

Elżbieta Załoga\*

## KABOTAŻ DROGOWY A WIZJA EUROPEJSKIEJ PRZESTRZENI TRANSPORTU

Panu Profesorowi Hubertowi Bronkowi  
ten tekst nieśmiało dedykuję

Kabotaż drogowy jest jednym z najbardziej złożonych i trudnych problemów wspólnej polityki transportowej UE. Liberalizacja rynku kabotażowego jest procesem rozpoczętym w 1993 roku i dotychczas niezakończonym. Celem tego artykułu jest przedstawienie i analiza najważniejszych zagadnień z zakresu regulacji kabotażu, rozwoju tego segmentu rynku w odniesieniu do ciężarowego transportu samochodowego, praktyki ograniczeń i wyłączenia ze wspólnych zasad w kontekście wyzwań jednolitej europejskiej przestrzeni transportu. Syntetycznie odniesiono się do aktualnego problemu zasad socjalnych pracy w transporcie.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, rynek usług transportowych, liberalizacja, kabotaż

### Wstęp

Europejska przestrzeń transportu jest wyzwaniem aktualnej polityki transportowej UE, jakkolwiek jej geneza jest odleglejsza. Budowanie europejskiej przestrzeni transportu jest zadaniem realizowanym od blisko 60 lat, kiedy na mocy traktatu rzymskiego (1957 r.) postanowiono o wspólnej polityce transportowej wobec krajów zintegrowanych w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej

---

\* prof. dr hab. Elżbieta Załoga – Katedra Systemów i Polityki Transportowej, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Uniwersytet Szczeciński.

i podtrzymano jej wymiar w Unii Europejskiej, jednoczącej 28 krajów<sup>1</sup>. W obszar obowiązującej wspólnej polityki transportowej (WPT) wpisano trzy gałęzie transportu (samochodowy, kolejowy i wodny śródlądowy) oraz przyjęto, że transport morski i lotniczy mogą być również włączone w zakres regulacji unijnej. I tak się dzieje.

W ramy wspólnej polityki transportowej, na mocy traktatu lizbońskiego (2007 r.) ujęto<sup>2</sup>: reguły odnoszące się do transportu międzynarodowego, w tym tranzytu, warunki dostępu do rynku kabotażowego, środki poprawiające bezpieczeństwo transportu, pomoc w przypadku świadczenia usługi publicznej, a także wszelkie inne potrzebne przepisy regulujące funkcjonowanie sektora transportu. Dopuszczono jednakże pewne ograniczenia dla środków podejmowanych w ramach tych obszarów w wypadku, gdy ich zastosowanie może poważnie wpływać na jakość życia i poziom zatrudnienia w pewnych regionach, jak również na funkcjonowanie infrastruktury transportowej. Ustalono ponadto zakaz stosowania mniej korzystnych warunków dla przewoźników zagranicznych (art. 92), czy też narzucania dyskryminujących stawek i warunków w transporcie (art. 96). W traktacie lizbońskim, w części dotyczącej transportu, podtrzymano przywileje dla Republiki Federalnej Niemiec w zakresie środków polityki transportowej dla skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych podziałem Niemiec (art. 96). Klauzula ta po pięciu latach obowiązywania traktatu mogłaby być uchylona przez Radę (art. 98 traktatu), ale nie ma potwierdzenia by tak się stało.

Celem WPT na najbliższe dziesięciolecie jest utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu (zwanego także europejską przestrzenią transportu), który w myśl politycznej koncepcji: „powinien ułatwiać przemieszczanie się obywateli i towarów, obniżając jego koszty i zapewnić zrównoważony rozwój transportu europejskiego”<sup>3</sup>. Bazą dla tych działań powinien być rynek wewnętrzny funkcjonujący na podstawie wspólnych dla krajów członkowskich UE reguł konkurencji. Ponieważ Unia Europejska ma wyłączne kompetencje w tej dzie-

---

<sup>1</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie 13.12.2007 r., obowiązujący od 1.12.2009 r., Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007 r. (Dz.U. 2009, nr 203, poz. 1569).

<sup>2</sup> Wersje skonsolidowane traktatu o Unii Europejskiej i traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, C. 326/1 z 26.10.2012 r., Tytuł VI, art. 90–100.

<sup>3</sup> *Biała Księga. Plan utworzenia jednolitego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela 2011, COM(2011)144, s. 12.

dzinie (tytuł I, art. 2b Traktatu), powinna przeciwdziałać wszelkim przejawom deformacji jednolitego rynku. Jednak samoocena przedstawiona przez Komisję Europejską w białej księdze z 2001 roku jest wymowna: „Przez długi czas Wspólnota Europejska nie była zdolna lub nie chciała wdrożyć wspólnej polityki transportowej przewidzianej w traktacie rzymskim. W ciągu niemal 30 lat Rada Ministrów nie mogła przełożyć propozycji Komisji na działania”<sup>4</sup>. Przez brak skuteczności WPT nie osiągnięto głównych celów tej polityki, a zwłaszcza nie dokonano pełnej liberalizacji rynku usług transportowych, nie osiągnięto oczekiwanego poziomu inwestycji infrastrukturalnych i poprawy jakości usług. Dodatkowo u progu nowego wieku z dużą siłą ujawniło się nowe, bardziej wymagające wyzwanie, jakim jest zrównoważony rozwój. Wynikający z tego wyzwania wymóg holistycznego podejścia do problemów gospodarki, ekologii i potrzeb człowieka ujawnia wiele zagrożeń dla zakładanych funkcji wspólnego rynku, między innymi dla wolności gospodarowania, która wyzwala konkurencję i prowadzi do bardziej efektywnej alokacji zasobów.

Kabotaż<sup>5</sup>, w rozumieniu obowiązującej regulacji unijnej, należy do najtrudniejszych obszarów WPT. Rynek kabotażowy, rozumiany jako przestrzeń rynku wewnętrznego państwa członkowskiego UE obsługiwana przez zagranicznych przewoźników, przez dziesięciolecia był rynkiem chronionym, ujawniającym wielość narzędzi polityki protekcjonizmu. Jego pełne otwarcie – w ramach rynku wewnętrznego Unii Europejskiej – napotyka opór niektórych państw członkowskich, zwłaszcza tych obawiających się konkurencji przewoźników zagranicznych na ich rynkach narodowych, a także tych, których przewoźnicy wypierani są z dotychczas obsługiwanych rynków kabotażowych. Rynek kabotażowy stał się szczególnie obszarem spornym po podjęciu decyzji o rozszerzeniu UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej.

Celem artykułu jest analiza tendencji w rozwoju przewozów kabotażowych w UE oraz wskazanie głównych problemów kabotażu w kontekście wyzwań europejskiej przestrzeni transportu UE.

---

<sup>4</sup> *Biała Księga. Europejska polityka transportowa 2010: czas na podjęcie decyzji*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 2001, s. 6.

<sup>5</sup> W publikacji E. Załoga, *Trendy w transporcie lądowym Unii Europejskiej...*, s. 69 zwrócono uwagę na niejednoznaczność wykładnię tego pojęcia w literaturze ekonomicznej i aktach prawnych. Zauważono m.in., że termin kabotaż (z języka fr. *cabotage*) wywodzi się z terminologii związanej z transportem morskim i oznacza żeglugę pomiędzy portami jednego kraju. Z istoty pojęcia nie wynika, że jest to działalność zastrzeżona dla zagranicznego przewoźnika.

## 1. Regulacja rynków kabotażowych

Warunkiem wyjściowym dla liberalizacji rynku usług transportowych UE jest harmonizacja warunków konkurencji. Dokonuje się ona w trzech obszarach: technicznym (wymiały i masa pojazdów, zasady bezpieczeństwa ruchu drogowego), fiskalnym (systemy podatkowe transportu, zasady rozliczania kosztów infrastruktury, zakres obowiązków służby publicznej) oraz socjalnym (np. normy czasu pracy i odpoczynku kierowców). Dotychczas największy postęp osiągnięto w obszarze technicznym, zauważalny w zakresie harmonizacji socjalnej, natomiast najtrudniejsza wydaje się harmonizacja fiskalna, z uwagi na odmienne funkcje podatków i ich znaczenie w polityce gospodarczej poszczególnych państw członkowskich. Poziom harmonizacji warunków konkurencji ma szczególne znaczenie dla aktywności prowadzonej na rynkach zagranicznych, zwłaszcza rynku kabotażowym.

Wydawało się, że najszybciej i w pełni dokona się liberalizacja rynku usług transportu samochodowego, nie tylko z uwagi na relatywnie niskie bariery wejścia/wyjścia z rynku, ale przede wszystkim ze względu na ekonomiczny wymiar wolnej konkurencji w tej dominującej na rynku transportowym UE gałęzi transportu. Stopniowo odchodzono w UE-15 od ograniczeń ilościowych w postaci kontyngentów dwu- i wielostronnych oraz regulacji cenowych, ale równocześnie zastrzано wymogi w zakresie dostępu do zawodu przewoźnika i rynku usług, procedur bezpieczeństwa i ochrony środowiska.

Rozpoczęta w 1993 roku liberalizacja rynku usług transportu samochodowego praktycznie wyłączyła rynek kabotażowy. Otwarto rynek międzynarodowych przewozów towarowych wewnątrz Wspólnoty dla przewoźników posiadających wspólnotową licencję [rozporządzenie Rady (EWG) nr 881/92], natomiast dla przewozów kabotażowych ustalono na okres od 1 stycznia 1994 roku do 30 czerwca 1998 roku tzw. wspólnotowy kontyngent kabotażowy [rozporządzenie Rady (EWG) nr 3118/93<sup>6</sup>]. Kontyngent obejmował w poszczególnych latach stopniowo wzrastającą liczbę zezwoleń na przewozy kabotażowe (w szt.):

- 1994 r. – 30 000,
- 1995 r. – 46 296,
- 1996 r. – 60 191,

---

<sup>6</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3118/93 z 25.10.1993 r. ustanawiające warunki wykonywania w państwie członkowskim usług krajowego transportu drogowego rzeczy przez przewoźników nie mających siedziby w tym państwie, Dz. Urz. L 279 z 12.11.1993 r. (wejście w życie od 1.01.1994 r.).

- 1997 r. – 83 206,
- 1998 r. (I półrocze) – 54 091.

Przywołane rozporządzenie określiło również dystrybucję kontyngentu między kraje UE-15<sup>7</sup>, przydzielając najwyższą liczbę zezwoleń czterem krajom: Niemcom, Francji, Holandii i Włochom (w 1997 r. łącznie 43% ogółu zezwoleń). Istotnym elementem tej regulacji, z konsekwencjami także dla współczesnego rynku, była możliwość (po uzgodnieniu z Komisją Europejską) zastosowania przez dane państwo członkowskie środków ochronnych (w postaci czasowego wyłączenia danego obszaru geograficznego z zakresu stosowania regulacji) w przypadku poważnych zakłóceń na krajowym rynku transportowym. Przejawem poważnych zakłóceń, w myśl tej regulacji jest: „poważna i potencjalnie trwała nadwyżka podaży nad popytem, z którą wiąże się zagrożenie równowagi i przetrwania licznych przedsiębiorstw wykonujących drogowy transport rzeczy” (art. 7)<sup>8</sup>.

Od 1 lipca 1998 roku zniesiono ograniczenia ilościowe w dostępie do rynku kabotażowego dla ówczesnych krajów członkowskich UE, jednak przyznane prawo dotyczyło „tymczasowego” świadczenia usług (*on temporary basis*). Określenie to okazało się niejednoznaczne, co dawało państwom członkowskim podstawy do wewnętrznej regulacji ograniczeń dostępu do ich rynków (np. Grecja określiła tymczasowość na 2 miesiące w roku, Włochy – 15 dni w miesiącu). Z tego powodu Komisja Europejska w 2005 roku wydała komunikat interpretujący<sup>9</sup>, w którym określiła kryteria uznania tymczasowości: czas trwania, częstotliwość, periodyczność i ciągłość. Nie usunęło to jednak różnic we wewnętrznych regulacjach kabotażu.

Przygotowanie się na otwarcie rynku UE-15 dla nowych członków<sup>10</sup> wymagało systemowego podejścia do regulacji sektora transportu samochodowego,

---

<sup>7</sup> Kraje Beneluksu po 1992 r. zniosły wzajemnie wobec siebie wszelkie ograniczenia kabotażu.

<sup>8</sup> Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3118/93 z 25.10.1993 r...

<sup>9</sup> *The construction and operation of the road freight transport market in Europe*, Forum Paper 2009-1, ITF, Paris 2009.

<sup>10</sup> W traktatach akcesyjnych państw wchodzących do UE w 2004 r., głównie z inicjatywy Niemiec i Austrii, ustanowiono pięcioletni okres przejściowy (z wyłączeniem Cypru, Malty i Słowenii) w dostępie do rynku kabotażowego w różnych formułach: Polska i Węgry 3 + 2, Czechy, Łotwa, Litwa Estonia i Słowacja 2 + 2 + 1, przy czym przyjęto możliwość jego skrócenia w ramach wyznaczonych podokresów. Okresy przejściowe określono także dla kolejnych państw akcesyjnych: Bułgaria i Rumunia – dostęp w 2014 r.), Chorwacja – dostęp w 2015 r. Większość państw członkowskich UE-15 (z wyjątkiem Irlandii, Portugalii i Szwecji) utrzymała w stosunku do Polski pełny okres przejściowy do 1.05.2009 r. Po zakończeniu okresów przejściowych przewoźnicy spełniający wymagania istniejących regulacji UE mają możliwość (na zasadzie wzajemności) świadczyć usługi kabotażu na zasadzie tymczasowości.

a także bardziej restrykcyjnej polityki wobec tego sektora, wynikającej z potrzeby kształtowania zrównoważonego transportu. Efektem takiego działania jest tak zwany pakiet drogowy, który obejmuje trzy istotne rozporządzenia: nr 1071/2009 – ustanawiające wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylające dyrektywę Rady nr 96/26/WE; nr 1072/2009 – dotyczące wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych; oraz nr 1073/2009 – w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych. Pakiet wszedł w życie 4 grudnia 2011 roku, rozszerzając wymagania w zakresie dostępu do zawodu przewoźnika i rynku (obowiązek dysponowania zezwoleniem na wykonywanie zawodu, uzyskania nowej licencji wspólnotowej, siedziby firmy w danym kraju oraz bazy eksploatacyjnej). Zaostrzone zostały ponadto sankcje administracyjne wobec przedsiębiorców naruszających wspólnotowe regulacje dotyczące czasu prowadzenia pojazdów, przerw i wypoczynku oraz stosowanych tachografów. Pakiet ten stworzył warunki do upraszczania i dalszej harmonizacji przepisów obowiązujących tę gałąź transportu.

Wiele spornych dotychczas kwestii dostępu do rynku kabotażowego wyjaśniło rozporządzenie 1072/2009. Przede wszystkim wprowadziło kryteria ilościowe jako wykładnię „tymczasowości” – 3 przewozy kabotażowe będące następstwem przewozu międzynarodowego w ciągu 7 dni. Ponadto sprecyzowało zakres tego typu operacji oraz wprowadziło wymóg powiązania przewozu kabotażowego z transportem międzynarodowym. Ważnym efektem tej regulacji jest harmonizacja wymagań odnośnie do dokumentacji potwierdzającej legalność przewozu kabotażowego. Przyczyniło się to do usunięcia jednej z barier wejścia na rynek, tworzonej przez różnicowane dotychczas wymagania państw członkowskich w tym zakresie.

W ostatnim okresie problemem spornym kabotażu stały się zagadnienia dotyczące norm socjalnych kierowców (tzw. *social rules*), mimo że dokonano już regulacji konkurencji w tym zakresie. W dorobku prawnym UE zagadnieniom tym poświęcono cztery następujące regulacje<sup>11</sup>:

- Dyrektywę o czasie pracy (nr 2002/15/EC)<sup>12</sup>,

---

<sup>11</sup> *Report on the state of the EU road haulage market*, Task B., EC, Brussels 2014, s. 89, [www.europa.eu](http://www.europa.eu) (dostęp 15.03.2015).

<sup>12</sup> Dyrektywa 2002/15 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.03.2002 r. w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego, Dz.Urz. UE L 80.

- Rozporządzenie o godzinach pracy kierowców ( EC nr 561/2006)<sup>13</sup>,
- Dyrektywę o delegowaniu (nr 1996/71/EC)<sup>14</sup>,
- Rozporządzenie dotyczące tachografu (EC nr 561/2006).

Regulacje powyższe tworzone były z myślą o harmonizacji warunków konkurencji, poprawie warunków pracy i bezpieczeństwa ruchu drogowego. Stworzono system nadzoru nad przestrzeganiem wymogów zawartych w regulacjach, a ponadto państwa członkowskie wprowadziły wewnętrzne przepisy w zakresie odpowiedzialności za naruszenie zasad kabotażu (tab. 1). Zjawisko naruszania obowiązujących regulacji ma charakter marginesowy<sup>15</sup>, jednakże zróżnicowany poziom sankcji prowadzi do różnic w poziomie ryzyka związanego z naruszeniem zasad kabotażu<sup>16</sup>.

Tabela 1

Sankcje za naruszenie zasad kabotażu w wybranych państwach członkowskich UE  
(w euro)

Państwo członkowskie	Kwota minimalna	Kwota maksymalna
Włochy	600	15 000
Belgia	1 800	
Austria	1 453	7 267
Niemcy	2 000	200 000
Francja	1 500	15 000
Wielka Brytania	180	
Węgry	100	2 122
Polska	500	2 400
Litwa	579	869
Hiszpania	4 601	

Źródło: *Development and implementation of EU road cabotage*, Study 2013, European Parliament, Brussels 2013, s. 41.

<sup>13</sup> Rozporządzenie 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85, Dz. Urz. UE L.102.

<sup>14</sup> Dyrektywa (KE) 1996/71 dotycząca oddelegowania pracowników w ramach świadczenia usług, Dz. Urz. UE L. 018.

<sup>15</sup> Na przykład w Niemczech w 2012 r. stwierdzono naruszenia zasad kabotażu w 0,45% ogółu skontrolowanych przewozów, w Wielkiej Brytanii – 0,2%, we Francji 7%. W Polsce stwierdzono w tym okresie jedynie 3 takie przypadki, za *Development and implementation of EU road cabotage*, Study 2013, European Parliament, Brussels 2013, s. 4.

<sup>16</sup> Tamże.



Podobnie niejednolita jest implementacja przez państwa członkowskie dyrektywy o delegowaniu, podyktowana różnicami w przyjętych systemach zabezpieczeń społecznych.

Dla harmonizacji funkcjonowania rynku kabotażowego wyzwaniem są również postanowienia innych regulacji wewnętrznych państw członkowskich, które naruszają istotę wspólnego rynku. Przykładem są wymagania stosowania płacy minimalnej danego państwa członkowskiego w przewozach kabotażowych. Problem pojawił się za sprawą Niemiec, które od stycznia 2015 roku wprowadziły w życie zapisy ustawy z 11 sierpnia 2014 roku o płacy minimalnej tzw. MiLog<sup>17</sup> i objęły nią przewoźników zagranicznych wykonujących przewozy kabotażowe. Podobną praktykę przyjmują kolejne państwa UE-15. Jest to typowy przykład protekcjonizmu – ochrony krajowych podmiotów przed konkurencją zagraniczną, dopuszczony, o czym wspomniano wcześniej, w wypadku poważnych zakłóceń na rynku usług transportowych, ale analizy rynkowe nie potwierdzają, by do takich zakłóceń doszło.

Jako przykłady braku wspólnych zasad funkcjonowania na rynku wewnętrznym UE wskazuje się także wszelkie ograniczenia w działalności przewozowej. Ograniczenia ruchu drogowego podlegają następującej klasyfikacji<sup>18</sup>:

- okresy z góry określone: zakaz jazdy nocą, zakaz ruchu w weekendy, zakaz ruchu w święta (kościelne i państwowe), inne zakazy,
- ograniczenia niezwiązane z czasem, odnoszące się do grup ładunków, pogody, kongestii.

Opracowanie wykonane na potrzeby Komisji Europejskiej<sup>19</sup> wskazuje, że jedynie sześć państw (Cypr, Finlandia, Grecja, Irlandia, Malta i Portugalia), według stanu na 2012 r., nie stosuje żadnego wyłączenia z zakresu rozporządzenia o czasie pracy kierowców. Ograniczenia ruchu w weekendy stosuje 8 państw (Austria, Czechy, Francja, Niemcy, Węgry, Włochy, Słowacja i Słowenia). W efekcie, ograniczenia stanowią poważny udział w puli dostępnego czasu na działalność przewozową w roku: Austria – 24%, Czechy – 10%, Francja – 22%, Niemcy – 19%, Węgry – 19%, Włochy – 12%, Słowacja – 18%, Słowenia – 10%, Polska

---

<sup>17</sup> Niemcy są 22 państwem UE, które wprowadziło płacę minimalną. Dotychczas (do 2015 r.) decyzje w tym zakresie pozostawały w autonomii układów niemieckich pracodawców i związków zawodowych.

<sup>18</sup> *Driving restrictions for heavy goods vehicles in the European Union*, NEA, Zoetermeer 2010, s. 11–24.

<sup>19</sup> *Report on the state of the EU road haulage market*, Task B., EC, Brussels 2014.



– 5%, Rumunia – 5%. To również oddziałuje na poziom konkurencyjności przewoźników funkcjonujących na wskazanych rynkach.

## 2. Rozwój przewozów kabotażowych w UE

Bezpośrednim następstwem procesu liberalizacji rynku usług transportowych są zmiany w strukturze podmiotowej rynku. Trendy w rozwoju tej struktury są zróżnicowane dla „starych” i „nowych” państw członkowskich UE, jakkolwiek proces zmian dla tych drugich może być podobny. W UE-15 w latach 1995–2001 liczba przedsiębiorstw ciężarowego transportu samochodowego zmniejszyła się z 438,6 tys. do 432,7 tys. ale wzrosła średnia liczba zatrudnienia z czterech do pięciu osób<sup>20</sup>. W kolejnym okresie liczba analizowanych przedsiębiorstw zmalała w UE-15 do 397,7 tys. w 2011 roku, ale wzrosła liczba zatrudnionych w nich osób – średnio do sześciu osób. W państwach UE-13 działalność przewozu rzeczy prowadzi ponad 194 tys. przedsiębiorstw o średniej liczbie zatrudnionych – cztery osoby (dane dla 2011 r.). Proporcja ilościowa podmiotów UE-15 do UE-13 wynosi 2:1<sup>21</sup>. Największe przedsiębiorstwa pod względem średniej liczby zatrudnienia występują w Luksemburgu (16), Holandii (12), Niemczech (11), Francji (10) i Litwie (10), najniższe zaś w Polsce (3), Czechach (4), Węgrzech (4) i Słowenii (4).

Łącznie biznes ciężarowego transportu samochodowego prowadzi w UE 562 113 przedsiębiorstw (dane za 2012 r.). Potencjał rynkowy podmiotów jest bardzo zróżnicowany, z wyraźnym podziałem na silne ekonomicznie, ale o wyższych kosztach pracy przedsiębiorstwa UE-15 oraz słabsze ekonomicznie, ale o niższych kosztach pracy przedsiębiorstwa w państwach UE-13 (tab. 2). Ta dysproporcja w średnim poziomie obrotu i kosztów wydaje się oczywista. Wynika z różnicy poziomów ogólnego rozwoju gospodarczego obu grup krajów, wskaźnika dobrobytu i niższej ogólnej produktywności przewoźników z państw Europy Środkowo-Wschodniej i jest często następstwem gorszych warunków technicznych gospodarowania (np. niższa jakość infrastruktury, mniej korzystny wskaźnik gęstości sieci autostrad). Istotne wydaje się zauważenie, że różnice odnośnie do średniego kosztu zatrudnienia są wyższe niż w wypadku średniego obrotu przypadającego na jednego zatrudnionego, np. w przypadku Polski i Niemiec wynoszą odpowiednio: 1:3,3 oraz 1:1,4, zaś Węgier i Austrii: 1:3,6 oraz 1:2,4.

<sup>20</sup> *Road freight cabotage 1999–2001, Statistics in focus...*

<sup>21</sup> Dane Eurostatu na podstawie <http://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/doc/2014/pb2014-section21.xlsx> (dostęp 2.06.2015).

Tabela 2

Charakterystyka przedsiębiorstw ciężarowego transportu samochodowego  
w wybranych państwach UE w 2012 roku

Państwa	Liczba przedsiębiorstw	Średnia liczba zatrudnionych w przedsiębiorstwie	Obrót na jednego zatrudnionego w tys. euro	Koszt zatrudnienia/osobę w tys. euro
EU-28	562 113	5	107	27
Belgia	7 421	8	188	46
Bułgaria	9 743	5	52	4
Niemcy	34 312	11	97	26
Francja	34 613	10	123	38
Włochy	73 030	4	142	35
Litwa	4 449	11	62	7
Węgry	15 045	4	69	10
Austria	6 421	5	163	36
Polska	81 020	4	69	8
Rumunia	21 406	5	52	3
Szwecja	14 869	5	149	48
Wielka Brytania	29 303	8	117	29

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat, *File: Structural business statistics for road freight transport enterprises (NACE 16024)*, 2012, [www.europa.eu](http://www.europa.eu) (dostęp 10.05.2015).

Rynek usług kabotażowych ma tendencję wzrostową i charakteryzuje się w ostatnich latach najwyższą dynamiką wzrostu spośród segmentów rynku usług tej gałęzi transportu. Nadal jest to jednak udział nieznaczny w ogólnym poziomie wykonanej pracy przewozowej ciężarowego transportu samochodowego. W 2001 roku, a więc kilka lat po częściowej liberalizacji dostępu do rynków kabotażowych, aktywność przewoźników UE-15 w przewozach kabotażowych osiągnęła poziom 10 mld tkm, co stanowiło 0,76% ogółu przewozów w tej gałęzi transportu. Obecnie (dane dla 2013 r.) wskaźnik ten dla UE-28 kształtuje się na poziomie dwukrotnie wyższym (1,58%), ale ilościowo jest to nadal nieznaczny obszar aktywności przewoźników ciężarowego transportu samochodowego (27 mld tkm, przy ogólnym poziomie pracy przewozowej ciężarowego transportu samochodowego 1719 mld tkm – tab. 3). Zupełnie marginesowe znaczenie mają przewozy kabotażowe w ujęciu tonażowym (w 2013 r. – 0,87% ogółu ładunków przewiezionych ciężarowym transportem samochodowym w UE-27). Ponieważ przewóz

kabotażowy jest bardziej opłacalny na dłuższych trasach, stąd duże kraje mają większy udział w pracy przewozowej wykonanej z tytułu tej aktywności<sup>22</sup>.

Tabela 3

Przewozy ładunków transportem samochodowym w UE w 2013 roku według rodzaju  
(w mln tkm)

Obszar	Przewozy krajowe	Przewozy międzynarodowe	Cross-trade	<b>Kabotaż</b>	Przewozy ogółem
UE28	1 112 245	439 533	140 341	<b>27 080</b>	1 719 199
UE27	1 107 961	435 857	139 167	<b>27 080</b>	1 710 065
UE25	1 088 265	412 931	122 853	<b>24 894</b>	1 648 942
UE15	949 299	226 222	30 313	<b>12 978</b>	1 218 812
Belgia	18 980	11 213	1 659	<b>944</b>	32 796
Bułgaria	7 192	9 001	9 726	<b>1 178</b>	27 097
Czechy	15 392	27 875	10 282	<b>1 344</b>	54 893
Dania	12 217	2 814	720	<b>321</b>	16 072
Niemcy	256 721	43 268	3 965	<b>1 789</b>	305 744
Estonia	1 593	2 847	1 267	<b>281</b>	5 986
Irlandia	7 216	1 526	256	<b>216</b>	9 215
Grecja	14 554	4 379	34	<b>3</b>	18 970
Hiszpania	126 997	59 543	3 704	<b>2 353</b>	192 597
Francja	155 712	15 126	336	<b>297</b>	171 472
Chorwacja	4 284	3 676	1 173	<b>:</b>	9 133
Włochy	111 975	14 599	328	<b>339</b>	127 241
Cypr	618	16	<b>:</b>	<b>:</b>	634
Łotwa	2 803	6 240	3 460	<b>312</b>	12 816
Litwa	2 540	11 875	11 613	<b>311</b>	26 338
Luksemburg	777	2 760	3 305	<b>1 764</b>	8 606
Węgry	9 246	14 632	11 062	<b>879</b>	35 818
Holandia	29 873	31 554	6 290	<b>2 466</b>	70 184
Austria	13 853	7 859	1 890	<b>612</b>	24 213
Polska	100 320	102 174	37 722	<b>7 379</b>	247 594
Portugalia	9 773	18 728	6 865	<b>1 190</b>	36 555
Rumunia	12 505	13 925	6 589	<b>1 008</b>	34 026
Słowenia	1 889	7 808	5 658	<b>551</b>	15 905
Słowacja	4 566	13 244	11 477	<b>860</b>	30 147
Finlandia	20 968	2 799	422	<b>239</b>	24 429
Szwecja	30 715	2 461	251	<b>101</b>	33 529
Wielka Brytania	138 968	7 591	287	<b>341</b>	147 188

Źródło: Eurostat <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (dostęp 15.05.2015).

<sup>22</sup> Study on road cabotage in freight market, Final report, Ecorys, EC, Brussels 2005.

Przed rozszerzeniem UE-15 na nowe kraje członkowskie (dane dla 2001 r.) najbardziej aktywnymi przewoźnikami kabotażowymi były przedsiębiorstwa następujących państw (udział w przewozach kabotażowych ogółem)<sup>23</sup>: Holandia (20%), Niemcy (17%), Luksemburg (16%), Belgia (16%), Francja (6%), Włochy (6%). Po zniesieniu ograniczeń z tytułu okresów przejściowych dla nowych państw członkowskich UE, wzrasta udział w rynku kabotażowym przewoźników z państw Europy Środkowo-Wschodniej, szczególnie polskich przewoźników, którzy od 2011 roku dominują w usługach kabotażu i ich pozycja wzrasta: 2011 r. – 18%, 2012 r. – 24%<sup>24</sup>. Nadal większość usług kabotażu wykonują przewoźnicy zarejestrowani w państwach UE-15.

Głównymi rynkami penetrowanymi przez kabotaż w 2001 roku były: niemiecki (27%), francuski (26%), brytyjski (13%) i włoski (9%)<sup>25</sup>. Współcześnie (dane dla 2011 r.) penetracja rynku niemieckiego i francuskiego wzrasta (udział odpowiednio 33% i 30%), natomiast słabnie zainteresowanie rynkiem brytyjskim (5%) oraz włoskim (7%).

Tabela 4

Wskaźnik penetracji kabotażu w wybranych państwach UE w 2000 i 2011 roku (w %)

Państwo członkowskie UE	2000	2011
Belgia	2,3	8,4
Luksemburg	2,2	6,8
Austria	1,7	5,3
Francja	1,3	4,2
Niemcy	1,2	3,0
Wielka Brytania	0,9	1,1
Holandia	0,7	2,0
Szwecja	0,7	4,6
Polska	–	0,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat. *Statistics in focus, Road freight...*; *Road freight transport statistics – cabotage*, Eurostat 2014, [www.europa.eu](http://www.europa.eu) (dostęp 15.05.2015).

<sup>23</sup> *Statistics in focus. Road freight cabotage 1999–2001*, Eurostat, [www.europa.eu](http://www.europa.eu) (dostęp 15.03.2015).

<sup>24</sup> *Rozwój i wdrożenie unijnego kabotażu drogowego. Streszczenie. Analiza SDD*, Eurostat 2012, IP/B/TRAN/FWG?2010-006/Loti/C1/SC3, Brussels 2013, [www.europa.eu](http://www.europa.eu) (dostęp 15.04.2015).

<sup>25</sup> Wskaźnik penetracji kabotażu (*cabotage penetration rate*) przedstawia udział przewoźników zagranicznych w przewozach ładunków w relacjach krajowych w obszarze danego państwa członkowskiego.

Rolę przewoźników zagranicznych w obsłudze rynku krajowego obrazuje wskaźnik penetracji kabotażu<sup>26</sup>. Wysoka dynamika wzrostu tego wskaźnika w większości państw UE-15 (tab. 4) jest głównym źródłem sporów w znajdowaniu uzasadnienia dla dalszej liberalizacji rynku usług transportu samochodowego.

Analiza zagadnień kabotażu staje się coraz bardziej złożona, zwłaszcza w kontekście nieuprawnionego z punktu widzenia wykładni tego pojęcia, jednak nagłośniono medialnie problemu *dumpingu socjalnego*. Zagadnienie to wymaga głębszej analizy, stąd nie mieści się w ramach tego artykułu.

## Wnioski

Kabotaż jest tą formą aktywności gospodarczej, która może prowadzić do poprawy efektywności obsługi potrzeb transportowych społeczeństwa i gospodarki UE oraz poprawy konkurencyjności ugrupowania z tytułu efektów przewagi komparatywnej. Jej źródłem są relatywnie niskie koszty produkcji usług transportowych w nowych państwach członkowskich UE, w tym w Polsce. Korzystają z tego także unijni liderzy rynku usług TSL, którzy przenosząc pewne aktywności do państw o niższych kosztach działalności, osiągają wyższy zysk, najczęściej z tytułu tańszej pracy.

- Kabotaż wywołuje wiele pozytywnych zjawisk, ponieważ przyczynia się do:
- wzrostu efektywności wykorzystania zasobów oraz produktywności taboru (ograniczanie zjawiska pustych przebiegów),
  - redukcji negatywnego wpływu transportu samochodowego na środowisko naturalne,
  - poprawy efektywności paliwowej pojazdów ciężarowych,
  - tworzenia miejsc pracy w państwach członkowskich o niższym poziomie rozwoju gospodarczego,
  - presji na poprawę konkurencyjności przewoźników krajowych, szczególnie w państwach penetrowanych przez usługi kabotażu,
  - ograniczenia spodziewanych negatywnych dla sektora transportu samochodowego następstw z tytułu zauważalnego już zjawiska braku kierowców.

Trend rozwoju przewozów kabotażowych będzie kontynuowany dopóki aktywność ta oferuje przewoźnikom zarówno ze starych, jak i nowych państw

<sup>26</sup> *Statistics in focus. Road freight cabotage 1999–2001...*

członkowskich UE sposobność wzrostu marży zysku i efektywności działania. Wyzwania europejskiej przestrzeni transportu przemawiają za zniesieniem ograniczeń w dostępie do rynku usług kabotażowych ale też należy przewidzieć możliwe następstwa takiego podejścia dla realizacji koncepcji zrównoważonego transportu.

## Bibliografia

- Biała Księga. Europejska polityka transportowa 2010: czas na podjęcie decyzji*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 2001.
- Biała Księga. Plan utworzenia jednolitego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela 2011, COM(2011)144.
- Development and implementation of EU road cabotage*, Study 2013, European Parliament, Brussels 2013.
- Driving restrictions for heavy goods vehicles in the European Union*, NEA, Zoetermeer 2010.
- Dyrektywa (KE)1996/71 dotycząca oddelegowania pracowników w ramach świadczenia usług, Dz. Urz. UE L. 018.
- Dyrektywa 2002/15 WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.03.2002 r. w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego, Dz. Urz. UE L 80.
- Eurostat, File: Structural business statistics for road freight transport enterprises (NACE 16024)*, 2012, [www.europa.eu](http://www.europa.eu).
- Report on the state of the EU road haulage market*, Task B., EC, Brussels 2014.
- Road freight cabotage 1999–2001, Statistics in focus*, Eurostat, EC, Brussels 2003, [www.europa.eu](http://www.europa.eu).
- Road freight transport statistics – cabotage*, Eurostat 2014, [www.europa.eu](http://www.europa.eu).
- Rozporządzenie 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 15.03.2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85, Dz. Urz. UE L.102.
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3118/93 z 25.10.1993 r. ustanawiające warunki wykonywania w państwie członkowskim usług krajowego transportu drogowego rzeczy przez przewoźników niemających siedziby w tym państwie, Dz. Urz. L 279 z 12.11.1993.

- Rozwój i wdrożenie unijnego kabotażu drogowego*. Streszczenie. Analiza SDD, Eurostat 2012, IP/B/TRAN/FWG?2010-006/Loti/C1/SC3, Bruksela 2013, [www.europa.eu](http://www.europa.eu).
- Statistics in focus. Road freight cabotage 1999–2001*, Eurostat, [www.europa.eu](http://www.europa.eu).
- Study on road cabotage in freight market*, Final report, Ecorys, EC, Brussels 2005.
- The construction and operation of the road freight transport market in Europe*, Forum Paper 2009-1, ITF, Paris 2009.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie 13.12.2007 r., obowiązujący od 1.12.2009 r., Dz. Urz. UE C 306 z 17.12.2007 r. (Dz.U. 2009, nr 203, poz. 1569).
- Wersje skonsolidowane traktatu o Unii Europejskiej i traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, C. 326/1 z 26.10.2012 r., Tytuł VI, art. 90–100.
- Załoga E., *Trendy w transporcie lądowym Unii Europejskiej*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2013.

## ROAD CABOTAGE AND VISION OF THE EUROPEAN TRANSPORT AREA

### Summary

Road freight cabotage is one of the most complex and difficult problem of EU common transport policy (CTP). Liberalisation of EU cabotage market is a process started in 1993 and not finished up to now. The aim of this paper is presentation and analysis of the most important issues on cabotage regulation, market development, restrictions and exemptions from the EU common rules in the context of the single European transport area. Some comment is given to current discussion on social rules in road freight cabotage.

**Keywords:** European Union, transport market, liberalisation, cabottage

*Translated by Elżbieta Załoga*