

Mirosław ANTONOWICZ¹

KABOTAŻ W PASAŻERSKIM TRANSPORCIE KOLEJOWYM

Autor w swoim referacie przybliży zjawisko usług kabotażowych w transporcie. Przedstawia to w kontekście transportu drogowego oraz kolejowego. Kabotaż w transporcie kolejowym odnosi do wejścia w życie dyrektywy 2007/58/WE dotyczącej otwarcia rynku dla międzynarodowych przewozów pasażerskich. Przedstawia w sposób syntetyczny proces dostępu i ograniczenia w świadczeniu usług kabotażowych w usłudze międzynarodowego przewozu osób.

CABOTAGE IN PASANGERS RAILWAY TRANSPORT

Author, in his report tells about the phenomenon of cabotage services in transport. He presents it, in kontekst of road and rail transport. Cabotage in rail transport refers to entering in life directive 2007/58/WE with concerns opening of market for international passengers transit. He describes it in synthethic process of access and restriction in cabotage services in international service of passengers transit.

WSTĘP

Segment przewozów kabotażowych na rynku transportowym należał do najpóźniej zliberalizowanych. Z chwilą wejścia Polski do Unii Europejskiej z uwagi na naciski wielu państw szczególnie w transporcie drogowym wewnętrzne rynki przewozowe np. niemiecki były chronione. Okres ochronny wyniósł 3 lata z możliwością przedłużenia o następne 2 lata. Wykorzystały to państwa takie jak Niemcy, Francja, Wielka Brytania ograniczając dostęp polskim przewoźnikom do ich wewnętrznych rynków. De facto dopiero z dniem 1 maja 2009 zniesiono zakaz przewozów kabotażowych w państwach Unii Europejskiej. Polscy przewoźnicy drogowi wykorzystując ten 5 –letni okres na dostosowanie się do wymaganych standardów technicznych, socjalnych ekonomicznych czy ekologicznych teoretycznie bez przeszkód posiadając stosowne licencje powinni wykonywać przewozy kabotażowe towarów. Praktyka wykazuje jednak na występowanie negatywnych zjawisk, co nie oznacza, iż zjawisko kabotażu nie rozwija się. Rozwija się i jest przenoszone także do sektora pasażerskich usług kolejowych

¹ Akademia Leona Koźmińskiego, UTK

I. POJĘCIE I PRAKTYKA KABOTAŻU

Kabotaż to transport dóbr lub pasażerów pomiędzy dwoma punktami w obrębie tego samego kraju lub w obrębie kilku krajów.(1) Początkowo „kabotaż” odnosił się do transportu morskiego. Oznaczał żeglugę odbywającą się pomiędzy portami danego państwa. Obecnie obejmuje także transport lotniczy, drogowy i kolejowy. W szczególnym stopniu przewozy kabotażowe regulowane są w Unii. Przy czym należy stwierdzić, iż pierwsza regulacja kabotażu w Unii Europejskiej znalazła swój wyraz w Rozporządzeniu nr 3118/93 z 25 października 1993 r. ustanawiającym warunki wykonywania w państwie członkowskim usług krajowego transportu drogowego rzeczy przez przewoźników niemających siedziby w tym państwie. Zgodnie z art. 1 tego rozporządzenia każdy przewoźnik zajmujący się zarobkowym drogowym przewozem rzeczy i posiadający licencję wspólnotową jest uprawniony do czasowego wykonywania zarobkowego drogowego transportu rzeczy w innym państwie członkowskim (zwanego „kabotażem”) bez konieczności posiadania siedziby przedsiębiorstwa lub innej instytucji na jego terytorium.(2) Operator może wykonywać kabotaż na własny lub cudzy rachunek. Najkrócej rzecz ujmując - kabotaż to transport wykonywany przez przewoźnika na terenie kraju lub kilku krajów, przy czym w żadnym z nich on nie ma swojej siedziby.

Z kabotażem w transporcie wiąże się nierozdzielnie tzw. „prawo do kabotażu”, co oznacza prawo wykonywania czynności transportowych przez firmę z jednego kraju na terytorium drugiego kraju. Obecnie kabotaż rozumiany jest w kontekście, tzw. przewozów kabotażowych. Oznacza to przewozy wykonywane np. pojazdem samochodowym zarejestrowanym w innym państwie, bądź wykonywane przez przedsiębiorstwo zarejestrowane na terenie innego państwa, niż wykonywana usługa. Dla przykładu pojazd zarejestrowany w Polsce, a wykorzystywany do przewozu towarów bądź osób np. w Niemczech, Czechach czy Belgii.

W ramach tak rozumianego kabotażu możemy wyróżnić:

- Mały kabotaż, – czyli przewozy wewnątrz jednego kraju np. Berlin - Hamburg przez firmę z innego kraju np. Polski oraz
- Duży kabotaż, – czyli przewozy wykonywane przez np. polską firmę na terenie kilku państw np. na trasie Kolonia - Bruksela - Paryż.

Jak podkreślają Bentkowska i Kordel (3) z kabotażem immanentnie związana jest zasada czasowości, której nieprecyzyjność pozwalała na restrykcyjną ochronę własnych rynków przewozowych. Dlatego też Komisja Europejska opracowała dokument interpretacyjny w którym przyjęła ustanowione przez Trybunał Sprawiedliwości kryteria czasowego charakteru kabotażu. Są to następujące kryteria:

- Długość okresu, w którym podmiot gospodarczy wykonuje jeden lub więcej przewozów kabotażowych na terytorium państwa członkowskiego innego niż państwo, w którym ten przewoźnik ma siedzibę;
- Okresowość w zakresie regularności (kabotaż okazjonalny i regularny);
- Ciągłość oznaczająca, że przewoźnik wykonuje w danym okresie wyłącznie przewozy kabotażowe;
- Częstotliwość – liczba przewozów kabotażowych wykonywanych w danym miesiącu lub roku.

W praktycznym znaczeniu kabotaż mimo formalnego dostępu jednak jak podaje Walczak (4) bywa przez poszczególne państwa ograniczany. Podstawą są oczywiście

kryteria, iż usługa tego typu może być wykonywana na terytorium danego państwa jedynie z uwzględnieniem odpowiednich warunków określonych aktami prawnymi. Według własnych reguł interpretacji poszczególne państwa ograniczają prawo do kabotażu np. do okresu 60 dni w ciągu roku kalendarzowego, do 30 kolejnych dni - Francja, przy czym pojazd musi opuścić terytorium kraju przynajmniej raz w miesiącu – Wielka Brytania; lub wykonywać jak np. w Niemczech 3 przewozy w ciągu 7 dni, a nieprzestrzeganie reguł grozi karami. Analizując rozwiązania prawne Walczak (5) zauważa, iż wykonywanie kabotażu zależy od odpowiedniego zarządzania operacyjnego posiadaną flotą samochodową oraz posiadania znajomości prawa kraju, w którym usługę kabotażową się świadczy. Unia Europejska stara się to obostrzenia niwelować przyjmując np. w kwietniu 2009 nowe regulacje unijne w kwestii kabotażu w transporcie drogowym, jednak nie znoszą one reglamentacji usług kabotażowych. Znamiona jest opinia praktyka który stwierdza „Generalnie kabotaż jest korzystny dla drogowych przewoźników międzynarodowych. Niestety różne kraje wprowadzają swoje obostrzenia, a ich lista jest długa i dotkliwa co utrudnia pracę. Nie tego się spodziewaliśmy się kiedy obiecywano nam rozszerzenie rynku unijnego. Sprawę utrudnia brak dostępu do wiedzy i wewnętrznych regulacji krajów członkowskich Unii. Z jednej strony polscy przewoźnicy mogą znaleźć dla siebie nowe rynki, z drugiej zaś mogą spotkać się z intensywnymi kontrolami poprawności wykonywania usług”.(6)

Kabotaż w transporcie drogowym stanowi, zatem wyjątkowe pole doświadczalne dla świadczenia tego typu usług w transporcie kolejowym, tym bardziej, że według najnowszych propozycji Komisji Transportu Unii Europejskiej od 2014 roku zakłada się eliminację jakichkolwiek ograniczeń w prowadzeniu przewozów kabotażowych w Unii Europejskiej.

W sektorze transportu kolejowego kabotaż z chwilą otwarcia z dniem 1.01.2010 r. rynku międzynarodowych przewozów osób wraz z prawem do kabotażu zyskał szczególnie znaczenie w przewozach pasażerskich poprzez możliwość zatrzymywania się na stacjach pośrednich w trakcie wykonywania usługi międzynarodowej i zabierania oraz wypuszczania pasażerów na tych stacjach.

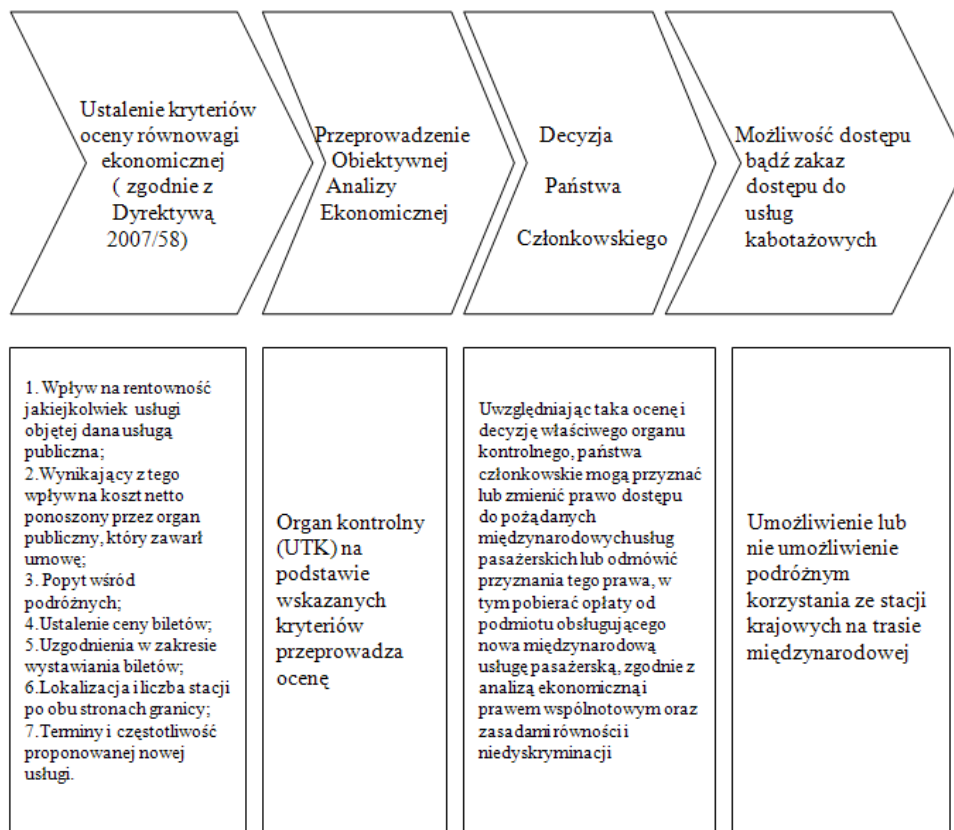
II. KABOTAŻ W PASAŻERSKIM TRANSPORCIE KOLEJOWYM

Generalnie od 1 stycznia 2007 roku otwarty został rynek przewozów towarowych dla przedsiębiorstw kolejowych świadczących usługi transportu towarów. Zdecydowanego wjazdu przewoźników obcych nie zanotowano, aczkolwiek zauważalna jest strategia wejścia na rynek polski przewozów towarowych poprzez akwizycje polskich licencjonowanych podmiotów lub przejęcie udziałów lub akcji. Przejęcie PCC i wejście DB Schenker na rynek polskich przewozów towarowych było tego spektakularnym przykładem roku 2009. Wejście na rynek polski odbywa się poprzez podmioty zarejestrowane w Polsce posiadające licencje wydane przez Polski Urząd Transportu Kolejowego. Strategii bezpośredniego wejścia nie zanotowano, co jest zapewne wynikiem braku interoperacyjności technicznej i związanych z tym dodatkowych kosztów dostosowawczych. Niemniej sytuacja jest diametralnie inna w międzynarodowych przewozach osób. Z dniem 1.01.2010 zgodnie z dyrektywą 2007/58/WE Parlamentu

Europejskiego i Rady od dnia 1 stycznia 2010 roku przedsiębiorstwom kolejowym przyznane zostaje prawo dostępu do infrastruktury we wszystkich państwach członkowskich do celów świadczenia międzynarodowych usług pasażerskich wraz z prawem do kabotażu. Prawo to zdefiniowane zostało poprzez możliwość wsiadania na każdej stacji znajdującej się na trasie międzynarodowego przejazdu i wysiadania na innej stacji, w tym na stacjach znajdujących się w tym samym państwie członkowskim. Zdaniem Raczyńskiej(7) „wprowadzając zapis o kabotażu uznano, że istotne jest, aby potencjalni konkurenci pragnący skorzystać z uregulowań dyrektywy i realizować przewozy międzynarodowe z jednoczesnym oferowaniem podróży wsiadania i wysiadania na trasie przejazdu mieli realną szansę na uzyskanie rentowności ekonomicznej, oraz nie byli stawiani w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z przewoźnikami, którzy działają na danym rynku zapewniając pasażerom taką możliwość. Według A. Tajanego otwarcie międzynarodowego rynku pasażerskiego oznacza korzyści dla pasażerów, jak i firm. Oczekuje się, iż poszerzy to możliwości wyboru dla pasażerów, zwiększy jakość świadczonych usług lub nastąpi spadek cen. Państwa członkowskie mogą ograniczyć prawo dostępu do rynku i prawo do kabotażu w połączeniach które są objęte co najmniej jednym publicznym zamówieniem na usługi zgodnym z obowiązującym prawem wspólnotowym. Wyznaczony „organ kontrolny” na podstawie decyzji regulacyjnej może to uczynić. Otwarcie rynku przewozów międzynarodowych wymusza realizację nowych zadań regulacyjnych przez polski Urząd Transportu Kolejowego. Do podstawowych zadań należą:

- określenie czy głównym celem usługi jest przewóz podróżnych między stacjami znajdującymi się w różnych państwach członkowskich;
- określenie czy równowaga ekonomiczna usługi publicznej byłaby zagrożona na podstawie przeprowadzonej obiektywnej analizy ekonomicznej i określonych kryteriów np. popytu na daną usługę;
- zapewnienie właściwego poinformowania wszystkich zainteresowanych stron o zamiarze świadczenia usługi międzynarodowej przez przewoźnika z innego państwa;
- przeprowadzanie stosownych konsultacji ze stronami, wydawanie decyzji i ich uzasadnienia.
- wyraża zgodę na wejście w życie umowy ramowej.

Proces określania zakresu usług kabotażowych przedstawia rys. nr 1.



Rys. nr 1 Proces określenia prawa lub ograniczenia prawa do wykonywania usług kabotażowych

Źródło: Materiały wewnętrzne UTK opracowane we współpracy z Deloitte Business Consulting S.A. Warszawa 2008 r.

Między innymi w tym procesie regulacyjnym trzeba odpowiedzieć na zasadnicze pytania jeśli posiadamy informacje o zamiarze wykonywania usług kabotażowych chcąc określić kierunek i siłę wpływu ewentualnego zezwolenia na kabotaż a mianowicie:

- rentowność usługi objętej daną usługą publiczną;
- koszt netto ponoszony przez organ publiczny który zawarł umowę;
- popyt wśród podróżnych mając na uwadze jego cechy charakterystyczne np. masowość potrzeb, nierównomierność zapotrzebowania w czasie i przestrzeni, kompleksowa obsługa

Otwarcie segmentu przewozów międzynarodowych nie oznacza jednak otwarcia rynku krajowych przewozów pasażerskich. Dla tego rynku proponuje się zgodnie z rozporządzeniem 1370/WE zawieranie przez władze lokalne umów na świadczenie usług publicznych w ramach koncepcji „konkurencji regulowanej” na danym obszarze o charakterze wyłącznym. Wynika to z doktryny świadczenia usług w ogólnym charakterze gospodarczym i potrzeby wypełnienia przez państwo wobec obywateli społecznej funkcji usług transportowych. Wymaga to spójności między regulacjami i zapewnienia nie dyskryminacyjnego dostępu do rynku przy możliwości ograniczenia dostępu i prawa do kabotażu przy wystąpieniu odpowiednich przesłanek np. naruszenia równowagi ekonomicznej świadczonych usług o charakterze publicznym. Stąd też na mocy dyrektywy 58/WE odpowiednio zaimplementowanej do prawa polskiego w pierwszym rządzie niezbędne będzie ustalenie czy głównym celem usługi będzie przewóz podróżnych między stacjami znajdującymi się w różnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Pozwala to na określenie czytelnie charakteru wejścia na rynek innych przewoźników np. wejścia na rynek polski przewoźników niemieckich. Prawo do kabotażu z punktu widzenia niemieckich kolei jest dużą szansą, która może umożliwić ekspansję na rynek polski niemieckich przewoźników sektora pasażerskiego.(8). Ale ewentualne trudności wynikające z możliwego ograniczenia prawa do kabotażu mogą zostać ominięte poprzez uzyskanie licencji do funkcjonowania na rynku polskim, stwarzając sobie możliwość funkcjonowania na rynku wewnętrznym i możliwość uczestniczenia w przetargach na wykonywanie usług ogłaszanych przez władzę samorządowe.

Państwa członkowskie UE na mocy art. 10 3c Dyrektywy 2007/ 58/WE zmieniającej dyrektywę 91/440/EWG mogą także ograniczyć prawo do zapewnienia podróżnym możliwości wsiadania i wysiadania na stacjach znajdujących się w tym samym państwie na trasie międzynarodowego połączenia pasażerskiego tam gdzie prawo wyłączne przewozu osób między tymi stacjami zostało przyznane na podstawie umowy koncesyjnej zawartej przed dniem 4 grudnia 2007 r. Warunkiem zastosowania takiego ograniczenia jest zastosowanie jasnej procedury przetargowej i zgodność z zasadami prawa wspólnotowego. Ograniczenie to może być stosowane przez cały pierwotny okres trwania zamówienia lub przez 15 lat w zależności od tego, który z okresów jest krótszy. Z prawa do kabotażu zostały wyłączone usługi tranzytowe. Transpozycja dyrektywy do prawa polskiego nie spełnia oczekiwań wszystkich, a nawet pojawiają się opinie, iż de facto uniemożliwia wprowadzenie kabotażu w przewozach pasażerskich z uwagi na nieprecyzyjność zapisów w art. 29 a ustawy o transporcie kolejowym. (9)

III. ZAKOŃCZENIE

Wprowadzenie otwarcia rynku przewozów pasażerskich w segmencie świadczenia międzynarodowych usług pasażerskich wraz z prawem do kabotażu na stacjach pośrednich świadczy o postępującej liberalizacji sektora przewozów kolejowych. Może mieć pozytywny wpływ na rozwój konkurencji, a przede wszystkim na jakość świadczonych usług. Zapewniono jednocześnie ochronę podmiotów świadczących usługi publiczne poprzez możliwość ograniczenia prawa do kabotażu, jeśli zagraża to równowadze ekonomicznej podmiotu świadczącego usługi o charakterze publicznym. Niewątpliwie wprowadzenia prawa do kabotażu w międzynarodowych usługach pasażerskich stanowi kolejny krok w kierunku rozwoju sektora oraz zapewni klientowi możliwość wyboru

usługodawcy oferującego usługę przewozu na danej trasie między dwoma stacjami A i B np. w Polsce na trasie z Berlina do Warszawy.

IV. BIBLIOGRAFIA

- [1] Praca zbiorowa po redakcja W. Rydzkowskiego i K. Wojewódzkiej – Król: Transport PWN Warszawa 2005 r.;
- [2] K. Bentkowska - Senator, Z. Kordel: Kabotaż w transporcie drogowym; Przegląd Komunikacyjny nr n7/8 z 2009 r s. 45-53;
- [3] Tamże
- [4] R. Walczak: Kabotaż: nowe rynki dla polskich przewoźników; Transport i Spedycja Nr 3/2009 s. 48-49;
- [5] R. Walczak: tamże;
- [6] K. Bentkowska - Senator, Z. Kordel: Kabotaż w transporcie drogowym; Przegląd Komunikacyjny nr n7/8 z 2009 r s. 45-53; za J. Miłkowskim wypowiedź o wpływie kabotażu na sytuację polskich przewoźników;
- [7] J. Raczyńska: III pakiet kolejowy. Nowe unijne regulacje w zakresie organizacji kolejowych przewozów pasażerskich; Technika Transportu Szynowego nr ½ z 2008 r. s. 57-66;
- [8] W. Maszewski, P. Tunia Hamburg: Deutsche Bahn zablokuje rozwój PKP Intercity; Nasz Dziennik nr 139/2009;
- [9] M. Komola: Dekapitalizacja kabotażu: Rynek Kolejowy nr 1 z 2010 r. s. 62-63;
- [10] Wykorzystano Dyrektywę 2007/58/WE Parlamentu Europejskiego Europejskiego i Rady z 23 października 2007, zmieniającą dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei wspólnotowych oraz dyrektywę 2001/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie alokacji zdolności przepustowej infrastruktury kolejowej i pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury kolejowej;
- [11] Wykorzystana także referat M. Antonowicza na konferencję Translog 2009 pt. Uwagi i kabotażu w transporcie kolejowym..