

Brusel 24. května 2023
(OR. en)

Interinstitucionální spis:
2023/0155(COD)

9734/23
ADD 2

TRANS 203
SOC 343
CODEC 949
IA 123

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	24. května 2023
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	SWD(2023) 138 final
Předmět:	PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ Pravidla upravující přestávky v řízení a doby odpočinku v odvětví příležitostné dopravy autobusy a autokary Průvodní dokument k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se mění nařízení (ES) č. 561/2006, pokud jde o minimální požadavky na minimální přestávky v řízení a denní a týdenní doby odpočinku v odvětví příležitostné osobní dopravy

Delegace naleznou v příloze dokument SWD(2023) 138 final.

Příloha: SWD(2023) 138 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 24.5.2023
SWD(2023) 138 final

PRACOVNÍ DOKUMENT ÚTVARŮ KOMISE

SOUHRN ZPRÁVY O POSOUZENÍ DOPADŮ

**Pravidla upravující přestávky v řízení a doby odpočinku v odvětví příležitostné dopravy
autobusy a autokary**

Průvodní dokument k

návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady,

**kterým se mění nařízení (ES) č. 561/2006, pokud jde o minimální požadavky na
minimální přestávky v řízení a denní a týdenní doby odpočinku v odvětví příležitostné
osobní dopravy**

{COM(2023) 256 final} - {SEC(2023) 197 final} - {SWD(2023) 137 final}

A. Potřeba opatření

V čem spočívá problém a proč se jedná o problém na úrovni EU?

Nařízení (ES) č. 561/2006 stanoví maximální denní a týdenní doby řízení, minimální doby trvání přestávek v řízení a minimální denní a týdenní doby odpočinku pro řidiče. Toto nařízení se až na určité výjimky vztahuje stejnou měrou na podnikatele v silniční dopravě a jejich řidiče: i) bez ohledu na to, zda zajišťují přepravu cestujících nebo zboží, a ii) bez ohledu na to, zda se v případě přepravy cestujících jedná o přepravu linkovou nebo příležitostnou. Příležitostná osobní doprava však vykazuje v porovnání s nákladní dopravou a dokonce i s pravidelnou (plánovanou) osobní dopravou specifické vlastnosti (např. vysokou sezónnost) a potřeby související s prací řidiče (např. vyhovět improvizovaným a neplánovaným/neočekávaným potřebám cestujících a jejich turistickému programu).

Toto nařízení bylo předmětem hodnocení ex post¹ provedeného v roce 2017 jako součást programu pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT). Toto hodnocení ex post dospělo k závěru, že některá pravidla upravující organizaci přestávek v řízení a dob odpočinku nemusí být vhodná pro odvětví příležitostné osobní dopravy vzhledem k odlišným potřebám tohoto odvětví. Toto posouzení dopadů identifikovalo dva hlavní problémy: i) neschopnost zorganizovat účinnou a vysoce kvalitní příležitostnou autobusovou a autokarovou dopravu a ii) nevhodné pracovní a jízdní podmínky řidičů v příležitostné autobusové a autokarové dopravě. Tyto identifikované problémy existují v rámci celé EU.

Čeho by mělo být dosaženo?

Cílem této iniciativy je: i) zajistit efektivní a vysoce kvalitní příležitostnou autobusovou a autokarovou dopravu a ii) zlepšit pracovní a jízdní podmínky řidičů, mimo jiné snížením stresu a únavy řidičů v příležitostné autobusové a autokarové dopravě. Iniciativa má tyto specifické cíle: i) zajistit flexibilnější rozložení přestávek v řízení a dob odpočinku a ii) podporovat rovné zacházení mezi mezinárodní a vnitrostátní příležitostnou autobusovou a autokarovou dopravou.

Jakou přidanou hodnotu budou mít tato opatření na úrovni EU (subsidiarita)?

Pokud nebudou provedeny změny nařízení (ES) č. 561/2006, budou identifikované problémy pravděpodobně přetrvávat a ohrožovat konkurenceschopnost a pracovní podmínky v odvětví příležitostné autobusové a autokarové dopravy. Identifikované problémy existují v celé EU a mají stejné základní příčiny. Proto je třeba přijmout opatření na úrovni EU s cílem zajistit dobré pracovní podmínky řidičů, zlepšit bezpečnost silničního provozu a zabránit narušování hospodářské soutěže na evropském trhu.

Hodnocení ex post z roku 2017 uznalo přidanou hodnotu EU a pozitivní výsledky v rámci celé EU, které přinesla harmonizace minimálních pracovních podmínek řidičů a provozovatelů zajišťujících vnitrostátní a přeshraniční činnosti v oblasti dopravy v EU. Opatření na úrovni EU by přispělo k dosažení vhodných pravidel pro odvětví příležitostné silniční osobní dopravy, a přispělo by rovněž ke snížení nedostatku řidičů. Očekává se, že opatření na úrovni EU budou mít pozitivní dopad na provozovatele služeb v oblasti cestování a cestovního ruchu. Umožní provozovatelům a řidičům efektivněji organizovat dopravu a současně: i) zajišťovat vysoké standardy pracovních podmínek řidičů a ii) účinně a důsledně prosazovat stávající pravidla napříč hranicemi.

B. Řešení

Prostřednictvím kterých možností lze cílů dosáhnout? Je některá možnost upřednostňována? Pokud ne, proč?

Pro řešení základních příčin problémů byly navrženy tři možnosti politiky (možnost politiky A, možnost politiky B a možnost politiky C). Všechny možnosti politiky řeší identifikované problémy, ale liší se z hlediska: i) flexibility pravidel stanovených pro přestávky v řízení, ii) kritérií způsobilosti pro odložení denních dob odpočinku a iii) potřeby zajistit přizpůsobitelné týdenní doby odpočinku. Všechny možnosti politiky zohledňují vztah mezi přestávkami v řízení / dobami odpočinku a efektivitou provozu, pracovními podmínkami a bezpečností silničního provozu.

Možnost politiky A stanoví omezenou flexibilitu přestávek v řízení, kdy umožňuje řidičům rozdělit přestávky na časové úseky v délce 30 a 15 minut nebo 15 minut. Umožňuje řidičům rovněž odložit začátek denní doby odpočinku o 1 hodinu, pokud celková denní doba řízení za daný den nepřesáhne 7 hodin, nebo odložit denní

¹ SWD(2017) 184 final, k dispozici na adrese: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017SC0184>.

dobu odpočinku o 2 hodiny, pokud celková denní doba řízení nepřesáhne 5 hodin. Tyto odchylky lze uplatnit pouze jednou během cesty trvající 8 nebo více dnů. Možnost politiky A rovněž sjednocuje pravidla příležitostné autobusové a autokarové dopravy poskytované v rámci jednoho členského státu s mezinárodní dopravou, která prochází dvěma nebo více členskými státy, a to tím, že umožňuje odklad týdenní doby odpočinku až o 12 po sobě jdoucích 24hodinových časových úseků rovněž u dopravy poskytované v rámci jednoho členského státu (tzv. pravidlo 12 dnů). V současné době se toto pravidlo 12 dnů vztahuje pouze na takovou dopravu, která je poskytována v mezinárodním měřítku, tj. pokud tato doprava pokrývá dva nebo více členských států.

Možnost politiky B umožňuje řidičům rozdělit si přestávky zcela flexibilně. Umožňuje řidičům rovněž odložit začátek denní doby odpočinku o 1 hodinu, pokud celková denní doba řízení za daný den nepřesáhne 7 hodin, nebo odložit denní dobu odpočinku o 2 hodiny, pokud celková denní doba řízení nepřesáhne 5 hodin. Tyto odchylky lze uplatnit pouze dvakrát během cesty trvající 8 nebo více dnů. Možnost politiky B navíc umožňuje řidičům, kteří zajišťují dopravu trvající nejméně 8 dní, aby si rozložili týdenní doby odpočinku na 10 po sobě jdoucích týdnů.

Možnost politiky C umožňuje řidičům rozdělit si přestávky zcela flexibilně. Umožňuje řidičům rovněž odložit začátek denních dob odpočinku o 1 hodinu, pokud celková denní doba řízení za daný den nepřesáhne 7 hodin, nebo odložit denní dobu odpočinku o 2 hodiny, pokud celková denní doba řízení nepřesáhne 5 hodin. Tyto odchylky by bylo možné během cesty trvající 8 nebo více dnů využít neomezeně. Možnost politiky C rovněž umožňuje využití dvanáctidenní odchylky ve vnitrostátní příležitostné osobní dopravě a ruší podmínku jednorázové přepravy uvedenou v čl. 8 odst. 6a nařízení (ES) č. 561/2006 a povinnost čerpat po využití dvanáctidenní odchylky dvě řádné týdenní doby odpočinku.

Jako upřednostňovaná možnost politiky byla zvolena možnost politiky A, protože je při dosahování cílů politiky účinnější než možnost politiky B a možnost politiky C. Z hlediska účinnosti vykazují možnost politiky C a možnost politiky B vyšší poměry přínosů a nákladů. To však neodráží pozitivní dopady možnosti politiky A na pracovní podmínky, které nebylo možné kvantifikovat.

Možnost politiky A by řešila problémy, které způsobují současná pravidla v oblasti pracovních podmínek, a zároveň by využívala kompenzační opatření ke zmírnění rizik. Předpokládá se tedy, že možnost politiky A bude mít pozitivní dopad na pracovní podmínky. Možnost politiky B a možnost politiky C by tyto problémy rovněž řešily, ale vytvořily by nové problémy, u nichž se předpokládá negativní dopad na pracovní podmínky. Konkrétně by možnost politiky B a možnost politiky C umožňovaly často využívat prodloužení pracovního cyklu, což znamená, že by měly negativní dopad na pracovní podmínky. Možnost politiky B a možnost politiky C by také znamenaly významné změny pravidel pro týdenní doby odpočinku, což by vedlo k negativním dopadům na pracovní podmínky, které by více než vyvážily jakýkoli přínos plynoucí z větší samostatnosti řidičů a jejich svobodné volby pracovní zátěže.

Možnost politiky A je navíc nejvíce v souladu s cíli nařízení (ES) č. 561/2006, kterými je harmonizace podmínek hospodářské soutěže mezi druhy pozemní dopravy, zejména rovné zacházení v oblasti mezinárodní a vnitrostátní příležitostné dopravy, a zlepšení pracovních podmínek. Je také nejvíce v souladu s cílem genderové rovnosti (i když v menší míře). Požadavek subsidiarity splňují všechny možnosti. Všechny možnosti jsou rovněž považovány za přiměřené.

Jaké jsou názory jednotlivých zúčastněných stran? Kdo podporuje kterou možnost?

Upřednostňovanou možnost politiky (možnost politiky A) podporují podnikatelé v silniční dopravě, hospodářská sdružení a samostatně výdělečně činní řidiči, protože: i) umožní pružnější pravidla pro organizaci účinnější a kvalitnější dopravy a ii) zajistí rovné zacházení se všemi provozovateli příležitostné osobní dopravy v celé EU. Tyto zúčastněné strany by se však přiklábely spíše k možnosti politiky C, která by znamenala největší hospodářské přínosy. Odbory, zaměstnaní řidiči a úřady se k možnosti politiky C a možnosti politiky B stavěli mnohem méně optimisticky a měli menší výhrady proti opatřením obsaženým v možnosti politiky A.

C. Dopady upřednostňované možnosti

Jaké jsou výhody upřednostňované možnosti (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte výhody hlavních možností)?

Předpokládá se, že upřednostňovaná možnost politiky bude znamenat hospodářské přínosy (ve smyslu úspor nákladů vyplývajících z větší flexibility pravidel) a sociální ochranu (ve smyslu zlepšení pracovních podmínek řidičů). To bude mít dle očekávání pozitivní dopad zejména na kvalitu příležitostné osobní dopravy a na rovné zacházení se všemi provozovateli příležitostné osobní dopravy (tj. poskytujícími jak mezinárodní, tak vnitrostátní služby). Dopady na životní prostředí byly vyhodnoceny jako mírně pozitivní, ale nebylo možné je kvantifikovat.

Pro **provozovatele** příležitostné autobusové a autokarové dopravy povede tato upřednostňovaná možnost politiky dle předpokladu k úsporám nákladů na přizpůsobení ve výši 106,4 milionu EUR až 141,9 milionu EUR,

vyjádřeno v současné hodnotě za období 2025–2050 oproti základnímu scénáři (v cenách roku 2021), a to díky: i) flexibilnějšímu rozložení přestávek v řízení a dob odpočinku a ii) rozšíření pravidla 12 dnů na provozovatele zajišťující vnitrostátní příležitostnou osobní dopravu.

Pro řidiče povede tato upřednostňovaná možnost politiky dle předpokladu ke zlepšení pracovních podmínek a usnadnění dodržování pravidel, což povede ke snížení stresu a únavy řidičů a nepřímo ke zvýšení bezpečnosti silničního provozu.

Jaké jsou náklady na upřednostňovanou možnost (je-li nějaká doporučena, jinak uveďte náklady na hlavní možnosti)?

Upřednostňovaná možnost politiky nemění opatření týkající se prosazování a podávání zpráv o dodržování pravidel.

Upřednostňovaná možnost politiky znamená drobná přizpůsobení nezbytná k tomu, aby se orgány členských států seznámily se změnami. Tyto jednorázové náklady na přizpůsobení pro orgány členských států jsou odhadovány na zhruba 5,4 milionu EUR oproti základnímu scénáři v roce 2025 (v cenách roku 2021).

Příležitostným provozovatelům autobusové a autokarové dopravy navíc vzniknou jednorázové náklady na přizpůsobení v souvislosti se seznámením s novými pravidly, které se odhadují na 0,6 milionu EUR oproti základnímu scénáři v roce 2025 (v cenách roku 2021). Při zohlednění úspor v oblasti nákladů na přizpůsobení jsou však čisté úspory nákladů provozovatelů autobusové a autokarové dopravy odhadovány na 105,8 milionu EUR až 141,3 milionu EUR oproti základnímu scénáři, vyjádřeno v současné hodnotě za období 2025–2050.

Jaké budou dopady na malé a střední podniky a na konkurenceschopnost?

Očekává se, že dopady na malé a střední podniky budou pozitivní. Předpokládá se, že upřednostňovaná možnost politiky vyústí v čisté úspory nákladů pro příležitostné provozovatele autobusové a autokarové dopravy, které jsou odhadovány na 105,8 milionu EUR až 141,3 milionu EUR, vyjádřeno v současné hodnotě za období 2025–2050 oproti základnímu scénáři. Vzhledem k velkému podílu malých a středních podniků na trhu příležitostné autobusové a autokarové dopravy se očekává, že významný podíl těchto čistých úspor nákladů připadne na malé a střední podniky, ačkoli nebyly k dispozici žádné údaje, které by umožnily tyto malé a střední podniky identifikovat.

Očekávají se významné dopady na vnitrostátní rozpočty a správní orgány?

Upřednostňovaná možnost politiky znamená drobná přizpůsobení nezbytná k tomu, aby se orgány členských států seznámily se změnami. Tyto jednorázové náklady na přizpůsobení pro orgány členských států jsou odhadovány na zhruba 5,4 milionu EUR oproti základnímu scénáři v roce 2025 (v cenách roku 2021).

Očekávají se jiné významné dopady?

Očekávají se pozitivní dopady na jednotný trh a hospodářskou soutěž. Kromě toho budou v celé EU zachovány vysoké pracovní standardy a úroveň bezpečnosti.

Proporcionalita

Upřednostňovaná možnost politiky nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné pro dosažení celkových cílů politiky. Navrhovaná flexibilita přestávek v řízení a dob odpočinku, jakož i sladění pravidla 12 dnů s vnitrostátní dopravou, povede ke zvýšení hospodářské výkonnosti a efektivity dopravy, jakož i ke zlepšení pracovních podmínek řidičů. Náklady na zavedení opatření obsažených v upřednostňované možnosti jsou velmi omezené, zejména ve srovnání s čistými úsporami nákladů, které mohou přinést.

D. Návazná opatření

Kdy bude tato politika přezkoumána?

Útvary Komise budou sledovat provádění a účinnost tohoto nařízení na základě zpráv předložených členskými státy, jak je stanoveno v článku 17 nařízení (ES) č. 561/2006. Kromě toho budou dopady této iniciativy monitorovány na základě údajů Eurostatu a/nebo specializovaných průzkumů.