



**GENERALDIREKTION INTERNE POLITIKBEREICHE
FACHABTEILUNG B: STRUKTUR- UND KOHÄSIONSPOLITIK**

VERKEHR UND FREMDENVERKEHR

**ENTWICKLUNG UND UMSETZUNG DER
KABOTAGE IN DER EU**

ZUSAMMENFASSUNG

Kurzdarstellung

Die Studie enthält eine Analyse von Kabotagebeförderungen im Güterkraftverkehr in der EU sowie eine Erörterung der wichtigsten Veränderungen, die sich im Zuge der Marktregulierung in den vergangenen Jahren ergeben haben. In den vergangenen zehn Jahren stellten das Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 und die schrittweise Öffnung des Marktes für die Mitgliedstaaten die beiden wichtigsten Katalysatoren des Wandels dar. In der Studie werden die an der Verordnung vorgenommenen Änderungen analysiert und die Durchsetzungsvorschriften in den Mitgliedstaaten beleuchtet. Sofern verfügbar, enthält die Studie aktualisierte statistische Daten zur Kabotage. Ferner erfolgt eine Bewertung der sozioökonomischen Auswirkungen in den Mitgliedstaaten im Zuge der Anwendung der aktuellen und Vorgängerverordnung, wobei darauf eingegangen wird, in welchem Ausmaß diese Veränderungen auf die Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 oder andere Faktoren zurückzuführen sind.

Dieses Dokument wurde vom Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr des Europäischen Parlaments in Auftrag gegeben.

AUTOREN

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

VERANTWORTLICHER BEAMTER

Piero Soave
Fachabteilung Struktur- und Kohäsionspolitik
Europäisches Parlament
B-1047 Brüssel
E-Mail-Adresse: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

EDITIONSASSISTENZ

Nóra Révész

SPRACHFASSUNGEN

Original: EN
Übersetzungen: DE, FR

ÜBER DEN HERAUSGEBER

Kontakt zur Fachabteilung oder Bestellung des monatlichen Newsletters: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Redaktionsschluss: März 2013.
© Europäische Union, 2013.

Dieses Dokument ist im Internet unter folgender Adresse abrufbar:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

HAFTUNGSAUSSCHLUSS

Die hier vertretenen Auffassungen geben die Meinung des Verfassers wieder und entsprechen nicht unbedingt dem Standpunkt des Europäischen Parlaments.

Nachdruck und Übersetzung der Veröffentlichung – außer zu kommerziellen Zwecken – mit Quellenangabe gestattet, sofern der Herausgeber vorab unterrichtet und ihm ein Exemplar übermittelt wird.

ZUSAMMENFASSUNG

Ziel dieser Forschungsstudie ist es, die parlamentarische Diskussion über die weitere Liberalisierung des Güterkraftverkehrssektors darüber zu unterrichten, wie die Kabotage in Europa in den vergangenen Jahren zugenommen hat, und herauszuarbeiten, in welchem Maße die Veränderungen auf das Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 oder sonstige Gründe zurückzuführen sind sowie die sozioökonomischen Folgen im Nachgang dieser Veränderungen zu erörtern. Kapitel 1 enthält eine Beschreibung der Kabotage sowie ihrer Wirkungsweise.

Die Studie untergliedert sich in mehrere Abschnitte, wie in Kapitel 1 beschrieben. Sie stützt sich auf Belegmaterial aus einigen Fallstudien, die im Anhang dieser Studie zu finden sind. Soweit möglich, wird die Analyse von Zahlenmaterial unterstützt, obwohl den Autoren bewusst ist, dass die Menge dieses in den Mitgliedstaaten zusammengetragenen Materials oftmals begrenzt ist und sich zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten zumeist unterscheidet.

DIE VERORDNUNG

Die Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 zur EU-weiten Harmonisierung der Kabotageregelungen wurde zu einem Zeitpunkt verabschiedet, als der europäische grenzüberschreitende Güterkraftverkehr zahlreichen Veränderungen unterworfen wurde, die sich größtenteils aus der Erweiterung von 2004 ergaben, mit der die Grenzen für Güterkraftverkehrsunternehmen aus den neuen Mitgliedstaaten geöffnet wurden, wenn auch mit gewissen Beschränkungen. Diese Beschränkungen wurden 2009 aufgehoben (im Jahre 2012 auch für Rumänien und Bulgarien). In den bis zu dieser Verordnung geltenden EU-Rechtsvorschriften (in Form der Verordnung EWG Nr. 3118/93) waren bereits Kabotagebestimmungen enthalten, auch wenn die Definitionen mancher Bereiche nicht detailliert genug waren (z. B. was unter Zeitweiligkeit von Kabotage zu verstehen war), was auf einzelstaatlicher Ebene zu unterschiedlichen Auslegungen führte und den Eintritt ausländischer Anbieter von Kabotage begrenzte.

Die Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 enthielt mehrere Vorschriften, mit denen diesen Bedenken Rechnung getragen werden sollte. Die wichtigsten beiden lauteten: Einführung einer Regelung, wonach innerhalb von sieben Tagen nach einer eingeführten Lieferung nicht mehr als drei Kabotagebeförderungen durchgeführt werden dürfen; und die Harmonisierung der Dokumente, die anlässlich einer Kabotagebeförderung zum Nachweis der Legitimität der Kabotage mitzuführen sind.

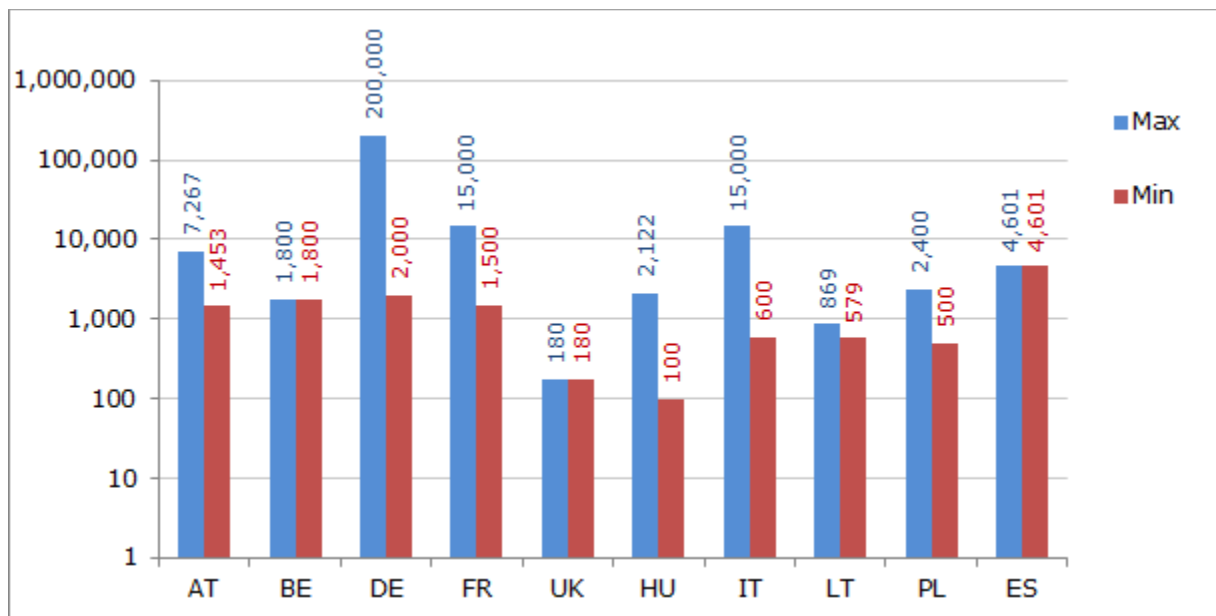
Nach Inkrafttreten der Verordnung im Mai 2010 veröffentlichte die Kommission eine Reihe von präzisierenden Anmerkungen, um die Auslegung der Verordnung zu unterstützen. Noch sind nicht alle Probleme ausgeräumt, unter anderem in Bezug auf Mehrpunktlieferungen (Multidrops) oder Sanktionen. Diese Fragen finden ausführlichere Erwähnung in Kapitel 2.

DURCHSETZUNG

Diese Forschungsstudie wirft einen ausführlichen Blick auf die Überwachung und Durchsetzung der Kabotagebestimmungen in mehreren Mitgliedstaaten und gelangt zu dem Schluss, dass eine Reihe von Faktoren sich unmittelbar auf die Art und Weise auswirken, wie Kabotagebeförderungen überwacht und durchgesetzt werden. Erstens sind in mehreren Mitgliedstaaten verschiedene Stellen mit der Überwachung von Verstößen gegen

Güterkraftverkehrsbestimmungen (einschließlich Kabotage) befasst. Diese Zersplitterung hat zu Schwierigkeiten bei der Koordinierung geführt und die wirksame Überwachung von Kabotagebeförderungen erschwert. Im Zusammenhang mit erstgenanntem Punkt gibt es zweitens so gut wie keine Koordination über Ländergrenzen hinweg, wodurch sich die Durchsetzung von Abläufen auf dem „heimischen“ Markt umso schwieriger gestaltet. Drittens stehen einigen Durchsetzungsstellen nur unzureichende Mittel zur wirksamen Kabotageüberwachung zur Verfügung. Abschließend sind EU-weit große Unterschiede bei den Sanktionen für Kabotageverstöße zu verzeichnen, was in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedliche Anreize erzeugt (siehe nachstehende Abbildung).

Sanktionen bei Kabotageverstößen in ausgewählten Mitgliedstaaten (€)



*zusätzlich müssen in Frankreich Güterkraftverkehrsunternehmen mit einer Gefängnisstrafe von bis zu einem Jahr rechnen (beschränkt auf Unternehmer aus Ländern, die in Frankreich keine Kabotagebeförderungen vornehmen dürfen);

Quelle: SDG-Fallstudien, einzelstaatliches Recht und Befragungen von Verkehrsministerien in ausgewählten MS.

Trotz Schwierigkeiten beim Zusammentragen von Daten zu Verstößen, konnten wir ermitteln, dass in den Länderstudien, die solche ausführlichen Daten enthielten (Deutschland und Vereinigtes Königreich), die Verstoßquote bei allen Inspektionen insgesamt bei 0,2 % bis 0,45 % lag.

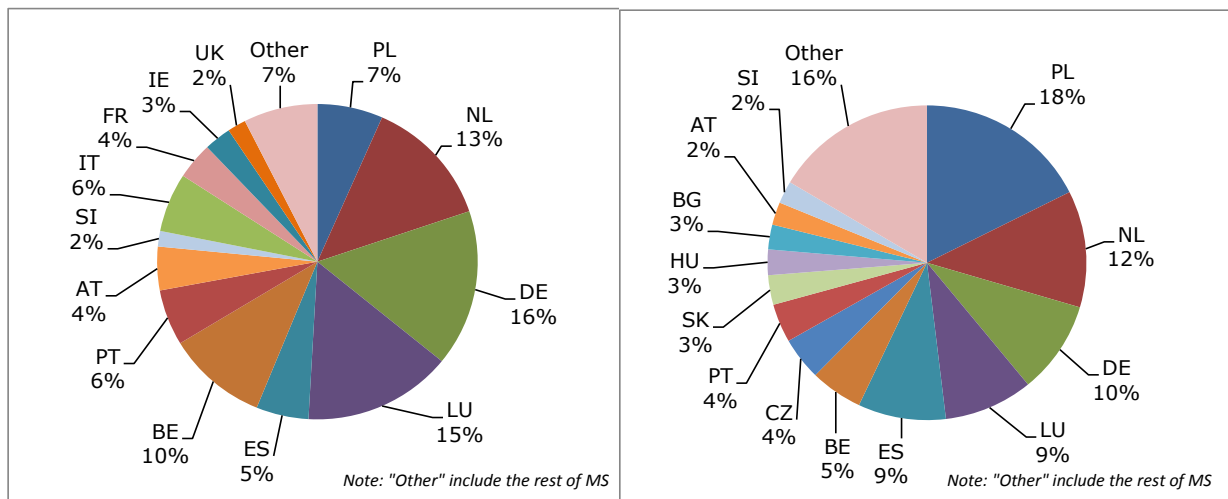
Mithilfe der in Kapitel 3 beschriebenen Analyse waren wir ferner in der Lage, einige bewährte Praktiken in Sachen Durchsetzung zu benennen, wozu die entsprechenden Koordinierungsbemühungen in Italien und das im Vereinigten Königreich entwickelte OCRS zählen. Soweit möglich, sollten diese genauer untersucht werden und in anderen Mitgliedstaaten Anwendung finden.

MARKTÜBERSICHT

Aus der Analyse der Marktdaten geht hervor, dass sich im Kabotagemarkt der EU ein tiefgreifender Wandel vollzogen hat, wobei den EU12-Mitgliedstaaten bei der Kabotage eine verstärkte Rolle zukommt. Insgesamt ist der Anteil von Kabotagebeförderungen durch Fahrzeuge, die in einem der EU12-Mitgliedstaaten registriert sind, von 12 % im Jahre 2007

auf fast 40 % im Jahre 2011 gestiegen. Polnische Verkehrsunternehmen zählen zu den aktivsten: Im Jahre 2011 führten sie die meisten Kabotagebeförderungen in der EU aus und übertrafen die Mengen der deutschen und niederländischen Unternehmen. Im Unterschied dazu sind die Zielländer die gleichen geblieben: Deutschland, Frankreich, Italien und das Vereinigte Königreich. In der nachstehenden Abbildung sind die Veränderungen der Ursprungsländer der wichtigsten Kabotagebetreiber zwischen 2007 und 2011 dargestellt.

Ursprungsland der aktivsten Kabotagebetreiber in der EU 2007 (links) und 2011 (rechts) (basierend auf Daten in Tonnenkilometern)



Quelle: SDG-Analyse von Eurostat (2012).

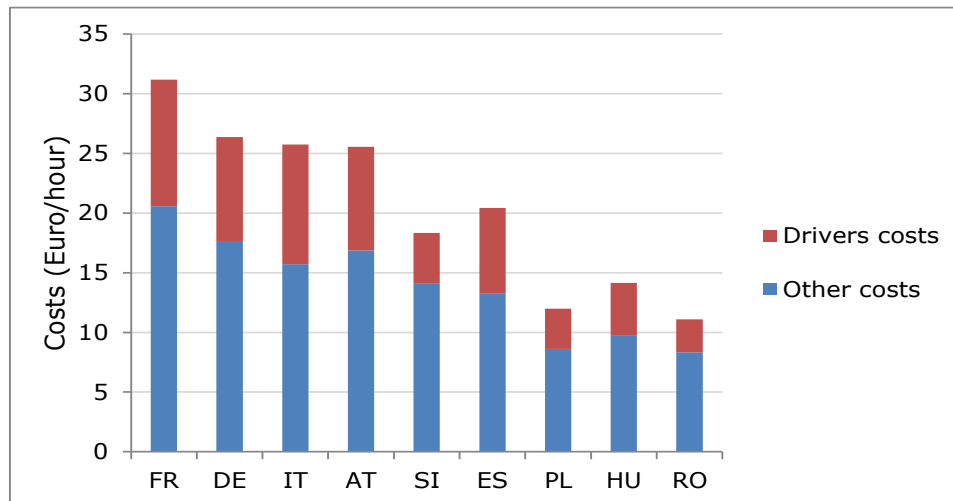
Wie aus dieser Abbildung hervorgeht, hat Polen mit einem Anteil von 18 % an Kabotagen insgesamt die führende Rolle bei Kabotagebeförderungen übernommen. Kapitel 4 der vorliegenden Studie widmet sich der umfassenden Marktübersicht und enthält weitere Einzelheiten zu Kabotageaktivitäten in der EU.

SOZIOÖKONOMISCHE AUSWIRKUNGEN DER KABOTAGE

Die Herausbildung der Kabotage ging mit unterschiedlichen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen auf die einzelnen Mitgliedstaaten einher. Wovon alle Mitgliedstaaten gleichermaßen betroffen waren, war die Rezession. Sie wirkte sich auf den gesamten Güterverkehr aus, wie aus den Daten in Kapitel 4 hervorgeht. Das Güterverkehrsaufkommen hat sich nach wie vor nicht von der Wirtschaftskrise, die 2008 begann, erholt. Hierbei lassen sich zwei Haupttendenzen ausmachen. Zum einen sind Unternehmen aus den Mitgliedstaaten der EU15 zunehmend zur Praxis des Ausflaggens übergegangen, um die günstigen Arbeitskostenunterschiede auszunutzen und ihre Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Zum anderen machen die Mitgliedstaaten der EU12 stärkeren Gebrauch von Kabotagemöglichkeiten, indem sie Frachtempfängern in Europa billigere Alternativen zur Verringerung ihrer Kosten anbieten.

Die verstärkten Aktivitäten von EU12-Verkehrsunternehmen in den vergangenen Jahren lassen sich teilweise damit erklären, dass sie aufgrund der geringeren Arbeitskosten im Vergleich zu den meisten EU15-MS niedrigere Preise anbieten können. Dieser Kostenvorteil ist auf die unterschiedlichen Lohnniveaus zurückzuführen (welche sich langfristig angleichen dürften), aber auch auf unterschiedliche Sozialschutzsysteme, die den Unternehmen aus neuen und alten MS verschiedene Arbeitskosten auferlegen.

Betriebskosten der Kabotage (€/h)



Quelle: SDG-Ausarbeitung zum HLG-Bericht (2012) sowie Centro Studi Sistemi di Trasporto (2008).

Auf lange Sicht könnten steigende Löhne in den Mitgliedstaaten der EU12 und stagnierende Löhne in den Mitgliedstaaten der EU15 zu einer Angleichung der Arbeitskosten führen, wobei es in dieser Frage geteilte Meinungen gibt, wie in Kapitel 5 dargelegt. Obwohl die Arbeitskosten auch von anderen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten beeinflusst werden, können insbesondere Sozialschutzvorschriften beträchtliche Auswirkungen auf die Kosten haben. Einige Mitgliedstaaten (Österreich und Frankreich) haben Bestimmungen zur Begrenzung des unfairen Wettbewerbs aufgrund unterschiedlicher Sozialschutzvorschriften erlassen.

In der EU ist in einigen Fällen die Kabotage bereits vollständig liberalisiert. So stellt der Beneluxraum ein Beispiel für eine erfolgreiche Marktöffnung im Umfeld einer harmonischen sozioökonomischen Umgebung dar. Die einzelstaatlichen Regierungen haben dieses Übereinkommen wegen seiner Wirkungsvorteile wiederholt verlängert, wozu höhere Einnahmen pro Lastwagen, eine stärkere wirtschaftliche Integration einzelstaatlicher Unternehmen und die Verringerung von Leerfahrten zählen, auch wenn dies vor dem Hintergrund dreier Länder mit ähnlicher Wirtschaftsleistung erfolgt. Dennoch steht Belgien – neben Frankreich, Italien, Österreich und Dänemark –, einer weiteren Liberalisierung der Kabotage in der EU skeptisch gegenüber, zumindest solange zu Sozialdumping führende „schwerwiegende Marktunregelmäßigkeiten“ nicht angegangen werden. Die fünf Staaten brachten ihre Meinung in einer gemeinsamen Erklärung auf der Ratstagung Verkehr in Brüssel am 11. März zum Ausdruck.

Wirtschaftliche Effizienz ist wiederum mit Umwelteffizienz verknüpft. Die Verringerung von Leerfahrten (deren Anteil macht EU-weit etwa 22 % aller Fahrzeugkilometer aus) würde einen Anstoßeffekt auf CO₂-Emissionen haben. Die einzelstaatlichen Regierungen müssen jedoch sichergehen, dass ein Anstieg der wirtschaftlichen Aktivität und Kabotage keine nachteiligen Auswirkungen auf die Straßensicherheit haben, die laut den Äußerungen mehrerer Beteiligter im Rahmen dieser Studie einen Problembereich darstellt.

Aus der Analyse geht hervor, dass das Erfordernis einer weiteren Marktöffnung aus dem Bedürfnis erwächst, Leerfahrten zu reduzieren, aber auch aus dem übergeordneten Ziel der Schaffung eines einheitlichen europäischen Verkehrsraums, in dem Güterverkehrsunternehmen aus verschiedenen Mitgliedstaaten der Spediteurstätigkeit in unterschiedlichen Ländern frei nachgehen und Beförderungen EU-weit durchführen können.

Die Einführung einer Unterscheidung zwischen den beiden vorgenannten Zielen wäre bei der Überprüfung der bestehenden Kabotagebestimmungen von Nutzen. Dies würde die Benennung notwendiger Änderungen an den derzeitigen Rechtsvorschriften erleichtern.

FAZIT UND EMPFEHLUNGEN

Die Studie lässt erkennen, dass zwischen den beiden Haupttriebkraften für eine Liberalisierung – nämlich der Anpassung der bestehenden Bestimmungen zur Erhöhung der Klarheit und der EU-Erweiterung – letztere diejenige ist, die mehr Strukturveränderungen im Kabotagemarkt nach sich gezogen hat.

In der Studie werden Bereiche genannt, in denen unterschiedliche Rahmenbedingungen für Kabotage in den einzelnen MS vorgefunden wurden, wodurch das reibungslose Funktionieren dieses Marktes eingeschränkt wird. Dies betrifft zum Beispiel das Ausmaß, in dem Abnehmer von Straßenkabotage für potenzielle Verstöße durch Kabotagebetreiber mitverantwortlich sind, oder die Versicherungsanforderungen für Fahrzeuge, die in den nationalen Netzwerken unterwegs sind. Beide Bereiche werden in den einzelnen MS unterschiedlich interpretiert, weshalb eine Harmonisierung in diesen Fragen für den gesamten Markt vorteilhaft wäre.

Solch verschiedenartige Bedingungen in der EU haben unterschiedliche sozioökonomische Folgen für die einzelnen Länder. Der Analyse dieser Studie zufolge ergibt sich in verschiedenen MS der EU15 durch Kabotage ein Abwärtsdruck auf die Transportkosten, gleichzeitig haben sich Spediteure aus den EU12-Ländern neue Geschäftsmöglichkeiten dank Kabotage eröffnet. Dies erfolgte allerdings zu Lasten der Profitabilität der Unternehmen aus EU15-Ländern, führte zu Sicherheitsbedenken und zu einem wachsenden Mangel an Kraftfahrern. All diese Faktoren werden sich binnen kurzem mit der weiteren Marktöffnung verstärken, es sei denn, es erfolgt eine schrittweise Liberalisierung, die mit strengeren Durchsetzungsmechanismen auf einzelstaatlicher Ebene einhergeht.

Angesichts der anstehenden Liberalisierung des Sektors wäre es ratsam, die mit der Öffnung des Güterkraftverkehrsmarktes verbundenen Ziele zu präzisieren. Wie bereits erwähnt, verweist die Studie auf zwei Hauptfaktoren, die die Debatte über die weitere Liberalisierung vorantreiben: Die Erfordernis, Leerfahrten zu reduzieren und die Schaffung eines einheitlichen europäischen Verkehrsraums. Nach Ansicht der Autoren des vorliegenden Berichts müssen diese beiden Faktoren getrennt betrachtet werden, um sicherzustellen, dass das allgemeine Ziel der Erhöhung der Effizienz des Güterkraftverkehrsmarkts erreicht wird. Der im HLG-Bericht enthaltene Vorschlag, in dem zwischen verbundener und eigenständiger Kabotage unterschieden wird, geht in diese Richtung.

Zur Sicherstellung der Effizienz und zur Reduzierung von Leerfahrten könnte statt der Regel „drei in sieben“ ein anderer Ansatz erwogen werden, indem die Höchstzahl zulässiger Kabotagen (drei) in sieben Tagen gekappt wird und/oder die Bestimmung überdacht wird, die das vollständige Entladen von grenzüberschreitender Fracht vor einer Kabotage vorschreibt.

Gleichzeitig ließe sich die Durchsetzung durch die Kopplung der Kabotage an Grenzüberschreitungen statt an das Entladen von Lieferungen, aber auch die Einführung anderer, ergänzender Bestimmungen ermöglichen, wie sie beispielsweise in Kapitel 6 genannt sind. Insbesondere durch eine verstärkte Zusammenarbeit und besseren

Informationsaustausch zwischen einzelstaatlichen und internationalen Stellen könnte die Durchsetzung verbessert werden.

Hinsichtlich des Ziels eines umfassend integrierten europäischen Verkehrsraums sollte eine ausführliche Folgenabschätzung der sozioökonomischen Folgen verschiedener Optionen vorgenommen werden. Dies ist wegen der nach wie vor bestehenden gravierenden Ungleichgewichte zwischen verschiedenen Rahmenbedingungen (insbesondere Aspekte der Arbeit) in den einzelnen MS notwendig. Neben den Aspekten der Umsetzung muss vor der eigentlichen vollständigen Marktöffnung über die weitere Harmonisierung des Kabotage-Arbeitsrechts, aber auch über die Mitverantwortung der Kunden entschieden werden.