

Bruxelles, 24. svibnja 2023.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2023/0155(COD)

9734/23
ADD 2

TRANS 203
SOC 343
CODEC 949
IA 123

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	24. svibnja 2023.
Za:	Thérèse BLANCHET, glavna tajnica Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	SWD(2023) 138 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA Pravila o stankama i razdobljima odmora u povremenom prijevozu putnika običnim i turističkim autobusima priložen dokumentu Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ) br. 561/2006 s obzirom na minimalne zahtjeve u pogledu minimalnih stanki te dnevnih i tjednih razdoblja odmora u sektoru povremenog prijevoza putnika

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2023) 138 final.

Priloženo: SWD(2023) 138 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 24.5.2023.
SWD(2023) 138 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

Pravila o stankama i razdobljima odmora u povremenom prijevozu putnika običnim i turističkim autobusima

priložen dokumentu

Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća

o izmjeni Uredbe (EZ) br. 561/2006 s obzirom na minimalne zahtjeve u pogledu minimalnih stanki te dnevnih i tjednih razdoblja odmora u sektoru povremenog prijevoza putnika

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

A. Potreba za djelovanjem

O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?

Uredbom (EZ) br. 561/2006 utvrđuju se maksimalna dnevna i tjedna vremena vožnje, minimalne stanke te minimalna dnevna i tjedna razdoblja odmora za vozače. Osim određenih iznimaka, Uredba se primjenjuje na cestovne prijevoznike i njihove vozače i. bez obzira na to prevoze li putnike ili teret i ii. bez obzira na to je li prijevoz putnika linijski ili povremen. Međutim, u usporedbi s prijevozom tereta ili čak linijskim (redovnim) prijevozom putnika, povremeni prijevoz karakteriziraju neke posebnosti (npr. izrazita ovisnost o sezoni) i potrebe povezane s radom vozača (npr. zadovoljavanje nenajavljenih i neplaniranih/neočekivanih potreba putnika i program turističkih posjeta).

U okviru Programa za primjerenost i učinkovitost propisa (REFIT) 2017. je provedena *ex post* evaluacija Uredbe¹. U *ex post* evaluaciji zaključeno je da neka pravila o organizaciji stanki i razdoblja odmora možda nisu primjerena za sektor povremenog prijevoza putnika zbog njegovih specifičnih potreba. U procjeni učinka utvrđena su dva glavna problema: i. nemogućnost organiziranja učinkovitog i visokokvalitetnog povremenog autobusnog prijevoza običnim i turističkim autobusima i ii. neprimjereni uvjeti rada i vožnje za vozače u povremenom prijevozu običnim i turističkim autobusima. Utvrđeni problemi prisutni su u cijelom EU-u.

Što bi trebalo postići?

Ovom se inicijativom nastoji i. osigurati učinkovit i visokokvalitetan povremeni prijevoz običnim i turističkim autobusima i ii. poboljšati uvjete rada i vožnje za vozače, među ostalim tako da se smanji stres i umor vozača u povremenom prijevozu običnim i turističkim autobusima. Konkretni su ciljevi sljedeći: i. osigurati fleksibilniju raspodjelu stanki i razdoblja odmora i ii. promicati jednako postupanje u slučaju međunarodnog i domaćeg povremenog prijevoza običnim i turističkim autobusima.

Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?

Ako se ne izmijeni Uredba (EZ) br. 561/2006 utvrđeni problemi vjerojatno će se nastaviti, čime se ugrožavaju konkurentnost i radni uvjeti u sektoru povremenog autobusnog prijevoza običnim i turističkim autobusima. Utvrđeni problemi prisutni su u cijelom EU-u i imaju iste temeljne uzroke. Stoga je potrebno djelovati na razini EU-a kako bi se osigurali dobri radni uvjeti za vozače, poboljšala sigurnost na cestama i spriječilo narušavanje tržišnog natjecanja na europskom tržištu.

U *ex post* evaluaciji iz 2017. prepoznata je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a i pozitivni rezultati na razini Unije koji proizlaze iz usklađivanja minimalnih radnih uvjeta za vozače i prijevoznike koji se bave domaćim i prekograničnim prijevozom u EU-u. Djelovanjem na razini EU-a doprinijelo bi se donošenju odgovarajućih pravila za sektor povremenog cestovnog prijevoza putnika i rješavanju problema manjka vozača. Očekuje se da će djelovanje na razini EU-a pozitivno utjecati na pružatelje putničkih i turističkih usluga. To će prijevoznicima i vozačima omogućiti učinkovitije organiziranje prijevoza te i. osiguravanje visokih standarda za radne uvjete vozača i ii. učinkovito i dosljedno prekogranično provođenje postojećih pravila.

B. Rješenja

Koje su opcije za ostvarenje ciljeva? Postoji li najpoželjnija opcija? Ako ne, zašto?

Osmišljene su tri opcije politike (opcija A, B i C) kako bi se riješili temeljni uzroci problema. Svim se trima opcijama rješavaju utvrđeni problemi, ali se razlikuju u pogledu i. fleksibilnosti pravila o stankama, ii. kriterija prihvatljivosti za odgodu dnevnih razdoblja odmora i iii. potrebe za prilagodljivim tjednim razdobljima odmora. U svim opcijama politike uzima se u obzir odnos između stanki/razdoblja odmora i operativne učinkovitosti, radnih uvjeta i sigurnosti na cestama.

Opcijom A dopušta se ograničena fleksibilnost stanki, što vozačima omogućuje da svoje stanke podijele na razdoblja od 30 i 15 minuta ili na razdoblja od 15 minuta. Time bi se vozačima omogućilo i da odgode početak dnevnog razdoblja odmora za jedan sat ako ukupno dnevno razdoblje vožnje za taj dan ne prelazi sedam sati ili da ga odgode za dva sata ako ukupno dnevno razdoblje vožnje ne prelazi pet sati. Ta su odstupanja moguća samo jednom tijekom osmodnevnog ili duljeg putovanja. Opcijom A usklađuju se i pravila za usluge povremenog prijevoza običnim i turističkim autobusima koje se pružaju u jednoj državi članici s uslugama međunarodnog

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

prijevoza kroz dvije ili više država članica tako što se omogućuje i odgoda tjednog razdoblja odmora za do 12 uzastopnih 24-satnih razdoblja za usluge koje se pružaju u jednoj državi članici (takozvano pravilo od dvanaest dana). Pravilo od dvanaest dana trenutno se primjenjuje samo na međunarodne usluge, tj. usluge koje obuhvaćaju dvije ili više država članica.

Opcijom B vozačima bi se omogućilo da stanke podijele potpuno fleksibilno. Njome bi se vozačima omogućilo i da odgode početak dnevnog razdoblja odmora za jedan sat ako ukupno dnevno razdoblje vožnje za taj dan ne prelazi sedam sati ili da ga odgode za dva sata ako ukupno dnevno razdoblje vožnje ne prelazi pet sati. Ta su odstupanja moguća samo dvaput tijekom osmodnevnog ili duljeg putovanja. Osim toga, opcijom B omogućuje se vozačima koji obavljaju vožnje od najmanje osam dana da rasporede svoja tjedna razdoblja odmora na 10 uzastopnih tjedana.

Opcijom C vozačima se omogućuje da stanke podijele potpuno fleksibilno. Njome bi se vozačima omogućilo i da odgode početak dnevnih razdoblja odmora za jedan sat ako ukupno dnevno razdoblje vožnje za taj dan ne prelazi sedam sati ili da ih odgode za dva sata ako ukupno dnevno razdoblje vožnje ne prelazi pet sati. Ta odstupanja tijekom osmodnevnog ili duljeg putovanja mogu biti neograničena. Opcijom C i u domaćem povremenom prijevozu putnika omogućuje se odstupanje od dvanaest dana te prestaje uvijek jednokratne usluge iz članka 8. stavka 6.a Uredbe (EZ) br. 561/2006 i obveza uzimanja dvaju redovnih tjednih razdoblja odmora nakon primjene odstupanja od dvanaest dana.

Opcija A odabrana je kao najpoželjnija opcija politike jer se njome djelotvornije postižu ciljevi politike nego opcijama B i C. Kad je riječ o učinkovitosti, opcije C i B imaju bolji omjer koristi i troška. Međutim, to ne odražava pozitivne učinke opcije A na radne uvjete, koji se nisu mogli kvantificirati.

Opcijom A riješili bi se problemi u radnim uvjetima koji proizlaze iz trenutnih pravila, a istodobno bi se kompenzacijskim mjerama ublažio rizik. Stoga se očekuje da će opcija A pozitivno utjecati na radne uvjete. Opcijama B i C riješili bi se i ti problemi, ali bi se stvorili novi problemi koji bi negativno utjecali na radne uvjete. Točnije, ciklus rada u opcijama B i C mogao bi se često produljivati, što bi pogoršalo radne uvjete. Opcije B i C podrazumijevale bi i znatne promjene pravila o tjednim razdobljima odmora, što bi negativno utjecalo na radne uvjete, a to bi u znatnoj mjeri poništilo koristi od veće autonomije vozača i slobode da rasporede svoje radno opterećenje.

Osim toga, opcija A je najusklađenija s ciljevima Uredbe (EZ) br. 561/2006 koji se odnose na usklađivanje uvjeta tržišnog natjecanja među vrstama kopnenog prijevoza, posebno na jednako postupanje prema međunarodnom i domaćem povremenom prijevozu, te na poboljšanje radnih uvjeta. Ta je opcija ujedno i najusklađenija s ciljem rodne ravnopravnosti (iako u manjoj mjeri). Zahtjev supsidijarnosti ispunjen je u svim opcijama. Sve se opcije smatraju proporcionalnima.

Koja su stajališta različitih dionika? Tko podržava koju opciju?

Najpoželjniju opciju politike (politiku A) podupiru cestovni prijevoznici, poslovna udruženja i samozaposleni vozači jer će se njome i. omogućiti fleksibilnija pravila za organizaciju učinkovitijih i kvalitetnijih usluga i ii. osigurati jednako postupanje prema svim prijevoznicima u povremenom prijevozu putnika u cijelom EU-u. Međutim, oni više podržavaju opciju C, koja bi donijela najveću gospodarsku korist. Sindikati, vozači u radnom odnosu i nadležna tijela bili su mnogo manje skloni podržati opcije C i B te su se manje protivili mjerama iz opcije A.

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?

Očekuje se da će najpoželjnija opcija politike dovesti do gospodarskih koristi (u smislu manjih troškova zbog veće fleksibilnosti pravila) i bolje socijalne zaštite (u smislu boljih radnih uvjeta za vozače). Konkretno, očekuje se da će imati pozitivan učinak na kvalitetu povremenog prijevoza putnika i na jednako postupanje prema svim prijevoznicima u povremenom prijevozu putnika (tj. prijevoznicima koji pružaju međunarodne i domaće usluge). Procijenjeno je da bi učinci na okoliš bili blago pozitivni, ali ih nije bilo moguće kvantificirati.

Očekuje se da će na temelju te prilagodbe **prijevoznici** koji se bave povremenim prijevozom običnim i turističkim autobusima uvođenjem najpoželjnije opcije politike uštedjeti od 106,4 milijuna EUR do 141,9 milijuna EUR, izraženo kao sadašnja vrijednost, tijekom razdoblja 2025. – 2050. u odnosu na polaznu vrijednost (u cijenama iz 2021.), zahvaljujući i. fleksibilnijoj raspodjeli stanki i razdoblja odmora i ii. proširenju pravila od dvanaest dana na prijevoznike koji obavljaju usluge domaćeg povremenog prijevoza putnika.

Iz perspektive **vozača** očekuje se da će najpoželjnija opcija politike osigurati bolje radne uvjete i olakšati usklađenost s pravilima, što će dovesti do smanjenja stresa i umora vozača te neizravno do povećanja sigurnosti na cestama.

Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?

Najpoželjnijom opcijom politike ne mijenjaju se mehanizmi provedbe i izvješćivanja o usklađenosti s pravilima.

Ona podrazumijeva manje prilagodbe zbog kojih se tijela država članica moraju upoznati s promjenama. Procjenjuje se da će tijela država članica na te jednokratne troškove prilagodbe potrošiti otprilike 5,4 milijuna EUR u odnosu na polaznu vrijednost 2025. (u cijenama iz 2021.).

Osim toga, procjenjuje se da će jednokratni troškovi prilagodbe za upoznavanje s novim pravilima za prijevoznike koji se bave povremenim prijevozom običnim i turističkim autobusima iznositi 0,6 milijuna EUR u odnosu na polaznu vrijednost 2025. (u cijenama iz 2021.). Međutim, ako se uzmu u obzir uštede koje će proizaći iz prilagodbe, procjenjuje se da će prijevoznici koji pružaju usluge prijevoza običnim i turističkim autobusima uštedjeti između 105,8 milijuna EUR i 141,3 milijuna EUR neto u odnosu na polaznu vrijednost, izraženo kao sadašnja vrijednost, u razdoblju 2025. – 2050.

Koji su učinci na MSP-ove i konkurentnost?

Očekuje se da će učinci na MSP-ove biti pozitivni. Očekuje se da će na temelju najpoželjnije opcije prijevoznici koji pružaju usluge povremenog prijevoza običnim i turističkim autobusima uštedjeti između 105,8 milijuna EUR i 141,3 milijuna EUR neto, izraženo kao sadašnja vrijednost, tijekom razdoblja 2025. – 2050. u odnosu na polaznu vrijednost. S obzirom na velik udio MSP-ova na tržištu povremenog prijevoza običnim i turističkim autobusima, očekuje se da će od neto ušteda znatne koristi imati MSP-ovi, iako nisu bili dostupni podaci kojima bi se omogućilo identificiranje tih MSP-ova.

Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?

Najpoželjnija opcija podrazumijeva manje prilagodbe zbog kojih se tijela država članica moraju upoznati s promjenama. Procjenjuje se da će tijela država članica na jednokratne troškove prilagodbe potrošiti 5,4 milijuna EUR u odnosu na polaznu vrijednost 2025. (u cijenama iz 2021.).

Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

Očekuju se pozitivni učinci na jedinstveno tržište i tržišno natjecanje. Osim toga, očekuje se očuvanje visokih standarda rada i sigurnosti u EU-u.

Proporcionalnost

Najpoželjnija opcija politike ne prelazi ono što je potrebno za postizanje općih ciljeva politike. Predložena fleksibilnost za stanke i razdoblja odmora te usklađivanje pravila o dvanaestodnevnom razdoblju u području usluga domaćeg prijevoza poboljšat će poslovni uspjeh i učinkovitost usluga, kao i radne uvjete vozača. Troškovi provedbe mjera u najpoželjnijoj opciji vrlo su ograničeni, posebno u usporedbi s neto uštedama troškova koje se mogu ostvariti zbog tih mjera.

D. Daljnje mjere

Kad će se predložene mjere preispitati?

Službe Komisije pratit će provedbu i djelotvornost Uredbe (EZ) br. 561/2006 putem izvješća koja podnose države članice u skladu s člankom 17. Uredbe. Osim toga, učinci inicijative pratit će se na temelju Eurostatovih i/ili namjenskih istraživanja.