EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 13.9.2024
COM(2024) 405 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 561/2006 ja maantieliikenteen liikkuvissa tehtävissä toimivien henkilöiden työajan järjestämisestä annetun direktiivin 2002/15/EY täytäntöönpanosta vuosina 2021–2022
(komission 32. kertomus tieliikenteen sosiaalilainsäädännön täytäntöönpanosta)

{SWD(2024) 215 final}

Johdanto

Tässä kertomuksessa luodaan katsaus siihen, miten jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön EU:n tieliikenteen alan sosiaalilainsäädäntöä 1. tammikuuta 2021 ja 31. joulukuuta 2022 välisenä aikana. Siinä esitetään yhteenveto valvontatoimia koskevista analyyseista ja tuodaan esiin keskeiset haasteet, joita asiaa koskevien säännösten noudattamisen valvontaan ja soveltamiseen liittyy. Nämä säännökset on vahvistettu seuraavissa neljässä säädöksessä:

1) Asetus (EY) N:o 561/2006[1] (’**ajoaika-asetus**’), jossa vahvistetaan päivittäisiin ja viikoittaisiin ajoaikoihin, taukoihin sekä päivittäisiin ja viikoittaisiin lepoaikoihin sovellettavat vähimmäisvaatimukset.

2) Direktiivi 2002/15/EY[2] (’**maantieliikenteen työaikadirektiivi**’), jossa vahvistetaan maantieliikenteen liikkuvissa tehtävissä toimivien henkilöiden työajan järjestämistä koskevat säännöt. Direktiivissä vahvistetaan viikoittaiseen enimmäistyöaikaan, työajan keskeyttäviin vähimmäistaukoihin ja yötyöhön sovellettavat vaatimukset. Direktiiviä sovelletaan kaikkiin kuljettajiin, jotka kuuluvat ajoaika-asetuksen soveltamisalaan.

3) Direktiivi 2006/22/EY[3] (’**täytäntöönpanodirektiivi**’), jossa vahvistetaan tienvarsitarkastusten ja kuljetusyritysten tiloissa tehtävien tarkastusten vähimmäismäärät. Tarkastuksilla varmistetaan, että ajoaika-asetuksen säännöksiä noudatetaan.

4) Asetus (EU) N:o 165/2014[4] (’**ajopiirturiasetus**’), jossa säädetään ajoaika-asetuksen soveltamisalaan kuuluvissa ajoneuvoissa käytettävien ajopiirturien asennusta ja käyttöä koskevista vaatimuksista.

Toisin kuin edellisessä kertomuksessa, tässä kertomuksessa ei tarvittavien tietojen puuttuessa esitetä analyysia raskaiden hyötyajoneuvojen suurimmista kansallisessa ja kansainvälisessä liikenteessä sallituista mitoista ja suurimmista kansainvälisessä liikenteessä sallituista painoista annetun neuvoston direktiivin 96/53/EY[5] (’**painoja ja mittoja koskeva direktiivi**’)

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 561/2006, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 3821/85 ja (EY) N:o 2135/98 muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3820/85 kumoamisesta (EUVL L 102, 11.4.2006, s. 1).

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/15/EY, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2002, maantieliikenteen liikkuvissa tehtävissä toimivien henkilöiden työajan järjestämisestä (EYVL L 80, 23.3.2002, s. 35).

[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/22/EY, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, asetusten (EY) N:o 561/2006 ja (EU) N:o 165/2014 ja direktiivin 2002/15/EY täytäntöönpanoa koskevista vähimmäisedellytyksistä siltä osin kuin on kyse tieliikenteen sosiaalilainsäädännöstä sekä neuvoston direktiivin 88/599/ETY kumoamisesta (EUVL L 102, 11.4.2006, s. 35).

[4] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 165/2014, annettu 4 päivänä helmikuuta 2014, tieliikenteessä käytettävistä ajopiirtureista, tieliikenteen valvontalaitteista annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3821/85 kumoamisesta sekä tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 561/2006 muuttamisesta (EUVL L 60, 28.2.2014, s. 1).

[5] Neuvoston direktiivi 96/53/EY, annettu 25 päivänä heinäkuuta 1996, tiettyjen yhteisössä liikkuvien tieliikenteen ajoneuvojen suurimmista kansallisessa ja kansainvälisessä liikenteessä sallituista mitoista ja suurimmista kansainvälisessä liikenteessä sallituista painoista (EYVL L 235, 17.9.1996, s. 59).

täytäntöönpanosta. Ainoastaan viisi jäsenvaltiota[6] täytti lakisääteisen velvoitteensa toimittaa asiaa koskevat kansalliset kertomuksensa.

Tämä kertomus perustuu ajoaika-asetuksen 17 artiklaan ja maantieliikenteen työaikadirektiivin 13 artiklaan.[7]

Kertomuksessa on kolme osaa. Osassa I analysoidaan kansallisia tietoja, jotka liittyvät tarkastuksiin ja rikkomuksiin direktiivin 2006/22/EY ja asetuksen (EY) N:o 561/2006 täytäntöönpanossa, ja osassa II kuvaillaan toimia, joilla jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön direktiivin 2002/15/EY säännökset. Osassa III esitetään keskeiset päätelmät. Komission kertomusta täydentää komission yksiköiden valmisteluasiakirja, jossa kerrotaan tarkemmin seuraamuksista ja jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä sekä esitetään valvontaviranomaisten kommentteja ja yksityiskohtaisempia tilastotietoja tarkastuksista.

Tietojen toimittaminen

Direktiivin 2002/15/EY ja asetuksen (EY) N:o 561/2006 säännösten täytäntöönpanoa koskevat kansalliset kertomukset on toimitettava kyseisen kaksivuotiskauden loppumista seuraavan vuoden 30. syyskuuta mennessä käyttäen vakiolomaketta, joka on vahvistettu raportointia varten 30. maaliskuuta 2017 annetussa komission täytäntöönpanopäätöksessä[8]. Vuosia 2021–2022 koskevien kertomusten toimittamisen määräaika päättyi 30. syyskuuta 2023.

Kaikki jäsenvaltiot toimittivat asetuksen (EY) N:o 561/2006 täytäntöönpanoa koskevat kansalliset tietonsa, vaikkakin monet niistä vasta määräajan jälkeen[9]. Jäsenvaltiot toimittivat pyydetyt teiden varsilla ja yritysten tiloissa tehtyjen tarkastusten mukaan eritellyt tilastotiedot. Osa ei kuitenkaan toimittanut pyydettyjen luokkien, esimerkiksi ajopiirturityypin[10] tai rikkomusten tyypin[11], mukaan lajiteltuja tietoja.

Vain 21 jäsenvaltiota on toimittanut tiedot direktiivin 2002/15/EY täytäntöönpanosta, ja niistä vain 11 jäsenvaltiota toimitti tilastotietoja tarkastuksista ja niiden tuloksista. Lisäksi toimitettujen tilastotietojen yksityiskohtaisuuden taso vaihteli.[12] Jäsenvaltioiden määrällisten ja vertailukelpoisten tietojen puuttuminen vaikeuttaa arviointia.

[6] Ainoastaan Itävalta, Alankomaat, Liettua, Puola ja Ruotsi ovat toimittaneet neuvoston direktiivin 96/53/EY 10 g artiklan mukaiset tiedot vuosilta 2021–2022.

[7] Asetuksen (EY) N:o 561/2006 17 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on toimitettava komissiolle tarvittavat tiedot, jotta komissio voisi laatia joka toinen vuosi kertomuksen kyseisen asetuksen soveltamisesta sekä alan kehityksestä. Direktiivin 2002/15/EY 13 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on annettava komissiolle joka toinen vuosi kertomus direktiivin täytäntöönpanosta ja ilmoitettava työmarkkinaosapuolten näkökannat. Direktiiviä 2002/15/EY ja asetusta (EY) N:o 561/2006 koskevat kertomukset voidaan esittää yhtenä asiakirjana, koska säädökset kattavat saman kaksivuotisen raportointikauden ja niissä molemmissa vahvistetaan ammattikuljettajia koskevia täydentäviä sääntöjä.

[8] C(2017) 1927 final.

[9] Viimeinen kansallinen kertomus toimitettiin 30. toukokuuta 2024.

[10] Tämä koskee Liettuaa, joka ilmoitti, että analogisia ja älykkäitä ajopiirtureita koskevia tietoja ei ollut saatavilla teknisen virheen vuoksi.

[11] Kuten edellisellä raportointikaudella, Latvia ei toimittanut tätä luokitusta yritysten tiloissa havaittujen rikkomusten osalta.

[12] Yksityiskohtaisimpia tilastotietoja toimittivat Kreikka, Puola Slovenia, Suomi ja Tšekki.

I. Yleiskatsaus direktiivin 2006/22/EY ja asetuksen (EY) N:o 561/2006 täytäntöönpanon valvontatoimiin

1. Tarkastukset

Direktiivin 2006/22/EY 2 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on luotava asianmukaisten ja säännöllisten tarkastusten järjestelmä, jota käytetään sekä teiden varsilla että kaikkia asetuksen (EY) N:o 561/2006 säännösten alaisia liikennetyyppejä edustavien yritysten tiloissa. Artiklan mukaan asetuksen (EY) N:o 561/2006 soveltamisalaan kuuluvien ajoneuvojen kuljettajien työssäolopäivistä on tarkastettava vähintään kolme prosenttia[13].

Kansallisista tiedoista käy ilmi, että EU:ssa tarkastettujen työssäolopäivien kokonaismäärä[14] kasvoi 108,9 miljoonasta päivästä (vuosina 2019–2020) 111,7 miljoonaan päivään tällä raportointikaudella. Tämä merkitsee kolmen prosentin kasvua. Tarkastettujen työssäolopäivien lukumäärä on kansallisten lukujen perusteella kasvanut eniten Maltassa (+ 450 %[15]) ja Alankomaissa (+ 185 %) ja pienentynyt eniten Sloveniassa (–48 %), Ranskassa (–45 %) ja Unkarissa (–39 %).

Kuten kaaviosta 1 käy ilmi, **tarkastettujen työssäolopäivien keskiarvo EU:ssa on 4,7 prosenttia**, mikä on enemmän kuin direktiivissä edellytetään[16]. Suuntaus on kuitenkin laskeva verrattuna edellisiin raportointikausiin (5,4 prosenttia vuosina 2017–2018 ja 6,3 prosenttia vuosina 2015–2016), lukuun ottamatta vuosina 2019–2020 saavutettua 4,5:ttä prosenttia. Romanian saavuttama tulos (21,3 prosenttia) on kuitenkin korkea.

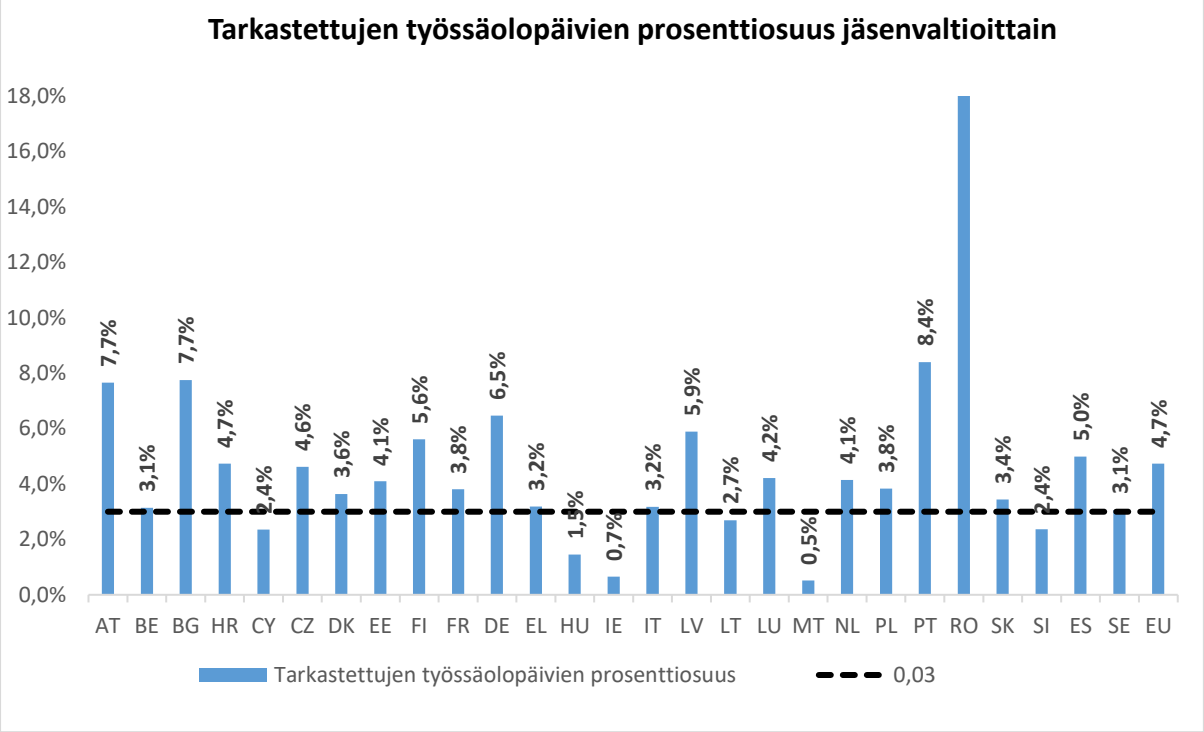
[13] Vähimmäismäärä perustuu työssäolopäivien määrään kaksivuotiskautena ja asetuksen soveltamisalaan kuuluvien rekisteröityjen ajoneuvojen määrään kussakin jäsenvaltiossa tänä aikana.

[14] Kuljettajien ”työssäolopäiviä” ja ”työpäiviä” käytetään toistensa synonyymeina asiaa koskevissa säädöksissä eli asetuksessa (EY) N:o 561/2006, direktiivissä 2006/22/EY ja päätöksessä (EU) 2017/1013.

[15] Malta ei kuitenkaan ole vieläkään saavuttanut työssäolopäivien tarkastamiseen sovellettavaa kolmen prosentin kynnysarvoa.

[16] Erityisesti Bulgariassa, Itävallassa, Portugalissa, Romaniassa ja Saksassa.

Kaavio 1: Tarkastettujen työssäolopäivien prosenttiosuus jäsenvaltioittain



Suurin osa jäsenvaltioista tarkasti direktiivissä asetettua vähimmäismäärää enemmän työssäolopäiviä. Kuusi jäsenvaltiota eli Irlanti, Kypros, Liettua, Malta, Slovenia ja Unkari ei kuitenkaan ole saavuttanut kolmen prosentin kynnysarvoa. Tämä tulos on vastaava kuin kahdella edellisellä raportointikaudella (kuusi jäsenvaltiota ei saavuttanut kolmen prosentin kynnysarvoa vuosina 2019–2020 ja 2017–2018 ja kolme jäsenvaltiota vuosina 2015–2016). Niistä kuudesta jäsenvaltiosta, jotka eivät saavuttaneet kolmen prosentin kynnysarvoa vuosina 2021–2022, vain Irlanti, Malta ja Unkari jäivät tähän ryhmään. Niiden joukkoon liittyi kolme muuta jäsenvaltiota, joiden tulokset olivat edellisellä raportointikaudella olleet hyviä. Kreikka lisäsi täytäntöönpanon valvontatoimiaan merkittävästi (osuus parani 0,1 prosentista vuosina 2015–2016, 0,7 prosentista vuosina 2017–2018 ja 2,4 prosentista vuosina 2019–2020 tämän kauden 3,2 prosenttiin) ja ylitti kynnysarvon ensimmäisen kerran kymmeneen vuoteen.

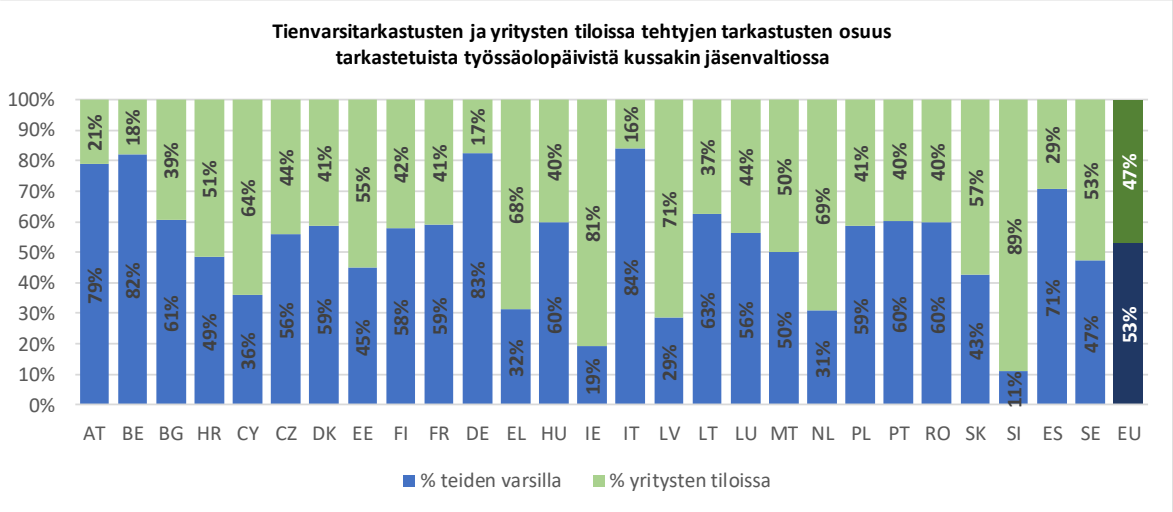
Direktiivin 2006/22/EY 2 artiklassa vahvistetaan myös erityyppisten tarkastusten osuudet: työssäolopäivistä on tarkastettava teiden varsilla vähintään 30 prosenttia ja yritysten tiloissa vähintään 50 prosenttia. Osuuksien laskentaperustana on valvontaviranomaisten tosiasiassa tekemien tarkastusten määrä eikä tarkastettavien työssäolopäivien vähimmäismäärä.

Keskimäärin 53 prosenttia kaikista tarkastetuista työssäolopäivistä tarkastettiin teiden varsilla ja 47 prosenttia yritysten tiloissa. Tienvarsitarkastuksia tehtiin edelliseen kauteen verrattuna vähemmän (60 prosenttia vuosina 2019–2020), ja yritysten tiloissa tehtävien tarkastusten määrä kasvoi edelliseen kauteen verrattuna (40 prosenttia vuosina 2019–2020). Useimmissa jäsenvaltioissa suurin osa tarkastuksista tehtiin teiden varsilla, mutta Irlannissa ja Sloveniassa tienvarsitarkastuksia tehtiin vähän. Yritysten tiloissa tehtyjen tarkastusten ja

tienvarsitarkastusten suhde on vaaditun mukainen kahdeksassa jäsenvaltiossa, kun vuosina 2019–2020 tällaisia jäsenvaltioita oli kuusi.[17]

Tarkempia tietoja tienvarsitarkastusten ja yritysten tiloissa tehtyjen tarkastusten kansallisista osuuksista on kaaviossa 2.

Kaavio 2: Tienvarsitarkastusten ja yritysten tiloissa tehtyjen tarkastusten osuus tarkastetuista työssäolopäivistä kussakin jäsenvaltiossa



1.1 Tienvarsitarkastukset

EU:ssa tarkastettiin teiden varsilla yhteensä 3 564 138 ajoneuvoa ja 3 745 458 kuljettajaa, kun vuosina 2019–2020 tarkastettiin 4 112 717 ajoneuvoa ja 4 323 245 kuljettajaa. Tarkastettujen ajoneuvojen ja kuljettajien määrien välinen ero voidaan selittää monimiehitysajolla (ajoneuvossa on vähintään kaksi kuljettajaa vuorotellen ajamassa). Eroja kuljettajien ja ajoneuvojen määrien välillä oli pääasiassa Belgian, Latvian, Romanian ja Saksan kertomuksissa.

Vuosien 2019–2020 kertomukseen verrattuna tarkastettujen ajoneuvojen määrä väheni 548 579 ajoneuvolla ja tarkastettujen kuljettajien määrä 577 787 kuljettajalla.

Ajoneuvon rekisteröintimaan perusteella 64 prosenttia tarkastetuista ajoneuvoista oli kotimaisia ajoneuvoja, 29 prosenttia muiden EU-maiden[18] ajoneuvoja ja 7 prosenttia EU:n ulkopuolisiin maihin rekisteröityjä ajoneuvoja. Suurin osa (noin 93 prosenttia kokonaismäärästä) teiden varsilla tarkastetuista ajoneuvoista oli tavaraliikenteen ajoneuvoja ja vain noin seitsemän prosenttia oli henkilöliikenteen ajoneuvoja.

Vuosina 2021–2022 teiden varsilla tarkastetuista ajoneuvoista 83 prosenttia oli varustettu digitaalisella ajopiirturilla, kun vastaava luku oli edellisellä raportointikaudella 74 prosenttia. Näin ollen perustetta korottaa vähimmäismäärää kolmesta neljään prosenttiin ei ole, koska

[17] Alankomaat, Kreikka, Kroatia, Kypros, Malta, Ruotsi, Slovakia ja Viro. Vuosina 2019–2020 nämä maat olivat Bulgaria, Kypros, Viro, Latvia, Liettua ja Slovakia.
[18] Aineisto käsittää myös ETA-maat ja Sveitsin.

direktiivin 2006/22/EY 2 artiklan 3 kohdan mukaan niin on tehtävä ainoastaan silloin, kun 90 prosenttia kaikista tarkastetuista ajoneuvoista on varustettu digitaalisella ajopiirturilla.

1.2 Yritysten tiloissa tehtävät tarkastukset

Vuosina 2021–2022 tarkastettiin 84 128 kuljetusyritystä, mikä on 44 prosenttia enemmän kuin vuosina 2019–2020, jolloin tarkastettiin 58 300 kuljetusyritystä. Yritysten tiloissa tarkastettiin noin 39,3 miljoonaa työssäolopäivää, mikä tarkoittaa noin 14 prosentin lisäystä edellisen kertomuksen 34,3 miljoonaan työssäolopäivään verrattuna. Kaiken kaikkiaan jäsenvaltioiden valvontaviranomaiset tarkastivat yritysten tiloissa 582 218 kuljettajan tiedot, mikä on 16 prosenttia enemmän kuin vuosina 2019–2020 tarkastetut 499 943 kuljettajaa.

2. Rikkomukset

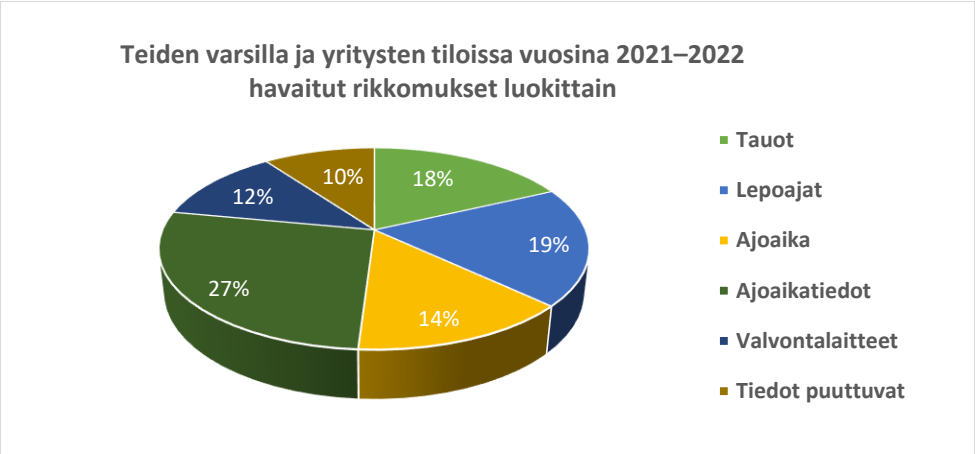
Kaikki 27 jäsenvaltiota toimitti tietoja havaituista rikkomuksista, mutta kaikki eivät toimittaneet tarkempia tietoja rikkomustyypeistä[19]. **Ilmoitettujen rikkomusten kokonaismäärä oli noin 3,03 miljoonaa. Määrä on siis kasvanut edelliseen kertomukseen verrattuna (2,25 miljoonaa)**. Teiden varsilla havaittujen rikkomusten osuus laski noin 50 prosenttiin havaittujen rikkomusten kokonaismäärästä (edellisessä kertomuksessa osuus oli 60 prosenttia).

Eri rikkomustyyppien osuudet havaittujen rikkomusten kokonaismäärästä pysyivät edellisen raportointikauden kaltaisina, mutta tiettyjen rikkomusluokkien osalta tapahtui lievää laskua tai nousua. Kaaviossa 3 esitetään teiden varsilla ja yritysten tiloissa vuosina 2021–2022 havaittujen rikkomusten keskimääräinen osuus EU:ssa sen mukaan, minkä tyyppistä säännöstä oli rikottu. Taukoja koskevien rikkomusten osuus pieneni 19 prosentista 18 prosenttiin, kun taas ajoaikarikkomukset vähenivät 15 prosentista 14 prosenttiin ja ajoaikatietoja koskevat rikkomukset lisääntyivät 26 prosentista 27 prosenttiin. Lepoaikoja koskevien rikkomusten osuus kaikista rikkomuksista oli 19 prosenttia (23 prosenttia edellisessä kertomuksessa), valvontalaitteita koskevien rikkomusten[20] osuus 12 prosenttia (9 prosenttia edellisessä kertomuksessa) ja muuta työtä koskevien tietojen puuttumiseen/saatavuuteen liittyvien rikkomusten osuus 10 prosenttia (8 prosenttia edellisessä kertomuksessa). Tämä kehitys esitetään jäljempänä kaaviossa 4.

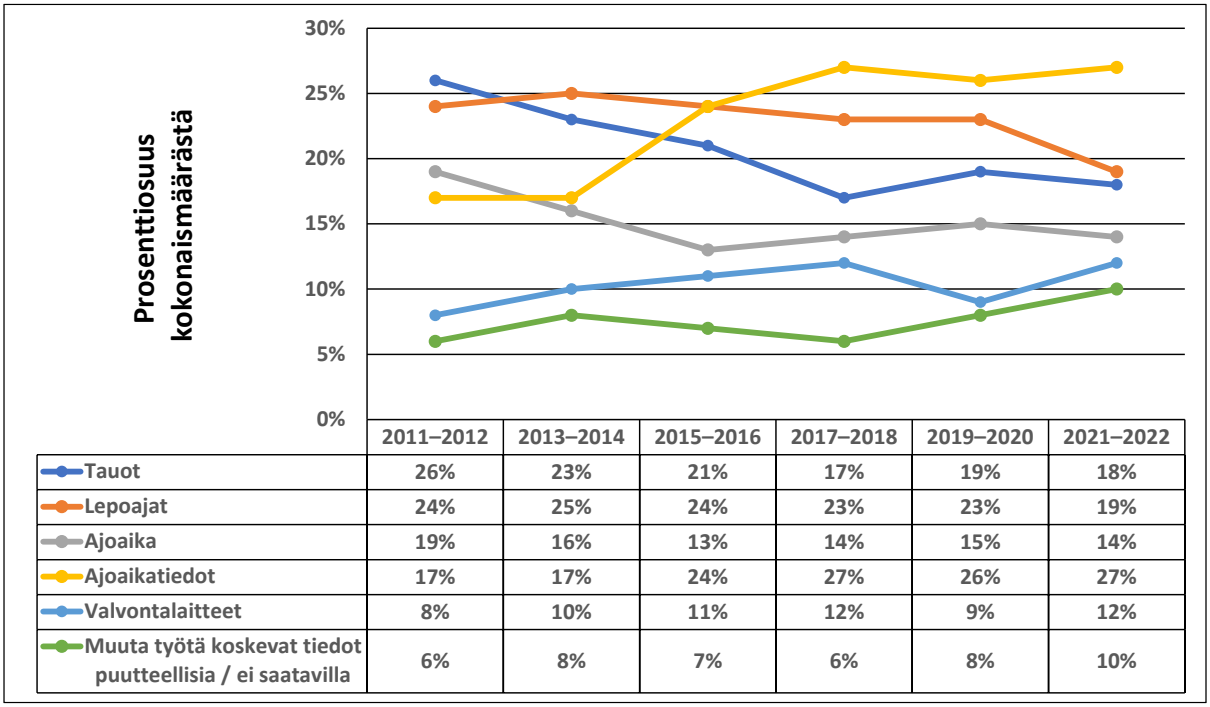
[19] Latvia ei ilmoittanut yrityksen tiloissa tehdyissä tarkastuksissa havaittujen rikkomusten tyyppejä.

[20] Valvontalaitteita koskevissa rikkomuksissa kyse on valvontalaitteiden virheellisestä toiminnasta, väärinkäytöstä tai manipuloinnista.

Kaavio 3: Teiden varsilla ja yritysten tiloissa vuosina 2021–2022 havaitut rikkomukset luokittain



Kaavio 4 Teiden varsilla ja yritysten tiloissa kymmenen viime vuoden aikana havaitut rikkomukset luokittain



	2011–2012	2013–2014	2015–2016	2017–2018	2019–2020	2021–2022
Tauot	26%	23%	21%	17%	19%	18%
Lepoajat	24%	25%	24%	23%	23%	19%
Ajoaika	19%	16%	13%	14%	15%	14%
Ajoaikatiedot	17%	17%	24%	27%	26%	27%
Valvontalaitteet	8%	10%	11%	12%	9%	12%
Muuta työtä koskevat tiedot puutteellisia / ei saatavilla	6%	8%	7%	6%	8%	10%

Sataa yritysten tiloissa tai teiden varsilla tarkastettua työssäolopäivää kohti havaittujen rikkomusten määrä nousi 2,1 rikkomuksesta vuosina 2019–2020 tämän raportointikauden 2,7 rikkomukseen. Sekä teiden varsilla että yritysten tiloissa tehdyissä tarkastuksissa havaitsemisaste nousi edelliseen raportointikauteen verrattuna. **Yritysten tiloissa tehdyissä tarkastuksissa havaitsemisaste oli kuitenkin edelleen suurempi kuin tienvarsitarkastuksissa, mikä vahvistaa sen, että yritysten tiloissa tehtävät tarkastukset ovat tehokkaampia kuin tienvarsitarkastukset.**

2.1 Tienvarsitarkastuksissa havaitut rikkomukset

Tienvarsitarkastuksissa havaittiin **vuosina 2021–2022 noin 1,53 miljoonaa rikkomusta, mikä on noin 12 prosenttia enemmän kuin vuosina 2019–2020 havaitut 1,36 miljoonaa rikkomusta**. EU:ssa teiden varsilla havaittujen rikkomusten keskiarvo nousi 1,82 rikkomuksesta 2,11 rikkomukseen sataa tarkastettua työssäolopäivää kohti. Rikkomuksista keskimäärin 51 prosentissa oli kyse kotimaisista kuljettajista, kun taas kaikkien tarkastuksissa pysäytettyjen ajoneuvojen kuljettajista kotimaisia oli 64 prosenttia.

2.2 Yritysten tiloissa havaitut rikkomukset

Yritysten tiloissa havaittujen rikkomusten määrä oli noin 1,50 miljoonaa, mikä merkitsee huomattavaa lisäystä edelliseen kertomukseen verrattuna (890 000). EU:n keskimääräinen rikkomusten paljastumisaste nousi 2,59:stä 3,81:een tarkastettua sataa työpäivää kohti, mikä on 47 prosenttia enemmän kuin vuosina 2019–2020. Yritysten tiloissa havaittujen rikkomusten määrä yritystä kohti nousi vuosien 2019–2020 keskimäärin 15 rikkomuksesta yritystä kohti yli 17 rikkomukseen yritystä kohti.

2.3 Valvontaviranomaisten ja ajopiirtureiden analysointivälineiden määrä

Tarkastuksiin osallistui EU:ssa tällä raportointikaudella 60 040 tarkastajaa (54 679 vuosina 2019–2020).

Digitaalisten ajopiirturirekisterien analysointiin koulutettiin 17 081 tarkastajaa (20 058 vuosina 2019–2020). Valvontaviranomaisille ajopiirturitietojen analysointia varten toimitettujen laiteyksiköiden määrä pieneni 13 031 yksiköstä vuosina 2019–2020 yhteensä 8 336 yksikköön vuosina 2021–2022.

Tämä vahvistaa, että jäsenvaltioiden valvontavalmiuksien heikentyvä suuntaus jatkuu edelleen.

3. Euroopan unionin tuomioistuimen tulkinta asetuksesta (EY) N:o 561/2006

Euroopan unionin tuomioistuin on tulkinnut asetusta (EY) N:o 561/2006 yhdistetyissä asioissa C-870/19 ja C-871/19[21] sekä asioissa C-428/19[22], C-906/19[23] ja C-13/21[24] annetuissa tuomioissa. Viimeksi mainitussa tapauksessa tuomioistuin selvensi asetuksen (EY) N:o 561/2006 13 artiklan 1 kohdan b alakohtaa, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat poiketa ajoaikaa, taukoja sekä päivittäisiä ja viikoittaisia lepoaikoja koskevista säännöistä sellaisten maanviljelyä, puutarhaviljelyä, metsätaloutta, kotieläintaloutta tai kalastusta harjoittavien yritysten käyttämien tai ilman kuljettajaa vuokraamien ajoneuvojen osalta, joita käytetään tavarankuljetukseen niiden omassa yritystoiminnassa enintään 100 kilometrin etäisyydellä yrityksen sijaintipaikasta. Ensinnäkin unionin tuomioistuin määritteli, että käsite *'enintään 100 kilometrin etäisyydellä yrityksen sijaintipaikasta'* on ymmärrettävä siten, että sillä tarkoitetaan *kartalle kyseisestä sijaintipaikasta lähtien piirrettyä korkeintaan 100:aa kilometriä vastaavaa suoraa viivaa, joka yhdistää mainitun sijaintipaikan sitä ympäröivän ympyränmuotoisen*

[21] Unionin tuomioistuimen tuomio 24.3.2021, Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze, C-870/19 ja C-871/19, ECLI:EU:C:2021:233.
[22] Unionin tuomioistuimen tuomio 8.7.2021, Rapidsped, C-428/19, ECLI:EU:C:2021:548.
[23] Unionin tuomioistuimen tuomio 9.9.2021, Ministère public (Sanctions extraterritoriales), C-906/19, ECLI:EU:C:2021:715.
[24] Unionin tuomioistuimen tuomio 7.7.2022, Pricoforest, C-13/21, ECLI:EU:C:2022:531.

maantieteellisen alueen mihin tahansa pisteeseen. Se on näin ollen riippumaton tosiasiallisesti ajettujen kilometrien määrästä. Toiseksi unionin tuomioistuin selvensi, että silloin, kun ajoneuvoilla suoritetaan tavarankuljetuksia sekä enintään 100 kilometrin säteellä kyseessä olevan yrityksen sijaintipaikasta että kyseisen säteen ulkopuolella, jäsenvaltioiden myöntämiä poikkeuksia voidaan soveltaa yksinomaan kyseisillä ajoneuvoilla suoritettaviin tavarankuljetuksiin, jotka eivät ylitä mainittua sädettä.

4. Jäsenvaltioiden välinen yhteistyö

Direktiivin 2006/22/EY 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava vähintään kuusi kertaa vuodessa teiden varsilla yhteistarkastuksia, joihin osallistuu vähintään yksi muu jäsenvaltio. Jäsenvaltioiden välisellä yhteistyöllä, joka perustuu yhteistarkastuksiin, yhteisiin koulutustoimiin tai kokemusten ja tietojen vaihtoon, on ratkaiseva merkitys valvonnan tehostamisessa, jotta saavutetaan tieliikenteen sosiaalilainsäädännön tavoitteet eli paremmat työolot, terve kilpailu ja tieliikenteen parempi turvallisuus. Liikkuvuuspaketilla I[25], jota alettiin soveltaa lähes kaikilta osin 21. helmikuuta 2022, pyritään edistämään ja vahvistamaan jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja keskinäistä avunantoa sekä varmistamaan voimassa olevien sääntöjen tehokkaampi ja johdonmukaisempi valvonta. Lisäksi vuonna 2019 perustettu Euroopan työviranomainen (ELA)[26], jonka yleisenä tavoitteena on varmistaa oikeudenmukainen työvoiman liikkuvuus sisämarkkinoilla, jatkoi raportointikaudella tiedotuksen, koulutuksen ja täytäntöönpanon valvonnan tukitoimiaan maantieliikenteen alalla. Yksi Euroopan työviranomaisen päätehtävistä on tukea jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä rajat ylittävässä valvonnassa ja helpottaa yhteisiä tarkastuksia esimerkiksi EU:n tieliikenteen sosiaalilainsäädännön alalla.

Covid-19-kriisin jälkeen yhteisiä täytäntöönpanon valvontatoimia voitiin jälleen toteuttaa vuosina 2021–2022. Edellisvuosien tapaan kaikki jäsenvaltiot eivät kuitenkaan toimittaneet tietoja yhteistarkastusten tarkasta määrästä tai eivät raportoineet lainkaan siitä, olivatko ne tehneet yhteistarkastuksia. Niistä 22 jäsenvaltiosta, jotka toimittivat tiedot tarkastuksista, kymmenen jäsenvaltiota[27] täytti raportointikaudella yhteistarkastusten vähimmäismäärää koskevan vaatimuksen.

Jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä oli useimmiten kyse naapurijäsenvaltioiden yhteistyöstä. Kuten edellisellä raportointikaudella, useimmat jäsenvaltiot ilmoittivat, että yhteistyötä tehdään Euroopan liikennepoliisiverkoston (ROADPOL) ja Euro Control Routen (ECR) sekä Euroopan työviranomaisen (ELA) puitteissa.

[25] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:249:FULL&from=FI

[26] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1149, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, Euroopan työviranomaisen perustamisesta, asetusten (EY) N:o 883/2004, (EU) N:o 492/2011 ja (EU) 2016/589 muuttamisesta ja päätöksen (EU) 2016/344 kumoamisesta (EUVL L 186, 11.7.2019, s. 21).

[27] Alankomaat, Belgia, Italia, Itävalta, Liettua, Ranska, Romania, Saksa, Slovenia ja Tanska.

II. Yleiskatsaus direktiivin 2002/15/EY täytäntöönpanosta

Direktiivin 2002/15/EY 13 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on annettava joka toinen vuosi kertomus kyseisen direktiivin täytäntöönpanosta ja ilmoitettava työntekijöiden ja työnantajien edustajien näkemykset kansallisella tasolla.

1. Direktiivin 2002/15/EY soveltamisala

Direktiivissä vahvistetaan säännöt, jotka koskevat muun muassa riittäviä taukoja työjakson aikana, viikoittaista enimmäistyöaikaa ja yötyötä. Direktiivin säännökset täydentävät asetuksessa (EY) N:o 561/2006 vahvistettuja ajoaikaa, taukoja ja lepoaikoja koskevia sääntöjä. Koska direktiivissä on työaikaa koskevia säännöksiä, jotka koskevat nimenomaan maantieliikennettä, sitä pidetään yleisdirektiiviin 2003/88/EY[28] liittyvänä erityissäädöksenä. Yleisdirektiivissä vahvistetaan perusvaatimukset kaikkien alojen työntekijöiden työajan järjestämiselle.

2. Täytäntöönpano jäsenvaltioissa

Eräät jäsenvaltiot ja työmarkkinaosapuolet ilmoittivat joistakin täytäntöönpanoon liittyvistä ongelmista. Saksan viranomaiset kertoivat, että työnantajat eivät valvo järjestelmällisesti liikkuviin työntekijöihin sovellettavien terveys- ja turvallisuussääntöjen noudattamista. Työnantajat eivät myöskään yleisesti ottaen tunne ajo- ja työaikoja koskevaa lainsäädäntöä ja näiden sääntöjen vuorovaikutusta. Havaintojen mukaan liikkuvien työntekijöiden työaikasääntöjen noudattaminen tarkastetaan yleensä ajoaikalainsäädäntöä koskevien tarkastusten yhteydessä eikä työaikasääntöjä yleensä kaikilta osin noudateta.

Saksa totesi myös, että asetusten (EY) N:o 561/2006 ja (EU) N:o 165/2014 soveltamisalaan kuuluvia yrityksiä tarkastetaan periaatteessa useammin kuin muun tieliikennelainsäädännön soveltamisalaan kuuluvia yrityksiä.

Italian viranomaiset katsovat, että EU:n lainsäädäntö on auttanut suojelemaan kuljettajien terveyttä ja turvallisuutta ja yhdenmukaistamaan kuljetusyritysten kilpailuedellytyksiä. Jotkin yritykset ovat ottaneet käyttöön paremmin soveltuvia ohjelmia digitaalisten ajopiirtureiden tietojen lataamiseksi, tallentamiseksi ja tarkistamiseksi. Lisäksi jotkin työsuojeluviranomaiset korostivat, että niukkoihin valvontaresursseihin liittyvien ongelmien hillitsemiseksi on tärkeää, että tarkastustoimien tukena on käytettävissä asianmukaisia teknisiä välineitä. Tältä osin Italiassa käytetty erityinen tietotekninen sovellus on osoittautunut erityisen hyödylliseksi maantieliikenteen tehtävien valvonnassa. Toinen myönteinen näkökohta oli työaikalainsäädännön soveltamisalan laajentaminen itsenäisiin ammatinharjoittajiin.

Jotkin viranomaiset raportoivat myös direktiivin 2002/15/EY joihinkin määritelmiin liittyvistä ongelmista. Kuten Saksa totesi edellisessä kertomuksessaan, tarvitaan lisäselvennyksiä siitä, miten käsitellään ”odotusaikoja rampilla”. Lisäksi se totesi, että lastin purkamiseen liittyvää työtä ei useinkaan kirjata ”muuksi työksi” vaan lepoajaksi. Joissakin tapauksissa yritykset

[28] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/88/EY, annettu 4 päivänä marraskuuta 2003, tietyistä työajan järjestämistä koskevista seikoista (EUVL L 299, 18.11.2003, s. 9).

myös erottivat toisistaan todellisen työssäoloajan ja palkallisen työajan niin, että aika kirjattiin ja siitä maksettiin kiinteämääräinen korvaus eikä sitä korvattu ”muuna työnä”.

Lisäksi eräät kansalliset viranomaiset raportoivat, että monen työnantajan on vaikea valvoa sellaisten kuljettajien työaikaa, jotka osallistuvat erityyppisiin kuljetustoimiin tai suorittavat kuljetuksia useille työnantajille. Jotkin jäsenvaltiot ilmoittivat, että niiltä puuttui työaikojen tarkastajia.

Liettua sitä vastoin ilmoitti, että direktiivin 2002/15/EY mukaisissa tarkastuksissa ei ilmennyt merkittäviä ongelmia.

Näistä yhteisistä havainnoista huolimatta EU:n tasolla on edelleen vaikea tunnistaa kehityssuuntauksia ja ratkaisemattomia ongelmia, koska jäsenvaltioiden toimittamissa tiedoissa on merkittäviä puutteita ja kansalliset käytännöt ovat erilaisia.

3. Direktiivin 2002/15/EY tulkinta

Muutama jäsenvaltio[29] ilmoitti kansallisten tuomioistuinten kaudella 2021–2022 tekemistä direktiivin 2002/15/EY säännöksiä koskevista tulkinnoista.

Ruotsi päivitti tietoja tuomioistuimen tuomiosta asiassa, joka liittyy Ruotsin liikenneviraston ja työmarkkinaosapuolten tehtävien väliseen rajaukseen tehtäessä työehtosopimuksia, jotka poikkeavat direktiivin 2002/15/EY saattamisesta osaksi kansallista lainsäädäntöä annetun kansallisen säädöksen joistakin osista.[30] Ruotsi ilmoitti myös, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimet olivat ratkaisseet joitakin muita direktiivin 2002/15/EY täytäntöönpanoa koskevia oikeudellisia riitoja. Ruotsin korkein oikeus ei sen sijaan ollut antanut yhtään päätöstä. Vastaavasta tilanteesta raportoi Viro, joka vahvisti, että yleisesti ottaen direktiivin 2002/15/EY täytäntöönpano ei ollut aiheuttanut Virossa ongelmia vuosina 2021–2022.

Kreikka ja Italia sen sijaan raportoivat ylimmän oikeusasteen tuomioista, jotka koskivat joitakin direktiivin 2002/15/EY säännöksiä. Saksassa tavarakuljetuksista vastaava virasto (BAG) vahvisti 19. toukokuuta 2021 antamassaan määräyksessä tulkintansa direktiivin 2002/15/EY 10 artiklasta[31].

4. Työaikasääntöjen rikkominen

Vain 12 jäsenvaltiota[32] toimitti havaittuja rikkomuksia koskevia määrällisiä tietoja. Tämä määrä on hieman suurempi kuin edellisellä raportointikaudella, jolloin nämä tiedot toimitti

[29] Italia, Kreikka, Ruotsi, Saksa ja Viro. Tanska ilmoitti, että direktiivin 2002/15/EY täytäntöönpanoa koskevat oikeudelliset riidat on käsitelty ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimissa. Viron korkein oikeus ei ole tehnyt oikeudellisia päätöksiä.

[30] Tuomiosta tuli lainvoimainen tammikuussa 2023. Siinä todettiin, että jos yritystä sitoo yleinen työehtosopimus, jossa määrätään kokonaistyöajasta ja yötyöstä, yrityksen katsotaan kuuluvan kyseisen sopimuksen eikä tieliikenteen työaikalain erityispykälien soveltamisalaan.

[31] Direktiivin 2002/15/EY 10 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat soveltaa tai ottaa käyttöön maantieliikenteen liikkuvissa tehtävissä toimivien henkilöiden terveyden ja turvallisuuden suojelun kannalta edullisempia sääntöjä.

[32] Kreikka, Kypros, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Unkari.

11 jäsenvaltiota[33]. Tietojen puuttumisen vuoksi ei kuitenkaan ole mahdollista tehdä EU:n laajuisia päätelmiä.

Saksa ilmoitti, että viikoittaista enimmäistyöaikaa rikotaan usein tai että viikoittaista enimmäistyöaikaa ei korvata. Yleisimmin ilmoitetut lainsäädäntörikkomukset koskivat taukoja.

Jotkin jäsenvaltiot mainitsivat, että tiheämmät tarkastukset lisäävät työnantajien ja kuljettajien tietämystä säännöistä ja johtavat toiminnan korjaamiseen.

5. Sidosryhmien näkemykset direktiivin 2002/15/EY täytäntöönpanosta

Yksitoista jäsenvaltiota[34] ilmoitti direktiivin 2002/15/EY 13 artiklan vaatimusten mukaisesti selvästi, että tätä raportointia varten oli kuultu molempia työmarkkinaosapuolia. Määrä on hieman suurempi kuin edellisessä kertomuksessa[35] mutta osoittaa kuitenkin, että yli puolet jäsenvaltioista ei kuule työmarkkinaosapuolia työaikasääntöjen täytäntöönpanoa koskevaa raportointia varten. Itävalta selitti, että työmarkkinaosapuolia ei kuultu mutta vuosittaisen kertomuksen luonnosta käsitellään sekä parlamentissa (sosiaalivaliokunnassa) että julkisesti työsuojeluviranomaisen verkkosivustolla.

Seitsemässä kyseisistä 11 jäsenvaltiosta[36] työmarkkinaosapuolten näkemykset esitettiin erillisessä jaksossa tai kappaleessa.

Työmarkkinaosapuolten lausuntoja ei voida analysoida tarkemmin, koska ne eivät muodosta edustavaa otosta.

III. Päätelmät

EU:n tieliikenteen sosiaalilainsäädännön täytäntöönpanoa ja sen valvontaa koskevan analyysin yleiset tulokset osoittavat, että yleisesti ottaen lainsäädännön täytäntöönpanon valvonnan ja noudattamisen taso on vuosina 2021–2022 pysynyt ennallaan vuosiin 2019–2020 verrattuna, mutta myönteistä kehitystä on myös tapahtunut.

Tarkastettujen työssäolopäivien kokonaismäärä kasvoi tällä raportointikaudella, mikä kääntää viime vuosina havaitun laskevan suuntauksen. Edellisiin raportointikausiin verrattuna ilmoitetut teiden varsilla tarkastettujen ajoneuvojen sekä kuljettajien määrät kuitenkin pienenivät koko EU:ssa. Yritysten tiloissa tarkastettujen kuljetusyritysten määrä sitä vastoin kasvoi. Samaan aikaan teiden varsilla ja yritysten tiloissa tarkastettujen työssäolopäivien suhde on tasapainottunut (53 prosenttia tarkastettiin teiden varsilla ja 47 prosenttia yritysten tiloissa, kun vastaavat osuudet olivat edellisessä kertomuksessa 60 prosenttia ja 40 prosenttia). Tämä

[33] Espanja, Italia, Itävalta, Kypros, Luxemburg, Puola, Saksa, Slovakia, Suomi, Tšekki ja Unkari.
[34] Italia, Kreikka, Kypros, Portugali, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, ja Viro.
[35] Italia, Kypros, Portugali, Puola, Ranska, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Suomi ja Viro.
[36] Italia, Kreikka, Portugali, Ranska, Ruotsi, Saksa ja Slovenia.

myönteinen kehityssuunta tuo näiden kahden tarkastustyypin suhdetta lähemmäksi lakisääteisiä vaatimuksia.

Yritysten tiloissa ja teiden varsilla havaittujen rikkomusten kokonaismäärä kasvoi edelliseen kertomukseen verrattuna, erityisesti yritysten tiloissa havaittujen rikkomusten osalta. Yritysten tiloissa tehdyissä tarkastuksissa havaitsemisaste oli kuitenkin edelleen suurempi kuin tienvarsitarkastuksissa, mikä vahvistaa sen, että yritysten tiloissa tehtävät kohdennetut tarkastukset ovat tehokkaampia kuin satunnaiset tienvarsitarkastukset. Keskimääräinen havaitsemisaste yritysten tiloissa kasvoi kuitenkin edelliseen raportointikauteen verrattuna.

Rikkomusten havaitsemisasteet vaihtelevat huomattavasti eri puolilla EU:ta (0,08:sta 12,40:een). Tämä osoittaa, että tarkastusten kohdentamista on välttämätöntä parantaa. Riskiluokituksen kaltaisten tietojen saatavuudella on tienvarsitarkastuksissa suuri merkitys erityisesti, jotta voidaan parantaa tarkastusten kohdentamista ja vähentää tarpeettomia, ”puhtaita” tarkastuksia eli tarkastuksia, joissa ei havaita rikkomuksia. Liikkuvuuspaketti I:n uusien vaatimusten mukaisesti tienvarsitarkastajien pääsy riskiluokitustietoihin on nyt pakollista.

Vaikuttaa selvältä, että jäsenvaltioiden yhteistarkastukset edistävät tiedonjakoa ja yhdenmukaistetun lähestymistavan käyttöönottoa voimassa olevien EU:n sääntöjen ymmärtämiseen ja täytäntöönpanon valvontaan. Siksi komissio kannustaa jäsenvaltioita vahvistamaan edelleen yhteistyön parantamista yhteistarkastusten avulla sekä hyödyntämään Euroopan työviranomaisen tarjoamaa apua. Seuraavalla kaudella komissio kiinnittää erityistä huomiota yhteisiin täytäntöönpanon valvontatoimiin.

Eri rikkomustyyppien osuudet pysyivät ennallaan edelliseen raportointikauteen verrattuna. Ajoaikatietojen puuttumiseen liittyvien rikkomusten osuus kaikista yritysten tiloissa havaituista rikkomuksista on lähes kolmannes, mikä osoittaa, että yrityksillä on vaikeuksia tallentaa asiaankuuluvia tietoja asianmukaisesti. Sen sijaan lähes puolet kaikista tienvarsilla havaituista rikkomuksista liittyvät taukoihin ja lepo- ja ajoaikoihin.

Direktiivin 2002/15/EY täytäntöönpanon perusteellista arviointia vaikeuttaa se, että monet kansalliset kertomukset eivät sisällä vertailukelpoisia määrällisiä ja laadullisia tietoja. Komissio painottaa, että raportointi on tärkeää, ja muistuttaa, että komissio voi ryhtyä oikeustoimiin niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät noudata asetuksen (EY) N:o 561/2006 17 artiklan mukaista tietojen toimittamista koskevaa vaatimusta.

Komissio toteaa, että liikkuvuuspaketin I soveltamisen seurauksena valvonnan ja noudattamisen yleinen taso parani tällä raportointikaudella. Komission hyväksymässä yhdenmukaistettua riskiluokituksen laskentakaavaa koskevassa täytäntöönpanosäädöksessä[37] mahdollistetaan se, että tarkastajat voivat tunnistaa nopeasti tarkastettavan yrityksen profiilin ja selvittää siten, onko yrityksellä alhainen riskiluokitus (vähän lainrikkomuksia) vai korkea riskiluokitus (paljon lainrikkomuksia). Lisäksi digitaalisten ajopiirtureiden mahdollisen

[37] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2022/695, annettu 2 päivänä toukokuuta 2022, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2006/22/EY soveltamissääntöjen vahvistamisesta kuljetusyritysten riskiluokituksen yhteisen laskentakaavan osalta (EUVL L 129, 3.5.2022, s. 33).

manipuloinnin ja väärinkäytön varhainen havaitseminen etäyhteyden avulla tarjoaa valvontahenkilöstölle mahdollisuuden valita, mitkä ajoneuvot on tarkastettava. Komissio jatkaa tutkimuksia siitä, miten digi- ja automaatioteknologiat voisivat auttaa tekemään vaatimusten noudattamisen tarkastamisesta älykkäämpää (tehokkaampaa, tuloksellisempaa, paperitonta ja digitaalisten tietojen saatavuuteen ja vaihtoon perustuvaa).

Komissio korostaa, että jäsenvaltioiden on tärkeää toimittaa täydelliset tiedot tieliikenteen sosiaalilainsäädännön täytäntöönpanosta, kuten direktiivin 2002/15/EY 13 artiklassa, neuvoston direktiivin 96/53/EY 10 g artiklassa ja asetuksen (EY) N:o 561/2006 17 artiklassa edellytetään. Komissio tehostaa jäsenvaltioiden raportointivelvoitteiden täyttämisen seurantaa. Samalla komissio tutkii teknisiä mahdollisuuksia tehdä raportointiprosessista älykkäämpi ja helpompi jäsenvaltioille.

Lisäksi komissio pyrkii edelleen parantamaan tieliikenteen sosiaalilainsäädännön täytäntöönpanon ja sen valvonnan seurantaa jäsenvaltioiden avustuksella. Se kehottaa jäsenvaltioita sisällyttämään raportointiin työmarkkinaosapuolten näkemykset työaikasääntöjen täytäntöönpanosta, kuten direktiivissä 2002/15/EY edellytetään.