

ГЕНЕРАЛНА ДИРЕКЦИЯ ЗА ВЪТРЕШНИ ПОЛИТИКИ
ТЕМАТИЧЕН ОТДЕЛ Б: СТРУКТУРНИ ПОЛИТИКИ И ПОЛИТИКА
НА СБЛИЖАВАНЕ

ТРАНСПОРТ И ТУРИЗЪМ

РАЗВИТИЕ И ПРИЛОЖЕНИЕ НА ПЪТНИЯ КАБОТАЖ В ЕС

ОБОБЩЕНИЕ

Резюме

Настоящото проучване предлага анализ на европейските транспортни услуги за товарен каботаж в ЕС и обсъжда основните промени, настъпили в регулирането на този пазар в последните години. Влизането в сила на Регламент (ЕО) № 1072/2009 и постепенното отваряне на пазара за държавите членки са двата основни двигателя на промените през последните десет години. В проучването се анализират измененията към регламента и се разглеждат разпоредбите за прилагане в държавите членки. Проучването предлага актуализирани статистически данни за каботажа, когато са налични. То също дава оценка на социално-икономическите последици в държавите членки по време на прилагането на настоящия и предишния регламент, като коментира степента, до която тези промени се дължат на Регламент (ЕО) № 1072/2009 или на други фактори.

Настоящият документ е изготвен по искане на комисията по транспорт и туризъм на Европейския парламент.

АВТОРИ

„Стиър Дейвис Глийв“ — Роберта Фризони, Франческо Дионори, Кристоф Волат
Карол Тиска, Лоренцо Казуло, Клеманс Рутабул
Андриус Ярземскис
Каталин Танчос

ОТГОВОРЕН АДМИНИСТРАТОР

Пиеро Соаве
Тематичен отдел по структурни политики и политика на сближаване
Европейски парламент
В-1047 Брюксел
Електронна поща: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

ПОМОЩНИК-РЕДАКТОР

Нора Ревес

ЕЗИКОВИ ВЕРСИИ

Оригинал: EN
Преводи: DE, FR

ОТНОСНО ИЗДАТЕЛЯ

За осъществяване на връзка с Тематичния отдел или за абониране за месечния му информационен бюлетин, моля, пишете на: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Ръкописът е завършен през март 2013 г.
© European Union, 2013.

Настоящият документ е достъпен в интернет на следния адрес:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

ИЗКЛЮЧВАНЕ И ОГРАНИЧАВАНЕ НА ОТГОВОРНОСТТА

Отговорност за мненията, изразени в настоящия документ, носи изцяло авторът. Въпросните мнения не отразяват непременно официалната позиция на Европейския парламент.

Възпроизвеждането и превеждането за нетърговски цели са разрешени при условие че се посочва източникът и издателят получава предварително известие, както и копие.

ОБОБЩЕНИЕ

Настоящото проучване е предназначено да предостави сведения за парламентарния дебат относно по-нататъшна либерализация на сектора на автомобилния транспорт, като разглежда начина, по който каботажът се разраства в Европа в последните години, анализира доколко тези промени се дължат на влизането в сила на Регламент (ЕО) № 1072/2009 или на други причини и обсъжда социално-икономическите последици на тези промени. Описание на каботажа и неговото функциониране е включено в Глава 1.

Проучването се състои от раздели, описани в Глава 1, и е подкрепено от данни, събрани чрез определен брой проучвания на отделни казуси, приложени към него. Когато е възможно, анализът е подкрепен от количествена информация, макар да бе установено, че обемът на количествената информация, събрана от държавите членки, често е ограничен и обикновено се различава за различните държави членки.

РЕГЛАМЕНТЪТ

Регламент (ЕО) № 1072/2009, приет за хармонизиране на каботажните правила в целия ЕС, беше одобрен по време, когато пазарът на международни товарни автомобилни превози в ЕС преминаваше през многобройни промени, тласкани най-вече от разширението през 2004 г., което отвори вратите за превозвачи от новите държави членки, макар и с някои ограничения. Тези ограничения бяха премахнати през 2009 г. (а за България и Румъния през 2012 г.). Законодателството на ЕС преди този регламент (Регламент (ЕИО) № 3118/93) вече съдържаше разпоредби за каботажа, макар някои сфери да не бяха определени в достатъчни подробности (например какво се има предвид под това, че каботажът трябва да е временен), което водеше до различно тълкуване на национално равнище, създавайки бариери пред влизането на пазара за чуждестранните каботажни оператори.

Регламент (ЕО) № 1072/2009 имаше за цел да реши тези проблеми чрез определени разпоредби, като двете основни бяха: въвеждането на правило, според което не повече от три каботажни операции могат да бъдат предприети в седемдневен период след международна доставка; както и хармонизация на документите, които трябва да бъдат носени на каботажно пътуване, за да се потвърди законосъобразността на каботажната операция.

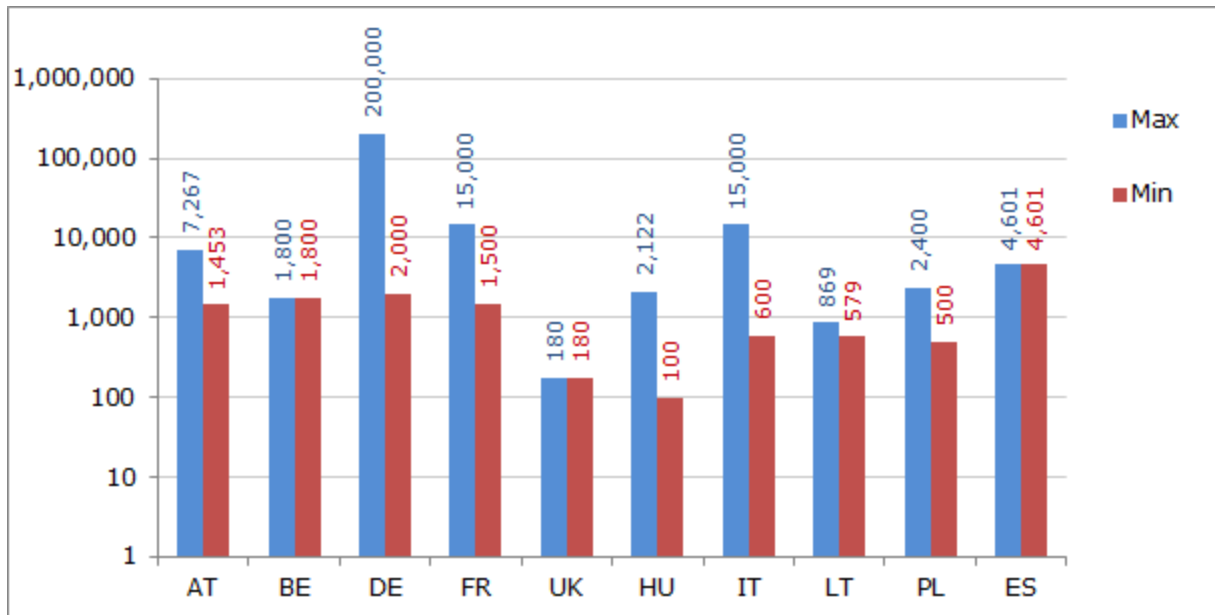
След влизането в сила на регламента през май 2010 г. Комисията публикува някои обяснения, за да улесни тълкуването му. Все още обаче остават някои поводи за загриженост, например във връзка с многократното разтоварване и санкциите. Тези въпроси се разискват в повече подробности в Глава 2.

ПРИЛАГАНЕ

Настоящото проучване разглежда в подробности наблюдението и прилагането на разпоредбите за каботажа в няколко държави членки и определя известен брой фактори, които имат пряко въздействие върху начина на наблюдение и прилагане на каботажните операции. Първо, в редица държави членки съществува повече от един орган, отговорен за наблюдение на нарушенията в законодателството за пътния транспорт (включително каботажа), като това разпокъсване води до трудности в координацията и затруднява ефективното наблюдение на каботажните операции. Второ, което е свързано с първия пункт, не съществува особена транснационална

координация извън националните граници, което затруднява допълнително прилагането на операциите в рамките на „националния“ пазар. Трето, редица органи по прилагането не разполагат с достатъчно ресурси, за да наблюдават каботажните операции ефективно. И накрая, санкциите за нарушения при каботажа се различават значително в различните държави от ЕС, като създават различни стимули (както е показано на графиката по-долу).

Санкции, приложими към каботажа, в избрани държави членки (в евро)



*освен това във Франция превозвачите могат да бъдат осъдени на лишаване от свобода до една година (мярка, ограничена само до превозвачи от държави, на които не е разрешено да предприемат каботажни операции във Франция);

Източник: казуси, проучвани от СДГ, национални закони и интервюта с министерствата на транспорта в избрани държави членки.

Макар да е трудно да се намерят данни за нарушенията, установихме, че в държави, обхванати в казусите, за които е налична подробна информация (Германия и Обединеното кралство), нарушенията са между 0,2 % и 0,45 % от общия брой на инспекциите.

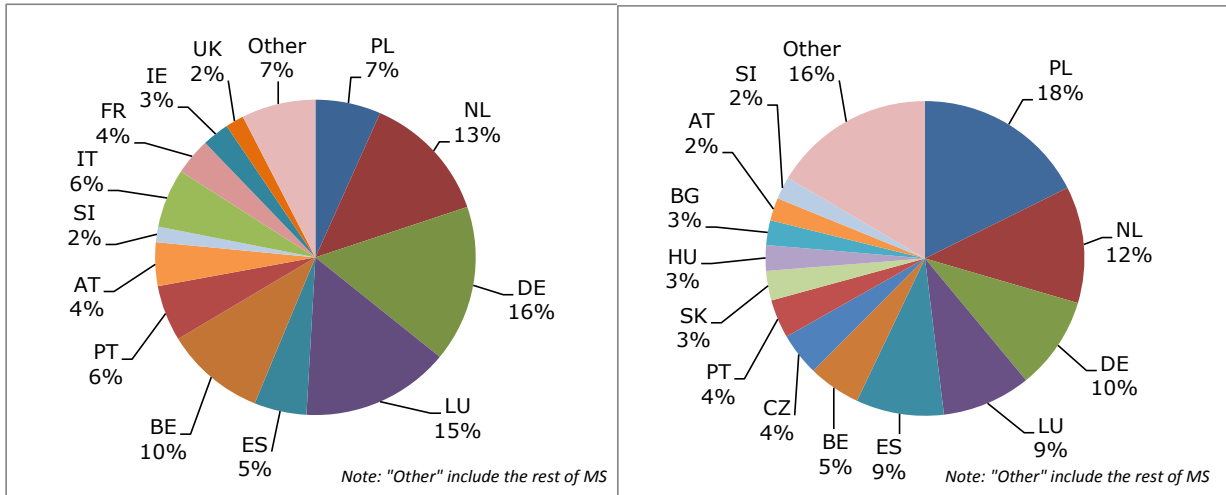
Чрез анализа, описан в Глава 3, успяхме също да идентифицираме ред добри практики в прилагането, които включват свързаните с прилагането координационни усилия в Италия и оценяването на риска от неспазване от страна на оператора (OCRS) разработено в Обединеното кралство. Тези практики следва да се проучат по-задълбочено и да се прилагат в други държави членки, когато това е осъществимо.

ПРЕГЛЕД НА ПАЗАРА

Анализът на пазарните данни показва, че е настъпила ключова промяна в каботажния пазар на ЕС, като превозвачи от държави членки от ЕС-12 играят по-голяма роля в каботажните операции. Като цяло делът на каботажните операции, предприети от превозни средства, регистрирани в една от държавите членки от ЕС-12, се е увеличил от 12 % през 2007 г. до почти 40 % през 2011 г. Полските превозвачи са сред най-активните: през 2011 г. те са извършили най-много каботажни операции в ЕС,

надвишавайки обема на германските и нидерландските превозвачи. За разлика от това държавите на местоназначение остават същите: Германия, Франция, Италия и Обединеното кралство. Графиката по-долу показва промяната в произхода на основните каботажни оператори между 2007 и 2011 г.

Произход на най-активните каботажни оператори в ЕС през 2007 г. (ляво) и 2011 г. (дясно) (на базата на данни, изразени в тонове на километър)



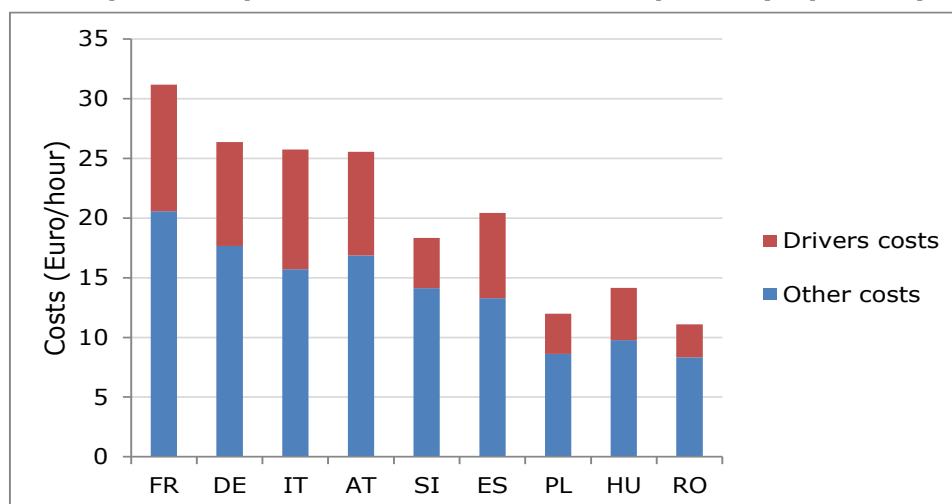
Източник: Анализ на СДГ на данни на Евростат (2012).

Както се вижда от тази графика, Полша е поела водеща роля в каботажните операции, като извършва 18 % от целия каботаж. Глава 4 от настоящото проучване представя пълния преглед на пазара и предоставя повече подробности за каботажните дейности в целия ЕС.

СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКО ВЪЗДЕЙСТВИЕ НА КАБОТАЖА

Развитието на каботажата има разнообразно социално и икономическо въздействие върху различните държави членки. Един аспект остава постоянен за всички държави членки — рецесията, повлияла целия товарен автомобилен транспорт, както е показано в данните, представени в Глава 4. При все че обемът на пътния товарен транспорт още не се е възстановил от икономическата криза, започнала през 2008 г., се очертават две основни тенденции. Първо, дружествата от държавите членки от ЕС-15 използват по-интензивно практиката на регистрация в друга държава, за да се възползват от благоприятните разлики в цените на труда и да възвърнат конкурентоспособността си. Второ, дружествата от държавите членки от ЕС-12 са използвали в по-голяма степен възможностите за каботаж, предлагайки евтини алтернативи на европейските получатели, които желаят да намалят разходите си.

Увеличената активност на превозвачи от ЕС-12 в последните години може да се обясни отчасти с факта, че те могат да предложат по-ниски цени благодарение на по-ниските разходи за труд в сравнение с повечето държави членки от ЕС-15. Това предимство в разходите може да се отдаде на различните нива на възнаграждения (които в дългосрочен план би следвало да се изравнят), но също и на различните системи за социална защита, които създават различни разходи за труд на дружествата от новите и старите държави членки. Това се илюстрира най-добре от следната графика.

Оперативни разходи за каботажни операции (евро/час)

Източник: Разработка на СДГ на основата на доклад на групата на високо равнище и на Centro Studi Sistemi di Trasporto (2008 г.)

В дългосрочен план нарастващите заплати в държавите членки от ЕС-12 и статичните заплати в държавите членки от ЕС-15 биха могли да доведат до конвергенция на трудовите разходи, макар по въпроса мненията да се различават, както се посочва в Глава 5. Въпреки това разходите за труд са повлияни и от други законодателни норми, по-конкретно разпоредби за социална сигурност в държавите членки, които могат да имат значително въздействие върху разходите. Някои държави членки (Австрия и Франция) са въвели механизми за ограничаване на нелоялната конкуренция от различните разпоредби за социално осигуряване.

Някои случаи на пълна либерализация на каботажата вече съществуват в ЕС. Регионът на Бенелюкс представлява пример за успешно отваряне на пазара в присъствието на хармонизирана социално-икономическа среда. Националните правителства нееднократно са продължавали това споразумение, предвид предимствата му поради ефективността, които включват по-високи приходи на камион, по-голяма икономическа интеграция на националните предприятия и намаляване на празните курсове, като обаче става дума за три държави със сходни равнища на икономическа активност. Въпреки това обаче Белгия — както и Франция, Италия, Австрия и Дания — не желае да приема по-нататъшна либерализация на каботажата в ЕС, поне докато не се решат „сериозните пазарни нередности“, водещи до социален дъмпинг. Петте държави изразиха гледището си чрез съвместно изявление на Съвета по транспорт в Брюксел на 11 март.

Икономическата ефективност на свой ред е свързана с екологичната ефективност. Намаляването на празните курсове (които в целия ЕС са около 22 % от всички километри на превозно средство) би имало верижен ефект върху емисиите на CO₂. Националните правителства обаче трябва да са сигурни, че евентуалното увеличение на икономическата активност и каботажните операции не въздейства отрицателно на пътната безопасност, която е повод за загриженост, изтъкнат от редица заинтересовани страни по време на настоящото проучване.

От извършения анализ изглежда, че необходимостта от по-нататъшно отваряне на пазара се тласка от: необходимостта от намаляване на празните курсове и по-общата цел за създаване на Единно европейско транспортно пространство, в което пътните

превозвачи от различните държави членки имат свободен достъп до упражняването на транспортната професия в различните страни и са свободни да предприемат транспортни операции в целия ЕС. При всяко преразглеждане на съществуващите каботажни правила би имало полза от въвеждането на разграничение между двете гореспоменати цели. Това би помогнало за определяне на измененията, които да се направят в настоящите законодателни разпоредби.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Проучването показва, че между двата основни двигателя за либерализация — т.е. изменение на съществуващите правила за увеличаване на яснотата и разширяване на ЕС — вторият е довел до повече промени в структурата на каботажния пазар.

Проучването показва области, в които рамковите условия за каботажни операции варират в различните държави членки, като така затрудняват гладкото функциониране на този пазар. Такива са, например, степента, до която клиентите на операции за пътен превоз са съвместно отговорни за евентуални нарушения от каботажни оператори или застрахователните изисквания, наложени на превозните средства, движещи се по националните мрежи. И двете области се тълкуват по различен начин в различните държави членки и хармонизация на тези въпроси би била от полза за пазара като цяло.

Присъствието на подобни разнообразни условия в ЕС има различни социално-икономически ефекти в различните държави. Анализът в настоящото проучване показва, че като цяло каботажът е оказал натиск в низходяща посока върху транспортните разходи в няколко държави от ЕС-15 и е създал нови стопански възможности за превозвачите от ЕС-12. В противовес на това обаче е намалената норма на печалба на операторите от ЕС-15, тревогите относно безопасността и потенциалът за продължаване на недостига на водачи. Всички тези фактори вероятно ще се усилят в краткосрочен план с по-нататъшното отваряне на пазара, освен ако либерализацията не се извърши постепенно и не е придружена от по-строги режими на прилагане на национално равнище.

В светлината на бъдещата либерализация на сектора би било полезно да се изяснят целите зад пазарното отваряне на пазара на пътните превози. Както беше споменато, проучването посочва два основни фактора, тласкащи дебата за по-нататъшната либерализация: необходимостта от намаляване на празните курсове и създаването на Единно европейско транспортно пространство. Според авторите на настоящия доклад тези два фактора трябва да се разгледат поотделно, за да се гарантира постигане на общата цел за увеличаване на ефективността на пазара на пътния транспорт. Предложението на групата на високо равнище, което разграничава свързани и несвързани каботажни операции, е в тази посока.

За да се гарантира ефективност и да се намалят празните курсове, би могъл да се разгледа различен подход от правилото „3 в 7“ чрез премахване на максималния брой каботажни операции (3), разрешени в рамките на 7 дни и/или преразглеждане на разпоредбата, която изисква пълно разтоварване на международния товар преди каботажна операция.

Същевременно прилагането би могло да се улесни от свързване на каботаж с преминаването на границата, а не с разтоварването, както и от въвеждане на други

допълващи разпоредби като тези, описани в Глава 6 от проучването. По-конкретно повече сътрудничество и обмен на информация между национални и международни органи биха могли да подобрят прилагането.

Що се отнася до целта за постигане на напълно интегрирано Единно европейско транспортно пространство, следва да се извърши подробна оценка на въздействието на социално-икономическите последици от различните варианти. Това е необходимо заради големите неравновесия, които съществуват все още между различните рамкови условия (особено трудовите аспекти) в различните държави членки. Освен аспектите по прилагането трябва да се вземе решение и за по-нататъшното хармонизиране на трудовото законодателство за каботажа и съвместната отговорност на клиентите, преди да се отвори изцяло пазарът.