

II

(Meddelanden)

MEDDELANDEN FRÅN EUROPEISKA UNIONENS INSTITUTIONER, BYRÅER
OCH ORGAN

EUROPEISKA KOMMISSIONEN

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

om tolkningsriktlinjer för förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg

(2014/C 92/01)

1. INLEDNING

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 ⁽¹⁾ antogs den 23 oktober 2007. Förordningen trädde i kraft den 3 december 2009 och syftar till att skapa en inre marknad för tillhandahållande av kollektivtrafik genom att komplettera de allmänna reglerna om offentlig upphandling. I förordningen fastställs också villkor för när sådan ersättning som betalas ut i enlighet med avtal och koncessioner som avser kollektivtrafik ska anses förenlig med den inre marknaden och undantagen från kravet på förhandsanmälan av statligt stöd till kommissionen.

Förordning (EG) nr 1370/2007 är mycket viktig för organisationen och finansieringen av kollektivtrafik med buss, spårvagn, tunnelbana och järnväg i medlemsstaterna. En enhetlig och korrekt tillämpning av dess bestämmelser är ekonomiskt och politiskt viktig. Skälet är att mervärdet av sektorn för kollektivtrafik och sysselsättningen inom denna sektor står för ungefär 1 % av såväl BNP som den totala sysselsättningen i unionen. En väl fungerande kollektivtrafiksektor är en hörnsten i en effektiv social, ekonomisk och miljömässig politik.

Såväl i en extern efterhandsbedömning av genomförandet av förordning (EG) nr 1370/2007 ⁽²⁾ utförd av en extern konsult, som i uttalanden av företrädare för europeiska sammanslutningar och medlemsstater vid den konferens för intressenter från hela EU som kommissionen organiserade den 14 november 2011 om genomförandet av den förordningen ⁽³⁾, har kommissionen uppmanats att lämna riktlinjer för vissa bestämmelser i förordningen. Olika tolkningar av bestämmelserna rörande definitionen av allmän trafikplikt, tillämpningsområdet för avtal om allmän trafik, tilldelningen av sådana avtal och ersättningen för allmän trafikplikt kan försvåra upprättandet av en inre marknad för kollektivtrafik och leda till oönskade snedvridningar av marknaden.

Innan detta meddelande antogs genomförde kommissionen ett samråd med medlemsstaterna och de intressenter som företrädar de berörda parterna på detta område, till exempel europeiska sammanslutningar inom sektorn för kollektivtrafik, inbegripet transportpersonal- och passagerarorganisationer.

⁽¹⁾ EUT L 315, 3.12.2007, s. 1.

⁽²⁾ DLA Piper, Study on the implementation of Regulation (EC) No 1370/2007 on public passenger transport services by rail and by road, 31 oktober 2010, publicerad http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/studies/rail_en.htm

⁽³⁾ Handlingar om konferensen finns på http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/events/2011-11-14-workshop_en.htm

I det här meddelandet förklarar kommissionen hur den uppfattar ett antal bestämmelser i förordningen, mot bakgrund av bästa praxis, för att underlätta för medlemsstaterna att fullt ut utnyttja den inre marknads fördelar. Syftet är inte att detta meddelande ska innehålla en uttömmande behandling av alla bestämmelser, och det innehåller inte heller några nya rättsliga bestämmelser. Det bör noteras att det ytterst åligger Europeiska unionens domstol att tolka unionens lagstiftning.

Den 30 januari 2013 antog Europeiska kommissionen ett förslag om att ändra förordning (EG) nr 1370/2007 inför öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg⁽¹⁾. Kommissionen har föreslagit ändringar av vissa bestämmelser i förordningen, som t.ex. bestämmelserna om tilldelning av avtal om allmänna trafiktjänster på järnväg. Dessa tolkas i detta meddelande. För dessa bestämmelser ska riktlinjerna i meddelandet anses gälla till dess att eventuella ändringar av förordning (EG) nr 1370/2007 träder i kraft.

2. KOMMISSIONENS TOLKNING AV FÖRORDNING (EG) nr 1370/2007

2.1 Tillämpningsområdet för förordning (EG) nr 1370/2007

Detta kapitel om tillämpningsområdet för förordning (EG) nr 1370/2007 innehåller riktlinjer för förhållandet mellan denna förordning och följande direktiv: Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG⁽²⁾ (direktiv 2014/24/EU). Direktiv 2014/25/EU om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG⁽³⁾ (direktiv 2014/25/EU). Direktiv 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner⁽⁴⁾ (direktiv 2014/23/EU). Detta kapitel klargör också hur förordningen ska tillämpas på inre vattenvägar och nationella marina vatten och klargör dess tillämpning på godstransporter fram till den 2 december 2012.

2.1.1 Artiklarna 1.3 och 5.1. Förhållandet mellan förordning (EG) nr 1370/2007 och direktiven om offentlig upphandling och koncessioner

Genom förordning (EG) nr 1370/2007 regleras tilldelningen av avtal om allmän trafik, enligt artikel 2 i i förordningen, på området för kollektivtrafik på väg och järnväg. Dessa avtal kan emellertid även omfattas av tillämpningsområdet för direktiven om offentlig upphandling (direktiv 2014/24/EU och direktiv 2014/25/EU). Eftersom direktiven som avses i förordning (EG) nr 1370/2007 (direktiv 2004/17/EG och direktiv 2004/18/EG) har upphävts och ersatts av ovannämnda direktiv ska hänvisningar i förordning (EG) nr 1370/2007 anses avse de nya direktiven.

Enligt artikel 1.3 ska förordning (EG) nr 1370/2007 inte gälla offentliga byggkoncessioner i den mening som avses i artikel 1.3 a i direktiv 2004/17/EG eller artikel 1.3 i direktiv 2004/18/EG. Efter ikraftträdandet av direktiv 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner definieras "byggkoncessioner" i artikel 5.1 a i det direktivet. Offentliga byggkoncessioner för kollektivtrafik på järnväg och andra spårburna transportsätt samt på väg regleras därför enbart genom direktiv 2014/23/EU.

Vad gäller förhållandet mellan förordning (EG) nr 1370/2007 och direktiven om offentlig upphandling liksom direktiv 2004/23/EG är det viktigt att skilja mellan tjänstekontrakt och tjänstekoncessioner.

I artikel 2.1, 2.2 och 2.5 i direktiv 2014/25/EU definieras "tjänstekontrakt" som skriftliga kontrakt med ekonomiska villkor som slutits mellan en eller flera upphandlande enheter och en eller flera ekonomiska aktörer och som avser tillhandahållande av tjänster. När dessa kontrakt gäller "upphandlande myndigheter" i den mening som avses i artikel 2.1 punkt 1 i direktiv 2014/24/EU anses de vara "offentliga tjänstekontrakt" i enlighet med artikel 2.1 punkterna 6 och 9 i direktiv 2014/24/EU.

⁽¹⁾ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 1370/2007 avseende öppnandet av marknaden för inrikes persontrafik på järnväg, COM/2013/028 final.

⁽²⁾ EUT L 94, 28.3.2014, s. 65.

⁽³⁾ EUT L 94, 28.3.2014, s. 243.

⁽⁴⁾ EUT L 94, 28.3.2014, s. 1.

I artikel 5.1 b i direktiv 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner definieras "tjänstekoncession" som "skriftligt kontrakt med ekonomiska villkor genom vilket en eller flera upphandlande myndigheter eller upphandlande enheter anförtror tillhandahållande och förvaltning av tjänster som inte avser utförande av byggentreprenad enligt led a till en eller flera ekonomiska aktörer, där ersättningen för tjänsterna endast utgörs av rätten att utnyttja de tjänster som är föremål för kontraktet eller av dels en sådan rätt, dels betalning". Artikel 5 (1) anges det vidare att "Tilldelningen av en byggkoncession eller tjänstekoncession innefattar att verksamhetsrisken vid utnyttjandet av dessa byggnadsverk eller tjänster, som omfattar efterfrågerisken eller utbudsrisker eller bådadera, överförs till koncessionshavaren. Koncessionshavaren ska anses överta verksamhetsrisken om denne, vid normala verksamhetsförhållanden, inte är garanterad att få tillbaka de investeringar som gjorts och de kostnader som uppstått under utnyttjandet av det byggnadsverk eller tillhandahållandet av de tjänster som är föremål för koncessionen. Den del av risken som överförs på koncessionshavaren ska omfatta verklig exponering för marknadens nycker, vilket innebär att eventuella uppskattade förluster för koncessionshavaren inte ska vara endast nominella eller försumbara".

Denna distinktion mellan (offentliga) tjänstekontrakt och koncessioner är viktigt eftersom det i artikel 10.3 i direktiv 2014/23/EU fastställs att direktivet inte ska tillämpas på koncessioner för kollektivtrafik i den mening som avses i förordning (EG) nr 1370/2007. Tilldelningen av tjänstekoncessioner för dessa kollektivtrafiktjänster regleras enbart av förordning (EG) nr 1370/2007.

I artikel 5.1 i förordning (EG) nr 1370/2007 anges det att tilldelningen av avtal om allmän trafik avseende transporttjänster med buss eller spårvagn regleras genom direktiven 2004/17/EG⁽¹⁾ och 2004/18/EG⁽²⁾, med undantag för när dessa avtal tilldelas i form av koncessionsavtal om tjänster i den mening som avses i de direktiven. Tilldelning av avtal om (allmän) trafik avseende kollektivtransporttjänster med buss eller spårvagn regleras därför enbart av direktiven 2014/24/EU och 2014/25/EU.

Tilldelning av avtal om (allmän) trafik avseende transporttjänster på järnväg och tunnelbana regleras av förordning (EG) nr 1370/2007 och undantas från tillämpningsområdet för direktiv 2014/24/EU i enlighet med skäl 27 och artikel 10 i samt från tillämpningsområdet för direktiv 2014/25/EU i enlighet med skäl 35 och artikel 21 g.

Tabell

Sammanfattning av tillämplig rättslig grund för tilldelning av avtal per typ av avtal och transportsätt

Kollektivtrafik med	Avtal om (allmän) trafik enligt definitionen i direktiven 2014/24/EU and 2014/25/EU	Tjänstekoncessioner enligt definitionen i direktiv 2014/23/EU
Buss och spårvagn	Direktiven 2014/24/EU och 2014/25/EU	Förordning (EG) nr 1370/2007
Järnväg och tunnelbana	Förordning (EG) nr 1370/2007	Förordning (EG) nr 1370/2007

2.1.2 Artikel 1.2. Tillämpning av förordning (EG) nr 1370/2007 på inre vattenvägar och nationella marina vatten

Enligt artikel 1.2 är förordning (EG) nr 1370/2007 tillämplig på nationell och internationell kollektivtrafik på järnväg, andra spårburna transportsätt och på väg. Medlemsstaterna får dessutom tillämpa förordningen på kollektivtrafik på inre vattenvägar. För att garantera rättssäkerheten bör en medlemsstats beslut att tillämpa förordning (EG) nr 1370/2007 på kollektivtrafik på inre vattenvägar antas på ett öppet sätt genom en rättsligt bindande handling. Att tillämpa förordning (EG) nr 1370/2007 på kollektivtrafik på inre vattenvägar kan vara särskilt lämpligt när dessa tjänster är integrerade i ett mer omfattande transportnät av kollektivtrafik på stads-, förorts- eller regionalnivå.

⁽¹⁾ Upphävt och ersatt av direktiv 2014/25/EU.

⁽²⁾ Upphävt och ersatt av direktiv 2014/24/EU.

I avsaknad av ett beslut om att tillämpa förordning (EG) nr 1370/2007 på kollektivtrafik på inre vattenvägar kommer dessa tjänster att regleras direkt genom artikel 93 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Vissa aspekter av passagerartransporter på inre vattenvägar omfattas dessutom av rådets förordning (EEG) nr 3921/91 av den 16 december 1991 om villkoren för att transportföretag skall få utföra inrikes transporter av gods eller passagerare på inre vattenvägar inom en medlemsstat⁽¹⁾, och av rådets förordning (EG) nr 1356/96 av den 8 juli 1996 om gemensamma bestämmelser för transport av gods eller passagerare på inre vattenvägar mellan medlemsstater, i syfte att införa frihet att tillhandahålla sådana transporttjänster⁽²⁾.

I artikel 1.2 anges även att medlemsstaterna får tillämpa förordning (EG) nr 1370/2007 på kollektivtrafik på nationella marina vatten endast om det inte påverkar tillämpningen av rådets förordning (EEG) nr 3577/92 av den 7 december 1992 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage)⁽³⁾. Vissa centrala bestämmelser i den förordningen stämmer inte helt överens med dem i förordning (EG) nr 1370/2007 (exempelvis bestämmelserna om dess tillämpning på godstransporter, avtals löptid, ensamrätt och tröskelvärden för direkttilldelning av småskaliga avtal). Att tillämpa förordning (EG) nr 1370/2007 på nationella marina vatten är förenat med flera svårigheter. I ett meddelande⁽⁴⁾ tillhandahåller kommissionen riktlinjer för förordning (EEG) nr 3577/92 och tar upp dessa problem.

2.1.3 Artikel 10.1. Tillämplighet för förordning (EEG) nr 1191/69 på godstransporttjänster fram till den 2 december 2012

Vissa specifika godstransporttjänster på järnväg kan tidigare ha omfattats av allmän trafikplikt enligt rådets förordning (EEG) nr 1191/69 av den 26 juni 1969 om medlemsstaternas åtgärder i fråga om allmän trafikplikt på järnväg, väg och inre vattenvägar⁽⁵⁾. Förordning (EG) nr 1370/2007, som upphäver förordning (EEG) nr 1191/69, gäller emellertid inte för godstransporttjänster. För att underlätta utfasningen av ersättningar som inte har godkänts av kommissionen i enlighet med artiklarna 93, 107 och 108 i EUF-fördraget fastställs i artikel 10.1 i förordning (EG) nr 1370/2007 att förordning (EEG) nr 1191/69 ska fortsätta att tillämpas på godstransporttjänster under en period på tre år efter ikraftträdandet av förordning (EG) nr 1370/2007, dvs. fram till den 2 december 2012. Godstransporttjänster kan endast kvalificeras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse när den aktuella medlemsstaten fastställer att de uppvisar särdrag i förhållande till särdragen hos kommersiella godstransporttjänster⁽⁶⁾. Medlemsstater som vill behålla ordningarna för statligt stöd även för godstransporttjänster på järnväg vilka inte uppfyller de särskilda villkor som anges i Altmark-domen⁽⁷⁾, måste anmäla dessa ordningar till kommissionen så att de kan godkännas i förväg. Stödordningarna ska bedömas direkt enligt artikel 93 i EUF-fördraget. Om stödordningarna inte har förhandsanmälts kommer de att utgöra nytt och olagligt stöd, eftersom de inte längre kommer att omfattas av undantaget från skyldigheten att anmäla statligt stöd.

2.2 Definition av allmän trafikplikt och allmänna bestämmelser/innehåll i avtal om allmän trafik

Detta kapitel innehåller tolkningsvägledning om de utmärkande dragen hos avtal om allmän trafik, viktiga egenskaper hos allmänna regler och om hur behöriga myndigheter definierar formen och omfattningen av allmän transportplikt och exklusiva rättigheter inom ramen för förordning (EG) nr 1370/2007. Här anges också villkoren för när giltighetstiden för avtal om allmän trafik kan förlängas samt villkoren för att anlita underleverantörer inbegripet vid inhemska aktörer.

⁽¹⁾ EGT L 373, 31.12.1991, s. 1.

⁽²⁾ EGT L 175, 13.7.1996, s. 7.

⁽³⁾ EGT L 364, 12.12.1992, s. 7.

⁽⁴⁾ Meddelande från kommissionen om tolkningen av rådets förordning (EEG) nr 3577/92 om tillämpning av principen om frihet att tillhandahålla tjänster på sjötransportområdet inom medlemsstaterna (cabotage), (skall offentliggöras).

⁽⁵⁾ EGT L 156, 28.6.1969, s. 1.

⁽⁶⁾ Domstolens dom av den 10 december 1991 i mål C-179/90, *Merci Convenzionali Porto di Genova SpA mot Siderurgica Gabrielli SpA*, REG 1991, s. I-5889, punkt 27. Domstolens dom av den 17 juli 1997 i mål C-242/95, *GT-Link A/S mot De Danske Statsbaner (DSB)*, REG 1997, s. I-4449, punkt 53. Domstolens dom av den 18 juni 1998 i mål C-266/96, *Corsica Ferries France SA mot Gruppo Antichi Ormezzatori del Porto di Genova Coop. arl m.fl.*, REG 1998, s. I-3949, punkt 45.

⁽⁷⁾ Domstolens dom av den 24 juli 2003 i mål C-280/00, *Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg mot Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, och Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, REG 2003, s. I-7747.

2.2.1 Artikel 2 i. Innehållet i ett avtal om allmän trafik

Enligt artikel 2 i består ett avtal om allmän trafik av "ett eller flera dokument som är rättsligt bindande och som bekräftar att en behörig myndighet och ett kollektivtrafikföretag har enats om att låta detta kollektivtrafikföretag sköta och tillhandahålla kollektivtrafik som omfattas av allmän trafikplikt". Avtalet kan också bestå i ett beslut som har fattats av den behöriga myndigheten och som utgörs av en lag eller någon annan författning, eller som innehåller de villkor på vilka den behöriga myndigheten själv tillhandahåller tjänsterna eller låter något internt företag tillhandahålla tjänsterna. Begreppet "avtal om allmän trafik" enligt definitionen i förordning (EG) nr 1370/2007 omfattar även offentliga tjänstekoncessioner.

För att ta hänsyn till medlemsstaternas olika rättsordningar och rättsliga traditioner är den definition av ett avtal om allmän trafik som ges i förordning (EG) nr 1370/2007 mycket bred och inkluderar flera olika typer av rättsligt bindande dokument. Därigenom säkerställs att ingen rättslig situation utesluts från förordningens tillämpningsområde, även om förhållandet mellan den behöriga myndigheten och företaget inte är formellt och strikt uttryckt i form av ett avtal i begreppets strängaste mening. Därför inbegriper definitionen avtal om allmän trafik som består i ett beslut i form av en lag eller någon annan författning. Ett avtal om allmän trafik kan även utgöras av en kombination av en allmän rättsakt, genom vilken ett företag tilldelas rätten att tillhandahålla tjänster, och en administrativ rättsakt i vilken detaljerade krav angående de tjänster som ska tillhandahållas och den metod för beräkning av ersättningen som ska tillämpas fastställs. Definitionen omfattar även beslut som har fattats av den behöriga myndigheten och som innehåller de villkor enligt vilka myndigheten själv tillhandahåller tjänsterna eller låter något internt företag tillhandahålla dem.

2.2.2 Artikel 2 l. Kännetecken och förfarande för fastställande av allmänna bestämmelser

Allmänna bestämmelser definieras i artikel 2.l som åtgärder som "utan diskriminering tillämpas på alla kollektivtrafiktjänster av samma slag inom ett givet geografiskt område som en behörig myndighet ansvarar för". Allmänna bestämmelserna är därmed åtgärder som avser en eller flera typer av kollektivtrafiktjänster på väg eller järnväg och som kan införas ensidigt av offentliga myndigheter för kollektivtrafikföretag på ett icke-diskriminerande sätt eller som kan ingå i avtal som sluts mellan den behöriga myndigheten och kollektivtrafikföretagen. Denna åtgärd begränsas till det geografiska område som den behöriga myndigheten ansvarar för, men täcker inte nödvändigtvis hela detta geografiska område. En allmän bestämmelse kan även vara en regional eller nationell lag som är tillämplig på alla eller potentiella transportföretag i en region eller en medlemsstat. Det handlar alltså vanligen inte om en bestämmelse som förhandlas fram med enskilda kollektivtrafikföretag. Även om den allmänna regeln införs genom en ensidig lag är det inte uteslutet att kollektivtrafikföretagen konsulteras på ett öppet och icke-diskriminerande sätt innan allmänna bestämmelser fastställs.

2.2.3 Artikel 3.2 och 3.3. Införande av allmänna bestämmelser inom och utanför ett avtal om allmän trafik. Allmänna bestämmelsers tillämpningsområde

Enligt skäl 17 i förordning (EG) nr 1370/2007 "står det de behöriga myndigheterna fritt att fastställa sociala och kvalitetsmässiga kriterier i syfte att upprätthålla och höja kvalitetsstandarderna för den allmänna trafikplikten, exempelvis i fråga om minimikrav för arbetsvillkor, passagerares rättigheter, behov hos personer med nedsatt rörlighet, miljöskydd, passagerarnas samt arbetstagarnas säkerhet såväl som skyldigheter enligt kollektivavtal samt andra bestämmelser och överenskommelser avseende arbetsplatser och social trygghet på den plats där tjänsten tillhandahålls. För att trygga öppna och jämförbara konkurrensvillkor mellan aktörer och avvärja risken för social dumpning bör behöriga myndigheter ha rätt att införa specifika sociala standarder och servicekvalitetsstandarder."

Medlemsstaterna och/eller de behöriga myndigheterna får organisera kollektivtrafiken genom allmänna bestämmelser såsom lagar, författningar eller andra lagstiftningsåtgärder. När bestämmelserna inbegriper ersättning eller ensamrätt tillkommer dock en skyldighet att ingå ett avtal om allmän trafik i enlighet med artikel 3.1 i förordning (EG) nr 1370/2007. Den här skyldigheten gäller inte när det i allmänna bestämmelser fastställs högsta taxor för alla passagerare eller för vissa grupper av passagerare i enlighet med artikel 3.2 i den förordningen. I det fallet finns ingen skyldighet att ingå ett avtal om allmän trafik och ersättningsmekanismen får fastställas på en icke-diskriminerande och allmänt tillämplig grund.

En behörig myndighet kan besluta sig för att utgå från allmän lagstiftning för att fastställa sociala eller kvalitativa standarder i enlighet med nationell lagstiftning. Om de allmänna bestämmelserna innehåller föreskrifter om ersättning eller om den behöriga myndigheten anser att bestämmelsernas genomförande kräver ersättning, måste även ett eller flera avtal om allmän trafik som omfattar skyldigheter och parametrar för den ersättning som krävs för att täcka den ekonomiska nettoeffekten ingås, i enlighet med artiklarna 4 och 6 samt bilagan till förordning (EG) nr 1370/2007.

2.2.4 Artikel 3.3. Anmälan enligt unionens bestämmelser om statligt stöd av allmänna bestämmelser om högsta tillåtna taxor för elever, studenter och personer med nedsatt rörlighet som inte omfattas av tillämpningsområdet för förordning (EG) nr 1370/2007

Enligt artikel 3.3 får medlemsstaterna undanta allmänna bestämmelser om ekonomisk ersättning för allmän trafikplikt där högsta tillåtna taxor för elever, studenter och personer med nedsatt rörlighet fastställs från tillämpningsområdet för förordning (EG) nr 1370/2007. Om så sker, ska de nationella myndigheterna i stället bedöma bestämmelserna om ersättning enligt EUF-fördragets bestämmelser, särskilt de som gäller statligt stöd. Om dessa allmänna bestämmelser utgör statligt stöd måste medlemsstaten anmäla dessa bestämmelser till kommissionen i enlighet med artikel 108 i EUF-fördraget.

2.2.5 Artiklarna 2 e och 4.1. De behöriga myndigheternas fastställande av den allmänna trafikpliktens art och omfattning samt av tillämpningsområdet för avtal om allmän trafik

I artikel 14 i EUF-fördraget och protokoll nr 26 om tjänster av allmänt intresse som bifogats EUF-fördraget fastställs de allmänna principerna för hur medlemsstaterna definierar och tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Enligt artikel 14 i EUF-fördraget "ska unionen och medlemsstaterna, var och en inom ramen för sina respektive befogenheter och inom fördragets tillämpningsområde, sörja för att sådana tjänster utförs på grundval av principer och villkor, särskilt ekonomiska och finansiella, som gör det möjligt för dem att fullgöra sina uppgifter." Enligt protokoll nr 26 har nationella, regionala och lokala myndigheters en avgörande roll och stort handlingsutrymme när det gäller att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse så nära användarnas behov som möjligt. Det är ett gemensamt värde för unionen att dess tjänster av allmänt ekonomiskt intresse syftar till en hög nivå av kvalitet, säkerhet och överkomlighet, likabehandling samt främjande av allmän tillgång och användarnas rättigheter. Medlemsstaternas möjligheter att tillhandahålla, beställa och organisera tjänster av allmänt ekonomiskt intresse på kollektivtrafikområdet på järnväg och väg regleras i förordning (EG) nr 1370/2007. I artikel 1 i förordning (EG) nr 1370/2007 fastställs att förordningens syfte "är att fastställa hur de behöriga myndigheterna, i enlighet med gemenskapslagstiftningen, kan ingripa på området för kollektivtrafik för att se till att det tillhandahålls tjänster av allmänt intresse som bland annat är tätare, säkrare, av bättre kvalitet eller billigare än vad den fria marknaden skulle kunna erbjuda." Såsom anges i artikel 2 e i förordning (EG) nr 1370/2007 allmän trafikplikt ett krav att sörja för kollektivtrafik av allmänt intresse som ett kollektivtrafikföretag inte skulle ha något eget kommersiellt intresse av att bedriva utan att få ersättning, eller åtminstone inte i samma omfattning eller på samma villkor (!). Inom den ram som fastställs i förordning (EG) nr 1370/2007 har medlemsstaterna alltså stort förhandlingsutrymme när det gäller att definiera allmän trafikplikt i linje med användarnas behov.

Vanligen, men inte enbart, kan allmän trafikplikt gälla särskilda krav för kollektivtrafikföretag vad beträffar exempelvis turtäthet, tjänstekvalitet, tillhandahållande av tjänster särskilt vid mindre mellanliggande stationer som kanske inte är kommersiellt attraktiva samt tillhandahållande av tåg tidigt på morgonen och sent på kvällen. Som ett illustrativt exempel anser kommissionen att tjänster för att klassificeras som allmänna tjänster måste vända sig till medborgare eller vara av intresse för samhället som helhet. De behöriga myndigheterna definierar den allmänna trafikpliktens art och omfattning med iakttagande av fördragets allmänna principer. För att uppnå förordningens mål, det vill säga att garantera säkra, kostnadseffektiva och högkvalitativa persontransporter, måste de behöriga myndigheterna eftersträva ett ekonomiskt och finansiellt hållbart tillhandahållande av dessa tjänster. När det gäller regleringen av avtalsförhållanden enligt artikel 3.1 i förordning (EG) nr 1370/2007 kan båda avtalsparterna förvänta sig att deras rättigheter ska iakttas samtidigt som de måste fullgöra sina skyldigheter enligt avtalet. Detta omfattar även finansiella rättigheter och skyldigheter. Det geografiska tillämpningsområdet för avtal om allmän trafik ska göra det möjligt för

(!) Detta synsätt stämmer överens med kommissionens allmänna synsätt på tjänster av allmänt ekonomiskt intresse inom andra sektorer. Se särskilt punkt 48 i kommissionens meddelande om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT C 8, 11.1.2012, s. 4).

de behöriga myndigheterna att få så stort ekonomiskt utbyte som möjligt av den kollektivtrafik som bedrivs under deras ansvar, samt i tillämpliga fall optimera de lokala, regionala och subnationella nätverkseffekterna. Utnyttjande av nätverkseffekter möjliggör ett kostnadseffektivt tillhandahållande av kollektivtrafiktjänster genom korsfinansiering mellan fler än en kostnadstäckande tjänster och ej kostnadstäckande tjänster. Detta bör i sin tur göra det möjligt för myndigheterna att uppnå de transportpolitiska mål som fastställts och att samtidigt och i tillämpliga fall garantera villkor som möjliggör en effektiv och rättvis konkurrens på nätet, särskilt för höghastighetstrafik.

2.2.6 *Artiklarna 2 f och 3.1. Definition av ensamrätters form och omfattning för att garantera överensstämmelse med unionslagstiftningen*

Enligt artikel 3.1 ska ett avtal om allmän trafik ingås när en behörig myndighet beslutar att bevilja ett företag en ensamrätt och/eller ersättning som motprestation för fullgörande av allmän trafikplikt. En ensamrätt definieras i artikel 2 f som "ett kollektivtrafikföretags rätt att bedriva viss kollektivtrafik på en sträcka, inom ett nät eller inom ett visst område utan att andra sådana företag har en sådan rätt". Rätten kan fastställas genom lag eller annan författning eller ett administrativt instrument. I ett avtal om allmän trafik anges mycket ofta villkoren för ensamrättens utövande, särskilt rättens geografiska tillämpningsområde och varaktighet. Ensamrätten skyddar företaget från konkurrens från andra företag på en viss marknad genom att inget annat företag får tillhandahålla samma tjänst. Medlemsstaterna får dock bevilja vissa rättigheter som framstår som icke-exklusiva men i praktiken hindrar andra företag från att delta på marknaden genom rättsliga bestämmelser eller administrativ praxis. Exempelvis kan administrativa arrangemang som innebär att tillstånd att driva kollektivtrafik omfattas av kriterier, t.ex. i fråga om tjänster av en önskad volym och kvalitet, i praktiken begränsa antalet aktörer på marknaden. Kommissionen anser att det ensamrättsbegrepp som används i förordning (EG) nr 1370/2007 även täcker den senare situationen.

För att se till att den inre marknaden för offentliga transporttjänster fungerar väl bör de behöriga myndigheterna ge en entydig definition av begreppet ensamrätt, som en rätt som inte går utöver vad som är nödvändigt för att ge det ekonomiska skydd som krävs för tjänsterna i fråga, samtidigt som det om möjligt lämnas utrymme för andra typer av tjänster. I detta sammanhang anges i skäl 8 i förordning (EG) nr 1370/2007 att "De marknader för persontransporter som är avreglerade och på vilka det inte finns någon ensamrätt bör tillåtas att behålla sina särdrag och sitt funktionssätt om dessa överensstämmer med kraven i fördraget." Kommissionen vill dock poängtera att även inom ett avreglerat system utgör avtalsarrangemang för att främja tillgängligheten till busstjänster till vissa delar av befolkningen en allmän trafikplikt. Denna skyldighet omfattas av förordning (EG) nr 1370/2007 ⁽¹⁾.

Om samtliga villkor för tillämpning av förordning (EG) nr 1370/2007 gäller, inklusive villkoret att ett kollektivtrafikföretag åtnjuter en ensamrätt, kan det avtal om allmän trafik som måste upprättas tilldelas direkt, exempelvis om det gäller ett avtal med lågt värde eller ett litet eller medelstort företag, om villkoren i artikel 5.4 är uppfyllda.

2.2.7 *Artikel 4.4. Villkor för att förlänga löptiden för ett avtal om allmän trafik med 50 %*

I artikel 4.3 anges att den maximala löptiden för ett avtal om allmän trafik ska vara "10 år för busstransporter och 15 år för persontransporter på järnväg eller annat spårburet transportsätt". Enligt artikel 4.4 får avtalet om allmän trafik vid behov förlängas med 50 %, med beaktande av villkoren för tillgångarnas värdeminskning. En sådan förlängning kan beviljas om kollektivtrafikföretaget tillhandahåller tillgångar

⁽¹⁾ Se kommissionens beslut om statligt stöd N 588/2002 – Förenade kungariket, BSO – stöd för fjärrtrafik med buss.

som är betydande i förhållande till de totala tillgångar som är nödvändiga för att bedriva den persontrafik som avtalet om allmän trafik gäller och huvudsakligen är knutna till de persontransporttjänster som omfattas av avtalet.

Tolkningen av dessa båda villkor är beroende av de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall. I skäl 15 i förordning (EG) nr 1370/2007 betonas att "Avtal med lång löptid kan leda till en onödigt lång stängning av marknaden, vilket minskar konkurrenstryckets positiva effekter." För att minimera snedvridningen av konkurrensen och samtidigt skydda tjänsternas kvalitet bör avtal om allmän trafik vara tidsbegränsade. Vid mycket långa avtalstider blir det dessutom svårt att korrekt fördela riskerna mellan företaget och myndigheten på grund av ökande osäkerhet. Samtidigt förklaras det i skäl 15 att "Det måste vara möjligt att förlänga avtal om allmän trafik med högst halva deras ursprungliga löptid, om kollektivtrafikföretaget är tvunget att investera i tillgångar med osedvanligt lång avskrivningstid och, på grund av deras särskilda särdrag och begränsningar, när det gäller de yttersta randområdena enligt artikel 349 i EUF-fördraget."

Vid varje beslut om att förlänga löptiden för ett avtal om allmän trafik med 50 % bör följande beaktas: avtalet måste ålägga operatören att investera i tillgångar som rullande materiel, underhållsanläggningar eller infrastruktur med osedvanligt lång avskrivningstid.

I normala fall beslutar den behöriga myndigheten om att förlänga avtalstiden innan ett nytt avtal tilldelas. Om det behöver beslutas om en förlängning medan avtalet fortfarande löper, på grund av att avsedda investeringar i nytt rullande materiel inte genomförs i början av avtalsperioden utan, exempelvis av tekniska skäl, vid ett senare tillfälle, ska denna möjlighet tydligt anges i anbudshandlingarna och den ska på ett rimligt sätt återspeglas i ersättningen. I vilket fall som helst får den totala förlängningen av avtalstiden inte överstiga 50 % av den löptid som anges i artikel 4.4.

2.2.8 Artikel 4.5. Tillgängliga möjligheter för behöriga myndigheter om de anser det önskvärt att vidta åtgärder för att skydda personalen vid byte av operatör

I artikel 4.5 föreskrivs att "(u)tan att det påverkar tillämpningen av nationell lagstiftning och gemenskapslagstiftning, inklusive kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter, får de behöriga myndigheterna kräva att det utvalda kollektivtrafikföretaget erbjuder den personal som tidigare anstälts för att tillhandahålla tjänsterna samma rättigheter som den skulle ha haft i samband med en överlåtelse enligt direktiv 2001/23/EG av den 12 mars 2001 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av företag eller verksamheter ⁽¹⁾. Om de behöriga myndigheterna kräver att kollektivtrafikföretag ska följa vissa sociala normer ska anbudshandlingarna och avtalen om allmän trafik innehålla en förteckning över den berörda personalen samt klara och tydliga uppgifter om deras avtalsenliga rättigheter och de villkor på vilka arbetstagarna anses bli knutna till tjänsterna".

I enlighet med subsidiaritetsprincipen och såsom anges i skäl 16 och 17 har de behöriga myndigheterna i stort sett följande möjligheter för att skydda personalen vid ett operatörsbyte:

- i) Att inte vidta några särskilda åtgärder. I detta fall behöver arbetstagarnas rättigheter såsom överlåtelse av personal endast beviljas om villkoren för tillämpning av direktiv 2001/23/EG är uppfyllda, exempelvis vid överlåtelse av avsevärda materiella tillgångar såsom rullande materiel ⁽²⁾.

⁽¹⁾ EGT L 82, 22.3.2001, s. 16.

⁽²⁾ I enlighet med rättspraxis från Europeiska unionens domstol är direktiv 2001/23/EG tillämpligt på överlåtelse av företag som äger rum efter ett anbudsförfarande för tilldelning av avtal om allmän trafik. Inom verksamhetsområden som bygger på materiella tillgångar, såsom buss- eller järnvägstransport, är direktivet tillämpligt om betydande materiella tillgångar överläts. Förekomsten av en överlåtelse i den mening som avses i direktiv 2001/23/EG utgör inte något hinder för att ägandet av de materiella tillgångarna som tidigare användes av en överlåtare och som övertagits av en mottagare inte överläts, exempelvis om de materiella tillgångarna som övertagits av den nya entreprenören inte tillhörde föregångaren utan tillhandahölls av den upphandlande myndigheten. Se i detta hänseende kommissionens memorandum om arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=en&intPageId=208>

- ii) Att kräva att en överlåtelse av personal som genomförts tidigare ska tillhandahålla tjänster med de rättigheter som personalen skulle ha haft rätt till, oavsett om direktiv 2001/23/EG är tillämpligt, om överlåtelsen har skett i den mening som avses i direktiv 2001/23/EG. I skäl 16 i förordning (EG) nr 1370/2007 förklaras att "detta direktiv hindrar inte medlemsstaterna från att skydda andra överlåtelsevillkor beträffande arbetstagarnas rättigheter än dem som omfattas av direktiv 2001/23/EG och därigenom, i tillämpliga fall, ta hänsyn till de sociala normer som föreskrivs i nationella lagar och andra författningar, eller i de kollektivavtal eller överenskommelser som ingåtts mellan arbetsmarknadens parter."
- iii) Att kräva att kollektivtrafikföretaget respekterar vissa sociala normer för all personal som är delaktig i att tillhandahålla offentliga transporttjänster "i syfte att säkra öppna och jämförbara konkurrensvillkor mellan företag och undvika risken för social dumpning" såsom anges i skäl 17 i förordning (EG) nr 1370/2007. Dessa normer skulle exempelvis kunna gälla ett kollektivavtal på företagsnivå eller ett kollektivavtal som slutits för det aktuella marknadssegmentet.
- iv) Att tillämpa en kombination av möjlighet ii) och iii).

För att säkra öppenhet när det gäller arbetstagarnas villkor är behöriga myndigheter skyldiga att, om de kräver en överlåtelse av personal eller inför särskilda sociala normer, tydligt specificera dessa skyldigheter i detalj i anbudshandlingarna och i avtalen om allmän trafik.

2.2.9 Artikel 5.2 e. Artikel 5.2 e. Villkor för anlitande av underleverantörer vid avtal om allmän trafik tilldelade av interna företag

Avtal om allmän trafik som tilldelats direkt till ett internt företag kan läggas ut på underleverantörer enligt stränga villkor. Enligt artikel 5.2 e måste i så fall det interna företaget självt tillhandahålla "större delen" av kollektivtrafiken. Lagstiftarens syfte med den här bestämmelsen är att undvika att begreppet "internt företag" som kontrolleras av den behöriga myndigheten skulle sakna mening, eftersom det interna företaget annars skulle kunna lägga ut alla eller större delen av transporttjänsterna på entreprenad till ett annat företag. Syftet med artikel 5.2 e är därför att motverka att falska interna företag inrättas. Tillhandahållandet av kollektivtrafik av en intern operatör är ett undantag från principen i artikel 5.3 som innebär att avtal om allmän trafik ska tilldelas "på grundval av ett konkurrensutsatt anbudsförfarande". Enligt skäl 7 i förordning (EG) nr 1370/2007 medför "införandet av reglerad konkurrens mellan företagen (...) bättre och mer innovativ service till lägre pris". Utan att det påverkar analysen från fall till fall är det rimligt att anse att om mer än en tredjedel av de offentliga transporttjänsterna läggs ut på underleverantörer skulle det kräva en stark motivering, särskilt mot bakgrund av syftena i artikel 5.2 e enligt ovan. Dessa transporttjänster uttrycks vanligtvis i termer av värde. I vilket fall som helst måste de interna företag som anlitar underleverantörer följa aktuell lagstiftning om offentlig upphandling.

Slutligen hindrar inte förordning (EG) nr 1370/2007 att avtal om allmän trafik kan innehålla bestämmelser om att en minimiandel av transporttjänsterna i termer av värde ska läggas ut på entreprenad av det företag som tilldelats avtalet. Detta kan föreskrivas i avtalet, under förutsättning att bestämmelserna i den förordningen följs, särskilt bestämmelser om den högsta andel av ett avtal om allmän trafik som kan läggas ut på entreprenad.

2.3 Tilldelning av avtal om allmän trafik

Detta avsnitt innehåller tolkningsvägledning för ett antal bestämmelser rörande tilldelning av avtal om allmän trafik. Vägledningen omfattar villkoren enligt vilka avtal om allmän trafik kan tilldelas direkt samt förfarandebestämmelser för konkurrensutsatta anbudsförfaranden för avtal.

2.3.1 Artikel 5.2 b. Villkor för när ett avtal om allmän trafik får direkttilldelas ett internt företag

Enligt förordning (EG) nr 1370/2007 får de behöriga lokala myndigheterna själva tillhandahålla kollektivtrafik på järnväg och väg eller tilldela ett avtal om allmän trafik direkt till ett internt företag. Om de emellertid väljer den andra lösningen måste de följa ett antal stränga regler och villkor som anges i artikel 5.2. Kommissionen konstaterar följande:

- i) Enligt artikel 5.2 får ett avtal om allmän trafik tilldelas direkt till interna företag av en behörig lokal myndighet eller en grupp av sådana myndigheter som tillhandahåller integrerad kollektivtrafik. Det innebär att kollektivtrafik som omfattas av ett avtal som tilldelats direkt av en grupp av behöriga lokala myndigheter måste integreras geografiskt och ur transport- och avgiftssynpunkt inom hela det territorium som den gruppen lokala myndigheter ansvarar för. Kommissionen anser vidare att den geografiska räckvidden för dessa tjänster som tillhandahålls av en behörig lokal myndighet eller en grupp av sådana myndigheter bör fastställas på ett sådant sätt att dessa lokala tjänster vanligen tillgodoser behoven i ett storstadsområde och/eller ett landsbygdsområde.
- ii) Reglerna om den behöriga myndighetens kontroll av det interna företaget som anges i artikel 2 j och specificeras i artikel 5.2 måste under alla förhållanden iakttas. Ett internt företag måste vara "en i rättsligt hänseende fristående enhet som den behöriga lokala myndigheten (...) kontrollerar på samma sätt som sina egna avdelningar". I artikel 5.2 a fastställs en rad kriterier som ska beaktas för att avgöra om en behörig myndighet faktiskt kontrollerar sitt interna företag. Dessa kriterier är "representationsnivå i förvaltnings-, lednings- och kontrollorgan, stadgans bestämmelser om detta, ägandeförhållanden, faktiskt inflytande och faktisk påverkan på strategiska beslut och enskilda verksamhetsbeslut". Bedömningen av kontrollaspekten ska grundas på samtliga kriterier, om det är relevant.

Bedräffande kriteriet om ägandeförhållanden innehåller förordning (EG) nr 1370/2007 inget krav på att de behöriga myndigheterna ska inneha 100 % av det interna företagens kapital. Detta kan till exempel vara relevant vid offentlig-privata partnerskap. I detta avseende görs en bredare tolkning av begreppet "internt" företag i förordning (EG) nr 1370/2007 än den tolkning som gjorts av Europeiska unionens domstol i dess rättspraxis⁽¹⁾. Effektiv kontroll som utövas av den behöriga myndigheten måste emellertid bevisas genom andra kriterier vilket också påpekas i artikel 5.2 a.

- iii) För att minska snedvridningar av konkurrensen ska kollektivtrafik som bedrivs av interna företag och eventuella organ som står under deras kontroll enligt artikel 5.2 b vara geografiskt avgränsad inom den behöriga myndighetens territorium eller gemensamt kontrollerad av en lokal behörig myndighet. Dessa företag eller organ får inte delta i konkurrensutsatta anbudsförfaranden rörande tillhandahållande av kollektivtrafik som arrangeras utanför den behöriga myndighetens territorium. Artikel 5.2 b är avsiktligt formulerad i allmänna ordalag för att förebygga uppkomsten av företagsstrukturer som syftar till att kringgå denna geografiska avgränsning. Utan att det påverkar bestämmelserna om utgående linjer, som nämns i punkt v), kommer kommissionen att vara särskilt strikt vid tillämpningen av denna bestämmelse på geografiska avgränsningar, särskilt när det interna företaget och ett annat organ som tillhandahåller transporttjänster båda kontrolleras av en lokal behörig myndighet.
- iv) I överensstämmelse med rättspraxis om offentlig upphandling och koncessioner, enligt vilken interna företags verksamhet inte ska ha en "marknadsmässig inriktning"⁽²⁾, bör villkoret i artikel 5.2 b, dvs. att "det interna företaget (...) bedriver sin kollektivtrafik inom den behöriga lokala myndighetens territorium, (...) och inte deltar i konkurrensutsatta anbudsförfaranden som avser tillhandahållande av kollektivtrafik som organiseras utanför den behöriga lokala myndighetens territorium" tolkas enligt följande: Ett internt företag eller den enhet som det har inflytande över, får inte bedriva kollektivtrafik, inklusive som underentreprenör, eller delta i anbudsförfaranden utanför den behöriga myndighetens territorium inom unionen eller, på grund av en möjlig indirekt effekt på den inre marknaden, någon annanstans i världen.
- v) Enligt artikel 5.2 b får interna företag bedriva "utgående linjer eller andra underordnade delar av denna verksamhet som sträcker sig in på angränsande behöriga lokala myndigheters territorium". Den här bestämmelsen ger viss flexibilitet eftersom den omfattar transporter mellan angränsande regioner. Interna företag kan därför i viss utsträckning bedriva trafik utanför den behöriga lokala myndighetens territorium. För att bedöma om de tjänster som omfattas av avtal om allmän trafik är förenliga med denna bestämmelse ska följande kriterier tillämpas: Huruvida dessa tjänster förbinder den behöriga myndighetens territorium med ett angränsande territorium och huruvida de är underordnade snarare

⁽¹⁾ Domstolens dom av den 13 november 2008 i mål C-324/07, *Coditel Brabant SA mot Commune d'Uccle och Région de Bruxelles-Capitale*, REG 2008, s. I-8457, punkt 30.

⁽²⁾ I rättspraxis avseende interna företag hänvisar man inte till något villkor som förbjuder sådana företag att delta i konkurrensutsatta anbudsförfaranden utanför den behöriga myndighetens territorium. Det har i rättspraxis emellertid tydligt angivits att ett företag som blir marknadsorienterat försvagar kommunens kontroll. (se mål C-458/03, *Parking Brixen GmbH mot Gemeinde Brixen och Stadtwerke Brixen AG*, REG 2005, s. I-08585.)

än huvudsyftet med den kollektivtrafik som omfattas av ett avtal om allmän trafik. Kommissionen kommer att bedöma huruvida kollektivtrafikverksamheten är av underordnad karaktär genom att jämföra dess volym i fordons- eller järnvägskilometer med den totala volymen hos den kollektivtrafikverksamhet som det interna företags avtal omfattar.

2.3.2 Artikel 5.3. Förfarandebestämmelser för konkurrensutsatta anbudsförfaranden som gäller avtal om allmän trafik

Enligt artikel 5.3 ska en behörig myndighet som använder en annan tredje part än ett internt företag för att tillhandahålla kollektivtrafik tilldela avtal om allmän trafik genom ett anbudsförfarande som är rättvist, öppet och följer principerna om insyn och icke-diskriminering.

Artikeln innehåller få andra uppgifter om de villkor enligt vilka ett konkurrensutsatt anbudsförfarande ska organiseras. Såsom anges i punkt 2.4.1 måste förfaranden för tilldelning av avtal utformas så att de skapar villkor för effektiv konkurrens. Tillämpningen av fördragets allmänna principer, såsom principerna om insyn och icke-diskriminering, innebär exempelvis att bedömningskriterierna för urvalet av anbud ska offentliggöras tillsammans med anbudshandlingarna. Om medlemsstaterna vill kan de mer detaljerade förfarandebestämmelserna i unionens lagstiftning om offentlig upphandling tillämpas, som exempelvis direktiven 2014/24/EU och 2014/25/EU, eller direktiv 2014/23/EU om koncessioner.

Enligt artikel 5.3 i förordning (EG) nr 1370/2007 får den behöriga myndigheten vid specifika eller komplicerade krav dock även föra förhandlingar med de förvalda parterna, efter ett förurval av anbudsgivare. Ett exempel på detta är när anbudsgivande företag måste lägga fram tekniskt innovativa transportlösningar för att uppfylla de krav som anges i anbudshandlingarna. Urvals- och tilldelningsförfarandet ska dock uppfylla alla villkor i artikeln även när förurval och förhandling används.

För att potentiella anbudsgivare ska få rättvisa och lika möjligheter ska perioden mellan inledandet av det konkurrensutsatta anbudsförfarandet och inlämnandet av anbud, liksom perioden mellan inledandet av det konkurrensutsatta anbudsförfarandet och den tidpunkt när transporttjänsterna ska börja utföras, vara av lämplig och rimlig längd.

För att öka insynen i ett konkurrensutsatt anbudsförfarande ska de behöriga myndigheterna se till att alla relevanta tekniska och ekonomiska uppgifter, inklusive information om hur kostnader och intäkter är fördelade om sådan finns, tillhandahålls potentiella anbudsgivare för att hjälpa dem förbereda sina anbud. Denna gemensamma information kan emellertid inte underminera det befogade skyddet av tredje parter kommersiella intressen. Järnvägsföretag, järnvägsinfrastrukturförvaltare och alla övriga relevanta parter ska göra lämpliga och korrekta uppgifter tillgängliga för de behöriga myndigheterna så att de kan uppfylla sina informationsskyldigheter.

2.3.3 Artikel 5.4. Villkor för när en behörig myndighet kan direkttilldela ett avtal om allmän trafik vid en liten avtalsvolym eller ett litet eller medelstort företag

Vid direkttilldelning av ett avtal om allmän trafik med ett lågt värde eller till ett litet eller medelstort företag (artikel 5.4) får den behöriga myndigheten fatta beslut om direkttilldelning utan ett konkurrensutsatt anbudsförfarande. Ett avtal om allmän trafik anses ha ett lågt värde när det årliga genomsnittsvärdet är mindre än 1 miljon euro eller om det gäller kollektivtrafik på mindre än 300 000 kilometer om året. Ett litet eller medelstort företag är ett företag som bedriver trafik med högst 23 fordon. Tröskelvärdena får då höjas till ett årligt genomsnittsvärde uppskattat till mindre än 2 miljoner euro eller till kollektivtrafik på mindre än 600 000 kilometer.

Tröskelvärdet för små och medelstora företag, som definieras i termer av "fordon", visar att denna bestämmelse är inriktad på transport med buss, men inte på transport med spårvagn, tunnelbana eller tåg. Tröskelvärdet på 23 fordon måste tolkas restriktivt så att missbruk undviks av den exceptionella karaktären hos artikel 5.4. Därför ska fordon med vilka trafik "bedrivs" tolkas som en hänvisning till det totala antal fordon som kollektivtrafikoperatören bedriver trafik med och inte antalet fordon som används för tjänster som omfattas av ett visst avtal om allmän trafik.

Den nationella lagstiftaren får dock besluta att ålägga sina behöriga myndigheter att i sådana fall tillämpa regeln att avtal om allmän trafik ska tilldelas genom ett konkurrensutsatt anbudsförfarande som följer principerna om rättvisa, öppenhet, insyn och icke-diskriminering.

2.3.4 Artikel 5.4. Medlemsstaternas möjlighet att sänka tröskelvärdena och tillåta direkttilldelning vid avtal som gäller ett lågt värde eller små och medelstora företag

I samma utsträckning som medlemsstaterna i) i enlighet med artikel 5.4 får ålägga sina behöriga myndigheter att tillämpa regeln att avtal om allmän trafik ska tilldelas genom ett konkurrensutsatt anbudsförfarande som följer principerna om rättvisa, öppenhet, insyn och icke-diskriminering i fråga om avtal av lågt värde eller små och medelstora företag, får de även besluta ii) att sänka de tröskelvärden för direkttilldelning av sådana avtal som fastställs i den artikeln eller använda de tröskelvärden som anges i artikel 5.4 i förordning (EG) nr 1370/2007.

2.3.5 Artikel 5.6. Järnvägstransporter som får omfattas av förfarandet för direkttilldelning

Enligt artikel 5.6 får behöriga myndigheter fatta beslut om direkttilldelning av avtal om allmän trafik som rör järnvägstransport "med undantag av annan spårbunden trafik som tunnelbana och spårvagnar".

När en myndighet beslutar om tilldelning av avtal om tillhandahållande av tjänster av allmänt intresse åt tredje part, måste den uppfylla de allmänna principerna i fördraget, som principen om insyn och principen om likabehandling⁽¹⁾. Avtal som direkttilldelas enligt artikel 5.6 måste fortfarande uppfylla dessa principer i fördraget. Det är anledningen till att det i förordning (EG) nr 1370/2007, bland annat i artikel 7.2 och 7.3, krävs att behöriga myndigheter ska offentliggöra viss information om direkttilldelade avtal om allmän trafik på järnväg minst ett år före och ett år efter tilldelningen.

Undantaget från den allmänna regeln för ett konkurrensutsatt anbudsförfarande ska också tillämpas restriktivt. Ersättning för järnvägstransporter exempelvis per buss som enligt avtalet kan krävas av kollektivtrafikföretaget vid avbrott i järnvägsnätet kan inte betraktas som järnvägstransporttjänster och omfattas därför inte av artikel 5.6. Det krävs därför att sådan ersättning för järnvägstjänster per buss läggs ut på entreprenad enligt relevant lagstiftning om upphandling.

Huruvida vissa typer av stads- eller förtortransportsystem på järnväg som t.ex. S-Bahn (i Österrike, Tyskland, Schweiz och Danmark) och RER (i Frankrike), eller transportsätt som liknar "annan spårbunden trafik" (exempelvis tunnelbane- eller spårvagnstjänster), såsom transporter som kombinerar spår- och järnvägstrafik och viss automatisk järnvägstrafik som drivs enligt optiska styrsystem, omfattas av järnvägsundantaget i artikel 5.6 måste bedömas från fall till fall enligt lämpliga kriterier. Detta kommer i synnerhet bero på sådana faktorer som om systemen i fråga normalt sett är driftskompatibla och/eller delar infrastruktur med det traditionella tunga järnvägsnätet. Även om transporter som kombinerar spår- och järnvägstrafik använder tung järnvägsinfrastruktur, innebär trafikens särskilda egenskaper att de ändå bör betraktas som "annan spårbunden trafik".

2.3.6 Ändring av avtal om allmän trafik

När ett löpande avtal om allmän trafik behöver ändras, exempelvis när transportvolymen och den motsvarande ersättningen behöver anpassas på grund av utbyggnaden av en tunnelbanelinje, uppkommer frågan om den behöriga myndigheten ska inleda ett nytt tilldelningsförfarande eller om avtalet kan ändras utan ett nytt tilldelningsbeslut.

Domstolen har fastställt att det vid mindre ändringar och mindre betydande ändringar inte nödvändigtvis krävs något nytt tilldelningsförfarande för att uppfylla de allmänna principerna i fördraget, som öppenhet

⁽¹⁾ Se t.ex. skäl 20 i förordning (EG) nr 1370/2007: "Om en myndighet beslutar att anförtro en uppgift som gäller en tjänst av allmänt intresse åt tredje part, måste kollektivtrafikföretaget väljas ut i överensstämmelse med gemenskapsrätten om offentlig upphandling och koncessioner, som har sin grund i artiklarna 43–49 i fördraget, och med principen om insyn och principen om lika behandling."

och insyn och icke-diskriminering, och att en enkel ändring av avtalet kan räcka ⁽¹⁾. Enligt domstolen innebär betydande ändringar av väsentliga bestämmelser i ett avtal om en tjänstekoncession eller avtal som omfattas av direktiven om offentlig upphandling i vissa fall att en ny upphandling måste göras för att säkerställa öppna förfaranden och likabehandling av anbudsgivare. Detta gäller i synnerhet om de nya bestämmelserna uppvisar betydande skillnader i förhållande till bestämmelserna i det ursprungliga koncessionsavtalet och följaktligen visar på en avsikt från parternas sida att omförhandla de väsentliga villkoren i avtalet.

Enligt domstolen kan en ändring i ett avtal under dess löptid anses vara betydande om den innebär att det införs villkor som, om de hade förekommit i det ursprungliga upphandlingsförfarandet, skulle ha gjort det möjligt att godkänna andra anbudsgivare än dem som ursprungligen godkändes eller att anta ett annat anbud än det som ursprungligen antogs.

I brist på särskilda bestämmelser i förordning (EG) nr 1370/2007 är principerna i ovannämnda rättspraxis helt tillämpliga på ändringar av avtal om allmän trafik som omfattas av den förordningen. Vad som utgör mindre betydande ändringar måste bedömas från fall till fall utifrån objektiva kriterier ⁽²⁾.

2.4 Ersättning för allmän trafik

Reglerna för ersättning som fastställs i förordning (EG) nr 1370/2007 säkerställer att det inte förekommer alltför höga ersättningar och att dessa överensstämmer med fördragets bestämmelser. I förordningen tas även begreppen rimlig vinst och effektivitetsincitament upp, liksom korssubventionering av kommersiell verksamhet med ersättning som utbetalas för allmän trafikplikt och alltför låg ersättning, samt kommissionens förhands- och efterhandsundersökningar av ersättning för allmännyttiga tjänster.

2.4.1 Artiklarna 4.1 och 5.3. Frånvaro av alltför höga ersättningar när ett avtal om allmän trafik tilldelas på grundval av ett öppet och konkurrensutsatt offentligt anbudsförfarande

Till skillnad från andra ekonomiska sektorer ska artikel 106.2 i EUF-fördraget inte tillämpas på de fall då ersättning betalas för allmän trafik inom landtransport. Sådana ersättningar omfattas av artikel 93 i EUF-fördraget. Unionens regler för ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse ⁽³⁾, som bygger på artikel 106.2 i EUF-fördraget, gäller inte för landtransport ⁽⁴⁾.

Om sådan ersättning avser kollektivtrafik på järnväg och väg och betalas i enlighet med förordning (EG) nr 1370/2007 ska den anses förenlig med den inre marknaden och vara undantagen från kravet på anmälan i förväg som anges i artikel 108.3 i EUF-fördraget i enlighet med artikel 9.1 i den förordningen.

Detta antagande om förenlighet och undantaget från kravet på anmälan berör inte frågan om den eventuella karaktären av statligt stöd hos ersättningen som betalas för tillhandahållande av offentliga transporttjänster. För att inte utgöra statligt stöd behöver den ersättningen respektera de fyra villkoren i EU-domstolens Altmark-dom ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Mål C-337/98-, Europeiska kommissionen mot Franska republiken, (2000) REG I-8377-, punkterna 44 och 46, mål C-454/06-, Presstext Nachrichtenagentur (2008) REG I-4401, punkt 34- och mål C-91/08 Wall AG (2010) REG I-02815, punkterna 37 och 38.

⁽²⁾ I Wall AG-målet fastställde domstolen följande: Ett byte av underentreprenör kan, även om denna möjlighet föreskrivs i avtalet, i undantagsfall utgöra en sådan ändring i en av de väsentliga delarna i koncessionsavtalet, när användning av en underentreprenör i stället för en annan, med hänsyn till den aktuella prestationens särdrag, har varit en avgörande faktor vid avtalets tecknande, vilket det under alla omständigheter ankommer på den nationella domstolen att pröva.

⁽³⁾ I synnerhet kommissionens beslut om tillämpningen av artikel 106.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT L 7, 11.1.2012, s. 3) och Europeiska unionens rambestämmelser för statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster (EUT C 8, 11.1.2012, s. 15).

⁽⁴⁾ Kommissionens förordning (EU) nr 360/2012 om tillämpningen av artiklarna 107 och 108 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt på stöd av mindre betydelse som beviljas företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT L 114, 26.4.2012, s. 8) gäller däremot för landtransport.

⁽⁵⁾ Domstolens dom av den 24 juli 2003 i mål C-280/00, *Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg mot Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, REG 2003, s. I-7747. Se särskilt punkt 3 i kommissionens meddelande om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (EUT C 8, 11.1.2012, s. 4).

Ett konkurrensutsatt anbudsförfarande som är öppet och följer principerna om insyn och icke-diskriminering i den mening som avses i artikel 5.3 leder till att den ersättning som de behöriga myndigheterna måste betala till tjänsteleverantören för att erhålla den nivå av allmän trafik som föreskrivs i anbudet blir så låg som möjligt, vilket förhindrar alltför höga ersättningar. I så fall behöver de detaljerade reglerna om ersättningar som fastställs i bilagan inte tillämpas.

För att överensstämma med artikel 5.3 måste förfaranden för offentlig upphandling vara utformade så att de skapar villkor för effektiv konkurrens. Upphandlingens exakta utformning kan variera i enlighet med artikel 5.3 som exempelvis medger en viss förhandlingsmarginal mellan den behöriga myndigheten och företag som lämnat anbud i upphandlingsförfarandet. Dessa förhandlingar måste emellertid vara rättvisa och respektera principerna om öppenhet och icke-diskriminering. Exempelvis är ett rent förhandlat förfarande utan att ett meddelande om upphandling först har offentliggjorts emot principerna om öppenhet och icke-diskriminering i artikel 5.3. Ett sådant förfarande är därför inte förenligt med artikel 5.3. Därför uppfyller ett sådant förfarande inte kraven i artikel 5.3. Ett anbudsförfarande som är utformat så att det otillbörligt begränsar antalet möjliga anbudsgivare är inte heller förenligt med artikel 5.3. I detta sammanhang bör behöriga myndigheter vara särskilt vaksamma när de får tydliga indikationer på icke-effektiv konkurrens, exempelvis när endast ett anbud lämnas in. I dessa fall är det också mer sannolikt att kommissionen undersöker de specifika omständigheterna kring anbudsförfarandet.

Urvalskriterierna, inbegripet exempelvis kvalitetsrelaterade, miljömässiga eller sociala kriterier, bör vara nära förknippade med föremålet för den tjänst som tillhandahålls. Den beviljande myndigheten hindras inte från att fastställa kvalitativa standarder som alla ekonomiska aktörer ska uppfylla eller från att ta hänsyn till kvalitativa aspekter avseende de olika förslagen i sitt beslut om kontraktstilldelning.

Det kan avslutningsvis finnas omständigheter där ett upphandlingsförfarande i enlighet med artikel 5.3 inte ger upphov till tillräcklig och verklig konkurrens. Det kan exempelvis bero på komplexiteten och omfattningen hos de tjänster som ska tillhandahållas eller nödvändig infrastruktur eller tillgångar som ägs av en viss tjänsteleverantör eller som ska tillhandahållas för avtalets genomförande.

2.4.2 Artikel 6. Frånvaro av alltför höga ersättningar vid direkttilldelade avtal om allmän trafik

Direktstilldelning av ett avtal om allmän trafik i enlighet med artikel 5.2, 5.4, 5.5 eller 5.6, eller fastställande av allmänna bestämmelser i den mening som avses i artikel 3.2, garanterar inte att ersättningsnivån blir så låg som möjligt. Skälet är att direktstilldelning inte är ett resultat av konkurrerande marknadskrafter utan snarare av en direkt förhandling mellan den behöriga myndigheten och tjänsteleverantören.

Enligt artikel 6.1 ska ersättning vid direkttilldelade avtal om allmän trafik eller ersättning enligt allmänna bestämmelser uppfylla bestämmelserna i förordning (EG) nr 1370/2007 och dess bilaga för att säkerställa att det inte förekommer alltför höga ersättningar. I bilagan till förordningen föreskrivs en efterhandskontroll för att säkerställa att ersättningarna inte överstiger den faktiska nettokostnaden för kollektivtrafikens tillhandahållande under avtalets löptid. Kommissionen anser dessutom att regelbundna kontroller i princip behövs under avtalets löptid så att man på ett tidigt stadium kan upptäcka och förhindra att tydliga situationer med alltför höga ersättningar utvecklas. Det gäller framför allt långfristiga avtal.

Ersättningen ska vara begränsad till den ekonomiska nettoeffekten av den allmänna trafikplikten. Detta beräknas som kostnader minus intäkter som uppstår genom kollektivtrafikverksamheten, minus eventuella närintäkter som har sin grund i denna, plus en rimlig vinst.

På kostnadssidan kan alla kostnader som är direkt knutna till kollektivtrafikens tillhandahållande beaktas (exempelvis tågförarens löner, drivmotorström, underhåll av rullande materiel, allmänna omkostnader (såsom kostnaden för förvaltning och administration) och avtalsrelaterade kostnader för anslutna företag). Om företaget även bedriver verksamhet som inte omfattas av den allmänna trafiken får en lämplig del av de kostnader som delas mellan den allmänna trafiken och annan verksamhet (t.ex. hyreskostnader för kontorslokaler, löner till revisorer eller administrativ personal) också beaktas utöver de direkta kostnader som är nödvändiga för att fullgöra den allmänna trafiken. Om företaget innehar flera avtal om allmän trafik ska de gemensamma kostnaderna inte enbart fördelas mellan avtalen om allmän trafik och annan verksamhet, utan

även mellan de olika avtalen om allmän trafik. För att fastställa hur stor del av de gemensamma kostnaderna det är lämpligt att beakta i kostnaderna för kollektivtrafiken får marknadspriser för att utnyttja resurserna, om sådana finns, användas som riktmärke. Om sådana marknadspriser inte finns får andra metoder användas om så är lämpligt.

Intäkter som är direkt eller indirekt kopplade till kollektivtrafikens tillhandahållande, exempelvis intäkter från biljettförsäljning, eller försäljning av mat och dryck, ska dras av från de kostnader för vilka ersättning yrkas.

Drift av kollektivtrafik inom ramen för ett avtal om allmän trafik som bedrivs av ett transportföretag som även bedriver annan kommersiell verksamhet kan ge upphov till positiva nätverkseffekter. Genom att inom ramen för ett avtal om allmän trafik till exempel betjäna ett visst nät som har förbindelser med andra rutter som drivs enligt affärsmässiga villkor kan ett företag öka sitt kundunderlag. Kommissionen välkomnar de nätverkseffekter som uppstår till följd av t.ex. genomgående biljetter och integrerad tidtabellläggning, förutsatt att de är utformade för att gynna passagerarna. Kommissionen är även medveten om de praktiska svårigheterna med att mäta dessa eventuella nätverkseffekter. I enlighet med bilagan till förordning (EG) nr 1370/2007 ska emellertid alla sådana mätbara ekonomiska fördelar dras av från kostnaderna för vilka ersättning begärs.

2.4.3 Artikel 4.1 och bilagan. Begreppet "rimlig vinst"

Enligt artikel 4.1 c får de kostnader som ska beaktas i ett avtal om allmän trafik inkludera "rimlig avkastning på eget kapital". I bilagan specificeras att ersättningen för en allmän trafikplikt inte får överstiga den ekonomiska nettoeffekten av denna förpliktelse, definierad som de kostnader minus intäkter som uppstått genom kollektivtrafikverksamheten minus eventuella näntäkter, plus en "rimlig vinst".

Enligt bilagan ska "rimlig vinst" förstås som "den avkastning på eget kapital som är vanlig inom branschen i en viss medlemsstat, med hänsyn till den risk som kollektivtrafikföretaget tar eller undviker på grund av myndighetens ingripande". Det ges dock ingen ytterligare vägledning om den korrekta nivån på "avkastning på eget kapital" eller "rimlig vinst".

Kommissionens meddelande om tillämpningen av Europeiska unionens regler för statligt stöd på ersättning som beviljats för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse⁽¹⁾ (meddelandet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse) bygger på en annan rättslig grund än förordning (EG) nr 1370/2007, och är därför inte tillämpligt på de fall då ersättning betalas för allmän trafikplikt inom landtransport. Det ges dock viss vägledning om fastställande av nivån på rimlig vinst som kan fungera som en indikator för behöriga myndigheter när avtal om allmän trafik tilldelas enligt förordning (EG) nr 1370/2007⁽²⁾. I meddelandet förklaras att "(o)m det finns en allmänt accepterad marknadsersättning för en viss tjänst är den ersättningen det bästa riktmärket för ersättning i avsaknad av ett anbud"⁽³⁾. Sådana riktmärken kan lämpligen hämtas i avtal inom samma verksamhetssektor, med liknande egenskaper och i samma medlemsstat. Den rimliga vinsten ska därför överensstämma med normala marknadsvillkor och får inte överstiga vad som är nödvändigt för att motsvara graden av risk förenad med den tjänst som tillhandahålls.

Sådana marknadsriktmärken finns dock inte alltid. I så fall kan den rimliga vinstnivån fastställas genom en jämförelse med den vinstmarginal som ett typiskt välskött företag som är verksamt inom samma sektor skulle kräva för att tillhandahålla tjänsten i fråga⁽⁴⁾.

En standardmöjlighet att mäta avkastningen på kapital för ett avtal om allmän trafik är att ta hänsyn till företagets internränta på investerat kapital under ett projekts livstid, dvs. internräntan på avtalets kassaflöde. Redovisningsåtgärder, såsom avkastning på eget kapital, avkastning på sysselsatt kapital eller andra allmänt accepterade ekonomiska indikatorer för kapitalavkastning kan emellertid också användas.

⁽¹⁾ EUT C 8, 11.1.2012, s. 4.

⁽²⁾ Se särskilt punkt 61 i meddelandet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

⁽³⁾ Punkt 69 i meddelandet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

⁽⁴⁾ Vidare vägledning om vad som ska anses vara ett "typiskt välskött företag" ges i meddelandet om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Se särskilt punkterna 70–76.

Det bör noteras att indikatorer kan påverkas av de redovisningsmetoder som företaget använder och att de återspeglar företagets situation under ett visst år. Om detta är fallet bör man säkerställa att företagets redovisningsrutiner återspeglar den ekonomiska verkligheten för avtalet om allmän trafik. Den rimliga vinstnivån bör om möjligt bedömas utifrån avtalets hela livstid. Skillnaderna i ekonomiska modeller för järnväg, spårvagn, tunnelbana och busstransporter bör också beaktas. Medan järnvägstransporter exempelvis i allmänhet är mycket kapitalintensiva tenderar busstransporter att vara mer underordnade personalkostnader.

Beroende på de särskilda omständigheter som gäller för varje avtal om allmän trafik måste den behöriga myndigheten dock under alla förhållanden göra en bedömning av det enskilda fallet för att kunna fastställa den rimliga vinstnivån som är lämplig. Den måste bland annat beakta det berörda företagets specifika särdrag, den normala marknadsersättningen för liknande tjänster och den grad av risk som varje avtal om allmän trafik är förenad med. Ett avtal om allmän trafik som innehåller särskilda bestämmelser för att skydda ersättningsnivån i händelse av oförutsedda kostnader innebär till exempel en lägre risk än ett avtal som inte innehåller sådana garantier. Under i övrigt lika förhållanden ska därför den rimliga vinsten i det förstnämnda avtalet vara lägre än i det sistnämnda.

Användningen av effektivitetsincitament i ersättningsmekanismen bör i allmänhet uppmuntras⁽¹⁾. Det bör understrykas att ersättningssystem som enbart täcker faktiska kostnader när de uppstår ger få incitament för transportföretaget att styra kostnader eller blir effektiva över tid. Användningen av dessa passager därefter bättre vid instanser där osäkerheten om kostnader är stor och transportören behöver en högre grad av skydd mot osäkerhet.

2.4.4 Artiklarna 4.1 och 4.2 och bilagan. Förhindrande av att den ersättning som tas emot för en allmän trafikplikt används för att korssubventionera kommersiell verksamhet

När ett företag som tillhandahåller en allmännyttig tjänst också bedriver kommersiell verksamhet är det nödvändigt att se till att den offentliga ersättning som företaget får inte används för att stärka dess konkurrensställning i fråga om den kommersiella verksamheten. I bilagan fastställs regler för att undvika korssubventionering av kommersiell verksamhet med intäkter från verksamhet som avser kollektivtrafik. Reglerna består i huvudsak av krav på separata räkenskaper för de två typerna av verksamhet (allmännyttig respektive kommersiell verksamhet) samt användning av en sund metod för kostnadsfördelning som återspeglar de faktiska kostnaderna för att tillhandahålla den allmännyttiga tjänsten.

Enligt artikel 4.1 och 4.2, samt reglerna i bilagan, ska kostnader och intäkter som hänförs till tillhandahållandet av tjänster inom ramen för varje avtal om allmän trafik som tilldelas ett transportföretag, samt till kommersiell verksamhet, vara korrekt fördelade mellan de två verksamhetstyperna. Skälet är att man effektivt ska kunna övervaka offentliga ersättningar och eventuell korssubventionering mellan de två verksamheterna. I detta avseende är tillräcklig kostnadsfördelning och avgränsning (ring-fencing) mellan den allmänna trafikplikten och den kommersiella verksamheten avgörande. När till exempel transportmedel (rullande materiel för järnvägstrafik eller bussar) eller andra tillgångar och tjänster som behövs för att fullgöra skyldigheterna i samband med tillhandahållandet av den allmännyttiga tjänsten (exempelvis kontor, personal eller stationer) delas mellan den allmännyttiga tjänsten och kommersiell verksamhet, ska kostnaderna för dessa fördelas mellan de två olika typerna av verksamhet i proportion till deras relativa omfattning inom samtliga transporttjänster som företaget tillhandahåller.

Om till exempel den allmännyttiga tjänsten och den kommersiella verksamheten i samma transportföretag omfattar tjänster på stationer, men hela kostnaden för dessa tjänster fördelas enbart till den verksamhet som är allmännyttig, utgör det en korssubventionering som är oförenlig med förordning (EG) nr 1370/2007. I Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EG av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde⁽²⁾ fastställs även särskilda skyldigheter angående separat redovisning för järnvägsföretag.

⁽¹⁾ Se särskilt punkt 7 i bilagan till förordningen.

⁽²⁾ EUT L 343, 14.12.2012, s. 32. Se artikel 6 om åtskilda räkenskaper för järnvägsföretag och järnvägsinfrastrukturförvaltare.

Alla avtal om allmän trafik ska innehålla särskilda bestämmelser om ersättning och ge upphov till särskilda bokföringsposter. Om samma företag har ingått flera olika avtal om allmän trafik ska med andra ord transportföretaget i sin redovisning särskilt ange vilken offentlig ersättning som motsvarar vilket avtal. På en skriftlig begäran från kommissionen måste denna redovisning göras tillgänglig i enlighet med artikel 6.2 i förordning (EG) nr 1370/2007.

2.4.5 Artikel 4.1. Utformning av ersättningssystem för att främja effektivitet

Enligt skäl 27 i förordning (EG) nr 1370/2007 ska man vid direkttilldelning och allmänna bestämmelser fastställa parametrarna för ersättning så att ersättningen är skäligen och "tjänsternas effektivitet och kvalitet betonas". Det betyder att de behöriga myndigheterna genom ersättningsmekanismen bör uppmuntra tjänsteleverantörerna att bli mer effektiva genom att tillhandahålla den tjänstenivå och tjänstekvalitet som krävs med minsta möjliga resurser.

Bestämmelserna om ersättning i förordning (EG) nr 1370/2007 lämnar ett visst utrymme för de behöriga myndigheterna att utforma incitamentsystem för dem som tillhandahåller allmännyttiga tjänster. De behöriga myndigheterna är dock under alla förhållanden skyldiga att se till att "kollektivtrafikföretaget uppmuntras att fortsätta med eller utveckla en effektiv affärsverksamhet, som är objektivt bedömbart" (punkt 7 i bilagan). Detta innebär att ersättningssystemet måste utformas på så sätt att åtminstone en viss förbättring av effektiviteten säkerställs över tid.

Effektivitetsincitament bör i vilket fall vara proportionerliga och ligga inom en rimlig nivå, med tanke på svårigheten att uppnå effektivitetsmålsättningarna. Detta kan till exempel säkerställas genom en jämn fördelning av eventuella ersättningar till följd av effektivitetsvinster mellan företaget, de offentliga myndigheterna och/eller användarna. I vilket fall måste ett system inrättas för att säkerställa att företagen inte får oproportionerliga effektivitetsfördelar. Parametrarna för dessa incitament måste dessutom anges fullständigt och exakt i avtalet om allmän trafik.

Incitament för ett mer effektivt tillhandahållande av allmännyttiga tjänster ska dock inte stå i vägen för tjänster av hög kvalitet. Inom ramen för förordning (EG) nr 1370/2007 ska effektivitet förstås som förhållandet mellan kvaliteten eller nivån på de allmännyttiga tjänsterna och de resurser som används för att tillhandahålla dem. Effektivitetsincitament ska därför vara inriktade på att minska kostnaderna och/eller på att höja tjänsternas kvalitet eller nivå.

2.4.6 Artikel 6.1. Omständigheter när kommissionen kommer att undersöka om ett ersättningssystem överensstämmer med förordning (EG) nr 1370/2007

Ersättning för allmännyttiga tjänster som betalas i enlighet med förordning (EG) nr 1370/2007 är undantagna från det krav på att anmäla statligt stöd innan det genomförs som fastställs i artikel 108.3 i EUF-fördraget. Kommissionen kan dock uppmanas att bedöma ett ersättningssystem av rättssäkerhetsskäl om en medlemsstat inte är säker huruvida systemet överensstämmer med förordningen. Kommissionen kan också bedöma ett ersättningssystem på grundval av ett klagomål eller en undersökning på eget initiativ om den får kännedom om uppgifter som tyder på att förordningens bestämmelser om ersättning inte iaktas.

2.4.7 Artikel 6.1. Skillnader mellan kommissionens förhands- och efterhandsundersökningar av ersättningssystem

Den främsta skillnaden mellan kommissionens förhands- och efterhandsundersökningar av ersättningssystem avser den tidpunkt när kommissionen undersöker systemet, inte vilken metod som används för att analysera om ersättningen är alltför hög.

När kommissionen bedömer huruvida ett ersättningssystem förebygger alltför hög ersättning på förhand, exempelvis i samband med en anmälan, bedömer kommissionen bland annat de exakta ersättningsparametrarna. Kommissionen tittar särskilt på kostnadskategorier som beaktas för beräkning av ersättningen, liksom på den föreslagna nivån av rimlig vinst. Kommissionen beaktar även huruvida det finns ett lämpligt system för att se till att företaget, om intäkter från tillhandahållande av allmännyttiga tjänster är högre än förväntat under livstiden för avtalet om allmän trafik, inte har möjlighet att behålla eventuell alltför hög ersättning utöver de faktiska nettokostnaderna, en rimlig vinstmarginal och eventuella ersättningar för effektivitetsvinster som föreskrivs i avtalet.

Avtalet om allmän trafik ska också i princip innehålla regelbundna kontroller under avtalets löptid för att på ett tidigt stadium upptäcka och undvika att tydliga situationer med alltför hög ersättning uppstår, särskilt vid långfristiga avtal. De behöriga myndigheterna är skyldiga att kontrollera att villkoren i avtalet om allmän trafik följs under avtalets hela livstid. Datoriserade verktyg kan utvecklas för att man ska kunna utföra dessa kontroller på ett standardiserat sätt. Alltför höga ersättningar måste bedömas separat för varje avtal om allmän trafik för att undvika alltför höga vinster för enskilda allmännyttiga tjänster som är fördelade över flera olika avtal.

Vid en efterhandsundersökning kan bedömningen av huruvida den erhållna ersättningen överstiger den ekonomiska nettoeffekten av den allmännyttiga tjänsten, enligt definitionen i bilagan till förordning (EG) nr 1370/2007, göras på grundval av faktiska uppgifter om finansiella inkomster och kostnader, eftersom ersättningssystemen redan har införts. Metoden ändras dock inte: ersättningen får inte överstiga det belopp som företaget var berättigat till enligt de parametrar som fastställs i förväg i avtalet, även om beloppet inte var tillräckligt för att täcka de faktiska nettokostnaderna.

2.4.8 Artiklarna 1.1 och 6.1. Säkerställande av att behöriga myndigheter betalar företagen "skälig" ersättning för fullgörande av allmän trafikplikt

I artikel 1 i förordning (EG) nr 1370/2007 fastställs att förordningens syfte "är att fastställa hur de behöriga myndigheterna, i enlighet med (unions)lagstiftningen, kan ingripa på området för kollektivtrafik för att se till att det tillhandahålls tjänster av allmänt intresse som bland annat är tätare, säkrare, av bättre kvalitet eller billigare än vad den fria marknaden skulle kunna erbjuda. I denna förordning fastställs därför på vilka villkor de behöriga myndigheterna, när de ålägger eller ingår avtal om allmän trafikplikt, ger kollektivtrafikföretagen ersättning för ådragna kostnader och/eller beviljar ensamrätt som motprestation för fullgörande av allmän trafikplikt." I punkt 7 i bilagan till förordning (EG) nr 1370/2007 fastställs att "Ersättning ska beviljas på sådant sätt att kollektivtrafikföretaget uppmuntras att fortsätta med eller utveckla (...) tillhandahållande av persontransporttjänster av tillräckligt god kvalitet."

Detta innebär att bestämmelserna i förordning (EG) nr 1370/2007 inte bara syftar till att förhindra alla eventuella alltför höga ersättningar för allmän trafikplikt, utan dessutom att de syftar till att säkerställa att det utbud av allmännyttiga tjänster som fastställs i avtalet om allmän trafik är ekonomiskt hållbart och håller en hög kvalitetsnivå. Den allmänna trafikplikten ska därför ge skälig ersättning så att företagets egna medel inte urholkas på lång sikt inom ramen för ett avtal om allmän trafik, vilket skulle förhindra ett effektivt fullgörande av företagets skyldigheter enligt avtalet eller upprätthållandet av det tillhandahållande av persontransporttjänster av god kvalitet som avses i punkt 7 i bilagan till förordning (EG) nr 1370/2007.

Om den behöriga myndigheten inte betalar skälig ersättning riskerar den under alla förhållanden att minska antalet anbud som lämnas in som svar på ett konkurrensutsatt anbudsförfarande för tilldelning av ett avtal om allmän trafik, vilket ger upphov till allvariga ekonomiska svårigheter för företaget om avtalet direkt-tilldelas och/eller försämrar den övergripande nivån och kvaliteten på den allmänna trafiken under avtalets löptid.

2.5 Offentliggörande och insyn

Tolkningsvägledningen i detta avsnitt omfattar de behöriga myndigheternas skyldighet att offentliggöra årsrapporter om de avtal om allmän trafik de är ansvariga för samt deras skyldigheter att säkerställa insyn vid tilldelningen av avtal om allmän trafik före och efter tilldelningsförfarandet.

2.5.1 Artikel 7.1. Krav på de behöriga myndigheternas offentliggörande av årsrapporter om avtal om allmän trafik som de ansvarar för

Enligt artikel 7.1 ska varje behörig myndighet en gång om året offentliggöra en samlad rapport om den allmänna trafikplikten inom sitt behörighetsområde, om de utvalda kollektivtrafikföretagen samt om ersättningar och ensamrätt som dessa kollektivtrafikföretag beviljas som kompensation. Rapporten ska skilja mellan busstrafik och spårbunden trafik, den ska möjliggöra kontroll och utvärdering av kollektivtrafiknätets effektivitet, kvalitet och finansiering samt, i förekommande fall, ge information om eventuella beviljade ensamrätters art och omfattning.

Kommissionen förstår begreppet "samlad rapport" som att det avser det att en behörig myndighet bör offentliggöra en fullständig rapport om samtliga avtal om allmän trafik som den har tilldelat, medan dessa avtal alla bör identifieras individuellt. Uppgifterna bör därför, förutom de totala värdena hänvisa till varje avtal, och samtidigt skydda berättigade kommersiella intressen för de berörda aktörerna.

Kollektivtrafikföretagen måste lämna all information och alla uppgifter till den behöriga myndigheten för att denna ska kunna uppfylla sina skyldigheter när det gäller offentliggörande.

För att uppnå syftet med denna bestämmelse, som är att möjliggöra kontroll och utvärdering av kollektivtrafiknätet på ett meningsfullt sätt som medger jämförelser med andra kollektivtrafiknät inom en strukturerad ram som följer principen om insyn, uppmuntrar kommissionen medlemsstaterna och deras myndigheter att frivilligt säkerställa att informationen är lättillgänglig och medger att ändamålsenliga jämförelser kan ske. Detta kan till exempel innebära att informationen offentliggörs på en central webbplats, som exempelvis en webbplats som tillhör en sammanslutning av behöriga myndigheter eller transportministeriet. Informationen och uppgifterna bör dessutom utformas enligt en konsekvent metod och anges med gänge måttenheter.

2.5.2 *Artiklarna 7.2 och 7.3. Behöriga myndigheters möjligheter att fullgöra sina skyldigheter i fråga om offentliggörande när det gäller avtal om allmän trafik enligt artiklarna 7.2 och 7.3*

Behöriga myndigheter omfattas enligt artikel 7 i förordning (EG) nr 1370/2007 av vissa skyldigheter att offentliggöra den planerade (och avslutade) tilldelningen av avtal om allmän trafik i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Enligt artikel 7.2 ska de behöriga myndigheterna åtminstone ett år innan anbudsförandet eller direkttilldelningen av ett avtal om allmän trafik offentliggörs se till att vissa uppgifter om det planerade avtalet offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*.

I artikel 7.3 fastställs att de behöriga myndigheterna vid direkttilldelning av avtal om allmän trafik för järnvägstransport ska offentliggöra vissa uppgifter om det tilldelade avtalet inom ett år efter att det tilldelats.

Kommissionen har tagit fram standardformulär och förfaranden som gör det möjligt för de behöriga myndigheterna att uppfylla dessa krav på offentliggörande: Tack vare möjligheten att återanvända uppgifter ska formulären och förfarandet för offentliggörande även göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att, om de så önskar, utnyttja synergier med offentliggörandet av ett offentligt anbudsförande för tjänster enligt artikel 5.3 i förordning (EG) nr 1370/2007.

Formulären har utformats för att uppfylla följande krav:

- De ska ge myndigheterna enkel tillgång till webbapplikationen, göra det möjligt att navigera i applikationen samt vara begripliga och tydliga.
- De ska göra tydlig åtskillnad mellan kraven på offentliggörande enligt förordning (EG) nr 1370/2007 och kraven på offentliggörande enligt direktiven 2014/23/EU, 2014/24/EU och 2014/25/EU.
- De ska kräva detaljerade uppgifter på en nivå som inte upplevs som betungande och som därmed kan vara godtagbar för myndigheterna.
- De ska vara lämpliga för att skapa användbar statistik om tilldelningsförandet för avtal om allmän trafik och följaktligen om ett effektivt genomförande av förordning (EG) nr 1370/2007.

Under 2013 tillgängliggjorde Publikationsbyrån ett webbaserat förfarande för offentliggörande på plattformen "e-Notices" ⁽¹⁾. Förfarandet bygger på dessa standardformulär för offentliggörande i *Europeiska unionens officiella tidning*, i enlighet med artikel 7.2 och 7.3 i förordningen. Offentliggörandet av information om direkttilldelning av avtal om järnvägstransporter i *Europeiska unionens officiella tidning* i enlighet med artikel 7.3 görs på frivillig grund.

⁽¹⁾ <http://simap.europa.eu/enotices/choiceLanguage.do>

2.5.3 Artikel 7.4. Berörda parter rätt att begära information om avtal om allmän trafik som ska direkttilldelas före det faktiska tilldelningsdatumet

Enligt artikel 7.4 ska en behörig myndighet på begäran av en berörd part redogöra för skälen till sitt beslut om direkttilldelningen av ett avtal om allmän trafik. I skäl 30 fastställs att "Direktittdelade avtal om allmän trafik bör omfattas av principen om ökad insyn". Detta ska läsas tillsammans med skäl 29, där man fastställer behovet att offentliggöra avsikten att tilldela ett avtal och se till att potentiella kollektivtrafikföretag kan ta ställning. En behörig myndighet måste fastställa sin avsikt att direkttilldela ett avtal minst ett år i förväg, eftersom denna information måste offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning* (artikel 7.2, särskilt punkt b). Berörda parter får då möjlighet att ställa frågor långt innan avtalet beviljas, vilket tidigast sker ett år senare. För att tillgodose effektivt rättsligt skydd ska den information som begärs i enlighet med artikel 7.4 lämnas utan onödigt fördröjning.

Att öka insynen i fråga om avtal är per definition även relaterat till förfarandet för tilldelning av avtal. Den ökade insyn som krävs enligt skäl 30 innebär därför inte bara insyn efter avtalets tilldelning, utan gäller även förfarandet innan avtalet faktiskt tilldelas det berörda kollektivtrafikföretaget.

2.6 Övergångsbestämmelser

Detta avsnitt innehåller tolkningsvägledning om vissa aspekter av övergångsbestämmelserna rörande avtal som beviljats innan förordning (EG) nr 1370/2007 trädde i kraft och de som beviljats under övergångsperioden från 2009 till december 2019.

2.6.1 Artikel 8.2. Tillämpningsområde för övergångsperioden på 10 år från och med den 3 december 2009

I artikel 8.2 anges, utan att det påverkar tillämpningen av punkt 3, att "Direktittdelade avtal om allmän trafik bör omfattas av principen om ökad insyn". Under denna övergångsperiod ska medlemsstaterna vidta åtgärder för att successivt följa artikel 5 för att undvika allvarliga strukturella problem, särskilt i fråga om transportkapaciteten.

I artikel 8.2 hänvisas till artikel 5 i dess helhet. Kommissionen anser dock att endast artikel 5.3 om skyldigheten att tillämpa förfaranden som följer principerna om öppenhet, insyn, rättvisa och icke-diskriminering när avtal om allmän trafik beviljas framstår som relevant i detta sammanhang. Syftet med övergångsbestämmelserna är i enlighet med skäl 31 att ge behöriga myndigheter och kollektivtrafikföretag tillräcklig tid för att anpassa sig till bestämmelserna i förordning (EG) nr 1370/2007. Den skyldighet som medlemsstaterna åläggs att successivt följa artikel 5 är endast rimlig om den gäller skyldigheten att tillämpa förfaranden som följer principerna om insyn och icke-diskriminering när avtal om allmän trafik beviljas. Det skulle inte vara ändamålsenligt att medlemsstaterna "successivt" tillämpar begreppet internt företag eller de undantag som fastställs i punkterna 4, 5 och 6 i artikel 5 i förordning (EG) nr 1370/2007 eftersom de utgör mildare bestämmelser jämfört med de allmänna fördragsprinciperna och motsvarande rättspraxis. Det verkar inte heller rimligt att säga att lagstiftaren har velat skjuta upp den fullständiga tillämpningen av artikel 5.7 om de processuella garantierna och den rättsliga prövningen till den 3 december 2019.

2.6.2 Artikel 8.2. Medlemsstaterna skyldigheter under övergångsperioden fram till den 2 december 2019

I artikel 8.2 anges följande: "Inom sex månader efter utgången av den första hälften av övergångsperioden (senast 3 maj 2015) ska medlemsstaterna till kommissionen överlämna en lägesrapport, i vilken genomförandet av den successiva tilldelningen av avtal om allmän trafik i enlighet med artikel 5 belyses". Detta visar tydligt att medlemsstaterna inte kan vänta till 2 december 2019 innan de börjar följa den allmänna bestämmelsen att säkerställa konkurrensutsatta anbuds förfaranden för avtal om allmän trafik som är öppna för alla företag, och som är rättvisa och följer principerna om insyn och icke-diskriminering. Medlemsstaterna bör vidta lämpliga åtgärder för att successivt uppfylla det kravet under övergångsperioden för att undvika en situation där den transportkapacitet som är tillgänglig på kollektivtrafikmarknaden innebär att transportföretagen inte på ett tillfredsställande sätt kan besvara alla konkurrensutsatta anbuds förfaranden som är avsedda att inledas i slutet av perioden.

2.6.3 Artikel 8.3. Vad innebär det att "löptiden är begränsad och motsvarar de löptider som anges i artikel 4"

I artikel 8.3 d fastställs att avtal om allmän trafik som tilldelats "från och med den 26 juli 2000 och före den 3 december 2009, på grundval av ett annat förfarande än ett rättvist konkurrensutsatt anbuds förfarande (...) får fortsätta att gälla till slutet av sin löptid, förutsatt att löptiden är begränsad och motsvarar de löptider som anges i artikel 4".

Kommissionen anser att uttrycket "motsvarar de löptider som anges i artikel 4" ska tolkas restriktivt för att se till att medlemsstaterna arbetar för att uppnå målen med förordningen från och med dagen för ikraftträdandet den 3 december 2009. Kommissionen utgår därför från att det vore lämpligt att anse att löptiderna för avtal om allmän trafik bör ligga rimligt nära de som anges i artikel 4.
