



Bruxelas, 28 de novembro de 2018
(OR. en)

14802/18

Dossiês interinstitucionais:

2017/0121(COD)

2017/0122(COD)

2017/0123(COD)

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

RELATÓRIO

de: Secretariado-Geral do Conselho

para: Conselho

n.º doc. ant.: ST 13922/1/18 REV 1

n.º doc. Com.: ST 9668/17
ST 9670/17
ST 9671/17

Assunto: Pacote de mobilidade I:

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1071/2009 e o Regulamento (CE) n.º 1072/2009 com vista à sua adaptação à evolução no setor

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 561/2006 no que diz respeito aos requisitos mínimos em matéria de tempos de condução diário e semanal máximos, pausas mínimas e períodos de repouso diário e semanal e o Regulamento (UE) n.º 165/2014 no que diz respeito ao posicionamento por meio de tacógrafos

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho 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

– Orientação geral

I. INTRODUÇÃO

1. Em 31 de maio de 2017, a Comissão adotou as três propostas como parte da primeira vaga do pacote de mobilidade. As principais orientações de cada uma das propostas são as seguintes:
 - *Acesso à profissão e ao mercado*: reforçar e harmonizar as condições de estabelecimento das empresas e melhorar a cooperação dos Estados-Membros na luta contra as empresas de fachada; conceder licenças obrigatórias aos operadores de veículos comerciais ligeiros; rever e simplificar as restrições de cabotagem e respetivos mecanismos de controlo; avançar para documentos eletrónicos;
 - *Períodos de condução e repouso e tacógrafo*: aumentar a flexibilidade na utilização dos períodos de repouso semanal para facilitar o regresso regular dos condutores ao seu lugar de residência; obrigação clara dos operadores de fornecerem um alojamento adequado e pago fora da cabine do condutor; obrigação de registar as passagens nas fronteiras no tacógrafo para facilitar os controlos;
 - *Destacamento de trabalhadores no setor dos transportes rodoviários e respeito da legislação social*: clarificar a aplicação dos princípios do "destacamento de trabalhadores" estabelecendo um limite para o tempo passado num Estado-Membro (três dias por mês no caso do transporte internacional) após o qual são aplicáveis as regras nacionais relativas ao salário mínimo local e às férias anuais; listas pormenorizadas para os controlos no Estado-Membro de acolhimento, com base num método harmonizado de classificação dos riscos e abrangendo igualmente a Diretiva relativa ao tempo de trabalho.

2. A Comissão dos Transportes e do Turismo (TRAN) do Parlamento Europeu nomeou Ismail Ertug (S&D, DE) relator para a proposta que altera os Regulamentos 1071/2009 e 1072/2009, Wim van de Camp (PPE, NL) relator para a proposta que altera os Regulamentos 561/2006 e 165/2014 e Merja Kyllönen (GUE/NGL, FI) relatora para a proposta que altera a Diretiva 2006/22/CE e que estabelece regras específicas no que diz respeito ao destacamento de condutores do setor do transporte rodoviário. A Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais (EMPL) emitiu pareceres sobre a primeira proposta em 30 de abril de 2018, sobre a segunda em 26 de abril de 2018 e sobre a terceira em 4 de maio de 2018. Na sessão plenária do Parlamento de 4 de julho de 2018 foram votadas alterações aos relatórios da TRAN, mas nenhuma delas foi apoiada por uma maioria. As deliberações prosseguem na Comissão TRAN.
3. O Comité Económico e Social Europeu adotou dois pareceres sobre as três propostas em 18 de janeiro de 2018, e o Comité das Regiões Europeu adotou um parecer que abrange as referidas propostas em 1 de fevereiro de 2018.

II. TRABALHOS NO CONSELHO

4. O Grupo dos Transportes Terrestres procedeu à análise das propostas durante as Presidências anteriores, entre 1 de junho de 2017 e 14 de maio de 2018, a qual deu origem a um relatório intercalar que foi apresentado ao Conselho em 5 de dezembro de 2017 e 7 de junho de 2018¹. As delegações DK e UK mantêm reservas de análise parlamentar.
5. Entre 1 de outubro e 6 de novembro de 2018, durante a Presidência austríaca, o Grupo debateu a possível via a seguir e os diversos compromissos da Presidência. Os compromissos da Presidência visam encontrar um equilíbrio entre uma proteção social adequada e o funcionamento do mercado interno, reduzindo, simultaneamente, os encargos administrativos. Os compromissos assentam nos seguintes principais pilares, que devem ser vistos como um pacote:

¹ Docs. 14841/18 e 9259/18.

6. Tacógrafos (Regulamento n.º 165/2014)

- A partir de junho de 2022, os veículos novos serão equipados com a segunda versão do tacógrafo inteligente (artigo 8.º, n.º 1, segundo parágrafo). A partir de junho do próximo ano, os veículos equipados com a primeira versão do tacógrafo inteligente têm de atualizar o *software* para a segunda versão, o mais tardar até ao final de 2024.
- Todos os veículos que realizem operações de transporte internacional serão reconicionados com a segunda versão do tacógrafo inteligente até ao final de 2024 (artigo 3.º, n.º 4).
- A segunda versão tornará possível registar automaticamente o momento e o local onde uma fronteira é atravessada e localizar as atividades de carga e descarga.
- Quer utilizem um tacógrafo analógico quer utilizem um tacógrafo digital, e até que o processo de reconicionamento tenha sido concluído, os condutores serão obrigados a registar manualmente o código do país no primeiro local de paragem após terem atravessado a fronteira.
- Devido à maior quantidade de dados que serão registados pelos novos tacógrafos inteligentes, e à necessidade de gravar os dados dos últimos 56 dias, tal como proposto pela Presidência, os cartões de condutor terão de ser substituídos até 2024².

O compromisso da Presidência consta da adenda 3 ao presente relatório.

7. Cabotagem (Regulamento n.º 1072/2009)

- Deverá ser mantida a norma atual que autoriza um máximo de três operações de cabotagem num prazo de sete dias (artigo 8.º, n.º 2), superando ao mesmo tempo as insuficiências identificadas pela avaliação *ex post* mediante um melhor controlo através da informação do tacógrafo, e a disponibilização de documentos de transporte, em papel ou em formato eletrónico, durante as operações de fiscalização na estrada (artigo 8.º, n.º 3, e artigo 8.º, n.º 4-A).

² Os cartões de condutor devem ser trocados de cinco em cinco anos. Uma vez que os cartões de condutor serão rejeitados tecnicamente após cinco anos, não é possível prorrogar o prazo de validade dos cartões de condutor em vigor para que coincida exatamente com o ano da renovação do tacógrafo, 2024.

- A fim de combater os abusos que ocorrem sob a forma de cabotagem sistemática, deverá ser introduzido um período de espera de sete dias (art. 8.º, n.º 2-A) após a última operação de cabotagem dentro do prazo permitido, antes de poderem ser realizadas novas operações de cabotagem no mesmo Estado-Membro com o mesmo veículo.

O compromisso da Presidência consta da adenda 2 ao presente relatório.

8. Critérios de estabelecimento para os transportadores rodoviários (Regulamento 1071/2009)

- A necessidade de um estabelecimento efetivo de transportadores rodoviários, e não de simples empresas de fachada, deve ser reforçada através do regresso regular, num prazo de seis semanas, a um centro operacional no Estado-Membro de estabelecimento dos veículos utilizados nos transportes internacionais (artigo 5.º, n.º 1, alínea c-A). Para os Estados-Membros insulares, esta obrigação deverá ser alterada, a fim de evitar um encargo desproporcionado.

O compromisso da Presidência consta da adenda 1 ao presente relatório.

9. Tempo de condução e períodos de repouso (Regulamento 561/2006)

- O transportador deve ser obrigado a organizar os horários de trabalho de modo a que o condutor possa regressar ao seu lugar de residência pelo menos de quatro em quatro semanas (artigo 8.º, n.º 8-A), devendo este intervalo ser reduzido para três semanas caso o condutor tenha beneficiado anteriormente de dois períodos de repouso semanal reduzidos. O transportador tem de provar que cumpriu esta obrigação, fornecendo as escalas de serviço, os registos dos tacógrafos e qualquer outra prova de que disponha.
- A regra atual sobre os tempos de condução máximos (90 horas por cada período de duas semanas – artigo 6.º, n.º 3) deverá permanecer em vigor. Ao mesmo tempo, deverá ser possível ter dois períodos de repouso semanal reduzido consecutivos durante um período de quatro semanas (artigo 8.º, n.º 6). O objetivo da presente proposta, que já consta da iniciativa da Comissão, é incentivar a introdução de períodos de repouso mais longos (período de repouso semanal regular de 45 horas + compensações pelos períodos de repouso reduzidos). A Presidência sugere que no caso de dois períodos de repouso semanal reduzidos consecutivos, o período de repouso semanal seguinte seja prolongado com um período de compensação.

- O período de repouso semanal regular (de pelo menos 45 horas) deve ser passado fora da cabina num local adequado, pago o pelo empregador (a menos que o condutor regresse ao seu local de residência – artigo 8.º, n.º 8). Esta proibição de dormir na cabina corresponde à proposta da Comissão.
- A fim de dar resposta aos problemas de ordem prática na procura de alojamento apropriado na proximidade da rede rodoviária, o repouso semanal regular pode, excecionalmente, ser gozado no veículo desde que este esteja estacionado numa zona específica, com equipamentos adequados para o condutor, e caso a cabina cumpra certos critérios mínimos (artigo 8.º, n.º 8). Quaisquer taxas que sejam cobradas para aceder a estas zonas específicas devem ser pagas pelo transportador.
- Como medida transitória (18 meses), tendo em conta a falta de zonas de estacionamento específicas, poderá ser autorizado dormir numa cabina adequada quando o veículo estiver estacionado num parque de estacionamento não adequado mas que pelo menos tenha instalações sanitárias.

O compromisso da Presidência consta da adenda 3 ao presente relatório.

10. Destacamento dos condutores (*lex specialis* que derroga à Diretiva Destacamento de Trabalhadores)

- A Presidência propõe abandonar o conceito de período "de graça" para se centrar na natureza da operação. Se uma operação está organizada de tal forma que a relação de trabalho do condutor com o Estado-Membro de estabelecimento permanece intacta, o condutor deve ser excluído das regras de destacamento. Esta abordagem permite assim evitar a difícil definição do número de dias ou horas preferível.
- O trânsito deverá ser explicitamente excluído das regras de destacamento (artigo 2.º, n.º 2-E).
- As operações de transporte bilaterais deverão ser explicitamente excluídas das regras de destacamento (artigo 2.º, n.º 2-A). Uma operação de transporte bilateral refere-se à circulação de mercadorias³, com base num contrato de transporte, a partir de um Estado-Membro de estabelecimento onde as mercadorias são carregadas para outro Estado-Membro, ou um país terceiro, onde são descarregadas. Se à operação de transporte bilateral se seguir a viagem de regresso para o Estado-Membro de estabelecimento, o condutor deve igualmente ser excluído das regras de destacamento para essa viagem.

³ Propõe-se uma disposição semelhante para o transporte de passageiros.

- Se outros Estados-Membros forem atravessados nesta viagem para o país de destino, é permitido um máximo de duas atividades adicionais de carga/descarga sem que se aplique o regime de destacamento. Se os mesmos Estados-Membros forem atravessados na viagem de regresso para o Estado-Membro de estabelecimento, são permitidas duas atividades adicionais de carga/descarga sem que se aplique o regime de destacamento.
- Para todos os outros tipos de operações, incluindo a cabotagem, o regime de destacamento será aplicável a partir do primeiro dia da operação, uma vez que não estão previstas regras especiais (exceto quanto às regras especiais de controlo e execução).
- No que diz respeito ao trajeto rodoviário de uma operação de transporte combinado, o condutor não deve ser considerado destacado se o trajeto rodoviário for, por si só, uma operação de transporte bilateral a partir do Estado-Membro de estabelecimento. Em todos os outros casos, nomeadamente quando o trajeto rodoviário é realizado no *interior* do território de outro Estado-Membro, o condutor deve ser considerado destacado (artigo 2.º, n.º 2-F).
- Para reduzir os encargos administrativos deverá ser acrescentada uma lista completa dos documentos exigidos nas inspeções na estrada (artigo 2.º, n.º 4), como proposto pela Comissão. O Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI) deverá ser utilizado para a cooperação entre os Estados-Membros e para a apresentação de declarações de destacamento e documentos de remuneração pela empresa de transporte.
- As regras especiais em matéria de destacamento deverão começar a ser aplicadas o mais rapidamente possível (prazo de aplicação de 18 meses) a fim de proporcionar clareza ao setor e pôr fim às medidas nacionais que divergem em termos de âmbito de aplicação e de procedimentos. Contudo, a Presidência sugere que se introduza gradualmente a possibilidade de uma maior flexibilidade para as atividades de carga/descarga juntamente com a introdução da segunda versão do tacógrafo inteligente.

O compromisso da Presidência consta da adenda 4 ao presente relatório.

III. PRINCIPAIS QUESTÕES PENDENTES

11. Cabotagem (Regulamento n.º 1072/2009)

- A sugestão da Presidência de um período de espera de 7 dias é considerada desproporcionada por muitos Estados-Membros; alguns deles nem sequer estão preparados para aceitar qualquer período de espera, ou então apenas um período da ordem de um descanso semanal. Alguns Estados-Membros consideram um período de 7 dias insuficiente. Outras delegações apoiaram a ideia de uma salvaguarda alternativa que previsse um retorno do veículo ao Estado-Membro de estabelecimento antes de poder iniciar uma nova operação de cabotagem após um transporte internacional.
- Algumas delegações consideram muito importante que seja definida uma salvaguarda contra a utilização indevida da prestação de serviços de transporte combinados para operações de cabotagem contínuas⁴.

12. CrITÉrios de estabelecimento para os transportadores rodoviários (Regulamento 1071/2009)

- Muitas delegações opõem-se a ter, como elemento de estabelecimento efetivo, uma obrigação de regresso regular dos veículos utilizados nos transportes internacionais a um centro operacional no Estado-Membro de estabelecimento. Na opinião dessas delegações, esse requisito é discriminatório contra os Estados-Membros periféricos, é desproporcionado no seu âmbito de aplicação e vai contra as políticas relativas ao Mercado Único e à redução das emissões. Algumas outras delegações expressaram preocupações sobre a aplicabilidade dessa obrigação através de inspeções do trabalho ou comerciais. Outras delegações apoiam a Presidência no sentido de reforçar os critérios aplicáveis ao estabelecimento neste contexto, a fim de lutar contra a prática das "empresas de fachada", e solicitam um regresso a casa mais frequente (proposta atual: de seis em seis semanas).

⁴ Ver, neste contexto, o relatório ao Conselho sobre a proposta de alteração da Diretiva 92/106/CEE do Conselho relativa ao estabelecimento de regras comuns para certos transportes combinados de mercadorias entre Estados-membros.

13. Tempo de condução e períodos de repouso (Regulamento 561/2006)

- No que respeita ao "regresso a casa" regular do condutor, as delegações têm pontos de vista diferentes quanto à frequência, variando entre cada duas semanas e cada oito semanas. Diversas delegações insistem para que se dê mais atenção à escolha do condutor relativamente ao local onde deseja passar o seu período de repouso regular.
- No que diz respeito à proibição de dormir na cabina durante o período de repouso semanal regular, várias delegações mantêm a sua posição de que não deve ser permitida nenhuma exceção, uma vez que estes períodos devem implicar uma separação física entre o condutor e o veículo, de modo a que o condutor tenha uma verdadeira sensação de tempo livre. Além disso, consideram que a insistência na questão da qualificação das zonas de estacionamento desvia o debate para as infraestruturas sem resolver verdadeiramente o problema do congestionamento dessas zonas.
- Muitas delegações apoiam a abordagem da Presidência, mas solicitam, complementarmente, um período transitório mais longo em que se permita a utilização de parques de estacionamento não adequados a fim de atenuar o problema da atual falta de parques de estacionamento com as características exigidas.
- Algumas delegações mantêm uma reserva de análise negativa sobre a flexibilidade da proposta para prever dois períodos consecutivos de repouso semanal reduzido, por motivos de segurança rodoviária.

14. Destacamento dos condutores (*lex specialis* que derroga à Diretiva Destacamento de Trabalhadores)

- A maioria das delegações concorda com a abordagem da Presidência de isentar certos tipos de transporte da Diretiva Destacamento de Trabalhadores, e permitir que essa diretiva se aplique a outros tipos de transporte sem restrições. No entanto, por diversas razões, algumas delegações não estão convencidas: seja porque lamentam a discriminação contra certos modelos de negócio que daí resultaria, assim como as eventuais vantagens concorrenciais para os operadores de países terceiros, seja porque lamentam a inexistência da salvaguarda de um prazo estrito no final do qual as regras de destacamento se aplicariam a todos os casos.
- De um modo geral, as delegações aceitam que as regras de destacamento não devem ser aplicáveis a uma situação de trânsito, e que devem aplicar-se durante as operações no mercado nacional (cabotagem). No que respeita à isenção para as operações de transporte bilateral proposta pela Presidência, a maior parte das delegações pode aceitá-la como princípio, mas as opiniões divergem quanto a pormenores importantes, em especial:

- o âmbito do conceito de "bilateral": a questão de saber se o transporte deve ter início no Estado-Membro de estabelecimento e se a viagem de regresso apenas deverá ficar isenta se se sujeitar a certas restrições. Algumas delegações preferem uma definição mais ampla;
- a flexibilidade relativa às atividades de carga e/ou descarga adicionais durante o trajeto. Alguns Estados-Membros consideram que duas atividades constituem o mínimo absoluto. Outros opõem-se a qualquer flexibilidade adicional, alegando que dilui a noção de distinção entre tipos de transportes e conduz a problemas de controlo;
- As delegações têm pontos de vista diferentes sobre o momento em que as regras especiais em matéria de destacamento deverão começar a ser aplicadas. Algumas delas, em especial as que entretanto já desenvolveram sistemas nacionais, requerem uma transição gradual e encaram a segunda versão do tacógrafo inteligente como uma condição prévia para permitir a aplicação das novas regras. Outras solicitam que a aplicação seja imediata, tendo em conta o calendário para a alteração da Diretiva Destacamento de Trabalhadores, e alegam que a melhoria no controlo das regras em matéria de destacamento será possível sem a segunda versão do tacógrafo inteligente.

15. O representante da Comissão apoiou a Presidência na sua tentativa de encontrar um equilíbrio no pacote de compromisso. Manifestou ainda o seu apoio a vários elementos novos em relação à proposta anterior (em especial, um acondicionamento antecipado dos tacógrafos, derrogações limitadas à proibição de dormir na cabina, utilização do sistema IMI) e solicitou, no que diz respeito às regras de cabotagem, que o compromisso, na presente fase da política comum de transportes, não resulte num acesso aos mercados nem mais alargado nem mais restrito, que era a ideia subjacente à proposta da Comissão. No que diz respeito às regras de destacamento, a Comissão sublinhou que qualquer que seja o modelo estabelecido este deve respeitar o princípio de equilíbrio entre a proteção dos direitos sociais dos condutores e a liberdade de prestação transfronteiras de serviços pelos operadores.
16. Em 23 de novembro de 2018, o Coreper examinou as propostas uma segunda vez, em preparação da reunião do Conselho, e decidiu transmitir o dossiê, sem questões pendentes, ao Conselho para a tomada de decisão.

17. Na sequência de reunião do Coreper, a Presidência procedeu às seguintes alterações ao compromisso:

- No artigo 8.º, n.º 8-A, da proposta relativa ao Regulamento (CE) n.º 561/2006 (obrigação de o empregador organizar o regresso a casa regular do condutor⁵) a residência do condutor foi acrescentada como destino de regresso alternativo, a fim de tornar a disposição de regresso mais atrativa para os condutores;
- No artigo 2.º da *lex specialis*, um certo número de alterações visa clarificar melhor a isenção às regras em matéria de destacamento⁶: O n.º 1-A é inserido para clarificar o âmbito de aplicação das situações de destacamento abrangidas pelas regras especiais, nomeadamente nos casos em que o condutor é enviado para outro Estado-Membro ao abrigo de um contrato ou para um estabelecimento ou empresa que é propriedade da empresa que o enviou. No n.º 2, foi aditada uma referência à definição de "país de estabelecimento". Os n.ºs 2 a 2-C estabelecem uma estrutura mais clara para a isenção (transporte bilateral de mercadorias, atividade adicional no âmbito do transporte de mercadorias, transporte bilateral de passageiros, atividade adicional no âmbito do transporte de passageiros). Por último, o n.º 2-D foi aditado para clarificar que as regras de em matérias de destacamento são aplicáveis durante as operações de cabotagem.

IV. CONCLUSÕES

18. Tendo em conta o que precede, o Conselho é convidado a examinar os textos constantes da adenda ao presente relatório e a adotar uma orientação geral sobre a proposta.

⁵ ADD 3 ao presente relatório, página 9.

⁶ ADD 4 ao presente relatório, páginas 15 e 16.