

Uzasadnienie Rady: Stanowisko Rady (UE) nr 1/2022 w pierwszym czytaniu w sprawie przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej zmiany dyrektywy 2006/1/WE w sprawie użytkowania pojazdów najmowanych bez kierowców w celu przewozu drogowego rzeczy

(2022/C 47/02)

I. WPROWADZENIE

1. W dniu 1 czerwca 2017 r. Komisja Europejska przedłożyła wyżej wymieniony wniosek Parlamentowi Europejskiemu i Radzie jako część pierwszego pakietu na rzecz mobilności.
2. Przedmiotowy wniosek zmienia dyrektywę 2006/1/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ⁽¹⁾ z myślą o rozszerzeniu dostępu do rynku dla najmowanych pojazdów ciężarowych i zmniejszeniu złożoności przepisów.
3. Podczas 8. kadencji Parlament Europejski wyznaczył Komisję Transportu i Turystyki (TRAN) jako komisję przedmiotowo właściwą. Komisja TRAN wyznaczyła Cláudię Monteiro de Aguiar (PPE, PT) na sprawozdawczynię i w dniu 24 maja 2018 r. głosowała nad jej sprawozdaniem. W dniu 15 stycznia 2019 r. Parlament Europejski przyjął swoje stanowisko w pierwszym czytaniu, zawierające 15 poprawek ⁽²⁾.
4. Podczas 9. kadencji komisja TRAN potwierdziła sprawozdawczynię i w dniu 24 września 2019 r. podjęła decyzję o rozpoczęciu nieformalnych politycznych rozmów trójstronnych w oparciu o stanowisko w pierwszym czytaniu.
5. Na forum Rady Grupa Robocza ds. Transportu Lądowego rozpoczęła prace w dniu 1 czerwca 2017 r. W dniu 13 czerwca 2017 r. grupa robocza przeanalizowała ocenę skutków. Delegacje uznały oczekiwany pozytywny wpływ na penetrację rynku najmowanych pojazdów, ale kilka z nich podkreśliło, że ewentualne negatywne skutki wymagają dodatkowej analizy. Obawy te były związane z potencjalną erozją bazy podatkowej i z możliwością przeprowadzania kontroli odnoszącą się do pozostałych ograniczeń dotyczących ruchu najmowanych pojazdów i przewozów kabotażowych. Niektórych delegacji nie przekonywał argument, iż efektywniejszy rynek najmu pojazdów miałby ogólnie pozytywny wpływ na środowisko.
6. W dniu 5 grudnia 2017 r. Rada (ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii) po raz pierwszy wymieniła poglądy na temat wniosku, opierając się na sprawozdaniu z postępu prac ⁽³⁾.
7. W następstwie dalszych prac na różnych szczeblach w latach 2018–2021 Rada wypracowała w dniu 3 czerwca 2021 r. podejście ogólne ⁽⁴⁾.
8. Następnie między lipcem a październikiem 2021 r. prowadzone były negocjacje między Parlamentem Europejskim, Radą i, jako instytucją wspomagającą, Komisją w celu osiągnięcia porozumienia w sprawie wniosku. W dniu 26 października 2021 r. negocjatorzy wstępnie uzgodnili tekst kompromisowy, który został następnie przeanalizowany i zatwierdzony przez Komitet Stałych Przedstawicieli w dniu 12 listopada 2021 r. ⁽⁵⁾.
9. Podczas prac Rada uwzględniła opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z dnia 6 grudnia 2017 r. ⁽⁶⁾ oraz opinię Komitetu Regionów z dnia 1 lutego 2018 r. ⁽⁷⁾.
10. Biorąc pod uwagę wstępne porozumienie między współprawodawcami i po weryfikacji prawno-językowej, Rada przyjęła swoje stanowisko w pierwszym czytaniu w sprawie wniosku w dniu 20 grudnia 2021 r.

II. CEL

11. Dyrektywa 2006/1/WE kodyfikuje wcześniejsze przepisy i określa minimalny poziom otwarcia rynku dla użytkowania pojazdów najmowanych bez kierowców w celu przewozu drogowego rzeczy między państwami członkowskimi zarówno w przypadku przedsiębiorstw mających siedzibę na ich terytorium, jak i przedsiębiorstw mających siedzibę w innym państwie członkowskim. Dyrektywa ta jednak:
 - umożliwia państwu członkowskiemu ograniczenie użytkowania najmowanych pojazdów przez przedsiębiorstwa mające siedzibę na jego terytorium do pojazdów, które są zarejestrowane w tym państwie członkowskim, i ponadto pozwala na zakazanie użytkowania najmowanych pojazdów o dopuszczalnej rzeczywistej masie całkowitej powyżej sześciu ton w odniesieniu do działalności na własny rachunek,

⁽¹⁾ Dyrektywa 2006/1/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 stycznia 2006 r. w sprawie użytkowania pojazdów najmowanych bez kierowców w celu przewozu drogowego rzeczy (Dz.U. L 33 z 4.2.2006, s. 82).

⁽²⁾ Dz.U. C 411 z 27.11.2020, s. 258.

⁽³⁾ Zob. dok. ST 14841/17.

⁽⁴⁾ Dok. ST 9398/21.

⁽⁵⁾ Dok. ST 13377/21.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 129 z 11.4.2018, s. 71.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 176 z 23.5.2018, s. 57.

— jest ograniczona – w odniesieniu do przedsiębiorstw mających siedzibę w innym państwie członkowskim – do wynajmowania pojazdów zarejestrowanych w tym samym państwie członkowskim do celów ruchu między państwami członkowskimi.

12. Komisja proponuje zmianę dyrektywy 2006/1/WE głównie po to, by usunąć istniejące ograniczenia i ustanowić jasne i jednolite ramy regulacyjne, dające przewoźnikom w całej UE równy dostęp do rynku najmowanych pojazdów.

III. ANALIZA STANOWISKA RADY W PIERWSZYM CZYTANIU

A. Uwagi ogólne

13. 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.
14. Stanowisko Parlamentu w pierwszym czytaniu zbiegło się w czasie z opinią większości w trakcie obrad Rady, zgodnie z którą konieczne były dodatkowe wysiłki legislacyjne w celu wzmocnienia przepisów dotyczących kontroli i wprowadzenia zabezpieczeń zapobiegających wykorzystywaniu liberalizacji rynku przede wszystkim do unikania krajowych podatków od pojazdów. Podejście ogólne Rady, uzgodnione ponad dwa lata po stanowisku Parlamentu w pierwszym czytaniu, potwierdziło tę równoległą ocenę i znalazło odzwierciedlenie, jeżeli chodzi o przepisy dotyczące kontroli, w sprawie sfinalizowania innych inicjatyw ustawodawczych dotyczących otwarcia rynku w ramach pierwszego pakietu na rzecz mobilności.
15. Kompromis odzwierciedlony w stanowisku Rady w pierwszym czytaniu zawiera następujące główne elementy:
 - a) *Rozróżnienie między dostępem zagranicznych przedsiębiorstw do rynku najmowanych pojazdów a dostępem własnych przedsiębiorstw*
 16. Obecna dyrektywa i wniosek Komisji zasadniczo przyznają te same prawa do wynajmu pojazdów przedsiębiorstwom mającym siedzibę w państwie członkowskim, które reguluje ten wynajem, (art. 3) i przedsiębiorstwom mającym siedzibę w państwie członkowskim innym niż to, które reguluje ten wynajem (art. 2). Jednak zarówno Parlament (poprawki 3, 4 i 9), jak i Rada opowiedziały się za rozróżnieniem tych przypadków. W przypadku gdy przedsiębiorstwo ma siedzibę w innym państwie członkowskim, a najmowany pojazd jest należycie zarejestrowany w dowolnym państwie członkowskim, dostęp do rynku nie powinien być ograniczany przez państwo członkowskie, w którym przedsiębiorstwo nie jest zarejestrowane. Powinno to być również punktem wyjścia w przypadku przedsiębiorstwa mającego siedzibę w danym państwie członkowskim; jednakże w odniesieniu do użytkowania pojazdów zarejestrowanych w innym państwie członkowskim państwo członkowskie siedziby powinno dysponować pewnymi środkami ochronnymi, które pozwalają na ograniczenie.
 - b) *Możliwość ograniczenia dostępu do najmowanych pojazdów dla przedsiębiorstw mających siedzibę w danym państwie członkowskim*
17. Biorąc pod uwagę to porozumienie w sprawie rozróżnienia między poszczególnymi przypadkami, negocjacje koncentrowały się na zakresie zabezpieczeń ograniczających dostęp do najmowanych pojazdów w celu uniknięcia zakłóceń fiskalnych (poprawki Parlamentu 4 i 11; podejście ogólne Rady – art. 3 ust. 2 zmienionej dyrektywy).
18. Jeżeli chodzi o kompromis w sprawie możliwości ograniczenia okresu obowiązywania umowy najmu pojazdu zarejestrowanego w innym państwie członkowskim, stanowiska instytucji były zbieżne. Kompromis gwarantuje, że w przypadku środków podjętych przez państwo członkowskie umowa najmu może zawsze obejmować co najmniej dwa kolejne miesiące w roku kalendarzowym. Możliwość wprowadzenia wymogu, zgodnie z którym umowa nie może obowiązywać dłużej niż 30 dni, jest dostępna, jeżeli wymóg ten wynika z przepisów państw członkowskich dotyczących rejestracji pojazdów.
19. Jeżeli chodzi o możliwość ograniczenia udziału pojazdów zarejestrowanych w innym państwie członkowskim w stosunku do krajowej floty zajmującej się transportem drogowym, obie instytucje opowiedziały się za gwarantowanym udziałem minimalnym w wysokości 25 %. W uzgodnionym tekście dodano do poprawek Parlamentu szczegóły techniczne.
20. Ponadto należało znaleźć rozwiązanie w odniesieniu do opcjonalnych ograniczeń użytkowania najmowanych pojazdów w działalności transportowej prowadzonej na własny rachunek (poprawki Parlamentu 28 i 34; podejście ogólne Rady – art. 3 ust. 2 lit. c) zmienionej dyrektywy). Stanowisko Parlamentu było szersze w tym sensie, że ograniczenie miałyby zastosowanie również do pojazdów zarejestrowanych w państwie członkowskim, w którym przedsiębiorstwo jest zarejestrowane; stanowisko Rady było szersze w tym sensie, że nie wprowadzało rozróżnienia w zależności od masy pojazdu. Komisja była otwarta na przyjęcie zabezpieczenia zgodnie z logiką pozostałych zabezpieczeń, ale nalegała na zniesienie zasady, która pozwalała na ogólne zwolnienie działalności prowadzonej na własny rachunek. Ostatecznie Parlament przyjął stanowisko Rady w tym względzie.

c) *Monitoring i kontrola*

21. Mając na uwadze, że obecne przepisy nie przyznają żadnej swobody wynajmu pojazdu, który nie jest zarejestrowany w państwie członkowskim, w którym przedsiębiorstwo ma siedzibę, dla kompromisu duże znaczenie miała kwestia monitorowania i kontroli użytkowania najmowanych pojazdów, w szczególności w kontekście istniejących ograniczeń rynkowych dla przewozów kabotażowych ⁽⁸⁾.
22. Stanowisko Parlamentu zawierało ściśle ramy kontroli (poprawki 5 i 12), które różniły się od stanowiska Rady głównie w zakresie korzystania z kanałów współpracy między państwami członkowskimi. Kompromis polegał na dostosowaniu mechanizmu współpracy w sposób bardziej opisowy niż w stanowisku Rady do zasad współpracy zawartych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 ⁽⁹⁾, które unowocześniono w pierwszym pakiecie dotyczącym mobilności. Aby uniknąć nieproporcjonalnych obciążeń administracyjnych, Parlament zgodził się, że informacje dotyczące najmowanych pojazdów nie muszą być przekazywane za każdym razem, gdy pojazd jest najmowany, o ile informacje te istnieją i są dostępne w państwie członkowskim przeprowadzającym kontrolę podczas kontroli drogowych (nowe art. 3a i 5b).

d) *Transpozycja i ocena polityki*

23. Kompromis przewiduje termin transpozycji (art. 2 dyrektywy zmieniającej), który będzie bliski wdrożeniu nowych przepisów w sprawie kontroli w pierwszym pakiecie dotyczącym mobilności, który ma zostać wdrożony do sierpnia 2023 r.
24. Obowiązek sprawozdawczy Komisji w zakresie wdrażania i skutków dyrektywy (poprawki Parlamentu 7 i 13, nowy art. 5a zmienionej dyrektywy) został zmieniony poprzez zbliżenie stanowisk pod względem harmonogramu i oczekiwanych tematów sprawozdania.

B. Inne elementy stanowiska Rady

25. Rada zaakceptowała przeformułowane poprawki Parlamentu (motywy 2 i 4 z poprawek Parlamentu 1 i 6). W ostatecznym tekście stanowiska Rady znalazły się również następujące – dodane przez Radę do wniosku Komisji – elementy:
- motyw (motyw 8) i powiązane części art. 3 ust. 2 odnoszą się do środków kontroli w przypadku, gdy państwo członkowskie ograniczyło czas trwania umowy najmu zawartej przez przedsiębiorstwa mające siedzibę na jego terytorium,
 - zgodnie z innymi niedawno przyjętymi przepisami UE ⁽¹⁰⁾ państwa członkowskie muszą zaakceptować przedstawianie w formie elektronicznej dokumentów, które kierowca musi przechowywać w pojeździe (motyw 6, art. 2 ust. 2 zmienionej dyrektywy).

IV. PODSUMOWANIE

26. Stanowisko Rady podtrzymuje główne cele wniosku Komisji Europejskiej i w pełni odzwierciedla kompromis osiągnięty podczas nieformalnych negocjacji między Radą a Parlamentem Europejskim przy wsparciu Komisji Europejskiej.
27. Kompromis ten został potwierdzony pismem z dnia 16 listopada 2021 r. od przewodniczącej komisji TRAN Parlamentu Europejskiego do prezydencji; został on następnie przyjęty przez Radę (Środowisko) 20 grudnia 2021 r. jako stanowisko w pierwszym czytaniu.

⁽⁸⁾ Zob. art. 8 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1072/2009 z dnia 21 października 2009 r. dotyczącego wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych (Dz.U. L 300 z 14.11.2009, s. 72).

⁽⁹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiające wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylające dyrektywę Rady 96/26/WE (Dz.U. L 300 z 14.11.2009, s. 51).

⁽¹⁰⁾ Zob. na przykład art. 8 ust. 4a rozporządzenia (WE) nr 1072/2009 i art. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1056 z dnia 15 lipca 2020 r. w sprawie elektronicznych informacji dotyczących transportu towarowego (Dz.U. L 249 z 31.7.2020, s. 33).