

**SISÄASIOIDEN PÄÄOSASTO**  
**OSASTO B: RAKENNE- JA KOHEESIOPOLITIIKKA**  
**LIIKENNE JA MATKAILU**

# **EU:N MAANTIELIIKENTEN KABOTAASIN KEHITYS JA TOTEUTTAMINEN**

## **YHTEENVETO**

### **Tiivistelmä**

Tutkimuksessa esitetään analyysi Euroopan tavaraliikenteen kabotaasipalveluista EU:ssa ja käsitellään tärkeimpiä muutoksia, joita kyseisten markkinoiden sääntelyssä on tapahtunut viime vuosina. Asetuksen (EY) N:o 1072/2009 voimaantulo ja markkinoiden asteittainen avautuminen jäsenvaltioille ovat olleet kaksi tärkeintä muutosvoimaa viimeksi kuluneiden kymmenen vuoden aikana. Tutkimuksessa analysoidaan asetukseen tehtyjä muutoksia ja tarkastellaan jäsenvaltioiden täytäntöönpanosäännöksiä. Tutkimuksessa esitetään ajan tasalle saatettuja tilastotietoja kabotaasiliikenteestä siltä osin kuin niitä on saatavilla. Lisäksi siinä arvioidaan nykyisen ja edellisen asetuksen soveltamisen sosioekonomisia vaikutuksia jäsenvaltioissa sekä pohditaan sitä, missä määrin kyseiset muutokset johtuvat asetuksesta (EY) N:o 1072/2009 tai muista tekijöistä.

Tämä asiakirja on laadittu Euroopan parlamentin liikenne- ja matkailuvaliokunnan pyynnöstä.

## **LAATIJAT**

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

## **VASTAAVA HALLINTOVIRKAMIES**

Piero Soave  
Rakenne- ja koheesiopolitiikan politiikkayksikkö  
Euroopan parlamentti  
B-1047 Bryssel  
Sähköposti: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

## **TOIMITUSSIHTEERI**

Nóra Révész

## **KIELIVERSIOT**

Alkuperäinen: EN  
Käännökset: DE, FR

## **TIETOJA JULKAISIJASTA**

Yhteydenotot politiikkayksikköön tai sen kuukausitiedotteen tilaukset: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

Käsikirjoitus valmistui maaliskuussa 2013.  
© Euroopan unioni, 2013.

Tämä asiakirja on saatavilla internetissä osoitteessa:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

## **VASTUUVAPAUCLAUSEKE**

Laatija on yksin vastuussa tässä asiakirjassa ilmaistuista kannoista, jotka eivät välttämättä vastaa Euroopan parlamentin virallista kantaa.

Kopiointi ja kääntäminen muihin kuin kaupallisiin tarkoituksiin on sallittu, kun lähde mainitaan ja julkaisijalle toimitetaan etukäteen kopio julkaisusta.

## YHTEENVETO

Tutkimuksessa pyritään antamaan tietoa, jotta voidaan edistää parlamentissa käytävää keskustelua maanteiden tavaraliikenteen vapauttamisen jatkamisesta ottaen huomioon, miten kabotaasiliikenne on viime vuosina lisääntynyt Euroopassa. Tarkoituksena on selvittää, missä määrin muutokset ovat seurausta asetuksen (EY) N:o 1072/2009 voimaantulosta tai muista syistä, sekä käsitellä muutosten sosioekonomisia vaikutuksia. Kabotaasia ja sen toimintaa kuvataan luvussa 1.

Tutkimus koostuu useista osista, jotka esitellään luvussa 1, ja tutkimuksen tueksi esitetään näyttöä, joka on koottu monista tutkimuksen liitteenä olevista tapaustutkimuksista. Analyysia tuetaan mahdollisuuksien mukaan kvantitatiivisilla tiedoilla, vaikka onkin todettava, että jäsenvaltioissa koottujen kvantitatiivisten tietojen määrä on usein rajallinen ja se vaihtelee eri jäsenvaltioiden välillä.

## ASETUS

Asetus (EY) N:o 1072/2009 hyväksyttiin kabotaasisääntöjen yhdenmukaistamiseksi EU:ssa ajankohtana, jolloin EU:n kansainvälisillä maanteiden tavaraliikenteen markkinoilla oli käynnissä monia muutoksia pääasiassa vuoden 2004 laajentumisen seurauksena. Tämä laajentuminen oli avannut markkinat uusien jäsenvaltioiden liikenteenharjoittajille, vaikkakin tietyin rajoituksin. Rajoitukset poistettiin vuonna 2009 (Romanian ja Bulgarian osalta vuonna 2012). EU:n lainsäädännössä oli jo ennen tätä asetusta kabotaasiliikennettä koskevia säännöksiä (asetuksessa EY N:o 3118/93), vaikka joitakin aloja ei ollutkaan määritelty riittävän yksityiskohtaisesti (esimerkiksi mitä tarkoitettiin kabotaasiliikenteen tilapäisyyttä koskevalla vaatimuksella). Tämän seurauksena tulkinnat vaihtelivat eri maiden välillä, mikä loi esteitä ulkomaisten kabotaasiliikenteen harjoittajien markkinoille pääsulle.

Asetuksella (EY) N:o 1072/2009 pyrittiin puuttumaan näihin kysymyksiin eri säännöksissä, joista tärkeimmät ovat säännös, jonka mukaan seitsemän päivän kuluessa kansainvälisestä kuljetuksesta voidaan ajaa enintään kolme kabotaasimatkaa, sekä säännös sellaisten asiakirjojen yhdenmukaistamisesta, jotka liikenteenharjoittajalla on oltava mukana kabotaasimatkan oikeutuksen vahvistamiseksi.

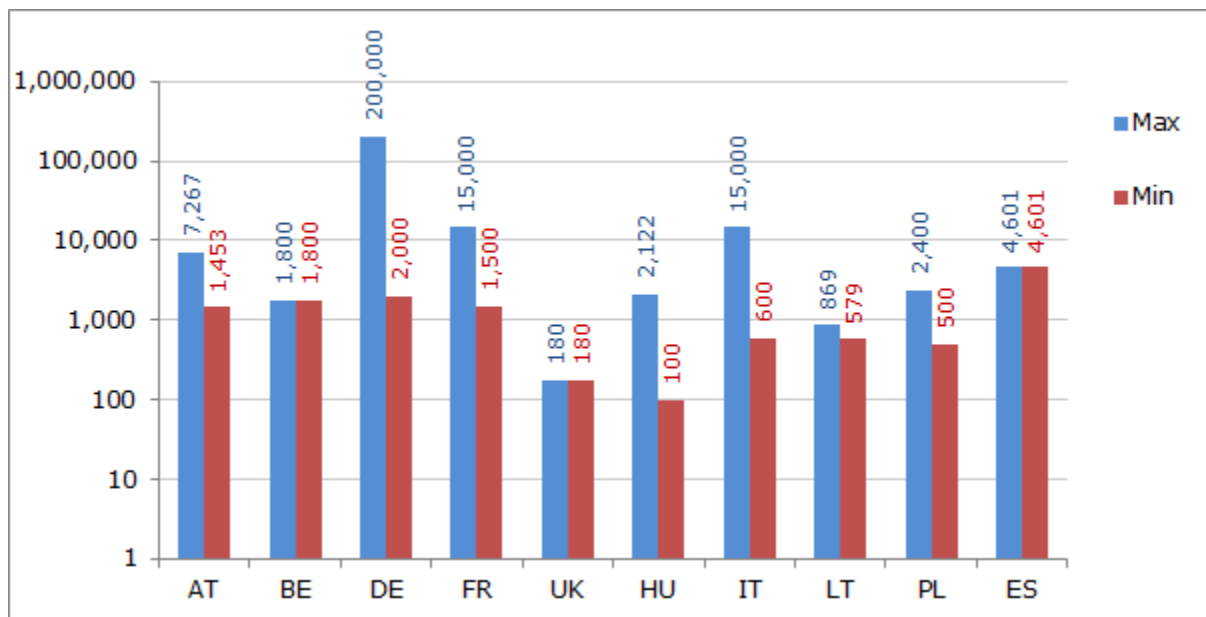
Asetuksen tultua voimaan toukokuussa 2010 komissio julkaisi lukuisia selvityksiä asetuksen tulkinnan helpottamiseksi. Jäljellä on kuitenkin edelleen joitakin huolenaiheita, muun muassa kuljetukset, joihin sisältyy useita määräraikkoja, sekä seuraamukset. Näitä aiheita käsitellään tarkemmin luvussa 2.

## TÄYTÄNTÖÖNPANON VALVONTA

Tutkimuksessa tarkasteltiin yksityiskohtaisesti kabotaasisäännösten täytäntöönpanon seuranta ja valvontaa useissa jäsenvaltioissa ja todettiin, että siihen, millä tavoin kabotaasiliikennettä seurataan ja valvotaan, vaikuttavat suoraan monet tekijät. Ensinnäkin useissa jäsenvaltioissa maanteiden tavaraliikennettä (myös kabotaasiliikennettä) koskevan lainsäädännön rikkomusten valvonnasta vastaavat monet eri viranomaiset. Tämä pirstaleisuus on vaikeuttanut koordinoitua ja kabotaasiliikenteen tehokasta seuranta. Toiseksi edelliseen kohtaan liittyen, toiminnan koordinoitua yli rajojen on vähäistä, ja tästä syystä kabotaasiliikenteen valvonta kotimaisilla markkinoilla on entistä vaikeampaa. Kolmanneksi monilla valvontaviranomaisilla ei ole riittävästi resursseja valvoa kabotaasiliikennettä tehokkaasti. Lopuksi kabotaasirikkomuksista määrätyt seuraamukset

vaihtelevat suuresti eri puolilla EU:ta, mikä synnyttää erilaisia kannustimia eri jäsenvaltioissa (kuten jäljempänä oleva kuva osoittaa).

### Kabotaasiliikenteeseen sovellettavat seuraamukset tietyissä jäsenvaltioissa (€)



\*Lisäksi Ranskassa liikenteenharjoittajille voidaan määrätä rangaistukseksi enintään vuosi vankeutta (vain sellaisten maiden liikenteenharjoittajille, joista peräisin olevat liikenteenharjoittajat eivät saa harjoittaa kabotaasiliikennettä Ranskassa).

**Lähde:** SDG:n tapaustutkimukset, kansalliset lait ja liikenneministeriöissä tehdyt haastattelut valituissa jäsenvaltioissa.

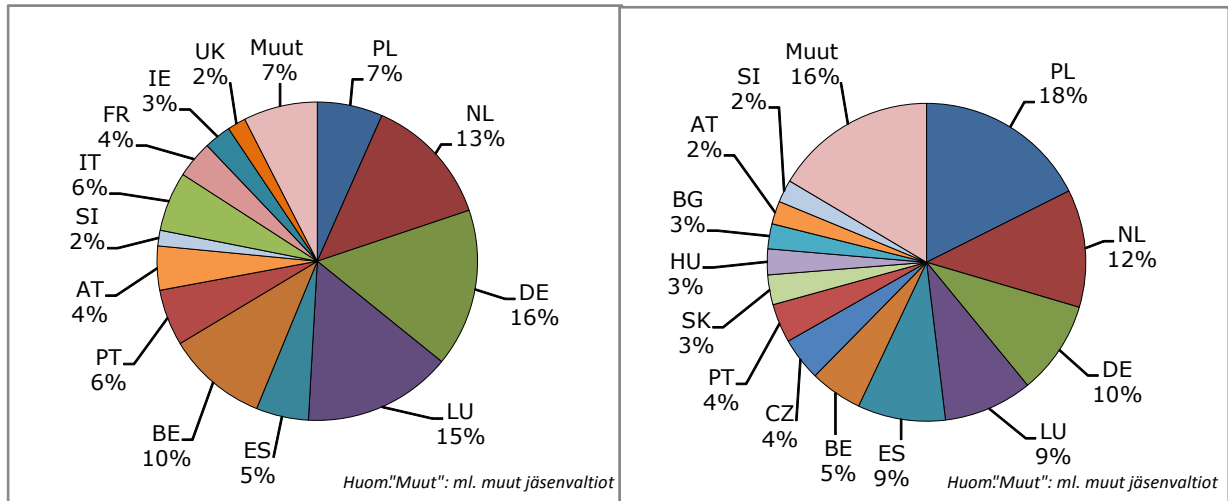
Vaikka rikkomuksista on vaikea saada tietoa, niissä tapaustutkimusmaissa (Saksa ja Yhdistynyt kuningaskunta), joista on saatavilla tarkkoja tietoja, rikkomuksia havaittiin 0,2–0,45 prosentissa kaikista tarkastuksista.

Luvussa 3 esitellyn analyysin perusteella pystyttiin myös nimeämään lukuisia hyviä valvontakäytäntöjä, joita ovat muun muassa Italiassa toteutetut toimet valvonnan koordinoimiseksi ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa kehitetty riskipisteytys (OCRS), jolla arvioidaan liikenteenharjoittajien vaatimusten noudattamista. Tällaisia käytäntöjä olisi tutkittava perusteellisemmin, ja niitä olisi sovellettava muissa jäsenvaltioissa mahdollisuuksien mukaan.

## MARKKINAKATSAUS

Markkinatietojen analyysi osoittaa, että EU:n kabotaasimarkkinoilla on tapahtunut merkittävä muutos, joka liittyy EU-12:n jäsenvaltioiden liikenteenharjoittajien osuuden kasvuun kabotaasiliikenteessä. EU:n 12 vanhassa jäsenvaltioissa (EU 12) rekisteröidyillä ajoneuvoilla suoritettujen kabotaasimatkojen osuus nousi kaiken kaikkiaan vuoden 2007 12 prosentista lähes 40 prosenttiin vuonna 2011. Puolalaiset liikenteenharjoittajat kuuluvat kaikkein aktiivisimpiin: vuonna 2011 ne suorittivat eniten kabotaasimatkoja EU:ssa ja ohittivat matkojen määrässä saksalaiset ja hollantilaiset liikenteenharjoittajat. Kohdemaat ovat sitä vastoin pysyneet samoina: Saksa, Ranska, Italia ja Yhdistynyt kuningaskunta. Seuraava kuva osoittaa tärkeimpien kabotaasiliikenteen harjoittajien alkuperämaissa tapahtuneen muutoksen vuosien 2007 ja 2011 välillä.

### Aktiivisimpien kabotaasiliikenteen harjoittajien alkuperä EU:ssa vuonna 2007 (vasemmalla) ja vuonna 2011 (oikealla) (tonnikilometritietojen perusteella)



Lähde: SDG:n Eurostat-tietoja koskeva analyysi (2012).

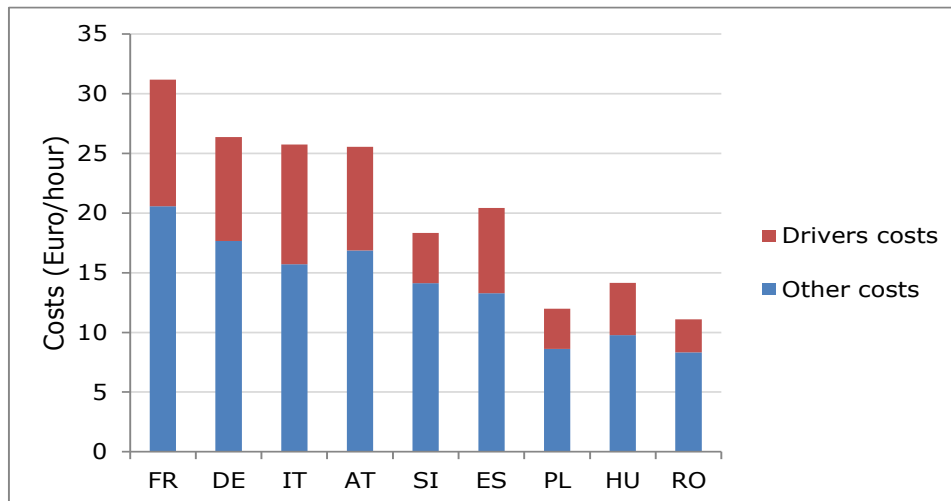
Kuten edellisestä kuvasta voidaan havaita, Puola on noussut kabotaasiliikenteessä johtavaan asemaan, ja sen osuus kabotaasiliikenteen kokonaismäärästä on 18 prosenttia. Tämän tutkimuksen luvussa 4 esitetään kattava markkinakatsaus ja tarkempia tietoja kabotaasitoiminnasta eri puolilla EU:ta.

### KABOTAASILIIKENTEEN SOSIOEKONOMISET VAIKUTUKSET

Kabotaasiliikenteen kehityksellä on ollut erilaisia sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia eri jäsenvaltioissa. Yksi tekijä on pysynyt samana kaikissa jäsenvaltioissa: taantuma, joka on vaikuttanut kaikkeen maanteiden tavaraliikenteeseen, kuten luvussa 4 esitetyt tiedot osoittavat. Vaikka maanteiden tavaraliikenteen määrät eivät olekaan vielä palautuneet ennalleen vuonna 2008 käynnistyneen talouskriisin jälkeen, havaittavissa on kaksi keskeistä suuntausta. Ensiksi EU:n 15 vanhasta jäsenvaltiosta (EU 15) peräisin olevat yritykset ovat siirtyneet yhä voimakkaammin ulosliiputuskäytäntöön hyödyntääkseen suotuisia työvoimakustannuseroja ja parantaakseen kilpailukykyään. Toiseksi EU 12 -maista peräisin olevat yritykset hyödyntävät yhä useammin kabotaasimahdollisuuksia, jotka tarjoavat edullisempia vaihtoehtoja eurooppalaisille vastaanottajille, jotka pyrkivät alentamaan kustannuksiaan.

EU 12 -maiden liikenteenharjoittajien toiminta on viime vuosina lisääntynyt. Tämä voi osittain johtua siitä, että ne voivat pienempien työvoimakustannusten ansiosta tarjota alhaisempia hintoja useimpiin EU 15 -maihiin verrattuna. Tämä kustannusetu on seurausta palkkatasoeroista (jotka todennäköisesti pitkällä aikavälillä tasoittuvat), mutta myös erilaisista sosiaaliturvajärjestelmistä, joiden vuoksi yritysten työvoimakustannukset vaihtelevat uusien ja vanhojen jäsenvaltioiden välillä. Tämä tulee parhaiten esiin seuraavassa kaaviossa.

### Kabotaasiliikenteen toimintakustannukset (€/h)



Costs (Euro/hour) = Kustannukset (euroa/tunti)

Drivers costs = Kuljettajien kulut

Other costs = Muut kulut

**Lähde:** SDG:n selvitys korkean tason asiantuntijaryhmän raportista (2012) ja Centro Studi Sistemi di Trasporto (2008).

Pitkällä aikavälillä palkkojen nouseminen EU 12 -maissa ja palkkojen pysyminen ennallaan EU 15 -maissa saattaisi johtaa työvoimakustannusten lähentymiseen, vaikka mielipiteet tästä asiasta jakautuvatkin, kuten luvusta 5 käy ilmi. Työvoimakustannuksiin vaikuttaa kuitenkin myös muu lainsäädäntö, erityisesti jäsenvaltioiden sosiaaliturvasäännökset, joilla voi olla merkittäviä vaikutuksia kustannuksiin. Joissakin jäsenvaltioissa (Itävallassa ja Ranskassa) on otettu käyttöön säännös, jolla rajoitetaan erilaisista sosiaaliturvasäännöksistä johtuvaa epäreilua kilpailua.

Joissakin tapauksissa kabotaasiliikenne on jo täysin vapautettu EU:ssa. Benelux-alue on esimerkki onnistuneesta markkinoiden avautumisesta sosioekonomisesti yhdenmukaisessa ympäristössä. Kansalliset hallitukset ovat toistuvasti jatkaneet tätä sopimusta, sillä se tarjoaa tehokkuusetuja, joita ovat muun muassa korkeammat tulot rekka-autoa kohden, kansallisten yritysten taloudellisen yhdentymisen syveneminen ja tyhjänä ajon väheneminen, vaikka onkin otettava huomioon se, että kyseessä on kolmen taloudelliselta toiminnaltaan vastaavanlaisen maan tilanne. Tästä huolimatta Belgia on Ranskan, Italian, Itävallan ja Tanskan tavoin haluton viemään kabotaasiliikenteen vapauttamista pidemmälle EU:ssa, ainakin siihen saakka, kunnes sosiaalista polkumyyntiä aiheuttaviin ”vakaviin markkinoiden vääristymiin” puututaan. Edellä mainitut viisi valtiota ilmoittivat kantansa yhteisellä julkilausumalla Brysselissä 11. maaliskuuta pidetyssä liikenneneuvoston kokouksessa.

Taloudellinen tehokkuus on puolestaan sidoksissa ympäristötehokkuuteen. Tyhjänä ajon osuus kaikista ajoneuvokilometreistä EU:ssa on noin 22 prosenttia, ja sen vähentäminen vaikuttaisi vastaavasti hiilidioksidipäästöihin. Kansallisten hallitusten on kuitenkin varmistettava, että taloudellisen toiminnan ja kabotaasiliikenteen mahdollinen kasvu ei vaikuta kielteisesti liikenneturvallisuuteen, joka on useiden sidosryhmien tässä tutkimuksessa esille tuoma huolenaihe.

Analyysin perusteella vaikuttaa siltä, että tarve jatkaa markkinoiden avaamista johtuu pyrkimyksestä vähentää tyhjänä ajoa sekä yleisestä tavoitteesta luoda yhtenäinen Euroopan liikennealue, jossa eri jäsenvaltioista peräisin olevat maantielikenteen harjoittajat voivat vapaasti harjoittaa liikennealan ammattia eri maissa sekä hoitaa kuljetuksia kaikkialla EU:ssa. Nykyisiin kabotaasisäännöksiin mahdollisesti tehtävissä tarkistuksissa olisi hyötyä siitä, jos edellä mainitut kaksi tavoitetta erotetaan toisistaan. Tämä auttaisi nykyisiin säännöksiin tarvittavien muutosten määrittämistä.

## **PÄÄTELMÄT JA SUOSITUKSET**

Tutkimuksen mukaan vapauttamisen kaksi tärkeintä voimatekijää ovat selkeyden parantamiseen tähtäävä nykyisten säännösten muuttaminen sekä EU:n laajentuminen, ja näistä viimeksi mainittu on aiheuttanut enemmän muutoksia kabotaasimarkkinoiden rakenteessa.

Tutkimuksessa mainitaan alueet, joilla kabotaasiliikenteen toimintapuitteet vaihtelevat jäsenvaltioiden välillä ja aiheuttavat siten haasteita markkinoiden kitkattomalle toiminnalle. Tällaisia eroja ovat esimerkiksi se, missä määrin maanteiden tavaraliikenteen asiakkaat ovat osaltaan vastuussa kabotaasiliikenteen harjoittajien mahdollisista rikkomuksista, tai vakuutusvaatimukset, joita asetetaan kansallista tieverkostoa käyttäville ajoneuvoille. Kumpaakin edellä mainittua seikkaa tulkitaan eri tavoin eri jäsenvaltioissa, ja näiden aiheiden yhdenmukaistamisesta olisi hyötyä markkinoille kokonaisuudessaan.

Eri puolilla EU:ta vaihtelevilla olosuhteilla on ollut erilaisia sosioekonomisia vaikutuksia eri maissa. Tässä tutkimuksessa esitetty analyysi osoittaa, että yleensä ottaen kabotaasiliikenne on kohdistanut liikennekustannuksiin laskupainetta useissa EU 15 -maassa ja luonut uusia liiketoimintamahdollisuuksia EU 12 -maiden liikenteenharjoittajille. Vastapainona ovat tässä tilanteessa kuitenkin toimineet EU 15 -maiden liikenteenharjoittajien kannattavuuden heikkeneminen, turvallisuuskohdat sekä kuljettajapulan mahdollinen paheneminen. Kaikki nämä tekijät todennäköisesti voimistuvat lyhyellä aikavälillä markkinoiden avautumisen jatkuessa, jollei vapautumista toteuteta asteittain ja jollei sen tueksi oteta käyttöön vahvoja kansallisia valvontajärjestelyjä.

Alan tulevaa vapautumista ajatellen olisi hyödyllistä selkeyttää päämääriä, jotka ovat maanteiden tavaraliikenteen markkinoiden avautumisen taustalla. Kuten edellä todettiin, tutkimuksessa esitetään vapautumisen jatkamisesta käytävän keskustelun vauhdittamiseksi kaksi keskeistä tekijää: pyrkimys tyhjänä ajon vähentämiseen ja yhtenäisen Euroopan liikennealueen luominen. Tämän raportin laatijoiden mielestä näitä kahta tekijää on käsiteltävä erikseen, jotta voidaan saavuttaa yleinen tavoite maanteiden tavaraliikenteen markkinoiden tehostamisesta. Korkean tason asiantuntijaryhmän ehdotus, jossa tehdään ero yhdistetyn ja yhdistämättömän kabotaasiliikenteen välillä, on tämänsuuntainen.

Tehokkuuden varmistamiseksi ja tyhjänä ajon vähentämiseksi sääntöön, jonka mukaan seitsemän päivän kuluessa kansainvälisestä kuljetuksesta voidaan suorittaa enintään kolme kabotaasimatkaa, voitaisiin harkita erilaista lähestymistapaa, jossa seitsemän päivän aikana suoritettavia kabotaasimatkoja koskeva enimmäismäärä (kolme) poistettaisiin ja/tai tarkistettaisiin säännöstä, jossa vaaditaan kansainvälisen kuljetuksen koko lastin purkamista ennen kabotaasimatkaa.

Valvontaa voitaisiin samalla helpottaa yhdistämällä kabotaasimatka pikemminkin rajanylitykseen kuin purkamiseen sekä hyväksymällä muita, tutkimuksen luvussa 6 esitettyjen säännösten tyyppisiä täydentäviä säännöksiä. Valvontaa voitaisiin tehostaa erityisesti lisäämällä kansallisten ja kansainvälisten viranomaisten välistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa.

Täysin yhdenmukaistettua Euroopan liikennealuetta koskevan tavoitteen osalta olisi suoritettava perusteellinen vaikutustenarviointi eri vaihtoehtojen sosioekonomisista vaikutuksista. Tämä on välttämätöntä, sillä eri jäsenvaltioiden toimintapuitteiden (erityisesti työvoimaan liittyvien näkökohtien) välillä vallitsee yhä suuri epätasapaino. Valvontanäkökohtien lisäksi on tehtävä päätös kabotaasiliikenteen työvoimaa koskevan lainsäädännön yhdenmukaistamisesta edelleen sekä asiakkaiden osittaisesta vastuusta, ennen kuin markkinat voidaan avata täysimääräisesti.