

**DYREKCJA GENERALNA DS. POLITYK WEWNĘTRZNYCH UNII**

**DEPARTAMENT POLITYCZNY B:  
POLITYKA STRUKTURALNA I POLITYKA SPÓJNOŚCI**

**TRANSPORT I TURYSTYKA**

# **ROZWÓJ I WDROŻENIE UNIJNEGO KABOTAŻU DROGOWEGO**

## **STRESZCZENIE**

### **Treść:**

Ekspertyza przedstawia analizę usług europejskiego kabotażowego transportu towarów w Unii Europejskiej i omówienie głównych zmian w zakresie regulacji tego rynku, które zaszły w ostatnich latach. Wejście w życie rozporządzenia (WE) nr 1072/2009 oraz stopniowe otwieranie się tego rynku na państwa członkowskie to dwa główne czynniki, które stały za zmianami, jakie zaszły w ciągu ostatniej dekady. W ramach ekspertyzy dokonano analizy poprawek do rozporządzenia i zwrócono uwagę na przepisy wykonawcze w państwach członkowskich. Przedstawiono również, jeśli było to możliwe, zaktualizowane dane statystyczne dotyczące kabotażu. Ponadto uwzględniono ocenę społeczno-ekonomicznych skutków w państwach członkowskich podczas stosowania rozporządzenia w obecnym i dawnym kształcie, zwracając uwagę na to, na ile poszczególne zmiany były spowodowane rozporządzeniem (WE) nr 1072/2009, a na ile innymi czynnikami.

Niniejszy dokument został zamówiony przez Komisję Transportu i Turystyki Parlamentu Europejskiego.

## **AUTORZY**

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

## **WŁAŚCIWY ADMINISTRATOR**

Piero Soave  
Departament Polityczny B: Polityka Strukturalna i Polityka Spójności  
Parlament Europejski  
B-1047 Bruksela  
E-mail: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

## **POMOC REDAKCYJNA**

Nóra Révész

## **WERSJE JĘZYKOWE**

Oryginał: EN.  
Tłumaczenia: DE, FR.

## **O REDAKCJI**

W celu skontaktowania się z departamentem tematycznym lub zaprenumerowania jego comiesięcznego biuletynu prosimy pisać na adres: [poldep-citizens@europarl.europa.eu](mailto:poldep-citizens@europarl.europa.eu).

Dokument ukończony w marcu 2013 r.  
© Unia Europejska, 2013 r.

Niniejszy dokument jest dostępny przez Internet na stronie:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

## **SPROSTOWANIE**

Opinie wyrażone w niniejszym dokumencie są opinią wyłącznie autorów i niekoniecznie odzwierciedlają oficjalne stanowisko Parlamentu Europejskiego.

Powielanie i tłumaczenie do celów niehandlowych jest dozwolone pod warunkiem wskazania źródła oraz wcześniejszego poinformowania wydawcy i wysłania mu egzemplarza.

## STRESZCZENIE

Omawiane badanie miało na celu dostarczenie informacji na potrzeby parlamentarnej debaty dotyczącej dalszej liberalizacji sektora transportu drogowego towarów poprzez zwrócenie uwagi na sposób rozwoju kabotażu w Europie w ostatnich latach, wyjaśnienie, na ile zmiany były spowodowane wejściem w życie rozporządzenia (WE) nr 1072/2009 lub innymi przyczynami, oraz omówienie społeczno-ekonomicznych skutków tych zmian. Opis kabotażu oraz jego funkcjonowania znajduje się w rozdziale 1.

Ekspertyza składająca się z kilku sekcji wymienionych w rozdziale 1 została poparta dowodami zebranymi w toku analiz przypadków, które stanowią załącznik do publikacji. Tam, gdzie jest to możliwe, analizie towarzyszą dane ilościowe, chociaż przekonaliśmy się, że dane ilościowe zebrane przez państwa członkowskie są często ograniczone, a ich dostępność różni się w poszczególnych państwach członkowskich.

## ROZPORZĄDZENIE

Rozporządzenie (WE) nr 1072/2009 mające na celu zharmonizowanie zasad kabotażu w UE zostało przyjęte, gdy unijny rynek międzynarodowych drogowych przewozów towarów przechodził wiele zmian, spowodowanych przede wszystkim rozszerzeniem z 2004 r., które – choć z pewnymi ograniczeniami – otworzyło drzwi przewoźnikom towarów z nowych państw członkowskich. Ograniczenia te zostały zniesione w 2009 r. (w 2012 r. w stosunku do Rumunii i Bułgarii). W przepisach UE obowiązujących przed wspomnianym rozporządzeniem (w formie rozporządzenia EWG nr 3118/93) istniały już przepisy dotyczące kabotażu, jednak niektóre obszary nie były zdefiniowane wystarczająco szczegółowo (na przykład: co oznacza, że kabotaż musi być tymczasowy), co prowadziło do rozbieżnych interpretacji na szczeblu krajowym i powstawania barier uniemożliwiających wejście zagranicznych przewoźników kabotażowych.

Rozporządzenie (WE) nr 1072/2009 miało na celu rozwiązanie tych problemów poprzez szereg przepisów, wśród których dwoma najważniejszymi były: wprowadzenie zasady, według której można przeprowadzić maksymalnie 3 przewozy kabotażowe w okresie 7 dni po przewozie międzynarodowym; oraz harmonizacja dokumentów wymaganych podczas przewozu kabotażowego na potrzeby potwierdzenia legalności przewozu kabotażowego.

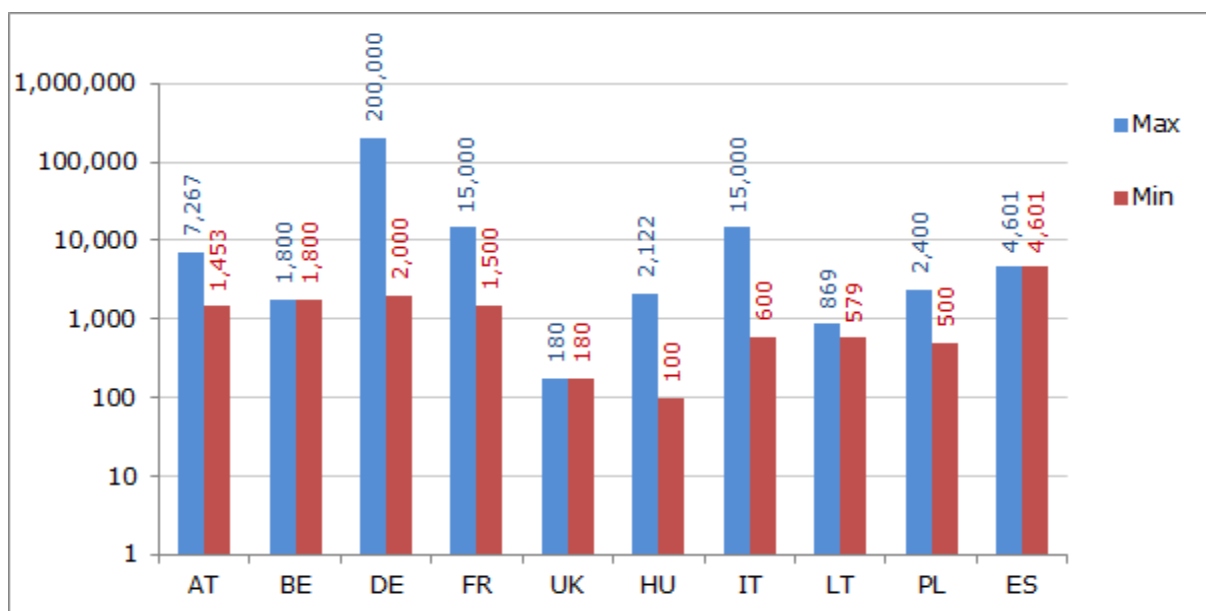
Po wejściu w życie rozporządzenia w maju 2010 r. Komisja opublikowała liczne wyjaśnienia służące ułatwieniu interpretacji rozporządzenia. Niektóre kwestie do tej pory budzą wątpliwości – na przykład rozładunki wielopunktowe czy sankcje. Kwestie te zostały omówione bardziej szczegółowo w rozdziale 2.

## EGZEKOWANIE PRZEPISÓW

Przedmiotem omawianej ekspertyzy było zbadanie kwestii monitorowania i egzekwowania przepisów dotyczących kabotażu w szeregu państw członkowskich. Wykazała ona, że istnieje wiele czynników, które mają bezpośredni wpływ na sposób monitorowania przewozów kabotażowych i egzekwowania przepisów w tym zakresie. Po pierwsze w wielu państwach członkowskich funkcjonują liczne organy, których zadaniem jest monitorowanie naruszeń przepisów dotyczących transportu drogowego (w tym kabotażu), a takie rozproszenie prowadzi do trudności w koordynowaniu i utrudnia skuteczne monitorowanie przewozów kabotażowych. Po drugie – w konsekwencji powyższej sytuacji – istnieje niewielka koordynacja między granicami państw, co sprawia, że egzekwowanie przepisów dotyczących przewozów na rynku krajowym jest jeszcze trudniejsze. Po trzecie wiele

organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów nie dysponuje wystarczającymi środkami, aby skutecznie monitorować przewozy kabotażowe. W końcu sankcje za naruszenie przepisów dotyczących kabotażu znacznie różnią się w poszczególnych państwach członkowskich, co sprawia, że w różnych miejscach istnieją różne zachęty (zob. wykres poniżej).

### Sankcje stosowane odnośnie do kabotażu w wybranych państwach członkowskich (EUR)



\*dodatkowo we Francji przewoźnicy towarów mogą być skazani na karę do 1 roku pozbawienia wolności (ograniczone do przewoźników towarów z państw, które nie mogą prowadzić przewozu kabotażowego we Francji);

**Źródło:** Analiza przypadków SDG, przepisy krajowe i wywiady z ministerstwami transportu wybranych państw członkowskich.

Chociaż dane dotyczące naruszeń są trudne do uzyskania, zaobserwowaliśmy, że w państwach objętych analizą przypadków, w których szczegółowe dane są dostępne (Niemcy i Zjednoczone Królestwo) odsetek naruszeń wykrytych w ramach wszystkich kontroli wynosił od 0,2% do 0,45%.

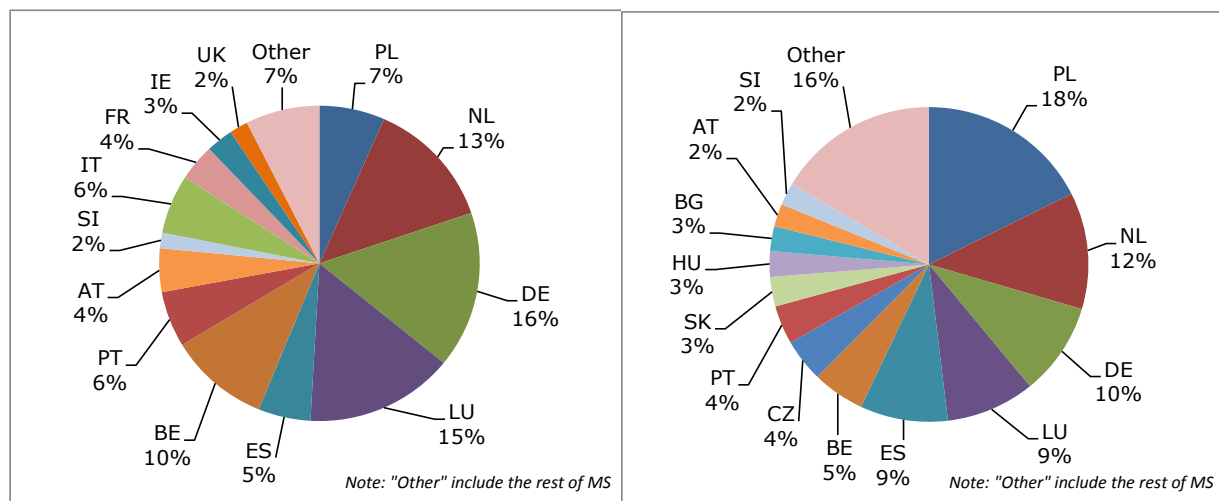
Dzięki analizie omówionej w rozdziale 3 byliśmy również w stanie zapoznać się z wieloma dobrymi praktykami w zakresie egzekwowania przepisów, w tym działań na rzecz koordynacji związanej z egzekwowaniem przepisów podejmowanych we Włoszech oraz z rozwojem oceny OCRS (*Operator Compliance Risk Score*) opracowanej w Zjednoczonym Królestwie. Rozwiązaniom tym należy poświęcić więcej badań i, gdy jest to możliwe, stosować je w pozostałych państwach członkowskich.

## PRZEGLĄD RYNKU

Analiza danych rynkowych wykazała, że na unijnym rynku kabotażowym zaszła ważna zmiana związana ze zwiększeniem się w przewozach kabotażowych roli przewoźników towarów z państw członkowskich UE12. Ogólny udział w przewozach kabotażowych pojazdów zarejestrowanych w jednym z państw członkowskich UE12 wzrósł z 12% w 2007 r. do prawie 40% w 2011 r. Do najbardziej aktywnych należą polscy przewoźnicy towarów: w 2011 r. przeprowadzili oni większość przewozów kabotażowych w UE, przekraczając wolumeny niemieckich i holenderskich przewoźników towarów. Państwa

docelowe z kolei pozostały bez zmian: Niemcy, Francja, Włochy i Zjednoczone Królestwo. Poniższe wykresy przedstawiają zmianę w zakresie pochodzenia głównych przewoźników kabotażowych, jaka zaszła między 2007 r. a 2011 r.

### Pochodzenie najbardziej aktywnych przewoźników kabotażowych w UE w 2007 r. (po lewej) i w 2011 r. (po prawej) (na podstawie danych w tonach/km)



Źródło: Analiza SDG Eurostatu (2012).

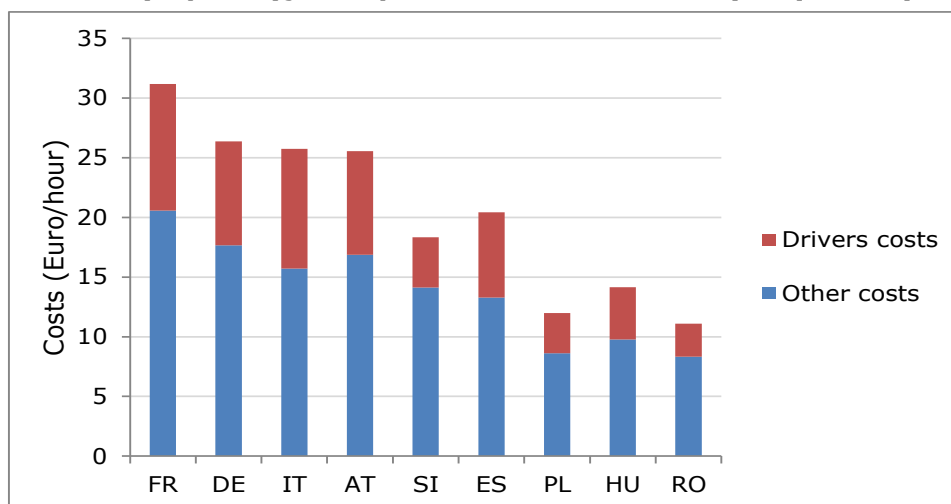
Na powyższych wykresach widać, że rolę lidera przewozów kabotażowych przejęła Polska, której udział w rynku wyniósł 18%. Rozdział 4 publikacji zawiera omówienie pełnego przeglądu rynku i przedstawia więcej szczegółów dotyczących działalności w zakresie kabotażu na terytorium UE.

## SPOŁECZNO-EKONOMICZNE SKUTKI KABOTAŻU

Ewolucja kabotażu przyniosła różne społeczne i ekonomiczne skutki dla różnych państw członkowskich. Jedną kwestią pozostaje wspólna dla wszystkich państw członkowskich – recesja, która miała wpływ na całokształt drogowego transportu towarów, o czym świadczą dane przedstawione w rozdziale 4. Chociaż wolumeny w drogowym transporcie towarów nie wróciły jeszcze do normy po kryzysie gospodarczym, który rozpoczął się w 2008 r., to zaobserwowano dwa główne trendy. Po pierwsze spółki z państw członkowskich UE15 coraz częściej stosowały praktykę przerejestrowywania, aby wykorzystać różnice w kosztach zatrudnienia i odzyskać konkurencyjność. Po drugie państwa członkowskie z UE12 bardziej wykorzystywały możliwości w zakresie kabotażu, oferując tańsze rozwiązania europejskim odbiorcom ładunków chcącym zmniejszyć koszty.

Wzmoczoną działalność przewoźników towarów z UE12 w ostatnich latach częściowo tłumaczy fakt, iż mogą oni zaoferować niższe ceny ze względu na niższe koszty zatrudnienia w porównaniu do większości państw członkowskich UE15. Tego typu przewagę kosztów można przypisywać różnym poziomom wynagrodzenia (które w dłuższej perspektywie czasowej powinny się zrównać), a także różnym systemom ubezpieczeń społecznych, które oznaczają różne koszty zatrudnienia w przypadku przedsiębiorstw z „nowych” i „starych” państw członkowskich. Najlepiej przedstawia to wykres zamieszczony poniżej.

### Koszty operacyjne w przewozach kabotażowych (EUR/h)



Źródło: Opracowanie SDG sprawozdania HLG (2012) oraz Centro Studi Sistemi di Trasporto (2008).

W dłuższej perspektywie wzrost wynagrodzeń w państwach członkowskich UE12 oraz stały poziom wynagrodzeń w państwach członkowskich UE15 mogłyby doprowadzić do wyrównania się kosztów zatrudnienia, jednak opinie w tej kwestii są podzielone, co zostało omówione w rozdziale 5. Chociaż na koszty zatrudnienia wpływ mają również inne przepisy, to w szczególności przepisy dotyczące ubezpieczeń społecznych w państwach członkowskich mogą mieć istotny wpływ na poziom kosztów. Niektóre państwa członkowskie (Austria i Francja) wprowadziły przepisy służące ograniczeniu nieuczciwej konkurencji wynikającej z odmiennych przepisów w zakresie ubezpieczeń społecznych.

W UE istnieją też już przypadki pełnej liberalizacji kabotażu. Region Beneluxu stanowi przykład pomyślnego otwarcia rynku przy jednoczesnym zharmonizowanym środowisku społeczno-ekonomicznym. Rządy krajowe kilkakrotnie przedłużały wspomnianą umowę ze względu na korzyści związane ze skutecznością, w tym wyższe przychody w przeliczeniu na pojazd ciężarowy, większą integrację gospodarczą krajowych przedsiębiorstw oraz ograniczenie pustych kursów, przy czym miało to miejsce w kontekście trzech państw o podobnym poziomie aktywności gospodarczej. Niemniej jednak Belgia, a także Francja, Włochy, Austria i Dania, są niechętnie do zezwolenia na dalszą liberalizację kabotażu w UE, przynajmniej do czasu rozwiązania „poważnych nieprawidłowości rynkowych” prowadzących do dumpingu społecznego. Pięć państw wyraziło swoje stanowisko we wspólnym oświadczeniu podczas Rady Transportu w dniu 11 marca w Brukseli.

Wydajność gospodarcza jest z kolei powiązana z efektywnością środowiskową. Ograniczenie pustych kursów (które w UE stanowią ok. 22% wszystkich pojazdokilometrów) miałyby znaczenie z perspektywy emisji dwutlenku węgla. Rządy krajowe muszą mieć jednak pewność, że zwiększenie natężenia działalności gospodarczej i przewozów kabotażowych nie będzie miało negatywnego wpływu na bezpieczeństwo na drogach, co budzi obawy zasygnalizowane w trakcie ekspertyzy przez wiele zainteresowanych stron.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że za potrzebą dalszego otwierania rynku stoją: potrzeba ograniczenia pustych kursów oraz nadrzędny cel tworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu, w którym przewoźnicy towarów z różnych państw członkowskich będą swobodnie uzyskiwać dostęp do zawodu związanego z przewozami w różnych państwach, a także prowadzić przewozy na terytorium UE. Wszelkie przeglądy istniejących zasad dotyczących kabotażu będą zyskiwać na wprowadzeniu rozróżnienia

między dwoma wymienionymi powyżej celami. Pomogłoby to określić poprawki, jakie należy wnieść do obecnych przepisów.

## **WNIOSKI I ZALECENIA**

Ekspertyza pokazała, że spośród dwóch głównych czynników stojących za liberalizacją, jakimi była poprawa istniejących zasad celem zwiększenia jasności oraz rozszerzenie UE, to ten drugi spowodował więcej zmian w strukturze rynku kabotażowego.

Ekspertyza wskazała obszary, w których warunki ramowe dotyczące przewozów kabotażowych są różne w poszczególnych państwach członkowskich, co utrudnia płynne funkcjonowanie tego rynku. Mowa tu na przykład o zakresie, w jakim klienci przewoźników prowadzących transport drogowy towarów są współodpowiedzialni za potencjalne naruszenia ze strony przewoźników kabotażowych lub o wymaganiach ubezpieczeniowych nakładanych na pojazdy poruszające się po sieciach krajowych. Obydwa obszary są interpretowane na różne sposoby w różnych państwach członkowskich i zharmonizowanie tych kwestii przyniosłoby korzyści dla całego rynku.

Istnienie niejednorodnych warunków na terytorium UE miało różne skutki społeczno-ekonomiczne w różnych państwach. Analiza przeprowadzona w ramach ekspertyzy wykazała, że ogólnie rzecz biorąc kabotaż wymusił ograniczenie kosztów przewozu w kilku państwach członkowskich UE15 i stworzył nowe możliwości biznesowe dla przewoźników towarów z UE12. Na przeciwnej szali można umieścić ograniczenie zyskowności przewoźników UE15, kwestie dotyczące bezpieczeństwa oraz możliwe zwiększanie się niedoboru kierowców. Wszystkie te czynniki z dużym prawdopodobieństwem rozwiną się w krótkim okresie przy dalszym otwieraniu rynku, chyba że liberalizacja będzie prowadzona stopniowo i będzie jej towarzyszył silniejszy reżim w zakresie egzekwowania przepisów na szczeblu krajowym.

W kontekście przyszłej liberalizacji sektora przydatne byłoby doprecyzowanie celów przyświecających otwieraniu rynku transportu drogowego towarów. Jak już wspomniano badanie wskazało na istnienie dwóch głównych czynników napędzających debatę na temat dalszej liberalizacji: potrzeby ograniczenia pustych kursów oraz utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu. Zdaniem autorów niniejszego sprawozdania w celu zapewnienia osiągnięcia nadrzędnego celu, jakim jest zwiększenie wydajności rynku transportu drogowego, wymienione dwa czynniki należy rozpatrywać osobno. W tym kierunku zmierza wniosek zgłoszony przez HLG, w którym dokonano rozróżnienia między powiązаныmi i niepowiązаныmi przewozami kabotażowymi.

Aby zapewnić wydajność i ograniczyć puste kursy można by rozważyć inne podejście do zasady „3 w 7” polegające na rezygnacji z maksymalnej liczby przewozów kabotażowych (3) dozwolonych w ciągu 7 dni lub zmianę przepisu wprowadzającego konieczność pełnego rozładunku przesyłki międzynarodowej przed przewozem kabotażowym.

Jednocześnie można by ułatwić egzekwowanie przepisów poprzez powiązanie kabotażu z przekraczaniem granic a nie z rozładunkiem, a także poprzez wprowadzenie przepisów uzupełniających, takich jak omówione w rozdziale 6 ekspertyzy. Tym, co w szczególności poprawiłoby egzekwowanie przepisów, byłaby większa współpraca i wymiana informacji między organami krajowymi i międzynarodowymi.

Jeżeli chodzi o cel osiągnięcia w pełni zintegrowanego europejskiego obszaru transportu to należałoby przeprowadzić szczegółową ocenę oddziaływania, uwzględniając społeczno-

ekonomiczne skutki różnych rozwiązań. Jest to niezbędne ze względu na duże różnice nadal istniejące między ramowymi uwarunkowaniami w różnych państwach członkowskich (szczególnie w kwestiach zatrudnienia). Przed pełnym otwarciem rynku konieczne jest nie tylko rozwiązanie kwestii egzekwowania przepisów, ale również podjęcie decyzji w sprawie dalszej harmonizacji przepisów dotyczących zatrudnienia w kontekście kabotażu oraz współodpowiedzialności klientów.