



DIRECTORAAT-GENERAAL INTERN BELEID
BELEIDSONDERSTEUNENDE AFDELING B:
STRUCTUURBELEID EN COHESIE

VERVOER EN TOERISME

ONTWIKKELING EN
TENUITVOERLEGGING VAN CABOTAGE
OVER DE WEG IN DE EU

SAMENVATTING

Inhoud

In de studie wordt een analyse gegeven van cabotagediensten in het goederenvervoer in de EU en worden de belangrijkste veranderingen besproken die zich de afgelopen jaren bij de regulering van deze markt hebben voorgedaan. De inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 1072/2009 en de geleidelijke openstelling van de markt voor de lidstaten waren de belangrijkste aanjagers van verandering in de afgelopen tien jaar. De studie bevat een analyse van de in de verordening aangebrachte wijzigingen. Tevens wordt gekeken naar de uitvoeringsbepalingen in de lidstaten. Indien beschikbaar bevat de studie tevens geactualiseerde statistische gegevens over cabotage. Ook is er sprake van een beoordeling van de sociaal-economische effecten die zich tijdens de toepassing van de huidige en vorige verordening in de lidstaten hebben voorgedaan en wordt commentaar geleverd op de vraag in hoeverre deze veranderingen het gevolg waren van Verordening (EG) nr. 1072/2009 of van andere factoren.

Dit document is aangevraagd door de Commissie vervoer en toerisme van het Europees Parlement.

AUTEURS

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

VERANTWOORDELIJKE ADMINISTRATEUR

Piero Soave
Europees Parlement
Beleidsondersteunende Afdeling B: Structuur- en Cohesiebeleid
B-1047 Brussel
E-mail: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

REDACTIONELE ONDERSTEUNING

Nóra Révész

TAALVERSIES

Origineel: EN
Vertalingen: DE, FR, NL

OVER DE REDACTEUR

Om contact op te nemen met de beleidsondersteunende afdeling B of om u aan te melden voor de maandelijkse nieuwsbrief gelieve te schrijven naar: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Manuscript voltooid in maart 2013.
© Europese Unie, 2013.

Dit document is op internet beschikbaar op:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

BEPERKTE AANSPRAKELIJKHEID

De meningen die in dit document worden geuit, vallen uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de auteur en geven niet noodzakelijkerwijs het officiële standpunt van het Europees Parlement weer.

Nadruk en vertaling met bronvermelding voor niet-commerciële doeleinden toegestaan, mits de uitgever daarvan vooraf op de hoogte wordt gesteld en een exemplaar krijgt toegestuurd.

SAMENVATTING

Deze studie heeft tot doel het parlementair debat over de verdere liberalisering van de wegvervoerssector richting te geven. Met het oog daarop wordt onderzocht hoe cabotage de afgelopen jaar in Europa is gegroeid en wordt geprobeerd inzicht te krijgen in de vraag in welke mate de veranderingen waren toe te schrijven aan de inwerkingtreding van Verordening (EG) nr. 1072/2009 of veeleer aan andere factoren, en worden bovendien de sociaal-economische effecten van deze veranderingen besproken. In hoofdstuk 1 wordt een beschrijving gegeven van cabotage en van de manier waarop cabotage werkt.

Zoals in hoofdstuk 1 is uiteengezet, bestaat de studie uit een aantal afdelingen. Zij wordt onderbouwd door bewijs dat is verkregen met een aantal aan deze studie gehechte casestudies. Waar mogelijk wordt ter staving van de analyse kwantitatieve informatie verschaft, ofschoon moest worden vastgesteld dat de hoeveelheid kwantitatieve informatie dikwijls beperkt is en meestal van lidstaat tot lidstaat verschilt.

DE VERORDENING

Verordening (EG) nr. 1072/2009 had tot doel de regels inzake cabotage in de gehele EU te harmoniseren en werd aangenomen toen zich op de internationale vrachtvervoersmarkt van de EU talrijke veranderingen voltrokken, voornamelijk ten gevolge van de uitbreiding in 2004, die de deur openzette voor vervoerders uit nieuwe lidstaten - zij het met enkele restricties. Deze werden in 2009 (en in 2012 voor Roemenië en Bulgarije) opgeheven. De aan deze verordening voorafgaande EU-wetgeving (in de vorm van verordening EEG nr. 3118/93) bevatte reeds een aantal bepalingen inzake cabotage, maar niet alle kwesties waren voldoende in detail geregeld (bijvoorbeeld: wat werd bedoeld met de bepaling dat cabotage tijdelijk moest zijn) en leidden tot verschillende interpretaties op nationaal niveau en hinderpalen voor de toegang van buitenlandse cabotagebedrijven.

Met een aantal bepalingen in Verordening (EG) nr. 1072/2009 is geprobeerd deze problemen de wereld uit te helpen. De twee belangrijkste bepalingen betreffen: de invoering van een regel op grond waarvan in de zeven dagen die volgen op een internationale goederenzending hoogstens drie cabotageverrichtingen mogen plaatsvinden; en de harmonisatie van de documenten die de vervoerder tijdens de cabotagerit bij zich moet hebben om de wettigheid van de cabotageverrichting te bevestigen.

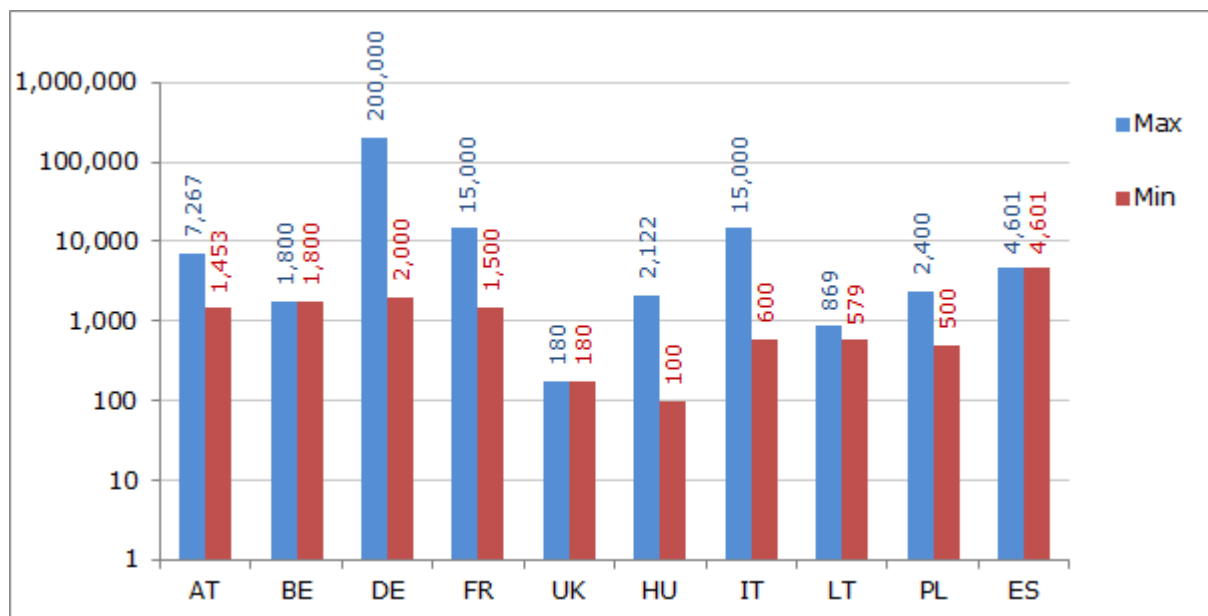
Na de inwerkingtreding van de verordening in mei 2010 heeft de Commissie een aantal verduidelijkingen gepubliceerd om de interpretatie van de verordening te vergemakkelijken. Er zijn echter nog punten van zorg met betrekking tot bijvoorbeeld multidrops en sancties. Deze punten komen in Hoofdstuk 2 uitvoeriger aan bod.

TENUITVOERLEGGING

In deze studie wordt uitgebreid ingegaan op de monitoring en tenuitvoerlegging van de bepalingen inzake cabotage binnen een aantal lidstaten. Daarbij is vastgesteld dat sommige factoren een rechtstreeks effect hebben op de manier waarop cabotageverrichtingen worden gemonitord en doorgevoerd. Ten eerste zijn in een aantal lidstaten meerdere instanties belast met het toezicht op inbreuken op de wetgeving inzake wegvervoer (met inbegrip van cabotage). Deze fragmentatie heeft tot problemen geleid bij de coördinatie en de effectieve monitoring van cabotageverrichtingen. Ten tweede is er - en dit houdt verband met het eerste punt - slechts sprake van een geringe coördinatie over de nationale grenzen heen waardoor cabotage op de "thuismarkt" nog moeilijker wordt door te voeren.

Ten derde beschikt een aantal instanties niet over voldoende hulpbronnen om cabotageverrichtingen effectief te monitoren. Tenslotte zijn er in de EU grote verschillen tussen de sancties voor inbreuken op cabotageregels, hetgeen in de lidstaten leidt tot uiteenlopende stimuleringsmaatregelen (zoals blijkt uit onderstaande afbeelding).

Op cabotage toepasselijke sancties in de gekozen lidstaten (€)



*daarenboven kunnen in Frankrijk vervoerders tot één jaar gevangenisstraf worden veroordeeld (alleen van toepassing op vervoerders uit landen die geen cabotage in Frankrijk mogen verrichten);

Bron: SDG-casestudies, nationale wetten en gesprekken met ministeries van Vervoer in de gekozen lidstaten.

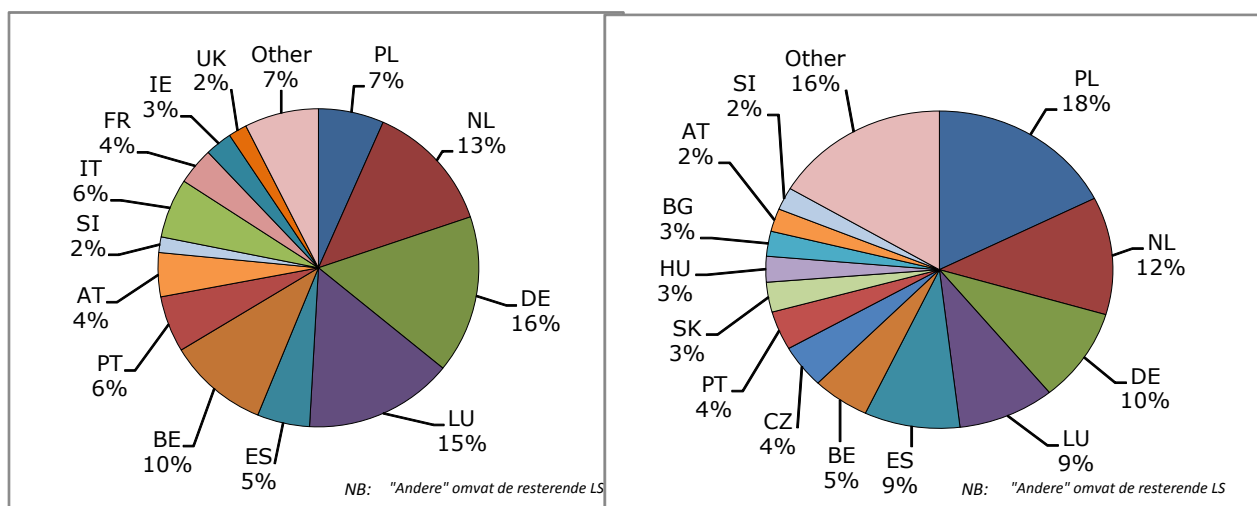
Hoewel het niet gemakkelijk is om aan gegevens over inbreuken te komen, bleek dat in de landen van de casestudies waarvoor gedetailleerde informatie beschikbaar is (Duitsland en het Verenigd Koninkrijk), inbreuken waren vastgesteld in 0,2% en 0,45% van alle inspectiegevallen.

Met behulp van de analyse in Hoofdstuk 3 kon eveneens een aantal goede praktijken op het gebied van tenuitvoerlegging worden vastgesteld, waaronder de door Italië ondernomen coördinatie-inspanningen op het gebied van tenuitvoerlegging en de in het Verenigd Koninkrijk ontwikkelde OCRS (Operator Compliance Risk Score). Deze praktijken moeten grondiger worden bestudeerd en waar mogelijk in andere lidstaten worden toegepast.

EVALUATIE VAN DE MARKT

Een analyse van de marktgegevens toont aan dat er zich een ingrijpende verandering op de EU-markt voor cabotage heeft voltrokken en vervoerders uit de EU-12-lidstaten een grotere rol in cabotage zijn gaan spelen. Alles bij elkaar is het percentage cabotageverrichtingen met voertuigen uit één van de EU-12-lidstaten gestegen van 12% in 2007 tot bijna 40% in 2011. Poolse vervoerders behoren tot de meest actieve op het gebied van cabotage: in 2011 hebben zij de meeste cabotage in de EU verricht en een groter volume vervoerd dan de Duitse en Nederlandse vervoerders. De landen van bestemming zijn daarentegen dezelfde gebleven: Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk. Onderstaande afbeelding laat zien welke veranderingen zich in de periode 2007-2011 hebben voltrokken aangaande de herkomst van de voornaamste cabotagebedrijven.

Herkomst van de actiefste cabotagebedrijven in de EU in 2007 (links) en in 2011 (rechts) (gebaseerd op gegevens in tonkilometers)



Bron: SDG-analyse van Eurostat (2012).

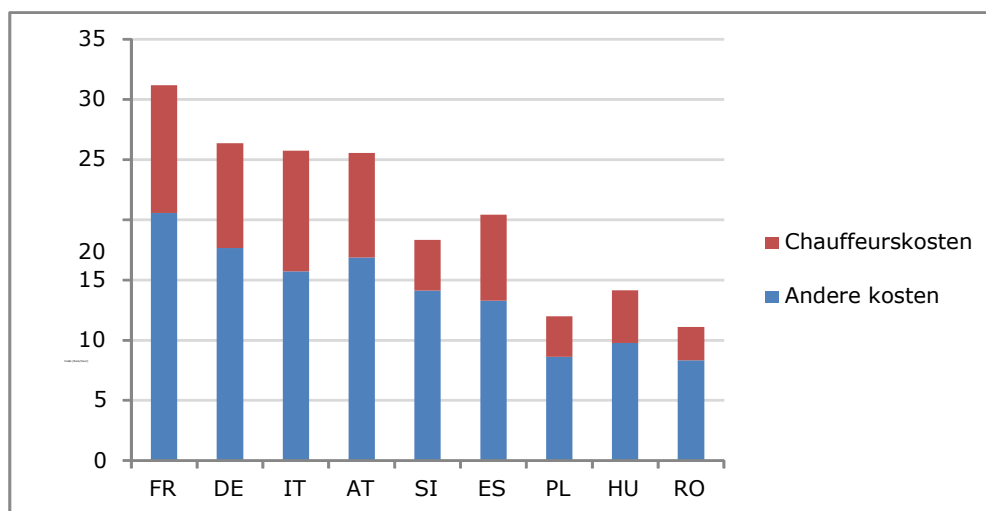
Zoals uit deze afbeelding blijkt is Polen met 18% van alle cabotageverrichtingen koploper. Hoofdstuk 4 van deze studie bevat een volledige marktevaluatie en voorziet in nadere gegevens over de cabotageactiviteiten in de EU.

SOCIAAL-ECONOMISCHE GEVOLGEN VAN CABOTAGE

De ontwikkeling van cabotage heeft uiteenlopende sociale en economische gevolgen gehad voor de lidstaten. Een aspect is voor alle lidstaten echter hetzelfde gebleven: de recessie heeft, zoals blijkt uit de gegevens in Hoofdstuk 4, de sector van het goederenvervoer over de weg overal getroffen. Hoewel het goederenvervoer over de weg zich qua volume nog niet heeft hersteld van de in 2008 ontstane economische crisis, kunnen er twee belangrijke ontwikkelingen worden waargenomen. Ten eerste hebben steeds meer bedrijven uit de EU-15-lidstaten hun toevlucht genomen tot uitvlaggen om van de gunstige verschillen in arbeidskosten te kunnen profiteren en concurrentiekracht te kunnen terugwinnen. Ten tweede hebben bedrijven uit de EU-12-lidstaten sterker van de cabotagekansen weten te profiteren omdat zij de Europese geadresseerden die op kostenvermindering uit waren, goedkopere alternatieven hebben kunnen aanbieden.

De toename van de activiteiten van EU-12-vervoerders gedurende de afgelopen jaren kan deels worden verklaard doordat zij lagere prijzen kunnen aanbieden omdat hun arbeidskosten lager zijn dan die in de meeste EU-15-lidstaten. Dit kostenvoordeel vloeit voort uit verschillen in loon (die waarschijnlijk op lange termijn geleidelijk aan zullen verdwijnen) maar ook uit verschillen in socialezekerheidsstelsels, waardoor bedrijven uit de oude en nieuwe lidstaten met uiteenlopende arbeidskosten worden opgezadeld. Dit wordt het best weergegeven in onderstaande afbeelding.

Exploitatiekosten van cabotageverrichtingen (€/h)



Bron: SDG elaboration on HLG Report (2012) en Centro Studi Sistemi di Trasporto (2008).

Op de lange termijn kunnen stijgende lonen in de EU-12-lidstaten en stagnerende lonen in de EU-15-lidstaten leiden tot convergentie van de arbeidskosten, ofschoon de meningen hierover uiteenlopen, zoals is uiteengezet in Hoofdstuk 5. Arbeidskosten worden echter ook beïnvloed door wetgeving in andere sectoren, en met name in de sector van de sociale zekerheid in de lidstaten, met alle gevolgen van dien voor de kosten. Sommige lidstaten (Oostenrijk en Frankrijk) hebben bepalingen ingevoerd om paal en perk te stellen aan oneerlijke concurrentie wegens uiteenlopende voorschriften inzake sociale zekerheid.

Er zijn in de EU al gevallen van volledige liberalisering van cabotage. De Benelux is een voorbeeld van een succesvolle marktopenstelling binnen een geharmoniseerde sociaaleconomische omgeving. De nationale regeringen hebben deze overeenkomst herhaaldelijk verlengd vanwege de efficiëntievoordelen, zoals hogere inkomsten per vrachtwagen, een grotere economische integratie van nationale bedrijven en een vermindering van het aantal leegritten, waarbij evenwel dient te worden opgemerkt dat het hierbij gaat om drie landen met een soortgelijk niveau van economische activiteit. Toch is België - samen met Frankrijk, Italië, Oostenrijk en Denemarken - terughoudend ten aanzien van verdere liberalisering van cabotage in de EU, ten minste zolang de ernstige marktonregelmatigheden die leiden tot sociale dumping, niet worden aangepakt. Deze vijf landen hebben hun standpunt verwoord in een gezamenlijke verklaring tijdens de op 11 maart jongstleden gehouden Vervoersraad in Brussel.

Economische efficiëntie is op haar beurt verbonden met ecologische efficiëntie. Een vermindering van het aantal leegritten (in heel de EU ongeveer 22% van alle voertuigkilometers) veroorzaakt een kettingreactie wat de CO₂-emissies betreft. De nationale regeringen moeten er echter van op aan kunnen dat grotere economische activiteiten en meer cabotageverrichtingen de verkeersveiligheid niet in het gedrang brengen, wat een punt van zorg is waarop enkele belanghebbenden tijdens deze studie hebben gewezen.

De analyse lijkt erop te duiden dat de behoefte aan verdere marktopenstelling voortkomt uit: de noodzaak om het aantal leegritten te verminderen en het overkoepelende doel van een Europese interne vervoersruimte, waarbinnen wegvervoerders uit verschillende lidstaten vrije toegang hebben tot het vervoerdersberoep in verschillende landen en in heel

de EU kunnen vervoeren. Elke herziening van de cabotageregels zal echter gebaat zijn bij een onderscheid tussen de twee hierboven vermelde doelstellingen. Mede aan de hand daarvan kan dan worden vastgesteld welke wijzigingen in de huidige wetgeving moeten worden aangebracht.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De studie toont aan dat van de twee factoren die de belangrijkste aanjagers van liberalisering zijn - dat wil zeggen de wijziging en verduidelijking van de bestaande regels enerzijds en de uitbreiding van de EU anderzijds - laatsgenoemde factor de meeste veranderingen in de structuur van de cabotagemarkt teweeg heeft gebracht.

De studie geeft ook aan waar de kadervoorwaarden voor cabotageverrichtingen in de lidstaten uiteenlopen en waar zich dus uitdagingen voordoen ten aanzien van een soepele marktwerking, zoals de mate waarin klanten van wegvervoer medeverantwoordelijk zijn voor eventuele inbreuken door cabotagebedrijven, of de verzekeringsvereisten waaraan voertuigen op de nationale wegen moeten voldoen. Aan deze twee kwesties worden in de lidstaten uiteenlopende interpretaties gegeven, en daarom zal harmonisatie hiervan de gehele markt ten goede komen.

De sterk uiteenlopende voorwaarden in de EU hebben in de diverse landen uiteenlopende sociaaleconomische effecten gehad. De analyse in deze studie toont aan dat cabotage door de bank genomen een neerwaarts effect heeft gehad op de vervoerskosten in meerdere EU-15-lidstaten en nieuwe zakelijke kansen heeft gecreëerd voor EU-12-vervoerders. Er is echter ook een keerzijde: kleinere winstmarges voor EU-15-vervoerders, veiligheidszorgen en een eventueel groeiend chauffeurstekort. Door verdere marktopenstelling zullen al deze factoren waarschijnlijk op korte termijn van groter belang worden, tenzij de liberalisering geleidelijk aan wordt doorgevoerd en vergezeld gaat van krachtigere uitvoeringsregelingen op nationaal niveau.

Met het oog op een verdere liberalisering van de sector kan het nuttig zijn te verduidelijken welke doelstellingen ten grondslag liggen aan de openstelling van de wegvervoersmarkt. Zoals hierboven vermeld zijn er volgens de studie twee belangrijke factoren die het debat over een verdere liberalisering aanjagen: de noodzaak het aantal leegritten te verminderen en de verwezenlijking van een Europese interne vervoersruimte. Om het overkoepelende doel van een efficiëntere wegvervoersmarkt te bereiken moeten volgens de auteurs van deze studie deze twee factoren apart worden aangepakt. Dat is ook de richting waarin het voorstel van de GHN gaat. Daarin wordt immers een onderscheid gemaakt tussen cabotageverrichtingen die *linked* en *non linked* zijn.

Om efficiëntie te waarborgen en het aantal leegritten te verminderen kan worden overwogen de aanpak met de "3 in 7"-regel te veranderen door het maximumaantal toegestane cabotageverrichtingen (3) in 7 dagen af te schaffen en/of de bepaling te herzien op grond waarvan internationale vracht geheel gelost moet zijn voordat er cabotage kan worden verricht.

Tegelijkertijd kan de tenuitvoerlegging worden vergemakkelijkt door een link te leggen tussen cabotage en grensoverschrijding in plaats van tussen cabotage en lossing, en door andere aanvullende bepalingen op te nemen, waarvan er enkele zijn uiteengezet in Hoofdstuk 6 van deze studie. Met name kan de tenuitvoerlegging worden verbeterd door meer samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de nationale en internationale instanties.

Wat betreft de verwezenlijking van het doel van een volledig geïntegreerde Europese vervoersruimte moet elke optie worden onderworpen aan een gedetailleerde sociaaleconomische effectbeoordeling. Dit is noodzakelijk omdat er nog steeds een groot gebrek aan evenwicht is tussen de randvoorwaarden in de verschillende lidstaten (met name als het gaat om de arbeidsaspecten). Naast de aspecten van de tenuitvoerlegging moet er een besluit worden genomen over verdere harmonisatie van de arbeidswetgeving in de cabotagesector en over het vraagstuk van de medeverantwoordelijkheid van klanten, voordat de markt volledig wordt opengesteld.