

Bruxelas, 15.4.2020
COM(2020) 151 final

2017/0123 (COD)

NOTA:

A presente Comunicação refere-se a três propostas legislativas, COM(2017) 281 com a referência institucional 2017/0123(COD), COM(2017) 278 com a referência institucional 2017/0121(COD) e COM(2017) 277 com a referência institucional 2017/122 (COD).

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU

**em conformidade com o artigo 294.º, n.º 6, do Tratado sobre o Funcionamento da
União Europeia**

relativa à

posição do Conselho sobre a adoção de um regulamento que altera o Regulamento (CE) n.º 1071/2009, o Regulamento (CE) n.º 1072/2009 e o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 com vista à sua adaptação à evolução no setor, de um regulamento que altera o Regulamento (CE) n.º 561/2006 no que diz respeito aos requisitos mínimos em matéria de tempos máximos de condução diária e semanal, pausas mínimas e períodos de repouso diário e semanal e o Regulamento (UE) 165/2014 no que diz respeito ao posicionamento por meio de tacógrafos e de uma diretiva que altera a Diretiva 2006/22/CE no que diz respeito aos requisitos de execução e estabelece regras específicas no que se refere à Diretiva 96/71/CE e à Diretiva 2014/67/UE para o destacamento de condutores do setor do transporte rodoviário e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012

(Texto relevante para efeitos do EEE)

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU

em conformidade com o artigo 294.º, n.º 6, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

relativa à

posição do Conselho sobre a adoção de um regulamento que altera o Regulamento (CE) n.º 1071/2009, o Regulamento (CE) n.º 1072/2009 e o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 com vista à sua adaptação à evolução no setor, de um regulamento que altera o Regulamento (CE) n.º 561/2006 no que diz respeito aos requisitos mínimos em matéria de tempos máximos de condução diária e semanal, pausas mínimas e períodos de repouso diário e semanal e o Regulamento (UE) 165/2014 no que diz respeito ao posicionamento por meio de tacógrafos e de uma diretiva que altera a Diretiva 2006/22/CE no que diz respeito aos requisitos de execução e estabelece regras específicas no que se refere à Diretiva 96/71/CE e à Diretiva 2014/67/UE para o destacamento de condutores do setor do transporte rodoviário e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012

(Texto relevante para efeitos do EEE)

1. CONTEXTO

Em 31 de maio de 2017, no âmbito do pacote da mobilidade («A Europa em Movimento»), a Comissão adotou um pacote global de três propostas legislativas que abrangem os aspetos sociais e do mercado interno do transporte rodoviário na UE.

Essas três propostas legislativas são as seguintes:

- (1) Uma proposta de alteração do Regulamento 1071/2009 relativo ao acesso à atividade de transportador rodoviário e do Regulamento 1072/2009 relativo ao acesso ao mercado do transporte rodoviário internacional;
- (2) Uma proposta de alteração do Regulamento 561/2006 relativo aos períodos de condução e de repouso no setor dos transportes rodoviários e do Regulamento 165/2014 relativo ao tacógrafo;
- (3) Uma proposta de alteração da Diretiva 2006/22/CE relativa a exigências mínimas no que respeita ao controlo do cumprimento das regras em matéria de tempo de condução e de descanso e ao estabelecimento de regras setoriais específicas para o destacamento de condutores (*lex specialis* em relação à Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores e à Diretiva 2014/67/UE respeitante à execução desta última).

Data de transmissão da proposta ao Parlamento Europeu e ao Conselho:

(documentos COM(2017)281 final – 2017/0123 (COD),
COM(2017)278 final – 2017/0121 (COD) e COM(2017)277 final –

2017/0122 (COD)	01/06/2017
Data do parecer do Comité Económico e Social Europeu:	18/01/2018
Data do parecer do Comité das Regiões:	01/02/2018
Data da posição do Parlamento Europeu em primeira leitura:	04/04/2019
Data de adoção da posição do Conselho:	07/04/2020

2. OBJETIVO DA PROPOSTA DA COMISSÃO

Os objetivos globais das propostas da Comissão consistem em melhorar as condições laborais e sociais dos trabalhadores do setor do transporte rodoviário, assegurando simultaneamente condições de concorrência mais equitativas para os operadores.

Os principais objetivos da proposta da Comissão de rever as regras em matéria de acesso à profissão e ao mercado consistem em clarificar e simplificar essas regras e lutar contra as empresas de fachada, mantendo ao mesmo tempo o atual grau de abertura do mercado.

A proposta de revisão das regras relativas aos tempos de condução e de repouso e aos tacógrafos visa clarificar determinadas disposições, adaptar algumas regras à evolução das necessidades do setor e reforçar a aplicação inteligente das regras sociais no setor dos transportes rodoviários.

No que diz respeito à proposta da Comissão de revisão da diretiva de execução e ao estabelecimento de regras específicas para o destacamento no setor dos transportes rodoviários, os seus objetivos consistem em assegurar uma aplicação proporcionada e adequada à finalidade das regras em matéria de destacamento, em melhorar a aplicação e tornar a cooperação administrativa entre os Estados-Membros mais estruturada e eficiente.

3. OBSERVAÇÕES SOBRE A POSIÇÃO DO CONSELHO

A posição em primeira leitura adotada pelo Conselho em 07 de abril de 2020 corrobora os objetivos globais das propostas da Comissão, que visam melhorar as condições laborais e sociais dos trabalhadores do transporte rodoviário, assegurando simultaneamente condições de concorrência mais equitativas para os operadores.

A posição do Conselho constitui um passo significativo em relação às atuais regras da UE no domínio social e do mercado interno para o transporte rodoviário, por várias razões:

- **Organização dos períodos de repouso semanal**

A Comissão propôs a adaptação dos requisitos de repouso semanal à prática real no setor, permitindo uma maior flexibilidade na organização dos períodos de repouso semanal, de modo a que os condutores possam gozar dois períodos de repouso semanal reduzidos consecutivos ao longo de um período de quatro semanas. A posição do Conselho corrobora o objetivo da proposta da Comissão, embora limitando esta possibilidade aos condutores envolvidos no transporte internacional de mercadorias e, sob determinadas condições, ou seja, se os dois períodos de repouso reduzido consecutivos forem gozados fora do Estado-Membro de estabelecimento, os períodos de repouso reduzido consecutivos devem ser compensados antes do período de repouso regular seguinte, devendo o condutor regressar «a casa» de três em três semanas. Estas condições estão em consonância com o objetivo da Comissão de criar

maior flexibilidade no transporte de mercadorias de longo curso, assegurando ao mesmo tempo que os condutores regressem regularmente a casa para poderem usufruir de um longo período de repouso. No que respeita ao transporte de passageiros, a Comissão tenciona estudar mais aprofundadamente a organização dos períodos de condução e de repouso para determinar se são necessárias regras específicas.

- *Regresso regular do condutor*

A Comissão propôs introduzir a obrigação de as empresas de transporte organizarem o trabalho dos condutores de forma a que estes possam regressar ao seu país de origem para usufruírem de um período de repouso semanal pelo menos uma vez de três em três semanas consecutivas. Tal destinava-se a evitar uma situação em que os condutores trabalhassem no estrangeiro durante longos períodos, sem a possibilidade de regressarem para junto das suas famílias. A posição do Conselho confirma o objetivo da proposta da Comissão. Exige que o condutor regresse ao centro operacional da empresa de transportes a que se encontra normalmente afetado ou ao seu local de residência no final de cada período de quatro semanas consecutivas. Um considerando esclarece que «os condutores são livres de decidir onde passar o seu período de repouso». Este intervalo é reduzido para três semanas se o condutor tiver gozado dois períodos consecutivos de repouso semanal reduzido. A posição do Conselho não vai tão longe quanto a proposta da Comissão. No entanto, a Comissão reconhece que a posição do Conselho se inspira no mesmo objetivo, em especial no que se refere aos condutores internacionais, que normalmente gozam dois períodos de repouso semanal reduzidos consecutivos e regressam a casa no final da terceira semana.

- *Proibição de gozar o repouso semanal regular na cabina do veículo e zonas de estacionamento seguras e protegidas*

A Comissão propôs que se clarificasse, em conformidade com a jurisprudência, que os condutores não podem gozar os seus períodos de repouso semanal regular no veículo e que os empregadores devem fornecer aos condutores um alojamento adequado com instalações sanitárias e de dormida adequadas, se os condutores não puderem gozar um período de repouso semanal num local privado da sua escolha. O objetivo consiste em melhorar as condições de trabalho dos condutores e assegurar que desfrutem de boas condições de repouso. A posição do Conselho confirma a proposta da Comissão, proibindo os períodos de repouso semanal regular num veículo. O Conselho vai mais longe do que a proposta da Comissão, incumbindo a Comissão de elaborar disposições pormenorizadas sobre zonas de estacionamento seguras, ou seja, o nível de serviços e o procedimento de certificação para essas zonas de estacionamento. A posição do Conselho satisfaz plenamente o objetivo da Comissão de garantir condições de repouso adequadas para os condutores, sendo ainda mais ambiciosa a este respeito.

- *Aplicação das regras de destacamento ao setor do transporte rodoviário*

A Comissão propôs a introdução de critérios específicos para a aplicação das regras de destacamento ao setor do transporte rodoviário, que tenham em conta a natureza altamente móvel do setor e garantam uma remuneração justa dos condutores que exercem a sua atividade no estrangeiro ao longo de um período significativo. A Comissão propôs isentar das regras relativas ao salário mínimo e à duração mínima das férias as operações de transporte internacional que impliquem um período de destacamento de, no máximo, três dias por mês, tendo igualmente proposto que as

operações de cabotagem permaneçam integralmente sujeitas às regras de destacamento. A posição do Conselho confirma o princípio de regras setoriais em matéria de destacamento aplicadas no setor do transporte rodoviário, propondo simultaneamente um novo sistema baseado em operações, em alternativa ao sistema baseado no tempo, proposto pela Comissão. As operações bilaterais que envolvem o Estado-Membro de estabelecimento dos operadores estão totalmente isentas da aplicação das regras em matéria de destacamento, enquanto as operações de tráfego terceiro e de cabotagem, que não envolvem o Estado-Membro de estabelecimento dos operadores, estão plenamente sujeitas à aplicação das regras de destacamento.

Está igualmente prevista uma isenção da aplicação das regras em matéria de destacamento para as atividades adicionais relacionadas com operações bilaterais. No caso do transporte de mercadorias, o condutor pode realizar uma atividade de carga e/ou descarga nos Estados-Membros ou países terceiros que atravesse, desde que não carregue e descarregue mercadorias no mesmo Estado-Membro. Se uma operação de transporte bilateral com início no Estado-Membro de estabelecimento durante a qual não tenha sido realizada nenhuma atividade adicional, for seguida de uma operação de transporte bilateral com destino ao Estado-Membro de estabelecimento, a exceção é aplicável, no máximo, a duas atividades adicionais de carga e/ou descarga.

No caso do transporte de passageiros, no contexto de operações bilaterais, o condutor pode embarcar e/ou largar passageiros uma única vez nos Estados-Membros ou países terceiros que o condutor atravesse, desde que o condutor não preste serviços de transporte de passageiros entre dois locais situados no Estado-Membro cujo território atravessar. O mesmo se aplica às viagens de regresso.

As isenções das regras em matéria de destacamento para as atividades adicionais relacionadas com operações bilaterais serão aplicáveis a partir da data em que os condutores sejam obrigados a registar manualmente nos tacógrafos os dados relativos a todas as passagens de fronteira do veículo. Deixarão de ser aplicáveis a partir da data em que passe a ser obrigatório equipar os veículos com tacógrafos inteligentes conformes com o requisito de registo de passagens de fronteira e as atividades adicionais.

A posição do Conselho clarifica também que, no que se refere à aplicação das regras de destacamento, as empresas de países terceiros não devem beneficiar de um tratamento mais favorável do que as empresas estabelecidas num Estado-Membro, nomeadamente ao realizarem operações de transporte ao abrigo de acordos bilaterais ou multilaterais que lhes confirmam o acesso ao mercado da União.

Por último, a posição do Conselho clarifica a aplicação do conceito de destacamento de longa duração, introduzido na diretiva revista relativa ao destacamento (Diretiva (UE) 2018/957), aos transportes rodoviários internacionais, para que os períodos cumpridos num Estado-Membro não sejam cumulados com os realizados noutro Estado-Membro.

Tal como a proposta da Comissão, a posição do Conselho assenta no objetivo de assegurar que os condutores sujeitos ao custo de vida de um Estado-Membro que não seja aquele em que residem sejam remunerados em conformidade com esse custo de vida, podendo, por conseguinte, ter um nível de vida adequado. É necessário introduzir esclarecimentos na posição do Conselho no que respeita ao destacamento a longo prazo e à aplicação das regras em matéria de destacamento a países terceiros, a fim de eliminar as dúvidas sobre a aplicação destas regras pelos Estados-Membros. A Comissão propôs igualmente requisitos administrativos específicos para a aplicação

das regras de destacamento no setor dos transportes rodoviários, a fim de evitar encargos administrativos desnecessários para os operadores. A posição do Conselho confirma a proposta da Comissão e estabelece que o intercâmbio de informações entre as autoridades nacionais e a apresentação de declarações de destacamento pelas empresas de transporte rodoviário se processará por meio do Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI). O recurso ao IMI irá permitir reduzir ainda mais os encargos administrativos, tanto para as administrações como para as empresas e contribuir, assim, para o objetivo geral do pacote de mobilidade.

- *Introdução de novas tecnologias relativas ao tacógrafo*

A Comissão não propôs a alteração do regulamento relativo ao tacógrafo. No entanto, o Conselho considerou necessário introduzir uma nova geração de tacógrafos «inteligentes» para localizar com maior precisão os veículos utilizados em operações de transporte transfronteiras, facilitando assim a aplicação das regras do mercado interno e social. A posição do Conselho define um calendário para a inclusão desta nova tecnologia nos novos veículos (dois anos a contar da data de adoção das especificações técnicas) e na frota existente (reconversão três anos a contar da data de adoção das especificações técnicas para todos os veículos equipados com um tacógrafo que não a versão 1 do tacógrafo inteligente; reconversão quatro anos a contar da data de adoção das especificações técnicas para todos os veículos equipados com a versão 1 do tacógrafo inteligente). A posição do Conselho está em plena consonância com o objetivo central do pacote de mobilidade, que consiste em permitir uma aplicação eficaz e eficiente das novas regras em matéria social e do mercado interno.

- *Aplicação das regras relativas ao acesso à profissão e aos tempos de condução e de repouso aos veículos comerciais ligeiros*

A fim de introduzir um nível mínimo de profissionalização para os operadores que utilizem veículos comerciais ligeiros e aproximar assim as condições de concorrência entre os operadores, a Comissão propôs alargar algumas das regras relativas ao acesso à atividade de transportador rodoviário de mercadorias a empresas que utilizam veículos comerciais ligeiros. Nomeadamente, estes operadores estariam sujeitos aos critérios relativos ao estabelecimento estável e efetivo e à capacidade financeira adequada. A posição do Conselho confirma a inclusão dos operadores que utilizam veículos comerciais ligeiros no âmbito de aplicação das regras relativas ao acesso à atividade de transportador rodoviário, aplicando simultaneamente todas as regras a esses operadores. No entanto, só estão sujeitos a essas regras os operadores envolvidos no transporte internacional por conta de outrem e que utilizam veículos com massa em carga admissível superior a 2,5 toneladas. Além disso, a posição do Conselho alarga as regras relativas aos tempos de condução e de repouso e aos tacógrafos a esses operadores. A posição do Conselho cumpre o objetivo da proposta da Comissão de introduzir um nível mínimo de profissionalização para os operadores que utilizam veículos comerciais ligeiros e de estabelecer condições de concorrência equitativas entre estes e os operadores que utilizam veículos pesados de mercadorias. Além disso, a posição do Conselho de sujeitar estes operadores às regras de condução e de repouso e aos tacógrafos é aceitável, uma vez que irá contribuir para aumentar a segurança rodoviária para este tipo de veículos envolvidos no transporte internacional por conta de outrem.

- *Regras relativas à cabotagem*

A Comissão propôs a revisão das regras relativas à cabotagem, permitindo um número ilimitado de operações no prazo de 5 dias a contar da data da operação de descarga realizada no Estado-Membro de acolhimento no quadro do transporte internacional. Esta regra iria substituir a atual limitação a 3 operações em 7 dias. Destinava-se a facilitar a aplicação da legislação, mantendo, ao mesmo tempo, o nível atual de abertura do mercado. A posição do Conselho mantém as atuais restrições de cabotagem (3 operações em 7 dias), introduzindo um período de espera de quatro dias, durante o qual os operadores não estão autorizados a efetuar mais operações de cabotagem no mesmo Estado-Membro. O Conselho não segue a abordagem proposta pela Comissão, que se destinava principalmente a facilitar a execução. A manutenção do atual modelo de cabotagem é mais difícil em termos de aplicação, mas a Comissão considera que, com a nova geração de tacógrafos «inteligentes», que faz parte da posição do Conselho, passará a ser mais fácil identificar o tipo de operação realizada pelos transportadores e o respetivo número. Tal deverá melhorar a aplicabilidade das regras relativas à cabotagem em comparação com a situação atual. A Comissão pode aceitar a ideia de um período de espera para resolver o problema da «cabotagem sistemática», isto é, dos operadores que repetem vários períodos consecutivos de cabotagem no mesmo Estado-Membro, saindo desse Estado-Membro e voltando a entrar nele, violando os limites impostos pelo Regulamento (UE) n.º 1072/2009, que o texto de alteração mantém.

- *Critérios de estabelecimento relativos aos condutores (Roma I)*

A Comissão não propôs novos requisitos em matéria de contratação de trabalhadores no que respeita ao critério do estabelecimento efetivo e estável para o acesso à atividade de transportador rodoviário. A posição do Conselho inclui um novo critério de estabelecimento que exige que os operadores tenham contínua e regularmente à sua disposição um número de motoristas normalmente afetados a um centro operacional no Estado-Membro de estabelecimento, proporcionado ao volume das operações de transporte. A posição do Conselho destina-se a contribuir para um número suficiente de efetivos de que um estabelecimento efetivo e estável deve dispor. Deixa margem suficiente para não restringir indevidamente a liberdade dos operadores aquando da contratação de pessoal.

- *Prazos de implementação / datas de aplicação*

A Comissão não propôs datas específicas para a aplicação das novas regras. A posição do Conselho determina que o regulamento que altera os Regulamentos (CE) n.º 1071/2009 e (CE) n.º 1072/2009 será aplicável 18 meses após a data da sua entrada em vigor. Não obstante, o Regulamento (CE) n.º 1071/2009 na sua integralidade e a obrigação de possuir uma licença comunitária ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 1072/2009 só se aplicam aos operadores que utilizam veículos comerciais ligeiros de mais de 2,5 toneladas que efetuem transportes internacionais 21 meses após a data de entrada em vigor do regulamento de alteração. A diretiva de execução revista (Diretiva 2006/22/CE) e a *lex specialis* relativa ao destacamento de trabalhadores fixarão uma data para a transposição das medidas nacionais pelos Estados-Membros, que corresponderá a 18 meses a contar da data de entrada em vigor do ato. Considerando que os Regulamentos (CE) n.º 561/2006 e (CE)

n.º 165/2014 revistos serão aplicáveis imediatamente após a sua entrada em vigor, incluem disposições transitórias para a aplicação das disposições relativas à aplicação do tacógrafo inteligente (ver *supra*) e à aplicação das regras aos veículos comerciais ligeiros (a partir de 1 de julho de 2026). As novas regras exigirão um período de tempo significativo para a adaptação dos Estados-Membros, dos operadores e da Comissão. Nomeadamente, o desenvolvimento do Sistema de Informação do Mercado Interno para a aplicação das regras de destacamento, os novos requisitos em matéria de formação e exames para os operadores que utilizam veículos comerciais ligeiros e a evolução técnica necessária para as novas tecnologias de tacógrafo requerem tempo suficiente para a execução. A posição do Conselho é, por conseguinte, aceitável a este respeito.

No entanto, a Comissão tem reservas relativamente a duas medidas incluídas na posição do Conselho, nomeadamente a obrigação de regresso regular dos camiões ao Estado-Membro de estabelecimento dos operadores e a possibilidade de os Estados-Membros aplicarem restrições de cabotagem aos trajetos rodoviários nacionais de operações de transporte combinado. Por este motivo, a Comissão emitiu a seguinte declaração sobre o acordo político alcançado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em 12 de dezembro de 2019:

«A Comissão toma nota do acordo provisório sobre os aspetos sociais e de mercado do pacote de mobilidade I alcançado pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu durante o 4.º tríplice, que teve lugar em 11 e 12 de dezembro de 2019.

A Comissão lamenta que o acordo político alcançado pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu inclua elementos que não estão em consonância com as ambições do Pacto Ecológico Europeu e a aprovação EUCO do objetivo de alcançar uma UE com impacto neutro no clima até 2050. Trata-se do regresso obrigatório do veículo ao Estado-Membro de estabelecimento a cada oito semanas e das restrições impostas às operações de transporte combinado. Estas medidas não faziam parte das propostas da Comissão adotadas em 31 de maio de 2017 e não foram sujeitas a uma avaliação de impacto. A obrigação de regresso do camião irá gerar ineficiências no sistema de transporte e um aumento de emissões desnecessário, assim como poluição e congestionamento, enquanto as restrições ao transporte combinado diminuirão a sua eficácia no apoio às operações de transporte multimodal de mercadorias.

As melhorias sociais da presente proposta são significativas. A Comissão irá agora avaliar com atenção o impacto destes dois aspetos no clima, no ambiente e no funcionamento do mercado único. A Comissão fa-lo-á tendo em conta o Pacto Ecológico e as medidas para descarbonizar os transportes e proteger o ambiente, assegurando simultaneamente o bom funcionamento do mercado único.

Após a avaliação de impacto, a Comissão exercerá, se for necessário, a sua prerrogativa de avançar com uma proposta legislativa específica antes da entrada em vigor das duas disposições.»

Uma vez que as duas medidas em causa fazem parte da posição do Conselho, a Comissão confirma a posição tomada na declaração.

4. CONCLUSÃO

A Comissão considera que, apesar de algumas deficiências na posição do Conselho, a introdução de novas disposições, mais claras, tal como acima descritas, irá proporcionar melhores condições laborais e sociais, uma concorrência leal e uma maior segurança jurídica

no setor dos transportes rodoviários. As novas disposições constituem também uma base sólida para a futura aplicação das regras em matéria de transportes rodoviários.

Num espírito de compromisso, a Comissão aceita a posição adotada pelo Conselho, permitindo assim que o Parlamento Europeu aprove o texto final em segunda leitura. Com efeito, a Comissão considera que a adoção das propostas sociais e de mercado aduziria benefícios substanciais para o setor dos transportes rodoviários. Não obstante, a Comissão mantém as suas reservas relativamente a duas das medidas incluídas na posição do Conselho.