KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 18.12.2025 r.
COM(2025) 773 final

2025/0407 (COD)

Wniosek

DECYZJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

upoważniająca Austrię do zmiany jej obowiązującej dwustronnej umowy o transporcie drogowym ze Szwajcarią w celu dopuszczenia przewozów kabotażowych w regionach przygranicznych w ramach świadczenia międzynarodowych usług przewozu drogowego osób autokarem i autobusem między tymi dwoma państwami

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

• Przyczyny i cele wniosku

W odniesieniu do przedmiotu

Regiony przygraniczne Austrii i Szwajcarii są ze sobą mocno powiązane. Wielu Austriaków dojeżdża do pracy w Szwajcarii i *vice versa*, generując bardzo dynamiczny transgraniczny drogowy przepływ pasażerów. Oferowane są liczne transgraniczne usługi autobusowe i autokarowe, które łączą przygraniczne regiony obu państw.

Dwukierunkowy drogowy przewóz osób i towarów między Szwajcarią a UE reguluje Umowa między Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie przewozu kolejowego i drogowego rzeczy i osób[1] (zwana dalej „umową o transporcie lądowym").

Zgodnie z art. 20 ust. 1 umowy o transporcie lądowym „[d]ziałalność transportowa prowadzona między dwoma punktami położonymi na terytorium tej samej Umawiającej się Strony przez przewoźników ustanowionych na terytorium drugiej Umawiającej się Strony nie jest dozwolona na mocy niniejszej Umowy". Oznacza to, że przewoźnicy świadczący usługi przewozu pasażerskiego, podczas świadczenia których przekracza się granicę, mogą przewozić pasażerów jedynie przez granicę lub w obrębie terytorium Umawiającej się Strony, gdzie mają siedzibę. Przewoźnicy autobusowi i autokarowi mający siedzibę w Szwajcarii nie mogą przewozić pasażerów między dwoma punktami po austriackiej stronie granicy, a przewoźnicy mający siedzibę w UE nie mogą przewozić pasażerów między dwoma punktami po szwajcarskiej stronie granicy.

W art. 20 ust. 2 umowy o transporcie lądowym zezwolono na dalsze korzystanie z wcześniej ustanowionych praw zgodnie z dwustronnymi umowami zawartymi między poszczególnymi państwami członkowskimi a Szwajcarią, które obowiązywały w momencie zawarcia umowy o transporcie lądowym, pod warunkiem że nie dochodzi dyskryminacji między przewoźnikami unijnymi ani do zakłócenia konkurencji. W związku z tym w przypadku przewozu osób autokarem i autobusem dopuszcza się możliwość kabotażu w stosunkach ze Szwajcarią w przypadku, gdy zostało to przewidziane w umowie między państwem członkowskim a Szwajcarią obowiązującym w dniu 21 czerwca 1999 r. W praktyce w żadnej z odpowiednich umów dwustronnych między państwami członkowskimi a Szwajcarią, które obowiązywały w tamtym czasie, nie przewidziano praw do kabotażu w odniesieniu do przewozu osób autokarem i autobusem[2].

Pismem z dnia 17 marca 2025 r. Austria poinformowała Komisję, że będzie wdzięczna za upoważnienie jej przez Unię zgodnie z art. 2 ust. 1 TFUE do zmiany jej dwustronnej umowy w sprawie transportu drogowego ze Szwajcarią z dnia 22 października 1958 r.[3] w celu zezwolenia na wykonywanie przewozów kabotażowych podczas świadczenia usług przewozu osób autokarem i autobusem w regionie przygranicznym między tymi dwoma państwami.

---

[1] Dz.U. L 114 z 30.4.2002, s. 91, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2002/309(3)/oj.

[2] Podczas gdy w art. 20 ust. 2 zdanie ostatnie umowy o transporcie lądowym wskazano, że odpowiednie prawa są wymienione w załączniku 8 do tej umowy, w załączniku 8 wymienia się obecnie jedynie prawa do przewozu osób w ruchu trójstronnym (zgodnie z art. 19 ust. 2 umowy o transporcie lądowym), a nie prawa do kabotażu.

[3] BGBl. (Austria) Nr 123/1959, 1959_123_0.pdf.

W czerwcu 2025 r. na posiedzeniu Komitetu Wspólnoty i Szwajcarii do spraw Transportu Śródlądowego powołanego na mocy umowy o transporcie lądowym Szwajcaria poinformowała Komisję, że również jest zainteresowana zmianą tego porozumienia w tym celu.

Kabotaż w przewozie osób autokarem i autobusem może poprawić wydajność transportu, ponieważ pozwala na zwiększenie współczynnika obciążenia pojazdu. W związku z tym UE jest zasadniczo przychylna otwarciu rynku kabotażu, podobnie jak uczyniła to wewnątrz UE zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1073/2009 w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych[4] (zwanym dalej „rozporządzeniem (WE) nr 1073/2009"). Dopuszczenie wykonywania przewozów kabotażowych w kontekście świadczenia usług międzynarodowego przewozu osób autokarem i autobusem w regionach przygranicznych między Austrią a Szwajcarią umożliwi zwiększenie konkurencyjności i efektywności uczestniczących przewoźników.

Warto zauważyć, że podobnych zezwoleń udzielono w przeszłości Niemcom[5] i Włochom[6].

W odniesieniu do kompetencji UE

Art. 3 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi, że „Unia ma także wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych, jeżeli ich zawarcie zostało przewidziane w akcie ustawodawczym Unii lub jest niezbędne do umożliwienia Unii wykonywania jej wewnętrznych kompetencji lub w zakresie, w jakim ich zawarcie może wpływać na wspólne zasady lub zmieniać ich zakres".

Na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1073/2009 przewozy kabotażowe w obrębie Unii mogą wykonywać, na określonych warunkach, wyłącznie przewoźnicy posiadający licencję wspólnotową. Zobowiązania międzynarodowe zezwalające innym przewoźnikom, w szczególności przewoźnikom z państw trzecich, na prowadzenie takich przewozów mają wpływ na wyżej wymienione rozporządzenie w rozumieniu art. 3 ust. 2 TFUE[7].

Ponadto takie zobowiązania międzynarodowe wpływają również na umowę o transporcie lądowym, w szczególności na jej art. 20. Nie są one dozwolone na mocy ust. 1 tego artykułu, z wyjątkiem przypadków określonych w ust. 2 tego artykułu.

---

4 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/2009 z dnia 21 października 2009 r. w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 561/2006 (Dz.U. L 300 z 14.11.2009, s. 88, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2009/1073/oj).

5 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/853 z dnia 18 czerwca 2020 r. upoważniająca Niemcy do zmiany porozumienia dwustronnego w sprawie transportu drogowego ze Szwajcarią w celu dopuszczenia przewozów kabotażowych w regionach przygranicznych w ramach świadczenia międzynarodowych usług przewozu drogowego osób autokarem i autobusem między tymi dwoma państwami (Dz.U. L 198 z 22.6.2020, s. 44, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2020/853/oj).

6 Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/854 z dnia 18 czerwca 2020 r. upoważniająca Włochy do negocjowania i zawarcia ze Szwajcarią porozumienia dopuszczającego wykonywanie przewozów kabotażowych w regionach przygranicznych w ramach świadczenia międzynarodowych usług przewozu drogowego osób autokarem i autobusem między tymi dwoma państwami (Dz.U. L 198 z 22.6.2020, s. 47, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2020/854/oj).

7 Podobnej kwestii dotyczy opinia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 16 maja 2017 r., C-2/15, EU:C:2017:376, pkt 189 i 190.

W związku z tym zobowiązania takie jak te, które są planowane przez Austrię, wchodzą w zakres wyłącznej kompetencji Unii. Zgodnie z art. 2 ust. 1 TFUE Unia może jednak upoważnić państwa członkowskie do działania w dziedzinach, w których ma wyłączną kompetencję.

Celem niniejszego wniosku jest upoważnienie Austrii do zmiany obowiązującej umowy dwustronnej w sprawie transportu drogowego ze Szwajcarią w celu dopuszczenia wykonywania przewozów kabotażowych podczas świadczenia międzynarodowych usług przewozu drogowego osób autokarem i autobusem w odpowiednich regionach przygranicznych tych dwóch państw.

W odniesieniu do procedury

Przewozy kabotażowe wykonywane w obrębie Unii przez przewoźników z państw trzecich, którzy nie posiadają licencji wspólnotowej zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1073/2009, mają wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego usług autokarowych i autobusowych ustanowionego przez prawodawcę Unii rozporządzeniem (WE) nr 1073/2009. W związku z tym konieczne jest, aby wszelkie upoważnienia na mocy art. 2 ust. 1 TFUE były przyznawane przez prawodawcę Unii zgodnie z procedurą ustawodawczą, o której mowa w art. 91 TFUE.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Obecnie umowa o transporcie lądowym nie upoważnia do wykonywania przewozów kabotażowych w przewozie drogowym osób autokarem i autobusem. W art. 20 ust. 2 umowy o transporcie lądowym zezwolono jednak w szczególności na dalsze korzystanie z wcześniej nadanych praw do kabotażu, pod warunkiem że nie dojdzie do dyskryminacji między przewoźnikami unijnymi ani do zakłócenia konkurencji. Umowa między Austrią a Szwajcarią, która zezwalałaby na przewozy kabotażowe podczas świadczenia usług międzynarodowego przewozu osób autokarem i autobusem, nie zmieniłaby praw Szwajcarii w ramach umowy o transporcie lądowym. Ponadto zmiana istniejącej umowy dwustronnej ograniczona do kabotażu w odpowiednich regionach przygranicznych oraz – w odniesieniu do niedyskryminacji i niezakłóconej konkurencji – na warunkach identycznych z warunkami określonymi w art. 20 ust. 2 umowy o transporcie lądowym jest zgodna z polityką leżącą u podstaw wyjątku określonego w tym przepisie.

W UE kabotaż w przewozie drogowym osób autokarem i autobusem jest dozwolony zgodnie z przepisami rozporządzenia (WE) nr 1073/2009. Art. 15 tego rozporządzenia dopuszcza wykonywanie przewozów kabotażowych w obrębie UE w odniesieniu do następujących usług: 1) usług okazjonalnych, 2) szczególnych usług regularnych, pod warunkiem że są one objęte umową między organizatorem a przewoźnikiem, 3) usług regularnych w ramach międzynarodowej usługi regularnej, z wyjątkiem usług transportowych spełniających potrzeby ośrodków miejskich lub zespołów miejskich lub potrzeby transportowe między nimi a obszarami okolicznymi. Zmiana dwustronnej umowy o transporcie drogowym zgodnie z wnioskiem złożonym przez Austrię będzie miała wpływ na funkcjonowanie tego rozporządzenia, ale wpływ ten zostanie wystarczająco ograniczony, jeżeli zezwolenie zostanie obwarowane wyżej opisanymi warunkami.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Zmiana istniejącej dwustronnej umowy o transporcie drogowym między Austrią a Szwajcarią w celu dopuszczenia wykonywania przewozów kabotażowych podczas świadczenia

międzynarodowych usług przewozu osób autokarem i autobusem w odpowiednich regionach przygranicznych obu tych państw nie byłaby sprzeczna z żadną inną strategią Unii.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

Podstawę prawną niniejszego wniosku stanowi art. 2 ust. 1 TFUE i art. 91 TFUE.

• Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)

Niniejszy wniosek wchodzi w zakres wyłącznych kompetencji Unii.

• Proporcjonalność

Jedynym celem niniejszego wniosku jest upoważnienie Austrii, zgodnie z art. 2 ust. 1 TFUE, do zmiany obowiązującej dwustronnej umowy o transporcie drogowym ze Szwajcarią w celu dopuszczenia wykonywania przewozów kabotażowych podczas świadczenia międzynarodowych usług przewozu osób autokarem i autobusem w regionach przygranicznych tych dwóch państw. W związku z tym proponowana decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.

• Wybór instrumentu

Przewozy kabotażowe wykonywane w obrębie Unii przez przewoźników z państw trzecich, którzy nie posiadają licencji wspólnotowej zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1073/2009, mają wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego usług autokarowych i autobusowych ustanowionego przez prawodawcę Unii rozporządzeniem (WE) nr 1073/2009. W związku z tym konieczne jest, aby wszelkie upoważnienia na mocy art. 2 ust. 1 TFUE były przyznawane przez prawodawcę Unii zgodnie z procedurą ustawodawczą, o której mowa w art. 91 TFUE. Proponowany akt prawny ma formę indywidualnego upoważnienia i zostanie przyjęty w odpowiedzi na odpowiedni wniosek złożony przez Austrię. W związku z tym powinien on mieć formę decyzji skierowanej do Austrii. W konsekwencji proponowana decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady stanowi właściwy instrument upoważniający Austrię, zgodnie z art. 2 ust. 1 TFUE, do działania w tej kwestii.

3. WYNIKI OCEN *EX POST*, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

• Konsultacje z zainteresowanymi stronami

Przedmiotowy wniosek opiera się na wniosku złożonym przez Austrię i dotyczy wyłącznie tego państwa członkowskiego.

4. WPŁYW NA BUDŻET

Wniosek nie ma wpływu na budżet Unii.

2025/0407 (COD)

Wniosek

DECYZJA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

upoważniająca Austrię do zmiany jej obowiązującej dwustronnej umowy o transporcie drogowym ze Szwajcarią w celu dopuszczenia przewozów kabotażowych w regionach przygranicznych w ramach świadczenia międzynarodowych usług przewozu drogowego osób autokarem i autobusem między tymi dwoma państwami

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 2 ust. 1 i art. 91,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego[1],

uwzględniając opinię Komitetu Regionów[2],

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

(1) Zgodnie z art. 20 ust. 1 Umowy między Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską w sprawie przewozu kolejowego i drogowego rzeczy i osób[3] (zwanej dalej „umową o transporcie lądowym") nie jest dozwolony transport osób autokarem i autobusem między dwoma punktami położonymi na terytorium tej samej Umawiającej się Strony przez przewoźników ustanowionych na terytorium drugiej Umawiającej się Strony, zwany kabotażem.

(2) Zgodnie z art. 20 ust. 2 umowy o transporcie lądowym nadal można korzystać z istniejących praw do kabotażu wynikających z dwustronnych umów zawartych między państwami członkowskimi a Szwajcarią, które obowiązywały w momencie zawarcia umowy o transporcie lądowym, tj. w dniu 21 czerwca 1999 r., pod warunkiem że nie dochodzi do dyskryminacji przewoźników mających siedzibę w Unii ani do zakłócenia konkurencji. Umowa dwustronna w sprawie transportu drogowego między Austrią a Szwajcarią z dnia 22 października 1958 r.[4] nie dopuszcza wykonywania przewozów kabotażowych podczas świadczenia usług przewozu osób autokarem i autobusem pomiędzy tymi dwoma państwami. W związku z tym prawo do wykonywania takich przewozów nie wchodzi w zakres praw objętych art. 20 ust. 2 umowy o transporcie lądowym.

---

1 Dz.U. C […] z […], s. […].
2 Dz.U. C […] z […], s. […].
3 Dz.U. L 114 z 30.4.2002, s. 91, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2002/309(3)/oj.
4 BGBl. (Austria) Nr 123/1959.

(3) Zobowiązania międzynarodowe umożliwiające przewoźnikom ze Szwajcarii wykonywanie przewozów kabotażowych w Unii mogą mieć wpływ na art. 20 umowy o transporcie lądowym w zakresie, w jakim przepis ten nie dopuszcza takich przewozów.

(4) Ponadto na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1073/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady[5], przewozy kabotażowe w obrębie Unii mogą wykonywać, na określonych warunkach, wyłącznie przewoźnicy posiadający licencję wspólnotową. Zobowiązania międzynarodowe umożliwiające przewoźnikom z państw trzecich nieposiadających takiej licencji wykonywanie takich przewozów mogą mieć wpływ na to rozporządzenie.

(5) W konsekwencji takie zobowiązania wchodzą w zakres wyłącznej kompetencji zewnętrznej Unii. Państwa członkowskie mogą negocjować lub zawierać takie zobowiązania tylko wtedy, gdy są do tego upoważnione przez Unię zgodnie z art. 2 ust. 1 TFUE.

(6) Przewozy kabotażowe wykonywane w Unii przez przewoźników z państw trzecich nieposiadających licencji wspólnotowej, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1073/2009, mają wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego usług autokarowych i autobusowych ustanowionego na mocy tego rozporządzenia. W związku z tym konieczne jest, aby wszelkie upoważnienia na mocy art. 2 ust. 1 TFUE były przyznawane przez prawodawcę Unii zgodnie z procedurą ustawodawczą, o której mowa w art. 91 TFUE.

(7) Pismem z dnia 17 marca 2025 r. Austria zwróciła się do Unii o upoważnienie do zmiany jej umowy ze w sprawie transportu drogowego ze Szwajcarią, aby dopuścić wykonywanie przewozów kabotażowych podczas świadczenia usług przewozu osób autokarem i autobusem w odpowiednich regionach przygranicznych tych dwóch państw.

(8) Przewozy kabotażowe pozwalają na zwiększenie współczynnika obciążenia pojazdów, co zwiększa efektywność ekonomiczną tych usług. Należy zatem zezwolić na takie przewozy w ramach świadczenia międzynarodowych usług przewozu osób autokarem i autobusem w odpowiednich regionach przygranicznych Szwajcarii i Austrii. Może to jeszcze bardziej wzmocnić powiązania między tymi regionami przygranicznymi.

(9) Aby zapewnić, że omawiane przewozy kabotażowe nie wpłyną nadmiernie na funkcjonowanie rynku wewnętrznego usług autokarowych i autobusowych, ustanowionego rozporządzeniem (WE) nr 1073/2009, odnoszące się do nich zezwolenie powinno być uwarunkowane niestosowaniem dyskryminacji wobec przewoźników z siedzibą w Unii i niezakłócaniem konkurencji.

(10) Z tego samego powodu przewozy kabotażowe powinny być dozwolone wyłącznie w regionach przygranicznych Austrii w ramach świadczenia usług przewozu osób autokarem i autobusem między Austrią a Szwajcarią. W tym celu konieczne jest określenie regionów przygranicznych Austrii w rozumieniu niniejszej decyzji w sposób, który należycie uwzględnia funkcjonowanie rozporządzenia (WE)

[5] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 561/2006 (Dz.U. L 300 z 14.11.2009, s. 88, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2009/1073/oj).

nr 1073/2009, a jednocześnie pozwala na zwiększenie efektywności przedmiotowych operacji,

PRZYJMUJĄ NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Niniejszym upoważnia się Austrię do zmiany umowy dwustronnej w sprawie transportu drogowego ze Szwajcarią z dnia 22 października 1958 r. w celu dopuszczenia przewozów kabotażowych w regionach przygranicznych Austrii i Szwajcarii w ramach świadczenia usług przewozu drogowego osób autokarem i autobusem między tymi dwoma państwami, pod warunkiem że nie dojdzie do dyskryminacji przewoźników mających siedzibę w Unii ani do zakłócenia konkurencji.

Powiaty Bludenz, Bregenz, Dornbirn, Feldkirch w regionie Vorarlberg oraz powiat Landeck w regionie Tyrolu uznaje się za regiony przygraniczne Austrii w rozumieniu akapitu pierwszego.

Artykuł 2

Austria informuje Komisję o zmianie jej istniejącej umowy dwustronnej w sprawie transportu drogowego ze Szwajcarią z dnia 22 października 1958 r. zgodnie z art. 1 niniejszej decyzji i przekazuje Komisji tekst zmienionej umowy. Komisja przekazuje te informacje Radzie i Parlamentowi Europejskiemu.

Artykuł 3

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Austrii.

Sporządzono w Brukseli dnia […] r.

W imieniu Parlamentu Europejskiego	*W imieniu Rady*
Przewodnicząca	*Przewodniczący*