

Uzasadnienie Rady: Stanowisko Rady (UE) nr 5/2020 w pierwszym czytaniu w sprawie przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 561/2006 w odniesieniu do minimalnych wymogów dotyczących maksymalnego dziennego i tygodniowego czasu prowadzenia pojazdu, minimalnych przerw oraz dziennego i tygodniowego okresu odpoczynku oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 165/2014 w odniesieniu do określenia położenia za pomocą tachografów

(2020/C 151/02)

I. WPROWADZENIE

1. 31 maja 2017 r. Komisja Europejska przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 561/2006 w odniesieniu do minimalnych wymogów dotyczących maksymalnego dziennego i tygodniowego czasu prowadzenia pojazdu, minimalnych przerw oraz dziennego i tygodniowego okresu odpoczynku oraz rozporządzenie (UE) nr 165/2014 w odniesieniu do określania położenia za pomocą tachografów.
2. Wniosek ten został przedstawiony jako jeden z elementów pierwszego pakietu na rzecz mobilności, a procedura ustawodawcza została przeprowadzona w związku z dwoma innymi wnioskami ustawodawczymi – w sprawie dostępu do zawodu przewoźnika drogowego i do rynku przewozów drogowych oraz w sprawie przepisów w zakresie egzekwowania prawa socjalnego i delegowania kierowców.
3. 3 grudnia 2018 r. Rada (ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii) uzgodniła podejście ogólne ⁽¹⁾
4. Parlament Europejski przyjął swoje stanowisko w pierwszym czytaniu 4 kwietnia 2019 r.
5. Następnie między październikiem a grudniem 2019 r. prowadzone były negocjacje między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w celu osiągnięcia porozumienia w sprawie wniosku. 11 grudnia 2019 r. negocjatorzy uzgodnili tekst kompromisowy, który został następnie zatwierdzony przez Komitet Stałych Przedstawicieli 20 grudnia 2019 r. ⁽²⁾.
6. Komisja Transportu i Turystyki (TRAN) Parlamentu Europejskiego potwierdziła porozumienie polityczne 21 stycznia 2020 r., a Rada potwierdziła je 20 lutego 2020 r. ⁽³⁾.
7. Podczas prac Rada uwzględniła opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 18 stycznia 2018 r. oraz opinię Komitetu Regionów z 1 lutego 2018 r.
8. Przy uwzględnieniu wyżej wspomnianego porozumienia i po weryfikacji prawno-językowej Rada przyjęła – w drodze procedury pisemnej – 7 kwietnia 2020 r. stanowisko Rady w pierwszym czytaniu, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą określoną w art. 294 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

II. CEL

9. Ogólnym celem wniosku jest zharmonizowanie przepisów dotyczących czasu prowadzenia pojazdu, przerw i czasu odpoczynku oraz zharmonizowanie tego, jak przepisy te są wdrażane poprzez stosowanie tachografów, tak by uniknąć zakłócenia konkurencji, poprawić bezpieczeństwo ruchu drogowego i zapewnić dobre warunki pracy kierowcom w całej Unii Europejskiej.

III. ANALIZA STANOWISKA RADY W PIERWSZYM CZYTANIU

A) *Informacje ogólne*

10. Opierając się na wniosku Komisji, Parlament i Rada prowadziły negocjacje w celu osiągnięcia porozumienia na etapie przyjmowania przez Radę stanowiska w pierwszym czytaniu. Tekst projektu stanowiska Rady w pełni odzwierciedla kompromis osiągnięty między dwoma współprawodawcami.

⁽¹⁾ Dok. ST 15084/18.

⁽²⁾ Dok. ST 15083/19.

⁽³⁾ Dok. 5424/20 + ADD 1–4.

B) Kluczowe zagadnienia polityczne

11. Kompromis odzwierciedlony w stanowisku Rady w pierwszym czytaniu zawiera następujące główne elementy:

a) Objęcie przedmiotowymi przepisami lekkich pojazdów użytkowych

12. W swoim pierwotnym wniosku Komisja nie uwzględniła lekkich pojazdów użytkowych w zakresie stosowania rozporządzenia (WE) nr 561/2006, natomiast Parlament o to wnioskował. Tekst Rady włącza te pojazdy do zakresu stosowania przedmiotowego rozporządzenia, gdy ich dopuszczalna masa całkowita łącznie z przyczepą lub naczepą przekracza 2,5 tony i gdy są wykorzystywane w transporcie międzynarodowym o charakterze zarobkowym (art. 2 ust. 1 w związku z art. 3 lit. ha) rozporządzenia (WE) nr 561/2006). W związku z tym pojazdy te będą również objęte zakresem stosowania rozporządzenia (UE) nr 165/2014, a zatem będą musiały być wyposażone w inteligentne tachografy.

13. Komisja wykorzysta okres przejściowy (do dnia 1 lipca 2026 r.) do przyjęcia aktów wykonawczych określających szczegółowo dane, funkcje i instalację tachografów w lekkich pojazdach użytkowych w terminie 18 miesięcy od wejścia w życie rozporządzenia zmieniającego, tak aby w pozostałym okresie można było zorganizować produkcję sprzętu i wyposażenie pojazdów.

14. W związku z tym w stanowisku Rady zaakceptowano, po preredagowaniu, poprawki 353/rev, 368, 373 i 375.

a) Organizacja tygodniowego okresu odpoczynku

15. W celu osiągnięcia kompromisu w sprawie przepisów dotyczących tygodniowych okresów odpoczynku (art. 8 ust. 6 rozporządzenia (WE) nr 561/2006) Rada zgodziła się na utrzymanie zasady, zgodnie z którą kierowca musi – w ciągu dwóch kolejnych tygodni – odbyć dwa regularne tygodniowe okresy odpoczynku lub jeden regularny tygodniowy okres odpoczynku i jeden skrócony tygodniowy okres odpoczynku trwający co najmniej 24 godziny.

16. Niemniej jednak Rada nalegała, by, zgodnie z pierwotnym wnioskiem Komisji, w tekście kompromisowym uwzględnić pewną elastyczność dla kierowców wykonujących przewóz rzeczy na dalekie odległości. W szczególności kierowca wykonujący międzynarodowy przewóz rzeczy poza państwem członkowskim siedziby może wykorzystać dwa kolejne skrócone tygodniowe okresy odpoczynku, pod warunkiem że w ciągu dowolnych kolejnych czterech tygodni wykorzysta przynajmniej dwa regularne tygodniowe okresy odpoczynku. W tym przypadku, gdy dwa skrócone tygodniowe okresy odpoczynku wykorzystano kolejno po sobie, następny tygodniowy okres odpoczynku musi być poprzedzony okresem odpoczynku wykorzystywanym jako rekompensata za dwa skrócone okresy odpoczynku. W czasie tego przedłużonego okresu odpoczynku kierowca ma prawo do „powrotu do domu” (zob. punkt 19 poniżej). W związku z tym poprawkę 379 zachowano w stanowisku Rady jako punkt odniesienia; poprawka 381 nie została utrzymana.

17. Aby zapewnić kontrole drogowe okresów odpoczynku w odniesieniu do okresu 4 tygodni, czas obowiązkowego przechowywania dowodów w pojeździe wydłużono z 28 do 56 dni (art. 36 rozporządzenia (UE) nr 165/2014), zob. poprawki 365, 420–422.

a) Zakaz spania w kabinie

18. Stanowisko Rady podtrzymuje pierwotny wniosek Komisji w kwestii zakazu odpoczynku w pojeździe podczas regularnych tygodniowych okresów odpoczynku oraz każdego tygodniowego okresu odpoczynku trwającego ponad 45 godzin wykorzystywanego jako rekompensata za wcześniejszy skrócony tygodniowy okres odpoczynku (art. 8 ust. 8 rozporządzenia (WE) nr 561/2006). Rada częściowo zaakceptowała poprawkę Parlamentu 382, która zawiera szczegółowe informacje na temat wymaganego zakwaterowania. W tym kontekście określono, że wszelkie koszty zakwaterowania poza pojazdem mają być pokrywane przez pracodawcę – o co również wnioskował Parlament w poprawce 383.

a) Regularne powroty kierowcy

19. W swoim pierwotnym wniosku Komisja zaproponowała nałożenie na przewoźników obowiązku organizowania pracy kierowców w taki sposób, by mogli oni regularnie wracać do domu w celu odbycia długiego okresu odpoczynku (art. 8 ust. 8a rozporządzenia (WE) nr 561/2006); Rada w swoim stanowisku zastrzyła ten przepis w odniesieniu do dowodów i monitorowania oraz opowiedziała się za większą przejrzystością co do miejsca, do którego kierowca wraca. W związku z tym tekst Rady wprowadza wymóg, by kierowca wracał do centrum operacyjnego pracodawcy, które jest zwyczajową bazą dla danego kierowcy i w którym rozpoczyna się jego tygodniowy okres odpoczynku, w państwie członkowskim siedziby, lub by kierowca wracał do swojego miejsca zamieszkania, przy czym zakłada się, że kierowca może wybrać miejsce, gdzie spędza okresy odpoczynku, a pracodawca jest zobowiązany zagwarantować mu możliwość regularnego powrotu do tego miejsca.

Jako podstawowy okres odniesienia, zgodnie z poprawką 385, przyjęto okres czterotygodniowy. Z myślą o uproszczeniu oraz ze względu na nierówne pozycje negocjacyjne kierowców i ich pracodawców Rada nie przyjęła elementów dodatkowej elastyczności, które poparł Parlament w poprawkach 355, 377 i 385.

a) Minimalne normy dotyczące infrastruktury parkingowej

20. Choć wniosek Komisji nie zawierał żadnych przepisów szczegółowych dotyczących parkingów, w trakcie dyskusji z Parlamentem i Komisją Rada zgodziła się na przepis, zgodnie z którym Komisja musi opublikować i regularnie aktualizować na urzędowej stronie internetowej wykaz wszystkich parkingów, które zostały certyfikowane i które dysponują odpowiednią infrastrukturą dostępną dla kierowców wykonujących przewozy drogowe rzeczy i osób (art. 8a rozporządzenia (WE) nr 561/2006). Tekst Rady nakłada na Komisję obowiązek ustanowienia – w drodze aktów delegowanych – norm dotyczących usług i bezpieczeństwa, a także procedury certyfikacji dla tych parkingów. W wyniku tego kompromisu, który uwzględnił kluczową dla Parlamentu kwestię zawartą w poprawce 387, propozycje dotyczące bardziej szczegółowych przepisów w rozporządzeniu (poprawka 400) nie zostały włączone do tekstu Rady.

a) Przerwanie tygodniowego odpoczynku na promie lub w pociągu

21. Tekst Rady podtrzymuje proponowaną we wniosku Komisji zmianę przepisów dotyczących kierowców, którzy podczas okresu odpoczynku towarzyszą pojazdom transportowanym promem lub pociągiem. Dzienny lub skrócony tygodniowy okres odpoczynku kierowcy można przerwać nie więcej niż dwukrotnie innymi czynnościami trwającymi łącznie nie dłużej niż godzinę (art. 9 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 561/2006). W odniesieniu do regularnych tygodniowych okresów odpoczynku tekst Rady przedłuża odstępstwo w stosunku do podróży promem lub pociągiem, jeżeli podróż jest zaplanowana na przynajmniej 8 godzin, pod warunkiem że kierowca ma do dyspozycji kabinę sypialną. W związku z tym w stanowisku Rady zachowano częściowo preredagowane poprawki 364, 388 i 389.

a) Czas prowadzenia pojazdu w wyjątkowych okolicznościach

22. Tekst Rady idzie dalej niż wniosek Komisji w kwestii wyjątkowych okoliczności, które umożliwiają kierowcy – w ściśle określonych warunkach i w ramach środków zabezpieczających – przekroczenie dziennego i tygodniowego czasu prowadzenia pojazdu o maksymalnie jedną godzinę lub o nie więcej niż dwie godziny, pod warunkiem że odbył on przerwę trwającą nieprzerwanie 30 minut tuż przed tym dodatkowym czasem prowadzenia pojazdu, aby dotrzeć do centrum operacyjnego pracodawcy lub swojego miejsca zamieszkania. Odstępstwo to może być stosowane wyłącznie przed rozpoczęciem dłuższych okresów odpoczynku i niezbędna jest pełna rekompensata (art. 12 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 561/2006). Dlatego też w stanowisku Rady zachowano częściowo preredagowaną poprawkę 391.
23. Co więcej, tekst Rady przewiduje, że Komisja niezwłocznie publikować będzie na ogólnodostępnej stronie internetowej informacje dotyczące pilnych przypadków, w których państwa członkowskie mogą zezwalać, w wyjątkowych okolicznościach, na tymczasowe odstępstwa od przepisów dotyczących czasu prowadzenia pojazdu i okresów odpoczynku (art. 14 rozporządzenia (WE) nr 561/2006). Dlatego też w stanowisku Rady zachowano częściowo preredagowaną poprawkę 395.

a) Wyposażenie floty w inteligentne tachografy (drugiej wersji)

24. Jeśli chodzi o dane rejestrowane przez inteligentne tachografy, tekst Rady doprecyzowuje, że tachografy muszą być w stanie rejestrować pozycję pojazdu za każdym razem, gdy przekracza on granicę państwa członkowskiego (jak przewidziano już we wniosku Komisji), oraz za każdym razem, gdy pojazd wykonuje czynności załadunku lub rozładunku, a także że muszą rejestrować, czy usługa transportowa dotyczy pasażerów czy rzeczy (art. 8 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 165/2014). W związku z tym w stanowisku Rady zasadniczo utrzymano poprawki 409–411.
25. Jeśli chodzi o wprowadzenie inteligentnych tachografów, zarówno Parlament, jak i Rada opowiedziały się za znacznym przyspieszeniem wprowadzenia inteligentnych tachografów do floty pojazdów (art. 3 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 165/2014). W tekście kompromisowym wymaga się, by główna modernizacja pojazdów (tj. pojazdów wcześniej wyposażonych w tachograf analogowy lub cyfrowy) nastąpiła nie później niż trzy lata od końca roku wejścia w życie szczegółowych przepisów dotyczących inteligentnych tachografów nowej generacji, a w przypadku pojazdów, które są już wyposażone w inteligentny tachograf (pierwszej wersji) powinno to nastąpić nie później niż cztery lata od wejścia w życie szczegółowych przepisów. Komisja będzie miała 12 miesięcy na przyjęcie specyfikacji dotyczących drugiej generacji inteligentnych tachografów (art. 11 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 165/2014); pojazdy rejestrowane po raz pierwszy po upływie 24 miesięcy od wejścia w życie tych specyfikacji muszą już posiadać nową wersję (art. 8 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 165/2014). W związku z tym w stanowisku Rady zachowano częściowo preredagowane poprawki 368, 369, 403–406, 412 i 415, natomiast poprawki 402 nie uwzględniono.

26. W związku z tą zmianą Rada zgodziła się na wymóg, w myśl którego państwa członkowskie powinny w ciągu trzech lat od wejścia w życie szczegółowych przepisów, o których mowa wcześniej, wyposażyć w odpowiednim zakresie swoje organy kontrolne w urządzenia do wczesnego zdalnego wykrywania (art. 9 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 165/2014); poprawka 413/rev została zatem częściowo utrzymana.
27. W tym samym kontekście tekst Rady doprecyzowuje wniosek Komisji w kwestii ręcznego rejestrowania przekraczania granic, dopóki nie będzie to wykonywane automatycznie przez inteligentne tachografy (art. 34 ust. 1, 6 i 7 rozporządzenia (UE) nr 165/2014), z uwzględnieniem poprawki 417.
- i) Inne elementy stanowiska Rady**
28. W ostatecznym tekście stanowiska Rady znalazły się również następujące – dodane przez Radę do wniosku Komisji – elementy:
- a) bardziej szczegółową definicję „niehandlowego przewozu” (art. 4 rozporządzenia (WE) nr 561/2006);
 - b) fakultatywne odstępstwo dla pojazdów wykorzystywanych do dostarczania masy betonowej prefabrykowanej (art. 13 ust. 1 lit. r) rozporządzenia (WE) nr 561/2006);
 - c) procedurę sprawdzającą w przypadku niektórych aktów wykonawczych (art. 25 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 561/2006);
 - d) wymóg, w myśl którego dane z tachografu dotyczące przekroczenia maksymalnego czasu prowadzenia pojazdu muszą być przesyłane organom kontrolnym w celu wczesnego zdalnego wykrywania ewentualnych manipulacji lub nadużyć (art. 9 ust. 4 rozporządzenia (UE) nr 165/2014);
 - e) wymóg, w myśl którego tachografy nowej generacji mają umożliwić korzystanie z danych w trybie operacyjnym przez urządzenia zewnętrzne (art. 10 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 165/2014);
 - f) procedurę zastępowania zdjętych lub zerwanych plomb na tachografach, które to plomby zostały zdjęte przez funkcjonariuszy służb kontrolnych (art. 22 ust. 5 rozporządzenia (UE) nr 165/2014);
 - g) uprawnienie właściwego organu do tego, by zobowiązać kierowcę do wymiany karty kierowcy, jeżeli będzie to konieczne, w celu zapewnienia zgodności z nowymi specyfikacjami technicznymi (art. 26 ust. 7a rozporządzenia (UE) nr 165/2014).
29. Rada przyjęła, w całości lub co do zasady, następujące inne poprawki Parlamentu do wniosku Komisji:
- a) rozszerzenie odstępstwa w odniesieniu do rzemieślników prowadzących pojazdy (art. 3 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 561/2006), poprawka 374;
 - b) konieczność dokonania przez Komisję oceny ewentualnych specjalnych zasad w zakresie odpoczynku dla kierowców wykonujących okazjonalne przewozy osób (art. 8 ust. 9a rozporządzenia (WE) nr 561/2006), poprawki 354, 372 i 380;
 - c) zakwalifikowanie nagród za szybką dostawę jako szkodliwe zachęty (art. 10 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 561/2006), poprawka 390;
 - d) fakultatywne odstępstwo dla pojazdów budowlanych wykonujących przewozy w odległości do 100 km (art. 13 ust. 1 lit. q) rozporządzenia (WE) nr 561/2006), poprawka 394;
 - e) specjalne sprawozdanie Komisji na temat systemów jazdy autonomicznej i ich wpływu na przepisy dotyczące czasu prowadzenia pojazdu i okresów odpoczynku (art. 9a rozporządzenia (WE) nr 561/2006), poprawka 397;
 - f) dodano wyjaśnienie, że tachografy i karty tachografów muszą mieć pamięć o pojemności wystarczającej do przechowywania wymaganych danych (art. 4 ust. 2 rozporządzenia (UE) nr 165/2014), poprawka 406;

- g) szkolenia odświeżające dla kierowców (opłacane przez pracodawcę) oraz dla organów kontrolnych (poprawki 418 i 419, motywy 30 i 31);
- h) bardziej szczegółowe dokumentowanie odpoczynku, przerw i urlopów, a także czasu spędzonego na promie lub w pociągu (art. 34 ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 165/2014), poprawka 416.

IV. PODSUMOWANIE

- 30. Stanowisko Rady w pierwszym czytaniu w pełni odzwierciedla kompromis osiągnięty – przy udziale Komisji – w negocjacjach między Radą a Parlamentem Europejskim. Kompromis ten został potwierdzony pismem przewodniczącej parlamentarnej Komisji TRAN do przewodniczącego Komitetu Stałych Przedstawicieli (23 stycznia 2020 r.). W piśmie tym przewodnicząca zaznacza, że zaleci członkom komisji TRAN, a następnie zgromadzeniu parlamentarnemu, by zaakceptowali stanowisko Rady w pierwszym czytaniu bez zmian Parlamentu w drugim czytaniu – z zastrzeżeniem weryfikacji, której mają dokonać prawnicy lingwiści obu instytucji.
 - 31. W związku z tym Rada uważa, że jej stanowisko w pierwszym czytaniu stanowi wyważony rezultat i że, gdy zostaną przyjęte, zmienione rozporządzenia poprawią warunki pracy kierowców i przyczynią się do zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego i równych szans w sektorze transportu drogowego poprzez harmonizację i wyjaśnienie przepisów oraz udoskonalenie kontroli.
-