



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, w szczególności art. 91 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Celem jest stworzenie zliberalizowanego rynku transportu drogowego poprzez umożliwienie dostępu doń pod pewnymi warunkami. Cel ten osiągnięto by 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, aby zadbać o równe warunki prowadzenia działalności.

OSIĄGNIĘCIA

1. Dostęp do rynku przewozu 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 obszarów.

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 dnia 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. 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 to zostało zastąpione [rozporządzeniem \(WE\) nr 1072/2009](#) z dnia 21 października 2009 r., a następnie zmienione [rozporządzeniem \(UE\) 2020/1055](#) z dnia 15 lipca 2020 r. W maju 2017 r. Komisja Europejska zaproponowała przegląd rozporządzenia (WE) nr 1071/2009 i (WE) nr 1072/2009 w ramach inicjatywy ustawodawczej „Europa w ruchu” ([COM\(2017\)0281](#)). Inicjatywa ta miała na celu unowocześnienie przepisów regulujących dostęp do sektora i zapewnienie prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku transportu drogowego. W lipcu 2020 r. Parlament przyjął rozporządzenie w drugim czytaniu, a niedługo potem akt końcowy został oficjalnie opublikowany ([rozporządzenie \(UE\) 2020/1055](#)). Przegląd zapewnia ramy prawne dla przepisów mających zastosowanie do przewozów kabotażowych i międzynarodowych z wyłączeniem przewozów tranzytowych i dwustronnych.

Natomiast transgraniczne użytkowanie pojazdów najmowanych bez kierowców w celu przewozu drogowego towarów jest uregulowane [dyrektywą 2006/1/WE z dnia 18 stycznia 2006 r.](#) W dniu 31 maja 2017 r. Komisja zaproponowała zmianę tej dyrektywy w ramach inicjatywy ustawodawczej „Europa w ruchu” w celu ustanowienia jasnych i jednolitych ram regulacyjnych, które zapewnią przewoźnikom w całej UE równy dostęp do rynku najmowanych pojazdów ([COM\(2017\)0282](#)). Dokument końcowy opublikowano w [Dzienniku Urzędowym](#) 16 maja 2022 r.

W dniu 31 lipca 2020 r. wdrożono [rozporządzenie \(UE\) 2020/1056](#) w sprawie elektronicznych informacji dotyczących transportu towarowego (eFTI). Jego celem jest stworzenie ram prawnych dla elektronicznej wymiany informacji regulacyjnych dotyczących przepływu towarów przez terytorium UE między podmiotami gospodarczymi a właściwym organem.

13 grudnia 2022 r. między UE a Ukrainą została zawarta umowa w sprawie transportu drogowego towarów. Zwalnia ona kierowców z obowiązku okazywania międzynarodowego zezwolenia na prowadzenie pojazdu, akceptuje się w niej decyzję Ukrainy o przedłużeniu administracyjnej ważności dokumentów kierowcy i upraszcza wymianę informacji między UE a Ukrainą w celu zwalczania oszustw i fałszowania dokumentów kierowcy ([decyzja Rady 2022/2435](#)).

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 umożliwiało 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). Przepisy dotyczące kabotażu obowiązują od dnia 14 maja 2010 r., ale, jak wspomniano powyżej, zostały zmienione [rozporządzeniem \(UE\) 2020/1055](#).

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: [\(WE\) nr 1071/2009](#), [\(WE\) nr 1072/2009](#) i [\(WE\) nr 1073/2009](#), stosowanych w pełni od 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 Rady [\(EWG\) nr 881/92](#) i [\(EWG\) nr 3118/93](#) oraz uchyleniu [dyrektywy 2006/94/WE](#) (w sprawie ustanowienia wspólnych przepisów dotyczących 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 miał być 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 poświadczoną 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 również [rozporządzeniem Komisji \(UE\) nr 361/2014](#) z 9 kwietnia 2014 r. określającym szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia (WE) 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 dążyła do zmiany rozporządzenia (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 [rozporządzenia \(UE\) 165/2014](#) w odniesieniu do określania położenia za pomocą tachografów (dodatkowe informacje na temat tachografów i liczników por. [3.4.3](#)). Parlament przyjął wniosek w drugim czytaniu w lipcu 2020 r.

Aby zapobiec zakłóceniom konkurencji oraz poprawić bezpieczeństwo ruchu drogowego i warunki pracy kierowców w UE, zmienione rozporządzenie koncentruje się na harmonizacji czasu prowadzenia pojazdu, przerw i okresów odpoczynku w sektorze transportu drogowego oraz na lepszym egzekwowaniu tych przepisów poprzez stosowanie inteligentnych tachografów. W maju 2023 r. Komisja opublikowała



wniosek nieznacznie zmieniający przepisy dotyczące przerw i dziennych okresów odpoczynku określone w rozporządzeniu (WE) nr 561/2006 w odniesieniu do podsektora „doraźnych przewozów pasażerskich”, zwykle związanego z turystyką autokarową ([COM\(2023\)0256](#)).

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 z dnia 6 lipca 2010 r.](#) w sprawie zrównoważonej przyszłości transportu). 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^[1], Parlament zaapelował do Komisji o sporządzenie do końca 2013 r. sprawozdania na temat stanu unijnego rynku transportu drogowego. 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, że kierowca będzie przestrzegał 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^[2] 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 poparł 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](#)^[3] przyjęto w dniu 18 maja 2017 r. i dotyczy ona takich kwestii jak poprawa konkurencji i pobudzanie innowacji w sektorze drogowym, ułatwianie transgranicznej mobilności

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

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

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



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

W lutym 2019 r. Parlament w pierwszym czytaniu przyjął swoją 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. W związku z tą decyzją oczekuje się na stanowisko Rady w pierwszym czytaniu.

W pierwszym czytaniu Parlament zmienił rozporządzenie (UE) 2020/1056 w sprawie elektronicznych informacji dotyczących transportu towarowego poprzez wzmocnienie ochrony danych handlowych i osobowych w treści przepisów.

W lipcu 2020 r. Parlament zatwierdził jako część pakietu dotyczącego mobilności akt prawny dotyczący wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych ([2017/0123 \(COD\)](#)).

[Davide Pernice](#)
10/2023

