



Bruxelles, 28. studenoga 2018.
(OR. en)

14802/18

Međuinstitucijski predmeti:
2017/0121(COD)
2017/0122(COD)
2017/0123(COD)

TRANS 582
SOC 738
EMPL 552
MI 903
COMPET 823
CODEC 2123

IZVJEŠĆE

Od:	Glavno tajništvo Vijeća
Za:	Vijeće
Br. preth. dok.:	ST 13922/1/18 REV 1
Br. dok. Kom.:	ST 9668/17 ST 9670/17 ST 9671/17
Predmet:	Paket za mobilnost I.: Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1071/2009 i Uredbe (EZ) br. 1072/2009 radi njihova prilagođavanja kretanjima u sektoru Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća 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 i Uredbe (EU) 165/2014 s obzirom na pozicioniranje s pomoću tahografa Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća 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 – opći pristup

I. UVOD

1. Komisija je 31. svibnja 2017. donijela tri prijedloga kao dio prvog kruga paketa za mobilnost. Glavni su pristupi u pojedinačnim prijedlozima sljedeći:

- *pristup zanimanju i tržištu*: jačanje i usklađivanje uvjeta za poslovni nastan poduzeća i poboljšanje suradnje država članica u borbi protiv fiktivnih poduzeća; obavezno licenciranje prijevoznika koji obavljaju prijevoz lakim gospodarskim vozilima; revizija i pojednostavnjenje ograničenja za kabotažu i povezanih kontrolnih mehanizama; prijelaz na elektroničke dokumente;
- *razdoblje odmora, razdoblje vožnje i tahograf*: povećanje fleksibilnosti u upotrebi tjednih razdoblja odmora kako bi se vozačima olakšao redovan povratak kući; jasna obveza prijevoznika da osiguraju odgovarajući i plaćeni smještaj izvan vozačeve kabine; obveza bilježenja prelazaka granice u tahografu kako bi se olakšale kontrole;
- *upućivanje radnika u cestovnom prijevozu i provedba socijalnog zakonodavstva*: pojašnjenje primjene načelâ „upućivanja radnika” uspostavom praga za vrijeme provedeno u nekoj državi članici (tri dana mjesečno u slučaju međunarodnog prijevoza) nakon kojega se primjenjuju nacionalna pravila o minimalnoj plaći i plaćenom godišnjem odmoru; detaljne kontrolne liste u državi članici domaćinu koje se temelje na usklađenoj metodi za stupnjevanje rizika, što obuhvaća i Direktivu o radnom vremenu.

2. Odbor Europskog parlamenta za promet i turizam (TRAN) imenovao je g. Ismaila Ertuga (S&D, DE) izvjestiteljem za prijedlog o izmjeni uredaba br. 1071/2009 i 1072/2009, g. Wima van de Campa (EPP, NL) izvjestiteljem za prijedlog o izmjeni uredaba 561/2006 i 165/2014, a gđu Merju Kyllönen (EUL/NGL, FI) izvjestiteljicom za prijedlog o izmjeni Direktive 2006/22/EZ i o utvrđivanju posebnih pravila u pogledu upućivanja vozača u sektoru cestovnog prometa. Odbor za zapošljavanje i socijalna pitanja (EMPL) dao je mišljenje o prvom prijedlogu 30. travnja 2018., o drugom 26. travnja 2018. i o trećem 4. svibnja 2018. Parlament je na plenarnoj sjednici 4. srpnja 2018. glasovao o amandmanima na izvješća odbora TRAN, ali nije postignuta većina potrebna za njihovo usvajanje. Rasprave u odboru TRAN nastavljaju se.
3. Europski gospodarski i socijalni odbor donio je dva mišljenja o trima prijedlozima 18. siječnja 2018., a Europski odbor regija jedno mišljenje kojim su obuhvaćeni svi prijedlozi 1. veljače 2018.

II. RAD U OKVIRU VIJEĆA

4. Radna skupina za kopneni promet proučila je prijedloge tijekom prethodnih predsjedništava između 1. lipnja 2017. i 14. svibnja 2018. te je izradila izvješća o napretku koja su Vijeću predstavljena 5. prosinca 2017 i 7. lipnja 2018.¹ Delegacije DK i UK zadržale su parlamentarnu analitičku rezervu.
5. Tijekom austrijskog predsjedanja radna skupina raspravljala je o mogućim daljnjim koracima i nekoliko kompromisa predsjedništva između 1. listopada i 6. studenoga 2018. Cilj je kompromisâ predsjedništva postići ravnotežu između primjerene socijalne zaštite i funkcioniranja unutarnjeg tržišta te istodobno smanjiti administrativno opterećenje. Temelje se na sljedećim osnovnim načelima koji se smatraju paketom:

¹ Dokumenti 14841/17 i 9259/18.

6. Tahografi (Uredba 165/2014)

- Od lipnja 2022. nova vozila moraju biti opremljena drugom verzijom pametnog tahografa (članak 8. stavak 1. drugi podstavak). Od lipnja sljedeće godine vozila opremljena prvom verzijom pametnog tahografa moraju do kraja 2024. ažurirati softver na drugu verziju.
- Sva vozila koja obavljaju međunarodni prijevoz moraju se do kraja 2024. naknadno opremiti drugom verzijom pametnog tahografa (članak 3. stavak 4.).
- Drugom verzijom omogućit će se automatsko bilježenje vremena i mjesta prelaska granice te lokalizacija aktivnosti utovara i istovara.
- Dok se ne završi postupak naknadnog opremanja vozači bi, ako upotrebljavaju analogni ili digitalni tahograf, trebali biti obvezni ručno bilježiti oznaku zemlje na prvom mjestu za zaustavljanje nakon prelaska granice.
- Zbog veće količine podataka koju novi pametni tahografi trebaju bilježiti i zbog toga jer je potrebno zabilježiti posljednjih 56 dana unosa, u skladu s prijedlogom predsjedništva, kartice vozača morat će se do 2024. zamijeniti.²

Kompromis predsjedništva nalazi se u Dopuni 3 ovom izvješću.

7. Kabotaža (Uredba 1072/2009)

- Trebalo bi zadržati trenutačno pravilo od najviše tri kabotaže u sedam dana (članak 8. stavak 2.) uz istovremeno rješavanje nedostataka utvrđenih *ex post* evaluacijom i to boljim praćenjem s pomoću informacija iz tahografa, kao i prijevoznih isprava u papirnatom ili elektroničkom obliku kojima se može pristupiti tijekom provjera na cesti (članak 8. stavci 3. i 4.a).

² Kartice vozača potrebno je zamijeniti svakih pet godina. Budući da će kartice vozača tehnički biti odbijene nakon pet godina, nije moguće produljiti valjanost postojećih kartica vozača kako bi se točno uskladila s godinom obnove tahografa 2024.

- Radi suzbijanja zlouporabe u obliku sustavne kabotaže trebalo bi uvesti razdoblje „mirovanja” od sedam dana (članak 8. stavak 2.a) nakon zadnje kabotaže u dozvoljenom roku prije nego što se u istoj državi članici s istim vozilom mogu obavljati daljnje kabotaže.

Kompromis predsjedništva nalazi se u Dopuni 2 ovom izvješću.

8. Kriteriji poslovnog nastana za cestovne prijevoznike (Uredba 1071/2009)

- Nužnost stvarnog poslovnog nastana cestovnih prijevoznika za razliku od fiktivnih poduzeća trebalo bi ojačati obvezom redovnog vraćanja u roku od šest tjedana u operativni centar u državi članici poslovnog nastana vozilâ koja se upotrebljavaju u međunarodnom prometu (članak 5. stavak 1. točka (ca)). Tu bi obvezu trebalo izmijeniti za otočne države članice kako bi se izbjeglo nerazmjerno opterećenje.

Kompromis predsjedništva nalazi se u Dopuni 1 ovom izvješću.

9. Vrijeme vožnje i odmora (Uredba 561/2006)

- Prijevoznik bi trebao biti obavezan organizirati radni raspored tako da se vozač može vratiti kući najmanje svaka četiri tjedna (članak 8. stavak 8.a), što se može smanjiti i na tri tjedna ako tome prethode dva skraćena tjedna odmora. Prijevoznik mora dokazati da je ispunio tu obvezu predloženjem rasporeda zaduženja, zapisâ tahografa i svakog drugog raspoloživog dokaza.
- Postojeće pravilo o maksimalnom vremenu vožnje (90 sati tijekom dva tjedna, članak 6. stavak 3.) trebalo bi ostati na snazi. Istodobno, trebalo bi biti moguće imati dva uzastopna skraćena tjedna odmora tijekom razdoblja od četiri tjedana (članak 8. stavak 6.). Cilj je ovog prijedloga, koji je već obuhvaćen inicijativom Komisije, poticati stvaranje duljih razdoblja odmora (redovan tjedni odmor od 45 sati + nadoknade za skraćene odmore). Predsjedništvo predlaže da bi u slučaju dvaju uzastopnih skraćenih tjednih razdoblja odmora sljedeće redovno tjedno razdoblje odmora trebalo već biti produljeno razdobljem nadoknade.

- Redovan tjedni odmor (od najmanje 45 sati) provodi se izvan kabine na odgovarajućoj lokaciji koju plaća poslodavac (osim ako se vozač vraća kući), članak 8 stavak 8. Ta zabrana spavanja u kabini podudara se s prijedlogom Komisije.
- Kako bi se riješili praktični problemi u pronalaženju prikladnog smještaja u blizini cestovne mreže, redovan tjedni odmor može se iznimno provesti u vozilu ako ono je parkirano u posebnoj zoni s odgovarajućim sadržajima za vozača i ako kabina ispunjava određene minimalne kriterije (članak 8. stavak 8.). Sve naknade za pristup posebnim zonama plaća prijevoznik.
- S obzirom na manjak posebnih parkirališnih zona, spavanje u prihvatljivoj kabini može se dopustiti kao prijelazna mjera (osamnaest mjeseci) ako je vozilo parkirano na parkiralištu koje nije prihvatljivo, ali koje barem ima sanitarne čvorove.

Kompromis predsjedništva nalazi se u Dopuni 3 ovom izvješću.

10. Upućivanje vozača (*lex specialis* Direktive o upućivanju radnika)

- Predsjedništvo predlaže da se odustane od koncepta razdoblja odgode i da se umjesto toga usredotoči na narav djelatnosti. Ako je djelatnost organizirana tako da nema promjena u povezanosti rada vozača s državom članicom poslovnog nastana, vozača bi trebalo isključiti iz pravila o upućivanju. Tim se pristupom također izbjegava problem utvrđivanja poželjnog broja dana ili sati.
- Tranzite bi trebalo izričito isključiti iz pravila o upućivanju (članak 2. stavak 2.e).
- Bilateralni prijevoz trebalo bi također izričito isključiti iz pravila o upućivanju (članak 2. stavak 2.). Bilateralni prijevoz znači kretanje robe³, na temelju ugovora o prijevozu, iz države članice poslovnog nastana u kojoj se roba utovaruje u drugu državu članicu ili treću zemlju gdje se istovaruje. Ako nakon bilateralnog prijevoza slijedi putovanje vraćanja u državu članicu poslovnog nastana, vozač bi također trebao biti isključen iz pravila o upućivanju za to putovanje.

³ Slična odredba predložena je za prijevoz putnika.

- Ako se tijekom tog putovanja u odredišnu zemlju prijeđu druge države članice, dopuštaju se najviše dvije dodatne aktivnosti utovara/istovara, a da se ne primjenjuje režim upućivanja. Ako se iste države članice prijeđu na putu natrag u državu članicu poslovnog nastana, dopuštaju se dodatne dvije aktivnosti utovara/istovara, a da se ne primjenjuje režim upućivanja.
- Za sve ostale vrste djelatnosti, uključujući kabotažu, puni režim upućivanja primjenjivao bi se od prvog dana djelatnosti jer nisu predviđena posebna pravila (osim posebnih pravila o kontroli i provedbi).
- Kad je riječ o cestovnoj dionici kombiniranog prijevoza, vozač se ne bi trebao smatrati upućenim ako se sama cestovna dionica odnosi na bilateralni prijevoz iz države članice poslovnog nastana. U svim drugim slučajevima, a posebice ako se cestovna dionica odrađuje *unutar* druge države članice, vozača bi trebalo smatrati upućenim (članak 2. stavak 2.f).
- Kako bi se smanjilo administrativno opterećenje, trebalo bi uvesti zatvoren popis dokumenata potrebnih za inspekciju na cesti (članak 2. stavak 4.), u skladu s prijedlogom Komisije. Prijevozna poduzeća trebala bi upotrebljavati informacijski sustav unutarnjeg tržišta (IMI) za suradnju među državama članicama te za podnošenje izjava o upućivanju i dokumenata o naknadama.
- Posebna pravila o upućivanju trebala bi se početi primjenjivati u najkraćem mogućem roku (rok za provedbu od osamnaest mjeseci) kako bi se sektoru osigurala jasnoća te kako bi se okončala primjena nacionalnih mjera s različitim područjima primjene i postupcima. Međutim, predsjedništvo predlaže postupno uvođenje mogućnosti uporabe dodatne fleksibilnosti za utovar/istovar uz uvođenje druge verzije pametnog tahografa.

Kompromis predsjedništva nalazi se u Dopuni 4 ovom izvješću.

III. GLAVNA OTVORENA PITANJA

11. Kabotaža (Uredba 1072/2009)

- Mnoge države članice prijedlog predsjedništva u pogledu razdoblja „mirovanja” od sedam dana smatraju nerazmjernim; neke od njih nisu uopće spremne prihvatiti razdoblje mirovanja ili su ga spremne prihvatiti samo u okviru tjednog odmora. Neke države članice smatraju da razdoblje od sedam dana nije dovoljno. Neke su druge delegacije poduprle ideju o alternativnoj zaštitnoj mjeri kojom bi se predvidjelo vraćanje vozila u državu članicu poslovnog nastana prije početka nove kabotaže, nakon međunarodnog prijevoza.
- Neke delegacije smatrale su da je vrlo važno uspostaviti zaštitnu mjeru protiv zlouporabe slobode pružanja usluga kombiniranog prijevoza za kontinuiranu kabotažu.⁴

12. Kriteriji poslovnog nastana za cestovne prijevoznike (Uredba 1071/2009)

- Mnoge se delegacije protive tome da element stvarnog poslovnog nastana bude obveza redovnog vraćanja vozila koje se upotrebljava u međunarodnom prijevozu u operativni centar u državi članici poslovnog nastana. Prema njihovu mišljenju takvim se zahtjevom diskriminira periferne države članice te je nerazmjeran u području primjene i protivni se politikama o jedinstvenom tržištu i smanjenju emisija. Određene druge delegacije izrazile su zabrinutost u pogledu provedivosti te obveze s pomoću inspektorata za rad ili trgovinu. Ostale delegacije podržale su predsjedništvo u postroživanju kriterija poslovnog nastana u tom pogledu s ciljem suzbijanja prakse fiktivnih poduzeća te traže češće vraćanje (trenutačni prijedlog: svakih šest tjedana).

⁴ U tom kontekstu vidjeti izvješće Vijeću o Prijedlogu o izmjeni Direktive Vijeća 92/106/EEZ o utvrđivanju zajedničkih pravila za određene vrste kombiniranog prijevoza robe između država članica.

13. Vrijeme vožnje i odmora (Uredba 561/2006)

- Mišljenja delegacija u vezi s vozačevim redovnim „povratkom kući” razilaze se u pogledu učestalosti te obuhvaćaju od dva do osam tjedana. Nekoliko delegacija inzistiralo je na pridavanju veće pozornosti vozačevom izboru mjesta na kojem želi provesti redovan odmor.
- Što se tiče zabrane spavanja u kabini tijekom redovnog tjednog odmora, nekoliko delegacija smatra da ne bi trebalo odobriti izuzeće jer ta razdoblja moraju podrazumijevati fizičko odvajanje vozača i vozila tako da vozač ima stvaran osjećaj slobodnog vremena. Osim toga, smatraju da naglasak na prihvatljivim parkiralištima pogrešno vodi raspravi o infrastrukturi, a da se time zapravo ne rješava problem zakrčenosti parkirališta.
- Veći broj delegacija podupire pristup predsjedništva, ali uz to traži i dulje prijelazno razdoblje kojim se omogućuje uporaba parkirališta koja nisu prihvatljiva kako bi se olakšao problem trenutnog nedostatka dovoljnog broja parkirališta s potrebnim značajkama.
- Neke su delegacije radi pitanja sigurnosti cestovnog prometa zadržale negativnu analitičku rezervu u pogledu fleksibilnosti prijedloga kojim se predviđa mogućnost uzimanja dvaju uzastopnih skraćenih tjednih razdoblja odmora.

14. Upućivanje vozača (*lex specialis* Direktive o upućivanju radnika)

- Većina delegacija slijedi pristup predsjedništva o tome da se određene vrste prijevoza izuzmu iz Direktive o upućivanju radnika i da se omogući da se ta Direktiva bez ograničenja primjenjuje na druge. Međutim, neke delegacije i dalje nisu uvjerene i to iz različitih razloga: neke osuđuju diskriminaciju određenih poslovnih modela i slijedom toga moguće konkurentne prednosti prijevoznika iz trećih zemalja, a neke smatraju da bi trebalo imati zaštitnu mjeru strogog roka nakon kojeg bi se u svakom slučaju trebala primjenjivati pravila o upućivanju.
- Delegacije općenito prihvaćaju da se pravila o upućivanju ne primjenjuju u situacijama tranzita i da bi se trebala primjenjivati tijekom obavljanja djelatnosti na nacionalnom tržištu (kabotaža). Što se tiče izuzeća za bilateralni prijevoz koje je predložilo predsjedništvo, većina delegacija to može prihvatiti kao načelo, ali se razlikuju stajališta o važnim pojedinostima kao što su:

- područje primjene „bilateralnog”, tj. mora li započeti u državi članici poslovnog nastana te bi li putovanje vraćanja trebalo izuzeti samo podložno ograničenjima. Neke delegacije prednost daju široj definiciji;
 - fleksibilnost u pogledu dodatnih aktivnosti utovara i/ili istovara na putu. Neke države članice smatraju da su dvije aktivnosti apsolutan minimum. Druge se protive bilo kakvoj dodatnoj fleksibilnosti tvrdeći da se time razvodnjava koncept razlike između vrsta prijevoza i dovodi do problema u vezi s kontrolom.
- Delegacije imaju različita mišljenja o tome kad bi se trebala početi primjenjivati posebna pravila o upućivanju. Neke od njih, osobito ako su u međuvremenu razvile nacionalne aranžmane, zahtijevaju postupnu tranziciju, a drugu verziju pametnog tahografa smatraju preduvjetom za osiguravanje provedbe novih pravila. Druge zahtijevaju da se odmah primjenjuju, s obzirom na vremenski okvir za izmjenu Direktive o upućivanju radnika, te tvrde da će poboljšana kontrola pravila o upućivanju biti moguća bez druge verzije pametnog tahografa.

15. Predstavnik Komisije podržao je predsjedništvo u pokušaju da se postigne ravnoteža u kompromisnom paketu. Predstavnik se pozitivno izrazio u pogledu niza novih elemenata u usporedbi s prijedlogom (posebice u vezi s ranijim naknadnim opremanjem, ograničenim izuzećima od zabrane spavanja u kabini, uporabom sustava IMI) te je u pogledu pravila o kabotaži zatražio da kompromis u ovoj fazi razvoja zajedničke prometne politike ne dovede ni do ojačanog ni do smanjenog pristupa tržištu, što je bila ideja na kojoj se temelji prijedlog Komisije. Kad je riječ o pravilima o upućivanju, Komisija je naglasila da bi se, bez obzira na model koji se uspostavi, trebalo poštovati načelo ravnoteže između zaštite socijalnih prava vozača i slobodnog prekograničnog pružanja usluga prijevoznika.
16. Coreper je 23. studenoga 2018. po drugi put ispitao prijedloge u okviru pripreme za sastanak Vijeća te je odlučio Vijeću proslijediti predmet s otvorenim pitanjima kako bi ono donijelo odluku.

17. Nakon sastanka Corepera predsjedništvo je u kompromis unijelo sljedeće promjene:

- u članku 8. stavku 8.a prijedloga u vezi s Uredbom 561/2006 (obveza poslodavca da organizira redovan povratak vozača kući⁵) boravište vozača dodano je kao alternativno odredište povratka kako bi odredba o povratku vozačima bila privlačnija;
- u članku 2. koji je *lex specialis* svrha je niza izmjena dodatno pojašnjavanje izuzeća od pravila o upućivanju⁶. Stavak 1.a umetnut je kako bi se pojasnilo područje primjene upućivanjâ obuhvaćeno posebnim pravilima, odnosno to što je vozač upućen u drugu državu članicu u okviru ugovora ili je upućen u poslovni nastan ili poduzeće čiji je vlasnik poduzeće koje vozača upućuje. U stavku 2. dodano je upućivanje na definiciju „zemlja poslovnog nastana”. U stavcima od 2 do 2.c pruža se jasnija struktura izuzeća (bilateralni prijevoz robe, dodatna aktivnost pri prijevozu robe, bilateralni prijevoz putnika, dodatna aktivnost pri prijevozu putnika). Konačno, dodan je stavak 2.d kako bi se pojasnilo da se pravila o upućivanju primjenjuju tijekom kabotaže.

IV. ZAKLJUČCI

18. S obzirom na navedeno, Vijeće se poziva da prouči tekstove iz dopuna ovom izvješću te donese opći pristup o prijedlogu.

⁵ ADD 3 ovom izvješću, stranica 9.

⁶ ADD 4 ovom izvješću, stranice 15. i 16.