

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az autóbusszal végzett személyszállítás nemzetközi piacához való hozzáférés közös szabályairól szóló 1073/2009/EK rendelet módosításáról

(COM(2017) 647 final – 2017/0288 (COD))

(2018/C 262/08)

Előadó: **Raymond HENCKS**

| | |
|---|--|
| Felkérés: | Európai Parlament, 2017.11.29. Tanács, 2017.11.22. |
| Jogalap: | az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 91. cikkének (1) bekezdése |
| Elnökségi határozat: | 2017.10.17. |
| Illetékes szekció: | „Közlekedés, energia, infrastruktúra és információs társadalom” szekció |
| Elfogadás a szekcióülésen: | 2018.4.5. |
| Elfogadás a plenáris ülésen: | 2018.4.19. |
| Plenáris ülés száma: | 534. |
| A szavazás eredménye: (mellette/ellene/tartózkodott) | 200/0/4 |

1. Következtetések és ajánlások

1.1. Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság arra irányuló szándékát, hogy javítsa azon polgárok mobilitását, akik nagyobb távolságokon utaznak autóbusszal, növelje a fenntartható közlekedési módok használatát, és lehetővé tegye olyan szolgáltatások nyújtását, amelyek jobban megfelelnek a polgárok igényeinek, különösen az alacsonyabb jövedelmekkel rendelkezők esetében.

1.2. Ugyanakkor azt a javaslatot, hogy az autóbusszal végzett személyszállítás nemzetközi piacához való hozzáférésre vonatkozó közös szabályok hatályát minden ellenszolgáltatás fejében végzett, menetrend szerinti szolgáltatásra, köztük a nem honos fuvarozók által végzett belföldi szolgáltatásokra is kiterjesszék, egyes tagállamokban problematikusnak tekintik.

1.3. Ezen országok szerint az autóbusszal végzett, légvonalban 100 vagy 120 kilométernél rövidebb távolságra nyújtott, nemzetközi és belföldi menetrend szerinti személyszállítás piacához való hozzáférésre vonatkozó új szabályoknak a városi és külvárosi személyszállításra történő alkalmazása súlyosan veszélyeztetheti valamely általános gazdasági érdekű szolgáltatás közszolgáltatási feladatainak és kötelezettségeinek a teljesítését.

1.4. A rendeletjavaslat nem veszi figyelembe az autóbusszal végzett személyszállítás és a díjszabás tekintetében a tagállamok között fennálló jelentős különbségeket, különösen ami a gyakran térítésmentesen, vagy pedig általános vagy az utasok bizonyos csoportjai számára fenntartott díjkedvezmények mellett biztosított városi vagy külvárosi járatok díjszabását illeti az olyan társadalmi és környezeti igényeknek és korlátoknak való megfelelés érdekében, amelyek egyedi és eltérő szabályokat tesznek szükségessé. Vannak azonban olyan tagállamok is, amelyekben liberalizáltabb a tömegközlekedési piachoz való hozzáférés.

1.5. A javasolt rendelkezés – amely szerint a légvonalban 100 kilométernél rövidebb távolságra nyújtott nemzetközi és belföldi személyszállítási szolgáltatások (köztük a városi és külvárosi személyszállítás) esetében a piachoz való hozzáférés csak akkor utasítható el, ha a kínált szolgáltatás veszélyeztetné valamely közszolgáltatási szerződés gazdasági egyensúlyát – egyes esetekben nehezen lehetne összeegyeztethető össze egy olyan általános érdekű szolgáltatással, amelynek mindenki számára megfizethetőnek és megfelelő minőségűnek kell lennie. A piac – a tisztességes versenyre vonatkozó jogszabályok tiszteletben tartása mellett – csak a költségek függvényében rögzített árat kínálhat. Egyes tagállamokban azonban teljes mértékben vagy részben liberalizált a piac, meglehetősen jó eredményekkel. A javaslat ezért ilyen esetekben a visszalépés kockázatát rejtené magában.

1.6. Az EGSZB-nek kétségei vannak afelől, hogy a rendeletjavaslat összhangban áll-e az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 5. cikkének a szubszidiaritás elvéről szóló (3) bekezdésével, mivel az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 26. jegyzőkönyve széles mérlegelési jogkört biztosít a nemzeti, regionális és helyi önkormányzatok számára az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtása, más által való ellátása, illetve megszervezése tekintetében annak érdekében, hogy magas minőségi szintet, magas fokú biztonságot és megfizethetőséget, egyenlő bánásmódot biztosítsanak, valamint biztosítsák az egyetemes hozzáférés és a felhasználói jogok előmozdítását. Ugyanakkor, mivel az autóbusszal végzett, 100 kilométert meghaladó távolsági belföldi személyszállítást már liberalizálták egyes tagállamokban, az autóbusszal végzett személyszállítás szabad piachoz való hozzáféréseinek igényét nem lehet megkérdőjelezni.

1.7. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy amennyiben összhangban áll a szubszidiaritás elvével, a tagállamoknak lehetőségük van a Szerződésben nekik biztosított széles mérlegelési jogkör gyakorlására abban a tekintetben, hogy általános gazdasági érdekű szolgáltatásaikat a felhasználók igényeinek legmegfelelőbb módon szervezzék meg; ez természetesen azt is jelenti, hogy azokban a tagállamokban, ahol az autóbusszal végzett személyszállítás piaca liberalizált, ez a továbbiakban is így maradhat, és hogy nem valósul majd meg az Európai Bizottságnak az a célja, hogy belső piacot hozzon létre az ilyen szolgáltatások számára.

1.8. Végül az EGSZB hangsúlyozza, hogy fennáll a veszélye annak, hogy az új autóbusszjáratok létrehozása kedvezőtlen hatással lehet a fenntarthatóbb közlekedési módokat használó közszolgáltatásokra. Az EGSZB ezért észszerűnek tartja, hogy az önkormányzatok biztosíthatják, hogy a szolgáltatások, különösen a vasúti szolgáltatások, a kibocsátásokat nem növelő, hatékony, alacsony szén-dioxid-kibocsátású járműveket használjanak. Az EGSZB ezért sürgeti az Európai Bizottságot, hogy a közúti szállítás piaci liberalizációját a „szennyező fizet” elv egyértelműbb alkalmazásához kösse valamennyi közlekedési módban.

2. Bevezetés

2.1. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 4. cikke (2) bekezdésének g) pontjával összhangban az Unió a tagállamokkal megosztott hatáskörrel rendelkezik a közlekedés területén, és az EUMSZ 91. cikke értelmében többek között létrehozza:

- a) *a valamely tagállam területére irányuló vagy onnan kiinduló, illetve egy vagy több tagállam területén áthaladó nemzetközi közlekedésre alkalmazandó közös szabályokat;*
- b) *azokat a feltételeket, amelyek mellett valamely tagállamban egy ott nem honos fuvarozó szállítási szolgáltatásokat végezhet; [...]*

2. *Az (1) bekezdésben említett intézkedések elfogadásakor figyelembe kell venni azokat az eseteket, ahol az intézkedések alkalmazása egyes régiókban súlyosan befolyásolhatja az életszínvonalat, a foglalkoztatási szintet, illetve a közlekedési eszközök és infrastruktúra működtetését.*

2.2. Az autóbusszal végzett személyszállítás nemzetközi piacához való hozzáférésről szóló 1073/2009/EK rendelet módosításával az Európai Bizottság saját érvei szerint javítani kívánja a polgárok nagyobb távolságokon való mobilitását, és növelni kívánja a fenntartható közlekedési módok használatát, ami olyan szolgáltatásokat fog eredményezni, amelyek jobban megfelelnek a polgárok igényeinek, különösen az alacsonyabb jövedelmekkel rendelkezők esetében.

2.3. Egyes európai nyelvek nem tesznek különbséget a távolsági autóbussz (autocar) és az autóbussz (autobus) között. A távolsági autóbussz-szolgáltatások szabályozásakor gyakran a távolság az egyik legfontosabb kritérium. Az Egyesült Királyságban például a távolságnak meg kell haladnia az 50 mérföldet, Franciaországban és Svédországban pedig a 100 km-t.

2.4. Egyes tagállamokban a távolsági autóbussz-szolgáltatások piaca már most is – legalább részben – liberalizált. Így például a német piac liberalizálása két feltétel mellett történt: a járatoknak legalább 50 km-es távolságot kell megtenniük, és nem versenyezhetnek a vasúttal. Franciaországban a Macron-törvény minden szolgáltató számára engedélyezi, hogy 100 km-nél hosszabb utakra kínáljanak menetrend szerinti szolgáltatásokat.

3. A jelenleg hatályos közös szabályok

3.1. A 2009. október 21-i, 1073/2009/EK rendelet az autóbusszal végzett, több mint 9 személy szállítására vonatkozik a menetrend szerinti nemzetközi személyszállítás keretében, valamint bizonyos feltételek mellett és ideiglenes jelleggel arra az esetre, amikor nem honos fuvarozók belföldi közúti személyszállítási szolgáltatásokat nyújtanak valamely tagállamon belül.

3.2. A tagállamokból harmadik országokba irányuló fuvarozást többnyire a tagállam és az adott harmadik ország közötti kétoldalú szerződések szabályozzák. A tranzitállamok területére azonban a közösségi szabályok érvényesek.

3.3. A közös szabályok nem vonatkoznak az autóbusszal végzett városi és külvárosi szolgáltatásokra. A valamely fogadó tagállamban nem honos fuvarozó által végzett kabotázs engedélyezett, kivéve a valamely városközpont vagy település igényeit kielégítő, illetve e városközpont vagy település és a külvárosok közötti szállítási igényeket kielégítő szállítási szolgáltatásokat. Kabotázs nem végezhető nemzetközi szolgáltatástól függetlenül.

3.4. A szolgáltatásnyújtás keretében kiküldött munkavállalókra vonatkozó rendelkezések viszont a kabotázst végző autóbuszos fuvarozó vállalkozásokra is érvényesek.

3.5. A tagállamoknak minden évben tájékoztatniuk kell az Európai Bizottságot a megelőző év december 31-én közösségi engedéllyel rendelkező fuvarozók számáról és az e napon forgalomban levő járművek számának megfelelő hiteles másolatok számáról. 2016. december 31-én összesen 34 390 közúti személyszállítási engedély és 300 155 autóbusz volt az Unióban, amelyek közül mintegy 46 000-et főként távolsági személyszállításra használtak.

4. Az Európai Bizottság által javasolt új intézkedések

4.1. A rendelet hatálya jelentősen bővült, és az egész Unióban minden olyan autóbusszal végzett, menetrend szerinti (nemzetközi és belföldi) szállítási műveletre kiterjed, amelyet valamely nem honos fuvarozó végez menetrend szerinti szolgáltatások keretében.

4.2. A jelenlegi jogszabály, amely a kabotázst a fuvarozó által ellenszolgáltatás fejében egy fogadó tagállamban ideiglenesen nyújtott belföldi közúti személyszállítási szolgáltatásként határozza meg, akképpen módosult, hogy abból törölték az „ideiglenesen” kitélt. Ennek következtében a kabotázs tevékenységek a menetrend szerinti szolgáltatások közé tartoznak.

4.3. A menetrend szerinti kabotázs mostantól fogva elfogadott, amennyiben rendelkezik közösségi engedéllyel. Az ideiglenes kabotázsműveletek csak akkor megengedettek, ha azok szerepelnek a szervező és a fuvarozó között létrejött szerződésben, és alkalmi jellegűek.

4.4. A menetrend szerinti szolgáltatások tekintetében az új rendelet különbséget tesz egyrészt a légvonalban 100 kilométernél rövidebb távolságra nyújtott, másrészt a légvonalban 100 kilométernél hosszabb távolságra nyújtott nemzetközi és belföldi személyszállítási szolgáltatások között.

4.5. A légvonalban 100 kilométernél hosszabb távolságra nyújtott nemzetközi személyszállítási szolgáltatások és belföldi menetrend szerinti szolgáltatások esetében a piachoz való hozzáférés teljesen liberalizált.

4.6. A légvonalban 100 kilométernél rövidebb távolságra nyújtott, menetrend szerinti nemzetközi és belföldi személyszállítási szolgáltatások esetében (a városi és külvárosi személyszállítást is beleértve) a piachoz való hozzáférés akkor utasítható el, ha a kínált szolgáltatás veszélyeztetné valamely közszolgáltatási szerződés gazdasági egyensúlyát. A 100 kilométernél rövidebb távolság 120 kilométerre növelhető abban az esetben, ha a bevezetendő menetrend szerinti járat olyan kiindulási pontot és célállomást szolgál ki, amelyet már egynél több közszolgáltatási szerződés szolgál ki.

4.7. Az expressz szolgáltatások, vagyis azok a járatok, amelyeken az utasok fuvarozása meghatározott időközönként és meghatározott útvonalon, köztes megállók nélkül történik, ezentúl „menetrend szerinti járatnak” minősülnek csakúgy, mint azok a járatok, amelyek az utasokat előre meghatározott megállóhelyeken veszik fel és teszik ki.

4.8. Az autóbuszos személyszállítási ágazat esetében független szabályozó szervet hoznak létre, amelynek feladatai a következők:

- gazdasági elemzéseket végez arról, hogy egy javasolt új szolgáltatás veszélyeztetné-e valamely közszolgáltatási szerződés gazdasági egyensúlyát; A szabályozó szerv következtetései a nemzetközi és nemzeti piachoz való hozzáférési jog tekintetében illetékes hatóságokra nézve kötelező erejűek, határozatai pedig bírósági felülvizsgálatnak vetődik alá,
- információkat gyűjt és nyújt a buszpályaudvarokhoz való hozzáférésről,
- határoz a buszpályaudvar-üzemeltetők döntései elleni fellebbezésekről.

4.9. A közösségi engedélyekkel, a piachoz való hozzáférésre vonatkozó engedélyekkel és egyéb tanúsítványokkal kapcsolatos technikai módosításokat az Európai Bizottság felhatalmazáson alapuló jogi aktusok útján végzi el.

4.10. A fuvarozók tisztességes, átlátható és megkülönböztetésmentes feltételek mellett kapnak hozzáférési jogot az autóbusszok által használt parkolóhelyekhez (buszpályaudvarok).

5. Általános megjegyzések

5.1. Abból, hogy a vélemény tárgyát képező rendelet hatályát minden nem honos fuvarozó által ellenszolgáltatás fejében nyújtott menetrend szerinti szolgáltatásra kiterjesztették, az következik, hogy a nem honos fuvarozók ugyanolyan feltételek mellett üzemeltethetnek belföldi menetrend szerinti járatokat, mint a honos fuvarozók, továbbá az, hogy a kabotázsművelet – amennyiben folyamatos és állandó jelleget ölt – menetrend szerinti szolgáltatásnak tekintendő. Ennek következtében a véleményezett rendelet minden autóbusszal végzett, nemzetközi és belföldi menetrend szerinti személyszállítási szolgáltatási műveletre vonatkozik.

5.2. Tehát a légvonalban 100 kilométernél hosszabb távolságra nyújtott nemzetközi és belföldi személyszállítási szolgáltatások esetében a piac teljesen liberalizált, és az esetleges közszolgáltatási szerződések a továbbiakban nem vehetők figyelembe a piachoz való hozzáférés elutasítása során.

5.3. Egy légvonalban 100 vagy 120 kilométernél rövidebb távolságra nyújtott, autóbusszal végzett menetrend szerinti nemzetközi és belföldi személyszállítási szolgáltatás piachoz való hozzáférése akkor utasítható el, ha veszélyeztetné valamely közszolgáltatási szerződés gazdasági egyensúlyát, és ha a vonatkozó gazdasági elemzés elkészítéséért felelős független szabályozó szerv ahhoz hozzájárul.

5.4. A jelenleg hatályban lévő rendelettel ellentétben az Európai Bizottság új javaslata már nem zárja ki kifejezetten az autóbusszal végzett városi és külvárosi személyszállítási szolgáltatásokat, amelyekre ezentúl az új jogszabály vonatkozik.

5.5. Ezen felül a piachoz való hozzáférésről dönteni jogosult hatóságok nem utasíthatnak el kérelmet kizárólag azzal az indokkal, hogy a fuvarozó alacsonyabb árakat kínál, mint a többi fuvarozó. Ugyanakkor tény, hogy a közszolgáltatási kötelezettségekkel nem terhelt magánszektorbeli fuvarozók olyan árakat kínálnak (pl. 1 eurót egy távolsági útért), amelyek nyilvánvalóan dömpingnek minősülnek. Fennáll a veszélye, hogy a szóban forgó rendelkezés semmilyen korlátozást nem tartalmazó, általános megfogalmazását a tisztességtelen versenyt lehetővé tevő biankó csekknek tekintik majd.

5.6. A rendeletjavaslat nem veszi figyelembe az autóbusszal végzett személyszállítás és a díjszabás tekintetében a tagállamok között fennálló jelentős különbségeket, különösen ami a gyakran térítésmentesen, vagy pedig általános vagy az utasok bizonyos csoportjai számára fenntartott díjkedvezmények mellett biztosított városi vagy külvárosi járatok díjszabását illeti az olyan társadalmi és környezeti igényeknek és korlátoknak való megfelelés érdekében, amelyek egyedi és eltérő szabályokat tesznek szükségessé. Vannak azonban olyan tagállamok is, amelyekben liberalizáltabb a tömegközlekedési piachoz való hozzáférés.

5.7. Az EGSZB-nek kétségei vannak afelől, hogy a rendeletjavaslat összhangban áll-e az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) 5. cikkének a szubszidiaritás elvéről szóló (3) bekezdésével, és hogy (a szubszidiaritás és az arányosság elvének alkalmazásáról szóló 2. jegyzőkönyv 5. cikkében meghatározott) külön feljegyzésben felsorakoztatott érvek nem teljesen meggyőzőek. Ugyanakkor, mivel az autóbusszal végzett, 100 kilométert meghaladó távolsági belföldi személyszállítást már liberalizálták egyes tagállamokban, az autóbusszal végzett személyszállítás szabad piachoz való hozzáférése igényét nem lehet megkérdőjelezni.

5.8. Ugyanakkor a személyszállítás a Szerződésben meghatározott általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak is minősül, és mint ilyen, az EUMSZ 106. cikke (2) bekezdésének hatálya alá tartozik, amely kimondja, hogy „az általános gazdasági érdekű szolgáltatások működtetésével megbízott vagy a jövedelemtermelő monopólium jellegű vállalkozások olyan mértékben tartoznak a Szerződések szabályai, különösen a versenyszabályok hatálya alá, amennyiben ezek alkalmazása sem jogilag, sem ténylegesen nem akadályozza a rájuk bízott sajátos feladatok végrehajtását” .

5.9. Ez a cikk a feladatok megfelelő teljesítésének elsőbbségére utal, ami nem függ össze a gazdasági egyensúlyon alapuló megközelítéssel.

5.10. Az általános érdekű szolgáltatásokról szóló 26. jegyzőkönyvben felsorolt (az EUMSZ 14. cikkében hivatkozott) általános gazdasági érdekű szolgáltatásokra vonatkozó közös uniós értékek többek között magukban foglalják a nemzeti, regionális és helyi önkormányzatok alapvető szerepét és széles mérlegelési jogkörét az általános gazdasági érdekű szolgáltatások nyújtása, más által való ellátása, illetve megszervezése tekintetében, a magas színvonalat, a magas fokú biztonságot és a megfizethetőséget, az egyenlő bánásmódot, valamint az egyetemes hozzáférés és a felhasználói jogok előmozdítását.

5.11. Ebből következik, hogy a gazdasági egyensúly nem tartozik azon értékek közé, amelyeknek egy általános gazdasági érdekű szolgáltatásnak mindenképpen meg kell felelnie. A gazdasági egyensúly egyébként egyes esetekben nehezen lenne egyeztethető egy olyan szolgáltatással, amelynek mindenki számára megfizethetőnek kell lennie. A piac csak a költségek függvényében rögzített árat kínálhat, ami nem képes garantálni, hogy mindenki megfizethető áron jusson minőségi szolgáltatáshoz. Ugyanakkor megjegyzendő az is, hogy egyes tagállamokban teljes mértékben vagy részben liberalizált a piac, meglehetősen jó eredményekkel. Ezért fennáll annak a kockázata, hogy a javaslat ilyen esetekben visszalépést jelentene.

5.12. Ennélfogva a véleményezett rendelettel létrehozott szabályozó szerv csak azt tudja értékelni, hogy az EUMSZ 106. cikke (2) bekezdésében és a 26. jegyzőkönyvben meghatározott feltételek teljesülnek-e vagy sem, amely olyan jogkör (nyilvánvaló hiba megállapítása), amely eddig csak az Európai Bizottságot illette meg az Európai Unió Bírósága előtti bírósági jogorvoslat lehetősége mellett.

5.13. Az Európai Bizottság új javaslatával ellentétben a hatályos 1073/2009/EK rendelet rendelkezése, különösen annak 8. cikke (4) bekezdésének d) pontja (amelynek törlésére az Európai Bizottság javaslatot tett) összhangban van a Szerződéssel, amikor a következőképpen rendelkezik: *„valamely tagállam részletes elemzés során úgy ítéli meg, hogy az említett szállítási szolgáltatás komolyan veszélyeztetné a közvetlenül érintett szakaszokon, a közösségi jogszabályoknak megfelelő egy vagy több közszolgáltatási szerződés hatálya alá tartozó hasonló szolgáltatás életképességét”*.

5.14. Az EGSZB ezért úgy véli, hogy a 8. cikk fent említett rendelkezését nem kell módosítani, hanem a szubszidiaritás elvével összhangban meg kell hagyni a Szerződésben a tagállamok számára biztosított széles mérlegelési jogkört abban a tekintetben, hogy általános gazdasági érdekű szolgáltatásaikat az igényeiknek megfelelően szervezzék meg, kivéve, ha az Európai Bizottság nyilvánvaló hibát tár fel.

5.15. Az EGSZB hangsúlyozza, hogy fennállhat a veszélye annak, hogy az új autóbuszjáratok létrehozása kedvezőtlen befolyásolja a fenntarthatóbb közlekedési módokat használó közszolgáltatásokat, elsősorban a vasúti szolgáltatásokat. Ezért fel sem merülhet az, hogy kizárólag gazdasági okokból ugyanazon a szakaszon feladják a vasúti szolgáltatást.

5.16. Az EGSZB ezzel kapcsolatban emlékeztet arra, hogy az egységes európai vasúti térségre vonatkozó szabályozás célja a többi közlekedési móddal (fenntarthatóan) versenyképes uniós vasúti térség kialakítása.

5.17. Márpedig megállapítható, hogy a vasúti és a közúti szállítás közötti verseny továbbra is rendkívül kiegyenlítetlen annak következtében, hogy a vasúti szolgáltatók által fizetendő vágányhasználati díjak és az üzemeltetési költségek kb. háromszor magasabbak, mint az autóbuszos személyszállítók által viselt költségek. Mostanáig azonban nem volt különösebb folyamánya azoknak az Európai Bizottság által bejelentett *„intézkedések[nek], amelyek célja a közlekedés externális költségeinek a közlekedési módok közötti összehangolt és kiegyensúlyozott internalizálása annak érdekében, hogy a díjak tükrözzék az externális költségeknek az egész társadalomra gyakorolt hatását”*.

5.18. Az EGSZB ezért sürgeti az Európai Bizottságot, hogy a közúti szállítás piaci liberalizációját a „szennyező fizet” elv egyértelműbb alkalmazásához kösse valamennyi közlekedési módban.

Kelt Brüsszelben, 2018. április 19-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Luca JAHIER