



**EUROPOS SĄJUNGOS VIDAUS POLITIKOS GENERALINIS
DIREKTORATAS**

**POLITIKOS DEPARTAMENTAS B:
STRUKTŪRINĖS PARAMOS IR SANGLAUDOS POLITIKA**

TRANSPORTAS IR TURIZMAS

**ES KELIŲ KABOTAŽO PLĖTRA IR
ĮGYVENDINIMAS**

SANTRAUKA

Anotacija

Šiame tyrime pateikiama Europos krovinio transporto kabotažo Europos Sąjungoje analizė ir aptariami pagrindiniai šios rinkos reglamentavimo pokyčiai pastaraisiais metais. Reglamento (EB) Nr. 1072/2009 įsigaliojimas ir laipsniškas rinkos atvėrimas valstybėms narėms buvo du pagrindiniai pokyčius skatinantys veiksniai per pastaruosius dešimt metų. Tyrime nagrinėjami reglamento daliniai pakeitimai ir apžvelgiamos valstybėse narėse galiojančios įgyvendinimo nuostatos. Tyrime naudojami naujausi turimi statistiniai duomenys apie kabotažą. Be to, atliekamas socialinio ir ekonominio poveikio įgyvendinant galiojantį ir ankstesnį reglamentą valstybėse narėse vertinimas ir aptariama, kaip šiuos pokyčius lėmė įsigaliojęs Reglamentas (EB) Nr. 1072/2009 ar kiti veiksniai.

Šį dokumentą užsakė Europos Parlamento Transporto ir turizmo komitetas.

AUTORIAI

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

ATSAKINGAS ADMINISTRATORIUS

Piero Soave
Europos Parlamentas
B teminis skyrius. Struktūrinė ir sanglaudos politika
B-1047 Briuselis
E. paštas: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

REDAKTORIUS

Nóra Révész

KALBOS

Originalas: EN.
Vertimas: DE, FR.

APIE REDAKCIJĄ

Norėdami susisiekti su teminiu skyriumi arba užsisakyti jo mėnesinį naujienlaiškį, rašykite adresu: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Rankraštis baigtas rengti 2013 m. kovo mėn.
© Europos Sąjunga, 2013 m.

Šį dokumentą galima rasti internete adresu:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

ATSAKOMYBĖ

Už šiame dokumente išreikštas nuomones atsako tik autorius ir jos nebūtinai atitinka oficialią Europos Parlamento poziciją.

Leidžiama atgaminti ir versti nekomerciniais tikslais tik nurodžius šaltinį, iš anksto informavus apie tai leidėją ir jam nusiuntus kopiją.

SANTRAUKA

Šiuo tyrimu siekiama suteikti informacijos parlamentinėms diskusijoms apie tolesnį krovinių vežimo kelių transportu sektoriaus liberalizavimą, analizuojant, kaip Europoje pastaraisiais metais buvo plėtojama kabotažo veikla ir išsiaiškinti, kiek šiuos pokyčius lėmė Reglamento (EB) Nr. 1072/2009 įsigaliojimas ar kitos priežastys, taip pat aptarti šių pokyčių socialinį ir ekonominį poveikį. Pirmame skyriuje apibūdinamas kabotažas ir jo veikimas.

Tyrimas susideda iš keleto dalių, išdėstytų pirmame skyriuje; jis grindžiamas įrodymais, kurie surinkti atliekant įvairių atvejų tyrimų, kurie pridedami prie šio tyrimo, analizę. Kai įmanoma, analizė grindžiama kiekybiniais duomenimis, nors pastebėta, kad valstybių narių surinkti kiekybiniai duomenys neretai yra riboti ir skiriasi įvairiose valstybėse narėse.

REGLAMENTAS

Reglamentas (EB) Nr. 1072/2009 priimtas siekiant suderinti kabotažo taisykles ES tuo metu, kai ES tarptautinėje kelių transporto krovinių rinkoje vyko įvairūs pokyčiai, daugiausia dėl 2004 m. plėtros, kuri atvėrė kelią vežėjams iš naujų valstybių narių, nors ir su tam tikrais apribojimais. Šie apribojimai panaikinti 2009 m. (Rumunijai ir Bulgarijai – 2012 m.). Iki šio reglamento galiojusių teisės aktuose (Reglamente EEB Nr. 3118/93) jau buvo įtvirtintos kabotažo nuostatos, nors kai kurios sritys buvo apibrėžtos nepakankamai išsamiai (pvz., neaišku, ką reiškę kabotažo laikinumas), todėl nacionaliniu lygmeniu šios nuostatos buvo aiškinamos skirtingai ir tai buvo kliūtis užsienio kabotažo veiklos vykdytojams patekti į rinką.

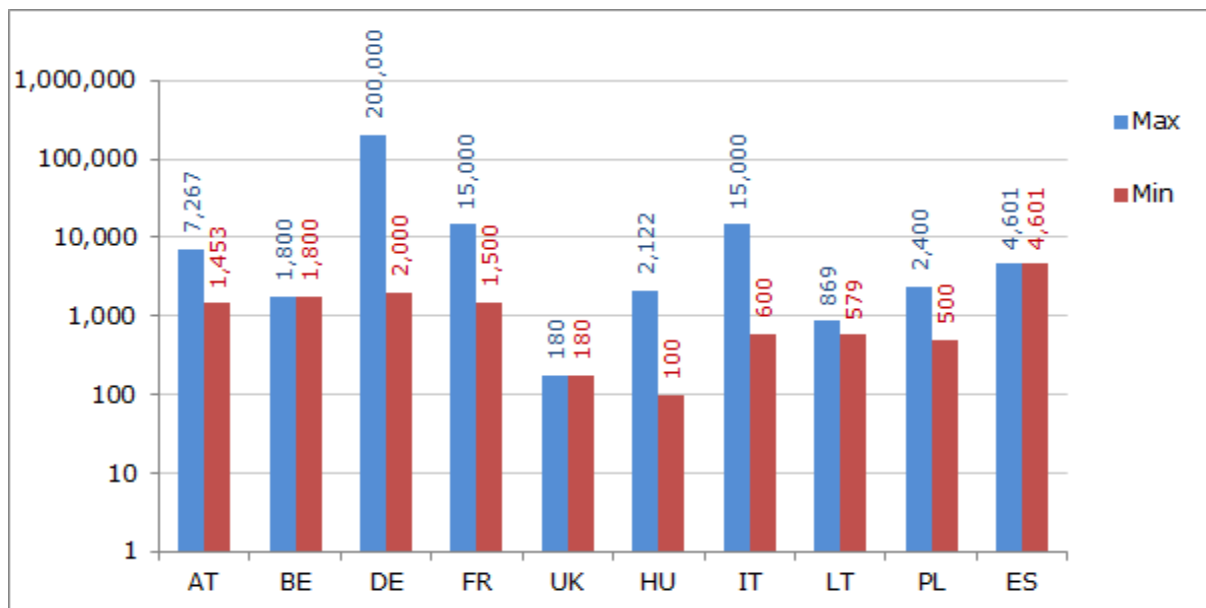
Reglamente (EB) Nr. 1072/2009 siekta išspręsti šiuos klausimus įtraukiant keletą nuostatų, iš jų dvi pagrindinės buvo šios: nustatytas bendras principas, pagal kurį leidžiama užbaigus tarptautinį vežimą įvykdyti ne daugiau kaip tris kabotažo operacijas per septynias dienas; be to, turėjo būti suderinti dokumentai, kuriuos reikia turėti atliekant kabotažo reisą, kad būtų galima patvirtinti kabotažo operacijos teisėtumą.

2010 m. gegužės mėn. įsigaliojus reglamentui Komisija paskelbė keletą išaiškinimų, siekdama palengvinti reglamento nuostatų aiškinimą. Tačiau ir toliau išlieka neišspręsti kai kurie klausimai, pvz., dėl smulkių siuntų vežimo ir sankcijų taikymo. Šie klausimai toliau išsamiau aptariami antrame skyriuje.

VYKDYMAS

Atliekant šį tyrimą išsamiai analizuota kabotažo nuostatų įgyvendinimo stebėseną ir vykdymas įvairiose valstybėse narėse ir nustatyta, kad keletas veiksnių turi tiesioginį poveikį tam, kaip stebima ir vykdoma kabotažo veikla. Pirmia, kai kuriose valstybėse narėse yra keletas institucijų, kurių užduotis – stebėti kelių transporto teisės aktų (įskaitant kabotažą) pažeidimus, ir dėl šio pasidalijimo atsirado koordinavimo problemų, todėl buvo sunku veiksmingai stebėti, kaip vykdoma kabotažo veikla. Antra – ir tai susiję su pirmu punktu – kabotažo veikla mažai koordinuojama už nacionalinių sienų, todėl apsunkinamas operacijų vykdymas vidaus rinkoje. Trečia, kai kurios vykdymo užtikrinimo institucijos neturi pakankamai išteklių, kad galėtų veiksmingai stebėti kabotažo veiklos vykdymą. Galiausiai, sankcijos už pažeidimus kabotažo srityje ES šalyse labai skiriasi, todėl įvairiose valstybėse narėse sukuriama skirtingos paskatos (kaip parodyta toliau diagramoje).

Už kabotažo taisyklių pažeidimą taikomos sankcijos pasirinktose valstybėse narėse (EUR)



*Be to, Prancūzijoje vežėjai gali būti nuteisti iki 1 metų laisvės atėmimo (taikoma tik vežėjams iš šalių, kurioms neleidžiama vykdyti kabotažo veiklos Prancūzijoje);

Šaltinis. SDG atlikti atvejo tyrimai, nacionalinių įstatymų analizė ir interviu su pasirinktų valstybių narių Transporto ministerijų atstovais.

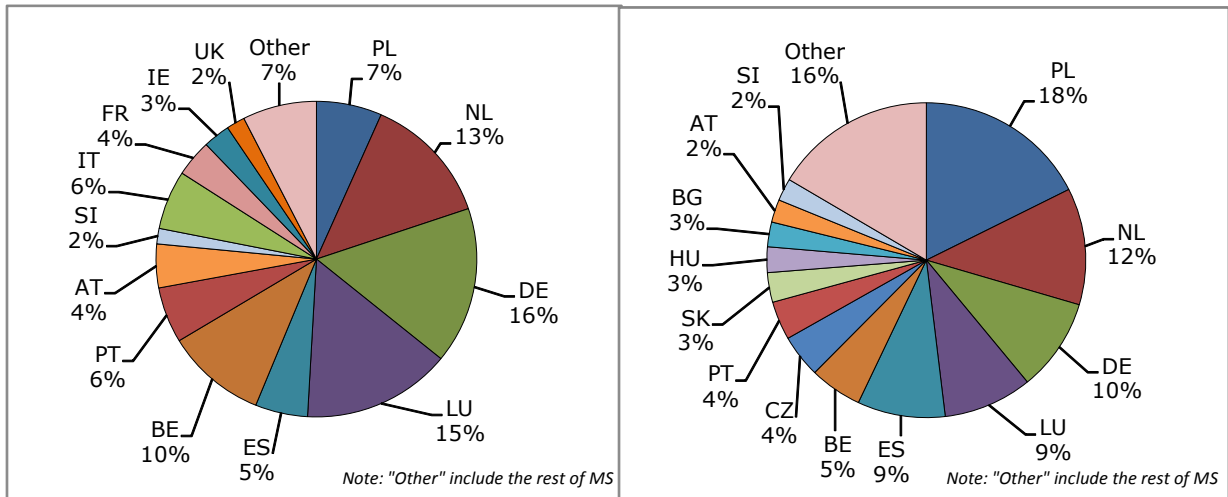
Nors sunku gauti duomenų apie pažeidimus, pastebėta, kad šalyse, kuriose atlikti atvejo tyrimai ir kuriose yra tokių duomenų (Vokietijoje ir Jungtinėje Karalystėje), pažeidimai sudaro nuo 0,2 proc. iki 0,45 proc. bendro atliktų patikrinimų skaičiaus.

Be to, atlikę trečiame skyriuje aprašytą analizę, galėjome nustatyti geriausią patirtį vykdymo srityje: tai apėmė su vykdymu susijusią koordinavimo veiklą Italijoje ir operatorių atitikties rizikos balą (angl. *Operator Compliance Risk Score, OCRS*) Jungtinėje Karalystėje. Šią patirtį reikėtų išanalizuoti išsamiau ir, jei įmanoma, pritaikyti kitose valstybėse narėse.

RINKOS APŽVALGA

Atlikus rinkos duomenų analizę paaiškėjo, kad esminių pokyčių ES kabotažo rinkoje įvyko 12 ES valstybių narių vežėjams įgavus svarbesnį vaidmenį kabotažo operacijose. Bendra kabotažo operacijų, atliekamų su vienoje iš 12 ES valstybių narių registruotomis transporto priemonėmis, apimtis padidėjo nuo 12 proc. 2007 m. iki beveik 40 proc. 2011 m. Lenkijos vežėjai yra vieni iš aktyviausių: 2011 m. jie atliko daugiausia kabotažo operacijų visoje ES ir viršijo Vokietijos ir Olandijos vežėjų atliktų operacijų skaičių. Priešingai, kelionės tikslo šalys išliko tos pačios: Vokietija, Prancūzija, Italija ir Jungtinė Karalystė. Toliau pateiktose diagramose rodomas pagrindinių kabotažo veiklos vykdytojų kilmės šalių pokytis nuo 2007 m. iki 2011 m.

Aktyviausių kabotažo veiklos vykdytojų ES kilmės šalys 2007 m. (kairėje) ir 2011 m. (dešinėje) (duomenys pateikiami tonomis/km)



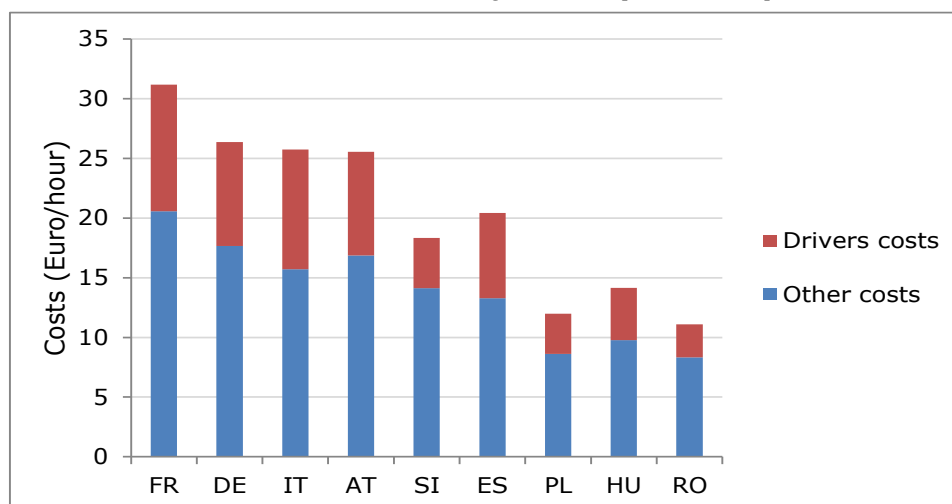
Šaltinis. Tarybos specialistų darbo grupės (SDG) atlikta Eurostato duomenų analizė (2012 m.)

Kaip matyti šioje diagramoje, Lenkija atlieka pagrindinį vaidmenį, susijusį su kabotažo operacijomis, kurios sudaro 18 proc. visų kabotažo operacijų. Šio tyrimo ketvirtame skyriuje pateikiama visapusiška rinkos apžvalga ir pateikiama daugiau informacijos apie kabotažo veiklą visoje ES.

SOCIALINIS IR EKONOMINIS KABOTAŽO POVEIKIS

Kabotažo plėtra turėjo skirtingą socialinį ir ekonominį poveikį valstybėms narėms. Vienas veiksnys išliko nepakitęs visose valstybėse narėse – tai ekonomikos nuosmukis, kuris turėjo įtakos visam kelių transportui, kaip rodo ketvirtame skyriuje pateikti duomenys. Nors krovinių vežimo keliais mastas dar nepasiekė pirminio lygio po 2008 m. prasidėjusios ekonomikos krizės, galima išskirti dvi pagrindines tendencijas. Pirma, 15 ES valstybių narių įmonės vis dažniau taiko buveinių perkėlimo į kitas šalis praktiką, siekdamas pasinaudoti joms palankiais darbo užmokesčio skirtumais ir atgauti konkurencingumą. Antra, 12 ES valstybių narių įmonės labiau naudojasi kabotažo teikiamomis galimybėmis, siūlydamos pigesnes alternatyvas Europos krovinių gavėjams, kurie ieško būdų, kaip sumažinti sąnaudas.

Pastaraisiais metais padidėjusį 12 ES valstybių narių vežėjų aktyvumą iš dalies galima paaiškinti tuo, kad dėl mažesnių darbo sąnaudų nei daugumoje iš 15 ES valstybių narių jie gali pasiūlyti mažesnes kainas. Šis sąnaudų pranašumas atsiranda dėl darbo užmokesčio dydžio skirtumų (kurie ilguoju laikotarpiu turėtų būti panaikinti), taip pat dėl skirtingų socialinės apsaugos sistemų, pagal kurias naujųjų ir senųjų valstybių narių bendrovėse darbo sąnaudos yra skirtingos. Tai geriausiai matyti toliau pateiktoje diagramoje.

Kabotažo veiklos sąnaudos (EUR/val.)

Šaltinis. SDG atlikta Aukšto rango grupės ataskaitos (2012 m.) ir „Centro Studi Sistemi di Trasporto“ duomenų analizė (2008 m.)

Ilguoju laikotarpiu 12 ES valstybių narių didėjantis darbo užmokestis ir nekintantis darbo užmokestis 15 ES valstybių narių galėjo lemti darbo sąnaudų supanašėjimą, nors, kaip aptarta penktame skyriuje, šiuo klausimu nuomonės skiriasi. Tačiau darbo sąnaudoms įtakos turi ir kiti teisės aktai, visų pirma valstybėse narėse galiojančios socialinės apsaugos nuostatos, kurios gali turėti didelę įtaką sąnaudoms. Kai kurios valstybės narės (Austrija ir Prancūzija) taiko nuostatą, kuria ribojama nesažininga konkurencija, atsirandanti dėl skirtingų socialinės apsaugos nuostatų.

ES jau esama visiško kabotažo liberalizavimo atvejų. Beniliukso regionas tapo sėkmingu rinkos atvėrimo pavyzdžiu suderintoje socialinėje ir ekonominėje aplinkoje. Šalių vyriausybės ne kartą pratęsė šį susitarimą, atsižvelgdamos į jo teikiamą naudą, kuri apima didesnes pajamas, skaičiuojamas vienam sunkvežimiui, didesnę nacionalinių įmonių ekonominę integraciją ir tuščių reisų sumažinimą, nors susitarimas ir sudarytas trijų panašaus ekonominės veiklos lygio šalių. Vis dėlto Belgija, taip pat Prancūzija, Italija, Austrija ir Danija nėra linkusios toliau liberalizuoti kabotažo ES, bent jau tol, kol nebus pašalinti „dideli rinkos nukrypimai“, vedantys prie socialinio dempingo. Penkios valstybės tokią savo nuomonę išreiškė bendru pareiškimu kovo 11 d. Briuselyje susirinkusios į Transporto, telekomunikacijų ir energetikos tarybos posėdį.

Ekonominis našumas savo ruožtu susijęs su veiksmingumu aplinkos atžvilgiu. Tuščių reisų skaičiaus mažinimas (ES tai prilygsta maždaug 22 proc. visų nuvažiuotų kilometrų) turėtų didelį poveikį išmetamųjų anglies dioksido (CO₂) dujų kiekio mažinimui. Tačiau šalių vyriausybės turi įsitikinti, ar ekonominės veiklos ir kabotažo operacijų padidėjimas neturės neigiamo poveikio kelių eismo saugai, kuri yra viena iš susirūpinimą keliančių sričių, ir tai pabrėžė kai kurios suinteresuotosios šalys šio tyrimo metu.

Atliekant tyrimą paaiškėjo, kad poreikį toliau atverti rinką gali lemti poreikis mažinti tuščių reisų skaičių, o svarbiausias tikslas – sukurti bendrą Europos transporto erdvę, kurioje kelių vežėjai iš skirtingų valstybių narių turėtų galimybę laisvai verstis transporto paslaugų srities profesine veikla skirtingose šalyse, taip pat vykdyti transporto operacijas visoje ES. Būtų naudinga, jei persvarstant galiojančias kabotažo taisykles būtų atskirti du pirmiau minėti tikslai. Tai padėtų nustatyti, kokius galiojančių teisės aktų nuostatų dalinius pakeitimus reikėtų atlikti.

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

Tyrimė nustatyta, kad iš dviejų pagrindinių liberalizavimo paskatų, t. y. galiojančių taisyklių dalinio pakeitimo siekiant padidinti aiškumą ir ES plėtos, būtent antroji lėmė daugiausia kabotažo rinkos struktūros pokyčių.

Tyrimė nustatytos sritys, kuriose pagrindinės kabotažo operacijų vykdymo sąlygos valstybėse narėse skiriasi, todėl kyla pavojus sklandžiam šios rinkos veikimui. Tai, pvz., klientų, dalyvaujančių kelių vežimo operacijose, bendros atsakomybės lygis už galimus kabotažo veiklos vykdytojų pažeidimus ar nacionaliniais kelių tinklais važiuojančioms transporto priemonėms taikomi draudimo reikalavimai. Abi šios sritys įvairiose valstybėse narėse aiškinamos skirtingai, taigi šių klausimų suderinimas būtų naudingas visai rinkai.

Tokių nevienodų sąlygų taikymas ES turi skirtingą socialinį ir ekonominį poveikį įvairiose šalyse. Šio tyrimo pagrindu atlikta analizė rodo, kad apskritai vykdant kabotažą kai kuriose iš 15 ES valstybių narių sumažėjo transporto išlaidos ir buvo suteiktos naujos verslo galimybės vežėjams iš 12 ES valstybių narių. Kita vertus, sumažėjo 15 ES valstybių narių veiklos vykdytojų pelningumas, atsirado saugumo problemų ir galimas vairuotojų trūkumas. Panašu, kad toliau atsiveriant rinkai visi šie veiksniai sustiprės trumpuoju laikotarpiu, nebent liberalizavimas vyks laipsniškai, o nacionaliniu lygmeniu bus nustatytos griežtesnės vykdymo užtikrinimo sąlygos.

Dėl būsimo sektoriaus liberalizavimo pasakytina, jog reikėtų išsiaiškinti vežimo keliais rinkos atvėrimo tikslus. Kaip jau minėta, tyrimė nustatyti du pagrindiniai veiksniai, kurie svarbūs derybose dėl tolesnio liberalizavimo: poreikis mažinti tuščių reisų skaičių ir bendros Europos transporto erdvės sukūrimas. Šio pranešimo autorių nuomone, šiuos du veiksnius reikia nagrinėti atskirai, siekiant užtikrinti, kad būtų pasiektas bendras tikslas padidinti kelių transporto rinkos veiksmingumą. Laikantis šio požiūrio parengtas aukšto lygio darbo grupės pasiūlymas, kuriame atskiriamos tarpusavyje susijusios ir nesusijusios kabotažo operacijos.

Siekiant užtikrinti veiksmingumą ir sumažinti tuščių reisų skaičių galėtų būti kitaip vertinama taisyklė „trys operacijos per septynias dienas“ panaikinant didžiausią kabotažo operacijų, kurias leidžiama įvykdyti per septynias dienas, skaičių (trys operacijos), ir (arba) persvarstyta nuostata, pagal kurią reikalaujama prieš pradėdant kabotažo operaciją visiškai iškrauti tarptautinį krovinį.

Kartu, vykdymas galėtų būti palengvintas susiejant kabotažo operacijas su sienos kirtimu, o ne iškrovimu, taip pat taikant kitas papildomas nuostatas, pvz., išdėstytas šio tyrimo šeštame skyriuje. Visų pirma, vykdymas galėtų būti pagerintas plėtojant glaudesnę nacionalinių ir tarptautinių institucijų bendradarbiavimą ir keičiantis informacija.

Dėl tikslo sukurti visiškai integruotą Europos transporto erdvę pasakytina, kad turėtų būti atliktas išsamus skirtingų galimybių socialinio ir ekonominio poveikio vertinimas. Tai būtina dėl didelių nesuderinamumų, kurių vis dar yra įvairiose valstybėse narėse, atsižvelgiant į skirtingas pagrindines sąlygas (visų pirma darbo aspektus). Be vykdymo klausimų, prieš visiškai atveriant rinką reikia priimti sprendimą dėl tolesnio su kabotažu susijusių darbo įstatymų derinimo ir bendros klientų atsakomybės.