

Vilniaus universitetas

TARPTAUTINIŲ SANTYKIŲ IR POLITIKOS MOKSLŲ INSTITUTAS

EUROPOS STUDIJŲ MAGISTRO PROGRAMA

**VINCENTAS BOTYRIUS**

II kurso studentas

**SPRENDIMŲ FORMAVIMAS EUROPOS SĄJUNGOJE: ES MOBILUMO PAKETO  
ATVEJIS**

**MAGISTRO DARBAS**

Darbo vadovas: prof. Ramūnas Vilpišauskas

Vilnius, 2023

## MAGISTRO DARBO PRIEŠLAPIS

### Magistro darbo vadovo/ės išvados dėl darbo gynimo:

.....  
.....  
.....  
.....

.....  
(data)

**Ramūnas Vilpišauskas**  
(v., pavardė)

.....  
(parašas)

### Magistro darbas įteiktas gynimo komisijai:

.....  
(data)

.....  
(Gynimo komisijos sekretoriaus/ės parašas)

### Magistro darbo recenzentas/ė:

.....  
(v., pavardė)

### Magistro darbų gynimo komisijos įvertinimas:

.....

Komisijos pirmininkas/ė:

Komisijos nariai:

## BIBLIOGRAFINIO APRAŠO LAPAS

**Botyrius, V., *Sprendimų formavimas Europos Sąjungoje: ES Mobilumo paketo atvejis:*** Europos studijų specialybės, magistro darbas / VU Tarptautinių santykių ir politikos mokslų institutas; darbo vadovas R. Vilpišauskas – V., 2023. – 65 p.

***Reikšminiai žodžiai:*** Europos Sąjungos Mobilumo paketas, ES Bendroji rinka, Transporto politika, ES institucijos, valstybės-narės, interesų grupės.

Šiame magistro darbe nagrinėjama, kaip derinamas ES reguliacinės teisėkūros projektas esant skirtingoms pozicijoms tarp ES institucijų bei valstybių-narių. Pirmiausia pateikiamas teorinis modelis, sudarytas remiantis Hérítier „pirmojo iniciatoriaus“ ir Scharpf racionalaus pasirinkimo institucionalizmo teorijomis. Teorinis modelis teigia, kad valstybės-narės gali teikti reguliacinius pasiūlymus Komisijai ir, sudarius koalicijas, toliau dėl jo derėtis Taryboje bei Parlamente. Siekiant patikrinti teorinį modelį, analizuojamos ES Mobilumo paketo priėmimo aplinkybės – buvusi situacija transporto rinkoje, valstybių-narių, ES institucijų ir interesų grupių pozicijos. Pateikiama išsami Mobilumo paketo turinio analizė po kiekvieno derybų etapo bei lyginami turinio pokyčiai su procese dalyvavusių veikėjų pozicijomis. Sprendžiant iš teorinio modelio, atliktos empirinės analizės ir interviu, galima teigti, kad ES Mobilumo paketo formavimui daugiausiai įtakos turėjo vakarinės ES valstybės-narės bei Europos Parlamentas.

## PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ

Patvirtinu, kad įteikiamas darbas „Sprendimų formavimas Europos Sąjungoje: ES Mobilumo paketo atvejis“ yra:

1. Atliktas mano pačio ir nėra pateiktas kitam kursui;
2. Nebuvo naudotas kitame Institute/Universitete Lietuvoje ir užsienyje;
3. Nenaudoja šaltinių, kurie nėra nurodyti darbe, ir pateikia visą panaudotos literatūros sąrašą.

Vincentas Botyrius

## TURINYS

Įvadas.....	6
1. Teorinė dalis .....	11
1.1. Literatūros apžvalga.....	12
1.2. Daugialypio valdymo teorija.....	16
1.3. Pirmojo iniciatoriaus strategija .....	17
1.4. Racionalaus pasirinkimo institucionalizmas.....	19
2. Empirinė dalis.....	24
2.1. Mobilumo paketo kontekstas .....	24
2.2. Komisijos pasiūlymas .....	27
2.3. Pirmas svarstymas Parlamente.....	32
2.4. Pirmas svarstymas Taryboje .....	36
2.5. Interesų grupių pozicijos.....	40
2.6. Trilogai ir I Mobilumo paketo patvirtinimas .....	42
Išvados.....	45
Šaltinių sąrašas .....	49
Priedai.....	56
1 Priedas.....	56
2 Priedas.....	56
3 Priedas.....	58
4 Priedas.....	59
5 Priedas.....	60
6 priedas.....	61
7 priedas.....	62
8 priedas.....	62
9 priedas.....	63
Summary.....	64

## Įvadas

Transporto sektorius yra svarbi Europos Sąjungos (ES) bendrosios rinkos dalis. Jis sudaro 5% bloko bendrojo vidaus produkto (BVP) bei jame dirba daugiau kaip 10 mln. žmonių. Bendrosios rinkos konkurencijos taisyklės pagal išimtinę kompetenciją reguliuoja Europos Komisija. Įprastai Komisija siekia įvairių ekonominių sektorių liberalizavimo bei kliūčių mažinimo, siekiant užtikrinti lygią konkurenciją bei efektyvų bendrosios rinkos veikimą. Tačiau skirtinguose bendrosios rinkos sektoriuose liberalizacija yra labiau pažengusi nei kituose<sup>1</sup>. Krovininis kelių transportas yra vienas iš bendrosios rinkos sektorių, kuriame Komisija teigia siekianti skatinti konkurenciją<sup>2</sup>.

Nors krovininis kelių transporto sektorius nuo 1957 m. Romos sutarties formaliai yra bendrosios rinkos dalis, tuometinės Europos Bendrijos šalys išlaikė protekcionistines pozicijas transporto sektoriuje. Šio sektoriaus liberalizacija buvo pradėta tik 1993 m., kuomet nuosekliai imtasi mažinti kliūtis transporto paslaugų tiekimui<sup>3</sup>. Sektoriaus liberalizavimą paskatino Tarybos reglamentas (EEB) Nr. 3118/93, kuriame nustatyta, kad bet kuris vežėjas ne rezidentas, turintis leidimą veikti vienoje ES šalyje, turi teisę laikinai teikti krovininių vežimo nacionaliniais keliais paslaugas kitoje valstybėje-narėje, neturėdamas toje valstybėje-narėje registruoto padalinio.

Pagal šį reglamentą buvo iškeltas tikslas – iki 1998 m. visiškai panaikinti šiam sektoriui taikytus kvotų apribojimus bei įvesti naują tvarką, kuri leistų laikinai vykdyti krovininių pervežimo operacijas<sup>4</sup>. Tačiau šis laikinumo aspektas teisiniame reguliavime paliko vietos nacionalinėms interpretacijoms, kurios leido išlaikyti tam tikrus ribojimus. Kitas žingsnis transporto sektoriaus liberalizacijoje buvo reglamentas (EB) Nr. 1072/2009, kuriuo siekta harmonizuoti dalį krovininio transporto taisyklių ir panaikinti užsilikusius reikalavimus užsienio operatoriams patekti į vietines rinkas<sup>5</sup>. Visgi, ir šis reglamentas nepanaikino visų ribojimų, todėl net pačios ES institucijų atlikta studija konstatavo, kad sektoriaus liberalizacija labiau vyko dėl ES plėtros nei dėl naujų ES reguliavimų<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> European Commission: Single Market Act. 2022. Brussels. [https://ec.europa.eu/growth/single-market/single-market-act\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/single-market-act_en), [žiūrėta 2022-12-05]

<sup>2</sup> European Parliament: Development and implementation of EU road cabotage. 2013. Brussels. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495854/IPOL-TRAN\\_ET%282013%29495854\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495854/IPOL-TRAN_ET%282013%29495854_EN.pdf), [žiūrėta 2022-12-15]

<sup>3</sup> Adrienne Héritier. "Market-making policy in Europe: its impact on member state policies. The case of road haulage in Britain, the Netherlands, Germany and Italy." *Journal of European Public Policy* 4.4 (1997): 539.

<sup>4</sup> European Parliament: Development and implementation of EU road cabotage. 2013. Brussels. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495854/IPOL-TRAN\\_ET%282013%29495854\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495854/IPOL-TRAN_ET%282013%29495854_EN.pdf), 21, [žiūrėta 2022-12-15]

<sup>5</sup> Ten pat, 22.

<sup>6</sup> Ten pat, 77.

Taigi, siekiant panaikinti paskutinius tuomet likusius ribojimus ir pilnai liberalizuoti krovinių transporto rinką, 2012-2013 m. Komisijoje buvo planuojama peržiūrėti šią direktyvą. Tačiau kilus dideliame vakarinių valstybių-narių bei interesų grupių pasipriešinimui, tai nebuvo padaryta<sup>7</sup>. Priešingai, keliose vakarinėse ES šalyse buvo įvesti nauji nacionaliniai reguliavimai. Vokietijoje 2017 m. buvo įvesta minimali alga šioje šalyje dirbantiems užsienio krovinių transporto priemonių vairuotojams. Tokiu pavyzdžiu pasekė Nyderlandai, Austrija, Italija ir Prancūzija. Kai kurių transporto sektoriaus atstovų nuomone, tokių įstatymų priėmimas ir Europos Komisijos jų toleravimas gali būti vertinamas kaip pralaimėjimas užtikrinant bendrosios rinkos principus<sup>8</sup>.

2020 m. su patvirtintu Europos Sąjungos Mobilumo paketu buvo įvesti nauji reikalavimai krovinių transporto sektoriuje. Pasak Europos Parlamento, naujosios taisyklės pagerins vairuotojų darbo sąlygas ir užkirs kelią nesąžiningai konkurencijai, gabenant krovinius ES keliais<sup>9</sup>. Tačiau naujasis priemonių planas sulaukė stipraus pasipriešinimo iš dalies valstybių-narių. Lietuva kartu su grupe rytinių ES šalių teigia priešingai nei ES institucijos. Pasak jų, šis Mobilumo paketas buvo paveiktas vakarinių šalių preferencijų ir mažina konkurenciją bendrojoje rinkoje. Dėl šios priežasties buvo kreiptasi į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą (ES TT) argumentuojant, kad šis paketas įveda naujus apribojimus bei skatina verslų iš rytinių narių diskriminaciją. Dalis Mobilumo paketo reikalavimų, kaip pvz.: reguliarus transporto priemonių grįžimas į registracijos vietą, taip pat kertasi ir su ES Žaliojo kurso tikslais<sup>10</sup>.

Akademinėje literatūroje, nagrinėjančioje ES transporto sektorių, galima rasti tyrimų, patvirtinančių tokią rytinių šalių poziciją. Pasak kai kurių autorių, ES transporto politikoje valstybės-narės stengiasi apsaugoti savo šalies įmonių konkurencinę padėtį. Jos bando ES lygiu svarstomus reguliacinius planus pakeisti taip, kad nereiktų patirti papildomų kaštų, taikantis prie naujų reguliavimų<sup>11</sup>.

Taigi, **darbo problema** kyla iš prieštaravimo, analizuojant akademinę literatūrą bei ES priimtus sprendimus dėl krovinių kelių transporto politikos. Viena vertus, Komisijos interesas yra

---

<sup>7</sup> Roberto Parrillo. „ETF fight against liberalisation in road transport must go on“. *ETF*. 2013. <https://www.etf-europe.org/roberto-parrillo-president-of-the-etf-road-transport-section-says-etf-fight-against-liberalisation-in-road-transport-must-go-on/>, [žiūrėta 2023-01-10]

<sup>8</sup> Przemysław Borkowski ir Monika Bąk. "Short and long-term consequences of further regulation of the European Union Road Haulage Market." *Journal of Management and Financial Sciences* 33 (2018): 10.

<sup>9</sup> Europos Parlamentas: Europos Parlamentas patvirtino kompromisinį mobilumo paketą. 2020. Briuselis. <https://www.europarl.europa.eu/news/lt/press-room/20200706IPR82714/europos-parlamentas-patvirtino-kompromisini-mobilumo-paketa>, [žiūrėta 2023-01-05]

<sup>10</sup> LR Susisiekimo ministerija. Dėl žalingų Mobilumo paketo nuostatų Lietuva kreipsis į Europos Sąjungos teisingumo teismą. 2020. Vilnius. <https://sumin.lrv.lt/lt/naujienos/del-zalingu-mobilumo-paketo-nuostatu-lietuva-kreipsis-i-europos-sajungos-teisingumo-teisma>, [žiūrėta 2022-12-20]

<sup>11</sup> Marco Ponti, Andrea Boitani, ir Francesco Ramella. "The European transport policy: Its main issues." *Case Studies on Transport Policy* 1.1-2 (2013): 59.

šio sektoriaus liberalizacija ir integracija, ko ir buvo inkrementiškai siekiama. Kita vertus, nuo 2013 m. ES nebėra jokių šio sektoriaus liberalizacijos iniciatyvų. Netgi priešingai, ES Mobilumo paketą galima vertinti kaip vienos grupės šalių-narių įtakos rezultata. **Taigi, kyla klausimas – kaip ir kieno interesai laimi, susidūrus ES institucijoms ir valstybėms-narėms svarstant naujas reguliacines politikas, siekiant įtvirtinti ES bendrąją rinką?**

### **ES Mobilumo paketo atvejo pasirinkimas**

ES Mobilumo paketas pasirinktas dėl politinio aktualumo. Paketas žymi posūkį ES transporto politikoje nuo liberalizacijos, palaipsniui vykdytos nuo 1993 m., prie griežtesnio reguliavimo. Dėl šių priežasčių, šio paketo pasiūlymas tapo kontraversišku politinėje arenoje ir padalino ES valstybes-nares pagal nacionalinius interesus. Didžiosios narės (Prancūzija, Vokietija, Skandinavijos šalys) argumentavo šio pasiūlymo svarbą, siekiant užkirsti kelią darbuotojų išnaudojimui kroviniame kelių pervežimo sektoriuje. Tuo tarpu rytinės narės (Lietuva, Lenkija, Rumunija) teigė, kad šis pasiūlymas gina vakarinių narių protekcionistinius interesus, rytinių narių verslų sąskaita. Dėl šios priežasties netgi buvo kreiptasi į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą<sup>12</sup>.

Mobilumo paketo priėmimas taip pat aktualus ir dėl potencialiai didelio poveikio ES ekonomikai bei aplinkai. Pasak atliktų analizių, dėl šių reikalavimų krovinių pervežimo operacijos ES susitrauktų apie 30%. Taip pat ypatingai išaugtų tarptautinio kelių transporto išmetamo CO<sub>2</sub> kiekis. Vien Bulgarijoje bendras kelių transporto išmetamo CO<sub>2</sub> kiekis padidėtų 3%, o visoje Europos Sąjungoje būtų išmetama 100 tūkst. tonų papildomo CO<sub>2</sub> kiekio. Tokia situacija kertasi su ES Žaliojo kurso planais, kuriais siekiama ES klimato neutralumo iki 2050 m. Naujos taisyklės rytinių ES šalių (pvz. Lenkijos ir Rumunijos) įmonėms ir jų darbuotojams turės didesnę tiesioginę poveikį nei vakarinių šalių (pvz. Prancūzijos) įmonėms, dėl ko sumažės jų konkurencingumas<sup>13</sup>. Tuo tarpu Lietuvos transporto sektoriuje didžiausią neigiamą poveikį patirs smulkios įmonės. Be darbo gali likti beveik 35 tūkst. žmonių, kurių nedarbo išmokoms gali prireikti 111 mln. eurų. Prognozuojamas neigiamas poveikis šalies ekonomikai galėtų siekti iki 1,6 proc. BVP<sup>14</sup>. Taigi, esant tokiai šalių polarizacijai bei potencialiai didelėms ekonominėms sprendimų pasekmėms, svarbu išanalizuoti, kaip buvo priimtas šis paketas bei kieno interesai turėjo reikšmingo įtakos paketo svarstymuose.

---

<sup>12</sup> LR Susisiekimo ministerija. Dėl žalingų Mobilumo paketo nuostatų Lietuva kreipsis į Europos Sąjungos teisingumo teismą. 2020. Vilnius. <https://sumin.lrv.lt/lt/naujienos/del-zalingu-mobilumo-paketo-nuostatu-lietuva-kreipsis-i-europos-sajungos-teisingumo-teisma>, [žiūrėta 2022-12-20]

<sup>13</sup> Matthias Bauer. Discrimination, exclusion ir environmental harm: Why EU lawmakers need to ban freight transport restrictions to save the Single Market. No. 3/2020. *ECIPE Policy Brief*, (2020), 10.

<sup>14</sup> LR Susisiekimo ministerija. Lietuva kreipiasi į ES Teisingumo Teismą, siekdama užtikrinti geresnes vairuotojų ir vežėjų teises. 2020. Vilnius. <https://tm.lrv.lt/lt/naujienos/lietuva-kreipiasi-i-es-teisingumo-teisma-siekdama-uztikrinti-geresnes-vairuotoju-ir-vezeju-teises>, [žiūrėta 2022-12-20]



Pasirinkimas aktualus ir teorine prasme. Jis papildo akademinę literatūrą apie ES transporto sektorių, pasiūlydamas hipotezę, kad sektoriuje pereinama nuo liberalizacijos prie griežtesnio reguliavimo. Ankstesni darbai argumentavo, kad sektorius buvo liberalizuojamas Komisijos interesu<sup>15</sup>. Tuo tarpu šis darbas teigia, kad Mobilumo paketas priimtas labiau valstybių-narių iniciatyva ir yra žingsnis link griežtesnio reguliavimo. Taip pat papildoma literatūra ir apie ES sprendimų priėmimą, ir ES reguliacinę politiką. Šiame darbe daroma išvada, kad Komisija turi atsižvelgti ir į valstybių-narių preferencijas, siūlant reguliacinę teisėkūrą. Darbas prisideda prie aiškinimų, kad nuo 2004 m. vakarinės ES šalys-narės siekia apriboti rytinių narių paslaugų įmonių konkurenciją. Galiausiai pasiūlomas teorinis modelis, tinkamas analizuoti, kaip valstybės-narės neformaliai gali turėti įtakos sprendimų priėmimo procesui nuo pat jo pradžios.

### **Tikslas ir uždaviniai**

Magistrinio darbo **tikslas** – **ištirti kokios buvo ES institucijų** – Europos Komisijos, Ministrų Tarybos, Europos Parlamento – **bei valstybių-narių pozicijos Mobilumo paketo svarstymo metu bei kieno iš šių veikėjų interesai nulėmė galutinį paketo turinį**. Šiam tikslui įgyvendinti formuluojami **uždaviniai**:

1. Pasinaudojant akademinę literatūrą, empirine analize bei interviu, atsekti svarstytojų krovinių kelių transporto reguliavimo klausimų pokyčius.
2. Remiantis empirine medžiaga, identifikuoti ES institucijų ir valstybių-narių preferencijas šiuo klausimu.
3. Ištirti ES Mobilumo paketo priėmimo aplinkybes bei įvertinti, kokie veikėjai turėjo daugiausiai įtakos ES posūkiui link naujo reguliavimo.
4. Įvertinti, kaip šio darbo tyrimo išvados koreliuoja su platesne teorine diskusija apie ES transporto sektorių bei ES bendrosios rinkos kūrimą po ES plėtros į Vidurio ir Rytų Europą.

### **Metodologija**

Mobilumo paketo priėmimo ES institucijose tyrimui atlikti, naudojamas proceso atsekimo (angl. *process tracing*) metodas. Šiuo metodu tikrinamas priežastinis ryšys tarp ES valstybių-narių, Komisijos, Tarybos, Parlamento pozicijų bei ES Mobilumo paketo projekto įvairiuose sprendimų priėmimo proceso etapuose, taip pat ir galutinio dokumento turinio. Kartu siekiama nustatyti veikėjų koalicijas, kurios turėjo įtakos galutiniam rezultatui, bei kokiais būdais jos tai pasiekė. Analizės metu

---

<sup>15</sup> Dieter Kerwer ir Michael Teutsch. "Elusive Europeanization: liberalizing road haulage in the European Union." *Journal of European Public Policy* 8.1 (2001): 124-143.

lyginami ES Mobilumo paketo dokumentai po kiekvieno derybų etapo ES institucijose, siekiant patikrinti, prie kieno pozicijų priartėjo dokumento variantas.

ES institucijų, valstybių-narių pozicijos bei jų pokyčiai buvo nustatomi, lyginant oficialius derybų dokumentus, naudojantis Europos Sąjungos duomenų bazėmis. Taip pat buvo renkama medžiaga iš atvirų interneto šaltinių – žiniasklaidos priemonių, nevyriausybinių organizacijų tinklapių ir kt. Analizuojant šių veikėjų pozicijas, buvo siekiama išsiaiškinti, kas lėmė pozicijų pokytį. Siekiant įvertinti neformalių procesų įtaką veikėjų pozicijų pokyčiams bei kokybiškai patikrinti empirinę analizę, buvo atliekami ekspertiniai, pusiau-struktūruoti interviu. Interviu atlikti su LR Susisiekimo ministerijos, Komisijos Generalinio Direktorato transportui ir judumui (DG MOVE), Europos Parlamento bei Lietuvos transporto sektoriaus atstovais, dalyvavusiais Mobilumo paketo priėmimo procese.

Tyrimui pasirinktas „teorijos testavimo“ proceso atsekimo metodas, siekiant iš surinktų empirinių duomenų įvertinti ES institucijų ir valstybių narių pozicijas bei suprasti, ar tarp jų ir galutinio ES Mobilumo paketo turinio galima atrasti priežastinį ryšį. Šis metodas leidžia testuoti išsikeltą teorinį modelį arba konstruoti alternatyvius teorijai priežastinius ryšius<sup>16</sup>. Proceso atsekimo metodas susilaukia kritikos dėl savo griežtumo, siekiant surinkti tvirtus empirinius pagrindimus, norint atskleisti priežastinius ryšius. Taip pat šiuo metodu atlikta atvejo analizė gali būti netinkama, siekiant pateikti generalizuojamas išvadas<sup>17</sup>. Visgi, šis metodas pasirinktas, siekiant atsekti veikėjų pozicijas, jų pokyčius bei sąveikas.

**Šiame magistriniame darbe nepriklausomi kintamieji yra ES institucijų ir valstybių-narių interesai bei sprendimų priėmimo taisyklės. O priklausomas kintamasis – priimto ES Mobilumo paketo turinys ir jo kaita.** Interesų grupių įtaka ES institucijoms ir valstybėms-narėms, nors ir galimai prisidėjo prie paketo formavimo, pateikiama tik kontekstui ir nėra išskiriama kaip atskiras kintamasis, kadangi tai išeina už šio tyrimo ribų.

Šiame magistriniame darbe liberalizacija arba negatyvi integracija apibrėžiama kaip ribojimų (kvotos, tarifai, techniniai apribojimai) verslui panaikinimas ES viduje. Tai gali vykti panaikinant nacionalines taisykles arba taikant abipusio pripažinimo principą. O reguliavimas arba pozityvi integracija – ekonominės, techninės, aplinkosauginės taisyklės, kurių privalo laikytis ekonominę veiklą vykdančios veikėjų. Reguliavimas ES dažniausiai vyksta harmonizuojant rinkos taisykles, t.y. visiems įvedant vienodus reikalavimus.

---

<sup>16</sup> Marianne S Ulriksen ir Nina Dadalauri. "Single case studies and theory-testing: the knots and dots of the process-tracing method." *International Journal of Social Research Methodology* 19.2 (2016): 225

<sup>17</sup> Ten pat, 226

Siekiant nustatyti, kas vyko įvairiais sprendimų priėmimo proceso etapais, remiantis ES institucijų informacija, sudaryta derybų etapų chronologija, kuri leido lengviau atsekti besikeičiančias institucijų ir kitų veikėjų pozicijas:

1. 2017 m. gegužė: Europos Komisijos pasiūlymas
2. 2018 m. sausis – vasaris: ES Komitetų nuomonės
3. 2019 m. balandis – 2020 m. balandis: Pirmas skaitymas Parlamente ir Taryboje
4. 2020 m. liepa: Antras skaitymas Parlamente ir Taryboje
5. 2020 m. liepa: Dokumento pasirašymas

## **Darbo struktūra**

Šį magistrinį darbą sudaro įvadas, dėstymas, išvados, literatūros ir priedų sąrašas bei santrauka anglų kalba. Dėstomoje dalyje pirmiausia pristatoma literatūros apžvalga apie ES reguliacinę politiką, bendrąją rinką, valstybių-narių bei interesų grupių siekius daryti jai įtaką bei trumpai aptariama ES transporto politika. Tuomet pristatoma daugialypio valdymo teorija, vėliau aptariamas iš Héritier pirmojo iniciatoriaus ir Scharpf racionalaus pasirinkimo institucionalizmo teorijų sudarytas teorinis modelis, skirtas nagrinėti reguliacinio teisės akto priėmimą ES. Antrajame skyriuje pasitelkiamas Héritier ir Scharpf teorinis modelis, siekiant išsiaiškinti, ar jis atitinka ES Mobilumo paketo priėmimo procesą. Teorinis modelis lyginamas su surinkta empirine medžiaga iš oficialių ES dokumentų, žiniasklaidos šaltinių bei interviu su procese dalyvavusiais valstybių-narių, Komisijos, Parlamento, transporto sektoriaus atstovais. Pabaigoje pristatomos išvados, kuriose teigiama, kad pagal atliktą analizę galima teigti, jog ES Mobilumo paketas buvo priimtas dalies ES valstybių-narių iniciatyva.

## **1. Teorinė dalis**

Teorinėje dalyje pirmiausia pristatoma literatūros apžvalga apie ES reguliacinę politiką, bendrąją rinką bei ES transporto politiką. Toliau aptariama daugialypio valdymo teorija, kuri suteikia paaiškinimą, kaip gali būti formuojamos ES institucijų bei valstybių-narių pozicijos bei kodėl siekiama reguliuoti ekonomines veiklas. Tuo tarpu teorinis modelis konstruojamas pasitelkiant Héritier pirmojo iniciatoriaus bei Scharpf racionalaus pasirinkimo institucionalizmo teorijas, kurios paaiškina, kaip procese dalyvaujantys veikėjai – ES institucijos, nacionalinės vyriausybės ir interesų grupės – sąveikauja ir priima sprendimus, esant kolektyvinio veiksmo dilemai.

## 1.1. Literatūros apžvalga

Viešoji politika tradiciškai skirstoma į tris kategorijas – paskirstomąją arba reguliacinę, stabilizacinę bei perskirstomąją politikas<sup>18</sup>. Europos Sąjunga (ES) savo viešosios politikos formavimu ir veikimu nesiskiria nuo įprastų valstybių<sup>19</sup>. Tačiau dėl ypač ryškaus reguliacinio aspekto ir tam skiriamu didelio dėmesio, ES kartais vadinama reguliacine valstybe<sup>20</sup>.

ES reguliacinė politika tiesiogiai veikia valstybes-nares. ES politikos priemonės gali būti labai įsakingos ir reikalaujančios pokyčių, apsiribojančios nacionalinių taisyklių keitimu arba siekiančios pakeisti įsitikinimus ir lūkesčius<sup>21</sup>. Tad, ES lygmeniu vykstantys procesai ir jų rezultatai, dažnai turi įtakos valstybių-narių vidaus politikai. Tačiau svarbu pažymėti, jog ir valstybės-narės dalyvauja ES politikos formavime, ir dėl įvairių priežasčių siekia daryti įtaką teisės aktų turiniui visuose teisėkūros proceso etapuose. Pavyzdžiui, reguliavimo politikoje jos gali stengtis apsaugoti arba pagerinti savo šalies įmonių konkurencinę padėtį<sup>22</sup>. ES valstybės-narės siekia sau naudingų nuostatų įtraukimo iš karto, kai Europos Komisija pradeda konsultacijas dėl naujų teisėkūros iniciatyvų ir ypač tada, kai Komisijos parengtas projektas patenka į Tarybą bei prasideda diskusijos dėl jo trilogų formate tarp Komisijos, Tarybos ir Parlamento<sup>23</sup>. Todėl literatūroje galima sutikti nuomonių, kad Europos Komisijos idėjų sėkmė labai priklauso nuo valstybių narių preferencijų ir derybų aplinkos Taryboje<sup>24</sup>. Teigiama, jog Briuselyje vykstančias derybas lemia valstybių-narių indėlis. Taigi, politikos formavimo procesai tiek europiniu, tiek nacionaliniu lygmeniu yra nuolat tarpusavyje susiję ir keičiasi<sup>25</sup>. Tuo tarpu Parlamente svarstant reguliacinius pasiūlymus, balsuojama ne pagal nacionalines ar interesų įtakas, o pagal ideologiją<sup>26</sup>.

Išskiriamos trys strategijos, kuriomis valstybės-narės bando paveikti ES lygmens politikos formavimą: tempo nustatymas – aktyvus politikos skatinimas, vilkinimas – politikos blokavimas ar

---

<sup>18</sup> Theodore J Lowi. "American business, public policy, case-studies, and political theory." *World politics* 16.4 (1964): 677-715.

<sup>19</sup> Simon Hix. "Dimensions and alignments in European Union politics: Cognitive constraints and partisan responses." *European Journal of Political Research* 35.1 (1999): 70.

<sup>20</sup> Giandomenico Majone. "The rise of the regulatory state in Europe." *West European Politics* 17.3 (1994): 77-101.

<sup>21</sup> Christoph Knill and Dirk Lehmkuhl. "The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms." *European Journal of Political Research* 41.2 (2002): 257.

<sup>22</sup> Markus Haverland ir Duncan Liefferink. "Member State interest articulation in the Commission phase. Institutional pre-conditions for influencing 'Brussels'." *Journal of European Public Policy* 19.2 (2012): 179.

<sup>23</sup> Diana Panke. "Lobbying institutional key players: How states seek to influence the European Commission, the Council Presidency and the European Parliament." *Journal of Common Market Studies* 50.1 (2012): 130.

<sup>24</sup> Stefanie Bailer. "An agent dependent on the EU member states? The determinants of the European Commission's legislative success in the European Union." *Journal of European Integration* 36.1 (2014): 50.

<sup>25</sup> Duncan Liefferink ir Mikael Skou Andersen. "Strategies of the 'green' member states in EU environmental policy-making." *Journal of European Public Policy* 5.2 (1998): 255.

<sup>26</sup> Simon Hix ir Abdul Noury. "After enlargement: Voting patterns in the sixth European Parliament." *Legislative Studies Quarterly* 34.2 (2009): 159-174.

atidėliojimas ir neveiklumas – nei politikos skatinimas, nei blokavimas<sup>27</sup>. Kiti autoriai papildo aktyvių valstybių narių tipus. „Pavyzdinio pirmumo“ valstybės imamasi vienašališkų veiksmų siekiant daryti įtaką ES politikos formavimui, o „konstruktyvaus pirmumo“ šalys orientuojasi į kompromiso paiešką, galbūt šiek tiek žemesnių ES standartų nei vidaus standartai, sąskaita<sup>28</sup>. Tokiomis taktikomis naudojosi, pavyzdžiui, Nyderlandai, siekdami daryti įtaką REACH reglamento formavimui, kuris siekė reguliuoti cheminių medžiagų disponavimą ES<sup>29</sup>. Bet kokių atveju, pasak Scharpf, valstybės-narės, turinčios panašias pozicijas, jungiasi į koalicijas siekdamos sau palankių sprendimų priėmimo bei išnaudoja formalias bei neformalias sprendimų priėmimo proceso institucines taisykles ir praktikas (pvz. kvalifikuotos daugumos balsavimas)<sup>30</sup>.

ES viešosios politikos formavimui taip pat įtaką gali daryti ir europinės bei nacionalinės interesų grupės<sup>31</sup> bei transeuropinės politinės partijos<sup>32</sup>. Nacionalinės interesų grupės turi didelės įtakos valstybių-narių pozicijų formavimui, svarstant naujus ES viešosios politikos teisėkūros projektus<sup>33</sup>. Tuo tarpu europinės interesų grupės sąveikauja su ES institucijomis siekiant sau palankių sprendimų. Interesų grupės gali organizuoti privačius susitikimus arba viešus renginius, parodant jų idėjų palaikymą. Šių grupių vaidmuo ypač svarbus Komisijai vykdant konsultacijas<sup>34</sup>. Dūr teigia, jog europinės interesų grupės aktyviausios politikos formulavimo fazėje (t.y. Komisijoje) ir sprendimų priėmimo fazėje (t.y. Parlamente)<sup>35</sup>. Taigi, interesų grupės svarstant ES reguliacinės politikos klausimus bando daryti įtaką tiek valstybėms-narėms, tiek ES institucijoms.

ES reguliacinė politika daugiausiai skirta apibrėžti veikimo taisykles bendrojoje rinkoje. Reguliacinė politika pirmiausia priklauso nuo Komisijos politinių tikslų. Štai Jacques Delors'o Komisija (1985-1994 m.) labiau skyrė dėmesį reguliacijai ir socialiniams aspektams, tuo tarpu José Manuel Barroso Komisija (2004-2014 m.) vykdė dereguliacinio ir (neo)liberalaus pobūdžio politiką<sup>36</sup>. Europos Sąjungos Teisingumo teismas taip pat dalyvauja ES bendrosios rinkos kūrime,

---

<sup>27</sup> Tanja A Börzel. "Member state responses to Europeanization." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 40.2 (2002): 194.

<sup>28</sup> Duncan Liefferink ir Mikael Skou Andersen, 257.

<sup>29</sup> Henrik Selin. "Coalition politics and chemicals management in a regulatory ambitious Europe." *Global Environmental Politics* 7.3 (2007): 78.

<sup>30</sup> Mads Dagnis Jensen ir Peter Nedergaard. "From 'Frankenstein' to 'toothless vampire'? Explaining the watering down of the services directive." *Journal of European Public Policy* 19.6 (2012): 846.

<sup>31</sup> Andreas Dür ir Gemma Mateo. "Who lobbies the European Union? National interest groups in a multilevel polity." *Journal of European public policy* 19.7 (2012): 969-987.

<sup>32</sup> Björn Lindberg, Anne Rasmussen, ir Andreas Warntjen. "Party politics as usual? The role of political parties in EU legislative decision-making." *Journal of European Public Policy* 15.8 (2008): 1107-1126.

<sup>33</sup> Jensen & Nedergaard, 851.

<sup>34</sup> Vincentas Botyrius. *Interesų grupių įtaka Europos Sąjungos sprendimų priėmimui: ES Vandensilio strategijos atvejis*. Bakalaurinis darbas. Vilniaus Universitetas. 2021.

<sup>35</sup> Andreas Dür, "Measuring interest group influence in the EU: A note on methodology." *European Union Politics*, 9.4, 2008, 559-576.

<sup>36</sup> Amandine Crespy ir Georg Menz. "Commission entrepreneurship and the debasing of social Europe before and after the Eurocrisis." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 53.4 (2015): 753-768.

nuo *Cassis de Dijon* bylos, kurioje buvo įtvirtintas abipusio pripažinimo principas iki sprendimų *Laval* ir *Viking* bylose, kuriose pirmenybė suteikta rinkos konkurencijai, o ne socialinėms taisyklėms<sup>37</sup>. Abipusio pripažinimo principas lėmė sparčią ES bendrosios rinkos liberalizaciją.

Tačiau reguliuojant bendrąją rinką, nuolatos kyla įtampa tarp socialinio ir ekonominio dėmens<sup>38</sup>. Šis klausimas tapo ypač aktualus po 2004 m., kuomet, po didžiosios ES plėtros į Rytus, akademinėje literatūroje pradėta analizuoti kaip naujų narių priėmimas paveikė bendrąją rinką. Po ES plėtros darbuotojų migracija iš Rytų į Vakarus tapo ne tik konkurencinė, bet ir politinė problema. Profesinės sąjungos iš „senųjų“ narių, buvo nepatenkintos konkurencija ir socialiniu dempingu, todėl galėjo spausti nacionalines vyriausybes vykdyti protekcionistinę politiką ir apriboti darbuotojų iš Rytų šalių patekimą į Vakarų rinkas<sup>39</sup>. Tokios pozicijos tapo ryškios svarstant ES paslaugų direktyvą, kuomet tokie argumentai buvo naudojami priešinant paslaugų rinkos liberalizacijai<sup>40</sup>. Todėl Paslaugų direktyva, priimta 2006 m., buvo precedentas nesilaikyti abipusio pripažinimo principo, kuris turėjo pasekmių tolesnei ES rinkos reguliacinei politikai<sup>41</sup>, o kartu ir transporto sektoriui.

Transporto sektorius yra viena iš ES bendrosios rinkos reguliuojamų sričių. Bendroje ES transporto politikoje skelbiamas tikslas sukurti bendrą transporto sistemą, kuri būtų tvari, saugi ir skaitmeninė<sup>42</sup>. Jau minėtas valstybių-narių siekis daryti įtaką ES reguliacinei politikai būdingas ir bendrais transporto klausimais<sup>43</sup>. Tuo tarpu Europos Komisija bando reguliuoti transporto paslaugas, siekdama vienodų saugumo taisyklių bei laisvos konkurencijos<sup>44</sup>. Siekiant suteikti garantijas darbuotojams, nukenčia sektoriaus liberalizavimo procesai. Tačiau ES lygiu liberalizavimo procesą labiausiai stabdo nacionalinės protekcionistinės preferencijos<sup>45</sup>. Pasak Kerwer ir Teutsch, anksčiau ES pastangos, reguliavimu pašalinti kliūtis bendrajai rinkai, dažniausiai baigdavosi nesėkme. Progresas buvo pasiektas su Suvestiniu Europos Aktu, kai transporto politikoje buvo pereita nuo reguliavimo harmonizavimo prie abipusio pripažinimo<sup>46</sup>.

---

<sup>37</sup> Martin Höpner ir Susanne K. Schmidt. "Can we make the European fundamental freedoms less constraining? A literature review." *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 22 (2020): 182-204.

<sup>38</sup> Christian Joerges ir Florian Rödl. "Informal politics, formalised law and the 'social deficit' of European integration: Reflections after the judgments of the ECJ in Viking and Laval." *European Law Journal* 15.1 (2009): 1-19.

<sup>39</sup> Torben Krings. "A race to the bottom? Trade unions, EU enlargement and the free movement of labour." *European Journal of Industrial Relations* 15.1 (2009): 49-69.

<sup>40</sup> Jensen & Nedergaard, 850

<sup>41</sup> Kalypso Nicolaïdis ir Susanne K. Schmidt. "Mutual recognition 'on trial': The long road to services liberalization." *Journal of European Public Policy* 14.5 (2007): 717-734.

<sup>42</sup> European Parliament. Common transport policy: Overview. Brussels. 2022. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/123/common-transport-policy-overview>, [žiūrėta 2022-11-25]

<sup>43</sup> Adrienne Héritier. "Market-making policy in Europe: its impact on member state policies. The case of road haulage in Britain, the Netherlands, Germany and Italy." *Journal of European Public Policy* 4.4 (1997): 539.

<sup>44</sup> David Ramiro Troitino. "Transport Policy in the European Union." *MEST Journal* (2015), 138.

<sup>45</sup> Ponti, 59.

<sup>46</sup> Dieter Kerwer ir Michael Teutsch. "Elusive Europeanization: liberalizing road haulage in the European Union." *Journal of European Public Policy* 8.1 (2001): 135.

Bendrai sektoriuje pastebimas „transporto tabu“ fenomenas. T.y. sudaromos kliūtys naujoms iniciatyvoms transporto sektoriuje dėl jų politinės rizikos, kad jos nesusilauks palaikymo iš valstybių-narių<sup>47</sup>, todėl reformos šioje srityje yra „priklausomos nuo kelio“<sup>48</sup>. Tačiau autoriai, analizuojantys jau priimtus naujausius sprendimus, teigia priešingai. Jei prieš 2015 m. ES transporto sektoriuje vyko liberalizacija, tai, pasak kai kurių pozicijų, 2017 m. Europos Komisijos pristatytas I Mobilumo paketas, skirtas perreguluoti pervežimų rinką, buvo įkvėptas vakarinių valstybių-narių protekcionistinių interesų<sup>49</sup>. Todėl šis paketas iš esmės pakeitė Europos Sąjungos kelių transporto rinkos taisykles bei gali turėti reikšmingą ekonominį poveikį<sup>50</sup>.

Akademinėje literatūroje vyrauja pozicija, kad formuojant teisėkūros pasiūlymus, Komisija vadovaujasi savo interesais ir siekia sprendimų, kurie gilina rinkos integraciją ir liberalizaciją, jai ypač svarbu, kad sprendimai būtų priimti<sup>51</sup>. ES teisėkūros darbotvarkės sudarymas formaliai priklauso nuo Komisijos, kadangi, pagal ES sutartis, tik ji gali inicijuoti teisėkūros procesą. Tačiau neformaliai, darbotvarkė gali priklausyti ir nuo naujų klausimų įtraukimo į politines diskusijas. Tai gali padaryti ne tik Komisija, bet ir valstybės-narės. Taip pat didelis valstybių-narių, jų visuomenių ir interesų grupių dėmesys klausimo svarbai (angl. *salience*) gali paskatinti Komisiją pakeisti nusistovėjusią reguliavimo situaciją, dėl ko ji gali pasiūlyti prieštarigus teisės aktus<sup>52</sup>. Dėl šių priežasčių Komisija, siekdama įgyvendinti savo politinius prioritetus, turi atsižvelgti ir į kitų teisėkūros subjektų preferencijas<sup>53</sup>, ypač valstybių-narių, nes, Komisijai pateikus pasiūlymą, toliau jis svarstomas Taryboje, kur vadovaujamosi nacionaliniais interesais<sup>54</sup>. Todėl šiame magistriniame darbe priimamas argumentas, kad Komisija gali formuoti savo reguliacinius pasiūlymus pagal valstybių-narių interesus, jeigu jie taip pat atitinka ir Komisijos tikslus.

Šiam argumentui pagrįsti naudojamas teorinis pagrindas, sudarytas iš Hérítier pirmojo iniciatoriaus ir Scharpf racionalaus pasirinkimo institucionalizmo teorijų hipotezių. Hérítier aiškina priežastis, kodėl Komisija teikia svarstyti valstybėms-narėms palankius reguliacinius pasiūlymus. Valstybės-narės siekia savo reguliacinę politiką perkelti į ES lygmenį, todėl gali Komisijai siūlyti

---

<sup>47</sup> Stefan Gössling ir Scott Cohen. "Why sustainable transport policies will fail: EU climate policy in the light of transport taboos." *Journal of Transport Geography* 39 (2014): 198.

<sup>48</sup> Tim Schwanen, David Banister, ir Jillian Anable. "Scientific research about climate change mitigation in transport: A critical review." *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 45.10 (2011): 996.

<sup>49</sup> Bauer, 3

<sup>50</sup> Romana Schuster, ir Alina Turlea. "Road Transport within the EU-How Will Drivers' Per Diems Be Taxed after the Implementation of Mobility Package I?." *Tax Mag.* (2021): 2.

<sup>51</sup> Alec Stone Sweet ir Wayne Sandholtz. "European integration and supranational governance." *Journal of European public policy* 4.3 (1997): 297-317.

<sup>52</sup> Christian Rauh. "EU politicization and policy initiatives of the European Commission: The case of consumer policy." *Journal of European Public Policy* 26.3 (2019): 361.

<sup>53</sup> Amie Kreppel ir Buket Oztas. "Leading the band or just playing the tune? Reassessing the agenda-setting powers of the European Commission." *Comparative Political Studies* 50.8 (2017): 1139 .

<sup>54</sup> Christian, 360.

reguliacinius pasiūlymus, atitinkančius tiek savo, tiek jos interesus. Savo ruožtu, Komisija griežtesnius reguliavimo standartus turinčias šalis mato kaip inovatores, todėl gali sutikti su jų pasiūlymais<sup>55</sup>. Tuo tarpu Scharpf aiškina kaip, svarstant pasiūlymą Taryboje bei Parlamente, valstybės elgiasi, siekdamos joms priimtinių pasiūlymų priėmimo. Jo naudojama racionalaus pasirinkimo institucionalizmo prieiga aiškina pagrindinių veikėjų sąveikos būdus įvairiuose institucijų sprendimų priėmimo proceso etapuose, nurodo jų pozicijas vienas kito atžvilgiu įvairiais aspektais, paaiškina šių pozicijų priežastis ir nustato lemiamas veikėjų grupes. Ši teorinė prieiga analizuoja veikėjus, jų koalicijas bei formalias ir neformalias proceso taisykles, kurias išnaudoja veikėjai, siekdami sau palankiausių sprendimų<sup>56</sup>.

## 1.2. Daugialypio valdymo teorija

**Daugialypio valdymo teorija** (angl. *multi-level governance*) teigia, jog valstybėje ar politinėje organizacijoje politinė galia yra išskaidyta į kelis vertikalius ir horizontalius lygius tarp centrinės valdžios, vietos valdžios, vyriausybinių ir nevyriausybinių organizacijų ir kitų veikėjų. Konkrečiai ES atveju, vertikalieji lygiai yra ES institucijos – nacionalinės valstybių vyriausybės – valstybių pilietinė visuomenė. Horizontalieji lygiai yra: nacionalinės valstybės – verslas, nevyriausybinių organizacijų ar kitos grupės, siekiančios savo interesų<sup>57</sup>. Ši teorija akcentuoja, kad veikėjai tiek nacionaliniame lygmenyje, tiek europiniame lygmenyje dalyvauja ir turi įtakos europinio lygio sprendimų priėmimui. Taigi, daugialypio valdymo teorija pabrėžia, kad ES sprendimų formavime šalia ES institucijų ir valstybių narių prisideda ir interesų grupės.

Interesų grupių sąveika su ES institucijomis tampa aktualia tema akademinėje literatūroje. Pasak jos, šios grupės turi įtakos ES sprendimų formavimui. Tačiau interesų grupės vis dar svarbiomis laiko ir nacionalines institucijas ir jose taip pat siekia užsitikrinti paramą savo interesams<sup>58</sup>. Nacionalinės interesų grupės, pvz. profsajungos, nacionalinės vežėjų asociacijos, teikia savo pasiūlymus tiek ES lygiu, tiek ir nacionalinėms vyriausybėms. Viena vertus, sąveika su ES institucijomis, pvz. Komisija, leidžia atkreipti dėmesį į esančias problemas bendrojoje rinkoje. Komisija, ruošiant naują reguliacinį pasiūlymą, dažnai įtraukia interesų grupes į konsultacijas, siekiant gauti informaciją apie privataus sektoriaus požiūrį. Kita vertus, interesų grupėms siekiant patogių sprendimų, sąveikaujama ir su nacionalinėmis vyriausybėmis. Taip jos siekia daryti įtaką nacionalinių sprendimų formavimui, kad vyriausybės atstovautų nacionalinių verslų interesus ES

---

<sup>55</sup> Adrienne Héritier. "The accommodation of diversity in European policy-making and its outcomes: Regulatory policy as a patchwork." *Journal of European Public Policy* 3.2 (1996): 155

<sup>56</sup> Jensen & Nedergaard, 851

<sup>57</sup> Hooghe Liesbet ir Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield Publishers, 2001, 4.

<sup>58</sup> Eising Rainer. "Multilevel governance and business interests in the European Union." *Governance*, 17.2, 2004, 216



Taryboje bei dalyvautų ES direktyvų perkėlime į nacionalinę teisę bei jų įgyvendinime<sup>59</sup>. Tačiau, jei nacionaliniame lygmenyje interesų grupės veikia pavieniui, tai europiniame lygmenyje veikiama agreguotai, siekiant didesnio politinio poveikio sprendimų priėmėjams<sup>60</sup>.

### 1.3. Pirmojo iniciatoriaus strategija

Daugialypio valdymo teorija paaiškina tik veikėjų sąveikavimo mechanizmus – interesų grupės siekia vienodų taisyklių visoje ES, todėl bando daryti įtaką ES institucijoms, kad šios priimtų atitinkamus sprendimus. Tuo tarpu sąveikaudamos su nacionalinių valstybių vyriausybėmis, interesų grupės tikisi savo interesų atstovavimo ir valstybės-narės vardu. Esant suformuotai nacionalinei pozicijai, toliau jau nacionalinės vyriausybės atstovauja šią poziciją ES lygiu. Tačiau ši teorija nesuteikia paaiškinimo, kaip vyksta šis atstovavimas.

Dėl to šiame darbe pasitelkiama **Héritier pateikta „pirmojo iniciatoriaus“ (angl. *first mover*) strategija**. Ši strategija suteikia paaiškinimą, kaip, paveiktos nacionalinių interesų grupių, valstybės narės siekia joms patogias nacionalines reguliacines praktikas perkelti į europinį lygmenį. Taip vyriausybės siekia maksimizuoti gaunamą naudą su mažiausiais įmanomais kaštais.

Pasak Héritier, Komisija yra suinteresuota plėsti reguliavimo politiką, kad sustiprintų savo galią ES. Tačiau, susidurdama su ekspertizės trūkumu, Komisija priima valstybių-narių ar interesų grupių pasiūlymus dėl naujų reguliavimo priemonių. Valstybės-narės, pasižyminčios didesne ekonomine reguliacija, Komisijos gali būti laikomos politikos novatorėmis ar ekspertėmis, todėl jų pasiūlymai gali būti priimami svarstyti. Tačiau tai, ar Komisija palankiai reaguoja į tokius pasiūlymus, priklauso nuo to, ar pasiūlymas atitinka Komisijos bendrą reguliavimo politikos filosofiją<sup>61</sup>.

Naudodamosios tokia situacija, valstybės-narės teikia naujus reguliavimo pasiūlymus Komisijai dėl problemos, kuri, jų nuomone, reikalauja sprendimo Bendrijos mastu. Valstybė-narė, arba „pirmoji iniciatorė“, teikia pasiūlymą, kuris atitinka jos ekonomines bei reguliavimo tradicijas. Tokiu būdu iniciatorė siekia išplėsti Europos politikos formavimo sritį pagal savo pageidavimus ir perkelti savo reguliavimo priemones į Europos lygmenį. Kartu ji siekia išvengti papildomų kaštų, kylančių iš prisitaikymo prie naujo reguliavimo, ir sukurti palankias konkurencines sąlygas savo įmonėms Bendrijoje.

---

<sup>59</sup> Ten pat, 245.

<sup>60</sup> Anne Skorkjær Binderkrantz ir Anne Rasmussen. "Comparing the domestic and the EU lobbying context: perceived agenda-setting influence in the multi-level system of the European Union." *Journal of European Public Policy* 22.4 (2015): 553

<sup>61</sup> Héritier. *The accommodation of diversity in European policy-making and its outcomes: Regulatory policy as a patchwork*, 7

Palankios Komisijos reakcijos atveju, valstybė-iniciatorė tai pat turi galimybę apibrėžti taikymo sritį ir problemų, kurias sprendžia Europos institucijos, pobūdį. Taigi iniciatorei pavyksta formuoti Europos politikos darbotvarkę pagal savo „rėmus“, o kitos valstybės yra priverstos tik reaguoti į išsakytus pasiūlymus, dėl ko sumažėja jų galimybės paveikti darbotvarkę<sup>62</sup>. „Pirmojo iniciatoriaus“ strategija, siekiant paveikti Komisiją, yra palankiausia labiausiai reguliuojamoms valstybėms. Tuo tarpu mažiau reguliuojamoms valstybėms šis metodas nėra palankus. Tokioms valstybėms bendrinio Europos reguliavimo nebuvimas laikomas palankiausiu sprendimu, nes žemesni jų gamybos proceso kaštai suteikia konkurencinį pranašumą integruotoje Europos rinkoje. Atsižvelgiant į tai, šalių prioritetai yra skirtingi – valstybės-narės, pasižyminčiom didesniu reguliavimu, didžiausią naudą teikia sprendimai, kurie atitinka jų nacionalinį reguliavimą. Antras geriausias variantas – kai ES teisės aktai apima kuo didesnę dalį jų pačių politikos koncepcijos. Blogiausias variantas yra reglamentavimo nebuvimas, nes integruotoje rinkoje jis susijęs su nepalankiomis konkurencinėmis sąlygomis. Tuo tarpu mažiau reguliuojamų valstybių perspektyva yra atvirkštinė. Sprendimo nebuvimas yra geriausias variantas, mišrus sprendimas yra antras geriausias, o labiausiai reguliuojamų valstybių pasiūlymas yra brangiausias variantas<sup>63</sup>.

Komisijai pateikus tokį pasiūlymą, jį toliau svarsto Taryba ir Europos Parlamentas. Taryboje šalių pozicijų koordinavimasis tarpusavyje priklauso nuo prognozuojamo teigiamo arba neigiamo pasiūlymo poveikio. Jeigu galimos šalių reakcijos į pasiūlymą yra tik „taip“ arba „ne“, gali būti sudaromas šalių susitarimas, kai siekiama kompromisų tarp naudos skirtingose klausimų srityse. Todėl, rengiantis deryboms, Taryboje valstybės-narės kruopščiai sprendžia, kuriais klausimais jos nenori daryti nuolaidų, dėl kurių galima derėtis, o kuriuos galima apskritai „paaukoti“. Kvalifikuotos daugumos taisyklė paprastai sustiprina galimų priešingų koalicijų numatymą<sup>64</sup>.

Valstybės-narės taip pat gali naudotis instituciniais ištekliais, kad sustiprintų savo pozicijas derybų procese. Taryboje pirmininkaujanti šalis gali daryti įtaką sprendimų priėmimo darbotvarkei, suteikti tam tikriems klausimams pirmenybę prieš kitus ir, sudarydama svarstytinų klausimų sąrašą, parengti galimus paketinius susitarimus. Panašioje pozicijoje gali būti ir Europos Parlamente paskirtas klausimo pranešėjas. Valstybės-narės taip pat gali telkti savo europarlamentarų, priklausančių skirtingoms politinėms partijoms, paramą. Be to, vidaus instituciniai ištekliai gali būti naudojami siekiant sustiprinti savo pozicijas Europos lygmeniu, t.y. valstybės-narės, norėdamos padidinti savo derybinę galią, gali nurodyti nacionalinių parlamentų arba interesų grupių joms nustatytus apribojimus<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> Ten pat, 3

<sup>63</sup> Ten pat, 12

<sup>64</sup> Ten pat, 17

<sup>65</sup> Ten pat, 19

Sprendimų priėmimo scenarijus priklauso nuo konkrečių nagrinėjamo politinio klausimo ypatumų. Jei klausimas yra techniškai ir teisiškai sudėtingas, jei jis nėra lengvai prieinamas plačiajai visuomenei, politinis aktualumas ir mobilizacijos potencialas yra nedideli, tada tikimybė, kad pasiūlymas bus užginčytas ankstyvuju etapu, yra nedidelė. Priešingai, jei nagrinėjamas klausimas susijęs su lengvai suvokiamu išlaidų ir naudos perskirstymu ir jei politinės mobilizacijos potencialas yra didelis, tikėtina kad procesas nebus sklandus.

#### 1.4. Racionalaus pasirinkimo institucionalizmas

Héritier teorija apsiriboja naujo reguliacinio teisėkūros projekto formavimu Komisijoje. Todėl pasitelkiama **racionalaus pasirinkimo institucionalizmo teorija**, kuri leidžia paaiškinti ES sprendimų priėmimo procesą po Komisijos pasiūlymo pateikimo bei išplėtoti veikėjų sąveikos ryšius Taryboje, Parlamente bei ES tarpinstitucinę sąveiką.

Pasak Snidal, racionalus pasirinkimas – metodologinis požiūris, kuriuo tiek individualūs, tiek kolektyviniai (socialiniai) rezultatai aiškinami kaip individualaus tikslo siekimas, esant apribojimams. T.y., individualūs veikėjai siekia savo individualaus tikslo (savo naudos maksimizavimo), esant įvairiems instituciniams ar strateginiams pasirinkimo apribojimams. Šiuo požiūriu, veikėjai vadovaujasi preferencijomis, kurios laikomos fiksuotomis. Veikėjai, turintys fiksuotas preferencijas, apskaičiuoja tikėtiną alternatyvių veiksmų naudingumą ir pasirenka sprendimą, kuris laikomas naudingiausiu. Jie siekia elgtis pagal priimtas socialines normas ir argumentavimo logiką, pagal kurią veikėjai dalyvauja geriausio sprendimo paieškose, priimdami geresnio argumento galią. Dėl esančių apribojimų, veikėjai negali rinktis idealaus pasirinkimo, bet svarsto ir renkasi alternatyvius sprendimo būdus, atsižvelgdami į fizinės ir socialinės aplinkos apribojimus ir, dažnai, remdamiesi neišsamia informacija<sup>66</sup>.

Racionalaus pasirinkimo institucionalizmo teorinis modelis sureiškina racionalių veikėjų ir jų suformuotų institucijų vaidmenį, tarpusavio priklausomybės sąlygomis sprendžiant kolektyvinio veiksmo problemas. Individualus racionalumas apibrėžiamas, kaip sugebėjimas maksimizuoti gaunamą naudą arba sumažinti patiriamą žalą. Tad, derybose racionalių veikėjų tikslas yra žalos išvengimas, arba blogiausiu atveju – minimali žala, tačiau siekiama maksimalaus savo preferencijų įgyvendinimo. Veikėjai gali susivienyti į grupes, kurios kovos dėl grupės naudos optimizavimo, arba siekti asmeninės naudos atskirai, tačiau remiantis nustatytais žaidimo taisyklėmis<sup>67</sup>.

<sup>66</sup> Mark A Pollack. "Rational choice and EU politics." *Handbook of European Union Politics* (2007): 32

<sup>67</sup> Michael Kaeding. "Lost in translation or full steam ahead: the transposition of EU transport directives across member states." *European Union Politics* 9.1 (2008): 120

Pasak Kaeding, kolektyvinių sprendimų, įtakojančių europinės transporto politikos kaitą, priėmimas – tai mainų žaidimas, kuriame visą laiką dominuoja trys esminiai klausimai: kas, ką ir kada gaus<sup>68</sup>. Tačiau, racionalus veikėjo elgesys, t.y. naudos optimizacija, gali prieštarauti kolektyviam racionalumui. Kas įrodo, kodėl veikėjams neįmanoma įgyvendinti naudingiausios strategijos ir sulaukti maksimalios naudos kitų sąskaita, nes tokiu atveju, dėl galinčių nukentėti žaidėjų, naudingiausia asmeninė strategija blokuojama, kitiems veikėjams imantis kontrveikslių<sup>69</sup>.

Racionalaus pasirinkimo institucionalizmas siekia paaiškinti politikos rezultatus kaip sąmoningų veikėjų, sąveikaujančių institucinėje aplinkoje, pasekmę. Ši teorinė perspektyva leidžia tiksliau paaiškinti institucijų ir elgsenos santykio sampratą. Taip pat tai leidžia geriau įvertinti veikėjų ketinimų svarbą politiniuose skaičiavimuose bei į ketinimų analizę įtraukti struktūrinių kintamųjų, t.y. institucijų, vaidmenį<sup>70</sup>. Racionalaus pasirinkimo teorijos prieigą autoriai taiko kalbėdami apie ES integracijos procesą<sup>71</sup>, taip pat apie institucinės reformos pasekmes Europos Sąjungoje<sup>72</sup>. Svarbu pabrėžti, kad šioje teorinėje prieigoje **institucijos matomos kaip atskiri veikėjai, kurie veikia ir derasi, taigi, turi įtakos proceso rezultatui**. Tačiau kartu institucijos matomos ir kaip arena, kurioje susiduria kitų veikėjų interesai. Europos Sąjungoje institucijos turi savo interesus, tačiau kartu tarp pagrindinių veikėjų yra ir valstybės-narės, ir interesų grupės, veikiančios skirtingų ES institucijų aplinkoje. Tad ši teorinė prieiga puikiai tinka siekiant analizuoti, kodėl ir kaip kito ES Mobilumo paketas, svarstant šį projektą skirtingose institucijų stadijose bei derybose, kurių metu buvo siekiama atsižvelgti į visų, dalyvaujančių derybose, interesus.

Šiame darbe naudojamas į veikėjus orientuoto institucionalizmo modelis, išplėtotas Fritz Scharpf. Tai yra racionalaus pasirinkimo institucionalizmo pakraipa. Šį požiūrį sudaro keletas pagrindinių elementų:

**Pirmasis elementas – veikėjai, dalyvaujantys sistemoje, siekiant konkreto rezultato.** Veikėjai ir jų skirtingi vaidmenys nustatomi pagal sprendimų priėmimo modelį tam tikroje institucinėje sąrangoje. Institucinė sąranga gali būti sudaryta iš kelių institucijų. Kiekvieną instituciją galima laikyti sprendimų priėmimo arena, kurioje sąveikauja skirtingi veikėjai, siekdami apsibrėžti savo pozicijas. Pagal šį požiūrį, veikėjus apibūdina jų galia, suvokimas ir preferencijos. Veikėjų galią apibrėžia sprendimų priėmimą reglamentuojančios taisyklės.

---

<sup>68</sup> Ten pat, 115

<sup>69</sup> Christian Schmidt. ed. *Game theory and economic analysis: A quiet revolution in economics*. Vol. 1. Routledge, 2002, 62

<sup>70</sup> Ten pat, 951

<sup>71</sup> Claudio M Radaelli. "The Europeanization of public policy." *The politics of Europeanization* 320 (2003).

<sup>72</sup> George Tsebelis. 'The power of the European Parliament as a conditional agenda setter', *American Political Science Review*, 88, 1 (1994)

Veikėjai vadovaujami preferencijomis, kurias gali lemti normos, tapatybės ir sąveikos būdai. Tačiau dėl preferencijų aiškinimo sudėtingumo jas sunku paaiškinti empiriškai. Todėl vietoje preferencijų šiame darbe naudojamas veikėjų pozicijos aiškinimas. Poziciją galima apibrėžti kaip veikėjo santykį su siūlomomis priemonėmis. Pozicija išreiškia stebimą veikėjo įvairių alternatyvų reitingavimo rezultatą. Priešingai nei preferencijas, pozicijas galima fiksuoti empiriškai, stebint, kokią poziciją tam tikru klausimu užima veikėjas<sup>73</sup>.

Diskusijose dėl ES Mobilumo paketo, veikėjai yra ES valstybės-narės, kurios atstovauja nacionalinius transporto sektoriaus interesus. Nacionalinės bei europinės interesų grupės taip pat gali būti veikėjais. Šių veikėjų vaidmenis nustato institucinė sąranga – institucinis ES trikampis tarp Komisijos, Tarybos ir Parlamento, kurie, savo ruožtu, patys yra procese dalyvaujantys veikėjai, siekiantys savo tikslų. Kiekvienoje iš šių institucijų sprendimų priėmimo taisyklės ir dalyvaujantys veikėjai skiriasi.

Komisijai pradant ruošti naujo reguliavimo pasiūlymą, susiduria jos pačios, valstybių narių ir interesų grupių interesai. Komisijos konsultacijų metu siekiama atsižvelgti į visų suinteresuotų šalių (angl. *stakeholders*) – dažniausiai valstybių ir interesų grupių – pasiūlymus, gerąsias praktikas ir patirtis. Komisijai oficialiai pateikus teisėkūros projektą, jis perduodamas svarstyti Tarybai ir Parlamentui.

Veikėjai veikia skirtinguose lygmenyse. Savo interesus ginančios ES valstybės-narės ir europinės interesų grupės bei ES institucijos sudaro europinį lygmenį. Greta jo egzistuoja nacionalinis lygmuo, kuriame nacionalinės interesų grupės spaudžia nacionalines vyriausybes. Visų šių veikėjų tikslas – naudos maksimizacija bei patiriamų kaštų minimizacija tiek europiniu, tiek ir nacionaliniu lygmeniu<sup>74</sup>.

**Antrasis elementas – veikėjų koalicijos, t.y. procese dalyvaujančių veikėjų grupės ir jų pozicijų padėtys viena kitos atžvilgiu.** Norint nustatyti veikėjų koaliciją, pirmiausia reikia nustatyti problemą, kurią veikėjai siekia išspręsti bendrais veiksmais bei kaip tos problemos sprendimą gali veikti institucinė aplinka. Siūlomas sprendimas yra problemų erdvė, kurioje veikėjai užima savo pozicijas. Dalyvių pozicijos šioje problemų erdvėje nustatomos empiriškai ir proceso metu gali keistis.

Koalicijos sudaromos skirtinguose lygmenyse. Aukščiausiu lygmeniu egzistuoja ES institucijų pozicija viena kitos atžvilgiu. Viduriniu lygmeniu egzistuoja veikėjų koalicijos

---

<sup>73</sup> Jensen & Nedergaard, 846

<sup>74</sup> Jupille J., Caporaso J. A., Checkel J. T., Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism and the Study of the European Union, *Comparative Political Studies* Vol. 36 No. ½, 2003 m., 12

kiekvienoje institucijoje, t. y. valstybių-narių grupės Taryboje ir partijų grupės Europos Parlamente. Žemiausiame lygmenyje yra atskiri šių koalicijų dalyviai nacionalinėse institucijose, t. y. nacionalinės partijos bei nacionalinės interesų grupės<sup>75</sup>.

Derybų dėl ES Mobilumo paketo kontekste veikėjų koalicijas sudaro skirtingos ES valstybių narių grupės, kurios palaikė skirtingas ES Mobilumo paketo versijas. Pagal panašias pozicijas veikėjai susiburia į koalicijas. Kiekviena valstybė narė siekia savo transporto politikos bei nacionalinio verslo konkurencingumo ir pelningumo, perkeliant nacionalines taisykles į europinį lygmenį, taip išvengiant papildomų kaštų. Vakarinės ES valstybės-narės, kurios jautė didelę konkurenciją iš rytinių valstybių-narių, siekė bendrų transporto harmonizavimo normų visoje ES, tuo tarpu kitos šalys siekė abipusio pripažinimo principo. Parlamente koalicijos galėjo priklausyti arba nuo partijų ideologijų arba nuo nacionalinių preferencijų. ES institucijų bei interesų grupių pozicija panaši – turėti vienodas taisykles visoje bendrijoje, užtikrinant tokias pačias konkurencines taisykles visose valstybėse. Tuo tarpu derybų problema – kaip rasti konsensuą dėl ES Mobilumo paketo priimtimumo visoms ES valstybėms-narėms, interesų grupėms bei ES institucijoms.

**Trečiasis elementas – sąveikos būdai, kuriuos formuoja institucinės taisyklės**, šiuo atveju bendro sprendimo procedūra ir balsavimo taisyklės Taryboje bei Parlamente. Teisėkūros procedūra prasideda Komisijos teikiamu pasiūlymu, kurį po to nagrinėja Europos Parlamentas ir Ministrų Taryba. Tiek EP, tiek Ministrų Taryba turi pritarti pasiūlymui, kad jis taptų teisės aktu. Toks teisėkūros modelis vadinamas bendro sprendimo procedūra (angl. *codecision*). Per svarstymus Taryboje ir Parlamente taikomos skirtingos sprendimų priėmimo taisyklės. Taryboje balsuojama pagal kvalifikuotos daugumos taisyklę. Parlamente klausimą svarstyti pirmiausia pavedama atitinkamam komitetui, kurio pasiūlymams po to reikalingas pritarimas plenarinėje sesijoje paprastos daugumos būdu. Esant skirtingoms institucijų pozicijoms, organizuojami neformalūs trilogai, siekiant surasti bendrą sprendimą. Tačiau jei po dviejų iš eilės svarstymų abiem institucijoms nepavyksta susitarti, sudaromas formalus taikinimo komitetas, kurio užduotis – rasti kompromisą.

Veikėjų sąveikos būdai įmanomi ne tik remiantis formaliomis sprendimų priėmimo taisyklėmis (pvz. kvalifikuotos daugumos balsavimas). Neformalūs sprendimų priėmimo būdai taip pat aktualūs (pvz. trilogai), kuriuos dažnai galima išsiaiškinti tik atliekant atvejo analizę<sup>76</sup>.

ES Mobilumo paketo atveju, Komisijoje, kaip jau minėta, formuojant pasiūlymą, stengiamasi atsižvelgti į visų derybose dalyvaujančių veikėjų interesus. Didžiųjų valstybių-narių ir europinių

---

<sup>75</sup> Jensen & Nedergaard, 847

<sup>76</sup> Ten pat, 847

interesų grupių įtaka<sup>77</sup> turi didelį poveikį formuojant šiuos pasiūlymus. Valstybėms-narėms svarstant teisėkūros projektus Taryboje dažniausiai neformaliai siekiama konsensuso arba, bent kad kitos valstybės-narės neprieštarautų. Neradus neformalaus sprendimo, formaliai balsuojama kvalifikuota balsų dauguma, kur didžiosios valstybės-narės turi daugiau galimybių priimti jų norimus sprendimus. Europos Parlamente parlamentarai gali balsuoti arba pagal savo atstovaujamos partijos poziciją, arba pagal nacionalinius interesus. Tuo tarpu siekiant surasti kompromisą tarp skirtingų Tarybos bei Parlamento pozicijų, organizuojami vadinamieji trilogai, kuriuose dalyvauja Komisija, Taryba ir Parlamentas.

Trilogai tampa vis populiariesni<sup>78</sup>, tačiau dėl jų neviešumo yra sunku analizuoti ten vykstančias diskusijas. Akademinės literatūros teigimu, triloguose Komisija turi tik minimalią įtaką deryboms<sup>79</sup>, todėl literatūroje vyrauja apibendrinta nuomonė, kad dėl struktūrinių nepalankumų Komisija dabar veikia tik kaip tarpininkė tarp EP ir Tarybos<sup>80</sup>. Tuo tarpu Tarybai disponuojant mažesniais laiko bei personalo resursais negu Parlamentui, ji yra suinteresuota teisėkūros projektus patvirtinti kuo anksčiau. Todėl Parlamentas gali iš savo kolegų neoficialiose derybose išsireikalauti daugiau politinių nuolaidų. Dėl šių priežasčių, pasak akademinės literatūros, triloguose EP įtaka yra didesnė nei Tarybos<sup>81</sup>.

**Taigi, naudojantis akademinė literatūra, sukuriamas toks teorinis modelis, kuris bus taikomas analizuojant empirinę medžiagą apie ES Mobilumo paketo iniciavimo, svarstymo ir priėmimo procesą:**

1. ES valstybė-narė neformaliai teikia Europos Komisijai naujo reguliavimo ES lygiu pasiūlymą, atsižvelgiant į savo reguliacines tradicijas ir interesus.
2. Komisija priima svarstyti valstybės-narės pasiūlymą, jei Komisijos požiūriu, tai atitinka bendrą Europos Sąjungos politikos filosofiją ir manoma, kad pasiūlymas gali sulaukti šalių palaikymo.
3. Jei pasiūlymas yra pakankamai techniškai sudėtingas ir nesusilaukia politinio pasipriešinimo, Komisija paskelbia teisėkūros projektą su pradinės valstybės-narės suformuluota problema bei jos sprendimo būdais ir teikia svarstyti Tarybai bei Parlamentui.

---

<sup>77</sup> Vincentas Botyrius. *Interesų grupių įtaka Europos Sąjungos sprendimų priėmimui: ES Vandens strategijos atvejis*. Bakalaurinis darbas. Vilniaus Universitetas. 2021.

<sup>78</sup> Frank M. Häge ir Michael Kaeding. "Reconsidering the European Parliament's legislative influence: Formal vs. informal procedures." *European Integration* 29.3 (2007): 344

<sup>79</sup> Rory Costello ir Robert Thomson. "The distribution of power among EU institutions: who wins under codecision and why?." *Journal of European Public Policy* 20.7 (2013): 1033

<sup>80</sup> Anne Rasmussen. "The Role of the European Commission in Co-Decision-A Strategic Facilitator Operating in a Situation of Structural Disadvantage." *European Integration online Papers (EIoP)* 7.10 (2003): 9

<sup>81</sup> Häge, Frank, & Kaeding, 357

4. Tarybai siekiant priimti bendrą poziciją, balsuojama kvalifikuotos daugumos balsavimu. Panašių pozicijų valstybės susiburia į koalicijas balsavimuose. Tarybai pirmininkaujanti valstybė-narė gali išnaudoti techninius procesus, siekiant pakreipti pasiūlymo svarstymą savo naudai.
5. Europos Parlamentui siekiant priimti poziciją komitetuose ir plenarinėse sesijose, balsuojama pagal grupių partines ideologijas.
6. Siekiant rasti kompromisą tarp Komisijos, Tarybos ir Parlamento pozicijų vyksta trilogai. Triloguose didžiausią įtaką turi Parlamentas, todėl jis turėtų sėkmingiausiai pasiekti savo interesus.

## **2. Empirinė dalis**

Šis skyrius skirtas pasitelkiant empirinius duomenis ištirti proceso veikėjų – ES institucijų, valstybių narių, interesų grupių – pozicijas Mobilumo paketo klausimu. Taip pat, kaip keitėsi pats teisės akto dokumentas skirtinguose derybų etapuose bei kurie veikėjai galėjo turėti daugiausiai įtakos šiems pokyčiams. Pirma, pristatomas analizuojamas atvejis – ES krovinių transporto sektoriaus reglamentavimas bei Komisijos pasiūlytas ES Mobilumo paketo variantas. Antra, analizuojamos Parlamento bei Tarybos priimtose derybinės pozicijos svarstant Mobilumo paketą, bei tiriama, kokios veikėjų koalicijos nulėmė šias pozicijas. Trečia tyrinėjami trilogai, kurių metu jau pačios ES institucijos derasi dėl galutinio dokumentų varianto. Ši analizė, atlikta iš surinktų šaltinių, lyginama su pašnekovų interviu medžiaga, siekiant patikrinti viešai prieinamų šaltinių informaciją. Pabaigoje pateikiamos empirinės dalies išvados, kurios teigia, kad vakarinių ES šalių pozicija, kuri sutapo su ES Parlamento, turėjo daugiausiai įtakos galutiniam Mobilumo paketo variantui.

### **2.1. Mobilumo paketo kontekstas**

Terminas kabotažas (angl. *cabotage*) paprastai vartojamas apibūdinti krovinių ar asmenų vežimą iš vienos vietos į kitą toje pačioje šalyje, kurį vykdo kitos šalies transporto paslaugų tiekėjas. Tai gali apimti krovinių vežimą jūra, sausuma (sunkvežimiais ir traukiniais) ir oru.

Prieš I Mobilumo paketą krovinių kelių transporto sektorių Europos Sąjungoje reguliavo reglamentai (EC) No 1071/2009 ir (EC) No 1072/2009, priimti 2009 m. Tuo metu, šie reglamentai prisidėjo prie sektoriaus liberalizavimo. Pagal šiuos reglamentus, kelių vežėjai turėjo teisę per septynias dienas atlikti tris kabotažo operacijas per tą patį tarptautinį reisą. Tuomet nebuvo reikalavimo nei vilkikui grįžti į registracijos vietą, nei vairuotojui grįžti namo, nei „atvėsimo“ periodų. Taip pat pagal reglamentą (EC) No 561/2006 ir Direktyvą 96/71/EC, atlyginimai krovinių transporto vairuotojams buvo mokami pagal įmonės registracijos šalies įstatymus.



Nuosekliai laikantis Komisijos liberalizacijos idėjų, 2013-2014 m. tuometinis transporto komisaras estas Siim`as Kallas`as siūlė visoje Europos Sąjungoje pradėti taikyti pervežimų (kabotažo) sistemą be apribojimų, t.y. pilnai liberalizuoti krovinių kelių transporto rinką. Toks pasiūlymas buvo motyvuojamas ES bendrosios rinkos gilinimu, administracinės našos mažinimu bei nepagrįstomis ES šalių-narių baimėmis dėl socialinių standartų mažėjimo. Tačiau kilus Prancūzijos ir Šiaurės šalių vežėjų nepasitenkinimui dėl tokių pasiūlymų ir dėl aktyvaus interesų grupių lobistinio spaudimo bei nacionalinių vyriausybių pozicijos, tokių planų buvo atsisakyta<sup>82</sup>. Tuomet Prancūzijos transporto ministras vairuotojus iš Rytų Europos dėl išnaudojimo vadino „kelių vergais“. Pasak Vakarų Europos politikų, piktnaudžiavimas kabotažo operacijomis, mažu darbo užmokesčiu bei socialinių ir mokesčių įstatymų įvairovė visoje ES lėmė žalą kai kuriose ES valstybėse-narėse. Prie to prisidėjo ir socialinis dempingas ir antikonkurencinė Rytų Europos šalių praktika, kai įmonės išlaiko mažą darbo užmokestį ir ilgą vairuotojų darbo valandas<sup>83</sup>.

Prielaidos naujam krovinių transporto reglamentavimui atsirado 2015 m., kuomet Komisija vykdė reglamentų (EC) No 1071/2009 ir (EC) No 1072/2009 *ex-post* vertinimą. Šiame vertinime teigiama, kad reglamentų pagrindinė užduotis buvo pagerinti kelių eismo saugumo lygį ir socialines sąlygas sektoriaus darbuotojams, gerinant ES kelių transporto socialinių teisės aktų laikymąsi. Tačiau pasak vertinimo, reglamentai bendrai nebuvo veiksmingi siekiant reikšmingai pagerinti socialinę ir saugos padėtį. Buvo padaryta tik dalinė pažanga užtikrinant vienodas sąlygas vežėjams rezidentams ir ne rezidentams, susijusi su bendrų minimalių reikalavimų, taikomų norint įgyti profesiją ir patekti į tarptautinio krovinių vežimo rinką, nustatymu. Tačiau bendras tikslas, sudaryti vienodas sąlygas vežėjams, nebuvo visiškai pasiektas. Taip pat abejais reglamentais buvo siekiama sumažinti administracinę naštą nacionalinėms institucijoms ir transporto įmonėms, sudarant sąlygas geresnei stebėsenai ir administracinės naštos palengvinimui. Tačiau, pasak vertinimo, administracinės procedūros vis tiek išliko labai sudėtingos, todėl ir šis tikslas tuomet nebuvo pasiektas. Tuo tarpu reglamento Nr. 1072/2009 tikslai taip pat buvo didinti transporto rinkos veiksmingumą mažinant tuščių vilkikų važiavimo skaičių. Pasak dokumento, mažai tikėtina, kad apskritai buvo padarytas koks nors pastebimas bendras teigiamas ar neigiamas poveikis transporto rinkai. Visgi poveikis atskiriems vežėjams galėjo būti skirtingas<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> EC backs down on road haulage cabotage liberalisation plans. *The Load Star*. 2013. <https://theloadstar.com/ec-backs-down-on-road-haulage-cabotage-liberalisation-plans/>, [žiūrėta 2022-12-29]

<sup>83</sup> Cécile Barbière. „France concerned over ‘cabotage’ abuses“. *Euractiv*. 2014. <https://www.euractiv.com/section/competition/news/france-concerned-over-cabotage-abuses/>, [žiūrėta 2023-01-29]

<sup>84</sup> European Commission: Ex-post evaluation of Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009. 2015. Brussels. [http://publications.europa.eu/resource/cellar/99881a2b-b2e4-11e6-9e3c-01aa75ed71a1.0001.01/DOC\\_1\\_9](http://publications.europa.eu/resource/cellar/99881a2b-b2e4-11e6-9e3c-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1_9), [žiūrėta 2022-12-20]

Remiantis šiais vertinimais, jog pastarieji reglamentai neįvykdė jiems keltų tikslų, buvo rengiamasi naujiems reguliaciniams pasiūlymams. Ruošiantis naujam Komisijos reglamentavimo pasiūlymui 2015-2016 m. buvo atliktos konsultacijos su suinteresuotomis šalimis. Konsultacijų metu buvo organizuojamos konferencijos, apklausos ir interviu, kuriuose dalyvavo ES ir valstybių-narių sprendimų priėmėjai, institucijų atstovai, krovinio transporto įmonių atstovai, sektoriaus darbuotojai bei kitos interesų grupės<sup>85</sup>. Viešųjų konsultacijų metu buvo siekiama patikrinti ES vykdytų *ex-post* vertinimų rezultatus su sektoriaus dalyvių nuomone ir patirtimis. Konsultacijų metu europinės interesų grupės pasisakė už griežtesnį kabotažo reguliavimą, „atvėsimo“ laikotarpio įvedimą bei atlygį vairuotojams pagal šalyje, kurioje dirbama, standartus.

Kaip minėta, dėl tuometinės padėties transporto sektoriuje, buvo nepatenkintos vakarinės ES valstybės-narės. Tokią jų poziciją nulėmė tai, kad Rytų Europoje vairuotojų darbo užmokestis bei kiti operavimo kaštai paprastai būdavo mažesni, palyginti su Vakarų Europos šalimis. Tokia situacija leido Rytų Europos įmonėms nukonkuruoti Vakarų Europos įmones ir užimti dominuojančią poziciją transporto sektoriuje. Tačiau 2017 m. pradžioje, argumentuojant socialinių sąlygų užtikrinimu vairuotojams, Vokietija ir Prancūzija paskelbė nacionalinius minimalaus darbo užmokesčio krovinio transporto vairuotojams įstatymus. Pagal šiuos įstatymus, tokios taisyklės galiojotų ne tik vietiniams vairuotojams bet ir užsienio šalių įmonių darbuotojams, vykdančiams pervežimus tose šalyse. Panašios priemonės buvo paskelbtos ir Nyderlanduose, Austrijoje bei Italijoje<sup>86</sup>. Taip pat 2017 m. pradžioje devynios vakarinės Europos Sąjungos valstybės – Italija, Prancūzija, Austrija, Belgija, Danija, Vokietija, Liuksemburgas, Norvegija ir Švedija – paskelbė „Kelių aljanso“ bendradarbiavimo memorandumą. Jame išdėstytas bendras šalių tikslas bendradarbiauti, siekiant užtikrinti sąžiningas ir vienodas socialines garantijas sunkvežimių vairuotojams visoje Europoje<sup>87</sup>.

Prie tokios vakarinių ES valstybių-narių pozicijos suformavimo galėjo prisidėti ir interesų grupės. Pasak interviu pašnekovo, šių valstybių tam tikri gyventojų sluoksniai bei interesų grupės buvo nepatenkintos susidariusia situacija. Pasak Vakarų Europos šalių transporto profsąjungų, situacija transporto sektoriuje prieš Mobilumo paketą buvo „socialinis dempingas“, nes Rytų Europos šalių vairuotojai ne tik mažiau uždirbdavo, bet ir jų darbo sąlygos būdavo daug blogesnės. Dėl šių grupių spaudimo, tai tapo ne tik konkurencijos bet ir politinė problema, o į ją turėjo reaguoti

---

<sup>85</sup> European Commission: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009 with a view to adapting them to developments in the sector. 2017. Brussels. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0281&from=EN>, 6, [žiūrėta 2022-12-20]

<sup>86</sup> Przemysław Borkowski ir Monika Bąk. "Short and long-term consequences of further regulation of the European Union Road Haulage Market." *Journal of Management and Financial Sciences* 33 (2018): 10.

<sup>87</sup> Cécile Barbière. „Western member states demand action on low-cost truck drivers“. *Euractiv*. 2017. <https://www.euractiv.com/section/transport/news/western-member-states-demand-action-on-low-cost-truck-drivers/>

vyriausybės<sup>88</sup>. Nacionalinės vežėjų profsajungos pasisakė už minimalaus atlygio krovinio transporto vairuotojams įvedimą pagal šalies, kurioje vykdomos operacijos, standartus, pvz. Švedijoje<sup>89</sup> ar Prancūzijoje<sup>90</sup>. Nacionalinės vežėjų asociacijos rengė protestus, siekiant užkirsti kelią kitų šalių vežėjų dominavimui transporto rinkoje Vokietijoje<sup>91</sup>. Prancūzijos prezidentas Emanuelis Macronas, pristatęs jau minėtą įstatymą dėl minimalaus vairuotojų užmokesčio, siekė tokių taisyklių įgyvendinimo ir visos ES lygiu. Tokią E. Macrono poziciją lėmė spaudimas vidaus politikoje ir jo siekis parodyti, kad jis gina visuomenės interesus. Dėl Macrono pastangų, ES Mobilumo paketas netgi buvo pramintas „Macrono paketu“<sup>92</sup>.

**Taigi, ES transporto politikoje pokyčiai brendo nuo 2013 m., kuomet buvo atsisakyta planų toliau liberalizuoti rinką. Peržiūrėti rinkos taisyklės norėjo vakarinės ES valstybės-narės, argumentuodamos tuo, kad vykdomas socialinis dempingas ir darbuotojų išnaudojimas. Prie tokių nacionalinių vyriausybių pozicijų suformavimo galėjo prisidėti ir interesų grupės. Jų sukeltas vidinis spaudimas, konkurencijos rinkoje klausimą padarė politine problema. Toliau sekę vienšaliai valstybių-narių sprendimai vertė reaguoti ir Komisiją.**

## 2.2. Komisijos pasiūlymas

Europos Komisija 2017-2018 m. pristatė tris skirtingus Mobilumo paketų pasiūlymus, kuriais buvo siūloma naujai reglamentuoti pervežimų rinką, transporto sektoriaus taršos mažinimą ir infrastruktūros gerinimą ir skaitmenizavimą. 2017 m. gegužės 31 d. Europos Komisija pateikė I Mobilumo paketo oficialų pasiūlymą, skirtą iš naujo perreguliuoti pervežimų rinką. Šį paketą sudarė:

1. Pasiūlymas iš dalies pakeisti Reglamentą (EB) Nr. 1071/2009 dėl profesinės vežimo kelių transportu veiklos sąlygų ir Reglamentą (EB) Nr. 1072/2009 dėl patekimo į tarptautinio vežimo kelių transportu rinką;
2. Pasiūlymas iš dalies pakeisti Reglamento (EB) Nr. 561/2006 nuostatas dėl vairavimo ir poilsio laiko taisyklių kelių transporto sektoriuje ir Reglamento (EB) Nr. 165/2014 nuostatas dėl tachografų;

---

<sup>88</sup> 5 *Priedas*. Europos Parlamento narys, interviu su autoriumi, 2023 balandžio 25 d.

<sup>89</sup> Nordic Labour Journal. Swedish Transport Union: minimum wage could stop social dumping. 2015. <http://www.nordiclaborjournal.org/i-fokus/in-focus-2015/minimum-wage-for-the-nordic-region/article.2015-02-04.2084819006>. [žiūrėta 2023-03-25]

<sup>90</sup> French trucks block borders over east Europe competition. *France24*. 2017. <https://www.france24.com/en/20171121-french-trucks-block-borders-over-east-europe-competition>. [žiūrėta 2023-03-25]

<sup>91</sup> Pölös Zsófia. French, German and Nordic haulage associations: “Eastern European trucks only return home once or twice a year”. *Trans Info*. 2021. <https://trans.info/eastern-european-trucks-only-return-home-once-or-twice-a-year-claim-french-german-and-nordic-haulage-associations-224469> [žiūrėta 2023-04-20]

<sup>92</sup> Gabriela Baczynska. EU states fail to agree reform of labour rules sought by France's Macron. Reuters. 2017. <https://www.reuters.com/article/eu-workers-idUKL8N1MY2P9>, [žiūrėta 2023-02-25]

3. Pasiūlymas iš dalies pakeisti Direktyvos 2006/22/EB nuostatas dėl būtiniausių vairavimo ir poilsio laiko taisyklių laikymosi kontrolės reikalavimų ir nustatyti konkrečiam sektoriui skirtas vairuotojų komandiravimo taisykles (Direktyvos 96/71/EB dėl darbuotojų komandiravimo ir jos vykdymo užtikrinimo Direktyvos 2014/67/ES *lex specialis*).

Pasak Komisijos, pakeitimai Reglamentams (EB) Nr. 1071/2009 ir (EB) Nr. 1072/2009 buvo reikalingi, kadangi atlikus šių 2009 m. įvestų reglamentų vertinimą, nustatyta, jog šie teisės aktai tik dalinai įvykdė numatytus tikslus. Todėl naujais reguliavimais buvo siekiama pašalinti skirtumų tarp valstybių narių priežastis ir užtikrinti geresnę taisyklių laikymąsi, kas leistų užtikrinti glaudesnę ir sąžiningesnę bendrąją rinką bei tobulesnę kelių transporto rinką<sup>93</sup>.

Kaip pagrindinės problemos, įvardijamos valstybių-narių vykdoma skirtingo lygio pervežimo operacijų kontrolė bei kai kurių valstybių-narių nebendradarbiavimas, užtikrinant efektyvią įmonių įsisteigimo kriterijų transporto rinkoje kontrolę. Taip pat teigiama, kad tuometinis reguliavimas paliko nekonkretumo spragų, dėl kurių valstybės-narės galėjo jas vienašališkai interpretuoti, kas lėmė skirtingų praktikų atsiradimą valstybėse-narėse. Konkrečiai reglamente (EB) Nr. 1071/2009 išskiriama per abstraktus stabilios ir veiksmingos buveinės apibrėžimas. Taip pat laikotarpis, per kurį atkuriami gera reputacija, ir kuris nebuvo nei apibrėžtas, nei kitaip reglamentuotas. Dėl šių priežasčių minėti elementai valstybėse-narėse labai skiriasi, o tuo pasinaudamos kai kurios valstybės-narės nustato papildomas sąlygas, susijusias su galimybe verstis profesine vežėjo kelių transportu veikla<sup>94</sup>.

Siekiant išspręsti šias problemas, Komisija siūlė patikslinti sektoriaus veiklos ir įrangos reikalavimų apibrėžimus, taip pat sugriežtinti administracinius reikalavimus. Tačiau svarbiausias Komisijos pasiūlymas buvo pakeisti kabotažo operacijų limitus. Iki I Mobilumo paketo galiojo tvarka, kuri leido vežėjams per septynias dienas atlikti tris kabotažo operacijas per tą patį tarptautinį reisą. Komisija pasiūlė panaikinti kabotažo operacijų limitą, o trukmę sumažinti nuo septynių iki penkių dienų. Toks pokytis argumentuojamas lengvesne taisyklių kontrole<sup>95</sup>.

Pasiūlymus atnaujinti Reglamentus (EB) Nr. 561/2006 ir (EB) Nr. 165/2014 Komisija motyvavo tuo, kad atlikus 2015–2017 m. tuomet galiojusių reglamentų *ex-post* vertinimus buvo padaryta išvada, kad šie tik iš dalies padėjo pagerinti vairuotojų darbo sąlygas ir užtikrinti sąžiningą pervežimo bendrovių konkurenciją. Pasak Komisijos, patys reglamentai paliko spragų, kurios sudarė sąlygas nepakankamam reglamentų vykdymo užtikrinimui bei nepadėjo spręsti sektoriui kylančių

---

<sup>93</sup> European Commission: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009 with a view to adapting them to developments in the sector. 2017. Brussels. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0281&from=EN>, 2, [žiūrėta 2023-01-10]

<sup>94</sup> Ten pat, 5.

<sup>95</sup> Ten pat, 21.

naujų socialinių ir rinkos uždavinių<sup>96</sup>. Pagrindinės problemos, išskirtos Komisijos, buvo skirtingas nuostatų dėl reguliaraus kassavaitinio poilsio aiškinimas ir vykdymo užtikrinimas valstybėse-narėse, dėl ko nacionalinės priemonės nebuvo koordinuojamos, o vairuotojams ir įmonėms buvo sudarytos nevienodos sąlygos. Taip pat problematiškas buvo reglamente numatytas nuolatinis vairavimo laikotarpį, pertraukų ir poilsio laikotarpį nepaisymas dėl to, kad jų taikymas nebuvo pakankamai lankstus, visų pirma, esant nenumatytoms aplinkybėms. Šios ir kitos mažesnės problemos, pasak Komisijos, darė neigiamą poveikį darbo bei konkurencijos sąlygoms ir trukdė kelių eismo saugumo gerinimui<sup>97</sup>.

Siekiant išspręsti šias problemas, Komisija siūlė pagerinti vairuotojų poilsio sąlygas ir pritaikyti jas prie sektoriaus poreikių, sustiprinti valstybių-narių administracinį bendradarbiavimą ir keitimąsi informacija. Galimai didžiausią poveikį galėjo turėti pasiūlymas pakeisti Reglamentą (EB) Nr. 561/2006 siekiant patikslinti transporto įmonėms taikomą įpareigojimą organizuoti vairuotojų darbą taip, kad jie galėtų grįžti į savo namus kassavaitinio poilsio ne rečiau kaip kartą per tris savaites iš eilės<sup>98</sup>.

Direktyvų, apibrėžiančių vairavimo ir poilsio laiko bei vairuotojų komandiravimo taisykles, atnaujinimas, pasak Komisijos, buvo reikalingas siekiant pagerinti vairuotojų darbo sąlygas, užtikrinti sąžiningą kelių transporto įmonių konkurenciją ir didinti visų kelių eismo dalyvių saugumą. Taip pat siekiant tuometinių taisyklių supaprastinimo ir harmonizavimo bei jų taikymo užtikrinimą. Pasak atlikto tyrimo, tuometinės taisyklės buvo neaiškios, netinkamos arba jas sudėtinga įgyvendinti ar užtikrinti jų vykdymą, kas sukėlė jų skirtingo įgyvendinimo skirtingose valstybėse-narėse riziką. Tuometinės nuostatos dėl komandiravimo ir administracinių reikalavimų nebuvo tinkamos dėl tarptautinio kelių transporto sektoriui būdingo didelio vairuotojų mobilumo, todėl tekdavo neproporcinga reglamentavimo našta ir sudaromos nepagrįstos kliūtys<sup>99</sup>.

Siekiant spręsti šias problemas, Komisija siūlė nustatyti reikalavimą, kad šalių nacionalinės institucijos aktyviau keistųsi informacija, bendradarbiautų bei išplėstų patikrinimų keliuose apimtį. Taip pat buvo siūloma pagerinti nacionalinių rizikos vertinimo sistemų nuoseklumą ir veiksmingumą.

---

<sup>96</sup> European Commission: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 561/2006 as regards on minimum requirements on maximum daily and weekly driving times, minimum breaks and daily and weekly rest periods and Regulation (EU) 165/2014 as regards positioning by means of tachographs. 2017. Brussels. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0277&qid=1676922460946&from=EN>, 2, [žiūrėta 2023-01-10]

<sup>97</sup> Ten pat, 5.

<sup>98</sup> Ten pat, 8

<sup>99</sup> European Commission: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Directive 2006/22/EC as regards enforcement requirements and laying down specific rules with respect to Directive 96/71/EC and Directive 2014/67/EU for posting drivers in the road transport sector. 2017. Brussels. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0278&qid=1676922791012&from=EN>, 5, [žiūrėta 2023-01-10]

Galiausiai nustatoma, kad kabotažui turėtų būti taikomos priimančiosios valstybės-narės minimalaus darbo užmokesčio ir minimalių kasmetinių mokamų atostogų taisyklės, nepriklausomai nuo vairuotojo atliekamų operacijų dažnumo ir trukmės. Tačiau Komisija siūlė tokį užmokestį taikyti ne iš karto, darbuotojui kirtus sieną, o po 3 dienų vykdant kabotažo operacijas kitoje šalyje<sup>100</sup>. Tokie pokyčiai leistų geriau integruoti ES kelių transporto rinką ir užtikrinti sąžiningą, veiksmingą ir socialiai atsakingą sektoriaus veiklą.

Komisijos komunikate, skirtame ES institucijoms ir pristatančiame siūlytus pokyčius, teigiama, jog šie pokyčiai reikalingi siekiant užtikrinti tinkamas ir vienodas sąlygas visiems vežėjams ES, sumažinti nereikalingų tuščių reisų skaičių bei padaryti reglamentus aiškesnius, kas leistų išspręsti rinkos susiskaidymo problemą ir užtikrinti geresnę jų vykdymą<sup>101</sup>. Šie pokyčiai leistų pasiekti socialiai sąžiningą, konkurencingą ir veiksmingą kelių transporto paslaugų vidaus rinką. Dauguma pasiūlymų buvo argumentuojami socialinių teisės aktų taikymu kelių transporto srityje, siekiant pagerinti nepatenkinamas vairuotojų, dirbančių tarptautiniame transporte, socialines sąlygas. Nauji reglamentai turėjo apsunkinti „pašto dėžučių bendrovių“ (angl. *letter box companies*) praktiką, t.y. fiktyvių įmonių steigimo kitose šalyse, bei kitus sudėtingus ir neskaidrius verslo modelius, taip užkertant kelią neteisėtiems pervežimams ir kovoti su neteisėta įdarbinimo praktika. Galiausiai, pasiūlymų tikslas taip pat buvo užtikrinti efektyvias ir vientisesnes administracines procedūras ir paslaugas visoje ES (pvz., leidžiant naudoti elektroninius dokumentus ir atliekant patikrinimus naudojant tachografų duomenis). Panaikinus nereikalingus administracinius reikalavimus, pagal Komisijos pateiktą pasiūlymą, Europos krovinio transporto sektoriaus įmonių sutaupyta suma galėtų siekti apie 3-5 mlrd. eurų<sup>102</sup>.

Kartu su Komisijos oficialiu pasiūlymu pridėtame potencialių reglamentavimo pokyčių poveikio vertinime teigiama, kad dėl kabotažo operacijų trukmės sumažinimo iki 4 dienų, sumažėtų bendras metinis kabotažo veiklos lygis bendrijoje. Pati Komisija pripažįsta, kad dėl šios priemonės taip pat sumažėtų konkurencijos lygis vidaus krovinių vežimo rinkoje, nes kabotažo operatoriai tiesiogiai konkuruoja su valstybėse narėse įsisteigusiais vežėjais dėl to paties krovinio vežimo. Tuo tarpu alternatyvus scenarijus, kuriame panaikinamas vien tik operacijų skaičiaus limitas, išlaikant 7 dienų laikotarpį, turėtų nežymų teigiamą efektą konkurencijai nacionalinėse transporto rinkose<sup>103</sup>.

---

<sup>100</sup> Ten pat, 11.

<sup>101</sup> European Commission: Communication Europe On The Move. An agenda for a socially fair transition towards clean, competitive and connected mobility for all. 2017. Brussels. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0283&from=EN>, 11, [žiūrėta 2023-01-30]

<sup>102</sup> Ten pat, 12

<sup>103</sup> European Commission: Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009 with a view to adapting them to developments in the sector. 2017. Brussels. [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2017\)194&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2017)194&lang=en), 48, [žiūrėta 2023-02-10]



Dėl to Komisija pasiūlė kabotažo operacijų trukmę sumažinti iki 5 dienų, tačiau panaikinti operacijų limitą.

Komisijos poveikio vertinimo ataskaita buvo sukritikuota Komisijos reglamentavimo patikros valdybos (angl. *regulatory scrutiny board*). Pasak jos, ataskaitoje turėtų būti pateikta daugiau įrodymų, kad transporto rinkos problemos, apie kurias pranešta, yra esminės. Taip pat ataskaitoje nėra pateikta informacijos, kaip geografiškai koncentruojasi problemos ir ar paveiktos valstybės narės reaguoja į šias problemas. Nėra pateikta sąvokos „vienodos sąlygos“ apibrėžimo, susijusio su neliberalizuotomis rinkomis, pavyzdžiui, kabotažo rinka<sup>104</sup>.

Taigi, visų naujų pasiūlymų atveju, buvo akcentuojamas Komisijos noras sukonkretinti tuometinius reikalavimus, nepaliekant skirtingų interpretacijų galimybės. Tuo buvo siekiama suvienodinti reikalavimus visoje ES bei sumažinti administracinę naštą. Taip pat Komisija šiais pasiūlymais siekė glaudesnio informacijos dalinimosi bei bendradarbiavimo tarp valstybių-narių.

Interviu pašnekovų tiek iš ES valstybės-narės, tiek iš Komisijos DG MOVE teigimu, tokį Mobilumo paketo pasiūlymo turinį nulėmė politinė situacija. Viena vertus, tai galėjo lemti ir tiesioginis didžiųjų narių spaudimas<sup>105</sup>. Kita vertus, Komisija turėjo reaguoti į vienašalius vakarinių valstybių sprendimus dėl minimalių algų vairuotojams, kurie prieštaravo bendrosios rinkos taisyklėms<sup>106</sup>. Taigi, Mobilumo paketas buvo paskelbtas kaip atsakas į susidariusią situaciją transporto sektoriuje.

**Taigi, Komisija, reaguodama į susidariusią situaciją transporto rinkoje, peržiūrėjo tuomet galiojusias taisykles ir nusprendė jas atnaujinti. Komisija pristatė I Mobilumo paketo projektą, į kurį įėjo pasiūlymai keisti patekimo ir dalyvavimo krovinio vežimo rinkoje, vairuotojų darbo bei užmokesčio taisykles. Tokį Komisijos pasiūlymo turinį galėjo lemti ir vakarinių ES valstybių-narių pozicijos. Tad, Komisijos pasiūlymo paskelbimo procesas atitinka išsikeltą teorinį modelį, dėl Komisijos sutikimo pradėti svarstyti valstybės-narės reguliacinį pasiūlymą.**

Daugiausiai dėmesio sulaukę Komisijos pasiūlymai buvo kabotažo operacijų skaičiaus limito panaikinimas ir operacijų trukmės sutrumpinimas nuo septynių iki penkių dienų, reguliarus (kas tris savaites) transporto priemonių vairuotojų grįžimas į namus poilsui. Taip pat pristatytas siūlymas, kad vairuotojui, vykdančiam kabotažo operacijas, turėtų būti taikomos priimančiosios valstybės-narės minimalaus darbo užmokesčio taisyklės, nepriklausomai nuo operacijų dažnumo ir trukmės.

---

<sup>104</sup> Ten pat, 2

<sup>105</sup> Žr. 3 Priedas. LR Susisiekimo ministerijos atstovas, interviu su autoriumi, 2023 balandžio 4 d.

<sup>106</sup> Žr. 4 Priedas. Europos Komisijos DG MOVE atstovas, interviu su autoriumi, 2023 balandžio 18 d.

Pradiniuose Komisijos siūlymuose nėra užsimenama apie „atvėsimo“ periodą kabotažo operacijoms šalyse narėse ar reikalavimą transporto priemonėms grįžti į registracijos vietą.

Šie pirminiai pasiūlymai keitėsi tolesniuose svarstymuose Taryboje bei Parlamente, pagal valstybių-narių ir europarlamentarų interesus. Todėl kitame skyriuje lyginama, kaip keitėsi pasiūlymai, prie diskusijos prisidedant Tarybai ir Parlamentui.

### **2.3. Pirmas svarstymas Parlamente**

2017 m. gegužės 18 d., dar prieš Komisijai pateikiant oficialų pasiūlymą keisti reikalavimus sektoriui, Europos Parlamentas priėmė rezoliuciją dėl krovininio kelių transporto Europos Sąjungoje, kurioje nepritarė bet kokiam tolesniam kabotažo liberalizavimui, visų pirma neribotam kabotažo operacijų vykdymui per tam tikrą dienų skaičių. Tokia Parlamento pozicija buvo argumentuojama tuo, kad tuometinė tvarka, atsiradusi dėl sektoriaus liberalizacijos, buvo išnaudojama neteisėtoms verslo praktikoms, daugiausia susijusioms su pašto dėžučių įmonėmis ir kabotažu, dėl kurių atsirado nesąžininga konkurencija, buvo pakenkta kelių eismo saugai ir pažeistos darbuotojų teisės. Šia rezoliucija Parlamentas pabrėžė būtinybę užtikrinti vienodas veiklos vykdytojų sąlygas ir kovoti su sukčiavimu kabotažo srityje. Dėl šių priežasčių, Komisijai buvo pavesta persvarstyti įsisteigimo teisės reikalavimus, kad būtų panaikintos pašto dėžučių įmonės, sukonkretintos kabotažo ir galimybės verstis kelių transporto veikla taisyklės, siekiant kovoti su sukčiavimu ir piktnaudžiavimu<sup>107</sup>. Už šią rezoliuciją buvo balsuota gyvai rankų pakėlimu, todėl nėra informacijos, siekiant patikrinti kiek ir kokių EP grupių balsai buvo „už“ ir „prieš“.

2017 m. gegužės 31 d. Komisijai pateikus savo pasiūlymą, toliau I Mobilumo paketo svarstymą perėmė Europos Parlamentas. Už šio paketo svarstymą buvo atsakingas EP Transporto ir turizmo komitetas (TRAN).

Svarstant Reglamentus (EB) Nr. 1071/2009 ir (EB) Nr. 1072/2009 dėl kabotažo operacijų, pranešėju paskirtas Jens Nilsson (S&D, Švedija), kuris 2018 m. sausio 23 d. pateikė pirminį siūlymo variantą. 2018 m. liepos 4 d. Parlamento plenarinėje sesijoje balsuojant dėl šio pirmojo varianto, jis buvo atmestas. Tačiau po J. Nilsson mirties pranešėju paskirtas Ismail Ertug (S&D, Vokietija), kuris parengė antrąjį siūlymo variantą. Komitetas pritarė antrajam kompromisiniam variantui – 30 europarlamentarų buvo „už“, 15 buvo „prieš“, 3 susilaikė. Už pasiūlymą balsavo europarlamentarai iš Liberalų ir demokratų aljanso (ALDE), Liaudies partijos (EPP), socialistų frakcijos (S&D), prieš buvo europarlamentarai iš konservatorių frakcijos (ECR), tautų ir laisvės Europos frakcijos (ENF) ir

---

<sup>107</sup> European Parliamentary Research Service: EU Legislation in Progress. 2020. Brussels. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614674/EPRS\\_BRI\(2018\)614674\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614674/EPRS_BRI(2018)614674_EN.pdf), [žiūrėta 2023-03-23]



žaliųjų frakcijos (Greens/EFA). Frakcijas, kurios balsavo „už“ sudarė tiek vakarinių ES valstybių narių (Vokietija, Prancūzija, Italija) atstovai, tiek ir rytinių šalių atstovai (Lenkija, Čekija, Vengrija, Rumunija). Panaši situacija buvo ir frakcijose, kurios balsavo „prieš“. Parlamento pozicija, patvirtinanti komiteto pasiūlymą buvo priimta 2019 m. balandžio 4 d. 371 nariui balsavus „už“, 251 – „prieš“ ir 13 susilaikius<sup>108</sup>.

Parlamentas pritarė TRAN komiteto pasiūlymui sugriežtinti Komisijos pasiūlytą tekstą ir įvesti papildomų reikalavimų. Komitetas pasiūlė išimti Komisijos variante teksto vietą, kurioje teigiamai aprašomas liberalizacijos lygis šiame sektoriuje. Svarbiausi pasiūlyti pakeitimai buvo „atvėsimo“ periodo vežėjams įvedimas, siekiant padaryti bent 60 valandų pertrauką kabotažo operacijoms toje pačioje šalyje, taip pat reikalavimas transporto priemonėms grįžti į registracijos vietą kas keturias savaites. Pritarta Komiteto nuomonei dėl Komisijos siūlymo pakoregavimo nuo 5 dienų trukmės kabotažo operacijų, paliekant neribotą operacijų skaičiaus galimybę sumažinti iki 3 dienų<sup>109</sup>. 2019 m. rugsėjo 24 d. TRAN komitetas priėmė sprendimą pradėti tarpinstitucines derybas.

Svarstant Reglamentus (EB) Nr. 561/2006 ir (EB) Nr. 165/2014 dėl vairuotojų darbo ir poilsio laiko pranešėju paskirtas Wim Van De Camp (EPP, Nyderlandai), kuris 2018 m. sausio 23 d. pateikė pirmąjį siūlymo variantą. 2018 m. birželio 4 d. TRAN komitetas priėmė savo pranešimą 33 europarlamentarams balsavus „už“, 14 – „prieš“ ir vienam susilaikius. Už pasiūlymą balsavo europarlamentarai iš ALDE, EPP, S&D, ECR frakcijų, prieš buvo europarlamentarai iš laisvės ir tiesioginės demokratijos frakcijos (EFDD), taip pat iš ENF ir Greens/EFA frakcijų. Frakcijose, tiek tose, kurios balsavo „už“, tiek tose, kurios balsavo „prieš“, buvo įvairių šalių atstovų. Parlamento pozicija dėl vairavimo ir poilsio laiko buvo priimta 2019 m. balandžio 4 d. 394 nariams balsavus „už“, 236 – „prieš“ ir dviems susilaikius. Po EP rinkimų, 2019 m. birželio 30 d., naujaja šio dokumento pranešėja paskirta Henna Virkkunen (EPP, Suomija). 2019 m. rugsėjo 24 d. TRAN komitetas priėmė sprendimą pradėti tarpinstitucines derybas<sup>110</sup>. EP pritarė Komiteto pasiūlymui dėl draudimo vairuotojams reguliariai kas savaitę ilsėtis kabinoje bei pritarė reguliariam transporto priemonių vairuotojų grįžimui namo poilsio tikslais kas 4 savaites<sup>111</sup>.

---

<sup>108</sup> European Parliament: Legislative Train Schedule. Occupation of road transport operator and international haulage market. 2023. Brussels. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/package-eu-mobility-package/file-jd-occupation-of-road-transport-operator-and-international-haulage-market>, [žiūrėta 2023-03-19]

<sup>109</sup> European Parliament: Legislative resolution of 4 April 2019 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) 1071/2009 and Regulation (EC) 1072/2009 with a view to adapting them to developments in the sector. 2019. Brussels. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=EP%3AP8\\_TA%282019%290341](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=EP%3AP8_TA%282019%290341), 12, [žiūrėta 2023-03-30]

<sup>110</sup> European Parliament: Legislative Train Schedule. Minimum requirements on driving times, breaks and rest periods - Tachographs. 2023. Brussels. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/package-eu-mobility-package/file-minimum-requirements-on-driving-times-breaks-and-rest-periods-tachographs>, [žiūrėta 2023-03-19]

<sup>111</sup> European Parliament: Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) 1071/2009 and Regulation (EC) 1072/2009 with a view to adapting them to developments in the sector.

Svarstant direktyvas, apibrėžiančias vairuotojų komandiravimo taisykles, pranešėja paskirta Merja Kyllönen (GUE/NGL, Suomija). Pirminis pranešėjos pasiūlymo variantas buvo pateiktas 2018 m. sausio 23 d. Komitetas pritarė šiam pasiūlymui 27 nariams balsavus „už“ ir 21 – „prieš“. Už pasiūlymą balsavo europarlamentarai iš ALDE, EPP, S&D, ECR frakcijų, prieš buvo europarlamentarai iš EFDD, ENF ir Greens/EFA frakcijų, taip pat ir grupė S&D atstovų. Frakcijose, tiek tose, kurios balsavo „už“, tiek tose, kurios balsavo „prieš“, europarlamentarai buvo tiek iš vakarinių, tiek ir iš rytinių valstybių-narių. Parlamento pozicija dėl pasiūlymo vykdymo užtikrinimo ir komandiravimo nuostatų buvo priimta 2019 m. balandžio 4 d. 317 europarlamentarams balsavus „už“, 302 – „prieš“ ir 14 susilaikius. Po EP rinkimų, 2019 m. liepos 10 d., nauja pranešėja vietoj M. Kyllönen buvo paskirta Kateřina Konečná (GUE/NGL, Čekija). 2019 m. rugsėjo 24 d. TRAN komitetas priėmė sprendimą pradėti tarpinstitucines derybas<sup>112</sup>.

Iki šio pasiūlymo, tarptautiniam kroviniam transportui ir tranzitui komandiravimo taisyklės buvo visiškai netaikomos. Pagal patvirtintą Parlamento poziciją, komandiravimo taisyklės siūlyta netaikyti tranzito ir dvišalėms transporto operacijoms, tačiau taikyti kabotažui ir kombinuotojo transporto kelių etapui priimančiojoje valstybėje narėje. Tačiau Parlamento sprendimu, komandiravimo taisyklės turėtų būti taikomos iškart pradėjus kabotažo operacijas kitoje šalyje, o ne po trijų dienų, kaip siūlė Komisija. Taigi, Parlamentas iš dalies sutiko su Komisijos pateiktu siūlymo dėl darbo užmokesčio, taikomo darbui kitoje šalyje narėje<sup>113</sup>.

Balsuojant dėl Mobilumo paketo nuostatų Parlamento grupių argumentai buvo skirtingi. Socialdemokratų grupė balsavime labiausiai akcentavo socialinį aspektą. Pasak jų, paketas leis pašalinti socialinį dempingą bei vairuotojų išnaudojimą giežtinant taisykles, užtikrinant socialiai teisingas darbo sąlygas vairuotojams bei nustatant teisingus atlyginimus laikantis principo „vienodas darbo užmokestis už tą patį darbą toje pačioje vietoje“. Šios taisyklės leis išsaugoti gerai veikiančią ir vienodą konkurenciją užtikrinančią ES vidaus rinką<sup>114</sup>. Parlamentarams iš ALDE grupės svarbiausia buvo užtikrinti vienodą taisyklių laikymąsi visoje ES ir nutraukti vienašališkas valstybių praktikas, užtikrinant taisyklių kontrolę. Taip pat buvo pripažįstama svarba spręsti socialinio

---

2018. Brussels. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=EP%3AP8\\_A%282018%290204](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=EP%3AP8_A%282018%290204), 80, [žiūrėta 2023-04-10]

<sup>112</sup> European Parliament: Legislative Train Schedule. Road transport: enforcement requirements and specific rules for posting drivers. 2023. Brussels. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/package-eu-mobility-package/file-road-transport-enforcement-requirements-and-specific-rules-for-posting-drivers>, [žiūrėta 2023-03-19]

<sup>113</sup> European Parliament: Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2006/22/EC as regards enforcement requirements and laying down specific rules with respect to Directive 96/71/EC and Directive 2014/67/EU for posting drivers in the road transport sector. 2018. Brussels. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=EP%3AP8\\_A%282018%290206](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=EP%3AP8_A%282018%290206), 88, [žiūrėta 2023-04-10]

<sup>114</sup> Socialists & Democrats. S&Ds: The Mobility Package is finally reality. It sets a more humane, fair and safe transport sector. 2020. <https://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/sds-mobility-package-finally-reality-it-sets-more-humane-fair-and-safe-transport-sector>, [žiūrėta 2023-04-21]

dempingo klausimą<sup>115</sup>. Tuo tarpu pasak ECR grupės, Mobilumo paketo taisyklės įgalina protekcionizmą, kuris pakenks ES bendrosios rinkos vientisumui ir padidins susiskaldymą tarp didesnes ir mažesnes pajamas gaunančių valstybių-narių. Taip pat buvo atkreipiamas dėmesys į privalomo sunkvežimių grąžinimo ekologinį poveikį, prieštaraujantį ES klimato tikslams<sup>116</sup>.

Žemiau tekste pateikiama lentelė vizualiai atspindi EP grupių pozicijas svarstant Mobilumo paketą. Vertikali ašis žymi transporto sektoriaus reikalavimus. T.y. aukštesnė pozicija rodo palaikymą griežtesniam kabotažo reguliavimui (pvz. trumpesnis operacijų laikotarpis, „atvėsimo“ periodas), žemesnė – pasisakymą už laisvesnį reguliavimą. Horizontali ašis žymi socialinius sektoriaus reikalavimus. Dešinesnė pozicija rodo palaikymą griežtesnėms taisyklėms (pvz. darbuotojų komandiravimo taisyklių taikymas transporto sektoriui), kairesnė – pasisakymą už laisvesnes taisykles. Tokios lentelės taip pat bus pateiktos iliustruoti veikėjų pozicijas Taryboje bei tarp ES institucijų.

Kaip jau minėta, Parlamento transporto komiteto balsavimuose dėl I Mobilumo paketo pasiūlymų tiek rytinių, tiek vakarinių šalių europarlamentarai balsavo „už“ ir „prieš“. Tačiau svarbu paminėti, kad europarlamentarai, atstovaujantys vakarines valstybes-nares, sudarė didesnę procentą tose frakcijose, kurios balsavo „už“. O tuo tarpu parlamentarai iš rytinių šalių, priešingai, sudarė daugumą tų, kurie balsavo „prieš“. Pasak interviu pašnekovo iš EP, vykstant balsavimams tiek komiteto, tiek plenarinėse Parlamento sesijose buvo stebimas pasiskirtymas pagal nacionalines preferencijas. O parlamentarai iš rytinių šalių, kurie balsavo „už“, galimai buvo spaudžiami. Pasak LR Susisiekimo ministerijos atstovo, europarlamentarai, kurie planavo balsuoti prieš Mobilumo paketo siūlymus buvo laikomi palaikantys darbuotojų išnaudojimą ir vergovę, dėl ko jie galėjo pakeisti savo pozicijas balsuojant<sup>117</sup>. Taigi, galima teigti, kad egzistuoja koreliacija tarp europarlamentaro balsavimo ir valstybės narės atstovavimo, tačiau ji nėra labai stipri.

Europos Parlamento Transporto ir turizmo komitetas formaliai visus tris I Mobilumo paketo pasiūlymus svarstė atskirai, tačiau visi trys teisėkūros aktai buvo priimti tą pačią dieną su panašiais balsavimo rezultatais. Formaliai Parlamentas taip pat dėl visų aktų poziciją priėmė tą pačią 2019 m. balandžio 4 d., o TRAN komitetas priėmė sprendimą pradėti tarpinstitucines derybas 2019 m. rugsėjo 24 d. Taigi, nors ir formaliai buvo balsuota atskirai, šie teisėkūros aktai buvo susiję.

---

<sup>115</sup> Renew Europe. ALDE Members support clearer rules for Transport legislation in regards to social and market pillar. 2019. <https://reneweurope.medium.com/alde-members-support-clearer-rules-for-transport-legislation-in-regards-to-social-and-market-pillar-a2123c8c365c>, [žiūrėta 2023-04-21]

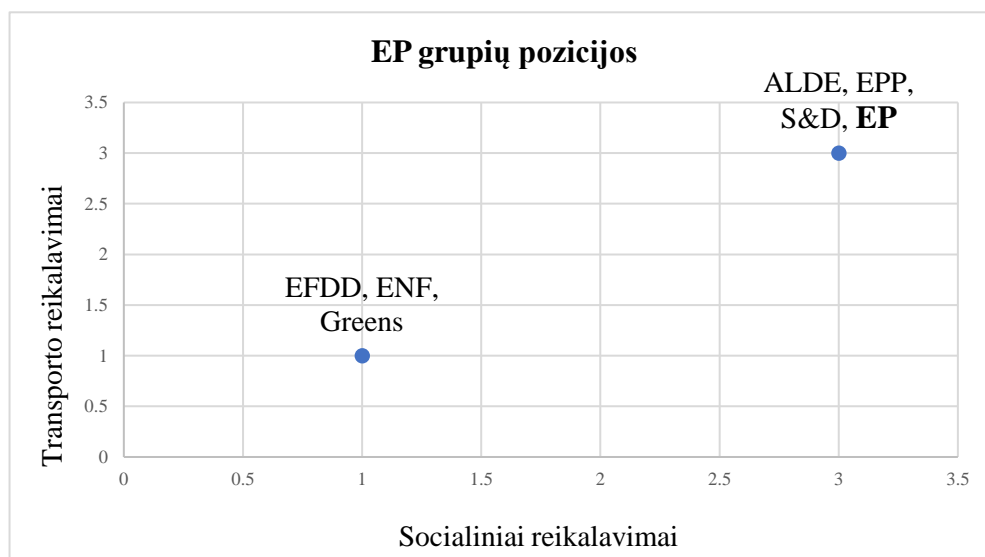
<sup>116</sup> European Conservatives and Reformists. ECR MEPs have criticised the new EU rules in the transport sector as being harmful and double-dealing. 2020. [https://ecrgroup.eu/article/the\\_eu\\_mobility\\_package\\_rules\\_are\\_harmful\\_and\\_represent\\_double\\_dealing](https://ecrgroup.eu/article/the_eu_mobility_package_rules_are_harmful_and_represent_double_dealing), [žiūrėta 2023-04-21]

<sup>117</sup> Žr. 3 Priedas. LR Susisiekimo ministerijos atstovas, interviu su autoriumi, 2023 balandžio 04 d.

Taigi, Europos Parlamentas atmetė Komisijos pasiūlymus kaip per mažai apribojančius. EP priimta pozicija buvo už didesnės reguliacijos įvedimą. Siūlyta sugriežtinti kabotažo operacijas, įvedant „atvėsimo“ bei reguliaraus transporto priemonių grįžimo į registracijos vietą reikalavimus. Taip pat buvo sutrumpintas Komisijos pasiūlymas dėl kabotažo operacijų trukmės nuo 5 iki 3 dienų, be operacijų limito apribojimo. Vis dėlto, Parlamentas bendrai sutiko su Komisijos pasiūlymais dėl reguliaraus vairuotojų grįžimo poilsiui bei atlyginimo pagal priimančios šalies standartus, tačiau atlyginimo nuostatas siūlė taikyti iškart vykdant vežimus, o ne po kelių dienų, kaip Komisija. Tokiai Parlamento pozicijai galimai turėjo įtakos ir europarlamentarų nacionalinės preferencijos. Tad, Mobilumo paketo svarstymas Parlamente neatitiko išsikelta teorinio modelio, nes balsavimas vyko ne pagal ideologines linijas, o pagal nacionalines preferencijas.

Europos Parlamentui priėmus savo poziciją pirmojo svarstymo metu toliau, 2019 m. spalio-gruodžio mėn., vyko tarpinstitucinės derybos tarp Komisijos, Tarybos ir Parlamento (siekiant greitai pasiekti susitarimą per antrąjį svarstymą) Tarybai pirmininkaujant Suomijai. Po keturių trišalių dialogų raundų, Parlamento derybų grupė pasiekė preliminarų susitarimą su Tarybai pirmininkaujančia valstybe nare per paskutinį trišalį dialogą, kuris vyko 2019 m. gruodžio 11 d.

*1 lentelė.* Partijų pozicijos Europos Parlamente.



Šaltinis: sudaryta autoriaus remiantis empirine medžiaga

## 2.4. Pirmas svarstymas Taryboje

Pirminė valstybių-narių reakcija į Komisijos pateiktą I Mobilumo paketo pasiūlymus priklausė nuo kiekvienos nacionalinių interesų. Vakarinės ES šalys, pavyzdžiui, Nyderlandai pritarė klausimo svarstymui visos ES lygiu, siekiant visame bloke užtikrinti lygias galimybes vežėjams,

tinkamas socialines taisykles vairuotojams ir sąžiningą konkurenciją. Nyderlandai savo išreikštoje pozicijoje taip pat pritarė aiškesnėms reglamento formuluotėms, argumentuodami dabartinių spragų sudaromas galimybes išnaudoti darbuotojus rytinėse narėse<sup>118</sup>. Tuo tarpu Austrija nepritarė kabotažo operacijų limito panaikinimui bei pasisakė už griežtesnę krovinio transporto įmonių patikrą<sup>119</sup>. Savo ruožtu Lenkija pasisakė už tolesnę krovinio kelių transporto sektoriaus liberalizaciją, panaikinant kabotažo operacijų skaičiaus limitą bei išreiškė prieštaravimą dėl trukmės limito kabotažo operacijoms įvedimo<sup>120</sup>. Vis dėlto, didžiausios ES narės – Vokietija ir Prancūzija – nesutiko su Komisijos pasiūlymu ir teigė, jog toks turinys vis dar būtų palankus rytinėms šalims ir neatitinka lygių konkurencijos sąlygų<sup>121</sup>. Taigi, pirminis Komisijos Mobilumo paketo pasiūlymas netiko nei vakarinėms, nei rytinėms valstybėms-narėms.

**2017 m. liepos mėn. pirmininkaujant Estijai Taryba pradėjo nagrinėti Komisijos pasiūlymą.** Pirmoje progreso ataskaitoje, pristatytoje 2017 m. lapkričio mėn., išryškėjo valstybių-narių nesutarimai. Vienos šalys siekė išlaikyti esamą situaciją arba sumažinti apribojimus, pvz.: išlaikant tokį patį dienų, skirtų kabotažui, skaičių, tačiau panaikinti operacijų limitą. Kitos šalys siekė sumažinti kabotažui skirtų dienų skaičių bei įvesti „atvėsimo“ laikotarpį. Dalis šalių palaikė siūlymą dėl reguliaraus vairuotojų grįžimo namo periodo kas 4 savaites. Nors didelė grupė šalių sutiko dėl vairuotojų komandiravimo atlygio taisyklių<sup>122</sup>, rytinės narės joms prieštaravo argumentuodamos, kad tai sukurtų papildomus kaštus transporto įmonėms Rytų Europoje ir mažintų jų konkurencingumą rinkoje<sup>123</sup>.

Po Estijos pirmininkavusi Bulgarija 2018 m. gegužės mėn. Tarybai posėdyje pasiūlė sugriežtinti reikalavimus, kad būtų galima įrodyti veiksmingą kelių transporto įmonės buvimą ir veiklą. Kabotažo klausimais Bulgarijos kompromisinis pasiūlymas buvo išlaikyti esamą kabotažo operacijų trukmę ir kiekį, bet įvesti dviejų dienų „atvėsimo“ periodą. Tačiau su tokiu pasiūlymu nesutiko nemaža grupė šalių. Taip pat nebuvo sutariama dėl reguliaraus vairuotojų grįžimo namo, nors kompromisinis pasiūlymas buvo grįžimas 4 savaites, nemaža dalis šalių norėjo dažnesnio

<sup>118</sup> Council of the European Union: Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality. 2017. Brussels. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3AST\\_11446\\_2017\\_INIT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3AST_11446_2017_INIT), [žiūrėta 2023-03-20]

<sup>119</sup> Council of the European Union: Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality. 2017. Brussels. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST\\_12600\\_2017\\_INIT&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_12600_2017_INIT&from=EN), [žiūrėta 2023-03-20]

<sup>120</sup> Council of the European Union: Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality. 2017. Brussels. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3AST\\_11638\\_2017\\_INIT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3AST_11638_2017_INIT)

<sup>121</sup> Dorota Piotrowska-Pełka. France will not accept the current version of the Mobility Package. It favors carriers from Eastern Europe. *Trans info*. 2018. <https://trans.info/france-will-not-accept-current-version-mobility-package-favors-carriers-east-91771>, [žiūrėta 2023-05-01]

<sup>122</sup> Council of the European Union: Progress report. 2017. Brussels. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14841-2017-INIT/en/pdf>, 14, [žiūrėta 2023-03-15]

<sup>123</sup> Pölös Zsófia. 7 Eastern European countries against the Mobility Package. „Leave the Mobility Package 1 to the next EP”. *Trans Info*. 2019. <https://trans.info/7-eastern-european-countries-against-the-mobility-package-leave-the-mobility-package-1-to-the-next-ep-125859>, [žiūrėta 2023-04-29]

periodo. Buvo nesutariama ir dėl vairuotojų komandiravimo atlygio taisyklių<sup>124</sup>. 2018 m. birželio 7 d. Tarybos posėdyje transporto klausimais pirmininkaujanti Bulgarija pareiškė negalinti pasiekti bendro Tarybos požiūrio.

Vėliau pirmininkavusi Austrija 2018 m. spalio-gruodžio mėn. siekė surasti kompromisą tarp skirtingų šalių pozicijų dėl I Mobilumo paketo pasiūlymų. 2018 m. gruodžio 3 d. Transporto, telekomunikacijų ir energetikos Taryba susitarė dėl bendro požiūrio dėl I Mobilumo paketo pasiūlymų. Kabotažo klausimu Taryba atmetė Komisijos pasiūlytą 5 dienų kabotažo laikotarpį be apribojimų. Vietoje to, buvo nuspręsta palikti galioti tuometinę taisyklę, pagal kurią per 7 dienų laikotarpį leidžiama atlikti ne daugiau kaip 3 kabotažo operacijas. Taip pat Taryba nutarė sugriežtinti kabotažo operacijas įvedant 5 dienų „atvėsimo“ laikotarpį. Kitais I Mobilumo paketo klausimais Taryba sutiko su Komisijos pasiūlymais dėl privalomo vairuotojų ir transporto priemonių grįžimo kas 4 savaites bei direktyvos išaiškinimui, kad kabotažą vykdančiams vairuotojams turėtų būti taikomos priimančiosios valstybės narės minimalaus darbo užmokestis. Tačiau išimtis dėl vairuotojų atlyginimo taisyklių palikta dvišalėms transporto operacijoms ir tranzitui<sup>125</sup>.

Tačiau Tarybos metu kelios rytinės ES šalys (Lenkija, Bulgarija, Lietuva, Malta, Vengrija) išreiškė nepritarimą priimtai Tarybos pozicijai. Pasak jų, kai kurių valstybių narių noras apsaugoti nacionalines rinkas užgožė pradinį I Mobilumo paketo tikslą – supaprastinti transporto sektoriaus taisykles ir pagerinti vairuotojų socialines ir darbo sąlygas. Šios šalys išreiškė nepritarimą modeliui, pagal kurį buvo numatoma taikyti komandiravimo režimą vairuotojams, vykdančioms prekybos ir kabotažo operacijas, visiškam draudimui reguliariai kas savaitę ilsėtis kabinoje ir papildomam kabotažo apribojimų nustatymui (t.y. „atvėsimo“ laikotarpiui). Belgija taip pat šioje Taryboje balsavo prieš pasiūlytas I Mobilumo paketo taisykles, argumentuodama tuo, kad siūlytas penkių dienų „atvėsimo“ laikotarpis kelia grėsmę jos ekonominės veiklos tvarumui. Tuo tarpu Švedija išreiškė pritarimą Tarybos pozicijai<sup>126</sup>.

Svarstant I Mobilumo paketo klausimus Taryboje susiformavo dvi aiškios valstybių koalicijos, iš kurių vėliau atsirado ir trečioji (žr. 2 lentelę). Pirmoji koalicija susiformavo Kelių aljanso pavidalu dar prieš Komisijai paskelbiant I Mobilumo paketo pasiūlymą. Ši grupė buvo sudaryta daugiausiai iš vakarinių ES valstybių – Prancūzijos, Vokietijos, Danijos, Švedijos. Šios koalicijos narės pasisakė už papildomą reguliavimą, siekiant pagerinti vairuotojų socialines sąlygas. Tarp jų

---

<sup>124</sup> Council of the European Union: Progress report. 2017. Brussels. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9259-2018-INIT/en/pdf>, 9, [žiūrėta 2023-03-15]

<sup>125</sup> Council of the European Union: Mobility Package I. General approach. 2018. Brussels. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST\\_15084\\_2018\\_INIT&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_15084_2018_INIT&from=EN), 24, [žiūrėta 2023-03-15]

<sup>126</sup> Council of the European Union: Mobility Package I. Statements. 2018. Brussels. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST\\_15084\\_2018\\_ADD\\_1&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_15084_2018_ADD_1&from=EN), [žiūrėta 2023-03-15]



reikalavimų buvo vienodo atlygio vairuotojams už darbą tose pačiose šalyse reikalavimas, taip pat geresnės darbo sąlygos. Tačiau kartu su griežtesnėmis socialinėmis taisyklėmis jos siekė įvesti ir papildomų apribojimų kabotažo operacijoms.

Antroji koalicija susiformavo kaip reakcija į Komisijos bei pirmosios koalicijos pasiūlymus. Šią grupę sudarė rytinės ES narės – Lietuva, Lenkija, Rumunija, Bulgarija. Šios koalicijos narės prieštaravo posūkiui link reguliacijos ir siekė didesnės liberalizacijos. Tačiau derybose jų siekis buvo išlaikyti susidariusį *status quo* transporto sektoriuje.

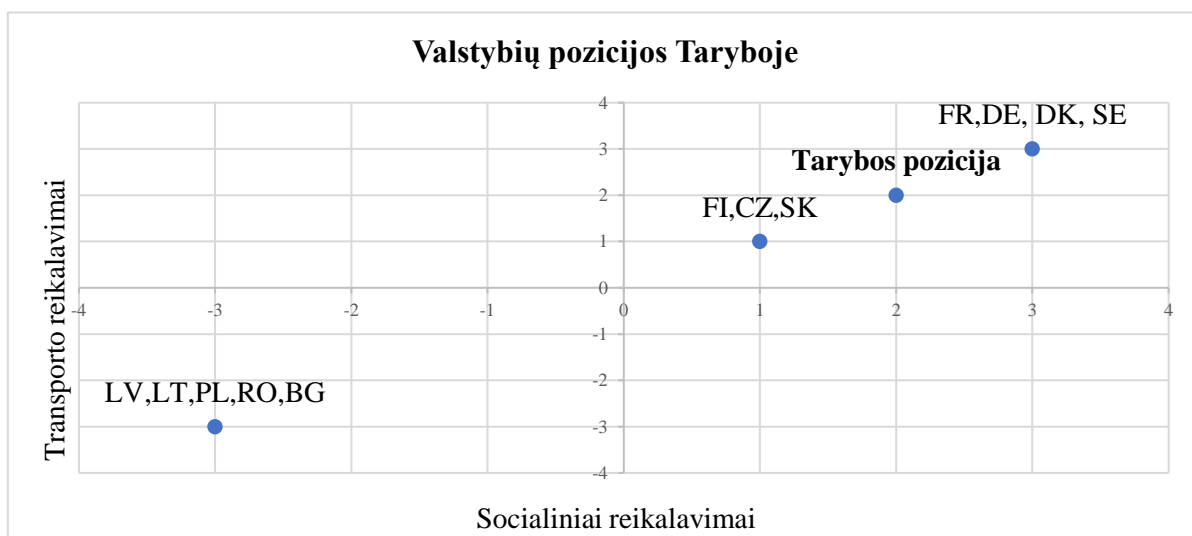
Interviu pašnekovo teigimu, buvo susiformavusi ir trečioji – vidurinė – grupė. Ją sudarė centrinės ES šalys – Čekija, Slovakija, taip pat Suomija. Dėl geografinės, transporto bei kitų ekonomikos sektorių specifikos, šios koalicijos valstybėms būtų buvusi palankesnė didesnė sektoriaus liberalizacija, tačiau ir papildomi reguliavimo reikalavimai nebūtų turėję didelės neigiamos įtakos. Ši koalicija derybų pradžioje palaikė antrosios grupės poziciją. Tačiau deryboms užsitęsus ir valstybėms nerandant kompromisinio sprendimo, šios koalicijos narės išsikovojo tam tikras nuolaidas (pvz. darbuotojų komandiravimo nuostatų netaikymas dvišalėms transporto operacijoms) ir nusprendė balsuoti kartu su pirmąja koalicija<sup>127</sup>. Taryboje sudėjus pirmosios ir trečiosios koalicijos balsus jų užteko, kad antroji koalicija būtų nubalsuota.

**Taigi, priimtoje bendroje pozicijoje Taryba taip pat atmetė Komisijos pasiūlymus ir įvedė papildomas reguliacines taisykles. Taryba nesutiko dėl kabotažo operacijų skaičiaus panaikinimo ir trukmės sumažinimo, todėl nusprendė palikti galiojusias taisykles, tačiau įvedė naują 5 dienų „atvėsimo“ laikotarpį. Taip pat, nors bendrai buvo sutikta su Komisijos pasiūlymu dėl reguliaraus darbuotojų grįžimo bei darbo užmokesčio, dvišalėms transporto operacijoms buvo padarytos kelios išimtys. Tokią Tarybos poziciją nulėmė vakarinių šalių, palaikančių griežtesnius reikalavimus, bei grupės šalių, išsiderėjusių kompromisinę poziciją, balsai. Tad, klausimo svarstymas Taryboje iš dalies atitiko teorinį modelį – pozicija priimta tos koalicijos, kuri surinko daugiau balsų. Visgi, nėra duomenų, kad valstybės bandė naudotis pirmininkavimo laikotarpiu, siekiant savo pozicijų.**

---

<sup>127</sup> Žr. 2 Priedas. LR Susisiekimo ministerijos atstovas, interviu su autoriumi, 2023 kovo 3 d.

2 lentelė. Valstybių-narių pozicijos Taryboje.



Šaltinis: sudaryta autoriaus remiantis empirine medžiaga.

## 2.5. Interesų grupių pozicijos

Kaip jau minėta anksčiau, nacionalinių interesų grupių pozicijos galimai turėjo įtaką valstybių-narių pozicijoms dėl Mobilumo paketo. Kaip ir nacionaliniame lygmenyje, taip ir europiniame lygmenyje interesų grupės siekė daryti įtaką svarstant Mobilumo paketą. Tačiau šiame lygmenyje buvo veikiama agreguotai per europines asociacijas, dalyvaujant Komisijos organizuotose konsultacijose bei skelbiant savo pozicijas viešai.

Dauguma transporto asociacijų pritarė Komisijai, kad būtų naudinga persvarstyti kabotažo reglamentus, siekiant patikslinti galiojančias taisykles ir užtikrinti vienodą jų įgyvendinimą ir vykdymą. Ypač buvo akcentuojamos priemonės skirtos kovoti su pašto dėžučių bendrovėmis (angl. *letter-box companies*) bei sąlygų piktnaudžiavimui panaikinimui<sup>128</sup>. Visgi, europinė transporto darbuotojų profsajunga nepritarė Komisijos pasiūlymui dėl kabotažo operacijų pokyčio, nes tai lemtų dar didesnę liberalizaciją, todėl jos pasisakė už tuometinę galiojusią tvarką. 2018 m. Europos profesinės sąjungos pasirašė deklaraciją, raginančią Europos Parlamentą ir valstybes-nares priimti aiškias, įgyvendinamas ir veiksmingas priemones, skirtas užtikrinti adekvačias darbo sąlygas<sup>129</sup>.

Tuo tarpu asociacijų pozicija dėl vairuotojų atlygio taikymo pagal šalies, kurioje dirbama, standartus buvo skirtinga. Kaip ir kai kurioms valstybėms-narėms, europinei transporto darbuotojų profsajungai buvo ypač svarbus socialinis paketo aspektas bei „socialinio dempingo“ sustabdymas

<sup>128</sup> European Parliamentary Research Service: EU Legislation in Progress. 2020. Brussels. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614674/EPRS\\_BRI\(2018\)614674\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614674/EPRS_BRI(2018)614674_EN.pdf), [žiūrėta 2023-03-23]

<sup>129</sup> European Transport Workers` Federation. Vienna Declaration for a fair Mobility Package. 2018. <https://www.etf-europe.org/resource/vienna-declaration-for-a-fair-mobility-package-oct-2018/>, [žiūrėta 2023-04-28]



transporto sektoriuje<sup>130</sup>. Tokiam Komisijos pasiūlymui pritarė ir Europos vežėjų asociacija<sup>131</sup>. Vis dėlto, buvo ir asociacijų, kurios teigė, jog Komisijos pasiūlymai dėl kabotažo operacijų bei vairuotojų atlyginimo gali turėti didesnę administracinę naštą verslams<sup>132</sup>. Taip pat buvo asociacijų, kurios laikėsi pozicijos, kad toks reikalavimas sumažins konkurenciją transporto rinkoje<sup>133</sup>. Verta pažymėti, kad europinių asociacijų, kurios tiek pritarė, tiek prieštaravo Komisijos pasiūlymams, sudėtyse buvo ir vakarinių, ir rytinių nacionalinių transporto asociacijų.

Tiesa, užsitęsęs deryboms dėl Mobilumo paketo, kaip ir tarp valstybių-narių, taip ir tarp nacionalinių transporto asociacijų išryškėjo ir pozicijų skirtumai, nulemti nacionalinių preferencijų. Vakarinių valstybių-narių transporto asociacijos palankiai įvertino priimtą Mobilumo paketą. Pasak jų, jis užtikrins vienodas sąlygas ir sąžiningą transporto rinką vežėjams Europoje. Taip pat jos pritarė transporto priemonių grąžinimui kas aštuonias savaites argumentuodamos, kad tokios taisyklės užkerta kelią išnaudoti darbuotojus<sup>134</sup>. Tuo tarpu rytinių valstybių-narių asociacijos teigė, kad paketas yra protekcionistinis ir turės neigiamų ekonominių pasekmių<sup>135</sup>. Tokias transporto asociacijų pozicijas interviu metu patvirtino ir Lietuvos transporto sektoriaus atstovas<sup>136</sup>.

Kai kurios europinės asociacijos, pvz. Europos transporto darbuotojų federacija, palankiai įvertino galutinį Mobilumo paketo turinį. Netgi teigė, kad jis buvo nulemtas intesyvių asociacijos lobizmo pastangų Europos Parlamente<sup>137</sup>, kam iš dalies pritarė ir Komisijos DG MOVE atstovas<sup>138</sup>.

**Taigi, dėl I Mobilumo paketo pasiūlymų europinių asociacijų pozicijos išsiskyrė. Dauguma sutiko dėl vienodų reikalavimų vykdymo visoje ES poreikio. Tačiau dėl kabotažo operacijų pokyčio bei vairuotojų atlyginimo vieningos interesų grupių pozicijos nebuvo. Tuo**

---

<sup>130</sup> European Transport Workers' Federation. „Stop social dumping and unfair competition! Protect the safety of all road users!“ 2017. <https://www.etf-europe.org/stop-social-dumping-and-unfair-competition-protect-the-safety-of-all-road-users/>, [žiūrėta 2023-02-28]

<sup>131</sup> Union Européenne Des Transporteurs Routiers. EU Mobility Package Access to Market and Profession UETR Position. 2017. <https://uetr.eu/wp-content/uploads/UETR-position-on-Access-to-Market-and-Profession-Proposal.pdf>, [žiūrėta 2023-04-28]

<sup>132</sup> International Road Transport Union. IRU positions on European Commission Mobility Package. 2017. <https://www.iru.org/system/files/MFS%20Road%20initiatives%20EU%20proposals-3.pdf>, [žiūrėta 2023-04-28]

<sup>133</sup> BusinessEurope. Exemption of international transport operations from posting rules. 2018. <https://www.besnesseurope.eu/publications/exemption-international-transport-operations-posting-rules-letter-markus-j-beyrer>, [žiūrėta 2023-04-28]

<sup>134</sup> Pölös Zsófia. French, German and Nordic haulage associations: “Eastern European trucks only return home once or twice a year”. *Trans Info*. 2021. <https://trans.info/eastern-european-trucks-only-return-home-once-or-twice-a-year-claim-french-german-and-nordic-haulage-associations-224469>, [žiūrėta 2023-04-20]

<sup>135</sup> Mobility package. *Eurofound*. 2020. <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/mobility-package>, [žiūrėta 2023-04-25]

<sup>136</sup> Žr. 6 priedas. Lietuvos transporto sektoriaus atstovas, interviu su autoriumi, 2023 gegužės 5 d.

<sup>137</sup> European Transport Workers' Federation. ETF welcomes MEPs' green light for Mobility Package. 2020. <https://www.etf-europe.org/etf-welcomes-meps-green-light-for-mobility-package/>, [žiūrėta 2023-04-25]

<sup>138</sup> Žr. 4 Priedas. Europos Komisijos DG MOVE atstovas, interviu su autoriumi, 2023 balandžio 18 d.

tarpu europinės asociacijos aktyviai veikė derybų metu ir galėjo turėti įtakos EP narių balsavimui.

## 2.6. Trilogai ir I Mobilumo paketo patvirtinimas

Siekiant surasti kompromisą dėl I Mobilumo paketo tarp Komisijos pasiūlymo, Tarybos ir Parlamento priimtų pozicijų buvo organizuojami trilogai. Triloguose Tarybą atstovavo pirmininkaujanti valstybė, o Parlamentą – Transporto ir turizmo komiteto paskirtas pranešėjas. Trilogai prasidėjo 2019 m. spalio 3 d. Juose ES institucijos užėmė tokias derybines pozicijas:

<b>Komisijos pasiūlymas</b>	<b>Tarybos pozicija</b>	<b>Parlamento pozicija</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laikotarpį kabotažo operacijoms sumažinti nuo 7 dienų iki 5 dienų.</li> <li>• Panaikinti kabotažo operacijų limitą.</li> <li>• Nėra reikalavimo transporto priemonės grįžimui.</li> <li>• Įvesti reikalavimą transporto priemonės vairuotojui grįžti poilsio laikui namuose kas 3 savaites.</li> <li>• Darbuotojui alga mokama, pagal tos šalies, kurioje vykdomas kabotažas, įstatymus.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Palikti 7 d. 3 kabotažo operacijų taisyklę.</li> <li>• Įvesti 4 dienų atvėsimo laikotarpį kabotažo operacijoms.</li> <li>• Nėra reikalavimo transporto priemonės grįžimui.</li> <li>• Reikalavimas transporto priemonės vairuotojui grįžti namo kas 4 savaites.</li> <li>• Darbuotojui alga mokama, pagal tos šalies, kurioje vykdomas kabotažas, įstatymus.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laikotarpį kabotažo operacijoms sumažinti nuo 7 dienų iki 3 dienų.</li> <li>• Įvesti ribotą 60 valandų atšalimo laikotarpį kabotažo operacijoms.</li> <li>• Reikalavimas transporto priemonės grįžimui kas 4 savaites.</li> <li>• Reikalavimas transporto priemonės vairuotojui grįžti namo kas 4 savaites.</li> <li>• Darbuotojui alga mokama, pagal tos šalies, kurioje vykdomas kabotažas, įstatymus.</li> </ul>

Šaltinis: sudaryta autoriaus remiantis empirine medžiaga

2019 m. gruodžio 12 d. vykstant ketvirtajam trilogui, buvo pasiektas preliminarus susitarimas. Kompromisinis susitarimas labiausiai atspindėjo Parlamento pozicijas, tačiau buvo ir Tarybos poziciją atitinkančių nuostatų. Susitarime kabotažo taisyklės išliko nepakitusios (t.y. trys vežimai per septynias dienas), tačiau buvo pridėtas keturių dienų „atvėsimo“ laikotarpis siekiant kovoti su „sistemišku kabotažu“. Priimtas Parlamento siūlymas dėl reguliaraus transporto priemonės grįžimo į vairuotojo darbdavio įsisteigimo šalį, tačiau susitarta dėl periodo kas aštuonias savaites, o ne kas

keturias, kaip buvo nurodyta pirminėje Parlamento pozicijoje. Taip pat buvo priimtas pasiūlymas dėl vairuotojų grįžimo namo poilsui kas keturias savaites. Vairuotojų komandiravimo taisykles (t.y. galioja šalies, kurioje dirbama, minimalus atlyginimas) susitarta taikyti kabotažo operacijoms, bet netaikyti dvišalėms transporto operacijoms bei tranzitui (tokia buvo Tarybos pozicija).

Triliguose ES institucijų derybinės pozicijos buvo nelygiavertės. Silpniausias pozicijas turėjo Komisija. Komisija prioretizavo pasiūlymo priėmimą ir užėmė tarpininko vaidmenį<sup>139</sup>. Formaliai Komisija gali atsiimti savo pasiūlymą, jei derybų metu priimamas sprendimas yra nesuderinamas su Komisijos pozicija. Mobilumo paketo atveju, tokių indikacijų būta. Komisija nepritarė Tarybos ir Parlamento suderėtai pozicijai dėl reguliaraus transporto priemonių grįžimo. Pasak Komisijos tai gali turėti didelį socialinį bei aplinkos poveikį ir neatitinka ES Žaliojo Kurso tikslo dėl klimatui neutralios ekonomikos. Papildomos nuostatos, priimtose Tarybos bei Parlamento, nebuvo įtrauktos į Komisijos atliktą I Mobilumo paketo aplinkos poveikio vertinimą. Taip pat Komisijos nuomone išlaikant kabotažo operacijų taisykles nepakitusias, nebus įgyvendintas tikslas pagerinti šių taisyklių laikymąsi. Visgi, dėl kompromiso siekimo ir Komisijai teikiant prioritetą klausimams dėl socialinių, darbo ir atlyginimo reikalavimų transporto sektoriuje, ji sutiko su Tarybos ir Parlamento pozicija<sup>140</sup>. Teise atsiimti pasiūlymą nebuvo pasinaudota.

Triliguose daugiausiai derybinių galių turi Taryba ir Parlamentas, kurie gali modifikuoti Komisijos pasiūlymą. Mobilumo paketo derybų atveju, Tarybos ir Parlamento pozicijos buvo panašios (žr. 3 lentelę), tačiau Parlamentas buvo išskėlęs daugiau naujų reikalavimų (pvz. transporto priemonių grįžimas). Pasak interviu pašnekovų, Parlamente tiek komitete, tiek plenarinėse sesijose prieš triligus buvo daug nepavykusių balsavimų šiuo klausimu. Parlamento atstovai šiuo faktu pasinaudojo kaip derybine pozicija prieš Tarybą, teigdami, kad kompromisas su dideliu nuokrypiu nuo Parlamento pozicijų nebūtinai būtų patvirtintas Parlamente arba derybos užtruktų labai ilgai, kas nukeltų Paketo priėmimą. Tad, Parlamentas savo lankstumo apribojimus, dėl galimų sunkių vidinių derybų, sėkmingai panaudojo prieš Tarybą, siekiant priimti savo pateiktus pasiūlymus<sup>141</sup>. Tokia ES institucijų galimybė triliguose pasinaudoti vidiniais apribojimais ir taip sustiprinti savo derybines pozicijas, yra aptariama ir akademinėje literatūroje, kurioje teigiama, kad šia taktika sėkmingiau naudojasi Parlamentas nei Taryba<sup>142</sup>. **Taigi, galima teigti, kad triliguose Parlamentas turėjo stipriausią derybinę poziciją, Taryba buvo antra, o Komisija buvo silpniausia derybų šalis.**

<sup>139</sup> Žr. 4 Priedas. Europos Komisijos DG MOVE atstovas, interviu su autoriumi, 2023 balandžio 18 d.

<sup>140</sup> European Commission: Communication From The Commission To The European Parliament. 2020. Brussels. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs\\_autres\\_institutions/commission\\_europeenne/com/2020/0151/COM\\_CO M\(2020\)0151\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2020/0151/COM_CO M(2020)0151_EN.pdf), 8, [žiūrėta 2023-04-25]

<sup>141</sup> Žr. 5 Priedas. Europos Parlamento narys, interviu su autoriumi, 2023 balandžio 25 d.

<sup>142</sup> Maximilian Haag. "Bargaining power in informal trilogues: Intra-institutional preference cohesion and inter-institutional bargaining success." *European Union Politics* 23.2 (2022): 330-350.

2019 m. gruodžio 20 d. Taryboje COREPER komitetas tik nedidele balsų dauguma, 17 valstybių narių, atstovaujančių maždaug 69 % ES gyventojų (balsuojant kvalifikuotos daugumos taisykle teisės akto priėmimui turi balsuoti „už“ bent 15 narių, atstovaujančių 65% ES gyventojų). patvirtino laikinąjį susitarimą dėl kabotažo ir dėl dviejų susijusių dokumentų dėl vairavimo, poilsio laiko ir komandiravimo. 2020 m. sausio 21 d. Parlamento TRAN komitetas – 32 nariams balsavus „už“, 17 – „prieš“ ir nei vienam susilaikius, buvo patvirtintas preliminarus susitarimas<sup>143</sup>. Po trilogų oficiali Tarybos pozicija buvo priimta pirmajame skaityme, kuris vyko 2020 m. balandžio 7 d. Tarybos svarstymuose Bulgarija, Kipras, Vengrija, Latvija, Lietuva, Malta, Lenkija, Rumunija ir Estija pareiškė, kad nesutinka su transporto priemonių grįžimo reikalavimu bei, kad šiam reikalavimui nėra atlikto poveikio aplinkai vertinimo. Balsavimas vyko kvalifikuota balsų dauguma ir pozicija buvo priimta už ją balsavus septyniolikai valstybių narių, o minėtos rytinės narės balsavo „prieš“, susilaikė tik Belgija<sup>144</sup>. 2020 m. birželio 8 d. Parlamento TRAN komitetas priėmė pasiūlymą 33 nariams balsavus „už“, 15 – „prieš“ ir vienam susilaikius. EP antrajame svarstyme patvirtino Tarybos poziciją be pakeitimų 2020 m. liepos 9 d. Taryba pritarė Parlamento patvirtinimui liepos 10 d. 2020 m. liepos 15 d. buvo oficialiai priimtas I Mobilumo paketas.

I Mobilumo pakete kabotažo operacijoms buvo paliktos galioti iki tol buvusios taisyklės, t.y. per septynias dienas galima atlikti trejas pervežimo operacijas. Tačiau buvo įvestas keturių dienų „atvėsimo“ laikotarpis nuo kabotažo operacijų vienoje valstybėje narėje. Taip pat buvo įvesti reikalavimai reguliariam transporto priemonių grįžimui į registracijos vietą kas 8 savaites bei vairuotojų grįžimui namo poilsiui kas keturias savaites<sup>145</sup>. Galiausiai pristatytas reikalavimas kabotažo operacijų metų vairuotojui mokėti atlyginimą pagal tos šalies taisykles, kurioje vyksta pervežimai<sup>146</sup>.

Po Mobilumo paketo priėmimo Estija, Latvija, Lietuva, Lenkija, Vengrija, Rumunija, Bulgarija, Kipras ir Malta kreipėsi į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą. Pasak šių šalių, priimtas

---

<sup>143</sup> European Parliamentary Research Service: EU Legislation in Progress. 2020. Brussels. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614674/EPRS\\_BRI\(2018\)614674\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614674/EPRS_BRI(2018)614674_EN.pdf), 9, [žiūrėta 2023-03-23]

<sup>144</sup> Council of the European Union: Voting results. Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EC) No 1071/2009, (EC) No 1072/2009 and (EU) No 1024/2012 with a view to adapting them to developments in the road transport sector. 2020. Brussels. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST\\_7234\\_2020\\_INIT&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_7234_2020_INIT&from=EN), [žiūrėta 2023-03-23]

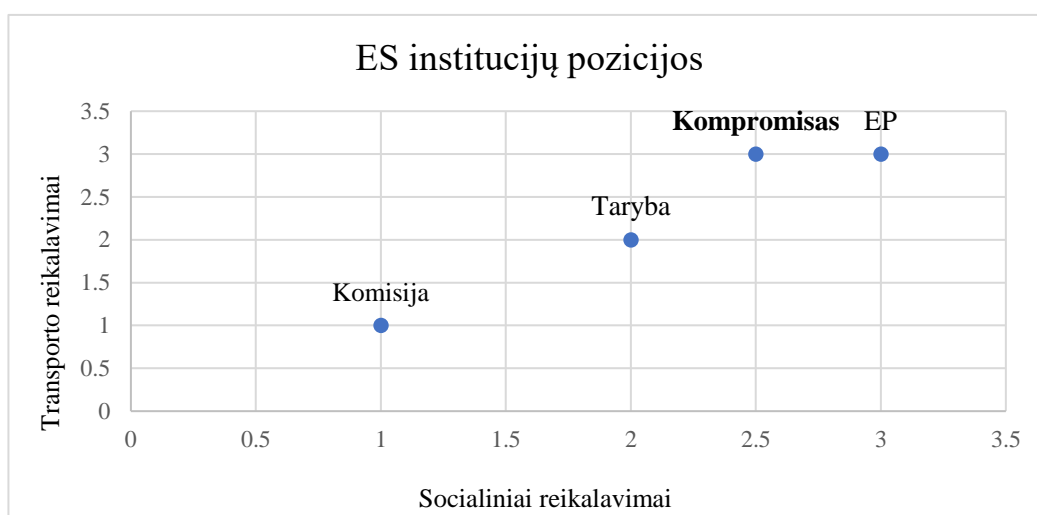
<sup>145</sup> European Union: Regulation (EU) 2020/1055 Of The European Parliament and of the Council of 15 July 2020 amending Regulations (EC) No 1071/2009, (EC) No 1072/2009 and (EU) No 1024/2012 with a view to adapting them to developments in the road transport sector. 2020. Brussels. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R1055&from=EN>, [žiūrėta 2023-03-23]

<sup>146</sup> European Union: Directive of the European Parliament and of the Council Laying Down Specific Rules With Respect To Directive 96/71/EC And Directive 2014/67/EU For Posting Drivers In The Road Transport Sector And Amending Directive 2006/22/EC As Regards Enforcement Requirements And Regulation (EU) No 1024/2012. 2020. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:PE\\_24\\_2020\\_INIT&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:PE_24_2020_INIT&from=EN), [žiūrėta 2023-03-23]

Mobilumo paketas su vilkikų grąžinimo ir kabotažo ribojimo nuostatomis įveda tiesioginius apribojimus ES bendrojoje rinkoje. Taip pat šios nuostatos reikšmingai padidins komercinio krovinio kelių transporto aplinkos taršą, kas prieštarauja ES Žaliojo kurso tikslams<sup>147</sup>. Šalys tikisi, kad Teismas priims sprendimą šių nuostatų netaikyti arba įpareigos Komisiją persvartyti Mobilumo paketą. Pirmųjų teismo sprendimų laukiama 2023 m. rudenį.

**Taigi, triloguose daugiausiai derybinės galios turėjo Parlamentas ir tik po to Taryba, Komisija užėmė tik tarpininko vaidmenį. Dėl stiprios Parlamento derybinės padėties, galutinis Mobilumo paketo turinys daugiausiai atspindėjo jo poziciją. Taryboje paketas buvo patvirtintas tik minimalia persvara. Komisija, nors turėjo prieštaravimų taisyklėms dėl vilkikų grąžinimo kas aštuonias savaites, irgi sutiko su galutiniu variantu. Taigi, klausimo svarstymas tarp ES institucijų atitiko teorinį modelį, kuris numatė didžiausią Parlamento įtaką derybose.**

*3 lentelė.* ES institucijų pozicijos triloguose.



Šaltinis: sudaryta autoriaus remiantis empirine medžiaga

## Išvados

Transporto sektorius yra Europos Sąjungos bendrosios rinkos dalis. Nors formaliai bendroji rinka įkurta 1957 m. Romos sutartimi, krovinio transporto sektoriuje Komisijos iniciatyva nuosekli liberalizacija pradėta tik 1993 m., prie to svarbiai prisidėjo ir ES plėtra. Sektoriaus liberalizacija vyko nuo 1993 m. iki 2013 m. 2017 m. pristatytas I Mobilumo paketas, kuris siekė pakeisti sektoriaus reguliavimą bei pristatė taisykles, kurių iki tol nebuvo.

<sup>147</sup> LR Susisiekimo ministerija. Dėl žalingų Mobilumo paketo nuostatų Lietuva kreipsis į Europos Sąjungos teisingumo teismą. 2020. Vilnius. <https://sumin.lrv.lt/lt/naujienos/del-zalingu-mobilumo-paketo-nuostatu-lietuva-kreipsis-i-europos-sajungos-teisingumo-teisma>, [žiūrėta 2023-01-30]

Akademinėje literatūroje Komisijos liberalizacijos veiksmai argumentuojami, siekiant vienodų saugumo taisyklių bei laisvos konkurencijos bendrojoje rinkoje. Transporto klausimuose, kuriuose reguliacinei politikai nepavykdavo išspręsti problemų, buvo pereita nuo reguliavimo harmonizavimo prie abipusio pripažinimo, kas irgi skatino sektoriaus liberalizaciją. Tuo tarpu akademinėje literatūroje pabrėžiama, kad valstybės-narės siekia nacionalinės protekcionistinės politikos bei socialinių garantijų savo įmonių darbuotojams, kas prieštarauja Komisijos liberalizacijos tikslams.

Ši priešprieša, kuri ir yra darbo problema, tik iš dalies pasitvirtino tyrinėjant ES Mobilumo paketo priėmimo aplinkybes. Komisija pristatė Mobilumo paketą reaguodama į vakarinių šalių nepasitenkinimą buvusia situacija transporto rinkoje. Pradinės Komisijos preferencijos buvo sumažinti administracinę naštą verslams, užtikrinti vienodas socialines taisykles visiems rinkos dalyviams ir užtikrinti jų laikymąsi, siekiant užkirsti kelią nacionalinėms reglamentų interpretacijoms.

Tuo tarpu Parlamentas dar prieš Mobilumo paketo pristatymą buvo išreiškęs poziciją, kad nepritars tolimesnei krovininio transporto sektoriaus liberalizacijai. Esminės Parlamento preferencijos buvo vairuotojų darbo ir socialinių sąlygų gerinimas, užtikrinant vienodą atlygį skirtingų šalių vairuotojams už darbą toje pačioje šalyje.

Svarstant paketą šalys-narės pasiskirstė į tris grupes. Dar prieš svarstymo pradžią susiformavo stipri vakarinių ES šalių koalicija, kuri pasisakė už pokyčius transporto sektoriuje, siekiant užtikrinti socialinę vairuotojų gerovę ir siekė vienodų atlyginimo taisyklių visoje ES. Panašius tikslus buvo išsikėlus ir Komisija. Antroji grupė, kurioje buvo periferinės rytinės narės, susidarė kaip priešprieša pirmajai. Ji griežčiausiai prieštaravo pasiūlymams dėl vienodo atlygio vairuotojams bei kitų siūlomų pakeitimų. Trečioji grupė, daugiausiai sudaryta iš centrinių valstybių-narių, susiformavo tik derybų pabaigoje ir, dėl išsikovoto kompromiso, sutiko su pirmosios koalicijos pozicija.

Iš atliktos empirinės analizės galima teigti, kad Komisija iš dalies atsižvelgė į pirmos valstybių-narių koalicijos poziciją rengdama savo pasiūlymą. Tačiau pasiūlymas turėjo ir detalių, atspindėjusių Komisijos preferencijas. Tuo tarpu Parlamento pozicija nuo pat pradžių buvo panaši kaip vakarinių valstybių-narių koalicijos. Balsuojant Parlamente, įtakos turėjo ir nacionalinės europarlamentarų preferencijos. Parlamento priimta pozicija pirmajame skaityme buvo panaši į Tarybos. Svarstant klausimą Taryboje, vakarinės valstybės-narės, surinkusios reikiamą balsų kiekį, atmetė pasiūlytą Komisijos versiją ir dar labiau sugriežtino paketo reguliacinius pasiūlymus, todėl priimta bendra Tarybos pozicija atitiko jų interesus. Triliguose tarp ES institucijų, Komisija užėmė mediatoriaus vaidmenį, o lyginant su Taryba, Parlamentas turėjo didesnę derybinę galią. Todėl triliguose sutartas kompromisinis Mobilumo paketo variantas labiausiai atspindėjo Parlamento poziciją. **Taigi,**

**daugiausiai įtakos galutiniam paketo turiniui turėjo vakarinių valstybių-narių koalicija bei Parlamentas. Empirinė analizė su keliais neatitikimais patvirtino išsikelto teorinį modelį, skirtą analizuoti reguliacinio teisės akto svarstymą ES.**

Šio magistrinio darbo atlikta empirinė analizė tiek patvirtina, tiek ir paneigia literatūroje iškeltas hipotezes apie ES reguliacinę bei transporto politiką. Akademinėje literatūroje teigiama, kad Komisijos interesas yra vienodų sąlygų bendrojoje rinkoje įtvirtinimas bei transporto paslaugų liberalizavimas. Tačiau šiuo atveju, esant dideliame politiniam spaudimui, patvirtintas Héritier iškeltas teiginys, jog Komisija yra linkusi priimti didesniu reguliavimu pasižyminčių šalių pasiūlymus, jei jie atitinka bendrinius jos interesus. Mobilumo paketo atveju, toks tikslas buvo socialinių sąlygų gerinimas darbuotojams. Tačiau šiuo tikslu valstybių-narių buvo pasinaudota, siekiant įvesti papildomą reguliavimą transporto sektoriuje.

Kita vertus, atlikta analizė prieštarauja pirmojo iniciatoriaus strategijos hipotezei, jog šalies „iniciatorės“ galimybės perkelti savo pasiūlymą į europinę darbotvarkę mažėja, jei kyla politinis pasipriešinimas. ES Mobilumo paketo atveju, Komisija ne tik pateikė pasiūlymą, atitinkantį pritariančių šalių interesams, bet ir šios šalys sėkmingai dar labiau sugriežtino pasiūlymus Taryboje, nepaisant kitos šalių koalicijos protestų. Taip pat tyrimas parodė, kad europarlamentarai galimai balsuoja pagal nacionalines preferencijas, t.y. priešingai nei teigia vyraujanti pozicija akademinėje literatūroje. Taip pat buvo patvirtintos akademinės literatūros hipotezės dėl didesnės Parlamento bei Tarybos įtakos triloguose, bei kad Komisija užima derybų tarpininko vaidmenį, nes didesnis jos interesas yra susitarimo pasiekimas.

Taip pat buvo patvirtinta daugialypio valdymo teorijos tezė dėl interesų grupių dalyvavimo politiniame gyvenime svarbos. Mobilumo paketo atveju, nacionalinės interesų grupės nulėmė ES valstybių-narių pozicijas. Dėl stiprios nacionalinių interesų grupių politinės kampanijos buvo suformuota vakarinių valstybių pozicija, kuri turėjo didelės įtakos galutiniam paketo variantui. Tuo tarpu europinės interesų grupių asociacijos galėjo turėti įtakos ir balsuojant Parlamento nariams. Nors šiuo metu dar laukiama ES Teisingumo Teismo sprendimo, valstybių kreipimasis į jį dėl Mobilumo paketo nuostatų taip pat patvirtina literatūros teiginius, kad Teismas turi reikšmingą vaidmenį ES bendrosios rinkos integracijoje bei liberalizacijoje.

**Galiausiai, ES Mobilumo priėmimo paketo analizės išvados koreliuoja su akademinės literatūros teiginiais, kad po 2004 m. ES plėtros į rytus, vakarinės ES valstybės-narės naudojami griežtesni reguliavimo standartų (pvz. socialinių standartų dėl darbo užmokesčio taisyklių) nustatymu, siekiant apsaugoti savo rinkas nuo konkurencijos iš rytinių valstybių-narių įmonių.**

Siekiant bendresnių ir generalizuojamų išvadų apie ES bendrosios rinkos reguliavimą, reikėtų daugiau tyrimų, kaip nacionaliniai valstybių-narių interesai daro įtaką ES reguliavimui. Ypač kodėl Komisija teikia pasiūlymus, prieštaraujančius rinkos liberalizacijai, ir kodėl Parlamentas balsuoja pagal nacionalinius interesus, siekiant riboti laisvąją rinką. Taip pat, kodėl būtent paslaugų teikimo srityse po ES plėtros kilo daugiau tokio pobūdžio konfliktų bendrojoje rinkoje.



## Šaltinių sąrašas

1. Baczyńska, Gabriela. EU states fail to agree reform of labour rules sought by France's Macron. Reuters. 2017. <https://www.reuters.com/article/eu-workers-idUKL8N1MY2P9>, [žiūrėta 2023-02-25]
2. Bailer, Stefanie. "An agent dependent on the EU member states? The determinants of the European Commission's legislative success in the European Union." *Journal of European Integration* 36.1 (2014).
3. Barbière, Cécile. „France concerned over ‘cabotage’ abuses“. *Euractiv*. 2014. <https://www.euractiv.com/section/competition/news/france-concerned-over-cabotage-abuses/>, [žiūrėta 2023-01-29]
4. Barbière, Cécile. „Western member states demand action on low-cost truck drivers“. *Euractiv*. 2017. <https://www.euractiv.com/section/transport/news/western-member-states-demand-action-on-low-cost-truck-drivers/>, [žiūrėta 2023-01-29]
5. Bauer, Matthias. Discrimination, exclusion and environmental harm: Why EU lawmakers need to ban freight transport restrictions to save the Single Market. No. 3/2020. *ECIPE Policy Brief*, (2020).
6. Binderkrantz, Anne Skorkjær ir Anne Rasmussen. "Comparing the domestic and the EU lobbying context: perceived agenda-setting influence in the multi-level system of the European Union." *Journal of European Public Policy* 22.4 (2015).
7. Borkowski, Przemysław ir Monika Bąk. "Short and long-term consequences of further regulation of the European Union Road Haulage Market." *Journal of Management and Financial Sciences* 33 (2018).
8. Börzel, Tanja A. "Member state responses to Europeanization." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 40.2 (2002).
9. Botyrius, Vincentas. *Interesų grupių įtaka Europos Sąjungos sprendimų priėmimui: ES Vandens strategijos atvejis*. Bakalaurinis darbas. Vilniaus Universitetas. 2021.
10. BusinessEurope. Exemption of international transport operations from posting rules. 2018. <https://www.besbusiness.eu/publications/exemption-international-transport-operations-posting-rules-letter-markus-j-beyrer>, [žiūrėta 2023-04-28]
11. Costello, Rory ir Robert Thomson. "The distribution of power among EU institutions: who wins under codecision and why?." *Journal of European Public Policy* 20.7 (2013).
12. Council of the European Union: Mobility Package I. General approach. 2018. Brussels. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST\\_15084\\_2018\\_INIT&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_15084_2018_INIT&from=EN), [žiūrėta 2023-03-15]
13. Council of the European Union: Mobility Package I. Statements. 2018. Brussels. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST\\_15084\\_2018\\_ADD\\_1&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_15084_2018_ADD_1&from=EN), [žiūrėta 2023-03-15]

14. Council of the European Union: Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality. 2017. Brussels. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3AST\\_11446\\_2017\\_INIT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3AST_11446_2017_INIT), [žiūrėta 2023-03-20]
15. Council of the European Union: Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality. 2017. Brussels. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST\\_12600\\_2017\\_INIT&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_12600_2017_INIT&from=EN), [žiūrėta 2023-03-20]
16. Council of the European Union: Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality. 2017. Brussels. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3AST\\_11638\\_2017\\_INIT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=consil%3AST_11638_2017_INIT), [žiūrėta 2023-03-20]
17. Council of the European Union: Progress report. 2017. Brussels. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14841-2017-INIT/en/pdf>, [žiūrėta 2023-03-15]
18. Council of the European Union: Progress report. 2017. Brussels. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9259-2018-INIT/en/pdf>, [žiūrėta 2023-03-15]
19. Council of the European Union: Voting results. Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EC) No 1071/2009, (EC) No 1072/2009 and (EU) No 1024/2012 with a view to adapting them to developments in the road transport sector. 2020. Brussels. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST\\_7234\\_2020\\_INIT&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_7234_2020_INIT&from=EN), [žiūrėta 2023-03-23]
20. Crespy, Amandine ir Georg Menz. "Commission entrepreneurship and the debasing of social Europe before and after the Eurocrisis." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 53.4 (2015).
21. Dür, Andreas, "Measuring interest group influence in the EU: A note on methodology." *European Union Politics*, 9.4, (2008).
22. Dür, Andreas ir Gemma Mateo. "Who lobbies the European Union? National interest groups in a multilevel polity." *Journal of European public policy* 19.7 (2012).
23. EC backs down on road haulage cabotage liberalisation plans. *The Load Star*. 2013. <https://theloadstar.com/ec-backs-down-on-road-haulage-cabotage-liberalisation-plans/>, [žiūrėta 2022-12-29]
24. European Commission: Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009 with a view to adapting them to developments in the sector. 2017. Brussels. [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2017\)194&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2017)194&lang=en), [žiūrėta 2023-02-10]
25. European Commission: Communication Europe On The Move. An agenda for a socially fair transition towards clean, competitive and connected mobility for all. 2017. Brussels. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0283&from=EN>, [žiūrėta 2023-01-30]
26. European Commission: Communication From The Commission To The European Parliament. 2020. Brussels.

- [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs\\_autres\\_institutions/commission\\_europeenne/com/2020/0151/COM\\_COM\(2020\)0151\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2020/0151/COM_COM(2020)0151_EN.pdf), [žiūrēta 2023-04-25]
27. European Commission: Ex-post evaluation of Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009. 2015. Brussels. [http://publications.europa.eu/resource/ellar/99881a2b-b2e4-11e6-9e3c-01aa75ed71a1.0001.01/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/ellar/99881a2b-b2e4-11e6-9e3c-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1), [žiūrēta 2022-12-20]
  28. European Commission: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1071/2009 and Regulation (EC) No 1072/2009 with a view to adapting them to developments in the sector. 2017. Brussels. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0281&from=EN>, [žiūrēta 2022-12-20]
  29. European Commission: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 561/2006 as regards on minimum requirements on maximum daily and weekly driving times, minimum breaks and daily and weekly rest periods and Regulation (EU) 165/2014 as regards positioning by means of tachographs. 2017. Brussels. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0277&qid=1676922460946&from=EN>, [žiūrēta 2023-01-10]
  30. European Commission: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Directive 2006/22/EC as regards enforcement requirements and laying down specific rules with respect to Directive 96/71/EC and Directive 2014/67/EU for posting drivers in the road transport sector. 2017. Brussels. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017PC0278&qid=1676922791012&from=EN>, [žiūrēta 2023-01-10]
  31. European Commission: Single Market Act. 2022. Brussels. [https://ec.europa.eu/growth/single-market/single-market-act\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/single-market-act_en), [žiūrēta 2022-12-05]
  32. European Conservatives and Reformists. ECR MEPs have criticised the new EU rules in the transport sector as being harmful and double-dealing. 2020. <https://ecrgroup.eu/article/the-eu-mobility-package-rules-are-harmful-and-represent-double-dealing>, [žiūrēta 2023-04-21]
  33. European Parliament. Common transport policy: Overview. Brussels. 2022. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/123/common-transport-policy-overview>, [žiūrēta 2022-11-25]
  34. European Parliament: Development and implementation of EU road cabotage. 2013. Brussels. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495854/IPOL-TRAN\\_ET%282013%29495854\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495854/IPOL-TRAN_ET%282013%29495854_EN.pdf), [žiūrēta 2022-12-15]
  35. European Parliament: Legislative resolution of 4 April 2019 on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) 1071/2009 and Regulation (EC) 1072/2009 with a view to adapting them to developments in the sector. 2019. Brussels. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=EP%3AP8\\_TA%282019%290341](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=EP%3AP8_TA%282019%290341), [žiūrēta 2023-03-30]
  36. European Parliament: Legislative Train Schedule. Minimum requirements on driving times, breaks and rest periods - Tachographs. 2023. Brussels. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/package-eu-mobility-package/file-minimum-requirements-on-driving-times-breaks-and-rest-periods-tachographs>, [žiūrēta 2023-03-19]

37. European Parliament: Legislative Train Schedule. Occupation of road transport operator and international haulage market. 2023. Brussels. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/package-eu-mobility-package/file-jd-occupation-of-road-transport-operator-and-international-haulage-market>, [žiūrėta 2023-03-19]
38. European Parliament: Legislative Train Schedule. Road transport: enforcement requirements and specific rules for posting drivers. 2023. Brussels. <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/package-eu-mobility-package/file-road-transport-enforcement-requirements-and-specific-rules-for-posting-drivers>, [žiūrėta 2023-03-19]
39. European Parliament: Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2006/22/EC as regards enforcement requirements and laying down specific rules with respect to Directive 96/71/EC and Directive 2014/67/EU for posting drivers in the road transport sector. 2018. Brussels. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=EP%3AP8\\_A%282018%290206](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=EP%3AP8_A%282018%290206), [žiūrėta 2023-04-10]
40. European Parliament: Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) 1071/2009 and Regulation (EC) 1072/2009 with a view to adapting them to developments in the sector. 2018. Brussels. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=EP%3AP8\\_A%282018%290204](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=EP%3AP8_A%282018%290204), [žiūrėta 2023-04-10]
41. European Parliamentary Research Service: EU Legislation in Progress. 2020. Brussels. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614674/EPRS\\_BRI\(2018\)614674\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614674/EPRS_BRI(2018)614674_EN.pdf), [žiūrėta 2023-03-23]
42. European Transport Workers' Federation. „Stop social dumping and unfair competition! Protect the safety of all road users!“ 2017. <https://www.etf-europe.org/stop-social-dumping-and-unfair-competition-protect-the-safety-of-all-road-users/>, [žiūrėta 2023-02-28]
43. European Transport Workers' Federation. ETF welcomes MEPs' green light for Mobility Package. 2020. <https://www.etf-europe.org/etf-welcomes-meps-green-light-for-mobility-package/>, [žiūrėta 2023-04-25]
44. European Transport Workers' Federation. Vienna Declaration for a fair Mobility Package. 2018. <https://www.etf-europe.org/resource/vienna-declaration-for-a-fair-mobility-package-oct-2018/>, [žiūrėta 2023-04-28]
45. European Union: Directive of the European Parliament and of the Council Laying Down Specific Rules With Respect To Directive 96/71/EC And Directive 2014/67/EU For Posting Drivers In The Road Transport Sector And Amending Directive 2006/22/EC As Regards Enforcement Requirements And Regulation (EU) No 1024/2012. 2020. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:PE\\_24\\_2020\\_INIT&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:PE_24_2020_INIT&from=EN), [žiūrėta 2023-03-23]
46. European Union: Regulation (EU) 2020/1055 Of The European Parliament and of the Council of 15 July 2020 amending Regulations (EC) No 1071/2009, (EC) No 1072/2009 and (EU) No 1024/2012 with a view to adapting them to developments in the road transport sector. 2020. Brussels. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R1055&from=EN>, [žiūrėta 2023-03-23]
47. Europos Parlamentas: Europos Parlamentas patvirtino kompromisinį mobilumo paketą. 2020. Briuselis. <https://www.europarl.europa.eu/news/lt/press-room/20200706IPR82714/europos-parlamentas-patvirtino-kompromisini-mobilumo-paketa>, [žiūrėta 2023-01-05]

48. French trucks block borders over east Europe competition. *France24*. 2017. <https://www.france24.com/en/20171121-french-trucks-block-borders-over-east-europe-competition>, [žiūrėta 2023-03-25]
49. George Tsebelis. 'The power of the European Parliament as a conditional agenda setter', *American Political Science Review*, 88, 1 (1994).
50. Gössling, Stefan ir Scott Cohen. "Why sustainable transport policies will fail: EU climate policy in the light of transport taboos." *Journal of Transport Geography* 39 (2014).
51. Haag, Maximilian. "Bargaining power in informal trilogues: Intra-institutional preference cohesion and inter-institutional bargaining success." *European Union Politics* 23.2 (2022).
52. Häge, Frank M. ir Michael Kaeding. "Reconsidering the European Parliament's legislative influence: Formal vs. informal procedures." *European Integration* 29.3 (2007).
53. Haverland, Markus ir Duncan Liefferink. "Member State interest articulation in the Commission phase. Institutional pre-conditions for influencing 'Brussels'." *Journal of European Public Policy* 19.2 (2012).
54. Héritier, Adrienne. "Market-making policy in Europe: its impact on member state policies. The case of road haulage in Britain, the Netherlands, Germany and Italy." *Journal of European Public Policy* 4.4 (1997).
55. Héritier, Adrienne. "The accommodation of diversity in European policy-making and its outcomes: Regulatory policy as a patchwork." *Journal of European Public Policy* 3.2 (1996).
56. Hix, Simon ir Abdul Noury. "After enlargement: Voting patterns in the sixth European Parliament." *Legislative Studies Quarterly* 34.2 (2009).
57. Hix, Simon. "Dimensions and alignments in European Union politics: Cognitive constraints and partisan responses." *European Journal of Political Research* 35.1 (1999).
58. Höpner, Martin ir Susanne K. Schmidt. "Can we make the European fundamental freedoms less constraining? A literature review." *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 22 (2020).
59. International Road Transport Union. IRU positions on European Commission Mobility Package. 2017. <https://www.iru.org/system/files/MFS%20Road%20initiatives%20EU%20proposals-3.pdf>, [žiūrėta 2023-04-28]
60. Jensen, Mads Dagnis ir Peter Nedergaard. "From 'Frankenstein' to 'toothless vampire'? Explaining the watering down of the services directive." *Journal of European Public Policy* 19.6 (2012).
61. Joerges, Christian ir Florian Rödl. "Informal politics, formalised law and the 'social deficit' of European integration: Reflections after the judgments of the ECJ in Viking and Laval." *European Law Journal* 15.1 (2009).
62. Jupille J., Caporaso J. A., Checkel J. T., Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism and the Study of the European Union, *Comparative Political Studies* Vol. 36 No. ½, (2003).
63. Kaeding, Michael. "Lost in translation or full steam ahead: the transposition of EU transport directives across member states." *European Union Politics* 9.1 (2008).



64. Kerwer, Dieter ir Michael Teutsch. "Elusive Europeanization: liberalizing road haulage in the European Union." *Journal of European Public Policy* 8.1 (2001).
65. Knill, Christoph ir Dirk Lehmkuhl. "The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms." *European Journal of Political Research* 41.2 (2002).
66. Kreppel, Amie, and Buket Oztas. "Leading the band or just playing the tune? Reassessing the agenda-setting powers of the European Commission." *Comparative Political Studies* 50.8 (2017).
67. Krings, Torben. "A race to the bottom? Trade unions, EU enlargement and the free movement of labour." *European Journal of Industrial Relations* 15.1 (2009).
68. Liefferink, Duncan ir Mikael Skou Andersen. "Strategies of the 'green' member states in EU environmental policy-making." *Journal of European Public Policy* 5.2 (1998).
69. Liesbet Hooghe ir Gary Marks, *Multi-Level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield Publishers, 2001.
70. Lindberg, Björn, Anne Rasmussen ir Andreas Warntjen. "Party politics as usual? The role of political parties in EU legislative decision-making." *Journal of European Public Policy* 15.8 (2008).
71. Lowi, Theodore J. "American business, public policy, case-studies, and political theory." *World politics* 16.4 (1964).
72. LR Susisiekimo ministerija. Dėl žalingų Mobilumo paketo nuostatų Lietuva kreipsis į Europos Sąjungos teisingumo teismą. 2020. Vilnius. <https://sumin.lrv.lt/lt/naujienos/del-zalingu-mobilumo-paketo-nuostatu-lietuva-kreipsis-i-europos-sajungos-teisingumo-teisma>, [žiūrėta 2022-12-20]
73. LR Susisiekimo ministerija. Lietuva kreipiasi į ES Teisingumo Teismą, siekdama užtikrinti geresnes vairuotojų ir vežėjų teises. 2020. Vilnius. <https://tm.lrv.lt/lt/naujienos/lietuva-kreipiasi-i-es-teisingumo-teisma-siekdama-uztikrinti-geresnes-vairuotoju-ir-vezeju-teises>, [žiūrėta 2022-12-20]
74. Majone, Giandomenico. "The rise of the regulatory state in Europe." *West European Politics* 17.3 (1994).
75. Mobility package. *Eurofound*. 2020. <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/mobility-package>, [žiūrėta 2023-04-25]
76. Nicolaidis, Kalypso ir Susanne K. Schmidt. "Mutual recognition 'on trial': The long road to services liberalization." *Journal of European Public Policy* 14.5 (2007).
77. Nordic Labour Journal. Swedish Transport Union: minimum wage could stop social dumping. 2015. <http://www.nordiclbourjournal.org/i-fokus/in-focus-2015/minimum-wage-for-the-nordic-region/article.2015-02-04.2084819006>, [žiūrėta 2023-03-25]
78. Panke, Diana. "Lobbying institutional key players: How states seek to influence the European Commission, the Council Presidency and the European Parliament." *Journal of Common Market Studies* 50.1 (2012).

79. Parrillo, Roberto. „ETF fight against liberalisation in road transport must go on“. *ETF*. 2013. <https://www.etf-europe.org/roberto-parrillo-president-of-the-etf-road-transport-section-says-etf-fight-against-liberalisation-in-road-transport-must-go-on/>, [žiūrėta 2023-01-10]
80. Piotrowska-Pełka, Dorota. France will not accept the current version of the Mobility Package. It favors carriers from Eastern Europe. *Trans info*. 2018. <https://trans.info/france-will-not-accept-current-version-mobility-package-favors-carriers-east-91771>, [žiūrėta 2023-05-01]
81. Pollack, Mark A. "Rational choice and EU politics." *Handbook of European Union Politics* (2007).
82. Ponti, Marco, Andrea Boitani ir Francesco Ramella. "The European transport policy: Its main issues." *Case Studies on Transport Policy* 1.1-2 (2013).
83. Radaelli, Claudio M. "The Europeanization of public policy." *The politics of Europeanization* 320 (2003).
84. Rainer Eising, "Multilevel governance and business interests in the European Union." *Governance*, 17.2, 2004.
85. Rasmussen, Anne. "The Role of the European Commission in Co-Decision-A Strategic Facilitator Operating in a Situation of Structural Disadvantage." *European Integration online Papers (EIoP)* 7.10 (2003).
86. Rauh, Christian. "EU politicization and policy initiatives of the European Commission: The case of consumer policy." *Journal of European Public Policy* 26.3 (2019).
87. Renew Europe. ALDE Members support clearer rules for Transport legislation in regards to social and market pillar. 2019. <https://reneweurope.medium.com/alde-members-support-clearer-rules-for-transport-legislation-in-regards-to-social-and-market-pillar-a2123c8c365c>, [žiūrėta 2023-04-21]
88. Schmidt, Christian, ed. *Game theory and economic analysis: A quiet revolution in economics*. Vol. 1. Routledge, 2002.
89. Schuster, Romana ir Alina Turlea. "Road Transport within the EU-How Will Drivers' Per Diems Be Taxed after the Implementation of Mobility Package I?." *Tax Mag.* (2021).
90. Schwanen, Tim, David Banister ir Jillian Anable. "Scientific research about climate change mitigation in transport: A critical review." *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 45.10 (2011).
91. Selin, Henrik. "Coalition politics and chemicals management in a regulatory ambitious Europe." *Global Environmental Politics* 7.3 (2007).
92. Socialists & Democrats. S&Ds: The Mobility Package is finally reality. It sets a more humane, fair and safe transport sector. 2020. <https://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/sds-mobility-package-finally-reality-it-sets-more-humane-fair-and-safe-transport-sector>, [žiūrėta 2023-04-21]
93. Sweet, Alec Stone ir Wayne Sandholtz. "European integration and supranational governance." *Journal of European public policy* 4.3 (1997).
94. Troitino, David Ramiro. "Transport Policy in the European Union." *MEST Journal* (2015).

95. Ulriksen, Marianne S. ir Nina Dadalauri. "Single case studies and theory-testing: the knots and dots of the process-tracing method." *International Journal of Social Research Methodology* 19.2 (2016).
96. Union Européenne Des Transporteurs Routiers. EU Mobility Package Access to Market and Profession UETR Position. 2017. <https://uetr.eu/wp-content/uploads/UETR-position-on-Access-to-Market-and-Profession-Proposal.pdf>, [žiūrėta 2023-04-28]
97. Zsófia, Pölös. 7 Eastern European countries against the Mobility Package. „Leave the Mobility Package 1 to the next EP”. *Trans Info*. 2019. <https://trans.info/7-eastern-european-countries-against-the-mobility-package-leave-the-mobility-package-1-to-the-next-ep-125859>, [žiūrėta 2023-04-29]
98. Zsófia, Pölös. French, German and Nordic haulage associations: “Eastern European trucks only return home once or twice a year”. *Trans Info*. 2021. <https://trans.info/eastern-european-trucks-only-return-home-once-or-twice-a-year-claim-french-german-and-nordic-haulage-associations-224469> [žiūrėta 2023-04-20]

## Priedai

### **1 Priedas. ES Mobilumo paketo laiko juosta**

- 2017 m. gegužės 31 d. Europos Komisija pristatė I Mobilumo paketo siūlymą ir pateikė jį svarstymui Europos Parlamentui ir Europos Sąjungos Tarybai.
- 2017 m. sausio 18 d. Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas pateikė savo nuomonę.
- 2018 m. vasario 1 d. Europos regionų komitetas pateikė savo nuomonę.
- 2018 m. gruodžio 3 d. Taryba priėmė preliminarią poziciją.
- 2019 balandžio 4 d. Europos Parlamentas priėmė poziciją pirmojo svarstymo metu.
- 2019 m. rugsėjo 24 d. Europos Parlamento Transporto komitetas pritarė dialogui su Europos Komisija ir Taryba dėl I Mobilumo paketo.
- 2019 m. spalio-gruodžio mėn. vyko tarpinstitucinės derybos tarp Komisijos, Tarybos (pirmininkaujant Suomijai) ir Parlamento siekiant surasti sutarimą.
- 2019 m. gruodžio 11 d. Po keturių trišalių dialogų raundų, Parlamento derybų grupė pasiekė preliminarų susitarimą su Taryba, kurį 2019 m. gruodžio 20 d. patvirtino COREPER.
- 2020 m. sausio 21 d. politinį susitarimą patvirtino Europos Parlamento Transporto ir turizmo komitetas (TRAN), o Taryba jį patvirtino 2020 m. vasario 20 d.
- 2020 m. balandžio 7 d. Europos Sąjungos Taryba priėmė poziciją pirmojo svarstymo metu
- 2020 m. liepos 9 d. Europos Parlamentas patvirtino Tarybos poziciją pirmajame svarstyme be pakeitimų.
- 2020 m. liepos 15 d. oficialiai priimamas I Mobilumo paketas.
- 2020 m. spalio 28 d. Lietuva (kartu su 8-iomis ES narėmis) kreipėsi į Europos Sąjungos teisingumo teismą dėl I Mobilumo paketo.

### **2 Priedas. LR Susisiekimo ministerijos atstovas, interviu su autoriumi, 2023 kovo 3 d.**

1. **Kokios priežastys lėmė I Mobilumo paketo atsiradimą? Kas ir kada inicijavo šiuos pakeitimus?**



Kelios priežatys – rinkos veiksnys įtakojo. Taip pat buvo pasenę teisės aktai, pvz. klausimai dėl komandiravimo taisyklių transporto sektoriui, kurie neatitiko rinkos tikrovės. Po to buvo formaliai Komisijos atliktas poveikio vertinimas praėjusių reglamentų. Siekiant efektyviai reguliuoti rinką ir svarbus socialinis vairuotojų aspektas.

Rinkos prasme pats aktualiausias buvo rinkos reguliavimo direktyva, kur nustatomi įsikūrimo kriterijai, dėl vilkiko gražinimo kas 8 savaites. Ir dėl kurio buvo kreiptasi į teismą.

**2. Ar Komisijai rengiant I Mobilumo paketo pasiūlymą buvo konsultuojamasi su šalimis narėmis? Kaip buvo atsižvelgta į šalių pozicijas rengiant Komisijos pasiūlymą?**

**3. Ar Komisijai ruošiant pasiūlymą buvo konsultacijos su stakehodoriais? Ar į jų išreikštas pastabas buvo atsižvelgta?**

Komisija pati viena neparengia teisės akto. Ji gauna signalus iš suinteresuotų šalių kaip būtų galima keisti reguliavimą. Mobilumo paketo atveju buvo įtakingos lobistų asociacijos, vairuotojų profsajungos – dėl darbuotojų gerovės sąlygų. Rinkos klausimais aktyvios buvo kitų šalių vežėjų asociacijos, kurios buvo nepatenkintos lenkų, rumunų spaudimų ir pažeidimais. Dėl ko jos pradėjo sakyti, kad reikia suvienodinti rinkos taisykles.

Sunku pasakyti ar valstybės ar interesų grupės buvo įtakingesnės. Bet interesų grupės naudojo tuos pačius socialinio klausimo argumentus kaip ir šalys-narės, kodėl reikia pokyčių. Socialinis aspektas buvo labai svarbus Komisijai, dėl kurio tie argumentai buvo paveikūs.

**4. Kokios šalys-narės labiausiai pritarė šiems pokyčiams svarstant klausimą Europos Taryboje?**

Derybų pradžioje buvo ryškios dvi stovyklos, o galų gale susidarė trys grupės. Kelių aljanso šalys – vokiečiai, austrai, prancūzai, danai, švedai pasisakė už mobilumo paketą ir pageidavo dar griežtesnių taisyklių. Vidurinioji linija pabaigoje susiformavo – suomia, čekai, slovakai. Jie siekė surasti kompromisą. Vidurinieji atsirado dėl savo pervežimų specifikos ir turėjo savo gaminamus krovinius. Kai kurios šalys palaikė socialinį aspektą, bet mate problemų dėl konkurencijos taisyklių. Ir paskutinė grupė, prieštaravusi pasiūlymams – lenkai, bulgarai, rumunai, lietuviai, latviai.

**5. Svarstant I Mobilumo paketą Taryboje, kuo skyrėsi Vakarų ir Rytų šalių pasiūlymai? Į kuriuos buvo labiau atsižvelgta?**

**6. Kaip Lietuva bandė ginti savo interesus?**

Lietuva su savo grupe buvo nubalsuotos. Vidurinioji grupė pirma balsavusi prieš, pradėjo ieškoti sau naudingų kompromisų dėl savo specifikos. Ir galiausiai jie sutiko su kompromisiniu variantu. Rytinių šalių grupei nepavyko surasti jų tenkinančio kompromisinio varianto, buvo tiesiog perbalsuotos. Įprastai priimti bendrą požiūrį Taryboje neskaičiuojama balsų dauguma. Tik gale priimant bendrą požiūrį buvo pradėta žiūrėti kiek reikia balsų siekiant užblokuoti.

**7. Kaip vyko trilogai? Kurios institucijos – Komisijos, Tarybos ar Parlamento interesus buvo labiausiai atsižvelgta? Kaip keitėsi pasiūlymai vykstant deryboms?**

**8. Triloguose, ar pirmininkaujanti Tarybai šalis narė bandė atsižvelgti į prieštaraujančių šalių interesus?**

Komisija triloguose daugiausiai stebėjo procesą. Jiems svarbiausias rezultatas, kad būtų susitarta. Svarbiausias žaidėjas buvo Parlamentas, su savo pranešėju. Triloguose įvyko klausimų mainai, tačiau Parlamentas tvirtai laikėsi savo pozicijos, kadangi turi atstovėti savo demokratinį mandate socialiniais klausimais. Tarybai priklauso, kas pirmininkauja. Tai gali turėti įtakos Tarybos pozicijoms darybose su parlamentu. Bet turi jausti ir valstybių-narių pozicijas. Dalis buvo atiduota parlamentui – pvz. Vilkiko gražinimą. Bet tam tikras nuostatas gavo ir Taryba.

**9. Kaip, jūsų vertinimu, Mobilumo paketas paveikė konkurencingumą ir integraciją ES bendrojoje rinkoje?**

Tam tikri rinkos apribojimai buvo daromi siekiant pagerinti socialines sąlygas. Tačiau tie apribojimai nebuvo tiesiogiai susiję. Pvz. vilkikas turės grįžti ne į namus, o į „išsikūrimo centrą“, kas nebuvo tiksliai apibrėžta. Taip pat liko galimų spragų ir dėl komandiravimo taisyklių. Vienokios dabar bus taikomos čekų vežėjams, kitokios – lietuvių. Sudėliota taip, kad kiek galima atlaisvinti konkurenciją vakarų vežėjams. Dirbtinai buvo bandoma sureguliuoti taisykles. Ir dabar sukurta situacija, kad kiekviena šalis taisykles įgyvendina pagal save skirtingai. Paketas, koks buvo priimtas, visiškai apsivertė nuo pirminio pasiūlymo. Paketas buvo daromas prisidengiant socialinio klausimo sprendimu.

### **3 Priedas. LR Susisiekimo ministerijos atstovas, interviu su autoriumi, 2023 balandžio 4 d.**

#### **1. Kokios priežastys lėmė I Mobilumo paketo atsiradimą? Kas ir kada inicijavo šiuos pakeitimus?**

Mobilumo paketas buvo sugalvotas Prancūzijos. Nors formaliai valstybės-narės negali siūlyti teisėkūros projektų, paketas buvo pristatytas dėl Prancūzijos politinės įtakos Komisijai. 2013 m. tuometinis transporto Komisaras estas buvo pristatęs planus visiškai liberalizuoti krovinio transporto sektorių, tačiau tokį siūlymą blokavo Prancūzija ir Lenkija. Prancūzija nuo to laiko ruošėsi naujų sektoriaus taisyklių peržiūrai. Ji labiausiai argumentavo geresnių vairuotojų socialinių garantijų siekį.

#### **2. Ar Komisijai rengiant I Mobilumo paketo pasiūlymą buvo konsultuojamasi su šalimis narėmis? Kaip buvo atsižvelgta į šalių pozicijas rengiant Komisijos pasiūlymą?**

#### **3. Ar Komisijai ruošiant pasiūlymą buvo konsultacijos su *stakeholders*? Ar į jų išreikštas pastabas buvo atsižvelgta?**

Mobilumo paketo atveju konsultacijos buvo simbolinės. Toks Komisijos parengtas siūlymas buvo parengtas pagal politinį vadovybės siekį. Komisijos tikslai ir planai priklauso nuo politinės vadovybės, šiuo atveju vicepirmininko F. Timmermanso. DG MOVE vykdė Timmermanso politines užduotis.

#### **4. Kokios šalys-narės labiausiai pritarė šiems pokyčiams svarstant klausimą Europos Taryboje?**

#### **5. Svarstant I Mobilumo paketą Taryboje, kuo skyrėsi Vakarų ir Rytų šalių pasiūlymai? Į kuriuos buvo labiau atsižvelgta?**

#### **6. Kaip Lietuva bandė ginti savo interesus?**

Įprastai svarstant klausimus Taryboje dažniausiai šalių pozicijos nebūna iškarto apibrėžtos. Mobilumo paketo atveju, tik pradėjus svarstyti klausimą iš karto susiformavo dvi pusės. Pirma – vakarinių valstybių – už paketo siūlymus, kita – rytinių valstybių – griežtai prieš siūlymus. Užsitęsęs šio klausimo svarstymui, palaiapsniui išryškėjo ir trečia grupė – Čekija, Slovakija, Vengrija, kurios dėl geografinių ir ekonomikos produkcijos specifikos priešasčių galėjo sutikti su kompromisu.

Šioms šalims buvo pasiūlytas kompromisas – vairuotojų komandiravimo taisyklės negaliojant dvišalėms vežimo operacijoms. Gavusios tokį pasiūlymą, šios šalys neprieštaravo kitoms taisyklėms, kas lėmė, kad vakarinių šalių blokui užteko balsų priimti tokią Tarybos poziciją. Rytinės šalys be šių vidurinių šalių prarado blokuojančios mažumos galimybę.

Lietuvos pozicija buvo, kad toks kompromisinis variantas pažeidė socialinius Mobilumo paketo principus. Vairuotojams iš rytinių šalių, kurios vykdo ilgesnius vežimus, bus taikomos vienokos altyginimo taisyklėmis, o vairuotojams iš vidurinių šalių, pvz. Čekijos – kitokios taisyklės.

#### **7. Kaip vyko trilogai? Kurios institucijos – Komisijos, Tarybos ar Parlamento interesus buvo labiausiai atsižvelgta? Kaip keitėsi pasiūlymai vykstant deryboms?**

## **8. Trilogoose, ar pirmininkaujanti Tarybai šalis narė bandė atsižvelgti į prieštaraujančių šalių interesus?**

Tarybai per galines diskusijas pirmininkavo Rumunija, ji nenorėjo, kad per jos pirmininkavimą nebūtų pasiektas susitarimas, todėl nusileido vakarinių valstybių spaudimui ir galiausiai nebeoprieštaravo paketui.

Trilogoose dominavo Parlamentas ir vakarinių valstybių grupė. Parlamente vyravo balsavimas pagal nacionalines linijas. Taip pat buvo paskleistas Rytų Europos įmonių, kaip vairuotojų išnaudotojų, įvaizdis, todėl netgi europarlamentarai iš rytinių šalių siekiant išvengti kritikos balsavo už griežtą Parlamento poziciją. Parlamentas turėjo didesnę įtaką trilogoose.

Komisijai buvo svarbiausia pasiekti susitarimą, politiškai ji buvo už tuos siūlymus. Tik rytinėms šalims pradėjus akcentuoti, kad sutartas paketo variantas riboja krovinių vežimo galimybes, Komisija išplatino pareiškimą, kad nesutinka su taisyklėmis dėl vilkikų gražinimo. Bet tai labiau buvo skirta rytinėms šalims ir neturėjo jokios įtakos.

## **9. Kaip, jūsų vertinimu, Mobilumo paketas paveikė konkurencingumą ir integraciją ES bendrojoje rinkoje?**

Dėl kabotažo, Mobilumo paketas tapo žingsniu atgal nuo liberalizacijos. 2009 m. priimtame reglamente net nebuvo žodžio kabotažo, o dabar jis griežtai smulkiai apibrėžtas.

Didžiausia problema, kad vis tiek paliktos spragos, kurios leis atsirasti nacionaliniams taisyklių įgyvendinimo būdams. Iš esmės, taisyklės, ypač dėl vairuotojų poilsio, kiekvienoje šalyje įgyvendinamos ir traktuojamos skirtingai. Tai yra rinkos fragmentacija. Su šiuo faktu jau realiai susiduria vežėjai.

Tačiau Komisijai svarbiausia buvo parodyti, kad formaliai užtikrinama vairuotojų socialinė padėtis ir pasiekta krovinių vežimo taisyklių harmonizacija visoje ES. Tačiau dabartinė reali mūsų vežėjų patirtis rodo, kad šios bendros taisyklės realiai neveikia.

### **4 Priedas. Europos Komisijos DG MOVE atstovas, interviu su autoriumi, 2023 balandžio 18 d.**

#### **1. How the Commission reacted to the laws passed by some EU countries, requiring foreign truck drivers to receive the minimum wage, according to the countries where they work?**

Germany and France were the biggest EU countries to adopt the automatic minimum wage requirement for truck drivers before the Mobility package proposal by the Commission. Commission reacted by formally launching the infringement procedure, as it viewed these laws as against the spirit of EU internal market. However, the Commission did not take further action, because the Mobility package was being prepared to address the issues. So, France and Germany kept the laws until the formal Mobility package proposal by the Commission.

#### **2. What were the reasons behind the Mobility Package?**

Commission goals were to review and simplify the transport rules. Two aspects – the social and the internal market were the most important ones, as well as greening the transport sector.

#### **3. Did the Commission consult the Council and Parliament when preparing the Package proposal?**

No, no formal consultations with the Council and Parliament took place. During the drafting of the proposals, Commission organized public consultations with stakeholders, interest groups, as well as received the contributions from the member states.

#### **4. Did the Commission agree to changes made by Council`s and Parliament`s positions?**

**5. How did the trilogues on the Mobility Package proceed? What were the Commission's objectives in the trilogues? Which institution had the bargaining success in the trilogues?**

Commission saw it as part of the process. It tried to defend the proposal principles, but it accepted the Council's and Parliament's positions. Commission has the right to withdraw the proposal if it sees that it changed dramatically and opposes the initial principles but did not exercise it.

In the trilogues, the Western member states bloc had imposed their view in the negotiation process. The package's turn to more social questions was the result of their influence. In the Parliament, it looks like the trade unions had influence on the MEPs from S&D and the Greens groups. In general, voting along the national lines was seen as well. MEPs from Western member states were more focusing on the social questions, while MEPs from the Eastern states raised the internal market questions.

**6. How do you think the Mobility Package has affected the competitiveness of the transport sector and integration in the EU single market?**

**7. How do you view the criticism of the Mobility Package by Eastern EU members that it is a move from liberalisation to more regulation?**

Transport market will not change suddenly due to the package. Western countries succeeded in imposing additional charges for the Eastern carriers trying to rebalance the competition. It will affect the market but not drastically. Of course, the changes will more affect the Eastern carriers rather than Western ones. But the internal market does not mean trying to push the costs down at any price. It cannot do business at the expense of the social aspect.

**5 Priedas. Europos Parlamento narys, interviu su autoriumi, 2023 balandžio 25 d.**

**1. In 2017, before the Commission's announcement of the Mobility package proposal, EU Parliament adopted the resolution opposing any further liberalisation of cabotage, in particular the unlimited number of days for cabotage operations. What was the reasoning behind this resolution?**

Cabotage was one of the main questions and reasons for amendments proposed by the Mobility Package. It was becoming a political issue in the Western Member states due to the dissatisfaction with Eastern drivers by the local populations and interest groups. Therefore, member states government were pressured from the inside and they turned to the Commission.

**2. Which stakeholder's interests were most taken into account with the Mobility Package proposal?**

The final version for the Mobility Package differed greatly from the initially proposed. The adopted version included proposals that were not checked during the impact assessments.

**3. Did the Parliament have any role in the preparations of the Package proposal?**

No role.

**4. How Parliament viewed the Commission's proposal?**

Initial proposal was not satisfactory for neither Western nor Eastern members. Proposed requirements added additional burden for smaller transport companies. For them it is harder to continue operations rather than for larger firms.

Group of MEPs from the Eastern countries voiced their concerns that due to the obligation to pay the wages according to the country where they work the principle "equal pay for equal work" was jeopardised. But Western MEPs disregarded these concerns.

**5. Did the voting in the Committee and plenary was according to the ideological or national preferences?**

Parliament had very difficult discussions about the Mobility package. The rapporteur was from the S&D group. Western MEPs disregarded the concerns about the regular return of the trucks. The Mobility package was introduced to justify the national EU members states laws on the drivers' wages.

Voting was according to the national lines. Members voted according to their geographical locations and thus political preferences. "Centric countries" (Germany, France) views took over.

**6. How did the trilogues on the Mobility Package proceed? What were the Parliaments' objectives in the trilogues? Which institution had the most bargaining success in the trilogues?**

Mobility package question went through all decision-making process. Parliament may have had a stronger bargaining position. Due to the many unsuccessful votes on the package, EP used this fact as a bargaining chip. To assume the position that only minor changes can be made to the EP's position because different version may not be voted for.

**7. How do you think the Mobility Package has affected the competitiveness of the transport sector and integration in the EU single market?**

The initial goal by the Commission was to address the "social dumping" issue, as well as to loosen the regulations where possible. However, in the discussions only the social issue was taken into account while the freedom to provide haulage services was neglected. This was done purposely by the Western member states. Therefore, the current regulations make it very hard for the SMEs to operate in the market and it is bigger firms that have the advantage.

**6 priedas. Lietuvos transporto sektoriaus atstovas, interviu su autoriumi 2023 gegužės 5 d.**

**1. Kaip interesų grupės prisidėjo formuojant vakarinių ES šalių nacionalines pozicijas dėl transporto sektoriaus?**

**2. Kokia buvo nacionalinių ir europinių asociacijų rolė Komisijai formuojant Mobilumo paketą?**

Kiekviena valstybė turi savo vežėjų asociacijas, kurios gali prisidėti nacionalinių pozicijų formavimo. Visos interesų grupės, kurios dalyvavo procese, išreiškė savo poziciją tiesiogiai institucijoms. Vis dėlto, asociacijos iš periferinių valstybių teigė, kad mobilumo paketas riboja konkurencines sąlygas, o asociacijos iš centrinių ir vakarų valstybių teigė, kad paketas užtikrins sąžiningą konkurenciją.

**3. Kokia buvo asociacijų rolė Komisijos konsultacijose? Ar ji atsižvelgė į jų pasiūlymus?**

**4. Ar interesų grupės turėjo įtakos formuojant EP narių pozicijas balsuojant?**

Mes teikėmė rekomendacijas per svarstymus tiek Komisijai, tiek Parlamento nariams. Taip pat komunikavome ir su Lietuvos ministerijomis, Seimo nariais. Buvo komunikuojama tiek dėl pačio teisės akto turinio, tiek ir dėl jo praktinio taikymo rinkoje. ES institucijos, nors ir priėmė rekomendacijas, bet nubalsavo priešingai.

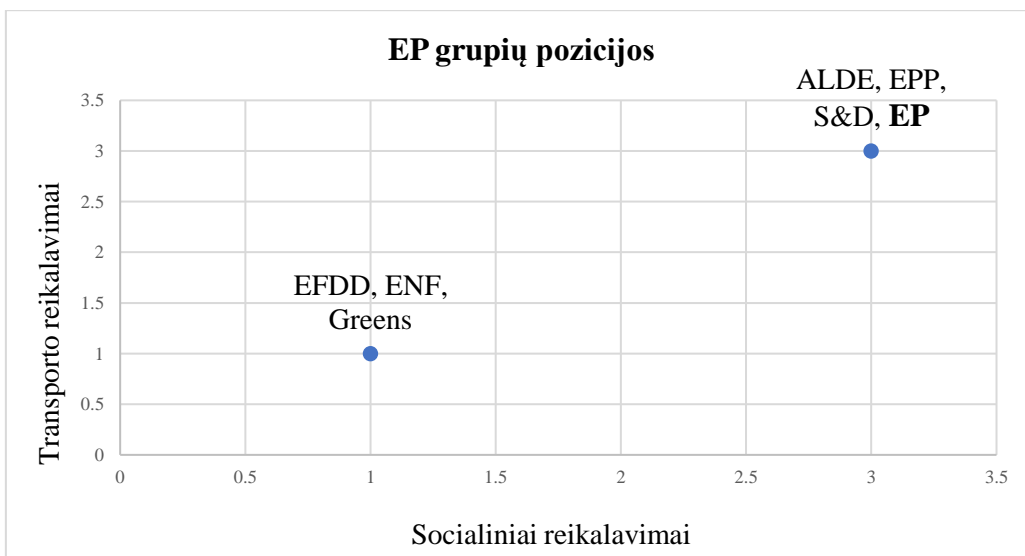
**5. Kaip bendrai vertintumėte interesų grupių rolę Mobilumo paketo priėmimo?**

Jau priėmus Mobilumo paketą, mes buvo pirmieji pateikę vertinimus dėl vilkikų gražinimo nuostatos ir kitų kaštų išaugimo dėl papildomų reguliacinių nuostatų. Poveikio aplinkai vertinimas, su įtrauktais šiais skaičiavimais, buvo pavišintas jau po priėmimo.

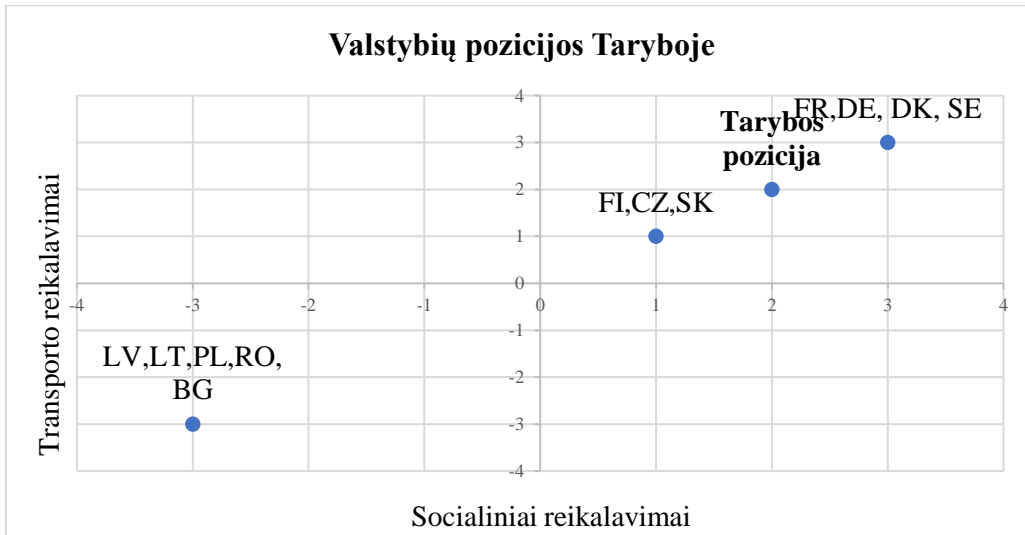
**6. Kaip Mobilumo paketas paveikė konkurencingumą transporto rinkoje?**

Mobilumo paketą vertiname nevienareikšmiškai. Viena vertus, jis teigiamai prisidėjo prie socialinių pokyčių darbuotojams transporto rinkoje. Kita vertus, nuostatos dėl reguliaraus vilkiko grąžinimo bei atšalimo periodo yra traktuojamos kaip kenkiantys bendrajai rinkai ir lygiai konkurencijai. Šios nuostatos buvo priimtos vakarų šalių iniciatyva, siekiant apriboti rytinių šalių verslų konkurencingumą. Vertiname tai, kad politiniai tikslai negali būti įgyvendinami pasitelkiant teisinį reguliavimą.

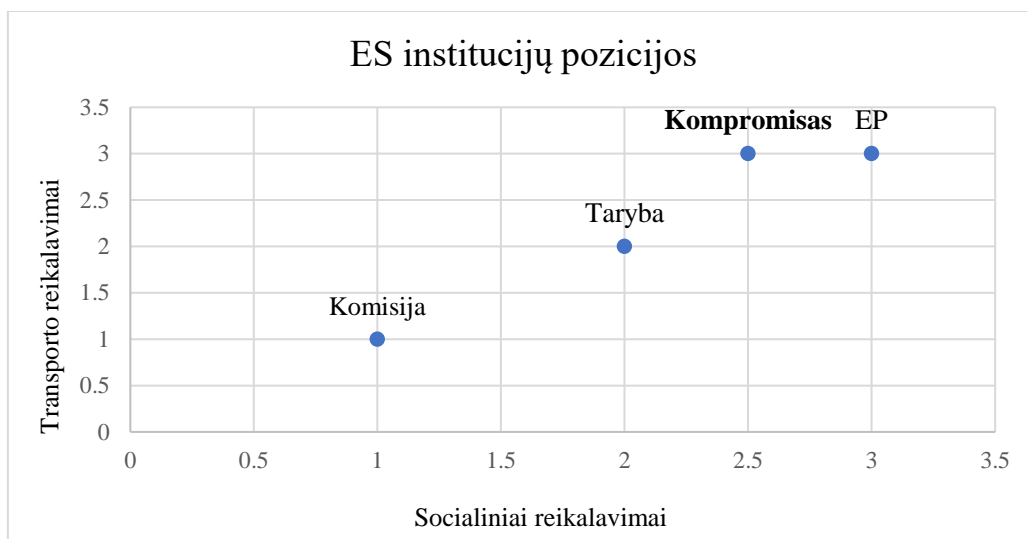
**7 priedas. EP grupių pozicijos svarstant Mobilumo paketą**



**8 priedas. Valstybių-narių pozicijos svarstant Mobilumo paketą Taryboje**



**9 priedas. ES institucijų pozicijos svarstant Mobilumo paketą triloguose**



## Summary

This master thesis – Decision-making in the European Union: the case of EU Mobility package – analyses how the EU decision-making process takes place when different EU actors (Member states and EU institutions) have different preferences. The aim of this paper is to study the adoption of the EU Mobility package and to determine which actors had the most influence on its decision-making process, and how this influence was used.

In the first section, the theoretic background is discussed. First, a theoretic model is constructed using Hérítier's "first mover" strategy with Scharpf's rational choice institutionalism framework. According to Hérítier, the EU Member states offers the Commission their regulatory proposals. Commission views highly regulated Member states as regulatory innovators. Thus, if the state's proposal is in line with the general goal of Commission, it may consider it. Whereas Scharpf's framework offers to analyze how EU actors interact, form coalitions and use the formal and informal decision-making processes to achieve their preferred goals.

In the empirical analysis section, the adoption of the EU Mobility package is analysed against the Hérítier-Scharpf decision-making framework using the process-tracing method. Firstly, the actors' (EU Member states, institutions, interest groups) positions and their coalitions according to the positions were analysed. Secondly, the contents of the Mobility package were compared to the actors' coalitions' positions. To check whether and which coalition influenced the final content of the package, the interviews were conducted with Lithuanian government, Commission DG MOVE, European Parliament and Lithuanian transport sector representatives. Their accounts were also compared to the other gathered empirical data.

The main findings of the analysis suggest that national interest groups contributed to the formation of Western EU Member states national positions. The unilateral actions in the transport sector by the Member states forced the Commission to consider their positions while forming the Mobility package, which introduced new regulations for the transport sector. However, the Western Member states during the debates in the Council managed to transform the package and to include more regulation, in opposition to the Eastern Member states. The Western states' position was also shared by the Parliament, The adopted Mobility package introduced new regulations that, according to the Eastern states, is impeding competition and is against the rules of the EU single market.

The empirical analysis carried out in this Master's thesis both confirms and refutes the hypotheses raised in the literature on EU regulatory and transport policy. Academic literature suggests that the Commission's interest lies in establishing a level playing field in the single market and liberalising transport services. However, in the case of the Mobility package Commission used the



Member states regulatory proposals under considerable political pressure. The study also showed that MEPs may be voting according to national preferences, i.e., contrary to the prevailing position in academic literature. It also confirmed the hypotheses of the academic literature concerning the greater influence of the Parliament and the Council in the trilogues, and that the Commission takes on the role of a negotiator, as it has a greater interest in reaching an agreement. The ideas of the multi-level governance theory on the importance of the participation of interest groups in political life was also confirmed.

Finally, the conclusions of the analysis of the EU Mobility Package support the claims that, following the EU's eastward enlargement in 2004, the Western EU Member States are using the social dimension in the regulatory framework to protect their markets from competition from companies in the eastern Member States.