



TRANSPORT DROGOWY – MIĘDZYNARODOWY I KABOTAŻOWY

Wskutek przyjęcia szeregu europejskich aktów ustawodawczych zarówno międzynarodowy transport drogowy, jak i kabotaż towarów i osób uległy stopniowej liberalizacji.

PODSTAWA PRAWNA I CELE

Tytuł VI traktatu z Lizbony, w szczególności art. 91 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Celem jest utworzenie zliberalizowanego rynku usług transportu drogowego poprzez umożliwienie dostępu do zawodu w wyniku likwidacji wszelkich ograniczeń dotyczących przewoźnika z racji jego narodowości lub faktu, że ma siedzibę w innym państwie członkowskim niż to, w którym usługa jest świadczona.

OSIĄGNIĘCIA

1. Dostęp do rynku przewozów towarów (i zawodu przewoźnika towarów)

Wskutek postępowania o zaniechanie działania wszczętego przez Parlament Europejski w wyroku z dnia 22 maja 1985 r. ([61983CJ0013](#)) Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że Rada jest winna nieprzyjęcia przepisów, przed końcem okresu przejściowego przewidzianego traktatem rzymskim (31 grudnia 1969 r.), w następujących dziedzinach: a) swoboda świadczenia usług w zakresie transportu międzynarodowego oraz b) dopuszczenie przewoźników niemających siedziby w państwie członkowskim do świadczenia usług transportu krajowego w innych państwach członkowskich. Do chwili obecnej UE niemal w całości wyeliminowała luki prawne, jakich Trybunał Sprawiedliwości dopatrzył się w odniesieniu do tych dwóch punktów.

a. Międzynarodowy transport drogowy towarów na rzecz osoby trzeciej

[W rozporządzeniu Rady \(EWG\) nr 881/92](#) z dnia 26 marca 1992 r. skonsolidowano obowiązujące ustawodawstwo w zakresie transportu transgranicznego w poszczególnych państwach członkowskich i określono system licencji wspólnotowych wydawanych przewoźnikom towarowym. Przepisy miały zastosowanie do transportu z lub do państwa członkowskiego albo do transportu obejmującego co najmniej jedno państwo członkowskie. W odniesieniu do przejazdów łączących państwo członkowskie z krajem trzecim system ten miał również zastosowanie, jeżeli istniała odnośna umowa między UE a krajem trzecim. W przeszłości transport pomiędzy dwoma państwami członkowskimi był możliwy wyłącznie na mocy umów dwustronnych, podlegał też ograniczeniom; natomiast nowe



rozporządzenie z dniem 1 stycznia 1993 r. zniosło wszelkie ograniczenia ilościowe (kontyngenty) oraz zezwolenia dwustronne. W ramach pakietu drogowego z 2009 r. rozporządzenie to zastąpiono [rozporządzeniem \(WE\) nr 1071/2009](#) (zob. poniżej).

W [rozporządzeniu \(WE\) nr 484/2002](#) z dnia 1 marca 2002 r. ustanowiono obowiązek posiadania zaświadczenia dla kierowcy przez wszystkich obywateli państw trzecich wykonujących przewóz na rzecz osoby trzeciej na podstawie licencji wspólnotowej. Dokument ten dotyczył zarówno transportu międzynarodowego, jak i kabotażowego. Poświadczal on, że kierowca jest zatrudniony przez przewoźnika zgodnie z przepisami ustawowymi i wykonawczymi dotyczącymi zatrudnienia i kształcenia zawodowego, mającymi zastosowanie w państwie członkowskim siedziby. Środek ten miał zapobiegać sytuacjom, w których kierowcy będący obywatelami państw spoza UE i pracujący nielegalnie są zatrudniani na niepewnych warunkach i poniżej godziwych stawek, co negatywnie wpływa na konkurencję i na bezpieczeństwo drogowe. Rozporządzenie zastąpiono [rozporządzeniem \(WE\) nr 1072/2009](#) z dnia 21 października 2009 r., które wciąż jest w mocy (por. pkt c poniżej).

Komisja Europejska zaproponowała przegląd rozporządzenia (WE) nr 1071/2009 i (WE) nr 1072/2009 w ramach inicjatywy ustawodawczej „Europa w ruchu”. Wniosek, który opublikowano w dniu 31 maja 2017 r., nosi tytuł: „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1071/2009 i rozporządzenie (WE) nr 1072/2009 w celu dostosowania ich do nowych wydarzeń w sektorze” ([COM\(2017\)0281](#)). Parlament przyjął decyzję w pierwszym czytaniu w kwietniu 2019 r., a zwykła procedura ustawodawcza jest w toku ([2017/0123\(COD\)](#)).

Natomiast transgraniczne użytkowanie pojazdów najmowanych bez kierowców w celu przewozu drogowego towarów jest uregulowane [dyrektywą 2006/1/WE z dnia 18 stycznia 2006 r.](#) Również w przypadku tej dyrektywy Komisja zaproponowała dokonanie przeglądu w ramach inicjatywy ustawodawczej „Europa w ruchu”. Odpowiedni wniosek, opublikowany w dniu 31 maja 2017 r., jest zatytułowany: „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2006/1/WE w sprawie użytkowania pojazdów najmowanych bez kierowców w celu przewozu drogowego rzeczy” ([COM\(2017\)0282](#)). Parlament przyjął decyzję w pierwszym czytaniu w styczniu 2019 r., a zwykła procedura ustawodawcza jest w toku ([2017/0113\(COD\)](#)).

b. Przewóz kabotażowy

W [rozporządzeniu Rady \(EWG\) nr 3118/93](#) z dnia 25 października 1993 r. określono przepisy dotyczące kabotażu drogowego, tj. świadczenia usług transportowych na terytorium jednego państwa członkowskiego przez przewoźnika mającego siedzibę w innym państwie członkowskim. W praktyce chodziło tu o usługi przewoźników niebędących obywatelami państw członkowskich, którzy przy okazji przewozu międzynarodowego znajdują się w państwie przyjmującym i zamiast wykonania pustego przejazdu w drodze powrotnej wykonują kolejny przewóz w tym państwie przed dotarciem do granicy. Rozporządzenie to umożliwiała przewoźnikom – posiadającym licencję wspólnotową wydaną przez państwo członkowskie – świadczenie usług transportu drogowego towarów w innych państwach członkowskich,



pod warunkiem że przewozy te były wykonywane na zasadzie tymczasowości. W [rozporządzeniu \(WE\) nr 1072/2009](#) (art. 8 ust. 2) zrezygnowano z pojęcia kabotażu ogólnego na rzecz bardziej restrykcyjnego przewozu kabotażowego będącego następstwem innego przewozu (zezwalając na maksymalnie trzy przewozy kabotażowe w trakcie siedmiu dni następujących po przewozie międzynarodowym do państwa przyjmującego przewóz kabotażowy). Przytoczone przepisy dotyczące kabotażu stosuje się od dnia 14 maja 2010 r., ale jak już wspomniano, zostaną one zmienione na mocy wniosku Komisji [COM\(2017\)0281](#), kiedy zostanie on przyjęty przez Parlament i Radę.

c. Pakiet drogowy z dnia 21 października 2009 r.

Unia Europejska w kolejnych etapach tworzyła warunki dla powstania zliberalizowanego rynku wewnętrznego transportu drogowego. W celu zapewnienia uczciwych warunków konkurencji konieczna była jednak dalsza harmonizacja warunków socjalnych, technicznych i podatkowych. Pakiet drogowy, który przyjęto w październiku 2009 r. dzięki kompromisowi między Parlamentem a Radą, składa się z trzech rozporządzeń (UE): [1071/2009](#), [1072/2009](#) i [1073/2009](#), stosowanych w pełni od dnia 4 grudnia 2011 r. Przepisy te są wspólne dla międzynarodowego przewozu towarów i dla przewozu kabotażowego. Rozporządzenie (WE) nr 1071/2009 ma na celu w szczególności wprowadzenie surowszych przepisów dotyczących dostępu do zawodu przewoźnika towarów i unowocześnienie wizerunku sektora transportu drogowego. Na jego podstawie ustalono cztery kryteria jakościowe dotyczące dostępu do zawodu przewoźnika towarów: dobra reputacja, zdolność finansowa, kompetencje zawodowe oraz rzeczywista i stała siedziba w jednym z państw członkowskich. Dodatkowo rozporządzenie (WE) nr 1072/2009 konsoliduje i poprawia harmonizację przepisów obowiązujących w sektorze kabotażu. Na jego podstawie zlikwidowano w szczególności niepewność prawną dla przewoźników drogowych dzięki połączeniu rozporządzeń (EWG) nr [881/92](#) i nr [3118/93](#) oraz uchyleniu dyrektywy [2006/94/WE](#) (odnoszącej się do niektórych rodzajów przewozu drogowego towarów). Rozporządzenie (WE) nr 1073/2009 dotyczy transportu pasażerskiego (dodatkowe informacje w pkt poniżej).

2. Stopniowa liberalizacja międzynarodowego przewozu drogowego osób autobusami i autokarami

W porównaniu z drogowym transportem towarowym postęp w otwarciu rynku usług w zakresie transportu pasażerskiego był wolniejszy. [Rozporządzenie \(EWG\) nr 684/92](#) z dnia 16 marca 1992 r. ułatwiło otwarcie rynku międzynarodowych usług w zakresie przewozu osób autobusami i autokarami, gdyż pozwoliło każdemu unijnemu przedsiębiorstwu transportowemu świadczyć usługi w zakresie przewozu ponad dziewięciu osób (w tym kierowca) między państwami członkowskimi. Rozporządzenie to zostało uzupełnione i zmienione [rozporządzeniem Rady \(WE\) nr 11/98](#) z dnia 11 grudnia 1997 r., w którym wprowadzono licencję wspólnotową, wydawaną przez właściwe organy państwa członkowskiego siedziby przewoźnikom działającym na rachunek osób trzecich, upoważnionym do przewozu osób autokarem i autobusem.

Na mocy [rozporządzenia Rady \(WE\) nr 12/98](#) z dnia 11 grudnia 1997 r. zatwierdzono przewozy kabotażowe na potrzeby wszystkich usług okazjonalnych



i wyspecjalizowanych usług regularnych (dla określonych kategorii podróżnych), pod warunkiem że są one przedmiotem umowy zawartej między organizatorem a przewoźnikiem (np. przewóz pracowników lub studentów). Rozporządzenie to umożliwiło także kabotaż na potrzeby usług regularnych, pod warunkiem że kabotaż jest wykonywany w ramach regularnej usługi międzynarodowej (a nie końcowej). Tak jak w przypadku przewozu kabotażowego towarów, przewóz kabotażowy pasażerów był świadczony jedynie na zasadzie tymczasowości.

Dzięki pakietowi drogowemu, przyjętemu w 2009 r., rozporządzenie (EWG) nr 684/92 i rozporządzenie Rady (WE) nr 12/98 połączono w jedno rozporządzenie ([rozporządzenie \(WE\) nr 1073/2009](#)) w celu doprecyzowania i uproszczenia przepisów dotyczących międzynarodowego przewozu drogowego osób (usługi autokarowe i autobusowe) na terytorium UE, a także warunków, na jakich przewoźnicy niebędący obywatelami państw członkowskich mogą świadczyć krajowe usługi transportowe na obszarze danego państwa członkowskiego. W rozporządzeniu (WE) nr 1073/2009 potwierdzono zasadę swobodnego świadczenia usług oraz określono warunki wydawania i odbierania licencji wspólnotowych, okres ich ważności oraz dokładne przepisy dotyczące korzystania z licencji, a także wygląd zarówno licencji, jak i kopii o poświadczonej zgodności z oryginałem. Tu również dopuszczalny jest przewóz kabotażowy osób, jak w przypadku przewozu towarów, pod warunkiem że kabotaż nie jest głównym celem usługi transportowej (musi on być następstwem regularnie świadczonej usługi międzynarodowej).

Na mocy rozporządzenia (WE) nr 1073/2009 zmieniono również [rozporządzenie \(WE\) nr 561/2006](#) w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego. Uzupełniono je także o [rozporządzenie Komisji \(UE\) nr 361/2014](#) z dnia 9 kwietnia 2014 r., ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia (WE) nr 1073/2009 w odniesieniu do dokumentów dotyczących międzynarodowego autokarowego i autobusowego przewozu osób. W ramach programu prac ustawodawczych na rok 2017 „Europa w ruchu” Komisja dąży do zmiany rozporządzenia (WE) nr 561/2006 w oparciu o wniosek pt. „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 561/2006 w odniesieniu do minimalnych wymogów dotyczących maksymalnych dziennych i tygodniowych okresów jazdy, minimalnych przerw oraz dziennych i tygodniowych okresów odpoczynku, a także [rozporządzenie \(UE\) 165/2014](#) w odniesieniu do określania położenia za pomocą tachografów” ([COM\(2017\)0277](#)) (dodatkowe informacje na temat tachografów i liczników por. [3.4.3](#)). Parlament przyjął swoje stanowisko w pierwszym czytaniu w kwietniu 2019 r. We wrześniu 2019 r. Komisja Transportu i Turystyki (TRAN) Parlamentu Europejskiego podjęła decyzję o rozpoczęciu negocjacji międzyinstytucjonalnych ([2017/0122\(COD\)](#)).

W lutym 2019 r. Parlament w pierwszym czytaniu przyjął decyzję w sprawie wniosku Komisji dotyczącego wprowadzenia zmian do rozporządzenia (WE) nr 1073/2009 w sprawie dalszego otwierania rynków krajowych w zakresie dostępu do międzynarodowych usług autokarowych i autobusowych ([COM\(2017\)0647](#)). We wrześniu 2019 r. komisja TRAN podjęła decyzję o rozpoczęciu negocjacji międzyinstytucjonalnych ([2017/0288\(COD\)](#)).



ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

W dziedzinie transportu drogowego Parlament wzywał do stopniowego otwarcia rynku drogowych przewozów towarowych oraz pasażerskich i popierał ten proces w licznych rezolucjach i sprawozdaniach. Jednocześnie podkreślał on wielokrotnie, że liberalizacji musi towarzyszyć harmonizacja, również w kwestiach społecznych i bezpieczeństwa przewozów. W odniesieniu do kabotażowego przewozu towarów Parlament szczególnie zdecydowanie opowiedział się za większą liberalizacją, aby zmniejszyć częstotliwość występowania pustych przejazdów ciężarówek (por. pkt 18 [rezolucji PE z dnia 6 lipca 2010 r.](#) w sprawie zrównoważonej przyszłości transportu^[1]). Ponadto w [rezolucji z dnia 15 grudnia 2011 r.](#) w sprawie planu utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu^[2] Parlament zaapelował do Komisji o sporządzenie do końca 2013 r. sprawozdania na temat stanu unijnego rynku transportu drogowego. Sprawozdanie miało zawierać ocenę, czy postępy poczynione w zakresie harmonizacji zasad, zwłaszcza w dziedzinie ustawodawstwa socjalnego i dotyczącego bezpieczeństwa, są wystarczająco duże, by można było rozważyć kontynuację otwierania krajowych rynków transportu drogowego, w tym zlikwidować ograniczenia nałożone na przewozy kabotażowe. Pierwszym krokiem, jaki Komisja uczyniła w tym celu, było opublikowanie w czerwcu 2012 r. [sprawozdania grupy wysokiego szczebla](#) na temat rozwoju rynku transportu drogowego towarów w UE, w którym zalecono stopniowe otwarcie unijnego rynku transportu drogowego towarów. Grupa ta zaleciła w szczególności wprowadzenie dwóch rodzajów przewozów kabotażowych: 1) pierwszy byłby mocno ograniczony w czasie i związany z przejazdem na trasie międzynarodowej; 2) natomiast drugi nie byłby powiązany z istniejącym przejazdem na trasie międzynarodowej, ale podlegałby procedurze rejestracji w celu zagwarantowania kierowcy stosowania wobec niego przepisów prawa pracy obowiązujących w państwie przyjmującym. Następnie w dniu 14 kwietnia 2014 r. Komisja opublikowała [sprawozdanie o stanie unijnego rynku transportu drogowego](#).

W [rezolucji z dnia 9 września 2015 r.](#) w sprawie wdrożenia białej księgi dotyczącej transportu^[3] Parlament wezwał m.in. do poprawy wdrażania i w razie potrzeby doprecyzowania lub przeglądu wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych. W związku z tym wezwał Komisję do podjęcia działań wymierzonych w niezgodne z prawem praktyki prowadzące do nieuczciwej konkurencji i sprzyjające dumpingowi socjalnemu. W tym duchu Parlament popiera przyjęcie kodeksu społecznego obejmującego również kwestie pozorowanego samozatrudnienia, aby lepiej uwzględnić szczególną sytuację osób zatrudnionych w międzynarodowym transporcie drogowym i zapewnić uczciwą konkurencję. [Rezolucję w sprawie transportu drogowego w Unii Europejskiej](#)^[4] przyjęto w dniu 18 maja 2017 r. Dotyczy ona takich kwestii jak poprawa konkurencji i pobudzanie innowacji w sektorze drogowym, ułatwianie transgranicznej mobilności w transporcie

[1]Dz.U. C 351 E z 2.12.2011, s. 13.

[2]Dz.U. C 168 E z 14.6.2013, s. 72.

[3]Dz.U. C 316 z 22.9.2017, s. 155.

[4]Dz.U. C 307 z 30.8.2018, s. 123.



drogowym, poprawa warunków socjalnych i zasad bezpieczeństwa oraz promowanie niskoemisyjnego transportu drogowego.

Na posiedzeniu w dniu 20 czerwca 2017 r. komisja TRAN poddała pod dyskusję sprawozdanie Komisji Europejskiej ([COM\(2017\)0116](#)) w sprawie [rozporządzenia \(WE\) nr 1071/2009](#) ustanawiającego wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego. We wrześniu 2019 r. komisja TRAN podjęła decyzję o rozpoczęciu negocjacji międzyinstytucjonalnych.

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER
02/2020

