

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej minimalne warunki wdrażania dyrektywy 2002/15/WE i rozporządzeń Rady nr (EWG) 3820/85 i (EWG) 3821/85 w sprawie przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego

(COM(2003) 628 final. – 2003/0255 (COD))

(2004/C 241/17)

W dniu 11 grudnia 2003 r., Rada Unii Europejskiej postanowiła, zgodnie z postanowieniami artykułu 71 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na temat propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej minimalne warunki wdrażania dyrektywy 2002/15/WE i rozporządzeń Rady nr (EWG) 3820/85 i (EWG) 3821/85 w sprawie przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu w tej dziedzinie, przyjęła swą opinię dnia 10 maja 2004 r. (sprawozdawca: Jan Simons).

Na 409. sesji plenarnej w dniach 2 i 3 2004 r. (posiedzenie z dnia 3 czerwca 2004 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął niniejszą opinię 136 głosami za przy jednym głosie przeciw i 5 głosach wstrzymujących się.

1. Przedmiot i treść propozycji

1.1 Celem propozycji jest poprawa częstotliwości, jakości i harmonizacji kontroli zgodności z ustawodawstwem socjalnym w sektorze transportu drogowego w celu wspierania przestrzegania tego ustawodawstwa. Prawidłowe stosowanie tych przepisów będzie miało pozytywny wpływ na bezpieczeństwo drogowe, uczciwą konkurencję w transporcie drogowym oraz na zdrowie i bezpieczeństwo kierowców.

1.2 Zgodnie z propozycją liczba kontroli powinna wynosić co najmniej 3 % liczby dni jazdy. Propozycja przewiduje procedurę mającą na celu podwyższenie tego minimalnego wskaźnika w przyszłości. Co najmniej 30 % tych kontroli powinno mieć miejsce na drogach, a 50 % w przedsiębiorstwach.

1.3 Jakość kontroli powinna ulec poprawie, a harmonizacja kontroli powinna zostać zagwarantowana przez przyjęcie wspólnych zasad dotyczących ich przedmiotu, poprawę szkolenia funkcjonariuszy przeprowadzających kontrole, organizowanie częstszych zharmonizowanych kontroli międzynarodowych, koordynację kontroli w każdym Państwie Członkowskim, wymianę informacji pomiędzy krajami, zharmonizowaną klasyfikację zagrożeń i wagi wykroczeń oraz utworzenie pod przewodnictwem Komisji Komitetu, który byłby odpowiedzialny za jednoznaczną interpretację zasad i działał na rzecz poprawy jakości i harmonizacji kontroli.

2. Uwagi ogólne

2.1 Komitet uważa dobrą jakość kontroli za zasadniczy etap procesu zaczynającego się od przyjęcia dobrego ustawodawstwa i kończącego się stosowaniem skutecznych sankcji. Zważywszy, że ustawodawstwo socjalne w sektorze transportu drogowego ciągle się zmienia (przepisy dotyczące czasu jazdy, przerw i okresów odpoczynku oraz środków kontroli, mianowicie tachografów), Komitet stwierdza z zadowoleniem, że nowelizacja objęła również zasady kontroli.

2.2 Komitet podpisuje się całkowicie pod celami propozycji Komisji, zarówno jeśli chodzi o poprawę kontroli stosowania prawa jak i ich harmonizację. Komitet podkreśla, że harmonizacja ta wymaga jednoznacznej wykładni zasad i porozumień przyjętych przez Państwa Członkowskie w kwestii wagi naruszeń przepisów.

2.3 Zważywszy aktualną częstotliwość kontroli, która różni się znacznie w poszczególnych Państwach Członkowskich, Komitet proponuje kontrolowanie co najmniej 3 % dni jazdy w każdym Państwie Członkowskim. Komitet ma świadomość obciążenia, jakie może to stanowić dla struktur administracyjnych w wielu Państwach Członkowskich, w szczególności w nowych Państwach Członkowskich. Komitet odnotowuje również, że dwuletnie raporty Komisji w sprawie wysiłków poczynionych w dziedzinie kontroli i uzyskanych wyników wykazują, że w wielu obecnych Państwach Członkowskich upłynęło sporo czasu, zanim zaczęto przestrzegać obowiązujących minimalnych warunków kontroli. Komitet uważa więc, że przyjęciu nowej normy powinno towarzyszyć stosowanie bardziej precyzyjnych kryteriów dotyczących wydolności krajowych struktur kontrolnych, by udało się uniknąć zagrożenia wymienionego w punkcie 2.4. Komitet pragnie w tym kontekście wyrazić swe zadowolenie z instalacji tachografów cyfrowych; uważa, że jest to skuteczny środek wdrożenia proponowanej normy. Zważywszy jednak, że niemal niemożliwe wydaje się dotrzymanie we wszystkich krajach przewidzianego przez przepisy⁽¹⁾ terminu jej wdrożenia (5 sierpnia br.), Komitet apeluje do Komisji Europejskiej o szybkie zaproponowanie wyraźnych warunków odroczeń w celu uniknięcia nieuzasadnionych kontroli i różnic interpretacyjnych pomiędzy krajami oraz w celu właściwego poinformowania branży. Komisarz europejski Loyola de Palacio wystosowała co prawda do Państw Członkowskich list omawiający w jasny i precyzyjny sposób tę kwestię, nie ma on jednak mocy prawnej.

⁽¹⁾ Rozporządzenie 2135/98.

2.4 Komitet podziela stanowisko Komisji, zgodnie z którym kontrole powinny być przeprowadzane raczej w przedsiębiorstwach niż na drogach. Kontrole przeprowadzane w przedsiębiorstwach są bardziej szczegółowe niż kontrole na drogach. Ponadto pozwalają one uzyskać ogólne pojęcie o tym, w jaki sposób przedsiębiorstwa stosują się do przepisów. Komitet obawia się ponadto, że obowiązek dokonywania wielodniowych kontroli w przedsiębiorstwach może doprowadzić do tego, że kontrolerzy będą woleli udawać się do dużych przedsiębiorstw, ponieważ będą mogli tam skontrolować w krótkim okresie czasu więcej dni jazdy niż w małym lub jednoosobowym przedsiębiorstwie. Komitet uważa, że proponowany na początek wskaźnik procentowy (50 %) jest zbyt wysoki. O ile Państwa Członkowskie nie zaakceptują przyjęcia norm uzupełniających dotyczących ich minimalnych zdolności kontrolnych, bardziej uzasadniony wydawałby się poziom 40 %.

2.5 Komitet powątpiewa w skuteczność proponowanych kontroli na drodze przestrzegania niektórych przepisów dotyczących czasu pracy. Dyrektywa 2002/15/WE przewiduje wyjątki od zasady maksymalnego tygodniowego czasu pracy. Definicja czasu pracy i czasu pozostawiania w dyspozycji może się zmieniać w zależności od kraju, a długość „pory nocnej” nie będzie taka sama wszędzie ani dla każdego. Komitet zaleca więc, aby nie włączać jeszcze kontroli czasu pracy na drodze do części A załącznika I. Zamiast tego Komisja Europejska lub Komitet proponowany w artykule 13 dyrektywy mogłyby przygotować opracowanie dotyczące celowości i wykonalności takiej kontroli. Komitet uważa natomiast, że w razie kontroli drogowej kierowca spoza UE prowadzący pojazd zarejestrowany w kraju UE powinien przedstawić zaświadczenie wymagane na mocy rozporządzenia 881/92 (ze zm.).

2.6 Komitet uznaje znaczenie neutralności kontroli z punktu widzenia konkurencji i popiera te części propozycji Komisji, które mają na celu zagwarantowanie tej neutralności.

2.7 Komitet uważa, że 3 % częstotliwość kontroli pozwala na uzyskanie dość dokładnego pojęcia o stopniu, w jakim przedsiębiorstwa transportowe przestrzegają przepisów, co umożliwia skupienie działań wykrywania i ścigania na najbardziej niepoprawnych podmiotach.

2.8 Komitet popiera elementy propozycji Komisji poświęcone kwestiom nabierającym dużego znaczenia dla przedsiębiorstw transportu drogowego i kierowców międzynarodowych; chodzi tu mianowicie o dobre wyszkolenie funkcjonariuszy kontroli, jednolitą interpretację przepisów, zharmonizowaną klasyfikację naruszeń przepisów w zależności od ich wagi i możliwość wystąpienia w każdym kraju do właściwej instytucji w przypadku wystąpienia problemów.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Artykuł 2 ust. 1

W nawiązaniu do uwagi ogólnej dotyczącej kontroli czasu pracy na drogach Komitet zauważa, że czas pracy pracowników przemieszczających się, którzy nie są kierowcami,

rzadko bywa rejestrowany za pomocą tachografów cyfrowych oraz że nie musi on koniecznie odpowiadać czasowi pracy kierowców.

3.2 Artykuł 9 ust. 3

Komitet podziela ogólny pogląd, że system proporcjonalnych kar finansowych pozbawia dane ogniwo łańcucha transportowego korzyści z naruszenia przepisów. Zakłada on, że system ten będzie miał zasięg ogólnounijny. Zważywszy na komplikacje, jakie stwarza taki system, w szczególności w ramach transportu międzynarodowego, Komitet uważa jednak, że kary te sprowadzą się często w przypadku kierowcy lub przewoźnika do poniesienia kosztu korzyści, którą odniesie ktoś trzeci. Również w płaszczyźnie prawnej Komitet dostrzega poważne problemy: kierowca może być zmuszony do przekroczenia czasu jazdy, aby dojechać do domu zamiast spędzić czas dziennego odpoczynku przy drodze w jego pobliżu, ale również po to, by wjechać na prom i nie musieć czekać przez długie godziny na następny. W pierwszym przypadku tylko kierowca „korzysta” z takiej sytuacji, podczas gdy w drugim przypadku przekroczenie to odbywa się z korzyścią dla wszystkich ogniw łańcucha transportowego. Komitet uważa, że podstawa prawna umożliwiająca ukaranie kierowcy jest w tym ostatnim przypadku bardzo wąska. Komitet przewiduje wreszcie duże trudności i być może nierówne warunki konkurencji w razie swobodnego wprowadzania teorii w praktykę przez Państwa Członkowskie. Komitet zaleca więc przyjęcie bardziej precyzyjnych przepisów wspólnotowych, opisujących sytuacje, w których sankcje mogą być stosowane w stosunku do osób trzecich, harmonizujących te sankcje i określających w jednolity sposób dowody niezbędne dla ich zastosowania.

3.3 Artykuł 9 ust. 4

W związku z tym ustępem nasuwają się Komitetowi trzy refleksje.

— Przekroczenie o co najmniej 20 % dziennego czasu jazdy może mieć łatwo miejsce w przypadku siły wyższej z uwagi na elementy zewnętrzne, takie jak korki, roboty drogowe, wypadki. Należałoby zastosować zasadę 20 % w przypadku „częstych” naruszeń.

— Okresy codziennego i tygodniowego odpoczynku są określone w propozycji Komisji jako okresy o określonym minimalnym czasie trwania. Ponieważ chodzi o definicje, w grę nie może wchodzić żaden margines. Stanowisko Komisji nie jest w tym punkcie spójne i lepiej byłoby, aby na wzór rozporządzenia nr 3820/85 określiła ona minimalny czas trwania okresu odpoczynku w odrębnym artykule.

— Artykuł 12 rozporządzenia nr 3820/85 dopuszcza uchYLENIE przepisów w określonych warunkach. Rozporządzenie nr 2135/98 (tachografy cyfrowe) nie pozwala na dobrą sprawę na rzeczywiste zarejestrowanie tych uchyleń. Zdaniem Komitetu propozycja dyrektywy dotyczącej kontroli powinna to wyraźnie uwzględnić.

3.4 Artykuł 16

Nawiązując do uwagi ogólnej Komitetu dotyczącej niewystarczających zdolności do kontroli i konieczności zainstalowania tachografu cyfrowego w większości pojazdów w wielu Państwach Członkowskich, aby osiągnąć nowe minimalne wskaźniki procentowe kontroli, a także uwzględniając poważną niepewność co do daty wprowadzenia tachografów cyfrowych, Komitet proponuje, aby minimalny wskaźnik 3 %, o którym mowa w propozycji dyrektywy, wszedł w życie dopiero w dwa lata po wprowadzeniu tachografów cyfrowych. Co do reszty, Komitet popiera proponowaną datę (1 stycznia 2006 r.), która umożliwi Państwom Członkowskim przygotowanie się do harmonizacji i współpracy.

4. Podsumowanie i wnioski

4.1 Komitet w pełni popiera cele propozycji Komisji. Uważa on dobrą jakość kontroli za zasadniczy etap procesu, który zaczyna się od przyjęcia dobrego ustawodawstwa, a kończy stosowaniem skutecznych sankcji. Komitet uważa, że większość punktów propozycji jest do przyjęcia.

4.2 Należy jednak uwzględnić w większym stopniu aktualne zdolności kontroli Państw Członkowskich i trudności w ich rozszerzeniu. Dlatego też Komitet radzi ustalić w okresie

przejściowym minimalny wskaźnik dni roboczych kontrolowanych w przedsiębiorstwach na 40 %.

4.3 Podobnie jak Komisja, Komitet pozytywnie ocenia 3 % częstotliwość kontroli, która pozwala wyrobić sobie dość dokładne pojęcie o stopniu, w jakim przedsiębiorstwa transportowe przestrzegają przepisów i skupić działania wykrywania i ścigania na szczególnie niepoprawnych podmiotach. Nie ma zatem potrzeby dalszego podwyższania tego wskaźnika.

4.4 Komitet podziela ogólny pogląd, że system proporcjonalnych kar finansowych pozbawia dane ogniwo łańcucha transportowego korzyści z naruszania przepisów. Sankcje te, wynikające z przepisów wspólnotowych, powinny opierać się na podstawach prawnych umożliwiających karanie innych podmiotów niż kierowca czy przewoźnik.

4.5 Zważywszy, że istnieje wiele wyjątków krajowych i międzynarodowych w dziedzinie czasu pracy, Komitet zaleca aby jeszcze nie wprowadzać kontroli czasu pracy na drodze do części A załącznika I.

Komitet uważa za logiczne, że w przypadku kontroli drogowej kierowcy spoza UE, prowadzącego pojazd zarejestrowany w kraju UE, sprawdzać się będzie, czy posiada on wymagane zaświadczenie.

Bruksela, 3 czerwca 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Roger BRIESCH
