

Bruksela, dnia 24.5.2023 r.
SWD(2023) 138 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW

**Przepisy dotyczące przerw i okresów odpoczynku w przypadku okazjonalnych
przewozów autobusowych i autokarowych**

Towarzyszący dokumentowi:

**Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady
zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 561/2006 w odniesieniu do minimalnych
wymogów dotyczących minimalnych przerw oraz dziennego i tygodniowego okresu
odpoczynku w sektorze okazjonalnego przewozu osób**

{COM(2023) 256 final} - {SEC(2023) 197 final} - {SWD(2023) 137 final}

A. Zasadność działań

Na czym polega problem i dlaczego jest to problem na szczeblu UE?

W rozporządzeniu (WE) nr 561/2006 ustanowiono maksymalny dzienny i tygodniowy czas prowadzenia pojazdu, minimalne długości przerw oraz minimalny dzienny i tygodniowy okres odpoczynku kierowców. Nie licząc kilku wyjątków, rozporządzenie to ma w równym stopniu zastosowanie do przewoźników drogowych i ich kierowców: (i) niezależnie od tego, czy wykonują oni przewóz drogowy osób czy rzeczy oraz (ii) niezależnie od tego, czy w przypadku przewozu osób wykonują oni przewozy regularne czy okazjonalne. W porównaniu jednak z transportem towarowym, a nawet z regularnym (planowanym) przewozem osób, okazjonalny przewóz osób ma pewne cechy szczególne (np. duża sezonowość) i musi odpowiadać na szczególne potrzeby związane z pracą kierowców (np. zaspokajanie doraźnych i nieplanowanych/nieoczekiwanych potrzeb zgłaszanych przez pasażerów i wynikających z programu ich wycieczki turystycznej).

W 2017 r. w ramach programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT) przeprowadzono ocenę *ex post*¹ przedmiotowego rozporządzenia. W wyniku tejże oceny *ex post* stwierdzono, że niektóre przepisy dotyczące organizacji przerw i okresów odpoczynku mogą być nieodpowiednie do celów okazjonalnego przewozu osób ze względu na specyficzne potrzeby przewozowe występujące w tym sektorze. W wyniku oceny skutków zidentyfikowano dwa główne problemy: (i) brak możliwości organizacji efektywnych, wysokiej jakości okazjonalnych usług autobusowych i autokarowych oraz (ii) nieodpowiednie warunki pracy kierowców i prowadzenia przez nich pojazdów w ramach okazjonalnego przewozu autobusowego i autokarowego. Zidentyfikowane problemy występują na terenie całej UE.

Co należy osiągnąć?

Celem tej inicjatywy jest: (i) zapewnienie efektywnych, wysokiej jakości okazjonalnych usług autobusowych i autokarowych oraz (ii) poprawa warunków pracy kierowców i prowadzenia przez nich pojazdów, w tym przez zapewnienie, aby jazda w ramach okazjonalnego przewozu autobusowego i autokarowego była dla kierowców mniej stresująca i mniej męcząca. Cele szczegółowe są następujące: (i) zapewnienie bardziej elastycznego rozłożenia przerw i okresów odpoczynku oraz (ii) propagowanie równego traktowania międzynarodowych i krajowych okazjonalnych przewozów autobusowych i autokarowych.

Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE (zasada pomocniczości)?

Bez wprowadzenia zmian w rozporządzeniu (WE) nr 561/2006 wskazane problemy prawdopodobnie nadal będą występować, co będzie zagrażało konkurencyjności i warunkom pracy w sektorze okazjonalnego przewozu autobusowego i autokarowego. Zidentyfikowane problemy występują na terenie całej UE i wynikają z tych samych przyczyn. Konieczne jest zatem podjęcie działania na szczeblu UE w celu zapewnienia dobrych warunków pracy kierowców, zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego i zapobiegania zakłóceniom konkurencji na europejskim rynku.

W ocenie *ex post* z 2017 r. uznano unijną wartość dodaną i ogólnounijne pozytywne wyniki będące następstwem zharmonizowania minimalnych warunków pracy kierowców i przewoźników zajmujących się krajowym i transgranicznym transportem w UE. Działania na szczeblu UE przyczyniłyby się do osiągnięcia odpowiednich przepisów dotyczących sektora okazjonalnego drogowego przewozu osób, a także do zmniejszenia niedoboru kierowców. Oczekuje się, że działania na szczeblu UE będą miały korzystny wpływ na organizatorów podróży i turystyki. Działania te pozwolą na efektywniejszą organizację transportu przez przewoźników i kierowców, a jednocześnie na: (i) zapewnienie wysokich standardów warunków pracy kierowców oraz (ii) egzekwowanie obowiązujących przepisów w sposób skuteczny i konsekwentny w wymiarze transgranicznym.

B. Rozwiązania

Jakie są poszczególne warianty działań służących osiągnięciu celów? Czy wskazano preferowany wariant? Jeżeli nie, dlaczego?

Na potrzeby usunięcia przyczyn leżących u podstaw zidentyfikowanych problemów opracowano trzy warianty strategiczne (A, B i C). Wszystkie te warianty strategiczne odnoszą się do zidentyfikowanych problemów, ale różnią się pod względem: (i) poziomu elastyczności zapewnionego w ramach przepisów dotyczących przerw; (ii)

¹ SWD(2017)184 final, dokument dostępny pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017SC0184>

kryteriów kwalifikowalności umożliwiających odraczanie dziennych okresów odpoczynku oraz (iii) konieczności zapewnienia możliwych do dostosowania tygodniowych okresów odpoczynku. We wszystkich wariantach strategicznych uwzględniono związek między przerwami/czasami odpoczynku a efektywnością funkcjonowania, warunkami pracy i bezpieczeństwem ruchu drogowego.

W ramach wariantu strategicznego A przewidziano ograniczoną elastyczność pod względem przerw, tj. kierowcy mogliby dzielić przerwy na okresy 30- i 15-minutowe lub na okresy 15-minutowe. W ramach tego wariantu przewidziano również możliwość odroczenia przez kierowców rozpoczęcia dziennego okresu odpoczynku o 1 godzinę, jeżeli łączny dzienny okres prowadzenia pojazdu w danym dniu nie przekracza 7 godzin, albo o 2 godziny, jeżeli łączny dzienny okres prowadzenia pojazdu nie przekracza 5 godzin. Z takich odstępstw można korzystać tylko jednokrotnie podczas podróży trwającej co najmniej 8 dni. Co więcej, w ramach wariantu strategicznego A przepisy dotyczące okazjonalnych przewozów autobusowych i autokarowych realizowanych w jednym państwie członkowskim dostosowuje się do zasad dotyczących międzynarodowych przewozów realizowanych na terenie co najmniej dwóch państw członkowskich przez umożliwienie odroczenia również tygodniowego okresu odpoczynku o maksimum 12 kolejnych okresów dwudziestoczegogodzinnych w przypadku przewozów realizowanych w jednym państwie członkowskim (tzw. zasada 12 dni). Obecnie zasadę 12 dni stosuje się jedynie wówczas, gdy tego rodzaju przewozy są realizowane w wymiarze międzynarodowym, tj. na terenie co najmniej dwóch państw członkowskich.

W ramach wariantu strategicznego B przewidziano, że kierowcy mogliby całkowicie dowolnie dzielić przysługujące im przerwy. W ramach tego wariantu przewidziano również możliwość odroczenia przez kierowców rozpoczęcia dziennego okresu odpoczynku o 1 godzinę, jeżeli łączny dzienny okres prowadzenia pojazdu w danym dniu nie przekracza 7 godzin, albo o 2 godziny, jeżeli łączny dzienny okres prowadzenia pojazdu nie przekracza 5 godzin. Z takich odstępstw można korzystać tylko dwukrotnie podczas podróży trwającej co najmniej 8 dni. W ramach wariantu strategicznego B umożliwiono również kierowcom realizującym przewozy trwające co najmniej 8 dni rozłożenie tygodniowych okresów odpoczynku na kolejnych 10 tygodni.

W ramach wariantu strategicznego C przewidziano, że kierowcy mogliby całkowicie dowolnie dzielić przysługujące im przerwy. W ramach tego wariantu przewidziano również możliwość odroczenia przez kierowców rozpoczęcia dziennego okresu odpoczynku o 1 godzinę, jeżeli łączny dzienny okres prowadzenia pojazdu w danym dniu nie przekracza 7 godzin, albo o 2 godziny, jeżeli łączny dzienny okres prowadzenia pojazdu nie przekracza 5 godzin. Takie odstępstwa w miarę możliwości są nieograniczone, jeżeli chodzi o ich liczbę podczas podróży trwającej co najmniej 8 dni. W ramach wariantu strategicznego C przewidziano również możliwość stosowania odstępstwa według zasady 12 dni w przypadku krajowych okazjonalnych przewozów osób oraz zrezygnowano z warunku wykonywania pojedynczej usługi, o którym mowa w art. 8 ust. 6a rozporządzenia (WE) nr 561/2006, i z obowiązku skorzystania z dwóch regularnych tygodniowych okresów odpoczynku po skorzystaniu z odstępstwa według zasady 12 dni.

Jako preferowany wariant strategiczny wybrano wariant A, ponieważ zapewnia on większą skuteczność w realizacji celów polityki niż warianty B i C. Jeżeli chodzi o wydajność, warianty strategiczne C i B wykazują wyższy wskaźnik stosunku korzyści do kosztów. Nie odzwierciedla to jednak korzystnego wpływu wariantu strategicznego A na warunki pracy, którego to wpływu nie da się określić ilościowo.

Realizacja wariantu strategicznego A pozwoli na rozwiązanie problemów w zakresie warunków pracy wynikających z obecnie obowiązujących przepisów, a jednocześnie będzie obejmować działania wyrównawcze ograniczające ryzyko. Oczekuje się zatem, że wariant strategiczny A będzie miał korzystny wpływ na warunki pracy. W przypadku wariantów strategicznych B i C problemy te również zostałyby rozwiązane, ale jednocześnie pojawiłyby się nowe kwestie, które prawdopodobnie niekorzystnie wpłynęłyby na warunki pracy. Niekorzystny wpływ na warunki pracy wiązałby się w szczególności z przewidzianą w ramach tych wariantów możliwością częstego przedłużania cyklu pracy. Realizacja wariantów B i C wiązałaby się ponadto ze znacznymi zmianami w przepisach dotyczących tygodniowych okresów odpoczynku, co miało by niekorzystny wpływ na warunki pracy, znacznie przewyższający wszelkie korzyści wynikające z większej autonomii i wolności kierowców w zakresie obciążenia pracą.

Wariant strategiczny A najbardziej ponadto odpowiada celom rozporządzenia (WE) nr 561/2006, jakimi są ujednoczenie warunków konkurencji pomiędzy poszczególnymi rodzajami transportu lądowego, a zwłaszcza zapewnienie równego traktowania międzynarodowych i krajowych przewozów okazjonalnych, oraz poprawa warunków pracy. Jest on również najbardziej spójny (choć w małym stopniu) z celem równouprawnienia płci. Wszystkie warianty spełniają wymóg pomocniczości. Wszystkie warianty uznaje się również za proporcjonalne.

Jakie są opinie poszczególnych zainteresowanych stron? Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów?

Preferowany wariant strategiczny A został poparty przez przewoźników drogowych, stowarzyszenia

przedsiębiorców i kierowców prowadzących działalność na własny rachunek, ponieważ w ramach tego wariantu: (i) przewidziano bardziej elastyczne przepisy dotyczące organizacji efektywniejszych, wysokiej jakości przewozów oraz (ii) zapewniono równe traktowanie wszystkich przewoźników wykonujących okazjonalne przewozy osób w całej UE. Wymienionym zainteresowanym stronom bardziej jednak odpowiada wariant strategiczny C, który przyniósłby największe korzyści gospodarcze. Warianty strategiczne C i B zostały ocenione znacznie mniej pozytywnie przez związki zawodowe, zatrudnionych kierowców i władze, które to strony były też w mniejszym stopniu przeciwnie środkom przewidzianym w ramach wariantu strategicznego A.

C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu

Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Oczekuje się, że preferowany wariant strategiczny przyniesie korzyści gospodarcze (pod względem oszczędności kosztów dzięki wprowadzeniu bardziej elastycznych przepisów) i ochronę socjalną (pod względem lepszych warunków pracy kierowców). W szczególności oczekuje się korzystnego wpływu, jeżeli chodzi o jakość okazjonalnych przewozów osób i równe traktowanie wszystkich przewoźników wykonujących okazjonalne przewozy osób (tj. realizujących zarówno przewozy międzynarodowe, jak i krajowe). Wpływ na środowisko ocenia się jako nieznacznie pozytywny, przy czym jego ilościowe określenie nie było możliwe.

W przypadku **przewoźników** zajmujących się okazjonalnym przewozem autobusowym i autokarowym oczekuje się, że preferowany wariant strategiczny będzie skutkował oszczędnością kosztów dostosowania na poziomie 106,4–141,9 mln EUR (kwota wyrażona według wartości bieżącej w latach 2025–2050) w odniesieniu do scenariusza bazowego (według cen z 2021 r.), dzięki: (i) zapewnieniu bardziej elastycznych przepisów dotyczących przerw i okresów odpoczynku oraz (ii) rozszerzeniu stosowania zasady 12 dni na przewoźników wykonujących krajowe okazjonalne przewozy osób.

W przypadku **kierowców** oczekuje się, że preferowany wariant strategiczny będzie skutkował poprawą warunków pracy i ułatwieniem przestrzegania tych zasad, a tym samym mniejszym stresem i zmęczeniem wśród kierowców i pośrednio wzrostem bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów?

Preferowany wariant strategiczny nie obejmuje zmiany ustaleń dotyczących egzekwowania przepisów i sprawozdawczości w tym zakresie.

Preferowany wariant strategiczny wiąże się z niewielkimi dostosowaniami, które wymagają od organów państw członkowskich zapoznania się ze zmianami. Te jednorazowe koszty dostosowania, które poniosą organy państw członkowskich, szacuje się na około 5,4 mln EUR w odniesieniu do scenariusza bazowego w 2025 r. (według cen z 2021 r.).

Co więcej, w przypadku przewoźników zajmujących się okazjonalnym przewozem autobusowym i autokarowym jednorazowe koszty dostosowania wiążące się z zapoznaniem się przez nich z nowymi przepisami szacuje się na 0,6 mln EUR w odniesieniu do scenariusza bazowego w 2025 r. (według cen z 2021 r.). Mając jednak na uwadze oszczędności kosztów dostosowania, szacuje się, że przewoźnicy wykonujący przewozy autobusowe i autokarowe odnotują oszczędności kosztów netto na poziomie 105,8–141,3 mln EUR w odniesieniu do scenariusza bazowego (kwota wyrażona według wartości bieżącej w latach 2025–2050).

Jakie są skutki dla MŚP i konkurencyjności?

Oczekuje się, że wpływ na MŚP będzie pozytywny. Oczekuje się, że w przypadku przewoźników zajmujących się okazjonalnym przewozem autobusowym i autokarowym preferowany wariant strategiczny będzie skutkował oszczędnością kosztów netto na poziomie 105,8–141,3 mln EUR (kwota wyrażona według wartości bieżącej w latach 2025–2050) w odniesieniu do scenariusza bazowego. Ze względu na duży udział MŚP w rynku okazjonalnego przewozu autobusowego i autokarowego oczekuje się, że znaczny udział tych oszczędności kosztów netto będzie można przypisać MŚP, przy czym ze względu na brak danych identyfikacja takich MŚP była jednak niemożliwa.

Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

Preferowany wariant strategiczny wiąże się z koniecznością wprowadzenia przez władze państw członkowskich nieznacznych dostosowań na potrzeby zapoznania się z tymi zmianami. Jednorazowe koszty dostosowania, które poniosą organy państw członkowskich, szacuje się na 5,4 mln EUR w odniesieniu do scenariusza bazowego w 2025 r. (według cen z 2021 r.).

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Oczekuje się pozytywnego wpływu na jednolity rynek i konkurencję. W całej UE zostaną ponadto zapewnione wysokie standardy pracy i poziomy bezpieczeństwa.

Proporcjonalność

Preferowany wariant strategiczny nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia ogólnych celów polityki. Proponowana elastyczność przerw i okresów odpoczynku oraz dostosowanie zasady 12 dni do przewozów krajowych będą skutkować poprawą wyników gospodarczych i wydajności usług oraz warunków pracy kierowców. Koszty wdrożenia środków przewidzianych w ramach wariantu preferowanego są bardzo ograniczone, zwłaszcza w porównaniu z wiążącymi się z tymi środkami oszczędnościami kosztów netto.

D. Działania następcze**Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?**

Służby Komisji będą monitorować wdrażanie i skuteczność przedmiotowego rozporządzenia (WE) nr 561/2006 na podstawie sprawozdań przedstawianych przez państwa członkowskie, jak określono w jego art. 17. Skutki inicjatywy będą ponadto monitorowane na podstawie badań Eurostatu lub badań specjalnych.