EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 13.9.2024.
COM(2024) 405 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 2021. – 2022.

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

{SWD(2024) 215 final}

Uvod

U ovom se izvješću iznosi pregled provedbe socijalnih propisa EU-a u cestovnom prijevozu u državama članicama za razdoblje od 1. siječnja 2021. do 31. prosinca 2022. Daje se sažetak analiza kontrolnih aktivnosti i ističu glavne poteškoće u provedbi i primjeni relevantnih pravnih odredaba utvrđenih u sljedeća četiri zakonodavna akta:

1. Uredbi (EZ) br. 561/2006[1] (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/EZ[2] (poznatoj i kao **Direktiva o radnom vremenu u cestovnom prijevozu**), kojom se utvrđuju pravila za organizaciju radnog vremena mobilnih radnika. Njome se utvrđuju zahtjevi u pogledu maksimalnih tjednih radnih vremena, minimalnih stanki tijekom radnog vremena i u pogledu noćnog rada. Primjenjuje se na vozače obuhvaćene područjem primjene Uredbe o vremenima vožnje;

3. Direktivi 2006/22/EZ[3] (poznatoj i kao **Provedbena direktiva**), kojom se utvrđuju minimalne razine provjera na cesti i kontrola u prostorima prijevoznih poduzeća radi provjere sukladnosti s odredbama Uredbe o vremenima vožnje;

4. Uredbi (EU) br. 165/2014[4] (poznatoj i kao **Uredba o tahografima**), kojom se utvrđuju zahtjevi za ugradnju i uporabu tahografa u vozilima obuhvaćenima područjem primjene Uredbe o vremenima vožnje.

Za razliku od prethodnog izvješća, analiza provedbe Direktive Vijeća 96/53/EZ[5] (poznate i kao **Direktiva o masama i dimenzijama**), kojom se utvrđuju najveće dopuštene dimenzije u unutarnjem i međunarodnom prometu te najveće dopuštene mase u međunarodnom prometu za teška vozila, nije uključena u ovo izvješće zbog nedostatka potrebnih informacija jer je samo pet država članica[6] ispunilo zakonsku obvezu podnošenja nacionalnih izvješća.

[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 uredaba (EZ) br. 561/2006 i (EU) br. 165/2014 te Direktive 2002/15/EZ u pogledu socijalnog zakonodavstva 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] Direktiva Vijeća 96/53/EZ od 25. srpnja 1996. o utvrđivanju najvećih dopuštenih dimenzija u unutarnjem i međunarodnom prometu te najveće dopuštene mase u međunarodnom prometu za određena cestovna vozila koja prometuju unutar Zajednice (SL L 235, 17.9.1996., str. 59.).

[6] Samo su Austrija, Litva, Nizozemska, Poljska i Švedska dostavile informacije u skladu s člankom 10.g Direktive Vijeća 96/53/EZ za razdoblje 2021. – 2022.

Ovo se izvješće temelji na članku 17. Uredbe o vremenima vožnje i članku 13. Direktive o radnom vremenu u cestovnom prijevozu[7].

Izvješće sadržava 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. odjeljku iznesen je 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 o provjerama.

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 standardnog obrasca za izvješćivanje utvrđenog Provedbenom odlukom Komisije od 30. ožujka 2017.[8] Rok za podnošenje izvješća za razdoblje 2021. – 2022. istekao je 30. rujna 2023.

Sve su države članice dostavile svoje nacionalne podatke o provedbi Uredbe (EZ) br. 561/2006, iako mnoge nakon isteka roka.[9] Države članice dostavile su traženu raščlambu detaljnih statističkih podataka o provjerama sukladnosti provedenima na cesti i u prostorima poduzeća. Međutim, neke od njih nisu dostavile podatke razvrstane po traženim kategorijama, npr. podatke razvrstane prema vrsti tahografa[10] odnosno vrsti prekršaja[11].

Samo je 21 država članica dostavila informacije o provedbi Direktive 2002/15/EZ, od kojih je samo 11 država članica dostavilo statističke podatke o kontrolama i njihovim rezultatima, pri čemu se ti podaci razlikuju prema razini podrobnosti[12]. Takav nedostatak kvantitativnih i usporedivih podataka iz država članica otežava procjenu.

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 zahtijeva se da organiziraju primjeren i redovit sustav provjera na cesti i u prostorima poduzeća koja podliježu odredbama Uredbe (EZ)

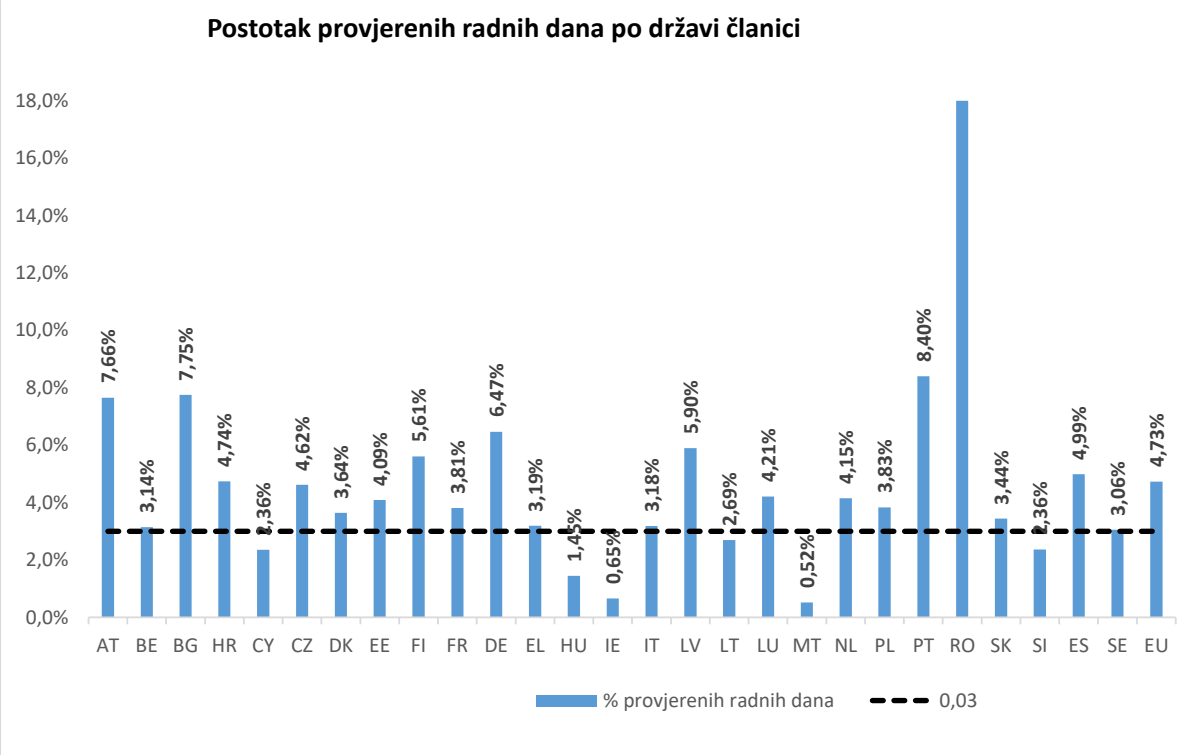
[7] Člankom 17. Uredbe (EZ) br. 561/2006 od država članica zahtijeva se da svake dvije godine Komisiji dostave potrebne informacije kako bi joj omogućile da sastavi izvješće o primjeni te uredbe i razvoju u predmetnim područjima. Člankom 13. Direktive 2002/15/EZ predviđa se da države članice izvješćuju Komisiju o provedbi te direktive navodeći gledišta socijalnih partnera. Izvješća o Direktivi 2002/15/EZ i Uredbi (EZ) br. 561/2006 mogu biti predstavljena u obliku jednog dokumenta s obzirom na to da oba zakonodavna akta obuhvaćaju isto dvogodišnje izvještajno razdoblje te se njima utvrđuju komplementarna pravila za profesionalne vozače.
[8] C(2017) 1927 final.
[9] Zadnje nacionalno izvješće podneseno je 30. svibnja 2024.
[10] U pitanju je bila Litva, koja je izvijestila da podaci o analognim i pametnim tahografima nisu bili dostupni zbog tehničke pogreške.
[11] Kao i u prethodnom izvještajnom razdoblju, Latvija nije dostavila kategorizaciju za prekršaje u prostorima poduzeća.
[12] Najdetaljnije statističke podatke dostavile su Češka, Finska, Grčka, Poljska i Slovenija.

br. 561/2006. Tim je člankom utvrđeno i da minimalan broj provjera mora obuhvaćati najmanje 3 % radnih dana vozača[13] vozila obuhvaćenih područjem primjene Uredbe (EZ) br. 561/2006.

Nacionalni podaci pokazuju da se ukupni broj provjerenih radnih dana[14] u EU-u povećao s približno 108,9 milijuna u razdoblju 2019. – 2020. na 111,7 milijuna u aktualnom izvještajnom razdoblju, odnosno 3 %. Iz nacionalnih podataka vidljivo je da je povećanje broja provjerenih radnih dana najveće u Malti (+450 %[15]) i Nizozemskoj (+185 %), a da je smanjenje provjerenih radnih dana najočitije u Sloveniji (–48 %), Francuskoj (–45 %) i Mađarskoj (–39 %).

Kako je prikazano na slici 1, **broj provjerenih radnih dana u EU-u u prosjeku iznosi 4,7 %**, što je više nego što se zahtijeva prema Direktivi[16], ali ukazuje na trend smanjenja u odnosu na prethodna izvještajna razdoblja (5,4 % u razdoblju 2017. – 2018. i 6,3 % u razdoblju 2015. – 2016.), osim razdoblja 2019. – 2020., kada je taj broj iznosio 4,5 %. Unatoč tome, Rumunjska je ostvarila visok rezultat (21,3 %).

Slika 1: Postotak provjerenih radnih dana po državi članici



Većina država članica provjerila je više radnih dana nego što je minimalno obvezno prema Direktivi. Ipak, šest država članica nije dosegnulo prag od 3 %, a to su Cipar, Mađarska, Irska, Litva, Malta i Slovenija. To je slično kao u prethodna dva izvještajna razdoblja (u razdoblju 2019. – 2020. i 2017. – 2018. prag od 3 % nije dosegnulo šest država članica, a u razdoblju

[13] 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.
[14] 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.
[15] Unatoč tome, Malta još uvijek nije dosegnula prag od 3 % provjerenih radnih dana.
[16] Posebno u Austriji, Bugarskoj, Njemačkoj, Portugalu i Rumunjskoj.

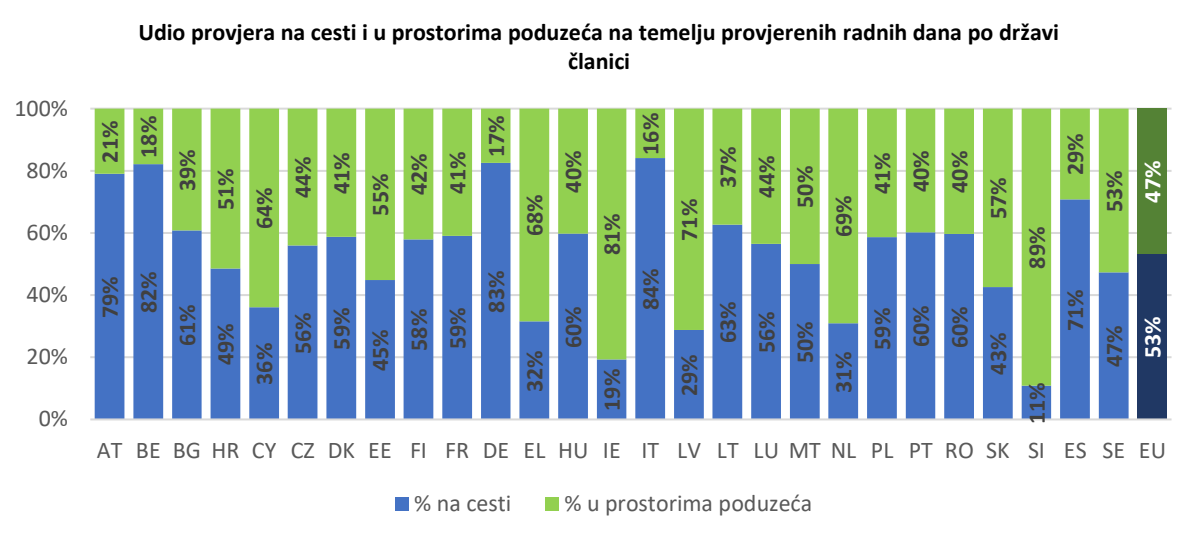
2015. – 2016. nisu ga dosegnule tri države članice). Među šest država članica koje nisu dosegnule prag od 3 % u razdoblju 2021. – 2022. samo su Mađarska, Irska i Malta ostale u toj skupini, a pridružile su im se tri druge države članice koje su imale dobre rezultate u prethodnom izvještajnom razdoblju. Grčka je znatno povećala stupanj provedbe (povećanje s 0,1 % u razdoblju 2015. – 2016., 0,7 % u razdoblju 2017. – 2018., 2,4 % u razdoblju 2019. – 2020. na 3,2 % u aktualnom razdoblju) te je prvi put nakon 10 godina prešla prag.

Člankom 2. Direktive 2006/22/EZ utvrđen je i udio radnih dana koje treba provjeriti na cesti i u prostorima poduzeća: najmanje 30 % odnosno najmanje 50 %. Taj se udio izračunava prema broju provjera koje su provedbena tijela stvarno provela, a ne prema minimalnom broju radnih dana koje treba provjeriti.

U prosjeku je 53 % provjera radnih dana provedeno na cesti, dok ih je 47 % provedeno u obliku inspekcija u prostorima poduzeća. Stoga se broj provjera na cesti smanjio u odnosu na prethodno razdoblje (60 % u razdoblju 2019. – 2020.), dok je broj provjera u prostorima poduzeća imao pozitivno povećanje u odnosu na prethodno razdoblje (40 % u razdoblju 2019. – 2020.). U većini je država članica veći udio provjera proveden na cesti. Irska i Slovenija izvijestile su o niskom broju provjera na cesti. Osam država članica ostvarilo je potreban ujednačen udio provjera u prostorima poduzeća i na cesti u usporedbi sa šest država članica u razdoblju 2019. – 2020.[17]

Više pojedinosti o udjelima provjera na cesti i u prostorima poduzeća po državama članicama prikazano je na slici 2.

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



1.1.Provjere na cesti

[17] Cipar, Estonija, Grčka, Hrvatska, Malta, Nizozemska, Slovačka i Švedska, a u razdoblju 2019. – 2020. to su bile: Bugarska, Cipar, Estonija, Latvija, Litva i Slovačka.

U cijelom EU-u na cesti je provjereno ukupno 3 564 138 vozila i 3 745 458 vozača u odnosu na 4 112 717 provjerenih vozila i 4 323 245 provjerenih vozača u razdoblju 2019. – 2020. Razlika između broja provjerenih vozila i broja provjerenih vozača objašnjava se višečlanim posadama, odnosno vožnjama pri kojima su u vozilu barem dva vozača koji se smjenjuju u vožnji. Broj vozača i vozila razlikuje se uglavnom u izvješćima Belgije, Latvije, Njemačke i Rumunjske.

U odnosu na izvješće za razdoblje 2019. – 2020. broj provjerenih vozila u izvješćima smanjio se za 548 579, dok se broj provjerenih vozača smanjio za 577 787.

Kad je riječ o zemlji registracije vozila, 64 % provjerenih vozila bila su domaća vozila, 29 % bilo je iz drugih država članica EU-a[18], a 7 % bila su vozila registrirana u trećim zemljama. Općenito, većina vozila provjerenih na cesti (93 % ukupnog broja) prevozila su teret, a samo ih je oko 7 % prevozilo putnike.

U razdoblju 2021. – 2022. 83 % vozila provjerenih na cesti bilo je opremljeno digitalnim tahografom u odnosu na 74 % u prethodnom izvještajnom razdoblju. 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 prostorima poduzeća

U razdoblju 2021. – 2022. provjereno je 84 128 prijevoznih poduzeća, to jest 44 % više u usporedbi s 58 300 provjerenih prijevoznih poduzeća u razdoblju 2019. – 2020. Nadzornici su u prostorima poduzeća provjerili približno 39,3 milijuna radnih dana, što je povećanje od 14 % u usporedbi s 34,3 milijuna iz prethodnog izvješća. Nadzorna tijela država članica ukupno su u prostorima poduzeća provjerila evidencije 582 218 vozača, što je 16 % više u usporedbi s 499 943 vozača u razdoblju 2019. – 2020.

2. Prekršaji

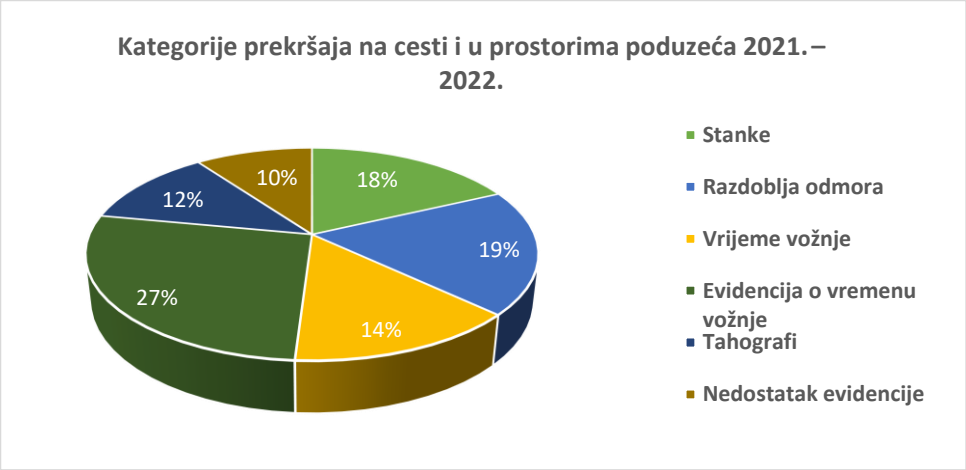
Svih 27 država članica dostavilo je podatke o utvrđenim prekršajima, no nisu sve[19] dostavile pojedinosti o vrstama prekršaja. **Ukupno je prijavljeno oko 3,03 milijuna prekršaja, što je više nego u prethodnom izvješću (2,25 milijuna).** Udio utvrđenih prekršaja na cesti smanjio se na razinu od oko 50 % ukupnog broja utvrđenih prekršaja (60 % u prethodnom izvješću).

Udjeli po vrstama prekršaja u ukupnom broju utvrđenih prekršaja ostali su slični kao u prethodnom izvještajnom razdoblju, uz određena neznatna smanjenja ili povećanja za neke kategorije prekršaja. Na slici 3 prikazan je prosječni udio prekršaja utvrđenih i na cesti i u prostorima poduzeća u EU-u za razdoblje 2021. – 2022. prema vrsti prekršene odredbe. Broj prekršaja povezanih sa stankama smanjio se s 19 % na 18 %, a broj prekršaja povezanih s vremenom vožnje s 15 % na 14 %, dok se broj prekršaja povezanih s evidencijom o vremenu vožnje povećao s 26 % na 27 %. Prekršaji povezani s razdobljima odmora čine 19 % ukupnog

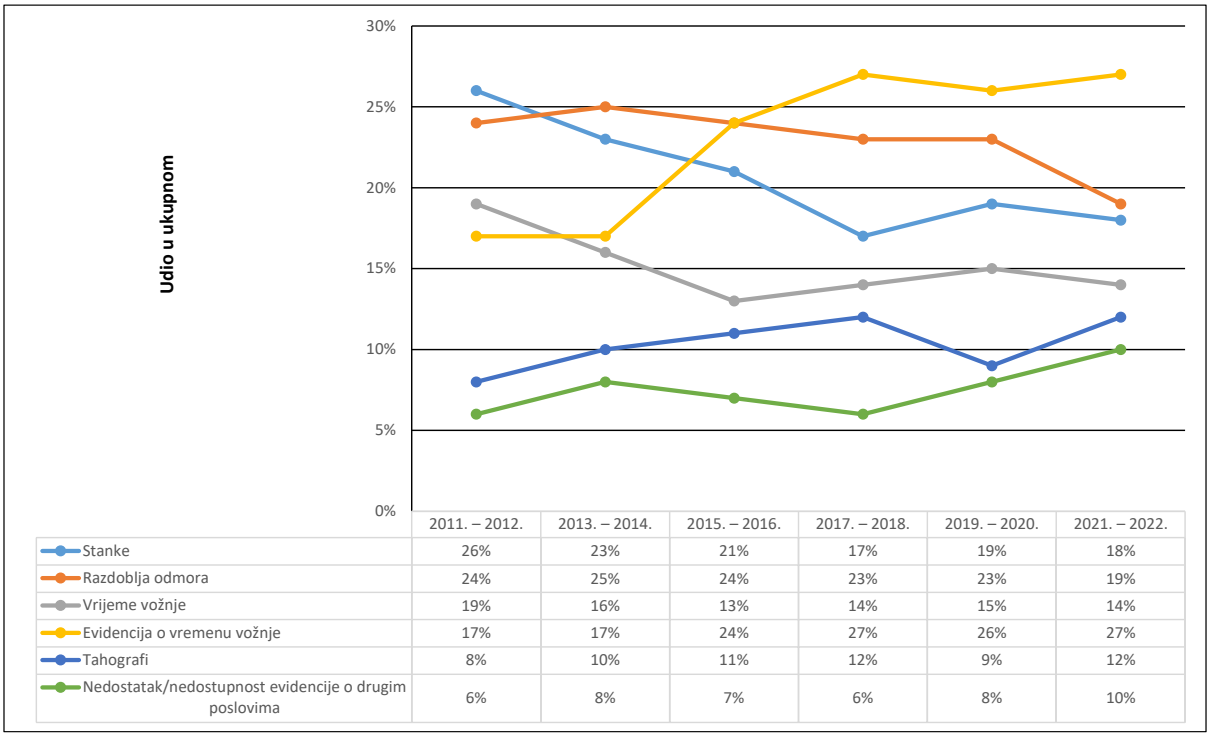
[18] Podaci uključuju i zemlje EGP-a i Švicarsku.
[19] Latvija nije navela vrste prekršaja u provjerama u prostorima poduzeća.

broja prekršaja, (23 % u prethodnom izvješću), prekršaji povezani s tahografima[20] čine 12 % ukupnog broja prekršaja (9 % u prethodnom izvješću), a oni povezani s nedostatkom/raspoloživošću evidencije o drugim poslovima čine 10 % (8 % u prethodnom izvješću) svih utvrđenih prekršaja. Ta kretanja prikazana su na slici 4.

Slika 3: Kategorije prekršaja na cesti i u prostorima poduzeća 2021.–2022.



Slika 4: Kategorije prekršaja na cesti i u prostorima poduzeća u posljednjih deset godina



	2011. – 2012.	2013. – 2014.	2015. – 2016.	2017. – 2018.	2019. – 2020.	2021. – 2022.
Stanke	26%	23%	21%	17%	19%	18%
Razdoblja odmora	24%	25%	24%	23%	23%	19%
Vrijeme vožnje	19%	16%	13%	14%	15%	14%
Evidencija o vremenu vožnje	17%	17%	24%	27%	26%	27%
Tahografi	8%	10%	11%	12%	9%	12%
Nedostatak/nedostupnost evidencije o drugim poslovima	6%	8%	7%	6%	8%	10%

Prosječna stopa prekršaja, koja se računa na temelju 100 radnih dana provjerenih u prostorima poduzeća i provjera na cesti, porasla je s 2,1 u razdoblju 2019. – 2020. na 2,7 u aktualnom

[20] Prekršaji povezani s tahografima odnose se na neispravan rad i zloupotrebu tahografa ili manipulaciju tahografima.

izvještajnom razdoblju. Stope utvrđivanja prekršaja na cesti i u prostorima poduzeća povećale su se u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje. **Stopa otkrivanja prekršaja u prostorima poduzeća i dalje je veća od stope otkrivanja prekršaja na cesti, što pokazuje da su provjere u prostorima poduzeća učinkovitije od provjera na cesti.**

2.1. Prekršaji utvrđeni na cesti

U razdoblju **2021. – 2022.** na cesti je utvrđeno **približno 1,53 milijuna prekršaja, što je oko 12 % više u usporedbi s približno 1,36 milijuna prekršaja u razdoblju 2019. – 2020.** Prosječni broj prekršaja utvrđenih na cesti na razini EU-a povećao se s 1,82 na 2,11 na 100 provjerenih radnih dana. Utvrđeno je da su u prosjeku 51 % prekršaja počinili domaći vozači, dok je udio domaćih vozila među svim vozilima zaustavljenima radi provjere iznosio 64 %.

2.2. Prekršaji utvrđeni u prostorima poduzeća

U prostorima poduzeća utvrđeno je otprilike 1,50 milijuna prekršaja, što je znatno više u odnosu na prethodno izvješće (890 000). Prosječna stopa otkrivanja prekršaja na 100 provjerenih radnih dana u EU-u povećala se s 2,59 na 3,81, što je 47 % više u odnosu na razdoblje 2019. – 2020. Prosječna stopa utvrđivanja prekršaja u prostorima poduzeća po poduzeću se povećala: s 15 prekršaja u razdoblju 2019. – 2020. na više od 17 prekršaja po poduzeću.

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 60 040 službenika za kontrolu (u odnosu na 54 679 u razdoblju 2019. – 2020.).

Za analizu zapisa digitalnih tahografa osposobljen je 17 081 službenik za kontrolu (u odnosu na 20 058 u razdoblju 2019. – 2020.). Broj jedinica opreme stavljenih na raspolaganje službenicima za kontrolu za analizu tahografa smanjio se s 13 031 u razdoblju 2019. – 2020. na 8336 u razdoblju 2021. – 2022.

To potvrđuje stalan trend smanjenja provedbenih kapaciteta u državama članicama.

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

Sud Europske unije dao je tumačenje Uredbe (EZ) br. 561/2006 u odlukama u spojenim predmetima C-870/19 i C-871/19[21] te u predmetima C-428/19[22], C-906/19[23] i C-13/21[24]. U potonjem predmetu Sud je pojasnio članak 13. stavak 1. točku (b) Uredbe (EZ) br. 561/2006, kojom se državama članicama dopušta da odstupe od primjenjivih propisa koji se odnose na vrijeme vožnje, stanke te dnevni i tjedni odmor za vozila koja koriste ili su ih iznajmila, bez vozača, poljoprivredna, hortikulturna, šumarska, stočarska ili ribarska poduzeća za prijevoz tereta za potrebe svoje poduzetničke djelatnosti u krugu do 100 km od sjedišta poduzeća. Prvo, Sud je definirao pojam *kruga do 100 km od sjedišta poduzeća* tako da se odnosi na *ravnu liniju koja ne prelazi 100 km, povučenu na karti iz navedenog sjedišta, a koja ga*

[21] Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze/MI (C-870/19), TB (C-871/19), ECLI:EU:C:2021:233.
[22] OL i drugi/Rapidsped Fuvarozási és Szállítmányozási Zrt, ECLI:EU:C:2021:548.
[23] Kazneni postupak protiv osobe FO, ECLI:EU:C:2021:715.
[24] Pricoforest SRL/Inspectoratul de Stat pentru Controlul în Transportul Rutier (ISCTR), ECLI:EU:C:2022:531.

povezuje sa svim točkama zemljopisnog područja koje okružuje to isto mjesto. Stoga ne ovisi o stvarnom broju prijeđenih kilometara. Drugo, Sud je pojasnio da se, kad vozila prevoze robu ne samo u krugu do 100 km od sjedišta dotičnog poduzeća nego i izvan tog kruga, iznimke koje su odobrile države članice primjenjuju samo na prijevoz robe tim vozilima koji se ne odvija izvan tog kruga.

4. Suradnja među državama članicama

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. Suradnja između država članica utemeljena na usklađenim provjerama, zajedničkim inicijativama za osposobljavanje ili razmjenama iskustava i informacija ključna je za povećanje stupnja provedbe kako bi se postigli ciljevi socijalnog zakonodavstva u sektoru cestovnog prijevoza, odnosno bolji uvjeti rada, pošteno tržišno natjecanje i veća cestovna sigurnost. Prvim paketom za mobilnost[25], koji se gotovo u potpunosti počeo primjenjivati 21. veljače 2022., nastoji se potaknuti i ojačati suradnju i uzajamnu pomoć među državama članicama te osigurati djelotvorniju i dosljedniju provedbu pravila na snazi. Osim toga, Europsko nadzorno tijelo za rad (ELA), koje je osnovano 2019.[26] s općim ciljem osiguravanja pravedne mobilnosti radne snage na unutarnjem tržištu, nastavilo je u izvještajnom razdoblju sa svojim aktivnostima informiranja, osposobljavanja i potpore provedbi u području cestovnog prijevoza. Jedna je od glavnih zadaća ELA-e podupiranje suradnje država članica u pogledu prekogranične provedbe i olakšavanja zajedničkih inspekcija, među ostalim u području socijalnih propisa EU-a u sektoru cestovnog prijevoza.

Nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19 zajedničke provedbene mjere mogle su se provoditi u razdoblju 2021. – 2022. Međutim, kao i u prethodnim godinama, nisu sve države članice dostavile informacije o točnom broju usklađenih provjera ili uopće nisu izvijestile o tome jesu li provele usklađene provjere. Od 22 država članica koje su dostavile informacije o provjerama njih 10[27] provelo je potreban broj usklađenih provjera u izvještajnom razdoblju.

Suradnja između država članica uglavnom se odvijala između susjednih država članica. Kao i za prethodno izvještajno razdoblje, većina država članica navela je i da se suradnja odvijala u okviru europske mreže prometne policije (ROADPOL) i europske službe za cestovni nadzor Euro Contrôle Route (ECR) te Europskog nadzornog tijela za rad (ELA).

II. Pregled provedbe Direktive 2002/15/EZ

U skladu s člankom 13. Direktive 2002/15/EZ države članice dužne su svake dvije godine izvijestiti o provedbi Direktive te navesti stajališta predstavnika zaposlenika i poslodavaca na nacionalnoj razini.

[25] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:249:FULL&from=HR
[26] 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.).
[27] Austrija, Belgija, Danska, Francuska, Italija, Litva, Nizozemska, Njemačka, Rumunjska i Slovenija.

1. Područje primjene Direktive 2002/15/EZ

Tom su direktivom utvrđena pravila kojima se, među ostalim, reguliraju odgovarajuće stanke tijekom radnog vremena, najdulje tjedno radno vrijeme i noćni rad. Njezinim odredbama dopunjuju 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/EZ[28] o radnom vremenu, kojom se uspostavljaju osnovni zahtjevi za organizaciju radnog vremena radnika u svim sektorima.

2. Aspekti provedbe u državama članicama

Neke države članice i socijalni partneri izvijestili su o određenim poteškoćama u provedbi. Njemačka tijela izvijestila su da poslodavci ne prate sustavno usklađenost s relevantnim propisima o zdravlju i sigurnosti koji se primjenjuju na mobilne radnike. Općenito među poslodavcima nema dovoljno znanja o zakonodavstvu o vremenima vožnje i radnom vremenu te o međusobnom djelovanju tih propisa. Zabilježeno je da se u većini slučajeva radno vrijeme mobilnih radnika provjerava u okviru provjera na temelju zakonodavstva o vremenu vožnje i da se općenito ne poštuje u potpunosti.

Njemačka je navela i da poduzeća obuhvaćena područjem primjene Uredbe (EZ) br. 561/2006 i Uredbe (EU) br. 165/2014 u načelu podliježu češćim kontrolama od onih obuhvaćenih područjem primjene drugog zakonodavstva u sektoru cestovnog prijevoza.

Talijanska tijela smatraju da je europsko zakonodavstvo pridonijelo zaštiti zdravlja i sigurnosti vozača te usklađivanju uvjeta tržišnog natjecanja među prijevoznim poduzećima. Neka su poduzeća uvela prikladnije programe za preuzimanje, pohranu i provjeru podataka iz digitalnih tahografa. Određeni inspektorati rada istaknuli su i važnost odgovarajućih tehnoloških alata za potporu inspekcijskim aktivnostima kako bi se ublažio problem manjka resursa za provedbu. U tom se smislu posebna IT aplikacija koja se koristi u Italiji pokazala osobito korisnom za kontrolu aktivnosti cestovnog prijevoza. Još jedan pozitivan aspekt bilo je proširenje područja primjene zakonodavstva o radnom vremenu na samozaposlene osobe.

Neka tijela izvijestila su i o problemima s nekim definicijama iz Direktive 2002/15/EZ. Kako je Njemačka izvijestila u prethodnom izvješću, potrebno je dodatno pojasniti kako postupati u vezi s „vremenom čekanja na rampi”. Utvrđeno je i da se rad na istovaru često ne evidentira kao „ostali poslovi”, nego kao vrijeme odmora. U nekim su slučajevima poduzeća ujedno razlikovala stvarno radno vrijeme i radno vrijeme za koje se plaća naknada, tako da se to vrijeme evidentiralo i plaćalo po paušalnoj stopi, ali ne kao „ostali poslovi”.

Naposljetku, neka nacionalna tijela izvijestila su o poteškoćama u kontroliranju radnog vremena vozača koji se bave različitim vrstama prijevoznih djelatnosti ili obavljaju prijevozne djelatnosti za više poslodavaca. Neke države članice izvijestile su o nedostatku inspektora za

[28] 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.).

nadzor radnog vremena.

Suprotno tome, Litva je izvijestila da u provedbi kontrola prema Direktivi 2002/15/EZ nije bilo većih problema.

Unatoč tim zajedničkim opažanjima i dalje je teško utvrditi trendove i neriješena pitanja na razini EU-a zbog velikog broja nepotpunih podnesaka država članica i različitih nacionalnih praksi.

3. Tumačenje Direktive 2002/15/EZ

Nekoliko država članica[29] izvijestilo je o sudskoj praksi nacionalnih sudova koja je uključivala tumačenje određenih odredaba Direktive 2002/15/EZ u razdoblju 2021. – 2022.

Švedska je iznijela nove informacije o sudskoj odluci u predmetu povezanom s razgraničenjem između odgovornosti Švedske agencije za promet i odgovornosti socijalnih partnera u vrijeme potpisivanja kolektivnih ugovora koji su odstupali od dijelova nacionalnog pravnog akta kojim se prenosi Direktiva 2002/15/EZ[30]. Švedska je izvijestila i da su prvostupanjski sudovi riješili nekoliko drugih pravnih sporova povezanih s provedbom Direktive 2002/15/EZ i da Vrhovni sud nije donio nijednu zakonsku odluku. O istoj situaciji izvijestila je i Estonija, koja je potvrdila da primjena Direktive 2002/15/EZ općenito nije dovela ni do kakvih problema u Estoniji u razdoblju 2021. – 2022.

S druge strane, Grčka i Italija izvijestile su o presudama vrhovnog suda o nekim odredbama Direktive 2002/15/EZ. U Njemačkoj se Savezni radni sud (BAG) u svojem rješenju od 19. svibnja 2021. izjasnio o tumačenju članka 10. Direktive 2002/15/EZ[31].

4. Kršenje pravila o radnom vremenu

Samo je dvanaest država članica[32] dostavilo određene kvantitativne podatke o utvrđenim prekršajima. To je neznatno više u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje, u kojem je te podatke dostavilo jedanaest država članica[33]. Međutim, zbog nedovoljno dostavljenih podataka nije moguće donijeti zaključke za cijelu Europsku uniju.

Njemačka je izvijestila da se često krši ili ne nadoknađuje najdulje tjedno radno vrijeme. Najčešće prijavljene povrede zakonodavstva odnose se na stanke.

[29] Estonija, Grčka, Italija, Njemačka i Švedska. Danska je izvijestila da pravne sporove povezane s provedbom Direktive 2002/15/EZ rješavaju prvostupanjski sudovi. Estonski vrhovni sud nije donio nijednu zakonsku odluku.

[30] U presudi, koja je postala pravomoćna u siječnju 2023., navodi se da se smatra da se na poduzeće, ako ga obvezuje središnji kolektivni ugovor kojim se uređuje pitanje ukupnog radnog vremena i noćnog rada, primjenjuje taj ugovor, a ne posebni članci Zakona o radnom vremenu na cestama.

[31] Članak 10. Direktive 2002/15/EZ omogućuje državama članicama da primijene ili uvedu propise koji su povoljniji za zaštitu zdravlja i sigurnosti osoba koje obavljaju mobilne djelatnosti cestovnog prijevoza.

[32] Cipar, Češka, Finska, Francuska, Grčka, Mađarska, Njemačka, Poljska, Rumunjska, Slovačka, Slovenija i Švedska.

[33] Austrija, Cipar, Češka, Finska, Italija, Luksemburg, Mađarska, Njemačka, Poljska, Slovačka i Španjolska.

Neke države članice navele su da češće kontrole dovode do boljeg poznavanja propisa među poslodavcima i vozačima te do pravilnijeg postupanja.

5. Mišljenja dionika o provedbi Direktive 2002/15/EZ

U skladu sa zahtjevima iz članka 13. Direktive 2002/15/EZ jedanaest država članica[34] jasno je navelo da su se za potrebe izvješćivanja savjetovale s objema stranama industrije. Taj je broj neznatno viši u usporedbi s prethodnim izvješćem[35], no i dalje ukazuje na to da više od polovine država članica ne uključuje socijalne partnere u izvješćivanje o provedbi pravila o radnom vremenu. Austrija je objasnila da nije provedeno savjetovanje sa socijalnim partnerima, ali da se o nacrtu godišnjeg izvješća ne raspravlja samo u parlamentu (Socijalni odbor), nego da je on ujedno javno dostupan na internetskoj stranici Inspektorata rada.

U sedam od jedanaest država članica[36] gledišta socijalnih partnera razmotrena su u zasebnom odjeljku ili točki.

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 u cestovnom prijevozu pokazuje da su ukupni rezultati u pogledu razine izvršenja i sukladnosti u razdoblju 2021. – 2022. slični onima iz razdoblja 2019. – 2020, a ima i određenih poboljšanja.

U aktualnom izvještajnom razdoblju došlo je do povećanja ukupnog broja provjerenih radnih dana, a time i do promjene silaznog trenda zabilježenog prethodnih godina. Ipak, u odnosu na prethodna izvještajna razdoblja u cijelom se EU-u smanjio i prijavljeni broj vozila i prijavljeni broj vozača provjerenih na cesti. S druge strane, primjetno je povećanje broja provjera u prostorima poduzeća. Omjer radnih dana provjerenih na cesti i u prostorima poduzeća sada je ujednačeniji (53 % na cesti i 47 % u prostorima poduzeća naspram 60 % odnosno 40 % u prethodnom izvješću), što je pozitivan pomak koji pokazuje da se omjer tih dviju vrsta kontrole približava zakonskim zahtjevima.

U usporedbi s prethodnim izvješćem povećao se ukupni broj prekršaja utvrđenih u prostorima poduzeća i na cesti, a posebno broj prekršaja utvrđenih u prostorima poduzeća. Stopa otkrivanja prekršaja u prostorima poduzeća i dalje je veća od stope otkrivanja prekršaja na cesti, što pokazuje da su ciljane provjere u prostorima poduzeća učinkovitije od nasumičnih provjera na cesti. Nadalje, prosječna stopa otkrivanja prekršaja u prostorima poduzeća povećala se u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje.

Stope otkrivanja prekršaja znatno se razlikuju u EU-u (od 0,08 do 12,40). To pokazuje da je nužno bolje usmjeriti provjere. Pristup podacima, kao što je stupanj rizika, vrlo je važan kako

[34] Cipar, Estonija, Finska, Francuska, Grčka, Italija, Njemačka, Portugal, Slovačka, Slovenija i Švedska.
[35] Cipar, Estonija, Finska, Francuska, Italija, Njemačka, Poljska, Portugal, Slovačka i Švedska.
[36] Francuska, Grčka, Italija, Njemačka, Portugal, Slovenija i Švedska.

bi se omogućilo bolje usmjeravanje provjera na cesti i smanjio broj nepotrebnih „čistih" provjera, odnosno provjera pri kojima nisu utvrđeni prekršaji. Pristup podacima o stupnju rizika za inspektore na cesti je obvezan 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 uspostavi usklađenog pristupa razumijevanju i provedbi pravila EU-a koja su na snazi. Stoga Komisija potiče države članice da dodatno rade na poboljšanju suradnje zajedničkim inspekcijama i usklađenim provjerama te da iskoriste pomoć koju nudi Europsko nadzorno tijelo za rad. Komisija će u sljedećem razdoblju posebnu pozornost posvetiti zajedničkim provedbenim mjerama.

Udjeli različitih vrsta prekršaja slični su onima iz prethodnog izvještajnog razdoblja. Gotovo trećina svih prekršaja utvrđenih u prostorima poduzeća povezana je s nedostatkom evidencije o vremenu vožnje, što pokazuje da poduzeća imaju poteškoća s pravilnom pohranom relevantnih podataka. S druge strane, prekršaji povezani sa stankama, razdobljima odmora i vremenima vožnje čine gotovo polovinu svih prekršaja utvrđenih na cesti.

Kad je riječ o provedbi Direktive 2002/15/EZ, nedostatak usporedivih 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 primjećuje da su se nakon primjene prvog paketa za mobilnost ukupne razine izvršenja i sukladnosti poboljšale u aktualnim izvještajnim razdobljima. Provedbeni akt koji je Komisija donijela o usklađenoj formuli[37] za stupnjevanje rizika omogućuje provedbenim tijelima da brzo prepoznaju profil poduzeća koje namjeravaju provjeriti i utvrde je li stupanj rizika poduzeća nizak (zbog niske razine povreda zakona) ili visok (visoka razina povrede zakona). Osim toga, rano daljinsko otkrivanje moguće manipulacije i zlouporabe digitalnih tahografa omogućit će provedbenim tijelima da odaberu vozila koja će provjeravati. Komisija će i dalje razmatrati načine kako bi tehnologije digitalizacije i automatizacije mogle pomoći u tome da provjere sukladnosti budu pametnije (djelotvornije, učinkovitije, bez papira, temeljene na pristupu digitalnim podacima i razmjeni takvih podataka).

Komisija naglašava da je važno da države članice dostave potpune skupove podataka o provedbi socijalnih propisa koji se odnose na cestovni prijevoz kako je propisano člankom 13. Direktive 2002/15/EZ, člankom 10.g Direktive Vijeća 96/53/EZ i člankom 17. Uredbe (EZ) br. 561/2006. Komisija će pojačano pratiti ispunjavaju li države članice obveze izvješćivanja. Istodobno će istražiti tehničke mogućnosti za pametniji postupak izvješćivanja koji bi bio jednostavniji za države članice.

[37] Provedbena uredba Komisije (EU) 2022/695 od 2. svibnja 2022. o utvrđivanju pravila za primjenu Direktive 2006/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu zajedničke formule za izračun stupnja rizika prijevoznih poduzeća (SL L 129, 3.5.2022., str. 33.).

Nadalje, Komisija će nastaviti raditi na poboljšanju praćenja provedbe i primjene socijalnih propisa u cestovnom prijevozu uz pomoć država članica. Komisija poziva države članice da uključe gledišta obiju strana industrije o provedbi pravila o radnom vremenu, kako se zahtijeva Direktivom 2002/15/EZ.