ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 24.10.2016 г.
COM(2016) 689 final

2013/0028 (COD)

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

съгласно член 294, параграф 6 от Договора за функционирането на Европейския съюз

относно

позицията на Съвета с оглед приемането на регламент за изменение на Регламент (ЕО) № 1370/2007 относно отварянето на пазара на вътрешни услуги за пътнически превози с железопътен транспорт

(текст от значение за ЕИП)

2013/0028 (COD)

СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ

съгласно член 294, параграф 6 от Договора за функционирането на Европейския съюз

относно

позицията на Съвета с оглед приемането на регламент за изменение на Регламент (ЕО) № 1370/2007 относно отварянето на пазара на вътрешни услуги за пътнически превози с железопътен транспорт

(текст от значение за ЕИП)

1. КОНТЕКСТ

На 30 януари 2013 г. Комисията прие цялостен пакет от шест законодателни предложения за постигане на по-качествени и по-разнообразни железопътни услуги в Европа.

Подобряването на качеството на услугите и на ефективността е необходимо, за да стане железопътният транспорт по-привлекателен избор за пътниците и да се насърчи преходът към този вид транспорт. В контекста на ограничения на публичните средства може да се постигне по-добро съотношение качество — цена и устойчивост.

С пакета се цели също така да се стимулират нововъведенията в железопътния транспорт на ЕС в отговор на очакванията на потребителите. Това се постига по три отделни и взаимосвързани начина чрез:

(1) отваряне на националните пазари за пътнически транспорт за конкуренция и въвеждане на задължителни търгове за възлагане на обществени поръчки за услуги;

(2) укрепване на независимостта на управителите на инфраструктура, така че те да контролират всички основни функции на железопътната мрежа, и гарантиране на общ и равнопоставен достъп до железопътния транспорт;

(3) засилване на ролята на Агенцията за железопътен транспорт на ЕС, така че тя да предоставя „обслужване на едно гише“ за издаване на валидни за целия ЕС разрешения за пускане на превозни средства на пазара и на сертификати за безопасност на операторите.

Дата на изпращане на предложението на Европейския парламент и на Съвета (документ COM(2013) 28 final — 2013/0028 (COD): 31 януари 2013 г.

Дата на становището на Европейския икономически и социален комитет: 11 юли 2013 г.

Дата на становището на Комитета на регионите: 8 октомври 2013 г.

Дата на позицията на Европейския парламент на първо четене: 26 февруари 2014 г.

Дата на приемане на позицията на Съвета: 17 октомври 2016 г.

2. ЦЕЛ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО НА КОМИСИЯТА

Общата цел на предложението на Комисията за изменение на Регламент (ЕО) № 1370/2007 е да се подобри качеството на услугите за железопътни пътнически превози и да се повиши тяхната оперативна ефективност. Това следва да подобри конкурентоспособността и привлекателността на железопътния транспорт спрямо останалите видове транспорт, както и да доразвие единното европейско железопътно пространство.

С оглед постигане на общата цел Комисията предложи да се въведат задължителни конкурентни тръжни процедури за възлагане на обществени поръчки, за да се засили конкурентният натиск върху пазарите на вътрешни услуги за железопътни пътнически превози. Целта е да се повиши ефективността и да се подобри качеството на железопътните пътнически превози. Тези мерки бяха придружени от разпоредби за осигуряване на благоприятни рамкови условия за конкурентни тръжни процедури, включително правила относно достъпа до подвижния състав.

Предложението на Комисията е тясно свързано с предложените изменения на Директива 2012/34/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 ноември 2012 г. за създаване на единно европейско железопътно пространство (преработена), които въвеждат права на отворен достъп за железопътните предприятия и по-строги разпоредби относно управлението на инфраструктурата с оглед подобряване на недискриминационния достъп до железопътната инфраструктура.

3. КОМЕНТАРИ ОТНОСНО ПОЗИЦИЯТА НА СЪВЕТА

С позицията, приета на първо четене от Съвета на 17 октомври 2016 г., се подкрепят основните цели на предложението на Комисията за подобряване на качеството и ефективността на публичните услуги за железопътен превоз чрез въвеждане на принципа за задължително конкурентно възлагане на обществени поръчки за услуги в железопътния транспорт. С нея също така се подкрепят предложените разпоредби за осигуряване на благоприятни рамкови условия за конкурентни тръжни процедури.

Въпреки че по редица въпроси позицията на Съвета не стига толкова далеч, колкото Комисията би искала, следва да се отбележи, че тя представлява съществена крачка напред в сравнение с действащия Регламент (ЕО) № 1370/2007 по няколко причини:

- Комисията предложи да се хармонизират правилата за възлагане на поръчки за всички видове транспорт, обхванати от регламента, и да се въведе принципът за задължително конкурентно възлагане на обществени поръчки за услуги в железопътния транспорт. С позицията си Съветът подкрепя предложението на Комисията, тъй като предвижда въвеждането на задължителни търгове за възлагане на обществени поръчки за услуги в железопътния транспорт като общ принцип чрез премахване на възможността за пряко възлагане на обществени поръчки за услуги в железопътния транспорт без допълнителна обосновка. Въпреки че позволява няколко изключения, те са ограничителни, точно и обективно формулирани, и съдържат някои предпазни мерки, за да се

предотвратят злоупотреби чрез заобикаляне на принципа за конкурентно възлагане. Освен това с текста се гарантира, че когато поръчките са възложени пряко при ограничителни условия, свързани със специфични пазарни структури, то тези обществени поръчки за услуги ще трябва да преследват целите на предложението, т.е. подобряване на качеството и ефективността на обществените услуги за железопътен превоз. В това отношение позицията на Съвета съответства на целта на Комисията за подобряване на качеството на железопътните услуги за превоз на пътници и повишаване на оперативната им ефективност.

- Комисията предложи по-строги правила за определянето на задължения за обществени услуги (ЗОУ). В тях е заложено изискването компетентните органи да изготвят планове за обществен транспорт, в които се определят в подробности целите на политиката в областта на обществения пътнически транспорт. На базата на набор от критерии от компетентните органи се изисква да обосноват естеството и обхвата на ЗОУ, които те смятат да наложат върху операторите на обществен транспорт, както и обхвата на обществената поръчка за услуги с оглед постигане на целите, определени в плановете за обществен транспорт. Позицията на Съвета не отразява изцяло предложението на Комисията, но Комисията посочва, че тя все пак съдържа по-ясни правила за определянето и спецификациите на ЗОУ. В текста се посочват и общите критерии за компетентните органи при определянето на ЗОУ, като същевременно се дава възможност за необходимата гъвкавост.

- Позицията на Съвета също така осигурява справедливо и прозрачно предоставяне на съответната информация на всички участници, за да се гарантира, че те са равнопоставени по време на тръжната процедура. Тази нова разпоредба е в съответствие с предложението на Комисията.

- В предложението на Комисията бяха въведени конкретни горни граници за финансовото изражение на прякото възлагане на поръчки с малък обем в железопътния транспорт. В позицията си Съветът определя по-високи горни граници. Въпреки това Комисията счита, че те също отразяват правилно логиката да се позволи пряко възлагане, ако разходите за организиране на тръжната процедура превишават очакваните ползи.

- Комисията предложи да се гарантира задължението на компетентните органи да осигурят недискриминационен достъп до подвижния състав, тъй като това е една от основните пречки пред железопътните предприятия за участие в тръжни процедури. С позицията на Съвета не се въвежда това задължение, тъй като то би могло да окаже неблагоприятно въздействие върху публичните финанси. С оглед осигуряване на конкурентна процедура по възлагане обаче Съветът предвижда задължение за компетентните органи да направят оценка дали са необходими мерки, за да се гарантира недискриминационен достъп до железопътния подвижен състав, като тази оценка трябва да бъде публикувана. В позицията на Съвета се предлага също така набор от мерки, които компетентните органи могат да прилагат, за да осигурят достъпа на операторите до подвижния състав. Комисията отчита, че със задължението за оповестяване на бъдещите оценки по отношение на достъпа до подвижния състав позицията на Съвета въвежда съществено основание за операторите и за Комисията да проверят дали тръжните процедури гарантират равнопоставеност за всички оператори.

- Позицията на Съвета се придържа към съответните европейски и национални социални стандарти, които трябва да бъдат спазвани при смяната на оператор на обществена услуга, който изпълнява обществена поръчка за услуга. Комисията може да подкрепи тези разпоредби, тъй като те ще изяснят съществуващите приложими социални права и задължения.
- Комисията предложи бързото влизане в сила на принципа за задължителното конкурентно възлагане на поръчки. В позицията на Съвета се въвежда по-дълъг преходен период, който отлага премахването на възможността за безусловно пряко възлагане. Резултатът е, че прилагането на принципа на задължителните тръжни процедури за обществените поръчки за услуги в железопътния транспорт ще започне шест години след влизането в сила на новия регламент. Това отлагане ще забави положителното въздействие на новите правила, но също така ще даде възможност на държавите членки да подготвят пазара за тези промени, като по този начин ще бъдат избегнати евентуалните структурни проблеми, които биха могли да възникнат.
- Комисията предлага срокът на пряко възложените поръчки въз основа на изключението, прилагано за железопътния транспорт, да изтече най-късно на 31 декември 2022 г. Комисията изразява съжаление, че позицията на Съвета позволява тези поръчки да останат в сила до изтичането на срока им. Това означава, че срокът на обществените поръчки за услуги в железопътния транспорт, които са били възложени пряко преди края на преходния период, може да продължи до декември 2032 г., което представлява дълъг преходен период. В същото време обаче Комисията отбелязва, че с позицията на Съвета се гарантира защитата на съществуващите договорни права и се въвеждат предпазни мерки за тяхната правна приемственост.

4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Комисията счита, че въпреки недостатъците в позицията на Съвета въвеждането на описаните по-горе нови и по-ясни разпоредби ще осигурят по-голяма правна сигурност. То също така ще предостави солидна основа за бъдещото отваряне на пазара на железопътни услуги както по правилата на транспортната политика, така и по приложимите правила за конкуренцията.

Комисията счита, че изменението на законодателството в областта на ЗОУ в сектора на железопътния транспорт чрез въвеждане на принципа за конкурентно възлагане на обществени поръчки за услуги, както и на разпоредби за благоприятни рамкови условия за подобно възлагане, е важна стъпка към подобряване на качеството и ефективността на обществените услуги в железопътния транспорт в ЕС. По-широкото използване на конкурентни тръжни процедури при поръчките за железопътен превоз може също да гарантира по-ефективно оползотворяване на публичните средства, изразходвани за обществени транспортни услуги.

В дух на конструктивност Комисията приема позицията, приета от Съвета, което дава възможност на Европейския парламент да приеме окончателния текст на второ четене. Комисията е на мнение, че приемане на предложенията по т.нар. пазарно и техническо направление ще донесе максимални ползи в областта на качеството на услугите, ефективността и конкурентоспособността на железопътния сектор.