KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 18.10.2018 r.
COM(2018) 698 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

na temat wykonania w latach 2015-2016 rozporządzenia (WE) nr 561/2006 w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz dyrektywy 2002/15/WE w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego

{SWD(2018) 439 final}

I. Wprowadzenie

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono przegląd wdrażania unijnych przepisów socjalnych w transporcie drogowym w państwach członkowskich w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 grudnia 2016 r. W sprawozdaniu podkreślono również kluczowe wyzwania, jeżeli chodzi o egzekwowanie i stosowanie odpowiednich przepisów prawnych, które określono w czterech następujących aktach ustawodawczych:

1) w rozporządzeniu (WE) nr 561/2006[1] (znanym również jako **rozporządzenie w sprawie czasu prowadzenia pojazdu**), w którym ustanowiono minimalne wymogi dotyczące dziennego i tygodniowego czasu prowadzenia pojazdu, przerw oraz dziennego i tygodniowego okresu odpoczynku;

2) w dyrektywie 2002/15/WE[2] (znanej również jako **dyrektywa w sprawie czasu pracy w transporcie drogowym**), w której określono przepisy dotyczące organizacji czasu pracy pracowników mobilnych. Ustanowiono w niej wymogi dotyczące maksymalnego tygodniowego czasu pracy, minimalnych przerw w pracy i pracy w porze nocnej. Dyrektywa ta ma zastosowanie do kierowców objętych zakresem rozporządzenia w sprawie czasu prowadzenia pojazdu;

3) w dyrektywie 2006/22/WE[3] (znanej również jako **dyrektywa o egzekwowaniu**), w której ustanowiono minimalne poziomy kontroli drogowych i kontroli na terenie przedsiębiorstw transportowych w celu sprawdzania przestrzegania przepisów rozporządzenia w sprawie czasu prowadzenia pojazdu;

4) w rozporządzeniu (UE) nr 165/2014[4] (znanym również jako **rozporządzenie w sprawie tachografów**), w którym określono wymogi dotyczące montowania i zastosowania tachografów w pojazdach w zakresie rozporządzenia w sprawie czasu prowadzenia pojazdu.

W niniejszym sprawozdaniu, którego podstawę stanowią art. 17 rozporządzenia w sprawie czasu prowadzenia pojazdu oraz art. 13 dyrektywy w sprawie czasu pracy w transporcie

[1] Rozporządzenie (WE) nr 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 rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz.U. L 102 z 11.4.2006, s. 1).

[2] Dyrektywa 2002/15/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego (Dz.U. L 80 z 23.3.2002, s. 35).

[3] Dyrektywa 2006/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie minimalnych warunków wykonania rozporządzeń Rady (EWG) nr 3820/85 i nr 3821/85 dotyczących przepisów socjalnych odnoszących się do działalności w transporcie drogowym oraz uchylająca dyrektywę Rady 88/599/EWG (Dz.U. L 102 z 11.4.2006, s. 36).

[4] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 165/2014 z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie tachografów stosowanych w transporcie drogowym i uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego (Dz.U. L 60 z 28.2.2014, s. 1).

drogowym[5], zawarto ilościowe i jakościowe dane na temat przeprowadzonych kontroli drogowych i kontroli na terenie przedsiębiorstw, jak również na temat wykrytych wykroczeń. Wskazano w nim również, w jaki sposób zastosowano wyjątki, które przewidziano w art. 13 rozporządzenia (WE) nr 561/2006[6]. Ponadto zawarto w nim jakościowe informacje na temat wdrażania dyrektywy w sprawie czasu pracy w transporcie drogowym. Uzupełnienie sprawozdania Komisji stanowi dokument roboczy służb Komisji, który zawiera dodatkowe informacje dotyczące kar oraz współpracy między państwami członkowskimi, uwagi przedstawione przez organy kontrolne, a także inne bardziej szczegółowe dane statystyczne. Niniejsze sprawozdanie podzielono na cztery sekcje. Sekcja I zawiera podsumowanie informacji na temat jakości i terminowości przekazywanych danych krajowych. W sekcji II przedstawiono analizę krajowych danych dotyczących kontroli i wykroczeń, a w sekcji III opisano proces wdrażania przez państwa członkowskie dyrektywy 2002/15/WE. W sekcji IV ujęto natomiast główne wnioski z niniejszego sprawozdania.

Przekazywanie danych

Krajowe sprawozdania z wykonania przepisów dyrektywy 2002/15/WE i rozporządzenia (WE) nr 561/2006 muszą być przekazywane na zmienionym znormalizowanym formularzu sprawozdawczym ustanowionym decyzją wykonawczą Komisji z dnia 30 marca 2017 r.[7]

Wszystkie państwa członkowskie przekazały dane krajowe, jednak wiele z nich nie zrobiło tego w terminie. Jakość danych wciąż ulega poprawie, jeżeli chodzi o rozporządzenie (WE) nr 561/2006. Prawie wszystkie państwa członkowskie[8] przekazały szczegółowe dane statystyczne dotyczące kontroli zgodności przeprowadzanych na drogach i na terenie przedsiębiorstw według wymaganego podziału. Można jednak dokonać większych usprawnień, jeżeli chodzi o informacje przekazywane w odniesieniu do kar, współpracy międzynarodowej, zmian w prawie krajowym lub wyciąganych wniosków.

Ponadto państwa członkowskie poinformowały Komisję o wprowadzonych krajowych wyjątkach od stosowania przepisów dotyczących czasu prowadzenia pojazdu, przerw i okresów odpoczynku zgodnie z art. 13 rozporządzenia (WE) nr 561/2006. Zaktualizowany

[5] W art. 17 rozporządzenia (WE) nr 561/2006 zobowiązano państwa członkowskie do przekazywania co dwa lata informacji niezbędnych Komisji do sporządzenia sprawozdania dotyczącego stosowania tego rozporządzenia i rozwoju sytuacji w objętych nim dziedzinach. Art. 13 dyrektywy 2002/15/WE stanowi, że państwa członkowskie powinny przedstawić Komisji sprawozdania w sprawie wykonania tej dyrektywy, przekazując opinie obu stron branży. Sprawozdania w sprawie dyrektywy 2002/15/WE i rozporządzenia (WE) nr 561/2006 mogą być składane w formie jednego dokumentu, ponieważ oba te akty ustawodawcze obejmują ten sam dwuletni okres sprawozdawczy i ustanawiają wzajemnie uzupełniające się przepisy mające zastosowanie do kierowców zawodowych.

[6] Zob. sekcja 14 dokumentu towarzyszącego.

[7] C(2017) 1927 final

[8] Z wyjątkiem Danii, która nie przekazała szczegółowych danych z kontroli drogowych, w szczególności na temat zatrzymanych pojazdów według rodzaju i kraju rejestracji lub wskazań tachografu, jak również szczegółowych danych dotyczących stwierdzonych wykroczeń. Władze duńskie poinformowały Komisję, że szczegółowe informacje będą przekazywane począwszy od stycznia 2017 r.

wykaz wyjątków został zamieszczony w dokumencie towarzyszącym i jest dostępny na stronie internetowej Komisji[9].

Jeżeli chodzi o informacje dotyczące wdrażania dyrektywy w sprawie czasu pracy w transporcie drogowym, nie wszystkie państwa członkowskie przekazały takie informacje[10] i jedynie kilka państw członkowskich przekazało dane statystyczne dotyczące kontroli i ich wyników[11]. W celu wyjaśnienia, dlaczego informacje te nie zostały przekazane, wiele państw członkowskich wskazało, że w okresie sprawozdawczym nie zaszły żadne zmiany dotyczące ich przepisów krajowych. Ogółem państwa członkowskie przekazały bardzo niewiele zaktualizowanych danych ilościowych, co utrudnia dokonanie oceny. Aby zatem spełnić wymogi dotyczące sprawozdania określone w art. 17 rozporządzenia w sprawie czasu prowadzenia pojazdu, Komisja podkreśla, że w następnym okresie sprawozdawczym powinny zostać przekazane bardziej obszerne jakościowe i ilościowe dane dotyczące wdrażania przepisów dyrektywy 2002/15/WE i ich egzekwowania.

II Wykonanie rozporządzenia (WE) nr 561/2006 w UE

1. Kontrole

W art. 2 dyrektywy 2006/22/WE zobowiązano państwa członkowskie do zorganizowania systemu odpowiednich, regularnych kontroli wszystkich rodzajów transportu na drodze i na terenie przedsiębiorstwa. Każdego roku kontrole te powinny obejmować szeroką i reprezentatywną próbę pracowników mobilnych, kierowców, przedsiębiorstw transportowych i pojazdów. Artykuł ten stanowi również, że minimalna liczba kontroli, które mają zostać przeprowadzone, powinna obejmować co najmniej 3 % dni przepracowanych przez kierowców [12] pojazdów objętych zakresem stosowania rozporządzenia (WE) nr 561/2006.

Z danych krajowych przekazanych Komisji wynika, że całkowita liczba skontrolowanych dni roboczych[13] w UE zmniejszyła się o około 12,8 %, co oznacza spadek ze 151 mln do 131,7 mln skontrolowanych dni roboczych. Jest to bardziej wyraźny spadek w porównaniu ze spadkiem o 4,8 %, który miał miejsce między poprzednimi okresami sprawozdawczymi w latach 2011–2012 i 2013–2014. Patrząc na dane krajowe można jednak odnieść wrażenie, że spadek ten można przede wszystkim wyjaśnić spadkiem liczby skontrolowanych dni

[9] Dokument dostępny pod adresem: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/national_exceptions_regulation_2006_561.pdf

[10] Nie otrzymano żadnych sprawozdań z Belgii, Grecji, Hiszpanii, Chorwacji, Łotwy, Węgier i Niderlandów.

[11] Dane ilościowe przekazały: Republika Czeska, Francja, Cypr, Luksemburg, Austria, Polska i Finlandia.

[12] Liczbę tę ustalono w odniesieniu do każdego państwa członkowskiego na podstawie liczby dni roboczych w ciągu dwóch lat oraz liczby zarejestrowanych pojazdów objętych zakresem stosowania rozporządzenia w tym okresie.

[13] W odpowiednich aktach terminu „dni robocze” używa się wymiennie z terminem „dni przepracowane” przez kierowcę (rozporządzenie (WE) nr 561/2006, dyrektywa 2006/22/WE oraz decyzja (UE) 2017/1013).

roboczych w trzech państwach członkowskich[14]. Bardziej szczegółowe informacje można znaleźć w sprawozdaniu towarzyszącym.

Jak pokazano na wykresie 1 poniżej, **ogólna unijna średnia skontrolowanych dni roboczych wynosi 6,3 %** (w latach 2013–2014 wynosiła 7 %) i jest to wartość dwukrotnie wyższa niż wymagana na podstawie dyrektywy.

W większości państw członkowskich skontrolowano więcej dni roboczych niż minimum wymagane w dyrektywie. Progu wynoszącego 3 % nie osiągnęły jednak trzy państwa członkowskie, a mianowicie Grecja, Malta i Niderlandy. O ile wyniki Malty i Niderlandów[15] były nieco poniżej progu, to liczba skontrolowanych dni roboczych zgłoszonych przez Grecję jest znacząco niższa od progu i dalej maleje w porównaniu z poprzednimi latami. Komisja nadal będzie monitorować rozwój sytuacji w tych państwach członkowskich i, począwszy od najbardziej poważnych przypadków, podejmie działania, aby zapewnić prawidłowe stosowanie dyrektywy 2006/22/WE.

W art. 2 dyrektywy 2006/22/WE określono wskaźnik dni roboczych podlegających kontroli drogowej i kontroli na terenie przedsiębiorstw – odpowiednio na poziomie 30 % i 50 %. Należy podkreślić, że wskaźnik ten obliczono na podstawie liczby kontroli faktycznie przeprowadzonych przez organy kontrolne, nie zaś na podstawie minimalnej liczby dni roboczych podlegających kontroli. Jeżeli chodzi o państwa członkowskie, które osiągnęły próg, można zauważyć, że jedynie w sześciu z nich występuje wymagany zrównoważony udział kontroli na terenie przedsiębiorstw i kontroli drogowych. **Średnio 74 % dni roboczych skontrolowano na drogach, a 26 % kontroli przeprowadzono w drodze inspekcji na terenie przedsiębiorstw. Oznacza to niewielki wzrost, jeżeli chodzi o kontrole na terenie przedsiębiorstw w porównaniu z poprzednim rokiem, kiedy było to 23 %.** Jak już podkreślono w poprzednim sprawozdaniu, liczba kontroli drogowych w Irlandii była poniżej progu wynoszącego 30 %, osiągając poziom jedynie 7 %. Bardziej szczegółowe informacje na temat krajowego udziału kontroli drogowych i kontroli na terenie przedsiębiorstw przedstawiono na wykresie 2.

1.1 Kontrole drogowe

Ogółem na drogach całej UE skontrolowano 8 162 703 pojazdów[16] i 5 846 011 kierowców. Dużą rozbieżność między tymi dwiema liczbami można wyjaśnić faktem, iż Niemcy i

[14] Niemczech, Francji i Rumunii. Należy zwrócić uwagę na fakt, iż w krajowym sprawozdaniu Niemiec brakuje danych z trzech landów.
[15] Niderlandy posiadają system „monitorowania opartego na zaufaniu", który pośrednio obejmuje więcej dni roboczych przepracowanych przez kierowców i pośrednio umożliwia Niderlandom osiągnięcie minimalnego progu.
[16] Liczba ta nie obejmuje danych z Danii.

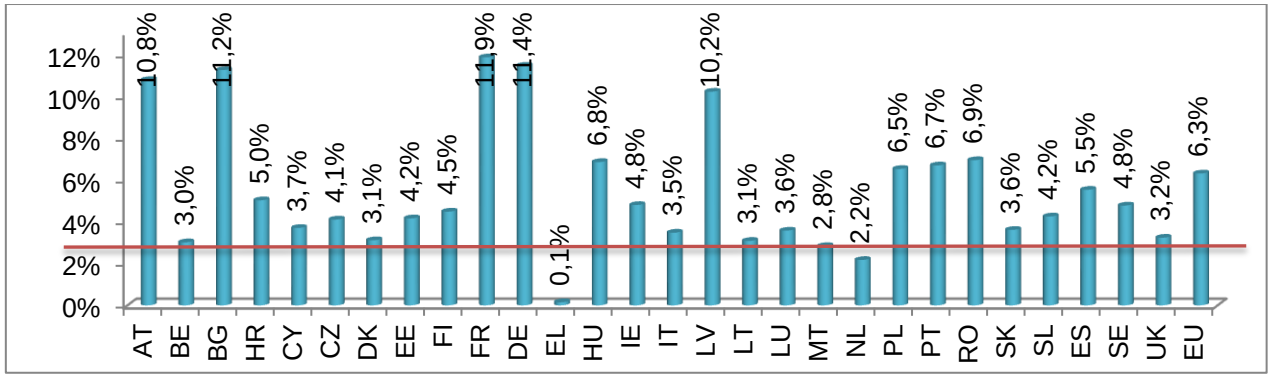
Finlandia[17] przekazały niepełne dane, obejmujące jedynie część całkowitej liczby kierowców skontrolowanych na drodze.

W porównaniu z ostatnim sprawozdaniem dotyczącym lat 2013–2014 liczba skontrolowanych pojazdów wzrosła o 24 %. Wynika to przede wszystkim ze znacznego wzrostu, jeżeli chodzi o liczby skontrolowanych pojazdów zgłoszone przez Niemcy i Finlandię w porównaniu z ostatnim okresem sprawozdawczym[18]. W porównaniu z latami 2013–2014 liczba skontrolowanych kierowców zmniejszyła się o 22 %. Również ten fakt można jednak wyjaśnić przede wszystkim znaczącym spadkiem zgłoszonej przez Niemcy liczby kierowców między latami 2013–2014 i 2015–2016 oraz łącznym wpływem mniejszych spadków w kilku innych państwach członkowskich[19].

Biorąc pod uwagę kraj rejestracji pojazdu, 63 % pojazdów skontrolowanych w UE to pojazdy krajowe, 32 % pochodziło z innych państw członkowskich UE, a 6 % stanowiły pojazdy zarejestrowane w państwach niebędących członkami UE[20]. Ogółem większość pojazdów skontrolowanych na drodze (91 % całości) to przewoźnicy towarów, natomiast jedynie 9 % przewoziło pasażerów. Więcej szczegółowych informacji jest dostępnych w dokumencie towarzyszącym w tytule 4[22].

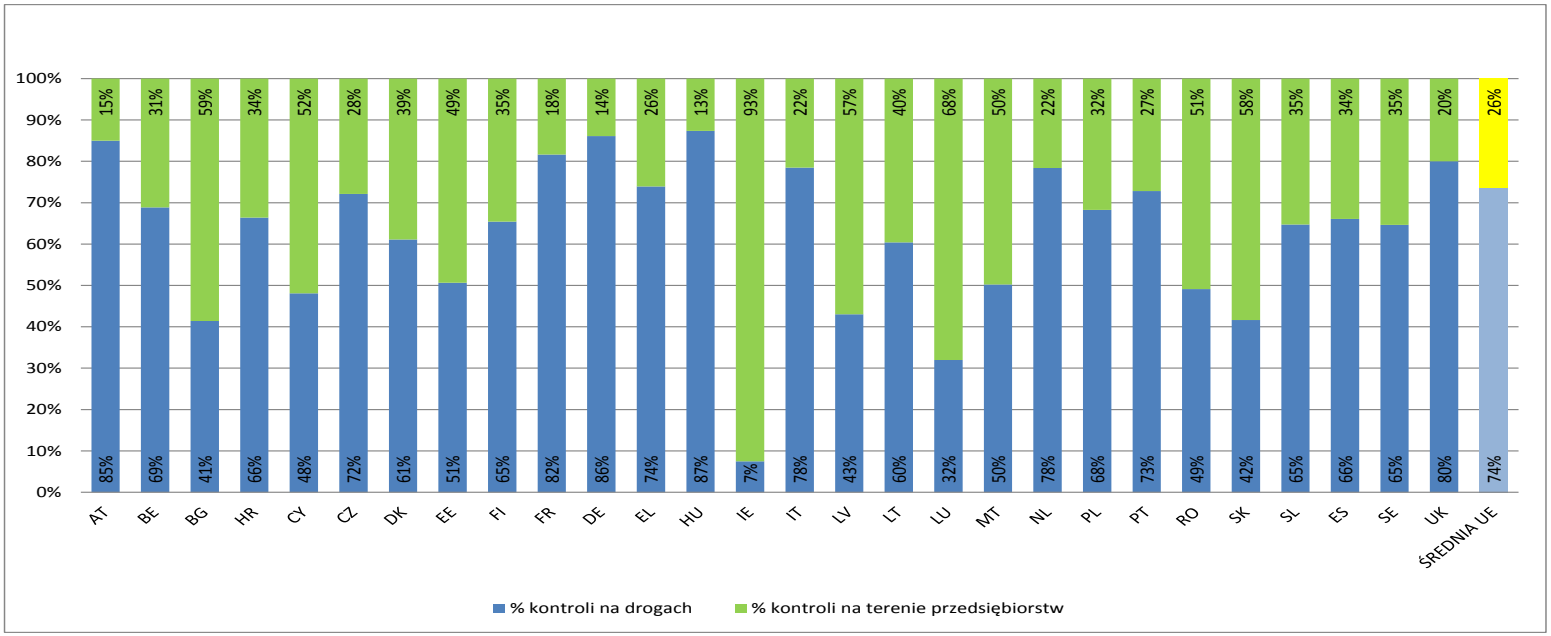
W latach 2015–2016 72 % pojazdów skontrolowanych na drodze było wyposażonych w tachograf cyfrowy. Nie ma zatem podstaw, by podwyższać próg kontroli z 3 % na 4 %, ponieważ należałoby to zrobić jedynie w sytuacji, w której 90 % skontrolowanych pojazdów byłoby wyposażonych w tachograf cyfrowy[21].

[17] Liczba skontrolowanych pojazdów obejmuje dane zebrane zarówno przez policję, jak i służby celne, natomiast liczba kierowców sprawdzonych na drodze nie obejmuje kierowców skontrolowanych przez policję. Zatem liczba kierowców skontrolowanych przez policję nie została uwzględniona w tych liczbach.
[18] Odpowiada to wzrostowi liczby skontrolowanych pojazdów zgłoszonych przez Finlandię o 1 081 586 i liczby skontrolowanych pojazdów zgłoszonych przez Niemcy o 1 312 597.
[19] Bułgaria, Republika Czeska, Hiszpania, Francja, Polska, Rumunia i Finlandia.
[20] Danych przekazanych przez Niemcy i Finlandię nie ujęto w obliczeniach, ponieważ państwa te przekazały niepełne dane.
[21] Art. 2 ust. 3 dyrektywy 2006/22/WE.



Wykres 1: Odsetek skontrolowanych dni roboczych w poszczególnych państwach członkowskich[22]

[22] W przypadku Finlandii dane nie obejmują dni uważanych za tygodniowy odpoczynek kierowcy, zatem rzeczywista liczba skontrolowanych dni roboczych jest dużo wyższa.



Wykres 2: Odsetek kontroli drogowych i kontroli na terenie przedsiębiorstw na podstawie skontrolowanych dni roboczych w poszczególnych państwach członkowskich

1.2. Kontrole na terenie przedsiębiorstw

Ogółem w latach 2015–2016 skontrolowano 146 967 przedsiębiorstw transportowych, co stanowi wynik podobny do wyniku z lat 2013–2014[23]. Podczas tych kontroli na terenie przedsiębiorstw skontrolowano około 34,8 mln dni roboczych, co stanowi wzrost o 1 % w porównaniu z poprzednim sprawozdaniem. Ogółem w latach 2015–2016 państwa członkowskie skontrolowały około 663 000 kierowców, czyli o 12 % mniej niż w latach 2013–2014.

2. Wykroczenia

Prawie wszystkie państwa członkowskie[24] przekazały dane dotyczące stwierdzonych wykroczeń, jednak nie wszystkie[25] przekazały szczegółowe informacje na temat rodzajów naruszeń. **Całkowita liczba zgłoszonych wykroczeń to około 3,46 mln, co stanowi wzrost o 6 % w porównaniu z ostatnim sprawozdaniem (3,3 mln).** Niewielki wzrost można wyjaśnić faktem, iż Łotwa po raz pierwszy przekazała liczbę wykroczeń[26], co niemal równoważy różnicę w stosunku do ostatniego sprawozdania. Chociaż liczba wykroczeń wykrytych podczas kontroli w przedsiębiorstwach wzrosła o 19 %, liczba wykroczeń wykrytych podczas kontroli drogowych spadła o 3 %. Odsetek wykroczeń drogowych spadł z 63 % do 58 % całkowitej liczby stwierdzonych wykroczeń w porównaniu z ostatnim sprawozdaniem.

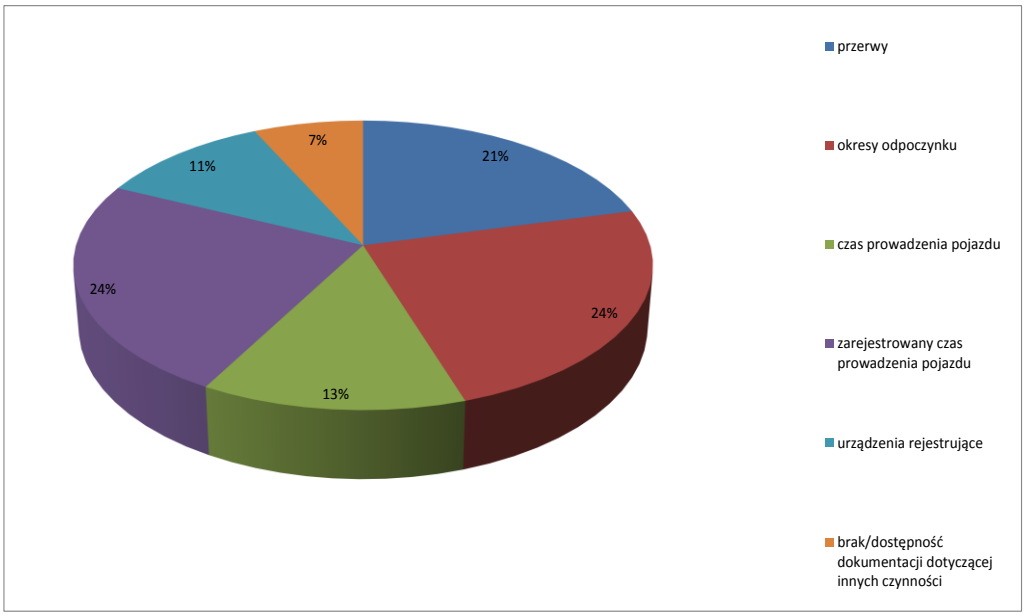
Odsetek rodzajów naruszeń pozostał podobny z niewielkimi zmianami. Na wykresie 3 poniżej pokazano odsetek naruszeń stwierdzonych w latach 2015–2016 według rodzaju przepisu, który naruszono. W porównaniu z ostatnim sprawozdaniem poziom wykroczeń dotyczących przerw i czasu prowadzenia pojazdu spadł odpowiednio z 23 % do 21 % i z 16 % do 13 %, natomiast poziom wykroczeń związanych z zarejestrowanym czasem prowadzenia pojazdu wzrósł z 17 % do 24 %. Wśród wszystkich wykroczeń stwierdzonych w całej UE, zarówno podczas kontroli drogowych, jak i podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw, **wykroczenia dotyczące okresów odpoczynku stanowią 24 %** (25 % w ostatnim sprawozdaniu), wykroczenia **dotyczące urządzeń rejestrujących[27] – 11 %** (10 % w ostatnim sprawozdaniu), a wykroczenia związane z **brakiem/dostępnością zarejestrowanych danych dotyczących innej pracy stanowią 7 %** (8 % w ostatnim sprawozdaniu).

Jeżeli chodzi rozwój sytuacji od 2007 r. przedstawiony na wykresie 4, można zauważyć, że liczba naruszeń stwierdzonych w odniesieniu do przerw i czasu prowadzenia pojazdu stopniowo maleje. Stale wzrasta natomiast liczba stwierdzonych wykroczeń, jeżeli chodzi o

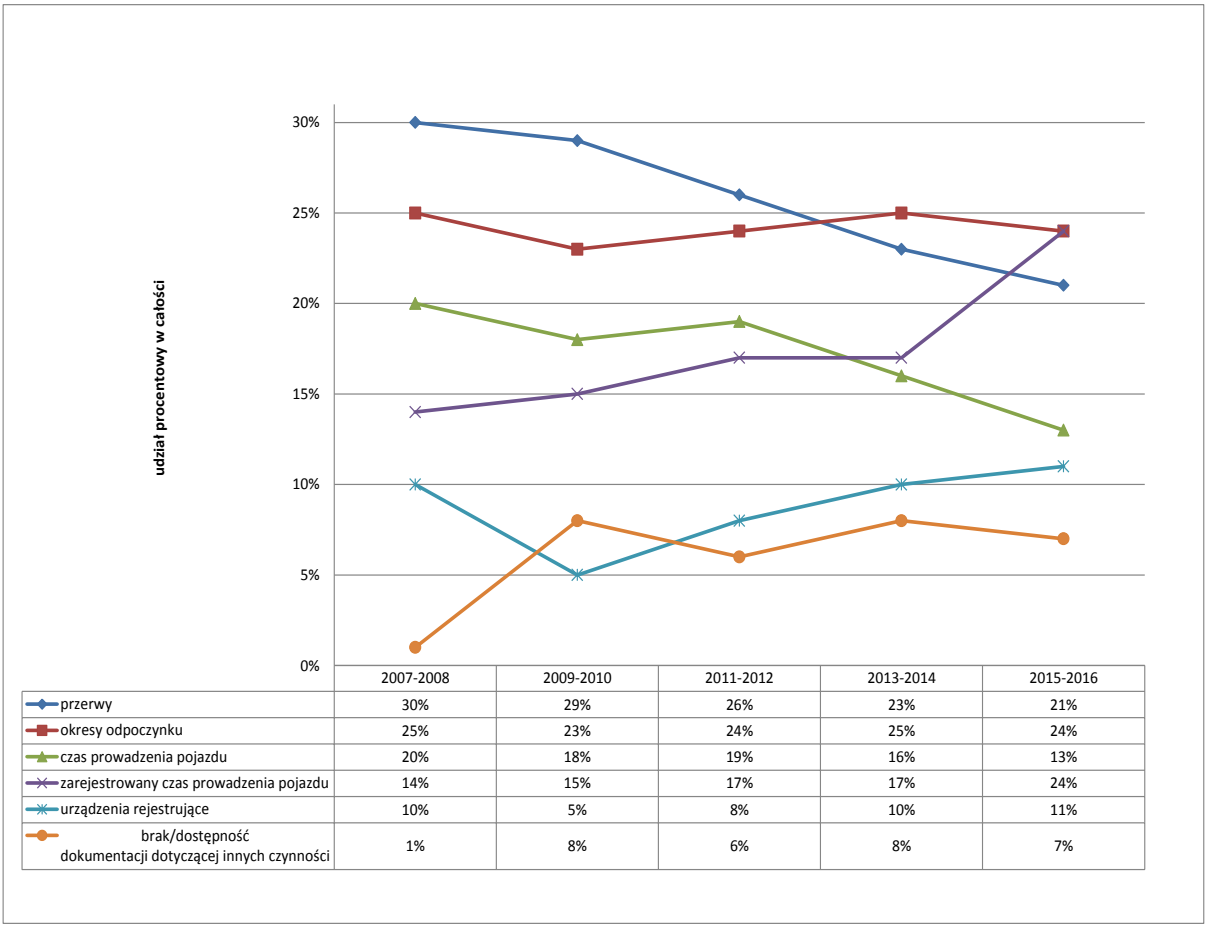
[23] Skontrolowano 147 606 przedsiębiorstw transportowych.
[24] Z wyjątkiem Danii, która nie przekazała danych na temat wykroczeń drogowych.
[25] Dania oraz Finlandia nie przekazały danych dotyczących wykroczeń drogowych, a Łotwa – danych na temat skontrolowanych przedsiębiorstw.
[26] Władze łotewskie wyjaśniły, że w przeszłości wysłały informacje na temat liczby przedsiębiorstw, w przypadku których stwierdzono wykroczenia.
[27] Wykroczenia dotyczące urządzeń rejestrujących związane są z nieprawidłowym funkcjonowaniem i niewłaściwym użyciem urządzenia rejestrującego lub manipulowaniem urządzeniem.

zarejestrowany czas prowadzenia pojazdu – wzrósł on z 14 % do 24 %, natomiast na przestrzeni lat utrzymywała się wysoka liczba naruszeń dotyczących odpoczynku.

Średni wskaźnik wykroczeń, który oblicza się na podstawie 100 dni roboczych skontrolowanych na terenie przedsiębiorstw i podczas kontroli drogowych, wzrósł z 2,17 w latach 2013–2014 do 2,6. **Wskaźnik wykrywalności podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw wciąż jest dwa razy wyższy niż wskaźnik wykrywalności podczas kontroli drogowych, co pokazuje, że kontrole na terenie przedsiębiorstw są dużo bardziej skuteczne niż kontrole drogowe ad hoc.**



Wykres 3: Rodzaje naruszeń podczas kontroli drogowych i kontroli na terenie przedsiębiorstw 2015–2016



	2007-2008	2009-2010	2011-2012	2013-2014	2015-2016
przerwy	30%	29%	26%	23%	21%
okresy odpoczynku	25%	23%	24%	25%	24%
czas prowadzenia pojazdu	20%	18%	19%	16%	13%
zarejestrowany czas prowadzenia pojazdu	14%	15%	17%	17%	24%
urządzenia rejestrujące	10%	5%	8%	10%	11%
brak/dostępność dokumentacji dotyczącej innych czynności	1%	8%	6%	8%	7%

Wykres 4: Kategorie naruszeń stwierdzonych podczas kontroli drogowych i kontroli na terenie przedsiębiorstw w ciągu ostatnich 10 lat

2.1. Wykroczenia stwierdzone podczas kontroli drogowych

W latach 2015–2016 podczas kontroli drogowych stwierdzono około 2 mln wykroczeń, co oznacza spadek o około 3 % w porównaniu z ostatnim okresem sprawozdawczym. Jeżeli chodzi o wykroczenia stwierdzone podczas kontroli drogowych, unijna średnia wynosi 2,17 na 100 skontrolowanych dni roboczych; jest to wielkość nieco wyższa w porównaniu ze średnią z ostatniego sprawozdania wynoszącą 1,77. Stwierdzono, że średnio 58 % wykroczeń popełniają kierowcy krajowi.

2.2. Wykroczenia stwierdzone podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw

Wykroczeń stwierdzonych na terenie przedsiębiorstw było około 1,48 mln, co oznacza wzrost o 21 % w porównaniu z ostatnim sprawozdaniem. Średni wskaźnik wykroczeń na 100 skontrolowanych dni roboczych wynosi 4,19; w porównaniu z ostatnią średnią wynoszącą 3,54 w latach 2013–2014 jest to wzrost o 18 %. Wzrost ten można częściowo wyjaśnić wysokim wskaźnikiem wykroczeń zgłoszonych po raz pierwszy przez Łotwę[28]. Jeżeli chodzi o wskaźnik wykroczeń, w przeszłości widoczna była tendencja spadkowa – z 8,65 w latach 2009–2010 do 5,29 w latach 2011–2012.

Średni wskaźnik wykroczeń stwierdzonych na terenie przedsiębiorstw w przeliczeniu na przedsiębiorstwo wzrósł niemal trzykrotnie – z 12,77 do 36,57. Można to przede wszystkim wyjaśnić faktem, iż jest to pierwszy okres sprawozdawczy, za który Komisja otrzymała te informacje od wszystkich państw członkowskich[29].

2.3. Liczba funkcjonariuszy służb kontrolnych oraz urządzeń do analizowania danych z tachografów

W latach 2015–2016 w kontrole w całej UE zaangażowanych było 61 503 funkcjonariuszy służb kontrolnych. Liczba ta utrzymała się na stałym poziomie w porównaniu z latami 2013–2014.

W okresie sprawozdawczym 2015–2016 przeszkolono w UE 23 725 funkcjonariuszy służb kontrolnych w zakresie analizy danych tachografu cyfrowego. Liczba ta spadła o 5,7 % w porównaniu z latami 2013–2014. Odnotowano również tendencję spadkową w odniesieniu do jednostek sprzętu dostarczanych funkcjonariuszom służb kontrolnych do analizy danych z tachografu, ponieważ w porównaniu z ostatnim sprawozdaniem ich liczba zmniejszyła się o 5,5 % oraz biorąc pod uwagę, że spadek w latach 2013-204 i 2011-2012 wyniósł 8 %.

4. Współpraca pomiędzy państwami członkowskimi

Zgodnie z art. 5 dyrektywy 2006/22/WE państwa członkowskie są zobowiązane do podjęcia nie mniej niż sześć razy w ciągu roku skoordynowanych kontroli drogowych z co najmniej

[28] Łotwa wyjaśniła, że liczby podane w ostatnich sprawozdaniach dotyczyły przedsiębiorstw, w których stwierdzono wykroczenia, a nie wykrytych wykroczeń.
[29] W ostatnim sprawozdaniu informacji nie przekazały cztery państwa członkowskie.

jednym innym państwem członkowskim. Cztery państwa członkowskie[30] nie dostarczyły informacji na temat liczby skoordynowanych kontroli. Spośród państw członkowskich, które dostarczyły informacje, 15 państw członkowskich [31] spełniło wymóg liczby skoordynowanych kontroli rocznie.

Przedstawione dane liczbowe dotyczące wspólnych działań w zakresie egzekwowania prawa są bardzo podobne do danych ze sprawozdania za lata 2013–2014. Współpraca pomiędzy państwami członkowskimi dotyczy głównie sąsiadujących państw członkowskich. Ponadto, podobnie jak w przypadku ostatniego okresu sprawozdawczego, prawie połowa państw członkowskich wskazała, że uzgodnienie odbywa się w ramach Euro Contrôle Route (ECR). Kilka państw członkowskich wskazało, że ECR okazało się przydatne do celów wymiany informacji dotyczących najlepszych praktyk w zakresie egzekwowania prawa, nowych technologii i wymiany danych. Niektóre państwa członkowskie wspomniały również o ich aktywnym uczestnictwie w sesjach organizowanych w celu wymiany doświadczeń, takich jak warsztaty, kursy mistrzowskie i dwustronne kontrole drogowe.

Współpraca między państwami członkowskimi, oparta na skoordynowanych kontrolach, wspólnych inicjatywach szkoleniowych lub wymianie doświadczeń i informacji, odgrywa kluczową rolę w osiąganiu celów przepisów socjalnych w sektorze transportu drogowego, tj. poprawy równych szans, bezpieczeństwa ruchu drogowego i harmonizacji warunków pracy. W związku z tym Komisja Europejska przedłożyła wniosek ustawodawczy w ramach pierwszego pakietu na rzecz mobilności przyjętego w maju 2017 r. w celu promowania i wzmacniania współpracy i wzajemnej pomocy między państwami członkowskimi oraz zapewnienia bardziej skutecznego i spójnego egzekwowania obowiązujących przepisów[32]. Ponadto w 2018 r. Komisja przyjęła wniosek w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu ds. Pracy, którego nadrzędnym celem jest zapewnienie uczciwej mobilności pracowników na rynku wewnętrznym[33]. Jednym z głównych zadań Europejskiego Urzędu ds. Pracy byłoby wspieranie współpracy między państwami członkowskimi w zakresie transgranicznego egzekwowania prawa i ułatwianie wspólnych inspekcji, w tym w dziedzinie unijnych przepisów socjalnych w sektorze transportu drogowego. W praktyce organ ten zapewniłby organom krajowym wsparcie operacyjne i techniczne w zakresie wymiany informacji, opracowywania codziennych procedur współpracy i ułatwiania państwom członkowskim przeprowadzania wspólnych inspekcji.

III. Analiza danych dotyczących wdrożenia dyrektywy w sprawie czasu pracy w transporcie drogowym (dyrektywa 2002/15/WE)

1. Wprowadzenie

[30] Grecja, Chorwacja, Cypr, Finlandia.
[31] Republika Czeska, Niemcy, Irlandia, Hiszpania, Francja, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Niderlandy, Austria, Rumunia, Słowacja, Szwecja, Zjednoczone Królestwo.
[32] COM(2017) 278 final
[33] COM(2018) 131 final

Niniejsza sekcja poświęcona jest wdrażaniu przez państwa członkowskie w latach 2015–2016 przepisów dyrektywy 2002/15/WE, zwanej również „dyrektywą w sprawie czasu pracy w transporcie drogowym". Zgodnie z art. 13 przedmiotowej dyrektywy państwa członkowskie są zobowiązane do przekazywania Komisji co dwa lata sprawozdania z jej wykonania, wskazując opinie pracowników i pracodawców na szczeblu krajowym.

2. Zakres dyrektywy 2002/15/WE

Dyrektywa ta określa przepisy regulujące m.in. odpowiednie przerwy w pracy, maksymalny tygodniowy czas pracy i pracę w porze nocnej. Przepisy tej dyrektywy stanowią uzupełnienie przepisów dotyczących czasu prowadzenia pojazdu, przerw i okresów odpoczynku ustanowionych w rozporządzeniu (WE) nr 561/2006.

Ponieważ dyrektywa ta ustanawia przepisy dotyczące czasu pracy, które są specyficzne dla sektora transportu drogowego, uznaje się ją za *lex specialis* w stosunku do ogólnej dyrektywy 2003/88/WE [34] w sprawie czasu pracy, która określa podstawowe wymogi dotyczące organizacji czasu pracy dla pracowników wszystkich sektorów. Ponadto przy wdrażaniu prawa Unii przestrzegać należy postanowień dotyczących czasu pracy i warunków pracy wynikających z art. 31 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Wiele podstawowych przepisów ochronnych zawartych w ogólnej dyrektywie w sprawie czasu pracy, w tym przepisy dotyczące urlopu wypoczynkowego i bezpłatnego badania lekarskiego pracowników pracujących w porze nocnej, ma również zastosowanie do pracowników wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego.

3. Składanie i jakość sprawozdań krajowych

Podobnie jak w poprzednim okresie sprawozdawczym, państwom członkowskim przesłano wspólny format sprawozdania przygotowany przez Komisję[35] w celu ułatwienia procesu sprawozdawczego i zmniejszenia obciążeń administracyjnych. Pięć państw członkowskich[36] nie przedstawiło żadnych informacji dotyczących wykonania dyrektywy 2002/15/WE. Jakość informacji przekazanych przez inne państwa członkowskie jest bardzo zróżnicowana, a wiele państw członkowskich przekazało ubogie i niekompletne informacje[37]. Niektóre państwa członkowskie wyjaśniły, że między dwoma okresami sprawozdawczymi nie nastąpiły żadne zmiany. Niemniej jednak w sprawozdaniach przekazanych przez znaczną liczbę państw członkowskich brakuje aktualnych danych statystycznych dotyczących kontroli i naruszeń. Najbardziej kompletne sprawozdania zawierają zazwyczaj informacje na temat organizacji instytucjonalnej, wyzwań związanych z wdrażaniem oraz pewne dane ilościowe. Ze względu na znaczną liczbę niekompletnych sprawozdań wyników tej analizy nie można jednak uznać

[34] Dyrektywa 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. dotycząca niektórych aspektów organizacji czasu pracy (Dz.U. L 299 z 18.11.2003, s. 9).
[35] Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2017/1013 z dnia 30 marca 2017 r. ustalająca znormalizowany formularz sprawozdawczy przewidziany w art. 17 rozporządzenia (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady: Dz.U. L 153 z 16.6.2017, s. 28.
[36] Belgia, Grecja, Hiszpania, Chorwacja i Łotwa.
[37] Bułgaria, Dania, Włochy, Luksemburg, Węgry, Malta, Niderlandy, Portugalia, Rumunia oraz Zjednoczone Królestwo.

za reprezentatywne dla całej Unii Europejskiej. Oczekuje się, że w kolejnym okresie sprawozdawczym państwa członkowskie podejmą dodatkowe wysiłki odnośnie do informacji dotyczących wdrożenia dyrektywy 2002/15/WE, co powinno umożliwić bardziej kompleksową ocenę. Komisja może postanowić o podjęciu działań prawnych przeciwko państwom członkowskim w przypadku nieprzestrzegania przez nie wymogu przekazywania informacji określonych w decyzji Komisji ustanawiającej format sprawozdania[38].

4. Aspekty wdrożeniowe w państwach członkowskich

Żadne z państw członkowskich, które przekazały sprawozdanie, nie wskazało żadnych zmian w przepisach wdrażających dyrektywę 2002/15/WE w latach 2015–2016. Ogólnie rzecz biorąc, w większości państw członkowskich ostatnie zmiany w ustawodawstwie krajowym dotyczyły włączenia kierowców pracujących na własny rachunek w zakres ich prawa krajowego dotyczącego czasu pracy w sektorze transportu drogowego i zostały już odnotowane w sprawozdaniu za lata 2013–2014.

Nie stwierdzono żadnych tendencji w odniesieniu do kwestii związanych z wdrażaniem dyrektywy 2002/15/WE. Odnoszą się one raczej do kontekstów krajowych i szczególnych kwestii pojawiających się w niektórych państwach członkowskich. Na przykład w swoim sprawozdaniu Włochy wymieniają kwestie dotyczące potrzeby wyjaśnienia niektórych definicji określonych w dyrektywie. Odnosi się to do sformułowań „czas poświęcony wszelkim czynnościom związanym z przewozem w transporcie drogowym" oraz „okresy, w których nie może on swobodnie dysponować swoim czasem". W Republice Czeskiej nowy model pracy, w ramach którego jeden pracownik (kierowca) pracuje dla dwóch pracodawców (przedsiębiorców transportu drogowego), spowodował trudności we wdrażaniu dyrektywy. W rzeczywistości takie praktyki zgłoszono jako trudne do udowodnienia, ponieważ jedynie przedsiębiorstwo transportu drogowego podlegające rozporządzeniu (WE) nr 561/2006 ma obowiązek zwrócić się do innego pracodawcy o kopię ewidencji czasu pracy.

Jeśli chodzi o monitorowanie wdrażania dyrektywy, kilka państw członkowskich [39] podkreśliło znaczenie, jakie ma zapewnienie sektorowi doradztwa i wytycznych dotyczących sposobu przestrzegania złożonych przepisów socjalnych w transporcie drogowym. Na przykład Litwa wskazała, że pracodawcom wydawane są wytyczne dotyczące wymogów i instrukcje. Podobnie władze irlandzkie stosują podejście stopniowe, obejmujące połączenie doradztwa i wytycznych oraz wykorzystanie formalnych wskazówek przed podjęciem kroków prowadzących do zastosowania sankcji. W Szwecji podczas inspekcji władze próbują nawiązać dialog z pracodawcą lub kierowcą pracującym na własny rachunek, aby upewnić się, że rozumieją oni przepisy i stosują niezbędne środki w celu ich przestrzegania. Słowacja uznała to podejście za cenne, informując, że sytuacja w zakresie szkolenia i znajomości prawa wśród kierowców i pracodawców poprawiła się w porównaniu z poprzednimi latami.

[38] C(2017) 1927 final
[39] Irlandia, Litwa, Słowacja i Szwecja.

Ponadto jeśli chodzi o wykładnię sądową dokonywaną przez sądy krajowe, żadne z państw członkowskich nie zgłosiło istotnych orzeczeń sądów krajowych dotyczących interpretacji dyrektywy 2002/15/WE w latach 2015–2016.

4.1.Naruszenia przepisów dotyczących czasu pracy

Siedem państw członkowskich[40] poinformowało o możliwości – w pierwszej kolejności po stwierdzeniu naruszenia – nakazania usunięcia uchybienia w określonym terminie. W przypadkach, w których uchybienia nie zostaną usunięte, organy kontrolne będą kontynuować stosowanie odpowiednich sankcji. Polega to na wszczęciu postępowania administracyjnego w Austrii i na Słowacji lub nałożeniu grzywny w Estonii i Finlandii.

Tylko osiem państw członkowskich[41] dostarczyło dane ilościowe dotyczące stwierdzonych wykroczeń, czyli nawet mniej niż w ostatnim okresie sprawozdawczym, w którym dziesięć państw członkowskich przekazało te informacje. Niewystarczająca liczba odpowiedzi nie pozwala na wyciągnięcie właściwych wniosków dotyczących całej UE. Wzywa się zatem wszystkie państwa członkowskie do uwzględnienia tych danych w kolejnych sprawozdaniach.

5. Opinie zainteresowanych stron na temat wdrożenia dyrektywy 2002/15/WE

Tylko dziesięć państw członkowskich wyraźnie wskazało, że w ramach przedmiotowego procesu sprawozdawczego przeprowadzono konsultacje z zainteresowanymi stronami[42]. Liczba ta jest stabilna w porównaniu z ostatnim sprawozdaniem, ale nadal niska w porównaniu z wcześniejszymi latami[43]. We wszystkich państwach członkowskich konsultacje te polegały na uzyskaniu opinii przedstawicieli pracodawców i związków zawodowych. W sześciu spośród dziesięciu państw członkowskich odbyły się konsultacje z partnerami społecznymi, ale ich opinii nie przedstawiono w specjalnej sekcji sprawozdania[44]. Zostały one raczej uwzględnione w całym dokumencie lub, w kilku przypadkach, w sprawozdaniu wspomniano jedynie, że partnerzy społeczni nie mieli żadnych uwag. Uniemożliwia to dalszą analizę opinii partnerów społecznych, ponieważ ich odpowiedzi nie stanowią próby reprezentatywnej[45]. Komisja pragnie przypomnieć państwom członkowskim, że w świetle art. 13 ust. 1 dyrektywy 2002/15/WE mają obowiązek uwzględnić w ramach niniejszego sprawozdania poglądy obu stron sektora.

IV. Wnioski

[40] Estonia, Austria, Słowacja i Finlandia.
[41] Republika Czeska, Irlandia, Francja, Cypr, Luksemburg, Austria, Polska i Finlandia.
[42] Estonia, Irlandia, Francja, Cypr, Włochy, Litwa, Polska, Słowenia, Słowacja i Finlandia.
[43] Dziesięć państw członkowskich skonsultowało się z zainteresowanymi stronami odnośnie do ostatniego okresu sprawozdawczego, a szesnaście w kontekście okresu sprawozdawczego 2011–2012.
[44] Estonia, Francja, Cypr, Litwa, Polska i Finlandia.
[45] Irlandia, Włochy, Słowenia i Słowacja.

W okresie 2015–2016 wszystkie państwa członkowskie, z wyjątkiem trzech[46], spełniły wymóg minimalnego progu dni roboczych, które mają być skontrolowane. Największy udział skontrolowanych dni roboczych nadal przypada na kontrole drogowe i chociaż odsetek kontroli przeprowadzanych na terenie przedsiębiorstw rośnie, to tylko sześć z dwudziestu ośmiu państw członkowskich osiągnęło wymagany rozkład co najmniej 50 % kontroli na terenie przedsiębiorstw i co najmniej 30 % kontroli na drogach.

Dane przekazane przez państwa członkowskie za ten okres sprawozdawczy potwierdzają stałą spadkową tendencję liczby skontrolowanych dni roboczych. W przypadku okresu 2015–2016 można to głównie wyjaśnić znacznym zmniejszeniem liczby skontrolowanych dni roboczych we Francji, Niemczech i Rumunii. Doprowadziło to również do niewielkiego spadku średniej liczby dni roboczych skontrolowanych na szczeblu UE.

Mimo że liczba skontrolowanych dni roboczych gwałtownie spadła, liczba stwierdzonych wykroczeń nieznacznie wzrosła. Wzrost ten jest w znacznym stopniu spowodowany większą liczbą wykroczeń stwierdzonych w jednym państwie członkowskim[47], ale może również oznaczać, że kontrole generalnie stały się bardziej skuteczne. W przeciwieństwie do kontroli drogowych wskaźnik wykrywalności na terenie przedsiębiorstw wzrósł i jest dwukrotnie wyższy niż na drogach. Wskaźnik wykrywalności w przypadku poszczególnych kontrolowanych przedsiębiorstw transportowych zwiększył się trzykrotnie. Może to być połączony efekt skuteczniejszego egzekwowania prawa i większej liczby popełnianych wykroczeń.

Wskaźnik wykrywalności znacznie różni się w całej UE i ponad dwie trzecie wykroczeń stwierdzonych na terenie UE zostało zgłoszonych przez jedynie niewielką grupę państw członkowskich[48]. Warto podkreślić, że niektóre państwa członkowskie, w których wskaźnik wykroczeń jest bardzo niski, należą do siedmiu państw członkowskich o najwyższym odsetku skontrolowanych dni roboczych.

Odsetek poszczególnych rodzajów naruszeń pozostał podobny w porównaniu z ostatnim okresem sprawozdawczym. Należy zwrócić jednak uwagę na dwie zmiany: liczba stwierdzonych wykroczeń dotyczących manipulowania tachografem wzrosła w porównaniu z innymi rodzajami wykroczeń stwierdzonych podczas kontroli drogowych, a kontrole na terenie przedsiębiorstw wskazują na znaczny wzrost liczby wykroczeń związanych z rejestrami czasu prowadzenia pojazdu, które są niepełne lub nieprawidłowe. Może to wskazywać na to, że przedsiębiorstwa lub kierowcy mają trudności z właściwym przechowywaniem odpowiednich danych. Organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów zgłosiły również, że znacznie niższe mandaty za brak danych dotyczących czasu prowadzenia pojazdu w porównaniu z mandatami za zbyt długi czas prowadzenia pojazdu lub niewystarczający okres odpoczynku mogłyby zachęcić kierowców i operatorów do ukrywania danych, które mogłyby ujawnić naruszenia prowadzące do wyższych kar. Wejście

[46] Grecja, Malta i Niderlandy.
[47] Łotwa.
[48] Niemcy, Włochy, Łotwa, Austria i Polska.

w życie dnia 1 stycznia 2017 r. rozporządzenia Komisji (UE) 2016/403 w odniesieniu do klasyfikacji poważnych naruszeń przepisów unijnych 49 może zniechęcać do zmian, ponieważ brakujące dane dotyczące czasu prowadzenia pojazdu są klasyfikowane jako bardzo poważne naruszenie i w związku z tym powinny prowadzić do nałożenia grzywien proporcjonalnych do wagi naruszenia.

Wzrost liczby stwierdzonych wykroczeń związanych z niewłaściwym użytkowaniem tachografu i manipulowaniem nim wskazuje również, że istnieje potrzeba jak najszybszego wdrożenia bardziej odpornej na manipulacje wersji urządzenia rejestrującego, a mianowicie inteligentnego tachografu, który będzie obowiązkowy w nowych pojazdach od dnia 15 czerwca 2019 r. Inteligentny tachograf zapewni szereg nowych możliwości komunikacyjnych, które są bardziej zaawansowane niż w obecnym tachografie cyfrowym, takich jak geolokalizacja satelitarna lub komunikacja krótkiego zasięgu na potrzeby przekazywania informacji organom kontrolnym.

Jeśli chodzi o skoordynowane kontrole, 15 państw członkowskich [50] spełniło wymóg przeprowadzenia sześciu skoordynowanych kontroli rocznie, podobnie do ustaleń zawartych w ostatnim sprawozdaniu. Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie podkreśliły, że skoordynowane kontrole są cennym sposobem dzielenia się wiedzą fachową i umiejętnościami, ich utrzymywania i pogłębiania. Komisja zachęca zatem państwa członkowskie do dalszego wzmacniania wysiłków na rzecz poprawy współpracy międzynarodowej. Wniosek Komisji przedłożony w ramach pakietu na rzecz mobilności I przewiduje wzmocnienie współpracy administracyjnej między państwami członkowskimi, co powinno również prowadzić do lepszej wymiany najlepszych praktyk i wiedzy specjalistycznej w dziedzinie egzekwowania prawa. Obejmuje to propozycję bardziej uporządkowanej i regularnej wymiany danych i informacji między krajowymi organami kontrolnymi w odniesieniu do praktyk w zakresie egzekwowania prawa oraz weryfikacji przestrzegania przepisów przez przewoźników prowadzących działalność transgraniczną. Współpraca między organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów oraz wspólne kontrole należą również do zadań nowo proponowanego Europejskiego Urzędu ds. Pracy, który powinien pomóc w koordynowaniu wysiłków państw członkowskich w tej dziedzinie.

Jeśli chodzi o wykonanie dyrektywy 2002/15/WE w sprawie czasu pracy w sektorze transportu drogowego, niekompletność otrzymanych sprawozdań krajowych uniemożliwiła dogłębną analizę. Komisja pragnie podkreślić znaczenie tego procesu sprawozdawczego oraz fakt, że przeciwko państwom członkowskim można podjąć działania prawne w związku z nieprzestrzeganiem wymogu przekazywania informacji określonego w decyzji Komisji ustanawiającej format sprawozdania [51]. Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie nie

[49] Rozporządzenie Komisji (UE) nr 2016/403 z dnia 18 marca 2016 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 w odniesieniu do klasyfikacji poważnych naruszeń przepisów unijnych, które mogą prowadzić do utraty dobrej reputacji przez przewoźnika drogowego, oraz zmieniające załącznik III do dyrektywy 2006/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.U. L 74 z 19.3.2016, s. 8.
[50] Republika Czeska, Niemcy, Irlandia, Hiszpania, Francja, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Niderlandy, Austria, Rumunia, Słowacja, Szwecja i Zjednoczone Królestwo.
[51] C(2017) 1927 final

zgłosiły żadnych zmian związanych z nowelizacją ich przepisów dotyczących czasu pracy w transporcie drogowym, ani żadnych orzeczeń sądowych w tych sprawach. Niektóre państwa członkowskie podkreśliły znaczenie faktu zapewnienia pracodawcom i kierowcom pracującym na własny rachunek wskazówek podczas inspekcji w celu osiągnięcia lepszego przestrzegania przepisów. Tylko kilka państw członkowskich przedstawiło w ramach niniejszego sprawozdania poglądy partnerów społecznych, a jedynie bardzo niewielka liczba państw członkowskich przedstawiła dane ilościowe dotyczące kontroli i wykroczeń związanych z czasem pracy w sektorze transportu drogowego. Nie było zatem możliwe wyciągnięcie ogólnych wniosków dotyczących tych aspektów w odniesieniu do okresu 2015–2016 na szczeblu UE.