

Færdselsstyrelsen

Erhvervstransport

NOTAT

Dato: 4. september 2007

J. nr.: FS720-000007

Grundnotat om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles regler for adgang til vejtransporterhvervet (KOM (2007) 263).

Notatet er parallelfremsendt til Folketingets Trafikudvalg og Folketingets Europaudvalg.

Forslaget er offentliggjort af Europa-Kommissionen den 1. juni 2007 – dansk sprogversion af forslaget er modtaget den 11. juli 2007.

Resumé

Det foreliggende forordningsforslag skal ophæve direktiv 96/26/EF, der omhandler adgang til vejtransporterhvervet. Forslaget om fælles regler for adgang til vejtransporterhvervet fastsætter de forudsætninger, som alle virksomheder skal opfylde for at få tilladelse til at udøve vejtransporterhvervet. Det tydeliggør de eksisterende retsregler og supplerer dem for at styrke helheden og sikre en effektiv og ensartet anvendelse. Forslaget indfører fælles bestemmelser om faktisk og stabil etablering af virksomhederne for at mindske konkurrenceforvridning, der skyldes såkaldte postkasseselskaber. Forslaget lægger op til harmonisering af de indikatorer, der bruges til at måle en virksomheds økonomiske grundlag og niveauet for de prøver, der godtgør de faglige kvalifikationer. Forslaget sikrer endvidere, at den person, der står som indehaver af en attest på faglige kvalifikationer, også faktisk leder transportaktiviteterne, og ikke kun agerer stråmand for ansøgningen om tilladelse. Endelig indfører forslaget elektroniske registre, der bla. skal sikre bedre overvågning og opfølgning af kontrol, som er målrettet mod risikobehæftede virksomheder.

1. Baggrund og indhold

Forslaget er baseret på artikel 71 i Traktaten og skal vedtages efter proceduren i artikel 251 (om fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet).

Formålet med forslaget er at supplere og revidere de eksisterende regler om adgang til vejtransporterhvervet og derved ophæve direktiv 96/26/EF.

Forslaget er et led i programmet om "bedre lovgivning" og er i overensstemmelse med Kommissionens intentioner om at forenkle og ajourføre fællesskabsretten. Det gør den ved at skabe mere loyale konkurrencevilkår i sektoren og mere gennemskuelige forhold for vognmandskunderne. Det vil i sidste ende bidrage til en mere effektiv transportbetjening med højere kvalitet.

Det nye forslag, der nu fremsættes som forslag til forordning, vil ifølge Kommissionen indirekte forbedre trafiksikkerheden, fordi den vil medføre strengere overvågning af forsømmelige virksomheder, som indblandes mere i ulykker end andre. Den vil forbedre arbejdsvilkårene for de ansatte i vejtransporten ved at hæve de faglige kvalifikationer. Den vil også kunne styrke visse enkeltmandsvirksomheder over for deres ordregivere og beskytte dem mod kamuflerede ansættelsesforhold.

Moderniseringen af reglerne for adgang til vejtransporterhvervet, bl.a. ved indførelse af elektroniske registre, indgår i øvrigt i de skridt, der skal tages med det samme i henhold til det "handlingsprogram for reduktion af administrative byrder i Den Europæiske Union", som Kommissionen stillede forslag om den 24. januar 2007. Det Europæiske Råds konklusioner fra mødet den 8. og 9. marts 2007 opfordrer Parlamentet og Rådet til at prioritere disse hastetiltag særlig højt, og dermed til at behandle og vedtage dette forslag.

I sit lovgivningsprogram for 2006 annoncerede Kommissionen, at den ville gennemgå de regler, direktivet har medført, i detaljer for om nødvendigt at nå frem til en mere harmoniseret, enkel, kontrollerbar og effektiv måde at anvende dem på. Undersøgelsen er blevet gennemført på grundlag af en omfattende høring af de berørte parter og en konsekvensanalyse. Den viser, at medlemsstaterne har haft vanskeligheder ved at gennemføre direktivet og anvender det meget uensartet. Det er u hensigtsmæssigt på flere måder, f.eks.:

- Der er risiko for, at konkurrencen forvrides mellem på den ene side vognmænd, der har et egentligt forretningssted, hvor myndighederne kan kontrollere, om de opfylder mindstenormerne for adgang til erhvervet, og på den anden side de såkaldte postkasseselskaber, som kan undslippe dette tilsyn.
- Markedet præges af en vis uigennemskuelighed på grund af de uens mindstekrav til det økonomiske grundlag og de faglige kvalifikationer.

- Virksomheder, der er forsømmelige på grund af ringe kvalifikationer og svagt økonomisk grundlag, overlever ikke desto mindre og er dermed til fare i trafikken og til skade for vejtransportens samfundsøkonomiske effektivitet.
- De nationale myndigheder, der har til opgave at inddrage tilladelser fra virksomheder, som begår overtrædelser, arbejder uensartet og ukoordineret.

Kommissionen har valgt at bygge forslaget ud fra en harmoniserings-strategi, idet denne løsningsmodel vil bidrage til loyal konkurrence, forbedre overholdelsen af reglerne for vejtransport, navnlig sikkerhedsreglerne, og hæve branchens gennemsnitlige professionalitet. Forslaget tydeliggør de eksisterende retsregler og supplerer dem for at styrke helheden og sikre en effektiv og ensartet anvendelse.

- Det foreslås, at den ansvarlige leder må tage ansvaret for følgerne af sine beslutninger, hvorfor han bliver ansvarlig for overtrædelser, der begås som led i det arbejde, han leder.
- Det foreslås, at fastsætte kriterier for, hvornår en virksomhed er stabilt og faktisk etableret i en medlemsstat, således at de nationale myndigheder kan overvåge dens adfærd på behørig vis.
- Det foreslås, at indføre sammenlignelige økonomiske indikatorer til måling af en virksomheds økonomiske grundlag, en obligatorisk minimumsuddannelse på 140 timer samt godkendelse af kursus- og prøvecentre.
- Det foreslås, at myndigheder, der konstaterer, at en vognmand ikke længere opfylder kravene til hæderligandel, økonomisk grundlag eller faglige kvalifikationer, skal udstede en advarsel til den pågældende, og hvis forholdene ikke bringes i orden inden en vis frist, skal myndighederne påføre vognmanden administrative sanktioner, som kan gå fra inddragelse af vognmandstilladelsen til diskvalifikation som ansvarlig leder.
- Det foreslås, at indføre, at medlemsstaterne indbyrdes skal anerkende overtrædelser af EU's regler for vejtransport. Denne gensidige anerkendelse får betydning for bogføring af alvorlige gentagne overtrædelser, uanset hvor de er begået.
- Det foreslås, at indføre elektroniske registre, forbundet i et net, der omfatter alle medlemsstater, for at nedsætte omkostningerne ved at følge og overvåge virksomhederne og for at lette udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne.
- Det foreslås, at afskaffe visse undtagelsesordninger, idet disse ordninger ikke længere har nogen berettigelse og forvrider konkurrencen.

2. Gældende dansk ret

Adgangen til vejtransporterhvervet er reguleret i henholdsvis godskørselsloven, jf. lovbe- kendtgørelse nr. 108 af 19. februar 2003 og i bekendtgørelse nr. 10. af 5. januar 2005 om godskørsel samt i buskørselsloven, jf. lovbe- kendtgørelse nr. 107 af 19. februar 2003 og i bekendtgørelse nr. 11 af 5. januar 2005 om buskørsel. Der er bemyndigelse til gennemfø- relse af forordningsforslaget i godskørselslovens § 2, stk. 2 og i buskørselslovens § 18, stk. 1, nr. 1. Vedtagelse af forordningsforslaget forventes at medføre konsekvensændrin- ger i gods- og buskørselsloven og de tilhørende bekendtgørelser.

3. Høring

Meddelelsen er sendt i høring hos følgende institutioner, virksomheder og organisationer med frist 16. juli 2007:

Danske Regioner, Arbejdsgiverforeningen for Transport og Logistik, Arbejdsgiverfor- eningen Kollektiv Trafik (AKT), Centralforeningen af Taxiforeninger i Danmark (C.A.T.), Chaufførernes fagforening, COII, Danmarks Transport Akademi, Danmarks Transport Forskning, Dansk Erhverv, Dansk Førstehjælpsråd, Dansk Industri, Dansk Kol- lektiv Trafik (DKT), Dansk Kørelærer Union, Dansk Metal, Dansk Taxi Råd, Dansk Transport og Logistik, Danske Busvognmænd, Danske Kørelæreres Landsforbund, Dan- ske Biludlejere, Danske Taxivognmænds Arbejdsgiverforening, Den Danske Bilbranche, De Samvirkende Invalideorganisationer (DSI), Det Centrale Handicapråd, Fagligt Fælles Forbund (3F), Forenede Danske Motorejere, Hovedstadens Udviklingsråd, HTS, Handel, Transport og Service, International Transport Danmark, Kommunernes Landsforening, Landsorganisationen i Danmark, Rådet for Større Færdselssikkerhed, Teknisk Erhvervs- skole Center, Trafikfunktionærernes fagforening, Transporterhvervets Uddannelsesråd (TUR), Turistvognmændenes arbejdsgiverforening (TA).

Af høringssvarene fremgår følgende:

Fagligt Fælles Forbund (3F) tilslutter sig de generelle tanker og ønsker, som Kommissi- onen giver udtryk for, omkring en forenkling af regelsættet og en mere ensartet og tranpa- rent administration. 3F finder, at det er et afbalanceret forslag, som de kan tilslutte sig.

Handel, Transport & Service (HTS) tilkendegiver, at de støtter sigtet med forslagene, der har til formål at skabe klarhed og gennemskuelig- hed i de regelsæt, der fastlægger rammer og vilkår for godstransporten i EU.

Det er HTS' vurdering, at de foreliggende forslag, når de måtte blive vedtaget i de respektive EU-organer, vil bidrage til at sikre en ensartet og lige konkurrence blandt transportvirksomheder, der opererer i EU.

HTS vurderer, at de foreliggende forslag teknisk og indholdsmæssigt er på linje med gældende danske regler.

International Transport Danmark (ITD) hilser det generelt velkommen, at Kommissionen vælger at fremsætte forslag til forordninger, som med stor fordel vil afløse de hidtidige direktiver på området. Forordninger medvirker i modsætning til direktiver alt andet lige til at sikre en øget konkurrencelighed i EU på vejtransportområdet.

ITD hilser det velkommen, at Kommissionen med forslagene søger at opnå en forenkling af de gældende regler om adgang til godstransporterhvervet.

ITD mener generelt, at de danske regler i den nuværende godskørselslov allerede tager højde for de fleste elementer i Kommissionsforslaget. Der er derfor snarere tale om stramninger i forhold til andre EU-landes hidtidige adgangskrav, og ITD håber, at de nye forslag fra Kommissionens side kan medvirke til en yderligere fair og ens konkurrence blandt EU-landenes vognmandsvirksomheder.

Artikel 3 og 5 i forslaget fastsætter fælles regler, hvorefter kun virksomheder, der har et faktisk etableret og stabilt forretningssted, kan få tilladelse til at udøve erhvervet. ITD er enig i formålet med bestemmelsens hensigt, nemlig at sikre, at transportvirksomhederne er underkastet ens regler i alle EU-lande.

Bestemmelsen i Artikel 5 c, der omhandler ”driftscentral (”operating centre”) er ikke nødvendig, hvorfor ITD foreslår, at ordet helt fjernes. En virksomhed kan efter ITD's opfattelse udmærket drives i henhold til gældende etableringskrav (”et faktisk og etableret forretningssted”) - uden at skulle være forpligtet til at råde over en driftscentral. I Danmark er der i dag ikke et sådant krav - til gengæld kræves et CVR-nummer, som ITD mener er fuldt tilstrækkeligt til at sikre den fornødne kontrol fra myndighedsside i forhold til virksomheden.

Artikel 4 omhandler bestemmelserne for den såkaldte ”ansvarlige leder”, herunder dennes ansvar. ITD er principielt enig i bestemmelsernes indhold, men peger på artikel 4, stk. 2. litra c., hvoraf fremgår, at en person højst kan fungere som ansvarlig leder for fire forskellige virksomheder, hvis transportarbejde udføres med højst tolv køretøjer i alt. ITD savner

en begrundelse for bestemmelsen og foreslår, at den helt fjernes. Bestemmelsen kan være umulig at kontrollere, ligesom det synes tilfældigt med netop højst 4 forskellige virksomheder og højst 12 køretøjer i alt.

En effektiv måde at sikre kravene til den ansvarlige leder på er den procedure, som anvendes i Danmark. Herhjemme forlanger og kontrollerer Færdselsstyrelsen et vist lønningsniveau for den ansvarlige leder i virksomheden. Den danske ordning sikrer imødegåelse af stråmandsvirksomhed, og ITD kan derfor anbefale, at en tilsvarende bestemmelse indføres i EU's kommende adgangsbestemmelser.

Af artikel 15 fremgår bestemmelser om nationale elektroniske registre over vejtransportvirksomheder i de enkelte medlemsstater – på EU-plan fra 2011. ITD foreslår i den forbindelse, at disse registre for samtlige EU-lande gøres tilgængelige for offentligheden via internettet. Der bør i den sammenhæng naturligvis tages hensyn til registerlovgivningen i de enkelte lande, og en egnet model for offentliggørelsen kan være de standarddata, som i dag fremgår af Færdselsstyrelses hjemmeside.

I udkastet til den ny forordning fremgår der intet om bestemmelser på forsikringsområdet. ITD mener, at der er behov for at sikre, at en EU-vognmand, der udfører grænseoverskridende landevejstransporter, bør være omfattet af minimumsregler for syge-rets-hjælps-, ansvars-, og fragtføreransvarsforsikring.

Dansk Transport og Logistik (DTL) påpeger, at forslagene præsenteres som et bidrag til kampagnen for bedre lovgivning og en lettelse af de administrative byrder, og at en analyse har vist, at gennemføres Kommissionens forslag som fremlagt kan det spare erhvervet og myndigheder for 190 mio. euro om året.

DTL påpeger dog, at den økonomiske fordel ikke er fordelt på lande og man kan derfor ikke se den specifikke fordel for Danmark.

Forslagene har endvidere til hensigt at stramme op for adgang til erhvervet og til markedet godstransport for at sikre, at alle operatører konkurrerer på de samme vilkår. Selvom der således samlet set er en positiv økonomisk effekt fra Kommissionens forslag, er der operatører i EU, der vil blive tvunget til at hæve sine standarder. Det er klart, at dette vil være en udgift, men for det samlede erhverv i EU betragter Kommissionen denne udvikling som positiv og en forbedring af standarderne.

Teknisk set er forslagene fremsat i forordningsform. Det betyder mere ens lovgivning på tværs af EU, men også at muligheden for nationale særregler bliver mindre. De danske standarder på området hører til de højeste i EU, hvorfor udgangspunktet vil være, at den nye lovgivning skal ende så tæt på danske tilstande som muligt.

Forslaget fjerner den hidtidige skelnen mellem national og international transport, hvilket svarer til den ordning man har haft i Danmark i mange år og som derfor umiddelbart støttes af DTL.

DTL er imod postkasseselskaber. DTL finder det derfor rigtigt, at virksomheden skal være etableret formelt og reelt i en medlemsstat. Kommissionens forslag vil dog øge danske virksomheders administrative byrder, og da postkasseselskaber ikke er et problem i Danmark, kan DTL ikke støtte Kommissionens metoder til at undgå postkasseselskaber.

Dette begrundes i, at forslaget stiller som adgangskrav, at virksomheden har indkøbt eller lejet køretøjer før den bliver godkendt. Det betyder at virksomheder skal foretage betydelige investeringer før den overhovedet er blevet godkendt.

DTL mener, at en virksomhed skal kunne ansøge om tilladelse uden at kunne dokumentere ejer/lejerskab til sit produktionsapparat. Samtidig skal den, der aktuelt driver vognmandsvirksomhed være fri til at drive dette på subcontractor basis.

Forslaget stiller også som adgangskrav, at en virksomhed skal have et tilstrækkeligt antal parkeringspladser til virksomhedens køretøjer før godkendelse. Forslaget afspejler retstilstanden i flere EU-lande, men er efter danske forhold meget belastende og helt nyttesløst. Det betyder en større administrativ byrde på danske virksomheder og vil være vanskeligt at kontrollere og håndhæve.

Kommissionen præciserer ligeledes kravene til den ansvarlige leder af virksomheden og hvorledes ansvaret fordeles, når en person stiller sin faglig dygtighed til rådighed for en transportvirksomhed for at den kan opfylde kravene. Denne del af forslaget støttes af DTL.

Kommissionen indfører i samme moment i artikel 4 helt nye forretningsområder ved at åbne op for, at en selvkørende vognmand faktisk ikke behøver at have været på vognmandskursus m.v. - men blot kan "købe" sig til en ansvarlig leder. Der stilles en række krav til denne ansvarlige leder om, at man ikke må betjene mere end fire virksomhe-

der med sammenlagt 12 køretøjer ad gangen - og at den ansvarlige leder i øvrigt ikke er transportkøber.

DTL betragter umiddelbart dette som en pragmatisk ordning, men det vil ifølge DTL være vanskeligt at administrere og givetvis give anledning til omgåelse. På den anden side vil det ifølge DTL give mindre, personligt ejede virksomheder mulighed for at ansætte en ansvarlig leder, hvilket lovgivningen ikke giver mulighed for i dag.

DTL er dog samlet set skeptisk over for denne del af forslaget.

Forslagets artikel 6, angiver en liste over konkrete overtrædelser, der kan give anledning til tilbagekaldelse af tilladelser. Det anføres endvidere, at Kommissionen skal fremlægge en liste over yderligere overtrædelser. En sådan liste findes også i den danske godskørslov, men de to lister er ikke identiske.

Listen i forslaget anfører eksempelvis ikke, at overtrædelser af dyreværnslovgivningen kommer i betragtning, hvilket er højt på dagsordenen i den danske debat. DTL anbefaler derfor, at man fra dansk side gør opmærksom på problemstillingen og får den afklaret i det videre forløb.

Forslagets artikel 7 vedrører egenkapitalkravene. De gældende danske krav (150.000 kr. (20.000 EUR) for de første 2 tilladelser og herefter 40.000 kr. (5.300 EUR) for hver yderligere) er højere end EU-kravene. Da der ikke gives adgang til nationale undtagelser i dette tilfælde vil EU's krav fremtidigt være gældende 9.000 EUR for første tilladelse og 5.000 EUR for hver yderligere omregnet til danske kroner, hvilket reguleres for inflation m.v. hvert 5. år. Det virker umiddelbart besværligt og vil give "skæve" tal i danske kroner, der vil være vanskelige at regne på. DTL foreslår derfor, at der gives lande, der ikke er medlemmer af eurozonen mulighed for at fortsætte gældende praksis i det omfang at den ikke går under kravene i forordningen. Alternativt kan der gives adgang til at omregne op til nærmest hele 1.000 i deres lokale valuta.

Artikel 8 omhandler uddannelseskravene. Således kræves for eksempel 140 timers undervisning for at man kan opnå faglig dygtighed. De danske kurser har pt. en længde på 144 lektioner. Spørgsmålet er, om EU her lægger op til en stramning i forhold til de eksisterende danske regler. DTL anbefaler at ordet "timer" erstattes af "lektioner" således at den danske ordning ikke skal ændres.

Samtidig bibeholdes muligheden for helt eller delvis at godkende personer, der har særlige kvalifikationer eller uddannelser. Denne mulighed er kun delvis udnyttet i dansk lovgivning og det anbefales af DTL, at muligheden bruges i videre omfang for at højne uddannelsesniveaue i det danske transporterhverv.

4. Statsfinansielle, samfundsøkonomiske, administrative og miljømæssige konsekvenser.

Forslaget forventes umiddelbart ikke at have statsfinansielle konsekvenser, men det kan ikke udelukkes, at der vil kunne forekomme mindre udgifter i forbindelse med indførelse af de foreslåede nationale registre.

På europæisk plan forventes forslaget at medføre positive samfundsøkonomiske konsekvenser, idet der er tale om en både tydeliggørelse af eksisterende regler samt en supplerende af reglerne for at styrke helheden og sikre en effektiv og ensartet anvendelse. Den af Kommissionen foretagne konsekvensanalyse viser, at nærværende forordning i sammenhæng med de andre to forordninger, som foreslås på samme tid (adgang til markedet for gods- og buskørsel) vil mindske konkurrenceforvridningen, øge overholdelsen af sociale og trafikikkerhedsmæssige regler og give medlemsstaterne mulighed for at nedbringe de administrative omkostninger med op til 190 mio. EUR pr. år.

I forhold til administrative konsekvenser forventes forslaget at skabe større gennemskuelighed for transportvirksomheder og for myndigheder som følge af, at forslaget forventes at mødføre en forenkling, præcisering og en samordning af reglerne.

Endelig kan anføres, at Kommissionens konsekvensanalyse vurderer, at forslaget fører til reduceret miljøpåvirkning fra transporterhvervet.

5. Nærhedsprincippet

For så vidt angår forholdet til nærhedsprincippet fremgår det af Kommissionens forklarende memorandum, at hovedformålet med forslaget er at harmonisere de nationale regler, som regulerer adgangen til erhvervet, således at det indre marked gøres mere effektivt. Endvidere ønsker Kommissionen at styrke det eksisterende samarbejde og informationsudvekslingen mellem medlemsstaterne imellem, hvilket kun kan opfyldes på fællesskabsplan og løses gennem fælles regler. Samlet set vurderes det, at ovenstående kun kan løses med Fællesskabets medvirken, og at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Regeringen er enig i, at en harmonisering af reglerne om adgangen til erhvervet bedst løses på EU-niveau. Fælles regler er derfor det mest hensigtsmæssige reguleringsmiddel. Regeringen finder således, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Regeringens generelle foreløbige holdning

Regeringen er generelt positiv over for, at Kommissionens samlede vejtransportpakke skal reducere konkurrenceforvridning og forbedre transportvirksomhedernes overholdelse af vejtransportlovgivningen.

Regeringen finder, at det foreliggende forslag overordnet set er på linie med gældende danske regler. Forslaget indeholder dog nogle nye elementer i relation til spørgsmålet om den ansvarlige leder, etablering, vandel, økonomisk grundlag og faglige kvalifikationer, der adskiller sig fra de nugældende krav, som virksomheder skal opfylde for at få tilladelse til at udøve vejtransporterhvervet. Regeringen finder derfor, at rækkevidden og det nærmere indhold af de nye bestemmelser må afdækkes nærmere, når forslaget bliver taget under behandling i rådsarbejdsgruppen. Regeringen vil herunder arbejde for, at der hverken stilles unødige krav eller genereres ekstra administrative byrder for myndigheder og erhvervet.

7. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Forslaget har endnu ikke været forhandlet, hvorfor de andre medlemsstaters holdninger på nuværende tidspunkt ikke kendes.

8. Tidligere forelæggelser for Europaudvalget

Sagen er ikke tidligere forelagt Europaudvalget.