



## 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 CO<sub>2</sub>. 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 CO<sub>2</sub> 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 CO<sub>2</sub> 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. Akt końcowy opublikowano w Dzienniku Urzędowym w kwietniu 2019 r. ([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 UE 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. Akt końcowy opublikowano w Dzienniku Urzędowym w czerwcu 2019 r. ([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”) ujednoliciła 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. We wrześniu 2019 r. Komisja Transportu i Turystyki (TRAN) Parlamentu Europejskiego podjęła decyzję o rozpoczęciu negocjacji międzyinstytucjonalnych. W styczniu 2020 r. komisja zatwierdziła tekst uzgodniony w wyniku negocjacji międzyinstytucjonalnych na wczesnym etapie drugiego czytania ([2017/0121\(COD\)](#)).



## 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 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 / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER  
02/2020

