



GENERÁLNÍ ŘEDITELSTVÍ PRO VNITŘNÍ POLITIKY
TEMATICKÁ SEKCE B: STRUKTURÁLNÍ POLITIKA A POLITIKA
SOUDRŽNOSTI

DOPRAVA A CESTOVNÍ RUCH

ROZVOJ A PROVÁDĚNÍ SILNIČNÍ
KABOTÁŽE V EU

SHRNUTÍ

Abstrakt

Studie poskytuje analýzu služeb v oblasti evropské kabotážní nákladní dopravy v EU a rozebírá hlavní změny, ke kterým došlo v posledních letech při regulaci tohoto trhu. Vstup nařízení (ES) č. 1072/2009 v platnost a postupné otevírání trhu členskými státy byly v posledních deseti letech hlavními hybnými silami změn. Studie analyzuje změny, které byly v nařízení provedeny, a zkoumá opatření na prosazování nařízení v členských státech. Poskytuje aktualizované statistické údaje o kabotáži, jsou-li k dispozici. Nabízí také posouzení socioekonomických dopadů, ke kterým došlo v členských státech během uplatňování současného a minulého nařízení, a vyjadřuje se k tomu, do jaké míry byly tyto změny způsobeny nařízením (ES) č. 1072/2009 nebo jinými faktory.

Tento dokument si vyžádal Výbor pro dopravu a cestovní ruch Evropského parlamentu.

AUTOŘI

Steer Davies Gleave – Roberta Frisoni, Francesco Dionori, Christoph Vollath,
Karol Tyszka, Lorenzo Casullo, Clemence Routaboul
Andrius Jarzemskis
Katalin Tanczos

ODPOVĚDNÝ ADMINISTRÁTOR

Piero Soave
Tematická sekce Strukturální politika a politika soudržnosti
Evropský parlament
B-1047 Brusel
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

ZPRACOVÁNÍ TEXTU

Nóra Révész

JAZYKOVÁ ZNĚNÍ

Originál: EN.
Překlady: DE, FR.

O VYDAVATELI

Chcete-li se obrátit na tematickou sekci nebo si objednat její pravidelný měsíčník, pište na adresu: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Rukopis byl dokončen v březnu 2013.
© Evropská unie, 2013.

Tento dokument je k dispozici na internetu na této adrese:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

PROHLÁŠENÍ O VYLOUČENÍ ODPOVĚDNOSTI

Názory vyjádřené v tomto dokumentu jsou názory autora a nemusí nutně představovat oficiální postoj Evropského parlamentu.

Rozmnožování a překlady pro nekomerční účely jsou povoleny, pokud je uveden zdroj a vydavatel je předem upozorněn a obdrží kopii.

SHRNUTÍ

Tato výzkumná studie by měla být příspěvkem k parlamentní diskusi o pokračování liberalizace odvětví silniční nákladní dopravy, přičemž se zabývá způsobem, jakým v posledních letech došlo k nárůstu kabotáže v Evropě, a snaží se pochopit, nakolik k těmto změnám došlo v důsledku vstupu nařízení (ES) č. 1072/2009 v platnost nebo z jiných příčin, a probírá následné socioekonomické dopady těchto změn. Popis kabotáže a jejího fungování je součástí kapitoly 1.

Studie se skládá z několika oddílů, vymezených v kapitole 1, a je podložena důkazy shromážděnými prostřednictvím několika případových studií, které jsou součástí přílohy. Analýza je tam, kde je to možné, doložena kvantitativními informacemi, ačkoli jsme zaznamenali, že množství kvantitativních informací, které shromáždily členské státy, je často omezené a obvykle se mezi jednotlivými státy liší.

NAŘÍZENÍ

Nařízení (ES) č. 1072/2009 přijaté za účelem harmonizace pravidel v oblasti kabotáže v celé EU bylo schváleno v době, kdy mezinárodní trh silniční nákladní dopravy v EU procházel řadou změn vyvolaných zejména rozšířením EU v roce 2004, které – ač s některými omezeními – otevřelo dveře dopravcům z nových členských států. Platnost těchto omezení skončila v roce 2009 (resp. v roce 2012 v případě Rumunska a Bulharska). Právní předpisy EU předcházející tomuto nařízení (ve formě nařízení (EHS) č. 3118/93) již obsahovaly ustanovení ohledně kabotáže, ale některé oblasti nebyly vymezeny dostatečně podrobně (např. co přesně znamená, že kabotáž musí být dočasná), což vedlo k různým výkladům na úrovni členských států a následně k překážkám pro vstup zahraničních provozovatelů kabotáže na trh.

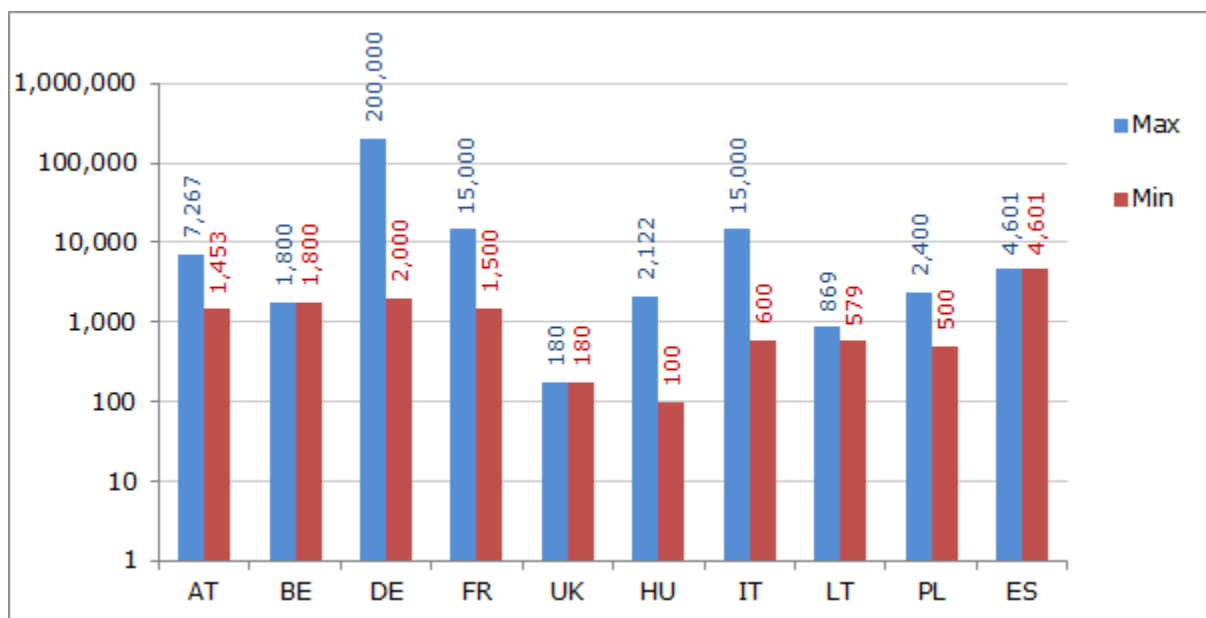
Nařízení (ES) č. 1072/2009 se snažilo vyřešit tyto nejasnosti několika ustanoveními, z nichž dvě hlavní byla: zavedení pravidla, že není dovoleno provést více než 3 kabotáže během 7 dnů následujících po mezinárodní dodávce, a harmonizace dokumentů, které musí doprovázet kabotáž, aby byla potvrzena její legitimita.

Po vstupu nařízení v platnost v květnu 2010 zveřejnila Komise několik vysvětlení, aby usnadnila výklad nařízení. Stále však přetrvává několik problémů týkajících se například dodávek s více zastávkami a sankcí. Těmito otázkami se podrobněji zabývá kapitola 2.

PROSAZOVÁNÍ

Tato výzkumná studie se podrobně zaměřila na sledování a prosazování ustanovení o kabotáži v několika členských státech a shledala, že existuje několik faktorů, které přímo ovlivňují způsob sledování kabotáží a prosazování předpisů v této oblasti. V několika členských státech je sledováním porušování právních předpisů v oblasti silniční dopravy (včetně kabotáže) pověřeno více orgánů a tato roztříštěnost ztěžuje koordinaci a účinné sledování kabotáží. S tím souvisí nedostatečná přeshraniční koordinace, která prosazování operací na domácím trhu ještě více ztěžuje. Řada orgánů pověřených prosazováním předpisů navíc nemá dostatečné zdroje pro účinné sledování kabotáží. Sankce za porušení předpisů v oblasti kabotáží se napříč EU značně liší, což v jednotlivých členských státech vytváří odlišné motivační prostředí (jak ukazuje níže uvedený graf).

Sankce týkající se kabotáže ve vybraných členských státech (EUR)



*ve Francii mohou být dopravci navíc odsouzeni až k jednomu roku odnětí svobody (vztahuje se pouze na dopravce ze zemí, kterým ve Francii není povoleno provádět kabotáž);

Zdroj: případové studie SDG, právní předpisy členských států a dotazování Ministerstev dopravy ve vybraných členských státech.

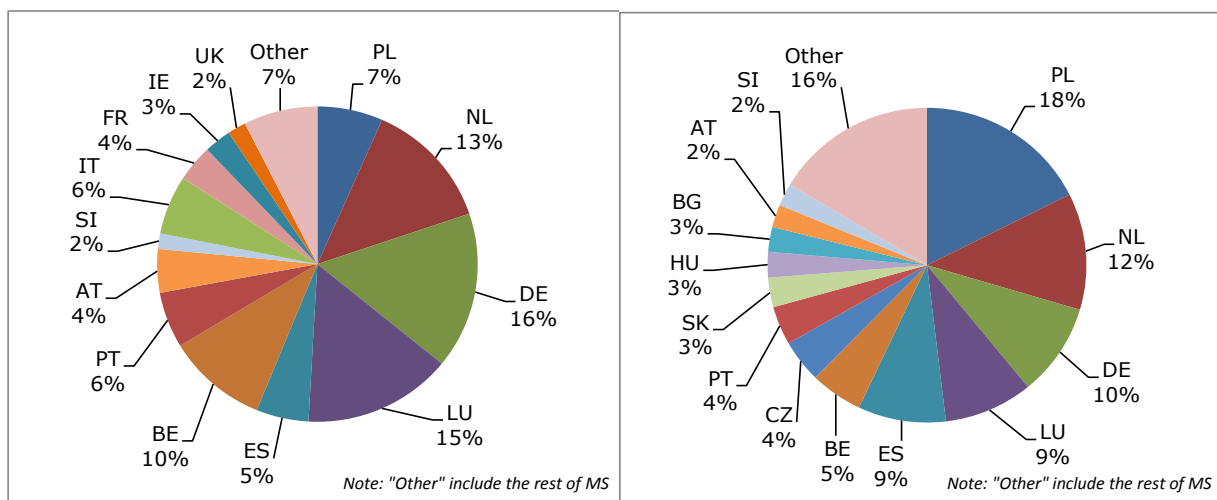
I když je obtížné získat údaje o porušení předpisů, zaznamenali jsme, že v případových studiích zemí, kde byly k dispozici podrobné informace (Německo a Spojené království), se míra přestupků pohybovala mezi 0,2 % a 0,45 % celkového počtu kontrol.

Pomocí analýzy uvedené v kapitole 3 jsme také byli schopni určit několik osvědčených postupů týkajících se prosazování předpisů, mezi které patří snahy o koordinaci v oblasti prosazování v Itálii a systém OCRS vytvořený ve Spojeném království. Ty by měly být podrobněji prozkoumány a použity v dalších členských státech, je-li to proveditelné.

PŘEZKUM TRHU

Analýza údajů o trhu ukazuje, že k hlavní změně na trhu EU v oblasti kabotáží došlo u dopravců z členských států EU-12, jejichž úloha v této oblasti byla posílena. Celkově se podíl kabotáží uskutečněných vozidly registrovanými v jednom z členských států EU-12 zvýšil z 12 % v roce 2007 na téměř 40 % v roce 2011. K neaktivnějším patřili polští dopravci: v roce 2011 provedli nejvíce kabotáží v EU a překonali objemy německých a holandských dopravců. Naopak cílové země se nezměnily: Německo, Francie, Itálie a Spojené království. Níže uvedený graf ukazuje změnu země původu hlavních provozovatelů kabotáže, ke které došlo mezi lety 2007 a 2011.

Země původu nejaktivnějších provozovatelů kabotáže v EU v roce 2007 (vlevo) a 2011 (vpravo) (na základě údajů v tunokilometrech)



Zdroj: analýza Eurostatu provedená SDG (2012)

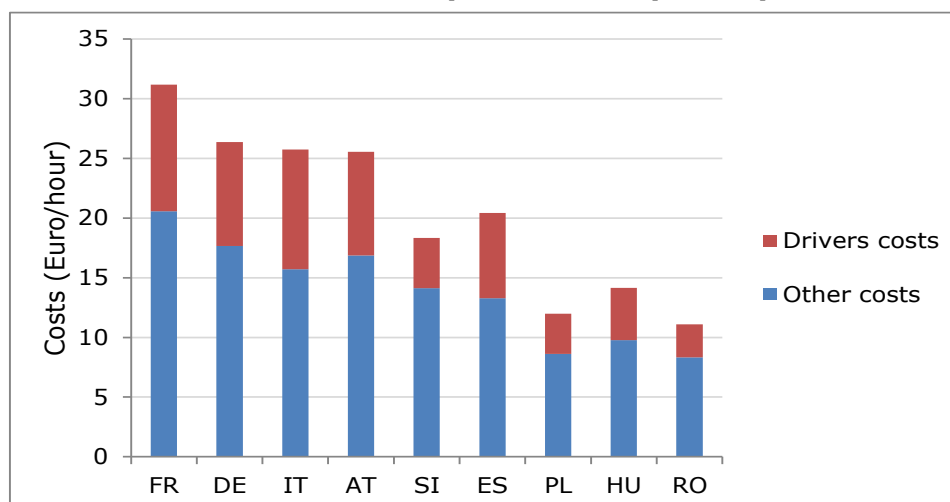
Jak je zřejmé z tohoto grafu, Polsko zaujalo vedoucí pozici v kabotážích a podílí se na jejich celkovém počtu 18 %. Kapitola 4 této studie uvádí celkový přehled trhu a obsahuje více podrobností o činnostech v oblasti kabotáží v celé EU.

SOCIOEKONOMICKÉ DOPADY KABOTÁŽÍ

Vývoj v oblasti kabotáží měl na jednotlivé členské státy odlišné sociální a ekonomické dopady. Jeden aspekt byl u všech členských států stejný, a to recese, která dopadla na veškerou silniční nákladní dopravu, jak ukazují údaje v kapitole 4. Ačkoli objemy silniční nákladní dopavy se doposud nedostaly zpět na úroveň před hospodářskou krizí, která začala v roce 2008, byly zjištěny dva hlavní trendy. Společnosti z členských států EU-15 intenzivněji využívají postup registrace v jiném státě, aby mohly využít příznivých rozdílů v nákladech na pracovní sílu a dosáhnout opět konkurenceschopnosti. Společnosti z členských států EU-12 více využívají příležitostí, které skýtá kabotáž, a nabízejí levnější alternativy evropským příjemcům, kteří se snaží snížit náklady.

Zvýšenou činnost dopravců z členských států EU-12 v posledních letech lze částečně vysvětlit skutečností, že v porovnání s většinou členských států EU-15 mohou díky nižším nákladům na pracovní sílu nabídnout nižší ceny. Tato výhoda nižších nákladů plyne z odlišných úrovní mezd (které by se z dlouhodobého hlediska měly vyrovnat), ale také z odlišných systémů sociální ochrany, které vedou k různým pracovním nákladům pro podniky z nových a starých členských států. Tuto situaci nejlépe dokládá graf níže.

Provozní náklady na kabotáž (EUR/h)



Zdroj: zpracování zprávy skupiny na vysoké úrovni (2012) společností SDG a Centro Studi Sistemi di Trasporto (2008)

Z dlouhodobého hlediska by zvyšování mezd v členských státech EU-12 a stagnace mezd v členských státech EU-15 mohly vést ke sblížení nákladů na pracovní sílu, ačkoli názory na toto téma se rozcházejí, jak ukazuje kapitola 5. Pracovní náklady jsou však ovlivněny i dalšími právními předpisy, zejména ustanoveními o sociálním zabezpečení daného členského státu, jejichž dopad na náklady může být významný. Některé členské státy (Rakousko a Francie) přijaly opatření, která mají omezit nekalou hospodářskou soutěž danou odlišnými podmínkami sociálního zabezpečení.

V EU se již objevily případy úplné liberalizace kabotáže. Země Beneluxu představují příklad úspěšného otevření trhu v harmonizovaném socioekonomickém prostředí. Vlády členských států tuto dohodu opakovaně prodlužovaly vzhledem k jejím přínosům, pokud jde o účinnost, mezi něž patří vyšší výnosy připadající na nákladní vozidlo, větší ekonomická integrace vnitrostátních podniků a omezení jízd bez nákladu, v jejím pozadí však stojí skutečnost, že se jedná o tři země s podobnou úrovní ekonomické aktivity. Belgie, stejně jako Francie, Itálie, Rakousko a Dánsko, se nicméně zdráhá přistoupit k další liberalizaci kabotáže v EU, minimálně dokud nebudou vyřešeny „závažné tržní nesrovnalosti“ vedoucí k sociálnímu dumpingu. Těchto pět států vyjádřilo svůj názor ve společném prohlášení na zasedání Rady ve složení pro dopravu konaném dne 11. března v Bruselu.

Ekonomická účinnost je následně spojena s environmentální účinností. Omezení jízd bez nákladu (které na úrovni EU představují okolo 22 % všech vozových kilometrů) by mělo vedlejší účinek na emise CO₂. Vlády členských států však musí zajistit, aby jakékoli zvýšení ekonomické činnosti a kabotáží nemělo nepříznivý dopad na bezpečnost silničního provozu, což je předmětem obav, jež v rámci této studie vyjádřilo několik zúčastněných stran.

Z provedené analýzy vyplývá, že potřeba dalšího otevírání trhu zřejmě vychází ze dvou příčin: z nezbytnosti omezit jízdy bez nákladu a ze zastřešujícího cíle v podobě vytvoření jednotného evropského dopravního prostoru, ve kterém silniční dopravci z různých členských států mají svobodný přístup k profesím v oblasti dopravy v různých zemích i k provádění dopravních činností po celé EU. Pro jakýkoli přezkum stávajících předpisů v oblasti kabotáže by bylo přínosem, pokud by se dva výše uvedené cíle začaly rozlišovat. To by pomohlo určit změny, které by měly být provedeny v současných právních předpisech.

ZÁVĚRY A DOPORUČENÍ

Ze studie vyplývá, že uvážíme-li dvě hlavní hybné síly liberalizace – tj. změnu stávajících pravidel za účelem zvýšení srozumitelnosti a rozšíření EU –, k více změnám ve struktuře trhu kabotáží vedla druhá jmenovaná.

Studie uvádí oblasti, ve kterých se rámcové podmínky pro kabotáž napříč členskými státy liší, což ztěžuje bezproblémové fungování tohoto trhu. Jde například o míru, do jaké zákazníci silniční nákladní dopravy spoluodpovídají za možná porušení právních předpisů ze strany provozovatelů kabotáže, nebo o požadavky na pojištění pro vozidla provozovaná na vnitrostátních sítích. Obě dvě oblasti jsou v různých členských státech vykládány odlišně a jejich harmonizace by byla prospěšná pro trh jako celek.

Existence různorodých podmínek napříč EU má různé socioekonomické dopady na jednotlivé členské státy. Analýza obsažená v této studii ukazuje, že z celkového hlediska kabotáž stlačila ceny za dopravu v několika členských státech EU-15 a přinesla nové obchodní příležitosti dopravcům z členských států EU-12. To bylo nicméně vyváжено snížením ziskovosti provozovatelů ze států EU-15, obavami o bezpečnost a možným nedostatkem řidičů v budoucnu. Pokud liberalizace nebude prováděna postupně a nebude doprovázena přísnějšími režimy prosazování právních předpisů na úrovni členských států, je pravděpodobné, že s dalším otevíráním trhů se všechny tyto faktory v krátké době umocní.

S ohledem na budoucí liberalizaci odvětví by bylo užitečné objasnit cíle, které jsou důvodem otevírání trhu silniční nákladní dopravy. Jak bylo uvedeno výše, studie uvádí dva hlavní faktory, které podněcují debatu o další liberalizaci: potřebu omezit jízdy bez nákladu a vytvoření jednotného evropského dopravního prostoru. Autoři této zprávy se domnívají, že k těmto dvěma faktorům je třeba přistupovat odděleně, aby bylo zajištěno dosažení celkového cíle, kterým je zvýšení účinnosti trhu silniční dopravy. Návrh předložený skupinou na vysoké úrovni, který rozlišuje mezi kabotáží vázanou na mezinárodní přepravu a na tuto přepravu nevázanou, je krok tímto směrem.

Aby byla zajištěna účinnost a omezeny jízdy bez nákladu, je možné vzít v úvahu odlišný přístup k pravidlu „3 za 7“, který by spočíval v odstranění maximálního počtu kabotáží (3) povolených během 7 dnů, nebo revizi ustanovení, které před provedením kabotáže požaduje úplné vyložení mezinárodního nákladu.

Současně by mohlo být usnadněno prosazování právních předpisů, pokud by bylo povolení ke kabotáži podmíněno překročením hranic namísto vyložení nákladu a byla by zavedena další doplňková opatření, jako jsou ta, jež popisuje kapitola 6 dané studie. Prosazování by zejména mohla zlepšit větší spolupráce a výměna informací mezi vnitrostátními a mezinárodními orgány.

Co se týče cíle dosažení plně integrovaného evropského dopravního prostoru, mělo by být provedeno podrobné posouzení socioekonomických dopadů různých možností. To je nezbytné z důvodu velké nerovnováhy, která stále panuje mezi různými rámcovými podmínkami (zejména pokud jde o pracovní aspekty) v jednotlivých členských státech. Kromě prosazování právních předpisů je předtím, než bude provedeno plné otevření trhu, třeba rozhodnout o další harmonizaci pracovněprávních předpisů v oblasti kabotáže a spoluodpovědnosti zákazníků.