KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 7.3.2017 r.
COM(2017) 117 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

w sprawie wykonania w latach 2013-2014 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

(28. sprawozdanie Komisji w sprawie wdrażania przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego)
{SWD(2017) 100 final}

I. Wprowadzenie

Niniejsze sprawozdanie zawiera przegląd realizacji przez państwa członkowskie czterech wzajemnie powiązanych aktów ustawodawczych, ustanawiających przepisy socjalne w transporcie drogowym i zasady ich egzekwowania. Wspomniane akty ustawodawcze to: rozporządzenie (WE) nr 561/2006[1], w którym ustanowiono przepisy regulujące czas prowadzenia pojazdu, przerwy oraz okresy odpoczynku dla kierowców zawodowych, dyrektywa 2006/22/WE[2], w której określono minimalne wymogi w zakresie egzekwowania tych przepisów, rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85[3] w sprawie urządzeń rejestrujących, tj. głównych narzędzi służących kontroli przestrzegania przez kierowców przepisów socjalnych, oraz dyrektywa 2002/15/WE[4], określająca przepisy uzupełniające w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego (zwana dalej „dyrektywą dotyczącą czasu pracy w transporcie drogowym"). Komisja jest obecnie w trakcie oceny rozporządzenia (WE) nr 561/2006 i zamierza przedstawić wniosek dotyczący ukierunkowanej zmiany tego rozporządzenia w 2017 r. w ramach inicjatywy drogowej.

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 zajmujących się przewozem towarów lub osób.

Niniejsze sprawozdanie obejmuje okres od dnia 1 stycznia 2013 r. do dnia 31 grudnia 2014 r. Opiera się ono głównie na krajowych sprawozdaniach, których termin składania upłynął w

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

[2] 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. 36).

[3] 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) uchylone rozporządzeniem (UE) nr 165/2014 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie tachografów stosowanych w transporcie drogowym i uchylającym rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym oraz zmieniającym 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).

[4] 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).

dniu 30 września 2015 r. Celem sprawozdania jest przedstawienie przeglądu sposobów, w jaki państwa członkowskie wdrożyły wspomniane akty ustawodawcze, oraz zwrócenie uwagi na najważniejsze wyzwania w zakresie egzekwowania i stosowania obowiązujących przepisów. Sprawozdanie zawiera ilościowe oraz jakościowe dane na temat kontroli drogowych i kontroli na terenie przedsiębiorstw, stwierdzonych wykroczeń, jak również informacje na temat wdrożenia dyrektywy dotyczącej 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 ścigania, a także szczegółowe dane statystyczne.

Sprawozdanie składa się z czterech sekcji, które obejmują różne aspekty wdrażania przepisów socjalnych. Sekcja I zawiera podsumowanie informacji na temat jakości i terminowości przekazywanych danych krajowych. W sekcji II dokonano pełnej analizy dostarczonych przez państwa członkowskie krajowych danych ilościowych dotyczących przeprowadzonych kontroli i wykrytych wykroczeń, a w sekcji III opisano proces wdrażania przez nie dyrektywy 2002/15/WE. W sekcji IV przedstawiono najważniejsze wnioski.

Cele i najważniejsze przepisy socjalne w zakresie transportu drogowego, jak również inne kwestie oraz szczegółowe dane statystyczne dotyczące wyników przeprowadzonych kontroli opisano w dokumencie roboczym służb Komisji dołączonym do niniejszego sprawozdania.

Przekazywanie danych

Krajowe sprawozdania z wykonania przepisów dyrektywy 2002/15/WE i rozporządzenia (WE) nr 561/2006 powinny być przekazywane na znormalizowanym formularzu określonym w decyzji Komisji 2009/810/WE[5]. W formularzu tym zestawiono informacje podlegające zgłoszeniu na podstawie tych dwóch aktów ustawodawczych, a interaktywny format sprawozdawczy pozwala gromadzić dane ilościowe i jakościowe, które stanowią istotny wkład do niniejszego sprawozdania.

Komisja zauważa, że w porównaniu z poprzednimi latami państwa członkowskie zasadniczo złożyły sprawozdania krajowe nieznacznie lepszej jakości i ściślej dotrzymały terminów ich złożenia. Dotyczy to w szczególności danych na temat wykonania rozporządzenia (WE) nr 561/2005. Komisja zachęca jednak do wprowadzenia dalszych usprawnień w procesie gromadzenia danych krajowych. Bardziej szczegółowy opis przekazywania danych znajduje się w dokumencie roboczym służb Komisji dołączonym do niniejszego sprawozdania (zwanym dalej „dokumentem towarzyszącym").

Ponadto państwa członkowskie poinformowały Komisję o wprowadzonych wyjątkach od wymogu stosowania przepisów dotyczących czasu prowadzenia pojazdu, przerw i okresów odpoczynku zgodnie z art. 13 rozporządzenia (WE) nr 561/2006. Zaktualizowany wykaz wyjątków znajduje się w dokumencie towarzyszącym i jest dostępny na stronie internetowej Komisji[6].

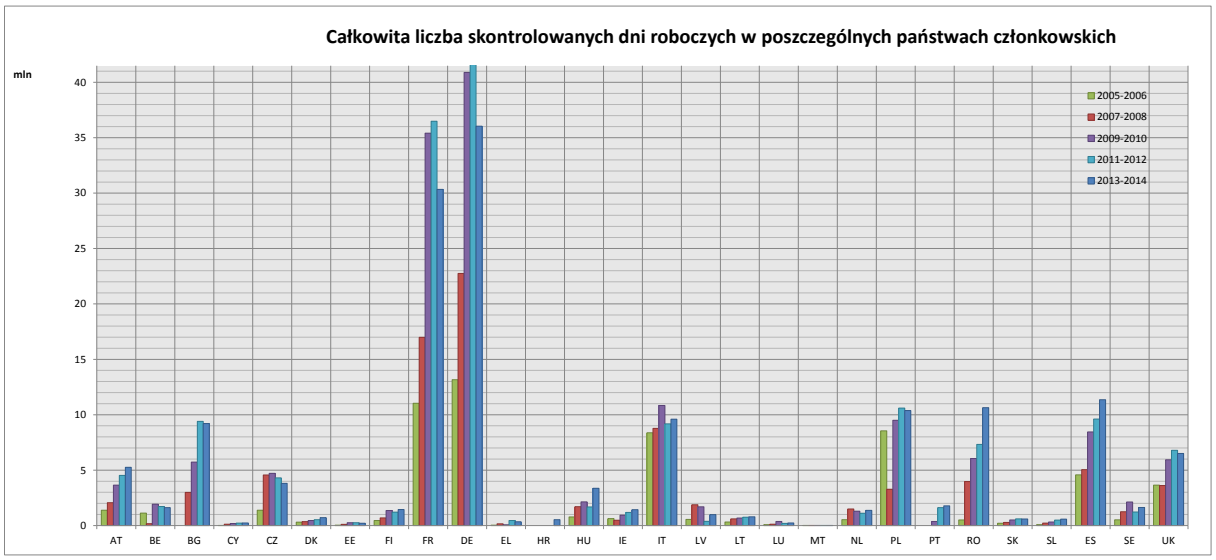
[5] Decyzja Komisji 2009/810/WE z dnia 22 września 2008 r. ustalająca znormalizowany formularz sprawozdawczy przewidziany w art. 17 rozporządzenia (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 289 z 5.11.2009, s. 9).

[6] https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/road/social_provisions/driving_time/doc/national_exceptions_regulation_2006_561.pdf

II. Analiza danych dotyczących wykonania rozporządzenia (WE) nr 561/2006

1. Kontrole

Zgodnie z art. 2 dyrektywy 2006/22/WE państwa członkowskie powinny zorganizować system odpowiednich, regularnych kontroli – obejmujący zarówno kontrole drogowe, jak i kontrole na terenie przedsiębiorstw – wszystkich rodzajów transportu. Kontrole te powinny obejmować co roku szeroki i reprezentatywny przekrój pracowników wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego, kierowców, przedsiębiorstw i pojazdów. Zgodnie z art. 2 ust. 3 minimalna liczba kontroli w latach 2013–2014 powinna obejmować co najmniej 3 % dni przepracowanych przez kierowców pojazdów objętych zakresem stosowania rozporządzenia (WE) nr 561/2006[7].



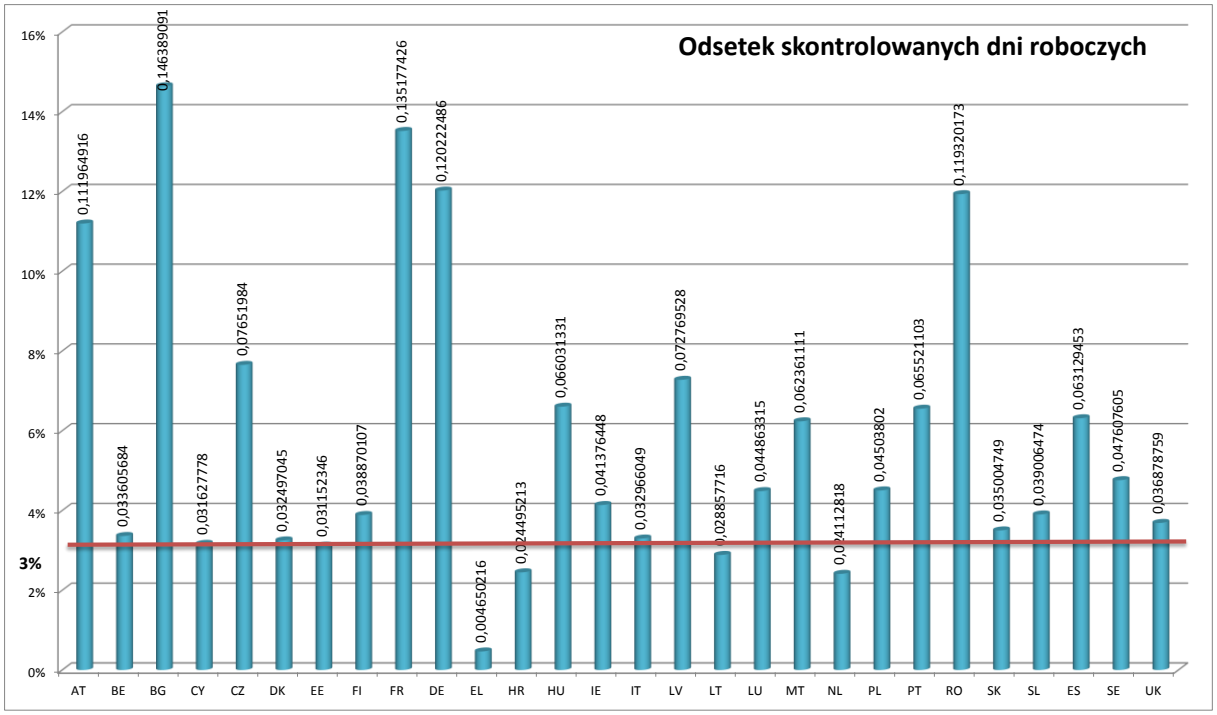
Wykres 1 – Całkowita liczba skontrolowanych dni roboczych w poszczególnych państwach członkowskich

Wykres 1 przedstawia liczbę skontrolowanych dni roboczych w każdym państwie członkowskim w bieżącym okresie sprawozdawczym oraz w poprzednich okresach sprawozdawczych. **Odnotowano spadek średniej całkowitej liczby skontrolowanych dni roboczych w UE o 4,8 % z poziomu 158,6 mln do 151 mln skontrolowanych dni roboczych.** Ponadto należy zauważyć, że w analizowanym okresie sprawozdawczym po raz pierwszy uwzględniono dane dotyczące Chorwacji, w związku z czym dodano 0,5 mln skontrolowanych dni roboczych.

[7] Minimalny odsetek kontroli jest obliczany oddzielnie dla każdego państwa członkowskiego na podstawie całkowitej liczby dni przepracowanych na kierowcę w ciągu dwóch lat i całkowitej liczby pojazdów objętych zakresem stosowania tego rozporządzenia. Iloczyn tych dwóch elementów stanowi całkowitą liczbę dni przepracowanych przez kierowców pojazdów objętych zakresem tych rozporządzeń. Wyliczając następnie 3 % z tej wartości, otrzymuje się minimalną liczbę kontroli, które należy przeprowadzić w każdym z państw członkowskich.

Chociaż liczba kontroli ogółem pozostaje na wysokim poziomie, wartości liczbowe zasadniczo zmalały w latach 2013–2014. Jeżeli chodzi o liczbę dni roboczych, które faktycznie objęto kontrolami, w porównaniu z minimalną liczbą dni roboczych, które należało objąć kontrolami (wykres 2), można zauważyć, że większość państw członkowskich przeprowadziła więcej kontroli niż wymaga tego dyrektywa 2006/22/WE. Cztery państwa członkowskie nie osiągnęły jednak tego progu, a mianowicie: Chorwacja, Litwa, Niderlandy i Grecja. Podczas gdy pierwsze trzy spośród tych państw znalazły się nieznacznie poniżej wspomnianego progu, w przypadku Grecji rozbieżność między minimalną liczbą kontroli a liczbą zgłoszonych faktycznych kontroli pozostaje znaczna. W związku z tym Komisja będzie nadal monitorować rozwój sytuacji w tych państwach członkowskich, aby zapewnić prawidłowe stosowanie dyrektywy 2006/22/WE.

Szczegółowy opis zgodności z progiem przedstawiono w dokumencie towarzyszącym.



Wykres 2: Odsetek skontrolowanych dni roboczych w poszczególnych państwach członkowskich

Jeśli chodzi o rodzaj kontroli, w art. 2 dyrektywy 2006/22/WE określono wskaźnik kontroli drogowych (wyrażony jako odsetek ogólnej liczby dni roboczych objętych kontrolami) oraz wskaźnik kontroli na terenie przedsiębiorstw, które powinny wynieść odpowiednio co najmniej 30 % i 50 %. Należy podkreślić, że zgodnie z art. 2 dyrektywy 2006/22/WE wskaźnik ten jest obliczany na podstawie liczby kontroli faktycznie przeprowadzonych przez każde państwo członkowskie, nie zaś na podstawie minimalnej liczby dni roboczych podlegających kontroli. Niemniej jednak w bieżącym okresie sprawozdawczym większość przeprowadzonych kontroli to kontrole drogowe. **Średnio 77 % wszystkich kontroli to kontrole drogowe, co wskazuje na niewielką poprawę w porównaniu ze wskaźnikiem wynoszącym 80 % w poprzednim okresie sprawozdawczym.** Tylko Irlandia osiągnęła wynik poniżej progu 30 % określonego dla kontroli drogowych.

1.1. Kontrole drogowe

W latach 2013 i 2014 podczas kontroli drogowych skontrolowano łącznie ponad 6,6[8] mln pojazdów i ok. 7,4 mln kierowców. Wyniki te oznaczają spadek odpowiednio o 23,9 % i 15 % w stosunku do poprzedniego okresu sprawozdawczego i wskazują na kontynuację trendu spadkowego stwierdzonego w poprzednich sprawozdaniach. Powód, dla którego liczba skontrolowanych kierowców jest wyższa niż liczba skontrolowanych pojazdów, jest dwojaki: obecność kierowcy i zmiennika oraz brak danych z Danii dotyczących liczby pojazdów poddanych kontroli drogowej.

Spadkowi bezwzględnej liczby kierowców poddanych kontroli drogowej (o 15 %) nie towarzyszył analogiczny wzrost liczby kierowców skontrolowanych na terenie przedsiębiorstwa, co doprowadziło do ogólnego spadku liczby kierowców skontrolowanych na drodze i na terenie przedsiębiorstwa (o 13 %).

Kontrole w państwach członkowskich w większości dotyczyły pojazdów i kierowców z danego kraju – odpowiednio 65 % i 64 % wszystkich pojazdów lub kierowców skontrolowanych na drogach. W sześciu państwach członkowskich, a mianowicie: w Austrii, Belgii, we Francji, w Luksemburgu, na Malcie i w Słowenii, schemat ten jest odwrotny, tj. skontrolowano więcej pojazdów zagranicznych niż krajowych. W niektórych przypadkach można to przypisać wielkości lub położeniu geograficznemu tych państw członkowskich. Szczegółowe dane zawarto w dokumencie towarzyszącym. Ponieważ niedyskryminacja jest jedną z podstawowych zasad traktatów UE oraz zasadniczym wymogiem przy przeprowadzaniu kontroli drogowych[9], Komisja może rozważyć zastosowanie odpowiednich środków, aby zapewnić równe traktowanie kierowców i przewoźników w państwach członkowskich, w których kontroli dokonuje się częściej w odniesieniu do kierowców i przewoźników niebędących rezydentami.

1.2. Kontrole na terenie przedsiębiorstw

Liczba przedsiębiorstw skontrolowanych przez państwa członkowskie utrzymała się na podobnym poziomie. Odnotowano wzrost o ok. 1 % w porównaniu z okresem sprawozdawczym 2011–2012. Należy jednak zauważyć, że w niniejszym sprawozdaniu po raz pierwszy uwzględniono dane dotyczące Chorwacji i Finlandii. W obecnym okresie sprawozdawczym skontrolowano 147 606 przedsiębiorstw, co pozwoliło objąć kontrolami niemal 756 tys. kierowców w całej UE. Na terenie przedsiębiorstw przeprowadzono kontrole odpowiadające ponad 34,4 mln dni roboczych, co oznacza, że dynamika wzrostu uległa spowolnieniu, gdyż wzrost odnotowany między okresem sprawozdawczym 2009–2010 a 2011–2012 wyniósł 17 %, podczas gdy wzrost między obecnym a ostatnim okresem wyniósł 11 %. Ponieważ przy porównywalnej liczbie skontrolowanych przedsiębiorstw zwiększeniu uległa liczba skontrolowanych dni, można zatem przyjąć – zakładając niezmienność innych czynników – że wydajność kontroli na terenie przedsiębiorstw uległa znacznej poprawie.

[8] Dania nie przedstawiła liczby pojazdów poddanych kontroli drogowej.

[9] Art. 4 ust. 4 dyrektywy 2006/22/WE.

2. Wykroczenia

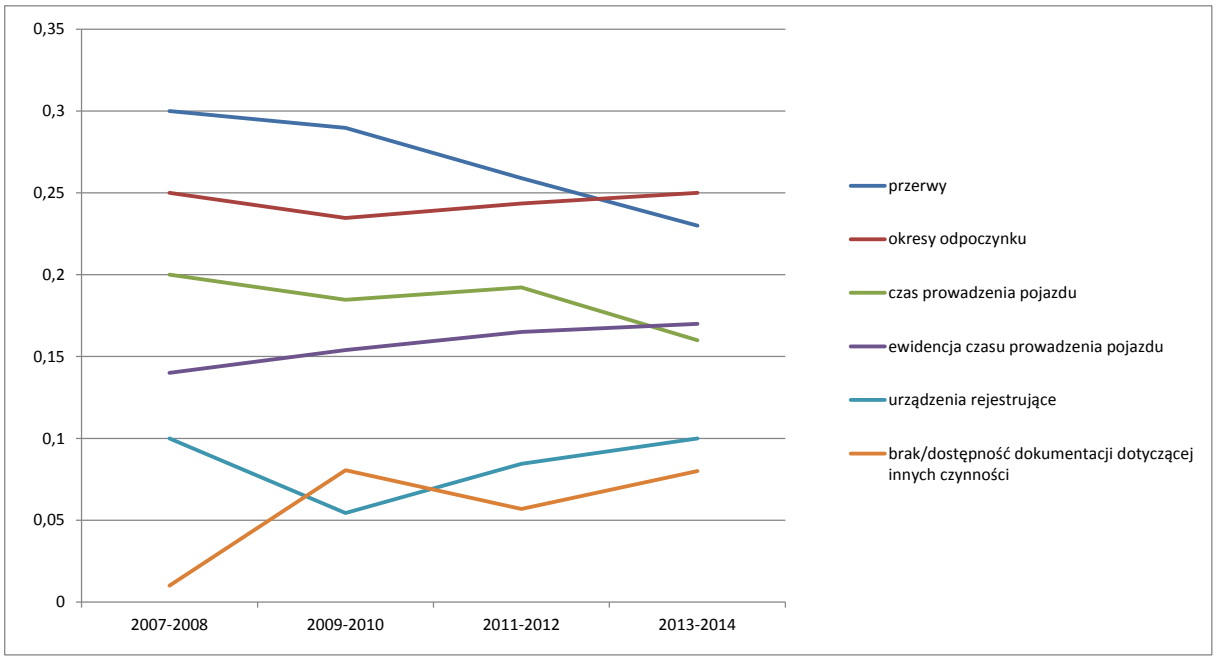
Wszystkie państwa członkowskie przekazały dane dotyczące stwierdzonych wykroczeń, choć na różnym poziomie szczegółowości. **Trend spadkowy liczby wykroczeń, który miał swój początek w poprzednim okresie 2011–2012, utrzymał się i w obecnym okresie sprawozdawczym odnotowano 15 % spadek liczby stwierdzonych wykroczeń w porównaniu z ubiegłym okresem.** W liczbach bezwzględnych odnotowano spadek z poziomu 3,9 mln wykroczeń zarejestrowanych w latach 2011–2012 do poziomu około 3,3 mln wykroczeń w bieżącym okresie sprawozdawczym. Za spadek ten odpowiada znaczne zmniejszenie się (o 25 %) liczby wykroczeń stwierdzonych na terenie przedsiębiorstw, a także spadek (o 7,7 %) liczby wykroczeń stwierdzonych podczas kontroli drogowych.

Zmiana ta może wskazywać na poprawę w zakresie przestrzegania przepisów socjalnych dzięki ugruntowanym praktykom kontrolnym i zwiększeniu świadomości kierowców w zakresie przepisów socjalnych. Realny pozytywny efekt jest jednak mniejszy z uwagi na spadek (o 4,8 %) liczby skontrolowanych dni roboczych oraz inne czynniki, takie jak praktyki manipulowania tachografami, które zniekształcają ustalenia z kontroli.

Z poniższej tabeli wynika, że procentowy udział poszczególnych rodzajów naruszeń utrzymuje się na poziomie podobnym do tego, jaki odnotowano w poprzednich okresach sprawozdawczych. Zaobserwowany nieznaczny spadek odsetka wykroczeń związanych z przerwami i czasem prowadzenia pojazdu został zniwelowany wzrostem liczby wykroczeń związanych z okresami odpoczynku, brakiem dokumentacji dotyczącej innych czynności oraz wykroczeń związanych z urządzeniami rejestrującymi.

Okres	**Przerwy**	**Okresy odpoczynku**	**Czas prowadzenia pojazdu**	**Ewidencja czasu prowadzenia pojazdu**	**Urządzenia rejestrujące**	**Brak/dostępność dokumentacji dotyczącej innych czynności**
2013–2014	23 %	25 %	16 %	17 %	10 %	8 %
2011–2012	26 %	24 %	19 %	17 %	8 %	6 %
2009-2010	29 %	23 %	18 %	15 %	5 %	8 %
2007-2008	30 %	25 %	20 %	14 %	10 %	1 %

Tabela 1 – Rodzaje naruszeń stwierdzonych w trakcie kontroli drogowych i kontroli na terenie przedsiębiorstw

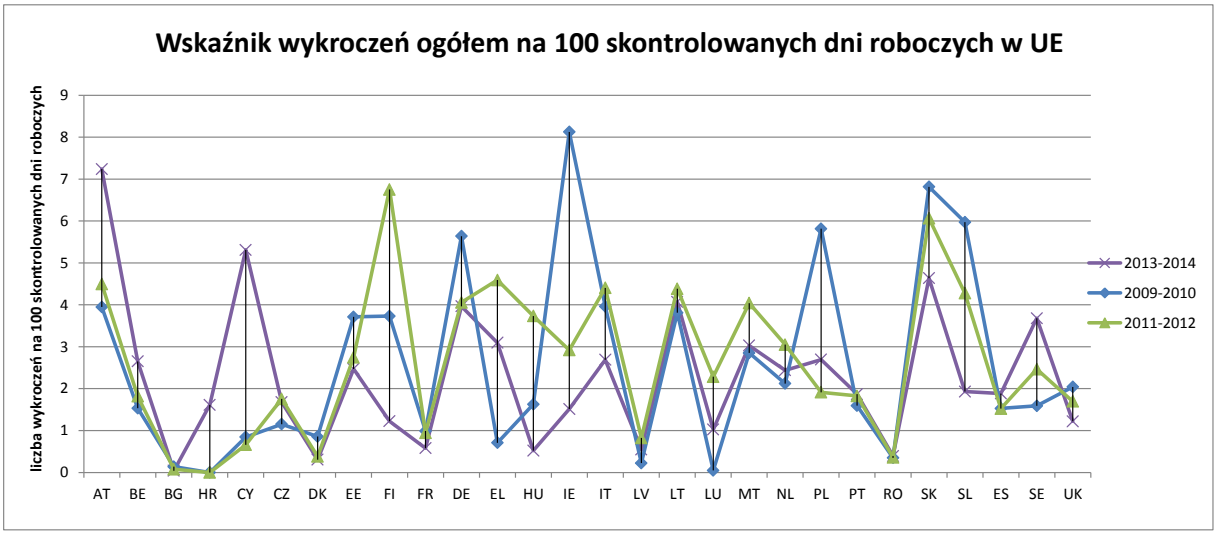


Wykres 3 – Rodzaje naruszeń stwierdzonych w trakcie kontroli drogowych i kontroli na terenie przedsiębiorstw

Rodzaje naruszeń stwierdzonych w trakcie kontroli drogowych i kontroli na terenie przedsiębiorstw opisano oddzielnie w dokumencie towarzyszącym.

W porównaniu z poprzednim okresem sprawozdawczym w latach 2013–2014 średni wskaźnik stwierdzonych wykroczeń spadł o 11 % i wyniósł 2,17 wykroczenia na 100 skontrolowanych dni roboczych. Okazuje się, że kontrole na terenie przedsiębiorstw są nadal bardziej skuteczne niż doraźne kontrole drogowe, jako że wskaźnik wykrywalności wykroczeń jest 2 razy wyższy niż podczas kontroli drogowych. Należy jednak zauważyć, że w poprzednim okresie sprawozdawczym wskaźnik wykrywalności wykroczeń podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw był 3 razy wyższy niż podczas kontroli drogowych, a w jeszcze wcześniejszym okresie 2009–2010 – 5 razy wyższy. Zmiana ta jest spowodowana głównie znacznym spadkiem wskaźników wykrywalności wykroczeń podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw – z poziomu 5,29 w latach 2011–2012 do poziomu 3,54 w obecnym okresie sprawozdawczym. Istnieją ogromne różnice w wysokości wskaźników wykrywalności wykroczeń podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw na 100 skontrolowanych dni w poszczególnych państwach członkowskich, które wahają się od poziomu 0,02 w Bułgarii, 0,03 na Łotwie i w Portugalii do 14,01 w Niemczech i 7,65 w Niderlandach.

Wydaje się, że na zmianę średniego wskaźnika wykrywalności wykroczeń podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw w UE wpływ ma znaczny spadek – drugi raz z rzędu – (o 29 % między poprzednim a obecnym okresem sprawozdawczym) liczby wykroczeń zarejestrowanych podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw w Niemczech, które w obecnym okresie sprawozdawczym w dalszym ciągu odnotowały największy w Europie odsetek wszystkich wykroczeń stwierdzonych podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw (51 %).



Wykres 4 – Liczba wykroczeń stwierdzonych na 100 skontrolowanych dni roboczych w latach 2009–2010, 2011–2012 i 2013–2014

Pomimo że liczba stwierdzonych wykroczeń w kolejnych okresach sprawozdawczych ulegała różnym wahaniom w poszczególnych państwach członkowskich[10], ogólnie widoczny jest wyraźny spadek liczby zgłoszonych wykroczeń. Szczegółowy opis wskaźników wykrywalności wykroczeń przedstawiono w dokumencie towarzyszącym. **Rozbieżności we wskaźnikach wykrywalności pokazują, że Unia Europejska jest daleka od ustanowienia zharmonizowanego obszaru kontroli ze względu na zróżnicowanie środków egzekwowania przepisów i praktyk w zakresie kontroli przestrzegania przepisów dotyczących transportu drogowego, jak również różnice w systemach kar.**

2.1. Wykroczenia stwierdzone podczas kontroli drogowych

W latach 2013–2014 na poziomie europejskim stwierdzono 2,05 mln wykroczeń drogowych, co stanowiło 63 % wszystkich wykroczeń stwierdzonych zarówno podczas kontroli drogowych, jak i kontroli na terenie przedsiębiorstw. Wskazuje to na spadek w ujęciu ilościowym o prawie 172 tys., czyli o 7,7 % w porównaniu z poprzednim okresem sprawozdawczym. Na każde 100 skontrolowanych dni roboczych stwierdzono 1,77 wykroczenia, w porównaniu z 1,74 w poprzednim okresie sprawozdawczym.

Średnio 66 % wykroczeń zostało stwierdzonych w odniesieniu do kierowców krajowych[11], co jest zbieżne z odsetkiem kierowców krajowych poddanych kontroli w Europie wynoszącym 66 %. Odsetek stwierdzonych wykroczeń popełnionych przez cudzoziemców przewyższa jednak w niektórych państwach członkowskich odsetek wykroczeń stwierdzonych wśród kierowców krajowych i wynosi: w Luksemburgu (78 %), Szwecji (67 %), na Litwie (65 %), w Belgii (64 %), Bułgarii (59 %), Słowenii (58 %), Austrii (58 %) i Francji (54 %).

[10] Szczegółowe informacje na temat zmian w poszczególnych państwach członkowskich przedstawiono w dokumencie towarzyszącym.

[11] W Danii odsetek wykrytych wykroczeń popełnionych przez obcokrajowców wyniósł 90 %. Wynik ten nie jest jednak reprezentatywny ze względu na brak znacznej ilości danych, na których opiera się to obliczenie. Dlatego też wskaźnika tego nie wliczono do średniej europejskiej.

Trend ten można wytłumaczyć tym, że we wszystkich wyżej wymienionych państwach członkowskich, oprócz Bułgarii, Litwy i Szwecji, częściej kontrolowano kierowców z zagranicy. W przypadku tych trzech państw członkowskich nieproporcjonalnie częściej stwierdzano wykroczenia u nierezydentów. W Bułgarii kierowcy będący cudzoziemcami stanowili 36 % ogółu skontrolowanych kierowców, a stwierdzono u nich 59 % popełnionych wykroczeń, w Szwecji 42 % kontroli przeprowadzono w stosunku do kierowców z zagranicy, stwierdzając 67 % ogółu wykrytych wykroczeń, natomiast na Litwie 44 % skontrolowanych kierowców pochodziło z zagranicy, a odpowiedzialni byli oni za 65 % wykroczeń stwierdzonych w trakcie kontroli drogowych. Wzrost liczby wykroczeń popełnionych przez obcokrajowców może wzbudzać niepokój w Szwecji, gdzie wskaźnik ten stale rośnie: z 31 % w latach 2009–2010 do 57 % w latach 2011–2012 i 67 % w obecnym okresie sprawozdawczym.

2.2. Wykroczenia stwierdzone podczas kontroli na terenie przedsiębiorstw

W obecnym okresie sprawozdawczym państwa członkowskie zgłosiły łącznie ponad 1,2 mln wykroczeń stwierdzonych na terenie przedsiębiorstw, co stanowi 37 % całkowitej liczby wykroczeń. Oznacza to spadek o 25 % w stosunku do poprzedniego dwuletniego okresu. Wartości te należy rozpatrywać w kontekście zbliżonej (większej o 1 %) liczby skontrolowanych przedsiębiorstw[12]. Biorąc pod uwagę oba te aspekty, można zauważyć stałą poprawę przestrzegania przepisów socjalnych.

Jeśli chodzi o częstotliwość wykroczeń zarejestrowanych na 100 skontrolowanych dni roboczych, odnotowano pozytywną tendencję średniej europejskiej, która spadła z 8,65 w okresie 2009–2010 do 5,29 w okresie 2011–2012 i do 3,54 w obecnym okresie sprawozdawczym. To zmniejszenie częstotliwości stwierdzonych naruszeń może dowodzić, że wszystkie działania mające na celu zapewnienie ściślejszego przestrzegania przepisów socjalnych w transporcie drogowym zaczynają przynosić rezultaty.

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

1. Wprowadzenie

Niniejsza sekcja poświęcona jest wdrażaniu przez państwa członkowskie w latach 2013–2014 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. W dokumencie towarzyszącym przedstawiono opisy dotyczące transpozycji tej dyrektywy w państwach członkowskich, opinie zainteresowanych stron na temat jej wdrożenia i monitorowania, mechanizmy kontroli w państwach członkowskich oraz kwestie związane z egzekwowaniem prawa.

[12] Wzrost ten można przypisać uwzględnieniu po raz pierwszy danych z Chorwacji i Finlandii.

2. Zakres dyrektywy 2002/15/WE

Dyrektywa ta określa przepisy regulujące m.in. odpowiednie przerwy w pracy, maksymalny średni 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[13] w sprawie czasu pracy, która określa podstawowe wymogi dotyczące organizacji czasu pracy dla wszystkich pracowników. Przy wdrażaniu prawa Unii przestrzegać należy jednak postanowień dotyczących czasu pracy i warunków pracy zawartych w 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, stosuje się również w odniesieniu do pracowników wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego.

3. Składanie i jakość sprawozdań krajowych

Komisja ustanowiła wspólny format sprawozdań w celu ułatwienia państwom członkowskim prowadzenia sprawozdawczości, ograniczenia obciążeń administracyjnych oraz uniknięcia nadmiernego opóźnienia w składaniu sprawozdań przez państwa członkowskie. Jakość składanych sprawozdań jest jednak znacznie zróżnicowana. Kilka państw członkowskich[14] dostarczyło bardzo ubogie i niekompletne informacje lub zaznaczyło, że w porównaniu z poprzednim okresem nie wystąpiły żadne zmiany. Sprawozdania krajowe pozostałych dwudziestu państw członkowskich zawierały informacje na temat wdrożenia dyrektywy 2002/15/WE w zakresie organizacji instytucjonalnej, wyzwań związanych z monitorowaniem, a także pewne dane statystyczne dotyczące przeprowadzonych kontroli i stwierdzonych wykroczeń oraz ogólne informacje na temat procedury nakładania sankcji. Wyników tej analizy nie można jednak uznać za reprezentatywne dla całej Unii Europejskiej ze względu na niekompletność przekazanych danych.

4. Aspekty wdrożeniowe w państwach członkowskich

Po poprzednim okresie sprawozdawczym, w którym wiele państw członkowskich powiadomiło o zmianach swoich ram prawnych mających na celu uwzględnienie w nich samozatrudnionych kierowców[15], w obecnym okresie sprawozdawczym tego rodzaju zmiany zgłosiły Malta i Polska. Na Malcie w rozporządzeniu w sprawie pojazdów silnikowych oraz rozporządzeniu w sprawie usług przewozu osób wprowadzono zmiany mające na celu pełną transpozycję wymogów dyrektywy poprzez uwzględnienie samozatrudnionych kierowców, przy czym znowelizowane przepisy zostaną opublikowane w najbliższym czasie. W Polsce

[13] 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).

[14] Belgia, Chorwacja, Dania, Łotwa, Niderlandy, Portugalia, Rumunia, Węgry.

[15] Bułgaria, Dania, Irlandia, Luksemburg, Malta (w toku), Niemcy, Polska, Portugalia, Szwecja, Zjednoczone Królestwo.

ustawa, na mocy której samozatrudnionych kierowców objęto przepisami dotyczącymi czasu pracy, weszła w życie w dniu 16 lipca 2013 r.

Dyrektywę 2002/15/WE postrzegano jako przydatny zbiór rozwiązań, które pomogły państwom członkowskim poradzić sobie z definicją czasu pracy i jego ograniczeniami. Niemcy zwróciły uwagę, że dyrektywa ta wraz przepisami dotyczącymi czasu prowadzenia pojazdu i okresów odpoczynku ustanowionymi w rozporządzeniu (WE) nr 561/2006 – dzięki zapewnieniu minimalnych warunków organizacji czasu pracy w transporcie drogowym – przyczynia się do zagwarantowania bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników, jak również powszechnego bezpieczeństwa na drodze w UE. Ponadto przepisy te zapobiegają zakłóceniom konkurencji w wyniku wykorzystywania pracowników. W związku z tym Niemcy uważają, że nie ma pilnej potrzeby zmiany tej dyrektywy. W podobnym tonie wypowiedziała się grupa robocza zainteresowanych stron utworzona w Zjednoczonym Królestwie, która stwierdziła, że ponowne otwarcie negocjacji w sprawie przepisów regulujących czas pracy kierowców nie jest wskazane ze względu na ryzyko zwiększenia złożoności i uciążliwości systemu.

Kilka państw członkowskich zgłosiło jednak zastrzeżenia w związku z włączeniem samozatrudnionych kierowców w zakres stosowania przepisów. Finlandia uważa, że obowiązki dotyczące samozatrudnionych kierowców przewidziane w dyrektywie należałoby uchylić, ponieważ powodują one zbyteczne obciążenia administracyjne, a odpowiednie przepisy dotyczące samozatrudnionych kierowców zawiera już rozporządzenie (WE) nr 561/2006. Belgia stwierdziła, że w praktyce jest niemal niemożliwe kontrolowanie stosowania przepisów, gdyż zakłócanie kontrolami odpoczynku samozatrudnionych kierowców jest niepożądane. Na dodatkowe trudności związane z kontrolowaniem samozatrudnionych kierowców uwagę zwróciła Bułgaria, która podkreśliła problem związany z typowaniem kierowców do kontroli, gdyż nie istnieje urzędowy wykaz wskazujący liczbę lub lokalizację samozatrudnionych kierowców. Zgodnie z bułgarskim prawem samozatrudnieni kierowcy nie są objęci obowiązkiem prowadzenia ewidencji czasu pracy i dokumentacji organizacji pracy, która byłaby dostępna dla organów kontrolnych w siedzibie ich przedsiębiorstwa, ani też nie są zobowiązani do wyznaczenia osoby, której zadaniem jest udostępnienie inspekcji pracy tej ewidencji lub dokumentacji na jej żądanie. Ponadto bułgarska inspekcja pracy nie może wydawać wiążących poleceń samozatrudnionym kierowcom.

Pomimo innych wspomnianych problemów związanych z monitorowaniem przestrzegania przepisów (opisanych w dokumencie roboczym służb Komisji dołączonym do niniejszego sprawozdania), warto zauważyć, że państwa członkowskie kładą duży nacisk na przekazywanie wytycznych dotyczących sposobu zapewnienia zgodności z przepisami wspomnianej dyrektywy oraz na podnoszenie świadomości w zakresie obowiązujących przepisów.

4.1 Naruszenia przepisów dotyczących czasu pracy

Siedem państw członkowskich, a mianowicie: Austria, Estonia, Finlandia, Irlandia, Niemcy, Szwecja i Węgry, poinformowały o możliwości – w pierwszej kolejności po stwierdzeniu uchybienia – nakazania usunięcia uchybienia w określonym terminie. W przypadku nieusunięcia uchybienia odpowiedzialność za naruszenie jest następnie egzekwowana przez organ egzekwowania prawa zgodnie z przepisami krajowymi, tzn. w drodze nałożenia kary, wniesienia zarzutu wobec naruszającego przepisy do odpowiedniego organu lub wszczęcia

ścigania. System ten jest postrzegany jako korzystny, gdyż umożliwia sprawcom wykroczenia zmianę zachowania, wdrożenie nowych procedur, wykorzystanie nowych technologii lub dostosowanie swoich praktyk w celu ściślejszego przestrzegania obowiązujących przepisów.

Dane statystyczne dotyczące stwierdzonych naruszeń przekazało dziesięć państw członkowskich[16] – zbyt mało, aby wyciągnąć ogólne wnioski. Dane dotyczące naruszeń dostarczyły dodatkowe cztery państwa członkowskie w porównaniu z poprzednim okresem sprawozdawczym. Zachęca się wszystkie państwa członkowskie do uwzględnienia tych informacji w kolejnych sprawozdaniach.

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

Zaledwie dziesięć państw członkowskich[17] potwierdziło, że przeprowadzono konsultacje z zainteresowanymi stronami, zgodnie z wymogami dyrektywy 2002/15/WE, co stanowi znaczny spadek w porównaniu z okresem sprawozdawczym 2011–2012, kiedy to szesnaście państw członkowskich poinformowało o spełnieniu tego obowiązku.

Ogólnie rzecz biorąc, pracodawcy i pracownicy zgadzają się co do tego, że dyrektywa 2002/15/WE przyczynia się do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa kierowców. W Irlandii pracodawcy wyrazili opinię, że ograniczenia czasu pracy przyczyniły się również do wyrównania szans między przewoźnikami. Bardziej szczegółowe dane na temat opinii stron, z którymi się konsultowano, zawarto w dokumencie towarzyszącym.

IV. Wnioski

W niniejszym sprawozdaniu przeanalizowano postępy w zakresie wdrażania i egzekwowania przestrzegania unijnych przepisów socjalnych w sektorze transportu drogowego w latach 2013–2014 we wszystkich państwach członkowskich.

Zakres niniejszego dokumentu został sprecyzowany w dyrektywie 2006/22/WE i decyzji Komisji 2009/810/WE, w których określono standardowe dane jakie należy przedłożyć w związku z rozporządzeniem (WE) nr 561/2006 i dyrektywą 2002/15/WE, przede wszystkim liczbę i rodzaj przeprowadzanych kontroli oraz liczbę i rodzaje stwierdzonych wykroczeń. W omawianym okresie sprawozdawczym jakość i terminowość składanych sprawozdań pozostała na podobnym poziome jak w poprzednim okresie sprawozdawczym, co pozwoliło Komisji na wyciągnięcie wniosków dotyczących stosowania przepisów socjalnych w transporcie drogowym na szczeblu europejskim.

Większość państw członkowskich przestrzegała minimalnego progu określającego liczbę dni roboczych, które należy skontrolować zgodnie z dyrektywą 2006/22/WE, a w wielu przypadkach nawet go znacznie przekroczyła. Kilka państw członkowskich nie przeprowadziło jednak wymaganej minimalnej liczby kontroli. Ponadto zaledwie połowa państw członkowskich osiągnęła próg określający minimalną wymaganą liczbę wspólnych kontroli, co oznacza pogorszenie sytuacji w porównaniu z poprzednim okresem pod względem liczby podjętych inicjatyw międzynarodowych. Współpraca odbywa się głównie między sąsiadującymi państwami członkowskimi i jest wspomagana działaniami

[16] Austria, Bułgaria, Cypr, Francja, Grecja, Hiszpania, Irlandia, Luksemburg, Polska, Republika Czeska.

[17] Cypr, Estonia, Finlandia, Francja, Grecja, Irlandia, Malta, Polska, Słowacja, Słowenia.

prowadzonymi w ramach organizacji Euro Contrôle Route (ECR), która organizuje współpracę na większą skalę.

W celu stworzenia równych warunków działania w sektorze transportu istnieje potrzeba usprawnienia i harmonizacji procesu egzekwowania przepisów socjalnych w dziedzinie transportu w całej UE. Dlatego też Komisja będzie nie tylko uważnie monitorować i badać te przypadki, aby wyegzekwować od państw członkowskich przestrzeganie minimalnych wymogów określonych w przepisach socjalnych, lecz również przewiduje zastosowanie środków mających na celu wzmocnienie kontroli przestrzegania przepisów socjalnych w transporcie drogowym.

Ponadto państwom członkowskim nie udało się – pomimo nieznacznej poprawy wyników – osiągnąć progu przewidującego skontrolowanie co najmniej 50 % całkowitej liczby dni roboczych na terenie przedsiębiorstw, a zdecydowana większość kontroli miała miejsce na drogach. Komisja będzie monitorować postępy w tym zakresie. W przypadku braku poprawy w danych państwach członkowskich w następnym okresie sprawozdawczym Komisja rozpocznie oficjalne postępowanie wyjaśniające w stosunku do tych państw członkowskich, które nie stosują się do wymogu przeprowadzania kontroli na terenie przedsiębiorstw.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 dyrektywy 2006/22/WE minimalny stosunek objętych kontrolami dni do wszystkich dni przepracowanych przez kierowców pojazdów powinien zostać podniesiony do 4 %, gdy 90 % wszystkich skontrolowanych pojazdów będzie wyposażonych w tachografy cyfrowe. W obecnym okresie sprawozdawczym 64 % pojazdów poddanych kontroli drogowej było wyposażonych w tachografy cyfrowe. W związku z tym nie ma podstaw do podnoszenia minimalnego progu kontroli do 4 % dni przepracowanych przez kierowców.

Ważne jest, aby organy krajowe zagwarantowały przeprowadzanie kontroli bez dyskryminacji ze względu na narodowość kierowcy/państwo członkowskie rejestracji pojazdu. Państwa członkowskie powinny dokładnie przeanalizować swoje dane i poinstruować odpowiednio organy kontrolne w celu uniknięcia nierównego traktowania obywateli innych państw.

Ze sprawozdania wynika, że zaobserwowano pewną poprawę w zakresie egzekwowania i wdrażania prawodawstwa w zakresie przepisów socjalnych. Utrzymał się trend spadkowy liczby wykroczeń, który miał swój początek w poprzednim okresie 2011–2012. Ogólny spadek liczby stwierdzonych wykroczeń można interpretować jako poprawę w zakresie przestrzegania przepisów socjalnych dzięki ugruntowanym praktykom kontrolnym i zwiększeniu świadomości kierowców w zakresie przepisów socjalnych.

Analiza wskaźników wykrywalności wykroczeń podczas kontroli drogowych i na terenie przedsiębiorstw wykazuje, że kontrole na terenie przedsiębiorstw są bardziej skuteczne niż doraźne kontrole drogowe. Rozbieżności między wskaźnikami wykrywalności wykroczeń w poszczególnych państwach członkowskich pokazują, że Unia Europejska jest daleka od ustanowienia zharmonizowanego obszaru kontroli ze względu na zróżnicowanie środków egzekwowania przepisów i praktyk w zakresie kontroli przestrzegania przepisów dotyczących transportu drogowego.

W obecnym okresie sprawozdawczym odnotowano znaczny wzrost liczby naruszeń polegających na manipulowaniu urządzeniami rejestrującymi. Dlatego też odpowiednie techniki kontroli, sprzęt i przeszkolenie funkcjonariuszy służb kontrolnych itp. umożliwiające

przeprowadzanie ukierunkowanych kontroli i wykrywanie urządzeń manipulacyjnych i oszustw są obecnie potrzebne bardziej niż kiedykolwiek wcześniej.

W celu uregulowania tej kwestii oraz stosownie do wymogu art. 39 rozporządzenia (UE) nr 165/2014 w sprawie tachografów stosowanych w transporcie drogowym Komisja opracowuje właśnie akt wykonawczy określający treść szkoleń wstępnych i ustawicznych dla funkcjonariuszy służb kontrolnych, w tym szkoleń z zakresu technik kontroli ukierunkowanych, wykrywania urządzeń manipulacyjnych i oszustw. Środki te będą obejmować wytyczne ułatwiające wykonywanie przepisów dotyczących czasu prowadzenia pojazdu, przerw i okresów odpoczynku, a także wykonanie przepisów dotyczących tachografów.

Krajowe sprawozdania dotyczące wdrożenia dyrektywy 2002/15/WE ze względu na ich niekompletność nie pozwalają na dogłębną analizę wpływu tego aktu prawnego na bezpieczeństwo i zdrowie kierowców ani na bezpieczeństwo na drodze. Włączenie samozatrudnionych kierowców w zakres przepisów regulujących czas pracy niekiedy postrzegano jako źródło problemów w procesie egzekwowania przestrzegania przepisów. Zaledwie dziesięć państw członkowskich potwierdziło, że przeprowadzono konsultacje z zainteresowanymi stronami. Partnerzy społeczni ogólnie byli zdania, że odpowiednie egzekwowanie dyrektywy 2002/15/WE jest warunkiem wstępnym zapewnienia odpowiednich warunków pracy oraz niezakłóconej konkurencji.

Niniejsze sprawozdanie jest publikowane równolegle ze sprawozdaniem, o którym mowa w art. 26 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającego wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylającego dyrektywę Rady 96/26/WE[18], zgodnie z ust. 2 tego artykułu.

[18] Dz.U. L 300 z 14.11.2009, s. 51.