

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1073/2009 dėl bendrųjų patekimo į tarptautinę keleivių vežimo tolimojo susisiekimo ir miesto autobusais rinką taisyklių

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

(2018/C 262/08)

Pranešėjas: **Raymond HENCKS**

Konsultavimasis	Europos Parlamentas, 2017 11 29 Taryba, 2017 11 22
Teisinis pagrindas	Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 91 straipsnio 1 dalis
Komiteto biuro sprendimas	2017 10 17
Atsakingas skyrius	Transporto, energetikos, infrastruktūros ir informacinės visuomenės skyrius
Priimta skyriuje	2018 4 5
Priimta plenarinėje sesijoje	2018 4 19
Plenarinė sesija Nr.	534
Balsavimo rezultatai	200/0/4
(už / prieš / susilaikė)	

1. Išvados ir rekomendacijos

1.1. EESRK remia Komisijos tikslą sudaryti geresnes piliečių judumo tolimojo susisiekimo ir miesto autobusais didesniais atstumais sąlygas, paskatinti daugiau naudoti tvaraus transporto rūšis ir padėti kurti piliečių, ypač mažesnes pajamas gaunančių asmenų, poreikius labiau atitinkančias paslaugas.

1.2. Tačiau pasiūlymas išplėsti bendrųjų patekimo į tarptautinę keleivių vežimo tolimojo susisiekimo ir miesto autobusais rinką taisyklių taikymo sritį apimant visas reguliarias paslaugas, kurias už atlygį teikia vežėjas nerezidentas, kai kuriose valstybėse narėse yra laikomas probleminiu.

1.3. Naujų taisyklių dėl teisės patekti į tarptautinę ir šalies reguliarių paslaugų rinką vežant tolimojo susisiekimo ir miesto autobusais trumpesniais nei 100 ar 120 kilometrų (matuojant tiesia linija) atstumais taikymas vežimo mieste ir priemiesčiuose paslaugoms gali, šių šalių nuomone, turėti labai neigiamo poveikio visuotinės ekonominės svarbos paslaugų (VESP) viešųjų paslaugų užduoties ir įsipareigojimo vykdymui.

1.4. Pasiūlyme dėl reglamento neatsižvelgiama į didelius valstybių narių skirtumus, susijusius su keleivių vežimo tolimojo susisiekimo ir miesto autobusais paslaugų organizavimu, kainų nustatymu, visų pirma mieste ir priemiesčiuose teikiamų paslaugų, kurios dažnai teikiamos nemokamai arba joms taikomi sumažinti bendri arba tam tikrų kategorijų keleiviams skirti tarifai, siekiant, kad būtų patenkinti socialiniai ir aplinkosaugos poreikiai, kuriems būtini specifiniai ir įvairūs teisės aktai. Tačiau yra ir tokių valstybių narių, kuriose prieiga prie viešojo transportu rinkų yra labiau liberalizuota.

1.5. Siūlomą nuostatą, pagal kurią gali būti atmetas prašymas patekti į rinką teikiant vežimo tarptautiniais ir šalies maršrutais (įskaitant vežimo mieste ir priemiesčiuose paslaugas) paslaugas trumpesniais nei 100 kilometrų (matuojant tiesia linija), jei siūloma paslauga keltų pavojų viešųjų paslaugų sutarties ekonominei pusiausvyrai, tam tikrais atvejais gali būti sunku suderinti su visuotinės svarbos paslauga, kuri turi būti visiems finansiškai prieinama ir tinkamos kokybės. Laikantis teisės aktų dėl sąžiningos konkurencijos, rinka gali tik pasiūlyti kainą, nustatomą atsižvelgiant į sąnaudas. Tačiau kai kurios valstybės narės turi visiškai arba iš dalies nereguliuojamą rinką ir rezultatai yra pakankamai geri. Tokiais atvejais šis pasiūlymas gali būti žingsnis atgal.

1.6. EESRK abejoja, ar pasiūlymas dėl reglamento atitinka Europos Sąjungos sutarties (ES sutarties) 5 straipsnio 3 dalies nuostatas dėl subsidiarumo principo, nes pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) protokolą Nr. 26 nacionalinėms, regionų ir vietos valdžios institucijoms suteikiama didelė veiksmų laisvė teikti, pavesti teikti ir organizuoti VESP siekiant užtikrinti aukštą kokybę, saugos ir prieinamumo lygį, lygias galimybes ir propaguoti visuotinį prieinamumą bei vartotojų teises. Tačiau atsižvelgiant į tai, kad kai kuriose valstybėse narėse jau liberalizuotos nacionalinės keleivių vežimo tolimojo susisiekimo ir miesto autobusais paslaugos didesniu nei 100 km atstumu, nereikėtų kvestionuoti siekio užtikrinti laisvą patekimo į autobusų transporto paslaugų rinką.

1.7. EESRK pabrėžia, kad pagal tokį subsidiarumo principo taikymą valstybėms narėms paliekama Sutartimi suteikta didelė veiksmų laisvė organizuoti savo visuotinės svarbos paslaugas atsižvelgiant į gyventojų poreikius. Žinoma, tai reikš, kad valstybės narės, kuriose miesto ir tolimojo susisiekimo autobusų rinkos liberalizuotos, gali toliau eiti šia linkme ir kad Komisijos tikslas sukurti bendrą tokių paslaugų rinką nebus pasiektas.

1.8. Galiausiai EESRK pabrėžia, kad nauji maršrutai tolimojo susisiekimo ir miesto autobusais gali turėti neigiamo poveikio tvaresnio transporto rūšių paslaugoms. Todėl EESRK laiko pagrįsta tai, jog valdžios institucijos gali užtikrinti, kad paslaugos būtų teikiamos efektyviai naudojantis mažu anglies dioksido kiekiu transporto priemonėmis, kurios nedidina išmetamųjų teršalų kiekio, ypač geležinkelių transporto paslaugomis. Dėl šios priežasties EESRK primygtinai ragina Komisiją susieti kelių transporto rinkos liberalizavimą su aiškesniu principo „teršėjas moka“ taikymu visų rūšių transportui.

2. Įžanga

2.1. Remiantis Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 4 straipsnio 2 dalies g punktu, Europos Sąjunga dalijasi kompetencija su valstybėmis narėmis transporto srityje, ir, be kita ko, kaip numatyta SESV 91 straipsnyje, nustato:

a) *bendras taisyklės, taikomas tarptautiniam transportui, vykstančiam į valstybės narės teritoriją ar iš jos arba vykstančiam per vienos ar keleto valstybių narių teritoriją;*

b) *sąlygas, kuriomis vežėjai nerezidentai gali valstybėje narėje teikti transporto paslaugas; [...]*

2. *Patvirtinant 1 dalyje nurodytas priemones, atsižvelgiama į atvejus, kai jų taikymas gali turėti didelės įtakos gyvenimo ir užimtumo lygiui tam tikruose regionuose bei transporto įrangos eksploatavimui.*

2.2. Komisija, iš dalies keisdama Reglamentą (EB) Nr. 1073/2009 dėl patekimo į tarptautinę keleivių vežimo tolimojo susisiekimo ir miesto autobusais rinką, jos teigimu, siekia sudaryti geresnes piliečių judumo didesniais atstumais sąlygas, paskatinti labiau naudoti tvaraus transporto rūšis ir padėti kurti piliečių, ypač mažesnes pajamas gaunančių asmenų poreikius labiau atitinkančias paslaugas.

2.3. Kai kuriose Europos kalbose nėra skirtumo tarp žodžių „tolimojo susisiekimo autobusas“ ir „miesto autobusas“. Dažnai atstumas yra vienas iš pagrindinių kriterijų reglamentuojant vežimo tolimojo susisiekimo autobusais paslaugas. Pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje jis turi būti didesnis nei 50 mylių, Prancūzijoje ir Švedijoje – 100 km.

2.4. Kai kuriose valstybėse narėse vežimo tolimojo susisiekimo autobusais paslaugų rinka yra jau bent iš dalies liberalizuota. Pavyzdžiui, Vokietijoje keliamos dvi rinkos liberalizavimo sąlygos: maršruto atstumas turi būti ne mažesnis nei 50 km ir neturi būti konkuruojama su geležinkelių transportu. Prancūzijoje pagal E. Macron įstatymą bet kuris ekonominės veiklos vykdytojas gali teikti reguliarias paslaugas 100 km atstumo maršrutais.

3. Šiuo metu galiojančios Bendrijos taisyklės

3.1. 2009 m. spalio 21 d. Reglamentas (EB) Nr. 1073/2009 taikomas daugiau nei 9 asmenų reguliarioms tarptautinio keleivių vežimo tolimojo susisiekimo ir miesto autobusais paslaugoms ir, tam tikromis sąlygomis, vežėjams nerezidentams valstybėje narėje laikinai teikiantiems keleivių vežimo kelių transportu paslaugas.

3.2. Vežant iš valstybių narių į trečiąsias šalis, dažniausiai taikomi valstybių narių ir trečiųjų šalių dvišaliai susitarimai. Tačiau ES taisyklės taikomos valstybės narės, per kurią vykstama tranzitu, teritorijoje.

3.3. ES taisyklės netaikomos keleivių vežimo tolimojo susisiekimo ir miesto autobusais paslaugoms mieste ir priemiesčiuose. Kabotažo operacijos, kurias priimančiojoje valstybėje narėje teikia vežėjas nerezidentas, leidžiamos, išskyrus transporto paslaugas, kuriomis patenkinami miesto centro ar aglomeracijos poreikiai arba susisiekimo tarp miesto centro ir aplinkinių rajonų poreikiai. Kabotažo operacijos negali būti atliekamos atskirai nuo tokios tarptautinės paslaugos.

3.4. Tačiau darbuotojų komandiravimo tvarka paslaugų teikimo tikslais yra taikoma tolimojo susisiekimo ir miesto autobusais kabotažo operaciją atliekančioms transporto įmonėms.

3.5. Kiekvienais metais valstybės narės turi informuoti Europos Komisiją apie vežėjų, kuriems iki ankstesnių metų gruodžio 31 d. buvo išduotos Bendrijos licencijos, skaičių ir apie patvirtintų kopijų, atitinkančių tą dieną naudojamų transporto priemonių kiekį, skaičių. 2016 m. gruodžio 31 d. ES iš viso buvo 34 390 keleivių vežimo kelių transporto priemonėmis licencijų ir 300 155 – vežimo miesto ir tolimojo susisiekimo autobusais, iš kurių apie 46 000 daugiausia buvo naudojamos keleivių vežimui dideliais atstumais.

4. Naujos Komisijos siūlomos priemonės

4.1. Reglamento taikymo sritis yra gerokai išplėsta ir jis taikomas visoms reguliarioms keleivių vežimo tolimojo susisiekimo ir miesto autobusais paslaugoms (tarptautinėms ir nacionalinėms) visoje Sąjungoje, kai reguliarias paslaugas teikia vežėjas nerezidentas.

4.2. Dabartinis reglamentas, kuriame „kabotažo operacijos“ apibrėžiamos kaip vidaus keleivinio kelių transporto paslauga, už atlygį laikinai teikiama priimančiojoje valstybėje narėje, buvo iš dalies pataisytas išbraukiant žodį „laikiniai“. Todėl kabotažo veikla yra reguliarių paslaugų dalis.

4.3. Nuo šiol leidžiama vykdyti reguliarias kabotažo operacijas, tik reikia turėti Bendrijos licenciją. Laikiniai vykdyti kabotažo operacijas galima tik su sąlyga, kad šios paslaugos teikiamos pagal organizatoriaus ir vežėjo sudarytą sutartį ir jos yra vienkartinės.

4.4. Naujajame reglamente išskiriamos dvejopo pobūdžio reguliarios paslaugos: pirma, keleivių vežimo trumpesniais nei 100 kilometrų (matuojant tiesia linija) tarptautiniais ir šalies maršrutais ir, antra, keleivių vežimo ne trumpesniais kaip 100 kilometrų (matuojant tiesia linija) maršrutais.

4.5. Patekimas į keleivių vežimo trumpesniais nei 100 kilometrų (matuojant tiesia linija) tarptautiniais ir šalies maršrutais reguliarių paslaugų rinką yra visiškai liberalizuotas.

4.6. Prašymas patekti į rinką teikiant reguliarias vežimo tarptautiniais ir šalies maršrutais (įskaitant keleivių vežimą mieste ir priemiesčiuose) paslaugas trumpesniais nei 100 kilometrų (matuojant tiesia linija), gali būti atmestas, jei siūloma paslauga keltų pavojų viešųjų paslaugų sutarties ekonominei pusiausvyrai. Mažesnis nei 100 km atstumas gali būti pailgintas iki 120 kilometrų, jei reguliarią paslaugą ketinama pradėti teikti išvykimo ir atvykimo punktuose, kuriuose vežimo paslaugos jau teikiamos pagal daugiau nei vieną viešųjų paslaugų sutartį.

4.7. Vežimo greitaisiais autobusais paslaugos, t. y. paslaugos, kai keleiviai vežami nustatytais laiko tarpais nustatytais maršrutais be tarpinių sustojimo punktu, nuo šiol laikomos reguliariomis paslaugomis, kaip ir vežimo paslaugos įlaipinant ir išlaipinant keleivius iš anksto numatytuose sustojimo punktuose.

4.8. Keleivių vežimo tolimojo susisiekimo ir miesto autobusais sektoriui sukurta nešališka reguliavimo institucija, kuri:

— atlieka ekonominę analizę, kad nustatytų, ar siūloma nauja paslauga keltų pavojų viešųjų paslaugų sutarties ekonominei pusiausvyrai. Leidimus išduodančios valdžios institucijos, atsakingos už teisę patekti į tarptautinę ir šalies rinką, privalo laikytis reguliavimo institucijos išvadų. Reguliavimo institucijos priimti sprendimai peržiūrimi teismine tvarka;

— renka ir teikia informaciją apie teisę naudotis terminalais;

— priima sprendimus, susijusius su skundais dėl terminalų operatorių sprendimų.

4.9. Techniniai pakeitimai dėl Bendrijos licencijų išdavimo, teisės patekti į rinką ir kitų sertifikatų atliekami Komisijai priimant deleguotuosius aktus.

4.10. Vežėjai turi teisę naudotis stovėjimo aikštelėmis, kuriomis naudojasi tolimojo susisiekimo ir miesto autobusai (terminalai), sąžiningomis ir pagrįstomis sąlygomis ir nediskriminuojant.

5. Bendrosios pastabos

5.1. Nuomonėje nagrinėjamo reglamento taikymo srities išplėtimas jį taikant visoms reguliarioms paslaugoms, kurias už atlygį teikia vežėjas nerezidentas reiškia, kad pastarasis gali turėti galimybę vidaus reguliarias paslaugas teikti tokiomis pačiomis sąlygomis, kaip ir vežėjai rezidentai, ir kad kabotažo operacijos, kai jos yra tęstinės ir nuolatinės, laikomos reguliaria paslauga. Taigi nagrinėjamas reglamentas taikomas visoms reguliarioms keleivių vežimo tolimojo susisiekimo ir miesto autobusais vežimo paslaugoms.

5.2. Keleivių vežimo ne trumpesniais kaip 100 kilometrų (matuojant tiesia linija) tarptautiniais ir šalies maršrutais paslaugų rinka yra visiškai liberalizuota ir galimos viešųjų paslaugų sutartys nebegali būti motyvas atmesti prašymą patekti į rinką.

5.3. Leidimas dėl teisės patekti į keleivių vežimo trumpesniais nei 100 arba 120 kilometrų (matuojant tiesia linija) tolimojo susisiekimo ir miesto autobusais tarptautinę ir šalies reguliarių paslaugų rinką gali būti atmestas, jei kiltų pavojus viešųjų paslaugų sutarties ekonominei pusiausvyrai ir jei tam pritaria nešališka reguliavimo institucija, kuriai pavesta atlikti ekonominę analizę.

5.4. Skirtingai nei šiuo metu galiojančiame reglamente, naujajame Komisijos pasiūlyme aiškiai nebeišskiriamos vežimo tolimojo susisiekimo ir miesto autobusais paslaugos miesto ir priemiesčio maršrutais, kurioms visgi bus taikomos naujos taisyklės.

5.5. Be to, institucijos, priimančios sprendimą dėl teisės patekti į rinką, negali atmesti prašymo tik dėl to, kad vežėjas siūlo mažesnes kainas negu kiti vežėjai. Tačiau nustatyta, kad privačiojo sektoriaus vežėjai, neturintys viešųjų paslaugų įsipareigojimų, siūlo akivaizdžiai dempingo kainas (pvz., 1 EUR už kelionę tolimojo susisiekimo maršrutu). Bendra šios nuostatos formuluotė, netaikant jokių apribojimų, gali būti suprantama kaip *carte blanche* nesąžiningai konkurencijai.

5.6. Pasiūlyme dėl reglamento neatsižvelgiama į didelius valstybių narių skirtumus, susijusius su keleivių vežimo tolimojo susisiekimo ir miesto autobusais paslaugų organizavimu, kainų nustatymu, visų pirma mieste ir priemiesčiuose teikiamų paslaugų, kurios dažnai teikiamos nemokamai arba joms taikomi sumažinti bendri arba tam tikrų kategorijų keleiviams skirti tarifai, siekiant, kad būtų patenkinti socialiniai ir aplinkos apsaugos poreikiai, kuriems būtini konkretūs ir įvairūs teisės aktai. Tačiau yra ir tokių valstybių narių, kuriose prieiga prie viešojo transportu rinkų yra labiau liberalizuota.

5.7. EESRK abejoja, ar pasiūlymas dėl reglamento atitinka Europos Sąjungos sutarties (ES sutarties) 5 straipsnio 3 dalies nuostatas dėl subsidiarumo principo, ir mano, kad argumentai, nustatyti Protokolo Nr. 2 dėl subsidiarumo ir proporcingumo principų taikymo 5 straipsnyje, nėra visiškai įtikinantys. Tačiau atsižvelgiant į tai, kad kai kuriose valstybėse narėse jau liberalizuotos nacionalinės keleivių vežimo tolimojo susisiekimo ir miesto autobusais paslaugos didesniu nei 100 km atstumu, nereikėtų kvestionuoti siekio užtikrinti laisvą patekimo į autobusų transporto paslaugų rinką.

5.8. Tačiau keleivių vežimas taip pat yra visuotinė ekonominės svarbos paslauga, numatyta SESV 106 straipsnio 2 dalyje, kurioje nurodyta, kad *įmonėms, kurioms yra patikėta teikti bendros ekonominės svarbos paslaugas, arba pajamų gaunančioms monopolinėms įmonėms Sutartyse nustatytos taisyklės, ypač konkurencijos taisyklės, yra taikomos, jei jų taikymas nei teisiškai, nei faktiškai netrukdo atlikti joms patiktų specialių uždavinių.*

5.9. Šiame straipsnyje pirmenybė teikiama tinkamam užduočių įgyvendinimui, kuris nepriklauso nuo ekonomine pusiausvyra grindžiamo metodo.

5.10. Bendros su visuotinės ekonominės svarbos paslaugomis susijusios vertybės, nurodytos Protokole Nr. 26 dėl bendrus interesus tenkinančių paslaugų (VSP, remiantis SESV 14 straipsniu), be kita ko, apima: svarbų nacionalinių, regioninių ir vietos valdžios institucijų vaidmenį ir didelę veiksmų laisvę teikiant, pavedant teikti ar organizuojant VSP, aukštą kokybę, saugos ir prieinamumo lygį, lygias galimybes ir visuotinio prieinamumo bei vartotojų teisių propagavimą.

5.11. Taigi, ekonominė pusiausvyra, nėra viena iš vertybių, kurią turi būtina apimti VESP. Kai kuriais atvejais ekonominė pusiausvyra gali būti sunkiai suderinama su paslauga, kuri turi būti visiems prieinama. Rinka gali tik pasiūlyti kainą, nustatomą atsižvelgiant į sąnaudas, o tai negali užtikrinti visuotinės prieigos prie paslaugų už prieinamą kainą. Tačiau taip pat reikėtų pažymėti, kad kai kurios valstybės narės turi visiškai arba iš dalies nereguliuojamą rinką ir rezultatai yra pakankamai geri. Tokiais atvejais šis pasiūlymas gali būti žingsnis atgal.

5.12. Todėl nuomonėje nagrinėjamu reglamentu įsteigta reguliavimo institucija galėtų tik įvertinti, ar įvykdytos SESV 106 straipsnio 2 dalies ir Protokolo Nr. 26 sąlygos, ar ne – teisė (konstatuojama akivaizdi klaida), kurią iki šiol turėjo tik Komisija, numatant galimybę apskusti Europos Sąjungos Teisingumo Teismui.

5.13. Skirtingai nuo naujo Komisijos pasiūlymo, šiuo metu galiojančio Reglamento (EB) Nr. 1073/2009 8 straipsnio 4 dalies d punktas (kurį Komisija siūlo panaikinti) atitinka Sutarties nuostatas, nurodant, kad: *valstybė narė, remdamasi išsamia analize, nustato, kad atitinkama paslauga, padarytų didelę įtaką palyginamų paslaugų, teikiamų pagal vieną ar kelias viešosios paslaugos sutartis pagal Bendrijos teisę dėl atitinkamų tiesioginių ruožų, perspektyvumui.*

5.14. Todėl EESRK mano, kad nereikia keisti 8 straipsnio nuostatos, o, vadovaujantis subsidiarumo principu, suteikti valstybėms narėms Sutartyje joms numatytą didelę veiksmų laisvę organizuoti savo visuotinės svarbos paslaugas pagal savo poreikius, išskyrus Komisijos nustatytus akivaizdžios klaidos atvejus.

5.15. EESRK pabrėžia, kad nauji maršrutai tolimojo susisiekimo ir miesto autobusais gali turėti neigiamo poveikio tvaresnio transporto rūšių, visų pirma geležinkelių transporto, paslaugoms. Todėl vien tik dėl ekonominių priežasčių negalima tame pačiame ruože atsisakyti vežimo geležinkeliais paslaugų.

5.16. Tokiomis aplinkybėmis EESRK primena, kad bendros Europos geležinkelių erdvės reguliavimo tikslas – sukurti Europos geležinkelių erdvę, kuri būtų pajėgi tvariai konkuruoti su kitomis transporto rūšimis.

5.17. Tačiau akivaizdu, kad geležinkelių ir kelių transporto konkurencija iš esmės yra nesąžininga dėl geležinkelių veiklos vykdytojų mokamų geležinkelių mokesčių ir dėl maždaug tris kartus už tolimojo susisiekimo autobusais veiklos vykdytojų didesnių patiriamų sąnaudų. Iki šiol nesiumta jokių svarbesnių tolesnių veiksmų dėl Komisijos skelbto ketinimo nustatyti priemones, kuriomis siekiama koordinuotai ir subalansuotai įvairioms transporto rūšims internalizuoti išorines transporto sąnaudas, kad mokesčiai atitiktų išorinių plačiosios visuomenės patiriamų sąnaudų lygį.

5.18. Todėl EESRK primygtinai ragina Komisiją kelių transporto rinkos liberalizavimą susieti su aiškesniu principo „teršėjas moka“ taikymu visų rūšių transportui.

Briuselis, 2018 m. balandžio 19 d.

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto
pirmininkas
Luca JAHIER