



GENERALDIREKTORATET FÖR INTERN POLITIK

**UTREDNINGSAVDELNING B:
STRUKTUR- OCH SAMMANHÅLLNINGSPOLITIK**

TRANSPORT OCH TURISM

UTVECKLING OCH GENOMFÖRANDE AV VÄGCABOTAGE I EU

SAMMANFATTNING OCH KOMMENTARER

Sammanfattning

Denna studie innehåller en analys av cabotage inom godstransporter i EU och en genomgång av de största förändringarna när det gäller regleringen av denna marknad som har skett under de senaste åren. Ikraftträdandet av förordning (EG) nr 1072/2009 och det gradvisa öppnandet av marknaden för medlemsstaterna har varit de två viktigaste drivkrafterna bakom förändringarna under de senaste tio åren. I studien analyseras ändringar som har gjorts av förordningen och medlemsstaternas bestämmelser för att kontrollera efterlevnad. Studien innehåller tillgänglig uppdaterad statistik om cabotage. Den omfattar även en bedömning av de socioekonomiska effekterna i medlemsstaterna av tillämpningen av den nuvarande och den tidigare förordningen samt en analys av i vilken utsträckning dessa förändringar beror på förordning (EG) nr 1072/2009 eller på andra faktorer.

Detta dokument har beställts av Europaparlamentets utskott för transport och turism.

FÖRFATTARE

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

ANSVARIG HANDLÄGGARE

Piero Soave
Utredningsavdelningen för struktur- och sammanhållningspolitik
Europaparlamentet
B-1047 Bryssel
E-post: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

REDAKTIONELLT STÖD

Nóra Révész

SPRÅKVERSIONER

Original: EN.
Översättningar: DE, FR.

OM UTGIVAREN

Du kan kontakta Utredningsavdelningen eller prenumerera på det månatliga nyhetsbrevet genom att skriva till: poldep-cohesion@europarl.europa.eu.

Manuskriptet färdigställdes i mars 2013.
© Europeiska unionen 2013.

Detta dokument finns tillgängligt på Internet på:
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

ANSVARFRISKRIVNING

De åsikter som framförs i texten är upphovsmännens och utgör inte nödvändigtvis Europaparlamentets officiella ståndpunkt.

Återgivning eller översättning för icke-kommersiellt bruk är tillåtet, under förutsättning att källan anges och att utgivaren meddelas i förväg och får en skriftlig kopia.

SAMMANFATTNING OCH KOMMENTARER

Denna forskningsstudie är avsedd att utgöra underlag för den parlamentariska debatten om den fortsatta avregleringen av vägtransportsektorn genom att undersöka hur cabotagetransporterna har ökat i Europa under de senaste åren, klargöra hur stor del av förändringarna som beror på ikraftträdandet av förordning (EG) nr 1072/2009 eller andra orsaker, samt diskutera de socioekonomiska effekterna av dessa förändringar. En beskrivning av cabotage och hur det fungerar finns i kapitel 1.

Studien är indelad i ett antal avsnitt (se beskrivningen i kapitel 1) och baseras på uppgifter som har samlats in genom flera fallstudier som ingår som bilagor. Analyserna baseras i möjligaste mån på kvantitativa uppgifter, även om vi kunde konstatera att medlemsstaterna ofta bara hade samlat in en begränsad mängd kvantitativa uppgifter och att mängden varierade mellan medlemsstaterna.

FÖRORDNINGEN

Förordning (EG) nr 1072/2009, som syftar till att harmonisera cabotagebestämmelserna i EU, antogs vid en tidpunkt då EU:s internationella marknad för vägtransporter genomgick många förändringar. Dessa berodde främst på utvidgningen 2004, som öppnade dörren för transportföretag från nya medlemsstater, även om det skedde med vissa begränsningar. Dessa begränsningar upphävdes 2009 (och 2012 för Rumänien och Bulgarien). Även före denna förordning innehöll EU-lagstiftningen (dvs. förordning (EEG) nr 3118/93) vissa cabotagebestämmelser, men en del frågor behandlades inte tillräckligt utförligt (till exempel vad som menades med att cabotage måste vara tillfällig), vilket ledde till olika tolkningar på nationell nivå som försvårade utländska cabotageföretags tillträde.

Genom förordning (EG) nr 1072/2009 infördes ett antal bestämmelser för att lösa dessa problem. De två viktigaste var bestämmelsen om att högst tre cabotagetransporter får utföras under en sjudagarsperiod efter en internationell godstransport, och harmoniseringen av de handlingar som måste medföras under cabotagetransporten för att bekräfta att den är laglig.

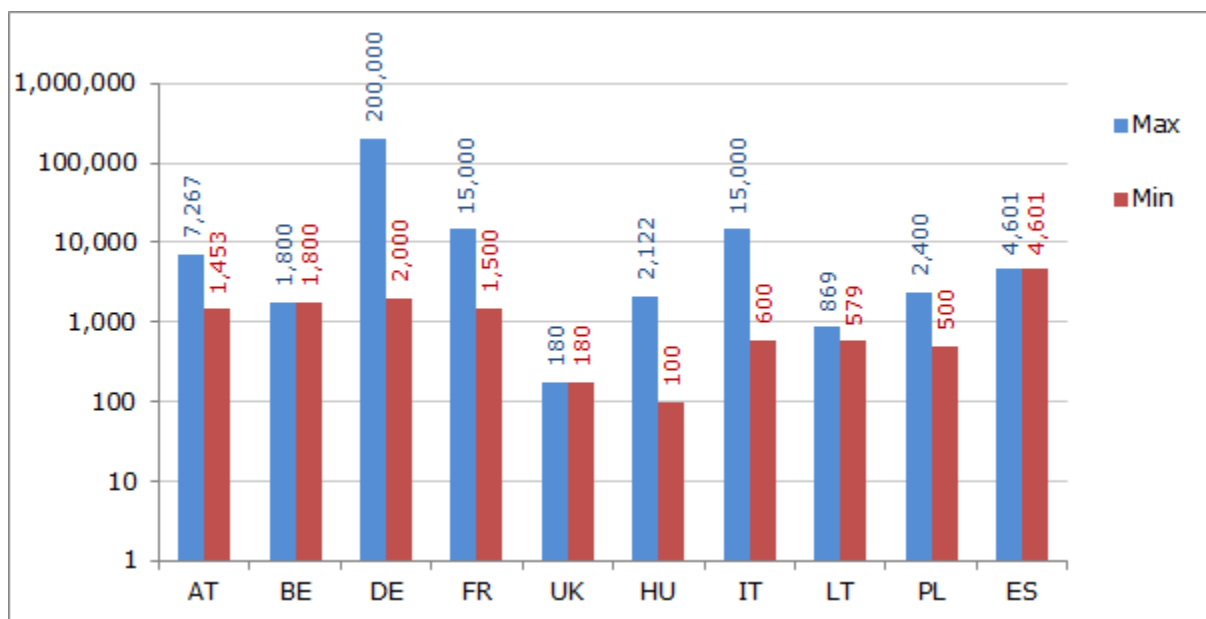
Efter det att förordningen trätt i kraft i maj 2010 offentliggjorde kommissionen ett antal förtydliganden för att göra det lättare att tolka den. Vissa problem kvarstår dock, till exempel när det gäller flera lossningar och påföljder. Dessa problem tas upp mer ingående i kapitel 2.

KONTROLL AV EFTERLEVAD

I denna forskningsstudie görs en ingående granskning av övervakningen och kontrollen av att cabotagebestämmelserna efterlevs i ett antal medlemsstater och slutsatsen är att det finns flera faktorer som direkt påverkar hur cabotagetransporter övervakas och kontrolleras. För det första är det i vissa medlemsstater flera organ som ansvarar för att kontrollera att vägtransportlagstiftningen (inbegripet bestämmelserna om cabotage) efterlevs. Denna uppdelning har lett till problem med samordningen och gjort det svårt att övervaka cabotagetransporterna på ett effektivt sätt. För det andra – och detta hänger samman med den första punkten – är samordningen över nationsgränserna dålig, vilket gör det ännu svårare att kontrollera cabotagetransporterna på den "inhemska" marknaden. För det tredje har vissa organ som ska kontrollera att bestämmelserna efterlevs inte tillräckligt med resurser för att övervaka cabotagetransporterna på ett effektivt sätt. Det finns

slutligen stora skillnader mellan påföljderna för brott mot cabotagebestämmelserna i EU, vilket skapar olika incitament i olika medlemsstater (se diagrammet nedan).

Påföljder för brott mot cabotagebestämmelserna i utvalda medlemsstater (€)



*I Frankrike kan åkare dessutom dömas till upp till ett års fängelse (detta gäller enbart åkare från länder som inte har tillstånd att genomföra cabotagetransporter i Frankrike).

Källa: Fallstudier av dialoggruppen för intressenter, nationella lagar och information från transportministerierna i utvalda medlemsstater.

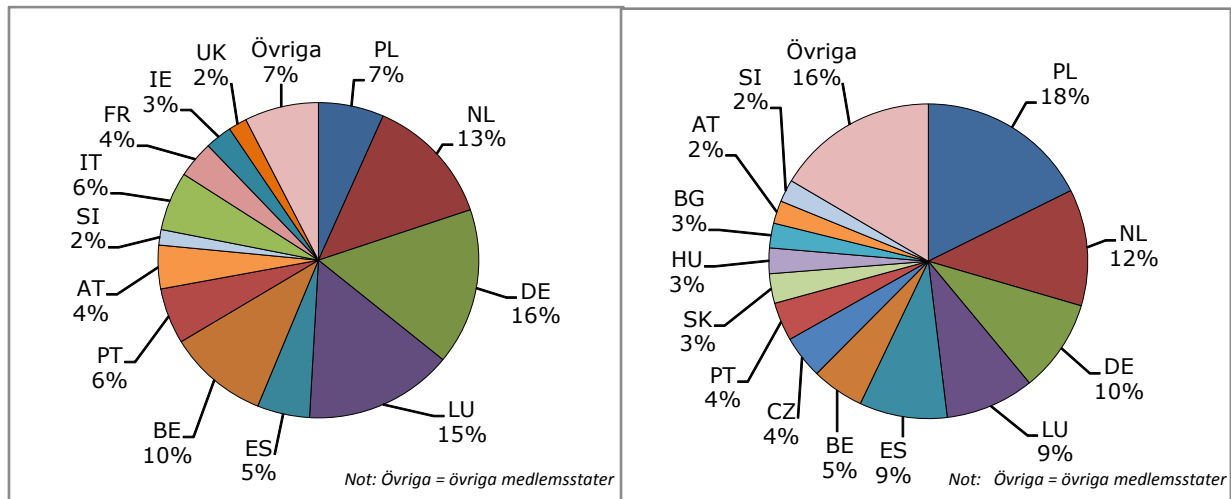
Det är svårt att få fram uppgifter om överträdelser, men i de länder som ingår i fallstudier där det finns utförlig information tillgänglig (Tyskland och Storbritannien) utgjorde överträdelserna mellan 0,2 och 0,45 procent av alla inspektioner.

Genom analysen i kapitel 3 har vi också kunnat fastställa flera exempel på god praxis när det gäller kontrollen av efterlevnad, bl.a. samordningsansträngningarna när det gäller denna kontroll i Italien och verktyget OCRS (Operator Compliant Risk Score), som har utvecklats i Storbritannien. Dessa bör undersökas mer ingående och, när så är möjligt, tillämpas i andra medlemsstater.

ÖVERSYN AV MARKNADEN

Analysen av marknadsuppgifterna visar att en stor förändring har skett på EU:s cabotagemarknader och att transportföretag från EU12 står för allt fler av cabotagetransporterna. Andelen cabotagetransporter som utfördes av fordon som var registrerade i ett av EU12-länderna ökade från 12 procent 2007 till nästan 40 procent 2011. Polska transportföretag är bland de mest aktiva: 2011 genomförde de flest cabotagetransporter i EU och överträffade därmed tyska och nederländska transportföretag. Destinationsländerna är däremot alltså desamma: Tyskland, Frankrike, Italien och Storbritannien. Diagrammet nedan visar hur de största cabotageföretagens ursprung förändrades mellan 2007 och 2011.

De mest aktiva cabotageföretagens ursprung i EU 2007 (vänster) och 2011 (höger) (baserat på uppgifter i ton-km)



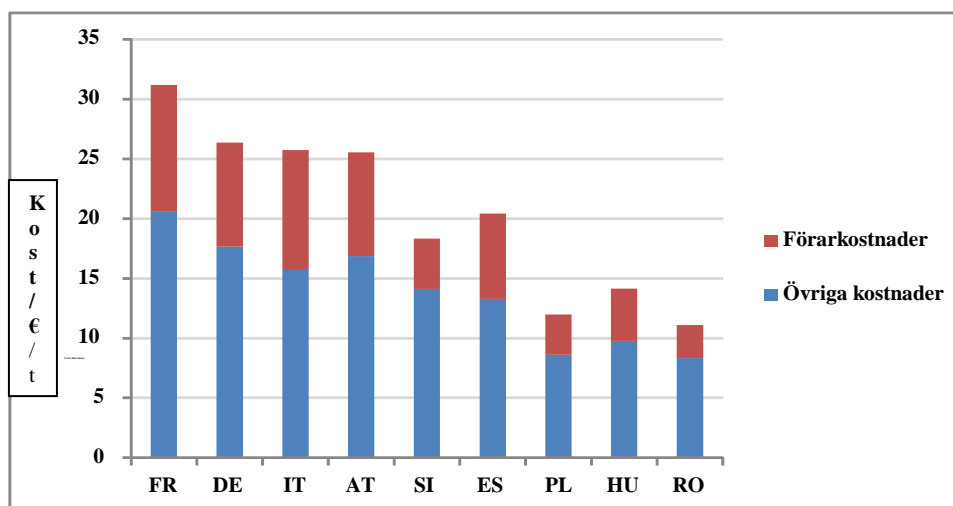
Källa: Dialoggruppen för intressenter: analys av Eurostat (2012)

Diagrammet visar att Polen utför flest cabotagetransporter (18 procent av det totala antalet transporter). I kapitel 4 återfinns hela översynen av marknaden och mer information om cabotageverksamheten i EU.

SOCIOEKONOMISKA EFFEKTER AV CABOTAGE

Utvecklingen av cabotagetransporterna har haft olika sociala och ekonomiska effekter i medlemsstaterna. Gemensamt för alla medlemsstater är dock att recessionen har påverkat alla vägtransporter av gods, vilket framgår av uppgifterna i kapitel 4. Godstrafikvolymerna har ännu inte hämtat sig från den ekonomiska kris som började 2008, men det går att skönja två huvudtrender. För det första har företag från EU15 i allt högre grad registrerat sig i andra länder för att dra nytta av mer gynnsamma arbetskraftskostnader och återfå sin konkurrenskraft. För det andra har företag från EU12 utnyttjat cabotagemöjligheterna i större utsträckning för att kunna erbjuda europeiska varumottagare som vill minska sina kostnader ett billigare alternativ.

EU12-transportföretagens ökade aktivitet de senaste åren kan delvis ha sin förklaring i att de tack vare lägre arbetskraftskostnader kan erbjuda lägre priser än de flesta EU15-länder. Denna kostnadsfördel beror på skillnader i lönenivåer (som på lång sikt bör jämnas ut) men också på att olika sociala trygghetssystem medför olika arbetskostnader för företag från nya och gamla medlemsstater. Detta framgår tydligt av diagrammet nedan.

Driftskostnader för cabotage transporter (euro/timme)

Källa: Dialoggruppen för intressenter: vidareutveckling av högnivågruppens rapport (2012) och Centro Studi Sistemi di Trasporto (2008).

På lång sikt kan stigande löner i EU12 och oförändrade löner i EU15 leda till att arbetskraftskostnaderna konvergerar, även om åsikterna går isär i denna fråga (se kapitel 5). Arbetskraftskostnaderna påverkas dock även av annan lagstiftning i medlemsstaterna, framför allt socialförsäkringsbestämmelser, som kan ha en stor inverkan på kostnaderna. Vissa medlemsstater (Österrike och Frankrike) har infört bestämmelser för att begränsa illojal konkurrens som är en följd av skillnader mellan socialförsäkringsbestämmelser.

Det finns redan några exempel på fullständig avreglering av cabotage transporter i EU, bl.a. Beneluxregionen, där marknaden har kunnat öppnas upp i en harmoniserad socioekonomisk omgivning. Denna överenskommelse har gång på gång förnyats, eftersom den leder till effektivitetsfördelar som högre intäkter per lastbil, ökad ekonomisk integration för nationella företag och färre tomkörningar. Bakgrunden är dock att det handlar om tre länder med snarlik ekonomisk aktivitet. Trots detta vill varken Belgien, Frankrike, Italien, Österrike eller Danmark avreglera cabotage transporter inom EU ytterligare, åtminstone inte förrän man har tagit itu med de stora brister på marknaden som leder till social dumpning. De fem staterna lade fram sina åsikter i ett gemensamt uttalande vid rådets (transport) möte i Bryssel den 11 mars.

Ekonomisk effektivitet är i sin tur kopplat till miljömässig effektivitet. En minskning av antalet tomkörningar (vilka uppgår till cirka 22 procent av alla fordonskilometer i EU) skulle få stora effekter på koldioxidutsläppen. De nationella regeringarna måste dock vara säkra på att en ökad ekonomisk aktivitet och fler cabotage transporter inte får negativa konsekvenser för trafiksäkerheten, vilket är något som oroar flera berörda parter under denna studie.

Analysen visar att behovet av att ytterligare öppna upp marknaden föranleds av behovet av att minska antalet tomkörningar och det övergripande målet att inrätta ett gemensamt europeiskt transportområde där transportföretag från olika medlemsstater utan hinder kan bedriva sin verksamhet i olika länder och utföra transporter i hela EU. Varje översyn av de befintliga cabotagebestämmelserna skulle gynnas av att man gör åtskillnad mellan dessa

två mål. Detta skulle göra det lättare att fastställa vilka ändringar av den aktuella lagstiftningen som behöver göras.

SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER

Studien visar att av de två viktiga drivkrafterna bakom avregleringen – dels ändringen av de befintliga bestämmelserna för att öka tydligheten, dels utvidgningen av EU – har den sistnämnda lett till flest ändringar av cabotagemarknadens struktur.

I studien anges inom vilka områden ramvillkoren för cabotagetransporter varierar mellan medlemsstaterna och därmed utgör ett hinder för marknadens funktion. Det handlar bland annat om i vilken grad kunder är medansvariga för överträdelse som begås av företag som utför cabotagetransporter eller vilka försäkringskrav som gäller för fordon som trafikerar nationella vägnät. Båda dessa områden tolkas på olika sätt i olika medlemsstater, och en harmonisering av dem skulle gynna hela marknaden.

Sådana skillnader mellan villkoren i EU har haft olika socioekonomiska effekter i olika länder. Analysen i denna studie visar att cabotagetransporter sammantaget har pressat transportkostnaderna i många EU15-länder och skapat nya affärsmöjligheter för transportföretag i EU12. Detta har dock lett till minskad lönsamhet för företag i EU15, till säkerhetsproblem och eventuell förarbrist framöver. Alla dessa faktorer skulle på kort sikt sannolikt öka om marknaden öppnades upp ytterligare, såvida inte avregleringen genomförs gradvis och åtföljs av starkare nationella system för att kontrollera efterlevnaden.

Inför en ytterligare avreglering av sektorn skulle det vara meningsfullt att förtydliga målen med att öppna upp vägtransportmarknaden. Det är som sagt främst två saker som driver på debatten om ytterligare avreglering, nämligen behovet av att minska antalet tomkörningar och inrättandet av ett gemensamt europeiskt transportområde. Författarna till denna rapport anser att dessa två saker måste hanteras var för sig för att uppnå det övergripande målet att öka effektiviteten på vägtransportmarknaden. Högnivågruppens förslag, där man gör åtskillnad mellan kopplat och frikopplat cabotage, är ett steg i denna riktning.

För att garantera effektivitet och minska antalet tomkörningar kan man överväga att ändra bestämmelsen om högst tre transporter under en sjudagarsperiod genom att upphäva det högsta tillåtna antalet cabotagetransporter (tre) som är tillåtna under sju dagar och/eller se över kravet på fullständig lossning av internationella transporter före cabotage.

Samtidigt kan kontrollen av att bestämmelserna efterlevs underlättas genom att cabotage kopplas till passerande av en gräns i stället för till lossning, samt genom att andra kompletterande bestämmelser införs, såsom de som fastställs i kapitel 6 i studien. Framför allt kan förbättrad samordning och ökat informationsutbyte mellan nationella och internationella organ förbättra kontrollen av att bestämmelserna efterlevs.

När det gäller målet att uppnå ett helt integrerat europeiskt transportområde bör en omfattande konsekvensbedömning genomföras av de olika alternativens socioekonomiska effekter. Detta är nödvändigt eftersom det alltjämt råder stora skillnader mellan olika ramvillkor (framför allt när det gäller arbetskraftsfrågor) i medlemsstaterna. Förutom frågan om kontrollen av efterlevnad måste man besluta om ytterligare harmonisering av arbetslagstiftningen om cabotage och om kundernas medansvar innan marknaden kan öppnas upp helt.