

RADA

Uzasadnienie Rady: Stanowisko Rady (UE) nr 4/2020 w pierwszym czytaniu w sprawie przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej przepisy dyrektywy 96/71/WE i dyrektywy 2014/67/UE dotyczące delegowania kierowców w sektorze transportu drogowego oraz zmieniającej dyrektywę 2006/22/WE w odniesieniu do wymogów w zakresie egzekwowania przepisów oraz rozporządzenie (UE) nr 1024/2012

Przyjęte przez Radę w dniu 7 kwietnia 2020 r.

(2020/C 149/02)

I. WPROWADZENIE

1. 31 maja 2017 r. Komisja Europejska przyjęła wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2006/22/WE w odniesieniu do wymogów w zakresie egzekwowania przepisów oraz ustanawiającej przepisy szczególnie w odniesieniu do dyrektywy 96/71/WE i dyrektywy 2014/67/UE dotyczące delegowania kierowców w transporcie drogowym.
2. Wniosek ten został przedstawiony jako jeden z elementów pierwszego pakietu na rzecz mobilności, a procedura ustawodawcza została przeprowadzona razem z dwoma innymi wnioskami ustawodawczymi – w sprawie dostępu do zawodu przewoźnika drogowego i do rynku przewozów drogowych oraz w sprawie czasu prowadzenia pojazdu, odpoczynku i tachografów.
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, z jednej strony, zapewnienie godnych warunków pracy i odpowiedniej ochrony socjalnej dla kierowców, a z drugiej – wyjaśnienie, zharmonizowanie i ograniczenie wymogów administracyjnych nakładanych na przewoźników, tak by mogli oni świadczyć usługi w warunkach uczciwej konkurencji.
10. Wniosek stanowi również odpowiedź na – wyrażoną podczas zmiany dyrektywy o delegowaniu pracowników dyrektywą (UE) 2018/957 – potrzebę ustanowienia sektorowych przepisów dotyczących delegowania w odniesieniu do kierowców w sektorze transportu drogowego.

⁽¹⁾ Dok. ST 15084/18.

⁽²⁾ Dok. ST 15083/19.

⁽³⁾ Dok. 5424/20 + ADD 1–4.

III. ANALIZA STANOWISKA RADY W PIERWSZYM CZYTANIU

A) *Informacje ogólne*

11. 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.

B) *Kluczowe zagadnienia polityczne*

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

a) **Odstępstwa od systemu delegowania dla pracowników zatrudnionych w międzynarodowym transporcie drogowym**

13. Dwa kluczowe elementy stanowiska Rady dotyczą wprowadzenia odstępstwa od ogólnych przepisów dotyczących delegowania ze względu na wysoki stopień mobilności oraz zakresu tego odstępstwa. We wniosku Komisji za jedno z kluczowych kryteriów uznano czas trwania obecności kierowcy w innym państwie członkowskim; natomiast zarówno Parlament, jak i Rada wołały dokonać rozróżnienia pod kątem charakteru wykonanego przewozu. Jeśli chodzi o zakres odstępstwa, we wniosku Komisji opowiedziano się za odstępstwem ograniczonym do dwóch elementów krajowych przepisów mających zastosowanie do pracowników delegowanych (*), podczas gdy zarówno Parlament, jak i Rada popierały pełne odstępstwo od istotnych i proceduralnych przepisów dotyczących delegowania.

14. Tekst Rady (art. 1 ust. 1–7) w dużej mierze odpowiada stanowisku Parlamentu (poprawki 765, 787–789, 791, 792, 837 (częściowo), 838–842). W szczególności Rada zaakceptowała ograniczenie odstępstwa do sytuacji, w której istnieje umowa o świadczenie usług między pracodawcą wysyłającym kierowcę a podmiotem działającym w przyjmującym państwie członkowskim (art. 1 ust. 2); przewozy wykonywane na potrzeby własne, nieobjęte umowami o świadczenie usług nie są zatem wyłączone.

15. Jeśli chodzi o działalność wyłączoną z przepisów o delegowaniu, to obejmuje ona w szczególności „przewozy dwustronne” (art. 1 ust. 3 i 4), zarówno w transporcie rzeczy, jak i w transporcie pasażerów, i wiąże się z bardzo ograniczoną elastycznością w odniesieniu do dodatkowych postojów związanych z przewozem. Wysoki stopień mobilności uzasadniający odstępstwo występuje zatem w sytuacji, gdy kierowca przemieszcza się między państwem członkowskim, w którym znajduje się siedziba przedsiębiorstwa kierowcy, a innym państwem członkowskim lub państwem trzecim. Do celów kontroli ograniczona elastyczność w odniesieniu do dodatkowych postojów związanych z przewozem zależy od zapisywania – w pojeździe – przekraczania granic, a w kolejnym kroku także od zapisywania czynności załadunku i rozładunku.

16. W związku z tym świadczenie usług przewozu krajowego w innym państwie członkowskim (kabotaż) występuje w sytuacji, gdy kierowca jest delegowany (art. 1 ust. 7).

17. Dla wyjaśnienia w kompromisie stwierdzono, że za pracownika delegowanego nie uznaje się kierowcy, który przejeżdża przez inne państwo członkowskie tranzytem. W przypadku przewozu kombinowanego odcinek drogowy przewozu jest analizowany osobno, zgodnie z logiką działalności objętej odstępstwem (art. 1 ust. 5 i 6).

b) **Przejrzystość warunków zatrudnienia**

18. Rada zaakceptowała wniosek Parlamentu o włączenie szczegółowego przepisu dotyczącego obowiązku przyjmującego państwa członkowskiego polegającego na zapewnieniu przejrzystości warunków zatrudnienia, w tym warunków określonych w niektórych umowach zbiorowych (art. 1 ust. 9). W związku z tym w tekście Rady zachowano poprawki 794 i 837 (ust. 2f) z pewnymi zmianami.

(*) Minimalny wymiar płatnych urlopów rocznych i minimalne stawki płacy/wynagrodzenia.

c) Przewoźnicy z państw trzecich

19. Zarówno Parlament, jak i Rada uznały, że zaostrenie przepisów o delegowaniu w odniesieniu do unijnych kierowców nie powinno dawać przewagi konkurencyjnej przewoźnikom z państw trzecich mającym dostęp do unijnego rynku przewozów drogowych. Rada zaakceptowała włączenie tego aspektu do *lex specialis* (art. 1 ust. 10), w oparciu o szereg motywów (15–17) wyjaśniających dostępne narzędzia. Dlatego też częściowo utrzymano poprawki 829 i 837 (ust. 2g).

d) Wymogi administracyjne dotyczące delegowania, kontroli i egzekwowania przepisów

20. Tekst Rady opiera się na wniosku Komisji, jeśli chodzi o zamknięty i – w porównaniu z dyrektywą 2014/67/UE – skrócony wykaz wymogów administracyjnych towarzyszących delegowaniu kierowców (art. 1 ust. 11). Zgodnie ze stanowiskiem Parlamentu i przy poparciu ze strony Komisji, przy wysyłaniu zgłoszeń delegowania i żądanych informacji przewoźnicy będą mieli możliwość, a nawet obowiązek korzystania z prowadzonego przez Komisję systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI). Ta zharmonizowana procedura sprawi, że odrębne krajowe systemy informacyjne staną się zbędne. W odniesieniu do informacji, które mają być przechowywane w zgłoszeniu delegowania, tekst Rady opiera się na wniosku Komisji i dodaje niektóre elementy, o które zwracał się Parlament.
21. W przepisach dotyczących kontroli utrzymano strukturę wniosku Komisji, zgodnie z którą wprowadza się rozróżnienie między kontrolą drogową a kontrolą po delegowaniu. Zgodnie ze stanowiskiem Parlamentu Rada zarzuciła pomysł dotyczący przechowywania w pojeździe dodatkowej dokumentacji dotyczącej umowy o pracę i odcinków wypłaty kierowcy. Informacje te mogą jednak być wymagane bezpośrednio od przewoźnika po zakończeniu okresu delegowania. Z myślą o uwzględnieniu także poprawek Parlamentu w tekście Rady rozwinięto koncepcję tej fazy kontroli po delegowaniu, w którą przyjmujące państwo członkowskie może zaangażować państwo członkowskie siedziby. W szczególności głównym narzędziem komunikacji z przewoźnikami będzie system IMI, a państwa członkowskie mają możliwość angażowania również partnerów społecznych.
22. Rada zaakceptowała włączenie do dyrektywy obowiązku polegającego na tym, że państwa członkowskie muszą ustanowić sankcje za naruszenie przepisów *lex specialis* oraz karać podmioty łańcucha logistycznego, które wiedzą lub powinny wiedzieć o naruszeniach (art. 5). Ponadto Rada przyjęła również przepis dotyczący inteligentnego egzekwowania (art. 6), w którym zobowiązuje państwa członkowskie do włączenia kontroli przepisów dotyczących delegowania do ogólnej strategii kontroli.
23. Podsumowując, poprawki 838–847, 850, 853–855, 857, 862 i 864 zostały zachowane częściowo, w wersji skróconej bądź w zmienionym brzmieniu, natomiast poprawki 848, 849 i 852 nie zostały zachowane.

e) Włączenie dyrektywy 2002/15/WE do norm egzekwowania przepisów prawa socjalnego

24. Dyrektywa 2002/15/WE uzupełnia rozporządzenie w sprawie czasu prowadzenia pojazdu, przerw i okresów odpoczynku kierowców zatrudnionych w sektorze transportu ⁽³⁾, np. poprzez ograniczenie całkowitego tygodniowego wymiaru czasu pracy kierowców oraz poprzez ograniczenie pracy w porze nocnej.
25. Dyrektywa 2006/22/WE wprowadziła unijne normy kontroli i egzekwowania przepisów dotyczących czasu prowadzenia pojazdu, przerw i okresów odpoczynku oraz przepisów dotyczących tachografów. Jednak z jej zakresu stosowania wyłączono dyrektywę 2002/15/WE. Stanowisko Rady obecnie uwzględnia włączenie tej dyrektywy do norm kontroli, zgodnie z wnioskiem Komisji i stanowiskiem Parlamentu.

⁽³⁾ Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego oraz zmieniające rozporządzenia Rady (EWG) nr 3821/85 i (WE) 2135/98, jak również uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3820/85 (Dz.U. L 102 z 11.4.2006, s. 1).

26. Włączenie to obejmuje kilka aspektów: krajowe systemy kontroli, minimalną liczbę kontroli i sprawozdawczość dotyczącą wyników (art. 2 ust. 1, 3, 3a i 4, załącznik I do zmienianej dyrektywy), inicjowanie kontroli na terenie przedsiębiorstw po poważnych naruszeniach (art. 6 ust. 1 zmienianej dyrektywy), krajowe systemy oceny ryzyka (art. 9 ust. 1 zmienianej dyrektywy) oraz wymianę informacji (art. 7 ust. 1 lit. d) i art. 8 zmienianej dyrektywy). Ze względu na szeroki zakres stosowania dyrektywy w sprawie czasu pracy Rada w swoim stanowisku opowiada się raczej za tym, by podejście do ukierunkowywania kontroli na minimalny cel ilościowy (art. 2 ust. 3a zmienianej dyrektywy) oprzeć na ocenie ryzyka. W związku z tym poprawki 806 i 835 zostały zachowane w zmienionym brzmieniu, natomiast poprawka 810 nie została uwzględniona.

f) Współpraca administracyjna w kwestiach związanych z egzekwowaniem przepisów

27. Przepisy dotyczące współpracy administracyjnej zostały zmienione, tak by wyraźniej odróżnić je od wymiany informacji na podstawie rozporządzenia (UE) nr 1071/2009, która jest już realizowana za pomocą specjalnego systemu elektronicznego. W odniesieniu do pozostałych przypadków tekst Rady przewiduje stosowanie systemu IMI i określa terminy udzielania odpowiedzi przez organy krajowe. W związku z tym poprawki 812–814 i 816–818 zostały zachowane i ujęte w częściowo zmienionym brzmieniu, natomiast poprawki 815 i 819 nie zostały uwzględnione.

g) Zmienione normy egzekwowania przepisów prawa socjalnego

28. W odniesieniu do systemu oceny ryzyka, oprócz rozszerzenia go na przepisy krajowe w ramach dyrektywy w sprawie czasu pracy, wprowadzono dwie istotniejsze zmiany (art. 9 zmienianej dyrektywy): po pierwsze, Komisja wprowadzi wspólny wzór obliczania stopnia ryzyka przedsiębiorstw, a po drugie, krajowe dane dotyczące stopnia ryzyka będą dostępne dla organów kontroli w całej UE, w tym w kontekście przeprowadzania kontroli drogowych. W związku z tym w drodze kompromisu poprawki 821, 824 i 825 zostały częściowo zaakceptowane.
29. W drodze kompromisu ze stosowną propozycją Parlamentu Rada akceptuje, że państwa członkowskie starają się rozszerzyć skoordynowane kontrole, tak by obejmowały one kontrole na terenie przedsiębiorstw (art. 5 zmienianej dyrektywy, poprawka 809). Podkreśla się również przyszłą rolę Europejskiego Urzędu ds. Pracy, zgodnie z mandatem udzielonym temu nowemu organowi, który powstał w 2019 r. (motyw 29).
30. W tekście Rady poparto wniosek Komisji, a także częściowo poprawkę Parlamentu 826, by opracować wspólne podejście do kontroli „innej pracy”, która dolicza się do czasu pracy kierowców, gdy nie prowadzą pojazdu, a jednocześnie by znieść wymóg dodatkowych formularzy poświadczających (art. 11 ust. 3 zmienianej dyrektywy).

h) Uprawnienia Komisji

31. Trzeba było również znaleźć kompromis w sprawie wyboru procedur w celu upoważnienia Komisji do przyjmowania aktów prawnych, co udało się osiągnąć w ramach prowadzonych równolegle negocjacji nad poszczególnymi aktami. W tekście Rady przewidziano dwa upoważnienia do przyjmowania aktów delegowanych w celu aktualizacji załączników do zmienianej dyrektywy oraz trzy nowe upoważnienia dotyczące aktów wykonawczych (w sprawie nowego wzoru obliczania stopnia ryzyka, wspólnego podejścia do rejestrowania i kontrolowania okresów „innej pracy” oraz opracowania funkcji narzędzia komunikacji IMI, które ma być używane w związku ze zgłoszeniami delegowania).

i) Transpozycja i pierwsza ocena polityki

32. Obaj prawodawcy uaktualnili swoje stanowiska co do terminu transpozycji. W ramach ambitnego podejścia, które łączy się z dostępnością nowego narzędzia komunikacji IMI, państwa członkowskie muszą dokonać transpozycji dyrektywy w ciągu 18 miesięcy od jej wejścia w życie (art. 9). Dokonywana przez Komisję ocena wdrożenia dyrektywy, a w szczególności przepisów szczególnych dotyczących delegowanych kierowców, jest planowana na koniec 2025 r. (art. 7).

j) **Inne elementy stanowiska Rady**

33. W ostatecznym tekście stanowiska Rady znalazły się również poniższe – dodane przez Radę do wniosku Komisji – elementy:
- a) wyjaśnienie, że przerywana obecność kierowcy w przyjmującym państwie członkowskim nie składa się na długotrwałe delegowanie (art. 1 ust. 8);
 - b) przepis dotyczący metody kontroli, w przypadku gdy kierowca nie ma zgłoszenia delegowania, co oznacza, że kierowca może korzystać z odstępstwa od przepisów dotyczących delegowania (art. 1 ust. 11 ostatni akapit).
34. Rada przyjęła, w całości lub co do zasady, następujące inne poprawki Parlamentu do wniosku Komisji:
- a) zabezpieczenia mające na celu skuteczne kontrole drogowe niepowodujące zbędnych opóźnień dla kierowcy – w art. 2 ust. 1 zmienianej dyrektywy oraz w art. 1 ust. 15 (poprawki 807 i 859);
 - b) ogólne zobowiązanie państw członkowskich do współpracy – w art. 1 ust. 16 (poprawka 860) oraz zobowiązanie państw członkowskich i pracodawców do zapewnienia kształcenia i szkolenia, odpowiednio, organom kontrolnym i kierowcom – w art. 8 (poprawka 867);
 - c) poprawki redakcyjne polegające na aktualizacji przestarzałych odniesień (poprawki 811, 821–823, 827, 828 oraz 832–834).

IV. **PODSUMOWANIE**

35. 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 zaznaczyła, 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.
36. W związku z tym Rada uważa, że jej stanowisko w pierwszym czytaniu stanowi wyważony rezultat i że, po ich przyjęciu, sektorowe przepisy dotyczące delegowania kierowców poprawią warunki pracy, jednocześnie gwarantując swobodę świadczenia transgranicznych usług transportowych, oraz że dzięki zmianom w dyrektywie w sprawie wymogów dotyczących egzekwowania kontrole i egzekwowanie przepisów staną się bardziej wszechstronne, skuteczniejsze i lepiej skoordynowane.
-