EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 24.10.2016
COM(2016) 689 final

2013/0028 (COD)

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT

overeenkomstig artikel 294, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

over het

standpunt van de Raad over de vaststelling van een verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1370/2007 met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor

(Voor de EER relevante tekst)

2013/0028 (COD)

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT

overeenkomstig artikel 294, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

over het

standpunt van de Raad over de vaststelling van een verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1370/2007 met betrekking tot de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor

(Voor de EER relevante tekst)

1. ACHTERGROND

Op 30 januari 2013 heeft de Commissie een pakket van zes wetgevingsvoorstellen aangenomen om de kwaliteit en het aanbod van het spoorvervoer in de EU te verbeteren.

Een betere dienstverlening en efficiëntie zijn nodig om het spoor aantrekkelijker te maken voor passagiers en om een modale verschuiving aan te moedigen. De schaarse overheidsmiddelen moeten worden gekoppeld aan een kwaliteitssprong en inspanningen om de duurzaamheid te bevorderen.

De bedoeling is ook om innovatie bij de Europese spoorwegen aan te moedigen zodat kan worden ingespeeld op de verwachtingen van de gebruikers. Dat gebeurt op drie verschillende en onderling samenhangende manieren door:

(1) de markten voor binnenlands passagiersvervoer open te stellen en de aanbesteding van openbaredienstcontracten te verplichten;

(2) de onafhankelijkheid van infrastructuurbeheerders te versterken zodat zij alle essentiële functies van het spoornet controleren, en aan alle spelers een eerlijke toegang tot het spoorwegnet te waarborgen;

(3) het Europees Spoorwegbureau uit te bouwen tot een centraal loket voor de afgifte van vergunningen om voertuigen in de hele EU op de markt te brengen, en voor de afgifte van in de hele EU geldige veiligheidscertificaten aan spoorwegondernemingen.

Indiening van het voorstel bij het Europees Parlement en de Raad (document COM(2013) 28 final — 2013/0028 COD): 31 januari 2013

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité: 11 juli 2013

Advies van het Comité van de Regio's: 8 oktober 2013

Standpunt van het Europees Parlement in eerste lezing:	26 februari 2014
Vaststelling van het standpunt van de Raad:	17 oktober 2016

2. DOEL VAN HET VOORSTEL VAN DE COMMISSIE

De algemene doelstelling van het voorstel van de Commissie tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1370/2007 is de kwaliteit en de operationele efficiëntie van het passagiersvervoer per spoor te verbeteren. Dat moet de concurrentiekracht en de aantrekkelijkheid van het spoor tegenover andere vervoerswijzen verbeteren en de eengemaakte Europese spoorwegruimte verder ontwikkelen.

Om dat algemene doel te bereiken heeft de Commissie voorgesteld om openbaredienstcontracten voortaan verplicht aan te besteden, zodat de concurrentiedruk op de binnenlandse spoorwegmarkten verhoogt. Het doel is de efficiëntie en de kwaliteit van het passagiersvervoer per spoor te verbeteren. Die maatregelen gaan vergezeld van bepalingen die gunstige kadervoorwaarden voor concurrerende aanbestedingsprocedures moeten waarborgen, waaronder regels inzake de toegang tot rollend materieel.

Het voorstel van de Commissie hangt nauw samen met de voorgestelde wijzigingen van Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (herschikking), waarbij open toegangsrechten voor spoorwegondernemingen worden ingevoerd en de bepalingen betreffende de governance van het infrastructuurbeheer worden versterkt met het oog op de verbetering van niet-discriminerende toegang tot de spoorweginfrastructuur.

3. OPMERKINGEN BIJ HET STANDPUNT VAN DE RAAD

Het standpunt van de Raad in eerste lezing van 17 oktober 2016 onderschrijft de belangrijkste doelstellingen van het Commissievoorstel om de kwaliteit en efficiëntie van het openbaar vervoer per spoor te verbeteren door verplichte concurrerende aanbesteding van openbaredienstcontracten in te voeren voor de spoorsector. Het steunt eveneens de voorgestelde bepalingen waardoor gunstige kadervoorwaarden voor concurrerende aanbestedingsprocedures worden gewaarborgd.

Hoewel het standpunt van de Raad op enkele punten niet zover gaat als de Commissie had gewenst, moet worden opgemerkt dat het om een aantal redenen een belangrijke stap voorwaarts betreft in vergelijking met Verordening (EG) nr. 1370/2007.

- De Commissie heeft voorgesteld om de gunningsregels voor alle vervoerswijzen die onder de verordening vallen, op elkaar af te stemmen en om concurrerende aanbesteding te verplichten voor openbaredienstcontracten in de spoorsector. Het standpunt van de Raad steunt het Commissievoorstel, aangezien verplichte aanbesteding van openbaredienstcontracten voor de spoorsector als algemeen beginsel wordt ingevoerd doordat de mogelijkheid tot onderhandse gunning van openbaredienstcontracten zonder nadere motivering, wordt uitgesloten. Hoewel er ruimte is voor een aantal vrijstellingen, zijn die restrictief, nauwkeurig en objectief geformuleerd en bevatten ze een aantal waarborgen om misbruik door de omzeiling van concurrerende aanbesteding te voorkomen. Bovendien waarborgt de tekst dat onderhands gegunde openbaredienstcontracten die op grond van de uitzondering voor specifieke marktstructuren zijn gegund, de doelstellingen van het voorstel zullen moeten nastreven, namelijk een beter en efficiënter openbaar vervoer per spoor. In dat opzicht volgt het standpunt van de Raad de doelstelling van de

Commissie om de kwaliteit en de operationele efficiëntie van passagiersdiensten per spoor te verbeteren.

- De Commissie heeft strengere regels voor de omschrijving van openbaredienstverplichtingen voorgesteld. Doel is de bevoegde instanties te verplichten gedetailleerde openbaarvervoersplannen op te stellen waarin de doelstellingen van het openbaarvervoerbeleid worden vastgelegd. De bevoegde instanties moeten op grond van een reeks criteria een motivering geven voor de aard en reikwijdte van de openbaredienstverplichtingen die zij aan openbaarvervoersexploitanten wensen op te leggen en voor de omvang van het openbaredienstcontract met het oog op het behalen van de in de openbaarvervoersplannen vastgelegde doelstellingen. Het standpunt van de Raad gaat minder ver dan het voorstel van de Commissie, maar de Commissie erkent dat het nog altijd duidelijkere regels bevat voor de omschrijving en de specificaties van openbaredienstverplichtingen. De tekst legt ook algemene criteria op die bevoegde autoriteiten moeten volgen als zij openbaredienstverplichtingen vaststellen, maar biedt de nodige flexibiliteit.

- Het standpunt van de Raad garandeert ook dat eerlijk en duidelijk informatie wordt verstrekt aan alle inschrijvers, zodat een gelijke behandeling tijdens de aanbestedingsprocedure wordt gewaarborgd. De nieuwe bepaling is in overeenstemming met het voorstel van de Commissie.

- De Commissie heeft ook specifieke maximumwaarden vastgesteld voor de onderhandse gunning van contracten voor bescheiden volumes spoorvervoersdiensten. In het standpunt van de Raad worden deze maximumwaarden opgetrokken. De Commissie is echter van mening dat daardoor nog altijd de logica wordt gevolgd dat onderhands moet worden gegund als de kosten van een aanbesteding de te verwachten opbrengsten overschrijden.

- De Commissie heeft voorgesteld dat de bevoegde autoriteiten verplicht niet-discriminerende toegang tot rollend materieel waarborgen, aangezien de beschikbaarheid van rollend materieel een van de grootste belemmeringen voor spoorwegondernemingen is om aan aanbestedingsprocedures deel te nemen. Het standpunt van de Raad neemt die verplichting niet over, omdat ze een averechts effect zou kunnen hebben op de overheidsfinanciën. De bevoegde autoriteiten worden wel verplicht om met het oog op een concurrerende gunningsprocedure te beoordelen of maatregelen nodig zijn om niet-discriminerende toegang tot rollend materieel te waarborgen, en die beoordeling te publiceren. In het standpunt van de Raad is ook een pakket maatregelen opgenomen waarmee de bevoegde instanties de beschikbaarheid van rollend materieel voor exploitanten kunnen verzekeren. De Commissie erkent dat met de verplichte publicatie van beoordelingen over de toegang tot rollend materieel, het standpunt van de Raad een belangrijk element invoert op grond waarvan exploitanten en de Commissie kunnen controleren of bij aanbestedingsprocedures alle exploitanten gelijk worden behandeld.

- Het standpunt van de Raad steunt de desbetreffende Europese en nationale sociale normen die moeten worden nageleefd als een andere exploitant van openbare diensten wordt gekozen voor de uitvoering van een openbaardienstcontract. De Commissie kan die bepalingen bijtreden omdat zij duidelijkheid scheppen over de bestaande toepasselijke sociale rechten en verplichtingen.

- De Commissie heeft voorgesteld om het principe van concurrerende aanbesteding op korte termijn in te voeren. De Raad heeft in zijn standpunt geopteerd voor een

langere overgangsperiode, waarbij de schrapping van de mogelijkheid tot onvoorwaardelijke onderhandse gunning wordt uitgesteld. Bijgevolg zal de verplichte concurrerende aanbesteding van openbaredienstcontracten pas zes jaar na de inwerkingtreding van de nieuwe verordening worden ingevoerd. Door dat uitstel zal ook het voordelige effect van de nieuwe regels worden vertraagd, hoewel de lidstaten de markt op de veranderingen kunnen voorbereiden en aldus eventuele structurele problemen kunnen vermijden.

- De Commissie heeft voorgesteld om uiterlijk na 31 december 2022 geen onderhands gegunde contracten meer toe te staan op basis van de uitzondering voor het spoorvervoer. De Commissie betreurt dat volgens het standpunt van de Raad dergelijke contracten kunnen doorlopen tot zij verstrijken. Dat betekent dat openbaredienstcontracten voor het spoor die onderhands zijn gegund vóór het einde van de overgangsperiode, blijven lopen tot eind december 2032, wat erg lang is. De Commissie merkt tegelijk echter op dat het standpunt van de Raad de bescherming van de huidige contractuele rechten waarborgt en voorziet in garanties voor hun juridische continuïteit.

4. CONCLUSIE

De Commissie is van mening dat ondanks de tekortkomingen van het standpunt van de Raad, meer rechtszekerheid zal worden geboden door de invoering van de bovengenoemde nieuwe en duidelijkere bepalingen. Het standpunt zal ook een solide basis vormen voor de toekomstige openstelling van de spoorwegmarkt op grond van regels voor het vervoersbeleid en relevante concurrentieregels.

De Commissie is van mening dat de wijziging van de wetgeving inzake de openbaredienstverplichtingen in het spoorvervoer, waarbij concurrerende aanbestedingen voor openbaredienstcontracten voor het spoor worden ingevoerd, en de bepalingen inzake gunstige kadervoorwaarden voor dergelijke aanbestedingen, een belangrijke stap zijn om het openbaar vervoer per spoor in de EU beter en efficiënter te maken. Een ruimer gebruik van concurrerende aanbestedingen voor spoorwegcontracten kan er ook voor zorgen dat overheidsgeld voor openbaar vervoer beter wordt besteed.

In een geest van compromis aanvaardt de Commissie het door de Raad aangenomen standpunt zodat het Europees Parlement de definitieve tekst in tweede lezing kan vaststellen. De Commissie is er immers van overtuigd dat de gelijktijdige vaststelling van de markt- en technische pijler de beste manier is om ervoor te zorgen dat de dienstverlening, efficiëntie en concurrentiepositie van het spoor erop vooruit gaan.