



PAKIET MOBILNOŚCI I

WPŁYW NA EUROPEJSKI SYSTEM TRANSPORTU DROGOWEGO

Raport dotyczący podaży i popytu na zdolność przewozową w transporcie drogowym w Europie z perspektywy geograficznej i biznesowej – wpływ nowych regulacji europejskich na możliwości systemu transportowego

Prof. Peter Klaus, D.B.A./Uniwersytet Bostoński
Uniwersytet Fryderyka i Aleksandra w Erlangen i Norymberdze, Niemcy



06	—	Streszczenie
08	—	I. Debata na temat bezpieczeństwa transportu drogowego, warunków pracy kierowców oraz przyszłości europejskich systemów transportowych i logistycznych
10	—	II. Przedstawienie perspektywy biznesowej dotyczącej sektora transportowego: Przedmiot badania i zastosowana metodologia
12	—	III. Kontekst: Pakiet Mobilności UE i jego obecny kontekst polityczny, regulacyjny i gospodarczy <ul style="list-style-type: none"> — 1. Przepisy dotyczące odpoczynku poza pojazdem — 2. Propozycje dotyczące przymusowego powrotu kierowcy i pojazdu do bazy — 3. Kabotaż i płaca minimalna — 4. Rzym I i możliwość wykonania operacji typu cross-trade
22	—	IV. Pierwsze ustalenia: Luka pomiędzy popytem na transport transgraniczny a zasobami ludzkimi w postaci kierowców samochodów ciężarowych w Europie <ul style="list-style-type: none"> — 1. Ilustracja luki pomiędzy popytem a podażą w odniesieniu do kierowców z perspektywy geograficznej i ilościowej — 2. Trzy zasadnicze sposoby na eliminację luki
24	—	V. Dalsze ustalenia na podstawie 25 wywiadów z przedstawicielami sektora transportu drogowego: kluczowe problemy, doświadczenia i oczekiwane konsekwencje <ul style="list-style-type: none"> — 1. Kwestia tygodniowych okresów odpoczynku poza pojazdem — 2. Zarzuty dotyczące dumpingu społecznego i nieuczciwej konkurencji — 3. Propozycje dotyczące przymusowych powrotów kierowcy i pojazdu do bazy — 4. Pomniejszy problem z perspektywy komercyjnej: przepisy dotyczące kabotażu i kwestia płacy minimalnej — 5. Konsekwencje zmian przepisów dotyczących pracowników delegowanych i rozporządzenia Rzym I
32	—	VI. Scenariusze dotyczące przyszłości europejskiego systemu transgranicznego transportu drogowego <ul style="list-style-type: none"> — Scenariusz I: Szybkie wdrożenie obecnych propozycji dotyczących Pakietu Mobilności — Scenariusz II: Przyszłość międzynarodowego drogowego transportu towarowego w Europie z perspektywy ekspertów branżowych
36	—	Załącznik 1: Wykaz europejskich przedsiębiorstw świadczących usługi transportu drogowego, reprezentowanych przez osoby, z którymi przeprowadzono wywiady
37	—	Załącznik 2: Wstępne oszacowanie kosztów przymusowych powrotów pojazdów do bazy
38	—	Załącznik 3: Wstępne oszacowanie kosztów eliminowania możliwości realizacji operacji typu cross-trade
39	—	Notka biograficzna



PETER KLAUS

Przedmowa do raportu dotyczącego „Pakietu Mobilności”

Transport drogowy w Europie, mimo iż stanowi znaczący sektor gospodarki, jest branżą wielce niedocenianą. Uwzględniając wagę i odległości, ponad 75 proc. wszystkich ładunków przewożonych stanowią samochody ciężarowe od dostawców – po wieloetapowej produkcji, z wykorzystaniem kanałów dystrybucji hurtowej i detalicznej, funkcjonujących w ramach nowoczesnej gospodarki, do ponad 500 milionów europejskich konsumentów. Przy uwzględnieniu wartości towarów, udział transportu drogowego w rynku jest jeszcze większy. Zjawisko to jest problemem o wysokim stopniu złożoności. Wiele osób nie zdaje sobie w pełni sprawy, jak trudne jest jednoczesne zaspokajanie potrzeb w zakresie zdolności transportowej, terminowości i jakości usług w wysoce dynamicznej, podlegającej wahaniom i ewoluującej sieci powiązań gospodarczych w całej Europie. Nie bez znaczenia pozostaje fakt nierównomiernego podziału zasobów ludzkich, kapitału i możliwości zarządzania w poszczególnych krajach.

Powstanie niniejszego raportu było motywowane obawami prominentnych przedstawicieli europejskiego sektora transportu drogowego, iż niektóre z rozporządzeń Komisji Europejskiej w ramach Pakietu Mobilności, obecnie po części już wydanych, a po części stanowiących przedmiot rozważań, mogą mieć negatywny wpływ na zdolność tego sektora do dalszego zaspokajania potrzeb europejskich gospodarek i ich konsumentów.

Opracowanie to nie kwestionuje motywów, którymi kierują się ustawodawcy oraz pozostałe strony zaangażowane w ten proces: poprawy bezpieczeństwa na zatłoczonych drogach Europy, dbałości o lepsze warunki pracy kierowców pojazdów i uczciwej konkurencji między operatorami. Przeciwnie – opracowanie ma za zadanie przyczynić się do lepszego zrozumienia złożoności tego sektora poprzez przedstawienie opinii szerokiego grona ekspertów dzia-

lających w transporcie drogowym. Ma również na celu zwrócenie uwagi decydentów na drugorzędne, potencjalnie odwrotne do zamierzonych konsekwencje, pobudzenie dyskusji na ten temat i przyczynienie się do osiągnięcia lepszych wyników trwającego procesu legislacyjnego.

Chciałbym wyrazić swoje podziękowania dla ponad 25 przedstawicieli sektora transportu drogowego, z którymi miałem okazję porozmawiać, a którzy poświęcili swój czas i podzielili się opiniami w ramach przygotowywania niniejszego opracowania.

Szczególne podziękowania należą się Związkowi Pracodawców „Transport i Logistyka Polska” za zaangażowanie w badanie, ściśle współpracę i dzielenie się wiedzą, a w pierwszej kolejności za zainicjowanie i zwrócenie się z prośbą o przygotowanie takiego kompleksowego opracowania.

OPRACOWANIE TO NIE KWESTIONUJE MOTYWÓW, JAKIMI KIERUJĄ SIĘ USTAWODAWCY ORAZ POZOSTAŁE STRONY ZAANGAŻOWANE W TEN PROCES (...). MA ZA ZADANIE PRZYCZYNIĆ SIĘ DO LEPSZEGO ZROZUMIENIA ZŁOŻONOŚCI TEGO SEKTORA POPRZECZ PRZEDSTAWIENIE OPINII SZEROKIEGO GRONA EKSPERTÓW DZIAŁAJĄCYCH W TRANSPORCIE DROGOWYM.

MACIEJ WROŃSKI
PREZES TLP

Czas na argumenty merytoryczne i pogłębioną dyskusję

Z dużą uwagą przyglądamy się trwającym od połowy 2017 r. unijnym pracom nad pierwszą częścią Pakietu Mobilności – kompleksową inicjatywą legislacyjną Komisji Europejskiej, zmieniającą ramy funkcjonowania branży transportu drogowego. Niepokoi nas, że ostatni etap prac nad Pakietem cechują: głęboki podział polityczny, nadmierny pośpiech, brak prób wypracowywania rozsądnych kompromisów, obecność i przewaga argumentów natury publicystycznej nad merytorycznymi, oraz – co nas najbardziej martwi – brak oceny skutków regulacyjnych dla nowych rozwiązań przyjętych w trakcie prac, które wykraczają poza wyłączone przedłożenie ich Komisji Europejskiej.

Analizując nowe lub zmienione rozwiązania czujemy, że w radykalny sposób ograniczą one unijnym przewoźnikom dostęp do poszczególnych segmentów rynku przewozów drogowych, obniżą ich konkurencyjność w przewozach pomiędzy Unią Europejską a państwami trzecimi oraz stworzą bardzo poważne bariery dla wymiany towarowej wewnątrz Unii. Naszych obaw nie rozwiewają analizy ekonomiczne sporządzone przez organy Unii, gdyż nikt takich analiz nie zlecił, pomimo znacznego odejścia w przyjmowanych kolejno dokumentach od pierwotnych propozycji zgłoszonych przez Violetę Bulc, Komisarza ds. Transportu. To wszystko spowodowało, że zdecydowaliśmy się na zlecenie ekspertyzy dotyczącej skutków regulacyjnych Pakietu Mobilności, w kształcie proponowanym w podejściu

MAMY NADZIEJĘ, ŻE WYNIKI BADAŃ NASUWAJĄ REFLEKSJĘ U OSÓB ZAANGAŻOWANYCH W PROCES PRZYJMOWANIA NOWEGO PRAWA I POZWOŁĄ NA WYPRACOWANIE ROZWIĄZAŃ, KTÓRE OKAZĄ SIĘ KORZYSTNE ZARÓWNO DLA PRACOWNIKÓW TRANSPORTU DROGOWEGO I PRZEWOŹNIKÓW, JAK I CAŁEJ EUROPEJSKIEJ GOSPODARKI.

ogólnym Rady Unii Europejskiej oraz w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego, niezależnemu naukowcowi, cenionemu w Europie, w Stanach Zjednoczonych oraz na całym świecie – profesorowi Peterowi Klausowi. Mamy nadzieję, że wyniki jego badań nasuwają refleksję u osób zaangażowanych w proces przyjmowania nowego prawa i pozwolą na wypracowanie takich rozwiązań, które okażą się korzystne zarówno dla pracowników transportu drogowego i przewoźników, jak i całej europejskiej gospodarki. Dopóki prace nad Pakietem nie zostaną zakończone, jest jeszcze czas na argumenty merytoryczne i pogłębioną dyskusję. Dyskusję, której na przełomie 2018 i 2019 r., w naszej ocenie, wyraźnie zabrakło.

Streszczenie

Pakiet Mobilności I, przygotowany przez Komisję Europejską, to inicjatywa mająca na celu zmianę i rozszerzenie przepisów UE w zakresie transportu drogowego poprzez znalezienie równowagi pomiędzy celami, jakie stawia sobie europejski system transportu drogowego: bezpieczeństwem, sprawiedliwością społeczną, zrównoważonym rozwojem i celami ekonomicznymi. Jednakże od momentu pierwszej publikacji propozycji w ramach Pakietu Mobilności w roku 2017 r. toczą się debaty na temat skutków wprowadzenia tego zbioru przepisów. Pojawiły się obawy dotyczące kosztów i możliwości stosowania wielu aspektów Pakietu. W bieżącym procesie politycznym i regulacyjnym rozważa się liczne zmiany i poprawki – przy niepełnej transparentności niektórych z nich.

Badanie, które zostało przeprowadzone w pierwszej połowie 2019 r., opiera się na szczegółowej analizie stosownych dokumentów legislacyjnych, doświadczeniach autora w dziedzinie międzynarodowych operacji transportu drogowego oraz serii 25 wywiadów z przedstawicielami międzynarodowej branży transportu drogowego z wielu krajów europejskich.

W oparciu o te informacje zidentyfikowano pięć kluczowych obszarów:

- kwestia tygodniowych okresów odpoczynku poza pojazdem;
- zarzuty odnoszące się do dumpingu społecznego i nieuczciwej konkurencji w branży transportu drogowego;
- propozycja dotycząca przymusowych powrotów kierowcy i pojazdu do bazy;
- przepisy związane z kabotażem i kwestia płacy minimalnej;
- konsekwencje zmian przepisów dotyczących pracowników delegowanych i zastosowanie przepisów rozporządzenia „Rzym I” względem możliwości wykonywania przewozów typu cross-trade w przyszłości.

Europejski sektor międzynarodowego transportu drogowego, wykorzystujący 600 tys. samochodów ciężarowych o dużej ładowności i zatrudniający około 740 tys. międzynarodowych kierowców, stanowi ważny element gospodarki Unii Europejskiej. Na podstawie przeprowadzonych analiz można stworzyć dwa scenariusze jego rozwoju w przyszłości. Pierwszy obejmuje szybkie wdrożenie i egzekwowanie obecnych propozycji bez zmian. Jednak w sposób drastyczny ograniczy on zdolność przewoźników do kontynuowania przewozów typu cross-trade. Podstawowe konsekwencje obejmą wzrost kosztów, utratę elastyczności systemu transportowego oraz, jeśli tak jak się planuje scenariusz zostanie szybko wdrożony, problemy z dostępnością mocy transportowych. Nakreślono także drugi scenariusz ekspertów branżowych. Oferuje on możliwość uniknięcia zakłóceń w europejskim systemie transportu drogowego. Zawarto w nim sugestie dotyczące harmonizacji i uproszczenia przepisów, wsparcia przemysłu transportu drogowego w procesie dalszej profesjonalizacji i umożliwienie tej gałęzi gospodarki dalszego pełnienia funkcji „siły napędowej” integracji europejskiej i konkurencyjności gospodarczej.

EUROPEJSKI SEKTOR MIĘDZYNARODOWEGO TRANSPORTU DROGOWEGO, WYKORZYSTUJĄCY

600 TYS.
SAMOCHODÓW CIĘŻAROWYCH
I ZATRUDNIAJĄCY OKOŁO

740 TYS.
MIĘDZYNARODOWYCH
KIEROWCÓW, STANOWI
WAŻNY ELEMENT
GOSPODARKI UE.

TRZY WAŻNE PYTANIA

Niniejsze opracowanie ma na celu przyczynienie się do bardziej świadomej dyskusji na temat prawdopodobnego wpływu ostatnich propozycji dotyczących uregulowania międzynarodowego transportu drogowego w Europie. Skupia się przy tym na znalezieniu odpowiedzi na trzy główne pytania:

1 Jakie fakty dotyczące danych liczbowych i przepisów prawnych mają największe znaczenie dla wyważonych, racjonalnych decyzji w procesie politycznym, związanym z opracowaniem „Pakietu Mobilności”?

2 Jakie są najbardziej istotne doświadczenia i obawy dotyczące wpływu Pakietu Mobilności na możliwości europejskiego systemu transportu drogowego z perspektywy czołowych przedstawicieli branży transportu drogowego i szeroko rozumianej logistyki?

3 Jakie wnioski można wyciągnąć z systematycznego gromadzenia i podsumowywania opinii osób działających w sektorze transportowym i jak można je wykorzystać na kolejnych etapach procesu politycznego dotyczącego opracowywania „Pakietu Mobilności”?

I. Debata na temat bezpieczeństwa transportu drogowego, warunków pracy kierowców oraz przyszłości europejskich systemów transportowych i logistycznych

„Przepełnione parkingi dla samochodów ciężarowych”, „Niepewne warunki pracy kierowców”, „Zmęczenie kierowcy i wypadki z udziałem samochodów ciężarowych”... Wielu osobom w ten właśnie sposób kojarzy się temat międzynarodowego transportu drogowego. Nie można temu zaprzeczyć: te obrazy stanowią element rzeczywistości europejskich dróg. Jednocześnie wzrasta poziom dobrobytu wielu Europejczyków, zwłaszcza w młodszych, wciąż rozwijających się gospodarkach Unii Europejskiej. Kluczowym motorem dobrobytu jest rozwój międzynarodowego podziału pracy, specjalizacji przemysłowej i wymiany handlowej pomiędzy regionami i narodami. Wizja jednolitego, zintegrowanego rynku przynoszącego dobrobyt stanowi ideę leżącą u podstaw Unii Europejskiej.

Wizji tej jednakże nie można zrealizować bez odpowiedniego systemu elastycznego, szybkiego i wydajnego transportu transgranicznego. Wysokowydajny system przewozów samochodami ciężarowymi na długich dystansach stanowi nieodzowny element dobrze funkcjonującej gospodarki. I tak długo, jak nie będzie realnego substytutu dla transportu drogowego jako jedyne sposoby mogącego zaspokoić potrzeby nowoczesnych gospodarek na powszechnie dostępny, szybki, niezawodny, elastyczny i przystępny cenowo transport, pojazdy będą konkurowały o przestrzeń z rosnącą liczbą indywidualnych samochodów osobowych na ograniczonej infrastrukturze drogowej. Kierowcy będą musieli wykonywać ciężką pracę w trudnych warunkach. Coraz trudniejszym wyzwaniem staje się kontrola bezpieczeństwa ruchu drogowego, emisji zanieczyszczeń i innych skutków dla środowiska naturalnego, łączących się z transportem drogowym.

Cele związane z bezpieczeństwem, sprawiedliwością społeczną, zrównoważonym rozwojem i gospodarką często stoją ze sobą w sprzeczności. Pakiet Mobilności Komisji Europejskiej stanowi inicjatywę zmierzającą do wprowadzenia odpowiednich zmian i rozszerzenia unijnych regulacji dotyczących transportu drogowego, a tym samym rozwiązania niektórych konfliktów pomiędzy tymi celami. Międzynarodowa Unia Transportu Drogowego (IRU) w swoim stanowisku¹ stwierdza, iż „Pakiet Mobilności stanowi jak dotąd największą zmianę w przepisach UE dotyczących transportu drogowego, obejmującą wiele aspektów działalności tego sektora”.

Od czasu pierwszej publikacji propozycji Pakietu Mobilności w 2017 r. trwa proces legislacyjny dotyczący różnych jego wersji, któremu towarzyszą pełne kontrowersyjne dyskusje wynikające ze specyficznego charakteru Pakietu. W pierwotnych propozycjach wprowadzono poprawki i zmiany, które są trudne do prześledzenia i oceny pod względem ich ostatecznych skutków. Głównymi stronami zaangażowanymi w ten proces są stowarzyszenia biznesowe branży transportowej z krajów Europy Wschodniej i Zachodniej², członkowie Parlamentu Europejskiego, parlamentarnej Komisji Transportu i Turystyki (TRAN)³ oraz Komisja Europejska (KE). Przeciwnostawne stanowiska stron zostały odnotowane i określona się je jako konflikt interesów narodowych na osi Wschód-Zachód⁴, czy walkę pomiędzy liczącymi na zysk beneficjentami dumpingu społecznego z obrońcami praw pracowniczych⁵.

DOPÓKI NIE BĘDZIE REALNEGO SUBSTYTUTU DLA TRANSPORTU DROGOWEGO JAKO JEDYNEGO SPOSOBU MOGĄCEGO ZASPOKOIĆ POTRZEBY NOWOCZESNYCH GOSPODAREK NA POWSZECHNIE DOSTĘPNY, SZYBKI, NIEZAWODNY, ELASTYCZNY I PRZYSTĘPNY CENOWO TRANSPORT, CIĘŻARÓWKI BĘDĄ KONKUROWAŁY O PRZESTRZEŃ Z ROSNĄCĄ LICZBĄ INDYWIDUALNYCH SAMOCHODÓW OSOBOWYCH NA OGRANICZONEJ INFRASTRUKTURZE DROGOWEJ.



Przedstawienie perspektywy ekspertów sektora transportu drogowego

Motywacją do przeprowadzenia badania przedstawionego na kolejnych stronach było spostrzeżenie, iż opinie osób, na które przepisy i propozycje Pakietu Mobilności mają największy wpływ, nie zyskały większego zainteresowania w dyskusji. Są to dostawcy usług europejskiego transgranicznego transportu drogowego – firmy transportowe i logistyczne oraz ich podwykonawcy! Firmy te są pracodawcami ponad siedmiuset tysięcy międzynarodowych kierowców pojazdów ciężarowych. Świadczą one usługi na rzecz europejskiego przemysłu i dystrybuują towary przemysłowe oraz dobra konsumpcyjne, co pomaga utrzymywać rozwój gospodarczy. Szeroko podzielany pogląd wśród głównych przedstawicieli tych firm jest taki, że uczestnicy debat politycznych i publicznych nie dysponują wystarczającą wiedzą na temat wewnętrznego funkcjonowania europejskiego systemu transportu towarów. Skutkiem tego, podejmowane w dobrej wierze inicjatywy legislacyjne i regulacyjne przynoszą nieoczekiwane, czasami odwrotne do zamierzonych, skutki.

Przedmiotowe badanie ma na celu przyczynienie się do bardziej świadomej i skutecznej dyskusji na temat najlepszych sposobów

wyważenia celów w zakresie bezpieczeństwa drogowego, sprawiedliwości społecznej, zrównoważonego rozwoju, uczciwej konkurencji rynkowej i wzrostu gospodarczego w Europie. Niniejsze opracowanie skupia się na znalezieniu odpowiedzi na trzy główne pytania:

1. Jakie fakty dotyczące danych liczbowych i przepisów prawnych mają największe znaczenie dla wyważonych, racjonalnych decyzji w procesie politycznym związanym z opracowywaniem Pakietu Mobilności?
2. Jakie są najbardziej istotne doświadczenia i obawy dotyczące wpływu Pakietu Mobilności w związku z możliwościami europejskiego systemu transportu drogowego z perspektywy czołowych przedstawicieli branży transportu drogowego i szeroko rozumianej logistyki?
3. Jakie wnioski można wyciągnąć z systematycznego gromadzenia i podsumowywania opinii osób działających w sektorze transportowym, i jak można je wykorzystać w kolejnych etapach procesu politycznego dotyczącego opracowywania Pakietu Mobilności?

II. Przedstawienie perspektywy biznesowej dotyczącej sektora transportowego: przedmiot badania i zastosowana metodologia

Aby odpowiedzieć na wcześniejsze pytania w sposób zwięzły i – w miarę możliwości – bezstronny, badanie koncentruje się na podzbiorze zagadnień poruszanych w procesie dotyczącym Pakietu Mobilności I. Nie zostaną w nim wyraźnie ujęte niektóre elementy pakietu, takie jak zasady dotyczące wstępnego dostępu do rynku przewozów drogowych, dyskusja na temat włączenia lekkich samochodów dostawczych, kwestie związane z opłatami drogowymi, opodatkowanie pojazdów, sprawozdawczość w zakresie emisji CO₂ oraz bardziej techniczne aspekty monitorowania międzynarodowego transportu drogowego.

Badanie natomiast skupia się na trzech głównych aspektach Pakietu Mobilności:

- zasadach dotyczących odpoczynku kierowców i zarzutach dumpingu społecznego,
- wpływie nowych wniosków legislacyjnych na tworzenie i lokalizację baz operacyjnych i centrali przez przedsiębiorstwa zajmujące się międzynarodowym transportem drogowym,
- zasadach dotyczących delegowania pracowników ze względu na fakt, iż odnoszą się one do operacji typu cross-trade i ogólnej możliwości systemu transportu drogowego do zapewnienia zdolności przewozowych, potrzebnych do funkcjonowania gospodarek europejskich.

**ZBYT WIELE OSÓB UWAŻA,
ŻE DOBRE INTENCJE
USPRAWIEDLIWIĄJĄ
SZKODLIWE SKUTKI.**

TIM COOK⁶

Ogólne podejście do badania, zgodnie z cytowaną opinią Dyrektora Generalnego firmy Apple, polegać będzie nie tylko na rozważeniu niekwestionowanych intencji, stojących za opracowaniem Pakietu Mobilności, ale także na analizie skutków i wpływu (zarówno zmienionych, jak i nowych przepisów) na pracowników i klientów, konkurencję i przyszłą strukturę przemysłu samochodowego, a ostatecznie na konsumentów i obywateli społeczności europejskiej.

W tym celu autor opracowania zorganizował wizyty i przeprowadził wywiady osobiste w okresie od kwietnia do początku lipca 2019 r. z kadrą kierowniczą najwyższego szczebla z 25 europejskich przedsiębiorstw świadczących usługi międzynarodowego transportu drogowego. Dokonując selekcji firm, kierowano się założeniem, by rozmówcy reprezentowali przedsiębiorstwa z tych krajów europejskich, które mają znaczny udział w rynku transgranicznego transportu drogowego. Dotyczy to zarówno właścicieli i operatorów flot samochodów ciężarowych, którzy są bezpośrednimi pracodawcami kierowców w ruchu międzynarodowym, jak i niektórych wiodących (realizujących strategię asset light) spedytorów, którzy są najważniejszymi klientami mniejszych firm podwykonawczych w zakresie transportu drogowego. Załącznik nr 1 zawiera listę firm, z którymi przeprowadzono wywiady, oraz krótką charakterystykę ich działalności.

Wszystkie wywiady zostały przeprowadzone osobiście przez autora jako wywiady otwarte, częściowo strukturalizowane. Dołożono wszelkich starań, aby nie tylko uzyskać odpowiedzi na przemyślane, wcześniej ustrukturyzowane pytania, ale również, by umożliwić rozmówcom wskazanie i skupienie się na wszystkich istotnych dla nich aspektach Pakietu Mobilności. Zazwyczaj wywiady trwały od jednej do dwóch godzin. Kopię instrukcji do wywiadów można na życzenie uzyskać od autora. Notatki zrobione podczas wywiadów zostały zebrane przez autora po dyskusjach i wizytach w terenie. Rozmówcy otrzymali wstępną wersję raportu badawczego z prośbą o komentarze i poprawki. Zebrane odpowiedzi podsumowano na kolejnych stronach niniejszego opracowania, zwłaszcza w części V.

Ponadto badania obejmowały analizę stanowisk wybranych stowarzyszeń przedsiębiorców z branży transportu drogowego, dokładny przegląd stosownych dokumentów legislacyjnych, publikacji medialnych oraz statystyk dotyczących sektora transportowego. Dla zwiększenia czytelności raportu, większość odniesień do źródeł informacji oraz niektóre szczegółowe informacje techniczne znajdują się w przypisach końcowych. Podsumowując: badanie to należy określić mianem jakościowego, rozpoznawczego wysiłku badawczego. Raport ten nie ubiega się o miano dokumentu naukowego o wysokim stopniu obiektywności. Stanowi jednak wynik optymalnych starań autora, zrealizowanych w miarę możliwości czasowych i dostępności źródeł, podjętych w celu uzyskania wyważonych i uczciwych odpowiedzi na pytania badawcze.

III. Kontekst: Pakiet mobilności i jego obecny kontekst polityczny, regulacyjny i gospodarczy

W debacie dotyczącej Pakietu Mobilności pojawiły się cztery zestawy regulacji i propozycji wniosków legislacyjnych, określane w wywiadach jako najbardziej kluczowe dla przedstawicieli kadry kierowniczej sektora transportu drogowego.



1. Regulacje dotyczące odpoczynku poza kabiną

W 2006 r. KE przygotowała rozporządzenie (nr 561/2006) w celu harmonizacji dopuszczalnej liczby godzin jazdy, przerw i okresów odpoczynku dla kierowców pojazdów przewożących ładunki w UE. Główne elementy tego rozporządzenia (w szczególności Art. 6 i 7, dotyczące maksymalnego dziennego i tygodniowego czasu jazdy, minimalnych dziennych, tygodniowych i dwutygodniowych okresów odpoczynku) zostały od tego czasu powszechnie uznane i wdrożone przez członków europejskiego sektora przewozów ciężarowych i ich kierowców. Nie egzekwowano natomiast postanowienia Art. 8(8), zgodnie z którym „dziennie okresy odpoczynku i skrócone tygodniowe okresy odpoczynku (...) można realizować w pojeździe”. Przepis ten nie daje takiej możliwości w odniesieniu do regularnych odpoczynków tygodniowych, w efekcie czego zabrania się korzystania z regularnego tygodniowego odpoczynku (w wymiarze przynajmniej 45 godzin) w kabinie pojazdu.

Jedynie we wnioskach KE COM (2017)/277 oraz 2017/0122 (COD) wyraźnie opisuje tę zasadę, wraz z wyjaśnieniem co do jej zastosowania:

- Poprawka do Art. 8(6): „W ciągu dowolnych czterech kolejnych tygodni kierowca wykorzystuje co najmniej czterotygodniowe okresy odpoczynku (...), z których przynajmniej dwa powinny być regularnymi tygodniowymi okresami odpoczynku”.
- Uzupelnienie Art. 8(8): „Regularnych tygodniowych okresów odpoczynku (...) nie można wykorzystywać w pojeździe”.

Od około 2016/17 r. Niemcy, Belgia, Francja, Wielka Brytania, Włochy i Hiszpania zaczęły egzekwować przepisy dotyczące odpoczynku poza kabiną w odniesieniu do regularnego odpoczynku tygodniowego. Skutkiem tego kierowcy mogą zostać ukarani mandatem, jeżeli spędzają w kabinie regularny tygodniowy okres odpoczynku. W procesie planowania cykli pracy kierowcy oznaczają to, że może on być w drodze, z dala od domu i odpoczywać w kabinie maksymalnie przez trzy tygodnie (tj. jeśli wykorzysta kolejno dwa skrócone weekendowe okresy odpoczynku). Jakakolwiek dłuższa nieobecność wymaga od kierowcy spędzenia co najmniej jednego regularnego odpoczynku tygodniowego w „odpowiednich obiektach służących do odpoczynku” poza kabiną.

Podstawową motywacją Komisji Europejskiej dla wprowadzania tych przepisów były oczywiście obawy związane z wypadkami drogowymi, spowodowanymi zmęczeniem kierowców. Rozporządzenie ma na celu poprawę bezpieczeństwa drogowego przy założeniu, że ogólne warunki pracy kierowców ulegną poprawie, będą oni bardziej wypoczęci, a liczba wypadków spadnie, jeżeli regularny odpoczynek będzie spędzany poza kabiną pojazdu przynajmniej co trzy tygodnie.

Dyskusja na temat oczekiwanego wpływu tej regulacji oraz przyczyn wątpliwości, pojawiających się w branży transportu drogowego co do jej skuteczności i wykonalności, zostanie przedstawiona w części V.1 poniżej.

2. „Wniosek dotyczący obowiązkowego powrotu kierowcy i pojazdu do bazy”: Krótkoterminowy powrót kierowców i samochodów ciężarowych do domów i baz operacyjnych

Oprócz unijnych „Przepisów dotyczących odpoczynku poza kabiną” i związanych z nim wniosków z 2017 r., jak podsumowano powyżej, Parlament Europejski zagłosował 4 kwietnia 2019 r. za dodatkowymi ograniczeniami, dotyczącymi cykli pracy kierowców, proponując kolejne uzupełnienie rozporządzenia (WE) nr 561/2006:

- Poprawka 385, uzupełnienie Art. 8(8b): „Przedsiębiorstwo transportowe organizuje pracę kierowców w taki sposób, aby kierowcy mogli wykorzystać przynajmniej jeden regularny tygodniowy okres odpoczynku (...) w domu lub innym miejscu wybranym przez kierowcę przed końcem każdego okresu czterech kolejnych tygodni”.
- Rada UE na posiedzeniu 15084/18 dnia 3 grudnia 2018 r. zasugerowała dodatkowe zawężenie tej kwestii, dodając: „Jednak w przypadkach, gdy kierowca wykorzystuje dwa skrócone tygodniowe okresy odpoczynku jeden po drugim bez powrotu, przedsiębiorstwo transportowe organizuje pracę kierowcy w taki sposób, aby umożliwić mu powrót już pod koniec trzeciego tygodnia”.

KIEROWCA MUSI WRÓCIĆ DO SWOJEGO KRAJU PRZYNAJMNIJ CO CZTERY TYGODNIE. JEŻELI SKORZYSTANO Z DWÓCH SKRÓCONYCH TYGODNIOWYCH OKRESÓW ODPOCZYNKU I JEŻELI WNIOSEK RADY ZOSTANIE PRZYJĘTY, KIEROWCY MOGĄ BYĆ ZMUSZENI DO POWROTU DO DOMU PO TRZECH TYGODNIACH W DRODZE.



Wśród poprawek zaproponowanych i przegłosowanych przez Parlament Europejski do Rozporządzenia 1071/2009 na sesji w dniu 4 kwietnia 2019 r. znajduje się kolejne krytyczne ograniczenie związane z „powrotem do bazy”: Poprawka ta określa wymogi dla „rzeczywistej i stałej siedziby” („bazy operacyjnej przedsiębiorstwa”), z której przewoźnik drogowy w danym państwie członkowskim UE może świadczyć usługi transportu międzynarodowego. Pierwotnie wymogi te zostały określone w Rozporządzeniu 1071/2009, Art 3 i 5. Obecnie proponuje się następujące brzmienie:

- Poprawka 128 do Rozporządzenia WE 1071/2009, Art. 5 ust. 1 dodaje się lit. aa): „Pojazdy przewoźnika wykonują (...) co najmniej jeden załadunek lub jeden rozładunek towarów co cztery tygodnie w państwie członkowskim siedziby”.

Przemieszczanie się samochodów ciężarowych poza granice kraju, w którym znajduje się siedziba przedsiębiorstwa, w rzeczywistości będzie ograniczone do maksymalnie czterech tygodni. Ponadto przewoźnik musi być w stanie zabezpieczyć co najmniej jeden załadunek lub rozładunek w kraju, w którym znajduje się baza operacyjna dla każdego samochodu ciężarowego powracającego do bazy, by umożliwić rozpoczęcie kolejnego czterotygodniowego okresu operacji transportowych. Postanowienie to miało obowiązywać bez względu na wielkość danego państwa członkowskiego UE, stopień rozwoju gospodarczego czy strukturę przemysłową, w tym także niewielkie nowe państwa członkowskie UE, które nie mają zbyt wielu międzynarodowych ładunków do wysłania i przyjęcia.

Motywacją polityków do wdrożenia proponowanych przepisów, wprowadzających obowiązkowy powrót kierowców do domu było najwyraźniej założenie, iż warunki pracy kierowców ulegną poprawie, jeżeli wprowadzi się zakaz ich długiej nieobecności w domu.

Motywacja do wprowadzenia przymusowego powrotu pojazdów do bazy jest mniej oczywista. Może to mieć natomiast związek z argumentami wysuwanymi w debatach przez przewoźników w niektórych krajach, którzy chcą ograniczyć możliwość wykonywania przewozów przez pojazdy zagraniczne na terenie ich krajów.

Obawy i szeroko zakrojone konsekwencje związane z propozycjami dotyczącymi „obowiązkowego powrotu kierowcy i pojazdu do bazy”, zgłaszane przez firmy, z którymi przeprowadzono wywiady na potrzeby tego badania, zostaną omówione w części V.3 poniżej.

3. Kabotaż i płaca minimalna

Kabotaż, tzn. usługi transportowe świadczone w danym kraju przez pojazdy z firm mających siedzibę w innym państwie UE, był jednym z pierwszych problemów regulacyjnych Unii Europejskiej (np. EWG 3118/93). Szczegółowe przepisy dotyczące operacji kabotażowych zostały ujęte w Rozporządzeniu WE 1072/2009, a następnie dookreślone w Rozporządzeniu UE 1024/2012 i Dyrektywie UE Nr 2014/67.

Art. 8 Rozporządzenia WE 1072/2009 pierwotnie dopuszczał trzy operacje kabotażowe w obcym kraju w okresie siedmiu dni. Jeśli proponowane poprawki zostaną wprowadzone do projektu przegłosowanego przez Parlament Europejski w dniu 4 kwietnia 2019 r. (A8-206-2018), oznacza to wdrożenie pewnych zmian i ograniczeń.

- Poprawki 169 i 170: proponuje się, by przewozy kabotażowe były dozwolone tylko „w ciągu 3 dni od ostatniego rozładunku” w kraju, w którym wykonuje się przewozy kabotażowe. Dopuszcza się dalsze operacje kabotażowe w tym



samym kraju po powrocie pojazdu do kraju rejestracji przewoźnika i minimalnej przerwie wynoszącej 60 godzin.

Innym ważnym zapisem w tym kontekście jest rozporządzenie dotyczące delegowania pracowników z jednego kraju UE do drugiego. Kwestia ta jest regulowana w Unii Europejskiej od roku 1996 (Dyrektywa WE 96/71). Zasady dotyczące delegowania pracowników mają na celu zrównoważenie interesów pracodawców w państwie delegującym, którzy widzą swoją szansę w prowadzeniu działalności gospodarczej w innym kraju Unii Europejskiej, przy obawach krajów przyjmujących, że dumping płacowy może zaszkodzić ich przemysłowi. Zjawisko dumpingu płacowego może zaistnieć z powodu nieracjonalnie nisko opłacanych pracowników z zagranicy. Aby temu zapobiec, dyrektywa dotycząca delegowania gwarantuje, iż w stosunku do wszystkich pracowników delegowanych na terytorium danego kraju przyjmującego stosuje się „twardy rdzeń” przepisów obowiązujących w danym kraju przyjmującym, takich jak zasada płacy minimalnej.

W 2009 r., na mocy rozporządzenia WE 1072/2009, Komisja określiła te zasady w przypadku międzynarodowych drogowych przewozów towarów. Poprawki przegłosowane przez Parlament Europejski w dniu 4 kwietnia 2019 r. dotyczą także stosowania zasad delegowania:

- Zgodnie z poprawką 837 (2c) wymaga się, by wszystkie operacje kabotażowe podlegały Dyrektywie dotyczącej pracowników delegowanych (WE 96/71, ust. 2c). Wyraźnie wyłącza się operacje dwustronne (ust. 2) i operacje tranzytowe (ust. 2d).

Ostatnie wnioski dotyczące kabotażu i płacy minimalnej jeszcze bardziej zawężają możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w krajach trzecich przez międzynarodowe przedsiębiorstwa transportu drogowego.

Krótką dyskusją na temat znaczenia ilościowego i oczekiwanego wpływu proponowanych zmian w przepisach dotyczących kabotażu na europejski system transportu drogowego zostanie przedstawiona w części V.4 niniejszego raportu.

4. Rzym I i wykonywanie operacji typu cross-trade

Wśród poprawek przegłosowanych przez Parlament Europejski w dniu 4 kwietnia 2019 r. jest kilka mogących mieć bardzo głęboki wpływ na szeroko stosowaną praktykę międzynarodowych przewoźników drogowych w zakresie prowadzenia operacji typu cross-trade. Operacje tego rodzaju są szczególnie istotne dla przedsiębiorstw mających obecnie siedzibę w krajach Europy Wschodniej i Europy Południowo-Zachodniej. Przedsiębiorstwa te wykorzystują część swojej floty do przewozów typu cross-trade, tzn. do przewozu ładunków pomiędzy dwoma krajami, nie mając siedziby w żadnym z tych państw. Stamtąd zabierają następnym dostępnym ładunek – realizując kolejny przejazd cross-trade lub kabotażowy – i tak dalej. Szanse dla działalności typu cross-trade występują przede wszystkim w powiązaniach pomiędzy silnymi gospodarczo krajami Europy Środkowej i Zachodniej – Niemcami, Francją, krajami Beneluksu, Wielką Brytanią i Włochami.

Ekonomicznym i ekologicznym uzasadnieniem dla wykorzystywania pojazdów do wykonywania przejazdów typu cross-trade jest fakt, że operatorzy mogą w ten sposób bardzo elastycznie zaspokajać zmieniające się z perspektywy geograficznej potrzeby transportowe, jednocześnie minimalizując liczbę pustych przebiegów, wykonywanych przez ich pojazdy i unikając nieefektywnego oczekiwania na przewóz powrotny. Firmy zajmujące się operacjami typu cross-trade zgłaszają bardzo niskie współczynniki pustych przebiegów wynoszące 10 proc., a w najlepszym przypadku zaledwie 5 proc.! Cykle przejazdów w ramach operacji cross-trade mogą trwać od jednego tygodnia do 4, 6, a nawet 12 tygodni, aż do powrotu pojazdu i kierowcy do bazy. Jak wyjaśniono powyżej w stopniu, w jakim kierowcy są przydzielani do operacji typu cross-trade w cyklach dłuższych niż 3 lub 4 tygodnie, przepisy dotyczące odpoczynku poza kabiną oraz wnioski dotyczące obowiązkowego powrotu

do bazy będą miały zastosowanie w przyszłości. Jednakże kilka ostatnich poprawek przegłosowanych przez Parlament Europejski w dniu 4 kwietnia 2019 r. będzie miało znacznie dalej idące konsekwencje.

- Poprawka 112 do Motywu 4, poprzedzającego wniosek Rady Europejskiej w sprawie nowego rozporządzenia zmieniającego WE 1071/2009 i 1072/2009, określa, że „przewoźnicy drogowi (...) powinni być rzeczywiście i stale obecni” w państwie członkowskim, z którego zazwyczaj prowadzą działalność międzynarodową.

Wymóg, aby centrum operacyjne i/lub siedziba firmy stanowiły bazę, z której dostawca usług transportu drogowego może prowadzić działalność, został określony w kilku dodatkowych poprawkach:

- Poprawka 131 do Rozporządzenia WE 1071/2009, Art. 5 ust. 1, dodaje się literę f): Poza wcześniejszymi wymogami, określonymi w roku 2009 („mieć do dyspozycji przynajmniej jeden pojazd”), zgodnie z poprawką wymaga się, by w bazie operacyjnej był „dostęp do miejsc parkingowych w wystarczającej liczbie”;
- Poprawka 132 (Art. 5, dodaje się literę g): firma rekrutuje i zatrudnia kierowców zgodnie z prawem właściwym dla umów o pracę tego państwa członkowskiego, w którym mieści się przedmiotowe centrum operacyjne.

Pozostałe wymogi (do których odniesiono się już powyżej w kontekście „Propozycji dotyczących przymusowego powrotu kierowcy i pojazdu do bazy”) to:

- Poprawka 128 do Rozporządzenia WE 1071/2009, Art. 5 ust. 1, dodaje się lit. aa): „Pojazdy przewoźnika wykonują (...) co najmniej jeden załadunek lub jeden rozładunek towarów co cztery tygodnie w państwie członkowskim siedziby”.

Spełnienie wymogów określonych w poprawkach 112, 128, 131, 132⁷ nie powinno stanowić problemu dla większości legalnych przewoźników drogowych, prowadzących działalność gospodarczą z ich tradycyjnej, rzeczywistej lokalizacji. Z tego miejsca unijne przedsiębiorstwa transportu drogowego, jak dotąd, mogą rozpoczynać i realizować transakcje biznesowe w całej Unii, korzystając ze „swobody przepływu osób, usług i kapitału”, zagwarantowanej w dokumentach założycielskich UE (Traktat Rzymski z 25 marca 1957 r., Art. 3 lit. c).

Wydaje się jednak, że obietnice w tym zakresie nie zostaną zrealizowane, jeżeli poprawki 837 i 123, związane z zastosowaniem przepisów dotyczących delegowania pracowników (dyr. 96/71), staną się prawem:

- Poprawka 837 stanowi, iż kierowców realizujących transport dwustronny (pkt. 2) i tranzytowy (pkt. 2d) nie uznaje się za delegowanych. Nie wspomina się jednak o kierowcach realizujących transporty inne niż dwustronne (operacje typu cross-trade). Wynika więc z tego,⁸ że kierowców realizujących przewozy inne niż dwustronne będzie się uznawać za delegowanych, jeśli poprawka ta zostanie wprowadzona.

- Poprawka 837, punkt 2d, uzupełnia: „Kierowcy nie uznaje się za delegowanego na terytorium państwa członkowskiego, przez które kierowca przejeżdża tranzytem bez załadunku lub rozładunku towarów”. Ponownie można wywnioskować, że w wielu przypadkach transportów dwustronnych z dużą liczbą punktów rozładunku, kierowca zostanie uznany za „delegowanego” (tj. w przypadku, gdy jedna część ładunku, składającego się z kilku ładunków częściowych, jest rozładowywana lub odbierana, ponieważ samochód ciężarowy przejeżdża po drodze przez kraj tranzytowy).

Konsekwencje zastosowania zasad dotyczących delegowania pracowników do operacji typu cross-trade, w połączeniu ze zmianą wymuszającą stosowanie przepisów rozporządzenia Rzym I⁹ są bardzo szerokie:

- Poprawka 123 do motywu 16, poprzedzającego wniosek Rady Europejskiej w sprawie nowego rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie WE 1071/2009 i 1072/2009: „Należy wzmocnić przepisy dotyczące transportu drogowego, aby zapewnić właściwe stosowanie i egzekwowanie przepisów rozporządzenia Rzym I w taki sposób, aby umowy o pracę odzwierciedlały miejsce zwyczajowego wykonywania pracy pracowników”.

Kierowcy realizujący cykle transportów w ramach operacji typu cross-trade spędzają dużą część czasu pracy nie w kraju „centrum operacyjnego” (które może znajdować się w Europie Wschodniej i Południowo-Zachodniej), lecz w krajach trzecich (np. w Niemczech, Francji, krajach Beneluksu, we Włoszech, Wielkiej Brytanii). Oznacza to, że firmy prowadzące w przyszłości operacje typu cross-trade mogą być zmuszone do spełnienia wymogów prawa pracy w każdym z krajów, w przypadku każdego kierowcy, ze względu na fakt, iż kierowca spędza w danym kraju znaczącą ilość czasu. Wymogi te dotyczą:

- płacenia podatków dochodowych i składek na ubezpieczenie społeczne na rzecz odpowiednich organów krajowych,
- zgodności z krajowymi przepisami dotyczącymi rekrutacji i sprawozdawczości w zakresie zatrudniania pracowników zagranicznych,
- honorowania porozumień związków zawodowych i układów zbiorowych,
- etc.

Ponieważ zapotrzebowanie na usługi transgranicznego transportu drogowego stale się zmienia – z sezonu na sezon, pomiędzy firmami przewozowymi i poszczególnymi krajami – oraz ze względu na niejednorodność przepisów prawa pracy w poszczególnych państwach, przestrzeganie przepisów przez kierowców, przemieszczających się z kraju do kraju, będzie wymagało ciągłych korekt i zmian w zarządzaniu ich stosunkiem pracy. Stopień złożoności procedur administracyjnych byłby ogromny i trudny do uchwycenia, podobnie jak ryzyko, że przedsiębiorstwa zostaną ukarane grzywną i pozwane z powodu różnych interpretacji przepisów przez władze lokalne.

Operacje typu cross-trade niewykonalne z powodu stopnia złożoności procesu administracyjnego i trudnego do określenia ryzyka w przypadku niezgodności z przepisami?

Motywacje polityczne dla tych propozycji mogą być różne: będą to między innymi interesy fiskalne – sprawiedliwy podział podatków i ubezpieczeń społecznych pomiędzy zaangażowane kraje. Ze względu na protekcyjnistyczne interesy narodowe może występować oczekiwanie, iż zagraniczna konkurencja ze strony podmiotów świadczących usługi typu cross-trade zostanie wyeliminowana, ponieważ obciążenia administracyjne i ryzyko braku zgodności z przepisami stanie się tak wysokie, że operacje w ramach cross-trade staną się niewykonalne.

Szczegółowe sprawozdanie na temat konsekwencji wyeliminowania – lub znacznego ograniczenia – operacji typu cross-trade w Europie, z perspektywy międzynarodowych przedsiębiorstw transportu drogowego, z którymi przeprowadzono wywiady na potrzeby tego badania, zostało przedstawione w części V.5 poniżej.

Fakty i dane liczbowe dotyczące europejskiego systemu transportu międzynarodowego

W celu dokonania oceny potencjalnego wpływu rozporządzeń i wniosków, podsumowanych w poprzednich częściach niniejszego raportu, pomocny będzie krótki przegląd faktów ilościowych

i geograficznych, dotyczących obecnego funkcjonowania transgranicznego europejskiego systemu transportu drogowego.

Eurostat – Europejski Urząd Statystyczny – dostarcza szczegółowych danych na temat funkcjonowania i zasobów europejskiego systemu transportu drogowego. Krótkie podsumowanie takich faktów i danych liczbowych przedstawia Tabela 1.

Liczbę zespołów pojazdów wykonujących przewozy transgraniczne w ciągu każdego dnia roboczego w Europie szacuje się na około 600 tys. „ekwiwalentów pełnych etatów” pojazdów ciężarowych (z łącznej liczby około 2,6 mln samochodów ciężarowych działających w Europie, oraz z zarejestrowanych łącznie 7,5 mln ciężarówek i ciągników o DMC > 3,5 tony). Do obsługi 600 tys. samochodów ciężarowych zatrudnionych jest obecnie około 742 tys. pełnoetatowych kierowców międzynarodowych¹⁰. Szacowany całkowity koszt roczny tej floty wynosi około 66 mld EUR, w oparciu o szacowany średni bezpośredni koszt operacyjny w wysokości około 110 tys. EUR na jednostkę/rok. Ponad dwie trzecie tej floty działa obecnie wyjeżdżając z europejskich krajów, charakteryzujących się stosunkowo niższymi nakładami finansowymi, związanymi z wynagrodzeniami, olejami napędowymi, etc. Bezpośrednie przychody przynoszone przez tę flotę szacuje się na 70 mld EUR, przy umiarkowanych zyskach i kosztach ogólnych przedsiębiorstwa.

Europejski Transport Drogowy	Krajowy	Międzynarodowy	podział wg rodz. operacji			
			Dwustronne (wwóz+wywóz)	Cross-Trade	Kabotaż	
Łączna waga ładunku (mln ton)	13 978	1219	tony abs.	794	260	165
Łączne trasy przewozu ładunku (mln tkm)	1 246 810	705 907	% tkm	67,2%	26,4%	6,4%
śr. długość przejazdu (km)	89	627		579	717	275
szac. liczba pojazdów (tys.)	2000	604				
szac. liczba kierowców (tys.)	2200	742				
szac. roczne koszty (mld EUR)	180	66				

Tabela 1: Podsumowanie „Faktów i danych liczbowych” dotyczących wielkości towarowych przewozów drogowych w roku 2017. Dane odnoszą się do 26 krajów członkowskich UE (z wyłączeniem Cypru i Malty) oraz Norwegii i Szwajcarii. Źródło: Eurostat oraz oszacowanie własne.¹⁰

Flota samochodów ciężarowych przewozi przez granice około 1,22 mld ton towarów rocznie w 26+2 krajach, do których odnosi się Tabela 1. Średnia długość wszystkich przewozów międzynarodowych wynosi 627 km, co odpowiada 706 mld EUR wszystkich towarów przewożonych przez granice. Łączną liczbę kilometrów przejechanych przez europejską flotę samochodów ciężarowych przekraczających granice można oszacować na około 50 miliardów kilometrów rocznie, z czego średnio 86 proc. to przejazdy z ładunkiem, a 14 proc. to puste przebiegi.¹¹

Europejski sektor transportu drogowego (krajowego i międzynarodowego) jest w wysokim stopniu podzielony pomiędzy stosunko-

wo niewielu dużych przewoźników, dysponujących bardzo dużą liczbą pojazdów, przewożących ogromną liczbę ładunków. Jednak ponad 80 proc. z szacunkowej liczby 600 tysięcy pojazdów ciężarowych regularnie przekraczających europejskie granice, obsługiwanych jest przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Ogólna średnia liczba pojazdów na przedsiębiorstwo wynosi mniej niż 10.

Obraz przedstawiający przybliżony podział geograficzny całkowitej wielkości ładunków przewożonych transportem drogowym (od 2017 r.), oraz związane z tym szacunki, dotyczące wykorzystywanych samochodów ciężarowych i liczbę kierowców, przedstawiono w Tabeli 2.

Kraj	Razem (międzynarodowe przewozy ładunków) (tys. ton)	Razem między-nar. śr. długość przewozu w tym kabotaż (km)	Razem obsł. przewozy między-nar. - km (mln km)	Szac. liczba etatów, między-nar. przewozy z ładunkiem (liczba) / dzień	Szac. liczba obsł. ciężarówek (z obsadą na pełny etat)(jazdy między-nar.)	Szac. liczba pojazdów, jazdy międzynarod. kierowcy pełnoetatowi
	1	2	3	4	5	6
Belgia	61,3	222	782	15 415	11 618	14 290
Bułgaria	34,7	773	1 530	8 726	22 933	28 208
Czechy	41,5	540	1 627	10 430	19 130	23 530
Dania	5,0	580	188	1 268	2 501	3 076
Niemcy	125,0	332	2 704	31 456	35 469	43 626
Estonia	6,0	765	256	1 498	3 897	4 794
Irlandia	7,8	324	164	1 950	2 147	2 641
Grecja	17,1	750	809	4 313	10 994	13 522
Hiszpania	78,7	972	4 295	19 786	65 359	80 392
Francja	43,5	272	667	10 936	10 102	12 425
Chorwacja	13,4	569	452	3 377	6 528	8 029
Włochy	21,3	610	820	5 347	11 095	13 646
Łotwa	15,8	741	722	3 981	10 031	12 338
Litwa	38,5	933	2 138	9 686	30 708	37 771
Luksemburg	29,1	282	457	7 329	7 014	8 627
Węgry	42,0	661	1 859	10 564	23 722	29 177
Holandia	132,7	259	2 397	33 390	29 388	36 147
Austria	26,6	345	531	6 695	7 845	9 649
Polska	285,0	755	13 482	71 696	183 985	226 302
Portugalia	24,6	948	1 311	6 191	19 948	24 536
Rumunia	52,2	789	2 759	13 130	35 189	43 282
Słowenia	32,2	575	1 101	8 097	15 821	19 460
Słowacja	48,0	606	2 318	12 066	24 868	30 588
Finlandia	1,5	871	41	370	1 095	1 347
Szwecja	6,1	543	196	1 525	2 817	3 465
Zjednoczone Królestwo	14,5	453	637	3 656	5 635	6 930
Norwegia	5,0	533	135	1 249	2 262	2 782
Szwajcaria	9,9	173	128	2 481	1 461	1 797
26 kraje UE+2	1 218,8	579	44 506	306 609	603 561	742 380
					liczba kierowców z 9 wybranych krajów	147 139

Tabela 2: Statystyki dotyczące międzynarodowego transportu drogowego w podziale na kraje. Źródło: Eurostat oraz oszacowanie własne¹².

**KIEROWCY SĄ OBECNIE
GŁÓWNYM WĄSKIM
GARDŁEM DLA
PRZEPUSTOWOŚCI
EUROPEJSKIEGO SYSTEMU
TRANSPORTOWEGO**



Kluczowymi danymi wejściowymi do oszacowania liczby około 604 tys. samochodów ciężarowych, realizujących przewozy międzynarodowe i 742 tys. kierowców, jak pokazano w dolnych pozycjach w Tabeli 2, były dane statystyczne dostarczone przez Eurostat – Urząd Statystyczny Komisji Europejskiej. Kluczowymi parametrami uwzględnionymi przez autora przy przygotowaniu oszacowań są: średnia masa ładunku przewożonego na trasach międzynarodowych – 15,9 tony; średnia długość trasy przejazdu z ładunkiem – około 627 km; stosunek liczby kierowców do liczby samochodów ciężarowych – 1,23; oraz średni udział pustych przebiegów, wynoszący 14 proc. wszystkich kilometrów zarejestrowanych w transporcie międzynarodowym¹².

Kierowcy są obecnie głównym wąskim gardłem dla przepustowości europejskiego systemu transportowego¹³. Należy zauważyć, że z szacunkowej łącznej liczby kierowców w przeliczeniu na pełne etaty (FTE) wynoszącej 742 tys., tylko 147 tys. (20 proc.) ma swoje bazy operacyjne w 9 najbardziej aktywnych gospodarczo krajach Europy Środkowej i Zachodniej: Niemczech, Francji, krajach Beneluksu, Włoszech, Szwajcarii i Austrii (wyróżnionych pogrubioną czcionką w kolumnie nr 6). Ponieważ prawie 70 proc. handlu transgranicznego i działalności transportowej jest tam realizowane, w krajach tych brakuje około 300 tys. kierowców i odpowiadającej im ładowności ciężarówek. Braki te są uzupełniane przez „import” kierowców i zdolności przewozowych.

TRZY RODZAJE OPERACJI MIĘDZYNARODOWYCH REALIZOWANYCH PRZEZ SAMOCHODY CIĘŻAROWE:

- 1** „Dwustronne”, tj. międzynarodowe przewozy ładunków, rozpoczynające się w jednym kraju (kraj pochodzenia i bazy operacyjnej, z której wyjeżdża pojazd), do innego kraju (kraj przeznaczenia) i z powrotem.
- 2** Operacja typu cross-trade, tj. międzynarodowe przewozy ładunków między dwoma krajami, realizowane przez firmę, która nie ma siedziby w żadnym z tych krajów.
- 3** Kabotaż, tj. usługi transportowe, świadczone w danym kraju przez pojazdy z firmy mającej siedzibę w innym państwie.

W Tabeli 1 pokazano przybliżony podział wszystkich międzynarodowych operacji transportu drogowego na trzy typy.

IV. Pierwsze ustalenia: Luka pomiędzy popytem na transport transgraniczny a zasobami ludzkimi w postaci kierowców samochodów ciężarowych w Europie



Rysunek 1: Ilustracja luki w Europie pomiędzy centrami popytu na kierowców a lokalizacją zasobów.

1. Ilustracja luki pomiędzy popytem a podażą w odniesieniu do kierowców z perspektywy geograficznej i ilościowej

Rysunek 1 przedstawia przybliżony rozkład geograficzny podaży i popytu na kierowców długodystansowych pojazdów ciężarowych w Europie.

Liczby przedstawione w czerwonym obszarze o kształcie banana obrazują najczęściej uczęszczane trasy ruchu międzynarodowego pomiędzy krajami Europy Środkowej – Niemcami, Francją, krajami Beneluksu, Włochami, Szwajcarią i Austrią – składające się na całkowitą lukę, wynoszącą 520 tys. miejsc pracy dla kierowców samochodów ciężarowych o dużej ładowności – związanych z przewozem ładunków krajowych i międzynarodowych, których obecnie nie mogą wypełniać rodzimi kierowcy (tj. kierowcy posiadający paszporty 9 krajów z „obszaru banana”). Obszary i liczby przedstawione w polach różowych ilustrują obszary peryferyjne, z których obecnie pochodzą importowane zasoby w postaci kierowców¹⁴. W Europie występuje znacząca przepaść między centrami popytu na transport transgraniczny a dostępnością zasobów w postaci kierowców.

KRAJE EUROPY ŚRODKOWEJ POTRZEBUJĄ DZIŚ „IMPORTU” OKOŁO 520 TYS. KIEROWCÓW, Z CZEGO OKOŁO 310 TYS. JEST POTRZEBNYCH DO REALIZACJI OPERACJI TRANSPORTU TRANSGRANICZNEGO.

Z 520 tysięcy „importowanych” kierowców, około 300 tys. jest potrzebnych do przewożenia ładunków międzynarodowych z terenu krajów z „obszaru banana” (zob. Tabela 2 powyżej). Pozostałe 220 tys. kierowców jest potrzebnych, by uzupełnić braki siły roboczej w krajach z „obszaru banana” w zakresie transportu krajowego¹⁵.

Rozwój demograficzny i znacząca dostępność atrakcyjnych miejsc pracy w bogatych, w pełni rozwiniętych gospodarkach krajów z „obszaru banana” sprawiają, iż zachodzi małe prawdopodobieństwo, by zapotrzebowanie tych krajów na kierowców w przyszłości mogło ponownie zostać zaspokojone przez kierowców krajowych. W miarę jak kraje peryferyjne rozwijają się gospodarczo, a dla rodzimych pracowników z Polski i innych gospodarek wschodnioeuropejskich bardziej atrakcyjne możliwości zatrudnienia stają się dostępne, pojawi się – już dość widoczna – tendencja do przeniesienia rekrutacji jeszcze dalej na wschód, zwłaszcza do krajów Wspólnoty Niepodległych Państw – Białorusi, Ukrainy i Mołdawii.


2. Trzy zasadnicze sposoby na eliminację luki

W jaki sposób eliminuje się lukę pomiędzy centrami popytu na kierowców w krajach z „obszaru banana” a krajami peryferyjnymi?

Badania przeprowadzone na potrzeby raportu pokazują, że istnieją trzy główne drogi:

1. Kierowcy z krajów peryferyjnych są bezpośrednio zatrudniani przez firmy z siedzibą w krajach leżących w „obszaru banana”. Na przykład: około 100 tys. z 550 tys. zarejestrowanych niemieckich kierowców samochodów ciężarowych (w tym krajowych) posiada paszporty zagraniczne, głównie wschodnioeuropejskie¹⁶. Niektórzy z nich wyemigrowali wraz z rodzinami, prawdopodobnie na stałe. Dla znacznie większej części tej grupy – kierowców, którzy nie chcą odciąć się od swoich korzeni – oznacza to podział życia na długie okresy pracy na Zachodzie i okresy spędzane z rodziną w domach na Wschodzie.
2. Większość zdolności przewozowych jest obecnie kupowana na „obszar banana” przez dużych spedytorów i przewoźników w ramach kontraktów, umów podwykonawstwa i uzgodnień dotyczących rynku transakcji natychmiastowych, tj. importu zdolności przewozowych ze wschodnioeuropejskich przedsiębiorstw transportowych. Rozwiązanie, na którym obecnie opiera się działalność tysięcy małych, średnich i niektórych dużych wschodnioeuropejskich firm transportowych wygląda następująco: pojazdy i kierowcy z Europy Wschodniej realizują długie operacje typu cross-trade, jeżdżąc do krajów Europy Środkowej i Zachodniej. Okresy nieobecności („cykle jazdy”) liczy się w dniach, częściej w tygodniach, czasami nawet do 3 miesięcy. Na dzisiaj ten sposób organizacji procesu stanowi najczęściej stosowane rozwiązanie problemu z zamknięciem luki między popytem na zdolności przejazdowe a podażą, zilustrowanej na Rys.1.
3. Ostatecznie istnieje możliwość, że firmy z obszaru peryferyjnego otworzą działalność na Zachodzie i przeniosą kierowców do nowo założonych przedsiębiorstw wewnątrz „obszaru banana”, do czego zachęcają proponowane nowe regulacje. Kilka większych firm ze Wschodu już przyjęło taką linię postępowania, a inne się do tego przygotowują.

Obserwacje dotyczące ilościowej i geograficznej luki pomiędzy podażą a popytem na zdolności przewozowe w przypadku usług międzynarodowego transportu drogowego wymagają lepszego wyjaśnienia. Jak przedstawiciele europejskiego sektora transportu ciężarowego radzą sobie z tą luką? Jakie są ich poglądy na temat skutków proponowanych nowych regulacji UE? Jakie są ich obawy i zalecenia dotyczące przyszłości transportu międzynarodowego?



V. Dalsze ustalenia na podstawie 25 wywiadów z przedstawicielami sektora transportu drogowego: kluczowe problemy, doświadczenia i oczekiwane konsekwencje

Jak wspomniano w części II, w ramach badania przeprowadzono 25 wywiadów z przedstawicielami kadry zarządzającej z branży transportu drogowego w całej Europie. Części V i VI niniejszego raportu podsumowują informacje uzyskane na tej podstawie.

1. Kwestia tygodniowych okresów odpoczynku poza pojazdem

Wśród kwestii najczęściej poruszanych w rozmowach był wpływ Rozporządzenia (WE) nr 561/2006 (Art. 8) oraz zmiana zaproponowana w COM 2017/277, Art. 8 ust. 6 lit. b): kierowca nie może wykorzystywać regularnych, tygodniowych okresów odpoczynku, trwających przynajmniej 45 godzin, w kabinie pojazdu. Z prawnego punktu widzenia rozporządzenie to obowiązuje od 2006 roku.

Od 2016/17 r. odbywa się coraz bardziej rygorystyczna egzekucja tego rozporządzenia i kary za naruszenia nakładane są w szczególności we Francji i Belgii, co obecnie prowadzi do tego, że kierowcy samochodów ciężarowych – jeśli jest to możliwe – unikają tych dwóch krajów podczas tygodniowych okresów odpoczynku.

Stosowanie się do rozporządzenia następcza trudności odpowiedzialnym za ten proces organom, ponieważ kontrole w trasie zaparkowanych samochodów ciężarowych, z kierowcami odpoczywającymi w kabinie, są legalne w odniesieniu do krótkich (45+ minut) przerw na odpoczynek dzienny, oraz skróconych tygodniowych odpoczynków. Skuteczna kontrola wymagałaby sprawdzenia wszystkich samochodów ciężarowych, parkujących wzdłuż autostrad i w innych miejscach. Kierowców należałoby obudzić, a ich dokumenty należałoby sprawdzić, aby określić którzy z nich odpoczywają w kabinie nielegalnie. Zdaniem przedstawicieli nie jest to ani realistyczne, ani skuteczne. Działania tego typu przyczyniłyby się do powstania szarej strefy niepewności i potencjalnych niezgodności z przepisami dla kierowców, ich dyspozytorów i przedsiębiorstw, a także dla samych organów kontrolujących.

Przedstawiciele sektora wskazali w wywiadach kwestię o bardziej fundamentalnym znaczeniu, związaną z tygodniowym odpoczynkiem poza pojazdem:

- Obiekty do regularnego tygodniowego odpoczynku poza kabiną, zgodne z przepisami i poprawką dotyczącą „stosownego zakwaterowania z odpowiednimi sanitariatami i miejscami do spania”, są fizycznie niedostępne w wymaganej liczbie i jakości. W przypadku dziesiątków tysięcy samochodów ciężarowych nie ma odpowiedniej bazy hotelowej, ani innych spełniających wymogi kwatery firmowych, co będzie wymagane, jeśli rozporządzenie to będzie w pełni stosowane w całej Europie i w pełni egzekwowane.
- Kolejny istotny problem stanowi bezpieczeństwo ładunku: chodzi o obowiązki kierowców w zakresie utrzymywania pojazdów i ładunków pod kontrolą wzrokową. W przypadku niektórych rodzajów ładunków (żywność, chemikalia, inne towary niebezpieczne lub towary o wysokiej wartości) obowiązek ten jest wymogiem umownym lub prawnym¹⁷. W większości istniejących obiektów hotelowych nie ma możliwości parkowania i zakwaterowania umożliwiającego taką kontrolę.
- Zapewnienie odpowiednich obiektów hotelowych w wystarczającej liczbie dla kierowców lub kwatery firmowych jest niemożliwe w krótkim czasie. Utworzenie takiej bazy¹⁸ zajęłoby wiele lat, nawet gdyby fundusze inwestycyjne i odpowiednie nieruchomości były dostępne.

- Możliwość spędzania tygodniowego odpoczynku w hotelach – lub podobnych obiektach – przez większość kierowców nie jest postrzegana jako poprawa ich warunków pracy. W wywiadach przedstawiciele sektora konsekwentnie twierdzili, że kierowcy wolą przebywać w swoich kabinach, w których mają telewizory ustawione na ulubione stacje. Mają tam klimatyzację, sprzęty do przygotowywania kawy i posiłków, które zazwyczaj nie są gdzie indziej dla nich tak dostępne. Czas i wysiłek kierowców na przeniesienie rzeczy osobistych do obiektu są znaczące i skracają czas ich odpoczynku. Nie mogą tam przygotowywać dla siebie posiłków. Kabina jest postrzegana przez kierowców jako zastępczy, tymczasowy „dom”, w przeciwieństwie do różnego typu pomieszczeń zewnętrznych¹⁹.

ODPOCZYNEK KIEROWCY W HOTELACH I PODOBNYCH OBIEKTACH Z PUNKTU WIDZENIA KIEROWCY JEST NIECHCIANYM PRZYWILEJEM. PEŁNE WDROŻENIE PRZEPISÓW DOTYCZĄCYCH ODPOCZYNEKU POZA KABINĄ Z PERSPEKTYWY FIRM BĘDZIE NIEWYKONALNE PRZEZ WIELE LAT Z POWODU BRAKU ODPOWIEDNICH OBIEKTÓW.

- Dodatkowy koszt zapewnienia zakwaterowania dla kierowców poza kabiną nie stanowi istotnego problemu i ograniczenia. Wszystkie firmy, z którymi przeprowadzono rozmowy, zwróciły uwagę na to, że koszt odpoczynku poza kabiną nie jest dla nich istotnym czynnikiem. Koszt zakwaterowania w typowym hotelu, który byłby ponoszony maksymalnie 15 razy w roku, został określony w kilku wywiadach na poziomie 70-100 EUR za noc w przypadku odpoczynku weekendowego, w stosunku do całkowitego rocznego kosztu eksploatacji wynoszącego ponad 100 tys. EUR na samochód ciężarowy jeżdżący na długich trasach, co odpowiada wzrostowi całkowitych kosztów eksploatacji o mniej niż 1,5 proc.

Podsumowując – wniosek z wywiadów na temat kwestii odpoczynku tygodniowego to – bez wyjątku – stwierdzenie, iż: realistyczne wdrożenie tego rozporządzenia i ostatnio zaproponowanych zmian nie jest możliwe. Rozporządzenie to spowoduje powstanie szarej strefy związanej z niespełnianiem wymogów. Przedmiotowa regulacja nie służy zamierzonemu celowi, tj. poprawie sytuacji zawodowej kierowców lub zmniejszeniu liczby wypadków drogowych, spowodowanych zmęczeniem kierowców. Niektóre sugestie rozmówców dotyczące lepszych, alternatywnych rozwiązań zostały przedstawione w części V.



2. Zarzuty dotyczące dumpingu społecznego i nieuczciwej konkurencji

Wybrani członkowie branży i przedstawiciele stowarzyszeń przewoźników, zarówno z krajów zachodnich, jak i wschodnich Wspólnoty Europejskiej twierdzą, że druga strona niesprawiedliwie i celowo niszczy podstawy ich działalności, dokonując dumpingu socjalnego, ukrytego za nowymi przepisami²⁰.

Dumping to taktyka mająca na celu wyeliminowanie niechcianych konkurentów poprzez oferowanie sztucznie zaniżonych cen, których nie uzasadniają korzyści w zakresie wydajności, innowacyjności, jakości produktów lub usług. Nie należy mylić tego zjawiska z ważną ideą, którą jako pierwszy sprecyzował Adam Smith, słynny ekonomista XVIII wieku, mówiąc, iż: „bogactwo narodów” powstaje dzięki podziałowi pracy i właściwie funkcjonującej konkurencji rynkowej. Osoby fizyczne, firmy i całe kraje stale poszukują i budują „przewagę konkurencyjną”²¹. Prowadzi to do podziału zadań między krajami, poprzez specjalizację i skupienie się na tych kompetencjach i zasobach, które jeden z konkurentów może mieć lub może być w stanie zbudować – w przeciwieństwie do pozostałych konkurentów.

Kraje Europy Wschodniej, jak również niektóre inne kraje na peryferiach Unii, mają dziś „przewagę konkurencyjną” nad Niemcami oraz innymi krajami Europy Zachodniej i Północnej dzięki dostępności ludzi, którzy są gotowi wykonywać ciężką pracę międzynarodowych kierowców drogowych. Fakt ten został podkreślony w wielu rozmowach – nie tylko przez dyrektorów firm z branży transportu drogowego w Europie Wschodniej, ale także wyraźnie przez większość przedstawicieli firm zachodnich, z któ-

rymi przeprowadzono wywiady. Najbardziej przekonujące argumenty podczas rozmów były następujące:

- Europejski system transportu drogowego nie byłby w stanie funkcjonować i zapewnić gospodarce niezbędnych zdolności przewozowych, nie opierając się w dużym stopniu na kierowcach z peryferyjnych krajów Europy (jak opisano w części III.1 i zilustrowano na Rys. 1).
- Dla nowych i wciąż rozwijających się gospodarczo członków Unii Europejskiej, eksport usług transportowych stanowi kluczową i znaczącą część ich Produktu Krajowego Brutto (PKB), co można poprzeć następującym przykładem: bułgarski sektor transportu drogowego wytwarza 15 proc. PKB, głównie dzięki operacjom międzynarodowym. W przypadku Litwy jest to 13 proc.²². Sektor transportu drogowego w peryferyjnych krajach Europy stanowi na tym obszarze źródło wytwarzania dobrobytu, co umożliwia innym, bardziej rozwiniętym gospodarkom zatrudnianie pracowników z tego obszaru w lepiej płatnych branżach. Specjalizacja i podział pracy pomiędzy silniejszymi i słabszymi gospodarczo członkami UE pomaga stopniowo realizować cel założycieli UE, jakim jest „popieranie w całej Wspólnocie harmonijnego rozwoju działalności gospodarczej, stałego i zrównoważonego wzrostu, zwiększonej stabilności, przyspieszonego podwyższania poziomu życia oraz ściślejszych związków między państwami członkowskimi”²³.
- Zarzut dumpingu nie ma racji bytu. Podczas rozmów respondenci z krajów Europy południowo-wschodniej podawali ten zarzut, podając przykład Bułgarii. Statystycznie Bułgaria jest najmniej zamożnym krajem w UE. Obecne (2018/19) wydatki brutto określone dla kierowców międzynarodowych wynoszą



25-28 tys. EUR rocznie i szybko rosną. Na dzień dzisiejszy kwoty te są około 20-30 proc. niższe niż 36-38 tys. EUR, które podaje się w odniesieniu do krajów z „obszaru banana” (takich jak Niemcy), jednakże w porównaniu z wynagrodzeniem przeciętnego bułgarskiego pracownika, płaca kierowców jest pięciokrotnie wyższa²⁴.

- Żaden z rozmówców z firmy zachodniej nie mówił o zarzutach dotyczących dumpingu płacowego. Twierdzono raczej, że konkurencja w sektorze transportu ciężarowego jest bardzo ostra. Udziały w rynku, zdobyte przez wschodnioeuropejski transport transgraniczny są znaczne, co generalnie nie wywołuje presji względem poziomów cen transportu. Stanowi to raczej przyczynę umiarkowanych zysków w europejskim transporcie drogowym²⁵. Zjawisko to jest jednak zwykłą konkurencją na rynku, nie dumpingiem, niezależnie od definicji tego zjawiska, ani też wyzyskiem.
- Także zarzut systematycznego wyzysku społecznego i nieodpowiedniego traktowania kierowców („Dumping społeczny”) został obalony przez wielu rozmówców²⁶. Praca kierowców jest poszukiwana i doceniana w krajach peryferyjnych UE, mimo nieodłącznie związanych z tym trudności, zwłaszcza w transporcie typu cross-trade, kiedy to kierowcy muszą przebywać z dala od domu przez kilka tygodni. Jednak coraz częściej, w wyniku rosnącego niedoboru kierowców, nawet w krajach peryferyjnych UE, kierowcy często narzucają preferowane harmonogramy pracy, a firmy oferują im możliwości wyboru²⁷. Niektórzy kierowcy wybierają krótkie, dwutygodniowe lub krótsze cykle przewozów. Jednakże wielu z nich wyraźnie opowiada się za dłuższymi cyklami wynoszącymi od 3, 4 do 12 tygodni, w zamian za dłuższy pobyt w domu, stosunkowo mniej

stresu związanego z podróżowaniem oraz mniej czasu poświęcanego na podróże powrotne²⁸.

W EUROPEJSKIM TRANSPORCIE DROGOWYM WARUNKI PRACY SĄ TRUDNE, A KONKURENCJA BARDZO OSTRA. ŚREDNIE ZYSKI SĄ UMIARKOWANE, JEDNAKŻE ZARZUTY O DUMPING SĄ OBALANE.

Podsumowując: w odniesieniu do kwestii dumpingu społecznego i nieuczciwej konkurencji, na podstawie wywiadów, można wyciągnąć dwojakie wnioski. Panuje powszechna zgoda co do tego, że konkurencja jest ostra. Przedsiębiorstwa z peryferyjnych krajów UE nadal mają przewagę płacową, utrzymując ogólny poziom cen frachtu i utrudniając sektorowi transportowemu osiągnięcie dobrych zysków. Uznaje się, że praca kierowcy jest niezwykle trudna i wymagająca – porównywalna do miejsc pracy w przemyśle morskim, w międzynarodowych projektach budowlanych, w górnictwie i rolnictwie. Przemysł w całej Europie zwiększa atrakcyjność miejsc pracy dla kierowców, aby zaspokoić popyt w poszczególnych gospodarkach. Jednak przepisy i propozycje UE w tym zakresie nie są postrzegane jako wykonalne. Twierdzenia dotyczące systematycznego dumpingu gospodarczego i/lub społecznego są obalane.

3. Wniosek dotyczący obowiązkowego powrotu kierowcy i pojazdu do bazy

Uwzględniona w ostatnich wnioskach kwestia wymuszonego powrotu kierowców i pojazdów do kraju, w którym znajduje się ich baza operacyjna w ciągu czterech tygodni (poprawki 128 do Rozporządzenia 1071/2009, Art. 5 ust. 1 lit. aa) i art. 8 ust. 8 lit. b) - zob. część II.1.2 powyżej), została uznana przez większość ankietowanych za najbardziej zagrażającą z biznesowego i ekonomicznego punktu widzenia. Wśród komentarzy znalazło się stwierdzenie, że byłoby to katastrofalne „zabijanie mniejszych firm przewozowych” z siedzibą w peryferyjnych krajach UE.

Argumenty przedstawione na poparcie tych obaw były następujące:

- Większa część przynoszących dochody operacji typu cross-trade w przypadku wschodnioeuropejskich firm transportowych jest realizowana między uprzemysłowionymi krajami Europy Zachodniej i Środkowej o wysokich dochodach (wewnątrz „obszaru banana”, jak pokazano na Rys. 1). Zmuszenie tych firm i ich kierowców odbywających wielotygodniowe jazdy między krajami Europy Środkowej i Zachodniej do powrotu w krótszych odstępach czasu do swoich baz operacyjnych i domów na peryferiach Europy, zwiększy udział pustych przebiegów. Na tym etapie rozwoju gospodarczego krajów peryferyjnych nie są możliwe przewozy wymaganych ilości towarów do i z krajów peryferyjnych do centrum Europy, tak by zrównoważyć obowiązkowe jazdy powrotne. Zmarnują się także zdolności przewozowe kierowców, które można by wykorzystać produktywnie.
- Z komercyjnego punktu widzenia podniesie to znacznie ogólne koszty w europejskim systemie międzynarodowego transportu drogowego. Wysokość tych dodatkowych kosztów została zilustrowana w Załączniku 2, w oparciu o operacje typu cross-trade, prowadzone przez firmy mające siedzibę w krajach bałtyckich. Przykład ten pokazuje, że koszt dodatkowy wyniesie około 5 proc. Niektórzy respondenci przewidzieli jeszcze wyższe koszty dodatkowe – sięgające ok. 10 proc. – jeśli egzekwowany będzie obowiązek powrotu kierowców i pojazdów do baz.
- Podobny argument ma zastosowanie, jeśli spojrzeć ze strony zrównoważonego rozwoju i bezpieczeństwa ruchu drogowego: udział pustych przebiegów zarejestrowanych przez europejskich operatorów transportu ciężarowego w ramach operacji cross-trade, który w obecnych warunkach wynosi średnio 14 proc.²⁹ znacznie wzrośnie. Utratę zdolności przewozowej należało będzie zrekompensować rozbudowaniem floty samochodów ciężarowych. Każdy punkt procentowy utraconej zdolności przewozowej w Europie będzie wymagał zwiększenia liczby samochodów ciężarowych o 6000 sztuk (por. dane przedstawione powyżej w części II.2). Zatory na autostradach, prawdopodobieństwo wypadków, opóźnienia na granicach i niedobór kierowców będą wzrastać.

PRZYMUSOWE POWROTY KIEROWCÓW I POJAZDÓW DO BAZY W ODSTĘPACH CZTEROTYGDNIOWYCH: ZNACZNY WZROST KOSZTÓW, UTRATA PRODUKTYWNOŚCI I DODATKOWE OBCIĄŻENIA DLA ŚRODOWISKA NATURALNEGO.

- Kolejną konsekwencją egzekwowania przepisu o przymusowym powrocie kierowców i pojazdów do bazy będzie przenoszenie działalności gospodarczej z krajów peryferyjnych UE do krajów Europy Środkowo-Zachodniej.

Omówienie tych konsekwencji zostanie przedstawione poniżej, w punkcie 5.

4. Pomniejszy problem z perspektywy komercyjnej: przepisy dotyczące kabotażu i kwestia płacy minimalnej

Kolejną kwestią ujętą w instrukcji do wywiadów, która stała się przedmiotem dyskusji, jest wpływ proponowanych zmian i dodatkowych ograniczeń działalności kabotażowej (zob. część II.1.3 powyżej).

- Co zaskakujące dla autora, w wywiadach, w których wyraźnie mówiono o kabotażu, opinie dotyczące proponowanych przez Parlament Europejski nowych ograniczeń nie były krytyczne. Operacje kabotażowe, w przeciwieństwie do operacji typu cross-trade i operacji dwustronnych, reprezentują tylko 6,54 proc. wszystkich transgranicznych operacji transportowych (mierzonych w tonokilometrach).³⁰ Operacje te stanowią stosunkowo niewielki element w organizacji przewozów w praktyce.³¹ We wszystkich przypadkach nie zaobserwowano znaczącego komercyjnego oddziaływania skróconego 3-dniowego okresu oraz dodatkowej przerwy w liczbie 60 godzin na kolejny kabotaż.
- Podobna odpowiedź padła w odniesieniu do kwestii płacy minimalnej, która pojawia się wraz z wnioskiem Parlamentu Europejskiego (poprawka 837 (2c) do rozporządzenia (WE) nr 96/1, ust. 2c – patrz część III.1.3 powyżej). Dyrektywa o Pracownikach Delegowanych bez wyjątku odnosi się do operacji kabotażowych. Oznacza to, że kierowca powinien otrzymywać godzinową stawkę minimalną, obowiązującą w kraju, realizując operacje kabotażowe za godziny, które spędza w tym kraju. Osoby, z którymi przeprowadzono wywiady utrzymywały, że obecne płace brutto (wynagrodzenia i diety), nawet w krajach o najniższych dochodach w Europie, są na wystarczającym poziomie, by osiągnąć i przekro-



czyć minimalny poziom płac w krajach europejskich.

- Niektórzy rozmówcy zauważyli jednak, że istnieje problem w tych krajach Europy Wschodniej, w których duża część dochodu brutto kierowców pochodzi z dodatków do wynagrodzenia (diety).³²

operacje typu cross-trade staną się praktycznie niewykonalne. To szeroko pojęta konsekwencja proponowanych przepisów, streszczonych powyżej w części III.1.4 niniejszego raportu, najwyraźniej nie została jeszcze w pełni przyjęta do wiadomości przez większość respondentów.

5. Konsekwencje zmian przepisów dotyczących pracowników delegowanych i rozporządzenia Rzym I. Operacje typu cross-trade staną się niewykonalne. Koncentracja i migracja biznesu na dużą skalę zrestrukturują europejski sektor przewozów pojazdami ciężarowymi?

Ostatni problem, który pojawił się we wszystkich wywiadach, dotyczył stopnia złożoności procedur administracyjnych i kosztów niektórych z proponowanych nowych regulacji. Dotyczy to w szczególności wymogów w zakresie dokumentacji, określonych w dyrektywie odnoszącej się do pracowników delegowanych. Spełnianie tych wymogów znacząco podniesie koszt wszelkich operacji transportu międzynarodowego w Europie. Wielu małych operatorów nie będzie w stanie prawidłowo sprostać tym wymaganiom.

Istnieje jednak znacznie większa obawa związana z przepisami w sprawie pracowników delegowanych: analiza propozycji przegłosowanych przez Parlament Europejski w dniu 4 kwietnia 2019 r., która została przeprowadzona w trakcie badań (zob. część III.1.4 powyżej), sugeruje, że propozycja ta może sprawić, że

OBJĘCIE OPERACJI TYPU CROSS-TRADE PRZEPISAMI DOTYCZĄCYMI PRACOWNIKÓW DELEGOWANYCH: OPERACJE TE STANĄ SIĘ NIWYKONALNE. MIGRACJA BIZNESU NA DUŻĄ SKALĘ I KONCENTRACJA ZABURZĄ EUROPEJSKI SEKTOR PRZEWOZÓW POJAZDAMI CIĘŻAROWYMI?

- W przypadku operacji typu cross-trade, swoboda stron umowy o pracę w wyborze kraju, którego prawo pracy miałyby obowiązywać, zostałaby zablokowana przez postanowienia rozporządzenia Rzym I. Operacje typu cross-trade stanowią ponad jedną czwartą wszystkich działań transgranicznych w Europie (zob. Tabela 1). W przypadku międzynarodowych operatorów transportu drogowego z krajów „peryferyjnych”, w których operacje typu cross-trade stanowią bardzo istotną część działalności, może

to oznaczać, iż firmy te będą zmuszone stale przekształcać umowy o pracę i przenosić związane z tym płatności z tytułu podatku dochodowego i ubezpieczeń społecznych do krajów, w których kierowca spędza najwięcej godzin.

- Stopień złożoności tych procedur był postrzegany przez wszystkie osoby, z którymi przeprowadzono wywiady, jako całkowicie uniemożliwiający ich wykonanie. Ostatecznie czyni to przeprowadzanie operacji typu cross-trade niewykonalnymi.
- Reakcją większych przedsiębiorstw, w korzystniejszej sytuacji finansowej i lepiej zarządzanych, mających obecnie siedziby w krajach „peryferyjnych”, na które przepisy te miałyby poważny wpływ, będzie migracja zarobkowa. Firmy te zakładają nowe bazy operacyjne w krajach z „obszaru banana” o wysokim popycie, ponieważ stamtąd mogą obsługiwać najbardziej aktywne szlaki handlowe jako operacje „dwustronne”. Kilka z odwiedzonych firm już zrealizowało takie działania lub jest w trakcie przygotowań. Dla małych i średnich przedsiębiorstw opcja ta jest trudna do realizacji. Firmy te przestaną być konkurencyjne. Proces koncentracji europejskiego środowiska transportowego zostanie przyspieszony.
- Wreszcie, co nie mniej ważne: wpływ takich zmian na życie zawodowe i sytuację społeczną kierowców będzie dość niejednoznaczny – kierowcy, ogólnie rzecz biorąc, wolą pracować dla firm pochodzących z ich krajów, a nie dla dużych międzynarodowych korporacji. Jeśli wielu mniejszych pracodawców z siedzibą w ich krajach zakończy działalność, lub będzie musiało przenieść siedzibę, kierowcy ci stracą pracę lub będą musieli się przenieść do większych firm w Europie Środkowej lub Zachodniej. Takie rozwiązanie postawi wielu z nich w nowej, niezręcznej społecznie sytuacji: będą migrować wraz ze swoimi firmami (zasadniczo wykonując ten sam rodzaj pracy z podobnym wynagrodzeniem netto z nowych, „przeniesionych” baz operacyjnych, zlokalizowanych w Europie Środkowej i Zachodniej). Niektórzy mogą zabrać ze sobą rodziny, zasymilować się i zapuścić korzenie. Jednakże dla tych kierowców, którzy nie zrezygnują ze swoich rodzimych społeczności, a prawdopodobnie będzie to o wiele większa grupa, elastyczność i możliwość spędzania czasu w domu zostanie zredukowana, a nie poszerzona.

Możliwe konsekwencje całkowicie zrestrukturyzowanego i reorganizowanego europejskiego transgranicznego przemysłu transportowego zostały dostrzeżone przez przedstawicieli firm, z którymi przeprowadzono wywiady. Uwzględniając komercyj-

ny punkt widzenia, konsekwencje te widoczne są na dwóch poziomach:

- Na poziomie biznesowym oczekuje się, że wydatki brutto, ponoszone przez firmy przewozowe, które kiedyś działały z peryferyjnych baz, wzrosną z tytułu wyższych stawek ubezpieczenia społecznego, podatków od wynagrodzeń netto oraz dodatkowych kosztów administracyjnych, obowiązkowych w krajach Europy Środkowej i Zachodniej.
- Żaden z respondentów nie był przygotowany na podanie dokładnych danych liczbowych dotyczących tego skutku. W Załączniku 3 umieszczono – bardzo wstępny i przybliżony – szacunek kosztów wdrożenia tych przepisów, przygotowany przez autora. Autor zakłada, że regularne roczne koszty transportu transgranicznego pojazdami ciężarowymi wzrosną o 7-8 proc., zanim uwzględnione zostaną koszty ewentualnych zakłóceń oraz jednorazowego przeniesienia i migracji, o których mowa powyżej. Niektórzy rozmówcy uważają podwyższone koszty i dezorganizację za nieuniknioną, lecz możliwą do zaakceptowania konsekwencję dla europejskich drogowych przewozów transgranicznych, którą ostatecznie poniosą nadawcy ładunków. Inni podkreślali negatywny wpływ na konkurencyjność przemysłu transportowego Unii Europejskiej, a ostatecznie na konkurencyjność i dobrobyt europejskich przedsiębiorstw w zglobalizowanym świecie.
- Kolejnym aspektem jest sprawiedliwy podział i redystrybucja dochodów, opieki zdrowotnej i innych środków z ubezpieczeń społecznych pomiędzy państwa członkowskie UE. Stosunkowo więcej funduszy trafi do systemów podatkowych, opieki zdrowotnej i ubezpieczeń społecznych w krajach Europy Środkowej. Mniej środków będzie dostępnych dla wschodzących gospodarek krajów peryferyjnych, w których pozostanie większość rodzin przeniesionych kierowców.

Obawy, doświadczenia i spodziewane konsekwencje wdrożenia regulacji i propozycji, związanych z Pakietem Mobilności Komisji Europejskiej, które zostały zebrane i podsumowane – jak dotąd – przez autora na podstawie 25 wywiadów z czołowymi członkami europejskiego sektora transportu drogowego, mają wiele aspektów. Pokazują one konsensus w wielu kwestiach, a w innych różnice.

W ostatniej części opracowania zostaną krótko naszkicowane dwa alternatywne scenariusze przyszłego rozwoju europejskiego systemu transportu drogowego, które autor opiera na dokonanych przez siebie ustaleniach.

VI. Scenariusze dotyczące przyszłości europejskiego systemu transgranicznego transportu drogowego

1. Scenariusz I: Scenariusz obejmujący szybkie wdrożenie Pakietu Mobilności

Jeżeli ostatnie przepisy i zmiany zawarte w Pakiecie Mobilności zostaną szybko wdrożone i będą dokładnie egzekwowane, będzie to miało ogromny wpływ na szereg aspektów infrastruktury transportowej, przyszłą strukturę sektora transportowego, oraz koszty i konkurencyjność wielu sektorów przemysłu i samych krajów Europy. Jeden zestaw konsekwencji wiąże się z okresem odpoczynku w kabinie i propozycjami przymusowego powrotu kierowcy/pojazdu do domu.

- Bardzo trudno jest oszacować skutek wymogu odpoczynku poza kabiną w liczbach. Jak wynika z przeprowadzonych przez autora wywiadów, z około 600 tys. pojazdów, jeżdżących po europejskich drogach (patrz: Tabela 1), 25-30 proc. z nich może wykonywać cykle dłuższe niż 3 tygodnie. Biorąc pod uwagę fakt, że 150 tys. pojazdów ma 45+ godzinny postój co trzy tygodnie, +/- 50 tys. kierowców będzie musiało odpoczywać poza kabiną pojazdu każdego tygodnia od momentu pełnego wprowadzenia w życie tego rozporządzenia. Ponieważ odpowiednie obiekty parkingowe i hotelowe z pewnością nie będą dostępne w ciągu najbliższych lat, branża transportowa prawdopodobnie zareaguje na to w różny sposób.
- Po pierwsze, obecna praktyka unikania Francji i Belgii – krajów, które już bardzo rygorystycznie egzekwują to rozporządzenie – nie będzie miała sensu. Zintensyfikowane zostaną wysiłki firm przewozowych w krajach, w których odbywa się najwięcej przejazdów, zmierzające do znalezienia odpowiednich hoteli i podobnych udogodnień dla kierowców, którzy realizują cykle dłuższe niż trzytygodniowe. W pewnym (ograniczonym) zakresie wysiłki te mogą zakończyć się sukcesem. Jednak obiekty te będą prawdopodobnie znajdować się w większych odległościach od głównych tras dla samochodów ciężarowych. Będzie to oznaczało dodatkowe (bezproduktywne) przejazdy samochodów ciężarowych na drogach lokalnych w celu dotarcia

do takich obiektów oraz nowe obciążenia dla społeczności, w których obiekty te się znajdują.

- Po drugie, firmy przewozowe dołożą starań, by w miarę możliwości zmniejszyć udział długich, ponad trzytygodniowych cykli przejazdów dla swoich kierowców. Wysiłki te zbiegają się w czasie z wyraźnie określonym w Pakiecie Mobilności wymogiem częstszego powrotu kierowców do swoich baz macierzystych w ramach propozycji przymusowego powrotu pojazdu/kierowcy do bazy (omówionej w części V.3). W praktyce oznacza to, że w najbliższej przyszłości będzie więcej kierowców wracających autobusem lub samolotem do domu i więcej przymusowych powrotów pojazdów i kierowców do bazy. Słabiej wykorzystane powroty zmniejszą ogólną wydajność i zdolność przewozową systemu transportu drogowego, co pociągnie za sobą zapotrzebowanie na większą liczbę pojazdów i kierowców, a także spowoduje podwyższony ruch na drogach i negatywnie wpłynie to na środowisko naturalne.
- Niektóre osoby, z którymi przeprowadzono wywiady, twierdziły również, że kierowcy pochodzący z peryferyjnych krajów Europy (np. z Ukrainy, Białorusi, Bałkanów, Portugalii) zostaną straceni dla rynku pracy kierowców, ponieważ w ich przypadku podróże powrotne, obejmujące tysiąc i więcej kilometrów w krótkich odstępach czasu, są nierealne i niepotrzebne.
- Trzecią reakcją większych firm transportowych w lepszej kondycji finansowej, zgodnie z konsekwencjami omówionymi w części V.3 w odniesieniu do propozycji przymusowego powrotu kierowcy/pojazdu do domu, będzie migracja centrów operacyjnych i osób zatrudnionych z mniej rozwiniętych gospodarczo krajów peryferyjnych do bogatszych krajów Europy Środkowej i Zachodniej. Kwestionuje się celowość wynikającej z tego koncentracji przemysłu transportowego, kosztem mniejszych i średnich uczestników tego rynku.

DALSZE SKUTKI

Kolejne konsekwencje Scenariusza Szybkiego Wdrożenia pojawią się na poziomie makroekonomicznym.

1 Rosnące koszty transportu drogowego oraz nieuchronne krótkie straty zdolności przewozowych i elastyczności transportu drogowego UE, stanowiące następstwo ograniczonej wykonalności operacji typu cross-trade osłabią ich siłę konkurencyjną w stosunku do konkurentów spoza UE – takich jak tureckie przedsiębiorstwa logistyczne.

2 Trwające od dziesięciu lat, pochłaniające wiele kosztów wysiłki UE na rzecz harmonizacji poziomów dobrobytu pomiędzy starszymi i młodszyimi członkami społeczności europejskiej, zostaną częściowo sprzeniewierzone przez utratę miejsc pracy z firm migrujących do centrum Europy, utratę dochodów kierowców, dochodów z podatków itp.

3 Zamiast tego szybkie wdrożenie zmian, przynajmniej w perspektywie krótkoterminowej, zwiększy ryzyko poważnych przerw w funkcjonowaniu europejskiego systemu transportu drogowego. Zdolności przewozowe europejskiego systemu transportu drogowego zostaną w znacznym stopniu utracone, ponieważ mniejsi i słabsi peryferyjni przewoźnicy znikną z rynku. W celu sprostania sezonowym wahaniom w sektorze transportowym i zależności od lokalizacji w danym regionie, elastyczność systemu zostanie ograniczona przez przepisy dotyczące przymusowego powrotu do domu oraz skuteczną eliminację operacji typu cross-trade.

4 Zdolność gospodarki UE do skutecznego konkurowania na arenie międzynarodowej i zwiększania dobrobytu jej obywateli zostanie ograniczona.

2. Scenariusz II: Scenariusz ekspertów branżowych

Drugi scenariusz został nakreślony przy założeniu, że proces polityczny dotyczący Pakietu Mobilności pozwoli na dalsze zmiany obecnych propozycji, a obawy uczestników sektora transportu i logistyki zostaną uwzględnione.

Stanowisko to opiera się na akceptacji faktu, iż:

- Luka pomiędzy dużym popytem na transgraniczną zdolność transportową w Europie Środkowej i Zachodniej a dostępnością zasobów kierowców samochodów ciężarowych, głównie w krajach peryferyjnych UE, musi zostać zniwelowana w realny sposób. Działania tego nie można zrealizować przez egzekwowanie powrotu do domu i zmuszanie firm z tych krajów do przenoszenia siedzib, a kierowców do migracji na dużą skalę!
- Większość kierowców postrzega dobrze wyposażoną, nowoczesną (być może w przyszłości większą) kabinę pojazdu jako dobry substytut stacjonarnego obiektu hotelowego. Kluczowy problem stanowi brak odpowiedniej infrastruktury: poważny niedobór bezpiecznych parkingów dla samochodów ciężarowych w pobliżu głównych arterii transportowych (gdzie dostępne dla kierowców byłyby toalety, prysznice, usługi gastronomiczne i pralnicze, co mogłoby zostać zorganizowane stosunkowo łatwo i przy niewielkich nakładach inwestycyjnych). Brak infrastruktury w krajach o największym natężeniu ruchu pojazdów musi zostać rozwiązany poprzez przyspie-

szanie programów budowy stosownych i bezpiecznych miejsc parkingowych.

- Dla wielu kierowców krótkie cykle powrotów do domu nie stanowią wartości samej w sobie. Uczciwy balans pomiędzy długością nieobecności, którą kierowca jest skłonny zaakceptować, a otrzymanym wynagrodzeniem, sprawia, że ustalenia w tym zakresie są akceptowalne. Jeżeli kierowcy z krajów w niekorzystnej sytuacji gospodarczej decydują się na pracę wymagającą długiego okresu nieobecności w domach w zamian za bardzo dobre wynagrodzenie (w porównaniu z możliwościami zarobkowymi w ich kraju), taka możliwość nie powinna być wykluczana. Umożliwi to kierowcom zgromadzenie oszczędności na planowanie emerytury, wybudowanie domu czy też założenie własnego biznesu w późniejszym etapie ich życia.

Niniejszy raport pozostawia wiele pytań bez odpowiedzi. Potrzebne są dalsze badania, by w pełni zrozumieć społeczny, środowiskowy i ekonomiczny wpływ nowych przepisów w zakresie transportu drogowego. Jeśli jednak opracowanie to okaże się wsparciem dla polityków i organów regulacyjnych w postawieniu właściwych pytań oraz zrozumieniu niektórych podstawowych faktów, dotyczących podaży i popytu zdolności przewozowych, to tym samym dobrze przysłuży się przyszłości europejskiego przemysłu transportu drogowego.

NAJLEPSZA DROGA

Najpilniejsze wnioski dotyczące zmiany wnoszonych obecnie politycznych propozycji dotyczących Pakietu Mobilności, pomiędzy którymi autor osiągnął konsensus, są następujące:

1

Należy zrezygnować z wniosku dotyczącego tygodniowych okresów odpoczynku poza pojazdem i zastąpić tę propozycję intensywnym programem rozwoju infrastruktury.

2

Nie należy narażać się na ryzyko utraty znacznej części zdolności przewozowych i elastyczności transportu drogowego w Europie przez uniemożliwienie wykonywania operacji typu cross-trade, nagle eliminując w ten sposób z rynku wielu mniejszych operatorów z krajów peryferyjnych.

3

Wydłużyć należy natomiast okres przystosowania dostawców usług transportowych i ich istotnych klientów w celu wyrównania poziomów płac, profesjonalizacji zarządzania transportem drogowym małych przedsiębiorstw oraz pełnej harmonizacji i uproszczenia prawa pracy w poszczególnych krajach członkowskich UE.

4

Należy skoncentrować wysiłki polityczne i legislacyjne na uproszczeniu i harmonizacji przepisów w całej Europie, zamiast wspierać protekcjonizm narodowy, przyznając pierwszeństwo przepisom krajowym. Należałoby także promować nowe modele obsługi długich tras transportowych³³.

Dzięki tym propozycjom europejski przemysł transportu drogowego mógłby nadal podążać drogą wspierania integracji i wzrostu gospodarek europejskich oraz stopniowej profesjonalizacji sektorów transportu i logistyki z korzyścią dla klientów, kierowców oraz dla postępu w osiąganiu celów w zakresie poprawy bezpieczeństwa, warunków pracy i zrównoważonego rozwoju.

Przypisy końcowe

- ¹ Źródło: Międzynarodowa Unia Transportu Drogowego (IRU) „Pakiet Mobilności opublikowany przez Komisję Europejską”, uzyskany ze strony www.iru.org, 26.06.2019 r.
- ² Między innymi, IRU: Pakiet Mobilności Komisji Europejskiej 2019; Związek Pracodawców Transport i Logistyka Polska (TLP) Pisemne stanowisko z 7 stycznia 2019 r., Warszawa, Polska; organizacja CLECAT (European Association for Forwarding, Transport, Logistics and Customs Services) Analiza: „Pakiet Mobilności” z kwietnia 2019 r., Bruksela, Belgia; Bundesverband Logistik und Entsorgung (BGL) e.V.: “Stellungnahme zum Trilog Mobilitätspaket I” z 6 czerwca 2019 r., Frankfurt, Niemcy.
- ³ Zob.: ostatni dokument roboczy UE TRAN-DT-632799_EN z 8 stycznia 2019 r.
- ⁴ Zob.: Verkehrsroundschau „Osteuropäische Verkehrsminister kritisieren...” z 9 czerwca 2017 r.
- ⁵ Zob.: np. Süddeutsche Zeitung: Artykuł „Katastrophale Arbeitsbedingungen” z 12 listopada 2018 r.; Christine Fritschke, Deutsche Presseagentur „Osteuropäische Fahrer”, 23.04.2019 r.; ARTE TV-documentation „Wahnsinn LKW” program nadany dnia 7 maja 2019 r.; Europejska Federacja Pracowników Transportu (ETF) „Współczesne niewolnictwo w nowoczesnej Europie”, 2012 r.
- ⁶ Tim Cook, dyrektor generalny Apple Inc., cytowany przez Karę Swisher w artykule jej autorstwa, zatytułowanym „Fabryka chaosu”, New York Times z 19 czerwca 2019 r.
- ⁷ Przypadki firm-przykrywek, posiadających fikcyjną siedzibę jedynie w celu korzystania z pewnych regulacji w innym kraju, nie będą tu rozpatrywane. Nie ma różnicy zdań co do tego, że proceder ten powinien być nielegalny.
- ⁸ Ten sam rodzaj wnioskowania znajduje zastosowanie od 2016/17 r. w odniesieniu do rozporządzenia WE 561/2006 w sprawie odpoczynku poza kabiną pojazdu, jak opisano w niniejszym sprawozdaniu powyżej w części III.1.3.
- ⁹ RZYM I, odpowiednio: Rozporządzenie EC 593/2008, stanowi, iż strony umowy mogą dokonać wyboru prawa właściwego dla umów o pracę (Art. 3). Jeżeli jednak wybór danego prawa właściwego oznaczałby pozbawienie ochrony przyznanej mu przepisami (w danym państwie przyjmującym), od których nie można odstąpić, to wówczas zastosowanie ma prawo tego państwa, w którym pracownik zazwyczaj wykonuje swoją pracę (Art. 8 ust. 2).
- ¹⁰ Dane liczbowe dotyczące przewozów towarowych zostały zaczerpnięte z opracowań Eurostatu. Oszacowania liczby pojazdów ciężarowych, kierowców i rocznych kosztów są szacunkami autora i zostały oparte na różnych źródłach, takich jak Eurostat road_eqs_lorrao.xls. Na życzenie dostępne są wyjaśnienia dotyczące tych i innych oszacowań autora.
- ¹¹ Źródło tych danych oraz zwięzłe podsumowanie danych dotyczących transportu drogowego w UE, zob. EC-DG – Mobilność i transport, część C.1: „Przegląd rynku transportu drogowego UE w roku 2015”.
- ¹² Źródło: Baza danych Eurostat, plik road_go_ia_itt, retr. 0707-19, oraz oszacowanie własne. Zob.: przypis końcowy: 10. Wprowadzono odniesienie do liczby pełnych etatów, ponieważ w rzeczywistości wiele ciężarówek odbywa kilka kursów w swoich krajach i kilka podróży międzynarodowych. Dane liczbowe dotyczące „pełnych etatów” zakładają, że wszystkie międzynarodowe ładunki przewożone są wyłącznie samochodami ciężarowymi wykonującymi przewozy międzynarodowe.
- ¹³ Por. Międzynarodowa Unia Transportu Drogowego (IRU) „Rozwiązanie problemu z niedoborem kierowców w Europie”, 20.03.2019 r., www.iru.org, Genewa, Parlament Europejski, DG ds. Polityki Wewnętrznej, Zatrudnienia i Spraw Społecznych, „Warunki zatrudnienia w międzynarodowym sektorze przewozów drogowych”, dokument IP/A/Econ/2014-7, 2015 r.; BAG (zob. przypis 13 poniżej!).
- ¹⁴ Liczby przedstawione na tym wykresie stanowią szacunki autora, oparte na danych Eurostatu dotyczących krajów Europy, w których została zarejestrowana flota samochodów ciężarowych oraz na wielu innych źródłach (zob. również przypis 10). Ze względu na ograniczenia danych do wybranego celu, liczby wskazują rzędy wielkości i nie są bardzo precyzyjne. Wyjaśnienia dotyczące ustaleń, na których opierają się szacunki, są dostępne na żądanie u autora.
- ¹⁵ Łączna liczba pojazdów ciężarowych o dużej ładowności w Europie wynosi około 2,6 mln, co wymaga zaangażowania prawie 3 mln kierowców (aby móc spojrzeć na tę kwestię z innej perspektywy: łączna liczba samochodów ciężarowych o masie brutto powyżej 3,5 ton wynosi około 7,5 mln, a całkowita liczba ciężarówek zarejestrowanych w Europie, w tym pojazdów lekkich o masie całkowitej poniżej 3,5 ton, wynosi około 33 mln. Wiele ciężarówek o masie poniżej 3,5 ton jest wykorzystywanych do celów prywatnych. Zob.: baza danych Eurostat “road_eqs_lorrao”).
- ¹⁶ Źródło: Bundesamt für Güterverkehr (BAG), „Marktbeobachtung Güterverkehr – Auswertung der Arbeitsbedingungen in Güterverkehr und Logistik 2018-I”, wrzesień 2018 r., Kolonia/Niemcy.
- ¹⁷ Zob.: np. obowiązek posiadania przez obiekt certyfikatu dotyczącego bezpieczeństwa żywności (IFS).
- ¹⁸ Niezależnie od omawianego badania, autor oszacował, że właśnie w Niemczech – kraju o najwyższym poziomie aktywności w międzynarodowym ruchu granicznym i tranzytowym samochodów ciężarowych – potrzeba około 70 tys. miejsc parkingowych dla samochodów ciężarowych i miejsc noclegowych, głównie w weekendy. Patrz: Klaus, Peter „Wöchentliche Fahrer-Ruhezeiten und die EU-Kontroverse...” in DVZ, Deutsche Logistikzeitung, 15.07.2018 r.
- ¹⁹ Ilustracją tej postawy jest przykład podany przez jedną z osób, z którą przeprowadzono wywiad, i która opowiadała, iż kierowcy meldują się w hotelu, następnie firma zwraca im pieniądze za pobyt, aby dopełnić wszelkich formalności, a oni tak czy inaczej wracają do kabiny, żeby się przespać.
- ²⁰ Takie wzajemne roszczenia zostały wyraźnie zgłoszone przeprowadzającemu wywiad przez przedsiębiorstwa z Polski, Bulgarii i Niemiec, a także przez przedstawicieli polskich i niemieckich stowarzyszeń branżowych.
- ²¹ Patrz: Smith, Adam, „Bogactwo narodów”, oryg. opublikowany w 1776, i ostatnio – Peter, Michael E. „Przewaga konkurencyjna narodów”, The Free Press, Nowy Jork, 1990.
- ²² Źródło: wywiady z firmami; w przypadku Litwy informacja o 13 % uzyskana na stronie: www.euromig.com, „Transport business in Lithuania”, z dnia 19 czerwca 2019 r. W szybko uprzemysławiającej się Polsce, obecnie największego europejskiego dostawcy usług transportowych, udział transportu ciężarowego w PKB szacowany jest na 3-4 %.
- ²³ Unia Europejska, Traktat Rzymski z 25 marca 1957 r., Art. 2.
- ²⁴ Por. Eurostat „Wyjaśnienie danych statystycznych: Koszt roboczo-godzinny”, dane uzyskane w kwietniu 2019. Na Węgrzech, przeciętne wynagrodzenie kierowcy jest dwukrotnie wyższe od przeciętnej wynagrodzenia nauczyciela szkolnego.
- ²⁵ Dowodzi tego odrębna analiza autora (która zostanie wkrótce opublikowana) odnosząca się do kilkuset firm transportowych i logistycznych z siedzibą w Niemczech. Zgodnie z średnią wartością wyniku EBIT około 50 firm zajmujących się transportem ciężarowym objętych tą analizą ma umiarkowane 2,3 % przychodów.
- ²⁶ Niezależnie od tego, czy zdarzają się takie przypadki (co jednak potwierdziło wielu rozmówców), sektor powinien dołożyć wszelkich starań, aby uczynić trudną pracę kierowcy bardziej atrakcyjną i ograniczyć nadużycia.
- ²⁷ Cytat jednego z przedstawicieli firmy z Europy Południowo-Wschodniej, z którym przeprowadzono wywiad.
- ²⁸ Na podstawie wywiadów stwierdzono, że im dalej na peryferiach Unii Europejskiej znajdują się rodzinne domy kierowców, tym bardziej preferują oni dłuższe cykle pracy.
- ²⁹ Zob. źródło WE, o którym mowa w przypisie końcowym nr 11. Udział pustych przebiegów jest znacznie wyższy, dochodzi aż do 50 %, dla operatorów pojazdów specjalistycznych (takich jak cysterny, silosy, lory i naczepy do przewozu żywego inwentarza).
- ³⁰ Przynajmniej jedna osoba, z którą przeprowadzono wywiad podała podane liczby pod wątpliwość. Osoba ta szacowała, że może być nawet o 20 % więcej operacji kabotażowych, które nie są prawidłowo zgłaszane.
- ³¹ Jak pokazuje Tabela 1, wielkość operacji kabotażowych w tonokilometrach wynosi tylko ok. 6,4 % wielkości wszystkich operacji transgranicznych.
- ³² Szczegółowe informacje można znaleźć w badaniu przeprowadzonym przez francuski Comité National Routier (CNR) „Comité National Routier (CNR) – Badanie porównawcze warunków zatrudnienia i płacy międzynarodowych kierowców samochodów ciężarowych w Europie” z listopada 2016 r., Paryż.
- ³³ Takie jak przewozy typu „multi drop” czy transport intermodalny.

Załącznik 1: Wywiady

Firma rozmówcy	Kraj	Stanowisko rozmówcy	Przybliż. liczba obsł. pojazdów	+ od podwykonnawców	Gł. rodzaj op. międzynarodowych
Przewoźnicy (trans. drogowy)					
Arcese Trasporti S.P.A.	Włochy	Prezes	1000		UE-dwustronne i cross trade
Boekestijn Transport Sp. z o.o.	Polska/ Holandia	Dyr. Operacyjny	350		operacje cross-trade w UE
Dartom Sp. z o.o.	Polska	Dyr. Zarządzający	190		operacje cross-trade w UE
Discordia, Internat. Trspst	Bulgaria	Prezes i Dyrektor Generalny	650		operacje cross-trade w UE
Duvenbeck Holding GmbH	Niemcy	Partner Zarządzający	1 500	500	operacje dwustronne UE
Elflein Spedition &Transport GmbH	Niemcy	Prezes i Dyrektor Generalny	500		UE - kraj i między-nar. dwustronne
Eurospeed Cargo Trspst	Bulgaria	Wiceprezes	140		operacje cross-trade w UE
Finsterwalder,Transport & Logistik	Niemcy	Dyrektor Generalny	250	250	UE-dwustronne i cross trade
Gartner KG	Austria	Wiceprezes	1 500	500	operacje cross-trade w UE
Grupo PrimaFrio	Hiszpania	Prezes	2 000		UE-dwustronne i cross trade
Heinloth Transport GmbH & CO. KG	Niemcy	Właściciel i Partner Zarządzający	80	250	operacje cross-trade w UE
Kreiss SIA	Łotwa	Wiceprezes Wykonawczy	1 500		operacje cross-trade w UE
L.I.T. Speditions GmbH	Niemcy	Prezes	500	300	UE-dwustronne i cross trade
Link international Transport Sp. z o.o.	Polska	Prezes	600		operacje cross-trade w UE
LKW Walter int. Transportorganisation AG	Austria	Dyrektor		8 000	UE-dwustronne i cross trade
Quehenberger Logistik GmbH	Austria	Prezes	400	1 500	operacje cross-trade w UE
Raben Transport Sp. z o.o.	Polska	Dyr. Zarządzający	200	800	UE-dwustronne i cross trade
Targor-Truck Sp. z o.o.	Polska	Przewodniczący	300		operacje cross-trade w UE
Vos Logistics	Holandia	Prezes	800		UE-dwustronne i cross trade
Waberer's International	Węgry	Prezes	4 000		operacje cross-trade w UE
Woodex	Polska	Dyr. Zarządzający	10		operacje cross-trade w UE
Transport drogowy i przewoźnicy					
DSV Road Holding A/S	Dania	Prezes		10 000	UE-dwustronne i cross trade
Nagel-Group Deutschland SE & Co.	Niemcy	Prezes	300	1 000	UE-dwustronne i cross trade
Transa DB Schenker	Niemcy	Prezes		3 000	UE -dwustronne i krajowe

Załącznik 2:

Wstępne oszacowanie kosztów przymusowych powrotów pojazdów do bazy. Przypadek krajów bałtyckich

1. Można założyć, iż obecnie co najmniej 25-30 % z ponad 70 tys. kierowców jeżdżących na długich trasach i 60 tys. pojazdów jeżdżących poza granicami krajów bałtyckich realizuje operacje typu cross-trade i jazdy kabotażowe w krajach z „obszaru banana” w Europie Północnej i Zachodniej, co składa się na 20-30 tys. pojazdów w cyklach dłuższych niż 3 tygodnie (patrz Tabela 1 i przypis 22 powyżej).
2. W przypadku wielu z nich liczba jazd powrotnych wzrośnie z obecnych 6-8 w roku (zakładając cykle w operacjach typu cross-trade, obejmujące od 6 do 8 tygodni), do co najmniej 12 razy – co odpowiada 50-procentowemu wzrostowi liczby tego typu pojazdów.
3. Średnia długość przejazdów transgranicznych litewskich samochodów ciężarowych do miejsc załadunku w Europie Środkowej i Zachodniej wynosi około 800 km. Każda dodatkowa jazda do domu dodaje średnio 1600 km trasy, a jej koszt wynosi około 1600 EUR. Statystycznie te dodatkowe przejazdy będą w większości przypadków pustymi przebiegami, nie przynoszącymi żadnych przychodów, ponieważ ilość ładunków pochodzących z krajów bałtyckich lub rozładowywanych w tych krajach jest znacznie mniejsza niż zdolność przewozowa oferowana przez pojazdy z krajów bałtyckich przed wprowadzeniem przymusowych powrotów do domu.
4. Zakłada się, że dodatkowy koszt 8000 EUR na pojazd (1600 EUR za przejazd, 5 dodatkowych cykli powrotu do domu rocznie) ma zastosowanie do 15 tys. samochodów ciężarowych realizujących operacje typu cross-trade (zob. założenie w akapicie pierwszym), co da kwotę 120 mln EUR rocznie.
5. Jeżeli kwotę 120 mln EUR rocznie powiąże się z całkowitym rocznym kosztem międzynarodowych operacji typu cross-trade, realizowanych przez flotę samochodów ciężarowych z krajów bałtyckich na poziomie 25 tys. jednostek – co stanowi 2,5 mld EUR – to wzrost wyniesie ok. 5 %. Nie obejmuje to skutków ubocznych, takich jak koszty środowiskowe i wpływ na równowagę podaży i popytu na kierowców.
6. Wzrost na poziomie 5 % będzie wyższy, jeżeli uwzględni się flotę z krajów położonych dalej na europejskich peryferiach (np. Bułgaria – 900 km średniej długości średniej trasy międzynarodowej, Portugalia – 900 km, Rumunia – 1100 km).

Załącznik 3:

Wstępne oszacowanie kosztów eliminowania możliwości realizacji operacji typu cross-trade

1. Liczba pojazdów wykonujących obecnie w Europie operacje typu cross-trade z baz peryferyjnych szacowana jest na około 80-100 tys., obsługiwanych przez około 100 tys. - 123 tys. kierowców. Liczba ta jest pochodną szacunkowej łącznej liczby 310 tys. kierowców z krajów peryferyjnych, regularnie pracujących w krajach z „obszaru banana” o wysokim popycie transportowym (zob. część IV.1 raportu wyjaśnienie luki pomiędzy podażą i popytem na zdolności przewozowe w Europie) oraz opartego na statystykach mówiąc, że 26,5 % wszystkich przewozów transgranicznych w Europie to transport typu cross-trade (zob. Tabela 1).
2. Obecną lukę w rocznych wydatkach brutto na kierowcę między krajami Europy Środkowej o wysokim poziomie płac a krajami Europy Wschodniej i Południowo-Zachodniej o niższych płacach szacuje się na 10 tys. EUR rocznie, co przekłada się na 35 %. Jeśli przyjmie się, że wydatki na poziomie 112 tys. na niskokosztowego kierowcę (zob. pkt 1 powyżej) powinny wzrosnąć do poziomu wydatków na kierowców wysokokosztowych, ze względu na fakt wdrożenia przepisów o opłacaniu kierowców w oparciu o wyższe stawki, obowiązujące w Europie Środkowej, po zastosowaniu wymogów dotyczących pracowników delegowanych i rozporządzenia Rzym I, będzie to stanowić bezwzględny dodatkowy wydatek w wysokości 1,1 mld EUR rocznie tylko na wynagrodzenia. (Przyjęta tutaj różnica w wysokości 10 tys. EUR to różnica między zakładanymi średnimi rocznymi wydatkami na kierowcę w wysokości 37 tys. EUR w krajach o wysokich kosztach i 27 tys. EUR w krajach o niskich kosztach »informacje z wywiadów«. Patrz: część V.2).
3. Szacowany całkowity roczny koszt operacyjny (niemal odpowiadający przychodowi) dotyczący 310 tys. pojazdów, przy obecnym poziomie kosztów w krajach o niższych kosztach uwzględnionych w tych obliczeniach, wyniesie około 30 mld EUR.
4. Wzrost kosztów w wyniku zakładanej eliminacji operacji typu cross-trade oraz przeniesienia zdolności przewozowej do lokalizacji w Europie Środkowej/Zachodniej, obejmujący wyższe koszty oleju napędowego, noclegów i administracji, kształtować się będzie w przedziale od 2 do 2,5 mld EUR rocznie, czyli wyniesie 7-8%. Nie obejmuje to kosztów i strat, które będzie należało ponieść w okresie przejściowym.



**Prof. Peter Klaus,
D.B.A./Uniwersytet Bostoński, Dipl.Kfm, M.Sc.
(w zakresie transportu). MIT/Cambridge/Ma.**

Przez 20 lat kierował Katedrą Logistyki Biznesu Uniwersytetu Friedricha i Aleksandra w Erlangen-Nuernberg w Niemczech. Współzałożyciel i przewodniczący Fraunhofer Group for Supply-Chain Services (SCS) w Norymberdze. Od momentu oficjalnego przejścia na emeryturę w 2009 r. nadal pracuje jako konsultant Instytutu Fraunhofera, jako wykładowca specjalizujący się w logistyce w TUM Asia, singapurskiej filii Technische Universität München oraz jako członek wielu stowarzyszeń zawodowych i zarządów przedsiębiorstw.

Pierwszą połowę życia zawodowego spędził w rodzinnym przedsiębiorstwie transportowym w Niemczech, gdzie rozpoczął naukę w zawodzie spedytora handlowego, a w latach 70. został dyrektorem zarządzającym. Po sprzedaży firmy w 1978 r. spędził ponad cztery lata w Stanach Zjednoczonych, aby zdobyć tytuł magistra na MIT oraz stopień doktora na Uniwersytecie w Bostonie.

Głównymi tematami publikacji i konsultacji prof. Klaus jest rozpoznanie rynku pod kątem transportu i szeroko rozumianej logistyki w Europie, Stanach Zjednoczonych i Azji, a także zarządzania dostawcami usług logistycznych i strategii.

peter.klaus@fau.de

