



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 7 de abril de 2020
(OR. en)

**Dossiê interinstitucional:
2017/0121(COD)**

5112/1/20
REV 1 ADD 1

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

NOTA JUSTIFICATIVA DO CONSELHO

Assunto: Posição do Conselho em primeira leitura com vista à adoção da DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que 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 e que altera a Diretiva 2006/22/CE no que diz respeito aos requisitos de execução e o Regulamento (UE) n.º 1024/2012

- Nota justificativa do Conselho
- Adotada pelo Conselho em 7 de abril de 2020

I. INTRODUÇÃO

1. Em 31 de maio de 2017, a Comissão Europeia adotou uma 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.
2. Esta proposta foi apresentada no âmbito do chamado Pacote Mobilidade I e o processo legislativo foi organizado em conjunto com duas outras propostas legislativas, uma relativa ao acesso à atividade de transportador rodoviário e ao mercado do transporte rodoviário de mercadorias, e outra relativa aos tempos de condução e repouso e aos tacógrafos.
3. O Conselho (Transportes, Telecomunicações e Energia) definiu uma orientação geral em 3 de dezembro de 2018¹.
4. O Parlamento Europeu adotou a sua posição em primeira leitura a 4 de abril de 2019.
5. Entre outubro e dezembro de 2019, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão entraram em negociações a fim de chegarem a acordo sobre a proposta. Em 11 de dezembro de 2019, os negociadores chegaram a acordo sobre um texto de compromisso que veio a ser aprovado pelo Comité de Representantes Permanentes em 20 de dezembro de 2019².
6. A 21 de janeiro de 2020, a Comissão dos Transportes e do Turismo do Parlamento Europeu (TRAN) confirmou o acordo político alcançado, corroborado pelo Conselho em 20 de fevereiro de 2020³.

¹ Documento ST 15084/18.

² Documento ST 15083/19.

³ Documento ST 5424/20 + ADD 1-4.

7. Nos seus trabalhos, o Conselho teve em linha de conta os pareceres do Comité Económico e Social Europeu e do Comité das Regiões datados, respetivamente, de 18 de janeiro e 1 de fevereiro de 2018.
8. Alcançado esse acordo, entretanto ultimado pelo grupo de juristas-linguistas, o Conselho adotou em 7 de abril de 2020, por procedimento escrito, a posição do Conselho em primeira leitura, de acordo com o processo legislativo ordinário estabelecido no artigo 294.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

II. OBJETIVO

9. A proposta tem por objetivo geral, por um lado, assegurar condições de trabalho dignas e uma proteção social adequada aos condutores e, por outro, clarificar, harmonizar e reduzir os requisitos administrativos aplicáveis aos transportadores, permitindo-lhes prestar serviços num clima de concorrência leal.
10. A proposta atende igualmente à necessidade, expressa durante a revisão da diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores através da Diretiva (UE) 2018/957, de estabelecer regras setoriais específicas em matéria de destacamento de condutores no setor do transporte rodoviário.

III. ANÁLISE DA POSIÇÃO DO CONSELHO EM PRIMEIRA LEITURA

A) Considerações gerais

11. Com base na proposta da Comissão, o Parlamento e o Conselho conduziram as negociações no intuito de chegarem a acordo na fase de definição da posição do Conselho em primeira leitura. O texto do projeto de posição do Conselho reflete inteiramente o compromisso alcançado entre os dois legisladores.

B) Principais questões estratégicas

12. O compromisso que a posição do Conselho em primeira leitura repercute encerra os seguintes elementos essenciais:

a) Isenções do regime de destacamento a conceder aos trabalhadores que efetuam transportes rodoviários internacionais

13. Dois dos elementos fundamentais da posição do Conselho dizem respeito: um à introdução de uma isenção das regras gerais em matéria de destacamento devido ao elevado grau de mobilidade e outro ao âmbito de aplicação dessa isenção. A proposta da Comissão apontava a duração da presença de um condutor noutro Estado-Membro como critério decisivo, ao passo que tanto o Parlamento como o Conselho preferiam fazer a distinção consoante a natureza do transporte efetuado. No que respeita ao âmbito de aplicação da isenção, a proposta da Comissão preconizava uma isenção limitada a dois elementos das regras nacionais aplicáveis aos trabalhadores destacados⁴, enquanto que o Parlamento e o Conselho privilegiavam a isenção total das disposições substantivas e processuais em matéria de destacamento.
14. O texto do Conselho (artigo 1.º, n.ºs 1 a 7) corresponde em larga medida à posição do Parlamento (alterações 765, 787-789, 791, 792, 837 (parcialmente) e 838-842). Assinale-se, em especial, que o Conselho aceitou que se limitasse a isenção aos casos em que exista um contrato de prestação de serviços entre o empregador que destaca o condutor e uma parte que opere no Estado-Membro de acolhimento (artigo 1.º, n.º 2); as operações por conta própria não abrangidas por contratos de prestação de serviços não ficam, por conseguinte, excluídas.

⁴ Férias anuais pagas e remunerações mínimas.

15. As atividades que ficam isentas das regras de destacamento e que abrangem, em especial, as "operações de transporte bilateral" (artigo 1.º, n.ºs 3 e 4) no âmbito do transporte quer de mercadorias, quer de passageiros, pressupõem uma flexibilidade muito limitada caso se efetuem novas paragens ligadas ao transporte rodoviário. O elevado grau de mobilidade suscetível de justificar uma isenção caracteriza-se, assim, pelo facto de o condutor viajar entre o Estado-Membro em que a empresa a que pertence está estabelecida e outro Estado-Membro ou país terceiro. Para efeitos de controlo, a flexibilidade limitada no que respeita a novas paragens ligadas ao transporte rodoviário depende do registo, no veículo, das passagens de fronteira e, numa etapa subsequente, também do registo das atividades de carga e descarga.
16. Por conseguinte, a realização de transportes nacionais noutro Estado-Membro (cabotagem) é considerada como sendo uma situação em que o condutor é destacado (artigo 1.º, n.º 7).
17. Por uma questão de clareza, o texto de compromisso assinala que um condutor em trânsito noutro Estado-Membro não é um trabalhador destacado. No que toca às operações de transporte combinado, o troço rodoviário da viagem é analisado separadamente, seguindo a lógica da atividade isenta (artigo 1.º, n.ºs 5 e 6).

b) Transparência em matéria de condições de trabalho e emprego

18. O Conselho aceitou o pedido do Parlamento no sentido de se prever uma regra especial sobre a obrigação de o Estado-Membro de acolhimento assegurar a transparência das suas condições de trabalho e emprego, nomeadamente das que são estabelecidas por convenções coletivas (artigo 1.º, n.º 9). Assim sendo, mantêm-se as alterações 794 e 837 (n.º 2-F) e reformula-se o texto do Conselho.

c) Operadores de países terceiros

19. Tanto o Parlamento como o Conselho consideraram que do reforço das regras em matéria de destacamento de condutores da UE não devem advir vantagens competitivas para os operadores de países terceiros que tenham acesso ao mercado de transportes rodoviários da UE. O Conselho aceitou integrar este aspeto na *lex specialis* (artigo 1.º, n.º 10), apoiada numa série de considerandos (15 a 17) que explicam quais os instrumentos disponíveis. Por conseguinte, as alterações 829 e 837 (n.º 2-G) foram parcialmente aceites.

d) Requisitos administrativos em matéria de destacamento, controlo e execução

20. O texto do Conselho baseia-se na proposta da Comissão no que respeita a uma lista exaustiva e, em comparação com a Diretiva 2014/67/UE, abreviada dos requisitos administrativos que acompanham o destacamento de condutores (artigo 1.º, n.º 11). De acordo com a posição do Parlamento e com o apoio da Comissão, para efeitos de envio das declarações de destacamento e das informações solicitadas, os transportadores terão a possibilidade, e mesmo a obrigação, de utilizar o Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI) da Comissão. Este procedimento harmonizado tornará redundantes os sistemas nacionais autónomos de informação. No que respeita às informações a incorporar na declaração de destacamento, o texto do Conselho baseia-se na proposta da Comissão e acrescenta alguns elementos solicitados pelo Parlamento.
21. As disposições de controlo mantêm a estrutura da proposta da Comissão, segundo a qual é feita uma distinção entre controlo na estrada e controlo após o destacamento. Indo ao encontro da posição do Parlamento, o Conselho não avançou com a ideia de se estabelecer a obrigação de conservar a bordo documentação adicional sobre o contrato de trabalho e as folhas de vencimento do condutor, informações que podem, contudo, ser solicitadas diretamente ao transportador, após o destacamento. Esta fase de controlo posterior ao destacamento, em que o Estado-Membro de acolhimento pode chamar o Estado-Membro de estabelecimento a participar, é desenvolvida no texto do Conselho por forma a ter também em conta as alterações introduzidas pelo Parlamento. Assinale-se, em especial, que o sistema IMI será a ferramenta de comunicação central para o transportador e que os Estados-Membros terão a possibilidade de buscar a participação dos parceiros sociais.
22. O Conselho aceitou incorporar na diretiva a obrigação de os Estados-Membros estabelecerem sanções aplicáveis aos casos de incumprimento das regras da *lex specialis* e aos agentes da cadeia logística que tenham ou devam ter conhecimento dessas infrações (artigo 5.º). Por último, o Conselho aceitou igualmente uma disposição sobre a "execução inteligente", que obriga os Estados-Membros a integrarem o controlo do cumprimento das regras de destacamento numa estratégia de controlo global (artigo 6.º).
23. Em suma, as alterações 838-847, 850, 853-855, 857, 862 e 864 foram parcialmente aceites, se bem que abreviadas ou reformuladas, ao contrário das alterações 848, 849 e 852.

e) Incorporação da Diretiva 2002/15/CE nas normas de execução em matéria social

24. A Diretiva 2002/15/CE complementa o regulamento em matéria de tempos de condução, pausas e períodos de repouso dos condutores do setor dos transportes⁵, limitando, por exemplo, a duração total do trabalho semanal dos condutores e o tempo de trabalho noturno.
25. A Diretiva 2006/22/CE, que estabeleceu normas da União no que respeita ao controlo e execução das regras relativas ao tempo de condução, pausas e períodos de repouso e das regras relativas aos tacógrafos, excluiu do seu âmbito de aplicação a Diretiva 2002/15/CE. O Conselho aceita agora que se incorpore esta diretiva nas normas de controlo, de acordo com a proposta da Comissão e com a posição do Parlamento.
26. Tal incorporação tem incidência sobre vários aspetos: os sistemas nacionais de controlo, o número mínimo de controlos e a comunicação dos respetivos resultados (artigo 2.º, n.ºs 1, 3, 3-A e 4, e anexo I da diretiva alterada), o desencadeamento de controlos nas instalações das empresas na sequência de infrações graves (artigo 6.º, n.º 1, da diretiva alterada), os sistemas nacionais de classificação dos riscos (artigo 9.º, n.º 1, da diretiva alterada) e a troca de informações (artigos 7.º, n.º 1, alínea d), e 8.º da diretiva alterada). Tendo em conta o vasto âmbito de aplicação da diretiva relativa ao tempo de trabalho, o Conselho prefere que se adote uma abordagem baseada no risco em relação aos controlos do cumprimento do objetivo quantitativo mínimo (artigo 2.º, n.º 3-A, da diretiva alterada). Assim sendo, as alterações 806 e 835 foram aceites mas reformuladas, ao passo que a alteração 810 não foi aceite.

⁵ Regulamento (CE) n.º 561/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, relativo à harmonização de determinadas disposições em matéria social no domínio dos transportes rodoviários, que altera os Regulamentos (CEE) n.º 3821/85 e (CE) n.º 2135/98 do Conselho e revoga o Regulamento (CEE) n.º 3820/85 do Conselho (JO L 102 de 11.4.2006, p. 1).

f) Cooperação administrativa em matéria de execução

27. As regras relativas à cooperação administrativa são alteradas para se distinguirem melhor do intercâmbio de informações previsto no Regulamento (UE) n.º 1071/2009, que é já efetuado através de um sistema eletrónico específico. Nos restantes casos, o texto do Conselho prevê a utilização do sistema IMI e impõe prazos de resposta às autoridades nacionais. Assim sendo, as alterações 812-814 e 816-818 foram aceites mas reformuladas, ao passo que as alterações 815 e 819 não foram aceites.

g) Revisão das normas de execução em matéria social

28. O sistema de classificação dos riscos, para além de ser alargado às regras nacionais ao abrigo da diretiva relativa ao tempo de trabalho, sofre duas alterações mais substanciais (artigo 9.º da diretiva alterada): em primeiro lugar, a Comissão introduzirá uma fórmula comum para classificar os riscos das empresas e, em segundo lugar, as informações nacionais sobre a classificação dos riscos serão facultadas às autoridades de controlo de toda a UE, nomeadamente no âmbito da realização de controlos na estrada. Assim sendo, e como forma de compromisso, as alterações 821, 824 e 825 foram parcialmente aceites.
29. O Conselho aceita que os Estados-Membros procurem alargar os controlos concertados aos controlos nas instalações das empresas, chegando-se, assim, a um compromisso em relação a um pedido apresentado pelo Parlamento nesse mesmo sentido (artigo 5.º da diretiva alterada, alteração 809). Destaca-se também o papel a desempenhar no futuro pela Autoridade Europeia do Trabalho, em conformidade com o mandato conferido a este novo organismo, criado em 2019 (considerando 29).
30. O texto do Conselho vem coadjuvar a proposta da Comissão e, em parte, a alteração 826 do Parlamento, porquanto prevê que se desenvolva uma abordagem comum em matéria de controlo dos períodos dedicados a "outros trabalhos" que aumentam o tempo de trabalho dos condutores quando não conduzem e, ao mesmo tempo, se acabe com a exigência de formulários de certificação adicionais (artigo 11.º, n.º 3, da diretiva alterada).

h) Poderes conferidos à Comissão

31. Foi também necessário chegar a um compromisso quanto à escolha dos procedimentos que habilitam a Comissão a adotar atos jurídicos, o que se conseguiu negociando os processos em paralelo. O texto do Conselho prevê dois procedimentos de habilitação para a adoção de atos delegados no que diz respeito à atualização dos anexos da diretiva alterada e três novos procedimentos de habilitação para adotar atos de execução, a saber: uma fórmula comum para a classificação dos riscos, uma abordagem comum para o registo e controlo dos períodos dedicados a "outros trabalhos" e o desenvolvimento das funcionalidades do instrumento de comunicação IMI a utilizar para as declarações de destacamento.

i) Transposição e primeira avaliação da política seguida

32. Os dois legisladores atualizaram as suas posições quanto ao prazo de transposição. Seguindo uma orientação ambiciosa ligada à disponibilidade do novo instrumento de comunicação IMI, os Estados-Membros têm de transpor a diretiva no prazo de 18 meses após a sua entrada em vigor (artigo 9.º). Prevê-se que a Comissão avalie no final de 2025 o modo como é aplicada a diretiva, em particular as disposições especiais relativas aos condutores destacados (artigo 7.º).

j) Outros elementos da posição do Conselho

33. Do texto final da posição do Conselho fazem ainda parte os seguintes elementos, acrescentados pelo Conselho à proposta da Comissão:
- a) O esclarecimento de que a presença ininterrupta de um condutor num Estado-Membro de acolhimento não corresponde a uma situação de destacamento de longa duração (artigo 1.º, n.º 8);
 - b) Uma disposição sobre o tipo de controlo quando um condutor não possui declaração de destacamento, o que significa que pode estar a lançar mão de uma isenção das regras de destacamento (artigo 1.º, n.º 11, último parágrafo).

34. O Conselho aceitou ainda, integralmente ou em princípio, as seguintes alterações da proposta da Comissão sugeridas pelo Parlamento:
- a) A introdução de salvaguardas destinadas a assegurar a eficácia dos controlos na estrada, sem causar ao condutor demoras desnecessárias, no artigo 2.º, n.º 1, da diretiva alterada e no artigo 1.º, n.º 15 (alterações 807 e 859);
 - b) A introdução de uma obrigação geral de cooperação dos Estados-Membros no artigo 1.º, n.º 16 (alteração 860), e, no artigo 8.º, a obrigação de os Estados-Membros e os empregadores prestarem serviços de educação e formação às autoridades de controlo e aos condutores, respetivamente (alteração 867);
 - c) Melhoria da redação por via da atualização de referências obsoletas (alterações 811, 821-823, 827, 828 e 832-834).

IV. CONCLUSÃO

35. A posição do Conselho em primeira leitura faz inteiramente eco do compromisso a que se chegou ao longo das negociações entre o Conselho e o Parlamento Europeu mediadas pela Comissão. Este compromisso foi confirmado por carta enviada a 23 de janeiro de 2020 pela presidente da Comissão TRAN do Parlamento Europeu ao presidente do Comité de Representantes Permanentes. Nessa carta, a presidente da comissão parlamentar anunciava a intenção de recomendar aos membros desta comissão e, posteriormente, ao plenário, que, aquando da segunda leitura do Parlamento, aceitassem sem alterações a posição do Conselho em primeira leitura, sob reserva de verificação do texto pelos juristas-linguistas de ambas as instituições.
36. O Conselho entende, pois, que a sua posição em primeira leitura constitui um resultado equilibrado e que, uma vez adotadas, as regras setoriais em matéria de destacamento de condutores melhorarão as condições de trabalho, garantindo simultaneamente a liberdade de prestação de serviços de transporte transfronteiras, e que as alterações da diretiva relativa aos requisitos de execução farão com que o controlo e a aplicação das regras passem a ser mais abrangentes, mais eficazes e mais bem coordenados.