



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 15.4.2020.
COM(2020) 151 final

2017/0123 (COD)

NAPOMENA

Ova se Komunikacija odnosi na tri zakonodavna prijedloga: COM(2017) 281 (međuinstitucijska referenca 2017/0123(COD)), COM(2017) 278 (međuinstitucijska referenca 2017/0121(COD)) i COM(2017) 277 (međuinstitucijska referenca 2017/122(COD)).

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU

na temelju članka 294. stavka 6. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

o

stajalištu Vijeća o donošenju uredbe o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1071/2009, Uredbe (EZ) br. 1072/2009 i Uredbe (EU) br. 1024/2012 radi njihova prilagođavanja razvoju u sektoru, uredbe o izmjeni Uredbe (EZ) br. 561/2006 s obzirom na minimalne zahtjeve u pogledu maksimalnih dnevnih i tjednih vremena vožnje, minimalnih stanki te dnevnih i tjednih razdoblja odmora, Uredbe (EU) br. 165/2014 s obzirom na pozicioniranje s pomoću tahografa i direktive o izmjeni Direktive 2006/22/EZ u vezi sa zahtjevima za provedbu i o utvrđivanju posebnih pravila u pogledu Direktive 96/71/EZ i Direktive 2014/67/EU za upućivanje vozača u sektoru cestovnog prometa i o izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012

(Tekst značajan za EGP)

**KOMUNIKACIJA KOMISIJE
EUROPSKOM PARLAMENTU**

na temelju članka 294. stavka 6. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

o

stajalištu Vijeća o donošenju uredbe o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1071/2009, Uredbe (EZ) br. 1072/2009 i Uredbe (EU) br. 1024/2012 radi njihova prilagođavanja razvoju u sektoru, uredbe o izmjeni Uredbe (EZ) br. 561/2006 s obzirom na minimalne zahtjeve u pogledu maksimalnih dnevnih i tjednih vremena vožnje, minimalnih stanki te dnevnih i tjednih razdoblja odmora, Uredbe (EU) br. 165/2014 s obzirom na pozicioniranje s pomoću tahografa i direktive o izmjeni Direktive 2006/22/EZ u vezi sa zahtjevima za provedbu i o utvrđivanju posebnih pravila u pogledu Direktive 96/71/EZ i Direktive 2014/67/EU za upućivanje vozača u sektoru cestovnog prometa i o izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012

(Tekst značajan za EGP)

1. KONTEKST

Komisija je 31. svibnja 2017. u sklopu paketa za mobilnost („Europa u pokretu”) donijela sveobuhvatan paket od tri zakonodavna prijedloga koji obuhvaćaju socijalne aspekte i aspekte unutarnjeg tržišta za cestovni promet u EU-u.

Riječ je o sljedećim zakonodavnim prijedlozima:

- (1) prijedlog izmjene Uredbe 1071/2009 o pristupu obavljanju djelatnosti cestovnog prijevoznika i Uredbe 1072/2009 o pristupu međunarodnom tržištu cestovnog prijevoza;
- (2) prijedlog izmjene Uredbe 561/2006 o pravilima o vremenima vožnje i razdobljima odmora u cestovnom prometu i Uredbe 165/2014 o tahografu;
- (3) prijedlog izmjene Direktive 2006/22/EZ o minimalnim zahtjevima za kontrolu usklađenosti s pravilima o vremenima vožnje i razdobljima odmora te utvrđivanju posebnih sektorskih pravila za upućivanje vozača (*lex specialis* u odnosu na Direktivu 96/71/EZ o upućivanju radnika i na Direktivu 2014/67/EU o provedbi te direktive).

Datum prosljeđivanja prijedloga Europskom parlamentu i Vijeću:
(dokumenti COM(2017) 281 final – 2017/0123 (COD),
COM(2017) 278 final – 2017/0121 (COD) i COM(2017) 277 final –
2017/0122 (COD))

1. lipnja 2017.

Datum mišljenja Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora:

18. siječnja 2018.

Datum mišljenja Odbora regija:	1. veljače 2018.
Datum stajališta Europskog parlamenta, prvo čitanje:	4. travnja 2019.
Datum donošenja stajališta Vijeća:	7. travnja 2020.

2. CILJ PRIJEDLOGA KOMISIJE

Opći su ciljevi prijedloga Komisije poboljšati radne i socijalne uvjete za radnike u cestovnom prometu te uspostaviti ravnopravne uvjete tržišnog natjecanja za prijevoznike.

Glavni su ciljevi prijedloga Komisije o reviziji pravila o pristupu toj djelatnosti i tržištu razjasniti i pojednostavniti ta pravila te suzbijati fiktivna poduzeća, a pritom uvelike održati trenutačni stupanj otvorenosti tržišta.

Prijedlog revizije pravila o vremenima vožnje i razdobljima odmora te o tahografima ima za cilj pojasniti određene odredbe i prilagoditi neka pravila novim potrebama u sektoru te pametnije provoditi socijalna pravila u cestovnom prometu.

Kad je riječ o prijedlogu Komisije o revidiranju direktive o provedbi i utvrđivanju posebnih pravila za upućivanje radnika u cestovnom prometu, ciljevi su osigurati razmjernu i primjerenu primjenu pravila o upućivanju, poboljšati provedbu te postići strukturiraniju i učinkovitiju administrativnu suradnju među državama članicama.

3. PRIMJEDBE NA STAJALIŠTE VIJEĆA

U stajalištu Vijeća koje je doneseno u prvom čitanju 7. travnja 2020. podupiru se glavni ciljevi prijedloga Komisije da se poboljšaju radni i socijalni uvjeti za radnike u cestovnom prometu te uspostave ravnopravni uvjeti tržišnog natjecanja među prijevoznicima.

Stajalište Vijeća važan je korak naprijed u odnosu na trenutačna EU-ova pravila o socijalnim pitanjima i unutarnjem tržištu za cestovni promet zbog nekoliko razloga:

- *Organizacija tjednih razdoblja odmora*

Komisija je predložila da se zahtjevi u pogledu tjednih razdoblja odmora prilagode stvarnoj praksi u sektoru tako da se omogući dodatna fleksibilnost prilikom organizacije tih razdoblja odmora kako bi vozači mogli koristiti dva uzastopna skraćena tjedna odmora tijekom razdoblja od četiri tjedna. Vijeće u svojem stajalištu podupire cilj prijedloga Komisije, ograničavajući pritom tu mogućnost na vozače u međunarodnom prijevozu robe, uz određene uvjete, odnosno da se dva uzastopna skraćena tjedna odmora moraju koristiti izvan države članice poslovnog nastana, da se uzastopna skraćena razdoblja odmora moraju nadoknaditi prije sljedećeg redovitog razdoblja odmora i da se vozač mora vratiti „kući” svaka tri tjedna. Ti su uvjeti u skladu s ciljem Komisije da se osigura dodatna fleksibilnost za prijevoz robe na velike udaljenosti, a vozači redovito vraćaju kući na dulje razdoblje odmora. Kad je riječ o putničkom prometu, Komisija namjerava dodatno proučiti organizaciju razdoblja vožnje i odmora kako bi procijenila jesu li potrebna posebna pravila.

- *Redovito vraćanje vozača*

Komisija je predložila da se za prijevozna poduzeća uvede obveza da rad vozača organiziraju tako da se oni mogu vratiti kući na tjedni odmor barem jednom svaka tri uzastopna tjedna. Time se namjeravalo spriječiti da vozači dugo rade u inozemstvu, bez mogućnosti da se vrate kući svojim obiteljima. U stajalištu Vijeća podupire se cilj prijedloga Komisije. U njemu se navodi da bi se vozači trebali vratiti u operativno središte poslodavca gdje je obično baza vozača ili u mjesto boravišta vozača u svakom razdoblju od četiri uzastopna tjedna. U uvodnoj izjavi pojašnjava se da „vozači mogu slobodno odlučiti o tome gdje provode svoje razdoblje odmora”. Razdoblje se skraćuje na tri tjedna ako je vozač koristio dva uzastopna skraćena tjedna odmora. Stajalište Vijeća nije dalekosežno kao prijedlog Komisije. Ipak, Komisija priznaje da se stajalište Vijeća temelji na istom cilju, osobito za vozače u međunarodnom prometu, koji obično koriste dva uzastopna skraćena tjedna odmora, a zatim se vraćaju kući na kraju trećeg tjedna.

- *Zabrana korištenja redovnog tjednog odmora u kabini vozila te sigurna i zaštićena parkirališta*

Komisija je predložila da se razjasni, u skladu sa sudskom praksom, da vozači ne mogu koristiti svoj redoviti tjedni odmor u vozilu, nego da im je poslodavac dužan osigurati prikladan smještaj s odgovarajućim mjestom za spavanje i sanitarnim čvorovima ako tjedni odmor ne mogu iskoristiti u privatnom prostoru po vlastitom izboru. Time se nastojalo poboljšati radne uvjete vozača i osigurati da imaju dobre uvjete za odmor. Vijeće je u svojem stajalištu zabranilo redovne tjedne odmore u vozilu i time poduprla prijedlog Komisije. Prijedlog Vijeća dalekosejniji je od prijedloga Komisije jer se od nje traži da sastavi detaljne odredbe o sigurnim i zaštićenim parkiralištima, odnosno o razini usluge i postupku certifikacije tih parkirališta. Stajalište Vijeća u potpunosti je u skladu s ciljem Komisije da se vozačima zajamče odgovarajući uvjeti za odmor te je u tom pogledu još ambicioznije.

- *Primjena pravila o upućivanju na cestovni promet*

Komisija je predložila uvođenje posebnih kriterija za primjenu pravila o upućivanju radnika u cestovnom prometu kojima se uzima u obzir izrazito dinamična priroda tog sektora i jamči pravedna naknada za vozače koji znatan dio vremena rade u inozemstvu. Komisija je predložila da se iz pravila o upućivanju radnika koja se odnose na minimalnu plaću i minimalni dopust izuzmu međunarodni prijevozi koji uključuju razdoblje upućivanja u trajanju do tri dana u kalendarskom mjesecu, dok je za kabotažu predložen nastavak primjene pravila o upućivanju u cijelosti. U stajalištu Vijeća podupire se načelo posebnih sektorskih pravila u pogledu upućivanja radnika za cestovni promet, a kao alternativa sustavu koji se temelji na vremenu i koji je predložila Komisija predlaže se nov sustav na temelju prijevoza. Bilateralni prijevozi koji uključuju državu članicu u kojoj prijevoznik ima poslovni nastan u potpunosti su izuzeti od primjenjivanja pravila o upućivanju radnika, dok se za prekogranične prijevoze i kabotažu koji ne uključuju državu članicu u kojoj prijevoznik ima poslovni nastan ta pravila primjenjuju u cijelosti.

Postoji i izuzeće od primjene pravila o upućivanju za dodatne aktivnosti povezane s bilateralnim prijevozima. U teretnom prijevozu vozač može obaviti jednu aktivnost utovara i/ili istovara u državama članicama ili trećim zemljama kroz koje prolazi pod uvjetom da robu ne utovaruje i istovaruje u istoj državi članici. Ako nakon bilateralnog prijevoza koji počinje u državi članici poslovnog nastana tijekom kojeg

nije obavljena nijedna dodatna aktivnost slijedi bilateralni prijevoz u državu članicu poslovnog nastana, izuzeće za dodatne aktivnosti proširuje se na najviše dvije dodatne aktivnosti utovara i/ili istovara.

U putničkom prijevozu, u kontekstu bilateralnih prijevoza, vozač može ukrcati putnike jednom i/ili ih jednom iskrcati u državama članicama ili trećim zemljama kroz koje prolazi pod uvjetom da ne nudi usluge prijevoza putnika između dvije lokacije u državi članici kroz koju prolazi. Isto vrijedi i za povratak.

Izuzeća od pravila o upućivanju za dodatne aktivnosti povezane s bilateralnim prijevozima primjenjivat će se od datuma kad vozači budu morali u tahografima ručno bilježiti podatke o prelasku granice. Prestat će vrijediti na datum kad ugradnja pametnih tahografa koji su u skladu sa zahtjevom bilježenja prelaska granice i dodatnih aktivnosti u vozila postane obvezna.

U stajalištu Vijeća također se pojašnjava da, u pogledu primjene pravila o upućivanju radnika, poduzeća s poslovnim nastanom u državi koja nije država članica EU-a ne smiju imati povoljniji tretman od poduzeća s poslovnim nastanom u državi članici, uključujući prilikom obavljanja prijevoza u okviru bilateralnih ili multilateralnih sporazuma kojima im se odobrava pristup tržištu Unije.

Naposljetku, u stajalištu Vijeća pojašnjava se primjena koncepta dugoročnog upućivanja radnika, koji je uveden u revidiranoj Direktivi o upućivanju (Direktiva (EU) 2018/957), u međunarodnom cestovnom prijevozu tako da se razdoblja provedena u jednoj državi članici ne zbrajaju s onima provedenima ni u kojoj drugoj državi članici.

Kao i prijedlog Komisije, stajalište Vijeća temelji se na cilju da vozači u državama članicama u kojima su troškovi života različiti od troškova u državi u kojoj žive budu plaćeni u skladu s tim troškovima kako bi mogli imati prikladan životni standard. Pojašnjenja u stajalištu Vijeća u pogledu dugoročnog upućivanja i primjene pravila o upućivanju na treće zemlje potrebna su i dobrodošla kako bi se uklonile dvojbe o primjeni pravila o upućivanju u državama članicama. Komisija je predložila i posebne administrativne zahtjeve za primjenu pravila o upućivanju u cestovnom prometu kako bi se izbjeglo nepotrebno administrativno opterećenje za prijevoznike. U stajalištu Vijeća podupire se prijedlog Komisije i omogućuje da nacionalna tijela podatke razmjenjuju, a poduzeća za cestovni prijevoz izjave o upućivanju dostavljaju putem Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta (IMI). Uporabom IMI-ja dodatno će se smanjiti administrativno opterećenje za javne uprave i poduzeća te tako pridonijeti sveukupnom cilju paketa za mobilnost.

- *Uvođenje nove tehnologije tahografa*

Komisija nije predložila izmjenu Uredbe o tahografima. Međutim, Vijeće je smatralo potrebnim uvesti novu generaciju „pametnih” tahografa kako bi se omogućilo preciznije pozicioniranje vozila u prekograničnom prijevozu i tako olakšala provedba pravila o socijalnim pitanjima i unutarnjem tržištu. U stajalištu Vijeća navodi se vremenski plan za uvođenje te nove tehnologije u nova vozila (dvije godine od datuma donošenja tehničkih specifikacija) i u postojeći vozni park (naknadna ugradnja tri godine od datuma donošenja tehničkih specifikacija za sva vozila opremljena tahografom koji nije prva verzija pametnog tahografa; naknadna ugradnja četiri godine od datuma donošenja tehničkih specifikacija za sva vozila opremljena prvom verzijom pametnog tahografa). Stajalište Vijeća u potpunosti je u skladu s

temeljnim ciljem paketa za mobilnost, a to je omogućivanje djelotvorne i učinkovite provedbe novih pravila o socijalnim pitanjima i unutarnjem tržištu.

- *Primjena pravila o pristupu djelatnosti i o razdobljima vožnje i odmora na laka gospodarska vozila*

Kako bi se uvela minimalna razina profesionalizacije prijevoznika koji upotrebljavaju laka gospodarska vozila i time ujednačili uvjeti tržišnog natjecanja za prijevoznike, Komisija je predložila proširivanje nekih pravila o pristupu djelatnosti prijevoznika u cestovnom prijevozu tereta na poduzeća koja upotrebljavaju laka gospodarska vozila. Konkretno, ti bi prijevoznici morali ispunjavati kriterije stabilnog i stvarnog poslovnog nastana te imati odgovarajući financijski položaj. U stajalištu Vijeća podupire se uključivanje prijevoznika koji upotrebljavaju laka gospodarska vozila u područje primjene pravila o pristupu djelatnosti prijevoznika u cestovnom prijevozu tereta uz primjenu svih pravila na te prijevoznike. Međutim, ta se pravila primjenjuju samo na prijevoznike koji sudjeluju u međunarodnom prijevozu uz naknadu i upotrebljavaju vozila čija dopuštena ukupna masa prelazi 2,5 tona. Uz to, u stajalištu Vijeća na te se prijevoznike proširuju pravila o razdobljima vožnje i odmora te o tahografima. Stajalište Vijeća ispunjava cilj Komisijina prijedloga o uvođenju minimalne razine profesionalizacije prijevoznika koji upotrebljavaju laka gospodarska vozila i uspostavi jednakih uvjeta za te prijevoznike i za prijevoznike koji upotrebljavaju teška teretna vozila. Stajalište Vijeća da se, uz to, na te prijevoznike primjenjuju pravila o razdobljima vožnje i odmora te o tahografima prihvatljivo je jer će se time dodatno povećati sigurnost cestovnog prometovanja tog tipa vozila koji sudjeluje u međunarodnom prijevozu uz naknadu.

- *Pravila o kabotaži*

Komisija je predložila da se pravila o kabotaži revidiraju omogućivanjem neograničenog broja prijevoza u razdoblju od pet dana od istovara međunarodnog dolaznog prijevoza u državi članici domaćinu. Tim bi se pravilom zamijenilo trenutačno ograničenje na tri prijevoza u sedam dana, a cilj mu je olakšavanje provedbe uz istodobno zadržavanje postojeće razine otvaranja tržišta. U stajalištu Vijeća zadržavaju se trenutačna ograničenja u vezi s kabotažom (tri prijevoza u sedam dana) i ujedno uvodi razdoblje mirovanja od četiri dana tijekom kojeg prijevoznici ne smiju više obavljati kabotaže u istoj državi članici. Vijeće ne slijedi pristup koji je predložila Komisija, a čiji je glavni cilj bio olakšavanje provedbe. Zadržavanje postojećeg modela kabotaže provedbeno je zahtjevnije, no Komisija vjeruje da će se zahvaljujući novoj generaciji „pametnih” tahografa, koja je dio stajališta Vijeća, moći lakše utvrditi koju vrstu i koliko prijevoza obavljaju prijevoznici. Time bi se trebala poboljšati provedivost pravila o kabotaži. Komisija može prihvatiti zamisao da se u tekstu izmjene zadrži razdoblje mirovanja radi rješavanja pitanja „sustavne kabotaže”, tj. prijevoznika koji izlaskom i ponovnim ulaskom u državu članicu u njoj uzastopce ponavljaju razdoblja kabotaže i tako krše ograničenja uvedena Uredbom (EZ) br. 1072/2009.

- *Kriteriji za poslovni nastan u odnosu na vozače (Rim I)*

Komisija nije predložila nijedan novi zahtjev u vezi sa zapošljavanjem radnika kad je riječ o kriteriju stabilnog i stvarnog poslovnog nastana za pristup djelatnosti cestovnog prijevoznika. Stajalište Vijeća uključuje novi kriterij poslovnog nastana kojim se zahtijeva da prijevoznici redovito i stalno imaju na raspolaganju vozače čija je uobičajena baza operativno središte u državi članici poslovnog nastana, proporcionalno opsegu prijevoza. Namjera je stajališta Vijeća da se doprinese tome da pretpostavljeni stabilni i stvarni poslovni nastan raspolaže dovoljnim brojem osoblja. Time se ostavlja dovoljno prostora da se sloboda prijevoznika pri zapošljavanju osoblja nepotrebno ne ograničava.

- *Rokovi za provedbu / datumi primjene*

Komisija nije predložila konkretne datume primjene novih pravila. U stajalištu Vijeća utvrđuje se da će uredba o izmjeni uredaba (EZ) br. 1071/2009 i 1072/2009 biti primjenjiva 18 mjeseci nakon datuma njezina stupanja na snagu. Međutim, Uredba (EZ) br. 1071/2009 u cjelini i zahtjev za obveznim posjedovanjem licencije Zajednice na temelju Uredbe (EZ) br. 1072/2009 primjenjivat će se samo na prijevoznike koji upotrebljavaju laka gospodarska vozila teža od 2,5 tona u međunarodnom prijevozu 21 mjesec nakon datuma stupanja na snagu uredbe o izmjeni. Revidiranu direktivu o provedbi (Direktiva 2006/22/EZ) i *lex specialis* o upućivanju radnika u nacionalna će zakonodavstva trebati prenijeti 18 mjeseci od stupanja akta na snagu. Budući da će se revidirane uredbe (EZ) br. 561/2006 i 165/2014 primjenjivati odmah nakon stupanja na snagu, uključuju prijelazne odredbe za primjenu odredaba povezanih s uvođenjem pametnih tahografa (vidjeti prethodno navedeno) i primjenu pravila na laka gospodarska vozila (od 1. srpnja 2026.). Državama članicama, prijevoznicima i Komisiji trebat će dosta vremena da se prilagode novim pravilima. Trebat će se omogućiti dovoljno vremena za daljnji razvoj Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta, što je nužno radi primjene pravila o upućivanju radnika, za nove zahtjeve u pogledu osposobljavanja i ispitivanja prijevoznika koji upotrebljavaju laka gospodarska vozila te za tehnički napredak potreban za uvođenje novih tehnologija tahografa. Stoga je stajalište Vijeća u tom pogledu prihvatljivo.

Međutim, Komisija ima rezerve u pogledu dviju mjera koje su uključene u stajalište Vijeća, konkretno obveze redovitog vraćanja kamiona u državu članicu poslovnog nastana prijevoznika i mogućnosti da države članice primjenjuju ograničenja u vezi s kabotažom na nacionalne cestovne dionice kombiniranog prijevoza. Komisija je stoga dala sljedeću izjavu u pogledu političkog dogovora koji su 12. prosinca 2019. postigli Europski parlament i Vijeće:

„Komisija prima na znanje privremeni dogovor o socijalnim i tržišnim aspektima prvog paketa za mobilnost koji su Vijeće i Europski parlament postigli tijekom 4. trijaloga održanog 11. i 12. prosinca 2019.

Komisija izražava žaljenje jer politički dogovor Vijeća i Europskog parlamenta sadržava elemente koji nisu u skladu s ambicijama europskog zelenog plana i ciljem postizanja klimatski neutralnog EU-a do 2050. koji je potvrdilo Europsko vijeće. Riječ je o obveznom vraćanju vozila u državu članicu poslovnog nastana svakih osam tjedana te ograničenjima za kombinirani prijevoz. Te mjere nisu bile dio Komisijinih prijedloga donesanih 31. svibnja 2017. te za njih nije provedena procjena učinka. Zbog obveze vraćanja kamiona prometni sustav postat će neučinkovitiji, povećat će se nepotrebne emisije, onečišćenje i zagušenje, a ograničenjima za kombinirani prijevoz smanjit će se njegova učinkovitost u podupiranju multimodalnog prijevoza tereta.

Predložena socijalna poboljšanja su važna. Komisija će sada pobliže procijeniti učinak obaju aspekata na klimu, okoliš i funkcioniranje jedinstvenog tržišta. Komisija će to učiniti uzimajući u obzir zeleni plan i mjere za dekarbonizaciju prometa i zaštitu okoliša, osiguravajući pritom dobro funkcioniranje jedinstvenog tržišta.

Nakon procjene učinka Komisija će, ako to bude potrebno, iskoristiti svoje pravo na podnošenje ciljanog zakonodavnog prijedloga prije nego što te dvije odredbe stupe na snagu.”

Budući da su predmetne dvije mjere dio stajališta Vijeća, Komisija potvrđuje stajalište izneseno u navedenoj izjavi.

4. ZAKLJUČAK

Unatoč određenim nedostacima stajališta Vijeća, Komisija smatra da će uvođenje novih i jasnijih prethodno opisanih odredaba omogućiti bolje radne i socijalne uvjete, pošteno tržišno natjecanje i veću pravnu sigurnost u sektoru cestovnog prometa. Nove će odredbe ujedno biti i solidan temelj za buduće provođenje pravila u cestovnom prometu.

U duhu kompromisa Komisija prihvaća stajalište koje je donijelo Vijeće, čime se Europskom parlamentu omogućuje da u drugom čitanju donese konačni tekst. Naime, Komisija smatra da će donošenje prijedloga u vezi socijalnih i tržišnih pitanja donijeti znatne koristi sektoru cestovnog prometa. Ipak, Komisija zadržava svoje rezerve u pogledu dviju mjera navedenih u stajalištu Vijeća.