



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den
K (2004) XXX

KOMMISSIONENS TOLKNINGSMEDDELANDE

om den tillfälliga karaktären hos vägcabotage inom varutransporter

(Text av betydelse för EES)

KOMMISSIONENS TOLKNINGSMEDDELANDE

om den tillfälliga karaktären hos vägcabotage inom varustransporter

Syftet med detta tolkningsmeddelande är att studera och förtydliga begreppet ”tillfälliga” som förekommer i gemenskapens förordningar om cabotage. Förordning 12/98 om cabotage inom persontransporter har aldrig varit föremål för tolknings- och tillämpningsproblem, men det har däremot förordning 3118/93¹ om cabotage inom godstransporter. Detta meddelande kommer därför att handla om varucabotage.

I kapitel 1 definieras begreppet cabotage och problemet beskrivs. I kapitel 2 ges en översikt över den nuvarande situationen när det gäller cabotage i gemenskapen tillsammans med en beskrivning av de ekonomiska och juridiska aspekterna av dessa transporter och av de problem som medlemsstaterna stött på bland annat i fråga om kontroller. Kapitel 3 handlar om de juridiska riktlinjer som fastställts på grundval av domstolens rättspraxis och med hänsyn till den nationella lagstiftning på området, som tillämpas i de olika medlemsstaterna. Slutsatserna följer i kapitel 4.

Detta meddelande påverkar dock inte domstolens och förstainstansrättens rättspraxis när det gäller hur fördraget och förordning 3118/93 skall tolkas med hänsyn till cabotage.

1. INLEDNING

1.1. Cabotage

Grundade på artikel 71.1 b i EG-fördraget ger gemenskapens förordningar² följande definition av cabotage: Varje vägtransportföretag som utför yrkesmässig trafik och som innehar det gemenskapstillstånd som avses i förordning (EEG) nr 881/92 skall ha rätt, enligt de villkor som fastställs i denna förordning, att utföra tillfälliga inrikes vägtransporter i en annan medlemsstat, utan att ha säte i eller på annat sätt vara etablerat i den staten.

Ett av de två viktigaste kännetecknen för den typ av transporter som kallas cabotage är att den endast kan utföras på tillfällig basis.

1.2. Problemet

Det är på begäran av medlemsstaterna i Europeiska gemenskaperna som kommissionen har tagit itu med problemen rörande cabotagetransport. Sedan en tid innebär avsaknaden av en definition av begreppet ”tillfälliga” i gemenskapslagstiftningen ett problem. Det gör företagen inom transportsektorn osäkra om exakt hur lång tid cabotagetransporterna får ta. Även om det i anslutningsfördraget föreskrivs övergångsperioder när det gäller cabotage för de allra

¹ Rådets förordning (EEG) nr 3118/93 av den 25 oktober 1993 om förutsättningar för transportföretag att utföra inrikes godstransporter på väg i en medlemsstat där de inte är etablerade (ETG L 279, 12.11.93, s. 1).

² Förordning nr 3118/93 rör vägcabotage inom godstransporter. Cabotage inom persontransporter styrs av förordning nr 12/98.

flesta nya medlemsstater, har utvidgningen vidare lett till farhågor hos vägtransportföretagen som fått de nationella myndigheterna att reagera och begära att kommissionen gör en tolkning av tillfällighetsbegreppet i samband med cabotage.

Flera medlemsstater har också tagit upp svårigheten att kontrollera cabotageverksamheten och då särskilt referensperioden. En del av dem har fastställt tidsperioder efter vilka transportföretagen måste återvända till sina ursprungsländer. De har ibland utfärdat formella kriterier för att kunna fastställa om en eller flera tjänster som ett transportföretag utför i en annan medlemsstat än där det är etablerat kan betraktas som tillfälliga.

2. JURIDISKA OCH EKONOMISKA ASPEKTER

2.1. Ekonomiska aspekter

Även om den cabotageverksamhet som genomfördes av de transportföretag som är registrerade i medlemsstaterna totalt uppgick till nära 11 miljarder tonkilometer under 2002, vilket innebär en imponerande ökning med 25,3 % jämfört med 2000, förblir andelen cabotage inom den sammanlagda vägtransportverksamheten mycket liten. Inom EU-14 (EU utom Grekland) var det under 2002 bara 0,8 % av all transportverksamhet (nationell och internationell) som var cabotageverksamhet. Det skall dock betonas att även om dessa 0,8 % i det stora hela förefaller vara av liten betydelse, uppfattas cabotageproblemet som allt större och har blivit till ett orosmoment i och med utvidgningen.

För transportföretag i de mindre medlemsstaterna, som har en begränsad nationell marknad eller som ligger nära utländska transportmarknader, kan cabotageverksamheten enligt EUROSTAT³ dock vara av väsentlig betydelse. Under 2002 stod denna verksamhet för 22 %, 4 % och 3 % av den totala vägtransportverksamhet som utförts av transportföretag i Luxemburg, Belgien respektive Irland. I absoluta tal är det transportföretagen i Benelux som fortsätter att vara de mest aktiva på cabotagemarknaden, vilket visas av att dessa tre länder ensamma stod för 55 % av den totala cabotageverksamheten under 2002. De tyska transportföretagen som har en marknadsandel på 15 % är också mycket aktiva.

Frankrike och Tyskland är de två medlemsstater som är mest utsatta för cabotage: där utförs 31 % respektive 28 % av all cabotageverksamhet. Förenade kungariket hamnar med sina 13 % på tredje plats. De länder som ligger i EU:s utkanter har andelar som ligger betydligt under 1 %.

2.2. Juridiska aspekter

2.2.1. Rättslig ram – Förordning nr 3118/93

I artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 3118/93 föreskrivs att varje vägtransportföretag som innehar det gemenskapstillstånd som avses i förordning (EEG) nr 881/92 skall ha rätt, enligt de villkor som fastställs i denna förordning, att utföra tillfälliga inrikes vägtransporter i en annan medlemsstat utan att ha säte i eller på annat sätt vara etablerat i den staten.

³ "Tendances des transports routiers de marchandises 1990-2002", Eurostat, Luxemburg, 2004

Begreppet ”tillfälligt” härrör från EG-fördragets artikel 50.3 om det fria tillhandahållandet av tjänster. Varken kommissionen eller rådet har vid antagandet av förordningarna ansett det vara nödvändigt att förtydliga detta begrepp. Det är uppenbart att man tydligt måste skilja mellan en verksamhet som hör till det fria tillhandahållandet av tjänster eftersom den utövas tillfälligt, och en verksamhet som hör till etableringsrätten eftersom den utövas på permanent basis. Av fördragets bestämmelser om det fria tillhandahållandet av tjänster och etableringsrätten följer att en ekonomisk aktör måste iaktta den ena av dessa två grundläggande rättigheter inom gemenskapsrätten, dvs. att hans verksamhet antingen utgör ett tillhandahållande av tjänst eller hör till etableringsrätten. Den ena börjar där den andra slutar. Följden av detta blir att en nationell lagstiftning som begränsar utövandet av en tjänst på ett eller annat sätt tvingar aktören att etablera sig vid utgången av den begränsade perioden, och därmed inskränks den grundläggande rättigheten att fritt tillhandahålla tjänster.

Man konstaterar att det i praktiken inte är lätt att tydligt ange från och med vilket ögonblick en verksamhet upphör att vara tillfällig och övergår till att vara permanent. Detta är dock nödvändigt, eftersom de ekonomiska aktörerna har rätt att veta hur lång tid de faktiskt har på sig att utföra cabotageverksamhet och medlemsstaterna har rätt att skydda sin marknad mot tjänsteutövare som under sken av en tillfällig verksamhet i verkligheten utövar en permanent verksamhet, utan att omfattas av värdlandets etableringslagstiftning.

2.2.2. *Domstolens rättspraxis*

Europeiska unionens domstol har hittills inte gett några riktlinjer för hur begreppet ”tillfälliga” skall tolkas i samband med transporter. Den har dock fastställt kriterier för när tillhandahållandet av en tjänst skall betraktas som tillfälligt.

Det finns tre domar som kan användas som reflexionsunderlag.

Domen i målet *Gebhardt*⁴

I detta mål beslutade *Consiglio nazionale Forense* (Italien) att inhämta ett förhandsavgörande från kommissionen i fråga om tolkningen av direktiv 77/249/EEG om underlättande för advokater att effektivt begagna sig av friheten att tillhandahålla tjänster. *Consiglio Nazionale Forense* uppmanade särskilt domstolen att yttra sig om de kriterier (grundade på varaktigheten eller frekvensen hos de tjänster som tillhandahålls av en advokat som verkar inom ramen för den ordning som definieras i ovannämnda direktiv) som skall tillämpas för att bedöma huruvida denna verksamhet skall betraktas som tillfällig eller ej.

Enligt domstolen är begreppet etablering i den mening som avses i fördraget ett mycket vittomfattande begrepp som gör det möjligt för en medborgare i gemenskapen att stadigvarande och kontinuerligt delta i det ekonomiska livet i en annan medlemsstat än ursprungsstaten och dra fördel av detta. Här föredrar domstolen alltså en ekonomisk och social tolkning när det gäller ej avlönad verksamhet inom gemenskapen (se dom av den 21 juni 1974, i målet *Reyners*, 2/74, Rättsfallssamlingen, s. 631, punkt 21). Om tjänsteutövaren däremot förflyttar sig till en annan medlemsstat föreskrivs i bestämmelserna rörande tjänster, särskilt artikel 60

⁴ Dom av den 30 november 1995, *Gebhardt*, C-55/94, Rec. s. I-4165

tredje stycket i fördraget, att denne skall utöva sin verksamhet tillfälligt i denna medlemsstat.

Som svar på de frågor som ställts till domstolen anför denna följande:

- 1) Huruvida en tjänst skall anses vara tillfällig enligt vad som avses i artikel 60 tredje stycket i EG-fördraget, skall bedömas utifrån tjänstens varaktighet, hur ofta den ägt rum, dess regelbundenhet och kontinuitet.
- 2) Den som i fördragets mening tillhandahåller tjänster har rätt att i värdmedlemsstaten förse sig med en viss infrastruktur som är nödvändig för utövandet av tjänsten.
- 3) En medborgare i en medlemsstat som stadigvarande och kontinuerligt utövar en yrkesverksamhet i en annan medlemsstat där han från en stadigvarande plats för affärsverksamhet vänder sig till bland andra medborgarna i denna stat, omfattas av bestämmelserna i kapitlet om etableringsrätt och inte av kapitlet om tjänster.

Det är viktigt att betona att enbart varaktighet inte räcker som kriterium för att fastställa om tjänsten eller tjänsterna utövas på tillfällig basis i en medlemsstat. Som generaladvokaten anförde i sina slutsatser kan bedömningen av om en tjänst är tillfällig eller ej inte göras enbart mot bakgrund av hur länge den pågått. Tjänsten måste också bedömas mot bakgrund av hur ofta den ägt rum, dess regelbundenhet och kontinuitet.

Domen i målet *Schnitzer*⁵

I detta mål som rörde hantverkstjänster avseende rappning upprepar domstolen sin argumentering från domen i målet *Gebhardt* och anför att bestämmelserna i fördraget inte ger någon ”ledning när det gäller att rent abstrakt bestämma efter vilken tid eller över vilken frekvens som tillhandahållandet av tjänst eller en viss typ av tjänster i en annan medlemsstat inte längre kan anses som tillhandahållandet av en tjänst i den mening som avses i fördraget.”

Domstolen tillade att ”enbart den omständighet att en ekonomisk aktör som är etablerad i en medlemsstat mer eller mindre ofta eller regelbundet tillhandahåller identiska eller liknande tjänster i en annan medlemsstat utan att där ha en infrastruktur som gör det möjligt för honom att där stadigvarande och kontinuerligt bedriva yrkesverksamhet och att utifrån denna infrastruktur vända sig till bland andra medborgarna i denne medlemsstat, räcker följaktligen inte för att han skall anses etablerad i denna medlemsstat.”

Av detta följer att varken regelbundenhet, frekvens eller kontinuitet kan användas som enda kriterium för att bedöma om en verksamhet hör till det fria tillhandahållandet av tjänster eller till etableringsrätten.

Dom i målet *Andreas Hoves*⁶

⁵ Dom av den 11 december 2003, Bruno Schnitzer, C-215/01

⁶ Dom av den 2 juli 2002, Andreas Hoves Internationaler Transport Service Sarl, C-115/00

Det rör sig här om ett mål med syfte att fastställa om ett transportföretag, som har sitt säte i Luxemburg och som utför transportcabotage i Tyskland, är skyldigt att i den sistnämnda staten betala fordonsskatt för tunga motorfordon som är registrerade i Luxemburg.

I sina slutsatser anförde generaladvokaten att vägcabotage definitionsmässigt har ”en tillfällig karaktär som inte kräver att aktören vare sig är etablerad eller har säte i värdmedlemsstaten. Cabotage är till karaktären en tidsbegränsad verksamhet, och det rör sig därför om en tjänst som saknar den beständighetsfaktor som präglar innehavandet av ett säte.”

Domstolen förtydligade att det inte går att avgöra huruvida den berörda verksamheten är tillfällig eller ej endast mot bakgrund av hur länge den pågått. Frekvens, regelbundenhet och kontinuitet måste också tas i beaktande.

Kriteriet tillfällighet är följaktligen nära förknippat med kriteriet frånvaro av säte och etablering i värdstaten.

2.2.3. Nationell lagstiftning

I december 2003 kallade kommissionen till ett möte mellan nationella experter för att undersöka de svårigheter som uppstått de senaste åren i samband med tillämpningen av den ”tillfällighet” som är betecknande för all cabotageverksamhet. Mötet resulterade i en lista över nuvarande nationella rutiner, vilka visar på behovet av en gemensam strategi.

Förenade kungariket antog den 1 december 2002 en tolkning av begreppet ”tillfällig” där det fastställs att transportföretaget måste kunna bevisa att fordonet har lämnat landet minst en gång i månaden.

Grekland antog den 8 december 1998 genom skrivelse en tidsgräns på två månader per år för andra medlemsstaters cabotageverksamhet (på grundval av giltighetsperioden för tidigare cabotagetillstånd). Efter ett ingripande från kommissionens sida ersattes denna skrivelse med en annan av den 19 april 2004. I denna nya skrivelse anges inte längre någon tidsgräns, men det har införts en tolkning av begreppet ”tillfällig” för lastbilar som är registrerade i en annan EU-medlemsstat och som cirkulerar inom Greklands gränser:

- Ett transportföretags verksamhet får endast vara tillfällig och under inga omständigheter vara permanent, frekvent, regelbunden eller kontinuerlig.
- Om de fordon som tillhör ett företag som utför cabotage aldrig lämnar värdmedlemsstaten utgör detta en överträdelse av förordning (EG) nr 3118/93.
- Verksamheten får endast vara tillfällig och skall ske med väsentliga och ej frekventa mellanrum.
- Transportföretaget skall kunna bevisa att fordonet har lämnat värdmedlemsstaten vid en viss tidpunkt, och minst en gång per månad.

Dessa kriterier kommer att tjäna som vägledning vid kontrollerna för att från fall till fall fastställa om verksamheten överensstämmer med bestämmelserna i förordning (EG) nr 3118/93.

Frankrike införde genom skrivelse av den 22 januari 2002 en begränsning av cabotage, i vilken det föreskrivs att ”alla fordon som utan avbrott under en vecka

utför cabotage inom Frankrikes gränser skall anses ha överträtt lagstiftningen”. Talan väcktes vid Frankrikes Conseil d’Etat som beslutade att skrivelsen tillfälligt skulle upphöra att gälla och sedan att den skulle avskaffas med tanke på att det i den kritiserade skrivelsen, som innehåller tvingande bestämmelser av allmän karaktär, utfärdas nya regler för cabotage som transportministern inte hade behörighet att fastställa.

Kommissionen kontaktade de franska myndigheterna för att göra dem uppmärksamma på denna otillbörliga begränsning som därefter avskaffades av le Conseil d’Etat.

Italien begränsade nyligen genom ministerdekret av den 29 april 2004 sådana cabotagetransporter som utförs av gemenskapens företag i Italien till en period på 15 dagar per månad och högst fem på varandra följande dagar. Dessutom är transportörerna enligt ministerdekretet skyldiga att ombord på fordonen medföra en bok med en redogörelse för alla nationella cabotagetransporter. Denna bok skall enligt generaldirektörens dekret av den 31 maj 2004 utfärdas av det italienska transportministeriet.

3. FAKTORER ATT TA HÄNSYN TILL VID BEDÖMNING AV OM DET RÖR SIG OM TILLFÄLLIG CABOTAGVERKSAMHET

Av ovanstående framgår det att man för att fastställa om cabotageverksamheten är av tillfällig art måste överväga och ta hänsyn till alla faktorer och omständigheter som rör en viss operation.

3.1.1. De fyra kriterierna (varaktighet, frekvens, regelbundenhet och kontinuitet)

De fyra av domstolen fastställda kriterierna för bedömning av om cabotageverksamhet är tillfällig eller ej är visserligen inte de enda bestämmande faktorerna, men de utgör en god analysgrund. De bör tjäna som referens vid kontrollerna, men de undantar inte de nationella myndigheterna från skyldigheten att analysera de särskilda omständigheterna kring varje enskild situation.

Varaktigheten representerar den tidsrymd (veckor, månader) under vilken en aktör utför ett eller flera cabotageuppdrag inom en annan medlemsstat än den där transportföretaget är etablerat. Varaktigheten är starkt knuten till frekvensen som fastställer antalet cabotageuppdrag som utförts per månad eller per år. Rent konkret måste tillfälligheten i tjänsteutövandet bedömas olika när ett transportföretag utför cabotageuppdrag under två perioder (kriterium på frekvens) om 20 dagar (kriterium på varaktighet) under samma år eller om det utför cabotageuppdrag under 12 perioder om 20 dagar under ett och samma år.

Kommissionen gav ett negativt utlåtande i samband med en rundskrivning antagen av de franska myndigheterna som begränsade cabotageverksamheten till en vecka. Förutom den mycket korta period som fastställts av Frankrike var det den automatiska tillämpningen av tidskriteriet som kommissionens enheter ställde sig negativa till.

I förordning (EEG) nr 3118/93 förutses en successiv liberalisering för vägcabotage inom varutransporter fram till och med den 1 juli 1998. Under en period på fyra och ett halvt år hade medlemsstaterna en tilldelning av tillstånd som omfattade två

månader. Ett sådant tillstånd kunde göras om till två tillstånd som var giltiga i en månad. Varje tillstånd var giltigt bara för en period på en månad eller på två månader.

För att tackla de svårigheter som anges i punkt 2.1 skulle en period på en eller två månader, efter vilken fortsatt cabotageverk i samma land inte längre skulle vara tillåten, kunna vara en acceptabel åtgärd, om den tillämpades från fall till fall av medlemsstaterna.

Även om en sådan begränsning inte kan tillämpas strikt, automatiskt och isolerat kan den åtminstone tjäna som referens. Efter denna period bör fordonet under normala omständigheter återvända till det land där det är registrerat. Kommissionen kommer att granska alla åtgärder som medlemsstaterna vidtar enligt de fyra kriterier som EG-domstolen har ställt upp.

Begreppet regelbundenhet får inte förväxlas med frekvens. Detta begrepp avser cabotageuppdragens regelbundenhet, dvs. om verksamheten utförs vid enstaka tillfällen eller snarare regelbundet. Här måste man ta hänsyn till t ex vilken typ av kontakter (regelbundna – eller tillfälliga) transportföretagen har med kunderna i den stat där cabotageverksamheten utförs.

Slutligen betyder kontinuitet att ett transportföretag under en viss period endast utför cabotageuppdrag. Här gäller det att utvärdera huruvida uppdragen är permanenta eller konstanta.

3.1.2. Andra faktorer

Av domen i målet *Gebhardt* framgår det också att alla faktorer som är knutna till tillhandahållandet av tjänsten bör utvärderas. En analys av villkoren kring utnyttjandet av fordonet kan utan tvivel vara till nytta, t ex hur många dagar lastbilen uppehållit sig i en medlemsstat. Andra faktorer som rör cabotageverksamheten bör också beaktas, som till exempel vem det är som organiserar transportuppdragen och varifrån uppdragen utgår. Antalet lastbilar som används av en aktör är också av intresse.

Man skulle kunna tänka sig en situation där ett transportföretag äger två lastbilar men bara har en chaufför. Lastbil nr 1 lämnar den stat som ”caboterar” efter 20 dagar och återvänder inte förrän efter 20 dagar. Under den period då lastbil nr 1 inte längre befinner sig i den stat som ”caboterar” är det företagets lastbil nr 2 som (med samma chaufför) utför caboteringsuppdrag under 20 dagar. Slutsatsen är entydig: Detta företag med bara en anställd bedriver helt klart permanent verksamhet i denna stat, även om man vid en undersökning av enbart utnyttjandet av de två lastbilarna hade kommit fram till en annan slutsats.

Av dessa få överväganden framgår att det är mycket svårt att fastställa ett eller flera kriterier som, vid automatisk tillämpning, kan ligga till grund för att avgöra om ett eller flera uppdrag har utförts på tillfällig basis eller ej, i en medlemsstat. I domen i målet *Gebhardt* avstår domstolen därför från att fastställa generellt och automatiskt tillämpningsbara kriterier.

Det skall i detta avseende noteras att en person eller ett företag kan lämna in klagomål till kommissionen om den eller det anser att lagstiftningen i en medlemsstat

begränsar det fria tillhandahållandet av tjänster på ett sätt som strider mot fördraget eller förordning nr 3118/93.

4. SLUTSATS

Den ekonomiska utvecklingen och de juridiska analyserna med avseende på uppdrag på området vägcabotage visar att det är av yttersta vikt att göra en tolkning av begreppet "tillfälliga" i samband med dessa uppdrag, särskilt i syfte att undvika att en oöverskådlig mängd regler och rutiner införs av medlemsstaterna. Kommissionen föreslår därför nedanstående tolkning:

Kriterierna för att bedöma om ett cabotageuppdrag sker på tillfällig basis eller ej skall svara mot domstolens definition: tjänstens varaktighet, frekvens, kontinuitet och regelbundenhet. Under alla omständigheter måste det göras en enskild utredning av varje konkret situation på grundval av detta.

Kommissionen kommer alltså att bedöma de konkreta fallen mot bakgrund av de kriterier som fastställts av domstolen och därvid använda sig av en, alternativt högst två, månader som en nationell övre gräns.

Under alla omständigheter anses det strida mot förordning nr 3118/93 att ett transportföretag som inte är etablerat i värdmedlemsstaten i denna stat utför verksamhet

- *som är permanent och utövas på ständig eller regelbunden basis, eller*
- *som utförs systematiskt och inte endast efter omständigheterna, eller*
- *som innebär att det icke etablerade transportföretagets fordon aldrig lämnar värdstaten.*