



**LIIDU SISEPOLIITIKA PEADIREKTORAAT**  
**POLIITIKAOSAKOND B:**  
**STRUKTUURI- JA ÜHTEKUULUVUSPOLIITIKA**

**TRANSPORT JA TURISM**

# **ELi MAANTEEKABOTAAŽI ARENDAMINE JA RAKENDAMINE**

## **KOKKUVÕTE**

### **Lühikokkuvõte**

Uuringus esitatakse ELis pakutavate Euroopa kaubaveo kabotaažiteenuste analüüs ning käsitletakse peamisi muutusi, mis on toimunud viimastel aastatel nimetatud turu reguleerimises. Määruse (EÜ) nr 1072/2009 jõustumine ning turu järkjärguline avamine liikmesriikidele on möödunud kümnendil olnud kaks peamist muutuste põhjustajat. Uuringus analüüsitakse määruse muudatusettepanekuid ning vaadeldakse jõustamissätteid liikmesriikides. Uuringus esitatakse kabotaaži kohta ajakohastatud statistilised andmed, kui need on kättesaadavad. Esitatakse ka hinnang sotsiaal-majandusliku mõju kohta liikmesriikides praegu kehtiva ja varasema määruse kohaldamise ajal ning esitatakse märkusi, missuguses ulatuses olid need muutused tingitud määrusest (EÜ) nr 1072/2009 või muudest teguritest.

Käesoleva dokumendi koostamist taotles Euroopa Parlamendi transpordi- ja turismikomisjon.

## **AUTORID**

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

## **VASTUTAV ADMINISTRAATOR**

Piero Soave  
Struktuuri- ja ühtekuuluvuspoliitika osakond  
Euroopa Parlament  
B-1047 Brüssel  
E-post: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

## **TOIMETUSASSISTENT**

Nóra Révész

## **KEELEVERSIOONID**

Originaal: EN  
Tõlked: DE, FR

## **TEAVE VÄLJAANDJA KOHTA**

Poliitikaosakonnaga saab ühendust võtta ning selle igakuist teabelehte on võimalik tellida aadressil: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

Käsikiri valmis 2013. aasta märtsis.  
© Euroopa Liit, 2013.

Dokument on internetis kättesaadav aadressil:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

## **VASTUTUSE VÄLISTAMISE SÄTTED**

Käesolevas dokumendis väljendatud arvamuste eest vastutab ainuisikuliselt autor ning need ei väljenda tingimata Euroopa Parlamendi ametlikku seisukohta.

Teksti reprodutseerimine ja tõlkimine on lubatud mitteärilistel eesmärkidel, kui viidatakse allikale ja teavitatakse sellest eelnevalt väljaandjat ning saadetakse talle koopia.

## KOKKUVÕTE

Käesoleva uuringuga püütakse pakkuda parlamentaarse arutelu jaoks teavet maanteeveosektori edasise liberaliseerimise kohta ning selles vaadeldakse, kuidas on kabotaaži valdkond Euroopas viimaste aastate jooksul kasvanud, käsitatakse, kui palju muutusi on toonud kaasa määruse (EÜ) nr 1072/2009 jõustumine või muud põhjused ning arutletakse nende muutuste sotsiaal-majandusliku mõju üle. Kabotaaži ja selle toimimise kirjeldus on lisatud 1. peatükki.

Uuring koosneb mitmest osast, nagu on kirjeldatud 1. peatükis, ning seda toetatakse tõendusmaterjaliga, mis on kogutud uuringule lisatud arvukate juhtuuringute käigus. Analüüsi toetatakse võimaluse korral kvantitatiivsete andmetega, kuigi teame, et liikmesriikide kogutud kvantitatiivse teabe hulk on sageli piiratud ning tavaliselt liikmesriigiti erinev.

## REGULEERIMINE

Kõikjal ELis rakendatavate kabotaažieeskirjade ühtlustamise eesmärgil vastu võetud määrus (EÜ) nr 1072/2009 kiideti heaks, kui suuresti 2004. aasta laienemisest tingitud toimusid ELi rahvusvahelise maantee-kaubaveo turul arvukad muutused, mis – kuigi mõningate piirangutega – avasid võimalused uutest liikmesriikidest pärit transpordiettevõtjatele. Need piirangud kõrvaldati 2009. aastal (Rumeenia ja Bulgaaria puhul 2012. aastal). Sellele määrusele eelnenud ELi õigusaktid (määruse (EMÜ) nr 3118/93 vormis) sisaldasid juba kabotaaži käsitlevaid sätteid, kuigi mõned valdkonnad ei olnud määratletud piisavalt üksikasjalikult (nt mida mõeldi selle all, et kabotaaž peab olema ajutine), mistõttu tõlgendati seda riikide tasandil erisuguselt ning see tõkestas välismaiste kabotaažiga tegelevate ettevõtjate turulepääsu.

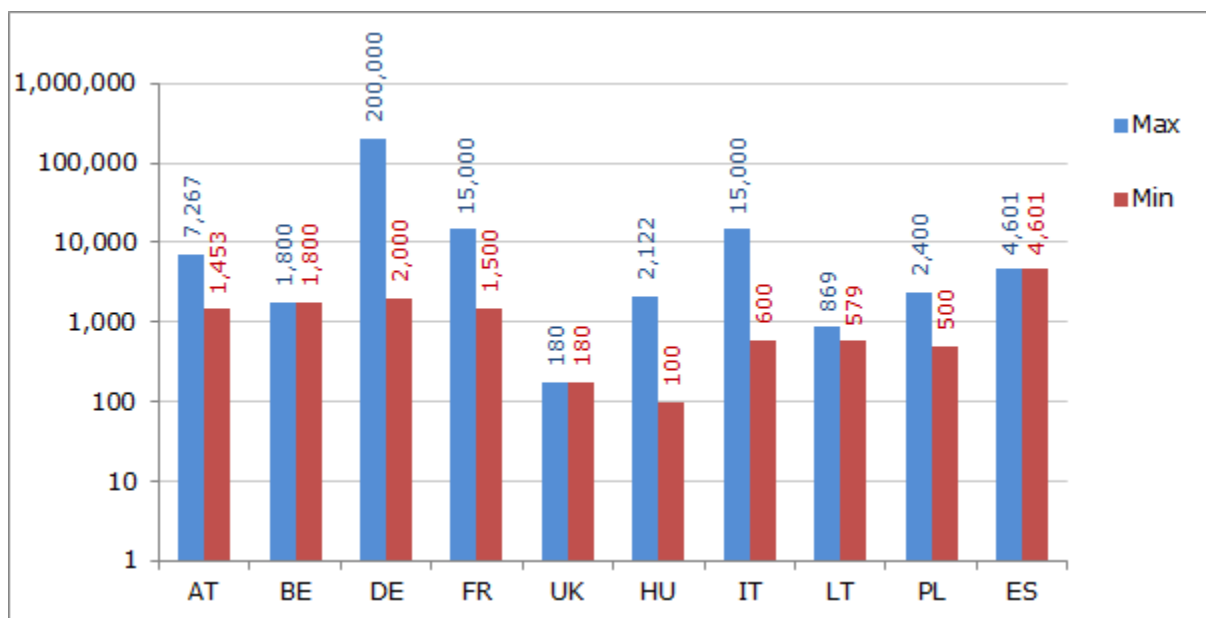
Määruses (EÜ) nr 1072/2009 püüti need probleemid lahendada arvukate sätete abil, millest kahe peamisega sätestatakse eeskiri, mille kohaselt lubatakse seitsme päeva jooksul pärast rahvusvahelist vedu teha maksimaalselt kolm kabotaažvedu, ning kooskõlastatakse kabotaažvedudele kaasavõetavad dokumendid, millega kinnitada kabotaažveo õiguspärasust.

Pärast määruse jõustumist 2010. aasta mais avaldas komisjon mitmeid selgitusi, et hõlbustada määruse tõlgendamist. Mõned probleemid siiski jäävad, näiteks seoses mitme laadimise ja sanktsioonidega. Neid küsimusi käsitletakse põhjalikumalt 2. peatükis.

## JÕUSTAMINE

Uuringus on vaadeldud põhjalikult kabotaaži käsitlevate sätete järelevalvet ja jõustamist mitmetes liikmesriikides ning leitud, et seda, kuidas kabotaažvedusid jälgitakse ja sätteid jõustatakse, mõjutavad otseselt mitu tegurit. Esiteks on paljudes liikmesriikides mitu asutust, mille ülesanne on jälgida maanteevedusid (sh kabotaaži) käsitlevate õigusaktide rikkumisi ning selline killustumine on toonud kaasa koordineerimiskasused ja muutnud kabotaažvedude tõhusa jälgimise keerukaks. Teiseks ning esimese punktiga seoses on vähe piiriülest koordineerimist ning see muudab toimingute tegemise nn koduturul veelgi keerukamaks. Kolmandaks ei ole paljudel täitevasutustel kabotaažvedude tõhusaks jälgimiseks piisavalt ressursse. Viimaseks on kabotaaži käsitlevate sätete rikkumistega seotud sanktsioonid ELis suuresti erinevad ja see tekitab liikmesriigiti erisugust motiveeritust (nagu võib näha järgmiselt jooniselt).

## Valitud liikmesriikides kabotaaži suhtes kohaldatavad sanktsioonid (eurodes)



\*Lisaks on Prantsusmaal võimalik mõista transpordiettevõtjatele kuni ühe aasta pikkune vanglakaristus (ainult sellistest riikidest pärit transpordiettevõtjate puhul, millel ei ole lubatud Prantsusmaal kabotaažvedusid teha).

**Allikas:** SDG juhturingud, riiklikud seadused ja valitud liikmesriikide transpordiministriumide küsitlused.

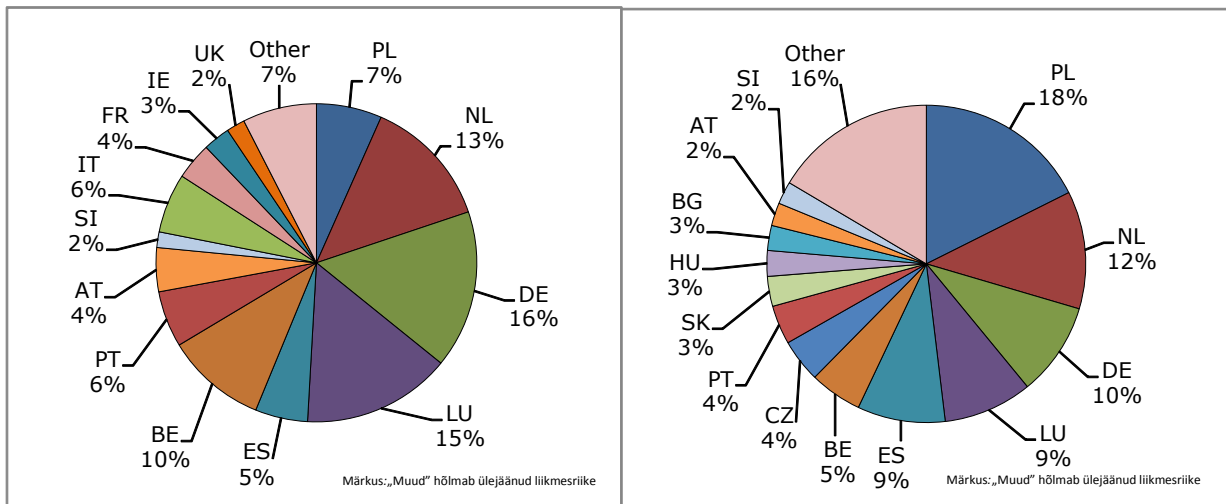
Kuigi rikkumisi käsitlevaid andmeid on raske leida, oleme näinud, et nende juhturingute riikide korral, kus üksikasjalik teave on kättesaadav (Saksamaa ja Ühendkuningriik), moodustasid rikkumised 0,2% ja 0,45% kõikidest kontrollidest.

3. peatükis esitatud analüüsi abil oleme saanud määratleda ka mitmed rakendatavad head tavad, mis hõlmavad Itaalias tehtavaid jõustamisega seotud koordineerimistööd ning Ühendkuningriigis väljatöötatavat ettevõtja nõuetelevastavuse riskihinnangut. Neid tuleks üksikasjalikult uurida ja kohaldada võimaluse korral muudes liikmesriikides.

## TURUÜLEVAADE

Turuanalüüsi andmed näitavad, et põhiline muutus on ELi kabotaažiturul toimunud seoses ELi 12 uuest liikmesriigist pärit transpordiettevõtjate suurema rolliga kabotaažvedude valdkonnas. ELi 12 uuest liikmesriigist ühes riigis registreeritud sõidukitega tehtud kabotaažvedude üldine osakaal kasvas 12%-lt 2007. aastal peaaegu 40%-le 2011. aastal. Kõige aktiivsemate hulka kuuluvad Poola transpordiettevõtjad: 2011. aastal tegid nad enamiku kabotaažvedudest ELis, ületades Saksamaa ja Madalmaade transpordiettevõtjate veomahu. Sihtriigid seevastu on jäänud samaks: Saksamaa, Prantsusmaa, Itaalia ja Ühendkuningriik. Järgmisel joonisel on esitatud peamiste kabotaažiga tegelevate ettevõtjate päritoluriikide vahetumine ajavahemikul 2007–2011.

**Kõige aktiivsemate kabotaažiga tegelevate ettevõtjate päritolu ELis 2007. aastal (vasakul) ja 2011. aastal (paremal) (tonnkilomeetrites arvestatud andmete alusel)**



Allikas: Eurostati SDG analüüs (2012).

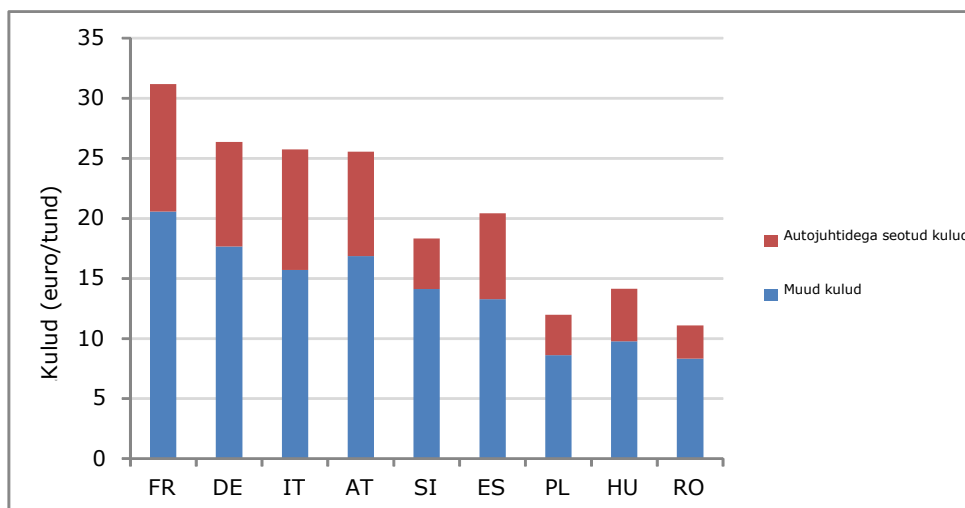
Nagu jooniselt võib näha, on Poola asunud kabotaažvedude valdkonnas juhtrolli ning hõlmab 18% kõigist kabotaažinäitajatest. Uuringu 4. peatükis esitatakse täielik turuülevaade ning rohkem üksikasju kabotaaži valdkonna kohta kogu ELis.

## KABOTAAŽI SOTSIAAL-MAJANDUSLIK MÕJU

Kabotaaži valdkonna arenemisel on olnud liikmesriigiti erisugune sotsiaalne ja majanduslik mõju. Kõikide liikmesriikide puhul on jäänud samaks üks asjaolu – langus, mis on avaldanud mõju kogu maanteeveosektorile, nagu võib näha 4. peatükis esitatud andmetest. Kuigi maanteeveo maht ei ole 2008. aastal alanud majanduskriisist veel taastunud, on kindlaks tehtud kaks peamist suundumust. Esiteks on ELi 15 vanast liikmesriigist pärit ettevõtjad rakendanud jõulisemalt nn teise lipu alla viimise tava, et kasutada ära soodsamate tööjõukulude erinevusi ja taastada konkurentsivõime. Teiseks on ELi 12 uuest liikmesriigist pärit ettevõtjad kasutanud kabotaaživõimalusi suuremal määral ära ning pakkunud odavamaid alternatiive Euroopa kaubasaajatele, kes püüavad oma kulusid vähendada.

ELi 12 uue liikmesriigi transpordiettevõtjate suuremat aktiivsust viimastel aastatel võib osaliselt seletada tõsiasjaga, et tänu väiksematele tööjõukuludele võrreldes ELi enamiku vanade (EL 15) liikmesriikidega saavad nad pakkuda madalamaid hindu. See kulueelis seondub erisuguste palgatasemetega (mis pikemas perspektiivis peaksid ühtlustuma), kuid ka erinevate sotsiaalkaitstesüsteemidega, millega kaasneb uutest ja vanadest liikmesriikidest pärit ettevõtjatele erisugused tööjõukulud. Kõige paremini imestab seda järgmine joonis.

### Kabotaažvedude tegevuskulud (eurot/tund)



**Allikas:** SDG täiendus kõrgetasemelise töörühma aruandele (2012) ja Centro Studi Sistemi di Trasporto (2008) tööle.

Pikemas perspektiivis võivad suurenevad palgad ELi 12 uues liikmesriigis ja muutumatud palgad ELi 15 vanas liikmesriigis viia tööjõukulude lähenemiseni, kuigi selles küsimuses arvamused lahknevad, nagu on kirjeldatud 5. peatükis. Ent tööjõukulud mõjutavad ka muud õigusaktid, eeskätt liikmesriikides kehtivad sotsiaalkindlustustingimused, mis võivad kuludele olulist mõju avaldada. Mõnes liikmesriigis (Austria ja Prantsusmaa) on kehtestatud tingimus piirata erisugustest sotsiaalkindlustussätetest tingitud kõlvatut konkurentsi.

Mõned kabotaaži täieliku liberaliseerimise juhtumid on ELis juba olemas. Beneluxi piirkond on näide edukast turu avamisest ühtlustatud sotsiaal-majanduslikes tingimustes. Riikide valitsused on seda kokkulepet korduvalt pikendanud, võttes arvesse tõhususest tulenevat kasu, mis hõlmab suuremaid tulusid veoki kohta, riigiettevõtete suuremat majanduslikku integreeritust ja tühisõitude arvu vähenemist, kuigi tegemist on kolme riigiga, mille majandustegevus on samal tasemel. Siiski on Belgia – koos Prantsusmaa, Itaalia, Austria ja Taaniga – ELis toimuva kabotaaži edasise liberaliseerimise vastu, vähemalt seni, kuni ei ole lahendatud sotsiaalse dumpinguni viivate tõsiste turuerinevuste probleemi. Viis riiki avaldasid oma seisukoha ühisavalduse kaudu 11. märtsil Brüsselis toimunud transpordinõukogus.

Majanduslik tõhusus on omakorda seotud keskkonnaalase tõhususega. Tühisõitude (mis kogu ELis moodustab ligikaudu 22% kõikidest sõidukikilomeetritest) arvu vähendamine avaldaks CO<sub>2</sub>-heitele suurt mõju. Riikide valitsused peavad aga olema kindlad, et igasugune majandustegevuse ja kabotaažvedude mahu suurendamine ei mõjuta negatiivselt liiklusohutust, mille paljud sidusrühmad on käesoleva uuringu käigus toonud esile kui probleemse valdkonna.

Tehtud analüüsist nähtub, et turu edasise avamise vajaduse ajendiks on vajadus vähendada tühisõitude arvu ja üldine eesmärk luua Euroopa ühtne transpordipiirkond, kus eri liikmesriikidest pärit transpordiettevõtjatel on vaba juurdepääs eri riikide transporditurule ning võimalus teostada vedusid kõikjal ELis. Kehtivate kabotaažieeskirjade igasugusele läbivaatamisele oleks kasulik kahe nimetatud eesmärgi eristamine. See aitaks kindlaks määrata muudatused, mis tuleks kehtivates õigusnormides teha.

## JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

Uuring näitab, et liberaliseerimise kahest peamisest ajendist – st olemasolevate eeskirjade muutmine selguse suurendamiseks ja ELi laiendamine – on viimane toonud kabotaažiturul kaasa suuremad struktuurimuutused.

Uuringus viidatakse valdkondadele, kus kabotaažvedude raamtingimused liikmesriigiti erinevad, mis tekitab probleeme selle turu tõrgeteta toimimise jaoks – näiteks see, missuguses ulatuses on maanteevedude tellijad kaasvastutavad kabotaažiga tegelevate ettevõtjate võimalike seadustest üleastumiste eest, või riiklikes võrkudes liiklevatele sõidukitele kehtestatud kindlustusnõuded. Mõlema valdkonna tõlgendamine erineb liikmesriigiti ning nende teemade kooskõlastamine oleks kasulik kogu turule.

Selliste ühtsete tingimuste olemasolu kogu ELis on riikidele erisugust sotsiaal-majanduslikku mõju avaldanud. Käesolevas uuringus esitatud analüüs näitab, et üldiselt on kabotaaž mitmes ELi 15 vana liikmesriigis transpordikuludid vähendanud ning loonud ELi 12 uue liikmesriigi transpordiettevõtjate jaoks uusi ärivõimalusi. Vastukaaluks on sellega aga kaasnud ELi 15 vana liikmesriigi ettevõtjate väiksem kasumlikkus, ohutusega seotud probleemid ja autojuhtide nappuse võimalik süvenemine. Kui liberaliseerimine ei toimu järk-järgult ning sellega ei kaasne rangem jõustamiskord riiklikul tasandil, siis turu avanemise tingimustes kõik need tegurid lühema aja jooksul tõenäoliselt võimenduvad.

Valdkonna edasise liberaliseerimise taustal oleks kasulik selgitada maanteeveoturu avamise eesmärgi. Nagu eespool nimetatud, osutatakse uuringus edasist liberaliseerimist käsitlevat arutelu juhtivale kahele peamisele tegurile: vajadus vähendada tühisõitude arvu ja Euroopa ühtse transpordipiirkonna loomine. Käesoleva uuringu autorite arvates tuleks neid kaht tegurit käsitleda eraldi, et tagada maanteeveoturu tõhususe suurendamise üldise eesmärgi saavutamine. Kõrgetasemelise töörühma esitatud ettepanek, mille kohaselt eristatakse seotud ja mitteseotud kabotaažvedud, on samm selles suunas.

Et tagada tõhusus ja vähendada tühisõitude arvu, võiks kaaluda muud meetodit kui nn 3/7-eeskiri, jättes välja 7 päeva jooksul tehtavate kabotaažvedude maksimaalse arvu (3) ja/või vaadates läbi sätte, millega nõutakse rahvusvahelise veose täielikku mahalaadimist enne kabotaažvedu.

Samal ajal võiks sätete jõustamise hõlbustamiseks siduda kabotaaži mahalaadimise asemel piiri ületamisega ning kehtestada muid täiendavaid tingimusi, näiteks neid, mis on välja toodud uuringu 6. peatükis. Eeskätt võiks jõustamist parandada suurem koostöö ning riiklike ja rahvusvaheliste asutuste vaheline teabevahetus.

Täielikult integreeritud Euroopa transpordipiirkonna eesmärgi saavutamise seoses tuleks koostada erisuguste valikuvõimaluste sotsiaal-majandusliku mõju üksikasjalik mõju hindamine. See on vajalik suure tasakaalustamatuse tõttu, mis iseloomustab liikmesriikide erisuguseid raamtingimusi (eeskätt tööjõu aspektidega seoses). Lisaks jõustamisega seotud aspektidele tuleb enne turu täielikku avamist võtta vastu otsus kabotaažiga seotud tööjõuseaduste ja tellijate kaasvastutuse edasise kooskõlastamise kohta.