EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 18.10.2018.
COM(2018) 698 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 2015.–2016.

{SWD(2018) 439 final}

I. Uvod

U ovom izvješću daje se pregled provedbe socijalnih pravila EU-a u cestovnom prijevozu u državama članicama za razdoblje od 1. siječnja 2015. do 31. prosinca 2016. Ističu se i glavne poteškoće u provedbi i primjeni relevantnih pravnih odredbi, koje su utvrđene u sljedećim četirima zakonodavnim aktima:

1) Uredba (EZ) br. 561/2006[1] (poznata i kao **Uredba o vremenima vožnje**), kojom se utvrđuju minimalni zahtjevi u pogledu dnevnih i tjednih vremena vožnje, stanki te dnevnih i tjednih razdoblja odmora;

2) Direktiva 2002/15/EZ[2] (poznata i kao **Direktiva o radnom vremenu u cestovnom prijevozu**) o utvrđivanju 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) Direktiva 2006/22/EZ[3] (poznata i kao **Provedbena direktiva**), kojom se utvrđuju minimalne razine provjera na cesti i kontrola u prostorijama prijevoznih poduzeća u svrhu provjere sukladnosti s odredbama Uredbe o vremenima vožnje;

4) Uredba (EU) br. 165/2014[4] (poznata i kao **Uredba o tahografima**), kojom se utvrđuju zahtjevi u pogledu ugradnje tahografa i njihove upotrebe 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 prijevozu[5] te sadržava kvantitativne i kvalitativne podatke o provjerama provedenima na cesti i u prostorijama poduzeća te o utvrđenim prekršajima. U njemu se navodi i kako su iskorištene iznimke predviđene člankom 13. Uredbe (EZ)

[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. 36.)

[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 dostavljaju 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 bi države članice trebale izvješćivati Komisiju o provedbi te direktive navodeći gledišta obiju strana industrije. 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.

br. 561/2006[6]. Naposljetku, izvješće sadržava kvalitativne informacije o provedbi Direktive o radnom vremenu u cestovnom prijevozu. Radni dokument službi Komisije upotpunjuje izvješće Komisije dodatnim informacijama o sankcijama, suradnji među državama članicama, primjedbama provedbenih tijela i drugim detaljnijim statističkim podacima. Izvješće je podijeljeno u četiri odjeljka. U odjeljku I. sažeti su kvaliteta i pravodobnost podnošenja nacionalnih podataka. U odjeljku II. iznesena je analiza nacionalnih podataka o provjerama i prekršajima, dok je u odjeljku III. iznesen opisni pregled provedbe Direktive 2002/15/EZ u državama članicama. Naposljetku, u odjeljku IV. izneseni su glavni zaključci ovog izvješća.

Dostavljanje podataka

Nacionalna izvješća o provedbi odredaba Direktive 2002/15/EZ i Uredbe (EZ) br. 561/2006 moraju se podnositi u obliku revidiranog standardnog obrasca za izvješćivanje utvrđenog Provedbenom odlukom Komisije od 30. ožujka 2017.[7]

Sve države članice dostavile su svoje nacionalne podatke, no mnoge sa zakašnjenjem. Kvaliteta podataka i dalje raste kad je riječ o Uredbi (EZ) br. 561/2006. Gotovo sve države članice [8] dostavile su traženu raščlambu detaljnih statističkih podataka o provjerama sukladnosti provedenima na cesti i u prostorijama poduzeća. No još se mogu poboljšati informacije o sankcijama, međunarodnoj suradnji, promjenama nacionalnih zakona ili doneseni zaključci.

Nadalje, države članice obavijestile su Komisiju o odobrenim nacionalnim iznimkama od primjene odredaba o vremenima vožnje, stankama i razdobljima odmora u skladu s člankom 13. Uredbe (EZ) br. 561/2006. Ažurirani popis iznimaka nalazi se u pratećem dokumentu i dostupan je na internetskim stranicama[9] Komisije.

Kad je riječ o informacijama o provedbi Direktive o radnom vremenu u cestovnom prijevozu, nisu sve države članice dostavile te informacije[10] te je samo nekoliko država članica dostavilo statističke podatke o provjerama i njihovim rezultatima[11]. Kako bi objasnile zašto nisu dostavile informacije, mnoge države članice navele su da u izvještajnom razdoblju nije bilo promjena njihovih nacionalnih zakonodavstava. Gledajući ukupno, države članice dostavile su vrlo malo ažuriranih kvantitativnih podataka, što otežava procjenu. Stoga, kako bi izvješće ispunilo zahtjeve utvrđene člankom 17. Uredbe o vremenima vožnje, Komisija naglašava da bi za sljedeće izvještajno razdoblje trebalo dostaviti opsežnije kvalitativne i kvantitativne podatke o provedbi i izvršavanju Direktive 2002/15/EZ.

[6] Vidjeti odjeljak 14. pratećeg dokumenta.
[7] C(2017) 1927 final
[8] Osim Danske, koja nije dostavila detaljne podatke o provjerama na cesti, posebno o zaustavljenim vozilima prema vrsti i zemlji registracije ili tahografu, kao ni detalje o utvrđenim prekršajima. Danske vlasti obavijestile su Komisiju da će dostavljati detaljne podatke od siječnja 2017.
[9] Dostupno na: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/national_exceptions_regulation_2006_561.pdf
[10] Izvješća nisu dostavile Belgija, Grčka, Hrvatska, Latvija, Mađarska, Nizozemska i Španjolska.
[11] Kvantitativne podatke dostavili su Austrija, Cipar, Češka, Finska, Francuska, Luksemburg i Poljska.

II. Provedba Uredbe (EZ) br. 561/2006 u EU-u

1. Provjere

Člankom 2. Direktive 2006/22/EZ zahtijeva se od država članica da organiziraju primjeren i redovit sustav provjera na cesti i u prostorijama poduzeća za sve prijevozne kategorije. Tim bi provjerama svake godine trebao biti obuhvaćen širok i reprezentativan uzorak mobilnih radnika, vozača, prijevoznih poduzeća i vozila. Člankom je utvrđeno i da minimalan broj provjera koje je potrebno provesti mora obuhvaćati najmanje 3 % radnih dana vozača vozila[12] obuhvaćenih područjem primjene Uredbe (EZ) br. 561/2006.

Nacionalni podaci dostavljeni Komisiji pokazuju da se ukupan broj provjerenih radnih dana[13] u EU-u smanjio za oko 12,8 %, što je smanjenje sa 151 milijun na 131,7 milijuna provjerenih radnih dana. To je znatnije smanjenje u usporedbi sa smanjenjem od 4,8 % između prethodnih dvaju izvještajnih razdoblja 2011.–2012. i 2013.–2014. No gledajući nacionalne podatke, smanjenje bi se većinom moglo objasniti padom broja provjerenih radnih dana u trima državama članicama[14]. Više detalja dostupno je u pratećem izvješću.

Kako je prikazano na slici 1. u nastavku, **ukupan prosjek provjerenih radnih dana u EU-u iznosi 6,3 %** (u razdoblju 2013.–2014. iznosio je 7 %), što je dvostruko više nego što je obvezno prema Direktivi.

Većina država članica provjerila je više radnih dana nego što je minimalno obvezno prema Direktivi. Unatoč tomu, tri države članice nisu dosegnule prag od 3 %, i to Grčka, Nizozemska i Malta. Dok su Malta i Nizozemska[15] bile neznatno ispod praga, broj provjerenih radnih dana koje je dostavila Grčka znatno je ispod praga i nastavlja padati u usporedbi s prethodnim godinama. Komisija će nastaviti pratiti kretanja u tim državama članicama te će, počevši od najtežih slučajeva, poduzeti mjere kako bi osigurala pravilnu primjenu Direktive 2006/22/EZ.

Člankom 2. Direktive 2006/22/EZ utvrđen je udio radnih dana koje treba provjeriti na cesti i u prostorijama poduzeća, koji iznosi 30 % odnosno 50 %. Treba istaknuti da se izračun tog udjela temelji na broju provjera koje su provedbena tijela stvarno provela, a ne na minimalnom broju radnih dana koje treba provjeriti. Kad je riječ o državama članicama koje su dosegnule prag, samo ih šest ima potreban ujednačen udio provjera u prostorijama poduzeća i na cesti. **U prosjeku je 74 % provjera radnih dana provedeno na cesti, dok ih je 26 % provedeno u obliku inspekcija u prostorijama poduzeća. To čini neznatno povećanje u broju provjera u prostorijama poduzeća u odnosu na prošlu godinu, kada**

[12] Taj se broj računa za svaku državu članicu prema broju radnih dana u dvije godine i broju registriranih vozila obuhvaćenih područjem primjene Uredbe u tom razdoblju.
[13] 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.
[14] Njemačka, Rumunjska i Francuska. U njemačkom nacionalnom izvješću nedostaju podaci iz triju saveznih zemalja.
[15] Nizozemska je uspostavila sustav „nadzora temeljenog na povjerenju", koji neizravno obuhvaća više radnih dana vozača i koji bi joj neizravno mogao omogućiti da dosegne minimalni prag.

ih je bilo 23 %. Kako je već istaknuto u prethodnom izvješću, Irska je sa svega 7 % bila ispod praga za provjere na cesti od 30 %. Više detalja o nacionalnim udjelima u provjerama na cesti i u prostorijama poduzeća nalazi se na slici 2.

1.1. Provjere na cesti

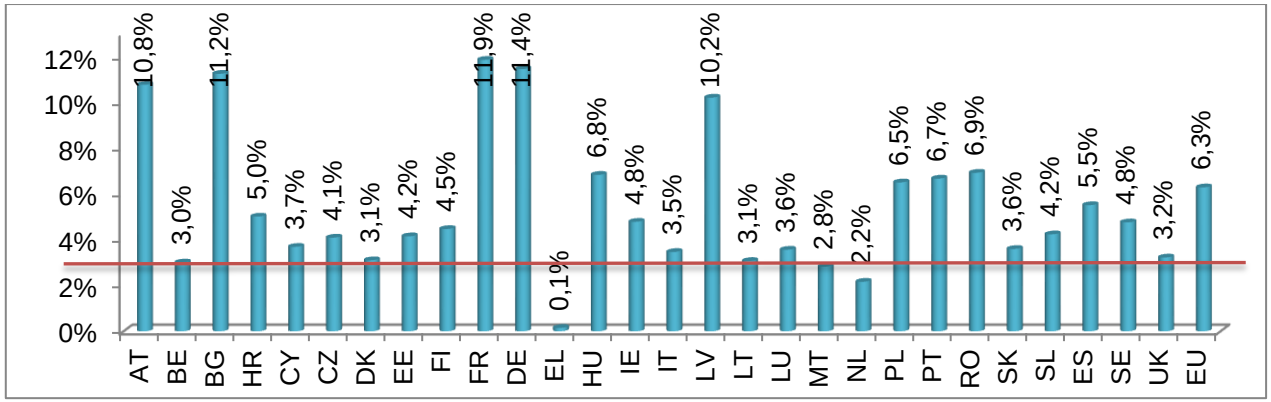
Ukupno je na cestama u cijelom EU-u provjereno 8 162 703 vozila[16] i 5 846 011 vozača. Velika razlika između tih dvaju brojeva može se objasniti nepotpunim podacima koje su dostavile Njemačka i Finska[17], koji uključuju samo dio ukupnog broja vozača provjerenih na cesti.

U usporedbi s prethodnim izvješćem za razdoblje 2013.–2014. broj provjerenih vozila povećao se za 24 %. Razlog tomu uglavnom je znatno povećanje broja provjerenih vozila koji su dostavile Njemačka i Finska u usporedbi s prethodnim izvještajnim razdobljem[18]. Broj provjerenih vozača smanjio se za 22 % u usporedbi s razdobljem 2013.–2014. No to se uglavnom može objasniti i znatnim smanjenjem broja vozača koji je prijavila Njemačka u razdoblju 2015.–2016. u odnosu na razdoblje 2013.–2014. te kumulativnim učinkom neznatnijih smanjenja u nekoliko drugih država članica[19].

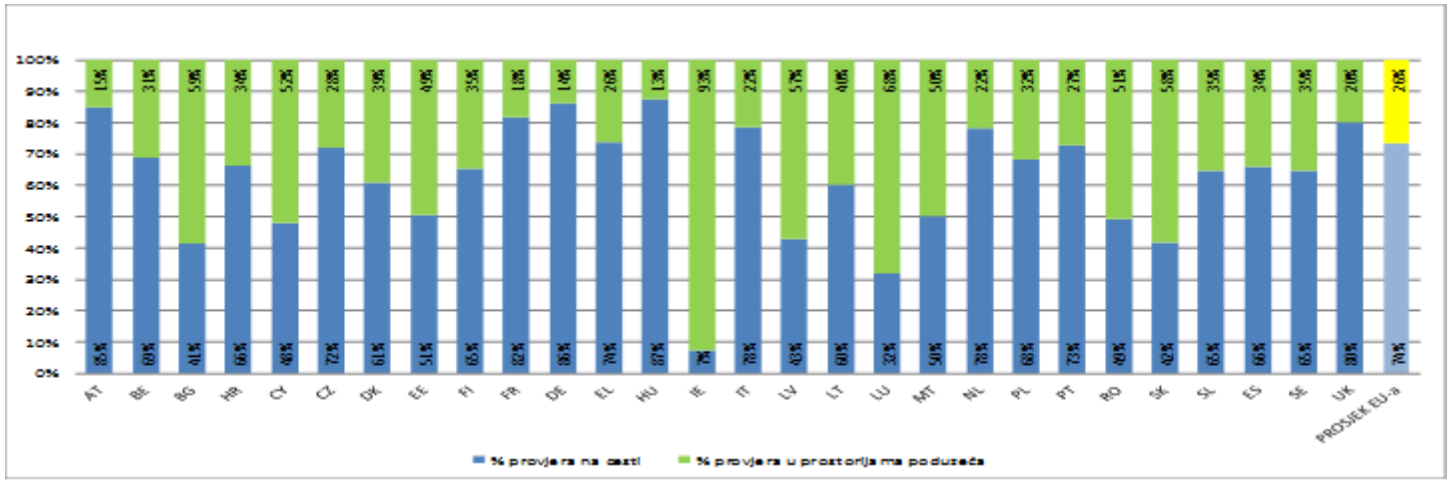
Kad je riječ o zemlji registracije vozila, 63 % vozila provjerenih u EU-u bila su nacionalna vozila, 32 % vozila bilo je iz drugih država članica EU-a, a 6 % bila su vozila registrirana u zemljama izvan EU-a[20]. Ukupno gledajući, većina vozila provjerenih na cesti (91 % ukupnog broja) prevozila su teret, a samo ih je 9 % prevozilo putnike. Više detalja dostupno je u glavi 4.[22] pratećeg dokumenta.

U razdoblju 2015.–2016. 72 % 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 trebalo učiniti samo ako je više od 90 % provjerenih vozila opremljeno digitalnim tahografima[21].

[16] To ne uključuje podatke iz Danske.
[17] Broj provjerenih vozila uključuje podatke koje su prikupile policija i carina, dok broj vozača provjerenih na cesti ne uključuje vozače koje je provjerila policija. Stoga ovi brojevi ne odražavaju broj vozača koje je provjerila policija.
[18] To je povećanje od 1 081 586 provjerenih vozila koje je prijavila Finska i 1 312 597 koje je prijavila Njemačka.
[19] Bugarska, Češka, Francuska, Finska, Poljska, Rumunjska i Španjolska.
[20] Podaci koje su dostavile Njemačka i Finska nisu uključeni u te izračune jer su nepotpuni.
[21] Članak 2. stavak 3. Direktive 2006/22/EZ.



Slika 1.: Postotak provjerenih radnih dana po državi članici[22]



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

[22] Podaci za Finsku ne uključuju dane koji se smatraju vozačevim tjednim odmorom te je stoga stvaran broj provjerenih radnih dana mnogo veći.

1.2. Provjere u prostorijama poduzeća

Ukupno je u razdoblju 2015.–2016. provjereno 146 967 prijevoznih poduzeća, što je sličan rezultat u usporedbi s razdobljem 2013.–2014.[23] Tijekom tih provjera u prostorijama poduzeća provjereno je oko 34,8 milijuna radnih dana, što je neznatno povećanje od 1 % u usporedbi s prethodnim izvješćem. Ukupno gledajući, države članice provjerile su oko 663 000 vozača u razdoblju 2015.–2016., što je 12 % manje provjerenih vozača u usporedbi s razdobljem 2013.–2014.

2. Prekršaji

Gotovo sve države članice[24] dostavile su podatke o utvrđenim prekršajima, no nisu sve[25] dostavile detalje o vrstama povreda. **Ukupno je prijavljeno oko 3,46 milijuna prekršaja, što čini povećanje od 6 % u odnosu na prethodno izvješće (3,3 milijuna).** Neznatno povećanje može se objasniti činjenicom da je Latvija prvi put dostavila podatak o broju prekršaja[26], koji bi gotovo poravnao razliku u odnosu na prethodno izvješće. Dok se broj prekršaja utvrđenih u prostorijama poduzeća povećao za 19 %, broj prekršaja utvrđenih na cesti smanjio se za 3 %. Udio prekršaja na cesti smanjio se sa 63 % na 58 % ukupno utvrđenih prekršaja u usporedbi s prethodnim izvješćem.

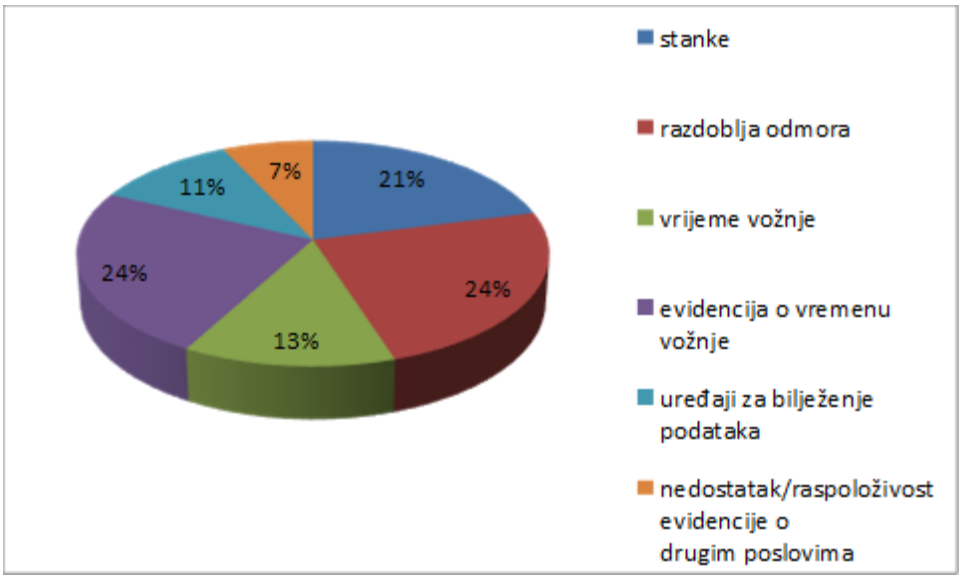
Udio vrsta povreda ostao je jednak uz neke neznatne promjene. Slika 3. u nastavku prikazuje udio povreda utvrđen u razdoblju 2015.–2016. prema vrsti prekršene odredbe. U usporedbi s prethodnim izvješćem udjeli prekršaja koji se odnose na stanke i vrijeme vožnje smanjili su se s 23 % na 21 % odnosno sa 16 % na 13 %, dok je udio prekršaja u evidenciji o vremenu vožnje porastao sa 17 % na 24 %. Od svih prekršaja utvrđenih u cijelom EU-u na cesti i u prostorijama poduzeća **prekršaji povezani s razdobljem odmora čine 24 %** (25 % u prethodnom izvješću), **prekršaji povezani s uređajima za bilježenje podataka[27] čine 11 %** (10 % u prethodnom izvješću), **a oni povezani s nedostatkom/raspoloživosti evidencije o drugim poslovima čine 7 %** (8 % u prethodnom izvješću).

Kada se uzmu u obzir kretanja od 2007., koja su prikazana na slici 4., vidljivo je da se broj povreda povezanih sa stankama i vremenima vožnje postupno smanjuje. S druge strane, primjetno je kontinuirano povećanje utvrđenih prekršaja povezanih s evidencijom o vremenu vožnje, i to s 14 % na 24 %, dok je broj povreda povezanih s razdobljima odmora ostao visok tijekom godina.

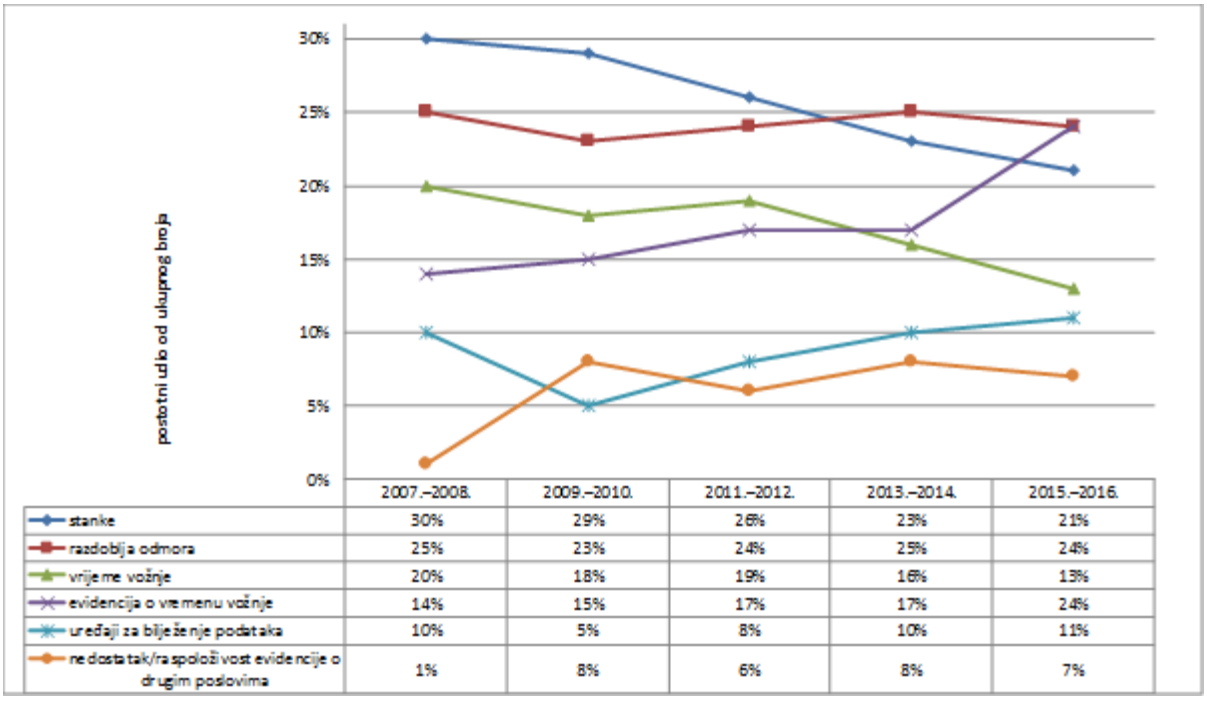
Prosječna stopa prekršaja, koja se računa na temelju 100 radnih dana provjerenih u prostorijama poduzeća i provjera na cesti, porasla je s 2,17 u razdoblju 2013.–2014. na 2,6. **Stopa utvrđivanja u prostorijama poduzeća i dalje je dvostruko veća od stope**

[23] Provjereno je 147 606 prijevoznih poduzeća.
[24] Osim Danske, koja nije dostavila podatke o prekršajima na cesti.
[25] Danska i Finska nisu dostavile podatke o prekršajima na cesti, a Latvija o provjerama u prostorijama poduzeća.
[26] Latvijska tijela objasnila su da su prethodno slala informacije o broju poduzeća u kojima su utvrđeni prekršaji.
[27] Prekršaji povezani s uređajima za bilježenje podataka odnose se na neispravan rad i zloupotrebu opreme ili manipulaciju opremom za bilježenje.

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 2015.–2016.



	2007.–2008.	2009.–2010.	2011.–2012.	2013.–2014.	2015.–2016.
stanke	30%	29%	26%	23%	21%
razdoblja odmora	25%	23%	24%	25%	24%
vrijeme vožnje	20%	18%	19%	16%	13%
evidencija o vremenu vožnje	14%	15%	17%	17%	24%
uređaji za bilježenje podataka	10%	5%	8%	10%	11%
nedostatak/raspoloživost evidencije o drugim poslovima	1%	8%	6%	8%	7%

Slika 4.: Kategorije povreda na cesti i u prostorijama poduzeća u posljednjih 10 godina

2.1. Prekršaji utvrđeni na cesti

U razdoblju 2015.–2016. oko dva milijuna prekršaja utvrđeno je na cesti, što je smanjenje od oko 3 % u odnosu na prethodno izvještajno razdoblje. Prosječni broj prekršaja utvrđenih na cesti na razini EU-a iznosi 2,17 na 100 provjerenih radnih dana, što čini neznatno povećanje u odnosu na 1,77 prekršaja iz prethodnog izvješća. Utvrđeno je da su u prosjeku 58 % prekršaja počinili domaći vozači.

2.2. Prekršaji utvrđeni u prostorijama poduzeća

Prekršaja utvrđenih u prostorijama poduzeća bilo je oko 1,48 milijuna, što je povećanje od 21 % u odnosu na prethodno izvješće. Prosječna stopa prekršaja na 100 provjerenih radnih dana iznosi 4,19, što je povećanje od 18 % u odnosu na prethodni prosjek od 3,54 u razdoblju 2013.–2014. Povećanje bi se djelomično moglo objasniti visokom stopom prekršaja koju je prvi put prijavila Latvija[28]. Stope prekršaja prethodno su pokazivale pad s 8,65 u razdoblju 2009.–2010. i 5,29 u razdoblju 2011.–2012.

Prosječna stopa prekršaja utvrđenih u prostorijama poduzeća gotovo se utrostručila po poduzeću porastom s 12,77 na 36,57. To se većinom može objasniti činjenicom da je ovo prvo izvještajno razdoblje za koje je Komisija dobila informacije od svih država članica[29].

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

U razdoblju 2015.–2016. u provjere u cijelom EU-u bila su uključena 61 503 kontrolora. Taj je broj ostao stabilan u odnosu na razdoblje 2013.–2014.

Tijekom izvještajnog razdoblja 2015.–2016. u EU-u je za analizu digitalnog tahografa osposobljeno 23 725 kontrolora. Taj se broj smanjio za 5,7 % u odnosu na razdoblje 2013.–2014. Zabilježen je i pad broja jedinica opreme stavljenih na raspolaganje kontrolorima za analizu tahografa za 5,5 % u odnosu na prethodno izvješće, a smanjenje između razdoblja 2011.–2012. i 2013.–2014. iznosilo je 8 %.

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. Četiri države članice[30] nisu dostavile informaciju o broju usklađenih provjera. Od svih država članica koje su dostavile podatke 15 država članica[31] provelo je potreban godišnji broj usklađenih provjera.

[28] Latvija je pojasnila da su podaci dostavljeni za prethodna izvješća pokazivali broj poduzeća u kojima su utvrđeni prekršaji umjesto broja utvrđenih prekršaja.
[29] Četiri države članice nisu dostavile podatke za prethodno izvješće.
[30] Cipar, Finska, Grčka, Hrvatska.
[31] Austrija, Češka, Francuska, Irska, Latvija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Nizozemska, Njemačka, Rumunjska, Slovačka, Španjolska, Švedska, Ujedinjena Kraljevina.

Dostavljeni podaci o zajedničkim provedbenim aktivnostima vrlo su slični onima iz izvješća za razdoblje 2013.–2014. Suradnja među državama članicama većinom se odvija među susjednim državama članicama. Nadalje, kad je riječ o prethodnom izvještajnom razdoblju, tek nešto manje od polovine država članica navelo je da se usklađivanje odvija u okviru europske službe za cestovni nadzor Euro Contrôle Route (ECR). Nekoliko država članica navelo je da se ECR pokazao korisnim u razmjeni informacija o najboljim provedbenim praksama, novim tehnologijama i razmjeni podataka. Neke države članice navele su i svoje aktivno sudjelovanje u organiziranju sastanaka radi razmjene iskustava, kao što su radionice, predavanja i bilateralne provjere na cesti.

Suradnja među državama članicama temeljena 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 ravnopravnih uvjeta, cestovne sigurnosti i usklađenosti uvjeta rada. Stoga je Europska komisija predstavila zakonodavni prijedlog kao dio prvog paketa za mobilnost donesenog u svibnju 2017. kako bi potaknula i osnažila suradnju i uzajamnu pomoć među državama članicama te kako bi osigurala učinkovitiju i dosljedniju provedbu pravila na snazi[32]. Nadalje, Komisija je 2018. donijela prijedlog za osnivanje Europskog nadzornog tijela za rad (ELA), čiji je glavni cilj osigurati pravednu mobilnost radne snage na unutarnjem tržištu[33]. Jedan od najvažnijih ciljeva Europskog nadzornog tijela za rad bio bi poticanje suradnje među državama članicama u pogledu prekogranične provedbe i olakšavanja zajedničkih inspekcija, među ostalim u području socijalnih pravila EU-a u sektoru cestovnog prijevoza. U praksi bi to tijelo nacionalnim tijelima pružalo operativnu i tehničku potporu za razmjenu informacija, razvijalo postupke za svakodnevnu suradnju i olakšavalo državama članicama provedbu zajedničkih inspekcija.

III. Analiza podataka o provedbi Direktive o radnom vremenu u cestovnom prijevozu (Direktiva 2002/15/EZ)

1. Uvod

Ovo poglavlje odnosi se na način na koji su države članice u razdoblju 2015.–2016. provodile Direktivu 2002/15/EZ, odnosno „Direktivu o radnom vremenu u cestovnom prijevozu”. U skladu s člankom 13. navedene direktive države članice dužne su svake dvije godine Komisiji podnijeti izvješće o njezinoj provedbi, u kojemu navode gledišta zaposlenika i poslodavaca na nacionalnoj razini.

2. 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.

[32] COM(2017) 278 final
[33] COM(2018) 131 final

Budući da se tom direktivom utvrđuju pravila koja se odnose na sate rada specifične za sektor cestovnog prijevoza, smatra se da je ona *lex specialis* opće Direktive 2003/88/EZ[34] o radnom vremenu, kojom se uspostavljaju osnovni zahtjevi za organizaciju radnog vremena radnika u svim sektorima. Nadalje, Povelja Europske unije o temeljnim pravima u članku 31. sadržava odredbe o radnom vremenu i uvjetima rada, koje se moraju poštovati u provedbi zakonodavstva EU-a. Na mobilne radnike u cestovnom prijevozu primjenjiv je i niz odredaba o osnovnoj zaštiti iz opće Direktive o radnom vremenu, uključujući pravila o godišnjem odmoru i besplatnom zdravstvenom pregledu za radnike koji rade noću.

3. Dostavljanje nacionalnih izvješća i njihova kvaliteta

Kad je riječ o prethodnom izvještajnom razdoblju, zajednički obrazac izvješćivanja koji je pripremila Komisija [35] poslan je državama članicama kako bi se olakšao postupak izvješćivanja i smanjilo administrativno opterećenje. Pet država članica [36] nije dostavilo podatke o provedbi Direktive 2002/15/EZ. Kvaliteta informacija koje su dostavile druge države članice znatno varira te su mnoge države članice dostavile šture i nepotpune informacije[37]. Neke države članice navele su da se ništa nije promijenilo između dvaju izvještajnih razdoblja. Unatoč tomu, znatan broj država članica nije u izvješćima dostavio ažurirane statističke podatke o provjerama i povredama. Najpotpunija izvješća uglavnom sadržavaju informacije o institucijskoj organizaciji i poteškoćama u provedbi te neke kvantitativne podatke. No zbog znatnog broja nepotpunih podnesaka rezultati ove analize ne mogu se smatrati reprezentativnima za cijelu Europsku uniju. Za sljedeće izvještajno razdoblje od država članica očekuje se da ulože dodatne napore u dostavu informacija o provedbi Direktive 2002/15/EZ koje bi trebale omogućiti izradu sveobuhvatnije ocjene. Komisija može odlučiti poduzeti pravne mjere protiv država članica zbog neispunjenja obveze podnošenja informacija utvrđene Odlukom Komisije o sastavljanju obrasca za izvješćivanje[38].

4. Aspekti provedbe u državama članicama

Nijedna od država članica koje su podnijele izvješće nije navela da je u razdoblju 2015.–2016. došlo do promjena u zakonodavstvu kojim se provodi Direktiva 2002/15/EZ. Ukupno gledajući, u većini država članica posljednje izmjene nacionalnog zakonodavstva bile su povezane s uvrštavanjem samozaposlenih vozača u područje primjene njihovih nacionalnih zakona o radnom vremenu u sektoru cestovnog prijevoza i već su bile uključene u izvješće za razdoblje 2013.–2014.

[34] 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.).
[35] Provedbena odluka Komisije (EU) 2017/1013 od 30. ožujka 2017. o sastavljanju standardnog obrasca za izvješćivanje iz članka 17. Uredbe (EZ) br. 561/2006 Europskog parlamenta i Vijeća: SL L 153 od 16.6.2017., str. 28.
[36] Belgija, Grčka, Španjolska, Latvija i Hrvatska.
[37] Bugarska, Danska, Italija, Luksemburg, Mađarska, Malta, Nizozemska, Portugal, Rumunjska i Ujedinjena Kraljevina.
[38] C(2017) 1927 final

Nije utvrđen nikakav trend u pogledu poteškoća u provedbi Direktive 2002/15/EZ. One su ponajprije povezane s nacionalnim kontekstima i specifičnim poteškoćama koje se javljaju u nekim državama članicama. Na primjer, Italija u svojem izvješću navodi poteškoće u pogledu potrebe za pojašnjenjem nekih definicija utvrđenih Direktivom. To se odnosi na „vrijeme posvećeno svim djelatnostima cestovnog prijevoza" i „vrijeme tijekom kojeg mobilni radnik ne može slobodno raspolagati svojim vremenom". U Češkoj je novi obrazac rada prema kojemu jedan zaposlenik (vozač) radi za dva poslodavca (prijevozna poduzeća) uzrokovao poteškoće u provedbi Direktive. Doista, navedeno je da su takve prakse teško dokazive jer je isključivo prijevozno poduzeće koje podliježe Uredbi (EZ) br. 561/2006 obvezno zatražiti primjerak evidencije o radnom vremenu od drugog poslodavca.

Kad je riječ o nadzoru provedbe Direktive, nekoliko država članica[39] naglasilo je važnost savjetovanja i davanja smjernica u tom sektoru o usklađivanju sa složenim socijalnim pravilima u cestovnom prijevozu. Na primjer, Litva je navela da se smjernice o zahtjevima i upute upućuju poslodavcima. Slično tomu, irska tijela primjenjuju postupni pristup koji uključuje pružanje savjeta i smjernica te izdavanje službenih uputa prije pokretanja kaznenog postupka. U Švedskoj tijela tijekom provjera nastoje uspostaviti dijalog s poslodavcem ili samozaposlenim vozačem kako bi osigurala da oni razumiju pravila i da poduzmu potrebne radnje kako bi ih se pridržavali. I Slovačka je prepoznala vrijednost tog pristupa te je izvijestila da se situacija u pogledu osposobljavanja i poznavanja zakona među vozačima i poslodavcima poboljšala u odnosu na prethodne godine.

Naposljetku, kad je riječ o sudskoj praksi nacionalnih sudova, nijedna država članica nije prijavila značajnije odluke nacionalnih sudova temeljene na tumačenju Direktive 2002/15/EZ u razdoblju 2015.–2016.

4.1.Kršenje pravila o radnom vremenu

Neke države članice[40] izvijestile su da se u prvom stupnju može tražiti ispravljanje utvrđene povrede u određenom roku. U slučajevima u kojima se nedostatak ne otkloni provedbena tijela primijenit će odgovarajuće sankcije. One se sastoje se od pokretanja upravnog postupka u Austriji i Slovačkoj i/ili određivanja novčane kazne u Estoniji i Finskoj.

Samo je osam država članica[41] dostavilo kvantitativne podatke o utvrđenim prekršajima, što je još manje nego u prethodnom izvještajnom razdoblju kada je deset država članica pružilo te informacije. Zbog nedovoljnog broja dostavljenih podataka nije moguće donijeti zaključke relevantne za cijelu Europsku uniju. Stoga su sve države članice pozvane da uključe te podatke u sljedeća izvješća.

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

39 Irska, Litva, Slovačka i Švedska.
40 Austrija, Estonija, Finska, Slovačka.
41 Austrija, Cipar, Češka, Finska, Francuska, Irska, Luksemburg i Poljska.

Samo je deset država članica jasno navelo da se u okviru ovog postupka izvješćivanja savjetovalo s dionicima[42]. Taj je broj ostao nepromijenjen u odnosu na prethodno izvješće, ali je još uvijek nizak u odnosu na prethodne godine[43]. U svim državama članicama to se savjetovanje sastojalo od prikupljanja gledišta predstavnikâ poslodavaca i sindikata. U šest od deset država članica konzultirani su socijalni partneri, ali njihovim gledištima nije namijenjen poseban odjeljak u izvješću[44]. Umjesto toga uključena su u cijelom dokumentu ili je u nekoliko slučajeva u izvješću navedeno samo da socijalni partneri nisu imali komentara. Zbog toga je nemoguće provesti daljnju analizu mišljenja socijalnih partnera s obzirom na to da njihovi odgovori ne čine reprezentativan uzorak[45]. Komisija podsjeća države članice da su prema članku 13. stavku 1. Direktive 2002/15/EZ u postupak izvješćivanja obvezne uključiti gledišta obiju strana industrije.

IV. Zaključci

U razdoblju 2015.–2016. samo tri države članice[46] dosegnule su minimalni prag radnih dana za provjeru. Najveći udio provjera radnih dana još se uvijek provodi na cesti i iako udio provjera u prostorijama poduzeća raste, samo šest od 28 država članica postiglo je potrebnu raspodjelu od najmanje 50 % provjera u prostorijama poduzeća i najmanje 30 % na cesti.

Podaci koje su države članice podnijele za ovo izvještajno razdoblje potvrđuju trend kontinuiranog smanjenja broja provjerenih radnih dana. U razdoblju 2015.–2016. to se uglavnom može objasniti znatnim smanjenjem broja provjerenih radnih dana u Francuskoj, Njemačkoj i Rumunjskoj. To je dovelo i do neznatnog smanjenja prosječnog broja provjerenih radnih dana na razini EU-a.

Iako se broj provjerenih radnih dana znatno smanjio, broj utvrđenih prekršaja blago se povećao. Povećanje se u najvećoj mjeri može objasniti većim brojem utvrđenih prekršaja u jednoj državi članici[47], ali to može značiti i da su provjere općenito postale učinkovitije. Za razliku od provjera na cesti, stopa utvrđivanja u prostorijama poduzeća porasla je i dvostruko je veća nego na cesti. Stopa utvrđivanja po provjerenom prijevoznom poduzeću utrostručila se. To može biti rezultat učinkovitije provedbe i većeg broja počinjenih prekršaja.

Stopa utvrđivanja znatno varira u cijelom EU-u te je nekolicina država članica[48] prijavila više od dvije trećine prekršaja utvrđenih u EU-u. Važno je naglasiti da su neke države članice, koje imaju vrlo niske stope prekršaja, među prvih sedam država članica s najvišim postotkom provjerenih radnih dana.

[42] Cipar, Estonija, Finska, Francuska, Irska, Italija, Litva, Poljska, Slovenija i Slovačka.
[43] Deset država članica savjetovalo se s dionicima u prethodnom izvještajnom razdoblju, a 16 u izvještajnom razdoblju 2011.–2012.
[44] Cipar, Estonija, Finska, Francuska, Litva, Poljska,
[45] Irska, Italija, Slovenija i Slovačka.
[46] Grčka, Malta i Nizozemska.
[47] Latvija.
[48] Njemačka, Poljska, Austrija, Latvija i Italija.

Udjeli različitih vrsta povreda slični su onima iz prethodnog izvještajnog razdoblja. No treba istaknuti dvije promjene: povećao se broj utvrđenih prekršaja koji se odnose na manipulaciju tahografom u odnosu na druge vrste prekršaja utvrđenih na cesti, a provjere u prostorijama poduzeća pokazuju da je došlo do znatnog povećanja broja prekršaja povezanih s evidencijom o vremenu vožnje, koja je ili nepotpuna ili nepravilna. To može značiti da poduzeća i/ili vozači imaju poteškoća s pohranjivanjem relevantnih podataka na odgovarajući način. Provedbena tijela izvijestila su i da bi znatno niže novčane kazne za nepostojanje evidencije o vremenu vožnje u usporedbi s novčanim kaznama za prekoračenje vremena vožnje ili nedostatna razdoblja odmora mogle potaknuti vozače i prijevoznike na skrivanje evidencija s pomoću kojih bi se mogle otkriti povrede koje bi dovele do većih sankcija. Stupanjem na snagu Uredbe Komisije (EU) 2016/403 1. siječnja 2017. u pogledu klasifikacije teških povreda pravila Unije[49] takva praksa mogla bi se spriječiti jer se nepostojanje evidencije o vremenu vožnje klasificira kao vrlo teška povreda koja bi stoga trebala biti novčano kažnjena proporcionalno svojoj težini.

Povećanje broja prekršaja utvrđenih u pogledu zloupotrebe tahografa i manipulacije tahografom pokazuje i da je što prije potrebno uvesti u upotrebu opremu za bilježenje kojom se ne može neovlašteno manipulirati, ponajprije pametni tahograf, koji će biti obvezan u novim vozilima od 15. lipnja 2019. Pametni tahograf imat će nov skup komunikacijskih mogućnosti koje su naprednije od onih na sadašnjim digitalnim tahografima, kao što su satelitska geolokalizacija ili komunikacija malog dometa za prijenos informacija provedbenim tijelima.

Kad je riječ o usklađenim provjerama, 15 država članica[50] ispunilo je zahtjev od šest usklađenih zajedničkih provjera godišnje, što je slično nalazima iz prethodnog izvješća. Sveukupno, države članice naglasile su da su usklađene provjere bile vrijedan način razmjene, održavanja i proširenja stručnosti i znanja. Stoga Komisija potiče države članice da ulože dodatne napore u poboljšanje međunarodne suradnje. Prijedlog Komisije iznesen kao dio prvog paketa za mobilnost predviđa poboljšanje administrativne suradnje među državama članicama, što bi trebalo dovesti i do bolje razmjene najboljih praksi i stručnog znanja u području provedbe. To uključuje prijedlog za bolje strukturiranu i redovitiju razmjenu podataka i informacija među nacionalnim provedbenim tijelima u pogledu provedbenih praksi i provjera usklađenosti prijevoznika aktivnih u prekograničnom prijevozu. Suradnja među provedbenim tijelima i zajedničke inspekcije dio su i zadaća novopredloženog Europskog nadzornog tijela za rad, koje bi trebalo pomoći koordinirati nastojanja država članica na terenu.

Kad je riječ o provedbi Direktive 2002/15/EZ o radnom vremenu u sektoru cestovnog prijevoza, iscrpna analiza nije bila moguća zbog nepotpunosti nacionalnih izvješća. Komisija

[49] Uredba Komisije (EU) 2016/403 od 18. ožujka 2016. o dopuni Uredbe (EZ) br. 1071/2009 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu klasifikacije teških povreda pravila Unije koje mogu dovesti do gubitka dobrog ugleda cestovnog prijevoznika te o izmjeni Priloga III. Direktivi 2006/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, SL L 74, 19.3.2016., str. 8.

[50] Austrija, Češka, Francuska, Irska, Latvija, Litva, Luksemburg, Mađarska, Nizozemska, Njemačka, Rumunjska, Slovačka, Španjolska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina.

naglašava važnost postupka izvješćivanja i navodi da se protiv država članica može pokrenuti pravni postupak zbog neispunjenja obveze podnošenja informacija utvrđenih Odlukom Komisije o sastavljanju obrasca za izvješćivanje[51]. Općenito govoreći, države članice nisu izvijestile o promjenama koje se odnose na izmjene njihova zakonodavstva o radnom vremenu u cestovnom prijevozu ni odluke sudova o tim pitanjima. Neke države članice naglasile su važnost davanja smjernica poslodavcima i samozaposlenim vozačima tijekom inspekcija kako bi postigli bolju usklađenost. Samo nekoliko država članica dostavilo je gledišta socijalnih partnera u okviru ovog izvješća i vrlo je mali broj država članica dostavio kvantitativne podatke o provjerama i prekršajima povezanima s radnim vremenom u sektoru cestovnog prijevoza. Stoga za razdoblje 2015.–2016. nije bilo moguće donijeti opće zaključke o tim pitanjima na razini EU-a.

[51] C(2017) 1927 final