



Az Európai Unió
Tanácsa

Brüsszel, 2020. április 7.
(OR. en)

Intézményközi referenciaszám:
2017/0121(COD)

5112/1/20
REV 1 ADD 1

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

A TANÁCS INDOKOLÁSA

Tárgy: A Tanács álláspontja első olvasatban a közúti szállítási ágazatban dolgozó járművezetők kiküldetésére vonatkozó különös szabályoknak a 96/71/EK irányelv és a 2014/67/EU irányelv tekintetében való meghatározásáról, a 2006/22/EK irányelvnek a végrehajtási követelmények tekintetében történő módosításáról, valamint az 1024/2012/EU rendelet módosításáról szóló EURÓPAI PARLAMENTI ÉS TANÁCSI IRÁNYELV elfogadása céljából

- A Tanács indokolása
- A Tanács által 2020. április 7-én elfogadott szöveg

I. BEVEZETÉS

1. Az Európai Bizottság 2017. május 31-én javaslatot fogadott el a 2006/22/EK irányelvnek a végrehajtási követelmények tekintetében történő módosításáról, valamint a 96/71/EK irányelvhez és a 2014/67/EU irányelvhez kapcsolódóan a közúti szállítási ágazatban dolgozó járművezetők kiküldetésére vonatkozó különös szabályok meghatározásáról szóló európai parlamenti és tanácsi irányelvre irányulóan.
2. A Bizottság ezt a javaslatot az I. mobilitási csomag részeként terjesztette elő, amelybe még két jogalkotási javaslat tartozik: az egyik a közúti fuvarozói szakma gyakorlására és a közúti árufuvarozási piachoz való hozzáférésre, a másik pedig a vezetési időre, a pihenőidőre és a menetíró készülékekre vonatkozik. A három javaslattal kapcsolatos jogalkotási eljárások összekapcsolódnak.
3. A Tanács (Közlekedés, Távközlés és Energia) 2018. december 3-án általános megközelítést¹ fogadott el.
4. Az Európai Parlament 2019. április 4-én elfogadta az első olvasatban kialakított álláspontját.
5. Az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság között a javaslattal kapcsolatos megállapodás elérése céljából 2019 októbere és decembere között folytak a tárgyalások. A tárgyaló felek 2019. december 11-én megállapodtak egy kompromisszumos szövegről, amelyet 2019. december 20-án az Állandó Képviselők Bizottsága jóváhagyott².
6. Az Európai Parlament Közlekedési és Idegenforgalmi Bizottsága (TRAN) 2020. január 21-én, a Tanács pedig 2020. február 20-án erősítette meg a politikai megállapodást³.

¹ ST 15084/18.

² ST 15083/19.

³ 5424/20 + ADD 1–4.

7. Munkája során a Tanács figyelembe vette az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2018. január 18-i és a Régiók Bizottsága 2018. február 1-jei véleményét is.
8. E megállapodásra tekintettel, a jogász-nyelvészi ellenőrzést követően a Tanács a 2020. április 7-i ülésén az Európai Unió működéséről szóló szerződés 294. cikkében meghatározott rendes jogalkotási eljárással összhangban, írásbeli eljárással elfogadta a Tanács első olvasatbeli álláspontját.

II. CÉL

9. A javaslattal a jogalkotó általános célja egyrészt az, hogy tisztességes munkafeltételeket és megfelelő szociális védelmet biztosítson a járművezetők számára, másrészt pedig egyértelművé tegye, hogy milyen adminisztratív követelmények vonatkoznak a fuvarozókra, illetve hogy harmonizálja és enyhítse ezeket a követelményeket annak érdekében, hogy azok tisztességes versenyfeltételek mellett nyújthassák szolgáltatásaikat.
10. A javaslat emellett arra hivatott, hogy – a munkavállalók kiküldetéséről szóló irányelvnek az (EU) 2018/957 irányelv révén történő felülvizsgálata során felmerült igényeknek megfelelően – ágazatspecifikus kiküldetési szabályokat határozzon meg a közúti fuvarozási ágazatban dolgozó járművezetők tekintetében.

III. A TANÁCS ELSŐ OLVASATBAN ELFOGADOTT ÁLLÁSPONTJÁNAK ELEMZÉSE

A) Általános kérdések

11. Az Európai Parlament és a Tanács a Bizottság javaslata alapján tárgyalásokat folytatott annak érdekében, hogy a Tanács első olvasatban kialakított álláspontjának szakaszában létrejöjjön a két intézmény közötti megállapodás. A Tanács álláspont-tervezetének szövege teljes mértékben tükrözi a két társjogalkotó között létrejött kompromisszumot.

B) Legfontosabb szakpolitikai kérdések

12. A Tanács első olvasatban kialakított álláspontjában foglalt kompromisszum alapvető elemei a következők:

a) A kiküldetésre vonatkozó szabályozás alóli mentesség a nemzetközi áru fuvarozási ágazatban dolgozó munkavállalók számára

13. A Tanács álláspontjának két legfontosabb eleme az általános kiküldetési szabályok alóli mentességnek a nagy fokú mobilitásra tekintettel való bevezetését, illetve e mentesség hatályát érinti. A Bizottság a javaslatában a járművezető valamely más tagállamban való tartózkodásának időtartamára döntő kritériumként tekint, míg a Parlament és a Tanács inkább a végzett fuvarozás jellege szerinti különbségtétel mellett teszi le a voksát. A mentesség hatályát illetően a Bizottság a javaslatában a mentességet a kiküldött munkavállalókra alkalmazandó nemzeti szabályok két elemére⁴ korlátozza, a Parlament és a Tanács viszont ezzel szemben a kiküldetésre vonatkozó anyagi jogi és eljárásjogi rendelkezések alóli teljes körű mentességet részesíti előnyben.
14. A tanácsi szöveg (1. cikk, (1)–(7) bekezdés) túlnyomórészt megegyezik a Parlament álláspontjával (765., 787–789., 791., 792., (részben) 837., 838–842. módosítás). A Tanács elfogadta, hogy a mentességet azokra a helyzetekre korlátozzák, amelyekben a járművezetőt kiküldő munkáltató és a fogadó tagállamban működő fél között szolgáltatási szerződés áll fenn (1. cikk, (2) bekezdés); szolgáltatási szerződés tárgyát nem képező saját számlás áruszállítás ezért nem élvez mentességet.

⁴ Minimális éves fizetett szabadság és minimális bérszint/díjazás.

15. A kiküldetési szabályok alóli mentességet élvező tevékenységek úgy az áru- mint a személyszállítás tekintetében mindenekelőtt a kétoldalú szállítási műveleteket foglalják magukban (1. cikk, (3) és (4) bekezdés), és csak nagyon korlátozott mértékű rugalmasságot tesznek lehetővé a további, áru fuvarozáshoz kapcsolódó megállókra vonatkozóan. A mentességet indokló nagy fokú mobilitást tehát az jellemzi, hogy a járművezető az őt foglalkoztató vállalkozás székhelye szerinti tagállam és egy másik tagállam vagy harmadik ország között közlekedik. Ellenőrzési célokból az áru fuvarozáshoz kapcsolódó további megállókra vonatkozó korlátozott mértékű rugalmasság a határátlépéseknek a járműben való rögzítésétől, egy későbbi lépésben pedig a be- és kirakodási tevékenységeknek a rögzítésétől függ.
16. Következésképpen az a járművezető, aki valamely más tagállamban végez nemzeti fuvarozást (kabotázst), kiküldött munkavállalónak tekintendő (1. cikk, (7) bekezdés).
17. Az egyértelműség érdekében a kompromisszumos szöveg megállapítja, hogy a más tagállam területén áthaladó jármű vezetője nem kiküldött munkavállaló. Ami a kombinált fuvarozási műveleteket illeti, a művelet közúti szakaszát – a mentességet élvező tevékenységre vonatkozó logikát követve – a szöveg külön elemzi (1. cikk, (5) és (6) bekezdés).

b) A foglalkoztatásra vonatkozó feltételek átláthatósága

18. A Tanács elfogadta a Parlament azon kérését, hogy a szöveg különös szabályozást írjon elő a fogadó tagállam azon kötelezettségét illetően, hogy biztosítsa foglalkoztatási feltételeinek átláthatóságát, ideértve a bizonyos kollektív szerződésekben meghatározott feltételeket is (1. cikk, (9) bekezdés). Ennek megfelelően a 794. és 837. módosítás ((2f) bekezdés) másképpen megfogalmazva, de szerepel a Tanács szövegében.

c) Harmadik országbeli fuvarozók

19. A Tanács és a Parlament egyetértett abban, hogy az EU-ban tevékeny járművezetőkre vonatkozó kiküldetési szabályok szigorítása nem eredményezheti azt, hogy az EU közúti áru fuvarozási piacához hozzáféréssel rendelkező, harmadik országbeli fuvarozók versenyelőnyhöz jussanak. A Tanács elfogadta, hogy ezt a szempontot különös szabály rögzítse (1. cikk, (10) bekezdés), amelyet több, a rendelkezésre álló eszközökről magyarázattal szolgáló preambulumbekezdés ((15)–(17)) támaszt alá. Ennek megfelelően a Tanács részben megtartotta a 829. és 837. módosítás ((2g) bekezdés) szövegét.

d) Adminisztratív követelmények a kiküldetés, az ellenőrzés és a végrehajtás tekintetében

20. A Tanács szövege a járművezetők kiküldetéséhez kapcsolódó adminisztratív követelmények kimerítő – és a 2014/67/EU irányelvben foglalthoz képest rövidebb – listáját illetően a Bizottság javaslatára épül (1. cikk, (11) bekezdés). A Parlament álláspontjával egyezően és a Bizottság támogatásával a szöveg úgy rendelkezik, hogy a fuvarozóknak a kiküldetési nyilatkozatok és a kért információk továbbításához a Bizottság belső piaci információs rendszerét (IMI) kell használniuk. Ez az összehangolt eljárás feleslegessé teszi a különálló nemzeti információs rendszereket. A kiküldetési nyilatkozatban rögzítendő információkat illetően a Tanács szövege a Bizottság javaslatára épül, és az abban foglaltakat kiegészíti néhány, a Parlament által kért elemmel.
21. Az ellenőrzésre vonatkozó rendelkezések tekintetében a Tanács megtartotta a bizottsági javaslat szerkezetét, azaz különbséget tesz a közúti ellenőrzés és a kiküldetést követő ellenőrzés között. A Parlament álláspontjának megfelelően a Tanács nem írta elő, hogy a járműben olyan további dokumentumokat kell tartani, mint a járművezető munkavállalói szerződése és fizetési papírai. Ezek az információk ugyanakkor közvetlenül a fuvarozótól bekérhetők a kiküldetést követően. A kiküldetést követő ellenőrzési szakaszcól szóló szövegrészt a Tanács tovább alakította, szintén annak érdekében, hogy beillessze a Parlament módosításait. Ebbe az ellenőrzési szakaszba a fogadó tagállam bevonhatja a székhely szerinti tagállamot. Ilyen új elem, hogy a fuvarozók számára a belső piaci információs rendszer lesz a központi kommunikációs eszköz, a tagállamoknak pedig lehetőségük lesz a szociális partnerek bevonására.
22. A Tanács elfogadta, hogy az irányelvbe beillesszék a tagállamokra háruló azon kötelezettséget, miszerint a különös szabály megsértése esetén szankciókat kell megállapítaniuk, továbbá szankciókat kell alkalmazniuk a logisztikai lánc azon szereplőivel szemben, akiknek tudomásuk volt, vagy tudomásuk kellett, hogy legyen a szabályok megsértéséről (5. cikk). Végezetül, a Tanács elfogadott egy az „intelligens végrehajtásról” szóló rendelkezést is, amely előírja a tagállamok számára, hogy a kiküldetési szabályok ellenőrzését tegyék egy átfogó ellenőrzési stratégia részévé (6. cikk).
23. Összefoglalva: a Parlament 838–847., 850., 853–855., 857., 862. és 864. módosítását a Tanács részben megtartotta, úgy, hogy lerövidítette vagy újraszövegezte azokat, míg a 848., a 849. és a 852. módosítást nem emelte be a szövegbe.

e) A 2002/15/EK irányelv beillesztése a szociális jogszabályokra vonatkozó végrehajtási előírásokba

24. A 2002/15/EK irányelv kiegészíti a szállítási ágazatban dolgozó járművezetők vezetési idejéről, szüneteiről és pihenőidejéről szóló rendeletet⁵, például azzal, hogy korlátozza a járművezetők heti munkaidejét és az éjszakai munkát.
25. A 2006/22/EK irányelv uniós normákat vezetett be a vezetési időre, a szünetekre és a pihenőidőre vonatkozó szabályok, valamint a menetíró készülékekre vonatkozó szabályok ellenőrzését és végrehajtását illetően. Ez az irányelv ugyanakkor kizárta alkalmazásának hatálya alól a 2002/15/EK irányelvet. A Tanács a mostani álláspontjában a Bizottság javaslatának és a Parlament álláspontjának megfelelően elfogadja, hogy az utóbbi irányelvet beillesszék az ellenőrzési normák közé.
26. A beillesztés a jogszabály több elemét is érinti: a nemzeti ellenőrzési rendszereket, az ellenőrzések minimális számát és az eredmények jelentését (a módosított irányelv 2. cikkének (1), (3), (3a) és (4) bekezdése, valamint I. melléklete), a súlyos jogsértések nyomán végzendő helyszíni ellenőrzések bevezetését (a módosított irányelv 6. cikkének (1) bekezdése), a nemzeti kockázatértékelő rendszereket (a módosított irányelv 9. cikkének (1) bekezdése), továbbá az információcserét (a módosított irányelv 7. cikke (1) bekezdésének d) pontja és 8. cikke). A munkaidőről szóló irányelv széleskörű hatályára tekintettel a Tanács az álláspontjában a célzott ellenőrzésekre vonatkozó kockázatalapú megközelítést részesíti előnyben a mennyiségi minimumcéllal szemben (a módosított irányelv 2. cikkének (3a) bekezdése). Ennek megfelelően a Tanács, ha más megfogalmazással is, de megtartotta a Parlament 806. és 835. módosítását, a 810. módosítást viszont nem.

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 561/2006/EK rendelete (2006. március 15.) a közúti szállításra vonatkozó egyes szociális jogszabályok összehangolásáról, a 3821/85/EGK és a 2135/98/EK tanácsi rendelet módosításáról, valamint a 3820/85/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről (HL L 102., 2006.4.11., 1. o.).

f) Igazgatási együttműködés a végrehajtással kapcsolatos kérdésekben

27. Az igazgatási együttműködésre vonatkozó szabályok módosítására azért volt szükség, hogy jobban meg lehessen különböztetni az igazgatási együttműködést az 1071/2009/EK rendelet szerinti információcserétől, amely utóbbi egy kimondottan erre a célra szolgáló elektronikus rendszer keretében valósul meg. Ami a többi fennmaradó esetet illeti, a Tanács szövege előírja a belső piaci információs rendszer alkalmazását, és rögzíti, hogy a nemzeti hatóságoknak milyen határidőn belül kell válaszolniuk az információkérésre. Ennek megfelelően a Tanács, ha részben más megfogalmazással is, de megtartotta a Parlament 812–814. és 816–818. módosítását, a 815. és a 819. módosítást viszont nem.

g) A szociális jogszabályokra vonatkozó felülvizsgált végrehajtási előírások

28. A kockázatértékelő rendszer, amellet, hogy a munkaidőről szóló irányelv szerinti nemzeti szabályokra is alkalmazandóvá válik, két még fontosabb módosítás tárgyát képezi (a módosított irányelv 9. cikke): először is, a Bizottság egységes képletet vezet be a vállalkozások kockázatértékelésére, másodsor pedig az ellenőrző hatóságok az EU egészében, akár közúti ellenőrzések végzésekor is hozzáférnek majd a nemzeti kockázati besoroláshoz. Ennek megfelelően kompromisszumos megoldásként a Tanács részben elfogadta a Parlament 821., 824. és 825. módosítását.
29. A Tanács nyugtázza a tagállamok azon törekvését, hogy az összehangolt ellenőrzések körébe felvegyék a vállalkozások telephelyein folytatott helyszíni ellenőrzéseket is, és ennek kapcsán kompromisszumra jutottak a Parlament vonatkozó kérését illetően (a módosított irányelv 5. cikke, 809. parlamenti módosítás). A szöveg rávilágít a Európai Munkaügyi Hatóság jövőbeli szerepére, ahogyan az a 2019-ben létrehozott új szervnek adott megbízásban is szerepel ((29) preambulumbekzdés).
30. A Tanács egyetért a Bizottság azon javaslatával, és részben a Parlament 826. módosításával, miszerint közös megközelítést kell kidolgozni a járművezető munkaidejéhez hozzáadódó, nem járművezetésnek számító „egyéb munka” ellenőrzésére, és ezzel párhuzamosan el kell törölni a további igazoló dokumentumok benyújtására vonatkozó követelményt (a módosított irányelv 11. cikkének (3) bekezdése).

h) A Bizottságnak adott felhatalmazások

31. Kompromisszumra kellett jutni arról is, hogy a Bizottság milyen eljárás keretében kaphasson felhatalmazást jogi aktusok elfogadására. Ezt a kompromisszumot sikerült elérni a párhuzamosan tárgyalt különböző dossziék tekintetében. A Tanács szövege két felhatalmazást ír elő felhatalmazáson alapuló jogi aktus elfogadására a módosított irányelv mellékleteinek naprakésszé tételét illetően, valamint három új felhatalmazást végrehajtási jogi aktus elfogadására, mégpedig a következőket illetően: a kockázatértékelésre szolgáló egységes képlet, az „egyéb munkával” töltött időszakok rögzítésére és ellenőrzésére vonatkozó közös megközelítés, valamint a belső piaci információs rendszer azon kommunikációs eszköze funkcióinak kidolgozása, amelyet a kiküldetési nyilatkozatok tekintetében kell használni.

i) Átültetés és első szakpolitikai értékelés

32. A két jogalkotó aktualizálta álláspontját az átültetés határidejére vonatkozóan. A belső piaci információs rendszer új kommunikációs eszközének rendelkezésre állásához kapcsolódó ambiciózus megközelítés szerint a tagállamoknak a hatálybalépést követő 18 hónapon belül át kell ültetniük az irányelvet (9. cikk). Az irányelv végrehajtását, és ezen belül is a kiküldött járművezetőkre vonatkozó egyedi rendelkezéseket a Bizottságnak 2025 végéig kell értékelnie (7. cikk).

j) A tanácsi álláspont egyéb elemei

33. A Tanács a végleges álláspontjában a következő elemekkel egészítette ki a Bizottság javaslatát:
- a) tisztázta, hogy a járművezetőnek a fogadó tagállamban való megszakított jelenlétei nem adódnak össze, így nem minősülnek hosszú távú kiküldetésnek (1. cikk (8) bekezdés);
 - b) előírta, hogy milyen megközelítést kell alkalmazni az ellenőrzés során akkor, ha a járművezető nem rendelkezik kiküldetési nyilatkozattal, vagyis amikor a járművezető esetleg mentességet élvez a kiküldetési szabályok alól (1. cikk, (11) bekezdés, utolsó albekezdés).

34. A Tanács a Parlament által a bizottsági javaslaton végzett egyéb módosítások közül az alábbiakat fogadta el teljes egészében vagy elviekben:
- a) a módosított irányelv 2. cikkének (1) bekezdésébe és az 1. cikk (15) bekezdésébe beillesztett biztosítékok, amelyek azt hivatottak garantálni, hogy a közúti ellenőrzések hatékonyak legyenek és ne okozzanak indokolatlanul késedelmet a járművezető számára (807. és 859. módosítás);
 - b) az 1. cikk (16) bekezdésében szereplő, a tagállamokra háruló általános együttműködési kötelezettség (860. módosítás), valamint a 8. cikkbe beillesztett, a tagállamokra és munkáltatókra háruló azon kötelezettség, hogy biztosítsanak megfelelő oktatást és képzést az ellenőrző hatóságok és a járművezetők számára (867. módosítás);
 - c) szerkesztési javítások az elavult hivatkozások aktualizálása révén (811., 821–823., 827., 828., 832–834. módosítás).

IV. ÖSSZEGZÉS

35. A Tanács első olvasatban elfogadott álláspontja teljes mértékben tükrözi a Tanács és az Európai Parlament közötti tárgyalások során – a Bizottság közreműködésével – kialakított kompromisszumot. Ezt a kompromisszumot megerősíti az a levél, amelyet az Európai Parlament TRAN bizottságának elnöke küldött az Állandó Képviselők Bizottsága elnökének (2020. január 23-án). Ebben a levélben a TRAN bizottság elnöke jelezte, hogy javasolni fogja a TRAN bizottság tagjainak és azt követően a plenáris ülés résztvevőinek, hogy a Tanács első olvasatban kialakított álláspontját – az intézményekben elvégzett jogász-nyelvészi ellenőrzést követően – a Parlament második olvasata során módosítás nélkül fogadják el.
36. A Tanács mindennek fényében úgy véli, hogy első olvasatban kialakított álláspontja kiegyensúlyozott eredményt képvisel, és a járművezetőkre vonatkozó, ágazatspecifikus kiküldetési szabályok az elfogadásukat követően javítani fogják a munkafeltételeket, és ezzel párhuzamosan biztosítják a határokon átnyúló szállítási szolgáltatások nyújtásának szabadságát is, a végrehajtási előírásokról szóló irányelv módosításai pedig átfogóbbá, hatékonyabbá és összehangoltabbá teszik az ellenőrzést és a végrehajtást.