

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 15.10.2008
SEK(2008) 2631 wersja ostateczna

**DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI
STRESZCZENIE SPRAWOZDANIA Z OCENY SKUTKÓW**

**Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej
dyrektywę 2002/15/WE w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności
w trasie w zakresie transportu drogowego**

{COM(2008)650}

{SEC(2008)2632}

1. WPROWADZENIE

Niniejsze streszczenie sprawozdania z oceny skutków opisuje problemy napotkane w odniesieniu do zakresu i wdrażania prawodawstwa dotyczącego osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego i analizuje różne warianty polityki mające na celu rozwiązanie tych problemów.

Dyrektywa 2002/15/WE¹ ustanawia minimalne wymogi w odniesieniu do organizacji czasu pracy pracowników wykonujących czynności związane z przewozem w sektorze transportu drogowego, w celu poprawy ochrony zdrowia i bezpieczeństwa oraz poprawy bezpieczeństwa drogowego i ujednolicenia warunków konkurencji. Dyrektywa uzupełnia rozporządzenie (WE) nr 561/2006² ustanawiające wspólne zasady w zakresie czasu prowadzenia pojazdu i okresów odpoczynku dla kierowców.

Zgodnie z porozumieniem osiągniętym w wyniku procedury pojednawczej przepisy dyrektywy będą obowiązywały od dnia 23 marca 2009 r. w odniesieniu do kierowców pracujących na własny rachunek, po przedstawieniu przez Komisję sprawozdania wraz z wnioskiem legislacyjnym przygotowanym na jego podstawie (art. 2 ust. 1 dyrektywy).

Sprawozdanie Komisji³ w sprawie potencjalnych konsekwencji wyłączenia kierowców pracujących na własny rachunek z zakresu dyrektywy i oceniające przepisy dotyczące pory nocnej zostało przedstawione dnia 23 maja 2007 r.

Sprawozdanie potwierdza, że ogólnie dobre i złe strony włączenia lub wyłączenia kierowców pracujących na własny rachunek z zakresu dyrektywy równoważą się i wskazuje na potrzebę przeprowadzenia pogłębionej oceny skutków. Ponadto sprawozdanie wskazuje na problem skutecznego i sprawiedliwego egzekwowania przepisów.

2. KWESTIE PROCEDURALNE

Ocena skutków została przygotowana na podstawie różnych badań i sondaży przeprowadzonych w latach 2003-2008, w tym dwóch tur konsultacji z zainteresowanymi stronami oraz regularnych kontaktów z państwami członkowskimi i partnerami społecznymi. Odzwierciedla ona uwagi zainteresowanych stron oraz wkład międzydepartamentalnego zespołu sterującego ustanowionego do celów tej oceny skutków.

Większość zainteresowanych stron dostrzega zarówno pozytywne jak i negatywne skutki. Z jednej strony zasady dotyczące czasu pracy są uznawane za mające pozytywny wpływ na zdrowie i bezpieczeństwo, warunki pracy i warunki konkurencji, ale z drugiej strony powodują one liczne negatywne skutki uboczne, takie jak utratę dochodów, niedobór kierowców oraz wzrost kosztów.

Zainteresowane strony podkreślały problemy związane z egzekwowaniem przepisów dotyczących czasu pracy i sygnalizowały, że obecny słaby system kontroli nie zapewnia pełnego przestrzegania przepisów oraz opowiadały się za wyjaśnieniem zakresu dyrektywy,

¹ Dz.U. L 80 z 23.3.2002, s. 35.

² Dz.U. L 102 z 11.4.2006, s. 1.

³ COM(2007) 266 wersja ostateczna

skutecznością egzekwowania przepisów, lepszą współpracą między krajowymi organami i zapobieganiem zjawisku kierowców pozornie pracujących na własny rachunek.

Rada ds. Ocen Skutków zajmowała się projektem oceny skutków na swoim posiedzeniu w dniu 16 kwietnia 2008 r. i przedstawiła komentarze mające na celu ulepszenie tekstu w swoich opiniach z dnia 22 kwietnia i 26 czerwca 2008 r. po ponownie przedłożonej ocenie skutków. Główne komentarze dotyczyły braku wyjaśnienia związku dyrektywy w sprawie organizacji czasu pracy z innymi mającymi zastosowanie instrumentami, potrzeby wzmocnienia definicji problemu, tego że początkowo nie wybrano żadnego z rozważanych wariantów, a następnie potrzeby ich bardziej wyraźnego określenia oraz niepełnej analizy skutków społecznych. Uwzględniając te komentarze wyjaśniono związek między różnymi aktami prawnymi, doprecyzowano definicję problemu, dokonano ponownego przeglądu wariantów politycznych oraz dokonano jakościowej oceny skutków społecznych dla każdego z wariantów.

3. STWIERDZONE PROBLEMY

Głównym problemem jest zakres dyrektywy określony w jej art. 2 ust. 1, a mianowicie czy kierowcy pracujący na własny rachunek powinni być objęci jej zakresem, a jeśli tak, to na jakich warunkach. Zazwyczaj czas pracy osób pracujących na własny rachunek nie jest ograniczony, gdyż ograniczałoby to ich swobodę przedsiębiorczości. Mając na uwadze rozwiązanie tego głównego problemu, ocena skutków analizuje gospodarcze, społeczne, ekologiczne i administracyjne skutki różnych scenariuszy wyłączenia kierowców pracujących na własny rachunek z zakresu dyrektywy lub włączenia ich do niego.

Dodatkowym problemem jest niski poziom przestrzegania przepisów przez grupę pracowników wykonujących czynności związane z przewozem, tak zwanych kierowców pozornie pracujących na własny rachunek, który ma następujące przyczyny: opóźnienia w transpozycji dyrektywy, niechęć niektórych przedsiębiorstw transportowych, błędna interpretacja niektórych przepisów i słabe egzekwowanie.

Dyrektywa nie zawiera żadnych szczegółowych przepisów dotyczących kontroli jej stosowania. Inaczej jest w przypadku kontroli czasu prowadzenia pojazdu oraz przerw i okresów odpoczynku kierowców, gdzie dyrektywa 2006/22/WE przewiduje jakościowe i ilościowe kontrole, które muszą być przeprowadzane przez państwa członkowskie zarówno na drogach jak i na terenie przedsiębiorstw. Początkowo Komisja zaproponowała, aby przepisy dotyczące czasu pracy były kontrolowane na mocy dyrektywy 2006/22/WE, lecz ustawodawca nie przyjął tego podejścia.

Niski poziom przestrzegania przepisów oraz słabe ich egzekwowanie związane są głównie ze zjawiskiem kierowców pozornie pracujących na własny rachunek. Jest to kategoria obejmująca kierowców, którzy oficjalnie prowadzą działalność na własny rachunek, lecz pracują w regularnych godzinach pracy dla tego samego przedsiębiorstwa i nie mają swobody świadczenia usług dla innych podmiotów. W związku z tym, mimo iż nie jest to wyraźnie określone w dyrektywie, ponieważ kierowcy ci nie spełniają kryteriów przynależności do kategorii kierowców pracujących na własny rachunek, powinni oni podlegać takim samym obowiązkom i korzystać z takich samych przywilejów co pracownicy wykonujący czynności związane z przewozem. Niemniej jednak wielu kierowców i wiele przedsiębiorstw nie stosuje prawidłowo tego rozróżnienia.

Zapobieganie zagrożeniom bezpieczeństwa ruchu drogowego związanym ze zmęczeniem kierowców polega na ścisłym przestrzeganiu przepisów dotyczących czasu prowadzenia pojazdu oraz przerw i okresów odpoczynku, które mają zastosowanie do wszystkich kierowców, bez względu na ich status zatrudnienia. W związku z tym dodatkowe skutki dyrektywy dotyczącej organizacji czasu pracy nie mają znaczenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Wszystkie te problemy naruszają przepisy wspólnotowe i zagrażają osiągnięciu kluczowych celów politycznych dyrektywy.

4. CELE

Ogólnym celem uzasadniającym działanie na poziomie UE jest przegląd zakresu dyrektywy i zgodności z przepisami. Cel ten zostanie osiągnięty poprzez:

- wyjaśnienie zakresu dyrektywy w odniesieniu do kierowców pracujących na własny rachunek,
- wprowadzenie jasnego rozróżnienia między kierowcami pracującymi na własny rachunek a kierowcami, których do celów dyrektywy należy traktować jak pracowników wykonujących czynności związane z przewozem,
- poprawę skuteczności egzekwowania,
- zacieśnienie współpracy między państwami członkowskimi w celu zapewnienia wspólnego stosowania przepisów.

5. WARIANTY POLITYKI

Rozważano cztery warianty rozwiązań politycznych: Trzy z nich dotyczą zakresu dyrektywy a jeden egzekwowania.

Wariant A: „brak działań” Ten wariant nie wiąże się z podejmowaniem jakichkolwiek działań przez Parlament Europejski i Radę, nie oznacza jednak utrzymania obecnego *status quo*. Samo spełnienie warunków określonych w art. 2 ust. 1 dyrektywy, a mianowicie przyjęcie przez Komisję sprawozdania wraz z wnioskiem legislacyjnym przygotowanym na jego podstawie spowodowałoby automatyczne włączenie kierowców pracujących na własny rachunek w zakres dyrektywy z dniem 23 marca 2009 r.

Wariant B: Rozszerzenie zakresu dyrektywy poprzez włączenie do niego wszystkich kierowców pracujących na własny rachunek, z wyjątkiem kierowców, którzy pracują tylko w transporcie krajowym. Ten wariant przewiduje włączenie do zakresu dyrektywy tylko kierowców, którzy pracują w transporcie międzynarodowym. Wariant ten wymagałby dokonania przeglądu dyrektywy pod kątem jej zakresu. Wszystkie pozostałe przepisy pozostałyby bez zmian.

Wariant C: Poprawa wykonania dyrektywy dzięki procedurom zapewniającym włączenie kierowców pozornie pracujących na własny rachunek do zakresu dyrektywy przy jednoczesnym wyłączeniu z jej zakresu kierowców rzeczywiście pracujących na własny rachunek. Ten wariant przewiduje włączenie do zakresu dyrektywy tzw. kierowców

pozornie pracujących na własny rachunek, dzięki wyjaśnieniu niektórych przepisów, i ustanowienie wymogów w zakresie kontroli.

Rozważano cztery podwarianty:

C.1: wyjaśnienie o charakterze prawnym w ramach dyrektywy Ten podwariant przewiduje wyjaśnienie definicji pracownika wykonującego czynności związane z przewozem obejmującej kierowców pozornie pracujących na własny rachunek, tak aby nie było możliwości jej dowolnej interpretacji. Ten wariant mógłby również obejmować publikację wytycznych, aby zapewnić zharmonizowaną interpretację definicji.

C.2: środki administracyjne gwarantujące pełne wykonanie wraz z wyjaśnieniem kategorii „kierowcy pracującego na własny rachunek” i „pracownika wykonującego czynności związane z przewozem” Ten podwariant przewiduje wprowadzenie środków administracyjnych w celu poprawy efektywności i skuteczności systemu egzekwowania. Wariant ten wymagałby dokonania przeglądu dyrektywy pod kątem zmiany definicji „pracownika wykonującego czynności związane z przewozem”, jak w wariantcie C.1, oraz wprowadzenia wymogów dotyczących współpracy w celu zapewnienia sprawiedliwego stosowania przepisów i pełnej zgodności z przepisami w całej Wspólnocie.

C.3: stopniowe włączenie kierowców pozornie pracujących na własny rachunek Ten podwariant przewiduje procedury włączenia kierowców pozornie pracujących na własny rachunek poprzez wyjaśnienie definicji pracownika wykonującego czynności związane z przewozem w pierwszej fazie (w latach 2009-2011) oraz wprowadzenie od 2011 r. wymogów kontrolnych. Wiązałoby się to z przeglądem dyrektywy, jak w podwariantcie C.2 z harmonogramem wdrożenia.

Wariant D: Pełne wyłączenie kierowców pracujących na własny rachunek Ten wariant przewiduje pełne wyłączenie z zakresu dyrektywy kierowców pracujących na własny rachunek. Odzwierciedla on obecną sytuację, w której kierowcy pracujący na własny rachunek są przynajmniej częściowo wyłączeni, i nie powoduje żadnych zmian pod względem skutków w odniesieniu do bieżącej sytuacji. Z tego powodu ten wariant jest traktowany jako podstawowy scenariusz, w odniesieniu do którego oceniane są wszystkie pozostałe działania.

Należy pamiętać, że bez względu na decyzję o włączeniu kierowców pracujących na własny rachunek do zakresu dyrektywy lub ich wyłączeniu, kierowcy pracujący na własny rachunek podlegają przepisom dotyczącym czasu prowadzenia pojazdu, przerw i okresów odpoczynku kierowców ustanowionym w rozporządzeniu (WE) nr 561/2006.

Skutki wariantów politycznych A, B, C zostały przeanalizowane w odniesieniu do obecnej sytuacji w wariantcie D. Gospodarcze, społeczne, ekologiczne i administracyjne skutki czterech głównych wariantów politycznych zostały przeanalizowane w odniesieniu do politycznych celów konkurencji, warunków socjalnych i zgodności z przepisami.

6. PORÓWNANIE WARIANTÓW I WNIOSKI

Wariant D

Ten wariant nie został wybrany ze względu na problem niskiego poziomu przestrzegania przepisów przez kierowców pozornie pracujących na własny rachunek. Problem ten nie

zostałby rozwiązany, a nawet zaostrzyłby się ze względu na słabe egzekwowanie, różnice w stosowaniu przepisów i stały brak jasnego rozróżnienia pomiędzy kierowcami rzeczywiście pracującymi na własny rachunek, którzy nie wchodzą w zakres dyrektywy, a kierowcami pozornie pracującymi na własny rachunek, którzy wchodzą w zakres dyrektywy. Prowadziłoby to do jeszcze większego naruszenia celów politycznych.

Wariant A

Wariant ten zapewniłby równe reguły gry pod względem przepisów społecznych dla wszystkich osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego. Nie spowodowałby on jednak zwiększenia uczciwej konkurencji, gdyż w związku ze skróceniem godzin pracy i związanym z tym zmniejszeniem dochodów znakomita większość kierowców pracujących na własny rachunek nie mogłaby kontynuować swojej działalności gospodarczej. Miałoby to niekorzystne skutki dla rozwoju przedsiębiorczości oraz pozycji sektora w krajach, które posiadają znaczną ilość kierowców pracujących na własny rachunek. Duże firmy uzyskałyby przewagę konkurencyjną i przejęły udziały w rynku, gdyż są bardziej przystosowane do radzenia sobie z ograniczeniem liczby godzin pracy dzięki korzyściom skali, podczas gdy małe i średnie przedsiębiorstwa poniosłyby straty. Kierowcy pracujący na własny rachunek, którzy pozostaliby w zawodzie, byłiby skłonni do podejmowania innej pracy, aby zrekompensować sobie utratę dochodów lub próbowaliby pracować intensywniej, aby utrzymać przynajmniej większą część obecnego obrotu. W konsekwencji spowodowałoby to wzrost poziomu stresu i zmęczenia związanych z pracą. Zjawisko kierowców pozornie pracujących na własny rachunek nie miałoby znaczenia, lecz nie wzrosłoby poziom przestrzegania przepisów ze względu na zwiększenie grupy osób nimi objętych w połączeniu ze słabym egzekwowaniem i ogólnie niskim poziomem przestrzegania przepisów przez kierowców pozornie pracujących na własny rachunek. Wzrosłyby koszty operacyjne i administracyjne przedsiębiorstw ze względu na konieczność zatrudnienia dodatkowych kierowców, aby utrzymać ten sam poziom ilości usług transportu towarowego. Zwiększone zapotrzebowanie na dodatkowych kierowców mogłoby również doprowadzić do niedoboru zawodowych kierowców, a co za tym idzie do niezaspokojenia popytu rynkowego na usługi transportu towarowego. Egzekwowanie przepisów byłoby jeszcze trudniejsze w odniesieniu do kontrolowania czasu pracy kierowców pracujących na własny rachunek, gdyż nie rejestrują oni w swoich godzinach pracy w celu obliczenia wynagrodzenia.

Wariant B

Włączenie kierowców pracujących na własny rachunek zajmujących się transportem międzynarodowym zapewniłoby równe reguły gry dla wszystkich przewoźników międzynarodowych, lecz nie spowodowałoby poprawy przestrzegania przepisów lub redukcji liczby kierowców pozornie pracujących na własny rachunek oraz nie usprawniłoby realizacji celów politycznych bez istotnych skutków.

Wariant C.1

Zapewniając lepsze rozróżnienie między kierowcami objętymi zakresem dyrektywy (zatrudnieni pracownicy wykonujący czynności związane z przewozem i kierowcy pozornie pracujący na własny rachunek) i nieobjętymi zakresem dyrektywy (kierowcy rzeczywiście pracujący na własny rachunek), wariant C.1 przyczyniłby się do ograniczenia zjawiska kierowców pozornie pracujących na własny rachunek, ale ograniczenie to dotyczyłoby wyłącznie tych kierowców, którzy nie przestrzegają przepisów ze względu na ich błędną interpretację i nie wyeliminowałoby tych kierowców pozornie pracujących na własny

rachunek, którzy umyślnie ignorują przepisy licząc na niską skuteczność kontroli. Skutki w postaci poprawy poziomu przestrzegania przepisów oraz osiągnięcia celów politycznych są minimalne.

Wariant C.2

Ten wariant stanowi połączenie lepszego rozróżnienia pomiędzy kierowcami, jak zaprezentowano w wariancie C.1, z wymogami egzekwowania przepisów w zharmonizowany sposób. Powoduje on konieczność poniesienia przez państwa członkowskie pewnych kosztów administracyjnych związanych ze skutecznym egzekwowaniem. Koszty te zostaną zrównoważone przez korzyści płynące ze zwiększonego poziomu przestrzegania przepisów i lepszego osiągnięcia celów politycznych. Przedsiębiorstwa będą musiały ponieść nieco wyższe koszty administracyjne ze względu na konieczność zatrudnienia dodatkowych kierowców związaną z wyeliminowaniem kierowców pozornie pracujących na własny rachunek. Outsourcing dokonywany przez duże przedsiębiorstwa spowoduje wzrost obrotu u kierowców rzeczywiście pracujących na własny rachunek. Zwiększy to atrakcyjność tego zawodu i spowoduje pojawienie się nowych przedsiębiorców. Realizacja tego wariantu zapobiegnie zakłóceniom konkurencji między zatrudnionymi kierowcami, którzy przestrzegają przepisów, i niezatrudnionymi kierowcami (kierowcami pozornie pracującymi na własny rachunek), którzy nie przestrzegają prawa. Pozycja konkurencyjna kierowców rzeczywiście pracujących na własny rachunek nie będzie zagrożona przez kierowców pozornie pracujących na własny rachunek, którzy w chwili obecnej korzystają z nieograniczonego czasu pracy (ze wszystkimi tego konsekwencjami) nie ponosząc przy tym odpowiedzialności i ryzyka związanego z prowadzeniem własnej działalności gospodarczej. Przy realizacji tego wariantu skuteczność ograniczenia zjawiska kierowców pozornie pracujących na własny rachunek, a co za tym idzie rozwiązanie problemu przestrzegania przepisów, jest najwyższa ze wszystkich wariantów.

Wariant C.3

Wariant ten łączy działania zaproponowane we wcześniejszych podwariantach C1 i C2 z harmonogramem i jego skutki (pozytywne i negatywne) są bardzo podobne do C2, a niektóre dane liczbowe są tylko nieznacznie wyższe lub niższe. Oczekuje się, że wyniki pojawią się później niż w C2, a problemy zostaną rozwiązane na późniejszym etapie.

Porównanie kosztów przestrzegania przepisów

Wyniki analizy kosztów i korzyści pokazują, że wariant A jest najbardziej kosztowny, gdyż niesie ze sobą dla państw członkowskich najwyższe koszty związane z egzekwowaniem, a dla sektora prywatnego z rejestrowaniem i zgłaszaniem czasu pracy. Wariant A jest również najtrudniejszy do wyegzekwowania, gdyż zweryfikowanie wiarygodności zapisów dotyczących czasu pracy dokonywanych przez kierowców pracujących na własny rachunek, jest prawie niemożliwe ponieważ nie rejestrują oni swoich godzin pracy w celu obliczenia wynagrodzenia. Z tego powodu koszty poniesione na poprawę poziomu przestrzegania przepisów mogą nie być proporcjonalne do osiągniętych rezultatów. Najmniej kosztowny jest wariant D, gdyż nie wiąże się z podejmowaniem żadnych nowych działań. Niesie on jednak ze sobą wysokie koszty nieprzestrzegania przepisów i nie rozwiązuje problemu przestrzegania przepisów przez kierowców pozornie pracujących na własny rachunek. Wariant B jest najtańszy pod względem kosztów administracyjnych dla przedsiębiorstw i prawie tak drogi jak wariant C pod względem kosztów egzekwowania. Nie powoduje on jednak znaczącej poprawy sytuacji w odniesieniu do zjawiska kierowców pozornie pracujących na własny rachunek. Wariant C.2 jest tańszy od wariantu A i trochę droższy od wariantu B. Jego

skuteczność w ograniczaniu zjawiska kierowców pozornie pracujących na własny rachunek i poprawy przestrzegania przepisów w tej dziedzinie jest jednak największa.

Wnioski

W świetle wyników oceny skutków różnych wariantów politycznych oraz związanych z nimi kosztów przestrzegania przepisów można wyciągnąć wniosek, że wariant C.2 jest najlepszy. Warianty A, B i C1 zajmujące się zakresem dyrektywy nie rozwiązują problemu zgodności z przepisami i nie prowadzą do lepszego osiągnięcia celów politycznych, podczas gdy C3 na późniejszym etapie prowadzi do wyników C2. Wariant C2, ukierunkowany zarówno na określenie zakresu stosowania i środki wykonawcze, jest najbardziej skuteczny w rozwiązywaniu problemów i osiągnięciu celów politycznych.

Wniosek bezpośrednio zajmuje się rzeczywistymi przyczynami problemu niskiego poziomu przestrzegania przepisów poprzez zapewnienie włączenia kierowców pozornie pracujących na własny rachunek i bardziej skuteczne egzekwowanie. W związku z tym można wnioskować, że obecne przepisy dotyczące czasu pracy w połączeniu z wyjaśnieniem zakresu dyrektywy i w powiązaniu z jasnymi przepisami dotyczącymi egzekwowania spowodują zmniejszenie zakłóceń konkurencji i umożliwią lepszą ochronę socjalną pracowników i grup traktowanych jak pracownicy.