KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.4.2014 r.
COM(2014) 222 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie stanu unijnego rynku transportu drogowego

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie stanu unijnego rynku transportu drogowego

1. WPROWADZENIE

Zgodnie z art. 17 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1072/2009 dotyczącego dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych[1]:

„Komisja przygotowuje sprawozdanie dotyczące stanu wspólnotowego rynku transportu drogowego do końca 2013 r. Sprawozdanie obejmuje analizę sytuacji rynkowej, w tym ocenę skuteczności kontroli oraz rozwój sytuacji w zakresie warunków pracy w zawodzie, jak również ocenę, czy harmonizacja przepisów między innymi w dziedzinie wdrażania, opłat nakładanych na użytkowników dróg, jak i przepisów dotyczących kwestii socjalnych i bezpieczeństwa posunęła się wystarczająco daleko, by można przewidzieć dalsze otwarcie wewnętrznych rynków przewozów drogowych, w tym przewozów kabotażowych".

Niniejsze sprawozdanie jest odpowiedzią na ten postulat. Zawarto w nim dane pochodzące z szeregu badań[2], posłużono się danymi statystycznymi dotyczącymi transportu drogowego towarów, zebranymi przez Eurostat[3], a także uwzględniono uzyskane w państwach członkowskich informacje na temat egzekwowania przepisów socjalnych[4] w transporcie drogowym towarów. Oparto się również na sprawozdaniu grupy wysokiego szczebla na temat rozwoju rynku transportu drogowego towarów UE z 19 czerwca 2012 r.[5] Wzięto ponadto pod uwagę wyniki szeroko zakrojonych konsultacji z zainteresowanymi stronami, które odbyły się zarówno przed sporządzeniem sprawozdania grupy wysokiego szczebla, jak i po nim. Wreszcie niniejsze sprawozdanie stanowi odpowiedź na wskazaną przez Komisję potrzebę zmiany rozporządzeń (WE) nr 1071/2009 i (WE) nr 1072/2009 w ramach programu REFIT[6].

---

1 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczące wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych (Dz.U. L 300 z 14.11.2009, s. 72–87).

2 Zwłaszcza „Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union" [Gromadzenie i analiza danych na temat struktury sektora transportu drogowego towarów w Unii Europejskiej] (AECOM 2013); „Development and Implementation of Road Cabotage" [Rozwój i wdrażanie kabotażu drogowego] (Parlament Europejski, 2013 r.); „Road Haulage Charges and Taxes. Summary analysis and data tables 1998-2012" [Opłaty i podatki za transport drogowy towarów. Analiza podsumowująca i tabele danych za lata 1998–2012] (OECD, 2013 r.); „Social and Working Conditions of Road Transport Hauliers" [Warunki socjalne i warunki pracy przewoźników towarów] (Parlament Europejski, 2013 r.).

3 Z uwagi na brak danych w niniejszym sprawozdaniu omówiono rozwój sytuacji na rynku transportu drogowego towarów UE jedynie do 2012 r. Dlatego też całe sprawozdanie dotyczy UE-27.

4 Tzn. rozporządzenie (WE) nr 561/2006 w sprawie czasu prowadzenia pojazdu, przerw i okresów odpoczynku dla zawodowych kierowców; dyrektywa 2006/22/WE w sprawie minimalnych warunków wykonania tych przepisów; rozporządzenie (EWG) nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących i dyrektywa 2002/15/WE w sprawie czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie.

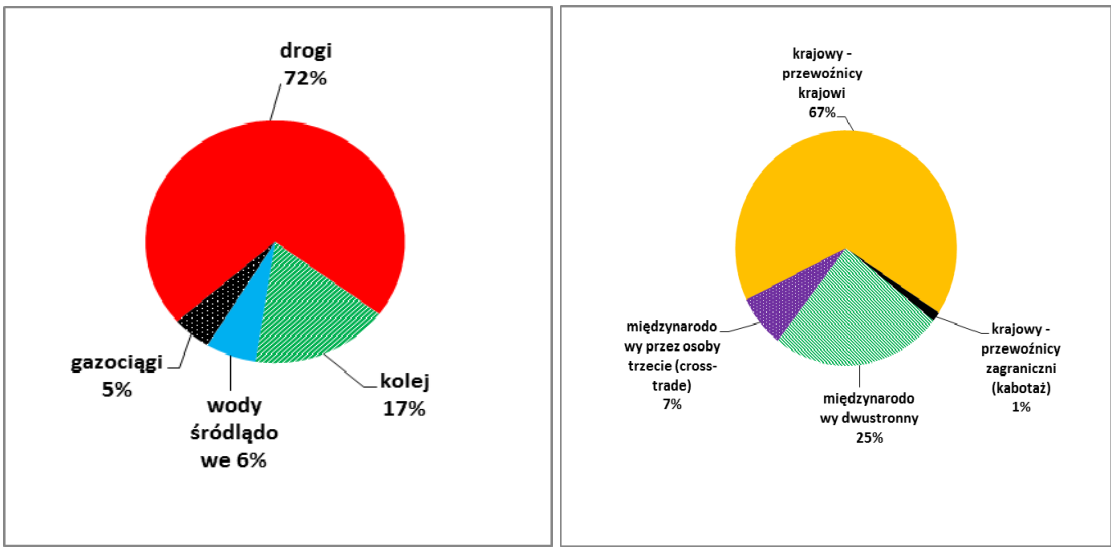
5 Sprawozdanie grupy wysokiego szczebla na temat rozwoju rynku transportu drogowego towarów UE, pod kierownictwem prof. Baylissa, czerwiec 2012 r.

6 „Sprawność i wydajność regulacyjna (REFIT): Wyniki oraz dalsze kroki", COM(2013) 685 final.

2. ROZWÓJ RYNKU TRANSPORTU DROGOWEGO TOWARÓW

2.1 Transport drogowy towarów

Jak pokazuje wykres 1, transport drogowy towarów, który jest głównym rodzajem transportu lądowego w UE, składa się na ponad 70% całego transportu lądowego. Przez ostatnie 10 lat udział transportu drogowego w całym transporcie lądowym towarów utrzymuje się na dosyć stabilnym poziomie.



Wykres 1 i 2: Podział zadań przewozowych w transporcie lądowym towarów w UE-27 w 2012 r. (po lewej) i transport drogowy towarów w UE-27 w 2012 r. w podziale na rodzaje transportu (po prawej). Źródło: EUROSTAT, DG MOVE.

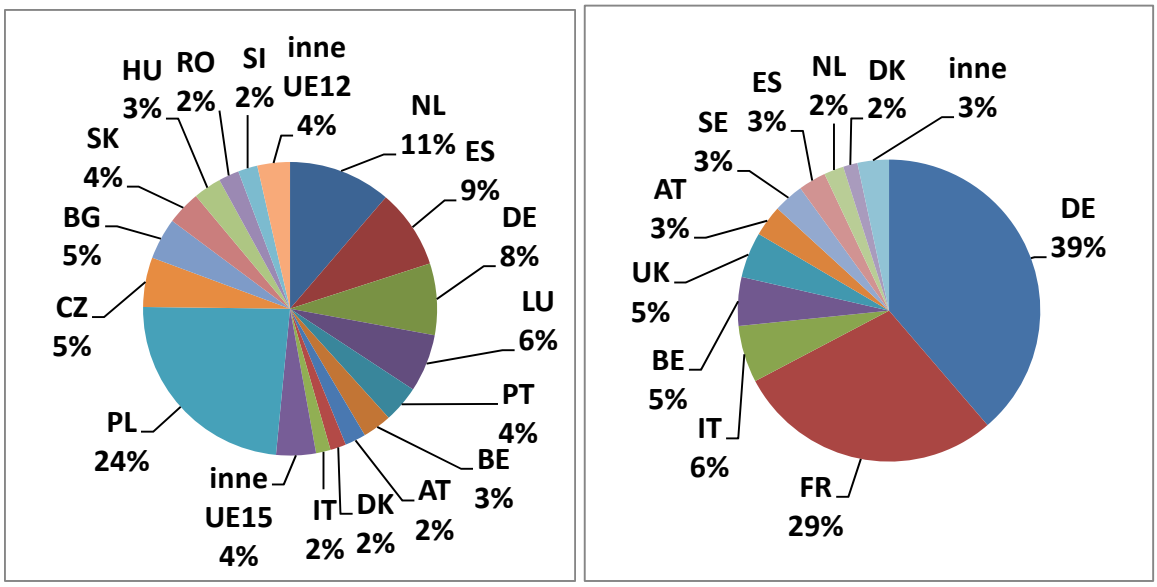
W 2012 r. w ramach transportu drogowego w UE-27 wykonano prawie 1700 mld tonokilometrów, o około 4% mniej niż w 2004 r. i około 13% mniej niż w roku szczytowym 2007.

Przewozy krajowe prowadzone przez zarejestrowane w kraju pojazdy stanowią około dwóch trzecich całego transportu. Natomiast przewozy krajowe prowadzone przez pojazdy zarejestrowane w innym państwie członkowskim (kabotaż) stanowią nieco powyżej 1% całej działalności transportowej. Udział transportu międzynarodowego wzrósł w ostatnim dziesięcioleciu z 30% całego transportu drogowego towarów w 2004 r. do 33% w 2012 r. Świadczy to o coraz ściślejszej integracji jednolitego rynku w UE. Cztery piąte całego transportu międzynarodowego prowadzone są przez pojazdy zarejestrowane albo w państwie członkowskim załadunku, albo w państwie członkowskim wyładunku. Jedną piątą tej działalności wykonują pojazdy zarejestrowane w państwie trzecim (tzn. transport typu cross-trade), co oznacza wzrost w stosunku do 2004 r., gdy wykonywały one jedną ósmą tej działalności. Udział transportu typu cross-trade w całym transporcie drogowym towarów wzrósł z 4 do 7% w latach 2004–2012 (zob. wykres 2 powyżej).

Zważywszy, że w latach 2004–2012 transport typu cross-trade wzrósł o ponad 80%, jest on obecnie najprężniej rozwijającym się segmentem rynku transportu drogowego towarów. Na jego korzyść działa fakt, że transport międzynarodowy w UE został całkowicie

zliberalizowany. Rozwinęła się również działalność kabotażowa (o około 50%), lecz nadal odbywa się ona na stosunkowo małą skalę. W rozporządzeniu (WE) nr 1072/2009 kabotaż definiuje się jako: „krajowy zarobkowy przewóz wykonywany tymczasowo w przyjmującym państwie członkowskim". Jest on ograniczony do trzech przewozów w ciągu 7 dni po transporcie międzynarodowym. Znaczny wzrost kabotażu wynika częściowo ze zniesienia w 2009 r. i 2012 r. specjalnych ograniczeń przejściowych dla przewoźników z większości krajów, które przyłączyły się do UE, odpowiednio, w 2004 r. i 2007 r.

Jak pokazują wykresy 3 i 4, w wartościach bezwzględnych przewoźnicy UE-15[7] nadal wykonują większość kabotażu (51%), głównie w państwach członkowskich sąsiadujących z państwem członkowskim rejestracji pojazdu. Najistotniejsze rynki kabotażu to położone centralnie, duże rynki transportu (Niemcy, Francja). W siedmiu z dziesięciu głównych przyjmujących państw członkowskich większość przewozów kabotażowych wykonują pojazdy zarejestrowane w kraju należącym do UE-15. Przewoźnicy z UE-12 muszą przeprowadzać stosunkowo więcej przewozów poza swoim rynkiem krajowym, gdyż ich krajowe rynki drogowego transportu towarów są dosyć małe. W samej Francji krajowy drogowy transport towarów jest bardziej rozwinięty niż we wszystkich 12 państwach członkowskich, które przyłączyły się do UE w 2004 r. i 2007 r.



Wykres 3 i 4: Kabotaż w UE w 2012 r. według pochodzenia pojazdu (po lewej) i kraju przyjmującego (po prawej). Źródło: EUROSTAT, DG MOVE.

Około 15% wszystkich przewozów drogowych towarów w 2012 r. wykonano w ramach transportu na użytek własny, a pozostałych 85% w ramach transportu zarobkowego. Transport zarobkowy prowadzony jest przez sektor transportu drogowego towarów w UE zgodnie z definicją zawartą w statystyce dotyczącej przedsiębiorstw, podczas gdy transport na użytek

7 UE-15 odnosi się do państw członkowskich należących do UE przed dniem 1 maja 2004 r., a UE-12 odnosi się do państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r. i 2007 r.

własny prowadzony jest przez inne sektory gospodarki w ich własnych celach. Transport na użytek własny jest istotniejszy w transporcie krajowym niż międzynarodowym.

Z reguły przewozów własnych nie mogą wykonywać przewoźnicy działający w sektorze kabotażu lub transportu typu cross-trade. W tym kontekście istotne są jedynie przewozy zarobkowe. Wskaźnik udziału kabotażu w rynku uwzględnia zatem wyłącznie ten segment rynku, który ma charakter zarobkowy. Z danych Eurostatu wynika, że w 2012 r. w UE-27 pojazdy zagraniczne odpowiadały średnio za 2,5% całego krajowego rynku transportu zarobkowego, podczas gdy pojazdy krajowe za pozostałych 97,5%.

Chociaż zasugerowano, że dane Eurostatu nie odzwierciedlają rzeczywistej skali kabotażu, to sporządzone przez państwa członkowskie sprawozdania z wykonania przepisów nie wskazują na wysoki stopień niewykrytego kabotażu (zob. punkt 4.2). Ponadto statystyki Eurostatu są najbardziej kompleksowe i porównywalne ze wszystkich dostępnych danych, gdyż zostały oficjalnie zebrane przez krajowe urzędy statystyczne i przekazane Eurostatowi zgodnie z uzgodnionymi normami.

2.2 Struktura przedsiębiorstwa i zatrudnienie

Rynek transportu drogowego towarów w UE składa się z około 600 tys. przeważnie małych przedsiębiorstw, w których zatrudnionych jest średnio po czterech pracowników. W ostatnich latach liczba ta pozostaje na stałym poziomie: 80% przedsiębiorstw liczy poniżej 10 pracowników, a 99% liczy ich poniżej 50. W 2011 r. w sektorze transportu drogowego towarów zatrudnionych było około 3 mln osób. Trzeba odnotować, że dane te dotyczą wyłącznie przedsiębiorstw i ludzi wykonujących przewozy zarobkowe, a zatem nie uwzględniają podmiotów prowadzących transport na użytek własny. Długotrwały trend pokazuje, że spedytorzy i integratorzy towarów (tzn. osoba lub przedsiębiorstwo organizujące wysyłkę dla osób trzecich) odgrywają coraz większą rolę w organizacji przemieszczania towarów.

W sektorze logistyki i transportu drogowego towarów marże zysku spadły wraz z pogorszeniem koniunktury gospodarczej. Mniej rentowne przewozy są coraz częściej podzlecane małym przedsiębiorstwom, co prowadzi do wzrostu liczby ogniw w łańcuchu logistycznym[8]. Wiele przedsiębiorstw transportowych uważa się za szczególnie zagrożone z punktu widzenia zdolności finansowej (według Banque de France może to dotyczyć nawet jednej trzeciej francuskich przedsiębiorstw transportu drogowego towarów[9]).

Jednak stosunkowo niskie bariery wejścia dla osób pragnących założyć przedsiębiorstwo transportowe oznaczają, że przedsiębiorstwa, które opuszczają rynek, regularnie nań powracają lub są zastępowane przez nowe przedsiębiorstwa. Pomimo niesprzyjającego klimatu gospodarczego wzrosła liczba licencji wspólnotowych wydawanych na przykład w Hiszpanii w latach 2010–2012 (z około 26 tys. pod koniec 2010 r. do ponad 27 tys. pod

8 „Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union" [Gromadzenie i analiza danych na temat struktury sektora transportu drogowego towarów w Unii Europejskiej] (AECOM, 2013 r).

9 „Panorama économique et financier du transport routier en France [Panorama gospodarcza i finansowa transportu drogowego we Francji], Banque de France, 2012 r.

koniec 2012 r.). Ukazuje to odporność tego sektora, który zdaje się szybko dostosowywać do zmian i rozwoju sytuacji gospodarczej.

Niektóre zainteresowane strony[10] twierdzą, że konkurencja ze strony przewoźników pochodzących z państw członkowskich o niższym poziomie kosztów, działających na rynkach krajowych za pomocą kabotażu, doprowadziła do utraty zatrudnienia. Dostępne dane na temat zatrudnienia w sektorze nie potwierdzają tego stwierdzenia. Od 2005 do 2011 r. liczba miejsc pracy w sektorze transportu drogowego towarów wzrosła, przy czym w latach 2009–2010 nastąpił pewien spadek. Chociaż konieczne są dalsze badania na temat liczby utraconych miejsc pracy na szczeblu państw członkowskich, wstępnie nasuwa się wniosek, że spadek wynika z kryzysu gospodarczego w powiązaniu z wysokim średnim wiekiem kierowców. W 2011 r. dane dotyczące zatrudnienia w sektorze transportu drogowego towarów w UE-27 osiągnęły ponownie poziom sprzed kryzysu. Dlatego też nie ma obiektywnych dowodów na to, że przewozy kabotażowe, które stanowią bardzo niewielki odsetek transportu krajowego, wywarły znaczny wpływ na miejsca pracy kierowców samochodów ciężarowych.

2.3 Poprawa wydajności

2.3.1 Wydajność pracy

Jak pokazuje tabela 1, wydajność pracy w sektorze transportu lądowego jest niższa od średniej całej gospodarki, a także najniższa pośród wszystkich rodzajów transportu. Jest to ponadto jedyny środek transportu, w wypadku którego wydajność pracy maleje. Potrzebne są bardziej szczegółowe informacje na temat poziomu wydajności w sektorze transportu drogowego towarów. Konieczne są też dodatkowe badania, by określić wpływ konkurencji na poziom wydajności pracy w transporcie drogowym towarów. Badania przeprowadzone w różnych sektorach wskazują, że w szerzej pojętej gospodarce wydajność pracy jest wyższa w tych segmentach, które są otwarte na konkurencję międzynarodową (w tym wypadku transport międzynarodowy), niż w tych, które są w dużej mierze na nią zamknięte (w tym wypadku transport krajowy). Poziom wydajności może być aż 15% niższy w tych sektorach, które nie są otwarte na konkurencję międzynarodową[11]. Można zatem oczekiwać, że otwarcie krajowych rynków transportu drogowego towarów na konkurencję międzynarodową przyniesie podobny wzrost wydajności.

Większość państw członkowskich odnotowała spadek wydajności w następstwie kryzysu gospodarczego. Jest to zgodne z rozwojem sytuacji gospodarczej UE w tym okresie. Podczas pogorszenia koniunktury gospodarczej produkcja gospodarcza maleje szybciej niż zatrudnienie, prowadząc do spadku wydajności. W latach 2008–2011 cała gospodarka UE odnotowała bardzo niski wzrost wydajności, która zwiększyła się o 0,6%[12]. Między państwami członkowskimi wciąż istnieją znaczne różnice w poziomie wydajności pracy, które odpowiadają różnicom cenowym w tychże państwach.

10 Np. ETF (Europejska Federacja Pracowników Transportu), DTL (Duńskie Stowarzyszenie Transportu i Logistyki) oraz FNTR (Francuska Narodowa Federacja Transportu Drogowego).

11 Danmarks Produktivitet – Hvor er problemerne?, Produktivitets Komissionen, 2013 r.

12 „Employment and social developments in Europe 2012" [Zatrudnienie i kwestie społeczne w Europie, 2012 r.], Komisja Europejska.

		Transport lądowy	Transport wodny	Transport lotniczy	Składowanie i działania wspierające	Sektor transportu	Gospodarka ogółem
Wydajność pracy, 2010 r.	**EUR na osobę zatrudnioną**	45 000	144 000	63 000	67 000	55 000	49 000
Średni roczny wzrost wydajności pracy, 2001–2010 r.	**%**	-0,2	+7,5	+3,2	+1,2	+1,0	+0,9

Tabela 1: Wydajność pracy w sektorze transportu i całej gospodarce. Źródło: Eurostat, rachunki narodowe i statystyka strukturalna dotycząca przedsiębiorstw.

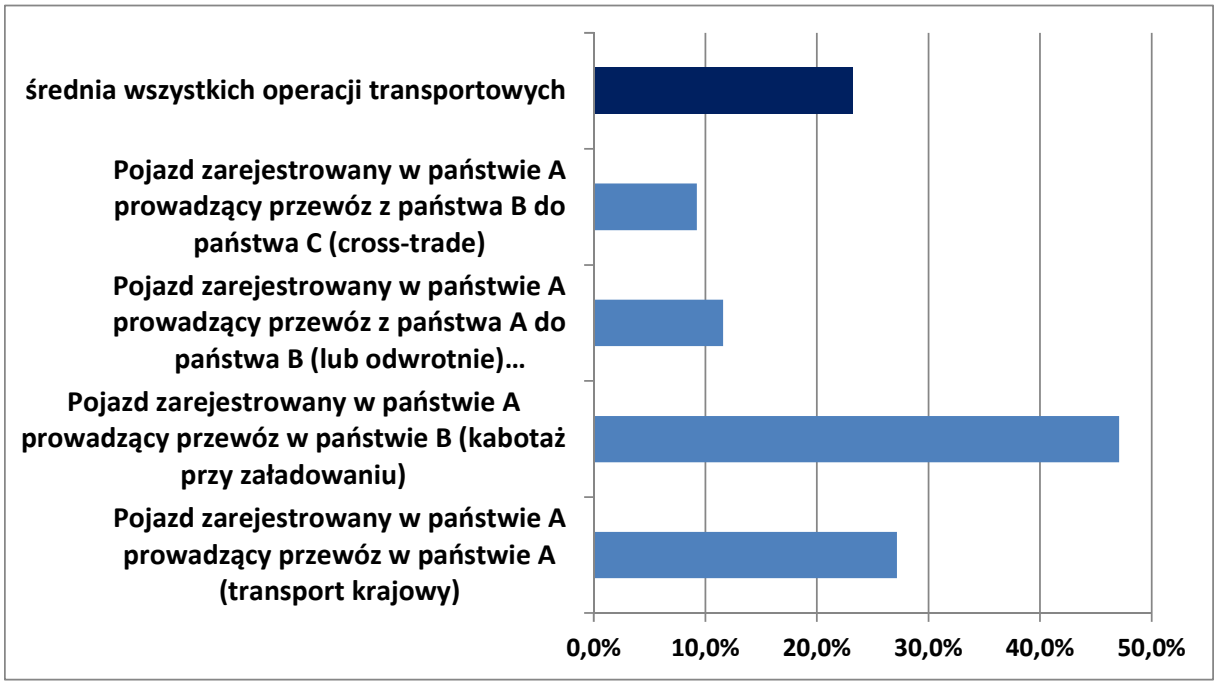
2.3.2 Wydajność pojazdów

Z uwagi na zaburzenia równowagi ruchu transportowego i praktyk logistycznych puste przebiegi są w pewnym stopniu nieuniknioną częścią transportu drogowego towarów. Zważywszy na ich niepożądany wpływ na zużycie paliwa, a także na emisje i koszty CO_2, trzeba je jak najbardziej ograniczyć. W ostatnich latach poziom pustych przebiegów nieznacznie zmalał dzięki powoli rosnącej wydajności organizacji transportu. Niemniej w 2012 r. prawie jedna czwarta (23,2%) wszystkich wozokilometrów przebiegu samochodów ciężarowych w UE pokonana została przez puste pojazdy[13]. Choć brakuje wiarygodnych danych statystycznych na temat poziomu obciążenia innych pojazdów, można się spodziewać, że częściowo obciążone pojazdy są również powszechne.

Poziom pustych przebiegów jest wciąż wysoki w transporcie krajowym. Wskaźnik pustych przebiegów dla przewoźników krajowych prowadzących transport krajowy plasuje się nieco powyżej poziomu 25%. Jednak w wypadku zagranicznych pojazdów ciężarowych wykonujących przewóz krajowy w państwie członkowskim innym niż państwo, w którym są zarejestrowane, wskaźnik ten wynosi nieomal 50%. Specjalistyczne pojazdy (chłodnie przewożące chłodzone towary, pojazdy przewożące płyny w zbiornikach lub pojazdy do zbiórki odpadów) są często częściowo obciążone lub puste, gdyż trudno jest zapewnić przewóz powrotny dla specjalistycznych przesyłek. Podczas transportu kabotażowego przewozi się jednak zazwyczaj przesyłkę masową w przyczepach lub zbiornikach krytych opończą. Powszechność pustych przebiegów nie jest zatem najprawdopodobniej związana z trudnościami w zapewnieniu ładunków powrotnych, które są łatwiej dostępne w transporcie ogólnym. Ograniczenia dotyczące przewozów kabotażowych zdają się zatem wpływać na przewoźników, którzy nie są w stanie efektywnie zorganizować swej działalności transportowej.

13 W tej części posłużono się danymi zebranymi przez Eurostat, jednak miary współczynnika obciążenia pojazdów drogowych mogą się różnić w zależności od rodzaju transportowanego ładunku. Takie czynniki zewnętrzne, jak maksymalna masa i wielkość pojazdu, również ograniczają współczynniki obciążenia. Zobacz również: „Beladingsgraad van gewicht en volume. Het vergelijken van lood met veren", Transport en Logistiek Nederlands, 2013 r.

Analiza powszechności pustych przebiegów w różnych segmentach rynku pokazuje, że segmenty narażone na konkurencję, mianowicie transport międzynarodowy (typu cross-trade i obustronny międzynarodowy transport towarów), mają o wiele mniej pustych przebiegów[14] niż te segmenty rynku, które podlegają ograniczeniom operacyjnym (zob. wykres 5).



Wykres 5: Odsetek pustych wozokilometrów w całkowitej liczbie wozokilometrów w podziale na rodzaj transportu w 2012 r. Na podstawie danych za 2012 r. z 21 spośród 27 państw członkowskich UE (brak danych z BE, IT, CY, MT, RO i UK). Źródło: EUROSTAT, DG MOVE.

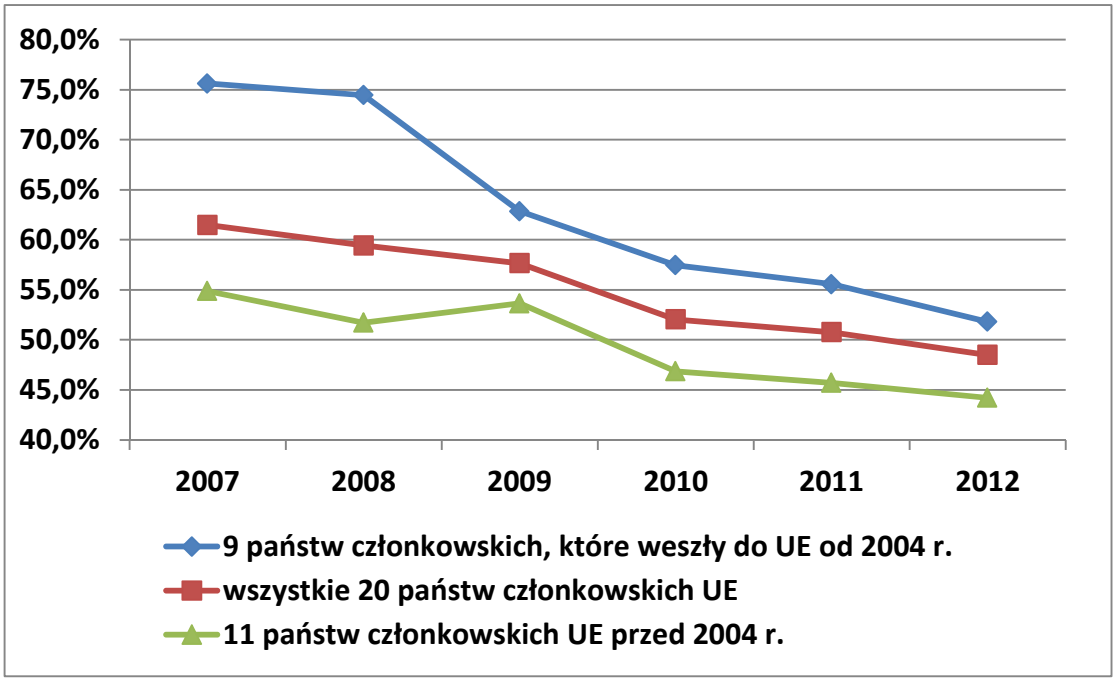
Pozytywny wpływ otwarcia rynku na stopień obciążenia widać również w związku ze zniesieniem ograniczeń dostępu dla przewoźników z państw członkowskich, które weszły do UE w 2004 i 2007 r. Gdy w 2009 r. i 2012 r. zniesiono nałożone na nich ograniczenia kabotażowe, odsetek ich pustych wozokilometrów w kabotażu znacznie zmalał (zob. wykres 6 poniżej). Nie wydaje się jednak, by rozporządzenie (WE) nr 1072/2009 miało pozytywny wpływ na ogólny poziom pustych przebiegów w kabotażu. Przed przyjęciem tego rozporządzenia w kilku państwach członkowskich obowiązywały bardziej liberalne przepisy[15]. Po wejściu w życie w maju 2010 r. przepisów tego rozporządzenia dotyczących kabotażu, ogólna częstotliwość pustych przebiegów podczas przewozów za granicę malała znacznie wolniej niż wcześniej, a obecnie jest prawie dwa razy wyższa od pustych przebiegów pojazdów krajowych w transporcie krajowym. Chociaż trzeba uwzględnić inne

14 „Cabotage en CO2-reductie, Notitie met een eerste verkenning naar de potentiële reductie van CO2 door cabotage", Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid (2010 r.).

15 Włochy pozwoliły przewoźnikom na kabotaż na swym terytorium przez maksymalnie 15 dni w miesiącu, w tym każdorazowo nie więcej niż 5 kolejnych dni. Zjednoczone Królestwo przyjęło interpretację kabotażu jako działalności „tymczasowej", zgodnie z którą przewoźnik musi być w stanie udowodnić, że jego pojazd opuszczał terytorium tego kraju przynajmniej raz w miesiącu. W 1998 r. Grecja ustaliła, że okres kabotażu nie może przekraczać 2 miesięcy w roku. W okólniku z 2000 r. zniesiono wszelkie ograniczenia czasowe kabotażu, opierając się zamiast tego na definicji kabotażu jako działalności, która nie jest stała, częsta, regularna lub ciągła. Oprócz innych warunków wprowadzono również wymóg, by pojazdy opuszczały terytorium Grecji co najmniej raz w miesiącu. Komisja odrzuciła podjętą przez Francję w 2002 r. próbę ograniczenia działalności kabotażowej każdorazowo do jednego tygodnia, stwierdzając, że jest ona nieproporcjonalna.

czynniki takie jak kryzys gospodarczy, to fakt ten może oznaczać, że obecne ograniczenia przewozów kabotażowych uniemożliwiają przewoźnikom dalsze zwiększenie ich wydajności. Można zatem przypuszczać, że dalsze otwarcie rynku doprowadzi do zmniejszenia częstotliwości pustych przebiegów w transporcie krajowym. Potencjał ograniczenia pustych przebiegów należy jednak ocenić pod kątem większego zapotrzebowania na transport drogowy. Taka sytuacja może mieć miejsce jeżeli większa oferta transportu drogowego spowoduje duży spadek cen transportu drogowego[16]. W takim przypadku sektor transportu w państwach czlonkowskich, w których koszty są wyższe może ucierpieć w większym stopniu, również w wyniku ewentualnego przejścia na inne formy transportu. Należy jednak zauważyć, że spadek cen transportu drogowego byłby korzystny dla użytkowników usług transportowych i konsumentów[17].

Ograniczenie emisji CO2 oraz poprawę efektywności paliwowej pojazdów można osiągnąć za pomocą innych rozwiązań, takich jak opracowanie metodyk pomiaru zużycia paliwa i emisji CO2. Taką metodykę ma przedstawić Komisja w przygotowywanym właśnie komunikacie dotyczącym strategii ograniczania zużycia paliwa i emisji CO2 przez pojazdy ciężarowe.



Wykres 6: Kształtowanie się udziału pustych wozokilometrów podczas przewozu za granicę w latach 2007–2012 w grupie państw członkowskich, w których pojazd był zarejestrowany. Na podstawie danych za 2012 r. z 20 spośród 27 państw członkowskich UE (brak danych z BE, IT, CY, LU, MT, RO i UK). Źródło: EUROSTAT, DG MOVE.

3. EWOLUCJA STRUKTURY KOSZTÓW W SEKTORZE TRANSPORTU DROGOWEGO TOWARÓW

[16] Factsheet No 4/1, ASSIST - Assessing the social and economic impacts of past and future sustainable transport policy in Europe [Ocena społeczno-gospodarczych skutków wcześniejszej i przyszłej polityki zrównoważonego transport w Europie].

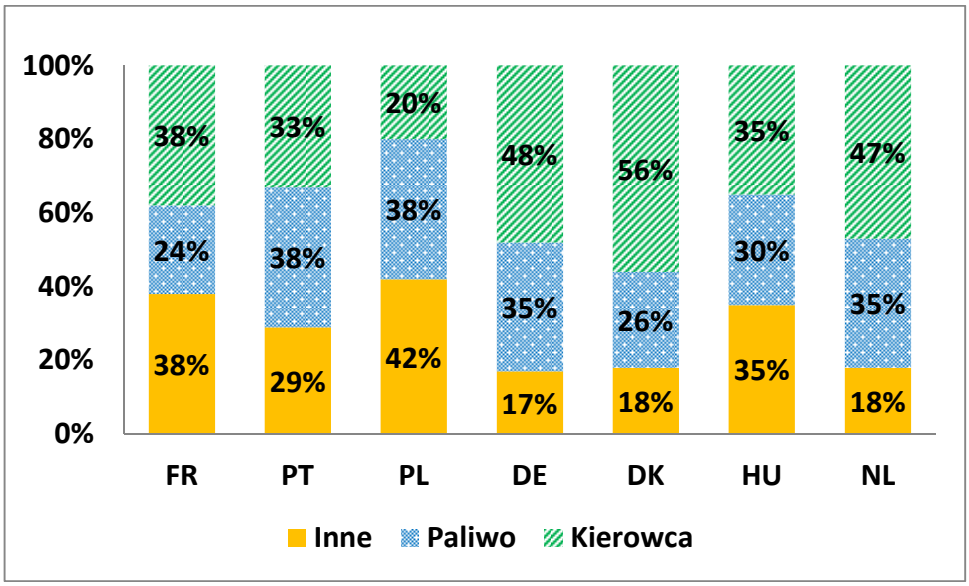
[17] Onderzoek naar de gevolgen voor Nederland van het verder vrijgeven van cabotage, Policy Research Corporation in opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013.

3.1 Przegląd czynników kosztotwórczych

Wysokość kosztów to jeden z najważniejszych czynników decydujących o konkurencyjności w branży transportu drogowego towarów. Inne czynniki obejmują specjalizację i jakość usług. O ile niektóre z tych kosztów są ściśle powiązane z państwem członkowskim siedziby (zwłaszcza koszty rejestracji i utrzymania pojazdu, podatek od przedsiębiorstwa, koszty kapitałowe), inne koszty są zmienne i zależne od państwa członkowskiego, w którym realizowany jest przewóz (opłaty drogowe lub podatki od paliwa). Ze względu na istnienie diet uzależnionych od pokonanej odległości i przepisów krajowych, które mogą w pewnych przypadkach prowadzić do dostosowania płac do minimalnych norm w państwie członkowskim realizacji przewozu[18], koszty pracy też mogą do pewnego stopnia być zaliczane do tej kategorii. Praca jest, obok paliwa, jednym z dwóch głównych czynników kosztotwórczych w sektorze transportu drogowego towarów. Aby określić wpływ ewentualnego większego otwarcia rynku na strukturę sektora transportu drogowego towarów, warto porównać strukturę kosztów w tej branży w całej UE. Harmonizacja struktur i poziomu kosztów nie jest celem polityk UE ani nie leży w jej kompetencjach. Niemniej jednak zakłada się, że otwarcie rynku mogłoby przynosić niepożądane rezultaty, jeśli presja konkurencyjna prowadziłaby do nieprzestrzegania przepisów socjalnych, takich jak czas prowadzenia pojazdu i odpoczynku, co z kolei stanowiłoby zagrożenie bezpieczeństwa drogowego. Zmiany tego rodzaju byłyby sprzeczne z celami unijnej polityki transportowej.

Struktury kosztów w całym sektorze przewozów drogowych coraz bardziej się do siebie upodabniają. Relatywne znaczenie dwóch głównych czynników kosztotwórczych (kosztów pracy i paliwa) osiągnęło obecnie porównywalne poziomy w całej UE. O ile w 2004 r. koszty pracy stanowiły 10% do 30% kosztów całkowitych w państwach członkowskich, które przystąpiły w owym roku do UE, od tego czasu wzrosły i stanowią 20% do 40% kosztów w tych państwach. W wartościach bezwzględnych koszty pracy w państwach członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r. i 2007 r. pozostają niższe niż w państwach członkowskich UE-15, jednak różnica stopniowo maleje. Koszty związane z paliwem wahają się w zakresie od 24% do 38% kosztów całkowitych.

18 Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. L 18 z 21.1.1997, s. 1–6); rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I) (Dz.U. L 177 z 4.7.2008, s. 6–16).



Wykres 7: Podział kosztów przewoźników w wybranych państwach członkowskich. Źródło: „Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union" [Gromadzenie i analiza danych na temat struktury sektora transportu drogowego towarów w Unii Europejskiej] (AECOM 2013).

Ponadto postępuje harmonizacja w innych dziedzinach należących do kompetencji UE, takich jak opłaty drogowe, co ma wpływ na operacyjne koszty przewoźników drogowych. Zmiany te opisano bardziej szczegółowo w rozdziale 6 niniejszego dokumentu.

3.2 Rozwój sytuacji w zakresie kosztów pracy

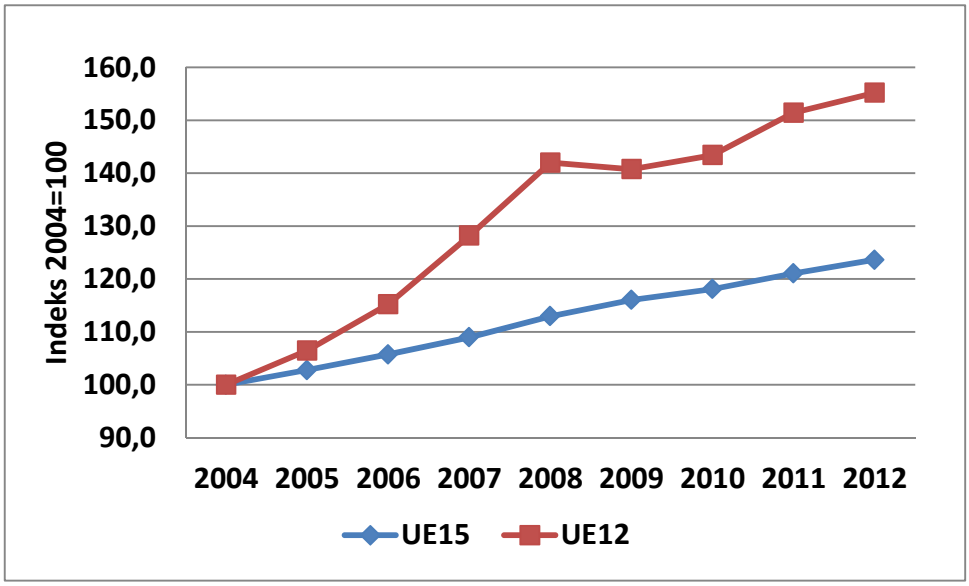
Wynagrodzenie w sektorze transportu drogowego towarów dzielone jest zazwyczaj na różne składowe. Wysokość miesięcznych pensji ustalana jest z poszanowaniem przepisów dotyczących minimalnego wynagrodzenia lub układów zbiorowych[19]. Średnie poziomy wynagrodzenia są zróżnicowane w zależności od rodzaju realizowanego transportu (krajowy lub międzynarodowy), przy czym stawki za transport międzynarodowy są wyższe niż za krajowy. Oprócz tych różnic do podstawy wynagrodzenia dodawane są zazwyczaj różne formy uposażeń, najpopularniejsze z nich to diety (dzienne) i dodatki uzależnione od odległości[20]. Ze względu na znaczenie kosztów pracy w strukturach kosztów operacyjnych przewoźników, różnice w poziomach wynagrodzeń mogą wpływać na praktyki biznesowe w tym sektorze. Przedsiębiorstwa mogą wyrejestrowywać swoją działalność do państw członkowskich o niższych kosztach pracy. Jeżeli dokonuje się tego zgodnie z wymogami posiadania siedziby określonymi w rozporządzeniu (WE) nr 1071/2009, praktyka przerejestrowywania może przyczynić się do transgranicznych przepływów inwestycyjnych i wzmocnić integrację unijnego rynku transportowego. Jednakże w niektórych przypadkach przerejestrowanie (np. jeśli działalność jest prowadzona wyłącznie w jednym państwie

19 W lipcu 2013 r. w 21 spośród 28 państw członkowskich UE (wszystkich z wyjątkiem Danii, Niemiec, Włoch, Cypru, Austrii, Finlandii i Szwecji), obowiązywały przepisy krajowe ustanawiające minimalne wynagrodzenie ustawowo lub w drodze krajowego porozumienia międzysektorowego. Układy zbiorowe pracy funkcjonują w tych państwach członkowskich, w których nie określa się minimalnego wynagrodzenia za pracę, choć te układy zbiorowe mogą dotyczyć jedynie pewnych przedsiębiorstw (takich jak te, które są członkami izb handlowych) i mogą różnić się w obrębie państwa członkowskiego w zależności od regionu.

20 Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 561/2006, dodatki uzależnione od odległości są niezgodne z prawem, jeśli ich stosowanie może zagrażać bezpieczeństwu drogowemu.

członkowskim innym niż państwo rejestracji) może być oznaką celowego unikania podatków i opłat związanych z zatrudnieniem.

Sytuacja na poszczególnych rynkach musi zostać poddana bardziej szczegółowej analizie. Istnieją jednak przesłanki świadczące o tym, że różnice w poziomie płac zmniejszają się do poziomu, na jakim ryzyko niezgodnego z prawem zachowania jest ograniczone[21]. Konieczna jest jednak dalsza poprawa egzekwowania przepisów. Chociaż różnice utrzymują się, bezwzględny poziom kosztów pracy rośnie w szybszym tempie w państwach członkowskich, które przystąpiły do UE w latach 2004 i 2007. Po uwzględnieniu wszystkich składników wynagrodzenia zarobki rumuńskich kierowców w transporcie międzynarodowym wydają się osiągać podobne poziomy do zarobków przewoźników hiszpańskich (4-5 EUR za godzinę)[22]. Zmiany te są zgodne z konwergencją średnich poziomów płac w UE, jak pokazano na wykresie 8. W rezultacie różnice w poziomie płac w sektorze transportu drogowego są porównywalne do różnic w wysokości średniego wynagrodzenia w całej UE i w odniesieniu do całej gospodarki. Poniższy wykres pokazuje względny wzrost wynagrodzenia pracowników z państw UE- 12 w porównaniu do tych z UE- 15.



Wykres 8: Zmiany wskaźnika kosztów pracy w gospodarce przedsiębiorstw w państwach członkowskich UE- 15 i UE- 12 od 2004 r. Źródło: EUROSTAT, DG MOVE.

Jak ukazano powyżej, różnice w poziomie płac w sektorze transportu drogowego towarów pozostają zbliżone do średnich różnic w płacach między państwami członkowskimi w całej gospodarce. Należy jednak zauważyć, że różnice te mogą mieć większy wpływ na konkurencję w tym sektorze ze względu na mobilny charakter drogowego transportu towarów. W przeciwieństwie do innych sektorów usługi transportowe mogą być świadczone

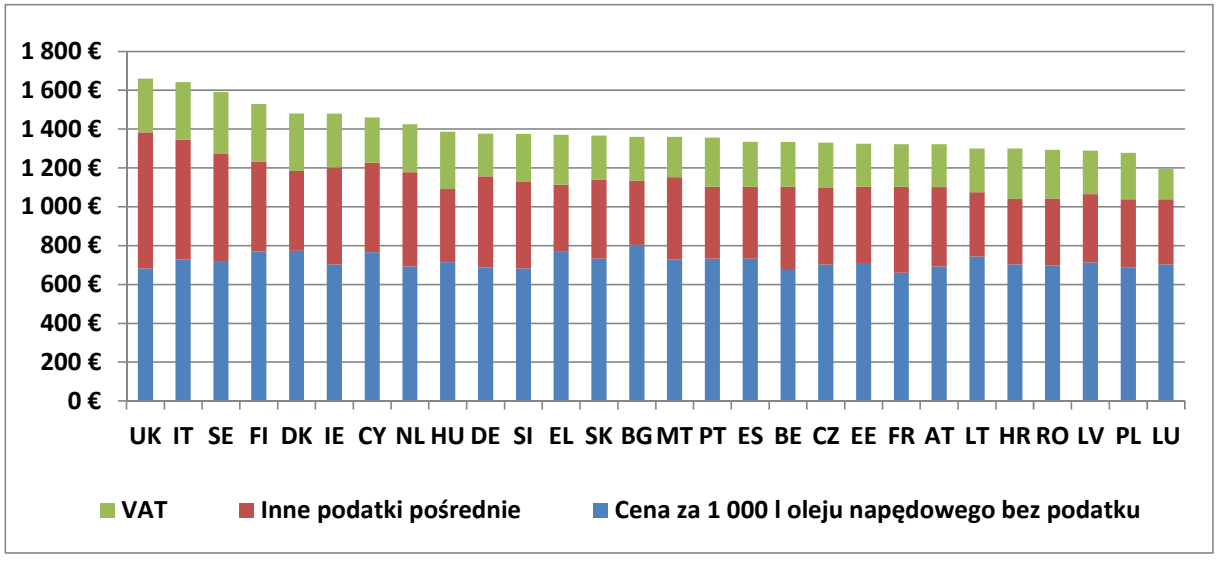
21 Auch zu Hause wird gut verdient - Deutscher Arbeitsmarkt für bulgarische und rumänische LKW-Fahrer wenig attraktiv [Również w kraju zarabia się dobrze – niemiecki rynek pracy mało atrakcyjny dla bułgarskich i rumuńskich kierowców ciężarówek], Deutsche Verkehrszeitung, 28 stycznia 2014 r.

22 „Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union" [Gromadzenie i analiza danych na temat struktury sektora transportu drogowego towarów w Unii Europejskiej] (AECOM 2013).

czasowo w innych państwach członkowskich, z częściowym zachowaniem warunków płacowych państwa członkowskiego miejsca zamieszkania. Istnieją jednak przepisy UE, które w niektórych przypadkach mogą zwiększyć ochronę pracowników niebędącym rezydentami czasowo świadczących usługi w innych państwach członkowskich. Dyrektywa 96/71/WE w sprawie delegowania pracowników[23] ma zastosowanie do kierowców, jeżeli podlegają oni zakresowi jej stosowania. Rozporządzenie (WE) nr 593/2008 w sprawie zobowiązań umownych[24] określa ogólne kryteria określania prawa właściwego dla zobowiązań umownych. W niektórych przypadkach można uchylić przepisy prawa, które normalnie byłyby właściwe dla umowy, i zastąpić je przepisami bezwzględnie obowiązującymi w rozumieniu prawa prywatnego międzynarodowego, które mają zastosowanie w miejscu, w którym zazwyczaj świadczona jest praca (art. 8).

3.3 Zmiany poziomu kosztów paliwa

Koszty paliwa w całej UE zmieniały się zgodnie z ewolucją cen ropy naftowej na rynkach międzynarodowych i nie różnią się znacznie od siebie. Można to częściowo przypisać stopniowej harmonizacji opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej w Unii Europejskiej, która jest regulowana przepisami dyrektywy Rady 2003/96/WE („dyrektywa w sprawie opodatkowania energii")[25]. Struktura podatku akcyzowego od paliw jest zharmonizowana: między innymi w dyrektywie określono minimalne poziomy opodatkowania produktów energetycznych wykorzystywanych jako paliwo silnikowe. Państwa członkowskie mają jednak swobodę ustalania swoich krajowych stawek podatkowych w sposób, jaki uznają za stosowny. Krajowe stawki podatkowe są różne w poszczególnych państwach członkowskich. Koszty paliwa są najniższe w Luksemburgu, a najwyższe w Zjednoczonym Królestwie.



23 Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, Dz.U. L 18 z 21.1.1997, s. 1.

24 Rozporządzenie (WE) nr 593/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I), Dz.U. L 177 z 4.7.2008, s. 6.

25 Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, Dz.U. L 283 z 31.10.2003, s. 51.

Wykres 9: Typowy koszt 1,000 litrów oleju napędowego w poszczególnych państwach członkowskich (styczeń 2014 r.). Źródło: Biuletyn na temat ropy naftowej Centrum Monitorowania Rynku, 2014 r., Komisja Europejska, DG ds. Energii.

3.4 Inne czynniki kosztotwórcze

Oprócz tych dwóch głównych czynników kosztotwórczych, przewoźnicy drogowi ponoszą inne opłaty, takie jak:

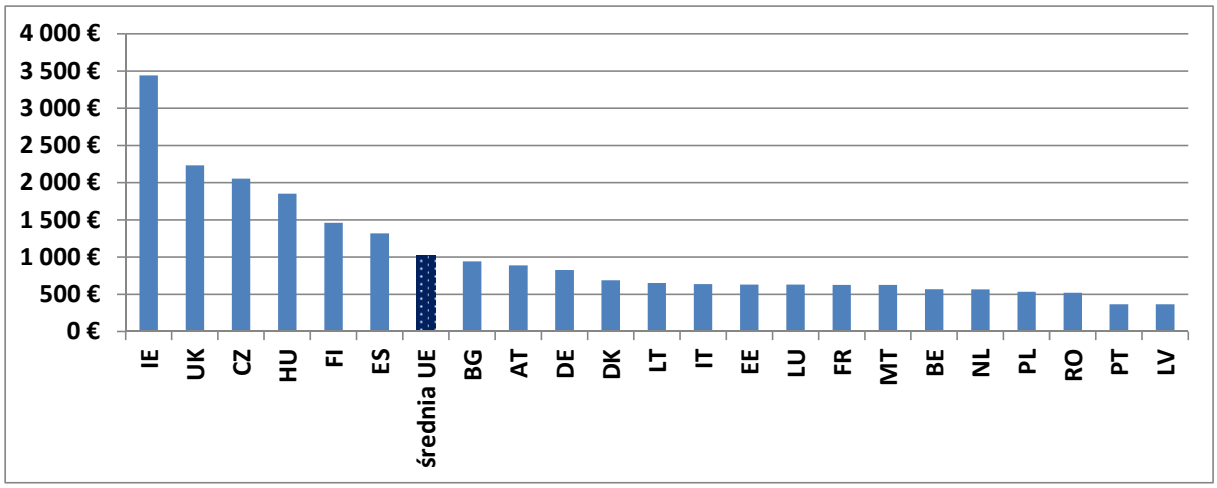
– jednorazowe opłaty związane z zakładaniem przedsiębiorstwa (w tym zakupem i rejestracją pojazdów);

– okresowe podatki od posiadania lub eksploatacji środków transportowych;

– podatki wynikające z użytkowania pojazdów (podatek dochodowy, opłaty drogowe uzależnione od czasu jazdy lub pokonywanej odległości).

Względny poziom tych opłat może mieć wpływ na zachowanie przedsiębiorstw. Znaczne różnice w poziomie opłat mogą zachęcać do niezgodnego z prawem przerejestrowywania pojazdów, co z kolei działa na niekorzyść przedsiębiorstw przestrzegających prawa. Chociaż poziomy podatków i opłat drogowych w dalszym ciągu różnią się między sobą, istnieją przesłanki wskazujące na to, że kwota netto opłat uiszczanych za pojazd osiąga podobny poziom w całej UE.

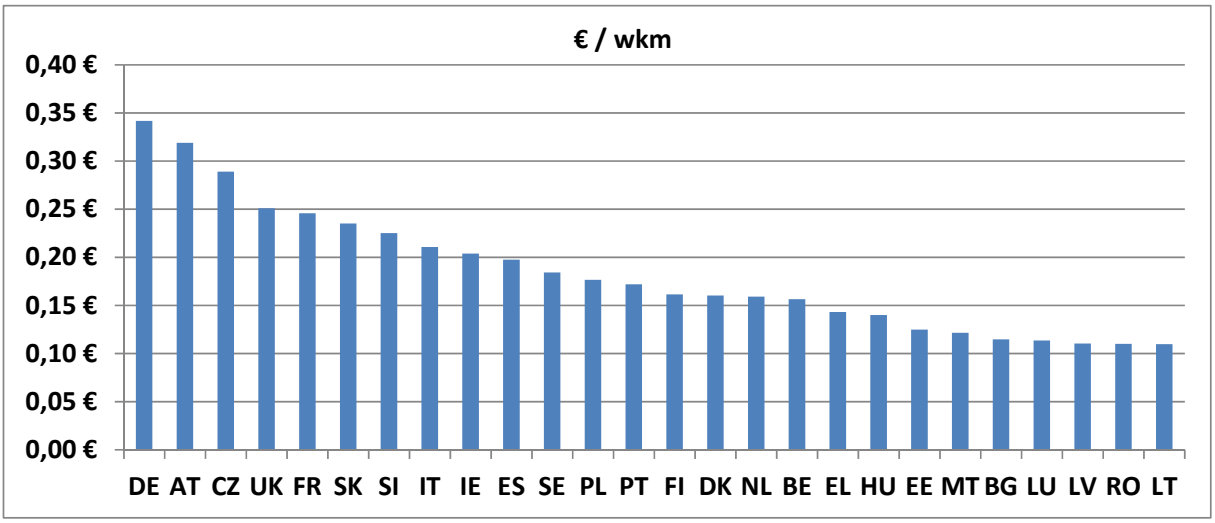
Nadal istnieją różnice w poziomie opłat związanych z zakładaniem przedsiębiorstwa, rejestracją i eksploatacją pojazdu. Wysokość opłat za założenie przedsiębiorstwa wynosi od jednorazowej kwoty około 40 EUR w Republice Czeskiej do ponad 1 000 EUR w Bułgarii[26]. Podatki od pojazdów (podatki od rejestracji lub własności) również są różne w poszczególnych państwach członkowskich. Różnice w wysokości nakładanych opłat nie odzwierciedlają podziału na kraje UE-12 i UE-15, jak to widać w przypadku kosztów pracy. Na przykład roczne podatki od pojazdów, jak pokazano na poniższym wykresie 10, wahają się w stosunku 1 do 10. Spośród 10 państw członkowskich o najwyższych podatkach rocznych od pojazdów, trzy należą do UE-12 (Republika Czeska, Węgry i Bułgaria).



26 „Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union" [Gromadzenie i analiza danych na temat struktury sektora transportu drogowego towarów w Unii Europejskiej] (AECOM 2013).

Wykres 10: Roczny podatek od środków transportowych (w EUR) za standardowy zestaw ciągnika z naczepą (2012 r.), Źródło: Przewodnik podatkowy ACEA 2012 r.

Nie przeprowadzając szczegółowej analizy poziomu różnic każdego składnika kosztów, warto zauważyć, że pomimo tych różnic średni poziom podatków i opłat nakładanych na trasach krajowych nie wydaje się być bardzo zróżnicowany pomiędzy państwami członkowskimi. Zgodnie z obliczeniami OECD, jak pokazano na wykresie 11, kwota netto opłat uiszczanych za wozokilometr wynosi średnio 0,18 EUR, a różnice między państwami członkowskimi są stosunkowo niewielkie. Najwyższe opłaty w UE pobierane są w Niemczech (0,34 EUR/wkm), a najniższe w Bułgarii, Luksemburgu, na Łotwie, Litwie i w Rumunii (0,11 EUR/wkm).



Wykres 11: Kwota netto opłaty uiszczanej za wozokilometr (przewóz krajowy, 2012 r.). Źródło: Opłaty i podatki w transporcie drogowym. Podsumowanie analizy i tabele danych za lata 1998–2012, OECD 2013.

Może to częściowo wynikać z faktu, że państwa członkowskie coraz powszechniej stosują terytorialne opłaty za korzystanie z dróg w postaci winiet lub opłat za przejazd. Od czasu przyjęcia i późniejszej zmiany dyrektywy 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat od samochodów ciężarowych[27], coraz większa liczba państw członkowskich wprowadziła systemy opłat za korzystanie z dróg. W obliczu zbieżnych struktur kosztów przewoźnicy z UE będą coraz częściej zmuszeni poprawiać swoją wydajność i jakość usług. Poprawa ta byłaby korzystna dla klientów sektora transportu drogowego towarów, a mianowicie spedytorów i sektora detalicznego, a za ich pośrednictwem zwiększyłaby efektywność i konkurencyjność gospodarki UE jako całości.

4.EGZEKWOWANIE PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH DOSTĘPU DO RYNKU TRANSPORTU DROGOWEGO TOWARÓW

27 Dyrektywa 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za korzystanie z niektórych typów infrastruktury przez samochody ciężarowe, zmieniona dyrektywą 2006/38/WE oraz dyrektywą 2011/76/UE.

Rozporządzenia (WE) nr 1071/2009[28] i (WE) nr 1072/2009 mają na celu zapewnienie przedsiębiorstwom uczciwego dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych, również poprzez dostarczenie organom egzekwowania prawa dodatkowych kryteriów kontroli przestrzegania tych rozporządzeń. Prawidłowe stosowanie tych rozporządzeń jest niezbędne do zagwarantowania, że przedsiębiorstwa działające na rynku transportu drogowego towarów są wiarygodne i konkurują na równych zasadach. Niemniej jednak egzekwowanie niektórych ich przepisów pozostaje problematyczne. Dwa aspekty w szczególności sprawiają trudności przewoźnikom i organom egzekwowania prawa: przepisy dotyczące rzeczywistej i stałej siedziby w przypadku rozporządzenia (WE) nr 1071/2009 oraz przepisy dotyczące kabotażu w przypadku rozporządzenia (WE) nr 1072/2009.

4.1 Stosowanie rozporządzenia (WE) nr 1071/2009

W rozporządzeniu (WE) nr 1071/2009 w sprawie dostępu do zawodu przewoźnika drogowego zebrano kilka aktów prawnych, by uprościć ich stosowanie i je uzupełnić. Wprowadzono też w nim dodatkowe wymagania, w szczególności kryterium rzeczywistej i stałej siedziby przedsiębiorstw transportu drogowego towarów, przepisy dotyczące jednolitego formatu licencji wspólnotowych, szczegółowe wymogi dotyczące zarządzających transportem oraz zacieśnienia współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinie egzekwowania przepisów (zwłaszcza poprzez wzajemne połączenie krajowych rejestrów przedsiębiorców transportu drogowego, ERRU).

Zmiany te przyczyniły się do dalszej harmonizacji, szczególnie w odniesieniu do formatów licencji wspólnotowych. Jednak nadal pozostaje wiele do zrobienia, aby zakończyć proces wdrażania wyżej wspomnianego rozporządzenia, zwłaszcza poprzez pełne uruchomienie ERRU. Pewne źródła wskazują także, że w niektórych państwach członkowskich nadal istnieją „spółki-skrzynki pocztowe" (tj. przedsiębiorstwa z „siedzibą" do celów podatkowych w państwie członkowskim, w którym nie prowadzą działań administracyjnych lub handlowych, co stanowi naruszenie art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1071/2009). Praktyka ta jest niezgodna z intencją prawodawcy. Praktyki tego rodzaju są czasami udokumentowane[29], lecz nadal trudne do oszacowania ze względu na ich nielegalny charakter.

Takie „spółki-skrzynki pocztowe" istnieją w dalszym ciągu ze względu na różnice w zasobach i priorytetach nadawanych egzekwowaniu prawa w państwach członkowskich, których to dotyczy. Może to powodować trudności w innych państwach członkowskich zgłaszających takie przedsiębiorstwa państwom członkowskim ich rejestracji, które nie mogą polegać na odpowiednio silnym wsparciu ze strony swoich partnerów. Ponadto przepisy regulujące egzekwowanie wymogu „stałej siedziby" wykazują słabości[30]. W związku

28 Rozporządzenie (WE) nr 1071/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 października 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylające dyrektywę Rady 96/26/WE, Dz.U. L 300 z 14.11.2009, s. 51.

29 Działania kontrolne w ramach delegowania pracowników w transporcie drogowym: przewodnik dla organów kontroli. Sprawozdanie końcowe projektu TRANSPO, marzec 2012 r. www.tagliacarne.it/download/229.html

30 Zgodnie z art. 12 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1071/2009: „do dnia 31 grudnia 2014 r. państwa członkowskie przeprowadzają kontrole przynajmniej co 5 lat, aby sprawdzić, czy przedsiębiorcy nadal spełniają [warunki wykonywania zawodu przewoźnika drogowego]".

z powyższym istotne wydaje się zwiększenie współpracy transgranicznej w tej dziedzinie, a także bardziej rygorystyczne egzekwowanie właściwych przepisów.

4.2 Rozporządzenie (WE) nr 1072/2009: Kwestie wdrożenia i postępy krajowe

Organy egzekwowania prawa oraz przewoźnicy zgłaszają różnice w metodach wdrażania rozporządzenia (WE) nr 1072/2009. Różnice te mogą zniechęcać przewoźników do podejmowania działalności na rynkach krajowych za granicą. Pomimo starań mających na celu doprecyzowanie warunków rozporządzenia (WE) nr 1072/2009[31] wciąż istnieją różnice we wdrażaniu niektórych przepisów. Finlandia na przykład uważa przewozy z wieloma punktami rozładunku (w których przewoźnik rozładowuje partie jednego ładunku w kilku miejscach dostawy, np. w spółkach zależnych tego samego przedsiębiorstwa) za kilka działań transportowych, podczas gdy w innych krajach tego typu przewozy traktowane są jako jeden transport. Duńskie i fińskie organy egzekucji prawa wymagają, aby w przypadku kontroli przewoźnicy byli w stanie natychmiast przedstawić dokument w formie zlecenia na przewóz kabotażowy. Inne dają przewoźnikom czas na zebranie takich informacji, jeśli nie są one natychmiast dostępne, na przykład w przypadku, gdy list przewozowy nie jest przewożony z ładunkiem.

Ponadto w niektórych państwach członkowskich obserwuje się tendencję do obostrzania warunków, na jakich przewoźnicy mogą wykonywać przewozy kabotażowe i transport międzynarodowy, przez środki regulacyjne i praktyki w zakresie środków wykonawczych. Przykłady obejmują dyskryminację pojazdów należących do spółek zależnych miejscowych przedsiębiorstw z siedzibą w innym państwie członkowskim przez organy egzekwowania prawa lub stosowanie restrykcyjnych przepisów do rodzajów towarów przewożonych głównie przez przewoźników nieposiadających siedziby w danym państwie. Do piętnowania zagranicznych kierowców przyczyniają się tolerowane przez władze inicjatywy prywatne. W pewnym państwie członkowskim coraz popularniejsza wśród miejscowych kierowców jest aplikacja na smartfony do śledzenia i lokalizowania samochodów ciężarowych zarejestrowanych za granicą. W perspektywie długoterminowej te regulacyjne i prywatne inicjatywy niosą ryzyko podważenia *acquis* rynku wewnętrznego w zakresie transportu, a w szczególności utracenia wzrostu wydajności wynikającego z otwarcia rynku w transporcie transgranicznym.

Stosowność takich praktyk wydaje się tym bardziej wątpliwa, że poziom udokumentowanych naruszeń przepisów dotyczących kabotażu jest niski. Choć istnieją obawy związane z nielegalnymi przewozami kabotażowymi (to znaczy powyżej trzech przewozów kabotażowych dopuszczalnych na mocy rozporządzenia (WE) nr 1072/2009, lub które nie odbywają się po realizacji przewozu międzynarodowego, albo odbywają się później niż siedem dni po takim przewozie), organy egzekwowania prawa na ogół nie były w stanie udokumentować tych zarzutów. W państwach członkowskich, w których miały miejsce szeroko zakrojone kontrole kabotażu, poziom naruszeń był niski (1,7 % wszystkich

31 Pytania i odpowiedzi dotyczące nowego systemu kabotażu na mocy rozporządzenia (WE) nr 1072/2009. Komisja Europejska, 2011 r. http://ec.europa.eu/transport/modes/road/haulage/doc/qa_the_new_cabotage_regime_2011.pdf

skontrolowanych pojazdów w przypadku Danii[32]). Inne naruszenia, takie jak nieprzestrzeganie czasu prowadzenia pojazdu, mające wpływ zarówno na konkurencję między przewoźnikami jak i na bezpieczeństwo, są bardziej powszechnie napotykane przez organy egzekwowania prawa.

Podsumowując, rozporządzenia (WE) nr 1071/2009 i (WE) nr 1072/2009 są rozumiane, interpretowane i stosowane na różne sposoby w różnych państwach członkowskich. W związku z tym podmioty gospodarcze borykają się z kosztowną i kłopotliwą mozaiką przepisów, którą pakiet z 2009 r. miał zlikwidować.

4.3 Zmiana rozporządzeń w ramach REFIT

W swoim komunikacie w sprawie sprawności regulacyjnej UE z grudnia 2012 r.[33] Komisja zapowiedziała uruchomienie programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT), którego celem jest zwiększenie jasności prawa UE i zmniejszenie obciążeń regulacyjnych. W przeglądzie, który nastąpił po publikacji tego komunikatu, jako priorytetową wymieniono potrzebę zmiany rozporządzeń (WE) nr 1071/2009 i (WE) nr 1072/2009. Uproszczenie przepisów pozwoliłoby kontrolującym funkcjonariuszom na egzekwowanie ich w bardziej skuteczny i jednolity sposób, zapewniając przewoźnikom konsekwentną interpretację przepisów i przewidywalne warunki działania. Zmiana miałaby na celu z jednej strony wyjaśnienie problematycznych warunków wyżej wspomnianych rozporządzeń, w szczególności definicji rzeczywistej i stałej siedziby w rozporządzeniu (WE) nr 1071/2009 oraz kabotażu w rozporządzeniu (WE) nr 1072/2009. Ponadto można by jeszcze ulepszyć możliwości współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinie egzekwowania przepisów rozporządzenia (WE) nr 1071/2009. Wreszcie, zmiana mógłby poprawić egzekwowanie przepisów tych rozporządzeń. Wprowadzenie dalszych nakazowych przepisów dotyczących częstotliwości i procedur kontroli mogłoby pomóc w rozwiązaniu istniejących rozbieżności w egzekwowaniu wspomnianych rozporządzeń. Można by również poprawić skuteczność ich egzekwowania poprzez lepsze wykorzystanie nowych technicznych możliwości kontroli, takich jak tachografy cyfrowe nowej generacji.

5. SPOŁECZNY WYMIAR SEKTORA TRANSPORTU DROGOWEGO TOWARÓW

Prawodawstwo unijne zawiera zarówno ogólne, jak i sektorowe ramy mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego, właściwych warunków pracy oraz niezakłóconej konkurencji w sektorze transportu drogowego towarów. Ramy te obejmują rozporządzenie (WE) nr 561/2006 w sprawie czasu prowadzenia pojazdu i okresów odpoczynku[34] oraz dyrektywę 2002/15/WE w sprawie czasu pracy osób wykonujących

32 http://ekstrabladet.dk/112/article2107804.ece, dalsze informacje znaleźć można na stronie: http://www.ft.dk/samling/20121/almdel/TRU/spm/464/svar/1050069/1244171/index.htm?/samling/20121/almdel/TRU/spm/464/svar/1050069/1244171/index.htm

33 Sprawność regulacyjna UE (COM(2012)746)

34 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).

czynności w trasie[35]. Aby zapewnić właściwe egzekwowanie tych przepisów, zostały one uzupełnione przepisami o minimalnych wymogach w zakresie kontroli (dyrektywa 2006/22/WE[36]) oraz szczegółowymi przepisami prawnymi i technicznymi dotyczącymi urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym (rozporządzenie (EWG) nr 3821/85[37]). Niedostateczny stopień zgodności z tymi przepisami mógłby mieć negatywne skutki. Można do nich zaliczyć pogorszenie się warunków pracy osób zatrudnionych w transporcie drogowym, obniżenie poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego i zwiększenie zagrożeń dla innych użytkowników dróg oraz postawienie w niekorzystnej sytuacji przedsiębiorstw działających zgodnie z przepisami.

Podejmowane są ciągłe wysiłki na rzecz dalszej poprawy egzekwowania tych przepisów. Obejmują one opracowanie przez Komisję wytycznych i wyjaśnień udostępnianych państwom członkowskim i zainteresowanym stronom[38]. Wytyczne te nie mają jednak wiążącego charakteru. W rezultacie Komisja nie może nakładać na państwa członkowskie sankcji za niestosowanie się do nich. Ich opracowanie jest trudnym procesem (wytyczne dotyczące „okresu 24-godzinnego" do obliczania czasu prowadzenia pojazdu i okresów odpoczynku były dyskutowane przez ponad 4 lata, a tekst dotąd nie został sfinalizowany). Udokumentowane wyniki tych państw członkowskich, które rzeczywiście wdrażają wytyczne omówione z nimi na forum właściwego komitetu, również wykazują znaczne różnice.

We współpracy z zainteresowanymi stronami podejmowane są dalsze wysiłki w tym zakresie. Zakończono projekt TRACE[39], w ramach którego stworzono wspólny program szkoleń dla funkcjonariuszy przeprowadzających kontrole drogowe. W białej księdze w sprawie transportu z 2011 r.[40] uznano propagowanie zatrudnienia i warunków pracy o wysokiej jakości za priorytet.

5.1 Warunki pracy

Warunki pracy w sektorze transportu drogowego towarów są trudne; potwierdza to jego niska atrakcyjność. Niektóre z przyczyn tej sytuacji to mobilny charakter transportu drogowego oraz długie okresy spędzane poza bazą. Inne czynniki ryzyka określone przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy to: fakt, że kierowcy często pracują w pojedynkę; zarządzanie zgodne z koncepcją „dokładnie na czas" i naciski klientów, które prowadzą do dużego napięcia w pracy; praca wykonywana w obiektach należących do stron trzecich; coraz częstsze wykorzystywanie zdalnego monitorowania i skomplikowanych rozwiązań

35 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).

36 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 (EWG) 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. 35).

37 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym (Dz.U. L 370 z 31.12.1985, s. 8).

38 http://ec.europa.eu/transport/modes/road/social_provisions/driving_time/guidance_notes_en.htm

39 http://www.traceproject.eu

40 Biała księga Komisji pt. „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu", COM(2011) 144 final.

technicznych; rozplanowanie miejsca pracy; dostępność obiektów i usług (w zakresie higieny, wyżywienia i opieki medycznej); zagrożenie chorobami zakaźnymi, przemocą i napadami; długotrwałe siedzenie i narażenie na wibracje; ryzyko wypadku przy załadunku i rozładunku; oraz zagrożenie wypadkami drogowymi w związku z pracą w ruchu drogowym[41]. W tym samym sprawozdaniu uznano nietypowe godziny pracy w tym sektorze za czynnik, który może wywierać negatywny wpływ na stan zdrowia. W ogólnym rozrachunku jednak wypadki z udziałem pojazdów ciężarowych są coraz rzadsze, a zgodność z przepisami dotyczącymi czasu prowadzenia pojazdu i okresów odpoczynku wzrasta[42].

Częstsze korzystanie z zarządzania „dokładnie na czas", opracowanego dzięki nowym możliwościom technicznym dostępnym w sektorze logistycznym, oznacza, że kierowcy podlegają presji, by dotrzymać terminów dostawy. Postrzega się, że presja wywierana na pracowników sektora transportu drogowego wzrosła w trakcie trwającego obecnie kryzysu gospodarczego; zainteresowane strony są przekonane, że jest ona związana z różnymi nielegalnymi praktykami, takimi jak przekraczanie czasu prowadzenia pojazdu, wynagrodzenie oparte na wynikach, co prowadzi do zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, lub pozorna praca na własny rachunek[43]. Główne kwestie socjalne wskazane przez zainteresowane strony jako wymagające przyszłych działań legislacyjnych podano w tabeli 2.

Kwestia	**Istotność**
Niezgodne z prawem / nieuczciwe programy zatrudnienia, które prowadzą do dumpingu socjalnego (np. „spółki-skrzynki pocztowe")	*****
Brak mechanizmów egzekwowania i kontroli	*****
Brak harmonizacji socjalnej w państwach członkowskich UE 27	****
Nielegalna działalność kabotażowa	****
Jakość odpoczynku oraz związanych z tym udogodnień	***
Czas prowadzenia pojazdu i czas odpoczynku	**

Tabela 2: Kwestie określone przez zainteresowane strony jako wymagające przyszłych działań legislacyjnych w odniesieniu do warunków socjalnych i warunków pracy w sektorze transportu drogowego towarów. Źródło: Social and Working Conditions of Road Transport Hauliers [Warunki socjalne i warunki pracy przewoźników drogowych] Parlament Europejski, 2013.

41 OSH in figures: Occupational safety and health in the transport sector — An overview [BHP w danych liczbowych: bezpieczeństwo i higiena pracy w sektorze transportu – przegląd] , Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy, 2011.

42 Overview and Evaluation of Enforcement in the EU Social Legislation for the Professional Road Transport Sector [Przegląd i ocena wdrażania w UE przepisów socjalnych dla sektora profesjonalnych usług transportu drogowego], Parlament Europejski, 2012.

43 Social and Working Conditions of Road Transport Hauliers [Warunki socjalne i warunki pracy przewoźników drogowych], Parlament Europejski, 2013.

Kwestie poruszone przez zainteresowane strony w tabeli 2 są ściśle związane z wykonaniem rozporządzeń (WE) nr 1071/2009 i nr 1072/2009, chociaż ich egzekwowanie wchodzi w zakres kompetencji państw członkowskich. Niezadowalające egzekwowanie tych przepisów wynika z braku w obu rozporządzeniach wiążących przepisów dotyczących liczby i częstotliwości kontroli. Brak takich przepisów również stwarza trudności w monitorowaniu wdrażania tych rozporządzeń przez Komisję. Ich wdrażanie należy więc usprawnić poprzez wprowadzenie wiążących przepisów w zakresie egzekwowania prawa.

Czas prowadzenia pojazdu i okresy odpoczynku pozostają nierozwiązanym problemem. Z niedawno przeprowadzonych ocen wynika, że obowiązujące przepisy są coraz lepiej przestrzegane[44], choć nadal występują różnice w praktycznych sposobach ich egzekwowania przez państwa członkowskie[45]. Proporcja kontroli przeprowadzanych w ramach kontroli drogowych lub na terenie przedsiębiorstwa różni się, podobnie jak proporcja dni roboczych podczas których przeprowadzane są kontrole. Wynika to zarówno z różnic w zasobach przeznaczonych przez państwa członkowskie na egzekwowanie przepisów, a także z różnic rynków transportowych (kontrole na terenie przedsiębiorstw są skuteczne w tych państwach członkowskich, w których rozpowszechnione są duże przedsiębiorstwa, kontrole drogowe mogą być bardziej skuteczne, jeśli chodzi o rynki zdominowane przez małe przedsiębiorstwa).

Najnowsze badania pokazują raczej, że ryzyko związane z konkurencją w dziedzinie zabezpieczenia społecznego jest ograniczone ze względu na wyrównanie kosztów pracy dostosowywanych do wydajności i harmonizację pewnej liczby standardów dotyczących pracy. Ponadto państwa członkowskie, w których koszty są niższe, nie wykazują niższego stopnia egzekwowania przepisów prawa socjalnego i prawa pracy. Dlatego też nie ma dowodów na to, że nieprzestrzeganie prawa pracy dałoby im przewagę konkurencyjną[46]. To powiedziawszy, nadal należy podejmować wysiłki w różnych dziedzinach na rzecz poprawy egzekwowania międzysektorowych przepisów socjalnych w sektorze transportu drogowego.

5.2 Prognozowanie zmian

W sektorze transportu drogowego towarów zaszło już wiele istotnych długoterminowych zmian, poczynając od ciągłego niedoboru kierowców. Pracownicy transportu drogowego towarów starzeją się: w samych Niemczech w ciągu najbliższych 10–15 lat ponad 250 000 kierowców przejdzie na emeryturę[47]. To, w połączeniu z brakiem wykwalifikowanych kierowców, który stwierdzono już przed kryzysem gospodarczym, będzie w dużym stopniu wpływać na możliwości zatrudnienia przez przedsiębiorstwa transportu drogowego towarów.

44 Sprawozdanie w sprawie wykonania w latach 2009-2010 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 (2012) 270 final.

45 Overview and Evaluation of Enforcement in the EU Social Legislation for the Professional Road Transport Sector [Przegląd i ocena egzekwowania w UE ustawodawstwa socjalnego w sektorze transportu drogowego], Parlament Europejski, 2012.

46 Social Competition in the EU: Myths and Realities (Konkurencja socjalna w UE: mity i realia), Instytut Jacques'a Delorsa Notre Europe, 2013.

47 ZF-Zukunftsstudie Fernfahrer. Der Mensch im Transport- und Logistikmarkt, Institut für Nachhaltigkeit in Verkehr und Logistik, Stuttgart 2012.

Skutki tych niedoborów są już odczuwalne w niektórych państwach członkowskich, takich jak Łotwa, gdzie zatrudniani są kierowcy z państw trzecich, choć w chwili obecnej w niewielkiej liczbie.

Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy podkreśla, że charakter pracy pracowników sektora transportu zmienia się. W transporcie międzynarodowym aspektem podstawowym jest zwiększone wykorzystanie technologii. Komputery pokładowe, nowa generacja tachografów cyfrowych i innych urządzeń telematycznych odgrywają coraz większą rolę w organizacji ruchu i kontroli zgodności z obowiązującym prawodawstwem. Inne ulepszenia techniczne (nowe układy napędowe, zautomatyzowane systemy autostrad) będą również zmieniać zakres obowiązków kierowców. W połączeniu ze wzrostem średniego wieku kierowców spowoduje to pojawienie się nowych potrzeb w zakresie szkoleń. Choć uczenie się przez całe życie powinno być uznane za priorytet, należy również dostosować program nauczania kandydatów na kierowców.

Komisja będzie w dalszym ciągu prowadzić dialog z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami w celu przewidywania tych zmian. Komitet dialogu sektorowego jest narzędziem, które można wykorzystać w celu proaktywnego radzenia sobie z nadchodzącymi wyzwaniami. Cenny byłby wkład partnerów społecznych na rzecz przyjęcia kodeksu społecznego dotyczącego osób zatrudnionych w transporcie drogowym, jak wskazano w inicjatywie 8 wymienionej w białej księdze w sprawie transportu z 2011 r. Jak podkreślono w komunikacie Komisji w sprawie zintegrowanej polityki przemysłowej w erze globalizacji – konkurencyjność i zrównoważony rozwój na pierwszym planie[48], rozwiązywanie w ramach dialogu społecznego wyzwań pojawiających się na rynku pracy stanowi kluczowy element konkurencyjnej i skutecznej polityki przemysłowej. W kontekście zbliżającego się niedoboru kierowców należy zachęcać do podejmowania środków mających na celu lepsze wykorzystanie pojazdów (np. ułatwienie konsolidacji ładunków, planowanie dystrybucji). Otwarcie rynku, które może przyczynić się do bardziej efektywnego wykorzystania pojazdów, również mogłoby pomóc w zaradzeniu tym niedoborom.

6. INNE ZMIANY W OTOCZENIU REGULACYJNYM

Po przyjęciu rozporządzenia (WE) nr 1072/2009 unijny prawodawca podjął działania w celu dalszej harmonizacji wewnętrznego rynku transportu drogowego towarów poprzez przyjęcie dodatkowych środków legislacyjnych, jak przedstawiono poniżej. W kontekście otwarcia rynku zmiany te przyczyniają się do harmonizacji warunków rynkowych mających wpływ na przewoźników z UE.

6.1 Opłaty za korzystanie z dróg

Dyrektywa 1999/62/WE, zmieniona dyrektywą 2006/38/WE, została po raz kolejny zmieniona dyrektywą 2011/76/UE. Dyrektywa ta ustanawia dla państw członkowskich wspólne ramy ustalania dla pojazdów ciężarowych (powyżej 3,5 ton) opłat za przejazd uzależnionych od pokonanej odległości oraz opłat za korzystanie z infrastruktury przez

[48] COM(2010)614 final.

określony czas (winiety) za użytkowanie niektórych typów infrastruktury. Dzięki poprawkom z 2011 r. do dyrektywy włączono elementy mające na celu lepsze odzwierciedlenie zasady „zanieczyszczający płaci", takie jak przyznanie państwom członkowskim możliwości nakładania na przewoźników opłat związanych z wpływem ich pojazdu na jakość powietrza i poziom hałasu. Mimo że dotychczas żadne państwo członkowskie nie rozpoczęło internalizacji kosztów zewnętrznych, coraz większa ich liczba wykorzystuje obecnie jakąś formę opłat za korzystanie z infrastruktury:

- Wdrożone systemy winiet: Bułgaria, Rumunia, Węgry i Litwa dysponują krajowymi systemami winiet dla pojazdów ciężarowych. Zjednoczone Królestwo wprowadzi winiety od dnia 1 kwietnia 2014 r. Szwecja, Dania, Niderlandy, Belgia i Luksemburg stosują wspólny system „eurowiniety".
- Systemy winiet w trakcie opracowania: Łotwa.
- Elektroniczne systemy pobierania opłat za przejazd w całej sieci: Niemcy, Austria, Republika Czeska, Węgry, Słowacja, Polska i Portugalia.
- Elektroniczne systemy pobierania opłat w trakcie opracowania: Dania, Belgia i Francja. Francja będzie stosować opłaty jedynie do istniejących niepłatnych autostrad i dróg krajowych utrzymywanych przez państwo, a co za tym idzie utrzyma obecny system opłat z barierami fizycznymi na autostradach administrowanych na zasadzie koncesji.
- Opłaty pobierane przy barierach fizycznych: Irlandia, Francja, Hiszpania, Włochy, Słowenia i Grecja. Chociaż w innych państwach występuje ręczny pobór opłat na niewielkiej liczbie dróg, jego skala jest nieznaczna. Polska i Portugalia także pobierają opłaty za przejazd przy barierach fizycznych na części sieci drogowej, chociaż państwa te są klasyfikowane jako posiadające elektroniczny system pobierania opłat za przejazd w całej sieci, gdyż jest to system podstawowy.
- Brak opłat: Łotwa, Finlandia, Estonia, Malta i Cypr.

Ponadto trwają działania mające na celu wdrożenie europejskiej usługi opłaty elektronicznej (EETS). Specyfikacje techniczne w zakresie interoperacyjności EETS określono w dyrektywie 2004/52/WE[49], a decyzja Komisji 2009/750/WE[50], w której określono specyfikacje EETS, weszła w życie w październiku 2009 r. Obecnie koncentruje się wysiłki na regionalnych usługach opłaty elektronicznej jako na kroku w kierunku ogólnounijnego systemu.

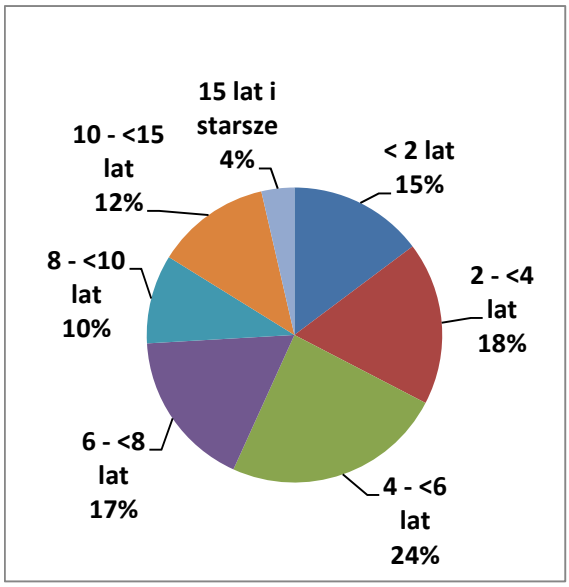
6.2 Specyfikacja pojazdów

Kryteria mające zastosowanie do pojazdów użytkowanych przez przewoźników z UE znacznie się zmieniły od czasu przyjęcia rozporządzenia (WE) nr 1072/2009. Wejście w życie

49 Dyrektywa 2004/52/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we Wspólnocie, Dz.U. L 166 z 30.4.2004, s. 124.

50 Decyzja Komisji 2009/750/WE z dnia 6 października 2009 r. w sprawie definicji europejskiej usługi opłaty elektronicznej oraz jej elementów technicznych, Dz.U. L 268 z 13.10.2009, s. 11-29.

norm emisji Euro VI w styczniu 2013 r. (następujące po wejściu w życie norm emisji Euro V w 2008 r.) doprowadziło do szybszego odnowienia parku samochodowego zarówno w UE-15, jak i w UE-12, gdzie średni wiek pojazdów w użytkowaniu jest wyższy[51]. Ogólnie rzecz biorąc, w ramach międzynarodowego przewozu drogowego używane są bardziej nowoczesne pojazdy niż w transporcie krajowym, częściowo ze względu na niższy poziom opłat stosowany do takich pojazdów i ich mniejsze zużycie paliwa, lecz również ze względu na potrzebę regularnego zastępowania tych pojazdów, które szybko osiągają wysokie przebiegi.



Wykres 12: Rozkład wieku pojazdów ciężarowych wykorzystywanych przez przewoźników towarów z UE-27 w 2012 r. (udział w całkowitej liczbie wozokilometrów w %). Źródło: EUROSTAT, DG MOVE.

Oprócz przyjęcia norm Euro, specyfikacje pojazdów będą dalej ujednolicane dzięki przyjęciu zharmonizowanych europejskich wymagań w zakresie homologacji typu dla ciężkich pojazdów silnikowych i ich przyczep, które weszły w życie w 2012 r.[52]

6.3 Bezpieczeństwo drogowe

Wyniki w zakresie bezpieczeństwa w UE, w tym dotyczące samochodów ciężarowych (SC), podlegają stałej poprawie i nie wykazują żadnych negatywnych zmian wywołanych przyjęciem w 2009 r. nowych przepisów dotyczących dostępu do rynku transportu drogowego. Jak pokazuje poniższa tabela, liczba wypadków z udziałem samochodów ciężarowych, które doprowadziły do ofiar śmiertelnych, spadła w prawie wszystkich państwach członkowskich, z których pochodzą dane.

51 Średnio połowa wszystkich wozokilometrów wykonywanych przez przewoźników z UE-15 pochodzi z pojazdów nie starszych niż 5 lat. W przypadku przewoźników z UE-12 udział ten jest bliższy jednej trzeciej (32 %). Flota wykorzystywana do operacji transportu międzynarodowego jest zazwyczaj znacznie młodsza niż stosowana w krajowej działalności transportowej. Nie istnieją żadne znaczące różnice w średnim wieku pojazdów pochodzących z różnych państw członkowskich i wykorzystywanych w transporcie międzynarodowym.

52 Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1230/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie wykonania rozporządzenia (WE) nr 661/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do wymagań w zakresie homologacji typu dotyczących mas i wymiarów pojazdów silnikowych oraz zmieniające dyrektywę 2007/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.U. L 353 z 21.12.2012, s. 31-79.

	2008			2009			2010			Rok 2010. Zmiana w stosunku do roku 2008 r. (SC)
	SC	Ogółem	SC jako % całości	SC	Ogółem	SC jako % całości	SC	Ogółem	SC jako % całości	
Belgia	122	944	13%	117	944	12%	111	840	13%	-9,0%
Republika Czeska	169	1076	16%	163	901	18%	175	802	22%	+3,6%
Dania	62	406	15%	35	303	12%	36	255	14%	-41,9%
Niemcy	625	4477	14%	536	4152	13%	534	3648	15%	-14,6%
Irlandia	44	280	16%	22	238	9%	13	212	6%	-70,4%
Grecja	138	1553	9%	113	1456	8%	127	1258	10%	-8,0%
Hiszpania	452	3099	15%	353	2714	13%	333	2479	13%	-26,3%
Francja	596	4275	14%	502	4273	12%	552	3992	14%	-7,4%
Włochy	977	4725	21%	785	4237	19%	835	4090	20%	-14,5%
Luksemburg	2	35	6%	2	48	4%	9	32	28%	+350,0%
Niderlandy	107	677	16%	95	644	15%				
Austria	107	679	16%	81	633	13%	97	552	18%	-9,3%
Polska	1 155	5437	21%	952	4572	21%	947	3908	24%	-18,0%
Portugalia	112	885	13%	120	840	14%	95	937	10%	-15,2%
Rumunia	292	3061	10%	252	2796	9%	191	2377	8%	-34,6%
Słowenia	7	214	3%	12	171	7%	7	138	5%	0,0%
Finlandia	106	344	31%	70	279	25%	92	272	34%	-13,2%
Szwecja	72	397	18%	45	358	13%				
Zjednoczone Królestwo	380	2645	14%	287	2337	12%	282	1965	14%	-25.8%

Tabela 3: Wypadki śmiertelne z udziałem pojazdów ciężarowych w poszczególnych państwach członkowskich (2008–2010). Źródło: Traffic Safety Basic Facts 2012, Heavy Goods Vehicles and Buses [Podstawowe dane o bezpieczeństwie ruchu drogowego,

pojazdy ciężarowe i autobusy], Europejskie Obserwatorium Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.[53]

Spadek ten częściowo wynika ze spadku wielkości transportu towarowego, który miał miejsce między 2008 r. a 2010 r. (- 7 %). Jednakże prawdopodobnie do zmniejszenia liczby wypadków z udziałem samochodów ciężarowych przyczyniły się też inne czynniki, od udoskonalenia technicznego pojazdów po lepsze egzekwowanie przepisów ruchu drogowego. Przyjęcie przepisów dotyczących lepszej współpracy w egzekwowaniu kar za różne przestępstwa i wykroczenia w ruchu drogowym[54] jest inicjatywą, którą należało by tu szczególnie podkreślić. Można oczekiwać, iż po zakończeniu okresu transpozycji w dniu 7 listopada 2013 r. pełne skutki tej inicjatywy uwidocznią się w nadchodzących miesiącach.

Tendencja ta prawdopodobnie będzie kontynuowana, gdyż kilka wniosków jest obecnie przedmiotem procesu legislacyjnego. Jeśli wnioski te zostaną przyjęte, to wówczas przyczynią się one do lepszego utrzymania istniejących pojazdów[55] i do wprowadzania na rynek pojazdów, które są bezpieczniejsze dla niechronionych użytkowników dróg[56].

6.4 Opodatkowanie paliw

Produkty energetyczne, w tym paliwa komercyjne, podlegają wyżej wspomnianej dyrektywie 2003/96/WE w sprawie opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej. Między innymi dyrektywa ta określa minimalne poziomy podatku akcyzowego na paliwa. W dniu 13 kwietnia 2011 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący przeglądu tej dyrektywy[57]. Jeśli zostanie przyjęty, akt ten dostosowałby polityki opodatkowania energii tak, aby odzwierciedlić skutki paliw i innych produktów energetycznych dla środowiska, co będzie stanowiło dla przewoźników dodatkową zachętę do korzystania z bardziej ekologicznych pojazdów.

7. WNIOSKI

7.1 Sytuacja na rynku

Najważniejsze zmiany sytuacji na rynku przewozów drogowych towarów od czasu przyjęcia rozporządzenia (WE) nr 1072/2009 są wynikiem ogólnych tendencji, takich jak kryzys gospodarczy i kolejne rozszerzenia UE. Mimo iż sektor do 2011 r. wydawał się powoli wychodzić z kryzysu gospodarczego, od tego czasu wielkość transportu spadła ponownie

53 Niektóre państwa członkowskie nie przedstawiły porównywalnych danych i w związku z tym nie zostały uwzględnione. Te państwa to: Bułgaria, Węgry, Estonia, Łotwa, Litwa, Słowacja, Malta i Cypr. Szwecja i Niderlandy nie przedstawiły danych za rok 2010.

54 Dyrektywa 2011/82/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2011 r. w sprawie ułatwień w zakresie transgranicznej wymiany informacji dotyczących przestępstw lub wykroczeń związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, Dz.U. L 288 z 5.11.2011, s. 1-15.

55 Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie okresowych badań przydatności do ruchu drogowego pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz uchylającego dyrektywę 2009/40/WE (COM(2012) 380 final).

56 Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 96/53/WE z dnia 25 lipca 1996 r. ustanawiającą dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym (COM(2013) 195 final).

57 Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2003/96/WE w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (COM(2011) 169/3).

w związku z rozwojem sytuacji w pozostałych gałęziach gospodarki. Inne główne tendencje, które były widoczne już przed kryzysem gospodarczym, takie jak rosnąca rola spedytorów i osób trzecich świadczących usługi logistyczne w konsolidacji ładunków i w stosunkach umownych z przewoźnikami, nadal odgrywają znaczącą rolę w określaniu kierunków rozwoju transportu.

Przyjęcie w 2009 r. pakietu drogowego przyczyniło się do zapewnienia przewoźnikom i organom wykonawczym wspólnych standardów i kryteriów dostępu do zawodu i do rynku międzynarodowych przewozów drogowych. Jednak niektóre przepisy rozporządzenia (WE) nr 1072/2009 są trudne do zastosowania, w szczególności te dotyczące stałej siedziby przedsiębiorstw zajmujących się drogowym transportem towarów oraz kabotażu. Ponadto zróżnicowane przepisy krajowe, które miała wyeliminować wersja przekształcona aktu z 2009 r., powracają, co ma negatywne konsekwencje dla rynku wewnętrznego transportu drogowego.

Na koniec należy wspomnieć, że branża będzie musiała sprostać wielu wyzwaniom. Aby na nie zareagować, będzie musiała zwiększyć swoją efektywność. Niedobór kierowców jest obecnie łagodzony przez kryzys, ale pozostaje źródłem niepokoju, zwłaszcza jeżeli chodzi o kierowców wyspecjalizowanych. W przyszłości stworzy to nowe zapotrzebowanie na kierowców i na konkretne kwalifikacje, nawet w obrębie starzejącej się siły roboczej. Ponadto warunki pracy w sektorze transportu drogowego towarów nadal są trudne, a stosunki umowne wciąż charakteryzują się wysokim udziałem działalności na własny rachunek. Przy spadku liczby dostępnych kierowców przedsiębiorstwa muszą zmniejszyć wysokie poziomy pustych przebiegów, aby lepiej wykorzystać dostępny personel. Wzrost efektywności sektora transportu drogowego towarów przyczyni się do konkurencyjności gospodarki unijnej jako całości.

7.2 Konwergencja wskaźników rynkowych

Podobnie jak w innych obszarach gospodarki, państwa członkowskie UE różnią się pod względem struktury kosztów w sektorze transportu drogowego towarów. Choć jest mało prawdopodobne, by różnice kosztów całkowicie zniknęły, rozbieżność ta stale się zmniejsza. Przewoźnicy prowadzący działalność na skalę międzynarodową są narażeni na koszty takie jak opłaty za korzystanie z dróg i koszty paliwa, które mają zastosowanie do wszystkich użytkowników dróg, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym dany pojazd został zarejestrowany. Ponadto udział kierowców w operacjach transportu międzynarodowego, w których wynagrodzenia są zazwyczaj wyższe, spowodował wzrost poziomu płac, zwłaszcza w tych państwach członkowskich, które przystąpiły do UE w latach 2004 i 2007. Stopniowe zbliżenie poziomu kosztów zmusza przewoźników do konkurowania w zakresie efektywności i jakości usług, z korzyścią dla użytkowników transportu w całej gospodarce UE. Wyrównanie kosztów nie leży jednak w kompetencjach UE ani nie jest celem jednolitego rynku.

Ponadto miały miejsce zmiany legislacyjne, które prowadzą do dalszej harmonizacji warunków ramowych w sektorze transportu drogowego. Obejmuje to upowszechnienie

systemów pobierania opłat drogowych, dodatkową harmonizację techniczną i poprawę bezpieczeństwa pojazdów transportu drogowego oraz ściślejszą współpracę między państwami członkowskimi UE w zakresie zwalczania naruszeń przepisów drogowych. Te działania ograniczają zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, do których może doprowadzić zwiększenie presji konkurencyjnej, zwłaszcza w przypadku dalszego otwarcia rynku.

Istnieją pewne możliwości dalszej harmonizacji w zakresie egzekwowania przepisów dotyczących dostępu do rynku transportu drogowego towarów , które nadal różnią się między państwami członkowskimi. W szczególności przepisy dotyczące kabotażu zawarte w rozporządzeniu (WE) nr 1072/2009 oraz stałej i rzeczywistej siedziby przedsiębiorstw w rozporządzeniu (WE) nr 1071/2009 nie wydają się być stosowane w jednolity sposób. Sytuacja ta sprawia, że przewoźnicy nie operują na równych warunkach oraz stwarza trudności organom wykonawczym odpowiedzialnym za stosowanie tych przepisów. Rozwiązanie takich niedociągnięć przyczyni się do ograniczenia nielegalnego przerejestrowywania pojazdów, które negatywnie wpływa na konkurencję i warunki pracy.

7.3 Dalsze działania

Z powyższego wynika, że należy przewidzieć dalsze reformy w celu doprecyzowania przepisów w zakresie dostępu do unijnego rynku przewozów drogowych towarów. Wyważone reformy, w tym przepisy mające na celu zapewnienie jednolitego stosowania przepisów dotyczących dostępu do rynku, pozwoliłyby zwiększyć przejrzystość przepisów prawnych, które państwa członkowskie i przedstawiciele branży rozumieją i stosują w różny sposób. Jaśniejsze zasady będą stanowić podstawę dla lepszego przestrzegania prawa oraz ograniczą możliwości nadużyć (zarówno w sferze finansowej, jak i ludzkiej). Jest to warunek *sine qua non* poprawy spójności egzekwowania prawa oczekiwanej w jednolitym europejskim obszarze transportu. Planowana zmiana rozporządzeń (WE) nr 1071/2009 i (WE) nr 1072/2009 w ramach REFIT będzie stanowić pierwszy krok w tym kierunku.

Stosowne jest również dokonanie stopniowego przeglądu niektórych przestarzałych, a nadal istniejących ograniczeń w dostępie do rynku na podstawie stosownych środków egzekwowania przepisów. Warunki dotyczące kabotażu ograniczają rynki dostępne dla przewoźników z UE, gdyż rynki krajowe obejmują około dwóch trzecich wszystkich przewożonych towarów. Stopniowe usunięcie tych ograniczeń może przyczynić się do zmniejszenia obciążeń administracyjnych, jakie wymuszają obecne skomplikowane i niejasne przepisy. Ponadto pozwoliłoby to na skuteczniejsze dopasowanie podaży usług transportowych i popytu na nie. Jak wykazały badania, złagodzenie ograniczeń w kabotażu może przyczynić się do stworzenia oszczędniejszego i zasobooszczędnego transportu drogowego, dzięki ograniczeniu pustych przebiegów, i odegrałoby rolę w zwiększaniu efektywności gospodarczej i paliwowej tego sektora. Inne inicjatywy, takie jak przyszły komunikat zawierający strategię ograniczania zużycia paliwa i emisji CO_2 przez pojazdy ciężarowe, będą także przyczyniać się do osiągnięcia tego celu.

W celu zagwarantowania wspólnego rozwoju wymiaru gospodarczego i społecznego konieczne będzie opracowanie środków mających na celu przywrócenie atrakcyjności zawodu kierowcy, a także poprawę ich środowiska pracy. Chodzi o środki w zakresie egzekwowania przepisów, kontroli i ograniczania oszustw podatkowych i socjalnych, a także poprawy poziomów szkolenia i umiejętności. Byłoby to korzystne dla całej gospodarki i poprawiłoby atrakcyjność zawodu. Zapewnienie tej branży wysoko wykwalifikowanej i dostępnej siły roboczej pomogłoby również w stawianiu czoła zbliżającemu się niedoborowi kierowców. Ponadto należy kontynuować prace na rzecz poprawy wdrażania w UE przepisów socjalnych w transporcie drogowym, w tym tych, które odnoszą się do czasu prowadzenia pojazdu i okresów odpoczynku.

W przypadku gdy obecne i planowane instrumenty i środki, o których mowa w niniejszym sprawozdaniu, wiążą się z przetwarzaniem danych osobowych, musi ono być zgodne z dyrektywą 95/46/WE w sprawie ochrony danych osobowych[58] oraz krajowymi przepisami wykonawczymi do niej.

Przewodniczący Barroso stwierdził w dniu 11 września 2013 r. w swoim orędziu o stanie Unii: „Mamy dobrze funkcjonujący jednolity rynek towarów i dostrzegamy płynące z niego korzyści gospodarcze. Musimy zastosować tę samą formułę do innych obszarów: mobilności, komunikacji, energii, finansów, handlu elektronicznego i innych. Trzeba usuwać przeszkody, które hamują dynamiczne przedsiębiorstwa i ludzi. Musimy ukończyć projekt objęcia całej Europy siecią połączeń.”

58 Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych, Dz.U. L 281 z 23.11.1995, s. 31.