



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 30.9.2021.
COM(2021) 610 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o provedbi Uredbe (EZ) br. 561/2006 o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet i Direktive 2002/15/EZ o organizaciji radnog vremena osoba koje obavljaju mobilne djelatnosti cestovnog prijevoza u razdoblju 2017.–2018.

(30. izvješće Komisije o provedbi socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet)

{SWD(2021) 278 final}

Uvod

U ovom se izvješću daje pregled provedbe socijalnih propisa EU-a u cestovnom prijevozu u državama članicama za razdoblje od 1. siječnja 2017. do 31. prosinca 2018. Ističu se glavne poteškoće u provedbi i primjeni relevantnih pravnih odredbi, koje su utvrđene u sljedećim četirima zakonodavnim aktima:

- 1) Uredbi (EZ) br. 561/2006¹ (poznatoj i kao **Uredba o vremenima vožnje**), kojom se utvrđuju minimalni zahtjevi u pogledu dnevnog i tjednog vremena vožnje, stanki te dnevnih i tjednih razdoblja odmora;
- 2) Direktivi 2002/15/EZ² (poznatoj i kao **Direktiva o radnom vremenu u cestovnom prijevozu**), kojom se utvrđuju pravila za organizaciju radnog vremena mobilnih radnika. Njome se utvrđuju zahtjevi za maksimalno tjedno radno vrijeme, minimalne stanke tijekom radnog vremena i noćni rad. Primjenjuje se na vozače obuhvaćene područjem primjene Uredbe o vremenima vožnje;
- 3) Direktivi 2006/22/EZ³ (poznatoj i kao **Provedbena direktiva**), kojom se utvrđuju minimalne razine provjera na cesti i kontrola u prostorijama prijevoznih poduzeća u svrhu provjere usklađenosti s odredbama Uredbe o vremenima vožnje;
- 4) Uredbi (EU) br. 165/2014⁴ (poznatoj i kao **Uredba o tahografima**), kojom se utvrđuju zahtjevi u pogledu ugradnje i uporabe tahografa u vozilima obuhvaćenima područjem primjene Uredbe o vremenima vožnje.

Ovo izvješće temelji se na članku 17. Uredbe o vremenima vožnje i članku 13. Direktive o radnom vremenu u cestovnom prijevozu⁵ te sadržava kvantitativne i kvalitativne podatke o provjerama koje su nadzorna tijela država članica provela na cesti i u prostorijama poduzeća te o utvrđenim prekršajima.

¹ Uredba (EZ) br. 561/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet i o izmjeni uredbi Vijeća (EEZ) br. 3821/85 i (EZ) br. 2135/98 te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3820/85 (SL L 102, 11.4.2006., str. 1.).

² Direktiva 2002/15/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2002. o organizaciji radnog vremena osoba koje obavljaju mobilne djelatnosti cestovnog prijevoza (SL L 80, 23.3.2002., str. 35.).

³ Direktiva 2006/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o minimalnim uvjetima za provedbu Uredbi Vijeća (EEZ) br. 3820/85 i (EEZ) br. 3821/85 o socijalnom zakonodavstvu koje se odnosi na aktivnosti cestovnog prijevoza i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 88/599/EEZ (SL L 102, 11.4.2006., str. 35.).

⁴ Uredba (EU) br. 165/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. veljače 2014. o tahografima u cestovnom prometu, stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3821/85 o tahografu u cestovnom prometu i izmjeni Uredbe (EZ) br. 561/2006 Europskog parlamenta i Vijeća o usklađivanju određenog socijalnog zakonodavstva koje se odnosi na cestovni promet (SL L 60, 28.2.2014., str. 1.).

⁵ Člankom 17. Uredbe (EZ) br. 561/2006 od država članica zahtijeva se da svake dvije godine Komisiji šalju potrebne podatke kako bi joj omogućile da sastavi izvješće o primjeni te uredbe i razvoju u predmetnim područjima. Člankom 13. Direktive 2002/15/EZ predviđa se da države članice izvješćuju Komisiju o provedbi te direktive navodeći gledišta socijalnih partnera. Izvješća o Direktivi 2002/15/EZ i Uredbi (EZ) br. 561/2006 mogu biti sadržana u jednom dokumentu jer oba zakonodavna akta obuhvaćaju isto dvogodišnje izvještajno razdoblje te se njima utvrđuju komplementarna pravila za profesionalne vozače.

Izvješće je podijeljeno u tri odjeljka. U I. odjeljku iznesena je analiza nacionalnih podataka o provjerama i prekršajima pri provedbi Direktive 2006/22/EZ i Uredbe (EZ) br. 561/2006, a u II. je odjeljku iznesen opisni pregled provedbe Direktive 2002/15/EZ u državama članicama. U III. odjeljku izneseni su glavni zaključci ovog izvješća. Radni dokument službi Komisije upotpunjuje izvješće Komisije dodatnim informacijama o sankcijama, suradnji među državama članicama, primjedbama provedbenih tijela i detaljnijim statističkim podacima.

Dostavljanje podataka

Nacionalna izvješća o provedbi odredaba Direktive 2002/15/EZ i Uredbe (EZ) br. 561/2006 moraju se podnijeti do 30. rujna u godini nakon završetka predmetnog dvogodišnjeg razdoblja u obliku revidiranog standardnog obrasca za izvješćivanje utvrđenog Provedbenom odlukom Komisije od 30. ožujka 2017.⁶ Rok za podnošenje izvješća za razdoblje 2017.–2018. istekao je 30. rujna 2019.

Sve države članice dostavile su nacionalne podatke, no mnoge sa zakašnjenjem. Podaci su sve kvalitetniji kad je riječ o Uredbi (EZ) br. 561/2006. Sve države članice dostavile su traženu raščlambu detaljnih statističkih podataka o provjerama usklađenosti provedenima na cesti i u prostorijama poduzeća. Međutim, neke od njih nisu dostavile podatke razvrstane po traženim kategorijama, npr. podatke razvrstane prema vrsti tahografa⁷ odnosno vrsti prekršaja⁸.

Kad je riječ o podacima o provedbi Direktive 2002/15/EZ, nisu sve države članice dostavile potrebne podatke⁹, a samo su neke države članice dostavile statističke podatke o provjerama i njihovim rezultatima¹⁰. Nedostatak kvantitativnih podataka iz država članica otežava procjenu. Komisija stoga naglašava da bi za sljedeće izvještajno razdoblje trebalo dostaviti opsežnije kvalitativne i kvantitativne podatke o provedbi i izvršavanju Direktive 2002/15/EZ kako bi se ispunili zahtjevi iz članka 13. Direktive 2002/15/EZ i članka 17. Uredbe (EZ) br. 561/2006.

I. Pregled aktivnosti provedbe Direktive 2006/22/EZ i Uredbe (EZ) br. 561/2006

1. Provjere

Člankom 2. Direktive 2006/22/EZ od država članica se zahtijeva da organiziraju primjeren i redovit sustav provjera na cestama i u prostorijama poduzeća koje podliježu odredbama Uredbe (EZ) br. 561/2006. Tim bi provjerama svake godine trebao biti obuhvaćen širok i reprezentativan uzorak mobilnih radnika, vozača, prijevoznih poduzeća i vozila. Člankom je utvrđeno i da

⁶ C(2017) 1927 final.

⁷ To se odnosi na Španjolsku i Poljsku, koje su uvele dodatne kategorije za registriranje vozila prema vrsti tahografa.

⁸ Latvija nije dostavila kategorizaciju za prekršaje u prostorijama poduzeća.

⁹ Nisu zaprimljena izvješća Belgije, Hrvatske i Češke.

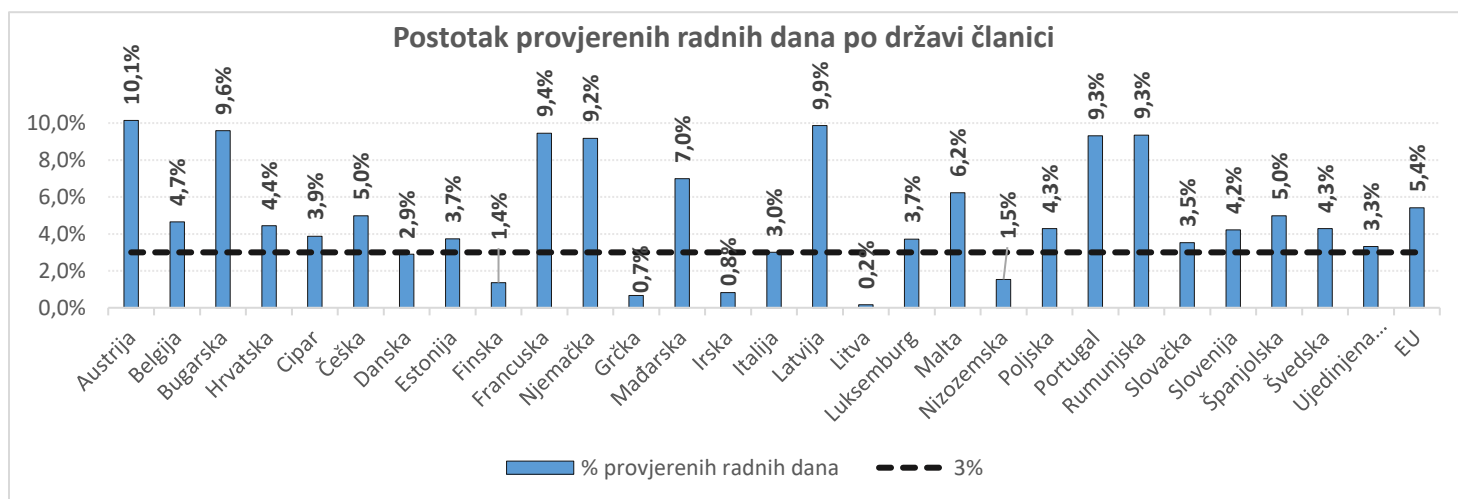
¹⁰ Kvantitativne podatke dostavili su Austrija, Cipar, Finska, Francuska, Grčka, Luksemburg, Njemačka, Poljska, Rumunjska i Španjolska.

minimalan broj provjera mora obuhvaćati najmanje 3 % radnih dana vozača¹¹ vozila obuhvaćenih područjem primjene Uredbe (EZ) br. 561/2006.

Nacionalni podaci pokazuju da se ukupan broj provjerenih radnih dana¹² u EU-u smanjio za približno 5 %, sa 131,7 milijuna (u razdoblju 2015.–2016.) na 125,7 milijuna provjerenih radnih dana u aktualnom izvještajnom razdoblju. Međutim, to je smanjenje manje u usporedbi sa smanjenjem od 13 % između prethodnih dvaju izvještajnih razdoblja 2013.–2014. i 2015.–2016. Iz nacionalnih podataka vidljivo je da je smanjenje provjerenih radnih dana većim dijelom uzrokovano manjim brojem provjerenih radnih dana u Francuskoj¹³. Unatoč manjim brojkama, Francuska ispunjava zahtjev i jedna je od država članica koje provjeravaju najveći broj radnih dana.

Kako je prikazano na slici 1. u nastavku, **prosjeck provjerenih radnih dana u EU-u iznosi 5,4 %** (u razdoblju 2015.–2016. iznosio je **6,3 %**), što je znatno više nego što je obvezno prema direktivi¹⁴.

Slika 1.: Postotak provjerenih radnih dana po državi članici



Većina država članica provjerila je više radnih dana nego što je minimalno obvezno prema Direktivi. Unatoč tomu, šest država članica nije doseglo prag od 3 %: Danska, Nizozemska, Finska, Irska, Grčka i Litva. To je više nego u razdoblju 2015.–2016., kad ih je bilo tri. Danska

¹¹ Taj se broj računa na temelju broja radnih dana u dvije godine i broja registriranih vozila obuhvaćenih područjem primjene Uredbe u tom razdoblju za svaku državu članicu.

¹² Pojam „radni dani” sinoniman je pojmu „radni dani vozača” u relevantnom zakonodavstvu: Uredbi (EZ) br. 561/2006, Direktivi 2006/22/EZ i Odluci (EU) 2017/1013.

¹³ Francuska je izvijestila o približno četiri milijuna manje provjerenih radnih dana u usporedbi s prethodnim izvješćem zbog smanjenja broja provjera koje provode sigurnosne snage Ministarstva unutarnjih poslova i manjeg broja provjera uzrokovanih društvenim pokretima („žuti prsluci”) u posljednjem tromjesečju 2018.

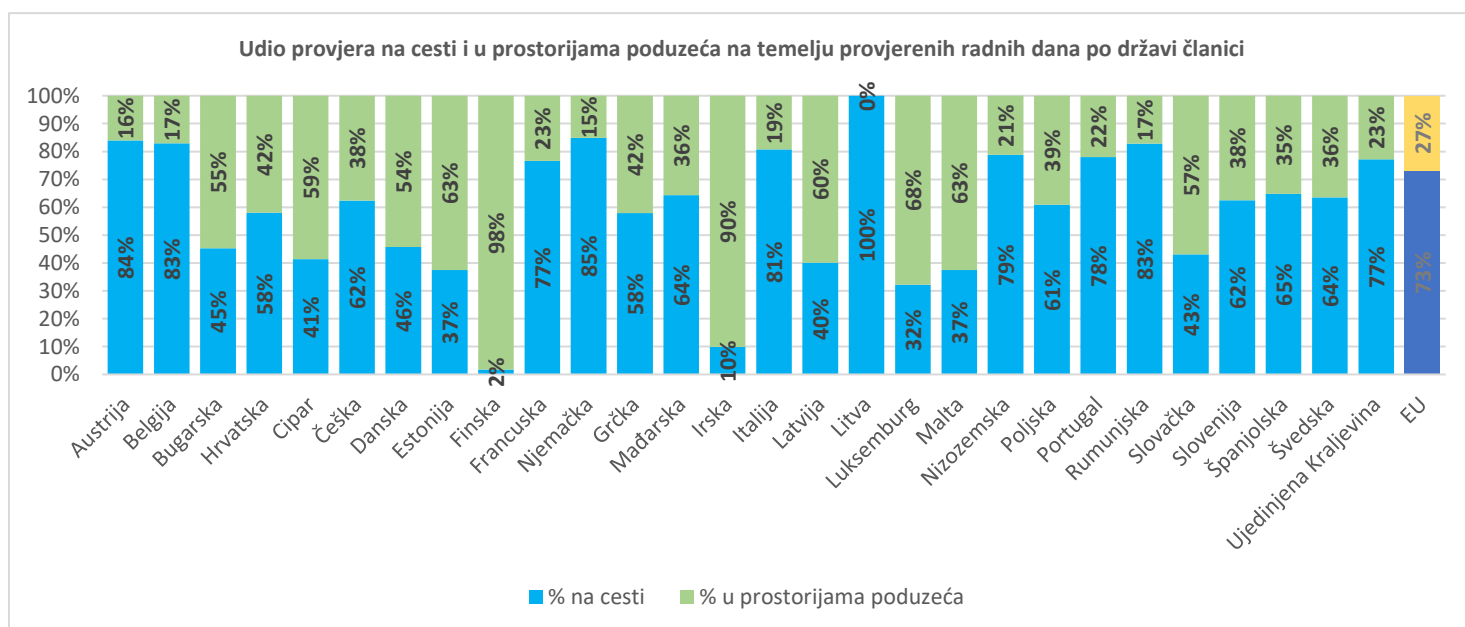
¹⁴ Posebno u Austriji, Latviji, Bugarskoj, Francuskoj, Rumunjskoj, Portugalu i Njemačkoj, čije provjere čine trećinu provjerenih radnih dana.

je bila blizu praga (2,9 %), dok je Grčka, iako je uložila veći napor u provedbu (povećanje s 0,1 % u razdoblju 2015.–2016. na 0,7 % u aktualnom razdoblju), i dalje znatno ispod praga. Nizozemska je uspostavila sustav „nadzora temeljenog na povjerenju”, koji neizravno obuhvaća više radnih dana i koji bi joj mogao omogućiti da dosegne minimalni prag provjerenih radnih dana. Finska i Litva dostavile su nepotpune skupove podataka.

Člankom 2. Direktive 2006/22/EZ utvrđen je i udio radnih dana koje treba provjeriti na cesti i u prostorijama poduzeća: 30 % odnosno 50 %. Taj se udio izračunava prema broju provjera koje su provedbene tijela stvarno provela, a ne prema minimalnom broju radnih dana koje treba provjeriti. Kad je riječ o državama članicama koje su dosegnule prag, samo ih osam ima potreban ujednačen udio provjera u prostorijama poduzeća i na cesti.

U prosjeku je 73 % provjera radnih dana provedeno na cesti, dok ih je 27 % provedeno u obliku inspekcija u prostorijama poduzeća. Riječ je o stabilnoj brojci uz povećanje od 1 % provjera u prostorijama poduzeća u usporedbi s posljednjim izvješćem. U većini je država članica veći udio provjera proveden na cesti. Irska i Finska izvijestile su o niskom broju provjera na cesti. Finska nije dostavila podatke nacionalne policije o njezinim provjerama na cesti, što bi moglo biti obrazloženje za nizak broj provjera na cesti i visok udio provjera u prostorijama poduzeća. Više detalja o udjelima provjera na cesti i u prostorijama poduzeća po državama prikazano je na slici 2.

Slika 2.: Udio provjera na cesti i u prostorijama poduzeća na temelju provjerenih radnih dana po državi članici



1.1. Provjere na cesti

Na cestama u EU-u provjereno je ukupno 4 982 439 vozila i 5 395 009 vozača. Ta se razlika objašnjava višečlanim posadama, odnosno vožnjama pri kojima su u vozilu barem dva vozača. Broj vozača i vozila razlikuje se uglavnom u izvješćima Belgije, Njemačke, Latvije, Rumunjske, Španjolske, Švedske, Litve i Poljske.

Broj provjerenih vozila u izvješćima smanjio se za 39 % u odnosu na razdoblje 2015.–2016., što je 3 180 264 vozila manje. Razlog tomu prvenstveno su znatno manji brojevi vozila u izvješćima Njemačke (–54 %, odnosno 1 580 987) i Finske¹⁵ (–99 %, odnosno 1 081 158). To je slično povećanjima o kojima su te dvije države članice izvijestile u razdoblju 2015.–2016.

Broj provjerenih vozača smanjio se za 8 % u odnosu na razdoblje 2015.–2016., što je manje nego smanjenje od 22 % u posljednjem izvještajnom razdoblju. Razlog tomu uglavnom su smanjenja u Francuskoj (–19 %, odnosno 157 780), Bugarskoj (–48 %, odnosno 142 147) i Poljskoj (–13 %, odnosno 77 666) te skupni učinci manjih smanjenja u više drugih država članica¹⁶.

Kad je riječ o zemlji registracije vozila, 58 % provjerenih vozila bila su nacionalna vozila, 33 % bilo je iz drugih država članica EU-a, a 9 % bila su vozila registrirana u trećim zemljama¹⁷. Ukupno gledajući, većina vozila provjerenih na cesti (90 % ukupnog broja) prevozila su teret, a samo ih je 10 % prevozilo putnike.

U razdoblju 2017.–2018. 75 % vozila provjerenih na cesti bilo je opremljeno digitalnim tahografom. Stoga ne postoji osnova za podizanje praga za provjeru s 3 % na 4 % jer bi to u skladu s člankom 2. stavkom 3. Direktive 2006/22/EZ trebalo učiniti ako je više od 90 % provjerenih vozila opremljeno digitalnim tahografom.

1.2. Provjere u prostorijama poduzeća

U razdoblju 2017.–2018. provjereno je 104 104 prijevoznih poduzeća, to jest 29 % manje u usporedbi sa 146 967 provjerenih poduzeća u razdoblju 2015.–2016. Nadzornici su u prostorijama poduzeća provjerili približno 33,7 milijuna radnih dana, što je blago smanjenje od 3 % u usporedbi s 34,8 milijuna iz prethodnog izvješća. Nadzorna tijela država članica ukupno su u prostorijama poduzeća provjerila evidencije 641 033 vozača, što je 3 % manje u usporedbi s 5 846 011 u razdoblju 2015.–2016.

2. Prekršaji

¹⁵ Finska nije dostavila podatke nacionalne policije.

¹⁶ Mađarska, Italija, Španjolska, Litva, Danska, Austrija, Hrvatska, Cipar, Irska, Latvija, Nizozemska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina.

¹⁷ Podaci koje je dostavila Finska nisu uključeni jer su nepotpuni.

Sve države članice dostavile su podatke o utvrđenim prekršajima, no nisu sve¹⁸ dostavile detalje o vrstama povreda. **Ukupno je prijavljeno približno 3,41 milijun prekršaja, što je slično kao u prethodnom izvješću (3,46 milijuna).**

Broj prekršaja utvrđenih u prostorijama poduzeća povećao se za tek 1 %, a broj prekršaja utvrđenih na cesti smanjio se za 3 %. Udio utvrđenih prekršaja na cesti ostao je sličan, odnosno 57 % od ukupnog broja utvrđenih prekršaja (58 % u prethodnom izvješću).

Udio vrsta povreda u ukupnom broju utvrđenih povreda nije se značajnije mijenjao od prethodnog izvještajnog razdoblja. Na slici 3. u nastavku prikazuje se prosječni udio povreda utvrđenih na cesti i u prostorijama poduzeća u EU-u za razdoblje 2017.–2018. prema vrsti prekršene odredbe. Broj prekršaja povezanih sa stankama ponovno se neznatno smanjio, s 21 % na 17 %, a broj prekršaja povezanih s evidencijom o vremenu vožnje povećao se s 24 % na 27 %. **Prekršaji povezani s razdobljima odmora čine 23 % (24 % u prethodnom izvješću), prekršaji povezani s tahografima¹⁹ čine 12 % (11 % u prethodnom izvješću), a oni povezani s nedostatkom/raspoloživošću evidencije o drugim poslovima čine 6 % (7 % u prethodnom izvješću)** svih utvrđenih povreda. Ta kretanja prikazana su na slici 4. u nastavku.

Prosječna stopa prekršaja, koja se računa na temelju 100 radnih dana provjerenih u prostorijama poduzeća i provjera na cesti, neznatno je porasla s 2,6 u razdoblju 2015.–2016. na 2,7 u aktualnom izvještajnom razdoblju. **Stopa utvrđivanja povreda u prostorijama poduzeća i dalje je dvostruko veća od stope utvrđivanja na cesti, što pokazuje da su provjere u prostorijama poduzeća mnogo učinkovitije od *ad hoc* provjera na cesti.**

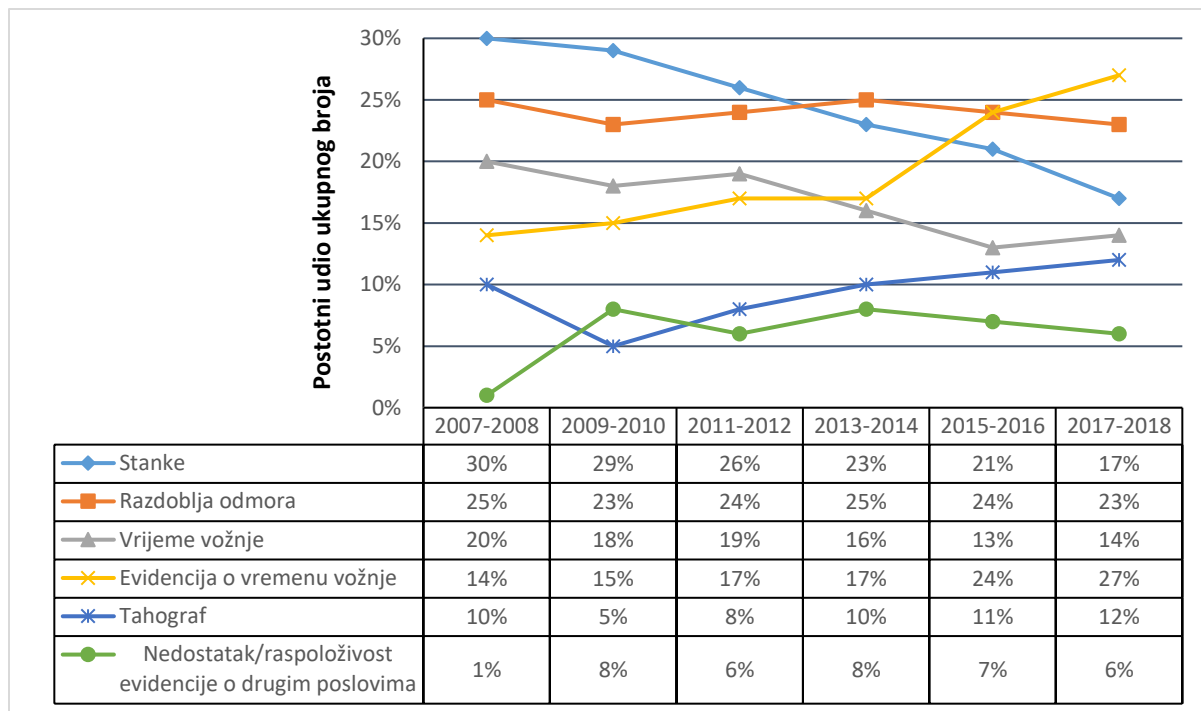
Slika 3.: Kategorije povreda na cesti i u prostorijama poduzeća 2017.–2018.



¹⁸ Latvija nije navela vrste prekršaja u provjerama u prostorijama poduzeća.

¹⁹ Prekršaji povezani s tahografima odnose se na neispravan rad i zloupotrebu tahografa ili manipulaciju tahografima.

Slika 4.: Kategorije povreda na cesti i u prostorijama poduzeća u posljednjih deset godina



2.1. Prekršaji utvrđeni na cesti

U razdoblju 2017.–2018. na cesti je utvrđeno približno 1,94 milijuna prekršaja, što je 3 % manje u usporedbi s približno 2 milijuna prekršaja u razdoblju 2015.–2016. Prosječni broj prekršaja utvrđenih na cesti na razini EU-a neznatno se smanjio s 2,17 na 2,11 na 100 provjerenih radnih dana. Utvrđeno je da su u prosjeku 55 % prekršaja počinili domaći vozači, što odgovara udjelu od 58 % domaćih vozila među svim vozilima zaustavljenima radi provjere.

2.2. Prekršaji utvrđeni u prostorijama poduzeća

Približno 1,46 milijuna prekršaja utvrđeno je u prostorijama poduzeća, što je 1 % manje u odnosu na prethodno izvješće. Prosječna stopa utvrđivanja prekršaja na 100 provjerenih radnih dana povećala se s 4,19 na 4,35, što je 4 % više u odnosu na razdoblje 2015.–2016. Povećanje stope prekršaja (unatoč smanjenju utvrđenih prekršaja) može se objasniti smanjenjem broja provjerenih radnih dana.

Prosječna stopa prekršaja utvrđenih u prostorijama poduzeća smanjila se s 37 u razdoblju 2015.–2016. na 14 prekršaja po poduzeću, nakon povećanja stope prekršaja u posljednjem izvješću²⁰. To se većinom može objasniti znatnim smanjenjem stope utvrđenih prekršaja u Latviji (s 552,96 na 340,75 prekršaja po poduzeću).

²⁰ Gotovo se utrostručila, s 12,77 u razdoblju 2015.–2016. na 36,57 u razdoblju 2017.–2018.

2.3. Broj službenika odgovornih za provedbu zakona i oprema za analizu tahografâ

U aktualnom izvještajnom razdoblju u provjere u cijelom EU-u bilo je uključeno 61 558 kontrolora, što potvrđuje da je broj službenika stabilan.

Za analizu zapisa digitalnih tahografa osposobljeno je 21 786 kontrolora (9 % manje u odnosu na posljednje izvještajno razdoblje). Broj jedinica opreme stavljene na raspolaganje kontrolorima za analizu zapisa tahografa smanjio se za 5,5 %. Države članice nisu navele razloge za to smanjenje.

3. Tumačenje Uredbe (EZ) br. 561/2006 prema Sudu Europske unije

Sud je dao tumačenje Uredbe (EZ) br. 561/2006 u odlukama u predmetu C-231/18 NK i spojenim predmetima C-203/18 i C-374/18. Predmeti su bili povezani s tumačenjima iznimki predviđenih člankom 13. stavkom 1. s upućivanjem na pojmove „lokalne tržnice” i „univerzalne usluge”.

U predmetu C-231/18 NK Sud je odlučio da se pojam „lokalne tržnice” iz članka 13. stavka 1. točke (p) Uredbe (EZ) br. 561/2006 mora tumačiti na način da se njime ne može označavati ni transakcija izvršena između trgovca na veliko stokom i gospodarstva, ni samog trgovca na veliko stokom, tako da se izuzeće propisano u toj odredbi ne može proširiti na vozila kojima se žive životinje izravno prevoze s gospodarstava do lokalnih klaonica.

U spojenim predmetima C-203/18 i C-374/18 Sud je odlučio da se članak 13. stavak 1. točka (d) Uredbe (EZ) br. 561/2006 mora tumačiti tako da se iznimka koju predviđa odnosi samo na ona vozila ili kombinacije vozila koja se isključivo koriste tijekom određenog prijevoza u svrhu isporuke pošiljki u sklopu univerzalne poštanske usluge.

4. Suradnja između država članica

U skladu s člankom 5. Direktive 2006/22/EZ države članice obvezne su provesti najmanje šest usklađenih provjera na cesti godišnje s najmanje jednom drugom državom članicom. Osam država članica²¹ nije dostavilo informaciju o točnom broju usklađenih provjera, a tri države članice uopće nisu izvijestile o tome jesu li provele usklađene provjere²². Od 17 država članica koje su dostavile odgovarajuće podatke o provjerama, njih 12²³ provelo je potreban godišnji broj usklađenih provjera. Prema tome, i broj država članica koje su dostavile podatke i broj država članica koje su provele potreban broj usklađenih provjera smanjio se u odnosu na razdoblje 2015.–2016., u kojem su te podatke dostavile 24 države članice, a njih 15 dosegnulo je prag.

²¹ Danska, Finska, Francuska, Italija, Nizozemska, Portugal, Slovačka i Švedska.

²² Cipar, Grčka i Hrvatska.

²³ Austrija, Češka, Irska, Litva, Luksemburg, Mađarska, Nizozemska, Njemačka, Poljska, Rumunjska, Španjolska i Ujedinjena Kraljevina.

Suradnja među državama članicama većinom se odvija među susjednim državama članicama. U prethodnom izvještajnom razdoblju većina država članica navela je i da se suradnja odvija u okviru europske službe za cestovni nadzor Euro Contrôle Route (ECR).

Suradnja među državama članicama utemeljena na usklađenim provjerama, zajedničkim inicijativama za osposobljavanje ili razmjenama iskustava i informacija ključna je za postizanje ciljeva socijalnog zakonodavstva u sektoru cestovnog prijevoza, odnosno poboljšanih uvjeta rada, poštenog tržišnog natjecanja i veće cestovne sigurnosti. U okviru prvog paketa za mobilnost²⁴, koji je donesen u srpnju 2020., a stupio je na snagu u vrijeme izrade ovog izvješća, potiče se i jača suradnja i uzajamna pomoć među državama članicama te se osigurava djelotvornija i dosljednija provedba pravila na snazi. Osim toga, 2019.²⁵ je osnovano Europsko nadzorno tijelo za rad (ELA), kojemu je glavni cilj osigurati pravednu mobilnost radne snage na unutarnjem tržištu. Jedan je od najvažnijih ciljeva ELA-e poticanje suradnje među državama članicama u pogledu prekogranične provedbe i olakšavanja zajedničkih inspekcija, među ostalim u području socijalnih propisa EU-a u sektoru cestovnog prijevoza.

II. Pregled provedbe Direktive 2002/15/EZ

U skladu s člankom 13. Direktive 2002/15/EZ države članice dužne su svake dvije godine izvješćivati o njezinoj provedbi te navoditi gledišta zaposlenika i poslodavaca na nacionalnoj razini.

1. Područje primjene Direktive 2002/15/EZ

Direktivom su utvrđena pravila kojima se, među ostalim, reguliraju odgovarajuće stanke tijekom radnog vremena, najdulje tjedno radno vrijeme i noćni rad. Njezinim odredbama nadopunjuju se pravila o vremenima vožnje, stankama i razdobljima odmora utvrđena Uredbom (EZ) br. 561/2006. Budući da se tom direktivom utvrđuju pravila o satima rada specifična za sektor cestovnog prijevoza, smatra se da je ona *lex specialis* u odnosu na opću Direktivu 2003/88/EZ²⁶ o radnom vremenu, kojom se uspostavljaju osnovni zahtjevi za organizaciju radnog vremena radnika u svim sektorima.

2. Aspekti provedbe u državama članicama

²⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:249:FULL&from=FR>

²⁵ Uredba (EU) 2019/1149 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o osnivanju Europskog nadzornog tijela za rad, izmjeni uredaba (EZ) br. 883/2004, (EU) br. 492/2011 i (EU) 2016/589 i stavljanju izvan snage Odluke (EU) 2016/344 (SL L 186, 11.7.2019., str. 21.).

²⁶ Direktiva 2003/88/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. studenoga 2003. o određenim vidovima organizacije radnog vremena (SL L 299, 18.11.2003., str. 9.).

Samo je Litva²⁷ navela da su nacionalne odredbe kojima se provodi Direktiva 2002/15/EZ izmijenjene u razdoblju 2017.–2018. Izmijenjene su odredbe kojima se uređuju radno vrijeme i razdoblja odmora, uključujući primjenjive pojmove, npr. najdulje radno vrijeme mobilnih radnika, razdoblja odmora, noćni rad te vođenje evidencije o radnom vremenu i radnicima²⁸.

Više država članica i socijalnih partnera izvijestilo je o određenim poteškoćama u provedbi. Slovačka tijela i Konfederacija sindikata izvijestili su o nedovoljnoj informiranosti vozača i prijevoznika o zakonodavstvu o radnom vremenu. To mišljenje dijelila su i švedska tijela, koja su izvijestila o tome da je nedovoljno poznavanje zakonodavstva bilo posebno rašireno među poslodavcima i samozaposlenim osobama.

Više tijela izvijestilo je i da je potrebno dodatno pojasniti neke definicije iz Direktive 2002/15/EZ. U Italiji su socijalni partneri zatražili dodatno pojašnjenje definicija „radnog vremena” i „vremena posvećenog svim djelatnostima cestovnog prijevoza” iz te direktive. Portugalska tijela imala su slična pitanja i posebno su zatražila pojašnjenje „razdoblja raspoloživosti”. Njemačka tijela izvijestila su da je teško procijeniti što se računa kao „radno vrijeme”, posebice pri kontroli digitalnih podataka.

Slovenski sindikati i socijalni partneri u Njemačkoj izvijestili su i o nedostatku osoblja. Luksemburška tijela i neke njemačke savezne pokrajine izvijestile su o tome da su njihove aktivnosti narušene zbog nedovoljno osoblja za provedbu. Naposljetku, neka nacionalna tijela izvijestila su o poteškoćama u kontroliranju radnog vremena vozača koji se bave različitim vrstama prijevoznih djelatnosti²⁹ ili obavljaju prijevozne djelatnosti za više poslodavaca³⁰.

U povratnim informacijama Francuske i Švedske istaknuta je važnost povećanja učestalosti provjera kojima se nadzire provedba Direktive 2002/15/EZ kako bi se poštovali standardi Unije u području radnog prava.

U protekle tri godine Francuska je reorganizirala svoj sustav inspekcija rada i uspostavila inspeksijske jedinice po prijevoznim sektorima u kojima su zaposleni službenici osposobljeni kako bi razumjeli specifičnosti djelatnosti u sektoru cestovnog prijevoza. Te su organizacijske promjene dovele do kvalitativnog i kvantitativnog poboljšanja provjera.

Švedska tijela zaključila su da je povećanje broja inspekcija dovelo do veće razine informiranosti o pravilima. Švedska nastoji poboljšati komunikaciju s industrijom i ukazati na negativne učinke noćnog rada u sklopu općih nastojanja poboljšanja informiranosti poslodavaca i samozaposlenih osoba o zakonodavstvu o radnom vremenu.

²⁷ Izmjene odredaba Vladine rezolucije br. 496 od 21. lipnja 2017. o provedbi litavskog Zakona o radu, kojim se uređuju pojmovi koji se upotrebljavaju u pravilima o radnom vremenu i razdobljima odmora.

²⁸ Vladina rezolucija br. 496 od 21. lipnja 2017. o provedbi litavskog Zakona o radu putem Rezolucije br. 587 od 14. svibnja 2003.

²⁹ Cipar.

³⁰ Slovenija.

Unatoč tim zajedničkim zapažanjima, i dalje je teško utvrditi trendove i neriješena pitanja na razini Unije zbog velikog broja nepotpunih podnesaka država članica.

3. Tumačenje Direktive 2002/15/EZ

Nekoliko država članica izvijestilo je o sudskoj praksi nacionalnih sudova koja je uključivala tumačenje određenih odredaba Direktive 2002/15/EZ u razdoblju 2017.–2018. Švedska je navela da čeka odluku u predmetu povezanom s mogućnošću provedbe kolektivnog ugovora koji odstupa od dijelova nacionalnog pravnog akta kojim se prenosi Direktiva 2002/15/EZ. Estonija je izvijestila da su prvostupanjski sudovi riješili pravne sporove povezane s provedbom Direktive 2002/15/EZ. U Sloveniji su donesena tumačenja povezana s nedoumicama o hijerarhiji pravnih akata kad je riječ o tome računaju li se stanke za ručak kao radno vrijeme. Grčka je odlučila da odredbe Direktive 2002/15/EZ kojima je predviđeno da se stanke i razdoblja odmora ne smatraju radnim vremenom ne čine prepreku donošenju nacionalnih propisa za bolju regulaciju tih razdoblja. U Španjolskoj se vodio niz sudskih predmeta povezanih s kolektivnim ugovorima, plaćenim godišnjim odmorima, vremenom putovanja i prijevozom putnika, uz jedan poseban predmet povezan s promjenom radnog dana i učinkom na strukturu plaće vozača u sektoru prijevoza putnika.

4. Kršenje pravila o radnom vremenu

Više država članica³¹ navelo je da je omogućen ispravak ponašanja u definiranom razdoblju kako bi se izbjeglo nametanje sankcija. Provedbena tijela izreći će sankcije samo ako nedostatak nije otklonjen. S tim u vezi, švedska industrija izvijestila je da cijeni nepostojanje izravnih sankcija jer se time poslodavcima i samozaposlenim osobama daje prilika da provedu nove načine rada uz pomoć novih tehnologija ili promjenom postupaka za poboljšanje usklađenosti sa zakonodavstvom.

Samo je devet država članica³² dostavilo kvantitativne podatke o utvrđenim prekršajima. Taj je broj sličan broju iz prethodnog izvještajnog razdoblja, u kojem je te podatke dostavilo osam država članica³³. Nekoliko država članica koje su dostavile te podatke u prethodnom razdoblju dostavilo ih je i za aktualno izvješće. Zbog nedovoljno dostavljenih podataka nije moguće donijeti zaključke za cijelu Europsku uniju.

Gledišta dionika o provedbi Direktive 2002/15/EZ

U skladu sa zahtjevima iz članka 13. Direktive 2002/15/EZ 12 država članica³⁴ jasno je navelo da su se u svrhu izvješćivanja savjetovale sa socijalnim partnerima. Taj je broj nešto veći u usporedbi s prethodnim izvješćem (deset država članica), no i dalje je pokazatelj toga da više od

³¹ Austrija, Estonija, Finska, Slovačka i Švedska.

³² Austrija, Cipar, Finska, Francuska, Grčka, Njemačka, Poljska, Rumunjska i Španjolska.

³³ Austrija, Cipar, Češka, Finska, Francuska, Irska, Luksemburg i Poljska.

³⁴ Cipar, Estonija, Grčka, Italija, Litva, Njemačka, Poljska, Portugal, Slovačka, Slovenija, Švedska i Ujedinjena Kraljevina.

polovine država članica ne uključuje socijalne partnere u izvješćivanje o provedbi pravila o radnom vremenu. Neke su države članice navele da se nisu savjetovale sa socijalnim partnerima jer nije bilo promjena u odnosu na prethodno izvješće.

Gledišta socijalnih partnera u pet od tih dvanaest država članica³⁵ nisu navedena u zasebnom odjeljku ili odlomku, a u tri od njih navedeno je da nije bilo značajnih povratnih informacija socijalnih partnera³⁶. Umjesto toga, te povratne informacije uključene su na raznim mjestima u dokumentu i nisu odvojene od gledišta nacionalnih tijela ili je samo navedeno da socijalni partneri nisu imali primjedbi. Međutim, povratne informacije socijalnih partnera odvojene su i istaknute u zasebnom odjeljku u izvješćima sedam država članica³⁷.

Mišljenja socijalnih partnera ne mogu se dodatno analizirati jer ne čine reprezentativan uzorak.

III. Zaključci

Opći rezultat analize provedbe i izvršenja socijalnih propisa EU-a koji se odnose na cestovni prijevoz pokazuje da su ukupne razine izvršenja i usklađenosti u razdoblju 2017.–2018. slične onima iz razdoblja 2015.–2016.

Iako se broj provjerenih radnih dana kontinuirano smanjuje, broj utvrđenih prekršaja ostao je stabilan uz smanjenje od 1 %. To može biti pokazatelj veće učinkovitosti u utvrđivanju povreda, ali se može objasniti i neznatnim povećanjem udjela provjera u prostorijama poduzeća u odnosu na provjere na cesti. Stopa utvrđivanja povreda u prostorijama poduzeća i dalje je dvostruko veća od stope utvrđivanja na cesti, što pokazuje da su provjere u prostorijama poduzeća učinkovitije.

Stope utvrđivanja povreda znatno se razlikuju među državama članicama i mala skupina od sedam država članica izvijestila je o većini utvrđenih prekršaja. Treba napomenuti da neke države članice s vrlo niskim stopama utvrđivanja prekršaja imaju najviši postotak provjerenih radnih dana. Ta činjenica u kombinaciji s trendom smanjenja broja provjerenih radnih dana i ograničenim kapacitetom provedbe (osoblje i financijska sredstva, vještine i kontrolna oprema) u državama članicama pokazatelj su da je nužno bolje usmjeriti provjere.

Pristup podacima, kao što je stupanj rizika, vrlo je važan kako bi se omogućilo bolje usmjeravanje provjera na cesti i smanjio broj nepotrebnih „čistih” provjera, odnosno provjera pri kojima nisu utvrđene povrede. Pristup podacima o stupnju rizika za inspektore na cesti postat će obavezan u skladu s novih zahtjevima koji se uvode prvim paketom za mobilnost.

Kad je riječ o usklađenim i zajedničkim provjerama država članica, jasno je da one pridonose razmjeni znanja i usklađenom pristupu razumijevanju i provedbi pravila EU-a koja su na snazi. Stoga Komisija potiče države članice da ulože dodatni trud u poboljšanje suradnje zajedničkim

³⁵ Cipar, Estonija, Litva, Poljska i Portugal.

³⁶ Cipar, Litva i Poljska.

³⁷ Grčka, Italija, Njemačka, Slovačka, Slovenija, Švedska i Ujedinjena Kraljevina.

inspekcijama i usklađenim provjerama te da iskoriste pomoć koju nudi Europsko nadzorno tijelo za rad.

Udjeli različitih vrsta povreda slični su onima iz prethodnog izvještajnog razdoblja. Gotovo polovina svih prekršaja utvrđenih u prostorijama poduzeća povezana je s evidencijom o vremenu vožnje, što pokazuje da poduzeća imaju poteškoća s pravilnom pohranom relevantnih podataka. Neke su države članice uvele veće novčane kazne, a druge su prilagodile razine sankcija nakon što je 1. siječnja 2017. na snagu stupila Uredba Komisije (EU) 2016/403 u pogledu klasifikacije teških povreda. Time bi se mogao zaustaviti trend rasta broja prekršaja povezanih s evidencijom o vremenu vožnje jer je nepostojanje evidencije o vremenu vožnje klasificirano kao vrlo teška povreda.

Kad je riječ o provedbi Direktive 2002/15/EZ, nedostatak detaljnih kvantitativnih i kvalitativnih podataka u mnogim nacionalnim izvješćima otežava detaljnu procjenu. Komisija naglašava važnost postupka izvješćivanja i podsjeća da se protiv država članica može pokrenuti pravni postupak zbog neispunjenja obveze podnošenja informacija iz članka 17. Uredbe (EZ) br. 561/2006.

Komisija je uvjerena da će prvi paket za mobilnost, koji je donesen u vrijeme izrade ovog izvješća, omogućiti učinkovitije provjere i bolju suradnju među državama članicama. Provedbeni akt koji će Komisija donijeti o usklađenoj formuli za stupnjevanje rizika omogućit će izvršiteljima da brzo prepoznaju profil poduzeća koje namjeravaju provjeriti. Prije svega znat će je li stupanj rizika poduzeća nizak (zbog niske razine povreda zakona) ili visok (visoka razina povrede zakona). Osim toga, rano otkrivanje moguće manipulacije i zlouporabe na daljinu omogućit će izvršiteljima da odaberu vozila koja će kontrolirati. Sve će to dovesti do smanjenja broja nepotrebnih provjera i uštede resursa i za izvršitelje i za vozače.

Komisija će nastaviti pratiti provedbu socijalnih propisa u cestovnom prijevozu uz pomoć država članica i podsjetit će države članice da su prema članku 13. stavku 1. Direktive 2002/15/EZ obvezne u postupak izvješćivanja uključiti gledišta socijalnih partnera. Države članice pozivaju se da razmisle o dodatnim provjerama i kontrolama pravila na snazi te o izvješćivanju Komisije o slučajevima različitih tumačenja odredaba EU-a.