

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 15.10.2008
COM(2008) 650 final

2008/0195 (COD)

Proposta de

DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

**que altera a Directiva 2002/15/CE relativa à organização do tempo de trabalho das
pessoas que exercem actividades móveis de transporte rodoviário**

{SEC(2008) 2631 }

{SEC(2008) 2632 }

(apresentada pela Comissão)

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A. CONTEXTO DA PROPOSTA

1. A Directiva 2002/15/CE¹ do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 2002, relativa à organização do tempo de trabalho das pessoas que exercem actividades móveis de transporte rodoviário, é aplicável desde 23 de Março de 2005. As suas regras comuns garantem normas mínimas de protecção social para os trabalhadores móveis do sector do transporte rodoviário, sendo consideradas um importante passo para a melhoria da protecção da saúde e da segurança dos trabalhadores móveis do sector, reforçando a segurança rodoviária e garantindo condições de concorrência leal. A directiva, cujas disposições visam a protecção dos trabalhadores móveis contra os efeitos adversos provocados por tempos de trabalho excessivamente longos, períodos de repouso inadequados ou padrões de trabalho perturbadores, constitui uma *lex specialis* no que respeita à directiva geral relativa ao tempo de trabalho (Directiva 2003/88/CE) e complementa o Regulamento (CE) n.º 561/2006², de 15 de Março de 2006, que estabelece regras comuns relativas aos períodos de condução e aos períodos de repouso dos condutores.
2. Quando a adoptaram na sequência de um procedimento de conciliação, o Conselho e o Parlamento acordaram que, em princípio, a directiva deveria aplicar-se a condutores independentes a partir de 23 de Março de 2009. Além disso, a Comissão é instada a apresentar um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho, o mais tardar dois anos antes dessa data, seguido de uma proposta legislativa baseada nesse mesmo relatório, que definiria as modalidades de inclusão ou excluiria os condutores independentes do âmbito de aplicação da directiva (n.º 1 do artigo 2.º da directiva).
3. O relatório da Comissão³, que aborda as potenciais consequências da exclusão dos condutores independentes do âmbito de aplicação da directiva e avalia os efeitos das suas disposições relativas ao trabalho nocturno sobre a segurança rodoviária, as condições de concorrência, a estrutura do sector e os aspectos sociais, foi apresentado ao Parlamento Europeu e ao Conselho em Maio de 2007. As distintas formas de interpretação e aplicação das suas disposições nos diversos Estados-Membros podem provocar distorções da concorrência e diferenças entre as normas sociais mínimas aplicadas nos Estados-Membros. As dificuldades residem, designadamente, numa distinção pouco clara entre trabalhadores móveis e condutores independentes, que se traduziu em problemas de execução, e no risco de aumento do fenómeno dos «falsos» condutores independentes para evitar a sua inclusão no âmbito de aplicação da directiva. O relatório concluiu, por conseguinte, que não era decisivo incluir os condutores independentes no âmbito da directiva, mas que era importante abordar o problema das definições e clarificar, através de uma alteração adequada, que a noção de trabalhador móvel constante da directiva incluía igualmente os chamados «falsos» condutores independentes, ou seja, os condutores que não estão vinculados, mediante contrato de trabalho, a um empregador, mas que não têm liberdade para estabelecer relações comerciais com diversos clientes.

¹ JO L 80 de 23.3.2002, p.35

² JO L 102 de 11.4.2006, p.1

³ COM(2007) 266 final

4. De acordo com o compromisso de legislar melhor, assumido pela Comissão, a legislação comunitária deve ser clara, orientada, proporcionada e executória. Na sequência de uma investigação aprofundada dos efeitos da directiva sobre a segurança rodoviária, as condições de concorrência, a estrutura do sector e os aspectos sociais, a avaliação de impacto demonstrou que, não obstante custos administrativos significativos, não seria possível aplicar a directiva a todos os condutores assalariados e independentes, pelo que a melhor solução consiste em solucionar o problema dos falsos independentes, em vez de alargar o âmbito de aplicação da directiva igualmente aos independentes.
5. A presente proposta de directiva, que altera a Directiva 2002/15/CE, destina-se, por conseguinte, a reforçar a clareza, a legibilidade e o carácter executório das regras vigentes, oferecendo uma definição mais precisa do conceito de trabalhadores móveis, incluindo os chamados «falsos» condutores independentes nesta categoria de trabalhadores e subordinando-os, por conseguinte, à directiva.
6. O mesmo relatório instava igualmente a Comissão a avaliar as disposições relativas ao trabalho nocturno (n.º 2 do artigo 7.º da directiva), concluindo que não existem pedidos de alteração ou ulterior harmonização das disposições relativas ao trabalho nocturno. É igualmente conveniente aproveitar esta oportunidade para alterar a definição de «trabalho nocturno» constante da alínea i) do artigo 3.º da Directiva 2002/15/CE. De acordo com a sua definição actual, o «trabalho nocturno» incluiria igualmente períodos de trabalho muito curtos, por exemplo de alguns minutos, durante a noite. Consequentemente, a disposição é económica e socialmente desproporcionada e desnecessária. A Comissão propõe, por conseguinte, reintroduzir um tempo de trabalho mínimo de 2 horas na definição de trabalho nocturno, conforme proposto inicialmente.

B. CONSULTA DAS PARTES INTERESSADAS E AVALIAÇÃO DE IMPACTO

7. As consultas das partes interessadas realizadas em 2006 e 2007 revelaram que a maioria dos interessados entende que a directiva tem efeitos negativos e positivos sobre diversos aspectos. Por um lado, a maioria dos interessados considera que as regras relativas ao tempo de trabalho têm efeitos positivos na saúde e na segurança, nas condições de trabalho e na harmonização das condições de concorrência entre as empresas de transporte, embora, por outro, provoquem inúmeros efeitos secundários negativos, designadamente perda de salário, escassez de condutores e diminuição da eficiência económica do sector.
8. Quase todos os interessados salientaram problemas relacionados com as práticas de aplicação das regras relativas ao tempo de trabalho e indicaram que o sistema vigente de controlos e verificações dos condutores é deficiente, o que provoca novas distorções da concorrência, colocando os cumpridores em situação de desvantagem.
9. Os pontos de vista dos diferentes interessados relativamente aos efeitos previstos da inclusão ou exclusão dos condutores independentes divergem, designadamente no que respeita às práticas de execução e ao valor acrescentado em termos de segurança rodoviária e condições de concorrência leal.

10. Regra geral, os interessados são a favor de uma clarificação do âmbito da directiva, bem como de determinadas definições e disposições, de uma melhoria da eficácia e da eficiência do regime de execução, do reforço da cooperação entre as autoridades nacionais de execução e da prevenção do fenómeno dos «falsos» condutores independentes.
11. Todas as observações formuladas durante as consultas dos interessados foram tidas em conta no decurso da avaliação de impacto efectuada em 2007-2008. O objectivo da avaliação de impacto era identificar a melhor opção estratégica, que seria executória, evitar encargos administrativos desnecessários, bem como eventuais efeitos secundários negativos das disposições propostas, contribuindo simultaneamente para os objectivos da política de transportes da UE.
12. Para além das opções estratégicas de base que constituem a inclusão e a exclusão dos condutores independentes do âmbito de aplicação da directiva, a avaliação de impacto analisou igualmente outras medidas, designadamente o reforço da definição de trabalhadores móveis, a fim de incluir os «falsos independentes», e a melhoria da eficácia, da eficiência e da coerência do regime de execução, de modo a solucionar o problema do nível de cumprimento reduzido. Foram analisados todos os eventuais efeitos económicos, sociais, ambientais e administrativos das quatro principais opções estratégicas.
13. Tendo em conta os resultados da avaliação dos efeitos de diversas opções estratégicas, a presente proposta reflecte a combinação da opção que consiste na inclusão dos «falsos independentes» no âmbito de aplicação da directiva, mediante uma clarificação jurídica, e da opção que consiste num reforço da execução mediante o estabelecimento de requisitos de acompanhamento e controlo por parte dos Estados-Membros. De facto, só o controlo eficaz das regras aplicáveis garante que as disposições da directiva produzam plenos efeitos.
14. O resumo e o texto integral da avaliação de impacto acompanham a presente proposta. As análises de impacto mostram que as actuais regras em vigor relativas ao tempo de trabalho, combinadas com uma clareza reforçada do âmbito de aplicação da directiva e acompanhadas de requisitos de execução, melhorarão o cumprimento das regras sociais, reduzirão as distorções de concorrência e permitirão aos Estados-Membros evitar encargos administrativos e potenciais custos de execução colossais relacionados com a criação de um regime de execução complexo à escala da UE.
15. **Subsidiariedade**
A proposta é conforme com o princípio da subsidiariedade, na medida em que se destina, essencialmente, a clarificar o âmbito de aplicação das regras comunitárias vigentes e a melhorar a sua execução, o que não pode ser garantido exclusivamente pelos Estados-Membros. Por outro lado, procura melhorar o intercâmbio de informações entre as autoridades dos Estados-Membros que controlam o cumprimento das regras. É por conseguinte necessária uma intervenção comunitária, na medida em que um Estado-Membro ou um grupo de Estados-Membros não podem solucionar, de forma satisfatória, os problemas identificados.
16. **Proporcionalidade**
A proposta é conforme com o princípio da proporcionalidade, na medida em que não

excede o necessário para alcançar os objectivos do Tratado. Esclarece o âmbito das regras vigentes e estabelece requisitos gerais comuns para garantir a sua execução equitativa, mas não impede os Estados-Membros de tomarem decisões nacionais sobre as disposições individuais de acompanhamento e controlo.

17. A proposta não implicará quaisquer custos suplementares para o orçamento da Comunidade nem ocasionará encargos administrativos para os Estados-Membros.

C. EXPLICAÇÃO DAS ALTERAÇÕES

18. A proposta introduz as alterações seguintes, sem modificar o objectivo global da directiva, ou seja, a protecção social dos trabalhadores e das pessoas assimiladas a trabalhadores nos termos das regras sociais aplicáveis ao sector dos transportes rodoviários:

O n.º 1 do artigo 2.º clarifica o âmbito de aplicação. A directiva é aplicável a todos os trabalhadores móveis, na acepção da alínea d) do artigo 3.º, incluindo os chamados «falsos» condutores independentes, ou seja, os condutores que são oficialmente independentes mas que, na realidade, não têm liberdade para organizar as suas actividades laborais. Os verdadeiros condutores independentes não são abrangidos pelo âmbito de aplicação da directiva.

A alínea a) do artigo 3.º mantém a definição de «tempo de trabalho» aplicável a todos os condutores abrangidos pela directiva, mas suprime a definição de «tempo de trabalho» para os condutores independentes, que não são abrangidos pelo seu âmbito de aplicação. Para fazer face ao fenómeno dos chamados falsos independentes, é aditada à alínea d) do artigo 3.º uma definição mais rigorosa de «trabalhadores móveis».

A alínea i) do artigo 3.º torna a definição de «trabalho nocturno» aplicável na prática.

A alínea a) do artigo 11.º introduz princípios comuns destinados a garantir um reforço da transparência e da eficácia dos regimes de execução nacionais, uma interpretação comum das regras e a sua aplicação equitativa. As novas disposições apelam igualmente a uma maior cooperação entre as autoridades competentes dos Estados-Membros responsáveis pela execução, bem como ao apoio da Comissão para facilitar o diálogo entre as autoridades responsáveis pela execução e o sector, bem como entre os Estados-Membros, a fim de garantir uma abordagem comum da aplicação das regras relativas ao tempo de trabalho. A finalidade é melhorar o cumprimento das regras comunitárias e, conseqüentemente, contribuir para os objectivos da política de transportes da UE.

Proposta de

DIRECTIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que altera a Directiva 2002/15/CE relativa à organização do tempo de trabalho das pessoas que exercem actividades móveis de transporte rodoviário

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia e, nomeadamente, o seu artigo 71.º e o n.º 2 do seu artigo 137.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu⁴,

Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões⁵,

Deliberando nos termos do procedimento previsto no artigo 251.º do Tratado⁶,

Considerando o seguinte:

- (1) O Regulamento (CE) n.º 561/2006 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 Conselho⁷, estabelece tempos de condução, pausas e períodos de repouso comuns para os condutores. Não abrange outros aspectos do tempo de trabalho no sector do transporte rodoviário.
- (2) A Directiva 2002/15/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Março de 2002, relativa à organização do tempo de trabalho das pessoas que exercem actividades móveis de transporte rodoviário⁸, estabelece requisitos mínimos no que respeita à organização do tempo de trabalho com o objectivo de melhorar a protecção da saúde e da segurança das pessoas que exercem actividades móveis de transporte rodoviário, reforçar a segurança rodoviária e harmonizar as condições de concorrência.
- (3) O n.º 1 do artigo 2.º da Directiva 2002/15/CE prevê que a Comissão apresente um relatório sobre a exclusão dos condutores independentes do âmbito de aplicação da directiva e apresente uma proposta nesse sentido.

⁴ JO C , p.

⁵ JO C , p.

⁶ JO C , p.

⁷ JO L 102 de 11.4.2006, p. 1

⁸ JO L 80 de 23.3.2002, p. 35

- (4) O relatório da Comissão sobre as consequências da exclusão dos condutores independentes do âmbito de aplicação da Directiva 2002/15/CE e sobre as consequências das disposições relativas ao trabalho nocturno⁹ foi apresentado ao Parlamento Europeu e ao Conselho em Maio de 2007.
- (5) A experiência adquirida com a transposição da Directiva 2002/15/CE, as consultas dos interessados, diversos estudos e a avaliação de impacto revelaram problemas relativamente à uniformidade das práticas de aplicação das regras relativas ao tempo de trabalho, à escassa disciplina de cumprimento e às deficiências dos regimes de execução dos Estados-Membros.
- (6) As diferenças de interpretação, aplicação e execução das disposições da Directiva 2002/15/CE por parte dos Estados-Membros e a incapacidade de cumprir as normas mínimas relativas ao tempo de trabalho por parte das empresas de transporte e dos condutores induziram uma distorção da concorrência e comprometeram a segurança e a saúde dos condutores.
- (7) Em conformidade com o relatório da Comissão e a avaliação de impacto, os condutores independentes devem ser excluídos do âmbito de aplicação da Directiva 2002/15/CE.
- (8) É todavia conveniente que os Estados-Membros continuem a alertar os condutores independentes para os efeitos adversos na saúde e na segurança, bem como para os efeitos negativos na segurança rodoviária, resultantes de tempos de trabalho excessivamente longos, períodos de repouso inadequados ou padrões de trabalho perturbadores.
- (9) É por conseguinte necessário introduzir determinados ajustamentos técnicos no texto da Directiva 2002/15/CE.
- (10) A eficiência e a eficácia da legislação comunitária dependem da sua implementação por todos os Estados-Membros, da sua aplicação uniforme a todos os intervenientes e do seu controlo periódico e eficaz.
- (11) O controlo da aplicação é uma tarefa complexa que envolve inúmeros intervenientes, pelo que exige cooperação entre os Estados-Membros e a Comissão, bem como entre os próprios Estados-Membros.
- (12) É por conseguinte conveniente modernizar a Directiva 2002/15/CE, a fim de obviar a deficiências de implementação, aplicação e execução das regras, clarificando o seu âmbito de aplicação, reforçando a cooperação administrativa entre os Estados-Membros e promovendo o intercâmbio de informações e de boas práticas.
- (13) O objectivo da presente directiva, nomeadamente a modernização da legislação comunitária relativa à organização do tempo de trabalho e o reforço do seu carácter executório, não pode ser suficientemente realizado pelos Estados-Membros, podendo, por conseguinte, ser mais bem alcançado ao nível comunitário; a Comunidade pode adoptar medidas de acordo com o princípio da subsidiariedade, conforme enunciado no artigo 5.º do Tratado. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade,

⁹ COM(2007) 266 final

enunciado no mesmo artigo, a directiva não excede o necessário para alcançar os objectivos do Tratado.

- (14) A presente directiva respeita os direitos fundamentais e observa os princípios especificamente reconhecidos, designadamente na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Procura garantir, em especial, o direito de cada trabalhador a condições de trabalho que respeitem a sua saúde e segurança, bem como o direito à limitação da duração máxima do trabalho e a períodos de repouso diário e semanal (artigo 31.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia).
- (15) A Directiva 2002/15/CE deve, por conseguinte, ser alterada em conformidade,

ADOPTARAM A PRESENTE DIRECTIVA:

Artigo 1.º

A Directiva 2002/15/CE é alterada do seguinte modo:

- (1) O artigo 2.º é alterado do seguinte modo:

a) O n.º 1 passa a ter a seguinte redacção:

«1. A presente directiva aplica-se aos trabalhadores móveis, na acepção da alínea d) do artigo 3.º, ao serviço de empresas estabelecidas num Estado-Membro e que participam em actividades de transporte rodoviário abrangidas pelo Regulamento (CE) n.º 561/2006 ou, quando aplicável, pelo Acordo AETR.

A presente directiva aplica-se igualmente aos trabalhadores móveis, na acepção do segundo parágrafo da alínea d) do artigo 3.º.

b) A referência à "Directiva 93/104/CE" nos n.ºs 2 e 3 é substituída pela referência à "Directiva 2003/88/CE".

c) A referência ao "Regulamento (CEE) n.º 3820/85" no n.º 4 é substituída pela referência ao "Regulamento (CE) n.º 561/2006".»

- (2) O artigo 3.º é alterado do seguinte modo:

a) Na alínea a), ponto 2, o primeiro parágrafo é suprimido.

b) É aditado o seguinte parágrafo à alínea d):

«Por trabalhador móvel entende-se igualmente qualquer pessoa que não esteja vinculada a um empregador por contrato de trabalho ou por qualquer outro tipo de relação hierárquica de trabalho, mas que:

i não tem liberdade para organizar as actividades laborais respectivas;

ii cujo rendimento não depende directamente dos lucros obtidos;

iii que não tem liberdade para, individualmente ou em cooperação com condutores independentes, estabelecer relações comerciais com vários clientes.»

c) A alínea e) é suprimida.

d) A alínea f) passa a ter a seguinte redacção:

«f) "Pessoa que exerce actividades móveis de transporte rodoviário", qualquer trabalhador móvel que exerça a dita actividade.»

e) A alínea i) passa a ter a seguinte redacção:

«i) "Trabalho nocturno", a prestação efectuada durante um período que inclui, no mínimo, duas horas de trabalho durante a noite.»

- (3) Na alínea a) do artigo 4.º, a expressão «O disposto no n.º 1, quarto e quinto parágrafos, do artigo 6.º do Regulamento (CEE) n.º 3820/85 ou, na medida do necessário, no n.º 1, quarto parágrafo, do artigo 6.º do Acordo AETR» é substituída pela expressão «O Regulamento (CE) n.º 561/2006 ou, na medida do necessário, o Acordo AETR».
- (4) No n.º 1 do artigo 5.º, a expressão «Regulamento (CEE) n.º 3820/85» é substituída pela expressão «Regulamento (CE) n.º 561/2006».
- (5) No artigo 6.º, a expressão «Regulamento (CEE) n.º 3820/85» é substituída pela expressão «Regulamento (CE) n.º 561/2006».
- (6) É inserido o artigo 11.º-A seguinte:

«*Artigo 11.º-A*

Execução

- (1) Os Estados-Membros organizarão um sistema de acompanhamento e de controlos adequados e periódicos para garantir a aplicação correcta e coerente das regras contidas na presente directiva. Assegurarão que as autoridades nacionais responsáveis pela execução da directiva disponham de um número apropriado de inspectores qualificados e adoptem todas as eventuais medidas necessárias.
- (2) Os Estados-Membros comunicarão à Comissão os dados relativos às disposições de acompanhamento e controlo adoptadas.
- (3) Os Estados-Membros adoptarão as medidas necessárias para garantir que as empresas de transporte e os trabalhadores móveis tenham acesso a informação, assistência e aconselhamento no domínio das regras relativas ao tempo de trabalho e da organização do trabalho.
- (4) A fim de garantir a aplicação eficaz, eficiente e uniforme da directiva em toda a Comunidade, a Comissão apoiará o diálogo entre os Estados-Membros tendo em vista os seguintes objectivos:
 - (a) Reforçar a cooperação administrativa entre as autoridades competentes respectivas mediante a adopção de sistemas eficazes de intercâmbio de informações, a melhoria do acesso à informação e a

promoção do intercâmbio de informações e boas práticas de execução das regras respeitantes ao tempo de trabalho;

- (b) Promover uma abordagem comum da aplicação da presente directiva;
- (c) Facilitar o diálogo entre o sector dos transportes e as autoridades de execução.»

- (8) No artigo 13.º, a expressão «n.º 2 do artigo 16.º do Regulamento (CEE) n.º 3820/85» é substituída pela expressão «n.º 1 do artigo 17.º do Regulamento (CE) n.º 561/2006».

Artigo 2.º

1. Os Estados-Membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente directiva o mais tardar em [...]. Os Estados-Membros comunicarão imediatamente à Comissão o texto dessas disposições, bem como um quadro de correspondência entre essas disposições e a presente directiva.

Sempre que os Estados-Membros adoptarem tais disposições, estas incluirão uma referência à presente directiva ou serão acompanhadas da referida referência aquando da sua publicação oficial. As modalidades dessa referência incumbem aos Estados-Membros.

2. Os Estados-Membros comunicarão à Comissão o texto das principais disposições de direito interno que adoptarem no domínio abrangido pela presente directiva.

Artigo 3.º

A presente directiva entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Artigo 4.º

Os Estados-Membros são os destinatários da presente directiva.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Parlamento Europeu
O Presidente

Pelo Conselho
O Presidente