

NOTAT

Til Folketingets Europaudvalg og Transportudvalget

Dato 10. september 2014
J. nr. 2014-2314

Den danske regerings besvarelse af Kommissionens åbningsskrivelse nr. 2014/2110 om gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1072/2009 om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel

Kommissionen har ved brev af 10. juli 2014 sendt en åbningsskrivelse til Danmark.

Forinden havde Kommissionen inden for rammerne af det såkaldte pilotprojekt vedrørende potentielle traktatkrænkelssager rettet henvendelse til Transportministeriet i henholdsvis EU Pilot 5569/13 om indførelse af restriktive foranstaltninger, der gennemfører artikel 8, stk. 3, i forordning (EU) nr. 1072/2009, og sanktioner ved overtrædelse, jf. artikel 16 i forordning (EU) nr. 1072/2009, og EU Pilot 5703/13 om indførelse af foranstaltninger, der nærmere definerer en cabotagekørsel i forordning (EU) nr. 1072/2009, og de tilknyttede sanktioner. Ved breve til Kommissionen af henholdsvis 18. november og 12. december 2013 besvarede Transportministeriet de to pilotsager.

I åbningsskrivelsen anfører Kommissionen, at Kommissionen finder, at den danske lovgivning er i modstrid med forordning (EF) nr. 1072/2009 på følgende punkter:

- a) Forpligtelsen til at forelægge relevant dokumentation øjeblikkeligt på det tidspunkt, hvor kontrollen af overholdelsen af cabotagereglerne foretages.
- b) Bødesatserne, som transportvirksomheder pålægges ved overtrædelse af cabotagereglerne.
- c) Cabotagekørsel bestående af flere læsse- og lossesteder.

Ad a) Forpligtelsen til at forelægge relevant dokumentation øjeblikkeligt på det tidspunkt, hvor kontrollen af overholdelsen af cabotagereglerne foretages

Kommissionen finder, at den danske godskørselsbekendtgørelse, hvorved der fremgår en pligt til at forelægge relevant dokumentation for den indgående internationale transport og efterfølgende cabotagekørsler øjeblikkeligt på det



tidspunkt, hvor overholdelsen af cabotagereglerne kontrolleres, er i modstrid med kravene i artikel 8 i forordning (EF) nr. 1072/2009.

Side 2/8

I forbindelse med EU- Pilot nr. 5569/13 anmodede Kommissionen de danske myndigheder om at forelægge yderligere oplysninger om, hvilke foranstaltninger, der anvendes ved kontrol af overholdelsen af cabotagereglerne, og de tilhørende sanktioner. Kommissionen nærede blandt andet betænkeligheder ved, at kravet om at forelægge dokumentation øjeblikkeligt på det tidspunkt, hvor kontrollen af overholdelsen af cabotagereglerne foretages, kan udgøre en uforholdsmæssig byrde for virksomhederne.

De danske myndigheder svarede, at kravet om at forelægge dokumentation er berettiget ud fra behovet for at lette kontrollen og undgå, at dokumenter forfalder. De danske myndigheder forklarede endvidere, at de retshåndhavende myndigheder foretager en specifik vurdering af hver enkelt kontrolsituation, f.eks. indrømmes der ekstra tid, når kontrollen foretages om natten.

Kommissionen oplyser i åbningsskrivelsen, at den påskønner de danske myndigheders indsats for at føre en effektiv kontrol med transportvirksomheders overholdelse af bestemmelserne i forordning (EF) nr. 1072/2009, men kravet om øjeblikkeligt at forelægge dokumenter på kontroltidspunktet indgår ikke i forordningen. Nærmere bestemt specificeres det ikke i forordningens artikel 8, stk. 3, at transportvirksomhederne skal medbringe disse oplysninger om bord på køretøjet.

Kommissionen henviser i den forbindelse til forordning nr. 11/1960 vedrørende afskaffelse af forskelsbehandling med hensyn til transportpriser og transportvilkår, hvor forsendelser, som transporteres inden for EU, ikke nødvendigvis skal ledsages af et transportdokument, hvis oplysninger fremgår af andre eksisterende transportdokumenter og i forbindelse med transportvirksomhedens bogføring.

Der er således ifølge Kommissionen tale om et nyt krav om, hvis transportvirksomheder skal medbringe disse oplysninger om bord på køretøjet for at stille dem til rådighed for kontrol, hvilket kan påføre virksomhederne en uforholdsmæssig stor byrde.

Kommissionen påskønner, at de danske myndigheder har til hensigt at udvise fleksibilitet over for transportvirksomhederne i forbindelse med kontrollen, men finder ikke, at cabotagevejledningen afspejler de danske myndigheders hensigt.

Svaret på spørgsmålet om, hvornår det klare bevis for henholdsvis den indgående internationale kørsel og de efterfølgende cabotagekørsler skal foreligge, fremgår ikke eksplicit af forordningen. Der findes ej heller retspraksis fra EU-Domstolen, der kan bidrage til en nærmere afklaring heraf.



Hensynet bag bestemmelsen i forordningens artikel 8, stk. 3, er dog utvivlsomt at sikre effektiv håndhævelse af forordningens bestemmelser om cabotagekørsel. Den danske regering finder i den forbindelse, at hensynet til at undgå misbrug (f.eks. ved at transportvirksomhederne efterfølgende ”konstruerer” beviset) og sikre en effektiv kontrol tilsiger, at artikel 8, stk. 3, i forordningen om international godskørsel må fortolkes således, at det klare bevis skal foreligge ved standsningen i forbindelse med kontrollen eller i hvert fald kunne fremskaffes umiddelbart efter standsningen.

Af Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles regler for adgang til markedet for international godskørsel fremgår blandt andet følgende i relation til forordningens artikel 8:

”Det er lettere for myndighederne at kontrollere, om en cabotagekørsel er lovlig, hvis der har adgang til CMR-fragtbrevet, der indeholder datoen for læsning og aflæsning for en international transport. Af fuldstændighedshensyn fastsætter artikel 8 derfor, hvilke oplysninger der skal være til rådighed i køretøjet, ud fra den viden, at de nødvendige data findes i CMR-fragtbrevet, der anvendes ved al international transport. Denne definition gør det muligt for en effektiv transportvirksomhed, der udfører jævnlig international transport, at optimere læsningen af sine køretøjer og minimere antallet af kørsler uden last”. [Den danske regerings understregning]

Kommissionen bemærker endvidere i begrundelsen til forordningsforslaget:

”[...] Der indføres følgende væsentlige ændringer.

- *En enkel klar definition på ”cabotagekørsel”, ifølge hvilken der er mulighed for inden for syv dage efter international transport at udføre op til tre cabotagekørsler. Transportvirksomheden skal i køretøjet medbringe dokumentation for dato og sted for ankomst og afrejse, f.eks. fragtbreve.”*
[Den danske regerings understregning]

Det synes på den baggrund klart, at det på tidspunktet for forhandlingerne om forordning (EF) nr. 1072/2009 var Kommissionens opfattelse, at oplysningerne skulle medbringes om bord på køretøjet med henblik på eventuel kontrol. Kommissionen var således tilsyneladende på daværende tidspunkt ikke af den opfattelse, at dette krav ville være en uforholdsmæssig stor byrde for udenlandske transportvirksomheder, der udfører cabotagekørsel.

Den danske regering skal hertil særligt bemærke, at de teknologiske muligheder (og udviklingen siden 2007) desuden gør det nemt og hurtigt at fremskaffe den krævede dokumentation (evt. elektronisk via smarttelefoner eller lignende) inden for rimelig tid i forbindelse med en kontrol.



Henset til de teknologiske muligheder vognmandsvirksomheder har for at fremskaffe dokumentation inden for rimelig tid og formålet med forordningens artikel 8, stk. 3 (kontrol af cabotagekørsel), er den danske regering ikke enig i Kommissionens ændrede fortolkning af artikel 8, stk. 3, og synspunktet om, at kravet om dokumentation inden for rimelig tid fra kontrollen foretages kan udgøre en uforholdsmæssig stor byrde for virksomhederne.

Det bemærkes i den forbindelse, at godskørselsbekendtgørelsens § 16 a alene vedrører tidspunktet for, hvornår den i forordningen foreskrevne dokumentation skal foreligge. Der er således ikke tale om, at bestemmelsen i godskørselsbekendtgørelsen fastsætter et nyt krav om dokumentation.

Den danske regering finder endvidere ikke, at Kommissionens henvisning til forordning nr. 11/1960 er relevant, idet denne forordning omhandler et forbud mod forskellige transportpriser og transportvilkår på samme slags gods alt efter godsets oprindelses- eller bestemmelsesland. Den dokumentation, som godskørselsbekendtgørelsens § 16 a omfatter, er dokumentation i henhold til artikel 8, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1072/2009, altså bevis for den indgående internationale transport og for hver efterfølgende cabotagekørsel – ikke priser og vilkår. Forordning nr. 11/1960 fastslår desuden at i den situation, hvor oplysninger om transportpriser og transportvilkår fremgår af andre eksisterende transportdokumenter og i forbindelse med transportvirksomhedens bogføring, er transportvirksomhederne ikke forpligtede til at indføre nye transportdokumenter. Den danske godskørselsbekendtgørelse medfører som nævnt ikke indførelse af nye transportdokumenter, men vedrører alene tidspunktet for fremvisning af de i forordning (EF) nr. 1072/2009 påkrævede oplysninger. Forordning (EF) nr. 1072/2009 må desuden anses som *lex specialis* i forhold til forordning 11/1960.

Endelig medfører Kommissionens synspunkt om, at det klare bevis først skal fremvises efterfølgende, at der ved hver kontrol skabes en ny administrativ sag, der kræver en efterfølgende sagsbehandling. Dette vil skabe unødige administrative byrder for medlemsstaterne.

Den danske regering er på den baggrund fortsat af den opfattelse, at kravet om at forelægge dokumentation inden for rimelig tid er i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 1072/2009, idet det er berettiget ud fra behovet for at lette kontrollen og undgå, at dokumenter forfalskes, og dermed sikrer overholdelse af forordningens regulering af cabotagekørsel.

Den danske regering har dog på baggrund af modtagelsen af Kommissionens åbningsskrivelse besluttet at ændre cabotagevejledningen. Det fremgår nu af vejledningen, at godsbekendtgørelsens § 16 a i praksis fortolkes således, at dokumentationen skal kunne fremvises inden for rimelig tid efter standsningen af køretøjet, at elektronisk fremsendelse af dokumentation til bilen inden for gan-



ske kort tid accepteres, og at fremskaffelse af dokumentationen ikke må medføre en væsentlig forsinkelse af politiets kontrol.

Side 5/8

Ad b) Bødesatserne, som transportvirksomheder pålægges ved overtrædelse af cabotagereglerne

Kommissionen finder, at den vejledende bødesats i bemærkninger til forslag til lov nr. 1639 af 26. december 2013 på kr. 35.000 for ulovlig cabotagekørsel (meget alvorlig overtrædelse) ikke står i et rimeligt forhold til overtrædelsens grovhed, således som det kræves i artikel 16 i forordning (EF) nr. 1072/2009. Kommissionen finder endvidere, at bøderne kan påføre ikke-hjemmehørende transportvirksomheder en urimelig byrde.

Kommissionen finder, at det ikke fremgår af loven, hvorvidt bøden for ulovlig cabotage står i et rimeligt forhold til overtrædelsens grovhed og til bøder, der pålægges i tilsvarende sager. Kommissionen påpeger, at bøder for ulovlig cabotage svarer til de bøder, der pålægges virksomheder for kørsel uden tilladelse. Kommissionen finder, at en overtrædelse af reglerne vedrørende tilladelse har en meget alvorligere karakter, ikke alene på grund af den større økonomiske gevinst, overtræderen kan opnå, men også på grund af risiciene for trafikikkerheden og markedet for godskørsel.

Kommissionen finder ikke, at de danske myndigheder åbner mulighed for en nedsættelse af bøder i tilfælde af formildende omstændigheder. Bødens størrelse forekommer derfor ikke at overholde proportionalitetsprincippet, fordi de retshåndhævende myndigheder ikke har beføjelse til at tage hensyn til de aktuelle omstændigheder i det konkrete tilfælde.

Den danske regering skal indledningsvis bemærke, at fastsættelsen af straf generelt i Danmark beror på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen og det i bemærkningerne angivne straffniveau vil kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpene eller formildende omstændigheder, jf. de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10. Dette er således også tilfældet i forbindelse med idømmelse af bøder for ulovlig cabotagekørsel.

Den anførte bødesats i bemærkningerne til forslag til lov nr. 1639 af 26. december 2013 på 35.000 kr. for ulovlig cabotagekørsel er derfor ikke udtryk for generel fastsættelse af bødesatserne, men er alene vejledende for de retsanvendende myndigheder. Ved fastsættelsen af den vejledende bødesats er der dog i overensstemmelse med forordningens artikel 16 taget hensyn til at sikre effektive sanktioner, som står i rimeligt forhold til overtrædelsernes grovhed og har en afskrækkende effekt.

Den danske regering kan desuden oplyse, at de vejledende bødesatser er forhøjet generelt for overtrædelser af godstransportlovgivningen, og at man ved fast-



sættelse af bødestørrelser lægger vægt på, hvilke økonomiske gevinster der er opnået eller forsøgt opnået ved den pågældende overtrædelse samt på, om overtrædelsens karakter er mindre alvorlig, alvorlig eller meget alvorlig. På den måde tages der netop hensyn til markedet for godskørsel, idet det ikke skal være muligt at opnå økonomiske gevinster ved at overtræde reglerne og dermed skabe en ulige og unfair konkurrence mellem aktørerne. Det skal i den forbindelse tages i betragtning, at ulovlig cabotagekørsel er konkurrenceforvridende overfor danske vognmandsvirksomheder, og at ulovlig cabotagekørsel må betragtes som social dumping.

Den danske regering henleder opmærksomheden på, at der også findes lavere bødesatser end kr. 35.000 på cabotageområdet. Det er således bøder på kr. 15.000 og 5.000, f.eks. for overtrædelse af artikel 8, stk. 3, litra a-c, e og f, som omfatter krav om oplysning om bl.a. transportvirksomhedens navn, adresse og underskrift. De vejledende bødesatser synes således ikke at udgøre en urimelig byrde eller at være disproportional.

Den danske regering finder således, at de vejledende bødesatser opfylder kravet om proportionalitet, og at der herudover gives domstolene mulighed for at tage højde for formildende omstændigheder.

Ad c) Cabotagekørsel bestående af flere læsse- og lossesteder

Kommissionen er af den opfattelse, at artikel 8 i forordning (EF) nr. 1072/2009 ikke fastsætter et højeste antal læsse- og/eller lossesteder inden for samme cabotagekørsel. Begrænsningen på tre cabotagekørsler er ikke ensbetydende med, at en cabotagekørsel bør bestå af et fastsat antal læsse- og/eller lossesteder. Kommissionen henviser i den forbindelse til et mødereferat fra Vejtransportkomiteen den 25. oktober 2010.

Kommissionen mener, at EU-reglerne ikke tillader, at dansk lovgivning hindrer ikke-hjemmehørende transportvirksomheder i at udføre cabotagekørsel bestående af flere læsse- og lossesteder. Denne fremgangsmåde begrænser efter Kommissionens opfattelse ikke-hjemmehørende transportvirksomheders muligheder for at tilrettelægge deres transportoperationer i Danmark. Desuden bidrager praksis med at samle transporter ved at planlægge flere læsse- og lossesteder i samme kørsel til at forbedre lastvognes lastfaktor og transportens effektivitet.

Den danske regering kan som i pilotsagen oplyse, at forordning (EU) nr. 1072/2009 ikke indeholder en eksplicit definition af cabotagekørsel. Den begrænser dog antallet af cabotagature til tre. Derfor udarbejdede Trafikstyrelsen i samarbejde med transportbranchen og Rigspolitiet en vejledning til politiet om de nye cabotageregler. Vejledningen skulle sikre, at politiet fik det bedste redskab til at foretage kontrol og håndhæve reglerne i praksis. Det bemærkes,



at forholdet ikke er fastsat ved lov, som nævnt i Kommissionens åbningskrivelse.

Side 7/8

I vejledningen blev en cabotagekørsel defineret i overensstemmelse med Kommissionens ”Spørgsmål og Svarpapir” (”The new cabotage regime under Regulation (EC) No 1072/2009, Questions and Answers”) fra november 2009. Følgende var anført i vejledningen:

”En cabotagekørsel defineres som en national transport af en forsendelse fra læsning af godset til losning hos den modtager, som står anført i fragtbrevet. En cabotagekørsel kan bestå enten af flere læsesteder eller af flere lossesteder.”

Der er således ikke fastsat et højeste antal læse- eller lossesteder.

I forbindelse med et møde den 25. oktober 2010 i Vejtransportkomiteen udvidede Kommissionen definitionen af en cabotagekørsel, således at en cabotagekørsel kan bestå både af flere læsesteder, flere lossesteder eller endda flere læse- og lossesteder. Endvidere oplystes det, at en cabotagekørsel altid kan henføres til ét transportdokument.

Man fandt imidlertid fra dansk ikke grundlag for at udvide definitionen af en cabotagekørsel som nævnt i referatet af Vejkomitémødet, og den reviderede cabotagevejledning indeholder den samme definition af en cabotagekørsel som den oprindelige vejledning. Baggrunden herfor er, at såfremt Kommissionens udvidede definition af en cabotagekørsel anvendes, vil det give mulighed for at udføre et stort antal kørsler og anse dette for at være én cabotagekørsel. Eksempelvis hvis en chauffør kører fra læsestederne A, B og C til lossestederne X, Y og Z, vil kørslen evt. reelt indeholde ni ture. Disse ni ture vil kunne udføres som én cabotagekørsel. Et andet eksempel kunne være en chauffør, der læsset varer ved punkt A, fortsætter til punkt B, hvor en del af varerne leveres, og nye varer læsset, som igen – sammen med varerne fra punkt A – leveres til punkterne C, D, E, F og G osv. Med dette eksempel er det muligt at udføre mindst 11 ture og kalde det én cabotagekørsel. Dette er kun to eksempler. Med den rette tilrettelæggelse vil det være muligt at opstille en række situationer med mange flere ture end disse som én cabotagekørsel.

En sådan tilrettelæggelse har efter Transportministeriets opfattelse ikke været hensigten med de nuværende cabotageregler, som jo netop begrænser turene til tre cabotageture i forhold til kørsel i hjemlandet. Med forordningen om international godskørsel er der således ikke sket en fuldstændig liberalisering af det indre marked på transportområdet.

Såfremt en udenlandsk transportvirksomhed udfører en cabotagekørsel i Danmark med både flere læsesteder og flere lossesteder, hvorved der foretages



mere end 3 cabotagekørsler, er der derfor efter den danske regerings opfattelse tale om ulovlig cabotagekørsel.

Side 8/8

Det kan endelig oplyses, at, ifølge Transportministeriets oplysninger, har mindre end 10 udenlandske transportvirksomheder indtil videre fået bøde for ulovlig cabotagekørsel ved at udføre en cabotagekørsel med flere læssesteder og flere lossesteder.

Med venlig hilsen

Magnus Heunicke