

## II.

*(Informacije)*

INFORMACIJE INSTITUCIJA, TIJELA, UREDA I AGENCIJA EUROPSKE UNIJE

## EUROPSKA KOMISIJA

## KOMUNIKACIJA KOMISIJE

**o interpretativnim smjernicama u pogledu Uredbe (EZ) br. 1370/2007 o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza**

(2014/C 92/01)

## 1. UVOD

Uredba (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika i stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 1191/69 i 1107/70 <sup>(1)</sup> donesena je 23. listopada 2007. Svrha je ove Uredbe, koja je stupila na snagu 3. prosinca 2009., stvaranje unutarnjeg tržišta usluga javnog prijevoza putnika. To se postiže dopunjavanjem općih pravila o javnoj nabavi. Uredbom se utvrđuju i uvjeti na temelju kojih su isplate naknade određene u ugovorima i koncesijama za usluge javnog prijevoza putnika usklađene s unutarnjim tržištem i izuzete od obveze prethodne prijave državnih potpora Komisiji.

Uredba (EZ) br. 1370/2007 ima veliku važnost pri organizaciji i financiranju usluga javnog prijevoza autobusom, tramvajem, podzemnom željeznicom i željeznicom u državama članicama. Cjelovita i ispravna primjena njezinih odredbi važna je u gospodarskom i političkom smislu. Razlog leži u činjenici da se i dodana vrijednost i zapošljavanje u sektoru javnog prijevoza podudaraju s oko 1 % bruto društvenog proizvoda i ukupne zaposlenosti u Uniji. Kvalitetan sektor javnog prijevoza temelj je učinkovite socijalne, gospodarske i politike zaštite okoliša.

Vanjskom ex-post ocjenom provedbe Uredbe (EZ) br. 1370/2007 <sup>(2)</sup>, koju je izvršio vanjski konzultant kao i predstavnici europskih udruga te ocjenom država članica koje su sudjelovale u europskoj konferenciji dionika 14. studenoga 2011. <sup>(3)</sup> o provedbi te Uredbe u organizaciji Komisije, zahtijeva se od Komisije davanje smjernica o određenim odredbama te Uredbe. Suprotna tumačenja odredbi u pogledu definicija obveza obavljanja javnih usluga, opsega ugovora o javnim uslugama, sklapanja takvih ugovora i naknada za obveze obavljanja javnih usluga mogu spriječiti stvaranje unutarnjeg tržišta javnog prijevoza i dovesti do neželjenih poremećaja na tržištu.

Prije donošenja ove komunikacije Komisija se savjetovala s državama članicama i dionicima koji predstavljaju dionike za ovo pitanje, kao što su europske udruge u sektoru javnog prijevoza, uključujući osoblje u javnom prijevozu i putničke organizacije.

<sup>(1)</sup> SL L 315, 3.12.2007., str. 1.

<sup>(2)</sup> DLA Piper, Study on the implementation of Regulation (EC) No 1370/2007 on public passenger transport services by rail and by road od 31. listopada 2010. objavljena na stranici [http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/studies/rail\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/studies/rail_en.htm)

<sup>(3)</sup> Dokumenti o konferenciji objavljeni su na stranici [http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/events/2011-11-14-workshop\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/modes/rail/events/2011-11-14-workshop_en.htm)

U okviru ove Komunikacije Komisija razjašnjava svoje shvaćanje niza odredbi Uredbe vodeći se načelom najbolje prakse, a kako bi pomogla državama članicama u ostvarivanju svih pogodnosti unutarnjeg tržišta. U komunikaciji se ne govori o svim odredbama na iscrpan način niti se utvrđuju novi zakonski propisi. U svakom slučaju, potrebno je napomenuti da je za tumačenje zakonodavstva Unije u konačnici zadužen Sud Europske unije.

Komisija je 30. siječnja 2013. donijela prijedlog za izmjenu Uredbe (EZ) br. 1370/2007 u očekivanju otvaranja tržišta usluga javnog željezničkog prijevoza putnika u domaćem prometu <sup>(1)</sup>. Neke odredbe Uredbe za koje je Komisija predložila preinake, kao što su odredbe o sklapanju ugovora o željezničkim javnim uslugama, tumače se u ovoj Komunikaciji. Smjernice iz ovog dokumenta, koje se odnose na tih nekoliko točaka, smatraju se važećima do stupanja na snagu svih izmjena Uredbe (EZ) br. 1370/2007.

## 2. KOMISIJINO SHVAĆANJE UREDBE (EZ) br. 1370/2007

### 2.1. Područje primjene Uredbe (EZ) br. 1370/2007

U ovom se poglavlju o području primjene Uredbe (EZ) br. 1370/2007 navode interpretativne smjernice o odnosu između ove Uredbe i sljedećih direktiva: Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu javne nabave i stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ <sup>(2)</sup> („Direktiva 2014/24/EU”); Direktiva 2014/25/EU o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ <sup>(3)</sup> („Direktiva 2014/25/EU”) i Direktiva 2014/23/EU o dodjeli koncesijskih ugovora <sup>(4)</sup> („Direktiva 2014/23/EU”). U ovom se poglavlju razjašnjavaju načini primjene Uredbe na unutarnje plovne putove i nacionalna mora te razjašnjava njezina primjena na ugovore o prijevozu tereta do 2. prosinca 2012.

#### 2.1.1. Članak 1. stavak 3. i članak 5. stavak 1. Odnos između Uredbe (EZ) br. 1370/2007 i direktiva o javnoj nabavi i koncesijama

Uredbom (EZ) br. 1370/2007 uređuje se sklapanje ugovora o javnim uslugama kako je određeno njezinim člankom 2. točkom (i) u području javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika. Međutim, ugovori o javnim uslugama mogu biti obuhvaćeni direktivama o javnoj nabavi (Direktiva 2014/24/EU i Direktiva 2014/25/EU). Budući da su direktive navedene u Uredbi (EZ) br. 1370/2007 (Direktiva 2004/17/EZ i Direktiva 2004/18/EZ) stavljene izvan snage i zamijenjene prethodno navedenim direktivama, upućivanja u Uredbi (EZ) br. 1370/2007 treba razumjeti u kontekstu odnošenja na nove direktive.

Člankom 1. stavkom 3. predviđa se da se Uredba (EZ) br. 1370/2007 ne primjenjuje na koncesije za javne radove u smislu članka 1. stavka 3. točke (a) Direktive 2004/17/EZ ili članka 1. stavka 3. Direktive 2004/18/EZ. Nakon stupanja na snagu Direktive 2014/23/EU o dodjeli koncesijskih ugovora, izraz „Koncesija za radove” određen je u članku 5. stavku 1. točki (a) te Direktive. Stoga su koncesije za radove za usluge javnog prijevoza putnika željeznicom ili drugim vrstama prijevoza tračnicama te cestom obuhvaćene isključivo Direktivom 2014/23/EU.

Radi shvaćanja odnosa između Uredbe (EZ) br. 1370/2007 i direktiva o javnoj nabavi te Direktive 2014/23/EU potrebno je razlikovati ugovore o uslugama i koncesije za usluge.

Člankom 2. točkama (1), (2) i (5) Direktive 2014/25/EU utvrđuje se da su „ugovori o uslugama” naplatni ugovori sklopljeni u pisanom obliku između jednog ili više naručitelja i jednog ili više gospodarskih subjekata, a čiji je predmet pružanje usluga. Kada su ovim ugovorima obuhvaćeni naručitelji u smislu članka 2. stavka 1. točke (1) Direktive 2014/24/EU, oni se smatraju „ugovorima o javnim uslugama” u skladu s člankom 2. stavkom 1. točkama (6) i (9) Direktive 2014/24/EU.

<sup>(1)</sup> Prijedlog uredbe europskog parlamenta i vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1370/2007 o otvaranju tržišta usluga javnog željezničkog prijevoza putnika u domaćem prometu, COM/2013/028 završna verzija

<sup>(2)</sup> SL L 94 28.3.2014, str. 65.

<sup>(3)</sup> SL L 94 28.3.2014, str. 243.

<sup>(4)</sup> SL L 94 28.3.2014, str. 1.

Člankom 5. stavkom 1. točkom (b) Direktive 2014/23/EU o dodjeli koncesijskih ugovora „koncesija usluga” određuje se kao „ugovor kojim se ostvaruje novčani interes, a sklapa se u pisanom obliku posredstvom kojeg jedan javni naručitelj ili naručitelj ili više njih povjeravaju pružanje usluga ili upravljanje uslugama koje nisu izvođenje radova iz točke (a) jednom gospodarskom subjektu ili više njih čija se naknada sastoji isključivo od prava na iskorištavanje usluga koje su predmet ugovora ili od tog prava i plaćanja”. U članku 5. stavku 1. navedeno je nadalje da „dodjela koncesije radova ili usluga uključuje prijenos na koncesionara operativnog rizika u iskorištavanju tih radova ili usluga koji obuhvaća rizik potražnje ili rizik ponude ili oboje. Smatra se da koncesionar preuzima operativni rizik kada se, u normalnim uvjetima rada, ne jamči nadoknada ulaganja ili troškova nastalih u izvođenju radova ili pružanju usluga koje su predmet koncesije. Dio rizika prenesen na koncesionara uključuje stvarno izlaganje nepredvidivim promjenama tržišta, tako da bilo kakav potencijalni procijenjeni gubitak koji je pretrpio koncesionar nije tek nominalan i zanemariv”.

Ova je razlika između ugovora o (javnim) uslugama i koncesijama važna zbog toga što se u skladu s člankom 10. stavkom 3. Direktive 2014/23/EU ta Direktiva ne primjenjuje na koncesije za usluge javnog prijevoza putnika u smislu Uredbe (EZ) br. 1370/2007. Dodjela koncesija za te usluge javnog prijevoza putnika obuhvaćena je isključivo Uredbom (EZ) br. 1370/2007.

U članku 5. stavku 1. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 navodi se da je sklapanje ugovora o (javnim) uslugama prijevoza autobusom ili tramvajem obuhvaćeno direktivama 2004/17/EZ <sup>(1)</sup> i 2004/18/EZ <sup>(2)</sup>, osim u slučajevima u kojima takvi ugovori imaju oblik koncesija za usluge. Sklapanje ugovora o (javnim) uslugama prijevoza autobusom ili tramvajem stoga je isključivo obuhvaćeno direktivama 2014/24/EU i 2014/25/EU.

Sklapanje ugovora o (javnim) uslugama prijevoza željeznicom i podzemnom željeznicom obuhvaćeno je Uredbom (EZ) br. 1370/2007, a isključuje se iz područja primjene Direktive 2014/24/EU u skladu s njezinom uvodnom izjavom 27. i člankom 10. točkom (i) kao i iz područja primjene Direktive 2014/25/EU u skladu s njezinom uvodnom izjavom 35. i člankom 21. točkom (g),

Tablica

**Sažetak zakonske osnove koja se primjenjuje na sklapanje ugovora prema vrsti ugovornog odnosa i po vrsti prijevoza**

Vrsta usluga javnog prijevoza putnika	Ugovori o (javnim) uslugama kako je utvrđeno u direktivama 2014/24/EU i 2014/25/EU	Koncesije usluga kako je utvrđeno u Direktivi 2014/23/EU
Autobus i tramvaj	Direktive 2014/24/EU i 2014/25/EU	Uredba (EZ) br. 1370/2007
Željeznica i podzemna željeznica	Uredba (EZ) br. 1370/2007	Uredba (EZ) br. 1370/2007

**2.1.2. Članak 1. stavak 2. Primjena Uredbe (EZ) br. 1370/2007 na unutarnje plovne putove i nacionalna mora**

U članku 1. stavku 2. navodi se da se Uredba (EZ) br. 1370/2007 primjenjuje na nacionalno i međunarodno obavljanje usluga javnog željezničkog prijevoza putnika, drugim vrstama prijevoza tračnicom, te cestom i da države članice mogu primijeniti ovu Uredbu na javni prijevoz putnika plovnim putovima. Radi osiguranja pravne sigurnosti odluku je države članice o primjeni Uredbe (EZ) br. 1370/2007 na javni prijevoz putnika unutarnjim plovnim putovima potrebno donijeti na transparentan način u obliku obvezujućeg pravnog akta. Posebno korisno može biti primijeniti Uredbu (EZ) br. 1370/2007 na usluge prijevoza putnika unutarnjim plovnim putovima kada se radi o uslugama koje su integrirane u šire gradsku, prigradsku ili regionalnu mrežu putničkog javnog prijevoza.

<sup>(1)</sup> Stavljena izvan snage i zamijenjena Direktivom 2014/25/EU.

<sup>(2)</sup> Stavljena izvan snage i zamijenjena Direktivom 2014/24/EU.

Zbog nepostojanja odluke o primjeni Uredbe (EZ) br. 1370/2007 na usluge prijevoza putnika unutarnjim plovnim putovima te su usluge izravno obuhvaćene člankom 93. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Određene aspekte prijevoza putnika unutarnjim plovnim putovima obuhvaća i Uredba Vijeća (EEZ) br. 3921/91 od 16. prosinca 1991. o utvrđivanju uvjeta pod kojima nerezidentni prijevoznici mogu prevoziti robu ili putnike unutarnjim vodnim putovima unutar države članice <sup>(1)</sup> te Uredba Vijeća (EZ) br. 1356/96 od 8. srpnja 1996. o zajedničkim pravilima koja se primjenjuju na prijevoz robe ili putnika unutarnjim vodnim putovima između država članica radi uspostavljanja slobode pružanja tih prometnih usluga <sup>(2)</sup>.

Člankom 1. stavkom 2. također se propisuje da države članice mogu primijeniti Uredbu (EZ) br. 1370/2007 na prijevoznike usluge u nacionalnim morima isključivo ako se time ne dovodi u pitanje Uredba Vijeća (EEZ) br. 3577/92 od 7. prosinca 1992. o primjeni načela slobode pružanja usluga u pomorskom prometu unutar država članica (pomorska kabotaža) <sup>(3)</sup>. Određene ključne odredbe ne odgovaraju u potpunosti odredbama Uredbe (EZ) br. 1370/2007 (kao što su odredbe o primjeni na prijevoz tereta, trajanju ugovora, isključivim pravima i graničnim vrijednostima za izravna sklapanja ugovora manjeg opsega). Primjena Uredbe (EZ) br. 1370/2007 na nacionalna mora uzrokuje nekoliko problema. U Komunikaciji <sup>(4)</sup>, Komisija propisuje smjernice u vezi s Uredbom (EEZ) br. 3577/92 kojima su obuhvaćeni ti problemi.

#### 2.1.3. Članak 10. stavak 1. Primjenjivost Uredbe (EEZ) br. 1191/69 na ugovore o prijevozu tereta do 2. prosinca 2012.

Moguće je da su u prošlosti neke posebne usluge željezničkog prijevoza tereta podlijegale obvezama obavljanja javnih usluga obuhvaćenih Uredbom Vijeća (EEZ) br. 1191/69 od 26. lipnja 1969. o aktivnostima država članica koje se odnose na obveze svojstvene konceptu javnih usluga u željezničkom, cestovnom i prijevozu unutarnjim plovnim putovima <sup>(5)</sup>. Međutim, Uredba (EZ) br. 1370/2007, kojom se stavlja izvan snage Uredba (EEZ) br. 1191/69 ne primjenjuje se na usluge prijevoza tereta. Radi postupnog ukidanja naknade koju nije odobrila Komisija u skladu s člancima 93., 107. i 108. UFEU-a, u članku 10. stavku 1. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 navodi se da se Uredba (EEZ) br. 1191/69 primjenjuje na usluge prijevoza tereta u razdoblju od tri godine od dana stupanja na snagu Uredbe (EZ) br. 1370/2007 (tj. do 2. prosinca 2012.). Usluge prijevoza tereta moguće je opisati kao usluge od općeg gospodarskog interesa isključivo kada predmetna država članica ustanovi da imaju posebna obilježja u odnosu na komercijalne usluge prijevoza tereta <sup>(6)</sup>. Ako država članica želi zadržati programe državne potpore za usluge željezničkog prijevoza tereta koji ne udovoljavaju posebnim uvjetima određenim u presudi u predmetu *Altmark* <sup>(7)</sup>, mora programe prijaviti Komisiji radi njihova prethodnog odobrenja. Ocjena programa obavlja se izravno u skladu s člankom 93. UFEU-a. Ako se programi prethodno ne prijave, smatra ih se novom i nezakonitom potporom budući da se više ne izuzimaju iz obveze prijave državne potpore.

## 2.2. Definicija obveza obavljanja javnih usluga i općih pravila/sadržaja ugovora o javnim uslugama

Ovim se poglavljem propisuju interpretativne smjernice u vezi s prirodom ugovora o javnim uslugama, ključna obilježja općih pravila te kako nadležna tijela određuju prirodu i opseg obveza obavljanja javnih usluga i isključivih prava u kontekstu Uredbe (EZ) br. 1370/2007. Nadalje, ono obuhvaća uvjete pod kojima je moguće odobriti produljenje trajanja ugovora o javnim uslugama te uvjete podugovaranja, i u slučaju unutarnjih operatora.

<sup>(1)</sup> SL L 373, 31.12.1991., str. 1.

<sup>(2)</sup> SL L 175, 13.7.1996., str. 7.

<sup>(3)</sup> SL L 364, 12.12.1992., str. 7.

<sup>(4)</sup> Komunikacija Komisije o tumačenju Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3577/92 o primjeni načela slobode pružanja usluga u pomorskom prometu unutar država članica (pomorska kabotaža), (još nije objavljeno u Službenom listu).

<sup>(5)</sup> SL L 156, 28.6.1969., str. 1.

<sup>(6)</sup> Slučaj C-179/90 *Merci Convenzionali Porto di Genova SpA v Siderurgica Gabrielli SpA*, [1991] ECRI-I-5889, stavak 27. Slučaj C-242/95 *GT-Link A/S v De Danske Statsbaner (DSB)*, [1997] ECR I-4449, stavak 53. Slučaj C-266/96 *Corsica Ferries France SA v Gruppo Antichi Ormeggiatori del Porto di Genova Coop, arl and Others* ECR 1998 I-3949, stavak 45.

<sup>(7)</sup> Slučaj C-280/00 – *Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, i *Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht*, ECR 2003 I-7747.

### 2.2.1. Članak 2. točka (i). Konstitutivna obilježja ugovora o javnim uslugama

U skladu s člankom 2. točkom (i) ugovor o javnim uslugama sastoji se od „jednog ili više pravno obvezujućih akata kojima se potvrđuje sporazum između nadležnog tijela i operatera javne usluge o povjerenju upravljanja i obavljanja usluga javnog prijevoza putnika tom operateru, obuhvaćenih obavezama obavljanja javne usluge”. Ugovor se može sastojati i od odluke koju je donijelo nadležno tijelo u obliku pojedinačnog zakonodavnog ili regulatornog akta, ili može sadržavati uvjete pod kojima nadležno tijelo pruža usluge ili povjerava pružanje usluga unutarnjem operateru. Pojam „ugovora o javnim uslugama” kako je određen Uredbom (EZ) br. 1370/2007 obuhvaća i koncesije za javne usluge.

Radi obuhvaćanja različitih zakonskih sustava i tradicija u državama članicama definicija je ugovora o javnim uslugama koju propisuje Uredba (EZ) br. 1370/2007 vrlo široka i obuhvaća različite vrste zakonski obvezujućih akata. Na taj se način osigurava obuhvaćanje svih zakonskih situacija u području primjene te Uredbe, čak i kada odnos između nadležnog tijela i operatera nije formalno i izričito izražen u obliku ugovora u najstrožem značenju pojma. Iz tog razloga definicija obuhvaća i ugovore o javnim uslugama koji se sastoje od odluke u obliku pojedinačnog zakonodavnog ili regulatornog akta. Spoj općeg zakonskog akta kojim se obavljanje usluge dodjeljuje operatoru i upravnog akta koji utvrđuje detaljne zahtjeve u pogledu pružanja usluga i načina izračuna naknade za primjenu može, također, sačinjavati ugovor o javnim uslugama. Definicija obuhvaća i odluke koje je donijelo nadležno tijelo navodeći uvjete pod kojima samo tijelo pruža usluge ili povjerava pružanje usluga unutarnjem operateru.

### 2.2.2. Članak 2. točka (l). Obilježja i postupak uspostavljanja općih pravila

Opća su pravila određena člankom 2. točkom (l) kao mjera koja se „bez diskriminacije primjenjuje na sve usluge javnog prijevoza putnika iste vrste na danom zemljopisnom području za koje je odgovorno nadležno tijelo”. Stoga su opća pravila mjere koje se odnose na jednu ili više vrsta usluga javnog željezničkog ili cestovnog prijevoza te koje javna tijela mogu jednostrano nametnuti operaterima javnih usluga na nediskriminirajući način ili mogu biti obuhvaćene ugovorima sklopljenima između nadležnog tijela i operatera javnih usluga. Mjera je ograničena na zemljopisno područje u nadležnosti nadležnog tijela, no ne mora nužno obuhvatiti cijelo zemljopisno područje. Opće pravilo može biti i regionalni ili nacionalni zakon koji se primjenjuje na sve postojeće ili potencijalne prijevozne operatere u regiji ili državi članici. Iz tog razloga ne vode se u vezi s njim s pojedinačnim operatorima javnih usluga. Čak i u slučaju kada se jednostranim aktom nametne opće pravilo, nije isključeno da se potraži savjet od operatera javnih usluga prije uspostavljanja općih pravila, na transparentan i nediskriminirajući način.

### 2.2.3. Članak 3. stavci 2. i 3. Uspostavljanje općih pravila unutar i izvan ugovora o javnim uslugama. Područje primjene općih pravila

U uvodnoj izjavi 17. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 navodi se da „nadležna tijela mogu utvrditi socijalne i kvalitativne kriterije radi održavanja i unapređenja standarda kvalitete za obveze obavljanja javnih usluga, na primjer u vezi s minimalnim radnim uvjetima, pravima putnika, potrebama osoba smanjene pokretljivosti, zaštitom okoliša, sigurnošću putnika i zaposlenika, kao i obvezama iz kolektivnih ugovora i drugim pravima i sporazumima koji se odnose na radna mjesta i socijalnu zaštitu na mjestu pružanja usluge. Da bi se osigurala transparentnost i usporedivi uvjeti tržišnog natjecanja između operatera, i otklonio rizik socijalnog dampinga, nadležna tijela trebaju moći uvesti određene socijalne standarde i standarde kvalitete usluga”.

Države članice i/ili nadležna tijela mogu organizirati javni prijevoz uspostavljajući opća pravila kao što su zakoni, uredbe ili regulatorne mjere. Međutim, u slučaju kada opća pravila uključuju naknadu ili isključivo pravo, postoji dodatna obveza sklapanja ugovora o javnim uslugama u skladu s člankom 3. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1370/2007. Ova obveza ne postoji kada se općim pravilima uspostave maksimalne tarife za sve putnike ili za neke kategorije putnika u skladu s člankom 3. stavkom 2. te Uredbe. U tom slučaju ne postoji obveza sklapanja ugovora o javnim uslugama, a mehanizme naknade moguće je odrediti na nediskriminirajućoj, opće primjenjivoj osnovi.

Nadležno tijelo može donijeti odluku o upotrebi općih pravila radi uspostavljanja socijalnih standarda ili standarda kvalitete u skladu s nacionalnim pravom. Ako je općim pravilima propisana naknada ili ako nadležno tijelo smatra da će radi provedbe općih pravila biti potrebna naknada, u skladu s člancima 4. i 6. te Prilogom Uredbe (EZ) br. 1370/2007, potrebno je sklopiti ugovor ili ugovore o javnim uslugama kojima se određuju obveze i parametri naknade njihovog neto financijskog učinka.

2.2.4. *Članak 3. stavak 3. Obavijest u skladu s pravilima Unije o državnoj potpori o općim pravilima u pogledu maksimalnih tarifa za prijevoz učenika, studenata, vježbenika i osoba smanjene pokretljivosti izvan područja primjene Uredbe (EZ) br. 1370/2007*

Člankom 3. stavkom 3. iz područja primjene Uredbe (EZ) br. 1370/2007 državama članicama dopušta se izuzeće općih pravila o financijskoj naknadi za obveze obavljanja javnih usluga kojima se određuju maksimalne tarife za učenike, studente, vježbenike i osobe smanjene pokretljivosti. Ako država članica donese takvu odluku, nacionalna tijela moraju umjesto toga ocijeniti odredbe o naknadi u skladu s pravilima Ugovora, a posebno one odredbe koje se odnose na državnu potporu. Ako opća pravila predstavljaju državnu potporu, država članica mora obavijestiti Komisiju o tim pravilima u skladu s člankom 108. UFEU-a.

2.2.5. *Članak 2. točka (e) i članak 4. stavak 1. Definicija nadležnih tijela prirode i opsega obveza obavljanja javnih usluga i područja primjene ugovora o javnim uslugama*

Člankom 14. UFEU-a i Protokolom br. 26. o uslugama od općeg interesa koji je priložen UFEU-u utvrđena su opća načela o načinu na koji države članice određuju i pružaju usluge od općeg gospodarskog interesa. U članku 14. UFEU-a navodi se da „Unija i države članice, svaka u okviru svojih ovlasti i u okviru područja primjene Ugovora, vode računa o tome da se takve usluge (od općeg gospodarskog interesa (UOGI)) odvijaju na temelju načela i uvjeta, osobito gospodarskih i financijskih koji im omogućuju ispunjenje njihovih zadataka”. U skladu s Protokolom br. 26. nacionalne, regionalne i lokalne vlasti imaju važnu ulogu i veliku ovlast za pružanje, ugovaranje i organiziranje usluga od općeg gospodarskog interesa prilagođenih, što je više moguće, potrebama korisnika. Zajednička je vrijednost Unije da se uslugama od općeg gospodarskog interesa nastoji postići visoka razina kvalitete, sigurnost, dostupnost, jednaki tretman te promiče opći pristup i prava korisnika. Uredbom (EZ) br. 1370/2007 uređene su mogućnosti država članica da pružaju, ugovaraju i organiziraju usluge od općeg gospodarskog interesa u području javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika. U članku 1. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 navodi se da je njezina svrha „određivanje kako, u skladu s pravilima zakonodavstva Unije, nadležna tijela mogu djelovati u području javnog prijevoza putnika da bi zajamčila pružanje usluga od općeg interesa koje su, među ostalim, brojnije, sigurnije, kvalitetnije ili pružene uz niži trošak od onih koje bi samo tržište moglo ponuditi”. Kako je navedeno u članku 2. točki (e) Uredbe (EZ) br. 1370/2007, obveza obavljanja javne usluge je zahtjev kojim se osigurava da usluge javnog prijevoza putnika od općeg interesa koje operater, kad bi uzeo u obzir samo svoje komercijalne interese, ne bi preuzeo ili ih ne bi preuzeo u istom opsegu ili pod istim uvjetima bez naknade<sup>(1)</sup>. Stoga, u okviru utvrđenom Uredbom (EZ) br. 1370/2007, države članice imaju veliku ovlast za određivanje obveza obavljanja javnih usluga u skladu s potrebama krajnjih korisnika.

U pravilu se, no ne i isključivo, obveze obavljanja javnih usluga odnose na posebne zahtjeve koji su postavljeni operaterima javnih usluga u pogledu, primjerice, učestalosti usluga, kvalitete usluga, a posebno pružanja usluga na manjim međupostajama koje možda nisu komercijalno privlačne te na ranjutarnje i kasne večernje vlakove. Kao ilustrativni primjer, Komisija smatra da usluge koje se svrstavaju u javne usluge moraju obuhvatiti građane ili moraju biti u interesu cjelokupnog društva. Nadležna tijela određuju prirodu i opseg obveza obavljanja javnih usluga poštujući opća načela Ugovora. Radi postizanja ciljeva Uredbe, što znači osigurati sigurne, financijski isplative usluge putničkog prijevoza visoke kvalitete, nadležna tijela moraju nastojati ostvariti gospodarski i financijski održive usluge. U kontekstu ugovaranja

<sup>(1)</sup> Ovaj je pristup u skladu s općim pristupom Komisije uslugama od općeg gospodarskog interesa u ostalim sektorima. Vidi posebno točku 48. Komunikacije Komisije o primjeni pravila Europske unije o državnim potporama na naknadu za obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa (SL C 8, 11.1.2012., str. 4.).

kako je određen člankom 3. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1370/2007, obje ugovorne strane mogu očekivati poštovanje svojih prava te moraju ispuniti svoje ugovorne obveze. Ova prava i obveze obuhvaćaju financijska prava i obveze. Zemljopisno područje primjene ugovora o javnim uslugama trebalo bi omogućiti nadležnim tijelima optimizaciju isplativosti usluga javnog prijevoza koje se obavljaju pod njihovom odgovornošću, uključujući, gdje je primjenjivo, učinke na lokalnu, regionalnu, podnacionalnu mrežu. Postizanjem učinaka na mrežu postižu se financijski isplative usluge javnog prijevoza zbog unakrsnog financiranja između usluga koje pokrivaju i više od troška i usluga koje ne pokrivaju trošak. Na taj bi način tijela mogla ostvariti uspostavljene ciljeve politike prijevoza jamčeći, gdje je primjenjivo, uvjete za učinkovitu i pravednu konkurenciju u mreži, primjerice, potencijalno za neke usluge brzih željeznica.

#### 2.2.6. Članak 2. točka (f) i članak 3. stavak 1. Definicija prirode i opsega isključivih prava radi usklađenosti s pravom Unije

U skladu s člankom 3. stavkom 1. ugovor o javnim uslugama mora se sklopiti ako nadležno tijelo odluči dodijeliti operateru isključivo pravo i/ili naknadu u zamjenu za ispunjavanje obveza obavljanja javnih usluga. Isključivo je pravo određeno člankom 2. točkom (f) kao „pravo operatera javne usluge na obavljanje pojedinih usluga javnog prijevoza putnika na određenoj liniji ili mreži odnosno na određenom području, isključujući sve druge takve operatere”. Ovo se pravo može uspostaviti zakonodavnim, regulatornim ili upravnim instrumentom. Često se u ugovoru o javnim uslugama pobliže navode uvjeti ostvarenja prava, a posebno zemljopisno područje primjene i trajanje isključivog prava. Isključivim se pravom štiti prijevoznik od natjecanja s ostalim operaterima na određenom tržištu utoliko što niti jedan drugi prijevoznik ne smije pružati istu uslugu. Međutim, države članice mogu dodijeliti određena prava koja se ne čine isključivima, no, ustvari, kroz zakonska pravila ili upravnu praksu sprječavaju ostale prijevoznike da sudjeluju na tržištu. Na primjer, upravno rješenje kojim se odobrava obavljanje usluga javnog prijevoza prema kriterijima s obzirom na poželjan obujam i kvalitetu takvih usluga može, u praktičnom smislu, utjecati na ograničavanje broja operatera na tržištu. Komisija smatra da pojam isključivog prava iz Uredbe (EZ) br. 1370/2007 obuhvaća i drugu situaciju.

Radi omogućivanja nesmetanog funkcioniranja unutarnjeg tržišta usluga javnog prijevoza nadležna bi tijela trebala precizno odrediti isključiva prava kao prava kojima se ne prelazi ono što je potrebno za pružanje zahtijevane gospodarske zaštite u pogledu predmetnih usluga, istodobno ostavljajući prostor, gdje je moguće, za ostale vrste usluga. U tom se kontekstu u uvodnoj izjavi 8. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 navodi da „tržištima prijevoza putnika koja su deregulirana i u kojima nema isključivih prava potrebno je dopustiti da sačuvaju svoja obilježja i način djelovanja u onoj mjeri u kojoj su sukladni zahtjevima Ugovora”. Međutim, Komisija želi istaknuti da, čak i u dereguliranom sustavu, uvođenje ugovornih odnosa radi promicanja dostupnosti usluga prijevoza autobusom određenom dijelu stanovništva predstavlja obvezu obavljanja javnih usluga. Ova je obveza obuhvaćena Uredbom (EZ) br. 1370/2007 <sup>(1)</sup>.

Ako se primjene svi uvjeti primjene Uredbe (EZ) br. 1370/2007, uključujući uvjet kojim operater javnog prijevoza ostvaruje korist od isključivog prava, ugovor o javnim uslugama može se izravno sklopiti, primjerice, u slučaju ugovora male vrijednosti te kada se radi o malim i srednjim operaterima ako su ispunjeni uvjeti iz članka 5. stavka 4.

#### 2.2.7. Članak 4. stavak 4. Uvjeti pod kojima se može odobriti 50 % produljenje trajanja ugovora o javnim uslugama

U članku 4. stavku 3. navodi se da je maksimalno trajanje ugovora o javnim uslugama „10 godina za usluge gradskog i međugradskog autobusnog prijevoza, te 15 godina za usluge željezničkog prijevoza putnika ili drugim vrstama prijevoza tračnicama”. Člankom 4. stavkom 4. dopušta se produljenje trajanja ugovora o

<sup>(1)</sup> Vidi odluku Komisije br. 588/2002 – Ujedinjena Kraljevina, BSO – Potpora za međugradske usluge prijevoza autobusom.

javnim uslugama za 50 %, ako je potrebno, uzimajući u obzir uvjete amortizacije imovine. Takvo se produljenje može odobriti ako operater javne usluge unosi imovinu koja je znatna u odnosu na ukupnu imovinu potrebnu za obavljanje usluga putničkog prijevoza obuhvaćenih ugovorom o javnim uslugama te se uglavnom povezuje s uslugama putničkog prijevoza obuhvaćenima ugovorom.

Način tumačenja ova dva uvjeta zavisi od posebnih okolnosti svakog slučaja. Kako se naglašava u uvodnoj izjavi 15. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 „dugoročni ugovori mogu dovesti do sprečavanja pristupa tržištu dulje nego što je potrebno, tako umanjujući koristi od pritiska konkurencije. Da bi se smanjilo narušavanje tržišnog natjecanja, ali i zaštitila kvaliteta usluga, ugovori o javnim uslugama trebaju biti ograničenog trajanja”. K tome, u slučaju dugoročnih ugovora postaje teško ispravno raspodijeliti rizike između operatera i tijela zbog sve većih neizvjesnosti. S druge strane, u uvodnoj izjavi 15. objašnjava se da „ako operater javne usluge mora ulagati u imovinu s izvanrednim razdobljem amortizacije, te u slučaju najudaljenijih regija kako je propisano u članku 349. UFEU-a, zbog njihovih posebnih svojstva i ograničenja, nužno je predvidjeti produljenje ugovora o javnim uslugama za još najviše polovinu njihovog početnog trajanja”.

Pri donošenju odluke o produljenju trajanja ugovora o javnim uslugama za 50 % potrebno je uzeti u obzir sljedeće čimbenike: ugovorom o javnim uslugama operater se mora obvezati na investiranje u imovinu kao što su željeznički vozni park, pogoni za održavanje ili infrastrukturu s iznimno dugim razdobljem amortizacije.

Uobičajeno je da nadležno tijelo odluči o produljenju trajanja ugovora prije sklapanja novog ugovora. Ako se donosi odluka o produljenju tijekom trajanja ugovora jer planirane investicije u novi željeznički vozni park nisu provedene na početku ugovornog razdoblja, nego, primjerice, zbog tehničkih razloga, u kasnijoj fazi, potrebno je jasno navesti tu mogućnost u natječajnoj dokumentaciji, a uvjeti naknade trebali bi primjereno odražavati ovu opciju. U svakom slučaju, ukupno produljenje ugovora ne smije prelaziti 50 % trajanja određenog člankom 4. stavkom 4.

#### 2.2.8. Članak 4. stavak 5. Opcije dostupne nadležnim tijelima u slučaju izmjene operatera, kada se žele poduzeti mjere zaštite radnika

Člankom 4. stavkom 5. predviđa se da „ne dovodeći u pitanje nacionalno pravo i pravo Zajednice, uključujući kolektivne ugovore između socijalnih partnera, nadležna tijela mogu od odabranog operatera javne usluge zahtijevati da radnicima koji su prethodno zaposleni radi pružanja usluge dodijeli prava koja bi imali da je postojao prijenos u smislu Direktive 2001/23/EZ od 12. ožujka 2001. o usklađivanju zakonodavstva država članica u odnosu na zaštitu prava zaposlenika kod prijenosa poduzeća, pogona ili dijelova poduzeća ili pogona<sup>(1)</sup>. Ako nadležna tijela zahtijevaju da se operateri javnih usluga usklade s određenim društvenim standardima, u okviru ponuda za nadmetanje i ugovora o javnim uslugama trebaju se navesti dotični radnici i pružiti transparentne pojedinosti njihovih ugovornih prava i uvjeta pod kojima se zaposlenici smatraju povezanim s uslugama”.

U skladu s načelom supsidijarnosti i uvodnim izjavama 16. i 17., u području zaštite radnika, nadležna tijela u osnovi imaju na raspolaganju sljedeće opcije:

- i. Ne poduzimati nikakvu određenu radnju. U ovom se slučaju prava zaposlenika kao što je premještaj zaposlenika mogu dodijeliti isključivo ako su ispunjeni uvjeti za primjenu Direktive 2001/23/EZ, primjerice, u slučaju prijenosa značajne materijalne imovine kao što je željeznički vozni park<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> SL L 82, 22.3.2001., str. 16.

<sup>(2)</sup> U skladu sa sudskom praksom Suda Europske unije Direktiva 2001/23/EZ primjenjuje se na prijenos poduzeća nakon postupka nadmetanja u vezi sa sklapanjem ugovora o javnim uslugama. U djelatnosti koja se temelji na materijalnoj imovini kao što je prijevoz autobusom ili željeznicom, Direktiva se primjenjuje ako je prenesena značajna materijalna imovina. Postojanje prijenosa u smislu Direktive 2001/23/EZ ne isključuje činjenica da vlasništvo nad materijalnom imovinom koju je prethodno koristio prenositelj, a preuzeo preuzimatelj nije prenijeto, na primjer u slučaju kada materijalna imovina koju je preuzeo novi izvođač radova nije pripadala njegovom prethodniku, već naručitelju; u vezi s tim vidi Memorandum Komisije o pravima radnika u slučajevima prijenosa poduzeća na stranici: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langId=en&intPageId=208>



- ii. Zatražiti premještaj radnika koji su prethodno zaposleni radi pružanja usluge s pravima koja bi imali, bez obzira da li se primjenjuje Direktiva 2001/23/EZ, ako je došlo do prijenosa u smislu Direktive 2001/23/EZ. U uvodnoj izjavi 16. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 objašnjava se da „ova Direktiva ne sprečava države članice da zaštite one uvjete prijenosa prava zaposlenika koji nisu obuhvaćeni Direktivom 2001/23/EZ i na taj način, ako je to prikladno, uzmu u obzir socijalne standarde ustanovljene nacionalnim zakonima i drugim propisima odnosno kolektivnim ugovorima ili sporazumima između socijalnih partnera”.
- iii. Zatražiti od operatera javnog prijevoza poštivanje određenih socijalnih standarda za sve radnike koji pružaju usluge javnog prijevoza „da bi se osigurala transparentnost i usporedivi uvjeti tržišnog natjecanja između operatera, i otklonio rizik socijalnog dumpinga” kako je utvrđeno uvodnom izjavom 17. Uredbe (EZ) br. 1370/2007. Na primjer, ovi bi se standardi mogli odnositi na kolektivni sporazum na razini poduzeća ili kolektivni sporazum za relevantni segment tržišta.
- iv. Primijeniti kombinaciju opcije ii. i opcije iii.

Ako traže premještaj radnika ili žele uvesti određene socijalne standarde, nadležna tijela imaju obvezu radi osiguranja transparentnosti uvjeta zapošljavanja precizno odrediti ove obveze u natječajnoj dokumentaciji i ugovorima o javnim uslugama.

#### 2.2.9. Članak 5. stavak 2. točka (e). *Uvjeti podugovaranja u slučaju ugovora o javnim uslugama koje podugovara unutarnji operater*

Ugovori o javnim uslugama koji su sklopljeni izravno s unutarnjim operaterom mogu se podugovoriti pod strogim uvjetima. U tom slučaju, a u skladu s člankom 5. stavkom 2. točkom (e) unutarnji operater mora sam pružati „glavninu” usluga javnog prijevoza putnika. Tom odredbom zakonodavac namjerava izbjeći da pojam „unutarnjeg operatera” koji je pod kontrolom nadležnog tijela bude lišen značenja budući da bi, u protivnom slučaju, unutarnjem operateru bilo dopušteno ustupiti ugovor za sve ili za značajni dio usluga prijevoza drugom subjektu. Stoga je cilj da se člankom 5. stavkom 2. točkom (e) izbjegne stvaranje lažnih unutarnjih operatera. Pružanje usluga javnog prijevoza putnika unutarnjim operaterom iznimka je od načela utvrđenog člankom 5. stavkom 3. prema kojemu se ugovori o javnim uslugama sklapaju „na temelju konkurentnog postupka nadmetanja”. U skladu s uvodnom izjavom 7. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 „uvođenje uređenog tržišnog natjecanja između operatera vodi do privlačnijih i inovativnijih usluga po nižim cijenama”. Ne dovodeći u pitanje analizu slučajeva razumno je smatrati da je za podugovaranje više od trećine usluga javnog prijevoza potrebno čvrsto opravdanje, a posebno imajući u vidu ciljeve članka 5. stavka 2. točke (e) kako je objašnjeno. Uobičajeno je iskazati ove prijevozne usluge navodeći vrijednost. U svakom slučaju, unutarnji operater mora provesti podugovaranje poštujući relevantno zakonodavstvo o javnoj nabavi.

Naposljetku, Uredbom (EZ) br. 1370/2007 ne sprečava se određivanje u ugovoru o javnim uslugama minimalnog postotka usluga prijevoza u vrijednosti koje će operater podugovoriti na temelju ugovora o javnim uslugama. Ovo se može odrediti u ugovoru ako se poštuju odredbe te Uredbe, a posebno one o maksimalnom postotku ugovora o javnim uslugama koji se može podugovoriti.

### 2.3. Sklapanje ugovora o javnim uslugama

U ovom se poglavlju navode interpretativne smjernice za niz odredbi u vezi sa sklapanjem ugovora o javnim uslugama. Smjernice obuhvaćaju uvjete pod kojima se ugovori o javnim uslugama mogu izravno sklopiti te postupovne pretpostavke u pogledu konkurentnog postupka nadmetanja radi sklapanja ugovora.

#### 2.3.1. Članak 5. stavak 2. točka (b). *Uvjeti pod kojim se ugovor o javnim uslugama može izravno sklopiti s unutarnjim operaterom*

Uredbom (EZ) br. 1370/2007 dopušta se lokalnim nadležnim tijelima da sami pružaju usluge javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika ili izravno sklope ugovor o javnim uslugama s unutarnjim operaterom. Međutim, ako se odluče za drugu opciju, moraju poštovati niz strogih pravila i uvjeta određenih člankom 5. stavkom 2. Komisija napominje sljedeće:

- i. Člankom 5. stavkom 2. predviđa da nadležno lokalno tijelo ili skupina takvih tijela koja pružaju integrirane usluge javnog prijevoza putnika mogu izravno sklopiti ugovor o javnim uslugama. To znači da se usluge javnog prijevoza putnika na temelju ugovora koji je skupina nadležnih lokalnih tijela izravno sklopila moraju, s zemljopisnog, prijevoznog ili tarifnog gledišta, integrirati u područje za koje je ta skupina tijela nadležna. Komisija također smatra da bi se zemljopisno područje tih usluga koje se pružaju u okviru odgovornosti nadležnog lokalnog tijela ili skupine tijela trebalo odrediti na način da, u pravilu, te lokalne usluge služe potrebama gradske aglomeracije i/ili ruralnih područja.
- ii. U svakom slučaju, potrebno je poštovati pravila nadležnog tijela određena člankom 2. točkom (j) i člankom 5. stavkom 2. o nadzoru unutarnjeg operatera. Unutarnji operater mora biti „zasebna pravna osoba nad kojom lokalno nadležno tijelo [...] ima nadzor sličan onom nad vlastitim službama”. Člankom 5. stavkom 2. točkom (a) utvrđuje se skup kriterija koje treba uzeti u obzir pri ocjenjivanju provodi li nadležno tijelo učinkoviti nadzor nad unutarnjim operaterom. Kriteriji su „stupanj zastupljenosti u upravnim, upravljačkim ili nadzornim tijelima, s tim povezane pojedinosti u osnivačkim aktima, vlasništvo, stvarni utjecaj i nadzor nad strateškim odlukama i pojedinačnim odlukama uprave”. Ocjena nadzora mora se temeljiti na svim kriterijima ako su relevantni.
- S obzirom na kriterij vlasništva Uredbom (EZ) br. 1370/2007 ne zahtijeva se od nadležnih tijela posjedovanje 100 % vlasništva u unutarnjem operateru. Ovo, primjerice, može biti relevantno u slučajevima javno-privatnih partnerstva. U tom pogledu u okviru Uredbe (EZ) br. 1370/2007 „unutarnji” operater tumači se šire nego u praksi Suda Europske unije <sup>(1)</sup>. Međutim, učinkoviti nadzor kojeg provodi nadležno tijelo mora se dokazati drugim kriterijima kako je navedeno u članku 5. stavku 2. točki (a).
- iii. Radi smanjenja narušavanja tržišnog natjecanja, u članku 5. stavku 2. točki (b) zahtijeva se da prijevozne djelatnosti unutarnjih operatera i svakog tijela ili tijela pod njihovim nadzorom budu ograničene na zemljopisno područje koje nadzire nadležno tijelo ili lokalno nadležno tijelo. Stoga, ovaj operater ili tijela ne mogu sudjelovati u konkurentnim natjecajnim postupcima u vezi s pružanjem usluga javnog prijevoza putnika koje se organiziraju izvan područja nadležnog tijela. Članak 5. stavak 2. točka (b) namjerno je sastavljen da obuhvati široki smisao radi sprječavanja stvaranja korporativnih struktura kojima je cilj zaobići zemljopisno ograničenje. Ne dovodeći u pitanje odredbe o prugama koje izlaze iz tog područja kako je navedeno u točki v. Komisija će biti vrlo stroga pri primjeni odredbe o zemljopisnom ograničenju, a posebno u slučaju kada lokalno nadležno tijelo nadzire i unutarnjeg operatera i drugo tijelo koje pruža usluge prijevoza.
- iv. Po analogiji sa sudskom praksom u pogledu javne nabave i koncesija kojom se određuje da djelatnosti unutarnjeg operatera ne bi trebale biti „usmjerene na tržište” <sup>(2)</sup>, potrebno je tumačiti uvjet članka 5. stavka 2. točke (b) da „unutarnji operateri [...] obavljaju svoje djelatnosti javnog prijevoza putnika unutar područja lokalnog nadležnog tijela, [...] i da ne sudjeluju u konkurentnim javnim nadmetanjima povezanima s pružanjem usluga javnog prijevoza putnika organiziranih izvan područja lokalnog nadležnog tijela” na sljedeći način: unutarnji operater ili subjekt pod utjecajem unutarnjeg operatera ne smiju obavljati usluge javnog prijevoza putnika, uključujući kao podizvođač, ili sudjelovati u postupku nadmetanja izvan područja nadležnog tijela koje je unutar Unije, ili drugdje u svijetu uslijed mogućeg neizravnog učinka na unutarnje tržište.
- v. Člankom 5. stavkom 2. točkom (b) dopušta se unutarnjem operateru da obavlja usluge na „mogućim prugama koje izlaze iz tog područja ili druge pojedinačne usluge tih djelatnosti koje zadiru na područje susjednih lokalnih nadležnih tijela”. Ovom se odredbom omogućava određena fleksibilnost olakšavajući prijevoz između susjednih regija. Stoga, u određenoj mjeri, unutarnji operateri mogu obavljati usluge

<sup>(1)</sup> Slučaj C-324/07 – *Coditel Brabant SA v Commune d’Uccle i Région de Bruxelles-Capitale*, ECR 2008 I-8457, stavak 30.

<sup>(2)</sup> Sudska praksa u vezi s „unutarnjim” poduzećem ne odnosi se na uvjet kojim se brani da poduzeće sudjeluje u konkurentnim nadmetanjima izvan područja nadležnog tijela. Međutim, sudska je praksa jasno pokazala da poduzeće koje postane usmjereno na tržište oslabljuje općinski nadzor. (vidi Predmet C-458/03 *Parking Brixen GmbH v Gemeinde Brixen i Stadtwerke Brixen AG* [2005] ECR I-08585.)

izvan područja njihove lokalne nadležnosti. Radi ocjenjivanja jesu li usluge iz ugovora o javnim uslugama sukladne ovoj odredbi potrebno je primijeniti sljedeće kriterije: spajaju li te usluge područje predmetnog nadležnog tijela sa susjednim područjem i jesu li dopunska umjesto glavna djelatnost javnog prijevoza iz ugovora o javnim uslugama. Komisija će ocijeniti jesu li djelatnosti javnog prijevoza sekundarne prirode uspoređujući njihov obujam u cestovnim ili željezničkim km s ukupnim obujmom djelatnosti javnog prijevoza obuhvaćenih ugovorom (ugovorima) unutarnjeg operatera.

### 2.3.2. Članak 5. stavak 3. Postupovne pretpostavke konkurentnog nadmetanja za ugovore o javnim uslugama

Člankom 5. stavkom 3. određuje se da, ako se nadležno tijelo opredijelilo za treću stranu da pruža usluge javnog prijevoza putnika, a koja nije njihov unutarnji operater, ugovor o javnim uslugama sklapa se u pravednom, otvorenom, transparentnom i nediskriminativnom konkurentnom postupku nadmetanja.

Člankom 5. stavkom 3. predviđa se malo ostalih pojedinosti uvjeta pod kojima bi se trebalo organizirati konkurentni postupak nadmetanja. Kako je objašnjeno u točki 2.4.1., postupak sklapanja ugovora mora se osmisлити tako da se stvore uvjeti za učinkovito tržišno natjecanje. Primjena općih načela Ugovora kao što su načelo transparentnosti i nediskriminativnosti podrazumijeva, primjerice, da se kriteriji ocjenjivanja u pogledu odabira ponuda moraju objaviti s natječajnom dokumentacijom. Ako država članica želi, može primijeniti detaljnija postupovna pravila zakonodavstva Unije o javnoj nabavi kao što su direktive 2014/24/EU i 2014/25/EU ili Direktivu 2014/23/EU o koncesijama, iako se to ne zahtijeva.

Međutim, u skladu s člankom 5. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 1370/2007, nakon predizbora ponuda, nadležno tijelo može odlučiti voditi pregovore s predizabranim stranama u slučaju posebnih ili složenih zahtjeva. To može biti, primjerice, kada operateri koji podnose ponudu moraju osmisлити tehnološki inovativna prijevozna rješenja kako bi udovoljili zahtjevima natječajne dokumentacije. Ipak, i u slučaju predizbora i pregovaranja, postupak izbora i sklapanja ugovora mora biti u skladu s uvjetima utvrđenim člankom 5. stavkom 3.

Kako bi se potencijalnim ponuditeljima omogućila pravednost i ravnopravnost, razdoblje između pokretanja konkurentnog postupka nadmetanja i podnošenja ponuda te razdoblje između pokretanja konkurentnog postupka nadmetanja i početka obavljanja usluga prijevoza primjerne je i razumne duljine.

Kako bi konkurentni postupak nadmetanja bio što transparentniji, nadležna bi tijela trebala dostaviti potencijalnim ponuditeljima sve relevantne tehničke i financijske podatke, uključujući informacije o raspodjeli prihoda i rashoda ako su dostupne, radi lakše pripreme ponuda. Međutim, ovom se informacijom danom na raspolaganje ne smije narušiti zakonita zaštita komercijalnih interesa trećih strana. Željeznička poduzeća, upravitelji željezničke infrastrukture i sve ostale relevantne strane trebale bi staviti na raspolaganje nadležnim tijelima odgovarajuće točne podatke kako bi im omogućili udovoljenje obvezi informiranosti.

### 2.3.3. Članak 5. stavak 4. Uvjeti pod kojima nadležno tijelo može izravno sklopiti ugovor o javnim uslugama kada se radi o manjem obujmu ugovora ili manjem i srednjem poduzetniku

U slučaju izravnog sklapanja ugovora o javnim uslugama male vrijednosti ili s malim, ili srednjim poduzetnikom (članak 5. stavak 4.), nadležno tijelo može izravno sklopiti ugovor bez konkurentnog postupka nadmetanja. Ugovor o javnim uslugama smatra se male vrijednosti ako je njegova prosječna godišnja vrijednost manja od 1 000 000 EUR, odnosno ako se odnosi na manje od 300 000 prevezenih kilometara usluga javnog prijevoza putnika godišnje. Mali ili srednji poduzetnik je poduzeće koje posluje s najviše 23 vozila. U tom se slučaju granične vrijednosti mogu povisiti na manje od 2 000 000 EUR procijenjene prosječne godišnje vrijednosti, ili na manje od 600 000 prevezenih kilometara usluga javnog prijevoza putnika godišnje.

Granične vrijednosti za male i srednje poduzetnike određene pojmom „vozila” ukazuju da je ta odredba usmjerena na autobusni prijevoz, a ne na prijevoz tramvajem, podzemnom željeznicom ili vlakom. Odredba o graničnoj vrijednosti od 23 vozila mora se tumačiti na restriktivan način radi izbjegavanja zlouporabe izvanrednog značaja članka 5. stavka 4.. Stoga je pojam „vozila koja prometuju” potrebno tumačiti u odnosu na ukupni broj vozila kojima prometuje operater javnog prijevoza, a ne broj vozila koja prometuju radi obavljanja usluga obuhvaćenih određenim ugovorom o javnim uslugama.

Međutim, nacionalni zakonodavac može donijeti odluku kojom obvezuje nadležno tijelo da primijeni na takve slučajeve pravilo kojim bi se ugovori o javnim uslugama trebali sklapati u pravednom, otvorenom, transparentnom i nediskriminativnom konkurentnom postupku nadmetanja.

*2.3.4. Članak 5. stavak 4. Mogućnost država članica da odrede niže granične vrijednosti kojima se dopušta izravno sklapanje ugovora kada se radi o manjem obujmu ugovora ili manjem i srednjem poduzetniku*

U onoj mjeri u kojoj se člankom 5. stavkom 4. dopušta državama članicama i. da obvežu svoja nadležna tijela na primjenu pravila po kojim bi se ugovori o javnim uslugama trebali sklapati u pravednom, otvorenom, transparentnom i nediskriminativnom konkurentnom postupku nadmetanja kada se radi o ugovoru manje vrijednosti ili manjim i srednjim operaterima, države članice mogu također odlučiti ii. sniziti granične vrijednosti utvrđene tom odredbom o izravnom sklapanju takvih ugovora ili iii. primijeniti granične vrijednosti propisane člankom 5. stavkom 4. Uredbe 1370/2007.

*2.3.5. Članak 5. stavak 6. Željezničke prijevozne usluge koje se mogu ugovoriti izravnim postupkom*

Člankom 5. stavkom 6. dopušta se nadležnim tijelima izravno sklapanje ugovora o javnim uslugama željezničkog prijevoza „izuzevši druge vrste prijevoza tračnicama kao što su podzemna željeznica ili tramvaji”.

Ugovorima o pružanju usluga od općeg gospodarskog interesa koje tijelo javne vlasti sklopi s trećom stranom trebaju se poštivati opća načela Ugovora, kao što su transparentnost i jednaki tretman<sup>(1)</sup>. Ugovori sklopljeni izravno na temelju članka 5. stavka 6. nisu oslobođeni obveze usklađivanja s ovim načelima Ugovora. Ovo je razlog zbog kojeg se Uredbom (EZ) br. 1370/2007 zahtijeva, poglavito člankom 7. stavcima 2. i 3. da nadležna tijela objave određene informacije o izravnom sklapanju ugovora o javnim uslugama prijevoza željeznicom najmanje jednu godinu prije i jednu godinu nakon sklapanja ugovora.

Restriktivno se mora primijeniti i iznimka od općeg pravila za konkurentni postupak sklapanja ugovora. Usluge koje zamjenjuju željeznicu, primjerice, gradski i međugradski autobusni prijevoz, te koje se mogu ugovoriti s operaterom javnih usluga u slučajevima prekida pružanja usluga željezničke mreže ne smatraju se uslugama željezničkog prijevoza te, stoga, nisu obuhvaćene člankom 5. stavkom 6. Iz tog razloga zahtijeva se da se podugovaranje usluga koje zamjenjuju željeznicu kao što su gradski i međugradski autobusni prijevoz provede u skladu s relevantnim zakonodavstvom u području javne nabave.

Primjenjujući odgovarajuće kriterije, od slučaja do slučaja, potrebno je ocijeniti da li se odredba o izuzimanju iz članka 5. stavka 6. odnosi na određene vrste gradskog ili prigradskog željezničkog prijevoznog sustava kao što je S-Bahn (u Austriji, Njemačkoj i Danskoj) i RER (u Francuskoj), ili načine prijevoza slične „drugim vrstama prijevoza tračnicama” (na primjer, podzemna željeznica ili usluge tramvaja) kao što su usluge tramvaj-vlak te određene automatizirane željezničke usluge koje se obavljaju koristeći optički sustav navođenja. To posebno ovisi o čimbenicima kao što su pitanje jesu li predmetni sustavi uobičajeno kompatibilni i/ili dijele li infrastrukturu s klasičnom željezničkom mrežom. Iako se za usluge tramvaj-vlak koristi željeznička infrastruktura, one se zbog njihovih posebnih svojstava svejedno trebaju smatrati „drugim vrstama prijevoza tračnicama”.

*2.3.6. Izmjene ugovora o javnim uslugama*

Ako je potrebno izmijeniti ugovor o javnim uslugama tijekom njegovog trajanja, na primjer ako je potrebno prilagoditi obujam usluga prijevoza i odgovarajući iznos naknade zbog proširenja linije podzemne željeznice, postavlja se pitanje treba li nadležno tijelo pokrenuti novi postupak sklapanja ugovora ili se taj ugovor može izmijeniti bez sklapanja novog ugovora.

Sud je smatrao da u slučaju manjih izmjena kojima se ne mijenjaju bitne odredbe nije nužno sklapanje novog ugovora kako bi se osiguralo postupanje u skladu s općim načelima Ugovora kao što su

<sup>(1)</sup> Vidi, na primjer, uvodnu izjavu 20. Uredbe (EZ) br. 1370/2007: „Ako tijelo javne vlasti odluči povjeriti uslugu od općeg interesa trećoj strani, ono mora odabrati operatera javne usluge u skladu s pravom Zajednice o javnim ugovorima i koncesijama, kako je utvrđeno u člancima od 43. do 49. Ugovora, i načelima transparentnosti i jednakog tretmana”.

transparentnost i nediskriminativnost i da može biti dovoljna jednostavna izmjena ugovora <sup>(1)</sup>. U skladu sa Sudom, za znatne izmjene bitnih odredbi ugovora o koncesiji za usluge ili ugovorima koji podliježu direktivama o javnoj nabavi u nekim slučajevima potrebno je sklapanje novog ugovora kako bi se osigurala transparentnost postupaka i jednako postupanje prema ponuditeljima. To je posebno slučaj ako se nove odredbe znatno razlikuju od izvornog ugovora i kao takve stoga dokazuju namjeru strana da ponovno dogovore osnovne uvjete tog ugovora.

U skladu sa Sudom, izmjena ugovora za vrijeme njegovog trajanja može se smatrati bitnom ako se njome uvode uvjeti kojima bi se, da su bili dijelom prvotnog postupka sklapanja ugovora, omogućilo prihvaćanje i drugih ponuđača osim onih prvotno prihvaćenih ili kojima bi se omogućilo prihvaćanje ponude koja je drugačija od prvotno prihvaćene ponude.

U nedostatku specifičnih odredbi Uredbe (EZ) br. 1370/2007, načela prethodno navedene sudske prakse u potpunosti se primjenjuju na izmjene ugovora o javnim uslugama obuhvaćenih tom Uredbom. Kako bi se odredilo što predstavlja manje izmjene potrebna je ocjena od slučaja do slučaja koja se temelji na objektivnim kriterijima <sup>(2)</sup>.

#### 2.4. Naknada za javnu uslugu

Pravilima o naknadi utvrđenim Uredbom (EZ) br. 1370/2007 osigurava se da ne dođe do isplate prekomjerne naknade i usklađivanje s pravilima Ugovora. Ona obuhvaćaju i poimanja razumne dobiti i učinkovitog poticaja, pitanja unakrsnog financiranja komercijalnih djelatnosti naknadom plaćenom za obveze obavljanja javnih usluga i pitanja nedostatne naknade *te ex ante* i *ex post* postupaka istrage koje je Komisija provela u vezi s naknadom za javne usluge.

##### 2.4.1. Članak 4. stavak 1. i članak 5. stavak 3. Izbjegavanje prekomjerne naknade kada se ugovor o javnim uslugama sklapa na temelju otvorenog i konkurentnog postupka nadmetanja

Za razliku od ostalih gospodarskih sektora, članak 106. stavak 2. UFEU-a ne primjenjuje se na slučajeve u kojima se naknada plaća za obveze obavljanja javnih usluga u kopnenom prometu. Ta je naknada pak obuhvaćena člankom 93. UFEU-a. U skladu s time, pravila se Unije u vezi s naknadom za usluge od općeg gospodarskog interesa <sup>(3)</sup> koje se temelje na članku 106. stavku 2. UFEU-a ne primjenjuju na kopneni promet <sup>(4)</sup>.

U slučaju usluga javnog željezničkog i cestovnog prijevoza, ako je naknada plaćena u skladu s Uredbom (EZ) br. 1370/2007, takva je naknada usklađena s unutarnjim tržištem i izuzima se od obveze prethodne obavijesti iz članka 108. stavka 3. UFEU-a u skladu s člankom 9. stavkom 1. te Uredbe.

Tom pretpostavkom o usklađenosti i izuzeću od obveze obavješćivanja ne postavlja se pitanje mogućeg značaja državne potpore za naknadu plaćenu za pružanje usluga javnog prijevoza. Kako ne bi bila dijelom državne potpore, takva bi naknada trebala udovoljiti četirima uvjetima utvrđenim Europskim sudom u presudi u slučaju Altmark <sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Predmet C-337/98 *Komisija protiv Francuske* [2000] ECRL-I8377, stavci 44. i 46., Predmet C-454/06 *pressetext Nachrichtenagentur* [2008] ECR-I4401, stavak 34.) i Predmet C-91/08 *Wall AG* [2010] ECR I-02815, stavci 37. i 38.

<sup>(2)</sup> U predmetu *Wall AG*, Sud je istaknuo da promjena podizvođača, čak i ako je ugovorom predviđena mogućnost promjene, u iznimnim slučajevima može predstavljati bitnu izmjenu jedne od osnovnih odredbi ugovora o koncesiji ako je korištenje jednog podizvođača umjesto drugoga bio, s obzirom na posebna obilježja predmetnih usluga, odlučujući čimbenik za sklapanje ugovora, što je u svakom slučaju dužan ustanoviti sud pred kojim se vodi predmet.

<sup>(3)</sup> Poglavitito, Odluka Komisije o primjeni članka 106. stavka 2. UFEU na državne potpore u obliku naknada za pružanje javnih usluga koje se dodjeljuju određenim poduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa (SL L 7, 11.1.2012., str. 3.) i Okvir Unije za državnu potporu u obliku naknade za javne usluge (SL C 8, 11.1.2012., str. 15.).

<sup>(4)</sup> Međutim, Uredba Komisije (EU) br. 360/2012 o primjeni članaka 107. i 108. na potpore male vrijednosti koje se dodjeljuju u obliku naknada određenim poduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa (SL L 114, 26.4.2012, str. 8.) ne primjenjuje se na kopneni promet.

<sup>(5)</sup> Slučaj C-280/00 – *Altmark Trans GmbH i Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, ECR [2003] I-7747. Vidi posebno točku 48. Komunikacije Komisije o primjeni pravila Europske unije o državnim potporama na naknadu za obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa (SL C 8, 11.1.2012., str. 4.).

U smislu članka 5. stavka 3. otvorenim, transparentnim i nediskriminativnim konkurentnim postupkom nadmetanja smanjiti će se naknada za javne usluge koju nadležna tijela trebaju platiti pružatelju usluga radi doseganja razine javne usluge koja je zadana u natječaju, na taj način sprječavajući prekomjernu naknadu. U tom slučaju ne postoji potreba za primjenom detaljnih pravila o naknadi utvrđenih u prilogu.

Kako bi bili u skladu s člankom 5. stavkom 3., postupke javne nabave mora se osmisлити tako da se stvore uvjeti za učinkovito tržišno natjecanje. Točna se obilježja natječaja mogu razlikovati u skladu s člankom 5. stavkom 3. čime se dopušta, primjerice, određeni prostor za pregovaranje između nadležnog tijela i poduzeća koja su podnijela ponudu u natječajnom postupku. Međutim, ti pregovori moraju biti pravedni i poštovati načela transparentnosti i nediskriminativnosti. Na primjer, protivno je načelima transparentnosti i nediskriminativnosti iz članka 5. stavka 3. isključivo voditi pregovore bez prethodne objave obavijesti o nabavi. Stoga takav postupak nije u skladu s člankom 5. stavkom 3. Slično tome i postupak nadmetanja osmišljen na takav način da se njime nepropisno ograničava broj potencijalnih ponuditelja nije u skladu s člankom 5. stavkom 3. U tom kontekstu nadležna bi tijela trebala biti posebno na oprezu kad postoje jasni pokazatelji neučinkovitog tržišnog natjecanja, a posebno, primjerice, kada je podnesena samo jedna ponuda. U tim je slučajevima Komisija sklonija raspitati se o posebnim okolnostima natječajnog postupka.

Kriteriji za odabir ponude, uključujući, primjerice, kvalitetu, kriterije u pogledu okoliša i socijalne kriterije, trebali bi biti usko povezani s predmetom usluga koje se pružaju. Naručitelj može postaviti standarde u pogledu kvalitete koje gospodarski subjekti trebaju ispuniti, ili pri donošenju odluke o sklapanju ugovora može uzeti u obzir aspekte kvalitete u odnosu na različite ponude.

Naposlijetku, mogu postojati okolnosti kada se postupkom nabave u skladu s člankom 5. stavkom 3. ne postiže dovoljno otvoreno i stvarno tržišno natjecanje. To se može, na primjer, događati zbog složenosti ili opsega usluga koje se pružaju ili potrebne infrastrukture ili imovine koju određeni pružatelj usluga posjeduje ili koju mora osigurati radi izvršenja ugovora.

#### 2.4.2. Članak 6. Izbjegavanje prekomjerne naknade kada se ugovori o javnim uslugama sklapaju izravno

Izravnim sklapanjem ugovora o javnim uslugama u skladu s člankom 5. stavcima 2., 4., 5. ili 6., ili uvođenjem općih pravila u smislu članka 3. stavka 2. ne jamči se da će razina naknade biti svedena na minimum. Ovo je zato što izravno sklapanje nije rezultat interakcije konkurentnih tržišnih sila, već izravnih pregovora između nadležnog tijela i pružatelja usluga.

Člankom 6. stavkom 1. propisuje da u slučaju izravnog sklapanja ugovora o javnim uslugama ili općih pravila naknada mora biti u skladu s odredbama Uredbe (EZ) br. 1370/2007 kao i s njezinim Prilogom kako ne bi došlo do isplate prekomjerne naknade. U Prilogu Uredbi uspostavlja se *ex post* provjera radi osiguranja da kompenzacijske isplate nisu veće od stvarnih neto troškova pružanja javnih usluga tijekom trajanja ugovora. K tome, Komisija smatra da su redovite provjere u načelu potrebne tijekom trajanja ugovora kako bi se u ranoj fazi uočio i izbjegao razvoj situacija u kojima bi očito moglo doći do isplate prekomjerne naknade. To se posebno odnosi na slučajeve dugoročnih ugovora.

Naknadu je potrebno ograničiti na neto financijski učinak obveze obavljanja javnih usluga. On se izračunava kao troškovi minus prihodi ostvareni obavljanjem javnih usluga minus potencijalni prihodi prouzročeni mrežnim učincima plus razumna dobit.

Što se tiče troškova, u obzir se mogu uzeti svi troškovi izravno povezani s pružanjem javnih usluga (kao što su plaće strojovođa, električna energija potrebna za vuču vlakova, održavanje željezničkog voznog parka, fiksni troškovi (kao što su uprava i administracija) i troškovi povezanih poduzeća u vezi s ugovorom). Ako prijevoznik obavlja i djelatnosti koje su izvan opsega javnih usluga, primjereni dio troškova u kojima sudjeluju javna usluga i ostale djelatnosti (kao što su troškovi najma ureda, plaće računovođa ili administrativnog osoblja) mogu se uzeti u obzir povrh izravnih troškova potrebnih za obavljanje javne usluge. Ako je prijevoznik sklopio nekoliko ugovora o javnim uslugama, zajednički troškovi ne smiju se rasporediti samo

između ugovora o javnim uslugama i ostalih djelatnosti, već i između različitih ugovora o javnim uslugama. Radi određivanja primjerenog udjela zajedničkih troškova u troškovima javne usluge, kao standardi se uzimaju, ako su dostupne, tržišne cijene korištenja resursa. Ako one nisu dostupne, po potrebi se mogu primijeniti druge metodologije.

Od troškova za koje se potražuje naknada moraju se oduzeti prihodi izravno ili neizravno povezani s pružanjem javne usluge kao što su prihodi ostvareni prodajom karata ili prodajom hrane i pića.

Kada prijevoznik obavlja usluge javnog prijevoza putnika na temelju ugovora o javnim uslugama pored drugih komercijalnih djelatnosti, može doći do pozitivnih mrežnih učinaka. Na primjer, pružajući usluge na temelju ugovora o javnim uslugama u određenoj mreži koja se spaja s ostalim dionicama kojima se upravlja prema tržišnim uvjetima, operater može povećati vlastiti broj putnika. Komisija pozdravlja pozitivne mrežne učinke nastale uvođenjem usluga integriranog sustava za izdavanje karata i integriranog voznog reda ako su osmišljene u korist putnika. Komisija je svjesna i praktičnih poteškoća pri kvantitativnom određivanju ovih mogućih mrežnih učinaka. Unatoč tome, u skladu s Prilogom Uredbi (EZ) br. 1370/2007 sve takve financijske koristi koje se mogu kvantificirati, odbijaju se od troškova za koje se potražuje naknada.

#### 2.4.3. Članak 4. stavak 1 i Prilog. Pojam „razumne dobiti“

Člankom 4. stavkom 1. točkom (c) predviđa se da troškovi koji će se uzeti u obzir u ugovoru o javnim uslugama mogu obuhvaćati „odgovarajući povrat na kapital“. U Prilogu se pobliže određuje da naknada za obvezu obavljanja javne usluge ne smije prelaziti neto financijski učinak obveze koji je određen kao troškovi minus prihodi ostvareni obavljanjem javnih usluga minus potencijalni prihodi prouzročeni mrežnim učincima plus „razumna dobit“.

U Prilogu se navodi da „razumna dobit“ znači stopu povrata na kapital koja je uobičajena u tom sektoru u danoj državi članici, a koja uzima u obzir rizik, ili odsutnost rizika, koji snosi operater javne usluge intervencijom tijela javne vlasti“. Međutim, ne navode se daljnje smjernice o ispravnoj razini „povrata na kapital“ ili „razumne dobiti“.

Iako se Komunikacija Komisije o primjeni pravila Europske unije o državnim potporama za naknadu za obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa <sup>(1)</sup> (Komunikacija UOGI) temelji se na pravnoj osnovi koja se razlikuje od osnove Uredbe (EZ) br. 1370/2007, i stoga se ne primjenjuje u slučajevima plaćanja naknade za obvezu obavljanja javnih usluga u kopnenom prometu, ona daje neke smjernice o određivanju razine razumne dobiti što može služiti kao napomena nadležnim tijelima pri sklapanju ugovora o javnim uslugama na temelju Uredbe (EZ) br. 1370/2007 <sup>(2)</sup>. U okviru Komunikacije UOGI objašnjava se da „ako postoji opće prihvaćena tržišna naknada za danu uslugu, ta naknada predstavlja najbolje standarde za naknadu u odsustvu nadmetanja“ <sup>(3)</sup>. Takve se standarde može naći u ugovorima koji se odnose na isti sektor djelatnosti, sličnih obilježja i u istim državama članicama. Razumna dobit mora biti usklađena s normalnim tržišnim uvjetima te ne bi trebala prelaziti iznos potreban za iskazivanje razine rizika pružene usluge.

Međutim, takvi tržišni standardi ne postoje uvijek. U tom bi se slučaju razina razumne dobiti mogla odrediti uspoređujući maržu profita koju treba ostvariti tipično dobro vođeno poduzeće aktivno u istom sektoru pružanjem predmetne usluge <sup>(4)</sup>.

Prema standardnom načinu kojim se mjeri povrat na kapital ugovora o javnim uslugama u obzir se uzima unutarnja stopa povrata (IRR) koju poduzeće ostvaruje na investirani kapital tijekom trajanja projekta, tj. IRR na novčane tokove ugovora. Međutim, mogu se koristiti i računovodstvene mjere kao što je povrat od vlastitog kapitala (ROE), povrat od ukupno angažiranog kapitala (ROCE) ili ostali opće prihvaćeni gospodarski pokazatelji povrata na kapital.

<sup>(1)</sup> SL C 8, 11.1.2012, str. 4.

<sup>(2)</sup> Posebno vidi točku 61. Komunikacije UOGI.

<sup>(3)</sup> Točka 69. Komunikacije UOGI.

<sup>(4)</sup> Daljnje su smjernice dane u Komunikacije UOGI o tome što se smatra „tipičnim dobro vođenim poduzećem“. Posebno vidi točke 70.-76.

Potrebno je napomenuti da računovodstvene metode kojima se koristi poduzeće mogu utjecati na pokazatelje te se samo za danu godinu može prikazati situacija poduzeća. Ako je to slučaj, potrebno je osigurati da računovodstvena praksa poduzeća odražava dugoročnu ekonomsku stvarnost ugovora o javnim uslugama. U tom bi se kontekstu, kadgod je izvedivo, trebalo ocijeniti razinu razumne dobiti tijekom trajanja ugovora o javnim uslugama. Potrebno je također uzeti u obzir razlike u gospodarskim modelima željeznica, tramvaja, podzemne željeznice i autobusnog prijevoza. Na primjer, u pravilu, željeznički je prijevoz kapitalno intenzivan, a autobusni ovisi više o troškovima osoblja.

U svakom slučaju, ovisno o posebnim okolnostima svakog ugovora o javnim uslugama, nadležno tijelo treba od slučaja do slučaja dati ocjenu radi određivanja primjerene razine razumne dobiti. Među ostalim, mora uzeti u obzir određena obilježja predmetnog prijevoznika, uobičajenu tržišnu naknadu za slične usluge i razinu rizika koju uključuje svaki ugovor o javnim uslugama. Na primjer, ugovor o javnim uslugama koji obuhvaća određene odredbe kojima se štiti razina naknade u slučaju nepredviđenih troškova manje je rizičan od ugovora o javnim uslugama koji ne sadržava takva jamstva. Ako su sve ostale stvari identične, razumna bi dobit iz prvog ugovora trebala biti niža nego u drugom ugovoru.

U pravilu, treba zagovarati upotrebu učinkovitih poticaja u sustavu naknada<sup>(1)</sup>. Potrebno je naglasiti da se programima naknada koji pokrivaju isključivo stvarne troškove kako nastaju omogućuje malo poticaja kojima prijevoznici kontroliraju troškove ili postaju vremenom učinkovitiji. Stoga se njihova upotreba radije ograničava na primjere kada je nesigurnost u vezi s troškovima velika te prijevozniku treba veći stupanj zaštite od nesigurnosti.

#### 2.4.4. Članak 4. stavci 1. i 2. te Prilog. *Sprječavanje da se naknada primljena za obveze obavljanja javnih usluga koristi za unakrsno financiranje komercijalnih djelatnosti*

Kada pružatelj javnih usluga obavlja i komercijalnu djelatnost, potrebno je osigurati da se naknada za javne usluge koju prima ne upotrebljava za jačanje konkurentne pozicije u njegovoj komercijalnoj djelatnosti. U tom se kontekstu Prilogom utvrđuju pravila o izbjegavanju unakrsnog financiranja komercijalnih djelatnosti prihodima iz javnih usluga. U osnovi, pravila se sastoje iz računovodstvenog razdvajanja dvije vrste djelatnosti (javna i komercijalna usluga) te kvalitetne metode raspodjele troškova kojom se iskazuju stvarni troškovi pružanja javne usluge.

Člankom 4. stavcima 1. i 2. te pravilima utvrđenima Prilogom zahtijeva se da troškovi i prihodi u pogledu pružanja usluga na temelju svakog ugovora o javnim uslugama sklopljenog s prijevoznikom i u pogledu komercijalnih djelatnosti budu točno raspodijeljeni između dvije vrste djelatnosti. Na taj se način učinkovito nadzire javna naknada i moguće unakrsno financiranje dviju djelatnosti. Iz tog razloga bitno je primjereno dijeliti troškove i provesti mjere razdvajanja djelatnosti javnih usluga i komercijalne djelatnosti. Na primjer, kada djelatnosti javne usluge i komercijalne dijele prijevozna sredstva (kao što su željeznički vozni park ili autobusi) ili drugu imovinu ili usluge potrebne za obavljanje javne usluge, troškovi svake moraju se raspodijeliti na dvije različite vrste djelatnosti u omjeru relativnog udjela u ukupnim prijevoznim uslugama koje pruža prijevoznik.

Ako bi, primjerice, djelatnosti javne usluge i komercijalne djelatnosti istog prijevoznika koristile usluge na stajalištima, no puni troškovi usluga bi se raspodijelili samo na djelatnosti javne usluge, to bi predstavljalo unakrsno financiranje neusklađeno s Uredbom (EZ) br. 1370/2007. Direktiva 2012/34/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. studenoga 2012. o uspostavi jedinstvenog željezničkog prostora<sup>(2)</sup> utvrđuje i određene obveze odvajanja računa željezničkih prijevoznika.

<sup>(1)</sup> Posebno vidi točku 7. Priloga Uredbi.

<sup>(2)</sup> SL L 343, 14.12.2012., str. 32. Vidi članak 6. o razdvajanju računa željezničkih prijevoznika i upravitelja željezničkom infrastrukturom.



Svaki ugovor o javnim uslugama treba sadržavati određena pravila o naknadi i dovesti do točno određenih računovodstvenih unosa. Drugim riječima, ako je isti prijevoznik sklopio nekoliko ugovora o javnim uslugama, na računima prijevoznika trebali bi točno odrediti koja naknada za javne usluge odgovara kojem ugovoru o javnim uslugama. Na pisani zahtjev Komisije, potrebno je omogućiti uvid u ove račune u skladu s člankom 6. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 1370/2007.

#### 2.4.5. Članak 4. stavak 1. Osmišljavanje programa naknada radi promicanja učinkovitosti

U uvodnoj izjavi 27. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 navodi se da bi u slučaju izravnog sklapanja ugovora i općih pravila parametre naknade trebalo odrediti na takav način da naknada bude prikladna te da odražava „nastojanja usmjerena prema učinkovitosti i kvaliteti usluge”. Ovo znači da bi nadležno tijelo, programima naknade, trebalo poticati pružatelje usluga da postanu učinkovitiji omogućavajući traženu razinu i kvalitetu usluge s najmanjim mogućim financijskim sredstvima.

Pravilima o naknadi iz Uredbe (EZ) br. 1370/2007 ostavlja se manevarski prostor nadležnim tijelima da osmisle programe poticaja pružatelju javnih usluga. U svakom slučaju, nadležno tijelo ima obvezu „promicati očuvanje ili razvoj učinkovitog upravljanja od strane operatera javne usluge, što može biti predmetom objektivne ocjene” (točka 7. Priloga). Time se podrazumijeva da se program naknade mora osmisliti radi osiguranja barem određenog poboljšanja učinkovitosti tijekom vremena.

Unatoč tome, poticaji za poboljšanje učinkovitosti trebali bi biti razmjerni i ostati unutar razumne razine uzimajući u obzir poteškoće u postizanju ciljeva učinkovitosti. Ovo se, primjerice, može osigurati uravnoteženim dijeljenjem svih nagrada povezanih s poboljšanjem učinkovitosti između operatera, javnih tijela i/ili korisnika. U svakom slučaju, mora se uvesti sustav kako bi se osiguralo da prijevozniku ne bude dopušteno zadržati neravnomjerno raspoređene potpore za učinkovitost. K tome, potrebno je ugovorom o javnim uslugama u potpunosti i precizno odrediti parametre programa poticaja.

Međutim, poticajima za učinkovitije pružanje javnih usluga ne bi se trebalo spriječiti pružanje visokokvalitetnih usluga. U kontekstu Uredbe (EZ) br. 1370/2007 učinkovitost se mora shvatiti kao odnos između kvalitete ili razine javnih usluga i financijskih sredstava koja se koriste za pružanje tih usluga. Prema tome, poticaji za poboljšanje učinkovitosti trebali bi se usmjeriti na smanjivanje troškova i/ili povećanje kvalitete ili razine usluge.

#### 2.4.6. Članak 6. stavak 1. Okolnosti u kojima će Komisija istražiti je li program naknada u skladu s Uredbom (EZ) br. 1370/2007

Naknada za javnu uslugu isplaćena u skladu s Uredbom (EZ) br. 1370/2007 izuzima se iz obveze prijave državne potpore prije njezine provedbe kako je utvrđeno člankom 108. stavkom 3. UFEU-a. Unatoč tome, od Komisije se može zatražiti ocjenjivanje programa naknada radi postizanja pravne sigurnosti ako država članica nije sigurna je li sustav u skladu s Uredbom. Komisija može program naknada ocijeniti i na temelju prigovora ili provedbe istrage *ex officio* ako se uvjeri u postojanje dokaza koji ukazuju na neusklađenost tog programa s pravilima Uredbe o naknadama.

#### 2.4.7. Članak 6. stavak 1. Razlike između *ex ante* i *ex post* istraga Komisije u području programa naknada

Osnovna razlika između *ex ante* i *ex post* istraga Komisije u području programa naknada odnosi se na vrijeme u kojem Komisija ocjenjuje program, a ne na metodu analize prekomjerne naknade.

Pri ocjenjivanju da li sustav naknada sprječava prekomjernu naknadu *ex ante*, primjerice u kontekstu obavijesti Komisija će, pored ostaloga, ocijeniti konkretne parametre naknade. Posebno će obratiti pozornost na kategorije troškova uzete u obzir pri izračunu naknade kao i predloženu razinu razumne dobiti. Nadalje, razmotrit će se je li uveden odgovarajući mehanizam kojim bi se osiguralo da se operateru ne dopusti da zadrži prekomjernu naknadu povrh stvarnih neto troškova, razumne marže profita i nagrade za poboljšanje učinkovitosti određene ugovorom u slučaju kada su prihodi od pružanja javnih usluga veći od očekivanih tijekom trajanja ugovora o javnim uslugama.

U načelu, ugovorom o javnim uslugama moraju se predvidjeti redovite provjere tijekom trajanja ugovora kako bi se u ranoj fazi uočio i izbjegao razvoj situacija u kojima bi očito moglo doći do isplate prekomjerne naknade, a posebno u slučaju dugoročnih ugovora. Nadležna tijela imaju obvezu provjeriti usklađenost s uvjetima ugovora o javnim uslugama tijekom trajanja ugovora. Moguće je osmisliti računalne alate kojima bi se doprinijelo provođenju provjera standardiziranim postupkom. Prekomjerna naknada mora se ocijeniti posebno za svaki ugovor o javnim uslugama radi izbjegavanja prekomjerne dobiti za pojedinačne javne usluge koja se raspoređuje na nekoliko ugovora.

U slučaju *ex post* istrage, budući da su programi naknade već uvedeni, na temelju stvarnih financijskih prihoda i podataka o troškovima moguće je ocijeniti da li primljena naknada prelazi neto financijski učinak javne usluge kako je određeno Prilogom Uredbi (EZ) br. 1370/2007. Metoda se ne mijenja: naknada ne bi trebala prelaziti iznos naknade na koji prijevoznik ima pravo u skladu s parametrima unaprijed utvrđenim ugovorom, čak i u slučaju da iznos nije dostatan za pokrivanje stvarnih neto troškova.

#### 2.4.8. Članak 1. stavak 1. i članak 6. stavak 1. Osiguravanje da nadležna tijela plate operateru „odgovarajuću” naknadu za ispunjavanje obveza obavljanja javnih usluga

U skladu s člankom 1. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 „svrha ove Uredbe je određivanje kako, u skladu s pravilima zakonodavstva [Unije], nadležna tijela mogu djelovati u području javnog prijevoza putnika da bi zajamčila pružanje usluga od općeg interesa koje su, između ostalog, brojnije, sigurnije, kvalitetnije ili pružene uz niži trošak od onih koje bi samo tržište moglo ponuditi. S tim ciljem ova Uredba utvrđuje uvjete po kojima nadležna tijela, prilikom određivanja obveza obavljanja javnih usluga ili njihovog ugovaranja, operaterima javnih usluga nadoknađuju nastale troškove i/ili dodjeljuju isključiva prava u zamjenu za ispunjavanje obveza obavljanja javnih usluga”. Također, u skladu s točkom 7. Priloga Uredbi (EZ) br. 1370/2007 „načinom naknade mora se promicati očuvanje ili razvoj [...] pružanja usluga prijevoza putnika po zadovoljavajuće visokim standardima”.

To znači da ne samo da je cilj pravila Uredbe (EZ) br. 1370/2007 sprječavanje moguće prekomjerne naknade za obveze obavljanja javnih usluga, već osigurati da je ponuda javnih usluga određenih ugovorom o javnim uslugama financijski održiva radi dosezanja i očuvanja visoke razine kvalitete usluga. Stoga je potrebno dati odgovarajuću naknadu za obvezu obavljanja javnih usluga kako vlastita sredstva operatera dugoročno ne bi bila ugrožena na temelju ugovora o javnim uslugama sprječavajući učinkovito ispunjavanje obveza na temelju ugovora i očuvanje usluga prijevoza putnika visokog standarda iz točke 7. Priloga Uredbi (EZ) br. 1370/2007.

U svakom slučaju, ako nadležno tijelo ne isplati odgovarajuću naknadu, riskira smanjenje broja ponuda kao odgovor na konkurentni postupak nadmetanja radi sklapanja ugovora o javnim uslugama, stvarajući ozbiljne financijske poteškoće operateru u slučaju izravnog sklapanja ugovora o javnim uslugama i/ili smanjujući ukupnu razinu i kvalitetu javnih usluga koje se pružaju tijekom trajanja ugovora.

## 2.5. Objavljivanje i transparentnost

Interpretativne smjernice iz ovog poglavlja obuhvaćaju obvezu da nadležna tijela objave godišnja izvješća o ugovorima o javnim uslugama u njihovoj odgovornosti kao i obvezu da osiguraju transparentnost u pogledu sklapanja ugovora o javnim uslugama prije i nakon postupka sklapanja ugovora.

#### 2.5.1. Članak 7. stavak 1. Obveze na temelju kojih nadležna tijela moraju objaviti godišnja izvješća o ugovorima o javnim uslugama u njihovoj odgovornosti

Člankom 7. stavkom 1. zahtijeva se od svakog nadležnog tijela da jednom godišnje objavi skupno izvješće o obvezama obavljanja javnih usluga za koje je ono odgovorno, o odabranim operaterima javnih usluga, plaćenim naknadama i isključivim pravima koja su uz naknadu dodijeljena tim operaterima javnih usluga. Ovo izvješće razlučuje autobusni od željezničkog prijevoza, omogućuje obavljanje, kvalitetu i financiranje mreže javnog prijevoza koja će se nadzirati i ocjenjivati i, ako je prikladno, pruža podatke o prirodi i opsegu svih dodijeljenih isključivih prava.

Komisija pojam „skupno izvješće” shvaća na način da bi nadležno tijelo trebalo objaviti sveobuhvatno izvješće o svim sklopljenim ugovorima o javnim uslugama, a istovremeno je ugovore potrebno prepoznati i u pojedinačnom smislu. Stoga, pored ukupnih vrijednosti, dane informacije trebale bi se odnositi na svaki ugovor osiguravajući zaštitu zakonitih komercijalnih interesa predmetnih operatera.

Operateri javnog prijevoza moraju nadležnom tijelu dostaviti sve informacije i podatke radi omogućavanja nadležnom tijelu da poštuje svoje obveze objavljivanja.

Radi ostvarenja cilja te odredbe, a to je omogućavanje nadzora i ocjenjivanja mreže javnog prijevoza na suvisli način omogućavajući usporedbu s ostalim mrežama javnog prijevoza u transparentnom, strukturiranom okviru, Komisija potiče države članice i njihova tijela da dobrovoljno osiguraju jednostavni pristup ovim informacijama i dopuste provođenje korisnih usporedbi. To, primjerice, znači da se informacija objavi na središnjoj mrežnoj stranici kao što je ona od zajednice nadležnih tijela ili stranici ministarstva prometa. Potrebno je pripremiti informacije i podatke na metodološki dosljedni način i prezentirati u standardnim mjernim jedinicama.

2.5.2. Članak 7. stavci 2. i 3. *Mogućnosti nadležnih tijela da ispunjavaju obveze objavljivanja u pogledu ugovora o javnim uslugama u skladu s člankom 7. stavcima 2. i 3.*

Nadležna tijela imaju određene obveze na temelju članka 7. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 objaviti o namjeri (i dovršetku) sklapanja ugovora o javnim uslugama u *Službenom listu Europske unije*.

U članku 7. stavku 2. navodi se da najmanje jednu godinu prije objave poziva na dostavu ponuda ili jednu godinu prije izravnog sklapanja ugovora o javnim uslugama nadležno tijelo objavljuje određene informacije o predviđenom ugovoru u *Službenom listu Europske unije*.

U članku 7. stavku 3. navodi se da u roku jedne godine od izravnog sklapanja ugovora o javnim uslugama željezničkog prijevoza nadležna tijela objavljuju određene informacije o sklopljenom ugovoru.

Službe Komisije osmislile su obrasce i postupke kako bi nadležna tijela mogla biti u skladu s ovim zahtjevima u pogledu objavljivanja. Mogućnošću ponovne upotrebe podataka, obrasci i postupci objavljivanja trebali bi omogućiti nadležnim tijelima, ako ona to žele, da ostvare sinergiju objavljivanjem javnog natječaja za usluge u skladu s člankom 5. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 1370/2007.

Obrasci su osmišljeni kako bi udovoljili sljedećim zahtjevima:

- omogućavanje tijelima jednostavnog pristupa mrežnim aplikacijama, kretanje kroz mrežnu aplikaciju te razumljivost i jasnost;
- jasno razlikovanje zahtjeva u pogledu objavljivanja na temelju Uredbe (EZ) br. 1370/2007 od zahtjeva u pogledu objavljivanja na temelju direktiva 2014/23/EU, 2014/24/EU i 2014/25/EU;
- zahtijevanje određene razine detaljnosti informacija koju se ne poima kao opterećujuću te tako može biti prihvatljiva tijelima;
- prikladnost za stvaranje korisne statistike o postupku sklapanja ugovora o javnim uslugama i, prema tome, o učinkovitoj provedbi Uredbe (EZ) br. 1370/2007.

Tijekom 2013., Ured za publikacije omogućio je *online* postupak objavljivanja na „eNotices” <sup>(1)</sup>. Postupak se temelji na standardnim obrascima za objavljivanje u *Službenom listu Europske unije*, u skladu s člankom 7. stavcima 2. i 3. Uredbe (EZ) br. 1370/2007. Objava informacija o izravno sklopljenim ugovorima o javnim uslugama za željeznički prijevoz u *Službenom listu Europske unije* u skladu s člankom 7. stavkom 3. provodi se dobrovoljno.

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

2.5.3. *Članak 7. stavak 4. Pravo dionika da zatraže informacije o ugovorima o javnim uslugama koji će se izravno sklopiti prije stvarnog datuma sklapanja ugovora*

Člankom 7. stavkom 4. predviđa se da, ako to dionik zatraži, nadležno tijelo treba proslijediti razloge svoje odluke o izravnom sklapanju ugovora o javnim uslugama. U uvodnoj izjavi 30. navodi se da bi „izravno sklopljeni ugovori o javnim uslugama trebali biti transparentniji”. Potrebno je ovo tumačiti u spoju s uvodnom izjavom 29. koja navodi nužnost objavljivanja namjere sklapanja ugovora i omogućavanja djelovanja budućim operaterima javnih usluga. Najmanje godinu dana unaprijed nadležno tijelo mora odlučiti o svojoj namjeri izravno sklapanja ugovora budući da se informacija mora objaviti u *Službenom listu Europske unije* (članak 7. stavak 2., a posebno točka (b)). Prema tome, dionici imaju mogućnost sročiti pitanja bitno ranije nego što se ugovor sklopi, a to će biti najranije godinu dana poslije. Potrebno je pružiti informacije tražene u skladu s člankom 7. stavkom 4. bez nepotrebnog odlaganja radi omogućavanja učinkovite pravne zaštite.

Učiniti ugovore transparentnijima je, po definiciji, povezano i s postupkom sklapanja ugovora. Veća transparentnost tražena uvodnom izjavom 30. podrazumijeva, stoga, ne samo transparentnost nakon sklapanja ugovora, već se odnosi i na postupak prije stvarnog sklapanja ugovora s predmetnim operaterom javnog prijevoza.

## 2.6. Prijelazna uređenja

Ovim se poglavljem propisuju interpretativne smjernice za neke aspekte odredbi o prijelaznim uređenjima u pogledu ugovora koji su sklopljeni prije stupanja na snagu Uredbe (EZ) br. 1370/2007 te onih koji su sklopljeni tijekom prijelaznog razdoblja od 2009. do prosinca 2019.

2.6.1. *Članak 8. stavak 2. Područje primjene prijelaznog razdoblja od 10 godina počevši od 3. prosinca 2009.*

U članku 8. stavku 2. navodi se da, ne dovodeći u pitanje stavak 3. „sklapanje ugovora o javnim uslugama željeznicom ili cestom treba biti u skladu sa člankom 5. od 3. prosinca 2019.”. Tijekom ovog prijelaznog razdoblja države članice trebaju poduzeti mjere postupnog usklađivanja s člankom 5. da bi se izbjegli ozbiljni strukturni problemi, posebno oni vezani uz prijevozne kapacitete.

Članak 8. stavak 2. u potpunosti se poziva na članak 5. Međutim, Komisija, u ovom kontekstu, smatra odgovarajućim isključivo članak 5. stavak 3. u vezi s obvezom primjene otvorenih, transparentnih, nediskriminativnih i pravednih postupaka pri dodjeljivanju ugovora o javnim uslugama. Kako je navedeno u uvodnoj izjavi 31., cilj prijelaznih odredbi je omogućavanje nadležnim tijelima i operaterima javnih usluga dovoljno vremena za prilagodbu odredbama Uredbe (EZ) br. 1370/2007. Obveza postupnog usklađivanja s člankom 5. koja je nametnuta državama članicama razumna je isključivo kada se odnosi na obvezu primjene otvorenih, transparentnih, nediskriminativnih i pravednih postupaka pri dodjeljivanju ugovora o javnim uslugama. Nema smisla da države članice „postupno” primjenjuju pojam unutarnjeg operatera ili iznimke određene člankom 5. stavcima 4., 5. i 6. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 jer se njima uvode blaže odredbe u usporedbi s općim načelima Ugovora i odgovarajućom sudskom praksom. Također se ne čini razumnim reći da je zakonodavac htio odgoditi potpunu primjenu članka 5. stavka 7. u pogledu postupovnih jamstava i sudske revizije do 3. prosinca 2019.

2.6.2. *Članak 8. stavak 2. Obveze država članica tijekom prijelaznog razdoblja do 2. prosinca 2019.*

U članku 8. stavku 2. navodi se da u roku od šest mjeseci nakon prve polovine prijelaznog razdoblja (do 3. svibnja 2015.) „države članice Komisiji dostavljaju izvješće o napretku s naglaskom na provedbi postupnog sklapanja ugovora o javnim uslugama u skladu s člankom 5”. Ovime se jasno ukazuje da države članice ne mogu čekati do 2. prosinca 2019. kako bi počele s usklađivanjem s općim pravilom o omogućavanju konkurentnih postupaka nadmetanja za ugovore o javnim uslugama otvorene svim operaterima na pravednoj, transparentnoj i nediskriminativnoj osnovi. Države članice trebale bi poduzeti odgovarajuće mjere postupnog usklađivanja s tim zahtjevom kako bi izbjegle situaciju u kojoj dostupni prijevozni kapaciteti na tržištu javnog prijevoza ne dopuštaju prijevoznicima da uspješno odgovore na sve konkurentne postupke nadmetanja koji bi se pokrenuli na završetku prijelaznog razdoblja.

2.6.3. Članak 8. stavak 3. Značenje „ograničenog trajanja usporedivog s trajanjima određenima u članku 4.”

U članku 8. stavku 3. točki (d) navodi se da ugovori o javnim uslugama sklopljeni „poslije 26. srpnja 2000. godine i prije 3. prosinca 2009. na temelju postupka različitog od pravednog konkurentnog postupka nadmetanja [...] mogu se nastaviti do svoga isteka, uz uvjet da su ograničenog trajanja usporedivog s trajanjima određenima u članku 4.”

Komisija smatra da bi značenje izraza „usporedivog s trajanjima određenima u članku 4.” trebalo tumačiti restriktivno kako bi se osiguralo da države članice nastoje postići ciljeve Uredbe od njezina stupanja na snagu 3. prosinca 2009. Stoga, Komisija zauzima stajalište prema kojemu je razborito uzeti u obzir da bi trajanje ugovora o javnim uslugama trebalo biti slično onima navedenim u članku 4.

---