



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 30.1.2013
COM(2013) 28 final

2013/0028 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1370/2007 met betrekking tot openstelling van
de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor**

(Voor de EER relevante tekst)

{SWD(2013) 10 final}
{SWD(2013) 11 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

In het Witboek Vervoer 2011 van 28 maart 2011¹ schetst de Commissie haar visie op de Europese spoorwegruimte met een interne spoorwegmarkt waarop alle Europese spoorwegondernemingen zonder overbodige technische en administratieve belemmeringen diensten kunnen aanbieden.

In verschillende beleidsinitiatieven werd reeds gewezen op het potentieel van de spoorweginfrastructuur als ruggengraat van de interne markt en motor voor duurzame groei. In zijn conclusies van januari 2012 heeft de Europese Raad aangedrongen op het ontsluiten van het groeischeppende potentieel van een volledig geïntegreerde eengemaakte markt, onder meer wat betreft de netwerksectoren. In de mededeling van de Commissie "Actie voor stabiliteit, groei en werkgelegenheid" van 30 mei 2012 wordt benadrukt dat de regelgevingslast verder moet worden verlicht en dat de drempels om de spoorvervoersmarkt te betreden moeten worden weggenomen. Ook in de mededeling van de Commissie van 6 juni 2012 betreffende een betere governance van de interne markt² wordt het belang van de vervoerssector benadrukt.

Het jongste decennium zijn drie "spoorwegpakketten" vastgesteld om de nationale spoorwegmarkten open te stellen en het concurrentievermogen en de interoperabiliteit van het spoor op Europees niveau te versterken. Bij Verordening (EG) nr. 1370/2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg, gepubliceerd in december 2007, is een kader gecreëerd voor de gunning van openbaredienstcontracten en de toekenning van compensaties voor openbaredienstverplichtingen, maar er is tot op heden nog geen gemeenschappelijke aanpak voor de gunning van contracten voor passagiersvervoer per spoor. Ondanks de nieuwe EU-regelgeving blijft het aandeel van het spoor in het vervoer binnen de Unie bescheiden.

1.2 Aan te pakken problemen

De belanghebbenden zijn van oordeel dat het spoor binnen het huidige regelgevingskader ondermaats presteert inzake kwaliteit en operationele efficiency. Bij het Eurobarometeronderzoek van 2012 gaf slechts 54 % van de respondenten aan tevreden te zijn over het binnenlands of regionaal spoorvervoer. In het consumentenscorebord voor 2011 bedraagt de algemene tevredenheid van spoorwegpassagiers 6,7/10³. Daarmee scoort het spoor een stuk lager dan de meeste consumptiegoederen en diensten. Het spoor behaalt de slechtste score van alle andere vervoerswijzen (met name het stedelijk openbaar vervoer en de luchtvaart scoren beter) en strandt op de 27^{ste} plaats van 30 dienstenmarkten. Er zijn aanzienlijke verschillen tussen de operationele efficiency van de beste en slechtst presterende spoorssystemen. Deze verschillen zijn een weergave van de grote verschillen in de aanwending van middelen zoals rollend materieel en infrastructuur en in arbeidsproductiviteit. Door die sterk uiteenlopende operationele prestaties slorpt het spoor in vergelijking met andere sectoren veel openbare middelen op (zonder rekening te houden met middelen voor infrastructuur) en maken veel spoorwegondernemingen verlies.

Een aantal belemmeringen staan een verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening en van de operationele efficiency van de spoorwegondernemingen in de weg. Deze obstakels

¹ Witboek: Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem; COM(2011) 144.

² Betere governance van de interne markt, COM(2012) 259 final.

³ http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/cms_en.htm

hebben in de eerste plaats te maken met de toegang tot de markt voor het binnenlands passagiersvervoer en het ontbreken van concurrentiedruk. In talrijke lidstaten zijn deze markten gesloten voor concurrentie. Dit beperkt niet alleen de groei maar leidt ook tot verschillen tussen lidstaten die hun markt hebben opengesteld en landen waar dat niet het geval is. De verschillende beleidsvisies van de lidstaten inzake de opening van de markt voor binnenlands passagiersvervoer per spoor belemmeren het ontstaan van een reële Europese markt voor het passagiersvervoer per spoor.

De overgrote meerderheid van het binnenlands passagiersvervoer wordt niet op commerciële basis georganiseerd, maar op grond van openbaredienstcontracten. Aangezien er geen EU-regels bestaan voor de gunning van dergelijke contracten worden die in sommige lidstaten via aanbestedingsprocedures gegund, terwijl andere lidstaten dergelijke contracten onderhands gunnen. De versnipperde regelgeving in de Unie maakt het voor spoorwegondernemingen moeilijk om het potentieel van de interne markt volledig te benutten. Derhalve wordt in dit regelgevingspakket ook aandacht besteed aan concurrentie voor openbaredienstcontracten en de belemmeringen voor concurrentie, zoals de beschikbaarheid van geschikt rollend materieel voor potentiële exploitanten en de niet-discriminerende toegang tot informatiesystemen en geïntegreerde ticketsystemen, die de passagiers ten goede komen.

1.3 Algemene doelstellingen

De belangrijkste doelstelling van het vervoersbeleid van de Unie is een interne vervoersmarkt tot stand brengen dankzij een sterk concurrentievermogen en de harmonieuze, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteiten. Volgens het Witboek Vervoer van 2011 moet de trein tegen 2050 de meerderheid van het passagiersvervoer over middellange afstand voor zijn rekening nemen. De beoogde modale verschuiving naar het spoor zal bijdragen tot de daling van de broeikasgasemissies met 20 %, een doelstelling die in de Europa 2020-agenda voor slimme, duurzame en inclusieve groei⁴ is vooropgesteld. In het Witboek luidt de conclusie dat een ingrijpende bijsturing van het vervoerspatroon niet haalbaar is zonder een degelijke spoorinfrastructuur en een intelligenter gebruik daarvan.

Als onderdeel van het vierde spoorwegpakket beoogt dit voorstel een betere kwaliteit en operationele efficiency van het passagiersvervoer per spoor om de concurrentie- en aantrekkingskracht van het spoor ten opzichte van andere vervoerswijzen te versterken en de Europese spoorwegruimte verder te ontwikkelen

1.4 Specifieke doelstellingen

Dit voorstel voorziet in gemeenschappelijke regels voor de gunning van openbaredienstcontracten voor passagiersvervoer per spoor en in begeleidende maatregelen om de slaagkansen van de aanbestedingsprocedures te verhogen.

De verplichte openbare aanbesteding van openbaredienstcontracten moet de concurrentiedruk op de binnenlandse markten voor spoorvervoer verhogen en in het passagiersvervoer voor een kwaliteitssprong en een toename van het aanbod zorgen. Overheden krijgen dankzij openbare aanbestedingen van spoorcontracten openbaarvervoersdiensten met een betere prijs-kwaliteitsverhouding. Voor spoorwegondernemingen dragen de gemeenschappelijke regels inzake de gunningsprocedure bij tot een meer gestandaardiseerd ondernemingsklimaat. Deze voorstellen hangen 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)⁵, die voorziet in het recht op vrije toegang voor

⁴ Mededeling van de Commissie: Europa 2020 - Een strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei, COM(2010) 2020.

⁵ PB L 343 van 14.12.2012, blz. 32.

spoorwegondernemingen en die het recht op niet-discriminerende toegang tot de spoorweginfrastructuur versterkt.

2. RESULTATEN VAN HET OVERLEG MET BELANGHEBBENDE PARTIJEN EN EFFECTBEOORDELING

Om de Commissie te ondersteunen bij het effectbeoordelingsproces heeft een externe consultant de opdracht gekregen een ondersteunende studie en een gerichte raadpleging van de belanghebbenden uit te voeren. De studie ging in december 2011 van start en het eindrapport is in september 2012 opgeleverd.

Om de visies van de belanghebbenden te verzamelen werd de voorkeur gegeven aan een brede mix van gerichte raadplegingen in plaats van een open raadpleging. Tussen 1 maart en 16 april 2012 werden naar 427 belanghebbenden uit de spoorwegsector (spoorwegondernemingen, infrastructuurbeheerders, ministeries voor openbaar vervoer, veiligheidsinstanties, ministeries, representatieve instanties, werknemersorganisaties, enz.) specifieke vragenlijsten gestuurd. De visie van de passagiers werd verzameld via een Eurobarometeronderzoek onder 25 000 respondenten in de 25 lidstaten die over een spoorwegnet beschikken. De lokale en regionale overheden werden geraadpleegd via het netwerk van het Comité van de Regio's.

Naast de raadplegingen van de belanghebbenden vond op 29 mei 2012 een stakeholdervergadering plaats (met ongeveer 85 deelnemers), gevolgd door een conferentie (ongeveer 420 deelnemers) op 24 september 2012. In de loop van 2012 werden bepaalde specifieke actoren geïnterviewd. De diensten van de Commissie hebben overleg gepleegd met vertegenwoordigers van de Gemeenschap van Europese spoorwegen (CER), de European Passenger Transport Operators (EPTO), de European Transport Workers' Federation (ETF), de Europese Reizigersfederatie (EPF), de European Rail Infrastructure Managers (EIM) en de UITP (de Internationale Vereniging voor Openbaar Vervoer). In Frankrijk, Duitsland, Nederland, Polen, Zweden en het Verenigd Koninkrijk werden vergaderingen met de belanghebbenden georganiseerd.

De meerderheid van de respondenten (60 %) was het ermee eens dat extra nieuwe vrije toegangsrechten, verplichte openbare aanbestedingen of een combinatie van beide de marktintegratie ten goede kunnen komen. Een koppeling van de vrije toegang voor binnenlands passagiersvervoer per spoor aan een onderzoek van het economisch evenwicht met een beoordeling van de potentiële impact op de levensvatbaarheid van openbaredienstcontracten geniet het meeste bijval (55 % van de respondenten). De huidige regeling wordt zeer negatief beoordeeld (door slechts 20 % gesteund). De vertegenwoordigers van de werknemers verwachten dat de openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor zal leiden tot slechtere arbeidsvoorwaarden en een toename van het aantal stakingen.

Wat de verplichte aanbesteding betreft, was 45 % van de respondenten voorstander van flexibele opties, naar analogie met de onderhandelingsprocedure voor overheidsaankopen, en overgangsperiodes voor de stapsgewijze aanbesteding van alle openbaredienstcontracten (80 % van de respondenten).

De meerderheid van de respondenten (60 %) is het ermee eens dat de oprichting van leasingbedrijven voor rollend materieel de beschikbaarheid van rollend materieel zou verbeteren en een ruime meerderheid (75 %) pleit voor een volledige toegang tot de door infrastructuurbeheerder te verstrekken technische informatie. Inzake geïntegreerde tickets geeft men de voorkeur aan niet-bindende regelingen of regelingen die ruimte laten om

vrijwillige overeenkomsten te sluiten, in plaats van bindende maatregelen op EU- of lidstaatsniveau.

De opties en de beoordeling van hun sociale impact zijn op 26 maart en 19 juni besproken met het comité voor de sectorale sociale dialoog.

Op basis van de voornoemde externe studie en de conclusies van de raadplegingsprocedure heeft de Commissie een kwalitatieve en kwantitatieve beoordeling gemaakt van de effecten van de verschillende opties om het bestaande regelgevingskader te moderniseren.

Uit de effectbeoordeling is gebleken dat een combinatie van de volgende maatregelen de beste economische, ecologische en sociale effecten heeft en tussen 2019 en 2035 een netto contante waarde genereert tussen 21 en 29 miljard euro:

- ruim gedefinieerde rechten op vrije toegang, gekoppeld aan een onderzoek van het effect daarvan op het economisch evenwicht van openbardienstcontracten;
- de gunning van openbardienstcontracten via aanbestedingen;
- nationale integratie van ticketsystemen op vrijwillige basis; en
- de verplichting voor de lidstaten om op niet-discriminerende basis rollend materieel ter beschikking te stellen van spoorwegondernemingen die wensen mee te dingen naar een openbardienstcontract.

3. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

3.1 Definitie van bevoegde plaatselijke overheid (artikel 2, onder c))

Het amendement verhoogt de rechtszekerheid door te specificeren dat de term "bevoegde plaatselijke overheid" betrekking heeft op stedelijke agglomeraties of landelijke regio's, maar niet op grote delen van een land.

3.2 Specificaties over de manier waarop bevoegde instanties openbardienstverplichtingen definiëren en de geografische werkingssfeer van openbardienstcontracten (artikel 2, onder e), nieuw artikel 2 bis)

Dit artikel voorziet in een flexibele maar formele en transparante procedure om openbardienstverplichtingen en de geografische afbakening van openbardienstcontracten te definiëren wanneer de bevoegde instanties van oordeel zijn dat de overheid maatregelen dient te nemen om een politiek gewenst mobiliteitsniveau op haar grondgebied te verzekeren. De bevoegde instanties dienen een vervoersplan op te stellen waarin de doelstellingen voor het openbaarvervoerbeleid en prestatie-indicatoren voor het openbaar vervoer zijn vastgesteld. De bevoegde instanties dienen eveneens de aard en reikwijdte van de openbardienstverplichtingen die zij aan openbaarvervoerexploitanten wensen op te leggen en de omvang van het openbardienstcontract te motiveren in het licht van de in het openbaarvervoerbeleidsplan bepaalde doelstellingen. Zij dienen criteria te hanteren op basis van de algemene beginselen van het Verdrag zoals de geschiktheid, noodzakelijkheid en evenredigheid, alsmede economische criteria zoals kostenefficiëntie en financiële duurzaamheid. Dit artikel verplicht de bevoegde instanties ook belanghebbende partijen, bv. passagiers- of werknemersorganisaties en vervoersondernemingen, op een correcte manier te raadplegen. Voor het spoorvervoer moet bij de onafhankelijke toezichthoudende instanties beroep kunnen worden aangetekend tegen de procedure. Voorts wordt een maximumwaarde vastgesteld voor de omvang van de spoorvervoersdiensten die onder één openbardienstcontract kunnen worden ondergebracht. Dat gebeurt op een flexibele manier

om reële concurrentie te waarborgen, rekening houdend met de variërende omvang en administratieve structuur van de spoorvervoersmarkten in de lidstaten.

3.3 Verstrekken van operationele, technische en financiële informatie over het passagiersvervoer dat onder een aan te besteden openbaredienstcontract valt (artikel 4, lid 6, en nieuw artikel 4, lid 8)

Artikel 4, lid 8, verplicht de bevoegde instanties om bepaalde operationele, technische en financiële gegevens mee te delen aan potentiële kandidaten voor de uitvoering van een openbaredienstcontract zodat zij een onderbouwd bod kunnen uitbrengen en de concurrentie wordt aangewakkerd. De wijziging van artikel 4, lid 6, verduidelijkt dat bevoegde instanties duidelijk in de aanbestedingsdocumenten dienen te vermelden of zij verlangen dat openbaarvervoerexploitanten bepaalde sociale normen of criteria naleven.

3.4 Plafonds voor de onderhandse gunning van contracten van een bescheiden omvang en directe gunning aan het midden- en kleinbedrijf (artikel 5, lid 4)

In dit artikel worden maximumwaarden vastgesteld voor de directe gunning van contracten voor bescheiden volumes spoorvervoersdiensten. De bestaande plafonds zijn afgestemd op vervoer per bus of ander spoorgebonden vervoer dan treindiensten. Het voorgestelde plafond voor het spoorvervoer volgt de logica dat een onderhandse gunning is toegestaan wanneer de kosten voor de organisatie van de aanbesteding hoger liggen dan de te verwachten baten. De overeenkomstige plafonds in termen van treinkilometers zijn een weergave van de gemiddelde eenheidskosten voor spoorvervoer.

3.5 Verplichte aanbesteding van spoorvervoercontracten (artikel 5, lid 6, en artikel 4)

De schrapping van artikel 5, lid 6, betekent dat bevoegde instanties niet langer zelf kunnen kiezen of zij een openbaredienstcontract voor spoorvervoer aanbesteden of onderhands gunnen. De algemene regel dat via aanbesteding wordt gegund, wordt ook van toepassing op spoorvervoer.

3.6 Beperkingen inzake gunning (niet artikel 5, lid 6)

Om de mededinging na de invoering van concurrerende aanbestedingen van spoorwegcontracten aan te zwengelen biedt dit artikel bevoegde instanties de mogelijkheid te besluiten dat contracten voor spoorvervoer op delen van eenzelfde netwerk of en pakket trajecten aan verschillende spoorwegondernemingen worden gegund. Daartoe kunnen de bevoegde instanties een beperking opleggen aan het aantal contracten dat op basis van een aanbestedingsprocedure aan eenzelfde spoorwegonderneming mag worden gegund.

3.7 Beschikbaarheid van rollend materieel (nieuw artikelen 5 bis en 9 bis)

De invoering van een verplichting voor de lidstaten om ervoor te zorgen dat exploitanten die openbare diensten per spoor wensen aan te bieden daadwerkelijk en op niet-discriminerende wijze over geschikt rollend materieel kunnen beschikken, zorgt ervoor dat een belangrijke belemmering voor reële concurrentie bij openbaredienstcontracten wordt weggewerkt. In lidstaten waar geen functionerende leasingmarkt voor rollend materieel bestaat, dienen de bevoegde instanties, om de markt open te stellen, maatregelen te nemen om de beschikbaarheid van rollend materieel te verzekeren. Aangezien de situatie en behoeften van land tot land kunnen variëren, laten de nieuwe bepalingen de bevoegde instanties veel ruimte om te bepalen hoe zij deze doelstelling het best kunnen realiseren. De vaakst gehanteerde maatregelen worden opgesomd. De details van de procedure en maatregelen om de beschikbaarheid van rollend materieel te waarborgen, zullen worden vastgesteld door middel van uitvoeringshandelingen op basis van de in artikel 9 bis van deze verordening bedoelde onderzoeksprocedure.

3.8 Publicatie van bepaalde informatie over openbare dienstcontracten (artikel 7, leden 1 en 2)

Dit artikel verplicht de bevoegde instanties in hun jaarverslagen over openbare dienstverplichtingen informatie te verstrekken over de aanvangsdatum en de duur van de openbare dienstcontracten alsmede in hun aankondigingen van geplande aanbestedingsprocedures. Deze aanvullende informatie en de verplichting voor lidstaten om de toegang tot de door de bevoegde instanties gepubliceerde jaarverslagen te vergemakkelijken zal zorgen voor meer transparantie over gegunde openbare dienstcontracten en verwachte nieuwe gunningen en helpt exploitanten om zich voor te bereiden op toekomstige aanbestedingsprocedures.

3.9 Overgangsperiode voor openbare aanbestedingen (artikel 8, lid 2)

In dit lid wordt verduidelijkt dat de overgangsperiode van tien jaar tot 2 december 2019 slechts van toepassing is op artikel 5, lid 3, inzake de verplichting voor bevoegde instanties om aanbestedingen uit te schrijven. Alle andere bepalingen van artikel 5 (bv. de mogelijkheid tot onderhandse gunning aan een interne exploitant in dringende gevallen en bij kleine volumes en de juridische toetsing van het gunningsbesluit) zijn onmiddellijk van toepassing.

3.10 Overgangsperiode voor rechtstreeks gegunde spoorwegcontracten (nieuw artikel 8, lid 2 bis)

Dit lid voorziet in een extra overgangsperiode voor openbare dienstcontracten voor spoorvervoer die in de periode tussen 1 januari 2013 en 2 december 2019 onderhands worden gegund. Dergelijke contracten blijven van kracht tot hun vervaldag, doch uiterlijk tot 31 december 2022. Dit geeft spoorwegondernemingen waaraan onderhands een openbare dienstcontract werd gegund voldoende tijd om zich aan te passen en voor te bereiden op concurrerende aanbestedingsprocedures.

3.11 Wijzigingen van Verordening (EG) nr. 1370/2007 om deze wat betreft de vrijstelling van de verplichte aanmelding van staatssteun en de voorwaarden inzake de verenigbaarheid van staatssteun in overeenstemming te brengen met het Verdrag.

In haar voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 994/98 (machtigingsverordening)⁶ heeft de Commissie ook een voorstel opgenomen tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1370/2007 waardoor, overeenkomstig de procedure van artikel 108, lid 4 en artikel 109 van het Verdrag, steun voor de coördinatie van het vervoer of voor de vergoeding van bepaalde met het begrip "openbare dienst" verbonden, verplichte dienstverrichtingen als bedoeld in artikel 93 van het Verdrag wordt opgenomen in het toepassingsgebied van de machtigingsverordening. De Commissie verwacht dat de huidige vrijstelling zal worden opgenomen in een toekomstige verregaande groepsvrijstellingsverordening, met dien verstande dat Verordening (EG) nr. 1370/2007 wordt gewijzigd door dit wetgevingsvoorstel inzake het spoorvervoer.

⁶ Voorstel voor een VERORDENING VAN DE RAAD tot wijziging van Verordening (EG) nr. 994/98 van de Raad van 7 mei 1998 betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen en van Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg, COM(2012) 730 final van 5.12.2012.

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1370/2007 met betrekking tot openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor

(Voor de EER relevante tekst)

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 91,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité⁷,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's⁸,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het jongste decennium is het spoorvervoer onvoldoende gegroeid om een groter marktaandeel te verwerven ten opzichte van de auto en het vliegtuig. Het spoor blijft in de Europese Unie steken op een marktaandeel van 6 % van het passagiersvervoer. De trein is er niet in geslaagd gelijke tred te houden met de wijzigende behoeften inzake beschikbaarheid en kwaliteit.
- (2) De EU-markt voor het internationaal passagiersvervoer per spoor is sinds 2010 opengesteld voor concurrentie. Een aantal lidstaten hebben bovendien hun markt voor het binnenlands vervoer opengesteld voor concurrentie door de invoering van vrije toegangsrechten, de aanbesteding van openbaredienstcontracten of een combinatie van beide.
- (3) In haar Witboek Vervoer van 28 maart 2011⁹ heeft de Commissie aangekondigd dat zij de interne spoorwegmarkt wenst te voltooien door spoorwegondernemingen uit de Unie de kans te bieden alle soorten spoorvervoersdiensten aan te bieden zonder overbodige technische en administratieve belemmeringen.
- (4) Wanneer bevoegde instanties openbaar vervoer organiseren, dienen zij te waarborgen dat de openbaredienstverplichtingen en de geografische afbakening van openbaredienstcontracten passend, noodzakelijk en evenredig zijn om het openbaarvervoerbeleid op hun grondgebied te verwezenlijken. Dit beleid moet worden vertaald in openbaarvervoerbeleidsplannen, waarin ruimte wordt gelaten voor vervoersoplossingen op basis van marktwerking. De procedure voor de vaststelling

⁷ PB C [...] van [...], blz. [...].

⁸ PB C [...] van [...], blz. [...].

⁹ Witboek: Stappenplan voor een interne Europese vervoersruimte – werken aan een concurrerend en zuinig vervoerssysteem; COM(2011) 144.

- van openbaarvervoerbeleidsplannen en openbaredienstverplichtingen moet transparanter worden voor de betrokken actoren, waaronder potentiële nieuwe spelers.
- (5) Om te waarborgen dat voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om de doelstellingen van de openbaarvervoerbeleidsplannen te verwezenlijken, dienen de bevoegde instanties openbaredienstverplichtingen vast te stellen om hun doelstellingen inzake openbaar vervoer op een kostenefficiënte manier te bereiken, rekening houdend met de compensatie voor het netto financieel resultaat van die verplichtingen, en dienen zij te waarborgen dat op grond van openbaredienstcontracten verzekerd openbaar vervoer op lange termijn financieel houdbaar is.
 - (6) Om een goede werking van de markt voor het passagiersvervoer per spoor te verzekeren, is het uitermate belangrijk dat de bevoegde instanties deze criteria inzake openbaredienstverplichtingen en de afbakening van openbaredienstcontracten naleven omdat de vervoersdiensten op grond van vrije toegang goed moeten worden gecoördineerd met de diensten op grond van openbaredienstcontracten. Om die reden dient de toezichthoudende instantie erop toe te zien dat de procedure transparant is en correct wordt toegepast.
 - (7) Er moet een maximale jaarlijks omvang van een openbaredienstcontract voor passagiersvervoer per spoor worden bepaald om de mededinging voor dergelijke contracten te stimuleren en de bevoegde instanties tegelijk voldoende flexibiliteit te bieden om de omvang af te stemmen op de economische en operationele context.
 - (8) Om het uitschrijven van aanbestedingen te faciliteren en derhalve de concurrentie te stimuleren, moeten de bevoegde instanties waarborgen dat alle exploitanten van openbare diensten die belangstelling hebben om een offerte in te dienen bepaalde informatie ontvangen over de vervoersdiensten en infrastructuur die onder het openbaredienstcontract vallen.
 - (9) Bepaalde plafonds voor de onderhandse gunning van openbaredienstcontracten voor spoorvervoer moeten worden aangepast aan de specifieke economische context waarin aanbestedingen in deze sector worden georganiseerd.
 - (10) De invoering van een interne markt voor het passagiersvervoer per spoor vergt gemeenschappelijke regels voor de aanbesteding van openbaredienstcontracten in deze sector, die in alle lidstaten op uniforme wijze moeten worden toegepast.
 - (11) Om de randvoorwaarden te creëren die de maatschappij in staat stellen de voordelen van een reële openstelling van de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor volledig te benutten, is het belangrijk dat de lidstaten het personeel van exploitanten van openbare diensten een passende sociale bescherming bieden.
 - (12) Wanneer dat op de markt niet het geval is, dienen de bevoegde instanties passende en doeltreffende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat exploitanten van openbare diensten gemakkelijker onder redelijke en niet-discriminerende voorwaarden over rollend spoorwegmaterieel kunnen beschikken.
 - (13) Bepaalde essentiële onderdelen van de geplande aanbestedingsprocedures voor openbaredienstcontracten moeten volledige transparant zijn zodat de markt er beter kan op inspelen.
 - (14) Conform de logica van Verordening (EG) nr. 1370/2007 moet worden verduidelijkt dat de overgangsperiode tot 2 december 2019 uitsluitend betrekking heeft op de verplichting om openbaredienstcontracten via openbare aanbestedingen te gunnen.

- (15) De voorbereiding van spoorwegondernemingen op de verplichte aanbesteding van openbaredienstcontracten vergt extra tijd om de ondernemingen waaraan in het verleden onderhands contracten zijn gegund in staat te stellen doelmatige en duurzame interne herstructureringsmaatregelen te nemen. Derhalve moet worden voorzien in overgangsmaatregelen voor contracten die onderhands worden gegund tussen de datum van inwerkingtreding van deze verordening en 3 december 2019.
- (16) Zodra de markt voor het binnenlands passagiersvervoer per spoor is geopend, zullen de bevoegde instanties misschien genoodzaakt zijn overgangsmaatregelen vast te stellen om een sterke mededinging te waarborgen door een beperking op te leggen aan het aantal contracten dat zij aan één spoorwegonderneming gunnen. Daartoe moeten passende bepalingen worden vastgesteld.
- (17) Om identieke voorwaarden voor de tenuitvoerlegging van artikel 5 bis van deze verordening te waarborgen, moeten aan de Commissie uitvoeringsbevoegdheden worden toegekend. Die bevoegdheden moeten worden uitgeoefend overeenkomstig Verordening (EU) nr. 182/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 februari 2011 tot vaststelling van de algemene voorschriften en beginselen die van toepassing zijn op de wijze waarop de lidstaten de uitoefening van de uitvoeringsbevoegdheden door de Commissie controleren¹⁰.
- (18) In het kader van de wijzigingen van Verordening (EG) nr. 994/98 (machtigingsverordening)¹¹ heeft de Commissie ook een wijziging van Verordening (EG) nr. 1370/2007 (COM(2012) 730/3) voorgesteld. Met het oog op een geharmoniseerde aanpak van de groepsvrijstellingsverordeningen op het gebied van staatssteun, en in overeenstemming met de procedures van artikel 108, lid 4 en artikel 109 van het Verdrag, dient steun voor de coördinatie van het vervoer of voor de vergoeding van bepaalde met het begrip "openbare dienst" verbonden, verplichte dienstverrichtingen als bedoeld in artikel 93 van het Verdrag, in het toepassingsgebied van de machtigingsverordening te worden opgenomen.
- (19) Verordening (EG) nr. 1370/2007 moet derhalve worden gewijzigd,

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Verordening (EG) nr. 1370/2007 wordt als volgt gewijzigd:

1. a) Artikel 2, onder c), wordt vervangen door:

"c) "bevoegde plaatselijke overheid": elk bevoegd overheidslichaam dat niet bevoegd is voor het volledige grondgebied van een land en dat verantwoordelijk is voor het vervoer in een stedelijke agglomeratie of een plattelandsregio;"
- b) Artikel 2, onder e), wordt vervangen door:

¹⁰ PB L 55 van 28.2.2011, blz. 13.

¹¹ Voorstel voor een VERORDENING VAN DE RAAD tot wijziging van Verordening (EG) nr. 994/98 van de Raad van 7 mei 1998 betreffende de toepassing van de artikelen 92 en 93 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op bepaalde soorten van horizontale steunmaatregelen en van Verordening (EG) nr. 1370/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg, COM(2012) 730 final van 5.12.2012.

"De openbaredienstverplichtingen reiken niet verder dan alle openbaar vervoer dat nodig is om netwerkeffecten op plaatselijk, regionaal of interregionaal niveau tot stand te brengen."

2. Het volgende artikel 2 bis wordt toegevoegd:

"Artikel 2 bis

Openbaarvervoerbeleidsplannen en openbaredienstverplichtingen

1. De bevoegde instanties stellen openbaarvervoerbeleidsplannen op voor alle vervoerswijzen die voor hun grondgebied relevant zijn en waarvoor zij bevoegd zijn, en zij werken die plannen regelmatig bij. In die plannen worden de doelstellingen van het openbaarvervoerbeleid gedefinieerd alsmede, voor alle vervoerswijzen die relevant zijn voor hun grondgebied en waarvoor zij bevoegd zijn, de middelen om die plannen uit te voeren. In die plannen worden minstens de volgende elementen opgenomen:
 - (a) de structuur van het netwerk of de trajecten;
 - (b) de basisvereisten waaraan de openbaarvervoersdiensten moeten voldoen inzake toegankelijkheid, ontsluiting van het grondgebied, veiligheid, modale en intermodale aansluitingen op belangrijke knooppunten, kenmerken zoals de exploitatieamplitude, frequentie van de diensten en de minimale capaciteit;
 - (c) kwaliteitsnormen inzake bv. de uitrusting van stopplaatsen en rollend materieel, stiptheid en betrouwbaarheid, netheid, service en informatie voor de klant, klachtenbehandeling en compensaties, monitoring van de dienstverleningskwaliteit;
 - (d) principes van het tarievenbeleid;
 - (e) operationele eisen zoals het vervoer van fietsen, verkeersbeheer, noodplannen bij storingen.

Bij de opstelling van openbaarvervoerbeleidsplannen besteden de bevoegde instanties met name aandacht aan de geldende regels inzake reizigersrechten, sociale bescherming en de bescherming van werknemers en het milieu.

De bevoegde instanties stellen de openbaarvervoerbeleidsplannen vast na raadpleging van de relevante belanghebbenden en publiceren die plannen. Voor de toepassing van deze verordening zijn de relevante belanghebbenden minstens de vervoersexploitanten, infrastructuurbeheerders en desgevallend representatieve reizigers- en werknemersorganisaties.

2. De vaststelling van de openbaredienstverplichtingen en de gunning van openbaredienstcontracten moeten afgestemd zijn op het geldende openbaarvervoerbeleidsplan.
3. De specificaties van de openbaredienstverplichtingen voor openbaar passagiersvervoer en de draagwijdte daarvan worden als volgt vastgesteld:
 - (a) zij worden gedefinieerd overeenkomstig artikel 2, onder e);
 - (b) zij moeten geschikt zijn om de doelstellingen van het openbaarvervoerbeleidsplan te verwezenlijken;
 - (c) zij gaan niet verder dan wat nodig en evenredig is om de doelstellingen van het openbaarvervoerbeleidsplan te verwezenlijken.

Bij de beoordeling van de in punt b) bedoelde geschiktheid wordt rekening gehouden met de vraag of een overheidsinterventie in het aanbod van passagiersvervoer een passend middel is om de doelstellingen van het openbaarvervoerbeleidsplan te verwezenlijken.

Voor openbaar passagiersvervoer per spoor moet bij de beoordeling van de onder c) bedoelde noodzaak en evenredigheid rekening worden gehouden met de op grond van artikel 10, lid 2, van Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (herschikking)¹² verzekerde vervoersdiensten en met alle informatie die op grond van de eerste zin van artikel 38, lid 4, van die richtlijn wordt meegedeeld aan infrastructuurbeheerders en toezichthoudende instanties.

4. De specificaties inzake de openbaredienstverplichtingen en de daaraan gekoppelde compensatie van het netto financieel resultaat dienen:

- (a) ervoor te zorgen dat de doelstellingen van het openbaarvervoerbeleidsplan op de meest kostenefficiënte manier worden verwezenlijkt;
- (b) de financiële duurzaamheid op lange termijn te waarborgen van het aanbod van openbaarvervoersdiensten overeenkomstig de in het openbaarvervoerbeleidsplan vastgestelde eisen.

5. Om die specificaties te ontwikkelen formuleert de bevoegde instantie de ontwerp-specificaties van de openbaredienstverplichtingen en bepaalt zij de draagwijdte daarvan, schetst zij de basisstappen om te beoordelen of die specificaties voldoen aan de in de leden 2, 3 en 4 vastgestelde eisen en geeft zij de resultaten van die beoordeling.

De bevoegde instantie pleegt over deze specificaties op passende wijze overleg met de relevante belanghebbenden en minstens de vervoersexploitanten, eventuele infrastructuurbeheerders en representatieve reizigers- en werknemersverenigingen en houdt rekening met hun standpunten.

6. Voor openbaar passagiersvervoer per spoor:

- (a) het correcte verloop van de in dit artikel uiteengezette beoordeling en procedure wordt gewaarborgd door de toezichthoudende instantie als bedoeld in artikel 55 van Richtlijn 2012/34/EU, die ook op eigen initiatief mag handelen;
- (b) het maximale jaarlijkse volume van een openbaredienstcontract, uitgedrukt in treinkilometers, bedraagt hetzij 10 miljoen treinkilometer, hetzij één derde van het totale volume van het openbaar passagiersvervoer dat in de betrokken lidstaat onder openbaredienstcontracten valt indien dat volume een hogere waarde vertegenwoordigt."

3. Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

- (a) Lid 1, onder a), wordt vervangen door de volgende tekst:

¹² PB L 343 van 14.12.2012, blz. 32.

"a) duidelijk omschreven welke overeenkomstig artikel 2, onder e), en artikel 2 bis gedefinieerde openbardienstverplichtingen de exploitant van openbare diensten dient te verzekeren en in welke gebieden deze verplichtingen van toepassing zijn;"

(b) De laatste zin van lid 1, onder b), wordt vervangen door de volgende tekst:

"Voor niet overeenkomstig artikel 5, lid 3, gegunde openbardienstcontracten worden deze parameters zodanig vastgesteld dat de compensatie in geen geval het bedrag overschrijdt dat nodig is om het netto financieel effect op de kosten en inkomsten van de nakoming van de openbardienstverplichtingen te dekken, waarbij rekening moet worden gehouden met de door de exploitant van openbare diensten ingehouden ontvangsten uit de betrokken diensten en een redelijke winstmarge";

(c) Lid 6 wordt vervangen door de volgende tekst:

"Wanneer de bevoegde instanties exploitanten van openbare diensten overeenkomstig het nationaal recht verplichten bepaalde sociale en kwaliteitsnormen na te leven of sociale en kwalitatieve criteria vaststellen, moeten die normen en criteria worden opgenomen in de aanbestedingsdocumenten en openbardienstcontracten."

(d) Het volgende lid 8 wordt toegevoegd:

"8. De bevoegde instanties stellen alle relevante belangstellende partijen informatie beschikbaar voor de opstelling van een offerte in het kader van een openbare aanbestedingsprocedure. Deze informatie met betrekking tot onder meer de vervoersvraag, tarieven, kosten en inkomsten uit de openbaarvervoersdiensten die onder het contract vallen en infrastructuurkenmerken die relevant zijn voor de exploitatie van de vereiste voertuigen of het vereiste rollend materieel, moet hen in staat stellen gefundeerde offertes in te dienen. Beheerders van de spoorweginfrastructuur bieden de bevoegde instanties ondersteuning bij de bekendmaking van de relevante infrastructuurkenmerken. De niet-naleving van de voormelde bepalingen geeft aanleiding tot gerechtelijke herziening als bedoeld in artikel 5, lid 7."

4. Artikel 5 wordt als volgt gewijzigd:

(a) Lid 4 wordt vervangen door de volgende tekst:

"4. Tenzij het nationaal recht dat verbiedt, kunnen de bevoegde instanties besluiten openbardienstcontracten onderhands te gunnen:

- (a) wanneer hun gemiddelde jaarlijkse waarde geraamd wordt op: minder dan 1 000 000 euro of minder dan 5 000 000 euro voor openbardienstcontracten die openbaar vervoer per spoor omvatten, of
- (b) wanneer de contracten betrekking hebben op minder dan 300 000 openbaarvervoerkilometers per jaar of minder dan 150 000 kilometers voor openbardienstcontracten die openbaar vervoer per spoor omvatten.

Wanneer een openbardienstcontract onderhands wordt gegund aan een kleine of middelgrote onderneming die niet meer dan 23 voertuigen exploiteert, kunnen deze drempels worden verhoogd tot hetzij een geschatte gemiddelde jaarlijkse waarde van minder dan 2 000 000 euro, hetzij een geschat jaarlijks volume van minder dan 600 000 openbaarvervoerkilometers."

(b) Lid 6 wordt vervangen door de volgende tekst:

"Om de concurrentie tussen spoorwegondernemingen te stimuleren, kunnen bevoegde instanties besluiten dat contracten voor passagiersvervoer per spoor voor delen van eenzelfde netwerk of een pakket trajecten aan verschillende spoorwegondernemingen moeten worden gegund. Daartoe kunnen de bevoegde instanties vóór het uitschrijven van de aanbesteding besluiten om het aantal contracten dat aan eenzelfde spoorwegonderneming kan worden gegund te beperken."

5. Het volgende artikel 5 bis wordt toegevoegd:

"Artikel 5 bis

Rollend materieel

1. De lidstaten nemen overeenkomstig de staatssteunregels de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat exploitanten die op grond van openbaredienstcontracten openbaar passagiersvervoer per spoor wensen aan te bieden daadwerkelijk en op niet-discriminerende basis over geschikt rollend materieel voor passagiersvervoer per spoor kunnen beschikken.
2. Op markten waar geen leasingbedrijven aanwezig zijn die aan alle exploitanten van openbaar passagiersvervoer per spoor onder niet-discriminerende en commercieel levensvatbare voorwaarden rollend materieel als bedoeld in lid 1 leasen, dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat het restwaarderisico van het rollend materieel, met inachtneming van de staatssteunregels, door de bevoegde instantie wordt gedragen wanneer exploitanten die de mogelijkheid hebben en voornemens zijn aan aanbestedingsprocedures deel te nemen daarom verzoeken, teneinde hen in staat te stellen mee te dingen naar openbaredienstcontracten.

De bevoegde instantie kan op één van de volgende manieren aan de in de eerste alinea geformuleerde eisen voldoen:

- (a) door zelf het rollend materieel voor de uitvoering van het openbaredienstcontract aan te schaffen om dit tegen marktprijs ter beschikking te stellen van de geselecteerde exploitant van openbare diensten of als onderdeel van het openbaredienstcontract overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder b), artikel 6 en desgevallend de bijlage;
- (b) door tegen marktprijs een garantie te verstrekken voor de financiering van het rollend materieel dat voor de uitvoering van het openbaredienstcontract wordt gebruikt of als onderdeel van het openbaredienstcontract overeenkomstig artikel 4, lid 1, onder b), artikel 6 en desgevallend de bijlage. Een dergelijke garantie kan het restwaarderisico dekken met inachtneming van de eventueel toepasselijke staatssteunregels;
- (c) door er zich in het openbaredienstcontract toe te verbinden het rollend materieel aan het einde van het contract tegen marktprijs over te nemen.

In de gevallen als bedoeld onder b) en c), heeft de bevoegde instantie het recht de exploitant van de openbare diensten ertoe te verplichten het rollend materieel na afloop van het openbaredienstcontract over te dragen aan de nieuwe exploitant waaraan dat contract is gegund. De bevoegde instantie kan de nieuwe openbaarvervoerexploitant verplichten het rollend materieel over te nemen. De overdracht gebeurt tegen marktprijs.

3. Wanneer het rollend materieel aan een nieuwe openbaarvervoerexploitant is overgedragen, geeft de bevoegde instantie in het aanbestedingsdossier gedetailleerde informatie over de onderhoudskosten en de fysieke toestand van het rollend materieel.
4. Tegen [18 maanden na de inwerkingtreding van deze verordening] stelt de Commissie maatregelen vast om de modaliteiten te bepalen van de voor de toepassing van de leden 2 en 3 van dit artikel te volgen procedure. Deze uitvoeringshandelingen worden vastgesteld overeenkomstig de in artikel 9 bis, lid 2, bedoelde onderzoeksprocedure."
6. Artikel 6, lid 1, wordt vervangen door de volgende tekst:

"1. Ongeacht de gunningswijze van een contract dient elke compensatie uit hoofde van een algemene regel of een openbaredienstcontract in overeenstemming te zijn met artikel 4. Alle compensaties uit hoofde van niet overeenkomstig artikel 5, lid 3, gegunde openbaredienstcontracten of uit hoofde van een algemene regel dienen, ongeacht hun vorm, ook in overeenstemming te zijn met de bepalingen in de bijlage."
7. Artikel 7 wordt als volgt gewijzigd:
 - (a) Lid 1 wordt vervangen door de volgende tekst:

"1. Elke bevoegde instantie publiceert jaarlijks een samenvattend verslag over de openbaredienstverplichtingen die onder haar verantwoordelijkheid vallen, de aanvangsdatum en duur van de openbaredienstcontracten, de geselecteerde openbaredienstexploitanten en de compensaties en exclusieve rechten die als vergoeding aan die openbaredienstexploitanten zijn toegekend. Dat verslag maakt onderscheid tussen busvervoer en spoorvervoer, maakt het mogelijk de prestaties, de kwaliteit en de financiering van het openbaarvervoersnet te toetsen en te beoordelen en bevat informatie over de aard en de reikwijdte van eventuele toegekende exclusieve rechten, indien van toepassing. De lidstaten faciliteren de centrale toegang tot deze verslagen, bijvoorbeeld via een gemeenschappelijk portaalsite."
 - (b) Aan lid 2 wordt het volgende punt toegevoegd:

"d) de geplande aanvangsdatum en duur van het openbaredienstcontract."
8. Artikel 8 wordt als volgt gewijzigd:
 - (a) In lid 2, komt de eerste alinea als volgt te luiden:

"2. Onverminderd lid 3 moeten openbaredienstcontracten voor vervoer per spoor, met uitzondering van ander spoorgebonden vervoer zoals metro's en trams vanaf 3 december 2019 overeenkomstig artikel 5, lid 3, worden gegund. Alle openbaredienstcontracten voor ander spoorgebonden vervoer en vervoer via de weg moeten uiterlijk 3 december 2019 zijn gegund overeenkomstig artikel 5, lid 3. Tijdens de overgangsperiode tot 3 december 2019 nemen de lidstaten maatregelen om geleidelijk te voldoen aan artikel 5, lid 3, en te vermijden dat zich ernstige structurele problemen voordoen, in het bijzonder wat betreft de vervoerscapaciteit."
 - (b) Het volgende lid 2 bis wordt toegevoegd:

"2 bis. Tussen 1 januari 2013 en 2 december 2019 onderhands gegunde openbaredienstcontracten voor openbaar passagiersvervoer per spoor mogen worden voortgezet tot hun vervaldatum. Zij mogen echter in geen geval worden voortgezet na 31 december 2022."

(c) In lid 3 wordt de laatste zin van de tweede alinea als volgt vervangen:

"De onder d) bedoelde contracten kunnen doorlopen tot zij verstrijken, op voorwaarde dat het gaat om contracten van beperkte duur met een looptijd die vergelijkbaar is met de in artikel 4 vermelde looptijden."

9. Het volgende artikel 9 bis wordt toegevoegd:

"Artikel 9 bis

Comitéprocedure

1. De Commissie wordt bijgestaan door het bij artikel 62 van Richtlijn 2012/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 21 november 2012 tot instelling van één Europese spoorwegruimte (herschikking)¹³ opgerichte Comité voor de Europese Spoorwegruimte. Dat comité is een comité in de zin van Verordening (EU) nr. 182/2011.
2. Wanneer naar dit lid wordt verwezen, is lid 5 van Verordening (EU) nr. 182/2011 van toepassing."

Artikel 2

Deze verordening treedt in werking op de dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter

¹³ PB L 343 van 14.12.2012, blz. 32.