KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.10.2016 r.
COM(2016) 689 final

2013/0028 (COD)

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

na podstawie art. 294 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

dotyczący

stanowiska Rady w sprawie przyjęcia rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

2013/0028 (COD)

KOMUNIKAT KOMISJI
DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

na podstawie art. 294 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

dotyczący

stanowiska Rady w sprawie przyjęcia rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 w odniesieniu do otwarcia rynku krajowych usług kolejowego transportu pasażerskiego

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

1. PRZEBIEG PROCEDURY

W dniu 30 stycznia 2013 r. Komisja przyjęła kompleksowy pakiet sześciu wniosków ustawodawczych, mający na celu zapewnienie lepszej jakości oraz większego wyboru usług kolejowych w Europie.

Potrzebna jest poprawa jakości usług i ich efektywności, aby kolej stała się bardziej atrakcyjnym wyborem dla pasażerów oraz by zachęcić ich do zmiany środka transportu. Lepszy stosunek jakości do ceny usług oraz ich zrównoważony rozwój można osiągnąć mimo ograniczonych funduszy publicznych.

Pakiet ma również na celu zachęcanie do innowacji w sektorze kolejowym w UE, aby spełnić oczekiwania użytkowników. Służą temu trzy różne i wzajemnie powiązane rozwiązania:

(1) otwarcie rynków krajowych przewozów pasażerskich na konkurencję i wprowadzenie obowiązku przeprowadzania przetargów przy udzielaniu zamówień publicznych na usługi;

(2) wzmocnienie niezależności zarządców infrastruktury, co umożliwi im kontrolę wszystkich kluczowych funkcji sieci kolejowej i zagwarantuje wszystkim sprawiedliwy dostęp do kolei;

(3) wzmocnienie roli Agencji Kolejowej Unii Europejskiej, aby uczynić z niej „punkt kompleksowej obsługi” wydający ważne w całej UE zezwolenia na wprowadzanie pojazdów do obrotu, jak również ważne w całej UE certyfikaty bezpieczeństwa dla operatorów.

Data przekazania wniosku Parlamentowi Europejskiemu i Radzie: (dokument COM(2013) 28 final — 2013/0028 COD):	31 stycznia 2013 r.
Data wydania opinii przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny:	11 lipca 2013 r.
Data wydania opinii przez Komitet Regionów:	8 października 2013 r.

Data uchwalenia stanowiska Parlamentu Europejskiego w pierwszym czytaniu: 26 lutego 2014 r.

Data przyjęcia stanowiska Rady: 17 października 2016 r.

2. CEL WNIOSKU KOMISJI

Ogólnym celem wniosku Komisji dotyczącego zmiany rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 jest poprawa jakości kolejowych przewozów pasażerskich oraz zwiększenie ich efektywności operacyjnej. Powinno to przyczynić się do poprawy konkurencyjności i atrakcyjności kolei w stosunku do innych środków transportu oraz do dalszego rozwoju jednolitego europejskiego obszaru kolejowego.

Aby osiągnąć cel ogólny, Komisja zaproponowała wprowadzenie obowiązku przeprowadzania konkurencyjnej procedury przetargowej przy udzielaniu zamówień publicznych na usługi w celu zwiększenia presji konkurencyjnej na krajowych rynkach kolejowych. Celem jest zwiększenie efektywności i poprawa jakości kolejowych przewozów pasażerskich. Środkom tym towarzyszą przepisy mające na celu zapewnienie korzystnych warunków dla konkurencyjnych procedur przetargowych, w tym zasady dotyczące dostępu do taboru kolejowego.

Wniosek Komisji jest ściśle powiązany z proponowanymi zmianami w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/34/UE z dnia 21 listopada 2012 r. w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego (wersja przekształcona), wprowadzającymi prawa swobodnego dostępu dla przedsiębiorstw kolejowych i wzmacniającymi przepisy dotyczące zarządzania infrastrukturą w celu poprawy niedyskryminacyjnego dostępu do infrastruktury kolejowej.

3. UWAGI DOTYCZĄCE STANOWISKA RADY

Stanowisko przyjęte przez Radę w pierwszym czytaniu w dniu 17 października 2016 r. wspiera główny cel wniosku Komisji, jakim jest poprawa jakości i efektywności usług publicznego transportu kolejowego poprzez wprowadzenie zasady obowiązkowego przeprowadzania konkurencyjnej procedury przetargowej przy udzielaniu zamówień publicznych na usługi kolejowe. Wspiera również proponowane przepisy służące zapewnieniu korzystnych warunków ramowych dla konkurencyjnych procedur przetargowych.

Chociaż stanowisko Rady w wielu kwestiach nie idzie tak daleko, jak życzyłaby sobie Komisja, należy zauważyć, że jest ono z wielu powodów znaczącym krokiem naprzód w porównaniu z obecnym rozporządzeniem (WE) nr 1307/2007.

- Komisja zaproponowała dostosowanie zasad udzielania zamówień dla wszystkich rodzajów transportu objętych zakresem rozporządzenia oraz wprowadzenie zasady obowiązkowego przeprowadzania procedury konkurencyjnej przy udzielaniu zamówień publicznych na usługi kolejowe. Stanowisko Rady podtrzymuje wniosek Komisji, ponieważ wprowadza obowiązkowe procedury przetargowe dla zamówień publicznych na usługi kolejowe jako ogólną zasadę, eliminując możliwość bezpośredniego udzielania zamówień publicznych na usługi kolejowe bez dalszego uzasadnienia. Chociaż dopuszcza ono kilka wyjątków, to są one restrykcyjne, precyzyjne i obiektywnie sformułowane oraz zawierają pewne zabezpieczenia w celu zapobieżenia obchodzeniu zasady udzielania zamówień na zasadach

konkurencyjnych. Co więcej, przedmiotowy tekst gwarantuje, że – w przypadku bezpośredniego udzielania zamówień w oparciu o przesłankę szczególnych struktur rynkowych – zamówienia publiczne na usługi będą musiały służyć osiągnięciu celów wniosku, tj. poprawie jakości i efektywności usług publicznego transportu kolejowego. W tym względzie stanowisko Rady jest zgodne z celem Komisji, jakim jest poprawa jakości kolejowych przewozów pasażerskich oraz zwiększenie ich efektywności operacyjnej.

- Komisja zaproponowała zaostrzenie przepisów dotyczących definicji zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych. Ich celem było nałożenie na właściwe organy obowiązku sporządzania szczegółowych planów transportu publicznego określających cele polityki w zakresie pasażerskiego transportu publicznego. Właściwe organy zostały zobowiązane do uzasadniania – w oparciu o zestaw kryteriów – rodzaju i zakresu zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, które zamierzają nałożyć na operatorów transportu publicznego, a także zakresu umowy o świadczenie usług publicznych w kontekście realizacji celów określonych w planach transportu publicznego. Stanowisko Rady nie idzie tak daleko jak wniosek Komisji, niemniej jednak Komisja uznaje, że nadal zawiera bardziej klarowne przepisy dotyczące definicji i specyfikacji zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych. Przedmiotowy tekst określa również ogólne kryteria obowiązujące właściwe organy przy określaniu zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych, jednocześnie umożliwiając w razie potrzeby większą elastyczność.

- Stanowisko Rady zapewnia również sprawiedliwe i przejrzyste przekazywania odpowiednich informacji wszystkim oferentom, co zabezpiecza ich równe traktowanie w trakcie procedury przetargowej. Ten nowy przepis jest zgodny z wnioskiem Komisji.

- Komisja wprowadziła określone górne limity wartości dla niewielkich zamówień udzielanych w sposób bezpośredni w sektorze transportu kolejowego. W stanowisku Rady podniesiono te górne limity. Komisja uważa jednak, iż w dalszym ciągu we właściwy sposób oddają one logikę dopuszczenia bezpośredniego udzielania zamówień w przypadku, gdy koszty organizacji procedury przetargowej przekraczają oczekiwane korzyści.

- Komisja zaproponowała, aby właściwe organy miały obowiązek dopilnowania, czy zagwarantowany jest dostęp do taboru kolejowego, ponieważ jest to jedna z głównych przeszkód dla udziału przedsiębiorstw kolejowych w procedurach przetargowych. Stanowisko Rady nie wprowadza tego obowiązku, gdyż miałoby to negatywne skutki dla finansów publicznych. Ustanawia jednak obowiązek przeprowadzania przez właściwe organy oceny, czy – w kontekście konkurencyjnej procedury udzielania zamówień – konieczne są środki mające na celu zapewnienie niedyskryminacyjnego dostępu do taboru kolejowego, a także publikacji tej oceny. Stanowisko Rady zawiera również zestaw środków, które właściwe organy mogą wykorzystywać w celu zapewnienia operatorom dostępu do taboru kolejowego. Komisja przyznaje, że wraz z obowiązkiem upubliczniania przyszłych ocen dotyczących dostępu do taboru kolejowego stanowisko Rady zapewnia operatorom oraz Komisji istotną podstawę dla sprawdzenia, czy procedury przetargowe zapewniają równe traktowanie wszystkich podmiotów.

- Stanowisko Rady podtrzymuje odpowiednie unijne i krajowe normy socjalne, których należy przestrzegać w przypadku zmiany operatora usług publicznych

realizującego zamówienie publiczne na usługi. Komisja może poprzeć te przepisy, ponieważ doprecyzują one obowiązujące dotychczas prawa i obowiązki socjalne.

- Komisja zaproponowała szybkie rozpoczęcie stosowania zasady obowiązkowego przeprowadzania konkurencyjnych procedur przetargowych. Stanowisko Rady wprowadza dłuższy okres przejściowy, odraczając wykreślenie bezwarunkowej możliwości bezpośredniego udzielania zamówień. W rezultacie stosowanie zasady obowiązkowego przeprowadzania konkurencyjnej procedury przetargowej przy udzielaniu zamówień publicznych na usługi kolejowe rozpocznie się po sześciu latach od wejścia w życie nowego rozporządzenia. To odroczenie opóźni pozytywne skutki nowych przepisów, ale umożliwi również państwom członkowskim przygotowanie rynku na te zmiany, a tym samym pozwoli uniknąć wystąpienia możliwych problemów strukturalnych.
- Komisja zaproponowała, aby okres obowiązywania zamówień udzielonych bezpośrednio na zasadzie wyjątku dotyczącego transportu kolejowego zakończył się najpóźniej w dniu 31 grudnia 2022 r. Komisja wyraża ubolewanie, iż stanowisko Rady dopuszcza realizację tych umów aż do daty ich wygaśnięcia. Oznaczać to będzie, że umowy w sprawie zamówień publicznych na usługi kolejowe, których udzielono bezpośrednio przed zakończeniem okresu przejściowego, mogą obowiązywać aż do grudnia 2032 r., co stanowi bardzo długi okres przejściowy. Komisja zauważa jednak jednocześnie, że stanowisko Rady gwarantuje ochronę istniejących praw umownych i wprowadza zabezpieczenia ich ciągłości prawnej.

4. WNIOSEK

Komisja uważa, iż – pomimo swoich wad – stanowisko Rady zapewni większą pewność prawa dzięki wprowadzeniu nowych i bardziej klarownych przepisów, które opisano powyżej. Stanowić będzie również solidną podstawę dla wyegzekwowania w przyszłości otwarcia rynku kolejowego zgodnie z zasadami polityki transportowej oraz odpowiednimi regułami konkurencji.

Komisja uważa, że zmiana prawodawstwa dotyczącego zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych w transporcie kolejowym, wprowadzenie zasady konkurencyjnego udzielania zamówień publicznych na usługi kolejowe, a także przepisy dotyczące korzystnych warunków ramowych dla udzielania tych zamówień, stanowią istotny krok w kierunku poprawy jakości i efektywności usług publicznego transportu kolejowego w UE. Szersze zastosowanie konkurencyjnych procedur przetargowych w odniesieniu do zamówień na usługi kolejowe może również zapewnić lepszy stosunek jakości do kwoty środków publicznych wydatkowanej na usługi transportu publicznego.

W duchu kompromisu Komisja akceptuje stanowisko przyjęte przez Radę, umożliwiając tym samym Parlamentowi Europejskiemu przyjęcie ostatecznej wersji tekstu w drugim czytaniu. Komisja uważa, że największe korzyści pod względem jakości usług, efektywności i konkurencyjności sektora transportu kolejowego przyniosłoby przyjęcie filaru rynkowego i filaru technicznego.