



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 20.7.2005
COM(2005) 319 definitief

2000/0212 (COD)

Voorstel voor

VERORDENING VAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg

TOELICHTING

Inleiding

Exploitanten van openbaar personen- en vrachtvervoer over land, met name in het spoorvervoer, werden sedert de tweede helft van de 20^e eeuw verplicht diensten aan te bieden die vanuit commercieel oogpunt niet rendabel zijn en werden ook op het gebied van tariefbeleid aan strikte regels onderworpen.

Vanaf de jaren 1960 begon het spoor snel terrein te verliezen tegenover de concurrentie van de auto. In bijvoorbeeld Frankrijk daalde het aantal passagierskilometers op regionale spoordiensten tussen 1964 en 1969 van 6,4 tot 5,2 miljard. Terwijl de SNCF aanvankelijk bijna geen staatssubsidies ontving, waren de subsidies voor de openbare-dienstverplichtingen tien jaar later opgelopen tot bijna 2 miljard FRF. Overall in Europa is het openbaar vervoer over land structureel verliesgevend geworden. De exploitanten uit de sector zagen zich genoodzaakt de overheid te vragen hetzij de openbare-dienstverplichtingen te schrappen, hetzij hen systematisch te vergoeden voor de uitvoering ervan.

Dit was een van de eerste dossiers die aan bod kwam in het kader van het gemeenschappelijk vervoersbeleid. Er moest worden bepaald of de door de bevoegde instanties toegekende, financiële, voordelen dienden te worden beschouwd als een correcte compensatie voor de aan de exploitanten opgelegde openbare-dienstverplichtingen dan wel als staatssteun. Om een strikte toepassing te vermijden van de procedures inzake staatssteun was de Gemeenschap dan ook genoodzaakt gedetailleerde communautaire berekeningsmethodes vast te stellen voor de compensaties. Door het ontbreken van een wettelijk kader zou de Europese Commissie verplicht zijn geweest elke compensatieregeling te onderzoeken, wat zou hebben geleid tot een aanzienlijke verzwaring van de procedures en het hele systeem dreigde te verlammen.

Na een eerste beschikking van de Raad in 1965¹, werd in 1969 een verordening goedgekeurd, die vandaag nog steeds geldt als communautair kader voor het openbaar personenvervoer over land².

Op grond van deze verordening, die van toepassing is op personen- en vrachtvervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren, kunnen de lidstaten exploitanten, in ruil voor compensaties, openbare-dienstverplichtingen opleggen met het oog op de levering van diensten die voldoen aan bepaalde normen wat betreft tarieven, continuïteit, regelmaat of capaciteit. Er wordt bepaald welke procedure moet worden gevolgd voor de betaling van een compensatie en gedetailleerd omschreven hoe een passende vergoeding moet worden berekend. De voorafgaande aanmeldingsplicht van artikel 88, lid 3, van het Verdrag is niet van toepassing op overeenkomstig deze bepalingen toegekende compensaties.

¹ Beschikking 65/271/EEG van de Raad van 13 mei 1965 met betrekking tot de harmonisatie van bepaalde voorschriften die van invloed zijn op de mededinging in het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren.

² Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad van 26 juni 1969 betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren (PB L 156 van 28.6.1969, blz. 1), laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EEG) nr. 1893/91 (PB L 169 van 29.6.1991), blz. 1.

Het wettelijk kader werd het laatst gewijzigd in 1991 om ook het lokaal vervoer op te nemen in zijn werkingssfeer.

Dit kader was tot voor kort toereikend voor de sector van het openbaar personenvervoer, die uitsluitend bestond uit nationale, regionale of lokale exploitanten. Tegenwoordig is het evenwel niet meer aangepast en door de constante ontwikkeling van de openbaarvervoermarkt moeilijk toepasbaar geworden voor alle betrokkenen. Met name bij het lokale openbaar³ vervoer wordt de regeling nauwelijks toegepast, hoewel afwijkingen op de verplichte aanbesteding moeilijk verzoenbaar zijn met de noodzakelijke transparantie en niet-discriminatie in een meer en meer geopende markt. Voorts wordt in de verordening niet bepaald hoe openbare-dienstcontracten moeten worden gegund. De verordening is daardoor een bron van juridische onzekerheid geworden, waardoor het aantal geschillen is toegenomen en exploitanten, bij gebrek aan duidelijke spelregels, ervoor terugschrikken om zware investeringen te doen.

Het openbaar personenvervoer over land (trein, metro, tram en stadsbus) was in 2004 goed voor 150 miljoen passagierskilometer per jaar, 1,5 miljoen banen en een jaaromzet van naar schatting 100 miljard euro (cijfers voor de EU 15-landen). Sedert een tiental jaren heeft de sector ingrijpende veranderingen ondergaan en zijn exploitanten op de markt verschenen die in meer dan één lidstaat diensten aanbieden, terwijl overheden verschillende vervoersdiensten tegen elkaar willen afwegen.

Concurrentie in het aanbod heeft geleid tot een heropleving van het personenvervoer, maar heeft niet kunnen beletten dat het marktaandeel van het openbaar vervoer is blijven dalen tegenover de concurrentie van de auto. Tussen 1970 en 2001 steeg het marktaandeel van de auto van 73,8% tot 78,2%, terwijl dat van het openbaar vervoer over land gedaald is van 24,7% tot 16%⁴. Door deze verschuiving werd duidelijk dat het openbaar vervoer moest worden gemoderniseerd en efficiënter moest worden om zijn marktaandeel te behouden of zelfs te vergroten en bij te dragen tot een verbetering van het milieu en de mobiliteit.

Op basis van de vaststelling dat enerzijds het communautaire kader niet langer aangepast is en anderzijds de kwaliteit en de doelmatigheid van de vervoersdiensten moet worden verbeterd, heeft de Commissie in juli 2000 een voorstel ingediend voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van openbare-diensteisen en de gunning van openbare-dienstcontracten op het gebied van het personenvervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren⁵. Het voorstel had als doel de rechtsonzekerheid in de sector weg te werken en een systeem van mededinging tot stand te brengen zodat vervoersdiensten voor de reiziger doelmatiger en aantrekkelijker worden. De volgende beginselen lagen aan de basis van het voorstel:

- financiële compensaties of exclusieve rechten kunnen enkel worden verleend op basis van een contract tussen de bevoegde instanties en de met de uitvoering van de diensten belaste exploitant(en);

³ artikel 1, leden 1 en 5, voor stedelijke, voorstedelijke en regionale vervoersdiensten.

⁴ Bronnen: EU energy and transport in figures, 2003.

⁵ COM (2000) 7 2000/0212 (COD), gewijzigd bij COM (2002) 107.

- de noodzaak om de bepalingen van het contract regelmatig te evalueren en dus te beperken in de tijd;
- openbare-dienstcontracten worden aanbesteed, behalve in gevallen waar onderhandse gunning mogelijk is (bv. onder bepaalde voorwaarden voor spoorwegen of metro, of beneden een bepaalde waarde van het contract).

Dit voorstel zit reeds vijf jaar geblokkeerd in de Raad. Er werd geen vergelijk gevonden voor de vaststelling van een gemeenschappelijk standpunt. Gezien de uiteenlopende ervaringen met de openstelling van de markt, zijn de lidstaten sterk verdeeld over de wenselijke reikwijdte van de marktwerking in het vervoer over land.

Voorts hebben de werkzaamheden van de Raad lang stilgelegen in afwachting van een uitspraak van het Hof in de zaak Altmark. Het arrest van juli 2003 maakte een einde aan het juridische debat over het begrip staatssteun waarvan het begrip ‘financieel voordeel’ krachtens het arrest het belangrijkste kenmerk is. Gelet op de specifieke bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1191/69 heeft het arrest evenwel slechts een beperkte invloed op het vervoer over land.

Rekening houdend met de talrijke amendementen die door het Europees Parlement in 2001 in eerste lezing werden aangenomen en de blokkering van het dossier in de Raad (zie hoofdstuk 4), tracht de Commissie de verschillende standpunten met elkaar te verzoenen door een herziening van haar voorstel in het licht van recente ontwikkelingen in de rechtspraak (arrest Altmark) en van haar recente Witboek over de diensten van algemeen belang (DAB).

De vraag naar een kader voor compensaties voor openbare dienstverlening is niet beperkt tot de vervoerssector. Deze vraag rijst ook in heel wat andere sectoren en is dan ook een van de belangrijkste elementen van een horizontale denkoefening over de diensten van algemeen belang binnen de Commissie.

1. DIENSTEN VAN ALGEMEEN BELANG

De term “dienst van algemeen belang” komt niet voor in het Verdrag. In de communautaire praktijk is hij afgeleid van de term "dienst van algemeen economisch belang", die wel in de tekst voorkomt⁶. De term heeft een ruimere betekenis en omvat zowel commerciële als niet-commerciële diensten die door de openbare instanties worden beschouwd als diensten van algemeen belang en waarop specifieke openbare-dienstverplichtingen van toepassing zijn.

De term “diensten van algemeen economisch belang” wordt echter noch in het Verdrag, noch in het afgeleid recht gedefinieerd. In de communautaire praktijk wordt er algemeen van uitgegaan dat de term verwijst naar economische diensten waaraan door de lidstaten of de Gemeenschap specifieke openbare-dienstverplichtingen worden verbonden uit hoofde van een criterium van algemeen belang.

⁶ Artikel 86, lid 2.

In het op 12 mei 2004⁷ gepubliceerde Witboek van de Commissie over de diensten van algemeen belang worden een aantal conclusies geformuleerd bij het huidige debat terzake en wordt op basis van een aantal algemene communautaire beleidsbeginselen een denkoefening gemaakt over de manier waarop deze diensten op een doelmatige manier kunnen worden gewaarborgd binnen de interne markt.

In het Witboek wordt benadrukt dat zowel de Unie als de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de diensten van algemeen belang.

Er wordt evenwel aan herinnerd dat “het de taak blijft van de relevante nationale, regionale en lokale overheden om diensten van algemeen belang te definiëren, te organiseren, te financieren en erop toe te zien.”

In punt 4.3. geeft de Commissie de volgende toelichting:

“De lidstaten beschikken in beginsel over een ruime marge om te beslissen hoe diensten van algemeen belang georganiseerd worden. Bij gebrek aan harmonisatie op het niveau van de Gemeenschap staat het de bevoegde overheidsinstanties (...) in beginsel vrij om te beslissen of zij een dienst van algemeen belang zelf verlenen dan wel die dienst aan een andere (...) entiteit opdragen. Aanbieders van diensten van algemeen economisch belang, met inbegrip van interne aanbieders, zijn ondernemingen die als zodanig onderworpen zijn aan de mededingingsregels van het Verdrag.”

In het Witboek wordt ook benadrukt dat de sectorspecifieke regelgeving gericht zou moeten zijn op de “grote netwerkindustrieën, zoals telecommunicatie, de postdiensten, vervoer en energie, die een duidelijke trans-Europese dimensie hebben.” De vervoerssector is erg belangrijk voor deze analyse aangezien het aanbieden van vervoersdiensten aan alle burgers in de communautaire sectorspecifieke regelgeving gedetailleerd wordt omschreven.

In zijn verslag⁸ pleit het Europees Parlement, met toepassing van de medebeslissingsprocedure met de Raad, voor een communautair wetgevingskader wordt uitgewerkt met de beginselen en kenmerken van de DAB.

Ook het ontwerpverdrag voor een grondwet (art. III-122) bevat een nieuwe rechtsgrondslag voor de vaststelling van regelgeving inzake de beginselen en voorwaarden, met name op economisch en financieel vlak, op grond waarvan de diensten van algemeen economisch kunnen worden vervuld.

Dit gewijzigde voorstel voor een verordening is gebaseerd op een sectorale benadering overeenkomstig de algemene beginselen die de Commissie in haar Witboek heeft opgenomen.

⁷ COM(2004) 374.

⁸ Resolutie van het Europees parlement over het Groenboek van 14 januari 2004 (T5-0018/2004 van 14.1.2004) (rapport Herzog).

2. OPENBARE-DIENSTVERPLICHTINGEN IN DE VERVOERSECTOR

2.1 Het communautair acquis

Op grond van de communautaire regelgeving kunnen lidstaten in de vervoerssector een aantal openbare-dienstverplichtingen opleggen, dit zijn “verplichtingen die een exploitant zonder compensatie niet of niet in dezelfde mate of onder dezelfde voorwaarden zou leveren”⁹.

Volgens de communautaire wetgeving dienen openbare-dienstcontracten in de lucht-¹⁰ en zeevaart¹¹ via aanbesteding te worden toegekend.

Voor het vervoer over land wordt in de communautaire regelgeving enkel een gedetailleerde berekeningsmethode vastgesteld voor de compensaties voor openbare-dienstverlening overeenkomstig artikel 73 van het Verdrag.

Twee teksten vormen de tenuitvoerlegging van dit artikel: Verordening (EEG) nr. 1107/70 betreffende steunmaatregelen¹² en Verordening (EEG) nr. 1191/69 betreffende de openbare diensten.

Verordening (EEG) nr. 1191/69 voorziet in het algemeen kader voor de openbare-dienstverplichtingen in het vervoer over land en bepaalt op welke manier de compensaties moeten worden berekend. Lidstaten kunnen op grond van deze verordening bepaalde openbare-dienstverplichtingen¹³ opleggen of handhaven maar dienen aan de exploitanten¹⁴ een billijke compensatie toe te kennen voor de eventuele lasten die daaruit voortvloeien volgens een in de verordening gedetailleerd voorgeschreven berekeningsmethode¹⁵. Compensaties die op deze manier worden toegekend vallen niet onder de aanmeldingsplicht aan de Commissie en worden niet vooraf onderzocht om te beoordelen of het al dan niet om staatssteun gaat. Deze verordening was niet van toepassing op ondernemingen die voornamelijk lokaal of regionaal vervoer¹⁶ verrichten.

Bij wijzigingsverordening (EEG) nr. 1893/91 werd in 1991 het toepassingsgebied van de tekst uitgebreid tot exploitanten van stads-, voorstads- en streekvervoersdiensten, maar werd de lidstaten de mogelijkheid gegeven om af te wijken van deze bepaling¹⁷. Het opleggen van openbare-dienstverplichtingen wordt in het algemeen vervangen door de sluiting van openbare-dienstcontracten¹⁸, maar bevoegde instanties kunnen voor stads-, voorstads- en

⁹ Zie bv. artikel 2, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 1191/69.

¹⁰ Verordening (EEG) nr. 2408/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de toegang van communautaire luchtvaartmaatschappijen tot intracommunautaire luchtroutes (PB L 240 van 24.8.1992, blz. 1).

¹¹ Verordening (EEG) nr. 3577/92 van de Raad van 7 december 1992 houdende toepassing van het beginsel van het vrij verrichten van diensten op het zeevervoer binnen de lidstaten (cabotage in het zeevervoer) (PB L 364 van 12.12.1992, blz. 7).

¹² Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad van 4 juni 1970 betreffende de steunmaatregelen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren.

¹³ De exploitatie-, vervoer- en tariefplicht – artikel 2 van de verordening.

¹⁴ Artikel 6, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 1191/69.

¹⁵ Artikelen 3 tot en met 13 van Verordening (EEG) nr. 1191/69.

¹⁶ Artikel 19, lid 2, van Verordening (EEG) nr. 1191/69 (oorspronkelijke tekst uit 1969).

¹⁷ Artikel 1, lid 1, van Verordening (EEG) nr. 1191/69.

¹⁸ Artikel 1, lid 4, van Verordening (EEG) nr. 1191/69.

streekvervoersdiensten nog steeds dienstverplichtingen opleggen en tariefverplichtingen instellen ten behoeve van specifieke sociale doelgroepen¹⁹. In de verordening, als gewijzigd in 1991, wordt niet bepaald hoe openbare-dienstcontracten moeten worden gegund, noch dat hiertoe een openbare aanbesteding moet worden georganiseerd.

Rekening houdend met het gebrek aan transnationale concurrentie heeft de EU zich tot voor kort nauwelijks bemoeid met de manier waarop de openbare-dienstcontracten in deze sector werden toegewezen. Het had geen zin om de toekenningsvoorwaarden, noch de aan de exploitanten toegekende compensaties op de tienduizenden lokale markten te onderzoeken. De situatie is veranderd: sommige openbaar-vervoerexploitanten hebben ingeschreven voor aanbestedingen in andere lidstaten en hebben klacht ingediend bij nationale rechtbanken of de Commissie²⁰ omdat contracten niet aan hen werden toegewezen. In een aantal gevallen werd de zaak ingeleid bij het Hof van Justitie²¹.

Veeleer dan te reageren op elke individuele klacht, herhaalt de Commissie – als hoedster van de verdragen – dat regelgeving dient te worden opgesteld die eenvoudigweg als doel heeft de mededinging te reguleren, ook in regio's en steden, om de transparantie te verzekeren bij de toekenning en de uitvoeringsvoorwaarden van openbare-dienstcontracten. Door de opstelling van een dergelijke regelgeving zouden compensaties die worden toegekend zonder aanbestedingsprocedure niet langer beschouwd worden als vermoedelijke staatssteun.

2.2 De openstelling van de markt

Sedert 1969 is de economische situatie van de sector van het openbaar personenvervoer over land sterk veranderd. In een aantal lidstaten werden de markten opengesteld voor concurrentie, ook in het stadsvervoer en bij de spoorwegen.

Groot-Brittannië was in 1986 koploper door de afschaffing van de exclusieve rechten, die voorheen de regel waren, voor het busvervoer. Behalve in Londen en Noord-Ierland, beslist elke exploitant vrij welke diensten hij aanbiedt. De exploitatiekosten zijn sterk gedaald, maar ook het aantal gebruikers.

De Britse deregulering heeft in de rest van de Unie geen navolging gekregen. Andere lidstaten hebben bij de openstelling van hun markt geopteerd voor een systeem van “gereguleerde mededinging” waarbij een bevoegde instantie op basis van een open en transparantie aanbesteding waarbij het aanbodsniveau, de kwaliteitsnormen en/of de tarieven van de dienstverlening kunnen worden vastgesteld, een exclusief recht toekent voor een bepaalde periode.

Dit systeem werkt vrij goed en heeft geleid tot goede resultaten in een aantal steden (Stockholm, Helsinki, Kopenhagen, Londen, Rijsel...), bij regionale spoorvervoerdiensten (Lissabon, Noord-Nederland, Duitse deelstaten) en langeafstandsdiensten (bus in Spanje, spoorverkeer in Zweden). Meestal leidt gereguleerde mededinging tot een stijging van het

¹⁹ Artikel 1, leden 5 en 6, van Verordening (EEG) nr. 1191/69.

²⁰ Inbreuk 2003/5033 (DE) – openbare aanbesteding van lokale en regionale vervoersdiensten - met redenen omkleed advies van 13 oktober 2004.

²¹ Arrest van het Gerecht van Eerste Aanleg van 16 maart 2004 - Danske Busvognmænd tegen Commissie T157/01 « Combus » en arrest van 24 juli 2003 in zaak nr. C-280/00 Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

aantal gebruikers en een vermindering van de kosten²². In 2003 was ongeveer 25 % van de Europese markt voor openbaar vervoer over land opengesteld voor concurrentie.

De openstelling van de markt heeft de facto geleid tot een internationale markt voor openbaarvervoersdiensten. Aanvankelijk waren een aantal grote private industriële groepen zoals Connex (F), Arriva (GB) en Concordia (NL) het actiefst op zoek naar buitenlandse contracten. Voor heel wat exploitanten vertegenwoordigt het buitenland tegenwoordig meer dan 50% van hun omzet. Later kregen ze navolging van groepen uit de publieke sector zoals DB (D), NS (NL) en de RATP (F). Een aantal traditionele nationale exploitanten heeft van deze ontwikkelingen gebruik gemaakt om activiteiten te ontplooiën of belangen te verwerven op nieuwe markten in eigen land (bv. de exploitant van het stadsvervoer in Parijs (RATP) die stadsnetten exploiteert in Mulhouse en Clermont-Ferrand) of in het buitenland (zoals de Nederlandse Spoorwegen (NS) die een contract in de wacht gesleept hebben voor stedelijk spoorvervoer in Liverpool).

3. HET VOORSTEL VAN DE COMMISSIE VAN 2000, GEWIJZIGD IN 2002

Door de toenemende concurrentie op de markt voor openbaar vervoer over land is er behoefte aan een transparant kader voor de openbare-dienstverplichtingen, waardoor kan worden vermeden dat compensaties als staatssteun worden beschouwd

Op 26 juli 2000 heeft de Commissie een voorstel voor een verordening ingediend waarbij enerzijds een openbare-dienstcontract wordt gesloten tussen overheid en exploitant en anderzijds aanbesteding een transparante en niet-discriminerende gunning van openbare-dienstcontracten moet verzekeren. In dit voorstel waren aanvankelijk een aantal mogelijke uitzonderingen opgenomen waarin een publieke instantie, onder bepaalde voorwaarden, kon besluiten een openbare-dienstcontract onderhands te gunnen, zonder aanbestedingsprocedure:

- voor spoorvervoer, om veiligheidsredenen;
- voor metro's en lichte metro's, wegens de kosten of de veiligheid;
- wanneer het gaat om geïntegreerde diensten, d.w.z. waarbij verschillende vervoersmodaliteiten betrokken zijn, bv. metro en bus zoals bij de contracten van de MIVB te Brussel of de RATP in Parijs, wegens de kosten of de veiligheid;
- contracten met een geschatte jaarlijkse waarde van minder dan 800 000 euro.

Het Europees Parlement heeft in november 2001 in eerste lezing een standpunt ingenomen waarbij dit voorstel weliswaar positief werd onthaald, maar meer dan honderd amendementen werden aangenomen. De belangrijkste wijziging is amendement 61, dat tot gevolg heeft dat concurrentie wordt uitgesloten voor lokale openbaar vervoersdiensten²³ indien de bevoegde instantie besluit deze diensten uitsluitend zelf te verrichten. Dit standpunt werd gekoppeld aan

²² Zie Report on public transport contracting, Colin Buchanan and partners, 2002, hoofdstuk 2 (http://europa.eu.int/comm/energy/en/fa_2_fr.html).

²³ Het begrip 'lokaal' wordt als volgt omschreven: " indien het verzorgingsgebied van de vervoersdienst maximaal 50 km groot is".

de naleving van een wederkerigheidsclausule waarin de Commissie voor de overgangperiode heeft voorzien in haar gewijzigd voorstel van 2002.

Andere amendementen hadden met name tot doel de lijst met afwijkingen te wijzigen (schrappen van de uitzondering voor geïntegreerde diensten, verruiming van de grondslag in een aantal andere gevallen) of de duur van de contracten te verlengen (contracten met een te korte looptijd leiden tot problemen voor de continuïteit van de dienstverlening, de investeringen en het personeel) en de overgangperiode.

Op basis van dit standpunt heeft de Commissie in februari 2002 een gewijzigd voorstel goedgekeurd waarin slechts een deel van deze amendementen werden overgenomen:

- verlenging van de looptijd van de contracten (8 jaar voor busvervoer, 15 jaar voor spoorvervoer);
- verlenging van de overgangperiode (8 jaar);
- wijziging van de lijst met afwijkingen op de verplichte aanbesteding en met name verhoging (van 800 000 euro tot 3 000 000 euro) van de drempelwaarde waaronder onderhands kan worden gegund en schrapping van de afwijking voor geïntegreerde diensten. De in amendement 61 voorgestelde mechanismen werden echter niet in het voorstel opgenomen.

Zoals reeds vermeld, bleek uit de besprekingen in de Raad al snel dat het weinig waarschijnlijk was dat een voldoende grote meerderheid zou worden gevonden en dat er geen politiek draagvlak bestond voor dit voorstel. Rekening houdend met hun sterk uiteenlopende ervaring met de openstelling van de markt, ontstonden reeds vlg meningsverschillen tussen de lidstaten over de gewenste reikwijdte van de openstelling van de markt voor vervoer over land. Bovendien heeft de Raad, onder het voorwendsel te wachten op het arrest van het Hof in de zaak Altmark, zijn werkzaamheden opgeschort aan het eind van het Spaanse voorzitterschap (1e semester van 2002) en nog steeds niet hervat. De lidstaten verschillen eigenlijk fundamenteel van mening over een aantal kernelementen van het voorstel:

- lidstaten die hun markt voor openbaar vervoer over land in min of meerdere mate hebben opengesteld stonden in het algemeen positief tegenover het voorstel; sommige landen betreurden dat het niet ver genoeg ging en er te veel mogelijkheden bleven om openbare-dienstcontracten onderhands te gunnen;
- andere lidstaten, vooral landen waar in de vervoerssector nog belangrijke publieke monopolies bestaan, stonden negatief tegenover het voorstel en opteerden voor een status quo;
- De lidstaten waren eveneens verdeeld over het toepassingsgebied van de verordening en de vervoersmodaliteiten waarop ze van toepassing zou moeten zijn (uitsluitend bus of alle stadsvervoer, met inbegrip van tram en metro? Dient de verordening ook van toepassing te zijn op het spoorvervoer?).

4. HET ARREST ALTMARK

Als gevolg van recente ontwikkelingen in de rechtspraak²⁴, is de jongste jaren veel aandacht uitgegaan naar de vraag of compensaties voor openbare-dienstverlening in de verschillende economische sectoren moeten worden beschouwd als staatssteun in de zin van artikel 87, lid 1, van het Verdrag. Het valt niet te ontkennen dat de recente uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Altmark Trans GmbH²⁵ een belangrijke bijdrage heeft geleverd tot het debat. De Commissie heeft overigens snel op dit arrest gereageerd en reeds in februari 2004 een hele reeks maatregelen voorgesteld die duidelijk maken welke de gevolgen zijn van dit arrest. Dit “wetgevingspakket” is in juli 2005 goedgekeurd en van toepassing op alle economische sectoren, met uitzondering van het vervoer over land, dat over een eigen rechtsgrondslag beschikt, die aan de basis ligt van deze verordening.

De feiten in deze zaak

Het gaat om een geschil tussen twee kleine openbaar-vervoerexploitanten in de Duitse regio Stendal. In 1994 werd zonder aanbestedingsprocedure aan één van hen een licentie toegekend voor de exploitatie van een aantal buslijnen. De andere exploitant voelde zich benadeeld en heeft zich verzet tegen deze toewijzing en de toekenning van overheidscompensaties aan zijn concurrent.

Aangezien volgens de Duitse wetgeving bepaalde soorten compensaties enkel mogen worden verleend na een openbare aanbesteding, diende het nationaal gerechtshof te oordelen of deze compensaties tot die categorie behoorden. Daartoe diende het hof te bepalen of de compensaties door de overheid konden worden betaald zonder rekening te houden met de communautaire regelgeving inzake staatssteun. Om dit te kunnen beoordelen heeft het Duitse Hof in 2000 bij het Hof van Justitie een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van de artikelen 73 en 87 van het Verdrag alsmede van Verordening (EEG) nr. 1191/69.

In zijn uitspraak van juli 2003 verduidelijkt het Hof dat de bepalingen van het Verdrag inzake staatssteun ook van toepassing zijn op openbare diensten in het algemeen en met name op het openbaar vervoer. In tegenstelling tot de verwachtingen, heeft het arrest Altmark nauwelijks gevolgen voor de vervoerssector.

Gevolgen van het arrest voor de vervoerssector

Uit een analyse van het arrest "Altmark" blijkt dat het voor de sector van het personenvervoer over land de volgende juridische gevolgen zal hebben:

- In het arrest wordt bevestigd dat een aantal lidstaten reeds in 1995 bepaalde vervoersmarkten zijn gaan openstellen voor de mededinging van in andere lidstaten gevestigde ondernemingen. Bijgevolg kan een overheidssubsidie die wordt verleend aan een onderneming, zelfs indien het gaat om een kleine onderneming die enkel plaatselijke

²⁴ Arrest van 27 februari 1997 FFSA T-106/95 (Jurispr. 1997, blz. II-0229) en arrest van 10 mei 2000 SIC T-4/6/97 (Jurispr. 2000, blz. II-2125). Arrest van 22 november 2001 Ferring C-53/00 (Jurispr. blz. I-9067). Zie ook de conclusies van advocaat-generaal Jacobs van 30 april 2002 in de zaak GEMO (C126/01) en bevestigd door het arrest van 20 november 2003.

²⁵ Arrest van 24 juli 2003 in zaak C-280/00, Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

vervoersdiensten verricht, gevolgen hebben voor het handelsverkeer tussen lidstaten²⁶ en dient de Commissie te onderzoeken of het niet om staatssteun gaat.

- Het Hof wijst erop dat er, met name voor het openbaar personenvervoer over land, specifieke regelgeving bestaat voor de compensatie van de betrokken exploitanten: artikel 73 van het Verdrag en in het daarvan afgeleid recht, d.w.z. Verordeningen 1191/69, 1192/69 en 1107/70²⁷. Het arrest Altmarkt bevestigt dat art. 73 moet worden beschouwd als een *lex specialis* ten aanzien van art. 86, lid 2, van het Verdrag daar in dit artikel regels worden vastgesteld voor de compensaties voor openbare dienstverlening in het openbaar vervoer. Bijgevolg kunnen compensaties die strijdig zijn met de bepalingen van art. 73, waarvan de toepassing uitvoerig wordt geregeld door Verordeningen 1107/70 en 1191/69, niet worden beschouwd als staatssteun die, overeenkomstig artikel 86, lid 2, of een andere verdragsbepaling, verenigbaar is met het Verdrag.
- In het arrest wordt dus bevestigd dat compensaties voor het openbaar vervoer behoren tot de werkingssfeer van Verordening 1191/69 betreffende openbare diensten. Lidstaten die deze regels niet toepassen, verzaken hun verplichtingen toe te zien op een correcte toepassing van het Gemeenschapsrecht. Compensaties die zonder inachtneming van deze bepalingen worden toegekend dreigen daarenboven te worden beschouwd als staatssteun en als onverenigbaar met het Verdrag.
- Ten slotte maakt het arrest een onderscheid voor lidstaten die hebben voorzien in de mogelijkheid om voor lokaal vervoer af te wijken van de bepalingen van de Verordening. In dit geval dienen compensaties die niet voldoen aan de “vier Altmarkcriteria” (zie hierboven) te worden beschouwd als staatssteun waarvoor de Commissie²⁸ toestemming kan verlenen.

Deze juridische situatie leidt tot reële problemen daar enerzijds Verordening 1191/69, die van toepassing is op de meeste compensaties die in het openbaar vervoer worden toegekend, niet meer overeenstemt met de economische situatie in de sector en het anderzijds wanneer wordt afgeweken van de regels voor lokaal vervoer erg moeilijk is om na te gaan of wordt voldaan aan de "vier Altmarkcriteria" omdat de beoordeling van het vierde criterium hoegenaamd niet is aangepast aan de specifieke aard van de sector.

Alleen door de goedkeuring van een nieuwe verordening waarin een transparant kader wordt geboden voor de toekenning en compensatie van openbare-dienstverplichtingen kan worden vermeden dat de sector in een situatie van rechtsonzekerheid terecht komt.

De gevolgen van het arrest voor de andere sectoren

²⁶ Arrest Altmarkt, punten 77 tot en met 82.

²⁷ Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad van 26 juni 1969 betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren; Verordening (EEG) nr. 1192/69 van de Raad van 26 juni 1969 betreffende de gemeenschappelijke regels voor de normalisatie van de rekeningstelsels van de spoorwegondernemingen; Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad van 4 juni 1970 betreffende de steunmaatregelen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren.

²⁸ De Commissie kan uitsluitend op basis van Verordening (EEG)^o nr. 1107/70, artikel 3, lid 1, toestemming verlenen voor de toekenning van dergelijke steun.

Het Hof heeft voor de openbare diensten in het algemeen, met uitzondering van het vervoer over land, vermeld aan welke vier voorwaarden een compensatie voor openbare dienstverplichtingen moet voldoen om niet te worden aangemerkt als financieel voordeel en niet als staatssteun te kunnen worden beschouwd:

- de begunstigde onderneming moet daadwerkelijk zijn belast met de uitvoering van openbare-dienstverplichtingen en die moeten duidelijk zijn afgebakend;
- de parameters op basis waarvan de compensatie wordt berekend, moeten vooraf op objectieve en doorzichtige wijze zijn vastgesteld;
- de compensatie mag niet hoger zijn dan nodig is om de kosten van de uitvoering van openbare-dienstverplichtingen te dekken;
- wanneer geen openbare aanbesteding wordt uitgeschreven, moet de compensatie worden vastgesteld op basis van de kosten die “een gemiddelde, goed beheerde en degelijk uitgeruste onderneming” zou hebben gemaakt.”

Zoals reeds vermeld heeft de Commissie, als gevolg van dit arrest, in februari 2004 een ontwerpbeschikking en een ontwerpkader voor de toepassing van artikel 86 van het Verdrag op de compensaties voor openbare-dienstverplichtingen aangenomen. Daar artikel 86 niet van toepassing is op het vervoer, dat met name wordt geregeld door artikel 73, zijn deze ontwerpen niet van toepassing op compensaties voor openbare-dienstverlening in het vervoer over land.

5. DE NIEUWE BENADERING DIE DOOR DE COMMISSIE WORDT VOORGESTELD

Op basis van de voorgaande analyse heeft de Commissie besloten een aangepast voorstel in te dienen rekening houdend met de debatten over het Witboek over de diensten van algemeen belang, het arrest Altmark en een aantal andere wetgevende voorstellen inzake het spoorvervoer voor passagiers. Zij is van mening dat deze verordening onverwijld zou moeten worden goedgekeurd.

De herziene verordening heeft als doel een kader te scheppen voor de beleidsdaden van de bevoegde instanties – toekenning van exclusieve rechten en compensaties voor openbare-dienstverplichtingen – waarbij het risico op concurrentievervalsing of beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten het grootst is.

In het kader van de gedeelde verantwoordelijkheid tussen de Gemeenschap en de lidstaten, stelt de Commissie een **vereenvoudigde** en **versoepelde** tekst voor en is in de herwerkte tekst meer rekening gehouden met het **subsidiariteitsbeginsel**.

De beoogde **vereenvoudiging** komt vooral tot uiting in het streven naar een verduidelijking van de voorgestelde mechanismen en de vermindering van het aantal artikelen.

De vereenvoudiging heeft vooral betrekking op de mechanismen voor de aanbesteding van openbare-dienstcontracten. De vereenvoudiging houdt bv. in dat de formuleringen van art. 7bis en 8 van het voorstel van 2002 wegvallen. Op grond van die bepalingen konden openbare-dienstcontracten zonder formele aanbesteding worden toegewezen op basis van een

ingewikkeld mechanisme voor kwaliteitsvergelijking. In het nieuwe voorstel wordt slechts voorzien in twee gunningmethoden: openbare aanbesteding en onderhandse gunning.

De beoogde vereenvoudiging ligt ook aan de basis van de formulering van de bijlage over de regels die van toepassing zijn voor compensaties bij onderhandse gunning. De bijlage heeft als doel een objectieve, transparante en realistische methode vast te stellen op basis van een aantal grondbeginselen van het Gemeenschapsrecht (geen overcompensatie en kruissubsidies; scheiding van rekeningen, werkelijke kosten, bevorderen van de kwaliteit en de doelmatigheid).

De grotere **soepelheid** betekent met name dat bevoegde instanties zelf openbaarvervoersdiensten mogen aanbieden of openbare-dienstcontracten zonder aanbesteding mogen gunnen aan een interne exploitant. Deze mogelijkheid wordt evenwel gekoppeld aan strikte voorwaarden wat betreft meer transparantie en de opstelling van precieze criteria voor de toekenning van compensaties voor openbare-dienstverplichtingen. Ze wordt ook gekoppeld aan de voorwaarde dat de activiteiten van de bevoegde instantie of haar interne exploitant beperkt zijn tot een afgebakend geografisch gebied (zie artikel 5, lid 5).

De mogelijkheid zelf vervoersdiensten aan te bieden (in eigen beheer) ongeacht de betrokken vervoersmodaliteit (bus, tram, metro, trein, geïntegreerde diensten...) gaat gepaard met een beperking van het aantal afwijkingen op de verplichte aanbesteding van openbare-dienstcontracten (de uitzondering voor de onderhandse gunning van metro- of lichte-metrodiensten wordt geschrapt). De uitzondering voor geïntegreerde diensten werd op vraag van het Europees Parlement reeds geschrapt in het gewijzigd voorstel van 2002. Er blijft enkel een afwijking bestaan voor regionaal spoorvervoer en spoorvervoer over lange afstand.

Het streven naar een versoepeling komt ook tot uiting in de in artikel 4, leden 5 en 6, voorgestelde flexibiliteit wat de looptijd van de contracten betreft, en de verlenging van de overgangsperiode voor spoorvervoer. De grotere aandacht voor het **subsidiariteitsbeginsel** wordt vooral vertaald in de definiëring van regionaal of langeafstandsvervoer en het behoud van de drempelwaarden waaronder contracten rechtstreeks kunnen worden gegund.

De Commissie geeft ook een grotere bewegingsvrijheid aan de publieke instanties bij de concrete organisatie van de aanbesteding. Zo wordt geen lijst met selectiecriteria vastgesteld waarmee de bevoegde instanties rekening dienen te houden bij de gunning van openbare-dienstcontracten. Voorts heeft de Commissie voor de sector van het openbaar vervoer over land geen specifieke regels vastgesteld voor onderaanneming (oud artikel 9, lid 1) of misbruik van een dominante marktpositie (oud artikel 9, lid 2) waardoor, zoals uit de besprekingen tot dusver is gebleken, het kader te strak zou zijn geworden.

Voorts heeft de Commissie ervoor geopteerd in haar nieuw voorstel geen bepalingen op te nemen over het kwaliteitsniveau van het openbaar vervoer of de informatie voor passagiers, zodat de vroegere artikelen 4 en 4ter zijn weggevallen. De Commissie wil op die manier meer oog hebben voor de verschillende benaderingen terzake zonder te raken aan de coherentie van het voorgestelde kader.

Het nieuwe voorstel sluit aan bij het streven van de Commissie naar een versterking van de beginselen van gelijke behandeling, transparantie en openbaarheid, en zal leiden tot meer rechtszekerheid, zonder evenwel te raken aan de specifieke aard van de diensten van algemeen belang, een essentieel element van het Europese model.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Algemeen overzicht van de voorgestelde verordening en toelichting bij de amendementen op het gewijzigd voorstel van 21 februari 2002²⁹.

Artikel 1 - Doel en toepassingsgebied

Het in artikel 1 omschreven toepassingsgebied is identiek aan dat van de vroegere wetgeving. Het toepassingsgebied van de verordening wordt beperkt tot de beleidsdaden van de bevoegde instanties – toekenning van exclusieve rechten en compensaties voor openbare-dienstverlening – waarbij de risico op concurrentievervalsing of beïnvloeding van het handelsverkeer tussen de lidstaten het grootst is. Rekening houden met deze beperking en de voorwaarde het overheidsoptreden tot het strikt noodzakelijk te beperken, worden de vroegere artikelen 4, 4 bis, 4 ter, 7 bis (behalve lid 1), 8, 9 (behalve lid 3), 12 (behalve lid 1), 14 en 18 worden geschrapt.

Artikel 2 - Definities

In artikel 2 worden de belangrijkste termen gedefinieerd. De definities van exploitant en openbare-dienstcontract zijn zo geformuleerd dat zij alle rechtsverhoudingen tussen overheden en exploitanten omvatten. De begrippen “interne exploitant”, “bevoegde plaatselijke instantie” en “regionaal en langeafstandsvervoer per spoor” werden gedefinieerd met het oog op toepassing van de in artikel 5 vastgestelde mogelijkheden tot onderhandse gunning.

Artikel 3 – Openbare-dienstcontracten en algemene bepalingen

In dit artikel, een vereenvoudiging van het oude artikel 10 betreffende de algemene regels om de omkadering tot het strikt noodzakelijke te beperken, wordt de formulering overgenomen van het oude artikel 3 betreffende de verplichting een openbare-dienstcontract te sluiten met de gekozen exploitant.

Artikel 4 - Inhoud van openbare-dienstcontracten en algemene regels

In Artikel 4 zijn de bepalingen opgenomen van de oude artikelen 6, 6 bis, 9, lid 3, en 16 inzake de inhoud en de duur van de contracten, rekening houdend met recente rechtspraak (arrest “Altmark”) inzake de verplichting de openbare-dienstverplichtingen en de berekeningsmethode voor de respectievelijke compensaties vast te stellen.

Artikel 5 - Gunning van openbare-dienstcontracten

In lid 1 wordt het verband verduidelijkt met het acquis communautaire op het gebied van overheidsopdrachten (oud artikel 2). Op grond van lid 2 beschikt elke bevoegde plaatselijke instanties over de mogelijkheid zelf openbaarvervoersdiensten te verzorgen of openbare-dienstcontracten onderhands te gunnen aan een interne exploitant waarover zij een vorm van zeggenschap heeft die vergelijkbaar is met die welke zij heeft over haar eigen diensten op

²⁹ COM(2002) 107.

voorwaarde dat de interne exploitant geen activiteiten uitoefent buiten het grondgebied van de betrokken instantie.

In lid 3 wordt het beginsel van de openbare aanbesteding vermeld, alsook de beginselen uit het oude artikel 12, lid 1, die van toepassing zijn op gunningsprocedures. Tevens wordt voorzien in de mogelijkheid tot onderhandeling.

In de leden 4 (contracten met een beperkte waarde)³⁰, 5 (noodmaatregelen) en 6 (regionaal spoorvervoer of langeafstandsspoorvervoer) worden een aantal uitzonderingen op de aanbestedingsverplichting opgenomen uit het vroegere artikel 7, leden 4 en 1, en 7 ter.

Artikel 6 – Compensaties voor de openbare dienst

In lid 1 wordt verwezen naar de bepalingen van art. 4 en de bijlage voor de regels en de berekeningswijze van de compensaties bij onderhandse gunning.

In lid 2 worden de verplichtingen van de bevoegde instanties ten aanzien van de Commissie vermeld met het oog op de controle op de toepassing van de verordening.

Artikel 7 - Bekendmaking

In dit artikel worden de instrumenten opgesomd (jaarverslag en bekendmaking in het PB van de EU) die voldoende transparantie moeten garanderen.

Artikel 8 - Overgangsbepalingen

In dit artikel zijn de bepalingen van het oude artikel 17 in vereenvoudigde vorm overgenomen. Naar analogie met de bepalingen inzake de looptijd van de contracten wordt een onderscheid gemaakt tussen de overgangperiode in de sector van het busvervoer (8 jaar) en het spoorvervoer (10 jaar).

De aanbestedingsverplichting wordt geleidelijk ingevoerd en er worden ook regels vastgesteld voor contracten die werden gesloten vóór de inwerkingtreding van de verordening.

Als overgangsmaatregel wordt een wederkerigheidsbeginsel ingesteld.

Artikel 9 – Verenigbaarheid met het Verdrag

In dit artikel zijn de bepalingen opgenomen van het oude artikel 11. Compensaties voor openbare-dienstverplichtingen zijn alleen verenigbaar met de gemeenschappelijke markt wanneer ze worden verleend overeenkomstig deze verordening. De aanmeldingsplicht is in dit geval niet van toepassing.

Artikel 10 - Intrekking

In dit artikel wordt de inhoud van het oude artikel 20 opgenomen en wordt de achterhaalde Verordening (EEG° nr. 1107/70 volledig ingetrokken. Artikel 73 van het Verdrag, dat uitsluitend van toepassing is op vervoer over land, voorziet immers in twee mogelijke

³⁰ Bron: Union Internationale des transports publics (UITP)

afwijkingen op de regels inzake staatssteun: staatssteun die beantwoordt aan de behoeften voor de coördinatie van het vervoer (over land) of staatssteun die wordt verleend als vergoeding voor openbare-dienstverplichtingen. In Verordening (EEG) nr. 1107/70 worden de regels vastgesteld van de afwijking voor de coördinatie. In de loop der jaren en rekening houdend met de ontwikkelingen in de sector van het vervoer over land heeft de Commissie geen beroep meer gedaan op de in deze verordening opgesomde afwijkingen, maar gebruik gemaakt van de horizontale instrumenten om afwijkingen te verlenen op grond van artikel 87, leden 2 en 3, van het Verdrag. De intrekking van Verordening (EEG) nr. 1107/70 betekent dat de beperkingen (artikel 3, lid 1 van de verordening) betreffende de toepassing van de bepalingen van artikel 73 van het Verdrag inzake de coördinatie van het vervoer over land worden opgeheven.

Artikel 11 – Follow-up

Krachtens dit artikel ziet de Commissie toe op de tenuitvoerlegging van de verordening en de ontwikkeling van het aanbod van openbare personenvervoersdiensten in Europa.

Bijlage - Regels die van toepassing zijn op de in artikel 6, lid 1, bedoelde compensaties

De bijlage werd vereenvoudigd en beperkt tot de regels die strikt noodzakelijk zijn voor onderhandse gunning.

Voorstel voor

VERORDENING VAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

betreffende het openbaar personenvervoer per spoor en over de weg

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op de artikelen 71 en 89,

Gezien het voorstel van de Commissie,

Gezien het advies van het Economisch en Sociaal Comité,

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

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) In artikel 16 van het EG-Verdrag wordt gewezen op de belangrijke plaats die de diensten van algemeen economisch belang innemen in de gemeenschappelijke waarden van de Unie.
- (2) Krachtens artikel 86, lid 2, van het Verdrag vallen ondernemingen die belast zijn met het beheer van diensten van algemeen economisch belang onder de regels van het Verdrag, met name onder de mededingingsregels, voor zover de toepassing van deze regels de vervulling van de hun toevertrouwde bijzondere taak niet verhindert.
- (3) Artikel 73 van het Verdrag vormt een *lex specialis* ten aanzien van artikel 86, lid 2. Dit artikel bevat een aantal bepalingen betreffende de compensaties voor openbare-dienstverrichtingen in het vervoer over land.
- (4) De belangrijkste doelstellingen van het gemeenschappelijk vervoersbeleid die in het Witboek³¹ worden vermeld, zijn: veilige, efficiënte en hoogwaardige vervoersdiensten verzekeren, door gecontroleerde mededinging, waardoor openbaar vervoer doelmatiger en transparanter wordt, rekening houdend met sociale factoren, milieu en ruimtelijke ordening; het aanbieden van bepaalde tariefvoordelen aan sommige categorieën van gebruikers en het tot stand brengen van gelijke mededingingsvoorwaarden voor vervoersondernemingen uit verschillende lidstaten waardoor kunstmatige mededingingsbelemmeringen worden weggewerkt.
- (5) Heel wat voor het algemeen belang noodzakelijke vervoersdiensten over land kunnen momenteel niet op commerciële basis worden geëxploiteerd. De bevoegde instanties in

³¹ COM(2001) 370.

de lidstaten dienen in staat te zijn maatregelen te nemen om voor de verlening van deze diensten te zorgen. De mechanismen waarvan de bevoegde instanties gebruik kunnen maken om de verlening van openbaar-personenvervoerdiensten te waarborgen, omvatten: verlening van exclusieve rechten aan exploitanten, toekenning van financiële compensatie aan exploitanten en vaststelling van voor alle exploitanten geldende algemene regels voor de exploitatie van openbaar vervoer.

- (6) Veel lidstaten hebben wetgeving ingevoerd die voor ten minste een deel van hun openbaarvervoermarkt voorziet in de verlening van exclusieve rechten en in de gunning van openbare-dienstcontracten op basis van openbare, transparante en eerlijke gunningsprocedures. Als gevolg daarvan heeft het handelsverkeer tussen de lidstaten zich flink ontwikkeld, en verrichten een aantal openbaarvervoerexploitanten nu diensten in meer dan één lidstaat. De evolutie van de nationale wetgevingen heeft evenwel geleid tot verschillen in de procedures en tot rechtsonzekerheid met betrekking tot de rechten van de exploitanten en de plichten van de bevoegde instanties. In Verordening (EEG) nr. 1191/69 wordt immers niet bepaald op welke manier openbare-dienstcontracten in Europa moeten worden gegund, noch onder welke voorwaarden een openbare aanbesteding moet worden uitgeschreven. Het communautaire regelgevingskader moet derhalve worden aangepast.
- (7) Om het openbaar vervoer zo goed mogelijk af te kunnen stemmen op de behoeften van de bevolking, dienen bevoegde instanties, binnen het kader van deze verordening, vrij te kunnen kiezen met welke openbaarvervoerexploitant ze samenwerken. Teneinde te garanderen dat de beginselen inzake transparantie, gelijke behandeling van concurrerende exploitanten en evenredigheid worden nageleefd bij de verlening van compensaties of exclusieve rechten, dienen de aard van de openbare-dienstverplichtingen en de daarvoor verleende compensaties te worden vastgesteld in een contract tussen de bevoegde instantie en de exploitant. Naargelang het rechtssysteem van de lidstaten kunnen deze contracten een andere benaming of vorm hebben.
- (8) In tegenstelling tot Verordening (EEG) nr. 1191/69, die eveneens van toepassing is op het openbaar vervoer via de binnenwateren, wordt het niet opportuun geacht ook de gunning van openbare-dienstcontracten in die specifieke sector op te nemen in het toepassingsgebied van deze verordening. De organisatie van het openbaar vervoer via de binnenwateren valt bijgevolg onder de algemene beginselen van het Verdrag.
- (9) Ten aanzien van het Gemeenschapsrecht is het van geen belang of een vervoersdienst door een publieke dan wel een private onderneming worden geëxploiteerd. Deze verordening is gebaseerd op het beginsel van neutraliteit met betrekking tot het eigendomsrecht overeenkomstig artikel 295 van het Verdrag, het beginsel dat de lidstaten autonoom zijn bij de vaststelling van diensten van algemeen belang overeenkomstig artikel 16 van het Verdrag, alsmede het beginselen van subsidiariteit en evenredigheid overeenkomstig artikel 5 van het Verdrag.
- (10) Sommige diensten worden hoofdzakelijk ter wille van de instandhouding van het historisch erfgoed of voor recreatiedoeleinden geëxploiteerd. Deze diensten hebben duidelijk een ander doel dan het aanbieden van openbaar personenvervoer en vallen bijgevolg niet onder de voor openbare dienstverlening geldende regels en procedures.

- (11) De bevoegde instanties zijn verantwoordelijk voor de organisatie van het openbaarvervoersnet. De organisatie van het personenvervoer kan, naast de concrete exploitatie van het vervoer, ook een aantal andere activiteiten en functies omvatten die de bevoegde instanties hetzij zelf moeten kunnen uitoefenen, hetzij gedeeltelijk of volledig moeten kunnen delegeren aan een exploitant.
- (12) Langlopende contracten kunnen leiden tot een onnodig lange sluiting van de markt waardoor het gunstige effect van concurrentie verloren gaat. Om concurrentievervalsing zoveel mogelijk te beperken en tegelijk de kwaliteit van de dienstverlening te beschermen, dienen openbare-dienstcontracten in beginsel van beperkte duur te zijn. Het is echter noodzakelijk te voorzien in de mogelijkheid om contracten met een langere looptijd te sluiten, wanneer de exploitant moet investeren in activa met een uitzonderlijke terugverdiensijd.
- (13) Wanneer de sluiting van een openbare-dienstcontract tot een verandering van exploitant kan leiden, moeten de bevoegde instanties de bevoegdheid hebben om van de exploitanten te verlangen dat zij de desbetreffende bepalingen toepassen van Richtlijn 2001/23/EG van de Raad van 12 maart 2001 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen van ondernemingen of vestigingen³².
- (14) Studies, en de ervaringen van de lidstaten waar reeds een aantal jaren concurrentie in de openbaarvervoerssector bestaat, tonen aan dat de invoering, met de nodige voorzorgen, van gecontroleerde mededinging tussen exploitanten uit de EU in deze sector, heeft geleid tot een aantrekkelijker en goedkoper dienstverlening, zonder de uitvoering van de aan de exploitanten opgedragen specifieke taken te belemmeren. Deze visie wordt ondersteund door de Europese Raad in het kader van het proces van Lissabon van 28 maart 2000 waarbij de Commissie, de Raad en de lidstaten worden opgeroepen om “de liberalisering op gebieden als [...] vervoer te versnellen”.
- (15) Een lokale overheid kan ervoor opteren zelf openbaar personenvervoersdiensten aan te bieden op haar grondgebied of zonder aanbestedingsprocedure te gunnen aan een interne exploitant. Om concurrentievervalsing te vermijden dient een strikt kader te worden vastgesteld voor de mogelijkheid tot exploitatie in eigen beheer.
- (16) Wanneer een overheid er daarentegen voor opteert een taak van algemeen belang toe te vertrouwen aan een derde partij, is zij gehouden bij de gunning van de opdracht het Gemeenschapsrecht inzake overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten na te leven zoals dat voortvloeit uit de artikelen 43 tot en met 49 van het EG-Verdrag en uit de beginselen van transparantie en gelijke behandeling. De bepalingen van deze verordening laten in het bijzonder de verplichtingen van overheden op grond van de richtlijnen betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten onverlet wanneer het gaat om openbare-dienstcontracten die onder de toepassing van deze richtlijnen vallen.
- (17) Voor bepaalde aanbestedingen moeten de bevoegde instanties complexe systemen definiëren en beschrijven. Bij de gunning van dergelijke contracten zouden de instanties dan ook bevoegd moeten zijn over de details van het contract te

³² PB L 82 van 22.3.2001, blz. 16.

onderhandelen met sommige of alle potentiële exploitanten nadat hun inschrijvingen zijn ingediend.

- (18) Een aanbestedingsverplichting is niet wenselijk voor openbare-dienstcontracten die slechts een geringe waarde of een bescheiden aantal kilometers vertegenwoordigen.
- (19) Wanneer instanties geconfronteerd worden met het risico dat de dienstverlening uitvalt, dienen zij bevoegd te zijn om op korte termijn noodmaatregelen te treffen in afwachting van de gunning van een nieuw openbare-dienstcontract.
- (20) Openbaar personenvervoer per spoor vergt aanzienlijke investeringen en wordt geconfronteerd met grote infrastructuurkosten. In maart 2004 heeft de Commissie een voorstel tot wijziging van Richtlijn 91/440 ingediend om elke spoorwegonderneming voor de exploitatie van internationale passagiersdiensten de toegang te verzekeren tot de infrastructuur van alle lidstaten.
- (21) Wat de openbare diensten betreft, biedt deze verordening bevoegde instanties de mogelijkheid met een exploitant naar keuze een openbare-dienstcontract te sluiten voor de exploitatie van openbaar personenvervoer. Om die redenen en rekening houdend met de verschillende organisatievormen in de lidstaten is het verantwoord bevoegde instanties de mogelijkheid te bieden openbare-dienstcontracten onderhands te gunnen voor regionale vervoersdiensten of langeafstandsvervoer per spoor. De Commissie zal de ontwikkeling van het openbaar personenvervoer en met name van de toegang tot de spoorweginfrastructuur in Europa aandachtig blijven volgen en zal hierover twee jaar na de goedkeuring van deze verordening verslag uitbrengen. Voorts zal de Commissie uiterlijk binnen twee jaar na de volledige inwerkingtreding van deze verordening verslag uitbrengen over de tenuitvoerlegging van deze verordening.
- (22) De door de lidstaten toegekende vergoedingen mogen in geen geval hoger liggen dan de kosten voor de uitvoering van alle openbare-dienstverplichtingen. Wanneer een bevoegde instantie een contract zonder aanbestedingsprocedure wenst te gunnen, dient ze gedetailleerde regels na te leven teneinde te waarborgen dat een passende vergoeding wordt vastgesteld en de diensten op een efficiënte manier en met een hoog kwaliteitsniveau worden gepresteerd.
- (23) Wanneer bevoegde instanties wensen over te gaan tot de aanbesteding van openbare-dienstcontracten, dienen zij minstens één jaar vooraf te zorgen voor voldoende publiciteit zodat potentiële exploitanten over de nodige tijd beschikken om in te schrijven.
- (24) Aangezien bevoegde instanties en exploitanten over de nodige tijd moeten beschikken om zich aan te passen aan de bepalingen van deze verordening, dient te worden voorzien in overgangsbepalingen die rekening houden met de specifieke kenmerken van de verschillende vervoersmodaliteiten.
- (25) Tijdens de overgangperiode zullen de bevoegde instanties de bepalingen van deze verordening waarschijnlijk op verschillende tijdstippen toepassen. Het is dan ook mogelijk dat tijdens die periode exploitanten uit nog niet onder de toepassing van deze verordening vallende markten zouden kunnen inschrijven voor contracten in reeds eerder voor gecontroleerde concurrentie opengestelde markten. Om, door een evenredige maatregel, te voorkomen dat de openstelling van de openbaarvervoermarkt

onevenwichtig verloopt, dienen de bevoegde instanties inschrijvingen te kunnen weigeren die afkomstig zijn van ondernemingen die het grootste deel van hun activiteiten uitoefenen op markten die in de toekomst zullen worden opengesteld maar het nu nog niet zijn, mits daarbij niet wordt gediscrimineerd en hiertoe werd beslist vóór de aanvang van de aanbestedingsprocedure.

- (26) In haar arrest in de zaak Altmark trans GmbH heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen geoordeeld dat compensaties voor openbare dienstverlening niet kunnen worden aangemerkt als steun in de zin van artikel 87 van het EG-Verdrag (arrest van 24 juli 2003, zaak C-280/00, overwegingen 87 tot en met 95, Jurisprudentie 1-7747). Wanneer niet aan deze voorwaarden is voldoen en derhalve de algemene toepassingscriteria van artikel 87, lid 1 van het verdrag van toepassing zijn, worden compensaties voor openbare dienstverlening beschouwd als staatssteun en zijn artikelen 73, 86, 87 en 88 van het Verdrag van toepassing.
- (27) Bij het personenvervoer over land kunnen compensaties voor openbare dienstverlening noodzakelijk zijn om de beginselen en voorwaarden te creëren waaronder met openbare diensten belaste ondernemingen hun opdrachten kunnen uitvoeren. Compensaties die overeenkomstig artikel 73 van het Verdrag worden gegeven in de vorm van staatssteun zijn onder bepaalde voorwaarden verenigbaar met de bepalingen van het Verdrag. Enerzijds moet het gaan om compensaties voor diensten die in het Verdrag worden beschouwd als diensten van algemeen belang. Anderzijds mag een compensatie niet hoger zijn dan nodig is om de nettokosten van de nakoming van de openbare-dienstverplichtingen, rekening houdend met de ontvangsten en met een redelijke winst uit de nakoming van deze verplichtingen te dekken.
- (28) De compensaties die door de lidstaten overeenkomstig de bepalingen van deze verordening worden verleend, vallen niet onder de aanmeldingsplicht van artikel 88, lid 3, van het Verdrag.
- (29) Deze verordening vervangt Verordening (EEG) nr. 1191/69 van de Raad van 26 juni 1969 betreffende het optreden van de lidstaten ten aanzien van met het begrip openbare dienst verbonden verplichtingen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren³³; Verordening 1191/69 dient derhalve te worden ingetrokken.
- (30) Deze verordening omvat het volledige toepassingsgebied van Verordening (EEG) nr. 1107/70 van de Raad van 4 juni 1970 betreffende de steunmaatregelen op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren³⁴. Daar die verordening als geheel achterhaald blijkt, dient zij te worden ingetrokken zodat bij de toepassing van artikel 73 van het Verdrag rekening kan worden gehouden met de permanente evolutie van de sector, onverminderd deze verordening en Verordening

³³ PB L 156 van 28.6.1969, blz. 1, laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 1893/91 (PB L 169 van 29.6.1991, blz 1).

³⁴ PB L 130 van 15.6.1970, blz. 1, Verordening laatstelijk gewijzigd bij Verordening (EG) nr. 543/97 (PB L 84 van 26.3.1997, blz. 6).

(EEG) nr. 1192/69 van de Raad van 26 juni 1969 betreffende de gemeenschappelijke regels voor de normalisatie van de rekeningstelsels van de spoorwegondernemingen³⁵.

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Doel en toepassingsgebied

1. Deze verordening heeft als doel vast te stellen op welke manier instanties die bevoegd zijn voor het openbaar personenvervoer er, in het licht van het gemeenschapsrecht, voor kunnen zorgen dat, in vergelijking met een volledig vrije marktwerking, het aantal, de veiligheid en de kwaliteit van de diensten van algemeen economisch belang toeneemt en deze diensten worden verzekerd tegen een lagere kostprijs.

In deze verordening worden de voorwaarden vastgesteld voor compensaties door bevoegde instanties van de kosten die voortvloeien uit de naleving van openbare-dienstverplichtingen en de toekenning van exclusieve rechten voor openbare personenvervoersdiensten.

2. Deze verordening is van toepassing op de nationale en internationale exploitatie van openbaar personenvervoer per spoor en over de weg, met uitsluiting van diensten die hoofdzakelijk geëxploiteerd worden met het oog op de instandhouding van het historisch erfgoed of vanuit toeristisch oogpunt.

Artikel 2

Definities

Voor de toepassing van deze verordening gelden de volgende definities:

- (a) "openbaar personenvervoer": door een bevoegde instantie georganiseerde vervoersdiensten van algemeen economisch belang die op permanente en niet-discriminerende basis aan het publiek worden aangeboden;
- (b) "bevoegde instantie": overheidslichaam of groepering van overheidslichamen van een lidstaat bevoegd voor de organisatie van het openbaar personenvervoer en voor de gunning van openbare-dienstcontracten voor een bepaald geografisch gebied, of elke andere entiteit die over deze bevoegdheid beschikt;
- (c) "plaatselijke bevoegde instantie" elke bevoegde instantie die niet bevoegd is voor het volledige grondgebied van een land.
- (d) "exploitant van openbare diensten": elke publiek- of privaatrechtelijke onderneming of groep van ondernemingen die openbare personenvervoersdiensten exploiteert of elke overheidsdienst die openbare personenvervoersdiensten aanbiedt;

³⁵ PB L 156 van 28.6.1969, blz. 8 tot en met 20.

- (e) “openbare-dienstverplichting”: door een bevoegde instanties met het oog op de algemene dienstverlening inzake personenvervoer vastgestelde of omschreven prestatie die een exploitant zonder compensatie niet of niet in dezelfde mate of onder dezelfde voorwaarden zou leveren;
- (f) "exclusief recht": het recht van een exploitant om bepaalde personenvervoerdiensten van een lijn, net of gebied te exploiteren, met uitsluiting van andere exploitanten;
- (g) “compensatie voor openbare-dienstverlening”: elk, met name financieel, voordeel dat direct of indirect door een overheidsinstantie uit overheidsmiddelen wordt verleend tijdens of voor de periode waarin de openbare-dienstverplichtingen worden vervuld;
- (h) “onderhandse gunning”: gunning van een contract aan een bepaalde exploitant zonder voorafgaande openbare aanbestedingsprocedure;
- (i) “openbare-dienstcontract”: een of meer juridisch bindende overeenkomsten tussen een bevoegde instantie en een exploitant waarbij de exploitant in het kader van de openbare-dienstverplichtingen wordt belast met het beheer en de exploitatie van diensten; naargelang de wetgeving van de lidstaten kan het contract ook bestaan uit een door een bevoegde instantie genomen besluit
 - in de vorm van een specifiek wettelijk of bestuursrechtelijk besluit, of
 - waarin de voorwaarden worden vastgesteld waaronder bevoegde instantie de diensten zelf mag verzekeren of toevertrouwen aan een interne exploitant;
- (j) “interne exploitant”: een juridisch onafhankelijke entiteit waarop een bevoegde instantie, net als op haar eigen diensten, het volledige toezicht uitoefent. De mate waarin toezicht wordt uitgeoefend, wordt beoordeeld op basis van onder meer de vertegenwoordiging in de bestuurs-, beheers- of toezichtsorganen, de bepalingen terzake in de statuten, de eigendomsstructuur en de invloed en het daadwerkelijke toezicht op de strategische en individuele beheersbeslissingen;
- (k) "waarde" de waarde van een dienst, lijn, contract, compensatieregeling voor openbaar personenvervoer, die overeenstemt met de totale inkomsten, exclusief BTW, van een exploitant of exploitanten, met inbegrip van en ongeacht de aard van de door de overheid betaalde compensatie en de inkomsten uit de verkoop van vervoerbewijzen die niet aan de betrokken bevoegde instantie worden afgedragen;
- (l) “algemene bepaling”: bepaling die zonder onderscheid van toepassing is op gelijksoortige vervoersdiensten in een bepaald geografisch gebied dat onder de verantwoordelijkheid van een bevoegde instantie valt;
- (m) “regionaal vervoer of langeafstandsvervoer”: vervoersdienst die niet afgestemd is op de verplaatsingsbehoeften van een stad of agglomeratie of bedoeld is als verbinding tussen een stad en haar agglomeratie.

Artikel 3

Openbare-dienstcontracten en algemene regels

1. Wanneer een bevoegde instantie besluit aan een bepaalde exploitant een exclusief recht of een compensatie, van welke aard ook, toe te kennen voor de naleving van openbare-dienstverplichtingen is zij verplicht een openbare-dienstcontract te sluiten.
2. In afwijking van het bepaalde in lid 1, kunnen openbare-dienstverplichtingen waarbij maximumtarieven worden vastgesteld voor alle of bepaalde categorieën passagiers, worden opgenomen in hetzij een openbare-dienstcontract, hetzij in algemene regels. Op grond van de in artikel 4, lid 6, en de bijlage opgenomen beginselen, verlenen de bevoegde instanties de exploitanten een compensatie voor de nettokosten van de in algemene regels vastgestelde tariefverplichtingen.

Artikel 4

Inhoud van openbare-dienstcontracten en algemene regels

1. In openbare-dienstcontracten en algemene regels moet duidelijk worden omschreven welke openbare-dienstverplichtingen door de exploitant moeten worden nagekomen en in welke gebieden de verplichtingen van toepassing zijn.
2. In openbare-dienstcontracten en algemene regels moet vooraf op objectieve en transparante wijze worden vastgesteld op basis van welke parameters alle compensaties moeten worden berekend. Rekening houdend met de betrokken ontvangsten van de exploitant en een redelijke winstmarge, mag de vaststelling van de parameters in geen geval leiden tot een compensatie die hoger ligt dan nodig om de nettokosten van de nakoming van alle openbare-dienstverplichtingen te dekken.
3. In openbare-dienstcontracten en algemene regels wordt vastgesteld hoe de kosten van de dienstverlening worden verdeeld. Het gaat met name om personeelsuitgaven, energiekosten, onderhouds- en herstellingskosten van het rollend materieel, eventuele vaste kosten en een passende vergoeding voor het eigen kapitaal.
4. In openbare-dienstcontracten en algemene regels wordt een verdeelsleutel opgenomen voor de ontvangsten uit de verkoop van vervoerbewijzen, die de exploitant mag houden, hetzij doorstort aan de bevoegde instanties, hetzij worden verdeeld tussen beide partijen.
5. De contracten dienen van beperkte duur te zijn met een maximum van acht jaar voor busdiensten en vijftien jaar voor spoorwegdiensten. De maximumduur van openbare-dienstcontracten die betrekking hebben op meerdere vervoersmodaliteiten bedraagt 15 jaar wanneer het spoorvervoer meer dan 50% van de totale waarde van de betrokken diensten vertegenwoordigt.
6. Zonodig kan de looptijd van een contract, rekening houdend met de afschrijvingstermijn van de activa, met maximum de helft worden verlengd, wanneer de exploitant een aanzienlijk deel van de totale activa ter beschikking stelt die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de in het openbare-contract vastgestelde vervoersdiensten en de betrokken activa uitsluitend worden ingezet voor de openbaarvervoersdiensten uit hoofde van het contract.

7. Een bevoegde instantie kan van de geselecteerde exploitant eisen dat hij het reeds eerder in de diensten werkzame personeel de rechten aanbiedt die het genoten zou hebben, indien een overdracht in de zin van Richtlijn 2001/23/EG zou hebben plaatsgevonden. De instantie verstrekt een personeelslijst en een gedetailleerd overzicht van de contractuele rechten van het personeel.

Artikel 5

Gunning van openbare-dienstcontracten

1. Leden 2 tot en met 6 van onderhavig artikel zijn van toepassing onverminderd de voor de bevoegde instanties geldende verplichtingen uit hoofde van de Richtlijnen 92/50³⁶, 93/36³⁷, 93/37³⁸ en 93/38³⁹, als gewijzigd bij Richtlijnen 2004/17⁴⁰ en 2004/18⁴¹ betreffende de plaatsing van overheidsopdrachten.
2. Een bevoegde plaatselijke instantie kan besluiten zelf openbaar-vervoerdiensten aan te bieden of onderhands een openbare-dienstcontract te gunnen aan een interne exploitant op voorwaarde dat de interne exploitant en elke entiteit waarover hij, hoe beperkt ook, zeggenschap heeft uitsluitend openbaar personenvervoersdiensten exploiteert op het grondgebied waarvoor de instantie bevoegd is en niet deelneemt aan aanbestedingen buiten dit grondgebied
3. Behoudens de in de leden 4, 5 en 6 bedoelde gevallen dient een bevoegde instantie voor de sluiting van een openbare-dienstcontract met een derde partij een openbare aanbesteding te organiseren. De aanbesteding verloopt volgens een open en eerlijke procedure, met inachtneming van de beginselen van transparantie en niet-discriminatie. Na de indiening van de offertes en een eventuele eerste selectie kan, met inachtneming van deze beginselen, worden onderhandeld over de meest geschikte manier om te voldoen aan specifieke of complexe behoeften.
4. De bevoegde instanties kunnen opteren voor onderhandse gunning voor openbare-dienstcontracten met een geschatte jaarlijkse waarde van minder dan een miljoen euro of een jaarlijks aantal vervoerskilometers dat lager ligt dan 300.000 km.
5. Een bevoegde instantie kan noodmaatregelen treffen wanneer de dienstverlening uitvalt of dreigt uit te vallen. Noodmaatregelen bestaan in de onderhandse gunning of

³⁶ Richtlijn 92/50/EEG van de Raad van 18 juni 1992 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor dienstverlening, PB L 209 van 24.7.1992, blz. 1.

³⁷ Richtlijn 93/36/EEG van de Raad van 14 juni 1993 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen, PB L 199 van 9.8.1993, blz. 1.

³⁸ Richtlijn 93/37/EEG van de Raad van 14 juni 1993 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken, PB L 199 van 9.8.1993, blz. 54.

³⁹ Richtlijn 93/38/EEG van de Raad van 14 juni 1993 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en telecommunicatie, PB L 199 van 9.8.1993, blz. 84.

⁴⁰ Richtlijn 2004/17/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 houdende coördinatie van de procedures voor het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten, PB L 134 van 30.4.2004, blz. 1.

⁴¹ Richtlijn 2004/18/EG van het Europees Parlement en de Raad van 31 maart 2004 betreffende de coördinatie van de procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor werken, leveringen en diensten, PB L 134 van 30.4.2004, blz. 114.

een formeel akkoord tot verlenging van een openbare-dienstcontract. De gunning of verlenging van een overeenkomst als noodmaatregel geldt slechts voor de tijd die de bevoegde instantie nodig heeft om, overeenkomstig deze verordening, een nieuwe gunningsprocedure te organiseren, met een maximum van één jaar.

6. Een bevoegde instantie kan besluiten openbare-dienstcontracten voor regionaal spoorvervoer of langeafstandsvervoer per spoor onderhands te gunnen.

Artikel 6

Compensaties voor de openbare dienst

1. Ongeacht de gunningswijze van een contract, dient elke compensatie uit hoofde van een algemene bepaling of een openbare-dienstcontract te voldoen aan de bepalingen van artikel 4. Compensaties die, ongeacht hun aard, worden verleend uit hoofde van een overeenkomstig artikel 5, leden 2, 4, 5 of 6 of uit hoofde van een algemene bepaling onderhands gegund contract, dienen bovendien te voldoen aan de bepalingen in de bijlage.
2. De lidstaten verstrekken de Commissie op haar schriftelijk verzoek binnen 20 werkdagen, of binnen een langere termijn die de Commissie in haar verzoek vaststelt, alle informatie die de Commissie nodig acht om te kunnen nagaan of de verleende compensaties verenigbaar zijn met deze verordening.

Artikel 7

Bekendmaking

1. Elke bevoegde instantie publiceert jaarlijks een gedetailleerd verslag van de openbare-dienstverplichtingen die onder haar bevoegdheid vallen, de aangewezen exploitanten en de compensaties en de exclusieve rechten die voor de dienstverlening zijn toegekend. Door dit verslag kunnen de kwaliteit en de prestaties van het openbaarvervoersnet worden beoordeeld met een optimale besteding van de overheidsmiddelen als maatstaf.
2. Elke bevoegde instantie neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat uiterlijk één jaar vóór de aanvang van de aanbestedingsprocedure of de onderhandse gunning minstens de volgende informatie in het Publicatieblad van de Europese Unie wordt bekendgemaakt:
 - (a) De naam en de gegevens van de bevoegde instantie;
 - (b) De gekozen aanbestedingsprocedure;
 - (c) De diensten en het gebied waarop de aanbesteding betrekking heeft.

Artikel 8

Overgangsbepalingen

1. Leden 2 tot en met 6 van onderhavig artikel zijn van toepassing onverminderd de voor de bevoegde instanties geldende verplichtingen uit hoofde van de Richtlijnen 92/50⁴², 93/36⁴³, 93/37⁴⁴ en 93/38⁴⁵, als gewijzigd bij Richtlijnen 2004/17⁴⁶ en 2004/18⁴⁷ betreffende de plaatsing van overheidsopdrachten.
2. De bevoegde instanties waken erover dat:
 - (a) binnen een termijn van vier jaar vanaf de inwerkingtreding van deze verordening minstens de helft van de openbare-dienstcontracten voor openbaar busvervoer, uitgedrukt in waarde, overeenkomstig deze verordening wordt gegund; en
 - (b) binnen een termijn van acht jaar vanaf de inwerkingtreding van deze verordening alle openbare-dienstcontracten voor openbaar busvervoer, uitgedrukt in waarde, overeenkomstig deze verordening wordt gegund.
3. De bevoegde instanties waken erover dat:
 - (a) binnen een termijn van vijf jaar vanaf de inwerkingtreding van deze verordening minstens de helft van de openbare-dienstcontracten voor openbaar vervoer per spoor, uitgedrukt in waarde, overeenkomstig deze verordening wordt gegund; en
 - (b) binnen een termijn van tien jaar vanaf de inwerkingtreding van deze verordening alle openbare-dienstcontracten voor vervoer per spoor, uitgedrukt in waarde, overeenkomstig deze verordening wordt gegund.
4. De overgangsperiodes van lid 3 worden toegepast voor openbare-dienstcontracten die betrekking hebben op meerdere vervoersmodaliteiten waarvan het spoorvervoer meer dan 50% van de waarde vertegenwoordigt.
5. Voor de toepassing van de leden 2, 3 en 4 wordt geen rekening gehouden met voor de inwerkingtreding van deze verordening op grond van een openbare aanbesteding gesloten openbare-dienstcontracten wanneer het gaat om contracten van beperkte duur met een looptijd die vergelijkbaar is met de in artikel 4, lid 5, van deze verordening vermelde termijnen. Deze contracten blijven geldig tot het einde van de vastgestelde looptijd.
6. Tijdens de tweede helft van de in de leden 2 en 3 bedoelde overgangsperiode kunnen bevoegde instanties exploitanten uitsluiten die niet kunnen aantonen dat de waarde van overeenkomstig deze verordening toegekende compensaties of exclusieve

⁴² Zie voetnoot nr. 35.

⁴³ Zie voetnoot nr. 36.

⁴⁴ Zie voetnoot nr. 37.

⁴⁵ Zie voetnoot nr. 38.

⁴⁶ Zie voetnoot nr. 39.

⁴⁷ Zie voetnoot nr. 40.

rechten voor openbaar-vervoerdiensten minstens de helft vertegenwoordigt van de totale waarde van de openbaar vervoerdiensten waarvoor ze compensaties ontvangen of een exclusief recht bezitten. Bij de toepassing van dit criterium wordt geen rekening gehouden met contracten die als noodmaatregel zijn toegewezen, als bedoeld in artikel 5, lid 5.

Wanneer bevoegde instanties een beroep doen op deze bepaling, doen zij dit op niet-discriminerende basis, sluiten zij alle aan dit criterium beantwoordende potentiële exploitanten uit en stellen zij potentiële exploitanten van hun besluit in kennis bij de aanvang van de procedure voor de gunning van het openbare-dienstcontract.

Zij stellen de Commissie ten minste twee maanden voordat de uitnodiging tot inschrijving wordt gepubliceerd in kennis van hun voornemen deze bepaling toe te passen.

Artikel 9

Verenigbaarheid met het Verdrag

Aangezien het gaat om staatssteun als bedoeld in artikel 87, lid 1, zijn enkel de overeenkomstig deze verordening verstrekte compensaties verenigbaar met de gemeenschappelijke markt. De aanmeldingsplicht van artikel 88, lid 3 van het Verdrag is niet van toepassing op deze compensaties.

Artikel 10

Intrekking

1. Verordening (EEG) nr. 1191/69 wordt ingetrokken.
2. Verordening (EEG) nr. 1107/70 wordt ingetrokken.

Artikel 11

Follow-up

1. De Commissie zal twee jaar na de goedkeuring van deze verordening verslag uitbrengen over de ontwikkeling van het aanbod van het openbaar personenvervoer in Europa.
2. De Commissie zal uiterlijk binnen twee jaar na het einde van de in artikel 8, lid 3, vastgestelde overgangperiode een verslag opstellen over de tenuitvoerlegging van deze verordening.

Artikel 12

Inwerkingtreding

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening treedt in werking op de XXX dag volgende op die van haar bekendmaking 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 Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter

BIJLAGE

Regels die van toepassing zijn op de in artikel 6, lid 1, bedoelde compensaties

1. Compensaties uit hoofde van overeenkomstig artikel 5, leden 2, 4, 5 of 6 onderhands gegunde contracten of uit hoofde van een algemene bepaling dienen te worden berekend overeenkomstig de bepalingen van deze bijlage.
2. Een compensatie mag niet hoger zijn dan het netto financiële effect van de som van de positieve of negatieve effecten van de nakoming van de openbare-dienstverplichting op de kosten en ontvangsten van een exploitant. Het netto financiële effect wordt berekend door de situatie waarin de openbare-dienstverplichting wordt vervuld te vergelijken met de situatie die zich zou hebben voorgedaan, wanneer die verplichting niet zou zijn vervuld en de diensten waarop de verplichting van toepassing is op commerciële basis zouden zijn geëxploiteerd.
3. Bij de berekening van het netto financieel effect wordt rekening gehouden met de invloed van de naleving van de openbare-dienstverplichtingen op de vervoersvraag op het volledige betrokken net.
4. De kosten en ontvangsten moeten worden berekend overeenkomstig de geldende boekhoudkundige regels.
5. Om de transparantie te verhogen en kruissubsidies te vermijden, dient een exploitant, wanneer hij naast diensten waarvoor hij compensaties voor openbare-dienstverlening ontvangt, ook andere activiteiten uitoefent, voor de exploitatie van de openbare-vervoersdiensten over een gescheiden boekhouding te beschikken die minstens aan de volgende voorwaarden voldoet:
 - de rekeningen betreffende de verschillende exploitatieactiviteiten zijn gescheiden en het aandeel van de overeenkomstige activa en vaste kosten wordt uitgesplitst overeenkomstig de geldende boekhoudkundige regels;
 - de kosten van de andere activiteiten dekken alle variabele kosten, een evenredige bijdrage in de vaste kosten en een redelijke winst. Deze kosten mogen in geen geval worden toegeschreven aan de betrokken openbare dienst;
 - de kosten van de openbare dienst worden gecompenseerd door de exploitatieontvangsten en de bijdragen van de publieke autoriteiten, die niet naar andere activiteiten van de exploitant mogen worden doorgeschoven.
6. Onder redelijke winst wordt een vergoeding verstaan die overeenstemt met de gebruikelijke kapitaalbeloning in de sector, rekening houdend met het risico, of het ontbreken daarvan, voor de exploitant door de bijdrage van de publieke autoriteit.
7. De compensatieregeling dient aan te zetten tot het behoud of de ontwikkeling van:
 - een, objectief controleerbaar, efficiënt beheer door de exploitant
 - de levering van kwalitatieve vervoersdiensten.