

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1073/2009 w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych”

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

(2018/C 262/08)

Sprawozdawca: **Raymond HENCKS**

Konsultacja	Parlament Europejski, 29.11.2017 Rada, 22.11.2017
Podstawa prawna	Art. 91 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
Decyzja Prezydium	17.10.2017
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	5.4.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.4.2018
Sesja plenarna nr	534
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	200/0/4

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera wyznaczony przez Komisję cel dotyczący poprawy mobilności długodystansowej obywateli przemieszczających się autokarami i autobusami, zwiększenia wykorzystania zrównoważonych rodzajów transportu i umożliwienia rozwoju usług, które są bardziej dostosowane do potrzeb obywateli, zwłaszcza w wypadku osób o niższych dochodach.

1.2. Jednak proponowane rozszerzenie zakresu stosowania wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych na wszystkie zarobkowe usługi regularne, łącznie z usługami krajowymi, wykonywane przez przewoźnika niemającego siedziby w danym państwie, jest uważane w niektórych państwach członkowskich za problematyczne.

1.3. Zastosowanie do usług transportu miejskiego i podmiejskiego nowych zasad dotyczących dostępu do międzynarodowego i krajowego rynku usług przewozów autokarowych i autobusowych na odległość poniżej 100 lub 120 km w linii prostej może, według tych krajów, stanowić poważne zagrożenie dla realizacji zadań i obowiązków służby publicznej w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

1.4. We wniosku dotyczącym rozporządzenia nie uwzględniono istotnych różnic między państwami członkowskimi co do organizacji usług przewozów autokarowych i autobusowych oraz cen, w szczególności usług miejskich czy podmiejskich, które często świadczone są bezpłatnie lub są objęte zniżkami ogólnymi bądź zarezerwowanymi dla niektórych kategorii pasażerów, co odpowiada potrzebom i ograniczeniom społecznym i środowiskowym wymagającym specjalnych i zróżnicowanych przepisów. Jednak są również państwa członkowskie, w których dostęp do rynków transportu publicznego jest bardziej zliberalizowany.

1.5. Proponowany przepis, zgodnie z którym w przypadku usług transportu międzynarodowego i krajowego (łącznie z transportem miejskim i podmiejskim) na odległość poniżej 100 km w linii prostej można odmówić prawa dostępu do rynku, wyłącznie jeżeli proponowana usługa zagrażałaby równowadze ekonomicznej umowy o usługi publiczne, może w niektórych przypadkach być trudny do pogodzenia z usługami świadczonymi w interesie ogólnym, które powinny być przystępne pod względem finansowym oraz oferować odpowiednią jakość dla każdego. Przy poszanowaniu prawodawstwa dotyczącego uczciwej konkurencji rynek może jedynie oferować cenę ustaloną w zależności od kosztów. Jednak niektóre państwa członkowskie mają w pełni lub częściowo zliberalizowane rynki i osiągają stosunkowo dobre wyniki. Propozycja ta w takich przypadkach mogłaby okazać się krokiem w tył.

1.6. EKES wyraża wątpliwość, czy wniosek dotyczący rozporządzenia jest zgodny z art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) dotyczącym zasady pomocniczości, ponieważ w protokole nr 26 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przyznaje się organom krajowym, regionalnym i lokalnym znaczne uprawnienia dyskrecjonalne w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w celu zapewnienia wysokiego poziomu jakości, bezpieczeństwa i przystępności cenowej, równego traktowania oraz propagowania powszechnego dostępu i praw odbiorców. Jednakże, ponieważ długodystansowe krajowe usługi transportu autobusowego i autokarowego na odległość powyżej 100 km już są w niektórych państwach członkowskich zliberalizowane, nie można poddawać w wątpliwość samego dążenia do swobody dostępu do rynku usług autobusowych.

1.7. EKES podkreśla, że jeśli zgodnie z zasadą pomocniczości pozostawi się państwom członkowskim szeroki zakres swobody decyzyjnej przyznany im w traktacie w odniesieniu do organizowania usług świadczonych w interesie ogólnym w sposób możliwie najbardziej odpowiadający potrzebom ludności, oczywiście będzie to oznaczało, że również państwa członkowskie, gdzie rynki transportu autobusowego i autokarowego są zliberalizowane, będą mogły kontynuować swą politykę. Jednak cel Komisji, aby uzyskać jednolity rynek takich usług, nie zostanie zrealizowany.

1.8. Na koniec Komitet podkreśla, że utworzenie nowych połączeń autokarowych i autobusowych może zagrozić usługom publicznym, w ramach których wykorzystuje się bardziej zrównoważone rodzaje transportu. EKES uważa zatem za uzasadnione, aby władze mogły zapewniać wykorzystanie w usługach wydajnych pojazdów niskoemisyjnych, które nie zwiększają emisji, zwłaszcza usług kolejowych. EKES apeluje zatem do Komisji o powiązanie liberalizacji rynkowej transportu drogowego z wyraźniejszym wykorzystaniem zasady „zanieczyszczający płaci” we wszystkich rodzajach transportu.

2. Wprowadzenie

2.1. Zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. g) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej posiada ona kompetencje dzielone z państwami członkowskimi w dziedzinie transportu i zgodnie z art. 91 TFUE ustanawia między innymi:

- a) *wspólne reguły mające zastosowanie do transportu międzynarodowego wykonywanego z lub na terytorium Państwa Członkowskiego lub tranzytu przez terytorium jednego lub większej liczby Państw Członkowskich;*
- b) *warunki dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w Państwie Członkowskim do transportu krajowego w Państwie Członkowskim; [...]*

2. Przy przyjmowaniu środków, o których mowa w ustępie 1, uwzględnia się przypadki, w których zastosowanie tych środków może poważnie wpływać na jakość życia i poziom zatrudnienia w pewnych regionach, jak również na funkcjonowanie infrastruktury transportowej.

2.2. Komisja twierdzi, że przez zmianę rozporządzenia (WE) nr 1073/2009 w sprawie dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych zamierza poprawić mobilność długodystansową obywateli, zwiększyć wykorzystanie zrównoważonych rodzajów transportu i umożliwić rozwój usług, które są bardziej dostosowane do potrzeb obywateli, zwłaszcza osób o niższych dochodach.

2.3. W niektórych językach europejskich brak jest rozróżnienia między „autokarem” i „autobusem”. Często jednym z głównych kryteriów w regulacjach dotyczących długodystansowych usług autokarowych jest odległość. Przykładowo w Zjednoczonym Królestwie musi ona przekraczać 50 mil, a we Francji i Szwecji 100 km.

2.4. W niektórych państwach członkowskich rynek długodystansowych usług autokarowych został już zliberalizowany, przynajmniej częściowo. Przykładowo rynek niemiecki zliberalizowano z zachowaniem dwóch warunków: połączenia muszą obejmować co najmniej 50 km odległości i nie mogą stanowić konkurencji dla kolei. We Francji ustawa Macrona zezwala wszystkim operatorom na oferowanie usług regularnych na trasach przekraczających 100 km.

3. Obecnie obowiązujące przepisy wspólnotowe

3.1. Rozporządzenie (WE) nr 1073/2009 z dnia 21 października 2009 r. stosuje się do przewozów więcej niż 9 osób autokarami i autobusami w ramach regularnych usług międzynarodowego przewozu osób oraz, pod pewnymi warunkami i tymczasowo, dostępu przewoźników niemających stałej siedziby w państwie członkowskim do transportu drogowego osób w państwie członkowskim.

3.2. Przewóz z państw członkowskich do państw trzecich regulują w szerokim zakresie umowy dwustronne między państwami członkowskimi a tymi państwami trzecimi. Zasady unijne mają jednak zastosowanie na terytorium państwa członkowskiego, przez które odbywa się tranzyt.

3.3. Wspólne zasady nie mają zastosowania do usług autokarowych i autobusowych przewozów miejskich i podmiejskich. Dozwolone są przewozy kabotażowe wykonywane przez przewoźnika niemającego siedziby w przyjmującym państwie członkowskim z wyjątkiem usług transportowych świadczonych w odpowiedzi na potrzeby ośrodków miejskich lub zespołów miejskich bądź potrzeby transportowe między nimi a obszarami okolicznymi. Wykonywanie przewozów kabotażowych nie może odbywać się niezależnie od takich usług międzynarodowych.

3.4. Natomiast w odniesieniu do przedsiębiorstw transportu autokarowego lub autobusowego realizujących przewozy kabotażowe zastosowanie mają przepisy dotyczące delegowania pracowników w ramach świadczenia usług.

3.5. Co roku państwa członkowskie powinny powiadomić Komisję Europejską o liczbie przewoźników posiadających licencję wspólnotową w dniu 31 grudnia poprzedniego roku oraz o liczbie poświadczonych za zgodność z oryginałem kopii odpowiadającej liczbie pojazdów dopuszczonych do ruchu na tamten dzień. W dniu 31 grudnia 2016 r. w Unii Europejskiej było 34 390 licencji na transport drogowy osób oraz 300 155 licencji na transport autobusowy i autokarowy, z których około 46 000 było wykorzystywanych zasadniczo do transportu pasażerów na długie dystanse.

4. Nowe środki proponowane przez Komisję

4.1. Zakres stosowania zostaje znacznie rozszerzony. Propozycja ma zastosowanie do wszystkich regularnych przewozów (międzynarodowych i krajowych) autokarowych i autobusowych na terenie całej Unii wykonywanych w ramach regularnych usług przez przewoźnika niemającego siedziby w danym państwie.

4.2. Obecne przepisy definiujące przewozy kabotażowe jako „krajowe usługi zarobkowego przewozu drogowego osób wykonywane tymczasowo przez przewoźnika w przyjmującym państwie członkowskim” zmienia się przez zniesienie „tymczasowego” charakteru. W związku z tym przewozy kabotażowe należą do usług regularnych.

4.3. Regularne przewozy kabotażowe są od tej chwili dopuszczone pod warunkiem posiadania licencji unijnej. Tymczasowe przewozy kabotażowe są dopuszczone wyłącznie wtedy, gdy są objęte umową zawartą między organizatorem a przewoźnikiem i gdy chodzi o usługi okazjonalne.

4.4. W odniesieniu do usług regularnych w nowym rozporządzeniu zawarto rozróżnienie między międzynarodowym i krajowym przewozem osób na odległość poniżej 100 km w linii prostej i wspomnianym przewozem na odległość co najmniej 100 km w linii prostej.

4.5. W przypadku usług regularnych międzynarodowego przewozu osób i regularnych usług krajowych na odległość co najmniej 100 km w linii prostej dostęp do rynku zostaje całkowicie zliberalizowany.

4.6. W przypadku usług transportu międzynarodowego i krajowego (łącznie z transportem miejskim i podmiejskim) na odległość poniżej 100 km w linii prostej można odmówić prawa dostępu do rynku, jeżeli proponowana usługa zagrażałaby równowadze ekonomicznej umowy o usługi publiczne. Próg odległości poniżej 100 km może zostać podniesiony do 120 km, jeżeli rozpatrywana usługa regularna ma obsługiwać miejsce rozpoczęcia podróży oraz miejsce docelowe obsługiwane już w ramach więcej niż jednej umowy o usługi publiczne.

4.7. Przewozy ekspresowe, czyli usługi polegające na przewozie osób w określonych odstępach czasu i na określonych trasach bez przystanków pośrednich uważa się w nowym rozporządzeniu za „usługi regularne” na takich samych zasadach jak usługi przewozowe, w ramach których pasażerowie są zabierani z określonych z góry przystanków i dowożeni na z góry określone przystanki.

4.8. Dla sektora autokarowego i autobusowego przewozu osób tworzy się niezależny organ regulacyjny odpowiedzialny za:

— Przeprowadzanie analiz ekonomicznych w celu ustalenia, czy proponowana nowa usługa zagrażałaby równowadze ekonomicznej umowy o usługi publiczne; Konkluzje organu regulacyjnego są wiążące dla organów wydających decyzje w zakresie prawa dostępu do rynku międzynarodowego i krajowego. Decyzje podejmowane przez organ regulacyjny podlegają kontroli sądowej.

— Gromadzenie i przekazywanie informacji na temat dostępu do terminali.

— Podejmowanie decyzji w sprawie odwołań od decyzji operatorów terminali.

4.9. Dostosowania techniczne dotyczące licencji wspólnotowych, zezwoleń na dostęp do rynku i innych zaświadczeń wprowadza się za pomocą aktów delegowanych Komisji.

4.10. Przewoźnicy korzystają z prawa dostępu do miejsc postoju wykorzystywanych przez autokary i autobusy (terminali) na sprawiedliwych, przejrzystych i niedyskryminacyjnych warunkach.

5. Uwagi ogólne

5.1. Rozszerzenie zakresu stosowania rozporządzenia będącego przedmiotem opinii na wszystkie zarobkowe usługi regularne wykonywane przez przewoźnika niemającego siedziby w danym państwie oznacza, że przewoźnik może wykonywać regularne usługi krajowe na takich samych warunkach jak przewoźnicy mający siedzibę w danym państwie, a jeżeli przewozy kabotażowe mają charakter ciągły i stały, są uznawane za regularną usługę. W związku z tym rozporządzenie ma zastosowanie do wszystkich międzynarodowych i krajowych regularnych przewozów autokarowych i autobusowych.

5.2. Wobec tego rynek usług przewozów międzynarodowych i krajowych na odległość co najmniej 100 km w linii prostej zostaje całkowicie zliberalizowany a ewentualne umowy o usługi publiczne nie mogą już być brane pod uwagę dla odmowy dostępu do rynku.

5.3. Dostępu do rynku dla usługi międzynarodowych i krajowych regularnych przewozów autokarowych i autobusowych na odległość poniżej 100 lub 120 km w linii prostej można odmówić, jeśli usługa zagraża równowadze ekonomicznej umowy o usługi publiczne, a niezależny organ regulacyjny odpowiedzialny za przeprowadzenie odpowiedniej analizy ekonomicznej wyrazi na to zgodę.

5.4. Przeciwnie do obowiązującego obecnie rozporządzenia nowy wniosek Komisji nie wyklucza już wyraźnie usług w zakresie autokarowych i autobusowych przewozów miejskich i podmiejskich, do których będzie miało zastosowanie nowe rozporządzenie.

5.5. Ponadto organy wydające decyzje o dostępie do rynku nie mogą rozpatrzyć odmownie wniosku wyłącznie ze względu na fakt, że przewoźnik oferuje ceny niższe niż inni przewoźnicy. Tymczasem stwierdzono, że przewoźnicy z sektora prywatnego nieobjęci obowiązkami świadczenia usługi publicznej oferują ceny będące wyraźnym przykładem dumpingu (np. 1 EUR za przejazd długodystansowy). Ogólny sposób sformułowania przedmiotowego przepisu – bez żadnych ograniczeń – może zostać uznany za przyzwolenie na nieuczciwą konkurencję.

5.6. We wniosku dotyczącym rozporządzenia nie uwzględniono istotnych różnic między państwami członkowskimi co do organizacji usług przewozów autokarowych i autobusowych oraz cen, w szczególności usług miejskich czy podmiejskich, które często świadczone są bezpłatnie lub są objęte zniżkami ogólnymi bądź zarezerwowanymi dla niektórych kategorii pasażerów, co odpowiada potrzebom i ograniczeniom społecznym i środowiskowym wymagającym specjalnych i zróżnicowanych przepisów. Jednak są również państwa członkowskie, w których dostęp do rynków transportu publicznego jest bardziej zliberalizowany.

5.7. EKES wyraża wątpliwość, czy wniosek dotyczący rozporządzenia jest zgodny z art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) dotyczącym zasady pomocniczości, a argumenty przedstawione w uzasadnieniu (przewidzianym w art. 5 protokołu nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności) uważa za niezupełnie przekonujące. Jednakże, ponieważ długodystansowe krajowe usługi transportu autobusowego i autokarowego na odległość powyżej 100 km już są w niektórych państwach członkowskich zliberalizowane, nie można poddawać w wątpliwość samego dążenia do swobody dostępu do rynku usług autobusowych.

5.8. Jednakże przewóz osób jest także usługą świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym przewidzianą traktatem i jako taki podlega art. 106 ust. 2 TFUE, który stanowi, iż „przedsiębiorstwa zobowiązane do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym lub mające charakter monopolu skarbowego podlegają normom Traktatów, zwłaszcza regułom konkurencji, w granicach, w jakich ich stosowanie nie stanowi prawnej lub faktycznej przeszkody w wykonywaniu poszczególnych zadań im powierzonych”.

5.9. Artykuł ten dotyczy wyższości prawidłowego wykonywania zadań i nie podziela podejścia opartego na równowadze ekonomicznej.

5.10. Wspólne wartości mające zastosowanie do zadań usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zebrane w protokole nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym (w rozumieniu art. 14 TFUE) obejmują m.in: zasadniczą rolę i szeroki zakres uprawnień dyskrejonalnych organów krajowych, regionalnych i lokalnych w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, wysoki poziom jakości, bezpieczeństwa i przystępności cenowej, równe traktowanie oraz propagowanie powszechnego dostępu i praw odbiorców.

5.11. Wynika z tego, że równowaga ekonomiczna nie należy do wartości, którymi muszą charakteryzować się usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym. W niektórych przypadkach może być trudno zapewnić równowagę ekonomiczną usługi, która ma być przystępna finansowo dla wszystkich. Rynek może jedynie oferować cenę ustaloną w zależności od kosztów, co nie jest w stanie zagwarantować dostępu do usług o przystępnej cenie dla wszystkich. Jednak należy zauważyć, że niektóre państwa członkowskie mają w pełni lub częściowo zliberalizowane rynki i osiągają stosunkowo dobre wyniki. Propozycja ta w takich przypadkach mogłaby być krokiem w tył.

5.12. Wreszcie organ regulacyjny utworzony na podstawie rozporządzenia będącego przedmiotem opinii mógłby jedynie stwierdzić, czy warunki z art. 106 ust. 2 TFUE i warunki protokołu nr 26 zostały spełnione. Dotychczas takie uprawnienia (stwierdzenie oczywistego błędu) posiada jedynie Komisja z zastrzeżeniem odwołania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

5.13. W przeciwieństwie do nowego wniosku Komisji postanowienie obecnego rozporządzenia (WE) nr 1073/2009, w szczególności art. 8 ust. 4 lit. d) (który Komisja proponuje skreślić), jest zgodne z traktatem, stanowiąc, że „państwo członkowskie decyduje na podstawie szczegółowej analizy, że dana usługa poważnie wpłynęłaby na rentowność porównywalnej usługi świadczonej w ramach jednej lub większej liczby umów o usługi publiczne zgodnie z prawem wspólnotowym na danych bezpośrednich odcinkach”.

5.14. Komitet uważa więc, że nie należy zmieniać wspomnianego wyżej postanowienia art. 8, lecz pozostawić państwom członkowskim zgodnie z zasadą pomocniczości szeroki zakres swobody uznania przyznany im traktatem w odniesieniu do organizowania usług świadczonych w interesie ogólnym w sposób odpowiadający ich potrzebom, z wyjątkiem sytuacji stwierdzenia przez Komisję oczywistego błędu.

5.15. Komitet podkreśla, że utworzenie nowych połączeń autokarowych i autobusowych może zagrozić usługom publicznym, w ramach których wykorzystuje się bardziej zrównoważone rodzaje transportu, zwłaszcza usługom kolejowym. Nie może więc być mowy o tym, by ze względów czysto ekonomicznych zrezygnować na danym odcinku z usług kolejowych.

5.16. EKES przypomina w tym kontekście, że celem przepisów dotyczących jednolitego europejskiego obszaru kolejowego jest utworzenie europejskiego obszaru kolejowego mogącego konkurować – w sposób trwały – z innymi rodzajami transportu.

5.17. Należy stwierdzić, że konkurencja między transportem kolejowym a drogowym jest nadal w wysokim stopniu nieuczciwa z uwagi na opłaty za dostęp do torów kolejowych, które muszą ponosić operatorzy kolejowi. Koszty eksploatacyjne są około trzykrotnie wyższe od kosztów ponoszonych przez operatorów usług przewozów autokarowych. Tymczasem do tej pory zapowiedź Komisji wprowadzenia środków „na rzecz skoordynowanej i zrównoważonej internalizacji kosztów zewnętrznych dla wszystkich rodzajów transportu, tak by opłaty odzwierciedlały poziom kosztów zewnętrznych ponoszonych przez ogół społeczeństwa” nie miała zauważalnych następstw.

5.18. EKES apeluje zatem do Komisji o powiązanie liberalizacji rynkowej transportu drogowego z wyraźniejszym wykorzystaniem zasady „zanieczyszczający płaci” we wszystkich rodzajach transportu.

Bruksela, dnia 19 kwietnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego