



Bruksela, dnia 24.5.2023 r.
COM(2023) 256 final

2023/0155 (COD)

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

zmieniające rozporządzenie (WE) nr 561/2006 w odniesieniu do minimalnych wymogów dotyczących minimalnych przerw oraz dziennego i tygodniowego okresu odpoczynku w sektorze okazjonalnego przewozu osób

{SEC(2023) 197 final} - {SWD(2023) 137 final} - {SWD(2023) 138 final}

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

- **Przyczyny i cele wniosku**

Niniejszy wniosek dotyczy rewizji rozporządzenia (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady¹. W rozporządzeniu tym określono maksymalny dzienny i tygodniowy czas prowadzenia pojazdu, minimalne długości przerw oraz minimalny dzienny i tygodniowy okres odpoczynku kierowców w sektorze transportu zarobkowego.

Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 obejmuje dwa rodzaje kierowców. Pierwszy rodzaj stanowią kierowcy wykonujący przewóz drogowy rzeczy pojazdami, których dopuszczalna masa całkowita przekracza 3,5 tony (od dnia 1 lipca 2026 r. rozporządzenie (WE) nr 561/2006 będzie miało zastosowanie również do pojazdów, których dopuszczalna masa całkowita przekracza 2,5 tony w przypadku międzynarodowego transportu drogowego lub kabotażowego). Drugi rodzaj stanowią kierowcy wykonujący przewóz osób pojazdami skonstruowanymi lub trwale przystosowanymi i przeznaczonymi do przewozu więcej niż dziewięciu osób łącznie z kierowcą.

Rozporządzenie (WE) nr 561/2006 ma zastosowanie do przewoźników drogowych i ich kierowców: (i) niezależnie od tego, czy wykonują oni przewóz drogowy osób czy rzeczy lub (ii) niezależnie od tego, czy w przypadku przewozu osób wykonują oni przewozy regularne czy okazjonalne. Sektor okazjonalnego przewozu osób ma jednak inne cechy w porównaniu z transportem towarowym i regularnym przewozem osób. Te różne cechy oznaczają, że sektor okazjonalnego przewozu osób ma inny wpływ na warunki pracy kierowców i w związku z tym wymaga dostosowania przepisów dotyczących czasu prowadzenia pojazdu, minimalnych przerw i okresów odpoczynku, które mają do nich zastosowanie.

Okazjonalny przewóz osób charakteryzuje się w szczególności dużą sezonowością (szczytowe zapotrzebowanie na przejazdy pasażerskie w określonych porach roku, w szczególności podczas wakacji zimowych i letnich). Charakteryzuje się również różnymi odległościami pokonywanymi w zależności od aktywności turystycznej podejmowanej przez pasażerów, np. zwiedzania. Oznacza to, że charakteryzuje się on dłuższymi odległościami pokonywanymi na początku i na końcu trasy oraz krótszym czasem prowadzenia pojazdu w miejscu, w którym ma miejsce aktywność turystyczna. Sektor musi uwzględniać nieplanowane i doraźne uzasadnione prośby pasażerów dotyczące dodatkowych przystanków, zmian tras lub zmian programu. Czas prowadzenia pojazdu jest zwykle krótszy niż w przypadku transportu towarowego lub regularnych usług autobusowych. Kierowcy również zwykle śpią w hotelach i rzadko prowadzą pojazdy nocą. Jednocześnie kierowcy mogą w czasie pracy wykonywać pewne dodatkowe czynności, często wynikające z interakcji z pasażerami, na przykład udzielać im porad.

Sektor okazjonalnego przewozu osób od wielu lat kwestionuje adekwatność obowiązujących przepisów. Adekwatność obowiązujących przepisów była również przedmiotem

¹ 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).

przeprowadzonej w 2017 r. oceny *ex post* unijnych przepisów socjalnych w dziedzinie transportu drogowego² w ramach programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT).

Przygotowując wniosek ustawodawczy po przeprowadzeniu oceny, Komisja postanowiła jednak w pierwszej kolejności zająć się najpoważniejszymi problemami kierowców wykonujących przewozy towarowe, takimi jak długie okresy spędzane poza domem oraz nieodpowiednie warunki pracy i odpoczynku. Wniosek dotyczący rewizji rozporządzenia (WE) nr 561/2006, przyjęty przez Komisję w ramach pakietu na rzecz mobilności I w dniu 31 maja 2017 r.³, nie dotyczył zatem konkretnych problemów, z jakimi mierzą się kierowcy wykonujący okazjonalne przewozy osób autobusami i autokarami. Współprawodawcy omówili jednak tę kwestię i gdy przyjmowano rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1054⁴, do rozporządzenia (WE) nr 561/2006 postanowiono dodać art. 8 ust. 10. W artykule tym zobowiązano Komisję do przeprowadzenia oceny, czy można przyjąć bardziej odpowiednie przepisy dotyczące kierowców wykonujących okazjonalne przewozy osób zdefiniowane w art. 2 pkt 4 rozporządzenia (WE) nr 1073/2009⁵.

W ocenie skutków przeprowadzonej na potrzeby tej inicjatywy⁶ potwierdzono, że obecne przepisy są do pewnego stopnia nieodpowiednie dla sektora okazjonalnego przewozu osób. Okresy odpoczynku i przerwy są często wymagane, gdy kierowcy ich nie potrzebują, co uniemożliwia im organizowanie i realizowanie przejazdów zgodnie z życzeniem klientów lub w okresach sezonowej intensywnej aktywności. Może to mieć wpływ na dochody kierowców, zwłaszcza kierowców prowadzących działalność na własny rachunek. Obowiązujące przepisy mają również negatywny wpływ na warunki pracy kierowców, ponieważ nie mogą oni robić przerw w dogodnych porach ani zminimalizować liczby nocy spędzanych poza domem. To z kolei wpływa na poziom stresu i zmęczenia kierowców, zmniejszając atrakcyjność tego zawodu i zagrażając bezpieczeństwu ruchu drogowego.

Ponadto obecnie przewoźnicy świadczący okazjonalne międzynarodowe i krajowe przewozy osób mają nierówne szanse. Spowodowane jest to tym, że w przypadku przewozów okazjonalnych wykonywanych tylko w jednym państwie członkowskim nie można stosować odstępstwa według zasady 12 dni (tj. odłożenia tygodniowego okresu odpoczynku o maksymalnie 12 kolejnych okresów trwających 24 godziny po poprzednim regularnym tygodniowym okresie odpoczynku) określonego w art. 8 ust. 6 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 561/2006, jakie przewidziano w przypadku przewozów międzynarodowych. Na przykład trasa długodystansowa w Niemczech nie kwalifikuje się do odstępstwa według zasady 12 dni, natomiast trasa między Belgią a Luksemburgiem kwalifikuje się do tego odstępstwa, chociaż te dwa przewozy mogą nie różnić się pod względem odległości i czasu trwania.

² SWD(2017)184 final, dokument dostępny pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017SC0184>

³ COM(2017) 277 final.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1054 z dnia 15 lipca 2020 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 561/2006 w odniesieniu do minimalnych wymogów dotyczących maksymalnego dziennego i tygodniowego czasu prowadzenia pojazdu, minimalnych przerw oraz dziennego i tygodniowego okresu odpoczynku oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 165/2014 w odniesieniu do określania położenia za pomocą tachografów (Dz.U. L 249 z 31.7.2020, s. 1).

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/2009 z dnia 21 października 2009 r. w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 561/2006 (wersja przekształcona) (Dz.U. L 300 z 14.11.2009, s. 88).

⁶ SWD(2023) 137 final.

Z tego powodu niniejszy wniosek ma na celu: (i) zapewnienie bardziej elastycznego rozłożenia przerw i okresów odpoczynku oraz (ii) ustanowienie równego traktowania międzynarodowych i krajowych okazjonalnych przewozów osób. We wniosku nie wprowadzono żadnych zmian minimalnych długości przerw lub okresów odpoczynku ani maksymalnego czasu prowadzenia pojazdu. Celem wniosku jest zatem zagwarantowanie skutecznych i wysokiej jakości okazjonalnych przewozów osób oraz poprawa warunków pracy kierowców i prowadzenia pojazdów, w szczególności w celu zminimalizowania ich stresu i zmęczenia.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Niniejszy wniosek dotyczący rewizji rozporządzenia (WE) nr 561/2006 jest spójny z polityką Unii w dziedzinie transportu drogowego, a w szczególności z odpowiednimi przepisami składającymi się na ramy unijnego wewnętrznego rynku transportu drogowego. W szczególności jest on zgodny z rozporządzeniem (UE) nr 165/2014 w sprawie tachografów stosowanych w transporcie drogowym⁷; dyrektywą 2002/15/WE w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego⁸ oraz z dyrektywą 2006/22/WE w sprawie minimalnych warunków wykonania przepisów socjalnych dotyczących działalności w transporcie drogowym⁹. Jest również zgodny z rozporządzeniem (WE) nr 1073/2009 w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych.

- **Spójność z innymi politykami UE**

Wniosek dotyczący rewizji rozporządzenia (WE) nr 561/2006 jest w pełni spójny ze strategią na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności¹⁰. W strategii tej wzywa się do udzielenia pomocy sektorowi transportu i powiązanim sektorom w łańcuchu wartości, takim jak operatorzy turystyczni, aby mogły one wyjść z pandemii COVID-19 w lepszej formie i stać się bardziej odpornymi, przy jednoczesnym wspieraniu bardziej atrakcyjnego środowiska pracy dla pracowników transportu. Ponadto inicjatywa jest spójna z innymi politykami Unii, zwłaszcza ze środkami mającymi na celu zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Szerzej rzecz ujmując, wniosek przyczynia się do realizacji jednego z celów zrównoważonego rozwoju, które UE zobowiązała się zrealizować w ramach Agendy 2030,

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 165/2014 z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie tachografów stosowanych w transporcie drogowym i uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym oraz zmieniające rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego (Dz.U. L 60 z 28.2.2014, s. 1).

⁸ Dyrektywa 2002/15/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego (Dz.U. L 80 z 23.3.2002, s. 35).

⁹ Dyrektywa 2006/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie minimalnych warunków wykonania rozporządzeń Rady (EWG) nr 3820/85 i nr 3821/85 dotyczących przepisów socjalnych odnoszących się do działalności w transporcie drogowym oraz uchylająca dyrektywę Rady 88/599/EWG (Dz.U. L 102 z 11.4.2006, s. 35).

¹⁰ Komunikat Komisji pt. *Strategia na rzecz zrównoważonej i inteligentnej mobilności – europejski transport na drodze ku przyszłości*, przyjęty dnia 9 grudnia 2020 r. (COM(2020) 789 final).

a mianowicie celu zrównoważonego rozwoju nr 8 dotyczącego promowania wzrostu gospodarczego, produktywnego zatrudnienia oraz godnej pracy¹¹.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

Niniejszy wniosek wprowadza zmiany w rozporządzeniu (WE) nr 561/2006 i w związku z tym opiera się na tej samej podstawie prawnej, tj. art. 91 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

• Pomocniczość (w przypadku kompetencji niewyłącznych)

Na mocy art. 4 ust. 2 lit. g) TFUE Unia dzieli z państwami członkowskimi kompetencje w zakresie regulacji transportu. Obowiązujące przepisy mogą jednak zostać zmienione jedynie przez prawodawcę Unii.

Brak działań na poziomie Unii oznaczałby najprawdopodobniej utrzymanie się stwierdzonych problemów. Problemy takie nie mogą być rozwiązywane przez państwa członkowskie indywidualnie, biorąc pod uwagę ich transgraniczny charakter oraz fakt, że przepisy, które należy zmienić, dotyczące przerw oraz minimalnych dziennych i tygodniowych okresów odpoczynku, są obecnie określone w przepisach Unii. Działanie na szczeblu UE jest zatem uzasadnione.

• Proporcjonalność

Niniejszy wniosek nie wykracza poza to, co jest konieczne do rozwiązania stwierdzonych problemów dotyczących: (i) nieodpowiednich warunków pracy kierowców wykonujących okazjonalne drogowe przewozy osób oraz (ii) nierównych szans między krajowymi okazjonalnymi drogowymi przewozami osób oraz międzynarodowymi okazjonalnymi drogowymi przewozami osób.

Jak wskazano w sekcji 8.1 oceny skutków, niniejszy wniosek wprowadza w życie wariant strategiczny uznany za najbardziej odpowiednie i proporcjonalne rozwiązanie. Zapewnia on równowagę między poprawą warunków pracy i odpoczynku kierowców a możliwościami organizowania transportu przez przewoźników w jak najbardziej efektywny sposób oraz egzekwowania obowiązujących przepisów w sposób skuteczny i konsekwentny w wymiarze transgranicznym.

• Wybór instrumentu

Ponieważ wniosek dotyczy zmiany obowiązującego rozporządzenia, wybranym instrumentem jest również rozporządzenie. Ze względu na ograniczoną liczbę proponowanych zmian przekształcenie rozporządzenia nie jest konieczne ani właściwe.

¹¹ Komunikat Komisji pt. *Kolejne kroki w kierunku zrównoważonej przyszłości Europy. Europejskie działania na rzecz zrównoważonego rozwoju*, przyjęty dnia 22 listopada 2016 r. (COM(2016) 739 final).

3. WYNIKI OCEN *EX POST*, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Oceny *ex post*/oceny adekwatności obowiązującego prawodawstwa**

W ramach programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT) przeprowadzono zakończoną w dniu 31 maja 2017 r. ocenę *ex post*¹² rozporządzenia (WE) nr 561/2006.

W wyniku tejże oceny *ex post* zasadniczo stwierdzono, że niektóre przepisy dotyczące organizacji czasu prowadzenia pojazdu, przerw i okresów odpoczynku mogą być nieodpowiednie do celów sektora okazjonalnego przewozu osób ze względu szczególnie na charakter świadczonych w jego ramach usług i jego potrzeb.

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Niniejszy wniosek został opracowany na podstawie kompleksowych konsultacji z zainteresowanymi stronami, które odbywały się w latach 2021–2022.

W okresie od 21 stycznia 2021 r. do 18 lutego 2021 r. Komisja przeprowadziła konsultacje publiczne dotyczące wstępnej oceny skutków¹³. Otrzymano łącznie 87 odpowiedzi od organów publicznych, zainteresowanych stron z branży, związków zawodowych, kierowców i członków społeczeństwa. Ogólnie rzecz biorąc, w informacjach zwrotnych zwrócono uwagę na problem związany z obowiązującymi przepisami dotyczącymi okazjonalnych drogowych przewozów osób. Następnie w okresie od 23 listopada 2021 r. do 18 lutego 2022 r. przez 12 tygodni trwały otwarte konsultacje publiczne, w ramach których otrzymano łącznie 170 odpowiedzi. W ramach tych konsultacji udało się zebrać cenne informacje na temat wyzwań, z którymi mierzą się sektor i tworzące go podmioty, a także na temat preferencji respondentów co do konkretnych środków z zakresu polityki. W ramach badania uzupełniającego zrealizowanego przez wykonawcę zewnętrznego przeprowadzono ukierunkowane konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu uzyskania konkretnych i szczegółowych informacji dotyczących: (i) sposobu funkcjonowania okazjonalnego drogowego przewozu osób; (ii) problemów związanych z obowiązującymi przepisami oraz (iii) opinii zainteresowanych stron na temat możliwych środków z zakresu polityki. Ponadto wykonawca zewnętrzny przeprowadził trzy studia przypadków, koncentrując się na małych, średnich i dużych przewoźnikach w różnych państwach członkowskich. W ramach poszczególnych działań konsultacyjnych dążono w szczególności do uzyskania opinii następujących rodzajów zainteresowanych stron: stowarzyszeń przedsiębiorców; przewoźników autobusowych i autokarowych; związków zawodowych; indywidualnych kierowców oraz organów publicznych.

Z kompleksowych konsultacji wynika, że opinie na temat obowiązujących przepisów i ich potencjalnych zmian są bardzo zróżnicowane – zarówno między pracodawcami i pracownikami, jak i między małymi i dużymi przedsiębiorstwami. W przeważającej części związki zawodowe i większość (zatrudnionych) kierowców była przeciwna wprowadzeniu nowych elastycznych rozwiązań w zakresie organizacji pracy i okresów odpoczynku dla kierowców autobusów i autokarów. Wynikało to z przekonania, że takie zmiany doprowadzą do pogorszenia warunków pracy. Kierowcy wykazali jednak gotowość do poparcia niektórych

¹² SWD(2017) 184 final.

¹³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12488-Kierowcy-autobusow-i-autokarow-przepisy-UE-dotyczace-czasu-prowadzenia-pojazdu-i-czasu-odpoczynku_pl

zmian w przepisach, na przykład dotyczących: (i) rozszerzenia odstępowstwa według zasady 12 dni na krajowe przejazdy okazjonalne oraz (ii) choć w mniejszym stopniu, dostosowania przepisów dotyczących czasu przerw i podziału obowiązkowych przerw. Najbardziej sprzeciwiano się zmianom w rozłożeniu dziennych i tygodniowych okresów odpoczynku. Natomiast większość przewoźników autobusowych i autokarowych oraz ich przedstawiciele opowiada się za wprowadzeniem szeroko zakrojonych zmian w przepisach dotyczących rozłożenia przerw oraz dziennych i tygodniowych okresów odpoczynku w celu uwzględnienia specyfiki sektora i lepszego dostosowania do potrzeb pasażerów. We wniosku uwzględniono otrzymane rozbieżne opinie i starano się zapewnić równowagę między stwierdzonymi problemami a uzasadnionymi interesami zainteresowanych stron, z którymi przeprowadzono konsultacje.

- **Gromadzenie i wykorzystanie wiedzy eksperckiej**

Wykonawca zewnętrzny pomógł Komisji w przygotowaniu badania¹⁴ uzupełniającego ocenę skutków będącą podstawą niniejszego wniosku. Badanie stanowiło dla Komisji cenne źródło informacji przydatnych w szczególności przy opracowywaniu wariantów strategicznych, ocenie ich wpływu na środowisko, gospodarkę i społeczeństwo oraz zbieraniu opinii zainteresowanych stron, na które sytuacja ma bezpośredni wpływ.

- **Ocena skutków**

Niniejszy wniosek jest poparty oceną skutków, która w dniu 16 grudnia 2022 r. uzyskała od Rady ds. Kontroli Regulacyjnej pozytywną opinię z zastrzeżeniami¹⁵. Wszystkie z najważniejszych uwag Rady zostały uwzględnione w zmienionej wersji sprawozdania z oceny skutków¹⁶.

W ramach oceny skutków analizowano trzy warianty strategiczne, z których każdy obejmował zestaw środków z zakresu polityki. Warianty strategiczne różniły się pod względem: (i) elastyczności, z jaką traktuje się przerwy; (ii) kryteriów kwalifikowalności umożliwiających odraczanie dziennych okresów odpoczynku oraz (iii) konieczności zapewnienia możliwych do dostosowania tygodniowych okresów odpoczynku. Wszystkie z tych wariantów strategicznych, które mają mieć zastosowanie wyłącznie do okazjonalnych drogowych przewozów osób, mają charakter legislacyjny. Warianty te obejmują: (i) ograniczone dostosowanie do okazjonalnych drogowych przewozów osób w wariantcie strategicznym A; (ii) bardziej elastyczne systemy i ustalenia dotyczące przerw oraz dziennych i tygodniowych okresów odpoczynku w wariantcie C oraz (iii) półelastyczne podejście w wariantcie B.

Konkretniej rzecz ujmując, w ramach pierwszego wariantu strategicznego A kierowcy mogliby dzielić przerwy na okresy 30- i 15-minutowe lub na okresy, z których każdy musi trwać 15 minut. W ramach tego wariantu przewidziano również możliwość odroczenia 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 odstępowstwo można by zastosować tylko jeden raz podczas podróży trwającej co najmniej 8 dni. Co więcej, w ramach wariantu strategicznego A przepisy dotyczące okazjonalnych przewozów osób

¹⁴ <https://op.europa.eu/s/yEMI>

¹⁵ SEC(2023)197 final.

¹⁶ SWD(2023) 137 final.

realizowanych wyłącznie w jednym państwie zostałyby również dostosowane do zasad dotyczących przewozów międzynarodowych przez umożliwienie odroczenia tygodniowego okresu odpoczynku o maksimum 12 kolejnych okresów dwudziestoczerogodzinnych po poprzednim regularnym tygodniowym okresie odpoczynku (tzw. odstępstwo według zasady 12 dni).

W ramach drugiego wariantu strategicznego („wariant strategiczny B”) kierowcy mogliby całkowicie dowolnie dzielić przysługujące im przerwy. W ramach tego wariantu kierowcy mieliby również możliwość odroczenia 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 odstępstwo można by zastosować wyłącznie dwa razy podczas podróży trwającej co najmniej 8 dni. Ponadto w ramach wariantu strategicznego B umożliwiono by kierowcom realizującym okazjonalne drogowe przewozy osób trwające co najmniej 8 dni rozłożenie tygodniowych okresów odpoczynku na kolejnych 10 tygodni.

W ramach trzeciego wariantu strategicznego („wariant strategiczny C”) przewidziano również, że kierowcy mogliby całkowicie dowolnie dzielić przysługujące im przerwy. W ramach tego wariantu kierowcy mieliby także możliwość odroczenia rozpoczęcia dziennych okresów 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 odstępstwo można by stosować nieograniczoną liczbę razy podczas podróży trwającej co najmniej 8 dni. Ponadto w ramach wariantu strategicznego C przewidziano także możliwość stosowania odstępstwa według zasady 12 dni w przypadku krajowych okazjonalnych przewozów osób, ale zrezygnowano również z warunku wykonywania „pojedynczej usługi okazjonalnej”¹⁷ i z obowiązku skorzystania z dwóch regularnych tygodniowych okresów odpoczynku po skorzystaniu z odstępstwa według zasady 12 dni.

Preferowanym wariantem jest wariant strategiczny A, ponieważ uznaje się go za wariant najskuteczniejszy i najbardziej spójny z celem rozporządzenia (WE) nr 561/2006, jakim jest poprawa warunków pracy. Jest to wariant preferowany pomimo niższego wskaźnika stosunku korzyści do kosztów w porównaniu z wariantami strategicznymi C i B. Pod względem znalezienia równowagi między środkami zapewniającymi większą elastyczność w organizowaniu przerw i okresów odpoczynku z jednej strony, a utrzymaniem warunków pracy kierowców z drugiej strony, wariant strategiczny A uznaje się jednak za bardziej proporcjonalny niż warianty strategiczne B i C.

Preferowany wariant nie ma wpływu na łączne minimalne przerwy, maksymalny dzienny i tygodniowy czas prowadzenia pojazdu ani minimalny dzienny i tygodniowy okres odpoczynku. Proponowane środki w ramach preferowanego wariantu zapewniają jedynie: (i) elastyczność w zakresie rozłożenia przerw i dziennych okresów odpoczynku oraz (ii) możliwość zastosowania odstępstwa według zasady 12 dni w przypadku krajowych okazjonalnych przewozów osób.

Wszystkie trzy warianty strategiczne prowadzą do uzyskania korzyści netto w stosunku do scenariusza bazowego. Szacuje się, że korzyści netto są najwyższe w przypadku wariantu

¹⁷ „Pojedyncza usługa okazjonalna” w kontekście art. 8 ust. 6a rozporządzenia (WE) nr 561/2006 oznacza, że kierowcy mogą wykonać tylko jedną trasę w trakcie 12 dni, aby mieć możliwość odroczenia swojego tygodniowego okresu odpoczynku do zakończenia dwunastego dnia.

strategicznego C (na poziomie 171,3–242,2 mln EUR), następnie wariantu strategicznego B (na poziomie 100,4–206,8 mln EUR) i wariantu strategicznego A (na poziomie 100,4–135,8 mln EUR). Szacuje się, że przewoźnicy wykonujący przewozy autobusowe i autokarowe w wariantcie strategicznym A odnotują oszczędności kosztów dostosowania na poziomie 106,4–141,9 mln EUR (kwota wyrażona według wartości bieżącej w latach 2025–2050) w odniesieniu do scenariusza bazowego. Wariant strategiczny B przyniesie oszczędności kosztów dostosowania na poziomie 106,4–212,8 mln EUR, a wariant strategiczny C przyniesie oszczędności kosztów dostosowania na poziomie 177,3–248,3 mln EUR. Oczekuje się, że oszczędności kosztów osiągną swój maksymalny efekt podczas pierwszych dwóch lat od wdrożenia nowych przepisów, a następnie będą stopniowo zmniejszać się z czasem, przy czym oczekuje się, że w perspektywie długoterminowej (do 2050 r.) oszczędności wyniosą zero w stosunku do poziomu bazowego.

Nie było możliwe ilościowe określenie skutków społecznych preferowanego wariantu, w szczególności ze względu na niewielki rozmiar sektora okazjonalnych przewozów osób i niedobór dostępnych danych dotyczących tego sektora. W związku z tym możliwa była jedynie ocena jakościowa wpływu na warunki pracy. Wpływ na środowisko oceniono również jako nieznacznie pozytywny, przy czym jego ilościowe określenie nie było możliwe. Z tego powodu obliczony wskaźnik stosunku korzyści do kosztów nie odzwierciedla wpływu na warunki pracy lub na środowisko, a oceny ilościowe i jakościowe muszą być połączone, aby umożliwić uzyskanie w pełni świadomej opinii.

- **Sprawność regulacyjna i uproszczenie**

Wniosek dotyczący rewizji rozporządzenia (WE) nr 561/2006, poprzez dostosowanie obowiązujących przepisów do specyfiki sektora okazjonalnego przewozu osób, ułatwi przewoźnikom i kierowcom organizowanie efektywnych usług wysokiej jakości. Będzie to miało pozytywny wpływ na ich wyniki gospodarcze, w tym poprzez oszczędności kosztów i poprawę oferty przewozowej. Szacuje się, że przedsiębiorstwa objęte wnioskiem odnotują oszczędności kosztów netto na poziomie 105,8–141,3 mln EUR (kwota wyrażona według wartości bieżącej w latach 2025–2050) w odniesieniu do scenariusza bazowego. Największe korzyści z proponowanych środków odniosą MŚP, które prowadzą zwykle swoją działalność, mając ograniczoną liczbę kierowców i autobusów. Administracja publiczna może ponieść pewne ograniczone koszty związane z zapoznaniem się z nowymi przepisami, szacowane na 5,4 mln EUR (kwota wyrażona według wartości bieżącej w latach 2025–2050) w odniesieniu do scenariusza bazowego. Jednocześnie oczekuje się pozytywnych skutków dzięki rozwiązaniu obecnych trudności związanych z przestrzeganiem przepisów, chociaż korzyści tych nie można było określić ilościowo.

- **Prawa podstawowe**

Niniejszy wniosek przyczynia się do realizacji celów Karty praw podstawowych Unii Europejskiej¹⁸, a w szczególności jej art. 31, który przewiduje prawo do należytych i sprawiedliwych warunków pracy. Przedmiotowy wniosek ma bowiem służyć poprawie warunków pracy kierowców autobusów i autokarów wykonujących przewozy okazjonalne poprzez umożliwienie ograniczonej, ale koniecznej elastyczności w zakresie niektórych zasad dotyczących przerw oraz dziennych i tygodniowych okresów odpoczynku.

¹⁸ Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 2.

4. WPLYW NA BUDŻET

Wniosek nie ma wpływu na budżet Unii.

5. INNE ELEMENTY

- **Plany wdrożenia i monitorowanie, ocena i sprawozdania**

Stosowanie i skuteczność niniejszej inicjatywy będą monitorowane poprzez połączenie krajowych sprawozdań z wdrażania oraz analizy danych pochodzących od unijnych organizacji zajmujących się egzekwowaniem prawa i z unijnych baz danych. W szczególności rozwój sytuacji pod względem liczby, rodzajów i częstotliwości naruszeń nowo zmienionych przepisów socjalnych będzie monitorowany i oceniany za pomocą sprawozdań z wdrażania na podstawie art. 17 rozporządzenia (WE) nr 561/2006. W artykule tym zobowiązano państwa członkowskie do przekazywania co dwa lata informacji niezbędnych Komisji do sporządzenia w okresach dwuletnich sprawozdania dotyczącego zarówno stosowania tego rozporządzenia, jak i postępów w objętych nim dziedzinach. Ponadto zarówno skutki gospodarcze, jak i wpływ na warunki pracy i dobrostan kierowców będą monitorowane i oceniane przez Eurostat lub w ramach specjalnych badań.

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

Za pomocą wniosku wprowadza się ograniczoną liczbę następujących zmian w rozporządzeniu (WE) nr 561/2006:

- art. 4 lit. n) zostaje zmieniony w celu zapewnienia aktualnego odesłania do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/2009, którym uchylono rozporządzenie Rady (EWG) nr 684/92¹⁹;
- w art. 4 dodaje się nową lit. na) w celu wprowadzenia niezbędnej definicji okazjonalnych przewozów osób, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1073/2009, oraz w celu wyjaśnienia, że definicja ta obejmuje zarówno przewozy krajowe, jak i międzynarodowe;
- w art. 7 dodaje się nowy akapit w celu zapewnienia kierowcom wykonującym okazjonalne przewozy osób możliwości dzielenia czasu obowiązkowej przerwy na trzy oddzielne przerwy, z których każda musi trwać co najmniej 15 minut, oprócz istniejącej przewidzianej możliwości podziału przerwy na dwie oddzielne przerwy trwające 15 i 30 minut;
- w art. 8 po ust. 2 dodaje się nowy ustęp w celu zapewnienia kierowcom wykonującym pojedynczą usługę okazjonalnego przewozu osób trwającą co najmniej 8 dni możliwości odroczenia 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 w danym dniu nie przekracza 5 godzin. W nowym ustępie wyjaśnia się również warunki, jakie należy spełnić, aby takie odstępstwa miały zastosowanie;
- w art. 8 ust. 6 lit. a) zmienia się formułę wprowadzającą oraz lit. a), aby rozszerzyć możliwość odroczenia tygodniowego okresu odpoczynku o maksimum 12 kolejnych

¹⁹ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 684/92 z dnia 16 marca 1992 r. w sprawie wspólnych zasad międzynarodowego przewozu osób autokarem i autobusem (Dz.U. L 74 z 20.3.1992, s. 1).

okresów dwudziestoczerogodzinnych, po poprzednim regularnym tygodniowym okresie odpoczynku, na krajowe okazjonalne przewozy osób.

Wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**zmieniające rozporządzenie (WE) nr 561/2006 w odniesieniu do minimalnych wymogów dotyczących minimalnych przerw oraz dziennego i tygodniowego okresu odpoczynku w sektorze okazjonalnego przewozu osób**

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 91 ust. 1,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego²⁰,

uwzględniając opinię Komitetu Regionów²¹,

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Dobre warunki pracy kierowców i uczciwe warunki prowadzenia działalności dla przedsiębiorstw transportowych mają podstawowe znaczenie dla utworzenia efektywnego, bezpiecznego i społecznie odpowiedzialnego sektora transportu drogowego, zapewnienia niedyskryminacji i przyciągnięcia wykwalifikowanych pracowników. Konieczne jest zatem, aby unijne przepisy socjalne w transporcie drogowym były jasne, proporcjonalne, adekwatne do zakładanych celów, łatwe do stosowania i egzekwowania oraz wprowadzane w życie w skuteczny i spójny sposób w całej Unii.
- (2) Przepisy dotyczące maksymalnego dziennego i tygodniowego czasu prowadzenia pojazdu, minimalnych przerw oraz dziennego i tygodniowego okresu odpoczynku, określone w rozporządzeniu (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego Rady²², mają zastosowanie do przewoźników drogowych i ich kierowców, niezależnie od tego, czy wykonują oni przewóz osób czy rzeczy, czy też, w przypadku przewozu osób, tego, czy jest to przewóz regularny czy okazjonalny.
- (3) Specyfika sektora okazjonalnego drogowego przewozu osób nie jest jednak podobna do sytuacji sektora transportu drogowego towarów ani sektora regularnego drogowego przewozu osób. Okazjonalny drogowy przewóz osób charakteryzuje się dużą sezonowością i różnymi okresami prowadzenia pojazdu, które zależą od aktywności

²⁰ Dz.U. C z , s. .

²¹ Dz.U. C z , s. .

²² 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).

turystycznej podejmowanej przez pasażerów. W ramach tego rodzaju przewozów należy w miarę możliwości uwzględniać prośby pasażerów dotyczące nieplanowanych i doraźnych dodatkowych przystanków i zmian trasy lub programu. W porównaniu z transportem towarowym lub regularnymi przewozami autobusowymi okazjonalne drogowe przewozy osób zasadniczo obejmują krótszy czas prowadzenia pojazdu. Kierowcy również zwykle śpią w hotelach i rzadko prowadzą pojazdy nocą. Z drugiej strony, kierowcy mogą w czasie pracy wykonywać pewne dodatkowe czynności, często wynikające z interakcji z pasażerami.

- (4) W wyniku oceny *ex post* rozporządzenia (WE) nr 561/2006 stwierdzono, że niektóre jednolite przepisy dotyczące minimalnych przerw i okresów odpoczynku nie są odpowiednie w kontekście specyfiki okazjonalnych drogowych przewozów osób. Z dalszej oceny przeprowadzonej przez Komisję w tym zakresie wynika, że niektóre określone w rozporządzeniu (WE) nr 561/2006 wymogi dotyczące przerw oraz dziennych i tygodniowych okresów odpoczynku są nieodpowiednie i niepraktyczne z punktu widzenia kierowców i przewoźników wykonujących okazjonalny drogowy przewóz osób, ponieważ wymogi te niekorzystnie wpływają na zdolność do organizacji efektywnych, wysokiej jakości okazjonalnych przewozów osób, na warunki pracy kierowców i tym samym na bezpieczeństwo ruchu drogowego.
- (5) Należy zatem tak dostosować wymogi dotyczące minimalnych przerw i okresów odpoczynku, aby były one odpowiednie również z punktu widzenia szczególnych wymogów dotyczących okazjonalnych drogowych przewozów osób. Należy również dostosować mające zastosowanie przepisy dotyczące krajowych i międzynarodowych okazjonalnych drogowych przewozów osób.
- (6) Bardziej elastyczne przepisy dotyczące planowania przerw i okresów odpoczynku kierowców wykonujących okazjonalne drogowe przewozy osób nie mogą w żaden sposób zagrażać bezpieczeństwu kierowców ani bezpieczeństwu ruchu drogowego ani skutkować większym zmęczeniem kierowców czy też pogorszeniem warunków pracy. W ramach zapewnienia tego typu elastyczności nie można zatem zmieniać obecnie obowiązujących przepisów dotyczących łącznych minimalnych przerw, maksymalnych dziennych i tygodniowych okresów prowadzenia pojazdu oraz maksymalnego dwutygodniowego czasu prowadzenia pojazdu.
- (7) Aby zapewnić jednolitą definicję okazjonalnych przewozów osób, należy wyjaśnić, że definicja zawarta w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/2009²³ obejmuje zarówno przewozy krajowe, jak i przewozy międzynarodowe. Należy ponadto zapewnić aktualne odesłanie do rozporządzenia (WE) nr 1073/2009, którym uchylono rozporządzenie Rady (EWG) nr 684/92²⁴.
- (8) Bardziej elastyczne zasady planowania przerw w przypadku kierowców wykonujących okazjonalne drogowe przewozy osób nie mogą uniemożliwić korzystania przez takich kierowców z przerw w minimalnym wymiarze umożliwiającym im odpowiedni odpoczynek. Należy zatem określić minimalną długość każdej przerwy. W związku z powyższym kierowcy wykonujący okazjonalne drogowe przewozy osób powinni móc dzielić czas obowiązkowej przerwy na trzy

²³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/2009 z dnia 21 października 2009 r. w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 561/2006 (wersja przekształcona) (Dz.U. L 300 z 14.11.2009, s. 88).

²⁴ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 684/92 z dnia 16 marca 1992 r. w sprawie wspólnych zasad międzynarodowego przewozu osób autokarem i autobusem (Dz.U. L 74 z 20.3.1992, s. 1).

oddzielne przerwy, z których każda musi trwać co najmniej 15 minut, oprócz drugiej przewidzianej możliwości podziału przerwy.

- (9) W celu zapobiegnięcia nadużywaniu bardziej elastycznych zasad planowania okresów odpoczynku w przypadku kierowców wykonujących okazjonalne drogowe przewozy osób konieczne jest wyraźne określenie zakresu takiej elastyczności i zapewnienie odpowiednich kontroli. Kierowcy powinni zatem móc odroczyć rozpoczęcie dziennych okresów odpoczynku maksymalnie o 1 godzinę lub 2 godziny w przypadkach, w których okres prowadzenia pojazdu w danym dniu nie przekracza odpowiednio 5 lub 7 godzin, i jedynie wówczas, gdy wykonywana podróż trwa co najmniej 8 dni. Elastyczność tę należy ponadto ograniczyć przez określenie, że z danego odstępstwa można skorzystać tylko jeden raz w czasie trwania podróży. Musi również istnieć możliwość sprawdzenia takich okoliczności nie tylko na podstawie zapisów tachografu, ale również na podstawie wydruku z urządzenia rejestrującego lub planu pracy.
- (10) Ograniczenie możliwości odroczenia tygodniowego okresu odpoczynku o maksimum 12 kolejnych okresów dwudziestoczterogodzinnych wyłącznie w przypadku okazjonalnych międzynarodowych przewozów osób ma niekorzystny wpływ, jeżeli chodzi o niezakłóconą i uczciwą konkurencję między przewoźnikami, szczególnie z punktu widzenia małych i średnich przedsiębiorstw. Okazjonalne krajowe przewozy osób można by wykonywać na tych samych zasadach co okazjonalne międzynarodowe przewozy osób, jeśli chodzi o przebytą odległość lub czas świadczenia usług dla pasażerów. Taką możliwość należy zatem zapewnić również w przypadku okazjonalnych krajowych przewozów osób.
- (11) Ponieważ państwa członkowskie nie mogą w wystarczającym stopniu osiągnąć celów niniejszego rozporządzenia, a mianowicie zapewnienia uczciwej konkurencji oraz poprawy warunków pracy i bezpieczeństwa ruchu drogowego przez harmonizację przepisów dotyczących przerw i okresów odpoczynku w przypadku kierowców wykonujących okazjonalne drogowe przewozy osób, które to cele ze względu na ich charakter można lepiej zrealizować na poziomie Unii, może ona podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule niniejsze rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów.
- (12) Należy zatem odpowiednio zmienić rozporządzenie (WE) nr 561/2006,

PRZYJMUJĄ NINIEJSZE ROZPORZĄDZENIE:

Artykuł 1

W rozporządzeniu (WE) nr 561/2006 wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 4 wprowadza się następujące zmiany:
- a) lit. n) otrzymuje brzmienie:
- „n) »regularne przewozy osób« oznaczają krajowe i międzynarodowe usługi zdefiniowane w art. 2 pkt 2 i 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/2009*;

* Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1073/2009 z dnia 21 października 2009 r. w sprawie wspólnych zasad dostępu do międzynarodowego rynku usług autokarowych i autobusowych i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 561/2006 (Dz.U. L 300 z 14.11.2009, s. 88).”;

b) dodaje się lit. na) w brzmieniu:

„na) »okazjonalne przewozy osób« oznaczają krajowe i międzynarodowe usługi okazjonalne zdefiniowane w art. 2 pkt 4 rozporządzenia (WE) nr 1073/2009;”;

2) w art. 7 dodaje się akapit czwarty w brzmieniu:

„W przypadku kierowcy wykonującego okazjonalne przewozy osób przerwę, o której mowa w akapicie pierwszym, można również zastąpić trzema przerwami, z których każda musi mieć długość co najmniej 15 minut, rozłożonymi w okresie prowadzenia pojazdu, o którym mowa w akapicie pierwszym, w taki sposób, aby zachować zgodność z przepisami akapitu pierwszego.”;

3) w art. 8 wprowadza się następujące zmiany:

a) dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Jeżeli nie zagraża to bezpieczeństwu ruchu drogowego, kierowca wykonujący okazjonalny przewóz osób trwający co najmniej 8 dni może odstąpić od przepisów ust. 2 akapit pierwszy w następujący sposób:

a) przez odroczenie dziennego okresu odpoczynku maksymalnie o 1 godzinę, pod warunkiem że łączny skumulowany czas prowadzenia pojazdu w danym dniu nie przekracza 7 godzin;

b) przez odroczenie dziennego okresu odpoczynku maksymalnie o 2 godziny, pod warunkiem że łączny skumulowany czas prowadzenia pojazdu w danym dniu nie przekracza 5 godzin.

Z każdego z odstępstw, o których mowa w akapicie pierwszym lit. a) i b), można skorzystać tylko jeden raz w czasie trwania podróży, o której mowa w akapicie pierwszym.

Kierowca wskazuje powody takiego odstępstwa odrębnie na wykresówce urzędnika rejestrującego, na wydruku z urzędnika rejestrującego lub na planie pracy najpóźniej po przybyciu do miejsca docelowego lub odpowiedniego miejsca postoju.”;

b) w ust. 6a formuła wprowadzająca i lit. a) otrzymują brzmienie:

„W drodze odstępstwa od ust. 6 kierowca wykonujący pojedynczą usługę okazjonalnego przewozu osób może odroczyć tygodniowy okres odpoczynku o maksimum 12 kolejnych okresów dwudziestoczerogodzinnych po poprzednim regularnym tygodniowym okresie odpoczynku, pod warunkiem że:

a) usługa trwa co najmniej 24 kolejne godziny;”.

Artykuł 2

Niniejsze rozporządzenie wchodzi w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Niniejsze rozporządzenie wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Parlamentu Europejskiego
Przewodnicząca*

*W imieniu Rady
Przewodniczący*