



ES IEKŠPOLITIKAS ĢENERĀLDIREKTORĀTS

POLITIKAS DEPARTAMENTS B: STRUKTURĀLĀ UN KOHĒZIJAS POLITIKA

TRANSPORTS UN TŪRISMS

ES KABOTĀŽAS AUTOPĀRVADĀJUMU ATTĪSTĪBA UN ĪSTENOŠANA

KOPSAVILKUMS

Kopsavilkums

Pētījumā analizēti Eiropas kabotāžas kravu pārvadājumu pakalpojumi Eiropas Savienībā un iztirzātas galvenās pārmaiņas, kas notikušas šā tirgus regulējumā pēdējo gadu laikā. Regulas (EK) Nr. 1072/2009 stāšanās spēkā un pakāpeniskā tirgus atvēršana dalībvalstīm ir bijuši divi galvenie pārmaiņu dzinējspēki pēdējo desmit gadu laikā. Pētījumā analizēti regulā izdarītie grozījumi un aplūkoti izpildes noteikumi dalībvalstīs. Tajā sniegti jaunākie pieejamie statistikas dati par kabotāžu. Tajā arī sniegts novērtējums sociālekonomiskajai ietekmei dalībvalstīs tagadējās un iepriekšējās regulas piemērošanas laikā attiecībā uz to, cik lielā mērā šīs pārmaiņas ir saistītas ar Regulu (EK) Nr. 1072/2009 vai citiem faktoriem.

Šo dokumentu pieprasīja Eiropas Parlamenta Transporta un tūrisma komiteja.

AUTORI

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

ATBILDĪGAIS ADMINISTRATORS

Piero Soave
Strukturālās un kohēzijas politikas departaments
Eiropas Parlaments
B-1047 Brisele
E-pasts: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

REDAKTORA PALĪDZE

Nóra Révész

VALODU VERSIJAS

Oriģinālvaloda: EN.
Tulkojumi: DE, FR.

PAR REDAKTORU

Lai sazinātos ar politikas departamentu vai abonētu tā ikmēneša informatīvo biļetenu, lūdzu, rakstiet: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuskripts pabeigts 2013. gada martā.
© Eiropas Savienība, 2013

Šis dokuments ir pieejams internetā:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

ATRUNA

Par šajā dokumentā paustajiem viedokļiem ir atbildīgi tikai un vienīgi to autori, un tie ne vienmēr atspoguļo Eiropas Parlamenta oficiālo nostāju.

Pārpublicēšana un tulkošana nekomerciāliem nolūkiem ir atļauta. Ir atļauta reproducēšana un tulkošana nekomerciāliem nolūkiem, ja tiek norādīts avots un ja par to iepriekš informē publicētāju izdevēju un tam nosūta vienu eksemplāru.

KOPSAVILKUMS

Pētījuma nolūks ir sniegt informāciju parlamentārajām debatēm par kravu autopārvadājumu nozares turpmāko liberalizāciju, aplūkojot veidu, kādā ir attīstījušies kabotāžas pārvadājumi Eiropā pēdējo gadu laikā, un mēģinot saprast, cik daudz no šīm pārmaiņām notikušas saistībā ar Regulas (EK) Nr. 1072/2009 stāšanos spēkā vai citiem iemesliem, kā arī iztīrājot šo pārmaiņu sociālekonomisko ietekmi. Kabotāžas un tās darbības apraksts ir sniegts 1. nodaļā.

Kā norādīts 1. nodaļā, pētījums sastāv no daudzām daļām, un balstās uz pierādījumiem, kas iegūti, veicot daudzu problēmsituāciju analīzi, kas pievienota šim pētījumam. Analīze balstās uz, cik vien iespējams, kvantitatīvu informāciju, lai gan mūsu pieredze rāda, ka dalībvalstu savāktās kvantitatīvās informācijas daudzums bieži vien ir ierobežots un parasti dažādās dalībvalstīs atšķiras.

REGULA

Regulu (EK) Nr. 1072/2009, kuras nolūks bija saskaņot kabotāžas noteikumus visā ES, pieņēma, kad ES starptautiskajā kravu autopārvadājumu tirgū notika daudz pārmaiņu, ko galvenokārt izraisīja 2004. gada paplašināšanās, kura ļāva ienākt tirgū pārvadātājiem no jaunajām dalībvalstīm, kaut arī ar dažiem ierobežojumiem. Šos ierobežojumus atcēla 2009. gadā (un 2012. gadā Rumānijai un Bulgārijai). Pirms šīs regulas ES tiesību akti (tieši Regula (EEK) Nr. 3118/93) jau paredzēja kabotāžas noteikumus, lai gan dažas jomas nebija izstrādātas pietiekami sīki (piemēram, ko domāja ar to, ka kabotāžai jānotiek pagaidu kārtā), kas dalībvalstu līmenī izraisīja dažādas interpretācijas, radot šķēršļus ārvalstu kabotāžas operatoru ienākšanai tirgū.

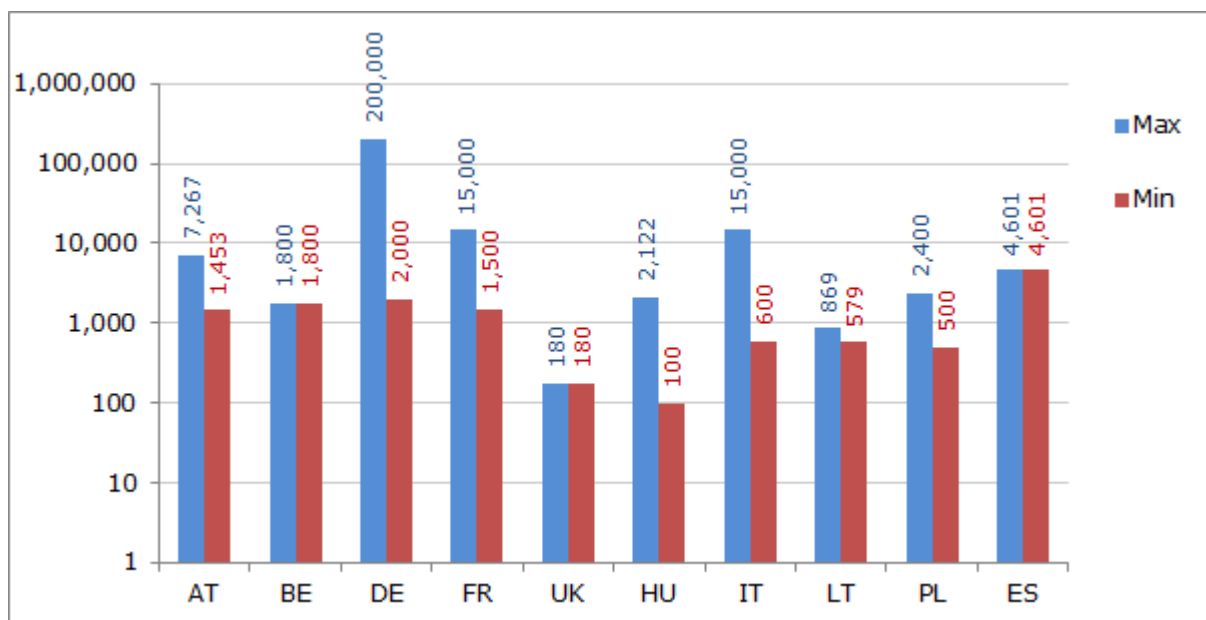
Ar Regulu (EK) Nr. 1072/2009 mēģināja atrisināt šīs nepilnības, izstrādājot daudzus noteikumus, no kuriem divi galvenie bija šādi: tika paredzēts, ka septiņu dienu laikā pēc starptautiskas kravas nosūtīšanas drīkst notikt ne vairāk kā trīs kabotāžas darbības; un tika saskaņoti dokumenti, kādiem jābūt līdzīgi kabotāžas pārvadājuma laikā, lai pierādītu kabotāžas darbību likumību.

Pēc regulas stāšanās spēkā 2010. gada maijā Komisija publicēja virkni skaidrojumu, lai atvieglotu tās interpretāciju. Joprojām palikuši neatrisināti daži jautājumi, piemēram, saistībā ar kravu izkrašanu vairākās vietās un sankcijām. Šie jautājumi vairāk iztīrāti 2. nodaļā.

IZPILDE

Pētījumā ir detalizēti aplūkoti kabotāžas noteikumu uzraudzība un izpilde daudzās dalībvalstīs un ir atklāts, ka pastāv virkne faktoru, kas tieši ietekmē to, kādā veidā kabotāžas darbības tiek uzraudzītas un izpildītas. Pirmkārt, daudzās dalībvalstīs ir vairākas iestādes, kuru uzdevums ir uzraudzīt tiesību aktu pārkāpumus saistībā ar autopārvadājumiem (tostarp kabotāžu), šī sadrumstalotība ir radījusi grūtības veikt koordināciju un efektīvi uzraudzīt kabotāžas darbības. Otrkārt (un saistībā ar pirmo punktu), ir pārāk maz pārrobežu koordinācijas, padarot darbību izpildi vietējā tirgū pat vēl grūtāku. Treškārt, daudzām izpildiestādēm nav pietiekamu resursu, lai efektīvi uzraudzītu kabotāžas darbības. Visbeidzot sankcijas par kabotāžas pārkāpumiem visā ES ļoti atšķiras, radot dažādus stimulus dažādās dalībvalstīs (kā parādīts zemāk redzamajā attēlā).

Dažās dalībvalstīs kabotāžai piemērotās sankcijas (€)



* Turklāt Francijā pārvadātājiem var piespriest cietumsodu līdz vienam gadam (attiecas tikai uz pārvadātājiem no valstīm, kuru pārvadātājiem nav atļauts nodarboties ar kabotāžas darbībām Francijā).

Avots: problēmsituāciju analīze saistībā ar IAM (ilgtspējīgas attīstības mērķiem), valsts tiesību akti un intervijas ar Transporta ministrijas pārstāvjiem atsevišķās dalībvalstīs.

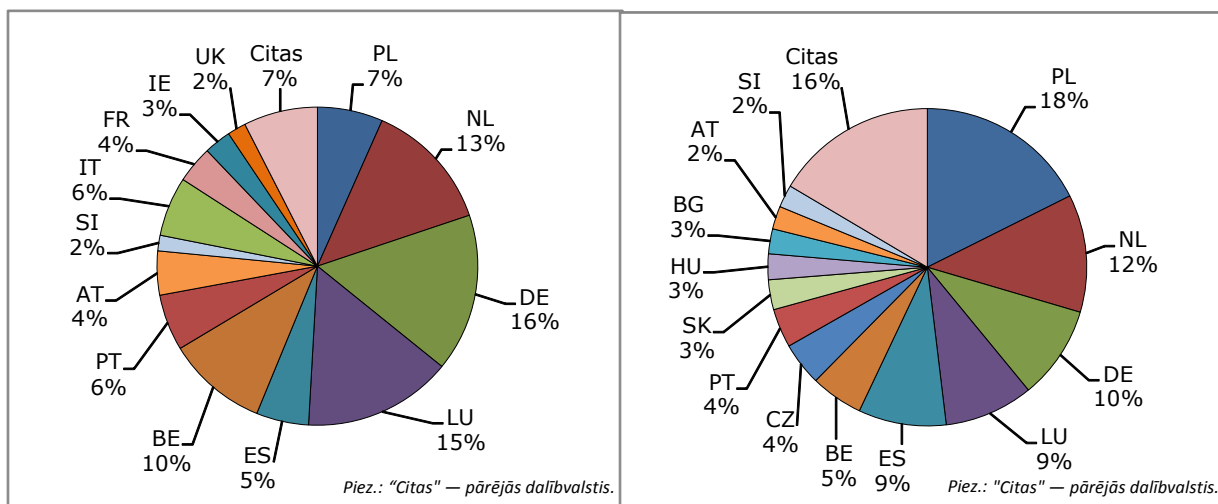
Lai gan datus par pārkāpumiem ir grūti iegūt, mēs esam konstatējuši, ka tajās problēmsituāciju analīzē iekļautajās valstīs, kurās ir pieejama detalizēta informācija (Vācija un Apvienotā Karaliste), pārkāpumi veidoja 0,2 % un 0,45 % no kopējā pārbaudīto gadījumu skaita.

Pateicoties 3. nodaļā veiktajai analīzei, mēs esam spējuši arī identificēt daudz labas prakses gadījumu noteikumu izpildē, tostarp Itālijas centienus veikt koordināciju, lai nodrošinātu izpildi, un Apvienotajā Karalistē izstrādāto operatora atbilstības riska novērtējumu (OCRS). Šie piemēri būtu jāizpēta sīkāk un jāpiemēro citās dalībvalstīs, kur tas iespējams.

TIRGUS PĀRSKATS

Tirgus datu analīze rāda, ka ES kabotāžas pārvadājumu tirgū ir notikušas būtiskas pārmaiņas un aizvien pieaug ES12 dalībvalstu pārvadātāju loma kabotāžas darbībās. Kopumā to kabotāžas darbību īpatsvars, kuras veic vienā no ES12 dalībvalstīm reģistrēti transportlīdzekļi, pieauga no 12 % 2007. gadā līdz gandrīz 40 % 2011. gadā. Polijas pārvadātāji ir vieni no aktīvākajiem — 2011. gadā tie veica visvairāk kabotāžas darbību ES, pārspējot Vācijas un Nīderlandes pārvadātājus. Turpretī galamērķa valstis ir palikušas tās pašas: Vācija, Francija, Itālija un Apvienotā Karaliste. Zemāk redzamajā attēlā parādīts, kā mainījusies galveno kabotāžas operatoru izcelsmes valstu proporcija laikā no 2007. gada līdz 2011. gadam.

Visaktīvāko kabotāžas operatoru izcelsmes valstis ES 2007. gadā (pa kreisi) un 2011. gadā (pa labi) (balstoties uz datiem par tonnkilometriem)



Avots: Eurostat IAM analīze (2012)

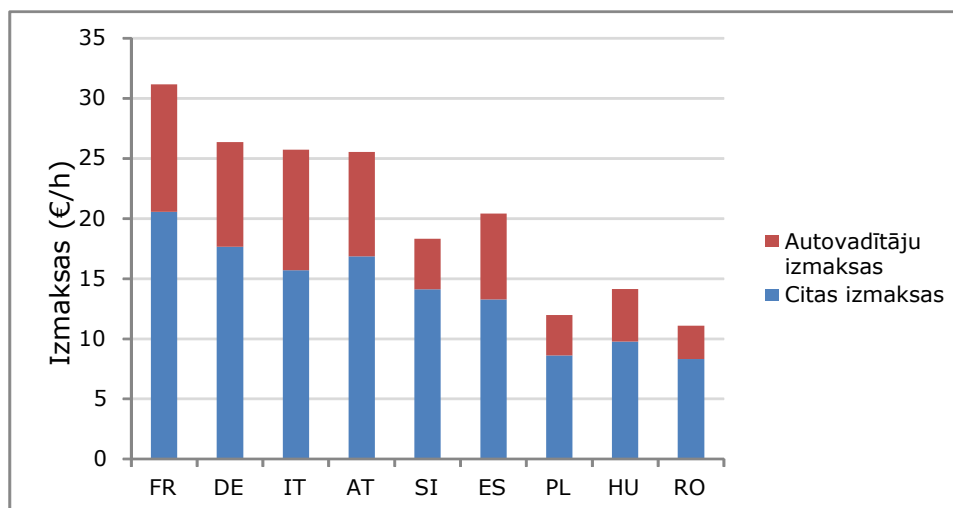
Kā redzams šajā tabulā, Polija ieņem vadošo vietu kabotāžas darbībā, un tās daļa ir 18 % no kopējā apjoma. Pētījuma 4. nodaļā sniegts pilns tirgus pārskats un sīkāka informācija par kabotāžas darbībām visā ES.

KABOTĀŽAS PĀRVADĀJUMU SOCIĀLEKONOMISKĀ IETEKME

Kabotāžas attīstībai ir bijusi atšķirīga sociālā un ekonomiskā ietekme dažādās dalībvalstīs. Viens aspekts palicis nemainīgs visām dalībvalstīm, proti, recesija, kura ietekmējusi visus kravu pārvadājumus pa autoceļiem, kā liecina 4. nodaļā sniegtie dati. Lai gan kravu pārvadājumu apjoms rāda, ka šī nozare joprojām nav atguvusies no ekonomikas krīzes, kas sākās 2008. gadā, ir konstatētas divas galvenās tendences. Pirmkārt, uzņēmumi no ES15 dalībvalstīm aizvien biežāk veic reģistrāciju ārvalstīs, lai izmantotu izdevīgās darbaspēka izmaksu atšķirības un atgūtu konkurētspēju. Otrkārt, uzņēmumi no ES12 dalībvalstīm ir pratuši labāk izmantot kabotāžas iespējas, piedāvājot lētākas alternatīvas kravu saņēmējiem Eiropā, kuri cenšas samazināt izmaksas.

Šo paaugstināto ES12 pārvadātāju aktivitāti pēdējo gadu laikā var daļēji izskaidrot ar to, ka, salīdzinot ar lielāko daļu ES15 dalībvalstu, tie var piedāvāt zemākas cenas, pateicoties zemākām darbaspēka izmaksām. Šī izmaksu priekšrocība ir saistāma ar atšķirīgiem algu līmeņiem (kam ilgtermiņā būtu jāizlīdzinās), kā arī ar atšķirīgām sociālās aizsardzības sistēmām, kurās piemēro dažādas darbaspēka izmaksas uzņēmumiem jaunajās un vecajās dalībvalstīs. To visuzskatāmāk ilustrē zemāk redzamais attēls.

Kabotāžas darbību izmaksas (€/h)



Avots : IAM izstrāde saistībā ar augsta līmeņa darba grupas ziņojumu (2012) un *Centro Studi Sistemi di Trasporto* (2008)

Ilgtermiņā ES12 dalībvalstu algu pieaugums un ES15 dalībvalstu algu stagnācija varētu izraisīt darbaspēka izmaksu izlīdzināšanos, lai gan, kā norādīts 5. nodaļā, šajā jautājumā viedokļi atšķiras. Tomēr uz darbaspēka izmaksām ietekmi atstāj vēl citi tiesību akti, īpaši dalībvalstu sociālās drošības noteikumi, kas var būtiski ietekmēt izmaksas. Dažas dalībvalstis (Austrija un Francija) ir ieviesušas noteikumu, lai ierobežotu negodīgu konkurenci, kura pastāv atšķirīgu sociālās drošības noteikumu dēļ.

ES jau pastāv daži kabotāžas pilnīgas liberalizācijas gadījumi. Benilukss ir piemērs veiksmīgai tirgus atvēršanai, kas īstenota saskaņotā sociālekonomiskā vidē. Dalībvalstu valdības ir atkārtoti pagarinājušas šo nolīgumu, ņemot vērā tā efektivitāti, tostarp augstākus ieņēmumus uz vienu kravas automobili, dalībvalstu uzņēmumu lielāku ekonomisko integrāciju un tukšbraucienų skaita samazināšanos, lai gan runa ir par trim valstīm ar līdzīgu ekonomisko aktivitāti. Tomēr Beļģija — tāpat kā Francija, Itālija, Austrija un Dānija — nevēlas pieņemt turpmāku kabotāžas liberalizāciju ES, vismaz līdz brīdim, kad tiks veikti pasākumi, lai novērstu nopietnus tirgus pārkāpumus, kas izraisa sociālo dempingu. Šīs piecas valstis puda savu viedokli kopīgajā paziņojumā Transporta padomes sanāksmē, kas norisinājās Briselē 11. martā.

Savukārt ekonomiskā efektivitāte ir saistīta ar vides aizsardzības efektivitāti. Samazinot tukšbraucienų skaitu (kas visā ES veido aptuveni 22 % no kopējā nobrauktā kilometru skaita), būtiski samazinātos CO₂ emisija. Tomēr dalībvalstu valdībām jābūt pārliecinātām, ka jebkurš ekonomiskās aktivitātes un kabotāžas darbību pieaugums negatīvi neietekmēs ceļu satiksmes drošību, kas ir jautājums, kurš rada bažas un kuru daudzas ieinteresētās puses šā pētījuma laikā ir pieminējušas.

No veiktās analīzes šķiet, ka nepieciešamību pēc turpmākas tirgus atvēršanas motivē šādi faktori: nepieciešamība samazināt tukšbraucienų skaitu un galvenais mērķis — radīt Eiropas vienoto transporta telpu, kurā autopārvadātāji no dažādām dalībvalstīm drīkstēs brīvi darboties kā pārvadātāji dažādās valstīs, kā arī uzsākt pārvadājumu darbības visā ES. Veicot spēkā esošo kabotāžas noteikumu pārskatīšanu, būtu lietderīgi nošķirt abus iepriekš minētos mērķus. Tas palīdzētu noteikt, kādi grozījumi būtu jāveic pašreizējos tiesību aktos.

SECINĀJUMI UN IETEIKUMI

Pētījums parāda, ka no diviem galvenajiem liberalizācijas dzinējspēkiem, proti, spēkā esošo noteikumu grozīšanu skaidrības uzlabošanai un ES paplašināšanu, tieši pēdējais ir izraisījis vairāk pārmaiņu kabotāžas tirgus struktūrā.

Pētījumā norādīts, kurās jomās pamatnosacījumi kabotāžas darbībām dalībvalstīs atšķiras, tādējādi apdraudot šā tirgus netraucētu darbību. Piemēram, cik lielā mērā kabotāžas autopārvadājumu darbību klienti ir līdzatbildīgi par iespējamiem kabotāžas operatoru pārkāpumiem vai apdrošināšanas prasībām, ko piemēro transportlīdzekļiem, kuri pārvietojas pa dalībvalstu tīkliem. Abas šīs jomas tiek interpretētas atšķirīgi dažādās dalībvalstīs, un šo jautājumu saskaņošana dotu labumu tirgum kopumā.

Šādu neviendabīgu nosacījumu pastāvēšanai visā ES ir bijusi atšķirīga sociālekonomiska ietekme dažādās valstīs. Šajā pētījumā analīze parāda, ka kopumā kabotāža ir radījusi negatīvu spiedienu uz pārvadājumu izmaksām vairākās ES15 dalībvalstīs un sniegusi jaunas uzņēmējdarbības iespējas ES12 dalībvalstu pārvadātājiem. Tomēr negatīvi vērtējams tas, ka samazinājusies ES15 dalībvalstu operatoru rentabilitāte, pieaugusi drošības problēma un turpina pieaugt bažas par iespējamu autovadītāju trūkumu. Visi šie faktori īstermiņā, iespējams, pastiprināsies, turpinoties tirgus atvēršanai, ja vien liberalizāciju neveiks pakāpeniski un vienlaicīgi netiks ieviesti stingrāki izpildes režīmi dalībvalsts līmenī.

Ņemot vērā turpmāko nozares liberalizāciju, būtu lietderīgi noskaidrot mērķus, kas ir kravas autopārvadājumu tirgus atvēršanas pamatā. Kā minēts iepriekš, pētījumā norādīti divi galvenie faktori, kas veicina debates par turpmāko liberalizāciju: nepieciešamība samazināt tukšbraucienu skaitu un Eiropas vienotās transporta telpas izveide. Šā ziņojuma autori uzskata, ka šie divi faktori ir jārisina atsevišķi, lai nodrošinātu, ka tiek sasniegts kopējais mērķis uzlabot autopārvadājumu tirgus efektivitāti. Augsta līmeņa grupas ierosinātais priekšlikums, kurā nošķirtas saistītās un nesaistītās kabotāžas darbības, to palīdz veicināt.

Lai nodrošinātu efektivitāti un samazinātu tukšbraucienu skaitu, varētu apsvērt atšķirīgu pieeju „trīs darbības septiņās dienās” noteikumam, atceļot maksimālo kabotāžas darbību skaitu (trīs), ko drīkst veikt septiņās dienās, un/vai pārskatot noteikumu, kas paredz starptautiskas kravas pilnīgu izkraušanu pirms kabotāžas darbības veikšanas.

Tajā pašā laikā izpildi varētu atvieglot, kabotāžu apvienojot ar robežu šķērsošanu, nevis izkraušanu, kā arī ieviešot citus papildu noteikumus, piemēram, pētījuma 6. nodaļā minētos. Izpildi īpaši varētu uzlabot ciešāka sadarbība un lielāka informācijas apmaiņa starp dalībvalstu un starptautiskām iestādēm.

Attiecībā uz mērķi izveidot pilnīgi integrētu Eiropas transporta telpu būtu jāveic detalizēts dažādu iespēju sociālekonomiskās ietekmes novērtējums. Tas ir nepieciešams, jo dažādās dalībvalstīs pastāv lielas atšķirības starp dažādiem pamatnosacījumiem (it īpaši attiecībā uz darbaspēku). Līdzās izpildes aspektiem ir jāpieņem lēmums par tiesību aktu turpmāku saskaņošanu kabotāžas darbaspēka jomā un klientu līdzatbildības jomā, pirms notiek pilnīga tirgus atvēršana.