EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 26.10.2012
COM(2012) 627 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Tillämpningen av rådets direktiv 2005/47/EG av den 18 juli 2005 om avtalet mellan Europeiska järnvägsgemenskapen (CER) och Europeiska transportarbetarfederationen (ETF) om vissa aspekter på villkoren för anlitande av mobila arbetstagare i gränsöverskridande driftskompatibel trafik inom järnvägssektorn

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Tillämpningen av rådets direktiv 2005/47/EG av den 18 juli 2005 om avtalet mellan Europeiska järnvägsgemenskapen (CER) och Europeiska transportarbetarfederationen (ETF) om vissa aspekter på villkoren för anlitande av mobila arbetstagare i gränsöverskridande driftskompatibel trafik inom järnvägssektorn

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Inledning 3

1.1. Direktivet 3

1.2. Formellt införlivande av direktivet 3

1.3. Övervakning och bedömning av direktivet 4

2. Tillämpningsområde för och syfte med det avtal som är fogat till direktivet 4

3. Huvudsakliga operativa bestämmelser i det avtal som är fogat till direktivet 5

3.1. Artikel 3 – Dygnsvila i bostaden 5

3.2. Artikel 4 – Dygnsvila utanför bostaden 5

3.3. Artikel 5 – Raster 6

3.4. Artikel 6 – Veckovila 7

3.5. Artikel 7 – Körtid 8

3.6. Artikel 8 – Kontroll 9

4. Bedömning av de praktiska effekterna av direktivets bestämmelser 9

4.1. Mot ett gemensamt europeiskt järnvägsområde – vikten av gränsöverskridande driftskompatibel trafik 9

4.2. Följder av gränsöverskridande driftskompatibel järnvägstrafik för personalens rörlighet 10

4.3. Direktivets sociala effekter 13

4.4. Direktivets ekonomiska effekter 14

4.5. Slutsatser om direktivets effekter 14

5. Bedömning av potentiella administrativa bördor 15

6. Frågor som tagits upp av medlemsstater och arbetsmarknadens parter under samrådet om denna rapport 15

7. Slutsatser 16

1. INLEDNING

1.1. Direktivet

Rådets direktiv 2005/47/EG av den 18 juli 2005 om avtalet mellan Europeiska järnvägsgemenskapen (CER) och Europeiska transportarbetarfederationen (ETF) om vissa aspekter på villkoren för anlitande av mobila arbetstagare i gränsöverskridande driftskompatibel trafik inom järnvägssektorn (nedan kallat *direktivet*)[1] antogs av rådet på grundval av artikel 155 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (f.d. artikel 139 i EG-fördraget). Där föreskrivs följande:

”Artikel 155 (f.d. artikel 139 FEG)

1. Om arbetsmarknadens parter önskar det kan dialogen mellan dem på unionsnivå leda till avtalsbundna relationer, inklusive ingående av avtal.

2. Avtal som ingås på unionsnivå ska genomföras antingen i enlighet med de förfaranden och den praxis som arbetsmarknadens parter och medlemsstaterna särskilt tillämpar eller, i frågor som omfattas av artikel 153, på gemensam begäran av de undertecknande parterna genom ett beslut av rådet på förslag av kommissionen. Europaparlamentet ska informeras.

Rådet ska besluta med enhällighet när avtalet i fråga innehåller en eller flera bestämmelser som hänför sig till något av de områden för vilka enhällighet krävs enligt artikel 153.2.”

Eftersom ordet ”beslut” i artikel 155 i fördraget används i sin allmänna betydelse får rättsakten väljas i enlighet med artikel 288 i fördraget. Kommissionen ska därför föreslå för rådet vilket av de tre bindande instrument som nämns i den artikeln (förordning, direktiv eller beslut) som är lämpligast. I detta fall kom kommissionen fram till att det lämpligaste instrumentet skulle vara ett rådsdirektiv, med tanke på vilken typ av avtal mellan arbetsmarknadens parter det rörde sig om och vad det innehöll. Kommissionen ansåg också att det borde tillämpas indirekt genom bestämmelser som medlemsstaterna eller arbetsmarknadens parter skulle införliva i medlemsstaternas nationella lagstiftning.
Syftet med direktivet är alltså att genomföra avtalet av den 27 januari 2004 mellan Europeiska järnvägsgemenskapen (CER) och Europeiska transportarbetarfederationen (ETF) om vissa aspekter på villkoren för anlitande av mobila arbetstagare i gränsöverskridande driftskompatibel trafik inom järnvägssektorn.

1.2. Formellt införlivande av direktivet

Medlemsstaterna skulle antingen införliva direktivet, efter samråd med arbetsmarknadens parter, senast den 27 juli 2008 eller senast den dagen försäkra sig om att arbetsmarknadens parter genom överenskommelse antagit nödvändiga bestämmelser (artikel 5).
Alla medlemsstater har införlivat direktivet utom de som inte har någon järnvägssektor (Malta och Cypern) eller inte har någon gränsöverskridande trafik med andra EU-medlemsstater (Finland). I två fall skedde införlivandet mycket sent och först sedan kommissionen inlett överträdelseförfaranden (förfarandena C-291/10 och C-305/10).
Alla medlemsstater utom Litauen höll samråd med arbetsmarknadens parter under denna process.
Arbetsmarknadens parter i Litauen hade dock visst inflytande över införlivandet eftersom ett kollektivavtal uppdaterades så snart direktivet genomförts.

[1] *EUT L 195, 27.7.2005, s. 15.*

I avsnitten 2 och 3 beskrivs situationen för varje artikel, vilket ger en bild av det faktiska införlivandet och överensstämmelsen med direktivet. Kommissionen har för avsikt att vidta lämpliga åtgärder med avseende på de frågor och problem som identifieras där.

1.3. Övervakning och bedömning av direktivet

För att övervaka de ekonomiska och sociala effekterna av avtalet, främst artikel 4, åtog sig kommissionen att lägga fram en rapport för rådet. Det gjordes den 15 december 2008 i meddelandet från kommissionen till rådet – Ekonomisk och social verkan av det till direktiv 2005/47/EG fogade avtal som slöts den 27 januari 2004 mellan arbetsmarknadens parter om vissa aspekter på villkoren för anlitande av mobila arbetstagare i gränsöverskridande driftskompatibel trafik inom järnvägssektorn[2].

Enligt artikel 3 i direktivet ska kommissionen, efter samråd med arbetsmarknadens parter på europeisk nivå, lämna en rapport till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av detta direktiv mot bakgrund av utvecklingen inom järnvägssektorn.

Till stöd för rapporten inledde kommissionen en undersökning av genomförandet av direktivet. Arbetsmarknadens parter medverkade och rådfrågades om undersökningsresultaten.

2. TILLÄMPNINGSOMRÅDE FÖR OCH SYFTE MED DET AVTAL SOM ÄR FOGAT TILL DIREKTIVET

*Artikel 1 – **Tillämpningsområde***

Detta avtal skall tillämpas på mobil järnvägspersonal i gränsöverskridande driftskompatibel trafik som utförs av järnvägsföretag.

För lokal och regional passagerartrafik över gränserna, varutransporter som inte överskrider gränsen med mer än 15 kilometer och trafik mellan officiella gränsstationer upptagna i förteckningen i bilagan är tillämpningen av detta avtal frivillig.

Avtalet är också frivilligt för tåg på ”gränsöverskridande förbindelser” som börjar och slutar på samma medlemsstats infrastruktur och utnyttjar en annan medlemsstats infrastruktur utan att göra uppehåll där (vilket alltså kan betraktas som en nationell transporttjänst).

Direktiv 93/104/EG skall inte tillämpas på mobila arbetstagare i gränsöverskridande driftskompatibel trafik i sådana avseenden där mera detaljerade bestämmelser finns i detta avtal.

I fem medlemsstater (Estland, Lettland, Slovenien, Danmark och Grekland) gäller lagstiftningen (utom artikel 5) endast förare. I övriga medlemsstater gäller lagstiftningen inte bara förare utan vanligen hela den internationella tågpersonalen (alla medlemsstater går inte in på detaljer).

Ingen av medlemsstaterna har särskilda bestämmelser för anställda som arbetar både internationellt och nationellt.

Medlemsstaternas utnyttjande av de frivilliga undantagen

[2] KOM(2008) 855 slutlig, 15.12.2008.

Femton medlemsstater utnyttjade inte möjligheten att tillämpa direktivet på lokal och regional passagerartrafik över gränserna och varutransporter som inte överskrider gränsen med mer än 15 kilometer. Tio medlemsstater (Tjeckien, Estland, Ungern, Italien, Slovakien, Österrike, Luxemburg, Danmark, Frankrike och Spanien) utnyttjade denna möjlighet i sin lagstiftning och använde formuleringen i avtalet (artikel 1 andra stycket). Två medlemsstater (Litauen och Grekland) utnyttjade denna möjlighet och använde sina egna formuleringar. I det senare fallet gäller avtalet all gränsöverskridande transport, även över korta sträckor.

Femton medlemsstater utnyttjade inte möjligheten att tillämpa direktivet på ”gränsöverskridande förbindelser” som börjar och slutar i samma medlemsstat. Åtta medlemsstater (Tjeckien, Estland, Ungern, Slovakien, Österrike, Danmark, Sverige och Spanien) utnyttjade den möjligheten och använde EU-direktivets beskrivning. Tre medlemsstater (Litauen, Grekland och Portugals) utnyttjade möjligheten och använde sina egna beskrivningar.

3. HUVUDSAKLIGA OPERATIVA BESTÄMMELSER I DET AVTAL SOM ÄR FOGAT TILL DIREKTIVET

3.1. Artikel 3 – Dygnsvila i bostaden

Enligt artikel 3 ska dygnsvilan i bostaden normalt vara minst tolv timmar i följd under en 24-timmarsperiod. Avtalet medger en minskning till allra minst nio timmar, men det får bara inträffa en gång per sjudagarsperiod. Ingen reducerad dygnsvila får läggas in mellan två dygnsviloperioder utanför bostaden, och den tid med vilken vilan reducerats ska läggas till nästa dygnsvila i bostaden.

Införlivande av kraven på dygnsvila i bostaden

Tjugoen medlemsstater tillämpar bestämmelsen om tolv timmars dygnsvila i bostaden i följd under en 24-timmarsperiod. Belgien, Luxemburg och Frankrike tillämpar inte bestämmelsen; de har normalt 14 timmars dygnsvila i bostaden i följd. Polen har också en annan bestämmelse, men den minsta dygnsvilan i bostaden är tolv timmar även där.
Alla medlemsstater utom Lettland, Polen, Slovenien och Slovakien har i sin lagstiftning infört en möjlighet att reducera dygnsvilan varje sjudagarsperiod. Lettland, Polen och Slovenien har inte infört denna möjlighet i sin lagstiftning. Slovakien ger möjlighet att reducera dygnsvilan i bostaden *av påvisbara skäl av objektiv/teknisk eller organisatorisk art*. I en sådan situation följer man alltså inte direktivets regler utan vilotiden kan reduceras mer än en gång i veckan.
Alla medlemsstater utom Lettland och Polen har infört begränsningen i fråga om förkortad dygnsvila i sin lagstiftning. Lettisk järnvägspersonal överskrider inte gränsen med mer än 110 km, vilket betyder att de kan återvända hem samma dag. Polen har inte infört denna begränsning eftersom man inte heller infört möjligheten att reducera dygnsvilan.
I tolv medlemsstater (Tjeckien, Bulgarien, Estland, Ungern, Litauen, Rumänien, Österrike, Tyskland, Nederländerna, Storbritannien, Sverige och Spanien) tillämpas inte samma regler om dygnsvila i bostaden för gränsöverskridande arbetstagare som för annan personal inom järnvägssektorn. När det finns en skillnad mellan nationell och internationell personal omfattas inhemska anställda av de allmänna arbetstidslagarna i de flesta länder. I en del länder (Nederländerna och Storbritannien) finns t.ex. ingen särskild rätt till vila i bostaden. I andra länder skiljer sig inte reglerna för gränsöverskridande arbetstagare från de regler som gäller för annan personal inom järnvägssektorn.

3.2. Artikel 4 – Dygnsvila utanför bostaden

Enligt artikel 4 ska dygnsvilan utanför bostaden vara minst åtta timmar i följd per 24-timmarsperiod, och en dygnsvila utanför bostaden ska följas av en dygnsvila i bostaden om inte arbetsmarknadens parter inom företaget eller på nationell nivå har ingått ett avtal om en andra sammanhängande viloperiod utanför bostaden (med kompensation).

Texten i denna artikel innehåller en fotnot om att frågan ska omförhandlas på europeisk nivå två år efter det att avtalet har undertecknats. Förhandlingarna har dock varit resultatlösa så här långt.

I artikeln rekommenderas dessutom en bekväm inkvartering för de mobila arbetstagarnas vila utanför bostaden.

Införlivande av kraven på dygnsvila utanför bostaden

Av de länder som har införlivat direktivet har samtliga infört reglerna om dygnsvila utanför bostaden i sin lagstiftning, med undantag av Lettland, Polen, Luxemburg och Slovenien. Eftersom Lettland inte har internationella förbindelser som överstiger 110 km (enkel väg) tycks det inte finnas något behov av viloperioder utanför bostaden. Slovenien och Luxemburg tillämpar regeln om att dygnsvilan utanför bostaden ska följas av en dygnsvila i bostaden men har andra regler om viloperiodernas längd. I Slovenien ska vilan mellan två arbetspass vara dubbelt så lång som arbetspasset. Om ett arbetspass är sex timmar långt ska viloperioden alltså vara tolv timmar. Polen har inga särskilda regler om dygnsvila utanför bostaden. I Luxemburg gäller följande gränser för den längsta tid som får tillbringas utanför bostaden:

- *Tjugoåtta timmar om viloperioden är nio timmar.*
- *Tjugonio timmar om viloperioden är tio timmar.*
- *Trettio timmar om viloperioden är minst elva timmar.*

Om gränserna på tjugoåtta, tjugonio eller trettio timmar av någon anledning inte kan tillämpas ska arbetstagaren få kompensation som motsvarar den överskjutande tiden.

Möjligheten för arbetsmarknadens parter att förhandla om en andra viloperiod utanför bostaden har bara utnyttjats i åtta medlemsstater: Tyskland, Ungern, Rumänien, Slovenien, Nederländerna, Frankrike, Italien och Portugal. Detta har, utom i Slovenien, skett inom företagen. I Tyskland finns enligt uppgift bara ett avtal som gäller ett dotterbolag till den dominerande operatören. I Italien, Frankrike och Nederländerna har inga avtal ingåtts med de dominerande operatörerna. I Slovenien har ett avtal ingåtts på nationell nivå. Avtal om kompensation för viloperioder utanför bostaden tycks finnas i bara sex länder (Ungern, Rumänien, Slovenien, Luxemburg, Frankrike och Italien).

Bestämmelser om bekväm inkvartering för arbetstagarnas vila utanför bostaden finns bara i nio medlemsstaters lagstiftning (Ungern, Litauen, Rumänien, Slovenien, Belgien, Sverige, Italien och Spanien). I Danmark regleras detta i stället i kollektivavtal.

I en del länder (Tjeckien, Estland, Ungern, Litauen, Rumänien, Österrike, Belgien, Tyskland, Nederländerna, Storbritannien och Sverige) gäller andra regler för dygnsvila utanför bostaden för järnvägspersonal i gränsöverskridande driftskompatibel trafik än för järnvägspersonal som bara arbetar inom landet.

En sak som måste tas under övervägande är definitionen av begreppet ”bostad”. Detta diskuterades av de undertecknande parterna eftersom förhandlingarna utgick från den franska texten, där begreppet ”résidence normale du personnel mobile” används. I en gemensam skrivelse av den 10 juni 2009 klargjordes att *det franska begreppet ”résidence normale du personnel mobile” inom järnvägssektorn inte avser den berörda arbetstagarens privata*

hem/bostad utan den arbetsplats (home depot/Dienstort) där han/hon är stationerad. I Tyskland avses alltså med ”bostad” inte den berörda personalens privata bostad utan deras tjänsteort (”Dienstort”).

3.3. Artikel 5 – Raster

I bestämmelserna om raster görs åtskillnad mellan förare och övrig tågpersonal.

– Om det inte finns någon andreförare har förare rätt till en rast på minst 45 minuter om arbetstiden överstiger åtta timmar och minst 30 minuter om arbetstiden är mellan sex och åtta timmar. Under arbetsdagen ska rasten delvis infalla mellan den tredje och sjätte arbetstimmen. Om det finns en andreförare ska bestämmelserna om raster fastställas på nationell nivå i stället.

– Övrig tågpersonal ska ha en rast på minst 30 minuter om arbetstiden överstiger sex timmar.

Införlivande av kraven på raster

Undantaget för fall där det finns en andreförare har utnyttjats i 14 länder men till synes inte i Tjeckien, Bulgarien, Danmark, Ungern, Slovakien, Österrike, Belgien, Irland, Luxemburg eller Sverige.

Det tycks bara vara Storbritannien, Lettland, Polen och Tjeckien som inte har använt artikelns formulering vid införlivandet.

I Lettland har tåg i internationell driftskompatibel trafik två förare. Reglerna om raster behöver alltså inte tillämpas. Tjeckien tillämpar sin nationella arbetstidslagstiftning i det här avseendet. I regeringens förordning[3] om införlivande av direktivet föreskrivs dock en rast för järnvägspersonal som arbetar ensam i mer än sex timmar i följd, men rastens längd anges inte. Polen har inte denna bestämmelse över huvud taget. Storbritannien har en annan regel för raster vid internationell trafik: *minst 30 minuter om arbetstiden för en ensam förare är sex timmar eller mer, med förbehåll för förseningar och tidtabellkrav, men tillräckligt lång för att medge ”effektiv återhämtning för arbetstagaren” i enlighet med förordning 4. Andra förare [inhemska förare] med mer än sex timmars arbetstid har rätt till en rast på 20 minuter eller motsvarande kompensationsvila eller, där detta inte är möjligt, någon annan form av arbetsmiljöskydd*. Det finns ingen regel om en rast på minst 45 minuter om arbetstiden överstiger åtta timmar.

I Danmark ingår detta krav i kollektivavtal.

I åtta länder (Tjeckien, Danmark, Ungern, Polen, Österrike, Nederländerna, Grekland och Portugal) kan rasterna inte anpassas vid förseningar. I Lettland har man två förare, så regeln är inte tillämplig. I Frankrike hanteras frågan olika beroende på vilket system som gäller: när det rör sig om en dominerande operatör kan rasterna inte ändras till följd av förseningar, men den lag som reglerar andra järnvägsoperatörer medger sådan anpassning.

I sexton medlemsstater har bestämmelserna om rasttider återgetts ordagrant.

Tre medlemsstater (Tjeckien, Luxemburg och Storbritannien) använder en annan formulering men en liknande regel. I exempelvis Storbritannien *måste minst 15 minuter av rasten infalla*

[3] Nr 589/2006 Coll.

mellan den tredje och sjätte arbetstimmen. I Bulgarien, Polen och Österrike tillämpas varken denna eller någon liknande regel. I Frankrike gäller denna regel endast andra järnvägsfraktoperatörer än det dominerande företaget. Eftersom man har två förare i Lettland är regeln inte tillämplig.

Regeln för övrig tågpersonal har införts i nästan alla medlemsstater.

3.4. Artikel 6 – Veckovila

Mobila arbetstagare (förare och andra) i gränsöverskridande trafik ska för varje sjudagarsperiod ha en minsta sammanhängande vilotid på 24 timmar, utöver dygnsvilan. Utöver dessa 52 viloperioder på vardera 24 timmar ska den mobila arbetstagaren ha ytterligare 52 sådana viloperioder, så att det totalt blir 104 viloperioder på 24 timmar. Dessa viloperioder ska förläggas så att två sådana 24-timmarsperioder tas tillsammans vid minst tolv tillfällen som infaller under en helg och två sådana viloperioder tas tillsammans vid ytterligare tolv tillfällen som dock inte behöver innefatta en lördag eller söndag.

Införlivande av kraven i fråga om veckovila

Nästan alla medlemsstater har införlivat dessa regler i sin nationella lagstiftning. I Polen har en mobil arbetstagare rätt till en viloperiod på 35 timmar (en timme mindre än i direktivet). Luxemburg har en annan regel om veckovila och gör åtskillnad mellan långa och korta sträckor. Korta sträckor understiger 15 km (varvid det enligt artikel 1 är frivilligt att tillämpa avtalet/direktivet). När det gäller långa sträckor är reglerna förenliga med direktivet.

3.5. Artikel 7 – Körtid

Körtiden, dvs. den tid under vilken föraren ansvarar för men inte nödvändigtvis framför tåget, får inte överstiga nio timmar vid arbete på dagtid och åtta timmar vid nattarbete. Körtidens längd under en tvåveckorsperiod får inte överstiga 80 timmar.

Införlivande av kraven på körtid

Eftersom trötthet är en av de största riskerna är arbetstiden en viktig del av arbetsvillkoren. Vid gränsöverskridande trafik kan problemet förvärras när kolleger från samma företag är frånvarande, särskilt på godståg där det bara finns en förare och ingen annan personal. Bristande kännedom och en främmande språkmiljö kan leda till en faktisk eller upplevd avsaknad av stöd. Denna speciella miljö kan motivera särskilda riskbedömningar och vägledning i god praxis för gränsöverskridande trafik inom ramen för direktiv 89/391/EEG[4] om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet.

Av de länder som har införlivat direktivet är det bara två som inte använt formuleringen i denna artikel. Polen har inga regler om längsta körtid per dygn eller vecka, men arbetsrätten innehåller en bestämmelse om att en arbetsvecka inte får överstiga 40 timmar. Körtiden måste alltså ligga under den gränsen. I Lettland kör förarna i både nationell och internationell trafik och arbetar inte bara gränsöverskridande. I driftskompatibel trafik kör de därför inte i mer än 80 timmar på två veckor.

[4] Rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet (*EGT L 183, 29.6.1989, s. 1).*

Sju medlemsstater (Estland, Slovenien, Österrike, Irland, Danmark, Grekland och Italien) har kopierat direktivets definition av nattetid. Arton medlemsstater använder en annan definition. Ett stort antal länder har antagit en bredare definition av nattetid, vilket gynnar arbetstagarna. Slovakien, Rumänien, Ungern, Bulgarien, Lettland och Spanien definierar nattetid som tiden mellan 22.00 och 06.00. För Sverige och Tyskland är det mellan 23.00 och 06.00 och för Nederländerna mellan 00.00 och 07.00. I Frankrike görs åtskillnad mellan det dominerande företaget (nattetid mellan 23.00 och 06.00) och andra järnvägsfraktoperatörer (nattetid mellan 22.00 och 05.00). Luxemburg använder en definition som är mindre förmånlig för arbetstagarna: nattetid (för förare) definieras som tiden mellan 01.00 och 04.00.

Tolv medlemsstater använder sin egen definition av ”nattarbete”: Tjeckien, Bulgarien, Ungern, Lettland, Polen, Slovakien, Tyskland, Luxemburg, Nederländerna, Storbritannien med Nordirland, Frankrike och Spanien. I Slovakien är nattarbete ett arbetspass vars största del infaller mellan 22.00 och 06.00; i Lettland och Tyskland är nattarbete ett arbetspass varav minst två timmar är förlagda till nattetid (se ovan), och i Nederländerna och Bulgarien är det ett arbetspass varav minst tre timmar är förlagda till nattetid. I Frankrike anges i lagen för fraktoperatörer att *arbete mellan 22.00 och 05.00 betraktas som nattarbete*, och detsamma gäller i Ungern. Denna definition är förmånligare för arbetstagarna. I en del länder, t.ex. Storbritannien, nämns inte nattarbete uttryckligen. I Luxemburg framstår definitionen som mindre förmånlig för arbetstagarna: nattarbete är ett arbetspass som inleds mellan 01.00 och 04.00 (för förare). Det betyder att traditionellt nattarbete mellan 23.00 och 07.00 *inte* definieras som nattarbete. Å andra sidan *innefattas* tidiga morgonpass som inleds före 04.00.

3.6. Artikel 8 – Kontroll

En tjänstgöringslista som visar arbetstimmar och vila per dag ska upprättas och bevaras i minst ett år.

Införlivande av kraven på kontroll

Alla medlemsstater som har införlivat direktivet tycks ställa krav på en tjänstgöringslista (som bevaras i minst ett år) som visar de mobila arbetstagarnas arbetstimmar och vila per dag Det har framförts kommentarer om svårigheter med den praktiska tillämpningen av denna skyldighet. Det kan uppenbarligen vara svårt för myndigheter att snabbt få tillgång till tjänstgöringslistor som upprättas i andra länder och att få fullständig överblick när förare arbetar för flera operatörer.

Påföljder har fastställts av de flesta medlemsstater, men inte av Ungern, Polen eller Frankrike (med avseende på det dominerande företaget). Fransk lagstiftning för andra (privata) järnvägsfraktföretag innehåller inga bestämmelser om påföljder.

4. BEDÖMNING AV DE PRAKTISKA EFFEKTERNA AV DIREKTIVETS BESTÄMMELSER

4.1. Mot ett gemensamt europeiskt järnvägsområde — vikten av gränsöverskridande driftskompatibel trafik

I kommissionens vitbok ”Färdplan för ett gemensamt europeiskt transportområde – ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem”[5] anges tio målsättningar för ett konkurrenskraftigt och resurseffektivt transportsystem. En av målsättningarna är att ”30 % av

[5] KOM(2011) 144 slutlig.

vägtransporterna på mer än 300 km bör fram till 2030 flyttas över till andra transportmedel, exempelvis järnväg eller sjötransporter, och mer än 50 % fram till 2050”.

Enligt vitboken har dock en verklig inre marknad för järnvägstjänster, dvs. ett gemensamt europeiskt *järnvägsområde*, ännu inte åstadkommits. Målet för de närmaste tio åren är att skapa ett verkligt gemensamt europeiskt transportområde genom att avveckla återstående hinder mellan olika transportmedel och nationella system, underlätta integreringsprocessen och göra det lättare för multinationella och multimodala operatörer att etablera sig. Ett fjärde järnvägspaket övervägs i detta sammanhang. Järnvägssystemen skiljer sig åt i hög grad. Hinder för sådan trafik har därför, vid sidan av olika krav i fråga om arbetsvillkor, stor betydelse för om gränsöverskridande driftskompatibel trafik förekommer. Ett järnvägsföretag som vill erbjuda en transporttjänst som överskrider en eller flera gränser möter en rad tekniska, rättsliga och administrativa hinder.

Godstransporter på järnväg i EU har avreglerats helt sedan starten 2007; det gäller både nationell och internationell trafik. Det betyder att ett godkänt järnvägsföretag i EU med det säkerhetsintyg som krävs kan ansöka om kapacitet och erbjuda nationella och internationella godstransporttjänster i hela EU. Till detta kom 2010 antagandet av förordning (EU) nr 913/2010 om ett europeiskt järnvägsnät för konkurrenskraftig godstrafik. Den förordningen innehåller regler för inrättande och organisation av internationella järnvägskorridorer och en första förteckning över godskorridorer för långdistanstransport. Marknaden för internationell passagerartrafik på järnväg i EU har avreglerats sedan den 1 januari 2010. Marknaden för enbart nationell passagerartrafik på järnväg har ännu inte öppnats för gränsöverskridande konkurrens. Godstrafiken måste dela TEN-T med höghastighetspassagerartrafik och med konventionella persontåg. Utbyggnaden av ERTMS underlättar integrationen av trafik som skiljer sig kraftigt åt med avseende på medelhastighet, reslängd och tidskrav.

I rättsligt hänseende krävs följande för att ett järnvägsföretag ska kunna ta sig in på den internationella marknaden och faktiskt korsa gränsen med ett lok eller förare:

Godkännande av rullande materiel, särskilt lok, vilket ges på medlemsstatsnivå.
(Separata) säkerhetsintyg för varje medlemsstat som trafikeras.
Förarbevis för lokförare.

Sedan den 27 oktober 2011 måste lokförare ha ett internationellt förarbevis och intyg (direktiv 2007/59/EG).

Dessutom måste många tekniska villkor för internationell trafik fortfarande uppfyllas för att ett företag ska få bedriva gränsöverskridande passagerar- eller godstrafik (spårvidd, elektrifiering, signal- och säkerhetssystem). I EU finns 37 inre gränser, och järnvägar möts vid gränsen mellan 35 landpar. Alla tekniska svårigheter gjorde dock att persontåg korsade gränsen mellan 19 landpar och godståg korsade gränsen mellan 17 landpar 2011. Dessa tekniska svårigheter behandlas i EU-lagstiftning baserad på direktiven om driftskompatibilitet och säkerhet.

Det tar bara några minuter att byta förare, men att byta lok på ett tåg tar längre tid. Järnvägsföretag (särskilt de privata) gör normalt en kostnads- och intäktsanalys innan de börjar bedriva trafik med förare som korsar gränser. En kostnads- och intäktsanalys tar hänsyn till antalet tåg som korsar gränsen och hur ofta det sker, förbindelsernas längd, kostnaderna för och tillgången till driftskompatibla lok (fördelarna med att använda ett gammalt lok i stället för ett nytt kan också vägas in) och arbetskostnaden (ytterligare utbildning för förarbevis, löner och kostnader för övernattning utomlands). Beslutet grundas dock inte alltid

på en kostnads- och intäktsanalys. Bland de mer traditionella dominerande operatörerna på passagerartransportsidan kan det fortfarande finnas avtal om tågtrafik mellan två länder som kräver byte av lok och förare vid gränsen.

4.2. Följder av gränsöverskridande driftskompatibel järnvägstrafik för personalens rörlighet

Driftskompatibel trafik inom järnvägssektorn kräver arrangemang som rör arbetets organisation. Det innebär inte alltid att personalen korsar gränsen med tåget. I själva verket finns det fem alternativ:

Företaget anställer personal i olika länder: När en operatör har anställda på båda sidor av gränsen byter man personal vid gränsen och endast tåget korsar gränsen.

Företag hyr personal från andra företag eller från ett bemanningsföretag: Även i detta fall är det tåget, inte personalen, som korsar gränsen.

Partnerskap med ett annat företag – personalen korsar inte gränsen: Det tredje alternativet är ett partnerskap med ett annat företag som går ut på att man delar en viss internationell förbindelse. Varje företag ansvarar för att anställa personal i det egna landet, men man arbetar med driftskompatibla lok.

Partnerskap med ett annat företag – personalen korsar gränsen: En annan modell är ett partnerskap mellan operatörer i angränsande medlemsstater, där båda operatörerna trafikerar hela förbindelsen utan att byta personal vid gränsen.

Den egna personalen korsar gränsen: Det sista alternativet är att operatören låter sin egen personal korsa gränsen i driftskompatibel trafik som överskrider gränsen med mer än 15 kilometer. Det finns två möjligheter: personalen korsar gränsen endast om det fortfarande går att återvända hem samma dag, eller personalen fortsätter längre från gränsen och vilar utanför bostaden.

Med de första tre alternativen korsar inte företagets egen personal gränsen, och direktivet är inte tillämpligt. Företaget behöver därför bara rätta sig efter nationella regler. Det betyder att direktivets restriktioner i fråga om antalet viloperioder utanför bostaden inte gäller, även om sträckorna och resorna kan bli långa i vissa medlemsstater. Det är då de nationella reglerna och kollektivavtalen som avgör om kraven är mindre strikta än direktivets krav. En annan fråga som uppstår för personal som arbetar internationellt är det lönetillägg eller den ersättning som i många medlemsstater är standard vid internationellt arbete. Dessutom behöver inte företagen ha två säkerhetsintyg för sina förare, och förarna måste inte tala flera språk.

Skillnaderna mellan gränsöverskridande trafik och cabotage bör understrykas. I detta dokument avser gränsöverskridande trafik tågtrafik som börjar i ett land och antingen slutar i ett annat land eller trafikerar stationer i ett annat land innan tåget återvänder till hemlandet inom ramen för samma tjänst. Cabotage innebär att en utländsk operatör bedriver trafik som börjar och slutar i samma land. I det fallet gäller inte direktivet. Det finns visserligen ett gränsöverskridande inslag här – den operatör som bedriver trafiken är etablerad i ett annat land än det där trafiken bedrivs – men det rör sig inte om gränsöverskridande trafik i direktivets mening eftersom själva tåget inte korsar gränsen.

Det är bara med de två sista alternativen som personal korsar gränsen, och det är bara då direktivets regler gäller. Det finns alltså många möjligheter för operatörer att bedriva gränsöverskridande trafik utan att personalen korsar gränsen med tåget, och därmed många fall då direktivet inte är tillämpligt på gränsöverskridande trafik.

För att direktivet ska gälla måste det också finnas personal som kan bemanna tjänsten och faktiskt kan arbeta över gränser. Det totala antalet lokförare i EU som har rätt att arbeta i minst två länder har uppskattats[6] till mellan 5 000 och 7 000. Det motsvarar mindre än 10 % av det sammanlagda antalet lokförare i EU, som är omkring 93 000. Antalet gränsöverskridande arbetstagare är svårare att uppskatta. Antalet tågmästare[7] uppskattas till 6 000, baserat på antagandet att det för varje förare i passagerartransport finns i genomsnitt två aktiva tågmästare. De flesta av dessa tågmästare arbetar dock bara över gränser under delar av sina arbetspass. Vid sidan av tågmästarna har en del persontåg annan personal ombord som betjänar passagerarna. Det rör sig om barpersonal, cateringpersonal ombord i restaurangvagnen eller personal på nattåg som bäddar och serverar frukost. Det finns inga uppskattningar av antalet sådana arbetstagare.

Enligt prognoserna kommer den gränsöverskridande trafiken att öka stadigt som en följd av minskade tekniska hinder och en ökning av driftskompatibel rullande materiel. Detta sker inte bara med tanke på gränsöverskridande trafik utan även som ett led i den normala förnyelsen och ersättningen av gammal utrustning. Avgörande för den gränsöverskridande järnvägstrafikens omfattning i framtiden är dock i vilken utsträckning detta transportsätt kommer att kunna ta marknadsandelar från andra transportsätt, t.ex. flyg- och vägtransport.

En effekt av EU:s järnvägspolitik kan också bli att den europeiska järnvägsmarknaden blir alltmer integrerad genom fusioner och förvärv. Det skulle resultera i fler Europatäckande operatörer som konkurrerar på europeisk nivå.

[6] Se den ovannämnda undersökningen, som beställdes till stöd för denna rapport.

[7] Den tågpersonal som kontrollerar (och i vissa fall säljer) biljetter ombord på persontåg.

4.3. Direktivets sociala effekter

Totalt 14 medlemsstater (Bulgarien, Ungern, Rumänien, Österrike, Belgien, Tyskland, Irland, Nederländerna, Storbritannien inklusive Nordirland, Sverige, Grekland, Italien, Portugal och Spanien) har höjt nivån för arbetarskyddet i samband med införlivandet av direktivet. De sociala effekterna har varit större i fall där de nationella föreskrifter för gränsöverskridande transport som gällde innan direktivet genomfördes erbjöd arbetstagarna skydd på lägre nivå. Vissa företag har t.ex. tvingats minska körtiden från 10–11 timmar till 9 timmar dagtid och 8 timmar nattetid, vilket bör minska arbetsmiljöriskerna. Det faktum att direktivet begränsar körtiden kanske kan hindra arbetsgivare från att försöka driva igenom längre arbetstider i framtiden och därmed skydda arbetstagare (och företag) mot de risker som är förknippade med långa arbetstider och trötthet. Någon tillbakagång tycks inte ha förekommit.

De flesta medlemsstater tillämpar samma lagstiftning för nationell och internationell järnvägspersonal. En del tillämpar annan lagstiftning för nationell järnvägspersonal. Det förekommer skillnader exempelvis när det gäller dygnsvila i bostaden (Nederländerna och Storbritannien ställer inte det kravet vid inrikestrafik), körtid, raster (Storbritannien kräver en kortare period vid inrikestrafik) och vila utanför bostaden (Tjeckien, Litauen, Nederländerna och Storbritannien ställer inte det kravet vid inrikestrafik).

Den mest kritiska frågan i samband med genomförandet av direktivet har varit antalet dygnsviloperioder utanför bostaden. Enligt artikel 4 i avtalet ska en dygnsvila utanför bostaden följas av en dygnsvila i bostaden (se avsnitt 3.2). Arbetsmarknadens parter inom företaget eller på nationell nivå får dock enas om en andra viloperiod utanför bostaden. Förhandlingar om en sådan andra viloperiod utanför bostaden har bara hållits i åtta medlemsstater: Tyskland, Ungern, Rumänien, Slovenien, Nederländerna, Frankrike, Italien och Portugal. Såsom anges i avsnitt 3.2 gäller det dock ofta bara vissa operatörer i dessa länder. Denna fråga har visat sig splittra arbetsmarknadens parter inom järnvägssektorn, och inget avtal har kunnat nås på EU-nivå.

Begränsningen när det gäller antalet dygnsviloperioder utanför bostaden blir särskilt kännbar för mindre operatörer som vill trafikera längre förbindelser. Större operatörer tycks ha mer personalresurser. De har ofta personal på vardera sidan om gränsen, eller ”traditionella samarbetsavtal” med andra operatörer i andra länder. Dessa alternativ minskar effekten av detta krav. För de flesta arbetsgivare skulle en ökning av antalet tillåtna viloperioder utanför bostaden i följd ge ledningen ökad frihet och flexibilitet. För andra, som är etablerade i länder med lägre löner, skulle det också göra det lättare att utöka den geografiska omfattningen och konkurrera i fler regioner.

De flesta arbetstagarföreträdare anser att den tid som tillbringas utanför bostaden inverkar mycket negativt på balansen mellan arbetsliv och privatliv. I länder där de inhemska förbindelserna är långa och man ofta tillbringar flera dagar utanför bostaden vid inrikes tågtrafik skulle en eventuell förändring på detta område få mindre effekt. Enligt vissa fackföreningsföreträdare skulle dessutom möjligheten till högre lön för arbete i trafik utomlands kunna göra det mer attraktivt att arbeta utomlands under en längre sammanhängande period.

Denna fråga kan komma att få större betydelse i samband med järnvägskorridorer (se förordning (EU) nr 913/2010 om ett europeiskt järnvägsnät för konkurrenskraftig godstrafik), som ofta är långa, gränsöverskridande förbindelser.

4.4. Direktivets ekonomiska effekter

Såsom nämns i avsnitt 4.2 är personal som korsar gränser bara ett sätt att bedriva internationell trafik. Direktivet gäller därför inte alla internationella järnvägstransportföretag eller förbindelser. Antalet berörda arbetstagare är dessutom litet i förhållande till den totala personalstyrkan inom järnvägssektorn. Den eventuella ekonomiska effekten av sådana regler är begränsad, eftersom mänskliga resurser i genomsnitt står för 8,5 % av de sammanlagda driftskostnaderna för ett företag som bedriver gränsöverskridande godstransporter på järnväg. En eventuell ökning av personalkostnaderna till följd av avtalet skulle därför få försumbar effekt jämfört med andra driftskostnader, t.ex. för energi eller infrastruktur.

Tillsammans med den tidigare skyddsnivån tycks den ekonomiska effekten bli begränsad. Relativt sett har direktivets kostnadseffekter varit något större i fall där de tidigare gällande nationella föreskrifterna för gränsöverskridande transport gav arbetstagarna ett mindre omfattande skydd och en justering var nödvändig när direktivet trädde i kraft.

När det gäller effekterna för järnvägstransporternas fortsatta ekonomiska utveckling har lagstiftningsändringarna till följd av direktivet mycket mindre betydelse än t.ex. den tekniska utvecklingen inom järnvägssektorn, avregleringen av järnvägsmarknaden och den fria rörligheten för arbetstagare i EU. Det finns andra faktorer än direktivet som har mycket större betydelse för organisationen av järnvägssektorn och personalfördelningen vid gränsöverskridande trafik. Om tekniska hinder undanröjs och marknaderna avregleras kan dock operatörer, i synnerhet mindre järnvägsfraktoperatörer, uppleva sig begränsade av restriktionerna i artikel 4 med avseende på vila utanför bostaden. Det kan tyda på att direktivets fulla effekt kommer att visa sig först när de tekniska hindren minskats ytterligare och fler internationella tjänster faktiskt erbjuds.

Även om den ekonomiska effekten därför kan betraktas som begränsad har direktivet inneburit att det genom avtal mellan arbetsmarknadens parter har upprättats en minimistandard. Direktivet garanterar rättvisa villkor, vilket i sig är ett viktigt mål. Slutligen bidrar direktivet också till att förbättra tjänsternas kvalitet genom att främja kvalitet i arbetet för mobila arbetstagare.

4.5. Slutsatser om direktivets effekter

Generellt sett tycks de sociala och ekonomiska effekterna vara begränsade. Den viktigaste bestämmelsen i det avseendet är artikel 4 om vila utanför bostaden. Även här lindras dock effekten för arbetsgivarna genom möjligheten att organisera internationell järnvägstransport på andra sätt som inte kräver att personal korsar en gräns ombord på det tåg de arbetar på. De flesta arbetstagarföreträdare stöder inte en ökning av antalet viloperioder utanför bostaden, eftersom det anses inverka negativt på balansen mellan arbetsliv och privatliv. I några fall (Ungern, Rumänien, Slovenien, Nederländerna, Frankrike, Italien och Portugal) har det dock ingåtts kollektivavtal om en andra sammanhängande viloperiod utanför bostaden.

5. BEDÖMNING AV POTENTIELLA ADMINISTRATIVA BÖRDOR

Med tanke på de bestämmelser som redan gällde när direktivet antogs har direktivet inte egentligen lett till någon ökning av de administrativa bördorna.

De flesta bestämmelser begränsar tillgången till personal, vilket inskränker ledningens frihet och flexibilitet. De utgör inte administrativa bördor eftersom de inte kräver administrativa formaliteter. Det är bara bestämmelserna om tjänstgöringslistor som skulle kunna anses medföra administrativa bördor, eftersom arbetsgivare är skyldiga att vidta ytterligare åtgärder som kräver formaliteter som inte skulle vara nödvändiga om inga sådana krav ställdes.

Vinsterna för samhället som helhet till följd av dessa skyldigheter uppväger nackdelarna, med tanke på de katastrofala konsekvenser som tågolyckor orsakade av trötthet kan leda till.

6. FRÅGOR SOM TAGITS UPP AV MEDLEMSSTATER OCH ARBETSMARKNADENS PARTER UNDER SAMRÅDET OM DENNA RAPPORT

Medlemsstaterna har inte påtalat några problem, tagit upp några frågor eller framfört några särskilda önskemål.

Ett formellt samråd med arbetsmarknadens parter om utkastet till rapport har hållits. Två av dem lämnade återkoppling i juli 2012. Som de ser det är den enda kontroversiella frågan där det finns synpunkter artikel 4 om dygnsvila utanför bostaden.

Europeiska järnvägsgemenskapen, CER, noterar den rättssäkerhet som direktivet medfört. Man påpekar att de flesta arbetsgivare vill öka antalet viloperioder utanför bostaden och framhåller de uppenbara begränsningar som denna artikel innebär för operatörernas flexibilitet – det gäller i synnerhet de mindre operatörerna. Man vill inleda nya förhandlingar om artikel 4, även om man inser att den officiella ståndpunkten hos arbetstagarsidan på europeisk nivå är att motsätta sig en sådan ändring. Vissa nationella arbetstagarföreträdare tycks dock se en ökning av antalet sammanhängande viloperioder utanför bostaden som ett mindre problem. CER noterar också behovet av rättvisa villkor för konkurrerande transportsätt, och att inget annat transportsätt har sådana bindande sociala föreskrifter.

Europeiska transportarbetarfederationen, ETF, välkomnar att genomförandet av avtalet har lett till ett bättre arbetarskydd i många medlemsstater. Man noterar att det i dag bara är vid cabotage (med triangulära eller flersidiga förbindelser) som det kan bli nödvändigt med en sammanhängande vistelse utomlands på mer än 48 timmar. ETF ser inte artikel 4 som något hinder för gränsöverskridande trafik och ser därför inget behov av att ändra den. ETF ser det som bekymmersamt att fem medlemsstater infört reglerna endast för förare och inte för annan personal ombord. Man anser också att det behövs åtgärder i fråga om kontroller för att klargöra myndigheternas uppgifter och ansvarsområden och förbättra det administrativa samarbetet över gränserna. Användning av färdskrivare föreslås.

7. SLUTSATSER

Den viktigaste effekten av direktiv 2005/47/EG är att det fungerar som ett skyddsnät. Det innehåller bestämmelser om en harmoniserad lägstanivå som ingen operatör får underskrida, och därmed förhindras en kapplöpning mot botten i fråga om arbetsvillkor, särskilt arbetstid. Det garanterar rättvisa villkor och förhindrar orättvis konkurrens.

Det finns inga belägg för att de regler som införs genom direktivet innebär några betydande hinder för driftskompatibel trafik inom järnvägssektorn. Det kan till viss del bero på att det i nuläget förekommer relativt få situationer där sådana regler faktiskt gäller (dvs. där personal korsar gränsen med tåget). Den förväntade ökningen av sådan trafik, särskilt av mindre operatörer, kan innebära att dessa regler får större betydelse i framtiden.

Kommissionen har för avsikt att vidta lämpliga åtgärder med avseende på de frågor och problem som identifierats i samband med genomförandet av direktivet samt de förslag som lagts fram för att förbättra tillämpningen av direktivet i praktiken.

När det gäller den specifika frågan om artikel 4 om dygnsvila utanför bostaden anser kommissionen att det befintliga utrymmet för flexibilitet inte har utnyttjats till fullo av branschens båda sidor, eftersom kollektivavtalen har varit färre än väntat. Enligt direktivet får kan sådana avtal innehålla mer flexibla villkor i fråga om antalet viloperioder utanför bostaden, vilket kan bidra till att öka driftskompatibiliteten för gränsöverskridande trafik inom järnvägssektorn och skapa marknadsmöjligheter för i synnerhet små och medelstora företag. Kommissionen uppmanar därför arbetsmarknadens parter på nationell nivå och EU-nivå att vid behov utnyttja denna möjlighet till fullo och att återuppta förhandlingarna på EU-nivå i enlighet med fotnoten i artikel 4 i avtalet. I det sammanhanget uppmanar kommissionen arbetsmarknadens parter att vid förhandlingarna ta hänsyn till de olika villkor som gäller för passagerar- respektive godstransport, framför allt med avseende på medelhastighet, reslängd och tidskrav. Kommissionen kommer att noga följa hur förhandlingarna fortskrider och göra en ny bedömning av situationen om två år.