

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o spremenjenem predlogu uredbe Sveta in Evropskega parlamenta o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza

COM(2005) 319 konč. — 2005/0212 (COD)

(2006/C 195/06)

Svet je 30. septembra 2005 sklenil, da v skladu s členoma 71 in 89 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o zgoraj omenjenem dokumentu.

Strokovna skupina za promet, energijo, infrastrukturo in informacijsko družbo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 2. maja 2006. Poročevalec je bil g. BUFFETAUT, soporočevalec pa g. OTT.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 427. plenarnem zasedanju 17. in 18. maja 2006 (seja z dne 18. maja) s 63 glasovi za, 1 glasom proti in 12 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor meni, da je predlog uredbe o javnih storitvah železniškega in cestnega potniškega prevoza, ki ga je predstavila Komisija, boljši v primerjavi s prejšnjimi predlogi, kar zadeva možnosti neposredne dodelitve.

1.2 Vendar bi bilo treba pojasniti še nekaj zadev, če želimo doseči pravno varnost, ki jo želijo pristojne oblasti in izvajalci:

— konkretno geografsko omejitev javnega potniškega prometa in posebne klavzule o neizkrivljanju konkurence v primeru neposrednega dodeljevanja naročil lokalnemu izvajalcu;

— izjemo od splošnih predpisov za neposredno dodeljevanje naročil na področju železniškega prometa, ki s pravnega vidika ni upravičena in bi jo bilo treba vsaj bolje določiti;

— vrnitev k duhu predloga uredbe iz februarja 2002 ⁽¹⁾ glede kakovosti storitev in spoštovanja socialne zakonodaje brez postavljanja načela subsidiarnosti pod vprašaj;

— pojasnitev sistema recipročnosti v prehodnem obdobju;

— možnost podaljšanja pogodb v izjemnih primerih nad zgornjo predvideno mejo, če je to potrebno zaradi investicijskih stroškov in amortizacijske dobe;

— bolj jasno opredelitev regionalnega prometa in prometa na velike razdalje;

— uporabo uredbe pri vseh pogodbah v zvezi s potniškim prometom, kjer so vključene obveznosti javne službe oziroma ki podeljujejo posebne pravice;

— potrditev, da ima uredba prednost pred zakonodajo o javnih naročilih, če izvajalec prevzame tveganje.

1.3 V zvezi s tem Odbor izrecno podpira obveznost sklepanja pogodb ter ravnovesje med konkurenčnim zbiranjem ponudb in neposredno dodelitvijo, da bi spodbujali potrebno transparentnost in izboljšali kakovost storitev v sistemu konkurence.

1.4 Odbor želi, da bi določbe uredbe veljale za vse pogodbe v javnem potniškem prometu.

1.5 V zvezi z ravnovesjem med konkurenčnim zbiranjem ponudb in neposrednim dodeljevanjem notranjemu izvajalcu Odbor podpira geografsko omejitev dejavnosti, da bi preprečili izkrivljanje konkurence in tako ohranili svobodno izbiro lokalnih skupnosti in pravične pogoje za regulirano konkurenco.

1.6 Želi, da bi se v primeru neposrednega dodeljevanja notranjemu izvajalcu ohranila jasno določen in omejen manevrski prostor, ko je treba v interesu poenotenosti omrežja in integracije prometnih služb te službe razširiti na območja, ki mejijo na območja v pristojnosti oblasti, ki je podelila pogodbo o javnih storitvah prevoza.

1.7 Meni, da so izjeme, ki so predvidene za pogodbe majhne vrednosti in za ohranjanje nepretrgane storitve, upravičene.

1.8 Odbor dvomi v možnost neposredne dodelitve pogodb o javnih storitvah železniškega prevoza prejšnjim in novim izvajalcem, ne da bi bila določena podrobna pravila, ki bi zagotavljala pošteno konkurenco, kakor je določena za notranje izvajalce, saj to povzroča pravno negotovost in izkrivljanje konkurence.

⁽¹⁾ COM (2000) 7 konč. – 2000/0212 (COD), spremenjen s COM (2002) 107 konč.

1.9 Meni, da lahko načela transparentnosti, enake obravnave, kakovosti in učinkovitosti javnega železniškega prometa najbolje zagotovimo ravno z uporabo enakih predpisov, kakor veljajo za lokalni cestni promet.

1.10 Odbor zahteva obravnavo v duhu predloga uredbe iz leta 2002, kar zadeva kakovost storitev in spoštovanje socialne zakonodaje, ki velja v državah članicah.

1.11 Ob vsem tem Odbor želi, da bi bila uredba hitro sprejeta, saj je nujna za zagotovitev pravne varnosti v tem sektorju.

2. Uvod

2.1 Evropska komisija je objavila nov predlog uredbe o obveznostih javnih služb na področju železniškega in cestnega prevoza potnikov. To je že tretja različica.

2.2 Odbor pozdravlja delo Komisije, ki je ponovno odprlo do sedaj blokirano razpravo v evropskih institucijah.

2.3 Predlagano besedilo poskuša združiti različne poglede iz prejšnjih razprav glede na najnovejši razvoj dogodkov v sodni praksi, zlasti v zadevi Altmark Trans, in se lotiti vprašanj v zvezi z upoštevanjem načela subsidiarnosti in svobode upravljanja javnih oblasti.

2.4 To besedilo se od prejšnje različice zelo razlikuje in je poenostavljeno. Kljub temu je Parlament sklenil, da ga bo obravnaval kot drugo branje istega besedila (revidiranega), da se ne bi zavlačeval zakonodajni postopek. Predlog se torej nahaja pred Svetom ministrov, ki ga je začel preučevati in ga bo obravnaval v sklopu tretjega železniškega paketa, zlasti kar zadeva odprtje mednarodnega prometa in možnost kabotaže⁽²⁾.

2.5 Komisija meni, da je sedanji zakonodajni okvir (iz leta 1969) zastarel in da je treba izboljšati učinkovitost in kakovost prevoza, da bi ohranili ali celo povečali njegov tržni delež. Predlaga „reguliranje konkurence, tudi za regije in mesta, da se zagotovijo transparentnost pri dodeljevanju in pogoji izvajanja pogodb o javni službi“⁽³⁾. V zvezi s tem je v svojem mnenju iz leta 2001 o prejšnjem predlogu uredbe Odbor pozdravil „namero Komisije, da v zvezi z javnim potniškim prometom za cilj določi takšno ureditev trga, ki bi uvedla regulirano konkurenco namesto prave in ostre konkurence“⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Omeniti je treba, da sedanji predlog ne obravnava več rečnega prometa, ki ostaja v pristojnosti člena 73 Pogodbe.

⁽³⁾ COM (2005) 319 konč., točka 2.

⁽⁴⁾ UL C 221 z dne 7. avgusta 2001 (točka 2.2.).

2.6 Ravno tako je z zadovoljstvom pozdravil dejstvo, da „bodo odslej enake možnosti in konkurenca med podjetji ne glede na njihovo vrsto zagotovljene s pravno in računovodsko preglednostjo“⁽⁵⁾.

2.7 Sedaj, ko je predlog uredbe v drugem branju v Evropskem parlamentu, lahko EESO samo ponovi svojo željo po transparentnosti, enakih možnostih in regulirani konkurenci ob upoštevanju načela nevtralnosti iz člena 295 Pogodbe v postopkih vodenja javnih storitev potniškega cestnega in železniškega prometa.

2.8 V tem pogledu je nedavna sodna praksa Evropskega sodišča, zlasti v zadevah Altmark Trans in Stadt Halle, pomagala razjasniti ta vprašanja. Pri opravljanju svoje pravice do pobude Komisija ni zavezana z doktrino sodne prakse, saj pravni sistem Evropske unije v glavnem temelji na pisni zakonodaji in ne na sodbah sodišč. V praksi predlog uredbe v členu 4 povzema načela treh glavnih meril iz sodbe Altmark Trans. Četrto merilo pa je delno povzeto v točki 7 Priloge.

2.9 Poudariti je treba, da sodba Altmark Trans opredeljuje merila, ki zagotavljajo, da se nadomestila za obveznosti izvajanja javnih služb s pravnega vidika ne obravnavajo kot državna pomoč. Predlog uredbe gre dalje in obravnava vprašanja, ki niso bila zajeta v sodni praksi, zlasti vprašanje združljivosti nadomestil, ki se s pravnega vidika obravnavajo kot državna pomoč, s pravili konkurence in vprašanje podeljevanja izključnih pravic. Poudariti je treba, da leta 1969 prevozni trg še ni obstajal, zato se vprašanje o izključnih pravicah ni postavljalo.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Odbor pozdravlja pobudo Komisije, vendar želi zastaviti nekaj pravnih vprašanj, ki bi jih bilo treba obravnavati, in poudarja, kako pomembno je, da nova uredba resnično zagotovi pravno varnost, ki jo celotni sektor tako nujno potrebuje, da bi bila možna hitro sprejetje in izvedba.

3.2 Poleg tega pozdravlja prizadevanje Komisije za novo ravnovesje v lokalnem prometu, da bi se ohranila svoboda upravljanja lokalnih oblasti in zadovoljili interesi vseh udeležениh strani.

3.3 Pozdravlja tudi dejstvo, da se lahko lokalne oblasti svobodno odločijo, ali bodo storitev prevoza oddale preko javnega naročila, zanj same poskrbele ali ga oddale neposredno notranjemu izvajalcu, pod pogojem da so izpolnjeni natančno določeni pogoji, da bi preprečili vsakršno izkrivljanje konkurence.

⁽⁵⁾ Ibid., točka 2.4.

3.4 Odbor ponovno izraža svojo podporo načelu regulirane konkurence — namesto prave konkurence — ki je ohranjeno v novem predlogu uredbe (člena 3 in 5(3)). S tem načelom bi po njegovem mnenju najbolje združili potrebe javne službe in potrebo po usklajenem in varnem pravnem okviru za oddajo javnih naročil. Poleg tega združuje tudi potrebe javne službe in potrebe tega sektorja (ne glede na pravni položaj samih podjetij).

3.5 Meni, da je sistem konkurence, ki hkrati ponuja splošno uporabo pogodb ter svobodno izbiro med natečajem in neposredno dodelitvijo, najboljši način za zagotovitev boljše kakovosti in učinkovitosti javnega prometa. Dejansko bodo morale oblasti, ki bodo dodeljevale naročilo, vnaprej jasno določiti obveznosti javne službe in določila glede delitve stroškov in prihodkov ter zagotoviti zadostno predhodno publiciteto.

3.6 Izvajalci pa bodo jasno razumeli okvir in obveznosti v zvezi s svojo dejavnostjo.

3.7 Poleg tega uredba določa, da vsak pristojni organ enkrat letno objavi podrobno poročilo o obveznostih javnih služb v njegovi pristojnosti, izbranih izvajalcih ter o nadomestilih in izključnih pravicah, ki so tem dodeljene v zameno (člen 7). Tako bodo lahko državljani seznanjeni z natančnimi pogoji uporabe storitev prevoza in bodo lahko ocenili kakovost in ceno ponujenih storitev. Vendar bi bilo treba poskrbeti, da predvideno poročilo ne bi neupravičeno povečalo upravnega bremena lokalnih oblasti in s tem bremena izvajalcev. Preveč birokracije dejansko škodi dobri politiki obveščanja.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Uredba in zakonodaja o javnih naročilih

4.1.1 Zastavlja se vprašanje prevlade ene zakonodaje nad drugo, saj obstajata v tem sektorju dve veljavni zakonodaji.

4.1.2 Evropski parlament je v prvem branju leta 2001 sprejel amandma, v katerem je zahteval, da bi imela bodoča uredba prednost pred zakonodajo o javnih naročilih, da bi ustvarili jasen in usklajen pravni okvir. Komisija predlaga, da se glede veljavne zakonodaje odloči javni organ, ki pripravlja razpis:

— če javna služba prevzema odgovornost in izvajalec prevzame del tveganja, velja uredba;

— če gre za enostavno „javno naročilo“, velja za razpisni postopek direktiva o javnih naročilih.

4.1.3 V zvezi s tem EESO meni, da velja uredba za vsa naročila storitev javnega prevoza v skladu z načeli transparentnosti in enakih možnosti. Ta rešitev bi bila še najbolj enostavna in jasna ter ne bi postavljala pod vprašaj svobode pristojnih oblasti pri oddaji naročil.

4.2 Možnost neposredne dodelitve

4.2.1 V nasprotju s prejšnjima različicama ta predlog prvič omogoča neposredno dodelitev naročila javnega prevoza notranjemu izvajalcu brez predhodnega razpisnega postopka (člen 5(2)). Ta novost je posledica želje, izražene v preteklih razpravah, da bi lokalne oblasti ohranile svobodo pri organizaciji.

4.2.2 Za to možnost je določenih nekaj pogojev:

— storitev mora biti lokalna;

— notranji izvajalec ne sme sodelovati na razpisih, ki so organizirani zunaj območja pristojne oblasti, storitev pa lahko opravlja samo znotraj tega območja. Gre za željo po konkurenčni recipročnosti, ki jo je izrazil Evropski parlament v svojem prvem branju (amandma 61), v skladu z načeli Pogodbe. Ta določba je hkrati logična in pravična, saj bi bilo nesprejemljivo, da bi lahko lokalni izvajalec, ki ga nadzira javna oblast in je zaščiten pred konkurenco na svojem območju, konkuriral drugim izvajalcem na območjih, odprtih za konkurenco;

— neposredna dodelitev je možna samo za notranjega izvajalca, ki ga pristojna oblast v celoti nadzira na enak način kot svoje lastne službe. Kljub temu Komisija ni v celoti upoštevala sodne prakse Evropskega sodišča (sodbe Teckal z dne 18. 11. 1999, sodbe Stadt Halle z dne 11. 1. 2005 in sodbe Parking Brixen z dne 13. 10. 2005).

4.2.3 Evropski parlament se je v prvem branju jasno izrekel za ohranitev možnosti neposredne dodelitve lokalnemu izvajalcu pod nadzorom pristojnih oblasti poleg možnosti razpisa. Razprave v Svetu ministrov so potekale v istem ozračju: velika večina predstavnikov držav članic se je namreč izrekla za to, da bi pristojne oblasti ohranile svobodo glede tega, ali bodo same ponudile lokalno storitev v okviru svojih podjetij ali bodo za to razpisale natečaj.

4.2.4 Komisija je poskušala upoštevati te enake želje in je poiskala ravnovesje med regulirano konkurenco in možnostjo neposredne dodelitve, kar EESO podpira, saj to ohranja svobodno izbiro javnih oblasti, ki iščejo izvajalca, ob upoštevanju načel Evropskega sodišča.

4.2.5 Poudariti je treba, da je Komisija v definicijo notranjega izvajalca uvedla merilo geografskega označevanja, da bi upoštevali — na način, ki je v skladu s Pogodbo — načelo konkurenčne recipročnosti, ki jo je predlagal Parlament za lokalne storitve pod nadzorom lokalnih oblasti. Uporaba tega merila zastavlja dve vprašanji:

— Ali se to načelo nanaša na vse storitve prevoza notranjih izvajalcev in na storitve podizvajalcev?

— Kaj se zgodi, če se prevozne poti nadaljujejo izven območja v pristojnosti teh oblasti? Jih je treba skrajšati ali veljajo v tem primeru posebna pravila? V zvezi s tem EESO meni, da je treba sprostiti merilo ozemeljske pristojnosti. Te storitve so lahko zanimive za območja v pristojnosti različnih oblasti, če je treba zagotoviti enotnost omrežja in vključitev storitev prevoza v območja, ki mejijo na območje v pristojnosti oblasti, ki je sklenila pogodbo o javnem prevozu.

4.2.6 Ta storitev je lahko zanimiva za območja v pristojnosti različnih oblasti, če je treba zagotoviti enotnost omrežja in vključitev storitev prevoza v območja, ki mejijo na območje v pristojnosti oblasti, ki je sklenila pogodbo o javnem prevozu. Da ta možnost ne bi bila izrabljena za izognitev načelu o neizkrivljanju konkurence, bi bilo treba določiti, da storitev izven območja v pristojnosti te oblasti, ne sme preseči določenega deleža vrednosti glavne pogodbe.

4.2.7 Notranjim izvajalcem iz več lokalnih skupnosti je treba omogočiti medsebojno sodelovanje, zlasti na področju raziskav in razvoja, da ne bi postali po strukturi manj učinkoviti od konkurentov, ki nimajo enakih omejitev.

4.2.8 Pojasnitev tega vprašanja je potrebna zaradi pravne varnosti in organiziranja storitev v praksi. Poleg tega lahko opazimo, da merila, ki jih je postavila sodna praksa Evropskega sodišča (sodba Stadt Halle z dne 11. 1. 2005) za opredelitev notranjega izvajalca, ohranjajo določeno negotovost (npr. „elementi, kot so“), kar nakazuje na to, da seznam ni popoln. Vendar nedavna sodna praksa (sodba Parking Brixen z dne 13. 10. 2005) poudarja, da je ključnega pomena tudi merilo nadzora, kakršno velja za njegove lastne službe.

4.2.9 Presenetljivo pa je, da veljajo strogo določeni pogoji za splošne primere neposredne dodelitve notranjemu izvajalcu, medtem ko posebna izjema od načel uredbe v zvezi z neposredno dodelitvijo ponudniku železniškega prevoza ni z ničemer pogojena, čeprav to v obrazložitvenem memorandumu ni pojasnjeno.

4.3 Oddaja javnega naročila

4.3.1 Poleg dodelitve notranjemu izvajalcu predlog določa tudi možnost razpisnega postopka. Razpisni postopek ni možen v treh izjemnih primerih:

— za pogodbe majhne vrednosti;

— kot odgovor na potrebo po nepretrgani javni storitvi v primeru prekinitve storitve ali s tem povezanega tveganja;

— za pogodbe javnega regionalnega prevoza ali prevoza na velike razdalje v železniškem sektorju.

4.3.2 EESO meni, da sta prvi dve izjemi načelno upravičeni, čeprav so merila za opredelitev pogodb majhne vrednosti vprašljiva. Tretja izjema pa je še bolj vprašljiva. Delno zaradi velikosti tega sektorja (promet v višini približno 50 milijard EUR), delno zaradi ne preveč strogih pogojev dodeljevanja naročila (v primerjavi s pogoji dodelitve notranjemu izvajalcu), čeprav vsebuje člen 7 koristne določbe glede ukrepov za javno predstavitev, in delno zaradi tega, ker železniški promet ni sektor, ki bi bil po svoji naravi lahko definitivno zaprt za konkurenco, razen če zanj veljajo določbe, kakor so določene v členu 5(2) predloga uredbe.

4.3.3 Trdimo lahko, da regulirana konkurenca bolje zagotavlja transparentnost, enake možnosti in skrbi za interese strank in izvajalcev; s sprejeto rešitvijo — nedvomno zaradi političnega kompromisa — deluje besedilo s pravnega vidika nekoliko manj koherentno.

4.4 Nadomestila za izvajanje obveznosti javnih služb

4.4.1 Člen 6 predloga uredbe se nanaša na člen 4, ki delno povzema merila iz sodbe Altmark Trans. Vsakršno nadomestilo mora biti v skladu s temi določbami ne glede na to, kako je bilo dodeljeno. V primeru neposredno dodeljenih naročil mora biti nadomestilo v skladu s predpisi, določenimi v prilogi, ki določajo, da je treba za določitev zneska nadomestila primerjati primer neposredne dodelitve s primerom, za katerega veljajo „tržni pogoji“, če pogoj ni bil izpolnjen.

4.4.2 Besedilo torej razlikuje med dvema različnima položajema:

- če gre za razpisni postopek, nadomestilo za obveznosti javnih služb odraža prve tri pogoje, določene v sodbi Altmark Trans;
- če gre za neposredno dodelitev brez razpisnega postopka, velja za nadomestilo za izvajanje obveznosti javnih služb samo del meril iz sodbe Altmark Trans, treba pa je opraviti še primerjavo z gospodarnim vodenjem služb izven obveznosti javnih služb.

4.4.3 Ta sistem je s pravnega vidika nekoliko zapleten in zahteva še bolj jasno opredelitev, da bi zagotovili transparentnost in dobro upravljanje v zvezi s strankami in davkoplačevalci.

4.5 Kakovost storitev in socialna zakonodaja

4.5.1 Komisija vztraja na tem, da je namen predloga uredbe urediti vprašanje obveznosti javnih služb na področju prometa in njihovih nadomestil, ne pa obravnavati vprašanj, povezanih s kakovostjo storitev, socialno zakonodajo in varstvom potrošnikov. Tako samo člen 4(7) bolj na široko obravnava vprašanje

socialnih pravic. To je navsezadnje res v pristojnosti posameznih držav članic.

4.5.2 Vendar je spremenjeni predlog iz leta 2002 bolj natančno določal primerno raven kakovosti javnega prometa in obveščanja potnikov ter socialno zakonodajo (nekdanji členi 4, 4bis in 4ter).

4.5.3 EESO obžaluje, da je novo besedilo preveč previdno v zvezi s kakovostjo, obveščanjem potnikov in zagotovitvi iz nacionalne socialne zakonodaje. Od Komisije zahteva, da dopolni svoj predlog v stilu predloga iz leta 2002, ob upoštevanju načela subsidiarnosti in svobode lokalnih oblasti pri izboru. Čeprav dejansko ni potreben izčrpen seznam meril v zvezi z varnostjo, kakovostjo in obveščanjem potnikov, bi bilo dobro navesti nekaj minimalnih zahtev v zvezi s tem.

4.6 Prehodno obdobje med sedanjim položajem in novo zakonodajo

4.6.1 Člen 8(6) je nekoliko nenatančen, saj določa pogoje razpisnega postopka za drugo polovico prehodnega obdobja, za prvo polovico prehodnega obdobja in za primer neposredne dodelitve naročil pa ne določa ničesar.

V Bruslju, 18. maja 2006

Predsednica

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Anne-Marie SIGMUND

DODATEK

k mnenju Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Spodnji amandma je bil zavržen, vendar je prejel več kot četrtno glasov:

Točka 4.6

K točki 4.6 se doda nov odstavek:

„Trgi storitev javnega kopenskega potniškega prometa v EU so različno odprti in liberalizirani — nekateri so zaprti, nekateri imajo regulirano konkurenco, nekateri pa so povsem liberalizirani. Zato se zdi nujna določitev prehodnega obdobja, da bi se lahko ti trgi prilagodili Uredbi in se približali eden drugemu, da bi preprečili neenakosti med državami članicami.“

Obrazložitev

Bo podana ustno.

Rezultat glasovanja:

Za: 22

Proti: 43

Vzdržani: 3
