

Policy Research Corporation

**Onderzoek naar de gevolgen voor Nederland van het
verder vrijgeven van cabotage**

- Definitief -

25 januari 2013

In opdracht van
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

© *Policy Research Corporation*

Copyright 2013

Kantoor België:

Jan Moorkensstraat 68

2600 Antwerpen

tel : +32 3 286 94 94

fax : +32 3 286 94 96

e-mail : info@policyresearch.be

website : www.policyresearch.be

Kantoor Nederland:

Parklaan 40

3016 BC Rotterdam

tel: +31 10 436 03 64

fax: +31 10 436 14 16

e-mail : info@policyresearch.nl

website : www.policyresearch.nl

Dit rapport waarop het auteursrecht van toepassing is, is bestemd voor intern gebruik door de geadresseerde. Elke vorm van gebruik door derden van dit rapport, volledig of gedeeltelijk, vergt een voorafgaande schriftelijke toestemming van het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

INHOUDSOPGAVE

I. CONCLUSIES	1
II. INLEIDING	9
II.1. INLEIDING EN CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG	9
II.2. ONDERZOEKSVRAGEN	10
II.3. ONDERZOEKSAANPAK EN ONDERZOEKSVERANTWOORDING.....	10
II.4. OPBOUW RAPPORT.....	12
III. CABOTAGEREGELGEVING EN KNELPUNTEN IN DE PRAKTIJK	13
III.1. GESCHIEDENIS EN ONTWIKKELING CABOTAGEREGELGEVING.....	13
III.1.1. <i>Het begrip cabotage en de lange periode naar een eerste regeling</i>	13
III.1.2. <i>1990: cabotage in beperkte mate mogelijk</i>	14
III.1.3. <i>1992: volledige cabotagevrijheid binnen de Benelux</i>	15
III.1.4. <i>1993: besluit tot forsere uitbreiding van de quota en afschaffing op termijn</i>	16
III.1.5. <i>1998: Afschaffing quotasysteem</i>	17
III.1.6. <i>2004: zachte inkadering van het begrip ‘tijdelijk’</i>	17
III.1.7. <i>2004 – 2009/2010: overgangsregelingen voor nieuwe EU-lidstaten</i>	19
III.1.8. <i>2008 – 2010: totstandkoming huidige regelgeving “3 uit 7”</i>	20
III.1.9. <i>Gecombineerd vervoer: aparte regels sinds 1992</i>	21
III.1.10. <i>Recente ontwikkelingen: Witboek Transport en rapport High Level Group</i>	22
III.1.11. <i>De Detacheringsrichtlijn</i>	23
III.2. KNELPUNTEN MET BETREKKING TOT TOEPASSING EN HANDHAVING VAN DE REGELGEVING IN DE PRAKTIJK	24
III.2.1. <i>Regelgeving</i>	25
III.2.2. <i>Controle en handhaving</i>	28
III.3. CONCLUSIES	30
IV. ONTWIKKELINGEN EN TRENDS	31
IV.1. ONTWIKKELINGEN ARBEIDSMARKT MOE LANDEN	31
IV.1.1. <i>Loonkostenontwikkeling</i>	31
IV.1.2. <i>Chauffeurstekorten</i>	33
IV.2. INTERNATIONALISERING VAN DE NEDERLANDSE SECTOR	34
IV.3. CONCLUSIES	35

V. ONTWIKKELING CABOTAGE BIJ VERDER VRIJGEVEN REGELGEVING	37
V.1. BENADERINGSWIJZE 1: BOTTOM UP ANALYSE	38
V.1.1. Inleiding	38
V.1.2. Huidige cabotageregeling	40
V.1.3. Linked cabotage	43
V.1.4. Non-linked cabotage.....	44
V.1.5. Conclusies	45
V.2. BENADERINGSWIJZE 2: ONTWIKKELING VAN DERDELANDENVERVOER ALS PROXY VOOR DE ONTWIKKELING VAN CABOTAGE.....	46
V.2.1. Analyse derdelanden vervoersrelaties van Nederland	47
V.2.2. Analyse voor de derdelanden vervoersrelaties van de gehele EU.....	50
V.2.3. Vertaling naar verwachtingen voor cabotage	54
V.3. BENADERINGSWIJZE 3: ARBEIDSAANBOD IN LAGERE LONEN LANDEN.....	56
V.3.1. Verzadigingspunt Pools kenteken als restrictie op het aanbod van chauffeurs in andere landen.....	56
V.3.2. Werkgelegenheidseffecten cabotagevarianten en vergelijking met het Potentiële arbeidsaanbod in lagere lonen landen	59
V.3.3. Conclusies	61
V.4. HOOFDCONCLUSIES	62
VI. WELVAARTSEFFECTEN (GEDEELTELIJK) VRIJGEVEN CABOTAGE.....	65
VI.1. TRANSPORTKOSTENVOORDELEN	66
VI.2. MILIEUEFFECTEN (VERMINDERING LEEGRIDEN EN REVERSE MODAL SHIFT).....	69
VI.3. EFFECTEN MET BETREKKING TOT DE VERKEERSVEILIGHEID	70
VI.4. IMPERFECTIES OP DE ARBEIDSMARKT	71
VI.5. CLUSTEREFFECTEN	72
VI.6. SAMENVATTING WELVAARTSEFFECTEN	73
VI.7. CONCLUSIES	73
VII. SAMENVATTENDE BEANTWOORDING DEELVRAGEN.....	75
VII.1. ECONOMISCHE EFFECTEN VOOR NEDERLAND	75
VII.2. WERKGELEGENHEIDSEFFECTEN EN IMPACT OP ARBEIDSVOORWAARDEN EN - OMSTANDIGHEDEN VOOR NEDERLAND	79
VII.3. IMPACT OP MILIEU EN VERKEERSVEILIGHEID	81
VII.4. IMPACT OP HANDHAAFBAARHEID.....	82
VII.5. BENODIGDE FLANKERENDE EUROPESE MAATREGELEN	83
VIII. BIJLAGE 1: ONTWIKKELING CABOTAGE	87
IX. BIJLAGE 2: BEGRIPPENLIJST	97

LIJST VAN FIGUREN EN TABELLEN

Figuur 1 :	De onderzoeksaanpak en de samenhang met de procesaanpak.....	11
Figuur 2 :	Berekeningswijze percentage cabotage.....	41
Figuur 3 :	Berekeningswijze percentage cabotage.....	43
Figuur 4 :	Ontwikkeling derdelandenvervoer tussen Nederland en buurlanden.....	48
Figuur 5 :	Aandeel vervoer door MOE kentekens in het derdelandenvervoer tussen Nederland en buurlanden	48
Figuur 6 :	Derdelandenvervoer door MOE kenteken (als % van bilateraal en derdelandenvervoer) op relaties van Nederland met buurlanden.....	49
Figuur 7 :	Derdelandenvervoer uitgevoerd door MOE kentekens in alle EU landen (miljoen tonkm).....	51
Figuur 8 :	Ontwikkeling derdelandenvervoer door MOE kentekens binnen het totale EU internationale vervoer en voor Nederlandse vervoersrelaties	53
Figuur 9 :	Ontwikkeling totale derdelandenvervoer door MOE kentekens van/naar enkele landen	54
Figuur 10 :	Berekeningswijze benodigd aantal chauffeurs.....	59
Figuur 11 :	Vergelijking van de totale transportkosten tussen Nederlands kentekens en MOE kentekens (per 1 januari 2012)	66
Figuur 12 :	Ontwikkeling vervoersprestatie Nederlands kentekens	88
Figuur 13 :	Ontwikkeling cabotage door Nederlands kentekens (vergeleken met cabotage uitgevoerd in Nederland).....	88
Figuur 14 :	Ontwikkeling cabotage door Nederlands kentekens in verschillende landen.....	89
Figuur 15 :	Ontwikkeling cabotage op Nederlands grondgebied.....	90
Figuur 16 :	Ontwikkeling percentage cabotage op Nederlands grondgebied	90
Figuur 17 :	Verhouding uitvoering cabotage in NL door buurlanden en MOE-landen.....	91
Figuur 18 :	Ontwikkeling uitvoering cabotage in Nederland door andere kentekens.....	91
Figuur 19 :	Ontwikkeling vervoersprestatie EU-landen	92
Figuur 20 :	Ontwikkeling grootste kentekens in het internationaal vervoer binnen de EU.....	93
Figuur 21 :	Ontwikkeling percentage cabotage (als onderdeel van nationaal transport in EU)	93
Figuur 22 :	Top 9 landen waar meeste cabotage wordt uitgevoerd	94
Figuur 23 :	Percentage cabotage in binnenlands transport voor top 9 cabotagelanden	94
Figuur 24 :	Ontwikkeling uitvoering cabotage in West-Europese landen	95

Figuur 25 :	Vijf landen die de meeste cabotage uitvoeren.....	95
Figuur 26 :	Ontwikkeling uitvoering cabotage in Duitsland door andere kentekens.....	96
Tabel 1:	Ontwikkeling index loonkosten MOE landen ten opzichte van Nederland (NL = 100)	32
Tabel 2 :	Chauffeurstekorten enkele EU lidstaten en EU totaal (tekortpercentages)	33
Tabel 3 :	EU lidstaten ('hoge lonen land') die als aantrekkelijke cabotagemarkten worden verondersteld voor MOE kentekens ('lagere lonen land')	39
Tabel 4 :	Maximaal verlies van binnenlands vervoer aan cabotage bij linked cabotage.....	43
Tabel 5 :	Percentage cabotage in de huidige cabotageregeling	44
Tabel 6:	Totaal derdelandenvervoer uitgevoerd door alle MOE kentekens samen (miljoen tonkm).....	51
Tabel 7 :	Berekening percentage derdelandenvervoer (derdelandenvervoer gedeeld door bilateraal vervoer en derdelandenvervoer)	52
Tabel 8 :	Internationale vervoersprestatie Pools kenteken	56
Tabel 9 :	Beroepsbevolking MOE landen	57
Tabel 10 :	Samenvatting welvaartseffecten.....	73

I. CONCLUSIES

In dit rapport wordt in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (ministerie van I&M) onderzoek gedaan naar de impact van het eventueel verruimen van de cabotagemogelijkheden binnen de Europese Unie. De onderzoeksvraag luidt als volgt:

“Wat zijn voor Nederland de positieve en negatieve gevolgen op het gebied van met name economie, milieu, arbeidsmarkt, arbeidsvoorwaarden en verkeersveiligheid van het (gedeeltelijk) vrijgeven van cabotage binnen Europa? Indien cabotage vrijgegeven wordt, welke flankerende Europese maatregelen¹ zijn dan vereist om het (gedeeltelijk) vrijgeven van cabotage op een voor Nederland verantwoorde manier mogelijk te maken?”

In dit eerste hoofdstuk worden de conclusies weergegeven van dit onderzoek naar de impact van een eventuele verruiming van de cabotageregeling.

Verruiming van de regelgeving; varianten

De huidige cabotageregeling biedt de mogelijkheid om na iedere internationale beladen rit tot 3 cabotageritten binnen 7 dagen uit te voeren. De High Level Group heeft twee varianten naar voren gebracht voor verruiming van de regelgeving: linked cabotage en non-linked cabotage. Linked cabotage vindt plaats na een internationale beladen rit en is een verdere verruiming van de huidige regels: er mag 4 dagen onbeperkt cabotagevervoer worden verricht in plaats van de restrictie van 3 ritten in 7 dagen in de huidige regeling. Non-linked cabotage is het openstellen van cabotage zonder dat eerst internationaal vervoer hoeft plaats te vinden. Buitenlandse vervoerders kunnen onbeperkt cabotage uitvoeren waarbij iedere chauffeur maximaal 50 dagen cabotagevervoer mag verrichten.

¹ Met Europese maatregelen wordt bedoeld dat aangegeven dient te worden op welke terreinen maatregelen vereist zijn op Europees niveau.

Huidige regelgeving en verruiming van de regelgeving; maximale percentages cabotage

De vraag is tot hoeveel cabotage een eventuele verruiming van de regelgeving kan leiden. In de onderzoeksopzet is ervoor gekozen om in de analyse uit te gaan van cijfers over het beroepsgoederenvervoer; eigen vervoer is hierbij niet meegenomen. Om de gevolgen van een verruiming in te schatten is het eerst van belang het potentieel van de huidige regeling weer te geven. Voor de West-Europese markt als geheel is berekend dat cabotage rekening houdend met de restricties in de huidige regeling maximaal kan oplopen tot 21% van het binnenlands vervoer.

Als de huidige mogelijkheden voor cabotage volledig zouden worden benut (na elke bilaterale rit en derdelandenrit 3 cabotageritten door een lagere lonen kenteken) kan de huidige regeling zodoende leiden tot een aanzienlijk percentage cabotage in West-Europa en ook in Nederland. De praktijk in Nederland is echter dat cabotage in Nederland is toegenomen maar de huidige mogelijkheden worden zeker niet volledig benut.

Linked cabotage

Linked cabotage betekent dat er ruimere cabotagemogelijkheden zijn dan in de huidige regelgeving; het maximaal haalbare percentage cabotage voor Nederland en West-Europa (29%) ligt dan ook hoger dan het maximaal potentieel van de huidige regeling.

In de praktijk kunnen maximale percentages (zowel in de huidige regelgeving als bij het linked cabotage voorstel) hoger uitpakken wanneer een versterkend effect op gaat treden. Dit kan het geval zijn wanneer vervoerders beslissen om na afloop van de cabotage een korte rit (leeg of beladen) net over de grens uit te voeren naar het buitenland en vervolgens weer een derdelandenrit terug uit te voeren, gevolgd door maximale cabotage.² Cabotage wordt dan het uitgangspunt in plaats van het aansluitend uitvoeren van cabotage op internationaal transport. De maximale percentages zijn ook afhankelijk van de interpretatie van de regelgeving. In de UK wordt bijvoorbeeld geëist dat de vrachtwagen na cabotage terugkeert naar de thuisbasis van het kenteken, waardoor maximale percentages aanzienlijk kleiner zijn (met de huidige regelgeving bijvoorbeeld geen 21% maar slechts 6%). Een dergelijke interpretatie zou de dynamiek die kan ontstaan door korte derdelandenritten uit te voeren niet mogelijk maken.³

Non-linked cabotage

Non-linked cabotage kan er in theorie toe leiden dat 100% van het binnenlands vervoer wordt overgenomen in Nederland. Er hoeft immers geen internationaal vervoer aan vooraf te gaan. De enige restrictie betreft dat iedere chauffeur maximaal 50 dagen cabotagevervoer mag verrichten. Met de huidige populatie internationale chauffeurs uit lagere lonen landen kan echter slechts een heel beperkt deel van het binnenlands vervoer in West-Europa worden overgenomen (minder dan 4%). Indien er

² Bij linked cabotage (4 dagen maximaal) is dit mogelijk waarschijnlijker dan in de huidige variant (3 dagen maximaal).

³ Dit zou met name een grote invloed hebben op landen die niet naast lagere lonen landen liggen. Voor Duitsland en Oostenrijk bijvoorbeeld zal die interpretatie minder impact hebben omdat zij naast enkele lagere lonen landen liggen.

net zoveel chauffeurs actief zouden zijn in non-linked cabotage als bij de maximale mogelijkheden van linked cabotage, dan leidt dit tot 9% cabotage. Er zijn veel extra chauffeurs nodig om tot een hoger percentage te komen, omdat iedere extra chauffeur maar 50 dagen cabotage mag uitvoeren; wat dat betreft kan linked cabotage sneller groeien dan non-linked cabotage als het aantal internationale chauffeurs uit lagere lonen landen toeneemt.

Verruiming van de regelgeving: percentage cabotage nader beschouwd

In hoeverre zal cabotage in de praktijk kunnen gaan toenemen in Nederland? Om de maximaalpercentages bij volledige benutting van de (huidige en toekomstige) regelgeving aan een realiteitstoets te onderwerpen is in dit onderzoek een parallel gemaakt met de ontwikkeling van het derdelandenvervoer door lagere lonen kentekens. Het derdelandenvervoer kent immers geen restricties en de opmars van de lagere lonen kentekens in het derdelandenvervoer is daarom een relevante graadmeter voor hoe cabotage zich in de praktijk zou kunnen gaan ontwikkelen. Op de belangrijkste vervoersrelaties van Nederland bedraagt derdelandenvervoer uitgevoerd door MOE kentekens 11% van het internationaal vervoer van en naar Nederland.⁴ De verwachting is dat dit percentage nog door zal groeien, maar dat het groeitempo de komende jaren wel af zal vlakken.

Er zijn ook een aantal kwalitatieve argumenten waarom de theoretisch maximale mogelijkheden van cabotage in de praktijk nooit volledig zullen worden benut. Niet elke internationale rit door een kenteken uit een lagere lonen land zal gevolgd worden door cabotage en wanneer er cabotage plaatsvindt, zal dit meestal niet het maximale aantal dagen of ritten gebeuren. Voor sommige deelmarkten speelt taalbeheersing een rol en/of is specialistische kennis en materieel benodigd. Planningstechnische en geografische aspecten spelen ook een belangrijke rol. Daarnaast is het arbeidsaanbod vanuit de lagere lonen landen een relevante factor. Vanuit lagere lonen landen komen steeds meer signalen dat er chauffeurstekorten gaan ontstaan. De groei van de binnenlandse markten en de welvaartsgroei in lagere lonen landen betekenen een rem op de groei in het aantal internationale chauffeurs. Daarmee is ook de groei van cabotage door lagere lonen kentekens aan deze ontwikkeling onderhevig.

Het is de vraag of de Detacheringsrichtlijn een rol zal spelen bij de ontwikkeling van het percentage cabotage. Bij linked cabotage is de Detacheringsrichtlijn niet van toepassing, terwijl dit in de huidige regeling wel zo is. In theorie maakt dit - voor kentekens uit lagere lonen landen - linked cabotage aantrekkelijker dan de huidige regeling hetgeen tot een toename in cabotagevervoer zou kunnen leiden. In de praktijk wordt de toepassing van de Detacheringsrichtlijn in de transportsector echter gezien als een Richtlijn die (zeer) moeilijk uitvoerbaar is voor vervoerders. Ook de controle erop is moeilijk, wat de kansen verkleint dat vervoerders de Detacheringsrichtlijn daadwerkelijk toepassen bij de uitvoering van cabotage. Het niet van toepassing laten zijn van de Detacheringsrichtlijn impliceert

⁴ Het derdelandenvervoer vanuit en naar Nederland dat alleen is uitgevoerd door MOE kentekens is hierbij gedeeld door het totale derdelandenvervoer en het totale bilaterale vervoer van en naar Nederland (dus naast het Nederlands kenteken ook alle andere kentekens).

dus niet per sé dat de situatie anders zou zijn dan de praktijksituatie op dit moment en het is daarom onzeker of het formeel loslaten van de Detacheringsrichtlijn een rol zal spelen in de ontwikkeling van het percentage cabotage.

Op grond van de parallel met het derdelandenvervoer en de andere argumenten wordt de conclusie getrokken dat cabotage maximaal tot 15% van het binnenlands vervoer in Nederland zou kunnen groeien (bovengrens). Dit percentage kan zowel met de huidige regeling als met de voorstellen van de High Level Group bereikt worden; het effect van een eventuele verruiming zelf is dus niet 15%, maar aanzienlijk kleiner. De kans dat de bovengrens van 15% behaald wordt is wel groter bij de voorstellen van de High Level Group omdat de cabotagemogelijkheden in die voorstellen ruimer zijn, helemaal als de combinatie linked en non-linked cabotage mogelijk wordt. Ook zal het percentage sneller op kunnen lopen bij een verruiming van de regels.

Achter de bepaling van de bovengrens van 15% zit een belangrijke aanname, namelijk dat alle West-Europese landen een ongeveer gelijke groei van cabotage ondervinden. Het percentage zou voor een land echter aanzienlijk hoger kunnen komen te liggen wanneer dit land of enkele West-Europese landen het mikpunt zouden worden van cabotage-activiteiten door de intrinsieke aantrekkelijkheid van een land (vooral als het land dichtbij lagere lonen landen ligt). Ook kan een relatief zwakkere interpretatie van de cabotageregeling en een zwakke controle en handhaving het percentage verhogen.

Specifiek voor Nederland is relevant dat sprake is van relatief veel internationaal vervoer van en naar Nederland in combinatie met een relatief kleine binnenlandse markt. Hierdoor zou het percentage cabotage in Nederland hoger kunnen komen te liggen dan in andere West-Europese landen. Tot nog toe is hier echter geen sprake van en de parallel met het derdelandenvervoer wijst uit dat het aandeel van MOE kentekens in Nederland lager ligt dan het gemiddelde van West-Europese landen.

Impact op de Nederlandse wegvervoerssector

Kansen voor het Nederlands kenteken om te profiteren van een verruiming zijn er niet. In Nederland zullen kentekens uit lagere lonen landen meer cabotage gaan uitvoeren, maar eventueel ook het Duits kenteken, aangezien de loonkosten in het oosten van Duitsland significant onder het niveau in Nederland liggen.

In het buitenland zal het Nederlands kenteken geen profijt hebben van een verruiming. De in het verleden sterke positie ten opzichte van andere West-Europese kentekens is nog steeds sterk, maar het Nederlands kenteken is hard voorbijgestreefd door het Pools kenteken. Hierin speelt het loonkostenvoordeel van dit kenteken een doorslaggevende rol. Bij een verruiming van de cabotageregels valt een nog hardere concurrentie van lagere lonen kentekens te verwachten. De enige Nederlandse vervoerders die profijt kunnen hebben van een verruiming van de cabotageregels zijn de Nederlandse vervoerders die vanuit het buitenland (met name met MOE kentekens) opereren. Hoewel deze ondernemers een stevig marktaandeel hebben in het bilaterale vervoer tussen Nederland en MOE

landen en ook in het derdelandenvervoer, wegen deze kansen van uitgevlagde ondernemers niet op tegen het verlies van Nederlandse ondernemers die opereren onder Nederlands kenteken. Per saldo valt er voor de Nederlandse transportsector zodoende vooral te verliezen bij een verruiming van de cabotageregeling.

Daar komt bij dat een toename van cabotage via concurrentie door lagere lonen kentekens naar verwachting leidt tot druk op de vrachtprijzen, niet alleen in de deelmarkten waar de cabotage plaatsvindt maar ook meer in den brede. Dit treft de Nederlandse vervoerders en zou ook kunnen leiden tot faillissementen.

Bredere evaluatie van de impact voor Nederland: transportkosten, milieu en arbeidsmarkt

Een verruiming van de cabotageregels zal naar verwachting ongunstig uitpakken voor de Nederlandse vervoerders. Vanuit het bredere maatschappelijke perspectief kan een groei van cabotage mogelijkwijs tot een welvaartsbaat leiden als gevolg van een daling in de transportkosten.⁵ Deze daling in transportkosten, die in een prijsdaling zal resulteren, zal grotendeels ten goede komen aan verladers. Dit is, hoewel ongunstig voor de Nederlandse vervoerssector, op macro-niveau een welvaartsbaat⁶. Slechts een klein deel van deze welvaartswinst vloeit weg naar de buitenlandse transportsector, waarvan een klein deel via Nederlandse eigendomsverhoudingen weer terugvloeit naar de Nederlandse transportsector.

Het milieueffect van een verruiming van de regels is klein. Linked cabotage zal naar verwachting nauwelijks leiden tot minder leegrijden dan de huidige regelgeving. De mogelijkheid om drie ritten uit te voeren is waarschijnlijk al voldoende om leegrijden op het eerste gedeelte van de terugrit te beperken. De mogelijkheid om vier dagen onbeperkt cabotage uit te voeren leidt er wel toe dat het nog gemakkelijker is om lading voor het eerste deel van de terugrit te vinden maar leidt naar verwachting nauwelijks tot een merkbare verbetering van het verminderen van leegrijden. Er bestaat zelfs een risico dat het kleine positieve effect omslaat in een negatief effect. De mogelijke prijsdaling als gevolg van de toename van cabotage kan een reverse modal shift uitlokken, met andere woorden een verschuiving van bijvoorbeeld binnenvaart naar wegvervoer; met name de markt voor het containervervoer is hier gevoelig voor.

De toename van cabotage zal leiden tot een verlies aan banen voor Nederlandse chauffeurs. Verondersteld wordt dat chauffeurs door de krappe arbeidsmarkt (als de economische crisis voorbij is) een andere baan zullen vinden buiten de sector of in een andere deelmarkt van de sector. Onder deze aannames is er geen welvaartseffect voor Nederland. In de praktijk zal echter met het risico rekening

⁵ In hoeverre een toename van cabotage door verruiming van de cabotageregels zal ontstaan is echter niet in te schatten (groei kan ook nog binnen de huidige regelgeving plaatsvinden). Naast mogelijke welvaartsbatens zijn er ook mogelijke welvaartskosten, die hierna worden toegelicht.

⁶ Hierbij is de volgende nuance relevant: voor zover sprake is van een bredere prijsdaling in de sector, zonder dat daaraan lagere transportkosten ten grondslag liggen, kan niet worden gesproken van een welvaartsbaat, maar enkel van een herverdeling. De welvaartsbaat is er enkel waar de prijsdaling het gevolg is van lagere kosten.

moeten worden gehouden dat vooral oudere chauffeurs niet gemakkelijk werk zullen vinden in andere sectoren en dat de crisis langer aanhoudt waardoor ook de krapte op de arbeidsmarkt geringer is. Dat chauffeurs in andere sectoren werk zouden vinden is in dat geval niet meer vanzelfsprekend.

Hoofdconclusie

Geconcludeerd wordt dat een verruiming van de cabotageregeling naar alle waarschijnlijkheid leidt tot meer cabotage dan in de huidige regeling maar dat gemiddeld in Nederland en andere West-Europese landen niet meer dan 15% van de binnenlandse markt door lagere lonen kentekens zal worden overgenomen. Deze uitkomst is wel met onzekerheden omgeven en kan hoger uitpakken door onder andere:

- Landen waarnaar relatief veel internationaal vervoer plaatsvindt door kentekens uit lagere lonen landen en/of landen die een relatief kleine binnenlandse markt hebben, zoals Nederland, zouden naar een hoger percentage kunnen groeien dan het West-Europese gemiddelde;
- Landen waar regelgeving relatief minder streng wordt geïnterpreteerd en/of waar controle en handhaving relatief beperkt zijn, zouden naar een hoger percentage kunnen groeien, omdat cabotage-activiteiten vanuit lagere lonen landen zich daar zouden kunnen concentreren;
- West-Europese landen die naast lagere lonen landen liggen zouden naar een hoger percentage cabotage kunnen groeien.

Voor de Nederlandse wegtransportsector is een verruiming van de cabotageregels in de huidige situatie niet gunstig. De belangrijkste factor hierin is dat binnen de EU op dit moment de (loonkosten)verschillen tussen lidstaten te groot zijn. De bedreiging voor het Nederlands kenteken van een verruiming van de cabotageregels is groter dan de kansen die het biedt. Op macro-niveau lijken de welvaartseffecten op het eerste gezicht positief te zijn, maar dit is met onzekerheid omgeven en er zijn een aantal risico's die ervoor kunnen zorgen dat de impact ook op macroniveau negatief zou kunnen uitpakken:

- Cabotage kan leiden tot druk op de tarieven in het binnenlands vervoer, wat gevolgen heeft voor vervoerders die met Nederlands kenteken concurreren met lagere lonen kentekens. Effecten van deze prijsdruk kunnen zijn:
 - Faillissementen binnen de sector;
 - Druk op de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van de Nederlandse chauffeur (vervoerders staan onder druk en dit vertaalt zich door naar de chauffeurs);
 - Een reverse modal shift (met als gevolg een negatief milieueffect).
- Prijsdruk kan zich vervolgens ook uitbreiden naar deelmarkten waar beperkt tot geen cabotage wordt uitgevoerd. De hierboven genoemde mogelijke negatieve effecten van de prijsdruk kunnen zich dan verder verspreiden in de Nederlandse transportsector;
- In deze studie is aangenomen dat er geen werkloosheidseffecten zullen ontstaan op de arbeidsmarkt als gevolg van een krappe arbeidsmarkt. Deze aanname zal bij een aanhoudende crisis echter niet opgaan; met name voor de oudere chauffeurs is de overgang naar een andere baan niet vanzelfsprekend;

- De druk op de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden van de Nederlandse chauffeurs (omdat chauffeurs uit lagere lonen landen Nederlandse chauffeurs vervangen en ook vanwege de beschreven druk op de vrachtprijzen) heeft naar verwachting als bijkomend effect dat dit de sector minder aantrekkelijk maakt voor Nederlandse (toekomstige) chauffeurs;
- Een lager aantal Nederlandse transportbedrijven en Nederlandse chauffeurs is negatief voor de sociale infrastructuur in de sector, waardoor de houdbaarheid van de pensioenen onder druk komt te staan;
- De toename van cabotage zou kunnen leiden tot een negatief vliegwieleffect. Wanneer transport met Nederlands kenteken daalt, kunnen ook ketenregie en –configuratieactiviteiten uit Nederland verdwijnen;
- De effecten op het vlak van verkeersveiligheid zijn niet ingeschat, omdat hierover een specifieke rapportage verschijnt.

Flankerende maatregelen

Onduidelijkheden in de cabotage- en aanverwante regelgeving en verschillen in Europa op het vlak van controle en handhaving leiden tot een ongelijk speelveld binnen Europa. Dit is met de huidige regelgeving al het geval en werkt versterkt door bij een eventuele verruiming van de regelgeving. Flankerende maatregelen zijn nodig om oneerlijke concurrentieverhoudingen zo veel mogelijk te beperken. Er moet geborgd worden dat sprake is van eenduidige regelgeving (definities, toepassingsgebied, hanteerbare complexiteit) zowel op Europees niveau als bij de doorvertaling in de verschillende lidstaten:

- Het verduidelijken van de definitie van een cabotagerit in de cabotageregulering;
- Eenduidigheid creëren of een derdelandenrit voldoende is om een nieuwe periode van cabotage te laten ingaan of dat een terugreis van de vrachtwagen naar het land van herkomst noodzakelijk is;
- Een eenduidige regeling in de regelgeving rond gecombineerd vervoer met betrekking tot binnenlands vervoer over de weg door een buitenlandse vervoerder van een losse container of oplegger, die eerst per schip is vervoerd;
- Indien de Detacheringsrichtlijn ook in de toekomst op cabotage van toepassing zou zijn, dan moet de Richtlijn gelden ongeacht of aan artikel 1.3 wordt voldaan (rechtstreeks contract tussen degene die de dienst verricht en de ontvanger van de goederen);
- Definities in de Detacheringsrichtlijn moeten worden verduidelijkt om verschillende interpretaties in lidstaten te voorkomen;
- Het is wenselijk dat de complexiteit van de berekening wordt gereduceerd, zodat toepassing en controle en handhaving van de Detacheringsrichtlijn beter mogelijk wordt;

Naast bovenstaande elementen is een zo uniform mogelijke benadering van controle en handhaving binnen de EU essentieel. Hierbij gaat het niet alleen om de cabotageregulering, maar ook om andere regelgeving die van toepassing is op het beroepsgoederenvervoer over de weg, zoals de rij- en rusttijdenregelgeving, de 48-urige werkweek, regelgeving rond gevaarlijke stoffen, belading en de Detacheringsrichtlijn. Gegeven de grote mate van autonomie van lidstaten voor de inrichting van controle en handhaving valt een uniforme benadering echter niet af te dwingen. In ieder geval zouden

de inspanningen moeten worden voortgezet en uitgebreid om de uitwisseling van gegevens en de samenwerking tussen de instanties uit verschillende lidstaten te verbeteren.

II. INLEIDING

II.1. INLEIDING EN CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG

Op 28 maart 2011 heeft de Europese Commissie het Witboek Transport uitgebracht. In dit Witboek beschrijft de Commissie haar visie op de toekomst van het vervoer in Europa. Een verdere opening van de vervoersmarkten acht de commissie noodzakelijk om een efficiënt en geïntegreerd vervoerssysteem te bereiken. Daartoe zouden met name ook de beperkingen op cabotagevervoer moeten worden opgeheven.

Het ministerie van Infrastructuur & Milieu (hierna: ministerie van I&M) acht het wenselijk om een vollediger inzicht te krijgen in de gevolgen van een eventuele verruiming van de cabotageregulering. Om die reden is dit onderzoek uitgevoerd. De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

“Wat zijn voor Nederland de positieve en negatieve gevolgen op het gebied van met name economie, milieu, arbeidsmarkt, arbeidsvoorwaarden en verkeersveiligheid van het (gedeeltelijk) vrijgeven van cabotage binnen Europa? Indien cabotage vrijgegeven wordt, welke flankerende Europese maatregelen⁷ zijn dan vereist om het (gedeeltelijk) vrijgeven van cabotage op een voor Nederland verantwoorde manier mogelijk te maken?”

De Commissie heeft een “High Level Group on the Development of the EU Road Haulage Market” gevraagd een rapport op te stellen met betrekking tot de stand van zaken in het Europees wegvervoer. Deze High Level Group heeft in juni 2012 zijn rapport uitgebracht. Het rapport bevat voorstellen hoe invulling gegeven zou kunnen worden aan het verder vrijgeven van cabotage. Het ministerie van I&M heeft aangegeven dat bij de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag ook de gevolgen van het voorstel van de High Level Group tot het invoeren van nieuwe regels voor “linked cabotage” en “non-linked cabotage” dienen te worden beschreven.

⁷ Met Europese maatregelen wordt bedoeld dat aangegeven dient te worden op welke terreinen maatregelen vereist zijn op Europees niveau.

II.2. ONDERZOEKSVRAGEN

In het onderzoek dienen de volgende deelvragen te worden beantwoord:

1. Welke voordelen biedt het vrijgeven van cabotage voor de Nederlandse economie en de Nederlandse ondernemer?
2. In hoeverre werden en worden deze voordelen, na de toetreding in de afgelopen jaren van de Oost-Europese landen tot de EU, beperkt door de concurrentie op het gebied van cabotage door goedkope (Oost-Europese) ondernemingen?
3. Welke voordelen biedt het vrijgeven van cabotage voor het milieu?
4. Welke positieve en negatieve gevolgen heeft het vrijgeven van cabotage binnen Nederland?
5. Welke positieve en negatieve gevolgen heeft het vrijgeven van cabotage buiten Nederland voor Nederland?
6. Wat zijn de gevolgen voor de arbeidsomstandigheden, arbeidsvoorwaarden en arbeidsmarkt-situatie van de Nederlandse chauffeur?
7. Welke flankerende Europese maatregelen zijn gewenst om geconstateerde negatieve gevolgen te compenseren?
8. Wat zijn de verwachten gevolgen op het gebied van verkeersveiligheid?

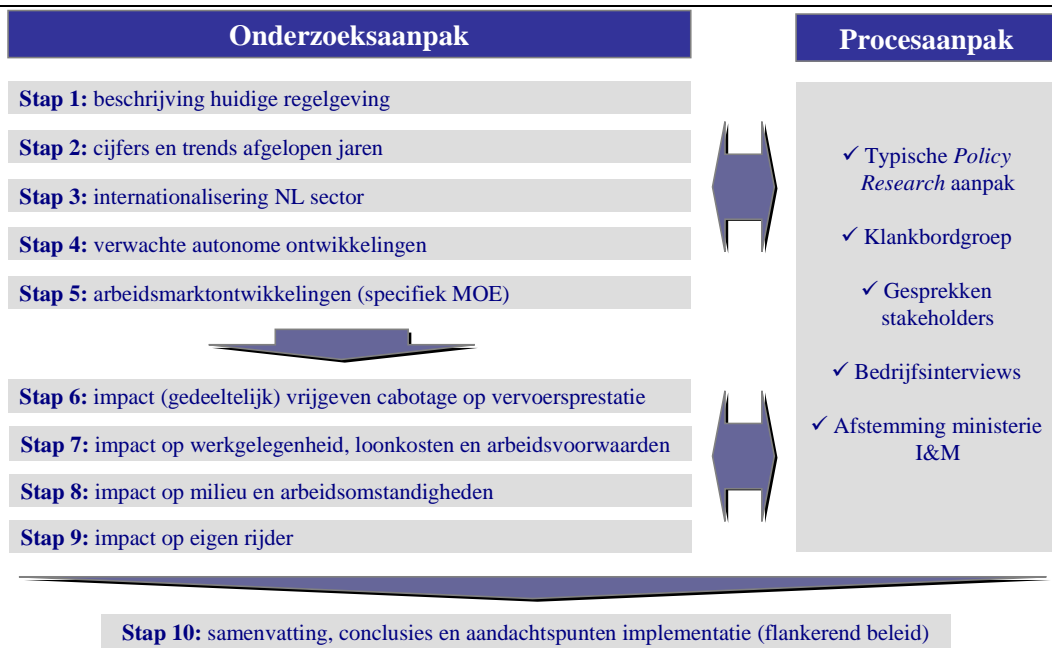
Lopende het onderzoeksproces is hier één deelvraag aan toegevoegd:

9. Wat zijn de effecten van de voorstellen van de High Level Group op handhaving in vergelijking met de huidige cabotageregeling?

II.3. ONDERZOEKSAANPAK EN ONDERZOEKSVERANTWOORDING

Policy Research Corporation (hierna: *Policy Research*) heeft dit onderzoek voor het ministerie van I&M uitgevoerd. Daartoe is een onderzoeksaanpak uitgedacht met tien stappen. Daarnaast was er sprake van een interactie tussen de onderzoeksaanpak en de procesaanpak. In *Figuur 1* is de aanpak weergegeven.

Figuur 1 : De onderzoeksaanpak en de samenhang met de procesaanpak



Bron: Policy Research Corporation

De analyse is door *Policy Research* verricht volgens het boven geschetste stappenplan. Stappen zijn zoveel mogelijk parallel uitgevoerd en vormden input voor elkaar. Het onderzoek betrof een combinatie van desk research en interactie met ‘het veld’. Desk research betrof met name de ontwikkelingen in relevante wet- en regelgeving en knelpunten omtrent de regelgeving. Voor wat betreft het inschatten van de impact van de (gedeeltelijke) vrijgave van cabotage heeft naast onderzoek naar tendensen in derdelandenvervoer, het arbeidsaanbod in lagere lonen landen en de maximale impact van de door de High Level Group voorgestelde varianten, interactie plaatsgevonden met stakeholders en individuele bedrijven.

In het hoofdrapport zijn geen kwantitatieve gegevens over de voorbije ontwikkeling van cabotage opgenomen. De cabotagecijfers van Eurostat worden niet gebruikt ten behoeve van de analyses; het is bekend dat de beperkingen van de cabotageregeling niet steeds strikt worden nageleefd waardoor twijfel bestaat over de accuraatheid van de cijfers; het uit de cijfers voortvloeiende beeld zou een onderschatting laten zien. In de bijlage zijn toch cijfers met betrekking tot voorbije ontwikkelingen in cabotage opgenomen vanwege een globaal daaruit af te leiden inzicht in trends. Duidelijke trends uit die analyses, die worden ondersteund door het overheersende beeld in de sector, worden in het rapport waar nodig benoemd. In de hoofdtekst worden geen cabotagecijfers gepresenteerd en er wordt ook niet naar verwezen.

Er is een klankbordgroep ingesteld waarin de volgende stakeholders hebben geparticipeerd: TLN, FNV, CNV Vakmensen, VERN, EVO, het ministerie van I&M, het ministerie van EL&I, het

ministerie van SZW en de opdrachtnemer *Policy Research*. De klankbordgroep is vier keer bijeen geweest. In de eerste bijeenkomst zijn nadere accenten gelegd in de onderzoeksaanpak. In de tweede bijeenkomst werden voorlopige onderzoeksresultaten gepresenteerd en bediscussieerd. De derde klankbordvergadering stond in het teken van de bespreking van het conceptrapport inclusief de conclusies en aandachtspunten voor flankerend beleid. In de vierde en laatste klankbordgroepvergadering werd een nadere versie van het conceptrapport besproken.

Met vertegenwoordigers van deze stakeholders hebben ook bilaterale gesprekken plaatsgevonden, om verder te kunnen inzoomen op bepaalde aspecten die meer specifiek vanuit verschillende stakeholders van belang waren. Daarnaast is met een tiental bedrijven en de Inspectie L&T gesproken om trends te toetsen, de impact van wijziging van de regelgeving te bespreken, om ‘sanity checks’ uit te voeren op bepaalde cijfers en om knelpunten in de regelgeving te bespreken. *Policy Research* bedankt partijen voor de medewerking die zij in dit onderzoek heeft genoten.

II.4. OPBOUW RAPPORT

Bovenstaande combinatie van de onderzoeksaanpak en de procesaanpak heeft geleid tot dit rapport, dat is opgebouwd uit zeven hoofdstukken en een bijlage.

Hoofdstuk 1 betreft de conclusies en hoofdstuk 2 is de inleiding. Hoofdstuk 3 beschrijft de geschiedenis en de ontwikkeling van de cabotageregulering, overige relevante regulering en knelpunten in de regulering en de controle en handhaving daarvan. Hoofdstuk 4 gaat in op trends en ontwikkelingen op het gebied van de loonkostenontwikkeling in MOE landen en de internationalisering van de Nederlandse sector. In hoofdstuk 5 wordt de maximale cabotagepenetratiegraad geschat van de verruiming van de cabotageregulering. Hiertoe worden een drietal benaderingen uitgewerkt. Hoofdstuk 6 gaat vervolgens in op de welvaartseffecten, waaronder transportkostenvoordelen, milieueffecten en effecten op de arbeidsmarkt. Hoofdstuk 7 betreft de beantwoording van de deelvragen. De verschillende onderzoeksvragen worden beantwoord en er worden aandachtspunten benoemd voor flankerend beleid. Tenslotte worden in de eerste bijlage cabotagecijfers gepresenteerd en worden in de tweede bijlage een aantal begrippen uit dit onderzoek toegelicht.

III. CABOTAGEREGELGEVING EN KNELPUNTEN IN DE PRAKTIJK

III.1. GESCHIEDENIS EN ONTWIKKELING CABOTAGEREGELGEVING

In dit hoofdstuk wordt in het kort de geschiedenis en de ontwikkeling van de cabotageregeling beschreven. Tevens worden globaal de problemen beschreven, die zich bij de interpretatie en de controle en handhaving van de regelgeving voordoen.

III.1.1. HET BEGRIP CABOTAGE EN DE LANGE PERIODE NAAR EEN EERSTE REGELING

Cabotage is binnenlands vervoer in een EU Lidstaat door een ondernemer die niet in die EU Lidstaat is gevestigd. Cabotage werd reeds in 1957 genoemd, in het EG-verdrag artikel 71, lid 1, onder b, vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoerondernemers worden toegelaten tot nationaal vervoer in een lidstaat waarin zij niet woonachtig zijn.

Cabotage werd gedefinieerd als: het recht van elke ondernemer in het wegvervoer die houder is van een communautaire vergunning om, zonder volumebeperkingen, tijdelijk binnenlands beroepsgoederenvervoer over de weg te verrichten in een andere lidstaat zonder daar een zetel of andere vestiging te hebben.

Krachtens het EG-verdrag⁸ dienden de bepalingen op grond waarvan cabotage mogelijk was in de loop van de overgangsperiode te zijn vastgesteld. Deze periode zou op grond van artikel 8 lid 1 van het verdrag twaalf jaar na het van kracht worden daarvan beëindigd moeten zijn, maar het verdrag⁹ gaf een maximumtermijn voor de overgangsperiode aan van vijftien jaar. In feite had de cabotage dus uiterlijk in 1972 geregeld moeten zijn.

⁸ Lid 2 van artikel 75 lid b

⁹ Artikel 8, lid 6

In 1967 diende de Europese Commissie bij de Raad van de EG een ontwerp-verordening in die voorzag in de toelating van cabotage in het goederenvervoer over de weg. Dit voorstel werd niet aanvaard. In 1982 deed de Europese Commissie een nieuwe poging. Ook dat voorstel haalde het niet in de Raad van de EG. Pas na het zogenoemde nalatigheidsarrest¹⁰ van het Hof van Justitie van de EG kwam er weer enige beweging in de kwestie. In november 1985 diende de Europese Commissie een voorstel in om tot een gemeenschappelijke regeling voor het cabotagevervoer te komen. Het heeft echter nog vijf jaar geduurd voordat een cabotageregeling van kracht werd. Op grond van EG-Verordening 4059/89 werd met ingang van 1 juli 1990 in de EG (in overigens nog zeer beperkte mate) het verrichten van binnenlands vervoer in een andere lidstaat mogelijk gemaakt (zie volgende paragraaf).

De trage en moeizame ontwikkeling kan worden toeschreven aan protectionistische overwegingen van lidstaten (bescherming van de nationale vervoerders). Lidstaten stelden voor binnenlands vervoer de eis dat de vervoerondernemer in het land zelf moest zijn gevestigd. Dit was onder andere verklaarbaar omdat het binnenlands goederenvervoer over de weg voor de lidstaten economisch van veel grotere betekenis was dan het grensoverschrijdend goederenvervoer. Alleen de vervoerprestaties van het Nederlandse en het Belgische kenteken vormden een uitzondering op de regel dat de betekenis van het binnenlands vervoer groter is dan die van het grensoverschrijdend goederenvervoer.

III.1.2. 1990: CABOTAGE IN BEPERKTE MATE MOGELIJK

In 1990 werd cabotage voor het eerst, in beperkte mate, toegestaan. Verordening 4059/89¹¹ bood hiervoor de basis. In artikel 1 werd bepaald dat vervoerondernemers die in een lidstaat zijn gevestigd en gemachtigd zijn om internationaal goederenvervoer over de weg uit te voeren, tijdelijk toegelaten werden tot het binnenlands beroepsgoederenvervoer over de weg in een andere lidstaat. In artikel 9 werd bepaald dat de Raad vóór 1 juli 1992 een verordening zou moeten vaststellen die de definitieve cabotageregeling zou bevatten.

Er werden cabotagevergunningen geïntroduceerd (communautair contingent). Initieel betrof het 15 000 vergunningen voor de periode van een jaar (dus tot eind juni 1991). Dit contingent werd volgens een bepaalde verdeelsleutel (verhoudingen van aandelen van lidstaten in het communautair contingent) over de verschillende lidstaten verdeeld. Iedere vergunning verleende toestemming aan een vervoerder om cabotage uit te voeren in één of meerdere andere lidstaten gedurende de geldigheidsduur. Iedere vergunning was 2 maanden geldig. Lidstaten konden echter vragen of de 2-maands vergunningen ingewisseld konden worden voor het dubbele aantal 1-maands vergunningen. Nederland wisselde overigens alle 2-maands vergunningen (1 842) om naar 1 maandvergunningen

¹⁰ Zaak 13/83, Europees Parlement versus Raad van de Europese Gemeenschappen, 22 mei 1985.

¹¹ Verordening van 21 december 1989, die in werking trad op 1 juli 1990.

(3 684). Uit gegevens van NIWO blijkt dat er 4,5 keer zoveel vergunningen werden aangevraagd dan er beschikbaar waren¹².

Vanaf 1 januari 1991 kon het contingent jaarlijks verhoogd worden (met maximaal 15%) naargelang van de gemiddelde ontwikkelingen in het binnenlands goederenvervoer over de weg in de lidstaten¹³. Mede in verband met de Duitse eenwording heeft de EG Transportraad in 1990 besloten het aantal cabotagevergunningen uit te breiden. Het aantal cabotagevergunningen werd met ingang van 1 januari 1991 met 298 verhoogd en werd daarmee op 15 298 gebracht¹⁴. Voor Nederland betekende dit een uitbreiding van het aantal cabotagevergunningen tot 1 869 per 1 juli 1991. Na 1 juli 1991 is het totaal aantal cabotagevergunningen wederom verhoogd tot 16 834, waarvan Nederland 2 056 vergunningen heeft ontvangen.

Indien de binnenlandse vervoersmarkt in een bepaalde geografische zone ernstig zou worden verstoord door cabotage-activiteiten, kon de Europese Commissie, na raadpleging van de andere lidstaten, besluiten tot het nemen van vrijwaringsmaatregelen. Deze maatregelen konden de tijdelijke uitsluiting van de betrokken zone van de werkingssfeer van de Verordening omvatten (artikel 2, lid 5).

De vergunning moest aanwezig zijn in de trekkende eenheid tijdens de cabotage, maar kon worden gebruikt door verschillende voertuigen van dezelfde vervoerder; de vergunning was op naam van de vervoerder en niet gekoppeld aan een specifiek voertuig.

III.1.3. 1992: VOLLEDIGE CABOTAGEVRIJHEID BINNEN DE BENELUX

Sinds eind 1992 bestaat volledige cabotagevrijheid binnen de Benelux. Ondernemers gevestigd in de Benelux kunnen zodoende onbeperkt cabotage uitvoeren binnen de Benelux. Deze volledige cabotagevrijheid binnen de Benelux past binnen artikel 233 van het EG-verdrag.¹⁵ In verband met de cabotageverordening 1072/2009 (zie verderop in dit hoofdstuk) ontstond in 2009 onduidelijkheid en onderlinge discussie over de verhouding tussen deze nieuwe Verordening en de volledige cabotagevrijheid binnen de Benelux. Na onderling overleg en betrokkenheid van de Europese Commissie is besloten om de cabotagevrijheid binnen de Benelux in stand te houden.

¹² NIWO jaarverslag 1990, pagina 32.

¹³ Artikel 2, leden 3 en 4.

¹⁴ Bij EG-Verordening nr. 296/91 (van 4 februari 1991) tot wijziging van EG-Verordening nr. 4059/89.

¹⁵ Artikel 233 EG Verdrag: "De bepalingen van dit Verdrag vormen geen beletsel voor het bestaan en de voltooiing van de regionale unies tussen België en Luxemburg alsmede tussen België, Luxemburg en Nederland, voor zover de doelstellingen van die regionale unies niet bereikt zijn door toepassing van dit Verdrag".

III.1.4. 1993: BESLUIT TOT FORSERE UITBREIDING VAN DE QUOTA EN AFSCHAFFING OP TERMIJN

In 1993 werd besloten¹⁶ dat de cabotagequota werden verhoogd tot 30 000 vergunningen voor 1994. De jaarlijkse verhoging van de quota werd op 30% gesteld (dus 39 000 voor het jaar 1995 etc.). De quota werden vastgesteld voor de periode 1 januari 1994 tot en met 30 juni 1998 (een overgangperiode van viereneenhalf jaar richting verdere liberalisering, zie verder). De vergunningen werden over de lidstaten verdeeld en iedere lidstaat kreeg zodoende jaarlijks een bepaalde, groeiende hoeveelheid cabotagevergunningen. Het aantal vergunningen voor Nederland bedroeg 3 662 voor het jaar 1994 en dit liep op tot 8 047 in 1997 en 5 231 voor de eerste helft van 1998. Nederland kreeg na Duitsland het grootste quotum toebedeeld, 12,2% van het aantal vergunningen. Dit onderstreepte de relatief sterke positie van de Nederlandse sector, met name de goed georganiseerde internationale transportondernemingen, die met name ook in Duitsland veel cabotagevervoer verrichtten.

In de verordening werd aangegeven (in artikel 1) dat vervoersondernemers werden toegelaten tot het tijdelijk verrichten van cabotagevervoer (net als in de eerdere Verordening). Er werd verder niet aangegeven wat tijdelijk precies betekent. De lengte van de vergunning was twee maanden, maar hoe vaak bijvoorbeeld binnen die twee maanden cabotagevervoer mocht worden uitgevoerd in een andere lidstaat was onduidelijk.

Evenals in de eerdere regeling gold dat de cabotagevergunning op naam van de vervoersondernemer was gesteld, en dus niet aan derden kon worden overgedragen. De vergunning mocht op één voertuig tegelijk worden gebruikt, maar kon binnen de 2-maands periode dus voor verschillende voertuigen van dezelfde ondernemer worden gebruikt.

Nog belangrijker dan de verhoging van de quota was dat werd overeengekomen dat het quotasysteem per 1 juli 1998 zou worden stopgezet (artikel 12). Vanaf 1 juli 1998 werd cabotagevervoer voor de oorspronkelijke 15 EU-lidstaten zodoende vrijgemaakt van kwantitatieve beperkingen (“vanaf die datum worden alle niet-ingezetenen vervoersondernemers toegelaten tot het tijdelijk en zonder kwantitatieve beperkingen verrichten van binnenlands goederenvervoer over de weg in een andere lidstaat, zonder aldaar een zetel of andere vestiging te hebben” (artikel 12 lid 3)). Er was dus geen sprake meer van quota, maar cabotage bleef nog wel ‘tijdelijk’. In de verordening werd tevens aangekondigd dat de Europese Commissie (in 1998) een voorstel zou doen voor begeleidende maatregelen voor de definitieve regeling. Hierbij zouden de opgedane ervaring, de ontwikkeling van de vervoermarkt en de voortgang van de harmonisatie in de vervoerssector in aanmerking worden

¹⁶ Verordening 3118/93 van 25 oktober 1993. Deze verordening werd op 1 juli 1994 van kracht.

genomen. De opheffing van het quotasysteem was een logisch gevolg¹⁷ van de vorming van de interne markt in 1992. Binnen de Benelux waren de beperkingen zoals gezegd al eerder opgeheven.

III.1.5. 1998: AFSCHAFFING QUOTASYSTEEM

Begin 1998 publiceerde de Europese Commissie een rapport over cabotage. Dit rapport volgt uit de verplichting dat de Europese Commissie periodiek verslag uitbrengt¹⁸ aan de raad over de toepassing van Verordening 3118/93. De conclusies van het rapport waren als volgt. Alhoewel het aantal cabotagevergunningen aanzienlijk was verhoogd over de jaren heen, bleek de overall impact op de markt zeer klein. Er werd niet verwacht dat deze situatie abrupt zou veranderen bij het afschaffen van de cabotage quota's vanaf medio 1998. De laatste conclusie die de Europese Commissie trok verdient ook aandacht. De meest succesvolle caboteurs bleken niet uit de lidstaten met lagere loonkosten te komen, maar uit lidstaten met zeer efficiënte ondernemingen. De conclusies ondersteunden in feite het opheffen van de beperkingen op cabotage.

Zoals in 1993 al was aangekondigd werd vanaf 1 juli 1998 het quotasysteem afgeschaft en het cabotagevervoer voor de oorspronkelijke 15 EU-lidstaten zodoende vrijgemaakt van kwantitatieve beperkingen. Verschillende lidstaten hadden echter eigen regelingen en invulling van het begrip 'tijdelijk' waardoor in praktijk geen sprake was van een gelijk speelveld binnen de EU.

III.1.6. 2004: ZACHTE INKADERING VAN HET BEGRIP 'TIJDELIJK'

Artikel 1 van Verordening 3118/93 bepaalde dat alle ondernemers in het beroepsgoederenvervoer over de weg die houder zijn van de communautaire vergunning¹⁹ onder de in deze Verordening vastgestelde voorwaarden toegelaten werden tot het tijdelijk verrichten van binnenlands beroepsgoederenvervoer over de weg in een andere lidstaat, zonder daar een zetel of andere vestiging te hebben. Het begrip tijdelijk komt letterlijk uit artikel 50, derde alinea, van het EG-verdrag betreffende het vrij verrichten van diensten. Zowel de Europese Commissie als de Raad vonden het bij de goedkeuring van deze Verordeningen niet nodig dit begrip te definiëren.

In de praktijk bleek het moeilijk om te bepalen waar de grens lag tussen een activiteit van tijdelijke en een activiteit van permanente aard. Duidelijkheid hierover was nodig omdat ondernemers het recht hebben te weten binnen welke grenzen zij cabotagevervoer zouden mogen verrichten en omdat de lidstaten het recht hebben hun markt te beschermen tegen dienstverleners die schijnbaar tijdelijke,

¹⁷ Ook Verordening nummer 881/92 van 26 maart 1992 was hierin bepalend betreffende de toegang tot de markt van het goederenvervoer over de weg in de Gemeenschap van of naar het grondgebied van een lidstaat of over het grondgebied van een of meer lidstaten.

¹⁸ Verplichting was opgenomen in artikel 11 van Verordening 3118/93.

¹⁹ Zoals bedoeld in Verordening 881/92.

maar in werkelijkheid permanente activiteiten uitoefenen zonder zich te onderwerpen aan de vestigingsregels van de lidstaat van ontvangst.

Lidstaten bepaalden hun eigen regels. Lidstaten als Frankrijk, Engeland, Griekenland, Oostenrijk, Italië, Duitsland, Spanje en als laatste België gaven in de loop der tijd eigenhandig invulling aan het begrip tijdelijk. Deze lidstaten beperkten cabotage in frequentie en duur, echter allemaal op verschillende wijze. Dit leidde tot een lappendeken aan beperkende regelingen in de EU.

Het Europees Hof van Justitie had tot dan toe nog geen interpretatie gegeven aan de tijdelijke aard van de vervoersdiensten. Het had daarentegen wel criteria benoemd om diensten als tijdelijk te beschouwen²⁰. Het Hof van Justitie ging uit van vier criteria om het begrip tijdelijkheid in te kaderen en te beoordelen: duur, frequentie, periodiciteit en continuïteit. Onderstaand worden deze criteria van het Hof van Justitie toegelicht.

De duur is de tijdsperiode (weken, maanden) waarin een vervoerder een of meerdere cabotage-transporten verricht op het grondgebied van een andere lidstaat dan die waar hij gevestigd is. De duur is sterk verbonden met de frequentie, dat wil zeggen hoeveel cabotage-transporten per maand of per jaar uitgevoerd worden. Om tegemoet te komen aan de problemen zou aldus het Hof van Justitie voor cabotagevervoer een maximumduur van één tot twee maanden kunnen worden aanvaard die door de lidstaten, geval per geval zou kunnen worden gehanteerd. Hoewel deze grens niet strikt, automatisch of als enige criterium zou kunnen worden toegepast, werd het als een nuttige referentie gezien. Na één maand zou het voertuig moeten terugkeren naar het land waar het ingeschreven is.

De periodiciteit duidt op de regelmaat van het cabotagevervoer, met andere woorden of het gaat om vervoer dat af en toe plaatsvindt of dat vrij regelmatig verricht wordt. Hierbij moet bijvoorbeeld worden nagegaan of de klant gevestigd in het land waar het cabotagevervoer verricht wordt een regelmatige klant is of niet. Het begrip periodiciteit mag niet verward worden met de frequentie, dat wil zeggen hoeveel cabotage-transporten per maand of per jaar uitgevoerd worden. Frequentie ziet met name op het aantal ritten en periodiciteit ziet meer op het al dan niet vaste ritme daarin (wat betreft timing en klanten).

De Europese Commissie onderschreef vervolgens de noodzaak om een interpretatie te geven aan de tijdelijke aard van cabotage in het wegvervoer, met name om in de lidstaten een wildgroei in wetgeving en verschillende praktijken te voorkomen. De Europese Commissie stelde de onderstaand uitgewerkte interpretatie²¹ voor.

²⁰ Drie arresten waren hierbij van belang: het arrest Gebhardt van 30 november 1995, Gebhardt, C-55/94, het arrest Schnitzer van 11 december 2003, Bruno Schnitzer, C-215/01 en ten slotte het arrest Andreas Hoves van 2 juli 2002, Andreas Hoves Internationaler Transport Service Sarl, C-115/2000.

De beoordelingscriteria om de tijdelijke aard van een cabotageopdracht te beoordelen moesten beantwoorden aan de definitie van het Hof van Justitie: de duur, frequentie, periodiciteit en continuïteit van een dienst. In ieder geval diende elke specifieke situatie te worden onderzocht aan de hand van deze criteria. De Commissie zou de concrete situaties beoordelen aan de hand van de door het Hof vastgestelde criteria waarbij een tijdelijke nationale beperking van de maximumduur tot één of twee maanden aanvaard zou worden.

Een prestatie van een niet in de lidstaat van ontvangst gevestigde vervoerder in dat land werd als niet toegestaan uit de hoofde van Verordening 3118/93 beschouwd wanneer ze:

- Permanent, continu en regelmatig verricht werd, of
- Systematisch verricht werd en niet op occasionele basis, of
- Inhield dat het voertuig van de ondernemer die er niet gevestigd was, het grondgebied van de lidstaat van ontvangst nooit verliet.

Deze interpretatieve mededeling van de Europese Commissie heeft toch ook niet tot voldoende duidelijkheid geleid. Dit is een van de redenen die geleid heeft tot de huidige cabotageregeling (Verordening 1072/2009, zie verderop).

III.1.7. 2004 – 2009/2010: OVERGANGSREGELINGEN VOOR NIEUWE EU-LIDSTATEN

Bij de uitbreiding van de EU in 2004 met de lidstaten Estland, Letland, Litouwen, Hongarije, Polen, Slovenië, Slowakije, Tsjechië, Cyprus en Malta werden met deze landen aparte afspraken gemaakt over cabotage (overgangsregeling), omdat een volledige cabotagevrijheid zoals die tussen de EU lidstaten bestond naar verwachting tot ongewenste effecten zou leiden.

Deze overgangsregeling hield in dat cabotage in een periode van vijf jaar na toetreding geleidelijk kon worden vrijgegeven. Er waren twee mogelijkheden:

- Een verbod van 2 of 3 jaar, dat nadien met 2 jaar kon worden verlengd;
- Een verbod van 2 jaar, dat nadien met twee jaar kon worden verlengd en nadien met nog een jaar kon worden verlengd.

Vanaf toetreding in 2004 tot 1 mei 2006 mocht er geen cabotage plaatsvinden voor/met Tsjechië, Estland, Letland, Litouwen en Slowakije (de initiële 2-jaars regeling). Met Polen en Hongarije werd afgesproken dat het verbod voor hen een jaar langer gold, tot 1 mei 2007 (de initiële 3-jaars regeling).

In 2006 verlengde Nederland en alle oude EU-15 lidstaten met uitzondering van Denemarken het verbod op cabotage voor Tsjechië, Estland, Letland, Litouwen en Slowakije met twee jaar tot 1 mei

²¹ Interpretatieve mededeling van de Commissie, 2005/C21/02, januari 2005

2008. In het voorjaar van 2008 hebben Nederland en ook de omringende EU-landen het verbod op cabotage met de genoemde landen nog met één jaar tot 1 mei 2009 verlengd.

Het cabotageverbod voor Polen en Hongarije werd in 2007 met nog 2 jaar verlengd tot 1 mei 2009. Vanaf 1 mei 2009 golden voor alle in 2004 tot de EU toegetreden lidstaten dezelfde regels, zoals die met alle andere landen binnen de EU golden (en vanaf 1 mei 2010 de regelgeving conform richtlijn 1072/2009, zie volgende paragraaf).

Bij de toetreding van Roemenie en Bulgarije tot de EU in 2010 konden lidstaten ook een overgangsregime van 2 jaar afspreken. Sinds 1 januari 2012 is cabotage in en door Roemenie en Bulgarije mogelijk (volgens de regels zoals in volgende paragraaf beschreven).

III.1.8. 2008 – 2010: TOTSTANDKOMING HUIDIGE REGELGEVING “3 UIT 7”

Om de uiteenlopende nationale regelingen te vervangen door één uniform Europees systeem heeft de Europese Commissie in mei 2007 een voorstel gedaan om tot een meer gedetailleerde regeling van de cabotage te komen (en met name het begrip “tijdelijk” nader in te vullen). In juni 2008 werd binnen de Europese Unie overeenstemming bereikt over een nieuwe wettelijke regeling voor cabotage over de weg (Verordening 1072/2009). Op 14 mei 2010 is deze Verordening in werking getreden. Per die datum zijn alle nationale regelingen komen te vervallen.

De meest relevante bepalingen van de Verordening zijn als volgt. Zodra de in het kader van het inkomende internationale vervoer vervoerde goederen zijn geleverd, wordt de vervoerder toestemming verleend om, aansluitend op internationaal vervoer vanuit een andere lidstaat of vanuit een derde land naar de lidstaat van ontvangst, met hetzelfde voertuig of, in het geval van een samenstel van voertuigen, het trekkende voertuig van datzelfde voertuig, tot drie cabotageritten uit te voeren. De laatste lossing in het kader van een cabotagerit, alvorens de lidstaat van ontvangst te verlaten, vindt plaats binnen zeven dagen na de laatste lossing die in het kader van het inkomende internationale vervoer in de lidstaat van ontvangst heeft plaatsgevonden.

Binnen de in de eerste alinea bedoelde termijn mogen vervoerders een aantal of alle van de in die alinea bedoelde cabotageritten in iedere lidstaat uitvoeren, op voorwaarde dat zij worden beperkt tot één cabotagerit per lidstaat binnen drie dagen na de binnenkomst zonder lading op het grondgebied van die lidstaat. De beperkingen zijn voertuiggebonden en niet bedrijfsgebonden.

Om preciezer te zijn betekent de huidige regeling:

- Een voertuig mag 3 cabotageritten uitvoeren in maximaal 7 dagen, dat wil zeggen dat de laatste cabotagerit moet plaatsvinden binnen 7 dagen na de datum dat de goederen van de binnenkomende beladen internationale rit zijn gelost;

- Cabotage mag uitsluitend uitgevoerd worden in aansluiting op een beladen internationale rit, met uitzondering van zogenoemde retourcabotage;
- Retourcabotage (op de terugweg leeg een lidstaat binnenrijden, nadat in een andere lidstaat goederen zijn gelost) is toegestaan met een maximum van 3 ritten in 7 dagen, maar retourcabotage wordt verder nog beperkt tot slechts 1 rit per lidstaat. Bovendien moet deze rit plaatsvinden binnen 3 dagen na het leeg binnenrijden in die lidstaat.

De Verordening biedt de mogelijkheid (artikel 10) dat vrijwaringsmaatregelen worden genomen indien de cabotagemogelijkheden leiden tot een ernstige verstoring van een nationale vervoersmarkt.

De vervoeder heeft de bewijslast van het inkomende internationale vervoer en van elke daaropvolgende cabotagerit die is uitgevoerd. De bewijzen moeten voor elke rit de volgende gegevens bevatten:

- Naam, adres en handtekening van de opdrachtgever;
- Naam, adres en handtekening van de vervoeder;
- Naam, adres en handtekening van de geadresseerde en de datum van levering, wanneer de goederen zijn geleverd;
- Plaats en datum van overname van de goederen en plaats van levering;
- Handelsbenaming van de goederen, verpakkingsmethode en, in het geval van gevaarlijke goederen, de algemeen erkende beschrijving ervan, het aantal verpakkingen en hun bijzondere merktekens en nummers;
- De brutomassa of de anderszins uitgedrukte hoeveelheid van de goederen;
- Het kenteken van het trekkende voertuig alsmede van het getrokken materieel.

Als bewijsmateriaal kan de vrachtbrief dienen. Hierbij geldt dan de nationale vrachtbrief voor de cabotage en de CMR vrachtbrief²² voor het internationale transport voorafgaand aan de cabotage.

III.1.9. GECOMBINEERD VERVOER: APARTE REGELS SINDS 1992

Inzake gecombineerd vervoer is in 1992 regelgeving vastgesteld in Richtlijn 92/106²³. Elke lidstaat moest gecombineerd vervoer uiterlijk op 1 juli 1993 vrijstellen van ieder contingenten- en vergunningenstelsel (toen deze regelgeving in werking trad gold immers nog het quotasysteem). De nieuwe regelgeving diende om het combineren van wegvervoer met transport via andere modaliteiten te bevorderen.

²² Het CMR is een internationale conventie van de Verenigde Naties (19 mei 1956) waaraan bijna alle Europese landen zich hebben aangesloten. Het CMR verdrag is van toepassing op elk grensoverschrijdend transport van of naar één van de bij de CMR aangesloten landen. Het CMR verdrag wordt dus in de praktijk omgezet door middel van de CMR vrachtbrief.

²³ Richtlijn van 7 december 1992 houdende vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor bepaalde vormen van gecombineerd vervoer van goederen tussen lidstaten

In de richtlijn wordt verstaan onder "gecombineerd vervoer": het goederenvervoer tussen lidstaten waarbij de vrachtwagen, de aanhangwagen, de oplegger met of zonder trekker, de wissellaadbak of de container van 20 voet en meer gebruik maken van de weg voor het eerste of het laatste gedeelte in het traject, en voor het andere gedeelte van het spoor of de binnenwateren, of van een zeetraject wanneer dat traject meer bedraagt dan 100 km hemelsbreed gemeten, en het begin- of het eindvervoer over de weg verrichten:

- hetzij tussen de laadplaats van de goederen en het dichtstbij gelegen geschikte station van inlading, voor wat het beginvervoer betreft, en tussen het dichtstbij gelegen geschikte station van uitlading en de losplaats van de goederen, voor wat het eindvervoer betreft;
- hetzij binnen een afstand van ten hoogste 150 km hemelsbreed gemeten, vanaf de rivier- of zeehaven van in- of van uitlading.

Gecombineerd vervoer is zodoende onder voorwaarden reeds vrijgemaakt in 1992. Verderop in dit hoofdstuk zal aan de orde komen dat de interpretatie van de regeling rond gecombineerd vervoer in samenhang met de cabotageregeling door verschillende lidstaten verschillend is.

III.1.10. RECENTE ONTWIKKELINGEN: WITBOEK TRANSPORT EN RAPPORT HIGH LEVEL GROUP

Op 28 maart 2011 heeft de Europese Commissie het Witboek Transport uitgebracht. In dit Witboek beschrijft de Commissie haar visie op de toekomst van het vervoer in Europa. Een verdere opening van de vervoersmarkten acht de Commissie noodzakelijk om een efficiënt en geïntegreerd vervoerssysteem te bereiken. Daartoe zouden met name ook de beperkingen op cabotagevervoer moeten worden opgeheven.

De Commissie heeft vervolgens de "High Level Group on the Development of the EU Road Haulage Market" gevraagd een rapport op te stellen met betrekking tot de stand van zaken in het Europees wegvervoer. Deze High Level Group heeft in juni 2012 zijn rapport uitgebracht²⁴ en dit rapport bevat voorstellen hoe invulling gegeven zou kunnen worden aan het verder vrijgeven van cabotage. In het rapport wordt onderscheid gemaakt tussen twee mogelijke typen cabotage, linked cabotage ('gebonden cabotage') en non-linked cabotage ('niet-gebonden cabotage').

De High Level Group spreekt van linked cabotage als sprake is van een relatie met internationaal transport en cabotage plaatsvindt om leegrijden te beperken. Daarnaast onderscheidt de High Level Group non-linked cabotage. Dit betreft binnenlands vervoer in een EU Lidstaat door een ondernemer die niet in die EU Lidstaat is gevestigd zonder dat dit wordt voorafgegaan door een internationaal transport (het gaat dan dus niet om beperken van leegrijden maar enkel om concurrentie in

²⁴ De high Level Group heeft gesproken met 126 stakeholders; er bestaat echter ook kritiek op dit proces, omdat er weinig vertegenwoordiging vanuit vakbonden is geconsulteerd (in Nederland wel CNV Vakmensen).

binnenlands vervoer in de lidstaat waar de cabotage plaatsvindt). De High Level Group heeft ook non-linked cabotage naar voren gebracht vanuit de overtuiging dat die concurrentie niet afhankelijk zou hoeven te zijn van de vraag of eerst internationaal transport heeft plaatsgevonden of afhankelijk hoeft te zijn van het eerst opzetten van een vestiging in die lidstaat om van daaruit te opereren.

Het voorstel van de High Level Group ten aanzien van linked cabotage is als volgt:

- De regel van maximaal 3 trips in 7 dagen vervalt, en wordt vervangen door een onbeperkt aantal cabotageritten binnen 4 dagen (de 4 dagen gaan in op het moment dat de grens wordt gepasseerd van het land waarin cabotage plaatsvindt);
- Onmiddellijk na passage van de grens mogen cabotage-activiteiten starten, ongeacht of eerst geheel of gedeeltelijk gelost is;
- Er is geen preregistratie nodig, maar wel dezelfde documentatie-voorschriften als in de huidige regelgeving;
- Cabotage valt niet onder de Detacheringsrichtlijn.

Het voorstel van de High Level Group ten aanzien van non-linked cabotage is als volgt:

- Cabotage kan plaatsvinden ongeacht of eerst sprake is van internationaal transport of internationaal transport met daarna “linked” cabotage;
- Cabotage kan zodoende plaatsvinden door met een lege vrachtauto een andere lidstaat binnen te rijden en daar binnenlands vervoer te verrichten;
- Non-linked cabotage zou begrensd worden op 50 dagen per jaar per chauffeur op voorwaarde dat met een Euro V voertuig wordt gereden, en 30 dagen per jaar maximaal indien met een voertuig lager dan Euro V wordt gereden;
- De Detacheringsrichtlijn is van toepassing (jaarlijkse vakantiedagen, minimumlonen, arbeidsomstandigheden wat betreft gezondheid, veiligheid etc. volgens de standaarden van binnenlands vervoer in het land waarin de werkzaamheden worden verricht);
- Deze vereisten gelden ongeacht of aan de vereisten in artikel 1.3 van de Detacheringsrichtlijn wordt voldaan; er hoeft geen contract tussen de wegvervoerder en de uiteindelijke ontvanger van de goederen aan ten grondslag te liggen.

III.1.11. DE DETACHERINGSRICHTLIJN

Voor cabotage is Richtlijn 96/71 relevant betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (Detacheringsrichtlijn)²⁵. Hoewel cabotage niet afzonderlijk benoemd wordt in de Richtlijn, valt cabotage wel onder de Detacheringsrichtlijn (er is alleszins de intentie dat cabotage daaronder valt)²⁶; er is immers sprake van ondernemingen die in het kader van transnationale dienstverrichtingen een werknemer ter beschikking stellen op het grondgebied van een

²⁵ Richtlijn van 16 december 1996, inwerkingtreding was op 10 februari 1997.

²⁶ In het volgende deel van dit hoofdstuk komt aan de orde dat in bepaalde gevallen de Detacheringsrichtlijn onbedoeld niet van toepassing is, wat als knelpunt geldt.

lidstaat waarbij tijdens de periode van terbeschikkingstelling een arbeidsverhouding bestaat tussen de uitzendende onderneming en de werknemer.

Met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden werd in de bepalingen opgenomen dat de lidstaten erop toezien dat de ondernemingen de ter beschikking gestelde werknemers een harde kern van beschermingsmaatregelen garanderen die, in de lidstaat waar het werk wordt uitgevoerd, zijn vastgelegd. De te garanderen arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden zijn als volgt:

- maximale werk- en minimale rustperiode;
- minimumaantal betaalde vakantiedagen;
- minimumlonen, inclusief vergoeding voor overwerk;
- voorwaarden voor de terbeschikkingstelling van werknemers, inzonderheid door uitzendbedrijven;
- gezondheid, veiligheid en hygiëne op het werk; beschermende maatregelen met betrekking tot de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van zwangere of pas bevallen vrouwen, kinderen en jongeren;
- gelijke behandeling van mannen en vrouwen, alsmede andere bepalingen inzake niet-discriminatie.

In lid 7 werd bepaald dat het systeem alleen ‘naar boven’ werkt: “de leden 1 tot en met 6 vormen geen beletsel voor de toepassing van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die gunstiger voor de werknemers zijn”.

Met de Detacheringsrichtlijn heeft de Europese wetgever getracht om een evenwicht te vinden tussen het vrij verkeer van diensten enerzijds en de sociale bescherming van werknemers anderzijds. Het is echter van belang om expliciet te vermelden dat pensioenpremies en ook sociale verzekeringen geen onderdeel uitmaken van de te garanderen arbeidsvoorwaarden. In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de verschillende knelpunten met betrekking tot de Detacheringsrichtlijn en de relevantie daarvan voor cabotage.

III.2. KNELPUNTEN MET BETREKKING TOT TOEPASSING EN HANDHAVING VAN DE REGELGEVING IN DE PRAKTIJK

De High Level Group benoemt op hoofdlijnen vier imperfecties met betrekking tot de huidige regels omtrent cabotage:

- De 7 dagen periode voor cabotage volgende op een internationale rit is langer dan wat nodig is om leegrijden te voorkomen;
- De huidige regel dat drie cabotageritten mogen worden uitgevoerd is in praktijk moeilijk te handhaven en is onderhevig aan verschillende interpretaties in lidstaten;
- De eis dat het voertuig volledig gelost is voorafgaand aan cabotage beperkt de flexibiliteit en daarmee de mogelijkheden om leegrijden te beperken;

- De EU Detacheringsrichtlijn is van toepassing op alle cabotage activiteiten, maar in de praktijk is sprake van verschillen in regimes/handhaving.

In de volgende paragraaf komen knelpunten met betrekking tot toepassing van de regelgeving aan de orde. Daarna komen knelpunten rond controle en handhaving van de regelgeving aan de orde.

III.2.1. REGELGEVING

Cabotageregelgeving

Er zijn in de praktijk meerdere mogelijkheden om als bedrijf, voertuig en chauffeur meer cabotageritten uit te voeren dan 3 per week. Er is geen verplichte terugkeer naar het land van herkomst na drie cabotageritten. Na de derde cabotagerit kan het voertuig de lidstaat verlaten en opnieuw binnenkomen na een internationale beladen rit; in dat geval gaat de termijn van ‘3 uit 7’ opnieuw in. In sommige lidstaten is het echter niet toegestaan dat er sprake is van een bijna structurele aanwezigheid, zoals in de UK en Frankrijk. In de UK moet een vrachtwagen na drie cabotageritten terug naar het land van herkomst, in Nederland volstaat een nieuwe internationale beladen rit waarmee de vrachtwagen Nederland binnenrijdt.

Omdat de beperking voertuiggebonden is, kunnen bedrijven met meerdere voertuigen telkens een ander voertuig inzetten nadat 3 cabotageritten zijn uitgevoerd aansluitend op een internationale beladen rit en op die manier (bijna) permanent cabotage verrichten (met dezelfde chauffeurs).

Er bestaat verschil van inzicht of de hierboven geschetste mogelijkheden (die in veel lidstaten mogelijk zijn of althans toegestaan worden) nog passen binnen de geest van Verordening 1072/2009. In de verordening is het begrip ‘tijdelijk’ nader ingevuld; de vraag is hoe dicht ‘tijdelijk’ tegen permanentie aan kan liggen.

Een ander aspect in de cabotageregelgeving waarover verschillende interpretaties mogelijk zijn betreft de definitie van een cabotagerit. Met name wanneer sprake is van verschillende deelladingen die op hetzelfde adres geladen worden maar op verschillende adressen gelost worden kunnen verschillende interpretaties bestaan of in dit geval sprake is van één cabotagerit of meerdere cabotageritten. Dit geldt eveneens voor nieuwe lading die wordt geladen op een adres waar ook gelost wordt en samen met andere lading in het voertuig naar een ander losadres wordt gebracht.

Geconcludeerd kan worden dat lidstaten de regels verschillend uitleggen en hanteren en zodoende is het begrip “tijdelijk” nog steeds niet eenduidig genoeg ingekaderd.

Gecombineerd vervoer

De regelgeving met betrekking tot gecombineerd vervoer is niet op alle punten eenduidig. Met betrekking tot het transport over de weg van een container die daarvoor per boot is vervoerd of vice versa is in ieder geval duidelijk dat het transport per boot minimaal 100 kilometer moet bedragen en het transport over de weg maximaal 150 kilometer mag bedragen om het transport te kunnen aanmerken als gecombineerd vervoer.

Verschillende lidstaten hebben verschillende interpretaties voor het geval dat binnenlands vervoer over de weg plaatsvindt door een buitenlandse vervoerder van een losse container of oplegger, die eerst per boot is vervoerd. Engeland en Zweden beschouwen het vervoer over de weg door een buitenlandse vervoerder van ongeleide opleggers per ferry niet als gecombineerd vervoer, maar als een binnenlandse rit. Het uitrijden van deze opleggers door buitenlands gekentekende voertuigen wordt als cabotage beschouwd. In andere landen wordt dit echter niet als cabotage beschouwd, maar valt het onder gecombineerd vervoer mits aan genoemde voorwaarden rond minimale boot- en maximale wegkilometers wordt voldaan.

Detacheringsrichtlijn

Er bestaan een aantal knelpunten met betrekking tot de Detacheringsrichtlijn. De eerste heeft te maken met het toepassingsgebied. Er is sprake van voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om de Detacheringsrichtlijn van toepassing te laten zijn (artikel 1- toepassingsgebied), die er toe leiden dat sommige cabotage-activiteiten wel onder deze richtlijn vallen en andere niet.

Volgend uit artikel 1, lid 3 van de Richtlijn is de richtlijn van toepassing als ondernemingen één van de beschreven transnationale maatregelen nemen. De eerste transnationale maatregel luidt als volgt: “een werknemer voor hun rekening en onder hun leiding op het grondgebied van een lidstaat ter beschikking stellen, in het kader van een overeenkomst tussen de onderneming van herkomst en de ontvanger van de dienst die in deze lidstaat werkzaam is, voor zover er gedurende de periode van terbeschikkingstelling een dienstverband tussen de onderneming van herkomst en de werknemer bestaat”. De andere twee transnationale maatregelen betreffen respectievelijk terbeschikkingstelling tot een bij hetzelfde concern behorende onderneming in een andere lidstaat en terbeschikkingstelling in een andere lidstaat via een uitzendbureau.

Vaak is er bij cabotage geen sprake van een overeenkomst tussen de onderneming van herkomst en de ontvanger van de dienst die in die lidstaat werkzaam is, bijvoorbeeld bij cabotage in opdracht van expediteurs en bij onderaanneming. In die gevallen is de Richtlijn zodoende niet van toepassing en hoeven de buitenlandse chauffeurs bijgevolg niet volgens de maatstaven van het land waar ze cabotage uitvoeren te worden betaald. Tevens is de Richtlijn niet van toepassing op eigen rijders, er is dan immers geen sprake van een dienstverband. In het rapport van de High Level Group wordt

aangegeven dat dezelfde problematiek van “schijnzelfstandigen” kan ontstaan zoals dat het geval was met Verordening 2002/15 inzake de 48-urige werkweek²⁷.

Doordat in bepaalde situaties niet aan de toepassingsvoorwaarden wordt voldaan en daarmee de Richtlijn niet van toepassing is, leidt dit tot een verstoring van het ‘level playing field’ in de concurrentieverhoudingen tussen caboteurs en binnenlandse vervoerders.

Een tweede grote knelpunt met betrekking tot de Detacheringsrichtlijn en de handhaving ervan is dat definities (artikel 2 -definities) niet altijd duidelijk zijn waardoor van verschillende interpretaties, toepassingen en handhavingsregimes van deze regelgeving sprake is.

Richtlijn 96/71/EG bevat geen aanwijzingen om uit te maken hoe moet worden bepaald of de werkgever in een lidstaat is gevestigd; zij bevat ook niet meer specifieke criteria voor de bepaling van de tijdelijke aard van de werkzaamheden die de gedetacheerde werknemer moet verrichten, of van de lidstaat waar de werknemers in kwestie "gewoonlijk werken". Wel bevat artikel 3 een indicatieve, niet-uitputtende lijst van kwalitatieve criteria die kenmerkend zijn voor zowel het tijdelijke karakter dat inherent is aan het begrip detachering, als het bestaan van een echte band tussen de werkgever en de lidstaat van waaruit wordt gedetacheerd. Dit biedt echter nog onvoldoende duidelijkheid voor de toepassing van de Detacheringsrichtlijn in de praktijk.

De Europese Commissie heeft op 21 maart 2012 een voorstel ingediend over de handhaving van Richtlijn 96/71. Het voorstel voor een handhavingsrichtlijn (8042/12) heeft tot doel de praktische uitvoering, toepassing en handhaving van Richtlijn 96/71 te verduidelijken en te verbeteren. De Europese Commissie signaleert knelpunten in de uitvoering van de richtlijn, met name door onduidelijkheid van definities. De huidige status is dat het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's nog geen advies hebben uitgebracht over het voorstel voor een handhavingsrichtlijn.

Opgemerkt moet worden dat sociale lasten en pensioenpremies niet behoren tot de te garanderen arbeidsvoorwaarden in de Detacheringsrichtlijn. Hierdoor ontstaat een derde knelpunt, namelijk dat sprake kan zijn van verschillende kostenniveaus tussen chauffeurs die in dezelfde lidstaat aan het werk zijn maar tegen verschillende condities. Dit is concurrentieverstorend. Dit wordt nog versterkt doordat het berekenen van de arbeidsvoorwaarden in de verschillende landen waar een chauffeur cabotage uitvoert complex is en daarmee ook bijna niet te controleren valt.

²⁷ Uit de impact assessment die verricht is voorafgaand aan de evaluatie van Verordening 2002/15 bleek dat 31% van het personeel in het goederenvervoer zelfstandige is waarvan ingeschat werd dat de helft zogenaamde schijnzelfstandigen betrof.

Tevens ligt het risico van ‘sociale dumping’ op de loer, waarbij in lidstaten druk zou kunnen ontstaan om sociale verzekeringen te versoberen, opdat vervoerders in die lidstaten hun concurrentiepositie niet zouden zien verslechteren door relatief hogere lasten dan vervoerders uit andere lidstaten.

De relevantie van de knelpunten rond de Detacheringsrichtlijn voor cabotage is dus groot. In feite leiden de beschreven knelpunten tot een ongelijk speelveld, tot verschillen tussen lidstaten in de controle en handhaving en tot een vergrote kans op sociale dumping. Van de knelpunten zijn niet alleen de betrokken uitgezonden chauffeurs de dupe, maar ook de binnenlandse vervoerders en hun chauffeurs die oneigenlijke concurrentie ondervinden.

III.2.2. CONTROLE EN HANDHAVING

Conclusies High Level Group met betrekking tot controle en handhaving

In het rapport van de High Level Group worden de volgende problemen geschetst rond controle en handhaving binnen de EU (overigens zonder nadere uitleg rond deze punten):

- Regelgeving is niet altijd duidelijk en voor meerdere interpretaties vatbaar. Regelgeving wordt zodoende verschillende geïnterpreteerd en toegepast in lidstaten en dit kan leiden tot oneigenlijke concurrentie;
- Vanwege een gebrek aan mogelijkheden of zelfs een wil om de handhaven ervaren marktpartijen dat regelgeving niet efficiënt en niet consistent gehandhaafd worden;
- (Het huidige systeem van) handhaving wordt gezien als een arbitrair proces dat economische inefficiëntie in de hand werkt; dit leidt tot een gebrek aan draagvlak ervoor;
- De controle op het voldoen aan de regels komt op marktpartijen over als een soort van overval en bureaucratisch, en wordt onvoldoende consistent uitgevoerd;
- De verantwoordelijkheid voor het voldoen aan de regels geldt niet voor de gehele keten van schipper tot vrachtvervoerder. Sommige spelers in de keten zijn niet onderworpen aan (sommige aspecten van) de regelgeving. Dit kan druk leggen op de zwakkere partijen zoals kleine onderaannemers in de keten;
- Bepaalde spelers of type van activiteiten vallen niet onder het regime. Dit kan het geval zijn vanwege moeilijkheden om deze spelers en activiteiten te controleren of omdat er bewust voor wordt gekozen bepaalde spelers en activiteiten buiten schot te laten;
- De handhavingcapaciteit is beperkt in lidstaten. Tussen de lidstaten bestaan verschillen in de beschikbaarheid van personeel, trainingsmogelijkheden en controle instrumenten.

Dit betreft forse punten waarvan stakeholders aangaven dat hier oplossingen voor moeten komen als voorwaarden voor een verdere liberalisering van het goederenvervoer over de weg in Europa.

Recent rapport Europese Commissie over controle en handhaving

Recentelijk (12 september 2012) is een rapport verschenen met betrekking tot controle en handhaving in de wegvervoersector in Europa over de jaren 2009 en 2010. Het rapport gaat over de handhaving en

controle van onderling samenhangende regelingen in het kader van de sociale regelgeving in het goederenvervoer over de weg. Het rapport gaat zodoende niet over controle en handhaving van de cabotageverordening, maar het geeft wel relevant inzicht in de stand van zaken met betrekking tot controle en handhaving met betrekking tot wegvervoer binnen de EU.

De (voor onderhavig onderzoek naar cabotage belangrijkste) conclusies van het rapport van de Europese Commissie zijn als volgt:

- Lidstaten verhoogden het aantal controles; op 5 lidstaten na werden meer controles uitgevoerd dan het verplichte minimum (de drempel lag op 2% van het aantal werkdagen in 2009 en 3% van het aantal werkdagen in 2010). Het aantal controledagen is met bijna 75% gestegen en het aantal geconstateerde overtredingen is met 40% gestegen;
- Het merendeel van de controles vindt plaats langs de weg en de meeste lidstaten haalden de drempel niet om minimaal de helft van deze werkdagen op locatie te verrichten. Tegelijkertijd geeft de Europese Commissie aan dat controles op locatie vijf keer effectiever zijn dan controles langs de weg;
- Het aantal overtredingen is afgenomen maar er zijn aanzienlijke verschillen tussen lidstaten in de mate waarin overtredingen worden geconstateerd.

Het rapport bevat ook een aantal interessante aspecten, die niet in de conclusies van de Europese Commissie worden belicht maar die wel relevant zijn in het kader van onderhavig onderzoek naar cabotage:

- Het aantal overtredingen is veel minder hard gestegen (40%) dan het aantal controledagen (75%). De vraag kan worden gesteld wat de kwaliteit is van de extra controles die zijn uitgevoerd;
- De verschillen tussen de lidstaten zijn aanzienlijk en opmerkelijk. Het aantal overtredingen per werkdag is vele malen groter in Ierland en Duitsland, dan in België, Bulgarije en Portugal. Het is onwaarschijnlijk dat er in het begaan van overtredingen zo'n grote spreiding is tussen de landen Ierland en Duitsland enerzijds, en België, Bulgarije en Portugal anderzijds, omdat hiervoor geen duidelijke verklarende factoren te vinden zijn. De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat de kwaliteit van de controles en het controleapparaat sterk verschilt tussen lidstaten. Dit werkt verstrend voor de concurrentieverhoudingen binnen Europa;
- Het aantal uitgedeelde boetes varieert sterk tussen lidstaten en ook de strafmaat bij een overtreding. Controles en geconstateerde overtredingen leiden niet altijd tot daadwerkelijk geïnde boetes. Vaak gaan ondernemingen vrijuit;
- De grootte van het controleapparaat van lidstaten loopt zeer sterk uiteen.

Controle en handhaving van cabotageregeling

De Inspectie Leefomgeving en Transport handhaaft op basis van risicogestuurd toezicht. De grootste risico's in het wegvervoer binnen de bevoegdheden van de inspectie zijn vermoeidheid van de chauffeur (overtreding rij- en rusttijden), overbelading en manipulatie van de digitale tachograaf. Cabotage is op dit moment geen prioriteit van ILT. Als cabotage strafbaar is gesteld²⁸ zal op basis van

²⁸ Overtreding van de cabotageregeling is niet strafrechtelijk strafbaar gesteld. Wel kan op basis van de Wet Wegvervoer Goederen een last onder bestuursdwang dan wel een last onder dwangsom worden opgelegd.

een te houden thema-actie worden bepaald of handhaving van de cabotageregeling prioriteit gaat genieten.

Het toezicht op en de handhaving van de huidige regelgeving is een arbeidsintensief proces. Aan de hand van vrachtbrieven valt te controleren hoeveel binnenlandse ritten de chauffeur heeft uitgevoerd in het aantal dagen dat hij in Nederland is. Dit kost relatief veel tijd. Bovendien zijn deze vrachtbrieven eenvoudig valselijk op te maken. Om te achterhalen of deze goed zijn ingevoerd worden de vrachtbrieven naast elkaar gelegd en wordt gekeken of er geen gaten in de tijdsbesteding zitten of dat ritten niet logisch op elkaar aansluiten. De huidige cabotageregeling wordt daarnaast op onderdelen, zoals de definitie van een rit, in verschillende landen verschillend uitgelegd.

III.3. CONCLUSIES

Uit de geschiedenis en de ontwikkeling van de regelgeving kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De regelgeving rond cabotage is pas lang na de start van de (toen nog) EG op gang gekomen en het tempo waarin de markt zou moeten worden opengesteld is altijd een belangrijk punt van debat geweest;
- Het tijdelijke karakter van cabotage, wat tot aan mei 2010 niet duidelijk was gedefinieerd, heeft tot een lappendeken aan verschillende interpretaties en regelingen binnen de EU geleid; sinds 2010 is er meer helderheid op dit punt maar nog altijd blijven interpretatieverschillen bestaan;
- De huidige cabotageregeling wordt op onderdelen, zoals de definitie van een rit, in verschillende landen verschillend uitgelegd; ook rond gecombineerd vervoer in relatie tot cabotage bestaan interpretatieverschillen;
- De Detacheringsrichtlijn is van toepassing op cabotage-activiteiten maar onbedoeld valt cabotage via expediteurs, onderaannemers en zelfstandigen erbuiten. Dit leidt tot een verstoring van concurrentieverhoudingen. Tevens is er onduidelijkheid over definities en valt de richtlijn in praktijk niet goed te controleren;
- Controle en handhaving binnen het goederenvervoer over de weg in het algemeen en van de cabotageregeling in het bijzonder, schieten in een aantal opzichten tekort. Controle op cabotageregeling heeft op dit moment in Nederland geen prioriteit.

Bij het vormgeven van de toekomstige regelgeving dient rekening gehouden te worden met de knelpunten in de verschillende wet- en regelgeving en met betrekking tot controle en handhaving. In de conclusies van dit rapport is hiertoe een voorzet gedaan (flankerend beleid).

IV. ONTWIKKELINGEN EN TRENDS

Er bestaat in de sector onzekerheid of de cabotagecijfers van Eurostat accuraat zijn (met name over de hoeveelheid cabotage die uitgevoerd wordt door MOE kentekens). Volgens de Eurostat data was het percentage cabotage in het binnenlands vervoer in 2011 in Nederland 1,2 – 1,4%. Bij dit percentage worden echter vraagtekens geplaatst door betrokken stakeholders bij het onderzoek omdat de cabotagebeperkingen niet strikt nageleefd worden. Het wordt door hen daarom niet zinvol geacht om voorbij ontwikkelingen in cabotage kwantitatief te analyseren (zoals de ontwikkeling van cabotage in Nederland of uitvoering cabotage door Nederlands kenteken en hoe andere kentekens door de jaren heen qua uitvoering van cabotage zich hebben ontwikkeld). Ook kan de objectieve conclusie getrokken worden dat niet gegarandeerd kan worden dat die data voldoende betrouwbaar is.²⁹ Hoewel cabotagecijfers verder niet in de analyses gebruikt worden, geven ze wel enkele interessante trends weer en daarom zijn ze opgenomen in de bijlage. In dit hoofdstuk worden wel trends op het gebied van de arbeidsmarkt in MOE landen en de internationalisering van de Nederlandse sector besproken.

IV.1. ONTWIKKELINGEN ARBEIDSMARKT MOE LANDEN

IV.1.1. LOONKOSTENONTWIKKELING

Een doorslaggevende factor in het concurrentievermogen van kentekens betreft de loonkosten. Loonkosten maken immers een groot deel uit van de totale kosten van vervoerders. In *Tabel 1* worden de loonkosten in MOE landen vergeleken met de loonkosten in Nederland. Er wordt een meerjarig beeld geschetst om te zien in welk tempo het verschil in loonkosten kleiner wordt.

²⁹ Uit data van Eurostat over foutmarges rond de omvang van het binnenlands vervoer blijkt dat de foutmarges van die data van sommige landen vrij hoog ligt. Voor cabotage bestaat geen inschatting van de foutmarges, maar er wordt voor het bepalen van de cabotagedata wel met veel beperktere steekproeven gewerkt, waardoor de conclusie kan worden getrokken dat de foutmarge zeer waarschijnlijk hoger ligt dan voor binnenlands vervoer (terwijl een aantal landen al een vrij hoge foutmarge voor binnenlands vervoer heeft).

Tabel 1: Ontwikkeling index loonkosten MOE landen ten opzichte van Nederland (NL = 100)

Jaar	BG	CZ	HU	PL	RO	SL	SK	TR
1/jan/2008	17.5	48.4	44.6	47.7	22.2	74.8	42.4	22.3
1/jan/2009	19.8	50.2	45.9	50.1	25.8	79.7	42.9	23.4
1/jan/2010	20.4	51.4	46.8	51.3	27.1	81.0	43.8	23.8
1/jan/2011	21.0	52.7	47.9	53.5	28.8	82.4	45.0	25.6
1/jan/2012	21.7	53.4	47.8	55	29.6	83.0	45.8	26.2
Cumulatieve stijging	24%	10%	7%	15%	33%	11%	8%	17%

Bron: Policy Research Corporation op basis van NEA

Het is duidelijk te zien dat de loonkostenniveaus van MOE kentekens tussen 1 januari 2008 en 1 januari 2012 aanzienlijk harder gestegen zijn dan het Nederlands kenteken, uiteenlopend van 7% harder (Hongarije) tot 33% harder (Roemenië). De loonkosten van MOE kentekens blijven echter nog altijd aanzienlijk lager dan van het Nederlands kenteken. Per 1 januari 2012 bedragen de loonkosten onder het Pools kenteken bijvoorbeeld 55% van het Nederlandse niveau. De loonkosten onder het Roemeens kenteken zijn 30% van het Nederlandse niveau, ondanks de sterke stijging in de afgelopen jaren. De Tsjechische, Slowaakse en Hongaarse kentekens zitten qua loonkosten ook net onder of boven de 50% van het Nederlands kenteken, met cumulatieve groeipercentages (ten opzichte van het Nederlands kenteken) rond de 10% in vier jaar tijd.

De belangrijkste conclusie uit deze cijfers is dat het ‘gat’ tussen de loonkosten onder Nederlands kenteken en loonkosten onder MOE kentekens nog lange tijd zal blijven bestaan. Als het groeitempo van de afgelopen jaren zich doorzet, duurt het eerder 10 jaar dan 5 jaar voordat loonkostenverschillen zijn geslonken tot verschillen zoals die tussen West-Europese kentekens bestaan.

Tussen het Nederlands kenteken en het Duits kenteken bestaat ook een loonkostenverschil, en ook binnen het Duits kenteken bestaan aanzienlijke verschillen. Vervoerders uit de deelstaat Baden-Württemberg hebben te maken met ruim 10% lagere loonkosten dan in Nederland. Vervoerders afkomstig uit de deelstaten Nordrhein-Westfalen en Thüringen zitten respectievelijk 15% en 35% onder het niveau van Nederlandse vervoerders³⁰. Dit kostenverschil is relevant: het is goed denkbaar dat bij verdere opening van de markt voor cabotage het Duits kenteken op de binnenlandse markt nog verder terrein zal verliezen aan het Poolse kenteken en dat Duitse vervoerders vervolgens sterker zullen gaan concurreren op het binnenlands vervoer in Nederland, daarbij geholpen door (aanzienlijk) lagere loonkosten.

³⁰ Het verschil in totale transportkosten ten opzichte van Nederland is evenwel kleiner: ruim 6% in Baden-Württemberg, 10% in Nordrhein-Westfalen en 17% in Thüringen

Voor het Spaans kenteken liggen de loonkosten op 85% van het Nederlandse kenteken. Dit verklaart de sterke opmars van het Spaans kenteken zoals we die eerder in dit hoofdstuk hebben gezien.

IV.1.2. CHAUFFEURSTEKORTEN

In 2009 is op EU niveau een studie³¹ uitgebracht, waarin de arbeidsmarktrends en het probleem van de chauffeurstekorten is onderzocht. Er werd gesproken van significante tekorten, die een structurele bedreiging vormen voor de positie van de sector. Aangegeven werd dat de economische crisis het probleem tijdelijk naar de achtergrond heeft gebracht, maar dat chauffeurstekorten zeker weer gaan opspelen wanneer de economie weer aantrekt. Ook de High Level Group komt met deze conclusie en gesprekspartners in het kader van onderhavig onderzoek gaven hetzelfde aan.

Op basis van de chauffeurspopulatie en een inschatting van tekortpercentages werden in het rapport uit 2009 de chauffeurstekorten berekend en voor onderstaande landen weergegeven. Er werd berekend dat er EU breed een tekort van 75 000 chauffeurs bestond in 2008.

Tabel 2 : Chauffeurstekorten enkele EU lidstaten en EU totaal (tekortpercentages)

Land	EU-27	BE	CZ	FR	GE	IT	PL	PO	RU	SP	NL	GB
Tekort%	3,8	3,6	5	2	3,3	3,9	5	4,6	3,2	4,5	4,8	0,7

Bron: Policy Research Corporation op basis van EU rapport 'shortage of qualified personnel in road freight transport'

De tekortpercentages betekenden voor Polen een tekort van bijna 8 000 chauffeurs, voor Tsjechië 3 500 chauffeurs en Roemenië 1 700 chauffeurs. Het is echter de vraag hoeveel waarde moet worden gehecht aan de berekende hoogte van de tekorten. Voor Polen bijvoorbeeld kwam vanuit een andere bron (Poolse werkgeversorganisatie transport) in 2007 de conclusie naar voren dat het tekort al 30 000 chauffeurs betrof.

De belangrijkste conclusie die hier getrokken moet worden is niet hoe hoog de tekorten waren, zijn en zullen zijn, maar het feit dat er tekorten zijn, ook in MOE landen. Chauffeurstekorten in MOE landen betekenen een rem op de groei van het internationaal transport³², waaronder ook derdelandenvervoer en cabotage.

In de MOE landen is sprake van een toename van het besteedbaar inkomen waardoor het binnenlands transport stijgt en de behoefte aan chauffeurs in het binnenlands transport navenant meestijgt. Dit leidt tot krapte en tekorten en creëert opwaartse druk op de lonen. Er zijn indicaties dat MOE landen buiten

³¹ Shortage of qualified personnel in road freight transport, DG for internal policies, 2009

³² In het hoofdstuk waarin de impact van (een verandering in de) cabotageregeling wordt berekend is ook aangegeven dat in Polen reeds een verzadigingspunt lijkt te zijn bereikt, waarschijnlijk mede als gevolg van het gebrek aan chauffeurs.

de EU gaan kijken om chauffeurs aan te trekken. De verwachting is dat tekorten zich relatief meer in het internationaal transport gaan voordoen, omdat ook in de MOE landen reeds sprake is van een mentaliteitsverandering onder chauffeurs, waarbij chauffeurs een betere balans tussen werk en privé willen vinden. Bepaalde deelmarkten in het binnenlands transport stijgen dusdanig hard dat de lonen voor die chauffeurs ook relatief hard stijgen. Binnenlands transport is vanuit die optiek ook interessanter voor die chauffeurs.

In het kader van de consultatie van stakeholders door de High Level Group gaven stakeholders aan dat salarisstijgingen alleen niet voldoende zijn om het tekort op te lossen. De verschillende studies (High Level Group, de in 2009 verrichte studie) geven aan dat er een scala aan factoren is dat de aantrekkelijkheid van het chauffeursberoep (hoofdzakelijk negatief) beïnvloedt, zoals het salaris, het imago van het beroep, de arbeidsomstandigheden etc.

IV.2. INTERNATIONALISERING VAN DE NEDERLANDSE SECTOR

De uitbreiding van de EU in 2004 heeft uiteraard geleid tot een grote toename van het aantal vervoerskilometers binnen de EU en daarmee tot een verwatering van het aandeel van de West-Europese kentekens. Nederlandse vervoerders hebben echter ingespeeld op de groei van de EU door het openen van vestigingen in andere EU landen (met name MOE landen) om van daaruit onder die kentekens internationaal vervoer, derde landen vervoer en cabotage uit te voeren.

In 2008 is onderzocht hoe groot het aandeel van de Nederlandse vestigingen is in de vervoersprestatie van Polen en Roemenië.³³ Uit dit onderzoek bleek dat vestigingen van Nederlandse ondernemers in Polen goed zijn voor ruim 40% van het derdelandenvervoer met Poolse kenteken en 10% - 25% van het bilateraal vervoer tussen Nederland en Polen. Vestigingen van Nederlandse ondernemers in Roemenië waren blijkens die studie goed voor tussen de 20% en 30% van het derdelandenvervoer met Roemeense kenteken en tussen de 20% en 40% van het bilateraal vervoer tussen Roemenië en Nederland. Deze cijfers geven aan dat sprake was van een substantiële positie van Nederlandse ondernemers opend vanuit de genoemde landen onder de genoemde kentekens.

De gesprekken die in het kader van de huidige studie naar cabotage met in het buitenland gevestigde ondernemers zijn gevoerd, hebben geen nadere kwantificering opgeleverd van de huidige stand van zaken met betrekking tot de internationalisering. Aangenomen wordt dat de positie niet is verzwakt. Door gesprekspartners werd aangegeven dat Nederlandse ondernemers relatief voorop liepen met buitenlandse vestigingen in MOE landen, en dat andere West-Europese landen een inhaalslag hebben

³³ Visie 2015, prof. dr. Chris Peeters, Ir. Theo Bouwman en Hir. Frank Hendrickx, 2008. Gedetailleerdere informatie is te vinden in de 'Landenstudie Polen' en 'Landenstudie Roemenië', beide in onderaanneming door NEA (2008) uitgevoerd ten behoeve van de 'Visie 2015'.

gemaakt (maar onduidelijk is hoe groot³⁴). Een toename van cabotage door MOE kentekens zal waarschijnlijk gedeeltelijk onder regie van cq. door Nederlandse ondernemers plaatsvinden. Het gegeven dat de Nederlandse sector gedeeltelijk ook vanuit het buitenland opereert is daarmee relevant bij het bespreken van de effecten voor Nederland van een verdere opening van de cabotagemarkt.

IV.3. CONCLUSIES

- Eurostat data over cabotage wordt niet als voldoende accuraat gezien door enkele stakeholders die betrokken zijn bij het onderzoek. Ook kan de objectieve conclusie getrokken worden dat niet gegarandeerd kan worden dat die data voldoende betrouwbaar is. Er zijn daarom geen cabotagecijfers opgenomen in dit hoofdstuk over ontwikkelingen en trends.

Voor wat betreft de arbeidsmarktontwikkelingen in de MOE landen en de internationalisering van de Nederlandse sector is het volgende te concluderen:

- De loonkosten van MOE landen stijgen ten opzichte van de Nederlandse loonkosten. De MOE landen zijn echter nog een stuk verwijderd van het niveau van de Nederlandse loonkosten. Het is niet de verwachting dat deze lonen de komende jaren richting hetzelfde niveau als Nederland bewegen;
- Uit onderzoek blijkt dat er in de MOE landen een tekort aan chauffeurs is. In gesprekken werd onderschreven dat het bijvoorbeeld in Polen lastig is om chauffeurs te vinden (met name rond de grote steden). In andere landen worden op termijn ook krapte in het aanbod van chauffeurs verwacht;
- De aantrekkelijkheid van het beroep van chauffeur in MOE landen wordt niet alleen door het salaris bepaald. Ook de arbeidsomstandigheden en in bredere zin het imago spelen een rol.

³⁴ Ook een studie die bijvoorbeeld in 2010 door het Duitse Bundesamt für Güterverkehr is uitgevoerd biedt geen kwantitatieve helderheid over de omvang van Duitse ondernemingen die vanuit MOE landen opereren.

V. ONTWIKKELING CABOTAGE BIJ VERDER VRIJGEVEN REGELGEVING

Een inschatting maken van de effecten van het verder vrijgeven van cabotage kan op verschillende manieren uitgevoerd worden. Een mogelijke manier om dit te doen is het uitvoeren van een enquête in de transportsector en de visie van transportondernemers op deze ontwikkelingen te inventariseren. Uit gesprekken met Nederlandse vervoerders bleek echter dat deze transportondernemers hier nauwelijks enig onderbouwd antwoord op kunnen geven. Wel is duidelijk geworden uit de gesprekken dat er weinig voordeel wordt verwacht van liberalisering voor het Nederlands kenteken en dat liberalisering vooral gezien wordt als een bedreiging voor het Nederlands kenteken door lagere lonen kentekens.

Policy Research heeft er daarom voor gekozen om een kwantitatieve benadering uit te werken, en dit vanuit drie totaal verschillende invalshoeken. De drie benaderingen geven elk een inschatting van wat het maximale percentage cabotage zou kunnen zijn, en dat enerzijds voor de huidige cabotageregeling en anderzijds voor de door de High Level Group voorgestelde varianten.

De drie kwantitatieve benaderingen zijn de volgende:

- **Bottom-up analyse** (*analyse gebaseerd op de restricties opgelegd in de regelgeving*): vertrekkend vanuit het aantal internationale ritten in en van en naar West-Europa door kentekens uit lagere lonen landen en de maximale cabotagemogelijkheden volgend op een internationale rit, wordt berekend hoeveel cabotage theoretisch maximaal uitgevoerd kan worden met respect voor de restricties gesteld in de huidige cabotageregeling of in de voorstellen van de High Level Group;
- **Derdelandenvervoer als proxy voor cabotage** (*analyse gebaseerd op de uitkomsten van marktwerking in een vergelijkbare markt*): derdelandenvervoer is als het ware cabotage op internationale schaal. Het bijzondere aan derdelandenvervoer is dat het volledig opengesteld is. De ontwikkelingen die zich in deze markt afgespeeld hebben (en nog gaande zijn), zijn een bovengrens voor de ontwikkelingen die zich ten aanzien van cabotage kunnen voordoen (ingeval van volledige liberalisering van cabotage);
- **Arbeidsaanbod in lagere lonen landen** (*analyse gebaseerd op arbeidsaanbod*): een andere mogelijke restrictie op het percentage cabotage is het aanbod van chauffeurs uit lagere lonen landen. Er wordt berekend hoeveel arbeidsaanbod aan internationale chauffeurs er kan bijkomen in de andere MOE landen exclusief Polen als deze andere landen evenveel internationale chauffeurs zouden hebben ten opzichte van hun beroepsbevolking als het op transportgebied reeds zeer succesvolle Polen.

Iedere benaderingswijze wordt afgesloten met de belangrijkste conclusies. Het hoofdstuk sluit af met hoofdconclusies die voortkomen uit de drie benaderingswijzen. Hierin wordt geconcludeerd wat het percentage cabotage maximaal kan worden op basis van de gecombineerde inzichten van de drie benaderingswijzen.

V.1. BENADERINGSWIJZE 1: BOTTOM UP ANALYSE

V.1.1. INLEIDING

In deze benaderingswijze worden de maximale effecten van de huidige cabotageregeling en de twee door de High Level Group voorgestelde varianten ingeschat. De huidige cabotageregeling en de linked cabotage variant hebben beide de eigenschap dat er een internationale beladen rit aan de cabotage vooraf dient te gaan. Bij non-linked cabotage is dit niet het geval. Hierdoor zijn er verschillende berekeningswijzen om de (maximale) impact te berekenen, welke later worden toegelicht.

In de berekeningen is sprake van maximaalscenario's. In de praktijk zal het niet zo zijn dat na elke internationale rit aansluitend cabotage uitgevoerd wordt en dat dit ook nog eens voor de maximale vier dagen gedaan wordt. De beschikbaarheid van binnenlandse ritten die aansluiten op de internationale rit is niet altijd gegarandeerd. Bovendien kan het planningstechnisch arbeidsintensief zijn om te organiseren. Om de volle vier dagen te benutten na elke internationale rit zal zeer precies van tevoren uitgestippeld dienen te worden welke ritten er gereden gaan worden. Bovendien is voor sommige deelmarkten taalbeheersing (en in mindere mate routekennis en kennis van klanten) belangrijk. In andere deelmarkten is specialistische kennis en/of materieel benodigd hetgeen niet voorhanden is bij de chauffeurs/onderneming vanuit landen met MOE kentekens. Een ander argument voor het niet uitvoeren van cabotage na elke internationale rit is dat bepaalde vervoerders zich volledig willen richten op het internationaal vervoer; voor hen is het efficiënter om na die ritten geen cabotage uit te voeren. Een percentage van 21% in de huidige variant zal dus naar verwachting in praktijk niet gehaald worden. Het huidige percentage cabotage in Nederland ligt zeker aanzienlijk lager, hoewel het precieze niveau niet aan te geven valt.

Het berekenen van de impact wordt op EU-schaal uitgevoerd. Hiervoor is gekozen omdat (vooropgesteld dat er gelijkwaardige implementatie en toezicht/handhaving van cabotagewetgeving in de EU lidstaten zal zijn) een markt ontstaat voor cabotage die theoretisch al het binnenlands transport van de EU lidstaten omvat. Nederland is uiteraard niet het enige land waar cabotage uitgevoerd zal (kunnen) worden; er is een bepaalde groep, de hoge lonen landen, die als aantrekkelijke cabotagemarkten kunnen worden gezien vanuit het perspectief van kentekens van lagere lonen landen.

In de kwantitatieve analyse wordt verondersteld dat de hoge lonen landen (hierna ook ‘West-Europa genoemd) allemaal even aantrekkelijk zijn voor het uitvoeren van cabotage, waardoor de resultaten van de analyse gelden voor al deze landen.

De resulterende uitkomsten (percentages cabotage) kunnen in de praktijk echter voor landen verschillen. Er kan bijvoorbeeld relatief veel internationaal vervoer vanuit lagere lonen landen uitgevoerd worden naar een West-Europees land in combinatie met een relatief kleine binnenlandse markt (zoals voor Nederland het geval is). Dit vergroot de kansen op een hoger dan gemiddeld percentage cabotage. Ook kunnen landen intrinsiek aantrekkelijker zijn dan andere landen voor cabotage-activiteiten (bijvoorbeeld door (beperkte) loonkostenverschillen, maar ook wanneer het land dichtbij de eigen markt van lagere lonen landen ligt, of dat er relatief grote deelmarkten zijn die interessant zijn voor cabotage). Ook kan er sprake zijn van relatief zwakkere controle en handhaving, wat meer cabotage zou kunnen aantrekken.

In *Tabel 3* is opgenomen welke landen tot de hoge lonen landen worden gerekend. Tevens is in de tabel opgenomen welke kentekens verondersteld worden de cabotage in deze landen uit te gaan voeren (kentekens van lagere lonen landen).

Tabel 3 : EU lidstaten (‘hoge lonen land’) die als aantrekkelijke cabotagemarkten worden verondersteld voor MOE kentekens (‘lagere lonen land’)

‘Hoge lonen land’	‘Lagere lonen land’
België	Bulgarije
Denemarken	Estland
Duitsland	Hongarije
Finland	Letland
Frankrijk	Litouwen
Italië	Polen
Nederland	Portugal*
Oostenrijk	Roemenië
Verenigd Koninkrijk	Slovenië
Zweden	Slowakije
	Spanje*
	Tsjechië

** Spanje en Portugal zijn bij een gevoeligheidsanalyse niet als lagere lonen landen gekwalificeerd*

Bron: Policy Research Corporation

Verondersteld wordt dat de ‘hoge lonen landen’ onderling geen extra cabotage in elkaars markten uit zullen gaan voeren bij een verdere opening van de markt. Uit gesprekken met Nederlandse vervoerders blijkt namelijk dat ze niet verwachten dat er significant meer cabotage uitgevoerd zal worden met het Nederlands kenteken. Andersom kan Nederland nog wel last krijgen van een toename

van cabotage door het Duitse kenteken, vanwege de lagere loonkosten in Oost-Duitsland. Door vervoerders wordt de dreiging van toetreding van lagere lonen kentekens vele malen groter ingeschat dan de eventuele kansen. Daarom worden in deze analyse de effecten van een toename van cabotage in West-Europa – en daarmee ook Nederland – geschat.

Voordat wordt overgegaan tot het beschrijven van de uitkomsten van de analyses is het van belang om enkele gegevens³⁵ en assumpties weer te geven:

- In de onderzoeksopzet is ervoor gekozen om de analyses te baseren op cijfers over het beroepsgoederenvervoer. Cijfers over eigen vervoer zijn niet meegenomen³⁶;
- De binnenlandse markt exclusief eigen vervoer in West-Europa beslaat 670,5 miljard tonkilometer³⁷;
- Er wordt 253 miljard tonkm internationaal vervoer uitgevoerd door lagere lonen kentekens in of van en naar West-Europa. 192 miljard tonkm is bilateraal vervoer (tussen lagere lonen landen en West-Europa) en 62 miljard tonkm is derdelandenvervoer (door lagere lonen kentekens in West-Europese landen);
- Een Nederlandse chauffeur in het internationaal vervoer rijdt ongeveer 1 miljoen tonkm per jaar. Verondersteld wordt dat dit voor alle nationaliteiten van chauffeurs in het internationale vervoer in de EU hetzelfde is;
- Uitgaande van 253 miljard tonkm internationaal vervoer en 1 miljoen tonkm per chauffeur, resulteren 253 000 internationale chauffeurs uit lagere lonen landen die rijden in het bilaterale en derdelandenvervoer met en in West-Europa;
- Een chauffeur in het nationaal vervoer rijdt 480 000 tonkm op jaarbasis (dit is het gemiddelde van een Nederlandse binnenlandse chauffeur); dit cijfer wordt gelijk verondersteld voor chauffeurs in het binnenlandse vervoer in andere landen.

V.1.2. HUIDIGE CABOTAGEREGELING

De huidige cabotageregeling kenmerkt zich door de eis dat er een internationale beladen rit aan de cabotage vooraf dient te gaan. Bij het berekenen van de maximale impact van deze regeling wordt daarom uitgegaan van het aantal internationale ritten die nu door lagere lonen kentekens worden uitgevoerd in West-Europa. In de huidige cabotageregeling zijn aansluitend op een internationale rit 3 cabotageritten binnen 7 dagen mogelijk. Omdat er sprake kan zijn van lange en korte ritten, wordt er met twee opties gewerkt in de berekening van de maximale impact van de huidige cabotageregeling. De ene optie is dat 1 dag cabotage wordt uitgevoerd (3 ritten in 1 dag) en de andere is geformuleerd als 3 ritten in 3 dagen.

³⁵ Gegevens zijn afkomstig van Eurostat over het jaar 2011.

³⁶ Het eigen vervoer maakte in 2011 in Nederland 21% uit van het binnenlands vervoer (bron: Eurostat).

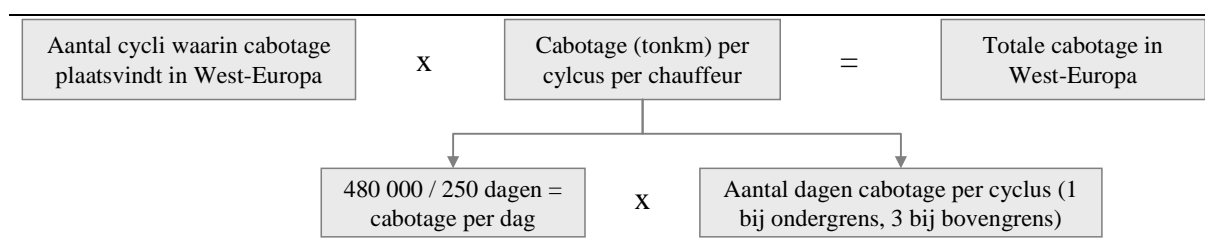
³⁷ Indien het eigen vervoer wel meegenomen zou worden, zou de binnenlandse markt groter worden en zouden de uiteindelijke berekende maximale percentages lager uitkomen.

Bij internationale ritten dient onderscheid gemaakt te worden tussen een bilaterale rit en een derdelandenrit. Bij een bilaterale rit kan per heen en weerreis één keer cabotage uitgevoerd worden in West-Europa door een lagere lonen kenteken (in het geval van de huidige regeling wordt met één keer cabotage bedoeld één periode van maximaal 1 dag of 3 dagen). Bij het vervoer van land A naar land B wordt in land B deze cabotage uitgevoerd. Daarna wordt de bilaterale rit vervolgd met de terugreis naar land A. Er is dus een heen- en weerreis nodig om cabotage uit te voeren. Bij derdelandenvervoer ligt dit anders. Wanneer een derdelandenvervoerrit binnen West-Europa wordt uitgevoerd door een lagere lonen kenteken, kan deze na afloop van de rit cabotage uitvoeren. Vervolgens kan de volgende derdelandenrit binnen West-Europa worden uitgevoerd, waarna weer cabotage uitgevoerd kan worden. De mogelijkheden om cabotage uit te voeren zijn voor lagere lonen kentekens dus veel groter in geval van een derdelandenrit in West-Europa dan in geval van bilaterale ritten tussen het thuisland en de West-Europese landen.

Impact derdelandenvervoer

Verondersteld wordt dat een derdelandenrit een gemiddelde afstand kent van 400 km.³⁸ Na elke derdelandenrit is – in geval van de huidige regeling – 1 of 3 dagen cabotage mogelijk. Op jaarbasis (uitgaande van een maximaal aantal van 250 werkdagen) kan daarmee door een chauffeur een bepaald aantal cycli (van een derdelandenrit met aansluitend 4 dagen cabotage) worden uitgevoerd. Gedurende die cyclus kan een chauffeur in 1 dag afgerond 2 000 tonkm rijden en in 3 dagen 6 000 tonkm.³⁹ Door het aantal derdelandenritten te vermenigvuldigen met de vervoersprestatie van cabotage per cyclus/rit, wordt het maximale aantal tonkm cabotage verkregen.⁴⁰ Om het uiteindelijke percentage te berekenen wordt de totale cabotage in West-Europa gedeeld door de totale binnenlandse markt in West-Europa (670 miljard tonkm). In *Figuur 2* is dit schematisch weergegeven.

Figuur 2 : Berekeningswijze percentage cabotage



Bron: Policy Research Corporation

Het aantal derdelandenritten (cycli) door lagere lonen kentekens is 15,4 miljoen. Dit aantal vermenigvuldigd met de vervoersprestatie van cabotage die aansluitend per rit kan worden uitgevoerd

³⁸ Gebaseerd op de gemiddelde afstand van het bilateraal vervoer van West-Europese kentekens (bron: Europese Commissie, Road Freight Transport Vademecum, 2011). Door vermenigvuldiging met gemiddelde belading van 10 ton, resulteert 4 000 tonkm per derdelandenrit.

³⁹ Exacte aantallen zijn 1 920 tonkm (1 dag) en 5 760 (3 dagen).

⁴⁰ Het aantal derdelandenritten is verkregen door het derdelandenvervoer uitgevoerd door lagere lonen kentekens in West-Europa in kaart te brengen (62 miljard tonkm). Dit is vervolgens gedeeld door 4 000 tonkm per derdelandenrit.

circa 2 000 of 6 000 tonkm), leidt tot de conclusie dat 4 - 13% van het binnenlands vervoer in West-Europa kan worden overgenomen door lagere lonen kentekens wanneer alle derdelandenritten worden gevolgd door 1 - 3 dagen cabotage.

Impact bilateraal vervoer

Voor bilateraal vervoer, 192 miljard tonkm in totaal uitgevoerd door lagere lonen kentekens van en naar West-Europa, geldt dat een heen- en weerrit als uitgangspunt moet worden genomen om te bepalen hoeveel ritten uitgevoerd worden waarop aansluitend 4 dagen onbeperkt cabotage plaats kan vinden. De analyse van het bilateraal vervoer leidt tot 9,6 miljoen ritten.⁴¹ Wanneer elk van deze ritten gevolgd wordt door 1 of 3 dagen cabotage, komt dit neer op 3 of 8% cabotage (zie *Figuur 2* voor de totstandkoming van die berekening).

De 4 - 13% (cabotage verbonden met derdelandenvervoer) en 3 - 8% (cabotage verbonden met bilateraal vervoer) leiden samen tot het overnemen van 7 - 21% van het binnenlands vervoer door linked cabotage. Het maximum van de huidige regeling, gegeven het huidige internationale verkeer door de lagere lonen kentekens, ligt dus op 21%.

Variatie op de berekening: geen extra cabotage door Spaanse en Portugese kentekens

Spanje en Portugal zijn in de bovenstaande analyse meegenomen als lagere lonen landen omdat de lonen in deze landen, mede als gevolg van de economische crisis aanzienlijk onder het Nederlandse niveau liggen⁴² en deze kentekens dus een kostenvoordeel hebben ten opzichte van West-Europese kentekens. In de onderstaande variatie op de berekening wordt het percentage cabotage bepaald wanneer het Spaans en Portugees kenteken buiten de analyse worden gelaten. Omdat vooral Spanje een groot vervoersland is, heeft dit een significante impact op de resultaten. Het verwijderen van Spanje en Portugal uit de categorie lagere lonen landen leidt tot de conclusie dat de huidige regeling maximaal tot 16% (in plaats van 21%) kan oplopen.

In *Tabel 4* staan de verschillende maximale percentages voor verlies van de binnenlandse West-Europese vervoersmarkt aan cabotage samengevat. Er is in de tabel ook weergegeven wat het maximale percentage cabotage is ingeval er geen cabotage kan plaatsvinden voorafgaand aan een derdelandenrit. Dit is feitelijk de interpretatie zoals die in de UK heerst: daar wordt de interpretatie gevolgd dat na cabotage de vrachtwagen moet terugkeren naar het thuisland van zijn kenteken, de facto kan dan enkel cabotage plaatsvinden verbonden met bilaterale ritten en niet met

⁴¹ De 192 miljard tonkm is gedeeld door 20 000 tonkm per heen- en weerrit. Een enkele rit is 1 000 km. Bij een belading van 10 ton is dit 10 000 tonkm. Deze 1 000 km is verkregen door de gemiddelde afstand te berekenen van het bilaterale vervoer van lagere lonen kentekens. Bron hiervoor is het Road Freight Transport Vademecum van de Europese Commissie (2011).

⁴² Zie hoofdstuk 4

derdelandenritten. De maximale percentages zijn dan 8% (inclusief Spaans en Portugees kenteken) respectievelijk 6% (exclusief Spaans en Portugees kenteken).

Tabel 4 : Maximaal verlies van binnenlands vervoer aan cabotage bij linked cabotage

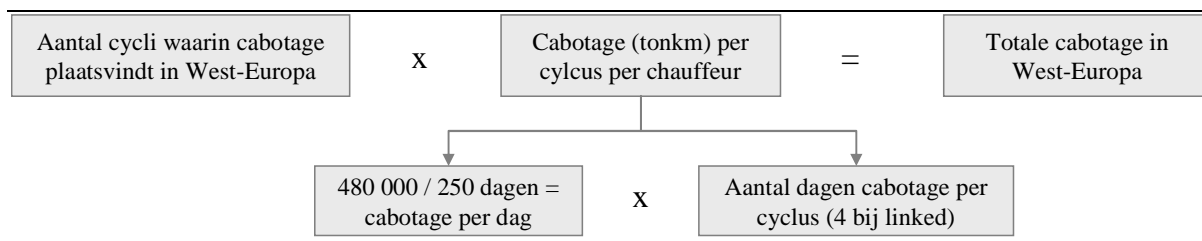
linked cabotage	Incl. ES en PT Incl. derdelandenvervoer	Incl. ES en PT Excl. derdelandenvervoer	Excl. ES en PT Incl. derdelandenvervoer	Excl. ES en PT Excl. derdelandenvervoer
Optie 1: 1 dag cabotage	7%	3%	5%	2%
Optie 2: 3 dagen cabotage	21%	8%	16%	6%

Bron: Policy Research Corporation

V.1.3. LINKED CABOTAGE

Bij linked cabotage kan aansluitend op een internationale rit 4 dagen cabotage uitgevoerd worden. Voor de berekening van de effecten is dezelfde methode gehanteerd als voor de huidige regeling; ook nu is het aantal tonkm per cyclus bepaald en is dit vermenigvuldigd met het aantal internationale ritten. Doordat het aantal dagen per cyclus afwijkt van de linked cabotage variant (4 dagen versus 1 of 3 dagen), is de cabotage per cyclus hoger (nu circa 8 000 tonkm in plaats van 2 000 tonkm of 6 000 tonkm).⁴³ Aan de andere kant kunnen er minder cycli gereden worden omdat de cyclus langer is. De berekening is ook weer zowel inclusief als exclusief Spanje en Portugal gemaakt.

Figuur 3 : Berekeningswijze percentage cabotage



Bron: Policy Research Corporation

De uitkomsten zijn weergegeven in *Tabel 5*. Het percentage cabotage is maximaal 29%. In de tabel is ook aangegeven wat de effecten zijn als Spanje en Portugal niet worden meegenomen. Ook zijn de effecten opgenomen van de beleidskeuze om na uitvoering van cabotage terug te moeten naar het thuisland.

Benadrukt wordt dat de uitkomsten van alle vier de varianten binnen de huidige cabotageregeling absolute maxima zijn. Immers, niet elke internationale rit zal gevolgd worden door maximale cabotagemogelijkheden van 4 dagen.

Tabel 5 : Percentage cabotage in de huidige cabotageregeling

linked cabotage	Incl. ES en PT Incl. derdelandenvervoer	Incl. ES en PT Excl. derdelandenvervoer	Excl. ES en PT Incl. derdelandenvervoer	Excl. ES en PT Excl. derdelandenvervoer
% cabotage	29%	11%	21%	7%

Bron: Policy Research Corporation

V.1.4. NON-LINKED CABOTAGE

In de non-linked variant mag een chauffeur maximaal 30 (in geval van lagere dan Euro V motor) of 50 (in geval van Euro V motor) dagen per jaar in andere EU lidstaten cabotage uitvoeren. In deze berekening wordt ervan uitgegaan dat chauffeurs uit lagere lonen landen 50 dagen per jaar in West-Europa cabotage uitvoeren. In de berekening geldt als uitgangspunt dat een chauffeur ongeveer 250 dagen per jaar werkt. Dit aantal is lager dan 365 dagen omdat rekening gehouden moet worden met vakantie, feestdagen, ziekte/verzuim, en de verplichte rust. Een chauffeur kan zodoende maximaal 20% van het aantal dagen dat hij per jaar werkt aan non-linked cabotage besteden. Dit betekent dat elke internationale chauffeur uit de lagere lonen landen maximaal 96 000 tonkm cabotage zou kunnen presteren (20% van 480 000 tonkm).

Vervolgens is op twee manieren bekeken hoeveel non-linked cabotage uitgevoerd zou kunnen worden. Ten eerste is gekeken hoeveel non-linked cabotage alle huidige internationale chauffeurs uit de lagere lonen landen gezamenlijk zouden kunnen uitvoeren. Gezamenlijk zouden zij 24,3 miljard tonkm cabotage kunnen uitvoeren (253 000 internationale chauffeurs die elk maximaal 96 000 tonkm presteren), als ze allemaal 50 dagen per jaar cabotage verrichten. Vervolgens wordt bekeken hoe hoog het percentage cabotage hiermee zou worden. Aangezien de totale binnenlandse markt in de West-Europese landen 670,5 miljard tonkm bedraagt, leidt de non-linked variant tot maximaal 3,6% cabotage. Voor de vergelijkbaarheid met de impact van linked cabotage, is ook berekend hoeveel non-linked cabotage uit zou kunnen worden gevoerd als hetzelfde aantal internationale chauffeurs uit lagere lonen landen wordt verondersteld als het aantal chauffeurs dat nodig is om 29% linked cabotage te bereiken (653 000 chauffeurs). Het aantal tonkm cabotage bedraagt dan 62,7 miljard hetgeen 9,3% non-linked cabotage betekent.

Belangrijke aanname in bovenstaande berekening is dat de chauffeurs die 20% van hun tijd (50 dagen op jaarbasis) cabotage in West-Europa verrichten, de andere 80% van hun tijd internationaal transport (bilateraal vervoer en derdelandenvervoer) uitvoeren. De omvang van het internationaal transport door de kentekens uit de lagere lonen landen bepaalt dan het maximaal aantal internationale chauffeurs in deze lagere lonen landen en daarmee de maximale non-linked cabotagemogelijkheden. Theoretisch zou er geen beperking kunnen zijn wanneer de aanname gemaakt zou worden dat deze

⁴³ In 4 dagen tijd kan een chauffeur 7 680 tonkm cabotage rijden. Dit is 4 dagen x 480 000 tonkm / 250 werkdagen.

cabotage chauffeurs in de overige 80% van hun tijd binnenlands transport in lagere lonen landen verrichten of andere beroepsactiviteiten zouden hebben. Maar dan nog zijn vele chauffeurs benodigd om het percentage te kunnen laten oplopen vanwege de 50-dagen restrictie⁴⁴.

Een andere belangrijke aanname is dat alle West-Europese landen een gelijke aantrekkingskracht hebben richting chauffeurs uit lagere lonen landen voor wat betreft de uitvoering van non-linked cabotage. Het relatieve lage percentage van 3,6% respectievelijk 9,3% is wat er gemiddeld in West-Europese landen overgenomen wordt door cabotage. Echter, dit sluit niet uit dat het aanbod aan chauffeurs uit lagere lonen landen theoretisch gezien voldoende is om heel de binnenlandse markt over te nemen van kleinere landen zoals Nederland en België.

In een variatie op de berekening is gekeken wat het effect is wanneer Spanje en Portugal niet als lagere lonen land worden gekwalificeerd. In dat geval wordt gerekend met 185 000 internationale chauffeurs. Wanneer dezelfde berekening wordt gevolgd resulteert 17,8 miljard tonkm, wat door chauffeurs vanuit MOE kentekens aan cabotage kan worden gepresteerd. Dit komt neer op een percentage van 2,6% non-linked cabotage in West-Europa.⁴⁵

V.1.5. CONCLUSIES

- In de huidige cabotageregeling zal het percentage cabotage in het maximale scenario 21% bedragen. Dit is inclusief het uitvoeren van cabotage door het Spaans en Portugees kenteken. Het is echter onwaarschijnlijk dat een dergelijk percentage gehaald wordt: niet alle internationale ritten zijn immers geschikt of interessant om aansluitend cabotage op uit te voeren en niet in alle gevallen zal er vervolgens volledig gebruik gemaakt worden van de mogelijkheden. In geval van 1 dag inzet (3 ritten op 1 dag) daalt het percentage cabotage (bij nog steeds cabotage na elke internationale rit) naar maximaal 7%;
- Het linked cabotage voorstel van de High Level Group kan leiden tot een hoger percentage cabotage van 29% omdat er geen maximum van 3 ritten meer is. Echter, ook in deze situatie is het niet de verwachting dat aansluitend op elke internationale rit 4 dagen cabotage uitgevoerd gaat worden;
- Het non-linked cabotage voorstel van de High Level Group leidt tot maximaal 3,6% cabotage op basis van het huidige aantal internationale chauffeurs die met kentekens uit lagere lonen landen rijden. Als bij non-linked cabotage van hetzelfde aantal chauffeurs wordt uitgegaan als het aantal dat nodig is om de mogelijkheden van linked cabotage volledig te benutten, dan bedraagt non-linked cabotage maximaal 9,3%. Om de gecombineerde percentages van 9,3 en 29% (linked) te halen zijn 1,3 miljoen chauffeurs nodig, dat zijn ruim 1 miljoen chauffeurs meer dan het huidige aantal internationale chauffeurs uit lagere lonen landen.

⁴⁴ Om bijvoorbeeld hetzelfde cabotagepercentage te bereiken als bij linked cabotage (29%) zijn ruim 2 miljoen chauffeurs nodig, dit is 8 keer zoveel als het huidige aantal internationale chauffeurs uit lagere lonen landen

⁴⁵ Hoewel Spanje en Portugal niet bij de lagere lonen landen worden gerekend in deze berekening, worden ze ook niet bij West-Europa (de hoge lonen landen) gerekend. Indien Spanje en Portugal wel bij West-Europa zouden worden gerekend, dan daalt het percentage nog verder.

- De vervoersprestaties zijn gebaseerd op de prestaties in 2011. De uitkomsten van de analyses zouden dus nog hoger kunnen worden indien de internationale vervoersprestaties van de lagere lonen landen in de toekomst significant oplopen ten opzichte van de ontwikkeling van de binnenlandse markten in West-Europa, maar er zijn dan wel vele extra chauffeurs nodig;
- Eerder is de assumptie toegelicht dat de effecten van de huidige regeling en linked cabotage op basis van het huidige aantal internationale ritten is berekend. Er kan een versterkt effect op gaan treden doordat vervoerders beslissen om gebruik te maken van de regeling door na afloop van de cabotage een korte rit (leeg of beladen) net over de grens uit te voeren naar het buitenland en vervolgens weer een derdelandenrit terug uit te voeren, gevolgd door vier volledige dagen cabotage. Cabotage wordt dan het uitgangspunt in plaats van het aansluitend uitvoeren van cabotage op internationaal transport. Als die beweging plaats gaat vinden, zou er een andere dynamiek op kunnen treden. Op dit moment in de huidige cabotageregeling is een dergelijke aanpak echter ook mogelijk, en het is onduidelijk in welke mate dit in Nederland plaatsvindt;
- De maximale percentages die resulteren zijn gemiddelden voor West-Europa. Tussen deze hoge lonen landen kunnen echter in de praktijk verschillen bestaan. Er kan bijvoorbeeld relatief veel internationaal vervoer vanuit lagere lonen landen uitgevoerd worden naar een West-Europees land in combinatie met een relatief kleine binnenlandse markt (zoals voor Nederland het geval is). Dit vergroot de kansen op een hoger dan gemiddeld percentage cabotage. Ook kunnen landen intrinsiek aantrekkelijker zijn dan andere landen voor cabotage-activiteiten, bijvoorbeeld door (beperkte) loonkostenverschillen, maar ook wanneer het land dichtbij de eigen markt van lagere lonen landen ligt of dat er relatief grote deelmarkten zijn die interessant zijn voor cabotage. Ook kan er sprake zijn van relatief zwakkere controle en handhaving, wat meer cabotage zou kunnen aantrekken;
- Als het beleid gehanteerd zou worden dat na uitvoering van cabotage een terugreis naar het thuisland verplicht zou zijn (zoals in de UK), dan zullen de cabotagemogelijkheden beperkt worden door het aantal bilaterale ritten en kan cabotage niet meer in combinatie met derdelandenvervoer in West-Europa. Het maximale percentage cabotage berekend op basis van het huidige aantal bilaterale ritten door kentekens uit lagere lonen landen bedraagt dan 11% (in plaats van 29%) bij linked cabotage en 6% (in plaats van 21%) met de huidige cabotageregeling. Bovendien zal het marktaandeel van kentekens uit lagere lonen landen in het bilateraal vervoer niet meer toenemen (MOE kentekens hebben in het bilaterale vervoer al uiterst hoge marktaandelen⁴⁶).

V.2. BENADERINGSWIJZE 2: ONTWIKKELING VAN DERDELANDENVERVOER ALS PROXY VOOR DE ONTWIKKELING VAN CABOTAGE

Derdelandenvervoer is het uitvoeren van grensoverschrijdende ritten van land A naar land B door een kenteken dat niet afkomstig is uit land A of land B. Derdelandenvervoer is daarmee als het ware cabotage op internationale schaal. Aangezien derdelandenvervoer volledig geliberaliseerd is binnen de

⁴⁶ De kentekens uit lagere lonen landen hadden in 2009 allemaal al meer dan 70% van hun bilateraal vervoer in handen. Zeker op hun vervoer naar West-Europa zullen deze percentages nog hoger liggen (met buurlanden kan meer concurrentie bestaan). Gezien de opmars van deze kentekens de laatste jaren zullen deze percentages verder gestegen zijn. Polen, de grootste MOE vervoerder, behaalde in 2009 al een aandeel van ca. 95%.

EU is derdelandenvervoer een goede graadmeter om te onderzoeken in welke mate MOE kentekens ook hun positie op de cabotagemarkt verder zouden kunnen uitbouwen.⁴⁷

Aangezien cabotage niet volledig geliberaliseerd zal worden in de twee door de High Level Group voorgestelde varianten, zal de vergelijking met derdelandenvervoer een inschatting van een bovengrens opleveren. Te meer daar internationale concurrentie voor een aantal deelmarkten van het binnenlands transport minder voor de hand liggend is (deelmarkten waarbij bijvoorbeeld taalbeheersing een rol speelt).

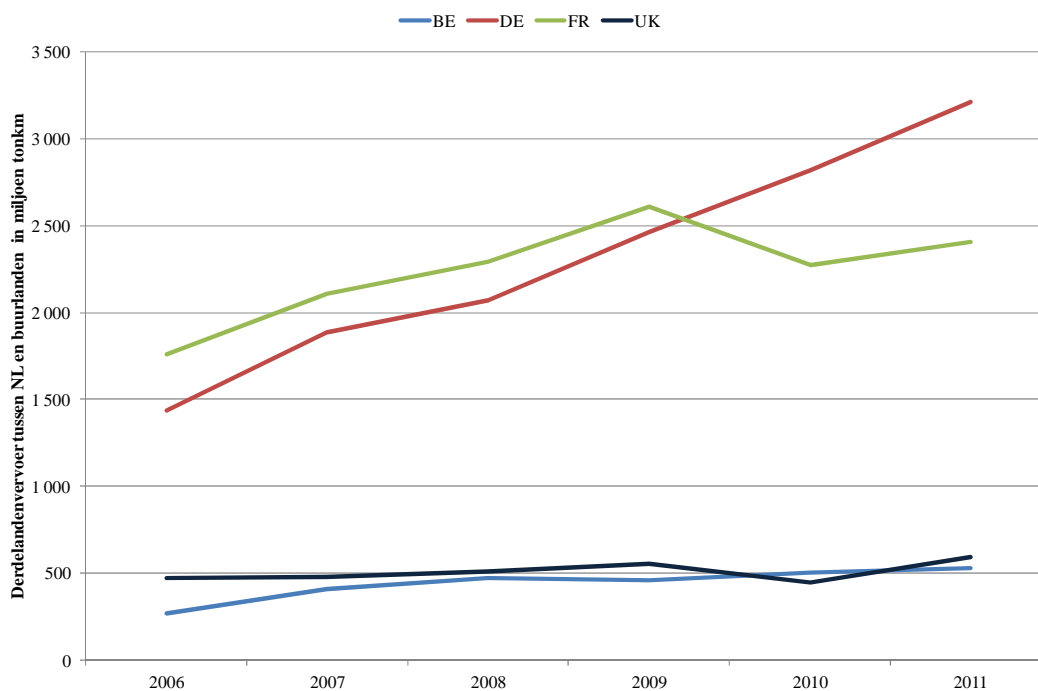
V.2.1. ANALYSE DERDELANDEN VERVOERSRELATIES VAN NEDERLAND

Ontwikkeling derdelandenvervoer en aandeel MOE kentekens daarin

De ontwikkeling van het derdelandenvervoer vanuit en naar Nederland wordt hierna kort toegelicht. In *Figuur 4* is te zien dat het derdelandenvervoer tussen Nederland en haar buurlanden vanaf 2006 voor alle relaties gestegen is. Opvallend in deze cijfers is de sterke stijging van het vervoer tussen Nederland en Duitsland, ondanks de crisisjaren, en de relatief beperkte groei van derdelandenvervoer tussen Nederland en de andere buurlanden. De vervolgvraag is welk aandeel MOE kentekens in deze cijfers hebben. Dit wordt weergegeven in *Figuur 5*.

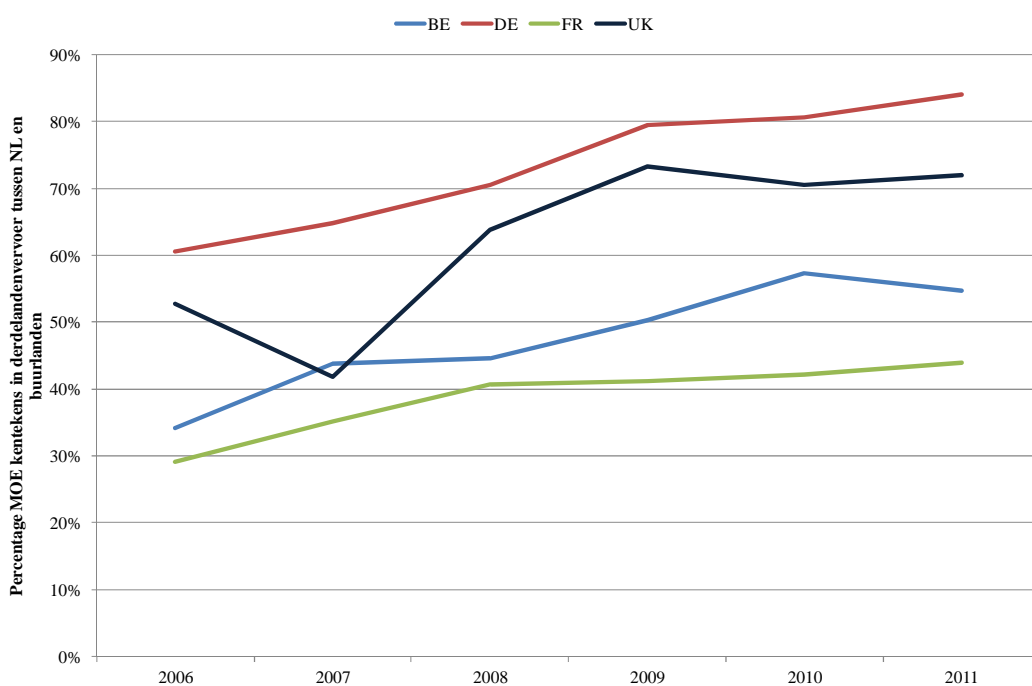
⁴⁷ Tot de MOE kentekens worden naast de EU lidstaten in Midden- en Oost-Europa (Polen, Tsjechië, Slowakije, Bulgarije, Hongarije, Roemenië, Slovenië) ook de Baltische staten (Estland, Letland en Litouwen) gerekend.

Figuur 4 : Ontwikkeling derdelandenvervoer tussen Nederland en buurlanden



Bron: Policy Research Corporation gebaseerd op Eurostat

Figuur 5 : Aandeel vervoer door MOE kentekens in het derdelandenvervoer tussen Nederland en buurlanden



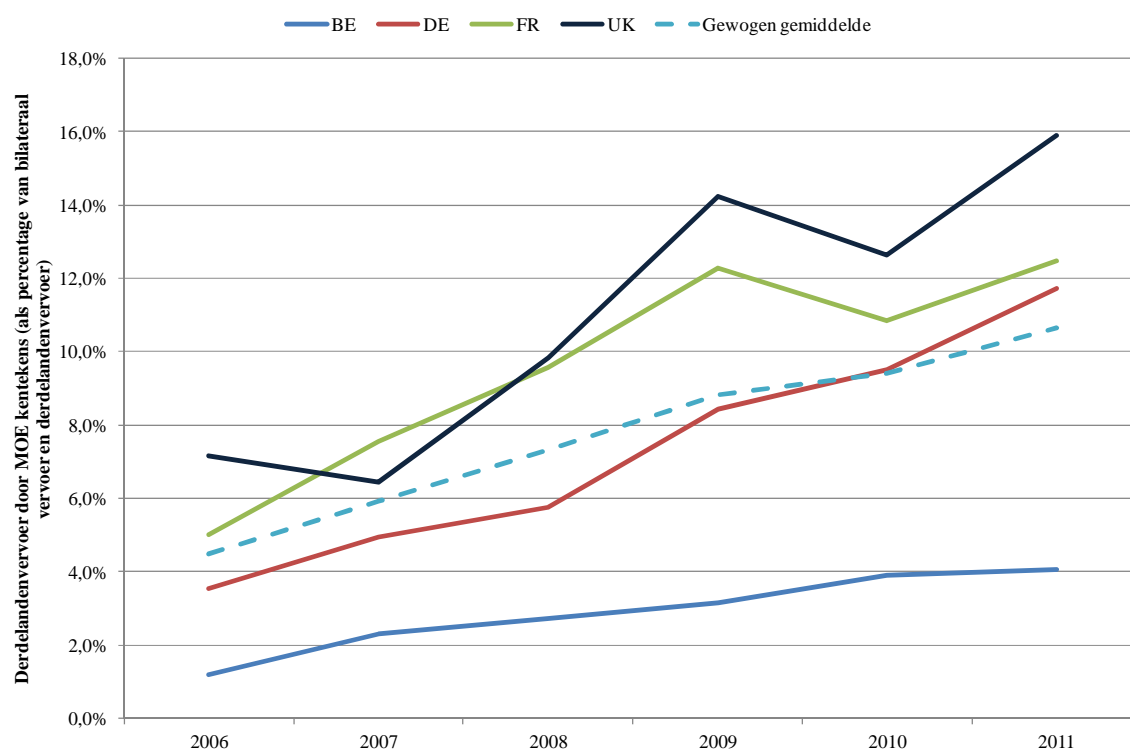
Bron: Policy Research Corporation gebaseerd op Eurostat

Hieruit valt op te maken dat de MOE kentekens een steeds groter aandeel vormen in het derdelandenvervoer. Voor de relatie UK stijgt dit percentage de laatste jaren echter niet meer. De relatie met Frankrijk kent slechts een heel lichte stijging de laatste jaren van het aandeel van MOE-kentekens in het derdelandenvervoer. In de relatie met België is in 2011 voor het eerst een daling in het percentage te zien. Het percentage voor de relatie met Duitsland blijft echter doorgroeien en is met 84% heel hoog, en dit is ook nog eens met afstand de grootste derdelandenvervoerrelatie van Nederland (zie *Figuur 5*).

Ontwikkeling van het derdelandenvervoer door MOE kentekens in het perspectief van de ontwikkeling van het internationaal vervoer

In *Figuur 6* is het derdelandenvervoer door MOE kentekens afgezet tegen het internationale vervoer (bilateraal en derdelandenvervoer) voor de vier buurlandrelaties van Nederland. Uit de figuur valt op dat het aandeel van derdelandenvervoer door MOE kentekens sterk gegroeid is. Het gewogen gemiddelde aandeel van derdelandenvervoer door MOE kentekens afgezet tegen het internationale vervoer is nu 10,6%. Dit percentage was 4,5% in 2006.

Figuur 6 : Derdelandenvervoer door MOE kenteken (als % van bilateraal en derdelandenvervoer) op relaties van Nederland met buurlanden



* Voor UK is voor 2011 uitgegaan van bilaterale relatie uit 2010, aangezien cijfers voor 2011 ontbreken

Bron: Policy Research Corporation gebaseerd op Eurostat

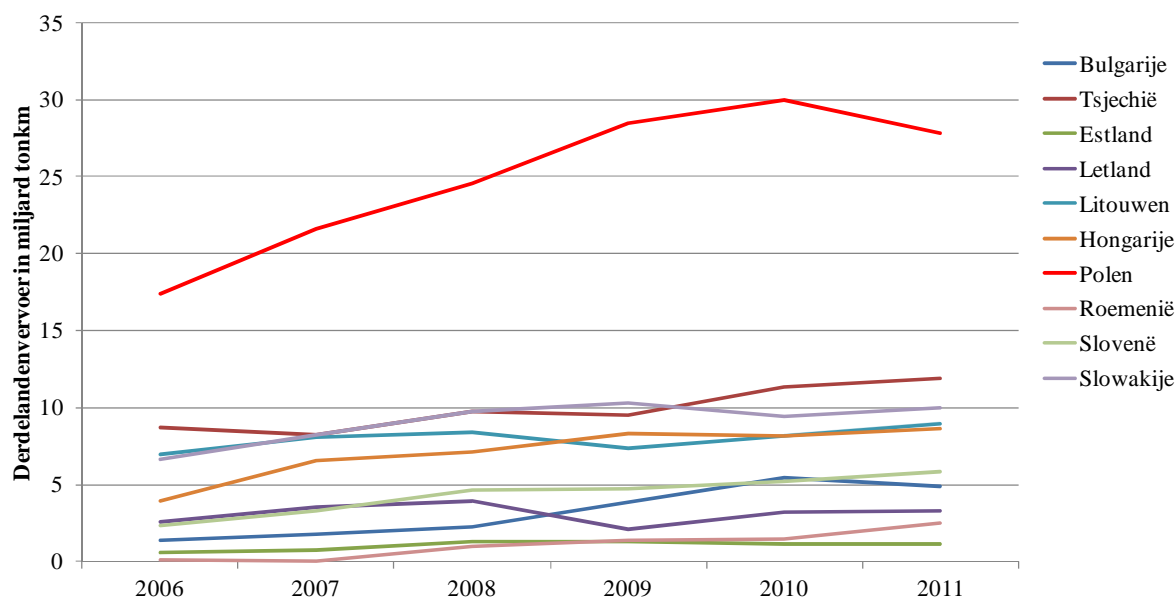
De reden dat het vervoer door MOE kentekens een dergelijke stijging heeft meegemaakt heeft zijn oorsprong in de lage loonkosten in deze landen en het aanbod van voldoende chauffeurs. Dit heeft ervoor gezorgd dat een deel van het bilateraal vervoer is overgenomen door derdelandenvervoer, uitgevoerd door MOE kentekens. Niet alleen de stijging van het derdelandenvervoer beïnvloedt overigens de stijging van het percentage. Vanwege de kredietcrisis en de voortdurende gevolgen daarvan heeft het bilateraal vervoer ook een daling ondervonden, wat het percentage ook heeft doen stijgen.

Het is de vraag of de groeicijfers volgehouden kunnen worden en op welk niveau de groei van MOE kentekens in het derdelandenvervoer tussen Nederland en haar buurlanden zich stabiliseert. Daarbij is het ook de vraag hoe het arbeidsaanbod uit MOE landen zich zal ontwikkelen, of zodoende voldoende chauffeurs beschikbaar zijn en in welk tempo de loonkostenverschillen (mede als gevolg hiervan) kleiner worden. Onderstaand wordt geanalyseerd hoe het derdelandenvervoer door MOE kentekens op EU niveau zich heeft ontwikkeld, en kan het Nederlandse groeicijfer daarmee worden vergeleken.

V.2.2. ANALYSE VOOR DE DERDELANDEN VERVOERSRELATIES VAN DE GEHELE EU

Door de ontwikkeling van de verschillende MOE kentekens op het gebied van derdelandenvervoer te analyseren (*Figuur 4*), kan per kenteken worden bekeken of nog sprake is van groei of dat voor sommige kentekens de groei reeds stagneert. Het Pools kenteken is nog steeds met afstand de grootste uitvoerder van derdelandenvervoer in de EU, 2 tot 3 keer zo groot als andere kentekens. Uit gesprekken met de sector blijkt dat er in Polen echter een tekort aan chauffeurs dreigt te ontstaan en dat dit de groei van het Pools kenteken beïnvloedt. Wanneer gekeken wordt naar de prestaties van het Pools kenteken, lijkt de groei in derdelandenvervoer de laatste drie jaar daadwerkelijk af te vlakken, in 2011 ondervond het Pools kenteken zelfs een daling. Hierdoor blijft de groei in het derdelandenvervoer door MOE kentekens in 2011 relatief beperkt (zie *Tabel 6*). Het Roemeens kenteken, en in mindere mate enkele andere kentekens lieten wel een stijging zien.

Figuur 7 : Derdelandenvervoer uitgevoerd door MOE kentekens in alle EU landen (miljoen tonkm)



Bron: Policy Research Corporation gebaseerd op Eurostat

Tabel 6: Totaal derdelandenvervoer uitgevoerd door alle MOE kentekens samen (miljoen tonkm)

Derdelandenvervoer (miljoen tonkm)	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	50 738	62 113	72 774	77 298	83 478	84 947

Bron: Policy Research Corporation gebaseerd op Eurostat

De stagnatie en terugval van het Pools kenteken lijkt aan te geven dat het Pools kenteken terrein verliest ten opzichte van andere MOE kentekens op het derdelandenvervoer. Desalniettemin is het Pools kenteken nog veruit het grootst.

De beperkte stijging in het totaaloverzicht van de MOE kentekens van 2010 naar 2011 is opvallend ten opzichte van de veel sterkere stijging in de relaties tussen Nederland en haar buurlanden, met name met Duitsland. Wanneer nader in wordt gegaan op de stijging van het derdelandenvervoer van en naar Nederland, blijkt dit van 2010 op 2011 met 0,7 miljard tonkm gestegen te zijn, terwijl binnen het totaal van derdelandenvervoer door MOE kentekens er slechts van een totale stijging van 1,5 miljard tonkm sprake was. Dit geeft aan dat de rest van de derdelandenvervoersmarkt zich relatief vlak heeft ontwikkeld, terwijl de relaties tussen Nederland en buurlanden (met name Duitsland) juist een veel sterkere groei kenden.

Vergelijking met EU-niveau en verwachtingen over groei op langere termijn

Door te analyseren hoe de verhouding van derdelandenvervoer ten opzichte van het internationale vervoer zich heeft ontwikkeld in de EU, kan een vergelijking worden gemaakt van de Nederlandse situatie en de situatie op EU-niveau. Het resultaat hiervan is in *Tabel 7* te zien. Hieruit blijkt dat derdelandenvervoer door MOE kentekens jarenlang sterk groeide, maar dat de groei de afgelopen drie jaar beperkter is. Ook blijkt dat een groot deel van de stijging verklaard wordt door een daling van het bilaterale vervoer als gevolg van de crisis (zie 2009). Het derdelandenvervoer door MOE kentekens ten opzichte van het internationaal vervoer op EU-niveau bevindt zich op 16%, dit in tegenstelling tot het berekende (gewogen) gemiddelde van 10,6% voor derdelandenvervoer door MOE kentekens voor de vervoersrelaties tussen Nederland en haar buurlanden.

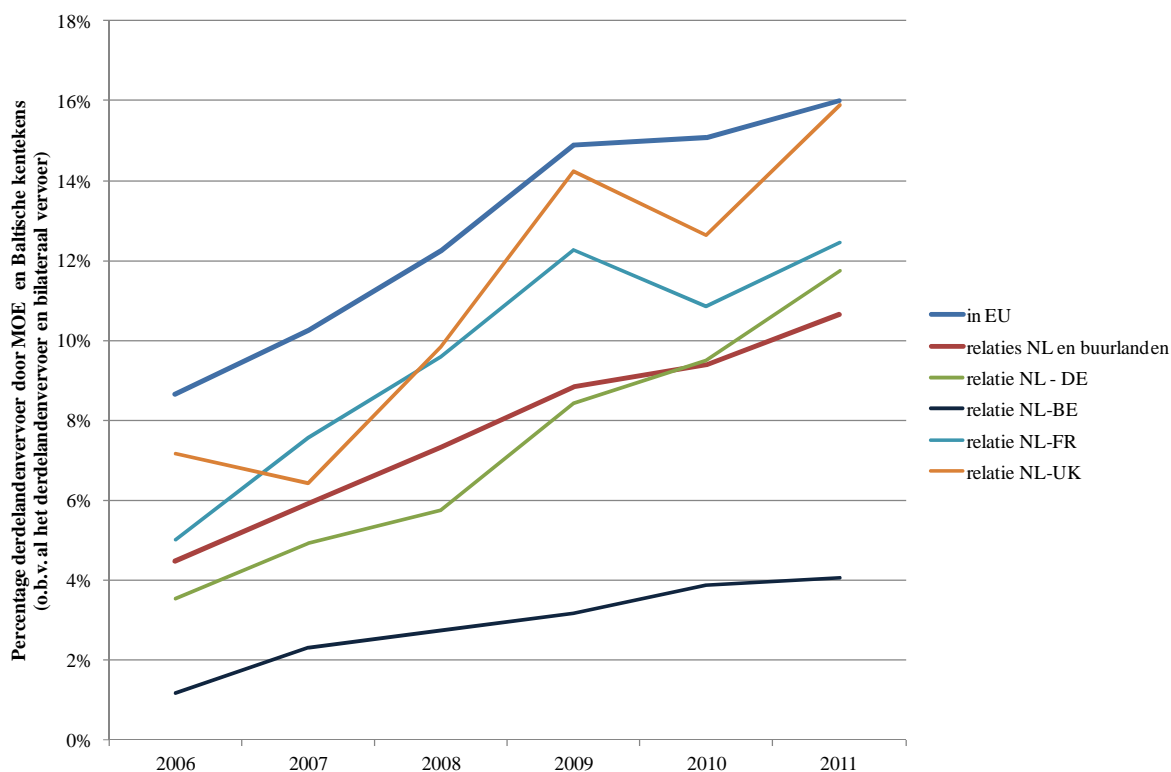
Tabel 7 : Berekening percentage derdelandenvervoer (derdelandenvervoer gedeeld door bilateraal vervoer en derdelandenvervoer)

Vervoer	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Totaal bilateraal vervoer in EU	496 037	506 843	486 182	411 437	438 690	416 914
Derdelandenvervoer door alle EU kentekens	89 688	99 248	107 674	107 937	115 244	113 770
Derdelandenvervoer door MOE kentekens	50 738	62 113	72 774	77 298	83 478	84 947
Percentage derdelandenvervoer door MOE kentekens	8,7%	10,2%	12,3%	14,9%	15,1%	16,0%
Percentage derdelandenvervoer door niet-MOE kentekens	6,6%	6,1%	5,9%	5,9%	5,7%	5,4%

Bron: Policy Research Corporation gebaseerd op Eurostat

In *Figuur 8* wordt de ontwikkeling op EU niveau afgezet tegen de totaalontwikkeling in Nederland, en de deelrelaties van Nederland. In *Figuur 8* is te zien dat het derdelandenvervoer op EU-niveau gestegen is tot 16%. Voor wat betreft Nederland geldt dat alleen de relatie NL-UK het gemiddelde van de EU benadert. Te zien valt dat de relaties met Duitsland, Frankrijk en België al jarenlang onder het Europees gemiddelde liggen.

Figuur 8 : Ontwikkeling derdelandenvervoer door MOE kentekens binnen het totale EU internationale vervoer en voor Nederlandse vervoersrelaties



Bron: Policy Research Corporation gebaseerd op Eurostat

Dit betekent dat bepaalde relaties tussen andere landen een veel sterker aandeel van derdelandenvervoer (uitgevoerd door MOE kentekens) hebben dan dat Nederland dat heeft. Dit bevestigt de relatief sterke positie van het Nederlands kenteken in vergelijking met andere West-Europese kentekens.⁴⁸

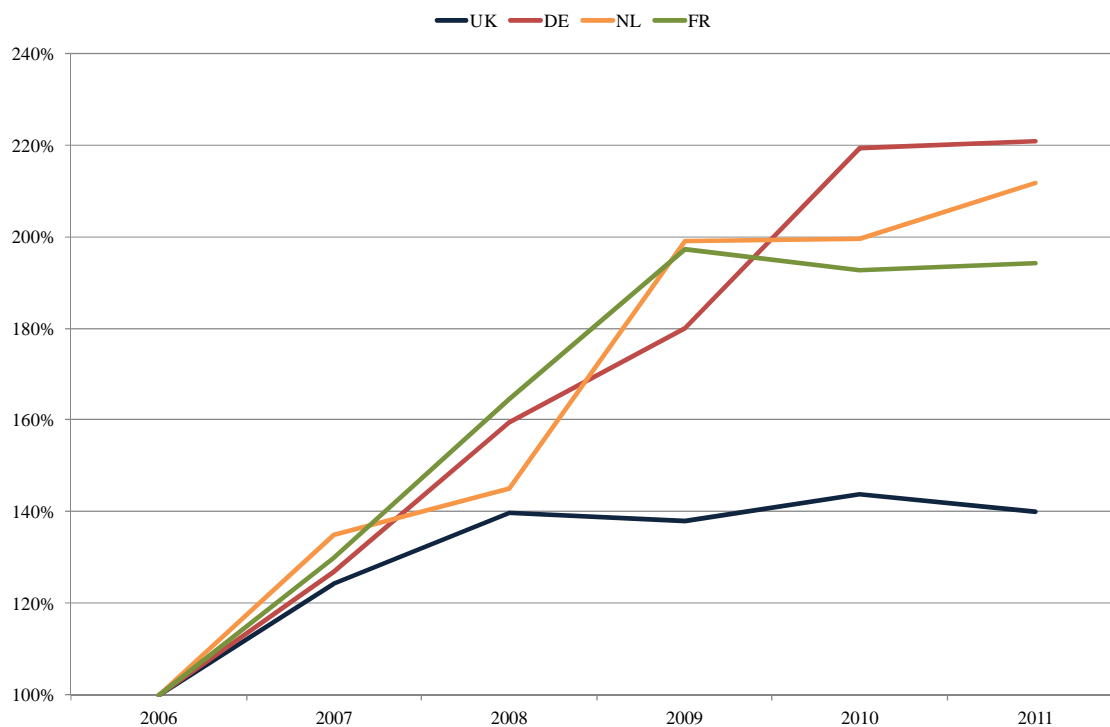
Vergelijking van derdelandenvervoer door MOE kentekens van/naar enkele Europese landen

De ontwikkeling van het derdelandenvervoer door MOE kentekens van en naar Nederland, UK, Duitsland en Frankrijk gedurende de laatste jaren is in *Figuur 9* opgenomen. 2006 dient hierbij als startjaar. Hieruit blijkt dat het derdelandenvervoer door MOE kentekens van en naar Nederland in de periode 2006 tot en met 2011 in absolute zin meer dan verdubbeld is. Deze groei zit dicht tegen de groei van derdelandenvervoer door MOE kentekens van en naar Duitsland en Frankrijk aan. Het blijkt dat sinds 2006 het derdelandenvervoer door MOE kentekens van en naar de UK aanzienlijk beperkter gegroeid is. Blijkbaar is tot 2006 die markt erg interessant geweest, waarna het behaalde niveau nog

⁴⁸ Deze sterke positie van het Nederlands kenteken werd ook al beschreven in het boek 'Visie 2015 – Onderzoek naar het toekomstperspectief van de sector beroepsgoederenvervoer over de weg en logistiek', prof. dr. Chris Peeters, ir. Theo Bouwman en Frank Hendrickx MSc.

iets is uitgebreid tot 2008 en daarna vrij constant is gebleven. Te zien valt dat alle landen een trendbreuk hebben meegemaakt de laatste jaren. Dit duidt mogelijk op een afzwakkende groei in het derdelandenvervoer door MOE kentekens. De vraag is echter wat er zal gebeuren als de economische omstandigheden weer aantrekken.

Figuur 9 : Ontwikkeling totale derdelandenvervoer door MOE kenteken van/naar enkele landen



Bron: Policy Research Corporation gebaseerd op Eurostat

V.2.3. VERTALING NAAR VERWACHTINGEN VOOR CABOTAGE

Uit de voorgaande analyses blijkt dat het derdelandenvervoer door MOE kentekens als percentage van het internationale (bilaterale en derdelanden) vervoer op dit moment voor Nederland gemiddeld rond de 10,6% ligt. De vraag is hoe dit huidige percentage derdelandenvervoer door MOE kentekens zich zal ontwikkelen. De laatste jaren is de groei aanzienlijk geweest, maar de vraag is hoe lang dit percentage zal blijven oplopen en op welk niveau zich dit zal stabiliseren.

Deze 10,6% vindt plaats in een volledig geliberaliseerde omgeving. Het is nog niet duidelijk of, hoe en in welke mate cabotage verder wordt geliberaliseerd. De ontwikkelingen in het volledig geliberaliseerde derdelandenvervoer kunnen daarmee beschouwd worden als een bovengrens voor cabotage door MOE kentekens in West-Europa en Nederland. Er zijn meerdere argumenten waarom

cabotage, ook als dit volledig zou worden geliberaliseerd, in ieder geval relatief niet groter zal worden dan derdelandenvervoer. Bepaalde deelmarkten van het binnenlands vervoer zijn namelijk minder geschikt voor MOE-chauffeurs. Ook de geografische ligging (de afstand tot hoofdverkeersroutes) heeft een impact op de planning en de aantrekkelijkheid van cabotage.

Wanneer naar het Europees niveau gekeken wordt, is een percentage van 16% te zien van derdelandenvervoer dat wordt uitgevoerd door MOE kentekens ten opzichte van het totale internationale vervoer. Dit percentage is de afgelopen jaren minder sterk gestegen dan het Nederlandse percentage. De vraag is wat er gebeurt als het internationale vervoer weer aantrekt: zal dit bilateraal vervoer blijven of zal dit derdelandenvervoer worden? Te verwachten is dat een groot deel weer opgepakt zal worden door bilateraal vervoer. In de gegevens over de afgelopen jaren (zie *Tabel 7*) is te zien dat een opleving van het bilateraal vervoer mogelijk is (zie 2010), en dat het derdelandenvervoer dus niet in staat is om een dergelijk marktaandeel over te nemen. Te verwachten is daarom dat, als de komende jaren het internationale vervoer zich herstelt, dit zal betekenen dat het percentage derdelandenvervoer trager zal groeien dan de voorgaande jaren. Bovendien blijkt uit *Figuur 9* dat het derdelandenvervoer afremt/stabiliseert; ondanks de economische crisis had het derdelandenvervoer door MOE kentekens kunnen doorgroeien door bilateraal vervoer over te nemen.

Een ander argument wat ervoor kan zorgen dat de groei afvlakt is het arbeidsaanbod in MOE landen. Er zijn signalen dat er in Polen moeilijker chauffeurs gevonden worden en dat er zelfs sprake is van een tekort in bepaalde gebieden, en ook voor andere MOE landen wordt op termijn krapte verwacht.⁴⁹ Het gebrek aan groei van het Pools kenteken in het derdelandenvervoer (en in het bilateraal vervoer) kan ook hierop duiden.

Vraag is nu hoe het percentage op EU niveau zich verhoudt tot het lagere percentage voor Nederland. Het percentage voor Nederland zal verder kunnen stijgen. Waar op EU niveau reeds sprake is van een zekere afvlakking van derdelandenvervoer door MOE landen, is voor de Nederlandse situatie duidelijk zichtbaar dat de derdelandenvoerrelatie met Duitsland (hetgeen veruit de grootste is voor Nederland) nog steeds flink doorgroeit en dat dit door een zeer hoog aandeel MOE kentekens wordt uitgevoerd. Verdere groei van het percentage derdelandenvervoer door MOE kentekens van en naar Nederland kan dus worden verwacht in de toekomst en dit zit dan vooral op het volume (omdat het aandeel MOE kentekens reeds hoog is). Tegelijkertijd is ook sprake van kortere ritafstanden bij derdelandenvervoer van en naar Nederland ten opzichte van het gemiddelde in de EU, wat vanuit oogpunt van MOE kentekens wellicht net iets minder aantrekkelijk is. Dit pleit ervoor dat het percentage lager zal blijven dan op EU niveau.

Uit deze overwegingen volgt de verwachting dat het percentage derdelandenvervoer voor Nederland op termijn zich zal stabiliseren en de komende jaren binnen de 15% zal blijven. De vervolgvraag is

⁴⁹ Zie voor meer informatie ook Hoofdstuk 4 en Paragraaf V.3

wat dit betekent voor het mogelijke percentage cabotage. Bovenstaand zijn al enkele argumenten gegeven waarom het percentage cabotage lager zal liggen dan bij derdelandenvervoer. De analogie volgend met het percentage derdelandenvervoer, is de verwachting dat het percentage cabotage zich op termijn zal stabiliseren op een maximaal niveau van 15%. Dit is een indicatie van de bovengrens en houdt geen rekening met beperkingen die gesteld worden aan cabotage. Deze bovengrens geldt dus ingeval van volledig vrijgegeven cabotage.

V.3. BENADERINGSWIJZE 3: ARBEIDSAANBOD IN LAGERE LONEN LANDEN

V.3.1. VERZADIGINGSPUNT POOLS KENTEKEN ALS RESTRICTIE OP HET AANBOD VAN CHAUFFEURS IN ANDERE LANDEN

Uit gesprekken met de sector blijkt dat het in Polen steeds moeilijker wordt om chauffeurs te vinden. Ook blijkt uit een analyse van het internationaal vervoer door het Pools kenteken dat de prestatie in 2011 licht gedaald is. Dit is geen gevolg van de economische crisis. In 2008, 2009 en 2010 werden immers wel stijgingen gerealiseerd. In benaderingswijze 2 (vergelijking cabotage met derdelandenvervoer) werd ook al gesignaleerd dat het Pools kenteken terugloopt, terwijl andere MOE kentekens wel groeien. In *Tabel 8* is de ontwikkeling van de internationale vervoersprestatie van het Pools kenteken uitgelicht.

Tabel 8 : Internationale vervoersprestatie Pools kenteken

Pools kenteken (miljoen tonkm)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bilateraal vervoer	38 495	39 588	50 198	62 424	67 492	70 436	86 183	86 314
Derdelandenvervoer	4 982	10 645	17 425	21 589	24 567	28 497	29 987	27 806
Cabotage	506	653	1 273	1 098	954	2 601	3 920	3 797
Totaal internationaal	43 983	50 886	68 896	85 111	93 013	101 534	120 090	117 917

Bron: Policy Research Corporation op basis van Eurostat

De aanname wordt gemaakt dat het Pools kenteken haar maximum heeft bereikt met betrekking tot internationaal vervoer omdat een maximum is bereikt in het arbeidsaanbod van Poolse internationale chauffeurs. Er wordt in deze benadering gekeken hoeveel extra internationaal chauffeurs er in de andere MOE landen zouden bijkomen mochten deze andere MOE landen verhoudingsgewijs ten opzichte van hun beroepsbevolking evenveel internationale chauffeurs hebben als het op transportgebied zeer succesvolle Polen. Er wordt vervolgens vanuit gegaan dat deze extra capaciteit aan internationale chauffeurs in de andere MOE landen ingezet zal worden voor cabotage en niet voor derdelandenvervoer of bilateraal vervoer. In *Tabel 9* is te zien hoe de beroepsbevolking van Polen zich verhoudt tot de andere MOE landen.

Polen heeft een internationale vervoersprestatie (exclusief eigen vervoer) van 113,5 miljard tonkm. Uitgaande van 1 miljoen tonkm per chauffeur op jaarbasis, resulteert dit in 113 500 Poolse internationale chauffeurs (op een beroepsbevolking van 17,85 miljoen inwoners in Polen). Dit betekent dat 0,64% van de beroepsbevolking in Polen internationale chauffeur is. De beroepsbevolking in de andere MOE landen gezamenlijk bedraagt 29,92 miljoen inwoners. Wanneer de verhouding tussen internationale chauffeurs en de beroepsbevolking van Polen (0,64% van de beroepsbevolking is internationale chauffeur) ook toegepast wordt op de andere MOE landen, resulteert een aantal van circa 190 000 internationale chauffeurs, voordat het verzadigingspunt wordt bereikt zoals dat in Polen lijkt te zijn bereikt.

Tabel 9 : Beroepsbevolking MOE landen

Land	Beroepsbevolking
Polen	17 852 700
Andere lage lonen landen	29 917 700
• <i>Bulgarije</i>	3 325 600
• <i>Tsjechië</i>	5 254 500
• <i>Estland</i>	695 800
• <i>Letland</i>	1 137 000
• <i>Litouwen</i>	1 619 900
• <i>Hongarije</i>	4 279 900
• <i>Roemenië</i>	9 868 000
• <i>Slovenië</i>	1 019 400
• <i>Slowakije</i>	2 717 600

Bron: Policy Research Corporation op basis van Eurostat

Vervolgens is bekeken hoeveel internationale chauffeurs er in de overige MOE landen momenteel zijn, om te bekijken in welke mate er nog ruimte is voor die kentekens om hun positie uit te bouwen. Op dit moment wordt er door deze MOE kentekens gezamenlijk 158 miljard tonkm internationaal vervoer uitgevoerd, en dus zijn er ongeveer 158 000 chauffeurs. Dit zou betekenen dat er in deze landen nog circa 32 000 chauffeurs kunnen bijkomen om internationaal vervoer uit te voeren, voordat dezelfde verhouding wordt bereikt, zoals die vandaag al voor Polen geldt. Om een maximaal effect te berekenen wordt ervan uitgegaan dat alle extra chauffeurs cabotage zouden gaan verrichten.

Vervolgens is berekend hoeveel extra cabotage zou kunnen worden verricht. Aangezien een chauffeur gedurende cabotage (of binnenlands transport) 480 000 tonkm⁵⁰ per jaar presteert betekent dit dat er 14,4 miljard tonkm extra cabotage uitgevoerd kan worden wanneer deze chauffeurs fulltime ingezet zouden worden voor cabotage.⁵¹ Die 14,4 miljard tonkm is circa 2% van de binnenlandse markt in

⁵⁰ Situatie in Nederland, wordt aangenomen dat dit in andere West-Europese landen ook zo is.

⁵¹ In praktijk zullen ze ook internationaal vervoer uitvoeren, aangezien er een relatie dient te zijn met een internationale rit.

West-Europa. Kortom, er lijkt in de MOE landen op basis van deze benadering niet veel extra capaciteit meer voorhanden om meer internationaal vervoer uit te voeren (waarvan we in deze benaderingswijze veronderstellen dat ze zich volledig op cabotage zullen richten). Uiteraard kan het belang van (internationaal) transport in de economie verschillen per land, waardoor er een hogere 'latente' capaciteit is die aangesproken kan worden en daarmee ook het percentage cabotage hoger zou kunnen zijn. Aan de andere kant is het berekende percentage op basis van deze benadering nu reeds overschat omdat chauffeurs eerst internationaal transport dienen uit te voeren voordat cabotage wordt verricht (en als deze koppeling wordt losgelaten gelden wellicht andere beperkingen zoals de 50 dagen beperking bij non-linked cabotage).

Analyse inclusief binnenlands vervoer en eigen vervoer

Een variatie binnen deze benaderingswijze is het meenemen in de berekening van de chauffeurs die binnenlands vervoer uitvoeren en ook het eigen vervoer hierbij te betrekken. De gedachte hierachter is dat het latente potentieel dat er in landen is om binnenlands vervoer (en eigen vervoer) uit te voeren ook ingezet kan worden voor internationaal vervoer en cabotage. In praktijk zal dat waarschijnlijk anders zijn, aangezien chauffeurs die nu binnenlands vervoer uitvoeren in een MOE land nu ook ervoor hadden kunnen kiezen om internationaal te rijden, maar dit om allerlei redenen niet doen. Toch is onderstaand de berekening weergegeven, rekening houdend met deze aanname.

De prestatie van het Pools kenteken inclusief binnenlands vervoer en inclusief eigen vervoer is 210 miljard tonkm. Voor de 90 miljard tonkm binnenlands vervoer dient gerekend te worden met 480 000 tonkm per chauffeur (in plaats van 1 miljoen voor een internationaal chauffeur). Dit resulteert in 304 000 chauffeurs. Daarmee is 1,71% van de Poolse beroepsbevolking chauffeur. Toepassing van dit percentage op de bevolking van de andere MOE landen leidt tot een aantal van 511 000 chauffeurs.

De vervoersprestatie van de andere MOE landen is circa 165 miljard tonkm internationaal vervoer en circa 57 miljard tonkm binnenlands vervoer. Rekening houdend met de verschillende vervoersprestatie per chauffeur in binnenlands en internationaal transport, resulteert een aantal van circa 119 000 binnenlandse chauffeurs en circa 165 000 internationale chauffeurs. Als dit totaal aantal chauffeurs (284 000) wordt vergeleken met het aantal chauffeurs op basis van de beroepsbevolking (511 000) dan zou er ruimte zijn voor 227 000 chauffeurs. Dit levert 109 miljard tonkm cabotage op wat neerkomt op 16%.

Toevoegen Spanje en Portugal aan de berekening

In benadering 1 zijn effecten in kaart gebracht wanneer Spanje en Portugal als lagere lonen kentekens zouden worden gekwalificeerd. Als ook in deze analyse Spanje en Portugal worden meegenomen, is er een beroepsbevolking van 58,6 miljoen (exclusief Polen), en een capaciteit van 372 000 chauffeurs. Het reeds ingezette aantal chauffeurs is 252 000. Dit zou betekenen dat 120 000 chauffeurs extra cabotage uit kunnen voeren, wat qua vervoersprestatie neerkomt op circa 8,6% cabotage.

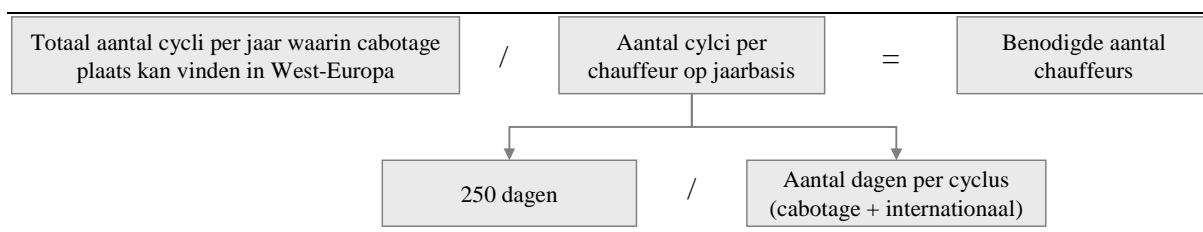
Als ook de binnenlandse vervoersmarkten van Portugal en Spanje worden meegenomen, resulteert een capaciteit van 1 000 000 chauffeurs in de lagere lonen landen. Nu zijn er volgens de berekening in de lagere lonen landen 696 000 chauffeurs actief in het binnenlands en internationaal vervoer. Ruimte voor 304 000 extra chauffeurs betekent dat er 21,7% extra cabotage uitgevoerd zou kunnen worden.

V.3.2. WERKGELEGENHEIDSEFFECTEN CABOTAGEVARIANTEN EN VERGELIJKING MET HET POTENTIËLE ARBEIDSAANBOD IN LAGERE LONEN LANDEN

Werkgelegenheidseffecten huidige cabotageregeling

Om 21% cabotage te bereiken met linked cabotage is er behoefte aan 553 000 chauffeurs (VTE). Dit aantal bestaat uit de werkgelegenheidsimpact van derdelandenvervoer (246 000 chauffeurs) en bilateraal vervoer (307 000 chauffeurs). De aantallen chauffeurs voor bilateraal en derdelandenvervoer zijn berekend op basis van het aantal dagen dat benodigd is om de maximale hoeveelheid cycli (internationaal vervoer plus cabotage) uit te voeren. Een chauffeur kan maximaal 250 dagen vervoer uitvoeren, en kan dus een aantal cycli van internationaal vervoer met cabotage uitvoeren. Het totaal aantal cycli (gebaseerd op het totaal aantal ritten bilateraal vervoer of derdelandenvervoer gevolgd door cabotage) is vervolgens gedeeld door het aantal cycli per chauffeur. Dit leidt tot het aantal benodigde chauffeurs om de maximale percentages cabotage uit te voeren.

Figuur 10 : Berekeningswijze benodigd aantal chauffeurs



Bron: Policy Research Corporation

Omdat er al 253 000 chauffeurs (VTE) zijn die de internationale ritten uitvoeren, is er behoefte aan circa 300 000 extra chauffeurs (VTE) om de 21% cabotage in West-Europa uit te voeren. Het verwijderen van Spanje en Portugal uit de categorie lagere lonen landen leidt tot de conclusie dat cabotage maximaal 16% (in plaats van 21%) zal bedragen, waarvoor 219 000 extra chauffeurs nodig zijn uit de MOE landen.

Het werkgelegenheidseffect van maximale toepassing van de huidige cabotage regeling in Nederland is als volgt. Bij een cabotagepenetratiegraad van 21% wordt verondersteld dat 21% van de Nederlandse binnenlandse chauffeurs (57 000) zijn baan verliest. Voor Nederland betekent dit dat maximaal bijna 12 000 chauffeurs in het binnenlands vervoer overbodig kunnen worden.

Werkgelegenheidseffecten linked cabotage

Bij 29% cabotage is het aantal benodigde extra chauffeurs 400 000.⁵² De maximale impact van linked cabotage (29%) op de Nederlandse arbeidsmarkt bestaat uit een mogelijk verlies aan tussen de 16 000 en 17 000 Nederlandse chauffeurs.

Werkgelegenheidseffecten non-linked cabotage

Om 24,3 miljard tonkm non-linked cabotage uit te voeren in West-Europa (3,6%) zijn circa 51 000 extra chauffeurs (VTE) nodig. Dit komt doordat de 253 000 chauffeurs die 50 dagen cabotage uitvoeren, 50 dagen geen internationaal vervoer kunnen rijden. Om die prestatie in het internationaal vervoer over te nemen, zijn dus 51 000 extra internationale chauffeurs nodig (VTE)⁵³. Bij het weglaten van Spanje en Portugal uit de lijst lagere lonen landen, resulteert een behoefte aan 37 000 extra chauffeurs.

Bij 653 000 chauffeurs die ieder 50 dagen cabotage uitvoeren, zou er een behoefte zijn aan 131 000 extra internationale chauffeurs. Om 9,3% cabotage te behalen in West-Europa (en hierbij geen marktaandeel in het internationaal vervoer te verliezen) zijn dus 400 000 + 131 000 chauffeurs nodig.

Omdat per chauffeur slechts 50 dagen cabotage uitgevoerd kan worden, zijn er in bij non-linked cabotage meer chauffeurs nodig om een bepaald percentage cabotage te behalen dan in het geval van linked cabotage. Bij linked cabotage kan een chauffeur in totaal ongeveer 30 keer cabotage van 4 dagen uitvoeren.

In Nederland zijn in het binnenlands vervoer (exclusief eigen vervoer) ongeveer 57 000 chauffeurs werkzaam.⁵⁴ Wanneer 3,6% van het binnenlands vervoer cabotage zou worden, zou dit betekenen dat er iets meer dan 2 000 chauffeurs rijdend met Nederlands kenteken overbodig worden. Bij 2,6% (non-linked cabotage exclusief Spaanse en Portugese kenteken) is dit bijna 1 500 chauffeurs.

Werkgelegenheidseffecten van percentage cabotage volgens benaderingswijze 2 (derdelandenvervoer als proxy voor de ontwikkeling van cabotage)

Uitgaande van 15% cabotage resulteert een verlies aan circa 8 600 Nederlandse chauffeurs.

⁵² Door afronding van de percentages komen de aantallen chauffeurs niet overeen met de 21% uit de berekening voor linked cabotage.

⁵³ 50 dagen van de 250 dagen geen internationaal vervoer. $50/250 * 1$ miljoen tonkm per jaar = 200 000 tonkm die de chauffeur niet rijdt wanneer hij 50 dagen cabotage uitvoert. $253\ 000$ chauffeurs * 200 000 tonkm = 50,6 miljard tonkm. $50,6$ miljard / 1 miljoen = 50 600 chauffeurs.

⁵⁴ In 2011 is 17,32 miljard tonkm binnenlands vervoer (exclusief eigen vervoer) in Nederland uitgevoerd. Een chauffeur in binnenlands vervoer rijdt gemiddeld 480 000 tonkm. Dit leidt tot een chauffeursaantal van 57 000.

Vergelijking met arbeidsaanbod lagere lonen landen

Wanneer het huidige aantal internationale chauffeurs (253 000) wordt afgezet tegen de benodigde aantallen extra chauffeurs in de maximumvarianten (400 000 in geval van linked cabotage of 300 000 bij de huidige cabotageregeling) kan gesproken worden van een enorme benodigde toename van het aantal chauffeurs. De vraag is of dat aanbod er wel is. Wanneer alle MOE landen een zelfde percentage internationale chauffeurs (aantal chauffeurs afgezet tegen de beroepsbevolking) zouden hebben als Polen, zou er slechts een beperkte groei (32 000) in het aantal chauffeurs mogelijk zijn in die landen. Wanneer Spanje en Portugal worden meegeteld verandert dit aanzienlijk (120 000 extra chauffeurs), maar dit zijn bij lange na niet de aantallen chauffeurs die nodig zijn om de benodigde 400 000 (in geval van linked cabotage) of 300 000 (huidige cabotageregeling) te behalen. Wanneer ook de potentie voor chauffeurs in het binnenlands vervoer wordt ingezet voor het uitvoeren van cabotage, ontstaan er wel sterke groeimogelijkheden. In de variant waarin ook Spanje en Portugal worden meegenomen, zou er potentieel zijn voor circa 300 000 chauffeurs. Bij deze berekening wordt echter ervan uitgegaan dat al deze chauffeurs ongelimiteerd cabotage uit zullen voeren in West-Europa. In realiteit zal er echter ook internationaal vervoer plaatsvinden en zijn er restricties op het uitvoeren van cabotage (per persoon). Hieruit valt de conclusie te trekken dat niet alleen het aantal internationale ritten een beperking op cabotage inhoudt, maar dat ook het arbeidsaanbod van chauffeurs een ongelimiteerd percentage cabotage zal voorkomen.

V.3.3. CONCLUSIES

Bij deze derde benaderingswijze worden grovere aannames gebruikt dan in de voorgaande twee benaderingen. De uitkomsten van deze benadering moeten daarom als een grove inschatting gezien worden. Er kunnen echter wel enkele relevante conclusies uit getrokken worden.

- In Polen blijkt het arbeidsaanbod van internationale chauffeurs schaarser te worden. De prestaties in het internationaal vervoer kunnen daar ook op wijzen;
- De verwachting is dat de andere MOE kentekens de concurrentie aan zullen gaan met het Pools kenteken, op basis van lagere lonen. Het tot nog toe stijgende marktaandeel van het Pools kenteken zal hierdoor waarschijnlijk afvlakken of zelfs dalen. Als al de andere lagere lonen landen evenveel internationale chauffeurs zouden hebben ten opzichte van hun beroepsbevolking als in Polen het geval is, en al die extra chauffeurs ingezet zouden worden voor cabotageritten, dan komt hiermee slechts maximaal een capaciteit beschikbaar om 2% (of 8,6% bij meenemen Portugal en Spanje) van het West-Europese nationale vervoer uit te voeren als cabotage;
- De aantallen chauffeurs die benodigd zijn om de maximale percentages cabotage te behalen, zoals die berekend zijn in benaderingswijze 1 (29% voor linked cabotage en 21% voor de huidige cabotageregeling), lijken op basis van de chauffeursaantallen die in deze analyse berekend zijn niet haalbaar. Om bijvoorbeeld 653 000 chauffeurs te krijgen⁵⁵, zal het aandeel van de

⁵⁵ Het benodigde aantal chauffeurs in de linked cabotage variant om 29% cabotage door lagere lonen kentekens te bereiken.

beroepsbevolking dat internationaal chauffeur is sterk moeten stijgen.⁵⁶ Dit is theoretisch mogelijk als het aantal chauffeurs in de beroepsbevolking van MOE landen blijft groeien, tot ver voorbij het aandeel dat nu in een succesvol transportland als Polen gehaald wordt, maar het is de vraag in hoeverre dit in de praktijk zal gebeuren. Dit zal afhangen van de relatieve aantrekkelijkheid van het beroep van internationaal chauffeur in die landen;

- Naast het feit dat de maximale percentages uit benaderingswijze 1 (de bottom up analyse) niet haalbaar worden geacht vanwege allerlei beperkende factoren en het feit dat in benaderingswijze 1 een theoretische bovengrens bepaald is, speelt het aanbod van chauffeurs in de lagere lonen landen dus ook een beperkende rol;
- Er zijn echter signalen dat er in Polen ook chauffeurs van buiten de EU (Oekraïne) ingezet worden voor transport, waardoor het aanbod van chauffeurs kan stijgen. In hoeverre de juridische basis hiervoor aanwezig is, is onbekend.

V.4. HOOFDCONCLUSIES

- *Policy Research* heeft via drie benaderingswijzen een bovengrens bepaald van de markt die cabotage kan overnemen van het binnenlands vervoer (exclusief eigen vervoer);
- De eerste benadering betreft een bottom-up benadering: hoeveel cabotage kan theoretisch maximaal uitgevoerd worden met respect voor de restricties gesteld in de huidige cabotageregeling of in de voorstellen van de High Level Group. In de huidige cabotageregeling is het maximum 21%. In de voorstellen van de High Level Group kan dit oplopen tot 29% voor linked cabotage. Voor non-linked cabotage kan het 3,6% (bij maximale inzet huidige internationale chauffeurs uit lagere lonen landen) worden of 9% (bij inzet benodigde aantal chauffeurs om 29% onder linked cabotage te bereiken);
- De verwachting is niet dat op termijn de maximale percentages zoals berekend in benaderingswijze 1 (de bottom-up analyse) behaald zullen worden. In de praktijk zal het niet zo zijn dat na elke internationale rit aansluitend cabotage uitgevoerd wordt en dat dit ook nog eens voor de maximale vier dagen (of 3 ritten in de huidige cabotageregeling) gedaan wordt. De beschikbaarheid van binnenlandse ritten die aansluiten op de internationale rit is niet altijd gegarandeerd. Bovendien kan het planningstechnisch arbeidsintensief zijn om te organiseren. Om de maximale cabotagemogelijkheden te benutten na elke internationale rit zal zeer precies van tevoren uitgestippeld dienen te worden welke ritten er gereden gaan worden. Bovendien is voor sommige deelmarkten taalbeheersing (en in mindere mate routekennis en kennis van klanten) belangrijk. In andere deelmarkten is specialistische kennis en/of materieel benodigd hetgeen niet steeds voorhanden is bij buitenlandse chauffeurs en/of ondernemingen. Een ander argument voor het niet uitvoeren van cabotage na elke internationale rit is dat bepaalde vervoerders zich volledig willen richten op het internationaal vervoer; voor hen is het efficiënter om na die ritten geen cabotage uit te voeren;
- De tweede benadering gaat uit van de parallel met het volledig vrijgestelde derdelandenvervoer. Gelet op de ontwikkelingen in de volledig vrije derdelandenvervoer is het niet waarschijnlijk dat cabotage zal oplopen tot meer dan 15% van het binnenlands vervoer;

⁵⁶ In Polen zal het aandeel met circa 45% moeten stijgen (nu 0,64%, zou 0,92% moeten worden). In andere MOE landen is het aandeel lager dan 0,64% en moet dus nog een grotere stijging gerealiseerd worden. Bij een percentage van 0,92% in alle lagere lonen landen, resulteert een aantal van 653 000 chauffeurs. Anders beredeneerd: er zijn nu 258 000 internationale chauffeurs in de lagere lonen landen. Om 400 000 extra chauffeurs te vinden zal het aantal internationale chauffeurs dienen te stijgen met 155%.

- In de derde benadering wordt berekend hoeveel arbeidsaanbod aan internationale chauffeurs er kan bijkomen in de andere MOE landen exclusief Polen als deze andere landen evenveel internationale chauffeurs zouden hebben ten opzichte van hun beroepsbevolking als het op transportgebied reeds zeer succesvolle Polen. Dit leidt slechts tot een beperkt extra arbeidsaanbod waarmee slechts 2% van het binnenlands vervoer overgenomen kan worden door extra cabotage, of 8,6% ingeval ook Spanje en Portugal evenveel internationaal chauffeurs ten opzichte van hun beroepsbevolking zouden hebben als Polen;
- De drie benaderingen voor het bepalen van de bovengrens van cabotage leiden gezamenlijk tot de verwachting dat het percentage cabotage maximaal rond de 15% kan komen te liggen (zowel voor de huidige cabotageregeling als de linked + non-linked cabotage variant). Hierbij is eigen vervoer buiten beschouwing gebleven;
- De bovengrens van 15% is gebaseerd op de kwalitatieve argumenten dat de maximale percentages niet behaald kunnen worden en de vergelijking met de ontwikkeling van het derdelandenvervoer. Hoewel voor zowel de huidige regeling als het voorstel van de High Level Group de bovengrens op 15% wordt geschat, zal bij verdere liberalisering (volgens voorstel van de High Level Group) het percentage cabotage zich wel sneller ontwikkelen en is ook de kans groter dat de 15% behaald wordt;
- De 15% is een gemiddelde bovengrens voor West-Europese landen. Bij de bepaling van het maximum van 15% is ervan uitgegaan dat in alle West-Europese landen de randvoorwaarden hetzelfde zijn: een zelfde interpretatie van de cabotageregels en een gelijk niveau van handhaving, zodat niet het ene land aantrekkelijker is om cabotage uit te voeren dan het andere land.
- In de praktijk kan het percentage van 15% voor Nederland toch hoger uitpakken vanwege de relatief grote internationale vervoersstroom vanuit lagere lonen landen naar Nederland (in combinatie met een relatief beperkte grootte van de binnenlandse markt). Wanneer echter gekeken wordt naar de ontwikkeling van het derdelandenvervoer door lagere lonen kentekens dan is dit op de vervoersrelaties van Nederland tot nog toe overigens juist minder sterk ontwikkeld dan voor de EU als geheel;
- De High Level Group ziet non-linked cabotage vooral als instrument om de transportmarkt te openen en linked cabotage als instrument om leegrijden te vermijden. Het verschil is dat linked-cabotage verbonden moet zijn met bilateraal vervoer of derdelandenvervoer, en non-linked cabotage volledig vrij is. Non-linked cabotage zou daarom theoretisch 100% van de binnenlandse markt van een kleiner land als Nederland of België kunnen overnemen. Tegelijkertijd wordt uit de berekeningen duidelijk dat er bij non-linked cabotage veel meer extra chauffeurs nodig zijn dan bij linked cabotage om het percentage cabotage te laten oplopen;
- In de UK wordt de eis gesteld dat na cabotage de vrachtwagen een terugreis naar het land van zijn kenteken moet maken. Hierdoor kan linked cabotage slechts groeien in functie van het aantal bilaterale ritten gemaakt door kentekens uit lagere lonen landen van en naar de UK. Als deze eis in heel West-Europa opgelegd zou worden, dan kan cabotage niet hoger oplopen dan 11% bij linked cabotage (in plaats van 29%) en 6% in de huidige cabotageregeling (in plaats van 21%). Door slimme combinaties te maken van derdelandenvervoer en cabotage zou de facto echter onbeperkte cabotage mogelijk zijn door kentekens van lagere lonen landen (hoeven nooit West-Europa te verlaten);
- De belangrijkste restrictie aan de groei van cabotage lijkt het arbeidsaanbod in de lagere lonen landen te zijn, veel meer dan de restricties opgelegd in de regeling. Zolang het aanbod aan internationale chauffeurs vanuit de lagere lonen landen zich evenredig over West-Europa uitspreidt dan zal cabotage heel waarschijnlijk niet veel meer dan 15% van het binnenlands vervoer kunnen overnemen. Wanneer echter één van de kleinere West-Europese landen het mikpunt wordt voor cabotage, dan is overname van een veel groter deel van de binnenlandse markt wel mogelijk.

VI. WELVAARTSEFFECTEN (GEDEELTELIJK) VRIJGEVEN CABOTAGE

In Hoofdstuk 5 is de conclusie getrokken dat het binnenlands wegvervoer in Nederland voor 15% zal kunnen worden overgenomen door cabotage wanneer in alle West-Europese landen op dezelfde manier de cabotageregeling wordt geïmplementeerd en gehandhaafd.⁵⁷ In dit hoofdstuk worden de welvaartseffecten van het (gedeeltelijk) vrijgeven van de cabotage bekeken, ten opzichte van een situatie dat geen cabotage wordt uitgevoerd. Hierbij wordt op hoofdlijnen de systematiek gevolgd die gehanteerd wordt bij kosten-batenanalyses van infrastructuurprojecten en ex-ante inschattingen van beleidsmaatregelen.

Er is sprake van directe en indirecte welvaartseffecten. De directe welvaartseffecten zijn:

- transportkostenvoordelen;
- milieueffecten (vermindering leegrijden en reverse modal shift);
- effecten met betrekking tot de verkeersveiligheid.

De mogelijke indirecte effecten kunnen bestaan uit:

- imperfecties op de arbeidsmarkt;
- grensoverschrijdende effecten (dit effect wordt mee besproken in de paragraaf over transportkostenvoordelen);
- clustereffecten.

Onderstaand wordt een ordegrootte voor een aantal van deze effecten aangegeven. De maximaal 15% cabotage (exclusief eigen vervoer) wordt daarbij als uitgangspunt genomen.

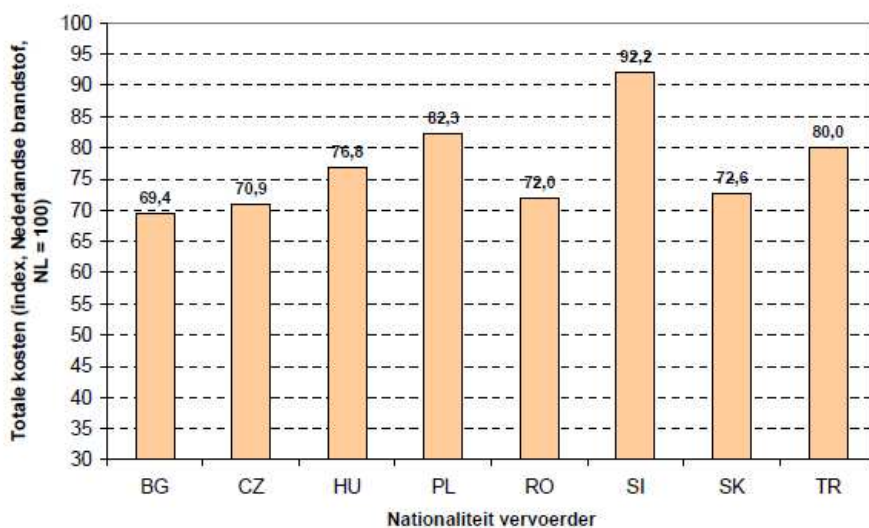
⁵⁷ Er worden geen positieve effecten van het vrijgeven verwacht voor het Nederlands kenteken. Verondersteld wordt dat deze positieve effecten per saldo gelijk zijn aan de negatieve effecten van het uitvoeren van cabotage door West-Europese kentekens (met name Duits kenteken) op de Nederlandse markt.

VI.1. TRANSPORTKOSTENVOORDELEN

Transportkostenverschillen tussen Nederlands kenteken en MOE kentekens

Een belangrijk effect betreft de transportkostenvoordelen voor de Nederlandse economie. De vraag is hoeveel goedkoper het transport wordt indien kentekens uit lagere lonen landen binnenlands vervoer zullen overnemen. Uit *Figuur 11* blijkt dat de totale transportkosten van MOE kentekens nog ver onder de kostprijs van het Nederlands kenteken liggen (Pools kenteken bijna 20% lager en een aantal andere MOE kentekens rond de 30% lager).⁵⁸

Figuur 11 : Vergelijking van de totale transportkosten tussen Nederlands kenteken en MOE kentekens (per 1 januari 2012)



Bron: NEA (2012), *kostenvergelijking en kostenontwikkelingen voor het beroepsgoederenvervoer over de weg in Europa*

De grootste veroorzaker van dit verschil zijn de verschillen in loonkosten van chauffeurs. In hoofdstuk 4 is een overzicht van de (ontwikkeling van de) loonkosten van MOE landen ten opzichte van Nederland opgenomen, waaruit al bleek dat er nog steeds grote loonkostenverschillen zijn.

Voor de analyse dient bepaald te worden hoeveel procent goedkoper het binnenlands transport zal zijn wanneer cabotage uitgevoerd wordt door MOE kentekens. Het Pools kenteken is van de MOE kentekens verreweg de grootste voor wat betreft het uitvoeren van bilateraal vervoer, derdelandenvervoer en cabotage in Nederland. Hoewel de andere MOE kentekens nu nog een beperktere rol hebben, is de verwachting dat sommige van deze kentekens een groter aandeel zullen krijgen. Er wordt daarom gekozen voor het werken met een gemiddelde van 75% van de Nederlandse

⁵⁸ Er is in deze vergelijking uitgegaan van gelijke brandstofkosten omdat, in geval van cabotage, ook in West-Europa getankt zal worden.

kostprijs. Dit impliceert dat het uitvoeren van cabotage door MOE kentekens 25% goedkoper zal zijn dan het uitvoeren van binnenlands transport door het Nederlands kenteken.

Nadere kwalitatieve analyse effect goedkoper transport

Op het eerste gezicht lijkt een mechanisme in werking te kunnen treden dat het goedkopere transport zich zal vertalen in hogere marges en daarmee winsten voor de MOE transportbedrijven die de Nederlandse markt zullen betreden en ook voor de Nederlandse vervoerders die vanuit MOE landen MOE kentekens inzetten om cabotage in Nederland uit te voeren. Het is echter waarschijnlijker dat de marge niet neerdaalt bij vervoerders: verladers hebben een zeer sterke positie in de onderhandelingen met vervoerders en zij weten de marges van vervoerders te marginaliseren.⁵⁹

Het is dan ook de verwachting dat Nederlandse vervoerders die MOE kentekens inzetten om meer marge te behalen onder druk gezet zullen worden door verladers en dat de prijzen zich richting de kostprijs zullen bewegen. Daarom wordt voor deze analyse de aanname gemaakt dat de economische voordelen van cabotage door MOE kentekens in overwegende mate terecht komen bij de verladers. Uiteindelijk zal ook een deel van de lagere transportkosten overigens (kunnen) resulteren in goedkopere producten voor de consument. Ook zal een deel van de marge bij Nederlandse ondernemers blijven, maar dit zijn enkel de ondernemers die vanuit MOE landen met MOE kentekens werken en zoals gezegd zullen die marges naar verwachting steeds kleiner worden.

Omdat binnenlands transport (met Nederlands kenteken) wordt vervangen door cabotage met MOE kentekens, is er sprake van een grensoverschrijdend effect, een zogenaamd 'weglekeffect'. Verondersteld wordt dat er met MOE kentekens voorlopig nog een marge van 5% wordt gemaakt; deze baten vloeien weg naar het buitenland. Echter, een deel van deze bedrijven is in handen van Nederlandse vervoerders, waardoor een deel van die baten in Nederland blijft. Verondersteld wordt dat dit circa 25% is.⁶⁰

Berekening welvaartsvoordeel goedkoper transport

Hoewel kostprijzen verschillen per type vervoer, wordt op basis van gegevens van enkele Nederlandse transporteurs die met Nederlands kenteken rijden de aanname gemaakt dat de kostprijs gemiddeld € 1 per voertuigkilometer is⁶¹.

Uit Eurostat data blijkt dat er in 2011 in Nederland 3,47 miljard voertuigkilometer (leeg en beladen) verreden is in het binnenlands vervoer (exclusief eigen vervoer) met een kostprijs van € 3,47 miljard

⁵⁹ De praktijk wijst dat uit: de marges voor Nederlandse vervoerders zijn de afgelopen jaren zeer dun geweest (of er wordt zelfs tegen of onder de kostprijs gereden).

⁶⁰ In Hoofdstuk 3 is aangegeven wat percentages derdelandenvervoer en bilateraal transport waren voor Polen en Roemenie in 2008.

⁶¹ Op basis van gegevens bekend bij Policy Research Corporation.

bij € 1 per voertuigkilometer. Als maximaal 15% hiervan overgenomen wordt door cabotage, wordt € 521 miljoen aan transportkosten voor 25% goedkoper uitgevoerd. Dit komt neer op € 130 miljoen euro goedkoper transport op jaarbasis.

Zoals eerder aangegeven vloeit een deel van deze €130 miljoen weg naar het buitenland omdat er een marge wordt gemaakt op het goedkopere transport. Er wordt verondersteld dat deze marge 5% is, en dat 25% hiervan binnen Nederlandse bedrijven blijft. 5% van € 130 miljoen is € 6,5 miljoen, waarvan 25% bij Nederlandse bedrijven blijft (€ 1,6 miljoen). Er vloeit dus circa € 5 miljoen weg naar het buitenland.

De baten voor de Nederlandse economie zijn bij maximaal 15% cabotage op grond van deze berekening ongeveer € 125 miljoen op jaarbasis. De verwachting is dat de loonkosten de komende jaren nog ruim verwijderd blijven van het Nederlands niveau. Hierdoor zullen de voordelen de komende jaren blijven bestaan, hoewel de verwachting is dat deze verschillen wel steeds kleiner zullen worden, met als gevolg steeds kleiner wordende jaarlijkse baten.⁶²

De berekende welvaartsbaat is zoals gezegd in de inleidende paragraaf van dit hoofdstuk niet de baat van verruiming van de regelgeving. Berekend is wat de effecten zijn van 15% cabotage (ten opzichte van 0%). Een deel van deze baten kan dus ook al in de huidige regeling worden gerealiseerd.

Cabotage door MOE kentekens in West-Europa leidt naast transportkostenvoordelen ook tot 'transactiekosten'. Dit zijn kosten en inefficiënties die samenhangen met het feit dat een buitenlands gekentekend voertuig met buitenlandse chauffeur opereert op binnenlands grondgebied (bijvoorbeeld taalbarrières). De hoogte van de transactiekosten kan niet worden geschat, maar de welvaartsbaten zullen hierdoor in ieder geval kleiner zijn.

Prijddrukkend effect toename cabotage op de gehele binnenlandse markt

15% cabotage zal niet alleen tot gevolg hebben dat er voor die 15% een lagere prijs wordt betaald. Er zal in de gehele binnenlandse markt meer druk op de prijzen komen als gevolg van de stijging van cabotage. Verladers kunnen de lagere kostprijzen van MOE kentekens aangrijpen als onderhandelingstactiek, waardoor er druk op de prijzen ontstaat⁶³. Hierbij is echter geen sprake van een welvaartseffect. Er is in dat geval een prijsdaling die ertoe leidt dat de verlader wat wint en de vervoerder wat verliest. Per saldo is er geen welvaartscreatie, er is alleen een herverdeling van welvaart. Alleen wanneer de transportkosten dalen, zoals het geval is bij de uitvoering van cabotage door MOE kentekens, zijn er welvaartseffecten.

⁶² Zie Hoofdstuk 3 voor de ontwikkeling van de loonkosten in enkele MOE landen.

⁶³ In gesprekken met vervoerders is aangegeven dat hier ook in de huidige situatie al sprake van is.

Het prijsdrukkend effect kan invloed hebben op de hele Nederlandse transportsector, waaruit ook gevolgen buiten de deelmarkten waarin cabotage wordt uitgevoerd kunnen voortkomen (invloed op werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden). Hierop wordt later in dit hoofdstuk ingegaan.

VI.2. MILIEUEFFECTEN (VERMINDERING LEEGRIJDEN EN REVERSE MODAL SHIFT)

Vermindering van leegrijden

In deze paragraaf wordt bekeken wat de effecten kunnen zijn van 15% cabotage op het verminderen van leegrijden, en wat hiervan de welvaartsbaten zijn. Het betreft hier inschattingen van de orde grootte en de uitkomsten zijn met grote onzekerheid omgeven.

Non-linked cabotage is een middel om de markt verder te openen en daarmee concurrentie te bevorderen en het is niet gekoppeld aan internationaal vervoer. Het zal niet of nauwelijks leiden tot een vermindering van leegrijden; ook buitenlandse vervoerders zullen een zekere mismatch hebben tussen ladingsstromen (laad- losplaatsen, timing). Het verminderen van leegrijden is met name het doel van linked-cabotage, waar immers een internationale beladen rit vooraf dient te gaan aan de vierdaagse periode waarin cabotage is toegestaan en cabotage kan bijdragen aan het verminderen van leegrijden 'op de terugweg'. Enkel linked cabotage zal dus kunnen bijdragen aan vermindering van het leegrijden. Minder beperkingen aan cabotage vergroot de kans om geschikte teruglading te vinden. Daarnaast mag verondersteld worden dat de toegenomen concurrentie en de druk op de prijzen als gevolg daarvan zal leiden tot een efficiënter proces en kostenbesparing aan de zijde van vervoerders. Lege kilometers worden waar mogelijk vermeden, onder andere door verbeterde samenwerking en planning. Hoewel deze notie in algemene zin klopt, is de praktijk weerbarstig. Er is altijd onbalans in vervoersstromen.

Omdat linked cabotage theoretisch een gunstiger effect op leegrijden heeft dan de huidige regeling, wordt er een analyse uitgevoerd om te onderzoeken wat het milieueffect en de welvaartsbaat kan zijn van linked cabotage.

Binnen de gehele EU wordt 21% van alle voertuigkilometers leeggereden⁶⁴. De aanname is dat het aandeel cabotage maximaal 15% van het binnenlands vervoer (exclusief eigen vervoer) zal bedragen. Cabotageritten vervangen binnenlandse ritten; het aantal beladen voertuigkilometers blijft daarbij hetzelfde, maar het aantal lege voertuigkilometers kan afnemen om bovengenoemde redenen. We nemen aan dat het aantal lege voertuigkilometers met maximaal 1 procentpunt afneemt als gevolg van een cabotagepenetratiegraad van 15%; het aantal lege voertuigkilometers bedraagt daarmee 20%, en neemt dus met maximaal 5% af ten opzichte van het huidige percentage leegrijden. Welk gedeelte

⁶⁴ Bron: Eurostat cijfers over 2011, exclusief eigen vervoer.

hiervan het gevolg is van de verruiming van regelgeving en welk gedeelte hiervan ook binnen de huidige regeling bereikt kan worden valt niet aan te geven.

Het totaal aantal voertuigkilometers binnen de EU bedraagt 121 miljard⁶⁵. Een besparing in het aantal voertuigkilometers als gevolg van het verminderen van leegrijden met 1 procentpunt betekent dat in de gehele EU 1,21 miljard minder voertuigkilometers worden gemaakt. In Nederland worden op jaarbasis 5,7 miljard⁶⁶ voertuigkilometers gemaakt. Bij een besparing van 1 procentpunt worden 57 miljoen minder lege voertuigkilometers gemaakt op Nederlands grondgebied. Minder voertuigkilometers van vrachtwagens worden (buiten de bebouwde kom) gewaardeerd op 12 eurocent per voertuigkilometer⁶⁷ doordat emissies worden verminderd. Dit betekent een welvaartsbaat op jaarbasis van € 145 miljoen voor de gehele EU. Voor Nederland komt de welvaartsbaat uit op circa € 7 miljoen, waarbij onder andere 45 000 ton minder CO₂ wordt uitgestoten.

Er moet worden vastgesteld dat de berekende baat ten eerste met grote onzekerheid is omgeven en ten tweede het totale effect betreft van cabotage van 0% naar 15%, en niet alleen de verruiming van de regelgeving ten opzichte van de huidige regelgeving. Het effect van de verruiming zelf is naar verwachting nihil of in ieder geval heel klein. In de huidige regeling kunnen al drie ritten uitgevoerd worden waarin lading kan worden geladen voor de vervolg- of terugrit. De vraag is in hoeverre een uitbreiding van deze mogelijkheden naar 4 dagen in de praktijk ervoor zal zorgen dat leegrijden daadwerkelijk verder wordt teruggedrongen. Wat betreft de verruiming van de regelgeving moet zodoende worden gesteld dat de voorstellen van de High Level Group niet of nauwelijks vermindering opleveren ten aanzien van leegrijden: verdere liberalisering zal nauwelijks leiden tot minder leegrijden.

Reverse modal shift

Wanneer het binnenlands wegvervoer een stuk goedkoper wordt, kan dit leiden tot een reverse modal shift, waarbij meer gebruik gemaakt gaat worden van wegvervoer ten opzichte van andere modaliteiten. Dit heeft economische consequenties, maar ook gevolgen voor het milieu. Deze effecten van een reverse modal shift zijn niet gekwantificeerd.

VI.3. EFFECTEN MET BETREKKING TOT DE VERKEERSVEILIGHEID

De toename van buitenlandse kentekens op de binnenlandse markt kan mogelijk een effect hebben op de verkeersveiligheid. Het SWOV zal op korte termijn een rapport uitbrengen waarin de ongevallen

⁶⁵ Bron: Eurostat cijfers over 2011, exclusief eigen vervoer.

⁶⁶ CBS data over 2011, verminderd met 20% eigen vervoer.

⁶⁷ De prijs van een reis, CE Delft, 2004. Onderdeel van die 12 eurocent is 4,42 cent CO₂ kosten per kilometer. Kosten van een ton CO₂ zijn 56 euro. Per ton CO₂ wordt er dus 1267 km verreden. 57 miljoen km minder resulteert daarmee in ca. 45 000 ton minder CO₂ uitstoot.

met vrachtwagens met buitenlands kenteken worden onderzocht. Deze effecten zijn daarom in onderhavig rapport niet gekwantificeerd.

VI.4. IMPERFECTIES OP DE ARBEIDSMARKT

Verlies aan banen in Nederland

Doordat een deel van het binnenlands vervoer wordt overgenomen door cabotage, zal er minder behoefte zijn aan Nederlandse chauffeurs. 15% cabotage (exclusief eigen vervoer) zal een verlies aan 8 600 banen voor Nederlandse chauffeurs inhouden (hierbij is uitgegaan van een jaarlijkse vervoersprestatie in het binnenlands vervoer van 480 000 tonkm en de vervoersprestatie in het binnenlands vervoer van 27,3 miljard tonkm⁶⁸).

In de huidige economische situatie zijn er geen tekorten aan Nederlandse chauffeurs. Indien de huidige economische situatie zich voortzet en cabotage groeit, betekent dit dat werkloosheid op zal treden. Op langere termijn kan er echter bij een aantrekkende economische situatie en een steeds krappere arbeidsmarkt (als gevolg van vergrijzing en ontgroening, zeker in de transportsector) wel weer meer vraag naar chauffeurs ontstaan en hoeft cabotage niet te leiden tot werkloosheid. Bij economisch herstel gecombineerd met een sterke uitstroom in de sector de komende jaren (er zijn ongeveer 8 000⁶⁹ chauffeurs tussen de 60 en 70 jaar oud) hoeft een toename van cabotage niet te betekenen dat mensen gedwongen moeten stoppen als chauffeur. Het verlies aan banen in de transportsector hoeft dus in dat geval niet tot langdurige werkloosheid te leiden. Afhankelijk van hoe zich de economische omstandigheden verder ontwikkelen, zal er dus wel of niet sprake zijn van werkloosheid. Op korte termijn zal krapte op de arbeidsmarkt uitblijven, maar op de langere termijn wordt deze krapte wel verwacht. In dat geval kunnen chauffeurs in andere deelmarkten aan de slag (waar zich tekorten voordoen) of in andere sectoren.⁷⁰ Ontwikkelt cabotage zich snel, dan zullen dus werkgelegenheidseffecten optreden. Ontwikkelt cabotage zich langzamer, dan zullen de effecten beperkt of nihil zijn.

Bij een stijging van cabotage zullen er altijd bepaalde gevallen zijn waar er geen plaats meer is voor chauffeurs en zij moeilijk aan een andere baan komen. Dit geldt met name voor oudere chauffeurs. Omscholing of een succesvolle overgang naar een andere deelmarkt is voor hen lastiger te realiseren. Ook andere functies in transportbedrijven kunnen komen te vervallen als bijvoorbeeld sprake is van reorganisaties en faillissementen.

⁶⁸ Bron: Eurostat data over 2011.

⁶⁹ 11 500 personen in de sector zijn tussen de 60 en 70 jaar oud; aangenomen is dat 70% hiervan chauffeur is.

⁷⁰ De verwachting is dat bepaalde deelmarkten geen last zullen hebben van cabotage. Wanneer vervoer specialistischer wordt of waar taalbeheersing een rol speelt, worden door vervoerders minder mogelijkheden gezien om MOE kentekens (met MOE chauffeur) in te zetten. Met name in het relatief eenvoudige vervoer, zoals containervervoer, wordt verwacht dat cabotage zal groeien.

Eigen rijders en kleine transportondernemingen – die in een deelmarkt werken waarin cabotage toeneemt – zullen relatief makkelijk getroffen worden, want zij werken veelal op charterbasis met grotere ondernemingen en zijn daarmee extra kwetsbaar.

Vanwege de verwachting dat op langere termijn krapte op de arbeidsmarkt zal ontstaan, wordt er echter vanuit gegaan dat er op langere termijn geen of nauwelijks effecten zullen plaatsvinden voor wat betreft belastingopbrengsten of overheidsuitgaven.

Arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden

Het is moeilijk in te schatten of er een effect zal zijn op de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsomstandigheden van Nederlandse chauffeurs bij 15% cabotage en hoe groot dit effect dan zou zijn. Sommige stakeholders geven aan dat er een negatieve impact zal zijn, in ieder geval op de aantrekkelijkheid en het imago van het beroep⁷¹ maar wellicht ook op de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Dit hoeft niet alleen beperkt te blijven tot de deelmarkten waar cabotage uitgevoerd wordt, maar kan door een breder prijsdrukkend effect ook in andere deelmarkten optreden (met als resultaat druk op arbeidsvoorwaarden). De sector als geheel zal hiermee minder aantrekkelijk kunnen worden voor (toekomstige) Nederlandse chauffeurs. Tegelijkertijd is er, als de economie weer aantrekt, sprake van een steeds krappere wordende arbeidsmarkt waardoor chauffeurs schaarser worden hetgeen een opwaarts effect op de arbeidsvoorwaarden kan hebben of een mitigerende invloed op een neerwaartse druk. Een kwantitatieve inschatting kan zodoende niet worden gemaakt.

VI.5. CLUSTEREFFECTEN

Wanneer binnenlands vervoer wordt overgenomen door buitenlandse kentekens, zou dit kunnen leiden tot een negatief clustereffect voor transportgerelateerde activiteiten. Doordat fysieke activiteiten maximaal 15% minder plaatsvinden met Nederlands kenteken, kan het zo zijn dat er op termijn ook gerelateerde activiteiten verdwijnen. De Commissie Van Laarhoven (2008) spreekt in haar rapport⁷² van een ‘vliegwieleffect’⁷³. De overname van fysieke activiteiten door MOE kentekens kan dus leiden tot een omgekeerd vliegwieleffect. De vraag is of er een merkbaar effect is bij een cabotagepenetratiegraad van maximaal 15% en hoe groot dit effect dan zou zijn. Het ‘vliegwieleffect’ is niet gekwantificeerd.

⁷¹ Ook de High Level Group geeft dit in zijn rapport aan.

⁷² Commissie Van Laarhoven, Logistiek en supply chains: visie en ambitie voor de toekomst, 2008.

⁷³ Definitie vliegwieleffect in rapport Commissie Van Laarhoven: Sterke ketenregie en -configuratie activiteiten staan niet op zichzelf, maar versterken (en worden versterkt door) de positie van fysieke logistieke activiteiten en logistieke support diensten. De groei van de verschillende logistieke en supply chain activiteiten gaat hand in hand en er ontstaat een ‘vlieg wiel’ voor waardecreatie in het bovenste deel van het sectorhuis. Het vlieg wiel voor waardecreatie van ketenregie en -configuratie kan op de lange termijn niet bestaan zonder de vraag van verladings om uitvoering van de fysieke logistieke activiteiten transport, overslag, opslag en warehousing in Nederland.

VI.6. SAMENVATTING WELVAARTSEFFECTEN

In *Tabel 10* is een tabel opgenomen waarin de welvaartseffecten staan opgesomd. Hierbij is uitgegaan wat het effect is indien cabotage toeneemt. Deze effecten kunnen dus optreden in de huidige regeling of bij een verdere verruiming van de regelgeving.

Tabel 10 : Samenvatting welvaartseffecten

Effect	Mogelijke effecten van cabotage door kentekens uit lagere lonen landen	Opmerkingen bij effecten
+	Lagere transportkosten	<ul style="list-style-type: none"> • De welvaartsbaten van goedkoper transport komen voor het grootste deel terecht bij verladers; • Een klein deel van deze welvaartsbaten lekt weg naar buitenland; • Er ontstaat bij meer cabotage een breder prijsdrukkend effect op de Nederlandse (en West-Europese) vervoerssector omdat de lagere prijzen als onderhandelingsstactiek kunnen worden gebruikt door verladers.
+	Milieueffecten	<ul style="list-style-type: none"> • Er zal weinig verschil zijn in het terugdringen van leegrijden tussen de huidige regeling en verdere verruiming. De mogelijkheden om leegrijden terug te dringen zijn wel groter naarmate er meer cabotage wordt uitgevoerd.
-	Reverse modal shift	<ul style="list-style-type: none"> • Door goedkoper transport wordt wegvervoer aantrekkelijker, waardoor er bij significante prijsverlaging sprake kan zijn van een reverse modal shift, wat enkele negatieve gevolgen kan hebben (bijvoorbeeld milieueffect, economische schade door stijging filedruk, verkeersveiligheid).
-	Werkgelegenheid	<ul style="list-style-type: none"> • Hoewel er op langere termijn wordt verwacht dat vanwege de krappe arbeidsmarkt en hoge pensionering in de sector geen werkloosheidseffecten zullen optreden, kan op korte termijn – in het huidige economische klimaat – bij een stijging van cabotage werkloosheid ontstaan.
-	Omgekeerd vliegwieleffect	<ul style="list-style-type: none"> • Doordat fysieke transportactiviteiten minder afhankelijk worden van Nederland als gevolg van cabotage, kunnen ook (hoogwaardige) activiteiten zoals ketenregie verdwijnen.
-	Arbeidsvoorwaarden en sociale infrastructuur van de sector	<ul style="list-style-type: none"> • Door de uitvoering van cabotage kan er druk op arbeidsvoorwaarden ontstaan. De onderhandelingspositie van de Nederlandse chauffeur kan onder druk komen te staan; • Indien een grote hoeveelheid chauffeurs in een korte tijd uit de sector stroomt (bijv. door overstap naar andere sectoren), dan zal de houdbaarheid van de pensioenen onder druk komen te staan.
?	Verkeersveiligheid	<ul style="list-style-type: none"> • Verkeersveiligheid is in dit onderzoek niet onderzocht omdat er tijdens dit onderzoek een aparte studie is uitgevoerd door SWOV, waarin verkeersongevallen met buitenlands kenteken zijn onderzocht.

Bron: Policy Research Corporation

VI.7. CONCLUSIES

- De welvaartsbaten van cabotage lijken op het eerste gezicht groot vanwege de baten van goedkoper transport. Bij de huidige transportkostenverschillen tussen het Nederlands kenteken en MOE kentekens leidt dit in Nederland op jaarbasis tot een welvaartsbaat van ongeveer € 125 miljoen, wanneer 15% van het binnenlands vervoer door cabotage wordt overgenomen. Door de economische macht van verladers komen de voordelen van cabotage voor het overgrote deel terecht bij verladers en consumenten in Nederland, en is er slechts een beperkt grensoverschrijdend effect door de winstmarges behaald door buitenlandse vervoerders bij de cabotage in Nederland. Bij het bepalen van deze welvaartsbaat kon geen onderscheid gemaakt worden welk deel van de

- baat echt is toe te schrijven aan een verruiming van de regels en welk deel van deze baat ook binnen de huidige cabotageregels zou kunnen worden gerealiseerd. De baten zullen bij verdere verruiming van de regelgeving groter zijn dan in de huidige regeling, maar een aanzienlijk deel van de baat kan ook met een ruimere benutting van de huidige regeling worden bereikt. De € 125 miljoen zal dus niet gerealiseerd worden bij verruiming van de regelgeving. Daarnaast zal er sprake zijn van ‘transactiekosten’, die een afname van de welvaartsbaat betekenen;
- Een toename van cabotage zal ook leiden tot druk op de tarieven van vervoerders die met Nederlands kenteken binnenlands vervoer uitvoeren. De tarieven zullen in de deelmarkten waar cabotage uitgevoerd wordt onder druk komen te staan, maar de verwachting is dat ook in andere deelmarkten prijsdruk zal ontstaan. Die prijsdruk kan tot enkele negatieve effecten leiden;
 - In termen van milieueffecten kunnen er – in theorie – baten ontstaan. Het is echter zeer de vraag of linked cabotage daadwerkelijk het leegrijden zal verminderen. In 3 ritten binnen de huidige regeling bestaan er immers ook voldoende mogelijkheden om lading te vinden voor de vervolg- of terugreis;
 - De effecten van een mogelijke reverse modal shift van binnenvaart en spoor naar wegvervoer zijn niet gekwantificeerd;
 - Effecten op het gebied van de verkeersveiligheid zijn niet onderzocht;
 - Meer cabotage zal leiden tot banenverlies van Nederlandse chauffeurs. In hoeverre dit zal leiden tot werkloosheid hangt af van de ontwikkeling van de krapte op de arbeidsmarkt. In de huidige situatie is er geen tekort aan chauffeurs. Op langere termijn wordt wel krapte verwacht, waardoor banenverlies niet hoeft te leiden tot werkloosheid. Chauffeurs kunnen dan overstappen naar andere deelmarkten of in andere sectoren werk vinden. Dit zal echter in bepaalde gevallen (met name voor oudere chauffeurs) lastig te realiseren zijn;
 - Het is moeilijk in te schatten of en hoe groot de druk zal zijn die kan ontstaan op de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden in de Nederlandse wegvervoersector en welke rol de voorziene krapte op de arbeidsmarkt daar een tegenwicht in kan/zal bieden;
 - Er zou een negatief ‘vliegwieleffect’ kunnen ontstaan waardoor ketenregie activiteiten verplaatsen naar het buitenland.

VII. SAMENVATTENDE BEANTWOORDING DEELVRAGEN

In dit hoofdstuk worden compact de deelvragen van het onderzoek beantwoord. Waar mogelijk en relevant is de beantwoording van de deelvragen samengevoegd om zodoende geen herhaling te krijgen in de beantwoording.

VII.1. ECONOMISCHE EFFECTEN VOOR NEDERLAND

De volgende deelvragen worden beantwoord voor wat betreft de ontwikkeling van cabotage door het Nederlands kenteken en de ontwikkeling van cabotage in Nederland door buitenlandse kentekens:

- *Welke voordelen biedt het vrijgeven van cabotage voor de Nederlandse economie en de Nederlandse ondernemer?*
- *In hoeverre werden en worden deze voordelen, na de toetreding in de afgelopen jaren van de Oost-Europese landen tot de EU, beperkt door de concurrentie op het gebied van cabotage door goedkope (Oost-Europese) ondernemingen?*
- *Welke positieve en negatieve gevolgen heeft het vrijgeven van cabotage binnen Nederland?*
- *Welke positieve en negatieve gevolgen heeft het vrijgeven van cabotage buiten Nederland voor Nederland?*

Cabotage door het Nederlands kenteken

Vóór de toetreding van MOE lidstaten tot de EU had het Nederlands kenteken een veel groter aandeel in het internationaal vervoer dan nu. Nederland behoorde daarbij ook lange tijd tot de grootste uitvoerders van cabotage in de EU en profiteerde van verruiming en later de afschaffing van de quota en van de cabotagevrijheid binnen de Benelux.

De toetreding van de MOE kentekens op de EU-vervoersmarkt heeft de positie van het Nederlands kenteken in het internationaal vervoer echter sterk verzwakt. Nu de MOE kentekens ook cabotage uit mogen voeren, vormen deze kentekens een bedreiging voor het Nederlands kenteken in de uitvoering van cabotage binnen Europa. Deze ontwikkeling zet zich naar verwachting voort, nu in navolging van het Poolse kenteken ook andere MOE kentekens sterk aan het opkomen zijn, alsmede het Spaanse

kenteken. Een verdere verruiming van de cabotageregeling biedt geen kansen voor het Nederlandse kenteken, maar is veeleer een verdere bedreiging.

Cabotage in Nederland

In dit onderzoek is berekend en beredeneerd dat in Nederland (en de rest van West-Europa) maximaal 15% cabotage (exclusief eigen vervoer) plaats zal vinden door kentekens uit lagere lonen landen⁷⁴ wanneer de cabotageregeling verder wordt verruimd. Achter de bovengrens van 15% zit nog wel een belangrijke aanname, die niet onvermeld mag blijven: er is verondersteld dat het percentage in alle landen gelijk zal zijn vanwege gelijke omstandigheden in al deze landen. Later in deze paragraaf zal worden uitgelegd dat de percentages in de praktijk om diverse redenen kunnen verschillen.

De bovengrens van 15% is tot stand gekomen door het uitwerken van drie benaderingswijzen. De eerste benadering betreft een bottom-up benadering: hoeveel cabotage kan theoretisch maximaal uitgevoerd worden gegeven de restricties gesteld in de huidige cabotageregeling of in de voorstellen van de High Level Group. Voor de huidige cabotageregeling resulteert een maximum van 21% cabotage ten opzichte van het binnenlands vervoer. In de voorstellen van de High Level Group kan deze cabotagepenetratiegraad oplopen tot 29% voor linked cabotage. Als bij non-linked cabotage dezelfde hoeveelheid chauffeurs ingezet zou worden die nodig is om 29% cabotage te bereiken onder linked cabotage, dan resulteert bij non-linked cabotage 9,3%. Wanneer bij non-linked cabotage wordt uitgegaan van de situatie waarin alle huidige internationale chauffeurs cabotage uitvoeren, dan resulteert een percentage cabotage van 3,6%.

Het maximale percentage bij linked cabotage is hoger dan het maximale percentage dat op basis van de huidige regeling mogelijk is, omdat bij linked cabotage 4 dagen onbeperkt cabotage mogelijk is waar de huidige regeling dit begrenst op drie ritten. De verwachting is echter niet dat op termijn de maximale percentages zoals berekend in benaderingswijze 1 (de bottom-up analyse) ook daadwerkelijk behaald zullen worden. Bepaalde deelmarkten lenen zich niet voor cabotage, benutting van de mogelijkheden hangt samen met de strategie van vervoerders en planning speelt een rol.

De tweede benadering gaat uit van de parallel met het volledig vrije derdelandenvervoer, waarbij gekeken is naar de ontwikkeling hiervan ten opzichte van het gehele internationale vervoer. Het trekken van een parallel met cabotage leidt tot de conclusie dat het niet waarschijnlijk is dat cabotage zal oplopen tot meer dan 15% van het binnenlands vervoer.

In de derde benadering is berekend hoeveel arbeidsaanbod aan internationale chauffeurs er kan bijkomen in de andere MOE landen exclusief Polen als deze andere landen evenveel internationale chauffeurs zouden hebben ten opzichte van hun beroepsbevolking als het op transportgebied reeds zeer succesvolle Polen. Dit leidt tot de conclusie dat er nog 'ruimte' is om slechts 2% van het

⁷⁴ Hiertoe behoren de MOE kentekens, inclusief de Baltische staten en Spanje en Portugal

binnenlands vervoer over te nemen door extra cabotage, of 8,6% ingeval ook Spanje en Portugal evenveel internationaal chauffeurs ten opzichte van hun beroepsbevolking zouden hebben als Polen.

Op basis van het voorgaande is het de verwachting dat het percentage cabotage maximaal rond de 15% (exclusief eigen vervoer) kan komen te liggen in Nederland en de rest van West-Europa (zowel voor de huidige cabotageregeling als in de linked cabotage variant). Deze bovengrens van 15% is gebaseerd op de kwalitatieve argumenten dat de maximale percentages die resulteren uit de bottom-up analyse niet behaald kunnen worden en de vergelijking met de ontwikkeling van het derdelandenvervoer. Hoewel voor zowel de huidige regeling als het voorstel van de High Level Group de bovengrens op 15% wordt geschat, zal bij verdere liberalisering (volgens het voorstel van de High Level Group) het percentage cabotage zich wel sneller ontwikkelen en is ook de kans groter dat de 15% behaald wordt.

Het is de vraag of de Detacheringsrichtlijn een rol zal spelen bij de snellere ontwikkeling van het percentage cabotage. Bij linked cabotage is de Detacheringsrichtlijn namelijk niet van toepassing, terwijl dit in de huidige regeling wel zo is. In theorie maakt dit - voor kentekens uit lagere lonen landen - linked cabotage aantrekkelijker dan de huidige regeling hetgeen tot een toename in cabotagevervoer zou kunnen leiden. In de praktijk wordt de toepassing van de Detacheringsrichtlijn in de transportsector echter gezien als een Richtlijn die (zeer) moeilijk uitvoerbaar is voor vervoerders. Ook de controle erop is moeilijk, wat de kansen verkleint dat vervoerders de Detacheringsrichtlijn daadwerkelijk toepassen bij de uitvoering van cabotage. Het niet van toepassing laten zijn van de Detacheringsrichtlijn impliceert dus niet per sé dat de situatie anders zou zijn dan de praktijksituatie op dit moment en het is daarom onzeker of het formeel loslaten van de Detacheringsrichtlijn een rol zal spelen in de ontwikkeling van het percentage cabotage.

Achter de bovengrens van 15% zit nog wel de aanname dat er een gelijke situatie in alle West-Europese landen geldt, waaronder dezelfde interpretatie van de cabotageregeling en andere relevante regelgeving en relatief uniforme controle en handhaving. Als een land hier in de praktijk in negatieve zin van afwijkt dan kan het zo zijn dat het percentage cabotage in een lidstaat veel hoger wordt. De bovengrens met betrekking tot cabotage kan tussen verschillende landen ook om andere redenen verschillen. Naar sommige landen wordt bijvoorbeeld relatief veel internationaal vervoer vanuit lagere lonen landen uitgevoerd in combinatie met een relatief kleine binnenlandse markt. Dit vergroot de kansen op een hoger dan gemiddeld percentage cabotage. Voor Nederland is dit bijvoorbeeld het geval. Ook kan gezien de relatief kleine binnenlandse markt in Nederland non-linked cabotage een relatief hoge vlucht nemen. Wanneer echter gekeken wordt naar de ontwikkeling van het derdelandenvervoer door lagere lonen kentekens dan is dit op de vervoersrelaties van Nederland juist minder sterk ontwikkeld dan voor de EU als geheel. Dit kan te maken hebben met andere factoren die een rol spelen. Landen kunnen namelijk ook intrinsiek aantrekkelijker zijn dan andere landen voor cabotage-activiteiten, bijvoorbeeld wanneer het land dichtbij de eigen markt van lagere lonen landen ligt, of dat er relatief grote deelmarkten zijn die interessant zijn voor cabotage.

Ook kan de 15% hoger uitkomen doordat er een versterkend effect op gaat treden wanneer vervoerders beslissen om gebruik te maken van de regeling door na afloop van de cabotage een korte rit (leeg of beladen) net over de grens uit te voeren naar het buitenland en vervolgens weer een derdelandenrit terug uit te voeren, gevolgd door vier volledige dagen cabotage (linked cabotage). Cabotage wordt dan het uitgangspunt in plaats van het aansluitend uitvoeren van cabotage op internationaal transport. Als die beweging plaats gaat vinden, zou er een andere dynamiek op kunnen treden.

De 15% cabotage zal vooral door kentekens uit lagere lonen landen worden uitgevoerd; verondersteld wordt dat West-Europese lidstaten niet significant meer cabotage zullen uitvoeren in Nederland.⁷⁵ In Nederland kan dat in de praktijk anders uitpakken als het Duits kenteken meer cabotage zou gaan voeren in verband met de lagere loonkosten in Duitsland.

Welvaartseffecten als gevolg van goedkoper transport

Voor de Nederlandse economie is naar verwachting sprake van positieve effecten van het verder vrijgeven van cabotage. Deze effecten liggen met name in de welvaartseffecten van goedkoper transport wanneer MOE kentekens worden ingezet voor cabotage op de Nederlandse markt. MOE kentekens kunnen gemiddeld 25% goedkoper opereren dan het Nederlands kenteken. Dit resulteert in welvaartsbaten voor Nederland van ongeveer € 125 miljoen op jaarbasis ten opzichte van het niet uitvoeren van cabotage in Nederland. Er mag niet worden geconcludeerd dat dit getal de totale welvaartsbaat van een verruiming van de regelgeving voorstelt. Het potentieel van de huidige regeling wordt nu niet volledig benut, waardoor een (groot) deel van deze welvaartsbaat ook binnen de huidige regeling kan worden bereikt.⁷⁶

Door de economische macht van verladers komen de voordelen van cabotage voor het overgrote deel terecht bij verladers in Nederland, en is er slechts een beperkt grensoverschrijdend effect door de winstmarges behaald door buitenlandse vervoerders bij de cabotage in Nederland.

Cabotage door MOE kentekens in West-Europa leidt naast transportkostenvoordelen ook tot 'transactiekosten'. De hoogte van de transactiekosten kan niet worden geschat. In ieder geval is duidelijk dat de welvaartsbaten als gevolg van het transportkostenvoordeel navenant lager zullen uitpakken naarmate de transactiekosten hoger zijn. Het bestaan van transactiekosten zou ook gedeeltelijk kunnen verklaren (naast planningstechnische, geografische en andere argumenten) waarom de groei van cabotage sterk achterblijft bij de mogelijkheden die de huidige regeling biedt.

⁷⁵ Omgekeerd wordt hetzelfde verwacht voor de uitvoering van cabotage door Nederlands kenteken; ook dit zal niet toenemen.

⁷⁶ Onduidelijk is hoe hoog het percentage cabotage in werkelijkheid is, maar duidelijk is wel dat het percentage cabotage nog niet de bovengrens heeft bereikt van wat mogelijk zou zijn.

Negatieve effecten toename van cabotage in Nederland

Naast de positieve effecten als gevolg van transportkostenvoordelen is er ook sprake van negatieve effecten, niet alleen voor de transportsector maar ook vanuit de optiek van de Nederlandse economie. Voor de transportsector kan de toenemende concurrentie en de druk op de prijzen leiden tot faillissementen en een lager aantal chauffeurs. Druk op prijzen hoeft niet alleen binnen de deelmarkten waar cabotage wordt uitgevoerd op te treden. De mogelijkheid bestaat dat van die lagere prijzen een signaal uit zal gaan en dat ook de prijzen in andere deelmarkten onder druk komen te staan. Dus een beperkt percentage cabotage zou een breder prijsdrukkend effect kunnen hebben op de transportsector. Druk op de prijzen kan diverse negatieve gevolgen hebben, waarop later wordt ingegaan.

Voor de Nederlandse economie is ook de bredere doorwerking van een kleinere transportsector een factor van belang. Een toename van cabotage zou kunnen leiden tot een negatief vliegwieleffect. Wanneer fysieke activiteiten verdwijnen, kunnen ook ketenregie en –configuratieactiviteiten verdwijnen. Dit zijn kennisintensieve activiteiten met een hoge toegevoegde waarde en een verlies hiervan heeft impact op de gehele transport- en logistieke cluster.

Effect voor Nederlandse vervoerders die MOE kentekens inzetten voor cabotage in Nederland en daarbuiten

Cabotage door ondernemingen uit MOE landen met een aanzienlijk Nederlands belang zal zeker toenemen. In die zin zal dat deel van de Nederlandse sector dat vanuit MOE landen opereert een graantje meepikken van een verruiming van de cabotageregeling. De grootte van de Nederlandse sector die vanuit MOE landen opereert kon binnen de scope van dit onderzoek niet zinvol worden geüpdatet. Verondersteld is dat het belang van de Nederlandse sector hetzelfde is gebleven ten opzichte van enkele jaren geleden. Twee factoren, die in tegenovergestelde richting werken, zouden dit overigens kunnen ondersteunen: de activiteiten vanuit MOE kentekens op de West-Europese markt zijn de afgelopen jaren verder gegroeid maar ondernemingen uit andere West-Europese landen hebben meer en meer posities in transportondernemingen in MOE-landen.

In vergelijking met de baten die bij verladers terecht zullen komen, zijn de voordelen voor Nederlandse vervoerders die uitgevlagd zijn en onder MOE kentekens opereren relatief beperkt.

**VII.2. WERKGELEGENHEIDSEFFECTEN EN IMPACT OP ARBEIDSVOORWAARDEN EN -
OMSTANDIGHEDEN VOOR NEDERLAND**

- *Wat zijn de gevolgen voor de arbeidsomstandigheden, arbeidsvoorwaarden en arbeidsmarktsituatie van de Nederlandse chauffeur?*

Bij 15% cabotage zal er een verlies van 8 600 banen voor Nederlandse chauffeurs zijn. Indien sprake zou zijn van een krappe arbeidsmarkt in Nederland dan kan worden aangenomen dat deze personen in andere sectoren werk zouden vinden of in andere deelmarkten van het transport waar wel een behoefte is aan Nederlandse chauffeurs. Door de huidige economische malaise, die de transportsector hard raakt, is er op dit moment echter geen sprake van een krappe arbeidsmarkt of van een chauffeurstekort, waar tot enkele jaren geleden duidelijk sprake van was. Op het moment dat de economie weer aantrekt zullen chauffeurstekorten echter zeker weer gaan ontstaan. Oudere chauffeurs zijn echter ook in dat geval relatief kwetsbaar: een omscholing en succesvolle overgang naar een andere deelmarkt is voor hen moeilijker.

Een andere relevante factor voor het werkgelegenheidseffect betreft het natuurlijk verloop binnen de sector. Er is sprake van een sterke uitstroom in de sector de komende jaren (er zijn ongeveer 8 000 chauffeurs tussen de 60 en 70 jaar oud). Een toename van cabotage hoeft dan ook niet per sé te betekenen dat mensen gedwongen moeten stoppen als chauffeur; er zal naar verwachting voornamelijk een beperking van instroom zijn van Nederlandse chauffeurs in de deelmarkten waar cabotage uitgevoerd zal worden.

Het verlies aan werk voor Nederlandse chauffeurs zal duidelijk voelbaar optreden bij kleine transportondernemingen en eigen rijders die in onderaanneming van grotere vervoerders werken, en die zich in een aantrekkelijke deelmarkt voor cabotage bevinden. Deze chauffeurs vormen “een flexibele schil” voor grotere vervoerders. Deze schil zullen vervoerders (noodgedwongen) afbouwen als zij zich in een aantrekkelijke deelmarkt voor cabotage bevinden en hevigere concurrentie gaan ondervinden vanuit MOE kentekens waar ze in onvoldoende mate tegen kunnen concurreren. Eventueel wordt door vervoerders de flexibele schil afgebouwd en vervangen door chauffeurs met MOE kentekens van door hen zelf opgezette activiteiten in het buitenland (uitvlaggen). Een aantal Nederlandse chauffeurs zullen daardoor hun baan bij die bedrijven verliezen of hun opdracht voor die bedrijven verliezen.

De conclusie is dat er sprake zal zijn van een banenverlies in de Nederlandse transportsector wanneer cabotage toeneemt. Afhankelijk van hoe zich de economische omstandigheden verder ontwikkelen, zal dit banenverlies wel of niet leiden tot het ontstaan van werkloosheid in de transportsector. Op korte termijn zullen er geen tekorten zijn aan chauffeurs als gevolg van de economische omstandigheden, waardoor werkloosheid kan ontstaan bij een toename van cabotage. Op de langere termijn wordt wel een krappere arbeidsmarkt verwacht als gevolg van vergrijzing en economisch herstel. In dat geval kunnen chauffeurs die hun baan verliezen door een toename van cabotage in andere deelmarkten aan de slag (waar zich tekorten voordoen aan (Nederlandse) chauffeurs) of in andere sectoren. Voor oudere chauffeurs is de kans echter relatief groot dat zij niet of niet makkelijk weer aan de slag komen.

De vraag in hoeverre er werkgelegenheidseffecten op zullen treden zal dus voornamelijk te maken hebben met het tempo van een stijging in cabotage. Ontwikkelt cabotage zich snel, dan kunnen werkgelegenheidseffecten optreden. Ontwikkelt cabotage zich langzamer, dan zullen de effecten beperkt of nihil zijn.

Het is moeilijk in te schatten of er een effect zal zijn op de arbeidsvoorwaarden en de arbeidsomstandigheden van Nederlandse chauffeurs bij een percentage van maximaal 15% cabotage en hoe groot dit effect dan zou zijn. Sommige stakeholders geven aan dat er een negatieve impact zal zijn en ook de High Level Group wijst op dit risico. Wanneer relatief veel banen verloren zouden gaan, komt de houdbaarheid van pensioenen in de sector in gevaar. Daarnaast kan door de druk op de vrachtprijzen (binnen en mogelijk ook buiten de deelmarkten waarin cabotage wordt uitgevoerd) druk op de arbeidsvoorwaarden van chauffeurs ontstaan. Slechtere arbeidsvoorwaarden zal het beroep van chauffeur minder aantrekkelijk maken.

Aan de andere kant is er, als de economie weer aantrekt, sprake van een steeds krappere wordende arbeidsmarkt waardoor chauffeurs schaarser worden hetgeen in tegenovergestelde richting werkt. Bij langer aanhoudende slechte economische omstandigheden zal de druk op de arbeidsvoorwaarden en arbeidsomstandigheden naar verwachting groter zijn.

VII.3. IMPACT OP MILIEU EN VERKEERSVEILIGHEID

- *Welke voordelen biedt het vrijgeven van cabotage voor het milieu?*
- *Wat zijn de te verwachten gevolgen op het gebied van verkeersveiligheid?*

Het uitvoeren van cabotage betekent dat minder lege kilometers worden gemaakt in het internationale vervoer, omdat een deel van de terugrit met lading kan worden gereden. Binnen de gehele EU wordt 21% van alle voertuigkilometers leeggereden. Indien uitgegaan wordt van het terugdringen van de lege kilometers met 1 procentpunt bij toename van cabotage tot maximaal 15%, dan heeft dit positieve milieueffecten met een jaarlijkse baat van circa € 7 miljoen voor Nederland (waaronder 45 000 ton minder CO₂ uitstoot). Voor de gehele EU komt deze baat uit op € 145 miljoen per jaar. Het is van belang de benadrukken dat dit het totaaleffect is van cabotage, en niet van een verruiming van de regelgeving. Een verruiming van de regelgeving (van 3 ritten in 7 dagen naar 4 dagen onbeperkt) heeft naar verwachting nauwelijks tot geen effect op het milieu, omdat ook de huidige regeling voldoende mogelijkheden biedt om teruglading te vinden.

Een toename van cabotage en als gevolg daarvan druk op de prijzen zou kunnen leiden tot een ‘reverse modal shift’, waarbij het goederenvervoer over de weg lading van andere modaliteiten overneemt. Dit zou een negatieve impact op de milieueffecten en verkeersveiligheid kunnen hebben (en ook economische gevolgen kunnen hebben door bijvoorbeeld een stijging van de filedruk).

Het SWOV zal op korte termijn een rapport uitbrengen waarin de ongevallen met vrachtwagens met buitenlands kenteken worden onderzocht. Verkeersveiligheid is daarom in onderhavig rapport niet onderzocht. Er zijn in gesprekken met stakeholders wel kwalitatieve aspecten aangedragen op welke manier de verkeersveiligheid negatief zal worden beïnvloed door een toename van cabotagevervoer. Het gaat daarbij niet per sé om stijgende aantallen ongevallen, maar om verhoogde risico's op ongevallen. In het kader van onderhavige studie hebben de onderzoekers echter geen goed en objectief zicht kunnen krijgen op de mate waarin risico's zullen stijgen. Er bestaat in de relatie tussen toename van cabotage en afname van verkeersveiligheid immers ook een samenhang met de mate waarin controle en handhaving plaatsvindt.

VII.4. IMPACT OP HANDHAAFBAARHEID

De handhaafbaarheid van cabotage is een belangrijk aspect. Daarom is lopende dit onderzoek een extra deelvraag opgesteld:

- *Wat zijn de effecten van de voorstellen van de High Level Group op handhaving in vergelijking met de huidige cabotageregeling?*

Het toezicht op en de handhaving van de huidige regelgeving is een arbeidsintensief proces. Aan de hand van vrachtbrieven valt te controleren hoeveel binnenlandse ritten de chauffeur heeft uitgevoerd in het aantal dagen dat hij in Nederland is. Dit kost relatief veel tijd. Bovendien zijn deze vrachtbrieven eenvoudig valselijk op te maken.⁷⁷ Om te achterhalen of deze goed zijn ingevoerd worden de vrachtbrieven naast elkaar gelegd en wordt gekeken of er geen gaten in de tijdsbesteding zitten of dat ritten niet logisch op elkaar aansluiten. De huidige cabotageregeling wordt daarnaast op onderdelen, zoals de definitie van een rit, in verschillende landen verschillend uitgelegd.

Volgens de Inspectie L&T zal, indien de linked cabotage zoals voorgesteld door de High Level Group ingevoerd zou worden, de controle op cabotage eenvoudiger worden. Er dient dan enkel nog gekeken te worden naar het aantal kalenderdagen dat de vrachtwagen zich in Nederland bevindt en er hoeft niet meer een rittentelling uitgevoerd te worden. Door het hanteren van dagen in plaats van ritten worden de mogelijkheden voor verschillende interpretaties ook beperkt.

De non-linked cabotage zal moeilijk te controleren zijn. Waar vervoersdocumenten (vrachtbrieven) bij linked cabotage en de huidige regelgeving kunnen worden gebruikt voor de controle, geldt dit bij non-linked cabotage niet. Bij non-linked cabotage is de maximale inzet voor cabotage niet afhankelijk

⁷⁷ Een CMR vervoerdocument heeft een aantal verplichte velden, welke reeds vooraf zijn opgedrukt. Indien in deze gegevens willens en wetens veranderingen worden aangebracht is er sprake van vervalsen. Indien bepaalde gegevens welke per rit moeten worden ingevuld niet conform de waarheid worden ingevuld wordt gesproken van het valselijk opmaken.

van de vrachtwagen (3 ritten of 4 dagen), maar van de chauffeur. Vrachtbrieven hebben echter geen betrekking op de activiteiten van de chauffeur (maar juist van de vrachtwagen). Dit maakt het onmogelijk om aan de hand van vrachtbrieven te controleren hoeveel dagen een chauffeur in Nederland (en in andere EU-lidstaten cabotage heeft uitgevoerd). Ook aan de hand van de bestuurderskaart (waarin tachograafgegevens worden opgeslagen) van de chauffeur is het bij controle langs de weg niet mogelijk om te controleren of er maximaal 50 dagen cabotage zijn uitgevoerd. Ook is het niet mogelijk om te controleren of een chauffeur op een Euro 3 of Euro 5 vrachtwagen heeft gereden omdat een chauffeur van vrachtwagen kan wisselen.

In de huidige regelgeving en bij non-linked cabotage geldt dat sprake is van de Detacheringsrichtlijn. De berekening van het loon en andere arbeidsvoorwaarden volgens de Detacheringsrichtlijn is echter zeer complex. Het is administratief vrijwel onuitvoerbaar om voor alle landen waarin een chauffeur cabotage uitvoert de lokale arbeidsvoorwaarden te hanteren. De verwachting is daarom dat vervoerders dit in de praktijk zeer moeilijk kunnen implementeren. De verwachting is ook dat toezicht hierop (in Nederland belegd bij de Inspectie van SZW) zeer complex zal zijn.

VII.5. BENODIGDE FLANKERENDE EUROPESE MAATREGELLEN

- *Welke flankerende Europese maatregelen zijn gewenst om geconstateerde negatieve gevolgen te compenseren?*

In dit rapport is op een aantal punten vastgesteld dat een verdere opening van de markt voor cabotage tot oneerlijke concurrentie leidt wanneer niet een aantal flankerende maatregelen zouden worden genomen. Deze maatregelen zouden zodoende randvoorwaarden moeten zijn voor het uitwerken en beoordelen van mogelijke voorstellen omtrent cabotage en het eventueel verder openen van de cabotagemogelijkheden.

De benodigde flankerende maatregelen zijn in twee hoofdcategorieën in te delen: ten eerste eenduidige regelgeving (definities, toepassingsgebied, hanteerbare complexiteit) zowel op Europees niveau als de doorvertaling in de verschillende lidstaten en ten tweede eenduidige toepassing, controle en handhaving van de regelgeving in de verschillende lidstaten.

Regelgeving

Allereerst dient voorkomen te worden dat er interpretatieverschillen in de EU lidstaten bestaan ten aanzien van de cabotageregeling en andere relevante regelgeving.

Bij een wijziging van de cabotageregeling zullen bepaalde definities duidelijker moeten worden gedefinieerd, om verschillen in interpretatie, toepassing, toezicht en handhaving te voorkomen. Eén definitie betreft bijvoorbeeld de definitie van een cabotagerit. In een eventueel toekomstig voorstel

waarin een onbeperkt aantal cabotageritten mag worden gereden binnen een begrensde periode speelt dit definitieprobleem niet, maar in mogelijke andere voorstellen wel. Er zal ook eenduidigheid moeten komen in de vraag of een derdelandenrit voldoende is om een nieuwe periode van cabotage te laten ingaan of dat een terugreis van de vrachtwagen naar het land van herkomst noodzakelijk is.

Ook rond het gecombineerd vervoer is er een aspect wat aandacht verdient om verstoring van de concurrentieverhoudingen te beëindigen: verschillende lidstaten hebben verschillende interpretaties voor het geval dat binnenlands vervoer over de weg plaatsvindt door een buitenlandse vervoerder van een losse container of oplegger, die eerst per schip is vervoerd.

Op cabotage via expediteurs, onderaannemers en zelfstandigen is de Detacheringsrichtlijn niet van toepassing omdat niet aan de toepassingsbereik van de richtlijn wordt voldaan; er is namelijk geen rechtstreeks contract tussen degene die de dienst verricht en de ontvanger van de goederen. Dit betekent dat er voor verschillende partijen verschillende regels gelden wat leidt tot een verstoring van de concurrentieverhoudingen. Indien de Detacheringsrichtlijn ook in de toekomst op cabotage van toepassing zou zijn, dan moet de Richtlijn gelden ongeacht of aan artikel 1.3 wordt voldaan. Op die wijze zijn er geen partijen die zich op grond van het niet passen binnen het toepassingsbereik kunnen onttrekken aan deze regelgeving. Met betrekking tot de Detacheringsrichtlijn zouden ook definities moeten worden verduidelijkt om verschillende interpretaties in lidstaten te voorkomen.

De in de vorige paragraaf (over handhaafbaarheid) beschreven situatie dat de berekening zeer complex en arbeidsintensief is, is zeker een aandachtspunt in het kader van flankerend beleid, indien en voor zover de Detacheringsrichtlijn van toepassing zou zijn op toekomstige cabotage-activiteiten. Los van deze elementen van de Detacheringsrichtlijn blijft er hoe dan ook nog wel de situatie dat toepassing van de Detacheringsrichtlijn niet tot gelijke arbeidskosten leidt tussen binnenlandse chauffeurs en buitenlandse chauffeurs, omdat bijvoorbeeld pensioenpremies en sociale lasten geen onderdeel uitmaken van de verplichtingen onder deze Richtlijn.

Toezicht en handhaving

Naast het in orde maken van (aanpalende) regelgeving op Europees niveau en binnen de lidstaten is van groot belang dat vervolgens ook daadwerkelijk voldoende toezicht wordt uitgevoerd en dat dit binnen de EU op een zo uniform mogelijke wijze gebeurt. In Nederland is handhaving op dit moment lastig omdat de gewijzigde Wet wegvervoer goederen nog niet in werking is getreden. Toezicht op cabotageregulering is op dit moment ook geen prioriteit van de Inspectie van L&T, wat betekent dat er slechts op geringe schaal controle plaatsvindt.⁷⁸ Indien de frequentie en diepgang van controles niet relatief uniform plaatsvindt binnen de EU, is er geen sprake meer van eerlijke concurrentieverhoudingen. Wanneer binnen een lidstaat relatief weinig controle plaatsvindt ten opzichte van andere lidstaten, loopt deze lidstaat het risico dat het een cabotage ‘vrijstaat’ wordt en

⁷⁸ Zodra de gewijzigde Wet wegvervoer goederen in werking treedt, zal ILT een inventariserend onderzoek uitvoeren.

zullen naar verwachting niet alleen ongewenste praktijken plaatsvinden, maar zal ook het maximale percentage cabotage waarschijnlijk hoger liggen dan de in deze studie berekende maximale percentages.

Maatregelen kunnen op Europees niveau worden genomen om het toezicht te vereenvoudigen. Hierbij valt te denken aan een database zoals voorgesteld door de High Level Group. Een ander idee is het zelf verantwoordelijk maken van lidstaten voor de eigen kentekens (het zogenaamde territorialiteitsbeginsel), waarbij het controleren op bedrijfsniveau te organiseren is, wat controle veel efficiënter maakt.⁷⁹

Voor de inrichting van controle en handhaving bestaat een grote mate van autonomie binnen de lidstaten. Gegeven dit principe lijkt het noodzakelijk naar wegen te zoeken om toch tot een verbeterde harmonisatie van controle en handhaving te komen. De inspanningen die daartoe al worden verricht, zoals het uitwisselen van gegevens en het verbeteren van de samenwerking tussen de verschillende instanties van lidstaten zouden moeten worden voortgezet en waar mogelijk verbeterd, uitgebreid en verdiept.

Voor wat betreft toezicht en handhaving is uiteraard niet alleen een uniforme benadering van de cabotageregeling van belang, maar ook van de andere regelgeving die van toepassing is op het beroepsgoederenvervoer over de weg, zoals de rij- en rusttijdenregelgeving, de 48-urige werkweek, regelgeving rond gevaarlijke stoffen, belading, Detacheringsrichtlijn etc. Dit reikt dus breder dan de cabotageregeling en de scope van dit onderzoek, maar is voor een gelijk speelveld binnen de EU van eminent belang.

⁷⁹ In de praktijk zal dit idee niet eenvoudig te implementeren zijn, omdat wetswijzigingen benodigd zullen zijn en alle EU lidstaten vertrouwen dienen te hebben in elkaars toezicht- en handhavingssystemen.

VIII. BIJLAGE 1: ONTWIKKELING CABOTAGE

Zoals in het inleidend hoofdstuk is vermeld, bestaat er twijfel of de cabotagecijfers accuraat zijn. Omdat de cabotagecijfers toch inzicht kunnen geven in trends worden deze in deze bijlage opgenomen. Deze cijfers dienen echter met voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd.

In deze bijlage wordt de ontwikkeling van cabotage weergegeven aan de hand van cijfers over de periode 1999 tot en met 2011.⁸⁰ Er wordt gekeken naar de ontwikkeling van cabotage door het Nederlands kenteken, de ontwikkeling van cabotage op Nederlands grondgebied en de ontwikkeling van cabotage binnen de EU.

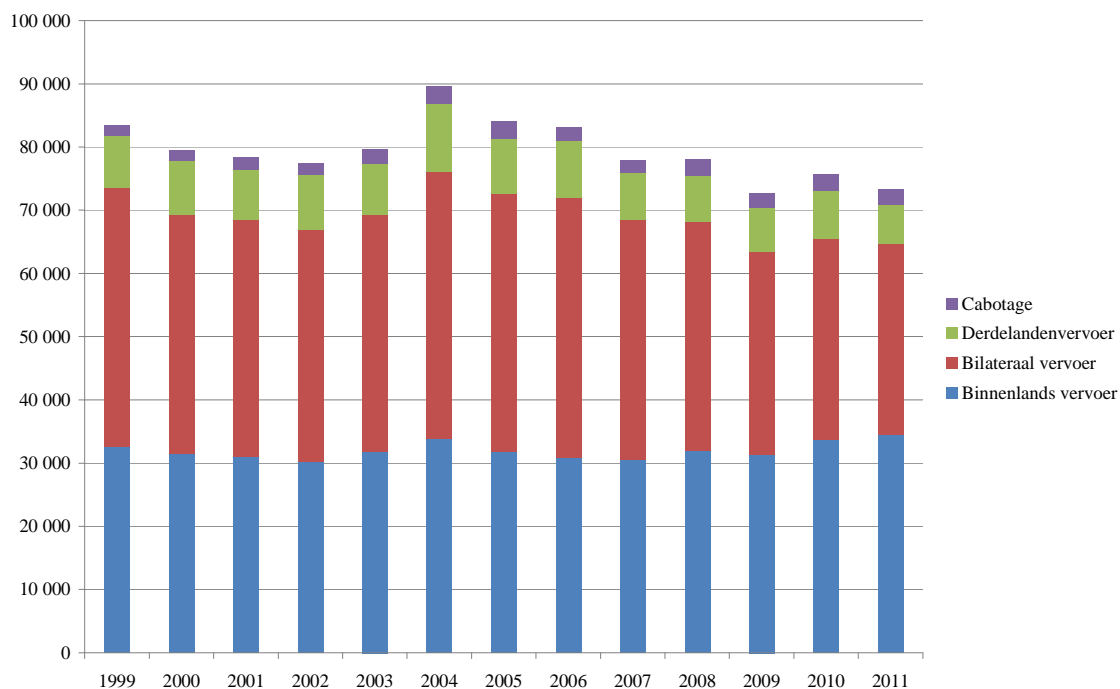
Ontwikkeling cabotage door Nederlands kenteken

Allereerst wordt de ontwikkeling van de hoogte en samenstelling van de vervoerprestatie van het Nederlands kenteken getoond, om daarna vanuit die context de ontwikkeling van cabotage door het Nederlands kenteken te belichten. Wanneer gekeken wordt naar de verschillende onderdelen van het vervoer, blijkt dat het binnenlands vervoer vrij stabiel is en de laatste jaren ook weer gestegen is. Het internationaal vervoer is daarentegen sinds 2004 steeds verder gedaald (met name het bilateraal vervoer, maar ook het derdelandenvervoer). De toetreding van MOE landen tot de EU in 2004 en 2007 en de sterke concurrentie van deze MOE kentekens vormen hiervoor de belangrijkste verklaring.

Uit de figuur blijkt niet duidelijk hoe cabotage door het Nederlands kenteken zich heeft ontwikkeld. In *Figuur 13* wordt hierop ingezoomd. In *Figuur 13* is ook weergegeven wat de ontwikkeling is van cabotage op Nederlands grondgebied.

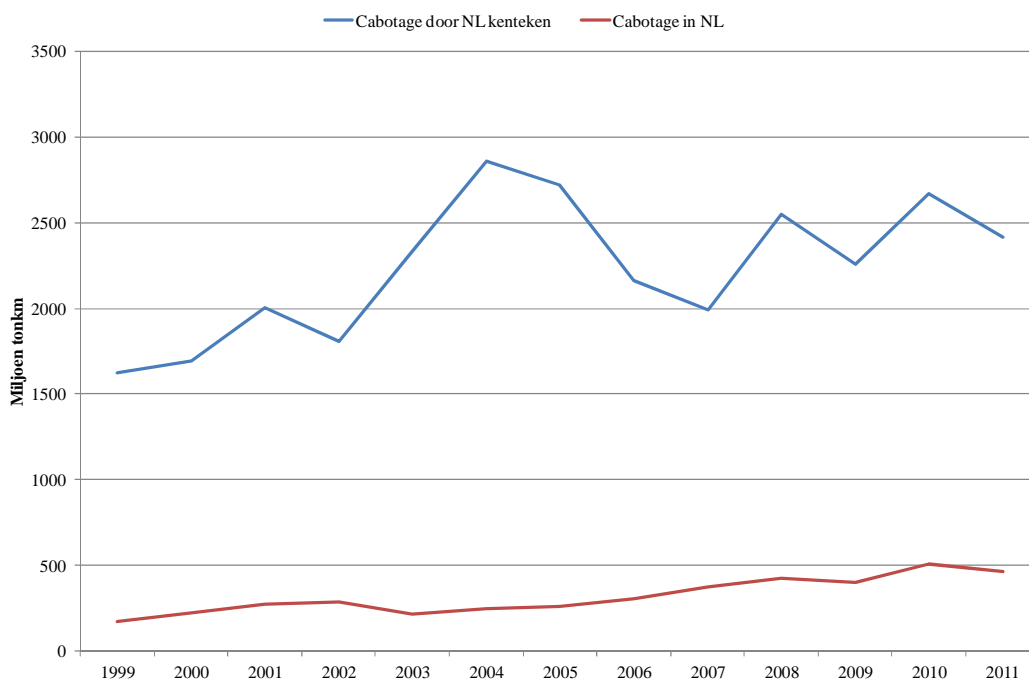
⁸⁰ De Eurostat data geeft de resultaten weer per eind van elk jaar. De jaartallen in grafieken geven dus de prestaties aan voor dat jaar. Gegevens voor de UK zijn voor 2011 niet bekend. Daarom zijn de uitkomsten van 2010 gebruikt voor 2011 voor analyses op EU niveau.

Figuur 12 : Ontwikkeling vervoersprestatie Nederlands kenteken



Bron : Policy Research Corporation op basis van Eurostat

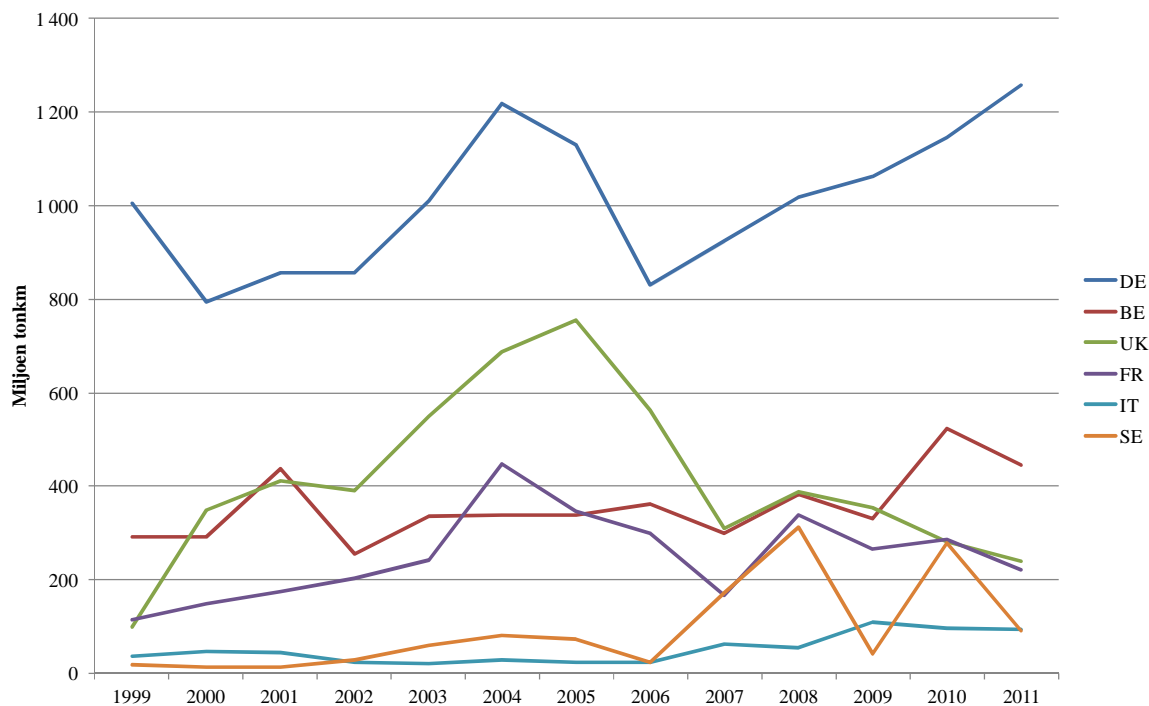
Figuur 13 : Ontwikkeling cabotage door Nederlands kenteken (vergeleken met cabotage uitgevoerd in Nederland)



Bron : Policy Research Corporation op basis van Eurostat

In *Figuur 14* is weergegeven waar de uitvoering van cabotage door het Nederlands kenteken plaatsvindt en wat hierin de ontwikkelingen zijn.

Figuur 14 : Ontwikkeling cabotage door Nederlands kenteken in verschillende landen

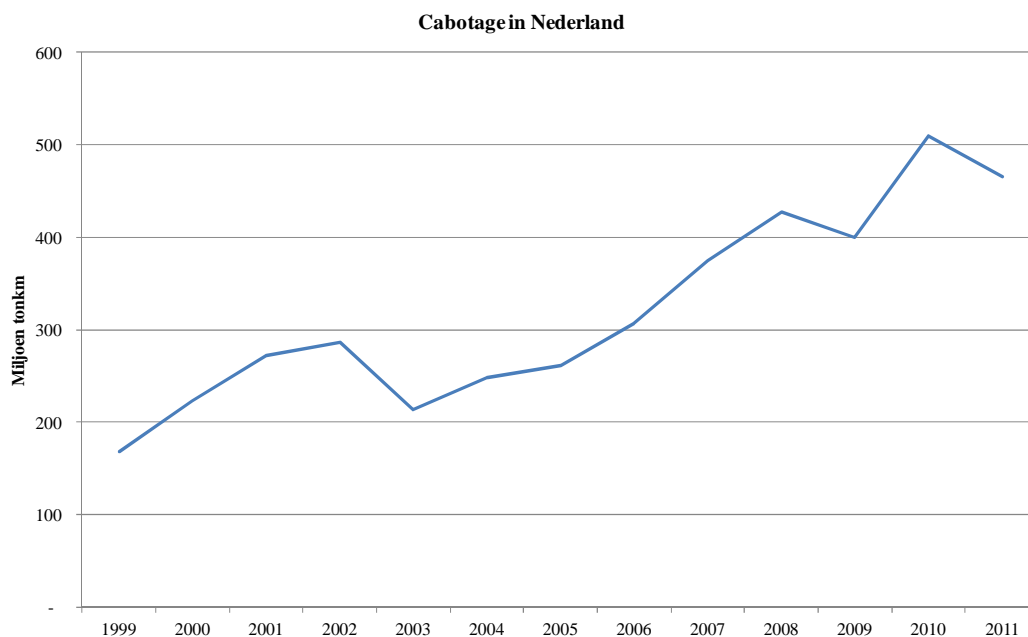


Bron : Policy Research Corporation op basis van Eurostat

Cabotage op Nederlands grondgebied

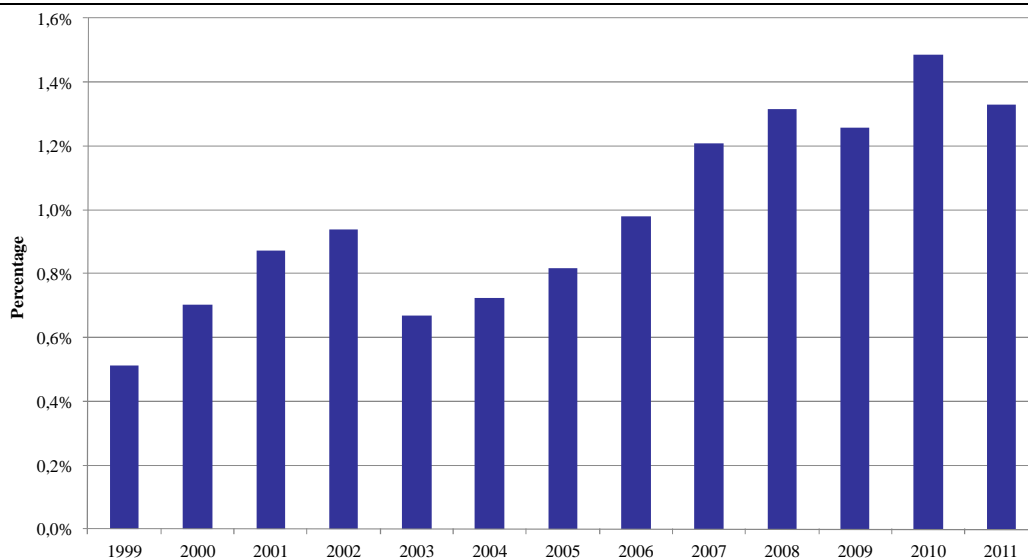
In *Figuur 15* en *Figuur 16* wordt de uitvoering van cabotage in Nederland (dus op Nederlands grondgebied) bekeken. *Figuur 16* laat zien dat cabotage (ten opzichte van binnenlands vervoer plus cabotage) gegroeid is.

Figuur 15 : Ontwikkeling cabotage op Nederlands grondgebied



Bron : Policy Research Corporation op basis van Eurostat

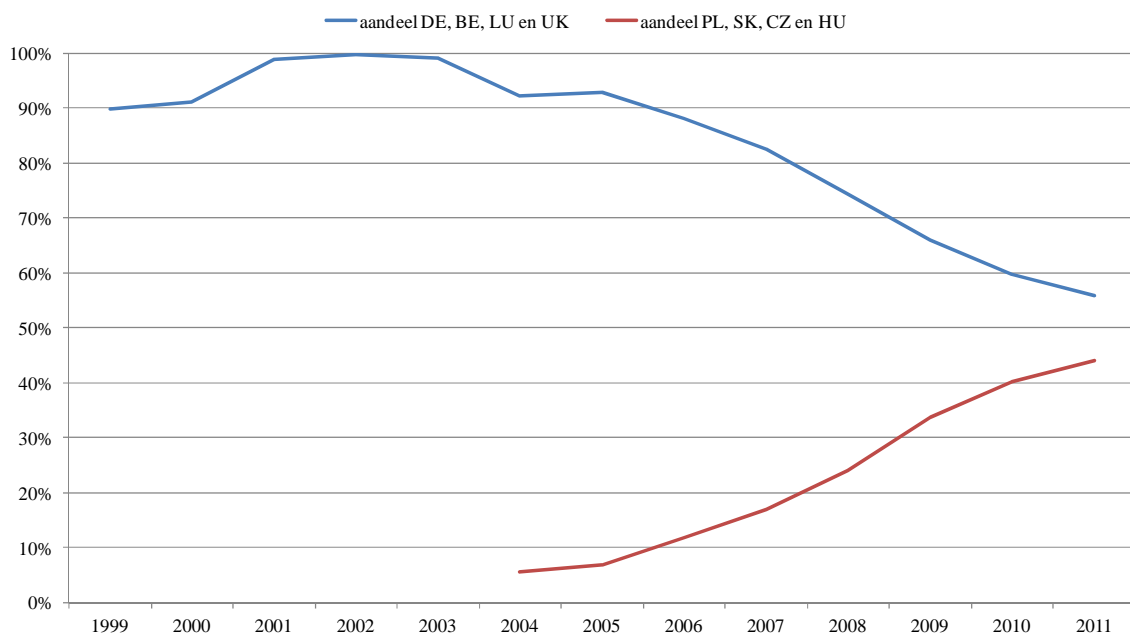
Figuur 16 : Ontwikkeling percentage cabotage op Nederlands grondgebied



Bron : Policy Research Corporation op basis van Eurostat

In *Figuur 17* is duidelijk te zien dat een steeds groter gedeelte van de cabotage in Nederland wordt uitgevoerd door MOE kentekens en een steeds kleiner gedeelte door West-Europese kentekens.

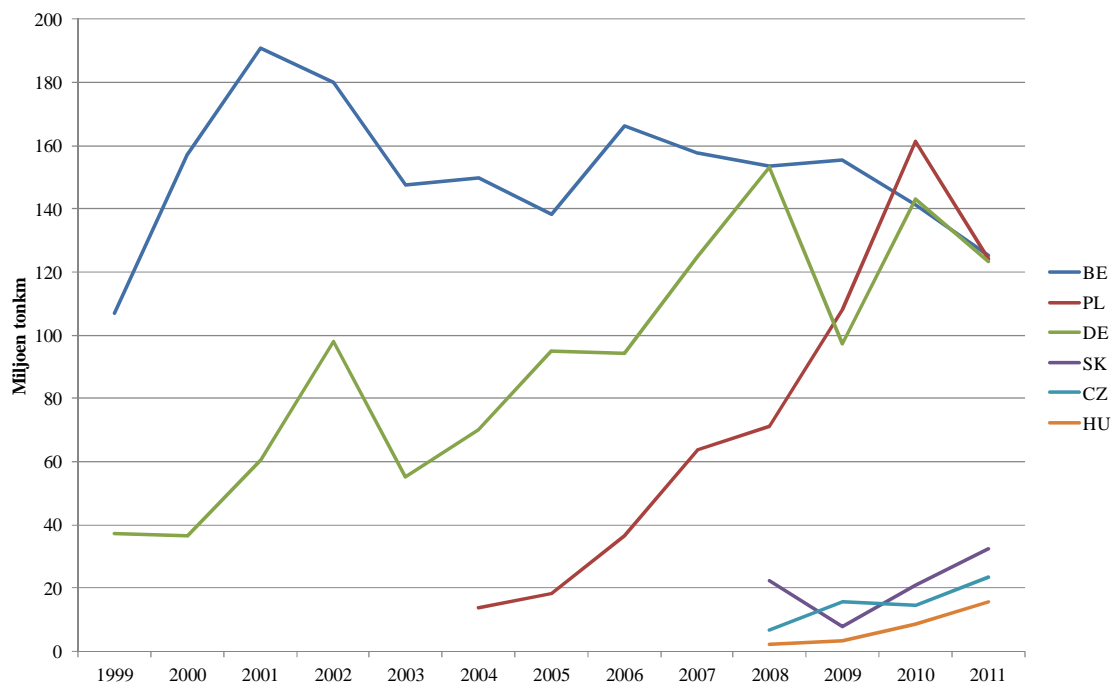
Figuur 17 : Verhouding uitvoering cabotage in NL door buurlanden en MOE-landen



Bron : Policy Research Corporation op basis van Eurostat

In *Figuur 18* wordt ingezoomd op welke kentekens de cabotage in Nederland uitvoeren.

Figuur 18 : Ontwikkeling uitvoering cabotage in Nederland door andere kentekens

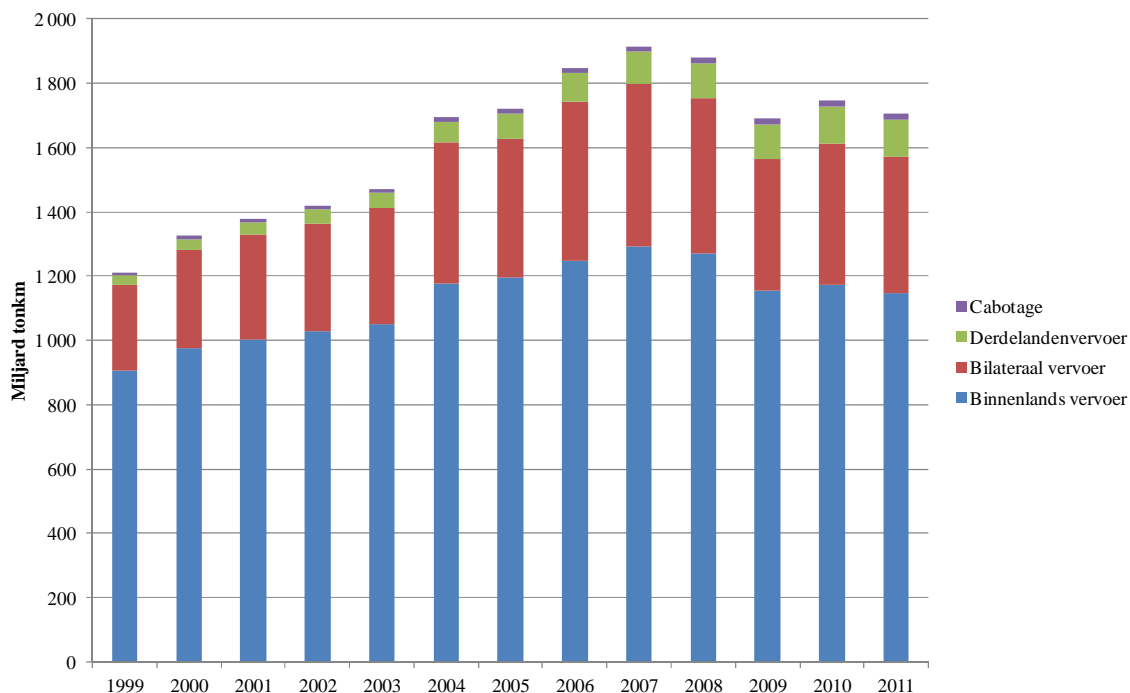


Bron : Policy Research Corporation op basis van Eurostat

Ontwikkelingen cabotage op EU-niveau

Voordat de ontwikkelingen met betrekking tot cabotage op EU niveau worden geanalyseerd, worden ontwikkelingen in de totale vervoersprestatie van de EU weergegeven en de ontwikkeling van de internationale vervoersprestatie van de sterkste kentekens. *Figuur 19* laat de ontwikkeling zien van de totale vervoersprestatie van alle landen van de EU gezamenlijk. Tot en met 2007 is de vervoersprestatie van alle EU kentekens tezamen sterk gestegen, vanaf 2004 voornamelijk vanwege de toetreding van MOE landen tot de EU (het grondgebied van de EU werd groter, dus logischerwijs werd ook de totale vervoersprestatie hoger). Vanaf 2007 is de vervoersprestatie van de gezamenlijke EU kentekens teruggelopen, met name vanwege de daling in binnenlands vervoer binnen de EU. De binnenlandse vervoersmarkt blijft verreweg de grootste markt binnen de EU. Het totale bilateraal vervoer en derdelandenvoer binnen de EU hebben na 2004 een sterke stijging doorgemaakt.

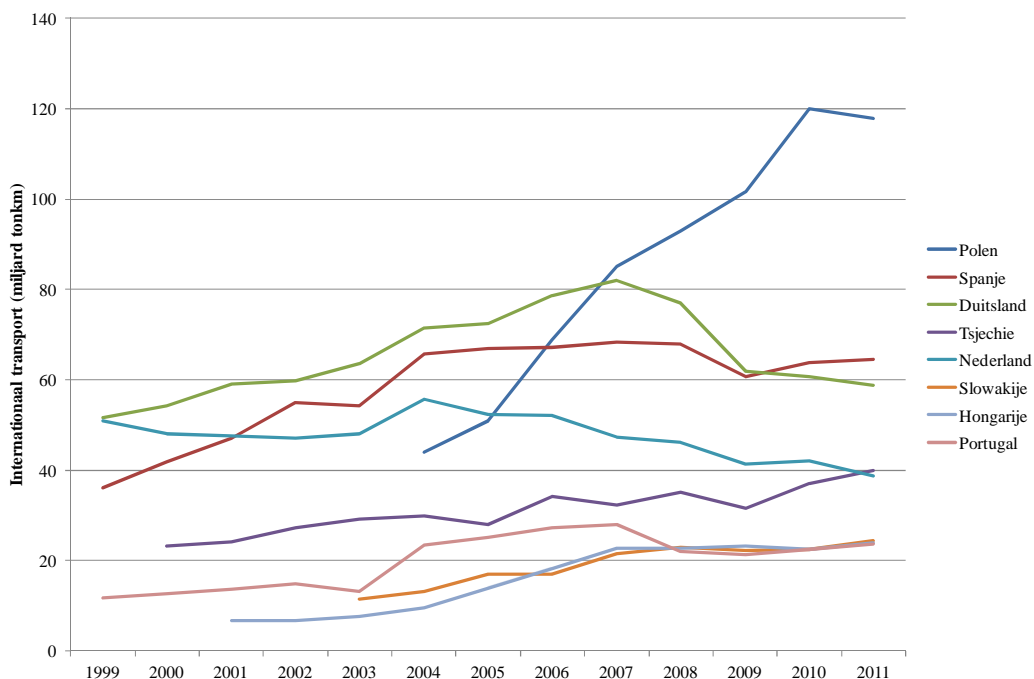
Figuur 19 : Ontwikkeling vervoersprestatie EU-landen



Bron : Policy Research Corporation op basis van Eurostat

In *Figuur 20* wordt ingezoomd op de grootste kentekens in het internationaal vervoer in de EU. Dit beslaat het bilaterale vervoer, het derdelandenvoer en cabotage. Hieruit blijkt dat het Nederlands kenteken wat betreft de internationale vervoersprestatie de afgelopen jaren gedaald is. Het Pools kenteken is vanaf 2004 aan een enorme opmars begonnen, maar heeft in 2011 een opmerkelijke trendbreuk ondervonden.

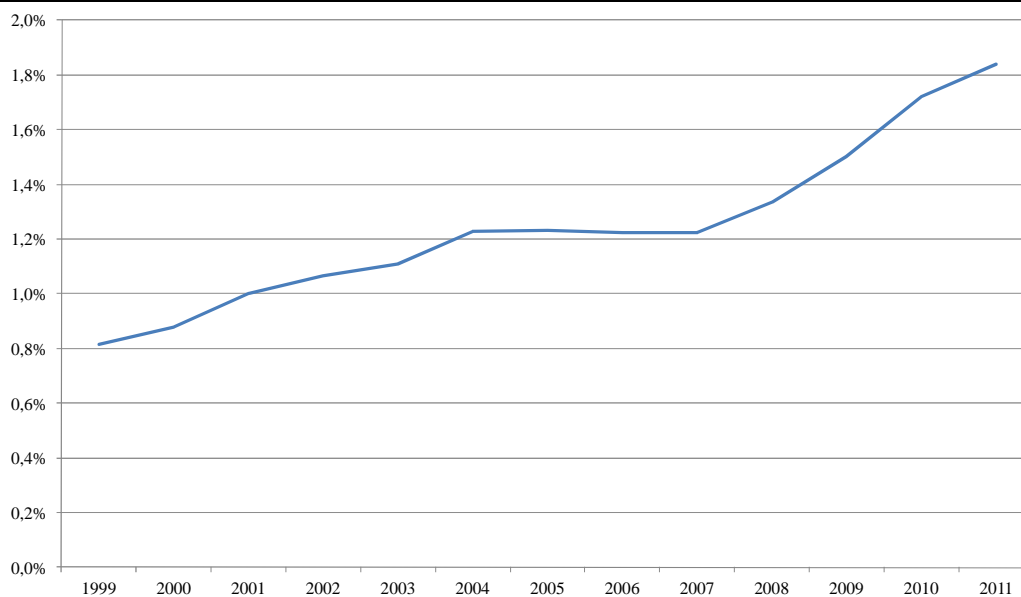
Figuur 20 : Ontwikkeling grootste kentekens in het internationaal vervoer binnen de EU



Bron : Policy Research Corporation op basis van Eurostat

Cabotage binnen de EU is de afgelopen jaren continu gestegen, zowel in absolute zin als in relatieve zin (zie Figuur 21).

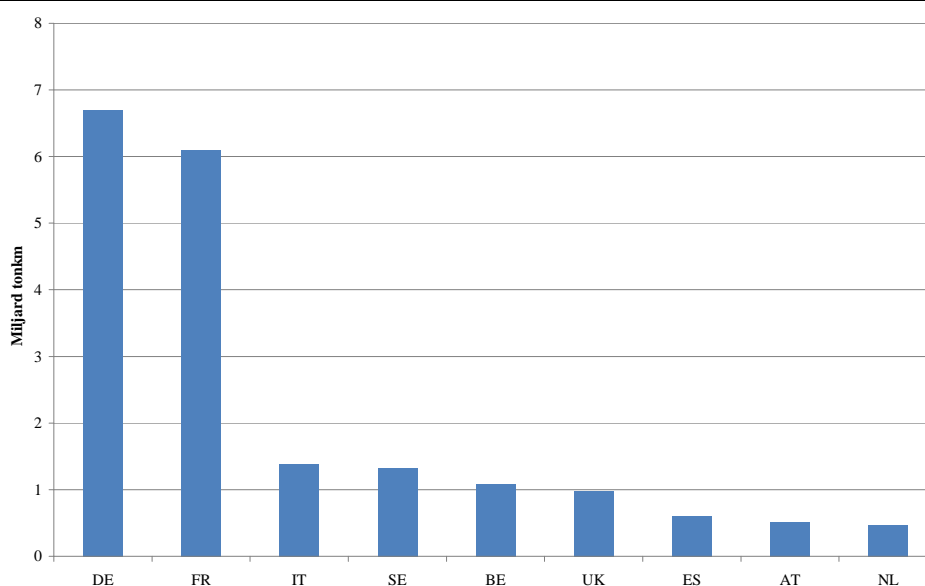
Figuur 21 : Ontwikkeling percentage cabotage (als onderdeel van nationaal transport in EU)



Bron : Policy Research Corporation op basis van Eurostat

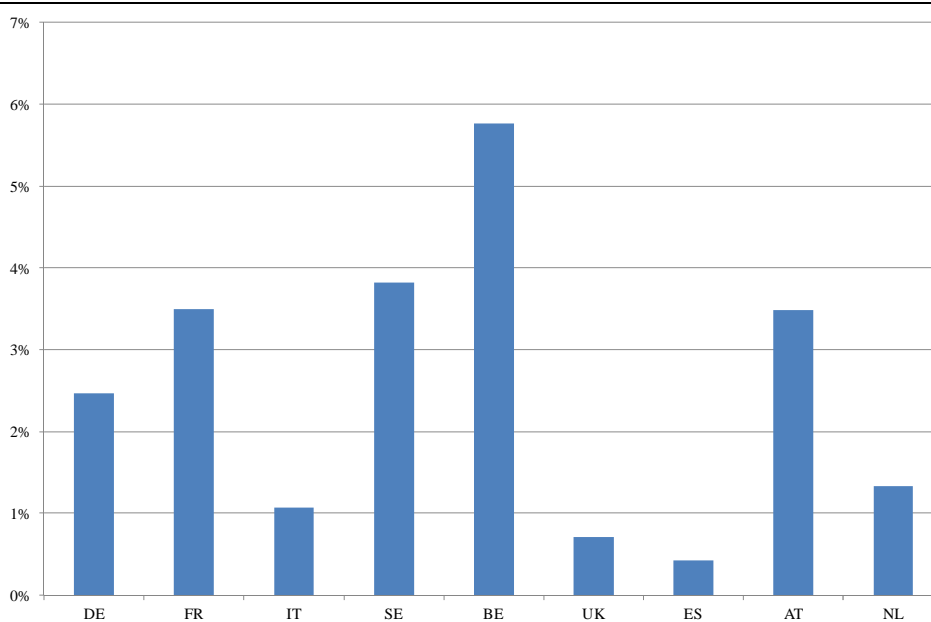
Duitsland en Frankrijk zijn de landen waar verreweg het meest cabotage wordt uitgevoerd (zie *Figuur 22*). Uit *Figuur 23* blijkt dat er verschillen zitten tussen de landen voor wat betreft het percentage cabotage. Vooral de laatste jaren is cabotage in Duitsland en Frankrijk flink gestegen (zie *Figuur 24*). Wie de meeste cabotage uitvoert in de EU blijkt uit *Figuur 25*. Hierin is voor de vijf kentekens die de meeste cabotage uitvoeren de ontwikkeling in de afgelopen jaren opgenomen.

Figuur 22 : Top 9 landen waar meeste cabotage wordt uitgevoerd



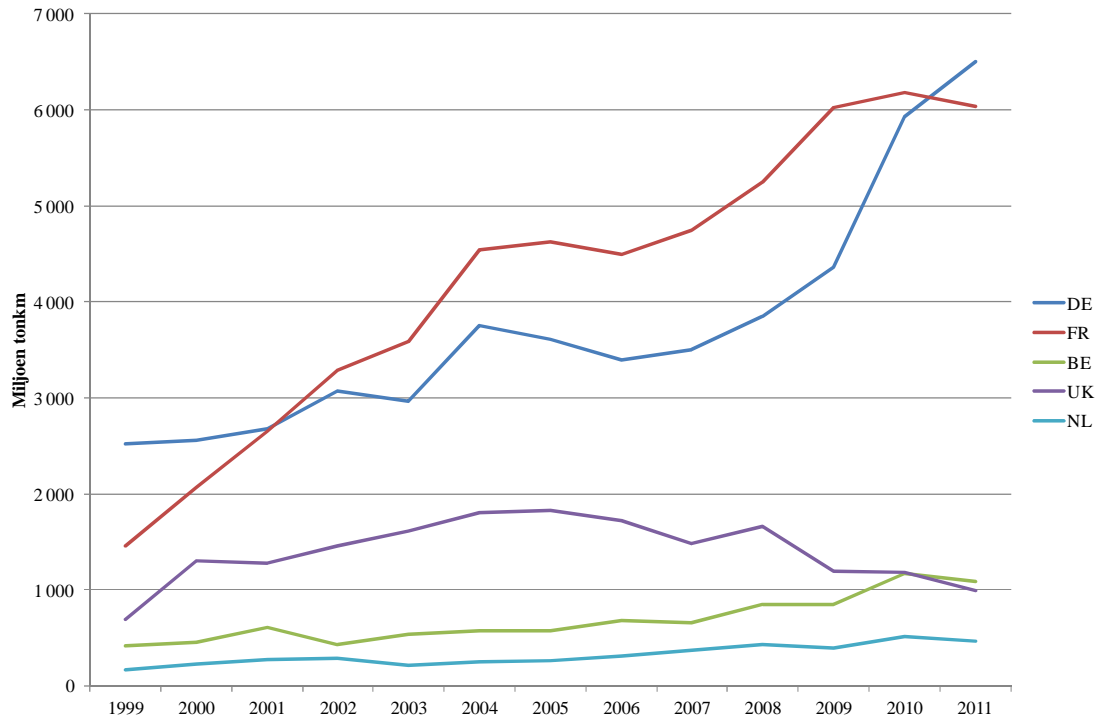
Bron : Policy Research Corporation op basis van Eurostat

Figuur 23 : Percentage cabotage in binnenlands transport voor top 9 cabotagelanden



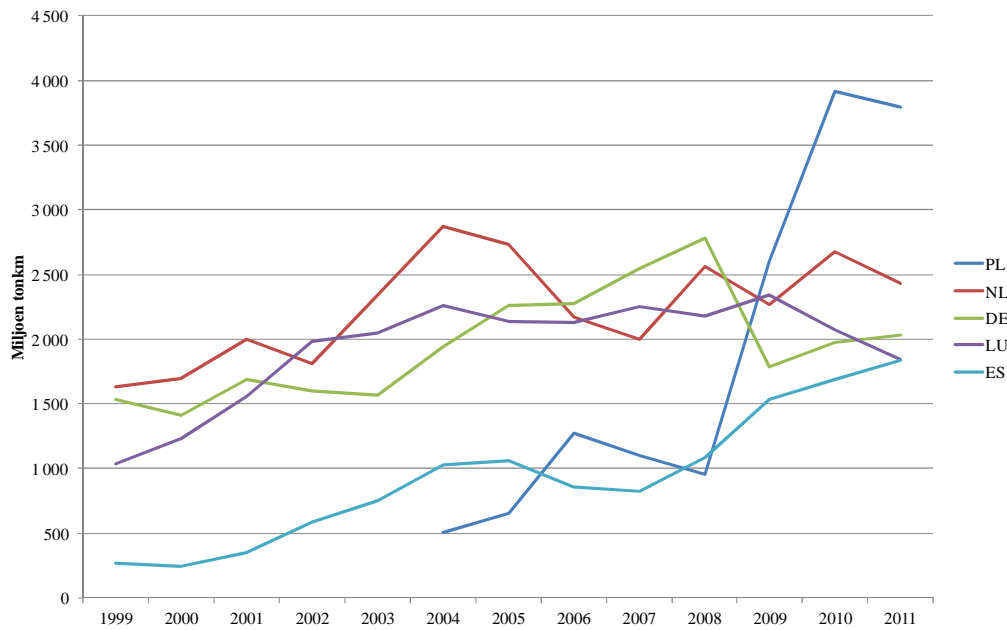
Bron : Policy Research Corporation op basis van Eurostat

Figuur 24 : Ontwikkeling uitvoering cabotage in West-Europese landen



Bron : Policy Research Corporation op basis van Eurostat

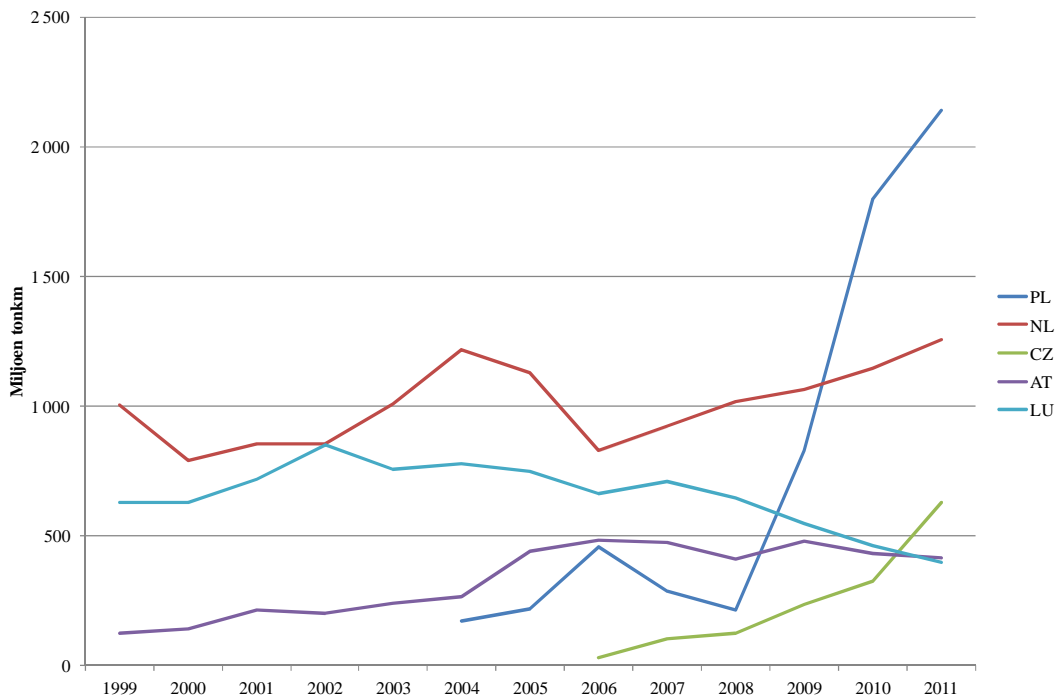
Figuur 25 : Vijf landen die de meeste cabotage uitvoeren



Bron : Policy Research Corporation op basis van Eurostat

Het Pools kenteken heeft in Duitsland een zeer sterke stijging doorgemaakt en Nederland voorbijgestreefd (Figuur 26).

Figuur 26 : Ontwikkeling uitvoering cabotage in Duitsland door andere kentekens



Bron : Policy Research Corporation op basis van Eurostat

IX. BIJLAGE 2: BEGRIPPENLIJST

In deze bijlage worden enkele belangrijke begrippen uit het onderzoek toegelicht.

Onderverdeling landen:

- **MOE-landen:** Tot de Midden en Oost Europese landen worden de volgende EU-lidstaten gerekend: Bulgarije, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Tsjechië.
- **Lagere lonen landen:** hiertoe behoren de EU lidstaten die onder de MOE-landen worden geschaard, alsook Spanje en Portugal.
- **Hoge lonen landen/West-Europese landen:** hiertoe behoren de volgende EU-lidstaten: België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Italië, Nederland, Oostenrijk, Verenigd Koninkrijk en Zweden.

Typen vervoer:

- **Eigen vervoer:** het vervoer van goederen voor eigen rekening.
- **Beroepsgoederenvervoer:** vervoer van goederen tegen betaling voor rekening van derden.
- **Binnenlands vervoer:** vervoer waarbij de laad- en losplaats in het land zijn waar het vervoermiddel staat geregistreerd.
- **Bilateraal vervoer:** Internationaal vervoer van goederen met een laadplaats (of losplaats) in het land waar het vervoermiddel staat geregistreerd, en een losplaats (of laadplaats) in een ander land.
- **Derdelandenvervoer:** Internationaal vervoer tussen twee in verschillende landen gelegen plaatsen, verricht door een vervoermiddel dat in een derde land staat geregistreerd.
- **Cabotage:** Binnenlands vervoer verricht door een transportmiddel dat in een ander land staat geregistreerd.
- **Linked cabotage:** cabotage is gebonden aan internationaal vervoer. Voordat cabotage plaats kan vinden dient er een internationale rit aan vooraf te gaan. Het voorstel van de High Level Group betreft een periode van maximaal 4 dagen linked cabotage in aansluiting op een internationale rit
- **Non-linked cabotage:** er is geen relatie met internationaal vervoer nodig om cabotage uit te voeren. In het voorstel van de High Level Group mag maximaal 30 of 50 dagen non-linked cabotage worden uitgevoerd.

Detacheringsrichtlijn: Met de Detacheringsrichtlijn heeft de Europese wetgever getracht om evenwicht te vinden tussen het vrij verkeer van diensten enerzijds en de sociale bescherming van werknemers anderzijds. In de Detacheringsrichtlijn is geregeld dat de lidstaten er op toe zien dat de werknemer die tijdelijk in een andere lidstaat is gedetacheerd ten aanzien van een bepaalde harde kern van arbeidsvoorwaarden zoals onder andere minimumlonen, maximale werktijden en minimum aantal vakantiedagen aanspraak moet kunnen maken op de wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften van het werkland ongeacht het recht dat van toepassing is op zijn arbeidsovereenkomst. Zie pagina 23 voor meer informatie over de Detacheringsrichtlijn