



**GENERALDIREKTORATET FOR INTERNE POLITIKKER**  
**TEMAAFDELING B: STRUKTUR- OG SAMHØRIGHEDSPOLITIK**

**TRANSPORT OG TURISME**

**UDVIKLING OG GENNEMFØRELSE AF  
CABOTAGEKØRSEL I EU**

**UNDERSØGELSE**

**Resumé**

Undersøgelsen indeholder en analyse af europæiske cabotagetjenester i EU og en evaluering af de største ændringer i forbindelse med reguleringen af dette marked i de senere år. Ikrafttrædelsen af forordning (EF) nr. 1072/2009 og den gradvise åbning af markedet for medlemsstaterne har været de to væsentligste drivkræfter for forandring inden for de sidste 10 år. I undersøgelsen analyseres de ændringer, der er foretaget i forordningen, og bestemmelserne om retshåndhævelse i medlemsstaterne. Undersøgelsen indeholder opdaterede statistiske data om cabotage, hvor disse er tilgængelige. Undersøgelsen omfatter endvidere en vurdering af de samfundsøkonomiske virkninger i medlemsstaterne af gennemførelsen af den gældende og tidligere forordning med kommentarer om, i hvor stort omfang ændringerne skyldes forordning (EF) nr. 1072/2009 eller andre faktorer.

**IP/B/TRAN/FWC/2010-006 /Lot1/C1/SS3**

**2013**

**PE 495.854**

**DA**

Dette dokument er bestilt af Europa-Parlamentets Transport- og Turismeudvalg.

## **FORFATTERE**

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

## **ANSVARLIG ADMINISTRATOR**

Piero Soave  
Temaafdeling B: Struktur- og Samhørighedspolitik  
Europa-Parlamentet  
B-1047 Bruxelles  
E-mail: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

## **REDAKTIONEL BISTAND**

Nóra Révész

## **SPROGUDGAVER**

Original: EN.  
Oversættelser: DE, FR.

## **OM REDAKTØREN**

Skriv til følgende e-mail-adresse for at kontakte temaafdelingen eller abonnere på dens månedlige nyhedsbrev: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

Redaktionen afsluttet i marts 2013.  
Bruxelles, © Den Europæiske Union, 2013.

Dette dokument er tilgængeligt på internettet på: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

## **ANSVARFRASKRIVELSE**

De synspunkter, der gives udtryk for i dette dokument, er udelukkende forfatterens ansvar og afspejler ikke nødvendigvis Europa-Parlamentets officielle holdning.

Eftertryk og oversættelse til ikkekommercielle formål er tilladt, forudsat at kilden angives, og udgiveren underrettes på forhånd og tilsendes et eksemplar.

## RESUMÉ

Formålet med denne undersøgelse er at fremlægge yderligere data i forbindelse med den parlamentariske debat om yderligere liberalisering af vejtransportsektoren med fokus på den stigende anvendelse af cabotagekørsel i Europa i de senere år, og klarlægge, hvor mange af ændringerne der skyldes ikrafttrædelsen af forordning (EF) nr. 1072/2009 eller andre årsager, samt vurdere de samfundsmæssige virkninger som følge af disse ændringer. Kapitel 1 indeholder en beskrivelse af cabotage og funktionen heraf.

Undersøgelsen er sammensat af en række afsnit som fastsat i kapitel 1 og understøttes af dokumentation, der er indsamlet gennem en række casestudier, og som er inkluderet i undersøgelsens bilag. Analysen understøttes, hvor det er muligt, af kvantitativ information, selv om vi har erfaret, at mængden af kvantitativ information, der er indsamlet af medlemsstaterne, ofte er begrænset og som regel varierende blandt medlemsstaterne.

## FORORDNINGEN

Forordning (EF) nr. 1072/2009, der havde til formål at harmonisere cabotagereglerne i EU, blev vedtaget som følge af de mange ændringer af EU's internationale vejtransportmarked, primært på grund af udvidelsen i 2004, der åbnede op for transportvirksomheder fra nye medlemsstater, dog med visse begrænsninger. Disse begrænsninger blev fjernet i 2009 (og i 2012 for Rumæniens og Bulgariens vedkommende). EU-lovgivning, der var gældende før denne forordning (i form af forordning (EØF) nr. 3118/93), indeholdt allerede bestemmelser om cabotage, selv om nogle områder ikke var tilstrækkelig tydeligt defineret (f.eks. betydningen af, at cabotage skulle være midlertidig), som resulterede i forskellige fortolkninger på nationalt plan, og som skabte hindringer for adgang for transportvirksomheder fra andre lande.

Formålet med forordning (EF) nr. 1072/2009 var at tackle disse problemer gennem en række bestemmelser, herunder de vigtigste: indførelse af bestemmelsen, hvorved der højst kan foretages tre cabotagekørsler inden for en periode på syv dage efter en international forsendelse, og harmonisering af de dokumenter, der skal ledsage en transport, til dokumentation af lovligheden af den pågældende cabotagekørsel.

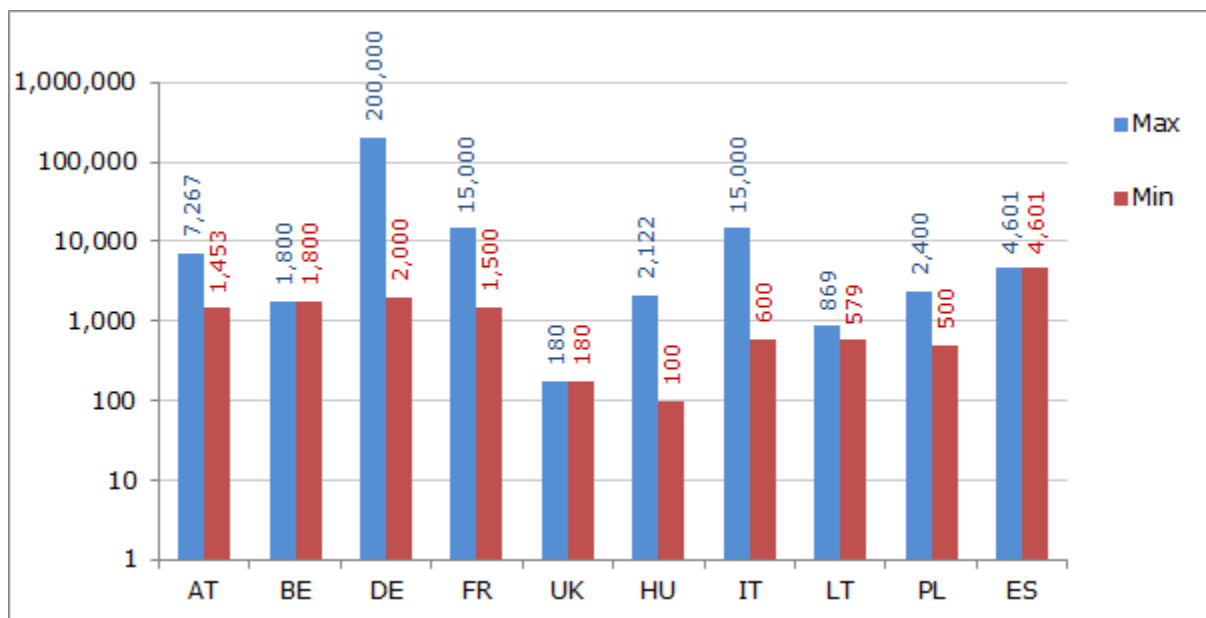
Efter forordningens ikrafttrædelse i maj 2010 offentliggjorde Kommissionen en række klarlæggelser for at lette fortolkningen af forordningen. Der er fortsat en række problemstillinger, f.eks. i forbindelse med multidrop og sanktioner. Disse spørgsmål behandles mere indgående i kapitel 2.

## RETSHÅNDHÆVELSE

I denne undersøgelse er der særligt fokus på overvågning og retshåndhævelse af cabotagebestemmelserne inden for en række medlemsstater, og der har vist sig at være en række faktorer, som kan have en direkte virkning på den måde, hvorpå cabotagekørsel overvåges og retshåndhæves. For det første er der i en række medlemsstater adskillige organer, der har til opgave at overvåge overtrædelser af lovgivningen om vejtransport (herunder cabotage), og denne fragmentering har ført til koordineringsproblemer og vanskeliggjort en effektiv overvågning af cabotagekørsel. For det andet og forbundet med det første punkt er der begrænset koordinering på tværs af nationale grænser, hvorved retshåndhævelse af cabotagekørsel på "hjemmemarkedet" vanskeliggøres endnu mere. For det tredje har en række retshåndhævende organer ikke tilstrækkelige ressourcer til at

overvåge cabotagekørsel effektivt. Endelig varierer sanktionerne for overtrædelse af cabotage regler meget i EU, og det skaber forskellige incitament i de forskellige medlemsstater (som vist i figuren nedenfor).

### Sanktioner, der finder anvendelse på cabotage i udvalgte medlemsstater (EUR)



\*Derudover kan transportvirksomheder i Frankrig idømmes op til et års fængselsstraf (begrænset til transportvirksomheder fra lande, der ikke har tilladelse til at foretage cabotagekørsel i Frankrig).

**Kilde:** SDG-casestudier, national lovgivning og interviews med transportministeriet i udvalgte medlemsstater.

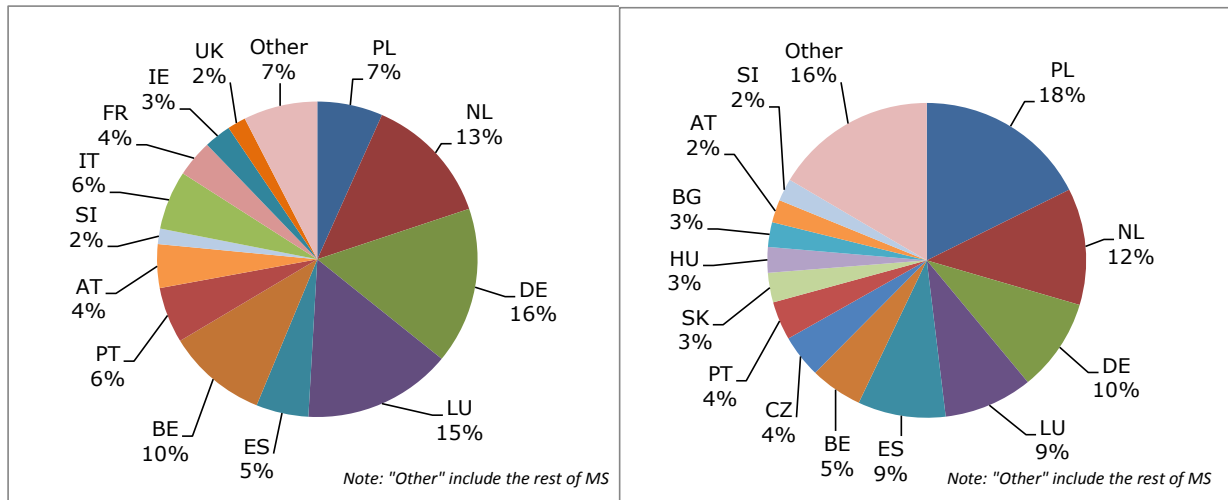
Selv om det er vanskeligt at indhente data om overtrædelser, har vi erfaret, at overtrædelserne i de lande i casestudierne, hvor der var tilgængelige udførlige data (Tyskland og Det Forenede Kongerige), udgjorde mellem 0,2 og 0,45 % af de samlede inspektioner.

Gennem analysen i kapitel 3 har vi endvidere kunnet identificere en række eksempler på god praksis inden for retshåndhævelse, og disse omfatter indsatskoordinering i relation til retshåndhævelse i Italien og beregning af risiko for manglende overholdelse (OCRS - Operator Compliance Risk Score), udviklet i Det Forenede Kongerige. Disse forhold bør undersøges nærmere og anvendes i andre medlemsstater, hvor det er muligt.

## MARKEDSANALYSE

Analysen af markedsdata viser, at der er sket en vigtig ændring på cabotagemarkedet i EU, hvor transportvirksomheder fra EU-12-medlemsstaterne spiller en stigende rolle i forbindelse med cabotagekørsel. Andelen af cabotagekørsel i køretøjer, der er indregistreret i en af EU-12-medlemsstaterne, er steget fra 12 % i 2007 til næsten 40 % i 2011. Polske transportvirksomheder er blandt de mest aktive. I 2011 foretog disse virksomheder flest cabotagekørsler i EU, endda flere end tyske og hollandske transportvirksomheder. Derimod er destinationslandene fortsat de samme: Tyskland, Frankrig, Italien og Det Forenede Kongerige. Figuren nedenfor viser ændringen i oprindelse af de største transportvirksomheder mellem 2007 og 2011.

### Oprindelsen af de mest aktive transportvirksomheder i EU i 2007 (til venstre) og 2011 (til højre) (baseret på data i ton/km)



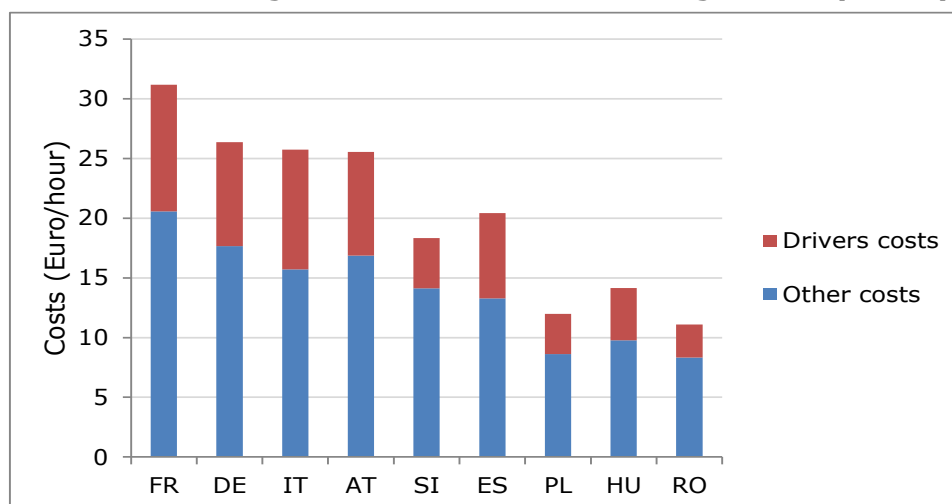
Kilde: SDG-analyse fra Eurostat (2012).

Som det fremgår af figuren, har Polen fået en førende rolle inden for cabotagekørsel og tegner sig for 18 % af alle cabotagetotal. Kapitel 4 i denne undersøgelse indeholder en fuld markedsgennemgang med yderligere oplysninger om cabotageaktiviteter i EU.

### SAMFUNDSØKONOMISKE VIRKNINGER AF CABOTAGE

Udviklingen af cabotage har haft forskellige sociale og økonomiske virkninger på de forskellige medlemsstater. Der har været et konstant aspekt for alle medlemsstaterne, nemlig krisen, der har haft konsekvenser for al vejgodstransport som beskrevet i kapitel 4. Selvom omfanget af vejgodstransport endnu ikke er genoprettet efter den økonomiske krise, som startede i 2008, er der identificeret to vigtige tendenser. For det første har virksomheder fra medlemsstaterne i EU-15 intensiveret deres praksis med at "udflage" for at udnytte de favorable forskelle i lønomkostninger og genoprette konkurrenceevnen. For det andet har virksomheder fra medlemsstaterne i EU-12 udnyttet cabotagemulighederne bedre og tilbudt billigere alternativer til europæiske modtagere, der gerne vil mindske deres omkostninger.

Den stigende aktivitet i transportvirksomheder i EU-12-medlemsstaterne i de senere år kan til dels forklares med de lavere priser takket været lavere lønomkostninger sammenlignet med de fleste EU-15-medlemsstater. Denne omkostningsmæssige fordel skyldes forskellige lønniveauer (som på længere sigt vil blive udjævnet), men også forskellige socialsikringsordninger, hvorved virksomhederne fra de nye og gamle medlemsstater pålægges forskellige lønomkostninger. Dette illustreres bedst i figuren nedenfor.

**Driftsomkostninger i forbindelse med cabotagekørsel (EUR/t)**

**Kilde:** SDG-undersøgelse af rapport fra højniveaugruppe (2012) og Centro Studi Sistemi di Trasporto (2008).

På længere sigt kan stigende lønninger i EU12-medlemsstaterne og stagnerende lønninger i EU15-medlemsstaterne føre til overensstemmelse mellem lønomkostninger, selv om der er forskellige holdninger til dette spørgsmål som beskrevet i kapitel 5, og selv om lønomkostningerne også påvirkes af anden lovgivning, navnlig sociale sikringsordninger inden for medlemsstaterne, som kan have en betydelig virkning på omkostningerne. Nogle medlemsstater (Østrig og Frankrig) har indført en bestemmelse til begrænsning af ulige konkurrencevilkår som følge af forskellige socialsikringsbestemmelser.

Der findes allerede eksempler på fuld liberalisering af cabotage i EU. Beneluxområdet er et eksempel på vellykket åbning af markedet i et harmoniseret samfundsøkonomisk miljø. Nationale regeringer har gentagne gange forlænget denne aftale på grund af dens effektivitetsmæssige fordele, som omfatter højere indtægter pr. lastbil, større økonomisk integration af nationale virksomheder og mindre tomkørsel, trods sammenligning med tre lande med lignende økonomisk aktivitet. Ikke desto mindre forholder Belgien - samt Frankrig, Italien, Østrig og Danmark - sig tøvende med hensyn til en yderligere liberalisering af cabotage i EU, i hvert fald indtil de alvorlige markedsuregelmæssigheder, som fører til social dumping, tackles. De fem lande gav udtryk for deres synspunkter gennem en fælles erklæring på Rådets møde (transport) i Bruxelles den 11. marts.

Økonomisk effektivitet kan til gengæld kædes sammen med miljømæssig effektivitet. Mindre tomkørsel (som i EU svarer til ca. 22 % af alle køretøjers kilometer) vil nedbringe CO<sub>2</sub>-emissionerne. De nationale regeringer skal imidlertid sikre, at enhver stigning i økonomisk aktivitet og cabotagekørsel ikke har en negativ virkning på færdselssikkerheden, der er en problemstilling, som flere interessenter har nævnt i forbindelse med denne undersøgelse.

Analysen viser, at behovet for yderligere åbning af markedet styres af følgende: behovet for at mindske tomkørsel og den overordnede målsætning om at skabe et fælles europæisk transportområde, hvor transportvirksomheder fra forskellige medlemsstater har fri adgang til transporterhvervet i diverse lande samt til at foretage transportaktiviteter i EU. Enhver gennemgang af de eksisterende cabotageregler vil drage fordel af at skelne mellem de to ovennævnte målsætninger. Det vil gøre det lettere at identificere de ændringer, der skal foretages i de gældende lovbestemmelser.

## KONKLUSIONER OG HENSTILLINGER

Ud af de to vigtigste drivkræfter for liberalisering - dvs. ændring af eksisterende regler med henblik på klarlægning og udvidelse af EU - viser undersøgelsen, at sidstnævnte har ført til flere ændringer i strukturen for cabotagemarkedet.

Undersøgelsen peger på områder, hvor rammebetingelserne for cabotagekørsel varierer blandt medlemsstaterne, hvorved funktionen af markedet udfordres, f.eks. omfanget af medansvar for transportvirksomhedernes klienter med hensyn til eventuelle overtrædelser fra transportvirksomhedernes side eller de forsikringskrav, der pålægges køretøjer, som kører på de nationale netværk. Der er forskellige fortolkninger af begge disse områder i de forskellige medlemsstater, og en harmonisering heraf vil være en fordel for markedet generelt.

Tilstedeværelsen af sådanne heterogene forhold i EU har haft forskellige samfundsøkonomiske virkninger i forskellige lande. Analysen i undersøgelsen viser, at cabotagekørsel generelt har presset transportomkostningerne nedad i flere medlemsstater i EU-15 og skabt nye erhvervs muligheder for transportvirksomheder i EU-12. Dette udlignes imidlertid af de faldende indtægter hos transportvirksomheder i EU-15, sikkerhedsproblemer og risikoen for chaufførmangel i fremtiden. Alle disse faktorer vil sandsynligvis blive forstærket på kort sigt med yderligere åbning af markedet, medmindre liberaliseringen gennemføres gradvist og ledsages af strengere retshåndhævelsesordninger på nationalt plan.

Det vil i lyset af yderligere liberalisering af sektoren være gavnligt at klarlægge de målsætninger, der ligger bag åbningen af vejgodstransportmarkedet. Som nævnt ovenfor peger undersøgelsen på to vigtige faktorer, der styrer debatten om yderligere liberalisering: behovet for mindre tomkørsel og oprettelse af et fælles europæisk transportområde. Det er holdningen hos denne rapport forfatter, at disse to faktorer skal vurderes hver for sig for at sikre, at den overordnede målsætning om at øge effektiviteten på vejtransportmarkedet opfyldes. Forslaget fra højniveaugruppen, der skelner mellem sammenhængende og ikkesammenhængende cabotagekørsel, går i denne retning.

For at sikre effektivitet og mindre tomkørsel kan man overveje en anden tilgang til reglen om "3/7" ved at fjerne det maksimale antal cabotagekørsler (tre), der kan foretages på syv dage, og/eller revidere bestemmelsen, som kræver fuld aflæsning af international last inden cabotagekørsel.

Samtidig kan retshåndhævelsen fremmes ved at indgå aftaler om cabotage i forbindelse med grænseovergange og aflæsning samt indføre andre supplerende bestemmelser, f.eks. bestemmelser som beskrevet i undersøgelsens kapitel 6. Især vil et større fokus på samarbejde og informationsudveksling mellem nationale og internationale organer fremme retshåndhævelsen.

Hvad angår målsætningen om at opnå et fuldt integreret europæisk transportområde, bør der foretages en omfattende konsekvensanalyse af de samfundsøkonomiske virkninger af de forskellige muligheder. Det er nødvendigt på grund af de store forskelle mellem de forskellige rammebetingelser (navnlig arbejdsaspekter) i medlemsstaterne. Ud over retshåndhævelsesaspekterne skal der træffes beslutning om yderligere harmonisering af arbejdsretten for cabotage og klienters medansvar inden fuld gennemførelse af åbning af markedet.