

Bruselj, 24. maj 2023
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
2023/0155 (COD)

9734/23
ADD 2

TRANS 203
SOC 343
CODEC 949
IA 123

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	24. maj 2023
Prejemnik:	Thérèse BLANCHET, generalna sekretarka Sveta Evropske unije
Št. dok. Kom.:	SWD(2023) 138 final
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA Pravila o odmorih in času počitka v sektorju občasnega avtobusnega prevoza Spremni dokument k predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (ES) št. 561/2006 glede minimalnih zahtev za najkrajše odmore ter dnevni in tedenski čas počitka v sektorju občasnega prevoza potnikov

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD(2023) 138 final.

Priloga: SWD(2023) 138 final



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 24.5.2023
SWD(2023) 138 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Pravila o odmorih in času počitka v sektorju občasnega avtobusnega prevoza

Spremni dokument

k predlogu Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta

o spremembi Uredbe (ES) št. 561/2006 glede minimalnih zahtev za najkrajše odmore ter dnevni in tedenski čas počitka v sektorju občasnega prevoza potnikov

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

A. Nujnost ukrepanja

V čem je težava in zakaj je to težava na ravni EU?

Uredba (ES) št. 561/2006 določa najdaljši dnevni in tedenski čas vožnje, najkrajši čas odmora ter najkrajši dnevni in tedenski čas počitka za voznike. Razen nekaterih izjem se Uredba za cestne prevoznike in njihove voznike uporablja enako: (i) ne glede na to, ali so vključeni v prevoz potnikov ali blaga, in (ii) ne glede na to, ali je pri prevozu potnikov prevoz linijski ali občasni. Vendar ima občasni prevoz potnikov v primerjavi s prevozom tovora ali celo linijskim (načrtovanim) prevozom potnikov posebne značilnosti (npr. visoka sezonskost) in potrebe, povezane z voznikovim delom (npr. izpolnjevanje nenapovedanih in nenačrtovanih/nepričakovanih potreb potnikov ter njihovega turističnega programa).

Uredba je bila predmet naknadne ocene¹, izvedene leta 2017 v okviru programa ustreznosti in uspešnosti predpisov (REFIT). V tej oceni je bilo ugotovljeno, da nekatera pravila o organizaciji odmorov in časa počitka morda niso primerna za sektor občasnega prevoza potnikov, in sicer zaradi drugačnih potreb sektorja po prevozi. V oceni učinka sta bili opredeljeni dve glavni težavi: (i) nezmožnost organiziranja učinkovitih in visokokakovostnih občasnih avtobusnih prevozov ter (ii) neustrezni pogoji dela in vožnje za voznike v sektorju občasnega avtobusnega prevoza. Ugotovljeni težavi sta prisotni po vsej EU.

Kaj bi bilo treba doseči?

Namena pobude sta: (i) zagotoviti učinkovite in visokokakovostne občasne avtobusne prevoze ter (ii) izboljšati pogoje dela in vožnje za voznike, med drugim z zmanjšanjem stresa in utrujenosti voznikov v sektorju občasnega avtobusnega prevoza. Specifična cilja sta: (i) zagotoviti prožnejšo porazdelitev odmorov in časa počitka ter (ii) spodbujati enako obravnavo mednarodnih in notranjih občasnih avtobusnih prevozov.

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnost)?

Brez sprememb Uredbe (ES) št. 561/2006 se bosta ugotovljeni težavi verjetno nadaljevali, kar bo ogrozilo konkurenčnost in pogoje dela v sektorju občasnega avtobusnega prevoza. Ugotovljeni težavi sta prisotni po vsej EU in izhajajo iz enakih temeljnih vzrokov. Zato je potrebno ukrepanje na ravni EU, da se voznikom zagotovijo dobri pogoji dela, da se izboljša varnost v cestnem prometu in da se prepreči izkrivljanje konkurence na evropskem trgu.

V naknadni oceni iz leta 2017 so bili priznani dodana vrednost EU in pozitivni rezultati po vsej EU, ki jih je prinesla usklajitev minimalnih pogojev dela za voznike in prevoznike, ki opravljajo notranje in čezmejne prevoze v EU. Ukrepanje na ravni EU bi prispevalo k oblikovanju ustreznih pravil za sektor občasnega prevoza potnikov po cesti in tudi k zmanjšanju pomanjkanja voznikov. Pričakuje se, da bodo ukrepi na ravni EU pozitivno vplivali na ponudnike potovalnih in turističnih storitev. Ponudniki storitev in vozniki bodo lahko učinkoviteje organizirali prevoze, hkrati pa: (i) bodo zagotovljeni visoki standardi glede pogojev dela za voznike ter (ii) se bodo učinkovito in dosledno čezmejno izvrševala obstoječa pravila.

B. Rešitve

Katere so različne možnosti za doseg ciljev? Ali ima katera od njih prednost? Če ne, zakaj ne?

Za obravnavo temeljnih vzrokov težav so bile oblikovane tri možne politike (MP A, MP B in MP C). Z vsemi možnimi politikami se obravnavajo ugotovljene težave, vendar se politike razlikujejo glede: (i) prožnosti, zagotovljene v zvezi s pravili o odmorih, (ii) meril upravičenosti za odlog dnevnega časa počitka in (iii) potrebe po zagotovitvi prilagodljivega tedenskega časa počitka. Pri vseh možnih politikah se upošteva povezava med odmori/časom počitka in operativno učinkovitostjo, pogoji dela ter varnostjo v cestnem prometu.

MP A omogoča omejeno prožnost pri odmorih, saj dovoljuje, da vozniki odmore razdelijo na 30- in 15-minutni obdobji ali na 15-minutna obdobja. Voznikom tudi dovoljuje, da začetek dnevnega časa počitka odložijo za eno uro, kadar skupni dnevni čas vožnje za zadevni dan ne presega sedmih ur, ali da dnevni čas počitka odložijo za dve uri, kadar skupni dnevni čas vožnje ne presega petih ur. Ti odstopanja sta mogoči le enkrat med potovanjem, ki traja vsaj osem dni. V okviru MP A se pravila za občasne avtobusne prevoze, ki se opravljajo v eni sami državi članici, tudi usklajujejo z mednarodnimi prevozi, pri katerih se prečkata dve ali več držav članic, tako da se dovoli tudi odlog tedenskega časa počitka za največ 12 zaporednih 24-urnih obdobji za prevoze, ki se opravljajo v eni

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

sami državi članici (t. i. pravilo 12 dni). Pravilo 12 dni se trenutno uporablja samo za take prevoze, ki se opravljajo na mednarodni ravni, tj. kadar prevoz poteka v dveh ali več državah članicah.

MP B voznikom dovoljuje, da odmore razdelijo popolnoma prožno. Dovoljuje jim tudi, da začetek dnevnega časa počitka odložijo za eno uro, kadar skupni dnevni čas vožnje za zadevni dan ne presega sedmih ur, ali da dnevni čas počitka odložijo za dve uri, kadar skupni dnevni čas vožnje ne presega petih ur. Ti odstopanji sta mogoči le dvakrat med potovanjem, ki traja vsaj osem dni. MP B voznikom, ki opravljajo prevoze, ki trajajo vsaj osem dni, tudi omogoča, da svoj tedenski čas počitka razporedijo med deset zaporednih tednov.

MP C voznikom dovoljuje, da odmore razdelijo popolnoma prožno. Dovoljuje jim tudi, da začetek dnevnega časa počitka odložijo za eno uro, kadar skupni dnevni čas vožnje za zadevni dan ne presega sedmih ur, ali da dnevni čas počitka odložijo za dve uri, kadar skupni dnevni čas vožnje ne presega petih ur. Ti odstopanji sta lahko neomejeni glede tega, kolikokrat se lahko uporabita med potovanjem, ki traja vsaj osem dni. MP C tudi dovoljuje, da se za notranje občasne prevoze potnikov uporabi 12-dnevno odstopanje, ter odpravlja pogoj enkratnega prevoza iz člena 8(6a) Uredbe (ES) št. 561/2006 in obveznost dveh rednih tedenskih časov počitka po uporabi 12-dnevnega odstopanja.

MP A je bila izbrana kot prednostna možna politika, ker je pri doseganju ciljev politike uspešnejša kot MP B in MP C. V smislu učinkovitosti imata MP C in MP B višje razmerje med koristmi in stroški. Vendar pri tem niso upoštevani pozitivni učinki MP A na pogoje dela, saj jih ni bilo mogoče količinsko opredeliti.

Z MP A bi se rešile težave, ki jih v zvezi s pogoji dela povzročajo sedanja pravila, hkrati pa bi se uporabili kompenzacijski ukrepi za zmanjšanje tveganj. Zato se pričakuje, da bo imela MP A pozitiven učinek na pogoje dela. Te težave bi se rešile tudi z MP B in MP C, vendar bi se pojavila nova vprašanja, ki naj bi negativno vplivala na pogoje dela. Natančneje, v okviru MP B in MP C bi se lahko pogosto uporabljalo podaljšanje delovnega cikla, kar pomeni, da bi bil vpliv na pogoje dela negativen. Z MP B in MP C bi se prav tako znatno spremenila pravila o tedenskem času počitka, kar bi negativno vplivalo na pogoje dela, s čimer bi se presegle morebitne koristi od večje avtonomije in svobode voznikov v zvezi z delovno obremenitvijo.

Poleg tega je MP A najbolj skladna s cilji Uredbe (ES) št. 561/2006, tj. uskladitvijo pogojev konkurence med načini prevoza v notranjem prometu, zlasti enake obravnave ponudnikov mednarodnih in notranjih občnih prevozov, in izboljšanjem pogojev dela. Prav tako je najbolj skladna (čeprav v manjšem obsegu) s ciljem enakosti spolov. Zahtevo glede subsidiarnosti izpolnjujejo vse možnosti. Prav tako se vse možnosti štejejo za sorazmerne.

Kakšna so stališča različnih deležnikov? Kdo podpira katero možnost?

Prednostno možno politiko (MP A) podpirajo cestni prevozniki, poslovna združenja in samozaposleni vozniki, saj bo: (i) omogočila prožnejša pravila za organizacijo učinkovitejših in visokokakovostnih prevozov ter (ii) zagotovila enako obravnavo vseh prevoznikov v sektorju občasnega prevoza potnikov po vsej EU. Vendar bi bili ti deležniki bolj naklonjeni MP C, ki bi prinesla največje gospodarske koristi. Sindikati, zaposleni vozniki in organi so bili precej manj naklonjeni MP C in MP B ter so manj nasprotovali ukrepom, vključenim v MP A.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Pričakuje se, da bo prednostna možna politika prinesla gospodarske koristi (v smislu prihrankov pri stroških zaradi večje prožnosti pravil) in socialno zaščito (v smislu boljših pogojev dela za voznike). Zlasti naj bi pozitivno vplivala na kakovost občnih prevozov potnikov in na enako obravnavo vseh prevoznikov v sektorju občasnega prevoza potnikov (tj. tistih, ki opravljajo tako mednarodne kot tudi notranje prevoze). Vplivi na okolje so bili ocenjeni kot nekoliko pozitivni, vendar jih ni bilo mogoče količinsko opredeliti.

Prevoznikom v sektorju občasnega avtobusnega prevoza naj bi prednostna možna politika prinesla prihranke pri stroških prilagajanja v višini 106,4–141,9 milijona EUR, izraženo kot sedanja vrednost v obdobju 2025–2050 glede na izhodišče (v cenah iz leta 2021), in sicer zaradi: (i) prožnejših pravil o odmorih in času počitka ter (ii) razširitve pravila 12 dni na prevoznike, ki opravljajo notranje občasne prevoze potnikov.

Za **voznike** naj bi se v okviru prednostne možne politike izboljšali pogoji dela in olajšalo zagotavljanje skladnosti s pravili, s čimer se bosta zmanjšala stres in utrujenost voznikov, posredno pa se bo povečala varnost v cestnem prometu.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

S prednostno možno politiko se ne spreminja ureditev o izvrševanju pravil in poročanju o skladnosti z njimi.

Prednostna možna politika vključuje manjše prilagoditve, zaradi katerih se bodo morali organi držav članic seznaniti s spremembami. Ti enkratni stroški prilagajanja za organe držav članic so v letu 2025 ocenjeni na

približno 5,4 milijona EUR glede na izhodišče (v cenah iz leta 2021).

Poleg tega so za prevoznike, ki občasno opravljajo avtobusni prevoz, enkratni stroški prilagajanja za seznanitev z novimi pravili v letu 2025 ocenjeni na 0,6 milijona EUR glede na izhodišče (v cenah iz leta 2021). Vendar so ob upoštevanju prihrankov pri stroških prilagajanja neto prihranki pri stroških za avtobusne prevoznike ocenjeni na 105,8–141,3 milijona EUR glede na izhodišče, izraženo kot sedanja vrednost v obdobju 2025–2050.

Kakšen bo vpliv na MSP in konkurenčnost?

Pričakuje se, da bodo vplivi na MSP pozitivni. Prednostna možna politika naj bi prevoznikom, ki opravljajo občasni avtobusni prevoz, prinesla neto prihranke pri stroških, ki so ocenjeni na 105,8–141,3 milijona EUR, izraženo kot sedanja vrednost v obdobju 2025–2050 glede na izhodišče. Glede na velik delež MSP na trgu občasnega avtobusnega prevoza se pričakuje, da bo znaten delež teh neto prihrankov pri stroških pripisan MSP, čeprav ni bilo na voljo podatkov, ki bi omogočali opredelitev MSP.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Prednostna možna politika vključuje manjše prilagoditve za organe držav članic, saj se bodo morali seznaniti s spremembami. Enkratni stroški prilagajanja za organe držav članic so v letu 2025 ocenjeni na 5,4 milijona EUR glede na izhodišče (v cenah iz leta 2021).

Bo imela pobuda tudi druge pomembnejše učinke?

Pričakujejo se pozitivni učinki na enotni trg in konkurenco. Poleg tega bodo po vsej EU ohranjeni visoki delovni standardi in ravni varnosti.

Sorazmernost

Prednostna možna politika ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje splošnih ciljev politike. S predlagano prožnostjo za odmore in čas počitka ter usklajitvijo pravila 12 dni za notranje prevoze se bosta povečali poslovna uspešnost in učinkovitost prevozov, prav tako se bodo izboljšali pogoji dela za voznike. Stroški izvajanja ukrepov iz prednostne možnosti so zelo omejeni, zlasti v primerjavi z neto prihranki pri stroških, ki jih ti ukrepi lahko prinesejo.

D. Spremljanje

Kdaj se bo politika pregledala?

Službe Komisije bodo spremljale izvajanje in učinkovitost Uredbe (ES) št. 561/2006 na podlagi poročil, ki jih predložijo države članice, kot je določeno v členu 17 Uredbe. Poleg tega se bodo učinki pobude spremljali na podlagi raziskav Eurostata in/ali namenskih raziskav.