

Lovforslag nr. L 330. Fremsat den 26. maj 1993 af trafikministeren (Helge Mortensen)

Forslag

til

Lov om ændring af lov om hovedstadsområdets kollektive persontrafik

§ 1

I lov nr 274 af 3. maj 1989 om hovedstadsområdets kollektive persontrafik, som ændret ved lov nr. 293 af 29. april 1992, foretages følgende ændring:

§ 3 affattes således:

»§ 3. Selskabet foretager løbende offentligt udbud af den i §1 nævnte buskørsel. Trafikmi-

nisteren fastsætter retningslinjer vedrørende selskabets egen tilbudsgivning på den udbudte kørsel m.v.

Stk. 2. Kontrakter om kørsel indgås for et tidsrum af højst 8 år.«

§ 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Bemærkninger til lovforslaget

1. Den gældende ordning.

Efter den gældende lov skal HT kun udbyde en del af den almindelige rutekørsel med bus, der udføres i hovedstadsområdet. Medmindre trafikministeren tillader andet, skal den del af selskabets samlede kørsel, der på grundlag af udbud udføres for selskabet af andre således udgøre mindst 30% efter 1. april 1992 og mindst 45% efter 1. april 1994.

Der er i forarbejderne til den gældende lov (lovbemærkningerne) bl.a. anført:

»Et virksomt middel til at sikre en økonomisk og effektiv drift er at foretage løbende offentligt udbud af den almindelige rutekørsel.

Formålet er gennem den derved skabte mulighed for konkurrence mellem busvirksomhederne om kørslen dels at mindske omkostningerne, dels at opnå, at en større del af trafikken gradvist kan udføres af andre end Hovedstadsrådets Trafikselskab selv.

Trafikselskabet er ikke bundet til at antage det laveste tilbud eller overhovedet nogen af de indkomne tilbud. Dette svarer til ordningen i henhold til licitationsloven. Trafikselskabets bestyrelse er således frit stillet, idet den kan afveje kravene til økonomi og effektivitet over for andre hensyn, som f.eks. service- og driftsmæssige.«

Det fremgår af forarbejderne, at hverken HT, DSB eller andre offentlige virksomheder kan byde på den kørsel, der udbydes. Det fremgår endvidere, at ministeren ikke kan udnytte sin dispensationsbeføjelse til at fravige princippet om, at de angivne mindsteandele af HT's rutekørsel skal udføres af andre.

2. Baggrunden for lovforslaget. HT's organisation og opdeling.

HT har, i overensstemmelse med den i loven fastsatte tidsplan, foretaget offentligt udbud af den almindelige rutekørsel, således at der i dag er udliciteret lidt over 30% af HT's samlede kørsel. HT har netop iværksat en udbudsrunde med henblik på, at den kørsel, der udføres af private, mindst vil udgøre 45% af HT's samlede kørsel fra den 1. april 1994.

Med vedtagelsen i 1989 af den gældende lov indførtes der en ny ledelsesform for HT med henblik på

at give HT større frihed til rationel virksomhedsledelse. Det var samtidig forudsat, at den øgede konkurrence ved gennemførelse af offentlig licitation ville påvirke HT's produktivitet og omkostningsniveauet gunstigt for den del af buskørslen, der fortsat ville blive drevet af selskabet med egne busser.

HT har i 1990 foretaget en organisatorisk opdeling af sine aktiviteter i en Administrationsdivision, der tager sig af udbud og indgåelse af kontrakter om buskørsel, planlægning, takster mm., og en Busdivision, der varetager HT's egen buskørsel.

Busdivisionen, der er blevet fysisk udskilt fra Administrationsdivisionen, drives som en privat buskørselsvirksomhed efter forretningsmæssige principper i overensstemmelse med aktieselskabs- og årsregnskabslovens bestemmelser og har i perioden fra 1990 gennemgået en vidtgående rationalisering og effektivisering, der har gjort divisionen konkurrencedygtig med de private vognmænd.

Busdivisionens incitament til fortsat at rationalisere og effektivisere busdriften reduceres imidlertid i takt med, at selskabet må afgive en stadig større andel af kørslen til private vognmænd.

Det har derfor været naturligt at overveje, hvorledes HT's incitament kan bibeholdes samtidig med, at fordelene ved offentligt tilbud bevares. En umiddelbar løsning på dette problem vil kunne opnås ved at give HT mulighed for selv at byde på den kørsel, der skal udbydes offentligt.

Det kræver imidlertid, at de tilbud, som HT's Busdivision afgiver, vurderes af HT's Administrationsdivision ud fra objektive kriterier i lighed med den vurdering, der foretages af de tilbud på kørsler, der er fremsat af andre virksomheder.

3. Retningslinjer vedrørende udbud.

Finansministeriets cirkulære af 21. januar 1992 indeholder regler om udlicitering af statslige drifts- og anlægsopgaver.

Cirkulæret vedrører som nævnt kun statslige drifts- og anlægsarbejder og finder derfor ikke anvendelse på de af HT foretagne udbud af buskørsel. Cirkulæret indeholder imidlertid en række principper vedrørende en institutions tilbud på opgaver, in-

stitutionen selv udbyder, samt retningslinjer for kalkulation af omkostninger ved sådanne tilbud. Det vil derfor være hensigtsmæssigt at anvende disse principper og retningslinjer i de tilfælde, HT selv fremsetter tilbud på den rutekørsel, selskabet udbyder.

De retningslinjer, der vil blive fastsat for HT's tilbudsgivning, skal suppleres med de EF-regler vedrørende offentlig tilbudsgivning, der forventes at træde ikraft i 1994, jf. pkt. 5 nedenfor.

Det udbudsmateriale, som HT udleverer, bør indeholde en nærmere konkret specifikation af den eller de udbudte opgaver, således at udbudsforretningen kan gennemføres under størst mulig og gennemsnitlig konkurrence, og således at tilbudsgivere har en realistisk mulighed for at afgive tilbud. Specifikationen bør derfor udformes således, at tilbudsgivere får mulighed for at afgive sammenlignelige tilbud. Samtidig skal det fremgå, om HT selv agter at byde på opgaven.

HT må ikke udforme specifikationen således, at den vil indebære en konkurrenceforvridende fortrinsstilling til et eventuelt tilbud fra HT selv eller fra en eller flere bestemte mulige tilbudsgivere i forhold til mulige tilbud fra andre.

Ved afgørelsen af med hvilke tilbudsgivere, HT vil indgå en kontrakt om den udbudte opgave, vil HT skulle anvende det af nedenstående to udvælgelseskriterier, som er anført i offentliggørelsen af udbudsforretningen:

1. Indgåelsen af kontrakt med den tilbudsgiver, hvis tilbud indeholder den laveste pris eller
2. Indgåelsen af kontrakt med den tilbudsgiver, der har afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

HT bør i sin afgørelse efter pkt. 2 af hvilket tilbud, der er det økonomisk mest fordelagtige, vælge det bedste og billigste tilbud, idet HT herved kan lægge vægt på prisen og forskellige andre kriterier, der varierer efter kontrakten, for eksempel kvalitet, teknisk værdi, funktionsmæssig værdi, teknisk bistand og service. Der må dog ikke lægges vægt på kriterier, der ikke er oplyst i forbindelse med offentliggørelsen af udbudsforretningen.

I de tilfælde, hvor HT's Busdivision selv vil byde på den udbudte opgave, skal HT senest samtidig med fristen for aflevering af tilbud have foretaget en kalkulation af de samlede omkostninger ved selv at udføre opgaven. Kalkulationen foretages efter nærmere retningslinjer, der fastsættes af trafikministeren.

Trafikministeren lægger »Retningslinjer for kalkulation ved udlicitering«, som er optaget som bilag til Finansministeriets cirkulære af 21. januar 1992, til

grund ved udarbejdelse af retningslinjer i henhold til nærværende lovgivning.

Inden HT træffer afgørelse, skal HT i de tilfælde, hvor HT selv byder på den udbudte opgave, sammenholde ovennævnte kalkulation med en kalkulation af omkostningerne ved at få opgaven udført af den eksterne tilbudsgiver, der har afgivet det laveste eller det mest økonomisk fordelagtige bud. Kalkulationen bør foretages efter de af trafikministeren fastsatte retningslinjer.

Viser kalkulationen, at det indenfor en i forhold til opgavens karakter og art rimelig tid vil være henholdsvis billigere eller mere økonomisk fordelagtigt for HT at få opgaven udført af den eksterne tilbudsgiver frem for at udføre den selv, skal HT efter retningslinjerne vælge tilbuddet fra den eksterne tilbudsgiver. Viser kalkulationen derimod, at det vil være henholdsvis billigere eller mere økonomisk fordelagtigt for HT at udføre opgaven selv, udarbejder HT en intern samarbejdsaftale om udførelse af opgaven i eget regi i overensstemmelse med HT's tilbud.

4. Udliciteringsråd.

I henhold til Finansministeriets cirkulære af 21. januar 1992 om udlicitering af statslige drifts- og anlægsopgaver nedsættes et Udliciteringsråd, der

1. rådgiver om forhold vedrørende udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver, herunder hvilke opgaver, der er egnede til udbud,
2. vejleder om kalkulationsregler, udbudsformer mv. og
3. udtaler sig om klager over overtrædelser af bestemmelserne i cirkulæret.

Da Udliciteringsrådet særligt har til opgave at udtale sig over klager vedrørende institutioners tilbud på opgaver, som udbydes af samme institution, vil det være hensigtsmæssigt at udvide Udliciteringsrådets opgaver til også at omfatte udtalelser vedrørende klager over HT's (Busdivisionens) egne tilbud på den af HT udbudte rutekørsel.

5. EF-retsregler vedrørende tilbudsgivning inden for kollektiv transport.

I EF behandles et forslag til ændring af Rådets direktiv af 17. september 1990 om fremgangsmåderne ved tilbudsgivning inden for vand- og energiforsyning samt transport og telekommunikation (90/531/EØF). Ved gennemførelse af denne ændring vil bestemmelsen om, at indkøbs- og anlægskontrakter inden for kollektiv bustransport skal i offentligt udbud inden for EF, blive udvidet til også at omfatte tjenesteydelser, når værdien udgør mindst 400.000 ECU.

Direktivforslaget, der indeholder en række nærmere regler vedrørende fremgangsmåderne ved foretagelse af offentligt udbud i EF samt vurdering og antagelse af indkomne bud, er endnu ikke vedtaget. Forslaget forventes at blive vedtaget med henblik på ikrafttræden den 1. juli 1994.

Der er vedtaget et EF-kontrol direktiv (92/13/EØF), hvorefter medlemsstaterne skal sikre, at der hurtigt og effektivt skal kunne indgives klage over beslutning om udbud. I Danmark er oprettet et Klagenævn for Udbud (lov nr. 344 af 6. juni 1991 som ændret ved lov nr. 1006 af 19. december 1992), der kan behandle klager vedrørende EF's regler om udbud af bygge- og anlægsarbejder samt indkøb.

Når ovennævnte forslag til EF-direktiv om udbud af tjenesteydelser er trådt i kraft, vil Klagenævnets kompetence blive udvidet til også at omfatte Fællesskabsregler om tjenesteydelser, herunder de EF-retlige spørgsmål vedrørende HT's udbud af rutekørsel.

Klagenævnet kan imidlertid ikke behandle klager, der vedrører ikke-EF-retlige regler, herunder de af trafikministeren fastsatte retningslinjer vedrørende HT's egen tilbudsgivning på den udbudte kørsel. Der vil derfor også efter ikrafttræden af det nævnte EF-direktiv være behov for en instans – Udliciteringsrådet – der kan udtale sig i disse spørgsmål.

6. Forslag til ændret udbudsordning for HT's almindelige rutekørsel.

Såfremt der i overensstemmelse med lovforslaget gives HT adgang til at byde på den rutekørsel, der skal udbydes af selskabet, vil HT skulle anvende de principper og retningslinjer for offentligt udbud, der er nævnt under punkt 3.

Klager over det af HT foretagne offentlige udbud i henhold til § 3, stk. 1, kan forelægges Udliciteringsrådet, der får adgang til også at udtale sig i disse sager. Udliciteringsrådet skal afgive udtalelser i klagesagerne på grundlag af de af trafikministeren fastsatte retningslinjer, jf. pkt. 3 foran.

For så vidt angår klager over overtrædelse af Fællesskabsretten behandles disse efter vedtagelse og ikrafttræden af ovennævnte forslag til EF-direktiv om ændring af EF-direktiv 90/531/EØF om fremgangsmåderne ved tilbudsgivning inden for vand- og energiforsyning samt transport og telekommunikation,

af Klagenævnet for Udbud, jf. lov nr. 344 af 6. juni 1991 som ændret ved lov nr. 1006 af 19. december 1992.

Uanset at der ikke er sket en fuldstændig organisatorisk adskillelse mellem HT's Administrationsdivision og Busdivision, men alene en fysisk og regnskabsmæssig adskillelse mellem de to divisioner, er der grundlag for, at HT's Administrationsdivision ved anvendelse af de under pkt. 3 nævnte principper (suppleret med de kommende EF-regler vedrørende udbud af tjenesteydelser) vil kunne foretage en objektiv vurdering af tilbud fra HT's Busdivision i lighed med tilbud fra andre tilbudsgivere.

Gives der HT adgang til at byde på den rutekørsel, der udbydes af selskabet, er der ingen saglig begrundelse for at udelukke andre offentlige virksomheder, herunder DSB og privatbanerne, fra at byde. Disse virksomheder skal således have samme adgang som HT og andre virksomheder for at byde på den udbudte kørsel.

En anden naturlig konsekvens af, at der gives HT adgang til selv at byde på den kørsel, der udbydes, er at ophæve de nuværende mindsteangivelser for den del af HT's rutekørsel, der skal udliciteres. Det vil således skabe sundere konkurrencevilkår, såfremt hele den almindelige rutekørsel i hovedstadsområdet bliver omfattet af obligatorisk offentligt udbud.

Af hensyn til den praktiske tilrettelæggelse af HT's udbud af rutekørslen er det forudsat, at målet om, at 100% af kørslen skal have været udbudt, senest skal være opfyldt den 1. juli 1997, således at andelen af den udbudte kørsel forøges med ca. 15% årligt fra de ca. 45%, der i den nuværende lov forudsættes at være opnået den 1. april 1994.

Lovændringen finder også anvendelse på den andel af rutekørslen, som HT i henhold til gældende lov skal udbyde med henblik på iværksættelse af kørslen den 1. april 1994.

7. Statsfinansielle konsekvenser m.v. Høring.

Lovforslaget har ikke finansielle eller administrative konsekvenser for staten, når bortses fra eventuelle klagesager, som forelægges Udliciteringsrådet og Klagenævnet for Udbud.

Lovforslaget er sendt til høring hos berørte myndigheder og organisationer.

Bilag

*I dette bilag er (med mindre skrift)
indsat den gældende formulering af de bestemmelser,
der berøres af lovforslaget*

I lov nr 274 af 3. maj 1989 om hovedstadsområdets kollektive persontrafik, som ændret ved lov nr. 293 af 29. april 1992, foretages følgende ændring:

§ 3 affattes således:

»§ 3. Selskabet foretager løbende offentligt udbud af den i §1 nævnte buskørsel. Trafikministeren fastsætter retningslinjer vedrørende selskabets egen tilbudsgivning på den udbudte kørsel m.v.

Stk. 2. Kontrakter om kørsel indgås for et tidsrum af højst 8 år.«

§ 3. Selskabet foretages løbende offentligt udbud af en del af den i § 1 nævnte buskørsel. Medmindre trafikministeren tillader andet, skal den del af selskabets samlede kørsel, der på grundlag af ubud udføres for selskabet af andre, altid mindst udgøre:

- 1) 15 pct. efter 1. april 1991
- 2) 30 pct. efter 1. april 1992
- 3) 45 pct. efter 1. april 1994.

Stk. 2. Kontrakter om kørsel indgås for et tidsrum af højst 8 år.