



TRANSPORT DROGOWY: HARMONIZACJA PRZEPISÓW

Stworzenie jednolitego europejskiego rynku transportu drogowego nie jest możliwe bez harmonizacji odnośnych przepisów obowiązujących w państwach członkowskich. Środki przyjmowane przez Unię Europejską mają charakter podatkowy, techniczny, administracyjny i społeczny.

PODSTAWA PRAWNA I CELE

Tytuł VI Traktatu z Lizbony, w szczególności art. 91 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Wspólna polityka w dziedzinie transportu drogowego, zapewniająca sprawiedliwe warunki konkurencji i swobodę świadczenia usług, wymaga harmonizacji odnośnych przepisów obowiązujących w państwach członkowskich. Dotyczy to nie tylko opodatkowania (podatek VAT, podatek drogowy, akcyza paliwowa) i pomocy państwa, lecz także norm technicznych (maksymalne dopuszczalne wymiary i waga), przepisów socjalnych oraz środków ochrony środowiska.

OSIĄGNIĘCIA

A. Harmonizacja podatkowa i techniczna

1. System podatku akcyzowego i pobieranie opłat za korzystanie z infrastruktury

W dniu 8 lipca 2008 r. Komisja Europejska przedstawiła pakiet inicjatyw na rzecz transportu bardziej przyjaznego środowisku („[pakiet w sprawie transportu ekologicznego](#)”), w którym był zawarty przejrzysty i mający ogólne zastosowanie model obliczania wszystkich kosztów zewnętrznych, w tym kosztów związanych z ochroną środowiska, hałasem, zatorami drogowymi i ochroną zdrowia. Model ten posłużył za podstawę obliczania opłat za korzystanie z infrastruktury w kontekście zmiany [dyrektywy 1999/62/WE](#) z dnia 17 czerwca 1999 r. (zwanej również „dyrektywą o eurowiniecie”) i był zapowiedzią strategii stopniowego wprowadzania takiego modelu we wszystkich rodzajach transportu.

Dyrektywa o eurowiniecie to w dalszym ciągu punkt odniesienia przy ustalaniu wysokości opłat pobieranych od przedsiębiorstw transportowych za korzystanie z infrastruktury. Dyrektywa ta została zmieniona [dyrektywą 2006/38/WE](#) z dnia 17 maja 2006 r. i [dyrektywą 2011/76/UE](#) z dnia 27 września 2011 r. Dyrektywa o eurowiniecie opiera się na zasadzie „zanieczyszczający płaci” oraz na internalizacji kosztów zewnętrznych transportu drogowego. Ma ona na celu odzwierciedlenie w opłatach



poszczególnych kosztów ponoszonych w związku z użytkowaniem infrastruktury drogowej przez pojazdy ciężarowe.

W ramach swojego programu prac ustawodawczych „Europa w ruchu” opublikowanego w dniu 31 maja 2017 r. Komisja przedstawiła niedawno dwa nowe wnioski mające na celu zmianę dyrektywy o eurowiniecie: wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (w ramach procedury COD – zwykłej procedury ustawodawczej [COM\(2017\)0275](#)) oraz wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe w odniesieniu do niektórych przepisów w dziedzinie opodatkowania pojazdów (w ramach procedury CNS – procedury konsultacji [COM\(2017\)0276](#)).

Innym projektem aktu prawnego, który figuruje w programie prac ustawodawczych „Europa w ruchu” z 2017 r., jest wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznego poboru opłat drogowych i ułatwiania transgranicznej wymiany informacji na temat przypadków nieuiszczenia opłat drogowych w Unii ([COM\(2017\)0280](#)). Po zakończeniu procedury współdecyzji wniosek został zatwierdzony, a następnie opublikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej jako [dyrektywa 2019/520/UE](#).

2. Normy emisji

Rozporządzenie [\(WE\) nr 443/2009](#) i rozporządzenie [\(UE\) nr 510/2011](#) określały normy emisji dla nowych samochodów osobowych i lekkich samochodów dostawczych w ramach zintegrowanego podejścia na rzecz zmniejszenia emisji CO₂. Następnie rozporządzenia te zostały zmienione odpowiednio [rozporządzeniem \(UE\) nr 333/2014](#) z dnia 11 marca 2014 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 443/2009 w celu określenia warunków osiągnięcia docelowego zmniejszenia emisji CO₂ z nowych samochodów osobowych przewidzianego na 2020 r. oraz [rozporządzeniem \(UE\) nr 253/2014](#) z dnia 26 lutego 2014 r. zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 510/2011 w celu określenia warunków osiągnięcia docelowego zmniejszenia emisji CO₂ z nowych lekkich samochodów dostawczych przewidzianego na 2020 r.

Celem nowego wniosku w sprawie norm emisji dla nowych samochodów osobowych i nowych lekkich pojazdów użytkowych ([COM\(2017\)0676](#)) zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 715/2007 (wersja przekształcona), uchylającego rozporządzenie (WE) nr 443/2009 ([2007/0297\(COD\)](#)) i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 510/2011 ([2009/0173\(COD\)](#)) jest ustalenie docelowych poziomów ograniczenia emisji na lata 2025 i 2030. Procedurę współdecyzji zakończono, a akt został zatwierdzony. Oczekuje on obecnie na publikację w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej [2017/0293\(COD\)](#).

3. Maksymalne dopuszczalne wymiary i wagi

[Dyrektywa 96/53/WE](#) z dnia 25 lipca 1996 r. wprowadzająca dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym jest tekstem odniesienia dla norm wymiarowych w Unii odnoszących się do wszystkich pojazdów ciężarowych poruszających się



między państwami członkowskimi. Art. 4 tej dyrektywy umożliwia jednak odstępstwa krajowe: państwa członkowskie mogą dopuścić do ruchu pojazdy dłuższe i cięższe w stosunku do progów, o których mowa w załączniku do dyrektywy (18,75 m i 40 t), na potrzeby operacji transportowych niemających znaczącego wpływu na konkurencję międzynarodową w sektorze transportowym (np. operacji związanych z eksploatacją lasów i przemysłem leśnym). Państwa członkowskie muszą informować o wprowadzonych środkach Komisję, która wówczas ustanawia odstępstwa.

Wspomnianą wyżej dyrektywę uzupełniają i modyfikują [dyrektywa 97/27/WE](#) z dnia 22 lipca 1997 r. (uchylona później rozporządzeniem (WE) nr 661/2009 z dnia 13 lipca 2009 r.) oraz [dyrektywa 2002/7/WE](#) z dnia 18 lutego 2002 r., których celem jest harmonizacja norm wymiarowych autobusów w celu umożliwienia swobodnego przemieszczania się w Unii, a szczególnie w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania kabotażu w transporcie podróżnych.

[Dyrektywa \(UE\) 2015/719](#) z dnia 29 kwietnia 2015 r. zmieniła dyrektywę 96/53/WE i ustanowiła dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się po terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym.

Ostatnio Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ([COM\(2018\)0275](#)) zmieniającej dyrektywę Rady 96/53/WE w zakresie terminu wprowadzenia w życie specjalnych przepisów dotyczących maksymalnej długości kabin, zapewniając im lepszą charakterystykę aerodynamiczną oraz efektywność energetyczną oraz wyższy poziom bezpieczeństwa. W marcu 2019 r. Parlament przyjął stanowisko w pierwszym czytaniu, a procedura współdecyzji nadal trwa [2018/0130\(COD\)](#).

B. Harmonizacja pod względem administracyjnym

1. Obowiązki prawne kierowcy

Na mocy [dyrektywy 91/439/EWG](#) z dnia 29 lipca 1991 r. w sprawie praw jazdy ujednolicono format prawa jazdy i kategorie pojazdów, wprowadzono zasadę wzajemnego uznawania oraz określono podstawowe wymogi dotyczące stanu zdrowia i kwalifikacji kierowców. [Dyrektywa 96/47/WE](#) z dnia 23 lipca 1996 r. przewidywała alternatywny format prawa jazdy wielkości karty kredytowej. Trzecia dyrektywa w sprawie praw jazdy ([dyrektywa 2006/126/WE](#) z dnia 20 grudnia 2006 r., uchylająca dyrektywę 91/439/EWG) wprowadziła ten format jako obowiązkowy dla wszystkich praw jazdy wydawanych w Unii Europejskiej od dnia 19 stycznia 2013 r. Ponadto wszystkie znajdujące się aktualnie w obiegu papierowe prawa jazdy muszą przy okazji ich odnawiania lub najpóźniej do 2033 r. zostać wymienione na prawa jazdy w formie plastikowej karty. Wszystkie nowe prawa jazdy będą miały ustalony okres ważności (od 10 do 15 lat na motocykle i samochody osobowe – w zależności od kraju – oraz 5 lat na samochody ciężarowe i autobusy) i będą ważne na całym terytorium Unii Europejskiej. Taka harmonizacja powinna przyczynić się do realizacji następujących celów: walka z oszustwami, ukrócenie turystyki w celu uzyskania prawa jazdy, zagwarantowanie swobodnego przemieszczania się oraz poprawa bezpieczeństwa na drogach.

W dniu 1 lutego 2017 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/645 zmieniającej dyrektywę 2003/59/WE



w sprawie wstępnej kwalifikacji i okresowego szkolenia kierowców niektórych pojazdów drogowych do przewozu rzeczy lub osób oraz dyrektywę 2006/126/WE w sprawie praw jazdy ([COM\(2017\)0047](#)). Dyrektywa została opublikowana w [Dzienniku Urzędowym](#) 2 maja 2018 r.

Od dnia 4 grudnia 2011 r. świadectwo kierowcy jest regulowane [rozporządzeniem \(WE\) nr 1072/2009](#) z dnia 21 października 2009 r. w sprawie wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych. Te przepisy zastąpiły [rozporządzenie \(WE\) nr 484/2002](#) zmieniające rozporządzenia Rady ([EWG\) nr 881/92](#) i ([EWG\) nr 3118/93](#). Świadectwo kierowcy jest dokumentem poświadczającym, że wskazany w nim kierowca pojazdu dokonujący przewozów drogowych między państwami członkowskimi jest legalnie zatrudniony przez danego przewoźnika unijnego w państwie członkowskim, w którym ten przewoźnik ma siedzibę, lub zgodnie z prawem pozostaje do dyspozycji tego przewoźnika.

2. Rejestracja pojazdów

[Dyrektywa 1999/37/WE](#) z dnia 29 kwietnia 1999 r. (zmieniona [dyrektywą 2003/127/WE](#), a następnie [dyrektywą 2014/46/UE](#) zawartą w „pakiecie dotyczącym zdatności do ruchu drogowego”) ujednolica dokumenty rejestracyjne pojazdów i upraszcza w ten sposób kontrolę własności i przenoszenie własności między obywatelami dwóch państw członkowskich. [Rozporządzenie \(WE\) nr 2411/98](#) z dnia 3 listopada 1998 r. (w sprawie uznawania w ruchu wewnątrzspółnotowym znaków wyróżniających państwo członkowskie, w którym zarejestrowano pojazdy silnikowe i ich przyczepy) wprowadza obowiązek umieszczenia na tablicy rejestracyjnej odblaskowej flagi europejskiej oraz znaku rozpoznawczego państwa członkowskiego po lewej stronie tablicy rejestracyjnej.

C. Harmonizacja socjalna pod względem czasu pracy, czasu prowadzenia pojazdu oraz czasu odpoczynku

Sektor transportu został wyłączony z zakresu [dyrektywy 93/104/WE](#) z dnia 23 listopada 1993 r. dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy. [Dyrektywa 2002/15/WE](#) z dnia 11 marca 2002 r. w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego ma na celu określenie minimalnych wymogów dotyczących organizacji czasu pracy z zamiarem poprawy stanu zdrowia i bezpieczeństwa osób kierujących pojazdami. Zgodnie z przepisami dyrektywy średni tygodniowy czas pracy wynosi 48 godzin; może on jednak wynosić nawet 60 godzin, o ile średnia obliczona dla okresu 4 miesięcy nie przekracza 48 godzin. Maksymalny dzienny i tygodniowy czas prowadzenia pojazdu, przerwy i minimalny dzienny czas odpoczynku jest regulowany [rozporządzeniem \(WE\) nr 561/2006](#) z dnia 15 marca 2006 r. uchylającym [rozporządzenie \(EWG\) nr 3820/85](#) z dnia 20 grudnia 1985 r. Ma ono zastosowanie do kierowców przewożących towary (pojazdy o masie powyżej 3,5 tony) lub podróżnych (pojazdy do przewozu ponad 9 osób). Na mocy tego rozporządzenia wprowadzono częstsze przerwy oraz zwiększono i uproszczono możliwości prowadzenia kontroli i nakładania kar. [Rozporządzenie \(WE\) nr 561/2006](#) zmieniło również [rozporządzenie \(EWG\) 3821/85](#) z dnia 20 grudnia 1985 r., wprowadzając obowiązek używania tachografów cyfrowych. Ze względu na to, że nie da się zafałszować zapisanych przez nie danych, ułatwiają one wykrywanie



naruszeń unijnych przepisów socjalnych. [Dyrektywa 2006/22/WE](#) z dnia 15 marca 2006 r. określa minimalne warunki, jakie należy spełnić, aby wprowadzić w życie wspomniane wymogi i określa minimalną liczbę kontroli (co najmniej 3 % dni pracy kierowców w 2010 r.), które państwa członkowskie mają obowiązek przeprowadzić, aby sprawdzić, czy przestrzegane są zasady dotyczące czasu prowadzenia pojazdu, przerw i odpoczynku. [Rozporządzenie \(WE\) nr 561/2006](#) jest również powiązane z [rozporządzeniem \(UE\) nr 165/2014](#), które reguluje wymogi dotyczące tachografów. Zastąpienie tachografów analogowych tachografami cyfrowymi miało stopniowo umożliwić coraz sprawniejsze i dokładniejsze kontrolowanie większej ilości danych, dzięki czemu państwa członkowskie byłyby w stanie przeprowadzać więcej kontroli. W ramach pakietu drogowego z 2009 r. [rozporządzenie \(WE\) nr 1073/2009](#) z dnia 21 października 2009 r. zmieniło [rozporządzenie \(WE\) nr 561/2006](#), aby ponownie wprowadzić w sektorze transportu pasażerów tzw. zasadę 12 dni, która umożliwia kierowcom autokarów przełożenie czasu odpoczynku tygodniowego na moment po upływie 12 kolejnych dni (w zamian za pracę przez maksymalnie 6 dni) w przypadku świadczenia okazjonalnych usług międzynarodowego przewozu pasażerów obejmujących minimum jedną dobę przerwy. Ponadto odstępstwo to powinno być dozwolone tylko na rygorystycznych warunkach, z uwzględnieniem bezpieczeństwa drogowego i warunków pracy kierowców, w szczególności obowiązku skorzystania z tygodniowego okresu odpoczynku bezpośrednio przed usługą i bezpośrednio po niej. Do tego doszły inne warunki, które obowiązują od dnia 1 stycznia 2014 r.: pojazd musi być wyposażony w tachograf cyfrowy, a w przypadku jazdy w godzinach nocnych (22.00-6.00) dany kierowca może prowadzić pojazd przez maksymalnie 3 godziny albo musi zostać zmieniony przez kolegę. Przepisy z zakresu transportu drogowego, takie jak [dyrektywa 2002/15/WE](#) i [dyrektywa 2006/22/WE](#) uzupełniają [rozporządzenie \(WE\) nr 561/2006](#), szczególnie w odniesieniu do czasu pracy i egzekwowania przepisów.

W dniu 31 maja 2017 r. Komisja przedstawiła swój pakiet wniosków ustawodawczych „Europa w ruchu”, który obejmował wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego [rozporządzenie \(WE\) nr 561/2006](#) w odniesieniu do minimalnych wymogów dotyczących maksymalnych dziennych i tygodniowych okresów jazdy, minimalnych przerw oraz dziennych i tygodniowych okresów odpoczynku, jak również [rozporządzenie \(UE\) 165/2014](#) w odniesieniu do określania położenia za pomocą tachografów ([COM\(2017\)0277](#)). W ramach tego pakietu Komisja przedstawiła również wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej [dyrektywę 2006/22/WE](#) w odniesieniu do wymogów w zakresie egzekwowania prawa oraz ustanawiającej szczegółowe zasady w odniesieniu do [dyrektywy 96/71/WE](#) i [dyrektywy 2014/67/UE](#), dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego ([COM\(2017\)0278](#)). W kwietniu 2019 r. Parlament przyjął stanowisko w pierwszym czytaniu w sprawie obu tych wniosków, a procedura współdecyzji nadal jest w toku.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

W ramach swoich uprawnień prawodawczych Parlament poparł większość zgłoszonych przez Komisję wniosków dotyczących harmonizacji, lecz jednocześnie



podkreślał te elementy, do których przywiązywał szczególną wagę. Podczas ostatniego przeglądu dyrektywy o eurowiniecie Parlament wzmocnił jej aspekty środowiskowe, dzięki czemu począwszy od drugiej połowy 2013 r. opłaty drogowe mogą uwzględniać koszty hałasu i zanieczyszczenia powietrza. To osiągnięcie, które Parlament uznał za absolutne minimum niezbędne do zagwarantowania przestrzegania w transporcie drogowym zasady „zanieczyszczający płaci”, było możliwe dzięki niezłomnej determinacji komisji TRAN. W swojej [rezolucji z dnia 15 marca 2017 r.](#) w sprawie zatwierdzenia przez Komisję zmienionego planu wprowadzenia przez Niemcy opłat drogowych Parlament zwrócił uwagę, że przeciwko Niemcom toczy się postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dotyczące pośredniej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, która narusza prawo Unii i podstawowe zasady zapisane w traktatach.

W [rezolucji z dnia 9 września 2015 r.](#) zatytułowanej „Wdrożenie [białej księgi w dziedzinie transportu z 2011 r.](#): podsumowanie i dążenie w kierunku mobilności zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju” Parlament zwrócił się do Komisji o zaproponowanie dodatkowych środków ustawodawczych w niektórych z ww. dziedzin. Wezwał w szczególności do zmiany trzeciej dyrektywy w sprawie praw jazdy ([dyrektywa 2006/126/WE](#)) z zamiarem zaostreżenia wymogów w zakresie wydawania praw jazdy i szkolenia kierowców oraz do przeglądu [dyrektywy \(UE\) 2015/719](#) z dnia 29 kwietnia 2015 r. zmieniającej [dyrektywę 96/53/WE](#) w sprawie wymiarów i wag pojazdów drogowych w ruchu krajowym lub międzynarodowym.

Pomimo zagwarantowania surowszych kontroli czasu prowadzenia pojazdu i odpoczynku Parlament stale opowiada się za skuteczną harmonizacją socjalną na poziomie UE. W związku z tym zwrócił się do Komisji, aby do końca 2013 r. dokonała ponownej analizy ram prawnych regulujących czas prowadzenia pojazdu i czas odpoczynku w sektorze transportu towarów i pasażerów oraz o to, by lepiej zharmonizować stosowanie i kontrolę stosowania przepisów. Sprawozdanie ([COM\(2014\)0222](#)) Komisji w sprawie stanu unijnego rynku transportu drogowego (COM(2014)0222), przyjęte w dniu 14 kwietnia 2014 r., z jednej strony uwzględnia rozwój rynku przewozów drogowych, a z drugiej strony opisuje socjalny wymiar drogowego transportu towarów.

Dnia 16 października 2017 r. odbyło się w Parlamencie z inicjatywy komisji TRAN i EMPL wspólne wysłuchanie publiczne na temat warunków pracy pracowników mobilnych w sektorze transportu. Ponadto Departament Tematyczny Parlamentu ds. Polityki Strukturalnej i Polityki Spójności opublikował badanie zatytułowane „[Research for TRAN Committee – Road Transport Hauliers in the EU: Social and Working Conditions](#)” [Badanie dla komisji TRAN – Przewoźnicy towarów w transporcie drogowym w UE: warunki socjalne i warunki pracy], które jest aktualizacją badania przeprowadzonego w 2013 r. Przeanalizowano w nim przepisy socjalne mające zastosowanie do zawodowych kierowców pracujących w sektorze transportu drogowego towarów oraz warunki ich pracy. Koncentruje się ono na podstawowych kwestiach socjalnych związanych z tym segmentem transportu, w tym na czasie prowadzenia pojazdu, czasie odpoczynku, jak również na praktycznych aspektach wpływających bezpośrednio na jakość życia kierowców, takich jak schematy zatrudnienia i poziom dochodów.



Esteban Coito
04/2019

