

GENERALNI DIREKTORAT ZA NOTRANJO POLITIKO
TEMATSKI SEKTOR B: STRUKTURNA IN KOHEZIJSKA POLITIKA

PROMET IN TURIZEM

RAZVOJ IN IZVAJANJE CESTNE
KABOTAŽE V EU

POVZETEK

Izveček

V študiji so analizirane storitve kabotažnega prevoza tovora v EU in obravnavane glavne spremembe, ki so nastopile pri urejanju tega trga v zadnjih letih. Začetek veljavnosti Uredbe (ES) št. 1072/2009 in postopno odpiranje trga državam članicam sta bili glavni gonilni sili sprememb v preteklih desetih letih. Študija analizira spremembe te uredbe in preučuje določbe o njenem izvrševanju v državah članicah ter zagotavlja posodobljene statistične podatke o kabotaži, kadar so ti na voljo. Podaja tudi oceno socialno-gospodarskih učinkov v državah članicah med uporabo te in prejšnje uredbe ter ugotavlja, v kolikšni meri je te spremembe pripisati Uredbi (ES) št. 1072/2009 ali drugim dejavnikom.

Ta dokument je naročil Odbor za promet in turizem Evropskega parlamenta.

AVTORJI

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

ODGOVORNA OSEBA

Piero Soave
Evropski parlament
Tematski sektor B: strukturna in kohezijska politika
B-1047 Bruselj
E-naslov: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

UREDNIŠKA POMOČ

Nóra Révész

JEZIKOVNE RAZLIČICE

Izvirnik: EN.
Prevoda: DE, FR.

O IZDAJATELJU

Če se želite obrniti na tematski sektor ali se naročiti na njegov mesečni bilten, pišite na:
poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Rokopis dokončan marca 2013.
© Evropska unija, 2013.

Ta dokument je na voljo na spletnem mestu:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

IZJAVA O OMEJITVI ODGOVORNOSTI

Za mnenja, izražena v tem dokumentu, so odgovorni izključno avtorji in ne predstavljajo nujno uradnega stališča Evropskega parlamenta.

Razmnoževanje in prevajanje za nekomercialne namene je dovoljeno pod pogojem, da se navede vir ter da je izdajatelj o tem predhodno obveščen in prejme izvod.

POVZETEK

Namen te raziskovalne študije je zagotoviti informacije za parlamentarno razpravo o nadaljnji liberalizaciji sektorja cestnega prevoza blaga, pri čemer preučuje rast kabotaže v Evropi v zadnjih letih, ugotavlja, kolikšen delež sprememb je pripisati začetku veljavnosti Uredbe (ES) št. 1072/2009 ali drugim vzrokom, in razpravlja o socialno-gospodarskih učinkih teh sprememb. Opis kabotaže in njenega delovanja je podan v poglavju 1.

Študijo sestavlja več razdelkov, predstavljenih v poglavju 1, opira pa se na dokaze, zbrane v okviru več študij primerov, ki so priloženi. Kjer je to mogoče, je analiza podprta s kvantitativnimi informacijami, treba pa je upoštevati, da je količina kvantitativnih informacij, ki jih zberejo države članice, pogosto omejena in da se običajno razlikuje med državami članicami.

UREDBA

Uredba (ES) št. 1072/2009, katere namen je uskladitev pravil o kabotaži znotraj EU, je bila sprejeta v času, ko je na trgu mednarodnega cestnega tovornega prometa v EU prišlo do številnih sprememb, ki so bile v glavnem posledica širitve iz leta 2004, ki je, sicer z določenimi omejitvami, odprla vrata prevoznikom iz novih držav članic. Te omejitve so bile odpravljene leta 2009 (oziroma leta 2012 za Romunijo in Bolgarijo). Zakonodaja EU je pred to uredbo že vsebovala določbe o kabotaži (v obliki Uredbe EGS št. 3118/93), čeprav nekatera področja niso bila opredeljena dovolj podrobno (na primer: kaj je bilo mišljeno s tem, da mora biti kabotaža začasna), kar je privedlo do različnih razlag na nacionalni ravni in ustvarilo ovire za vstop tujih izvajalcev kabotaže.

Uredba (ES) št. 1072/2009 se je obravnave teh vprašanj lotila s številnimi določbami, pri čemer sta glavni določbi uvedba pravila, ki prepoveduje opravljanje več kot 3 kabotažnih prevozov v 7 dneh po mednarodnem prevozu, in uskladitev dokumentov, ki jih je treba imeti s seboj med kabotažnim prevozom in ki izkazujejo zakonitost kabotažnega prevoza.

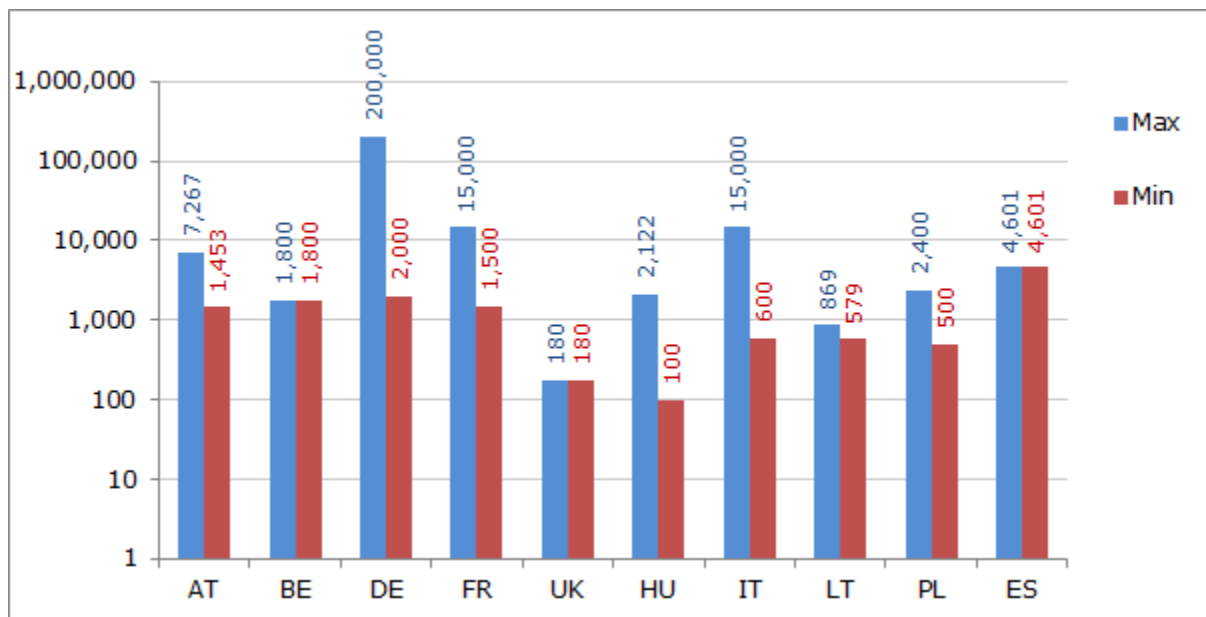
Po uveljavitvi te uredbe maja 2010 je Komisija objavila številna pojasnila, ki olajšujejo razlago Uredbe. Nekatera vprašanja, denimo glede sočasnih dobav več strankam in sankcij, še vedno ostajajo odprta in so podrobneje obravnavana v poglavju 2.

IZVRŠEVANJE

Ta raziskovalna študija podrobno preučuje spremljanje in izvrševanje določb o kabotaži v številnih državah članicah ter ugotavlja, da obstaja vrsta dejavnikov, ki imajo neposreden vpliv na način spremljanja in izvrševanja kabotažnih prevozov. Prvič, v številnih državah članicah je za spremljanje kršitev zakonodaje s področja cestnega prometa (vključno s kabotažo) zadolženih več teles, ta razdrobljenost pa je privedla do težav pri usklajevanju in otežila učinkovito spremljanje kabotažnih prevozov. Drugič – in v povezavi s prvo točko –, pomanjkanje usklajevanja prek nacionalnih meja še dodatno otežuje izvrševanje kabotažnih prevozov na „domačem“ trgu. Tretjič, številna izvršilna telesa nimajo zadostnih sredstev za učinkovito spremljanje kabotažnih prevozov. Nazadnje, sankcije za kršitve na področju kabotaže se močno razlikujejo znotraj EU, kar ustvarja različne spodbude v različnih državah članicah (kot prikazuje spodnji graf).

Evropski parlament
 Tematski sektor B: strukturna in kohezijska politika
 B-1047 Bruselj
 E-naslov: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Sankcije na področju kabotaže v izbranih državah članicah (€)



*v Franciji so prevozniki poleg tega lahko obsojeni na 1 leto zaporne kazni (velja le za prevoznike iz držav, ki nimajo dovoljenja za opravljanje kabotažnih prevozov v Franciji);

Vir: študije primerov skupine za strateški razvoj, nacionalni zakoni in intervjuji z ministrstvi za promet v izbranih državah članicah.

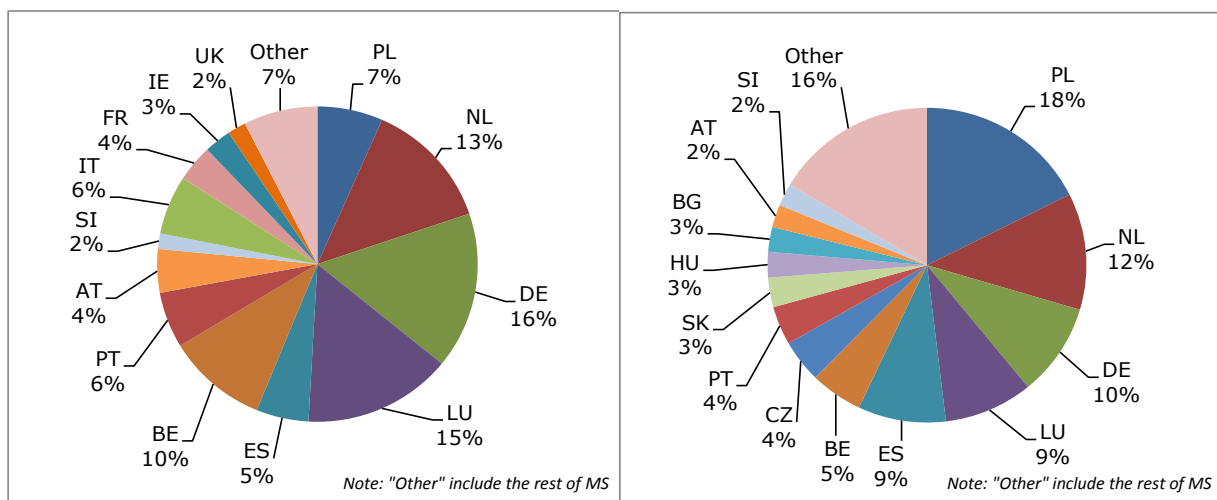
Kljub temu da je težko pridobiti podatke o kršitvah, so bile v tistih državah, ki so bile zajete v študije primerov in v katerih so na voljo podrobne informacije (Nemčija in Združeno kraljestvo), kršitve ugotovljene pri 0,2 do 0,45 % vseh inšpekcijskih pregledov.

Z analizo iz poglavja 3 so bile odkrite tudi številne dobre prakse pri izvrševanju, med katerimi so prizadevanja za uskladitev izvrševanja, ki potekajo v Italiji, in ocena tveganja po prevozniku, razvita v Združenem kraljestvu. Te prakse je treba podrobneje preučiti in uveljaviti tudi v drugih državah članicah, kjer je to izvedljivo.

PREGLED TRGA

Analiza tržnih podatkov kaže na bistveno spremembo na trgu kabotaže v EU, in sicer na večjo vlogo prevoznikov iz držav članic EU12 pri kabotažnih prevozih. Na splošno se je delež kabotažnih prevozov z vozili, registriranimi v eni od držav članic EU12, povečal z 12 % v letu 2007 na skoraj 40 % v letu 2011. Poljski prevozniki so eni od najdejavnejših: v letu 2011 so izvedli večino kabotažnih prevozov v EU in tako presegli delež nemških in nizozemskih prevoznikov. Po drugi strani so namembne države ostale iste: Nemčija, Francija, Italija in Združeno kraljestvo. Spodnji graf prikazuje spremembo v državah izvora glavnih izvajalcev kabotažnih prevozov.

Izvor najdejavnejših izvajalcev kabotažnih prevozov v EU v letih 2007 (levo) in 2011 (desno) (na podlagi podatkov v tonskih kilometrih)



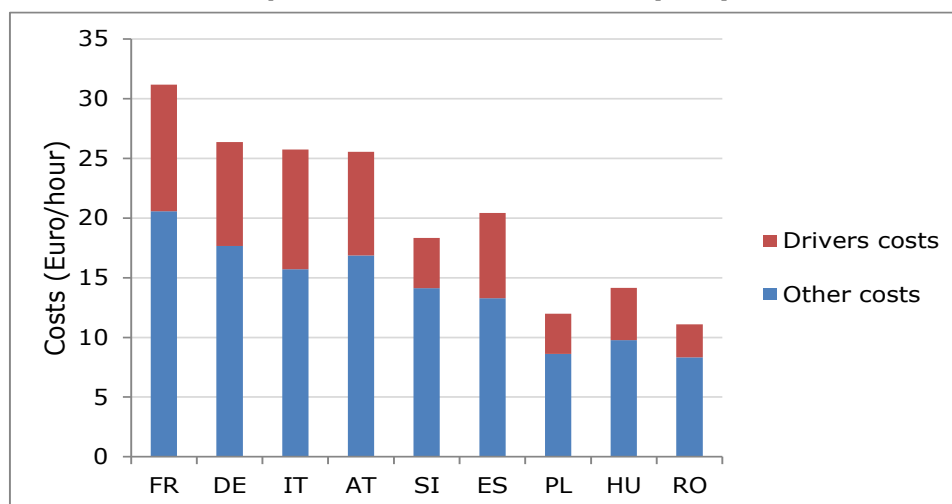
Vir: analiza strateške skupine za razvoj v okviru Eurostata (2012).

Ko je razvidno iz grafa, je Poljska z 18 % prevzela glavno vlogo pri kabotažnih prevozi. Poglavlje 4 te študije podaja celosten pregled trga in posreduje več podrobnosti o dejavnostih kabotaže v EU.

SOCIALNO-GOSPODARSKI UČINKI KABOTAŽE

Razvoj kabotaže je imel različne socialne in gospodarske učinke v različnih državah članicah. Eden od vidikov je bil enak v vseh državah članicah – po podatkih iz poglavja 4 je recesija vplivala na celoten cestni prevoz tovora. Medtem ko si obseg cestnega prevoza tovora še ni opomogel od gospodarske krize, ki je izbruhnila leta 2008, sta bila ugotovljena dva glavna trenda. Prvič, podjetja iz držav članic EU15 so okrepila prakso izpisa iz državnega registra, da bi izkoristila razlike v stroških dela in si povrnila konkurenčnost. Drugič, podjetja iz držav članic EU12 so v večji meri izkoristila možnosti kabotaže in ponudila cenejše alternative evropskim prejemnikom blaga, ki želijo znižati stroške.

Povečanje dejavnosti prevoznikov iz EU12 v zadnjih letih lahko deloma pripišemo dejstvu, da zaradi nižjih stroškov dela lahko ponudijo nižje cene v primerjavi z večino držav članic EU15. Ta stroškovna prednost izhaja iz različnih ravni plač (ki naj bi se na dolgi rok izravnale), pa tudi iz različnih sistemov socialnega varstva, ki podjetjem iz novih in starih držav članic nalagajo različne stroške dela. To najboljše ponazarja spodnji graf.

Operativni stroški kabotaž (€/h)

Vir: skupina za strateški razvoj, na podlagi poročila skupine na visoki ravni (2012) in centra Centro Studi Sistemi di Trasporto (2008).

Povečanje plač v državah članicah EU12 in stagniranje plač v državah članicah EU15 bi lahko privedlo do konvergence stroškov dela, vendar so mnenja o tem vprašanju deljena, kot je predstavljeno v poglavju 5. Čeprav so stroški dela odvisni tudi od druge zakonodaje, nanje znatno vplivajo zlasti določbe o socialnem varstvu v državah članicah. Nekatere države članice (Avstrija in Francija) so uvedle določbe za omejitev nepoštene konkurence zaradi različnih določb o socialnem varstvu.

V EU že obstajajo določeni primeri popoldne liberalizacije kabotaže. Območje Beneluksa je primer uspešnega odpiranja trga ob prisotnosti usklajenega socialno-gospodarskega okolja. Nacionalne vlade so večkrat podaljšale ta dogovor zaradi njegovih koristi z vidika učinkovitosti, ki vključujejo višje prihodke na tovornjak, večje gospodarsko povezovanje nacionalnih podjetij in znižanje števila praznih voženj, čeprav je zasnovan za tri države s podobno ravno gospodarske dejavnosti. Kljub temu pa Belgija – skupaj s Francijo, Italijo, Avstrijo in Dansko – zavrača nadaljnjo liberalizacijo kabotaže v EU, vsaj dokler ne bodo obravnavane „resne tržne nepravilnosti“, ki vodijo do socialnega dampinga. Teh pet držav je svoj vidik predstavilo s skupno izjavo na Svetu za promet, ki je potekal 11. marca v Bruslju.

Gospodarska učinkovitost je povezana tudi z okoljsko učinkovitostjo. Z znižanjem števila praznih voženj (ki v EU predstavljajo 22 % vseh km na vozilo) bi se posledično znižale tudi emisije CO₂. Nacionalne vlade pa se morajo prepričati, da kakršno koli povečanje gospodarske dejavnosti in kabotažnih prevozov ne bo imelo negativnega vpliva na varnost v cestnem prometu, ki je področje, v zvezi s katerim so svoje pomisleke v okviru te študije izrazile številne zainteresirane strani.

Izvedena analiza kaže, da potreba po nadaljnjem odpiranju trga izhaja iz potrebe po zmanjšanju števila praznih voženj in splošnega cilja vzpostavitve enotnega evropskega prometnega prostora, v okviru katerega bi bil cestnim prevoznikom iz različnih držav članic omogočen dostop do poklica prevoznika v različnih državah in do izvajanja prevozov znotraj EU. Pri vsakem pregledu obstoječih pravil o kabotaži bi bilo koristno ločiti ta dva cilja, saj bi to pripomoglo k določitvi potrebnih sprememb sedanjih zakonskih določb.

SKLEPI IN PRIPOROČILA

Študija kaže, da je od dveh glavnih gonilnih sil liberalizacije – ki sta sprememba obstoječih pravil za večjo jasnost in širitev EU – slednja povzročila več sprememb v strukturi trga kabotaže.

Študija navaja področja, na katerih so okvirni pogoji za kabotažne prevoze v državah članicah različni, zaradi česar je nemoteno delovanje tega trga ogroženo. To so na primer stopnja soodgovornosti naročnikov cestnih prevozov za potencialne kršitve s strani izvajalcev kabotaže ali zahteve v zvezi z zavarovanjem, ki veljajo za vozila, ki vozijo po nacionalnih omrežjih. Obe področji sta predmet različnih razlag v različnih državah članicah in uskladitev teh vprašanj bi koristila trgu kot celoti.

Velike razlike med pogoji znotraj EU so imele različne socialno-gospodarske učinke v državah članicah. Analiza v okviru te študije je pokazala, da kabotaža v splošnem izvaja pritisk na cene prevoza v več državah članicah EU15 in ustvarja nove poslovne priložnosti za prevoznike iz EU12. Druga plat pa so manjši dobiček izvajalcev iz EU15, varnostni pomisleki in možnost, da bo v prihodnje še bolj primanjkovalo voznikov. Vsi ti dejavniki se bodo z nadaljnjim odpiranjem trga kratkoročno verjetno še okrepili, razen če bo liberalizacija izvedena postopoma in jo bodo spremljale strožje ureditve izvrševanja na nacionalni ravni.

V luči nadaljnje liberalizacije sektorja bi bilo koristno pojasniti cilje odpiranja trga cestnega prevoza. Kot je bilo omenjeno, študija opredeljuje dva glavna dejavnika, ki sta gonilni sili razprave o nadaljnji liberalizaciji: potrebo po zmanjšanju števila praznih voženj in vzpostavitev enotnega evropskega prometnega prostora. Po mnenju avtorjev tega poročila je treba ta dva dejavnika obravnavati ločeno, da bi zagotovili uresničitev splošnega cilja povečanja učinkovitosti trga cestnega prevoza. Predlog skupine na visoki ravni, ki razlikuje med povezano in nepovezano kabotažo, je korak v to smer.

Da bi zagotovili učinkovitost in zmanjšali število praznih voženj, bi lahko razmislili o drugačnem pristopu k pravilu „3 v 7“ z odpravo največjega števila kabotaž (3), dovoljenih v 7 dneh, in/ali revizijo določbe, ki zahteva popolno razložitev tovora v okviru mednarodnega prevoza pred kabotažo.

Hkrati bi lahko olajšali izvrševanje s povezavo kabotaže s prečkanjem meja, namesto z razložitvijo, ter uvedli druge dopolnilne določbe, kot so tiste iz poglavja 6 te študije. Izvrševanje pa bi še zlasti lahko izboljšalo večje sodelovanje in izmenjava informacij med nacionalnimi in mednarodnimi telesi.

Kar zadeva cilj vzpostavitve popolnoma povezanega evropskega prometnega prostora, je treba izvesti podrobno oceno učinka, ki bo obravnavala socialno-gospodarske učinke različnih možnosti. To je potrebno zaradi velikih neravnovesij, ki so še vedno prisotna med različnimi okvirnimi pogoji (zlasti z vidika dela) v različnih državah članicah. Poleg različnih vidikov izvrševanja je treba sprejeti odločitev o nadaljnji uskladitvi delovnega prava s področja kabotaže in o soodgovornosti naročnikov, preden se izvede popolno odprtje trga.