



Vijeće
Europske unije

Bruxelles, 7. travnja 2020.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2017/0121(COD)

5112/1/20
REV 1 ADD 1

TRANS 6
SOC 7
EMPL 7
MI 6
CODEC 11
PARLNAT 19

OBRAZLOŽENJE VIJEĆA

Predmet: Stajalište Vijeća u prvom čitanju s ciljem donošenja DIREKTIVE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o utvrđivanju posebnih pravila u pogledu Direktive 96/71/EZ i Direktive 2014/67/EU za upućivanje vozača u sektoru cestovnog prometa te izmjeni Direktive 2006/22/EZ u vezi sa zahtjevima za provedbu i Uredbe (EU) br. 1024/2012

- obrazloženje Vijeća
- donijelo Vijeće 7. travnja 2020.

I. UVOD

1. Europska Komisija 31. svibnja 2017. donijela je 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.
2. Taj je prijedlog predstavljen kao dio paketa za mobilnost I., a zakonodavni postupak organiziran je u vezi s dvama drugim zakonodavnim prijedlozima, odnosno prijedlogom o pristupu djelatnosti cestovnog prijevoznika i pristupu tržištu cestovnog prijevoza tereta te prijedlogom o vremenima vožnje, pravilima o odmoru i tahografima.
3. Vijeće (promet, telekomunikacije i energetika) postiglo je dogovor o općem pristupu 3. prosinca 2018.¹
4. Europski parlament donio je svoje stajalište u prvom čitanju 4. travnja 2019.
5. Od listopada do prosinca 2019. održani su pregovori između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije s ciljem postizanja dogovora o tom prijedlogu. Pregovarači su 11. prosinca 2019. postigli dogovor o kompromisnom tekstu, koji je zatim Odbor stalnih predstavnika potvrdio 20. prosinca 2019.²
6. Odbor Europskog parlamenta za promet i turizam (TRAN) potvrdio je politički dogovor 21. siječnja 2020., a Vijeće ga je potvrdilo 20. veljače 2020.³

¹ Dokument ST 15084/18.

² Dokument ST 15083/19.

³ Dokument 5424/20 + ADD 1 – 4.

7. Pri obavljanju svojih zadaća Vijeće je u obzir uzelo mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora od 18. siječnja 2018. i mišljenje Odbora regija od 1. veljače 2018.
8. Uzimajući u obzir taj dogovor te nakon pravno-jezične redakture, Vijeće je 7. travnja 2020. primjenom pisanog postupka donijelo stajalište Vijeća u prvom čitanju, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom utvrđenim u članku 294. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

II. CILJ

9. Opći je cilj prijedloga, s jedne strane, osigurati dostojanstvene radne uvjete i odgovarajuću socijalnu zaštitu za vozače te, s druge strane, pojasniti, uskladiti i smanjiti administrativne zahtjeve za prijevoznike, čime im se omogućuje da pružaju usluge u okružju poštenog tržišnog natjecanja.
10. Prijedlogom se također odgovara na potrebu, izraženu tijekom revizije Direktive o upućivanju radnika putem Direktive (EU) 2018/957, da se uspostave sektorska pravila o upućivanju vozača u sektoru cestovnog prometa.

III. ANALIZA STAJALIŠTA VIJEĆA U PRVOM ČITANJU

A) Općenito

11. Na osnovi prijedloga Komisije Parlament i Vijeće vodili su pregovore s ciljem postizanja dogovora u fazi stajališta Vijeća u prvom čitanju. Tekst nacрта stajališta Vijeća u potpunosti odražava kompromis postignut između dvaju suzakonodavaca.

B) Ključna pitanja politika

12. Kompromis koji se odražava u stajalištu Vijeća u prvom čitanju sadrži sljedeće ključne elemente:

a) Izuzeća od režima upućivanja za radnike u međunarodnom cestovnom prometu

13. Dva ključna elementa stajališta Vijeća odnose se na uvođenje izuzeća od općih pravila o upućivanju zbog velike mobilnosti i na opseg tog izuzeća. U prijedlogu Komisije kao odlučujući kriterij utvrđeno je trajanje razdoblja tijekom kojeg je vozač prisutan u drugoj državi članici, dok su i Parlament i Vijeće dali prednost razlikovanju koje se temelji na vrsti prijevoza koji se obavlja. Kad je riječ o opsegu izuzeća, u prijedlogu Komisije prednost se daje izuzeću koje je ograničeno na dva elementa nacionalnih pravila koja se primjenjuju na upućene radnike⁴, dok su i Parlament i Vijeće prednost dali potpunom izuzeću od materijalnih i postupovnih odredaba o upućivanju.
14. Tekst Vijeća (članak 1. stavci od 1. do 7.) uvelike odgovara stajalištu Parlamenta (amandmani 765, od 787 do 789, 791, 792, 837 (djelomično), od 838 do 842). Vijeće je posebice prihvatilo da se izuzeće ograniči na situaciju u kojoj postoji ugovor o uslugama između poslodavca koji šalje vozača i strane koja posluje u državi članici domaćinu (članak 1. stavak 2.); stoga nije isključen prijevoz za vlastite potrebe koji nije obuhvaćen ugovorima o uslugama.

⁴ Minimalni plaćeni godišnji odmor i minimalne plaće/naknade.

15. Kad je riječ o aktivnostima izuzetima od pravila o upućivanju, njima se osobito obuhvaća „bilateralni prijevoz” (članak 1. stavci 3. i 4.) u prijevozu robe i putnika te predviđa vrlo ograničena fleksibilnost za dodatna zaustavljanja povezana s prijevozom. Stoga velika mobilnost kojom se opravdava izuzeće podrazumijeva da vozač putuje između države članice u kojoj poduzeće vozača ima poslovni nastan i druge države članice ili treće zemlje. Za potrebe kontrole, ograničena fleksibilnost u pogledu dodatnih zaustavljanja povezanih s prijevozom ovisi o evidentiranju, u vozilu, prelazaka granice te, u sljedećem koraku, o evidentiranju aktivnosti utovara i istovara.
16. Stoga se obavljanje nacionalnog prijevoza u drugoj državi članici (kabotaža) smatra situacijom u kojoj je vozač upućen (članak 1. stavak 7.).
17. U svrhu pojašnjenja, u kompromisu se utvrđuje da vozač koji obavlja provoz u drugoj državi članici nije upućeni radnik. Za kombinirani prijevoz cestovna dionica putovanja analizira se zasebno, u skladu s logikom izuzete aktivnosti (članak 1. stavci 5. i 6.).

b) Transparentnost u pogledu uvjeta zaposlenja

18. Vijeće je prihvatilo zahtjev Parlamenta za posebno pravilo o obvezi države članice domaćina da osigura transparentnost u pogledu uvjeta zaposlenja, među ostalim onih utvrđenih na temelju određenih kolektivnih ugovora (članak 1. stavak 9.). Stoga su amandmani 794 i 837 (stavak 2.f) zadržani u tekstu Vijeća uz izmjenu formulacije.

c) Prijevoznici iz trećih zemalja

19. Parlament i Vijeće smatrali su da jačanje pravila o upućivanju za vozače iz EU-a ne bi trebalo dovesti do konkurentske prednosti za prijevoznike iz trećih zemalja koji imaju pristup EU-ovom tržištu cestovnog prijevoza. Vijeće je prihvatilo uključiti taj aspekt u *lex specialis* (članak 1. stavak 10.), koji se temelji na nizu uvodnih izjava, od 15. do 17., u kojima se objašnjavaju dostupni alati. Stoga su djelomično zadržani amandmani 829 i 837 (stavak 2.g).

d) Administrativni zahtjevi za upućivanje, kontrolu i provedbu

20. Tekst Vijeća temelji se na prijedlogu Komisije u pogledu zatvorenog i, u usporedbi s Direktivom 2014/67/EU, skraćenog popisa administrativnih zahtjeva kojima je popraćeno upućivanje vozača (članak 1. stavak 11.). U skladu sa stajalištem Parlamenta te uz potporu Komisije, prijevoznici će moći, i biti obvezni, upotrebljavati Komisijin Informacijski sustav unutarnjeg tržišta (IMI) za slanje izjava o upućivanju i zatraženih informacija. Zahvaljujući tom usklađenom postupku, samostalni nacionalni informacijski sustavi postat će suvišni. Što se tiče informacija koje treba pohraniti u izjavi o upućivanju, tekst Vijeća temelji se na prijedlogu Komisije i u njemu su dodani neki elementi koje je zatražio Parlament.
21. Odredbe o kontroli slijede strukturu iz prijedloga Komisije, u skladu s kojom se razlikuju kontrola na cesti i kontrola nakon upućivanja. U skladu sa stajalištem Parlamenta, Vijeće nije nastavilo s idejom o tome da u vozilu vozača treba biti prisutna dodatna dokumentacija o njegovu ugovoru o radu i platnim listama. Međutim, nakon upućivanja te se informacije mogu zatražiti izravno od prijevoznika. Ova faza kontrole nakon upućivanja, u koju država članica domaćin može uključiti državu članicu poslovnog nastana, dodatno se razrađuje u tekstu Vijeća kako bi se u obzir uzeli i amandmani Parlamenta. Prijevozniku će središnji komunikacijski alat posebice biti sustav IMI, a država članica ima priliku uključiti socijalne partnere.
22. Vijeće je prihvatilo da se u Direktivu uključi obveza država članica da utvrde kazne za kršenje pravila *lex specialis* i sankcioniraju aktere u logističkom lancu ako znaju ili bi trebali znati za ta kršenja (članak 5.). Naposljetku, Vijeće je prihvatilo i odredbu o pametnoj provedbi kojom se države članice obvezuje da kontrolu pravila o upućivanju uključe u cjelokupnu strategiju kontrole (članak 6.).
23. Ukratko, amandmani od 838 do 847, 850, od 853 do 855, 857, 862 i 864 djelomično su zadržani, u skraćenom ili izmijenjenom obliku, a amandmani 848, 849 i 852 nisu zadržani.

e) Uključivanje Direktive 2002/15/EZ u standarde provedbe za socijalno zakonodavstvo

24. Direktivom 2002/15/EZ dopunjuje se Uredba u pogledu vremena vožnje, stanaka i razdoblja odmora vozača u sektoru prometa⁵, primjerice ograničavanjem ukupnog tjednog radnog vremena vozača i ograničavanjem noćnog rada.
25. Direktivom 2006/22/EZ uvedeni su standardi Unije za kontrolu i provedbu pravila koja se odnose na vrijeme vožnje, stanke i razdoblja odmora, kao i pravila o tahografima. Međutim, Direktiva 2002/15/EZ isključena je iz njezina područja primjene. U skladu s prijedlogom Komisije i stajalištem Parlamenta, u sadašnjem stajalištu Vijeća prihvaća se uključivanje te direktive u standarde za kontrolu.
26. Tim se uključivanjem obuhvaća nekoliko aspekata: nacionalni sustavi provjere, minimalan broj provjera i izvješćivanje o ishodima (članak 2. stavci 1., 3., 3.a i 4. izmijenjene Direktive te njezin Prilog I.), uvođenje provjera u prostorijama poduzeća nakon ozbiljnih kršenja pravila (članak 6. stavak 1. izmijenjene Direktive), nacionalni sustavi stupnjevanja rizika (članak 9. stavak 1. izmijenjene Direktive) i razmjena informacija (članak 7. stavak 1. točka (d) i članak 8. izmijenjene Direktive). S obzirom na široko područje primjene Direktive o radnom vremenu, u stajalištu Vijeća prednost se daje pristupu za usmjeravanje provjera koji se temelji na riziku u odnosu na kvantitativni minimalni cilj (članak 2. stavak 3.a izmijenjene Direktive). Stoga su amandmani 806 i 835 zadržani uz izmjenu formulacije, dok amandman 810 nije zadržan.

⁵ Uredba (EZ) br. 561/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet i o izmjeni uredbi Vijeća (EEZ) br. 3821/85 i (EZ) br. 2135/98 te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3820/85, SL L 102, 11.4.2006., str. 1.

f) Administrativna suradnja u pitanjima provedbe

27. Pravila o administrativnoj suradnji mijenjaju se kako bi ih se bolje razlikovalo od razmjene informacija na temelju Uredbe (EU) br. 1071/2009 koja se već provodi s pomoću namjenskog elektroničkog sustava. Za ostale slučajeve, u tekstu Vijeća predviđena je upotreba sustava IMI i utvrđeni su rokovi za odgovor nacionalnih tijela. Stoga su amandmani od 812 do 814 i od 816 do 818 zadržani uz djelomičnu izmjenu formulacije, dok amandmani 815 i 819 nisu zadržani.

g) Preispitani standardi provedbe za socijalno zakonodavstvo

28. U sustav stupnjevanja rizika, osim što je na temelju Direktive o radnom vremenu proširen tako da su njime obuhvaćena nacionalna pravila, uvode se dvije važne promjene (članak 9. izmijenjene Direktive): prvo, Komisija će uvesti zajedničku formulu za izračun stupnja rizika poduzeća, a kao drugo, nacionalne informacije o stupnju rizika stavit će se na raspolaganje nadzornim tijelima u cijelom EU-u, među ostalim u kontekstu provedbe provjera na cesti. Stoga su amandmani 821, 824 i 825 djelomično prihvaćeni na temelju kompromisa.
29. Vijeće prihvaća nastojanja država članica da u okviru usklađenih provjera obuhvate i provjere u prostorijama poduzeća, čime se postiže kompromis u pogledu zahtjeva Parlamenta u vezi s time (članak 5. izmijenjene Direktive, amandman 809). Ističe se i buduća uloga Europskog nadzornog tijela za rad, u skladu s mandatom koji je dodijeljen tom novom tijelu osnovanom 2019. (uvodna izjava 29.).
30. U tekstu Vijeća potvrđuje se prijedlog Komisije, a djelomično i amandman Parlamenta 826, o utvrđivanju zajedničkog pristupa kontroli ostalih poslova kojima se povećava radno vrijeme vozača kada ne voze te o ukidanju zahtjeva za dodatnim obrascima o potvrdi (članak 11. stavak 3. izmijenjene Direktive).

h) Ovlaсти Komisije

31. Ujedno je bilo potrebno postići kompromis o odabiru postupaka kojima se Komisija ovlašćuje za donošenje pravnih akata, što je ostvareno u okviru predmeta o kojima se istodobno pregovaralo. Tekst Vijeća sadrži dvije ovlasti za delegirane akte u pogledu ažuriranja priloga izmijenjenoj Direktivi i tri nove ovlasti za provedbene akte koje se odnose na zajedničku formulu za stupnjevanje rizika, zajednički pristup za evidentiranje i kontrolu razdoblja ostalih poslova te na utvrđivanje funkcionalnosti komunikacijskog alata IMI koji će se upotrebljavati za izjave o upućivanju.

i) Prenošnje i prvo vrednovanje politika

32. Dva su zakonodavca ažurirala svoje stajalište o roku za prenošenje. U skladu s ambicioznim pristupom povezanim s dostupnošću novog komunikacijskog alata IMI, države članice obvezne su prenijeti Direktivu u roku od 18 mjeseci od stupanja na snagu (članak 9.). Komisijina evaluacija provedbe Direktive, a osobito posebnih odredaba o upućenim vozačima, predviđena je za kraj 2025. (članak 7.).

j) Ostali elementi stajališta Vijeća

33. Sljedeći ostali elementi, kojima je Vijeće nadopunilo prijedlog Komisije, uneseni su u konačni tekst stajališta Vijeća:
- a) pojašnjenje da nekontinuirana prisutnost vozača u državi članici domaćinu ne podrazumijeva dugoročno upućivanje (članak 1. stavak 8.);
 - b) odredba o pristupu za provjeru kada vozač nema izjavu o upućivanju, što znači da vozač može primijeniti izuzeće od pravila o upućivanju (članak 1. stavak 11. posljednji podstavak).

34. Vijeće je, u potpunosti ili u načelu, prihvatilo sljedeće ostale amandmane Parlamenta na prijedlog Komisije:
- a) zaštitne mjere za učinkovite provjere na cesti bez nepotrebnih kašnjenja za vozača u članku 2. stavku 1. izmijenjene Direktive i članku 1. stavku 15. (amandmani 807 i 859);
 - b) opću obvezu država članica da moraju surađivati u članku 1. stavku 16. (amandman 860) te obvezu država članica i poslodavaca da nadzornim tijelima i vozačima osiguraju obrazovanje i osposobljavanje u članku 8. (amandman 867);
 - c) urednička poboljšanja putem ažuriranja zastarjelih upućivanja (amandmani 811, od 821 do 823, 827, 828, od 832 do 834).

IV. **ZAKLJUČAK**

35. Stajalište Vijeća u prvom čitanju u potpunosti odražava kompromis postignut tijekom pregovora između Vijeća i Europskog parlamenta, uz pomoć Komisije. Taj je kompromis potvrđen pismom predsjednice Odbora Europskog parlamenta za promet i turizam predsjedniku Odbora stalnih predstavnika (23. siječnja 2020.). U tom je pismu predsjednica navela da će članovima Odbora za promet i turizam, a nakon toga plenarnom sazivu Parlamenta, preporučiti da, bez izmjena u drugom čitanju Parlamenta, prihvate stajalište Vijeća u prvom čitanju, podložno provjeri pravnika lingvista obiju institucija.
36. Stoga Vijeće smatra da njegovo stajalište u prvom čitanju predstavlja uravnotežen rezultat i da će se, nakon njihova donošenja, sektorskim pravilima o upućivanju za vozače poboljšati radni uvjeti, uz istodobno jamčenje slobode pružanja prekograničnih usluga prijevoza, te da će kontrola i provedba biti sveobuhvatnije, učinkovitije i bolje koordinirane zahvaljujući izmjenama Direktive o zahtjevima za provedbu.