EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 7.3.2017
COM(2017) 117 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 2013–2014

(komission 28. kertomus tieliikenteen sosiaalilainsäädännön täytäntöönpanosta)
{SWD(2017) 100 final}

I. Johdanto

Tässä kertomuksessa tarkastellaan, miten jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön neljä toisiinsa liittyvää säädöstä, joissa vahvistetaan tieliikenteen sosiaalilainsäädäntö ja sen täytäntöönpanon valvontajärjestelmä. Nämä säädökset ovat: i) asetus (EY) N:o 561/2006[1], jossa vahvistetaan ammattikuljettajien ajoaikoja, taukoja ja lepoaikoja koskevat säännöt, ii) direktiivi 2006/22/EY[2], jossa määritetään näiden sääntöjen noudattamisen valvontaa koskevat vähimmäisvaatimukset, iii) valvontalaitteita koskeva neuvoston asetus (ETY) N:o 3821/85[3], joka on pääasiallinen väline, jolla valvotaan sitä, miten kuljettajat noudattavat sosiaalilainsäädäntöä, ja iv) direktiivi 2002/15/EY[4], jossa vahvistetaan maantieliikenteen liikkuvissa tehtävissä toimivien henkilöiden työajan järjestämistä koskevat täydentävät säännökset, jäljempänä 'maantieliikenteen työaikadirektiivi'. Komissio arvioi parhaillaan asetusta (EY) N:o 561/2006 ja aikoo esitellä ehdotuksen kohdennetusta tarkistamisesta vuonna 2017 osana tieliikennettä koskevaa aloitetta.

Asetuksen (EY) N:o 561/2006 17 artiklassa säädetään, että jotta komissio voisi laatia joka toinen vuosi kertomuksen kyseisen asetuksen soveltamisesta sekä kyseisen alan kehityksestä, jäsenvaltioiden on toimitettava sille tarvittavat tiedot. 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 molemmat säädökset kattavat saman kaksivuotisen raportointikauden ja niissä molemmissa vahvistetaan tavara- ja henkilöliikenteen ammattikuljettajia koskevia täydentäviä sääntöjä.

Tämä kertomus kattaa 1. tammikuuta 2013 ja 31. joulukuuta 2014 välisen ajanjakson. Se perustuu lähinnä jäsenvaltioiden kertomuksiin, joiden jättämisen määräaika oli 30. syyskuuta 2015. Kertomuksen tarkoituksena on luoda katsaus siihen, miten jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön edellä mainitut säädökset, ja tuoda esiin keskeiset haasteet, joita voimassa olevien sääntöjen noudattamisen valvontaan ja soveltamiseen liittyy. Kertomuksessa on sekä määrällisiä että laadullisia tietoja tienvarsitarkastuksista ja yritysten tiloissa tehdyistä tarkastuksista ja havaituista rikkomuksista sekä tietoja maantieliikenteen työaikadirektiivin

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 561/2006, annettu 15. 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 2006/22/EY, annettu 15. maaliskuuta 2006, tieliikenteen sosiaalilainsäädännöstä annettujen neuvoston asetusten (ETY) N:o 3820/85 ja (ETY) N:o 3821/85 täytäntöönpanoa koskevista vähimmäisedellytyksistä ja neuvoston direktiivin 88/599/ETY kumoamisesta (EUVL L 102, 11.4.2006, s. 36).

[3] Neuvoston asetus (ETY) N:o 3821/85, annettu 20. joulukuuta 1985, tieliikenteen valvontalaitteista (EYVL L 370, 31.12.1985, s. 8). Kumottu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 165/2014, annettu 4. 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)

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

täytäntöönpanosta. Komission kertomusta täydentää komission yksiköiden valmisteluasiakirja, jossa annetaan lisätietoja seuraamuksista ja jäsenvaltioiden välisestä yhteistyöstä ja esitetään lainvalvontaviranomaisten kommentteja ja yksityiskohtaisia tilastotietoja.

Kertomuksessa on neljä osaa, joissa käsitellään sosiaalilainsäädännön täytäntöönpanon eri osa-alueita. Osassa I esitetään tiivistetysti kansallisten tietojen laatu ja niiden toimittamisen oikea-aikaisuus. Osassa II taas esitetään kattava analyysi suoritettuja tarkastuksia ja havaittuja rikkomuksia koskevista kansallisista määrällisistä tiedosta, ja osassa III kuvaillaan toimia, joilla jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön direktiivin 2002/15/EY. Osassa IV esitetään keskeiset päätelmät.

Tämän kertomuksen ohessa toimitettavassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa kuvataan maantieliikenteen sosiaalilainsäädännön tavoitteet ja keskeiset säännökset sekä muut näkökohdat ja yksityiskohtaiset tilastotiedot tehdyistä tarkastuksista.

Tietojen toimittaminen

Direktiivin 2002/15/EY ja asetuksen (EY) N:o 561/2006 säännösten täytäntöönpanoa koskevat kansalliset kertomukset olisi toimitettava käyttäen komission päätöksessä 2009/810/EY[5] vahvistettua vakiolomaketta. Vakiolomakkeessa yhdistetään toisiinsa mainittujen kahden säädöksen raportointivaatimukset. Siihen sisältyvän interaktiivisen raportointimallin avulla kerätään määrällisiä ja laadullisia tietoja, jotka ovat olennainen perusta tämän kertomuksen laatimiselle.

Komissio panee merkille, että jäsenvaltioiden kertomusten laatu ja oikea-aikaisuus on parantunut hieman edellisvuosista. Tämä koskee etenkin asetuksen (EY) N:o 561/2005 täytäntöönpanoa koskevia tietoja. Komissio kannustaa kuitenkin parantamaan edelleen kansallista tiedonkeruuprosessia. Tietojen toimittamista kuvataan tarkemmin tämän kertomuksen ohessa toimitettavassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

Lisäksi jäsenvaltiot ilmoittivat komissiolle ajoaikoja, taukoja ja lepoaikoja koskevien säännösten täytäntöönpanon osalta myönnetyistä poikkeuksista asetuksen (EY) N:o 561/2006 13 artiklan mukaisesti. Ajan tasalle saatettu luettelo poikkeuksista sisältyy liiteasiakirjaan ja on saatavilla komission verkkosivustolta[6].

II. Asetuksen (EY) N:o 561/2006 täytäntöönpanoa koskevien tietojen analyysi

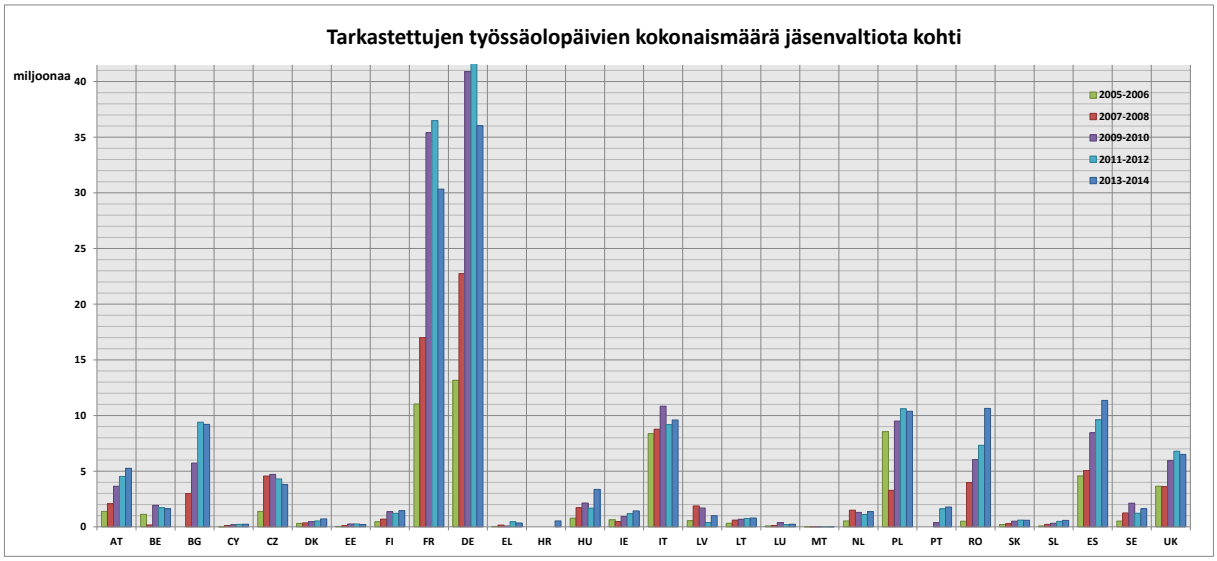
1. Tarkastukset

Direktiivin 2006/22/EY 2 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on luotava asianmukaisten ja säännöllisten tarkastusten järjestelmä, jota käytetään sekä teiden varsilla että kaikkia liikennetyyppejä edustavien yritysten tiloissa. Näillä tarkastuksilla on tarkastettava joka vuosi

[5] Komission päätös 2009/810/EY, tehty 22. syyskuuta 2008, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 561/2006 17 artiklassa tarkoitetun vakiolomakkeen laatimisesta raportointia varten (EUVL L 289, 5.11.2009, s. 9).

[6] https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/road/social_provisions/driving_time/doc/national_exceptions_regulation_2006_561.pdf

laaja ja edustava otos liikkuvassa työssä olevista työntekijöistä, kuljettajista, yrityksistä ja ajoneuvoista. Tämän 2 artiklan 3 kohdan mukaan vuosina 2013 ja 2014 tarkastetaan vähintään kolme prosenttia asetuksen (EY) N:o 561/2006 ja soveltamisalaan kuuluvien ajoneuvojen kuljettajien työssäolopäivistä[7].



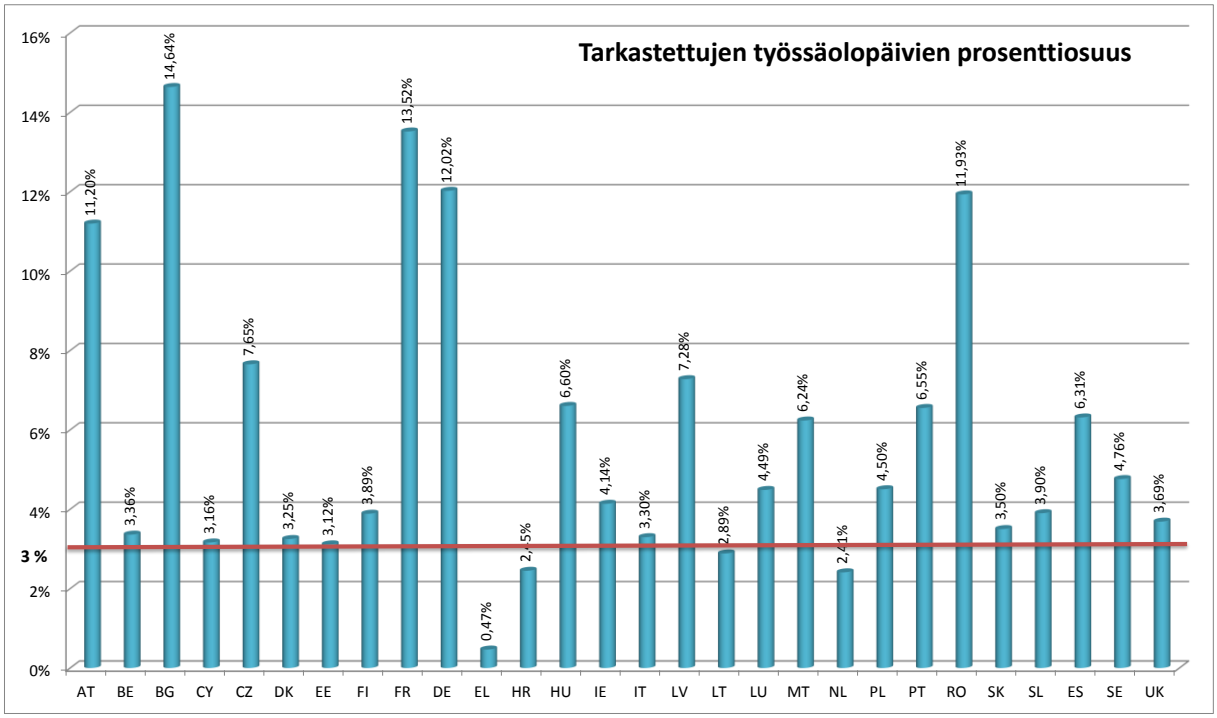
Kaavio 1 – Tarkastettujen työssäolopäivien kokonaismäärä jäsenvaltiota kohti

Kaaviossa 1 esitetään kussakin jäsenvaltiossa nykyisellä ja edellisillä raportointikausilla tarkastettujen työssäolopäivien määrä. **EU:ssa tarkastettujen työssäolopäivien kokonaismäärä laski keskimäärin 4,8 prosenttia eli 158,6 miljoonasta 151 miljoonaan päivään**. Lisäksi on pantava merkille, että tämä raportointikausi sisälsi ensimmäisen kerran tiedot Kroatiasta. Ne lisäsivät tarkastettujen työssäolopäivien määrää 0,5 miljoonalla päivällä.

Vaikka tarkastusten kokonaismäärä säilyi suurena, se laski yleisesti ottaen vuosina 2013–2014. Kun tarkastellaan lähemmin tosiasiassa tarkastettujen työssäolopäivien määrää suhteessa tarkastettavaksi vaadittujen päivien vähimmäismäärään (kaavio 2), huomataan, että suurin osa jäsenvaltioista teki enemmän tarkastuksia kuin direktiivissä 2006/22/EY vaaditaan. Seuraavat neljä jäsenvaltiota eivät saavuttaneet vähimmäismäärää: Kroatia, Liettua, Alankomaat ja Kreikka. Kolme ensimmäiseksi mainittua jäsenvaltiota jäivät hieman vähimmäismäärästä, mutta Kreikan osalta raportoitu ero vähimmäismäärän ja suoritettujen tarkastusten määrän välillä oli huomattava. Komissio seuraa jatkossakin tilanteen kehittymistä näissä jäsenvaltioissa ja ryhtyy toimenpiteisiin vakavimmista tapauksista aloittaen direktiivin 2006/22/EY moitteettoman täytäntöönpanon varmistamiseksi.

Vähimmäismäärän noudattamista kuvaillaan tarkemmin valmisteluasiakirjassa.

[7] Vähimmäismäärä lasketaan erikseen kullekin jäsenvaltiolle. Sen perustana ovat työssäolopäivien kokonaismäärä kuljettajaa kohti kaksivuotiskautena ja asetuksen piiriin kuuluvien ajoneuvojen kokonaismäärä. Nämä kaksi tekijää kerrotaan keskenään, jolloin tuloksi saadaan näiden asetusten piiriin kuuluvien ajoneuvojen kuljettajien työssäolopäivien kokonaismäärä. Siitä otetaan 3 prosenttia niiden tarkastusten vähimmäismääräksi, jotka kussakin jäsenvaltiossa on määrä tehdä.



Kaavio 2: Jäsenvaltioissa tarkastettujen työssäolopäivien prosenttiosuus

Direktiivin 2006/22/EY 2 artiklassa vahvistetaan erityyppisten tarkastusten suhde: tarkastettavista työssäolopäivistä olisi tarkastettava teiden varsilla vähintään 30 prosenttia ja yritysten tiloissa vähintään 50 prosenttia. Direktiivin 2006/22/EY 2 artiklan mukaan osuuksien laskentaperustana on kunkin jäsenvaltion tosiasiassa tekemien tarkastusten määrä eikä tarkastettavien työssäolopäivien vähimmäismäärä. Tällä raportointikaudella suurin osa tarkastuksista tehtiin kuitenkin teiden varsilla. **Keskimäärin 77 prosenttia kaikista tarkastuksista tehtiin teiden varsilla, eli tilanne on parantunut hieman edelliskaudesta, jolloin osuus oli 80 prosenttia.** Vain Irlannissa jäätiin tienvarsitarkastusten 30 prosentin vähimmäismäärästä.

1.1 Tienvarsitarkastukset

Vuosina 2013 ja 2014 tarkastettiin teiden varsilla yhteensä yli 6,6 miljoonaa[8] ajoneuvoa ja noin 7,4 miljoonaa kuljettajaa. Luvut edustavat 23,9 prosentin (ajoneuvot) ja 15 prosentin (kuljettajat) pudotusta edelliskauteen verrattuna ja kuvastavat aiemmissa raporteissa merkille pannun laskusuuntauksen jatkumista. Tarkastettujen kuljettajien määrä on suurempi kuin tarkastettujen ajoneuvojen kahdesta syystä: taustalla ovat kaksinkertainen miehistö sekä se, että Tanskan tiedot teiden varsilla tarkastettujen ajoneuvojen lukumäärästä puuttuvat.

Teiden varsilla tarkastettujen kuljettajien absoluuttisen määrän 15 prosentin pudotus ei vastaa yritysten tiloissa tarkastettujen kuljettajien määrän kasvua, minkä seurauksena sekä teiden varsilla että yritysten toimitiloissa tarkastettujen kuljettajien kokonaismäärä laski 13 prosenttia.

[8] Tanska ei ilmoittanut teiden varsilla tarkastettujen ajoneuvojen määrää.

Suurin osa jäsenvaltioissa teiden varsilla tehdyistä ajoneuvojen ja kuljettajien tarkastuksista kohdistui kotimaisiin ajoneuvoihin (65 %) ja kuljettajiin (64 %). Suhde on päinvastainen kuudessa jäsenvaltiossa (Belgia, Itävalta, Luxemburg, Malta, Ranska ja Slovenia), joissa tarkastettiin enemmän ulkomaisia ajoneuvoja. Tätä selittää joissakin tapauksissa kyseisen jäsenvaltion koko tai maantieteellinen sijainti. Tarkat osuudet esitetään valmisteluasiakirjassa. Koska syrjimättömyys on yksi EU:n perussopimusten perusperiaatteista ja keskeinen vaatimus tienvarsitarkastusten suorittamiseksi[9], komissio voi harkita asianmukaisia toimenpiteitä, joilla varmistetaan kuljettajien ja liikenteenharjoittajien tasapuolinen kohtelu jäsenvaltioissa, joissa muita kuin omaan maahan sijoittautuneita kuljettajia ja liikennöitsijöitä tarkastetaan suhteessa enemmän.

1.2 Yritysten tiloissa tehtävät tarkastukset

Jäsenvaltioiden tarkastamien yritysten määrä pysyi vakaana. Vuosien 2011–2012 raportointikauteen verrattuna kasvua tapahtui noin yhden prosentin verran. Huomioon on kuitenkin otettava, että tämä kertomus sisältää ensimmäisen kerran tiedot Kroatiasta ja Suomesta. Nykyisellä raportointikaudella tarkastettiin 147 606 yritystä, mikä kattoi lähes 756 000 kuljettajan tarkastukset koko EU:n alueella. Yritysten tiloissa tarkastettiin yli 34,4 miljoonaa työssäolopäivää. Kasvuvauhti siis hidastui: määrä kasvoi raportointikausilla 2009–2010 ja 2011–2012 kaikkiaan 17 prosenttia, kun kasvu edelliskaudesta nykyiseen kauteen oli 11 prosenttia. Koska yrityksiä tarkastettiin vastaava määrä, mutta tarkastettujen työssäolopäivien määrä kasvoi, voidaan olettaa muiden tekijöiden säilyessä vakaina, että yritysten tiloissa tehtävät tarkastukset tehostuivat merkittävästi.

2. Rikkomukset

Kaikki jäsenvaltiot toimittivat tietoja havaituista rikkomuksista. Niiden yksityiskohtaisuus kuitenkin vaihteli. **Edeltävällä raportointikaudella 2011–2012 alkanut rikkomusten määrän laskusuuntaus jatkui, ja havaittujen rikkomusten määrä laski nykyisellä raportointikaudella 15 prosenttia edeltävään kauteen verrattuna.** Todelliset arvot osoittavat, että kaudella 2011–2012 ilmoitettujen rikkomusten määrä väheni noin 3,9 miljoonasta lähes 3,3 miljoonaan tällä kaudella. Tämän laskun syynä oli yritysten tiloissa havaittujen rikkomusten määrän merkittävä 25 prosentin lasku ja teiden varsilla havaittujen rikkomusten 7,7 prosentin lasku.

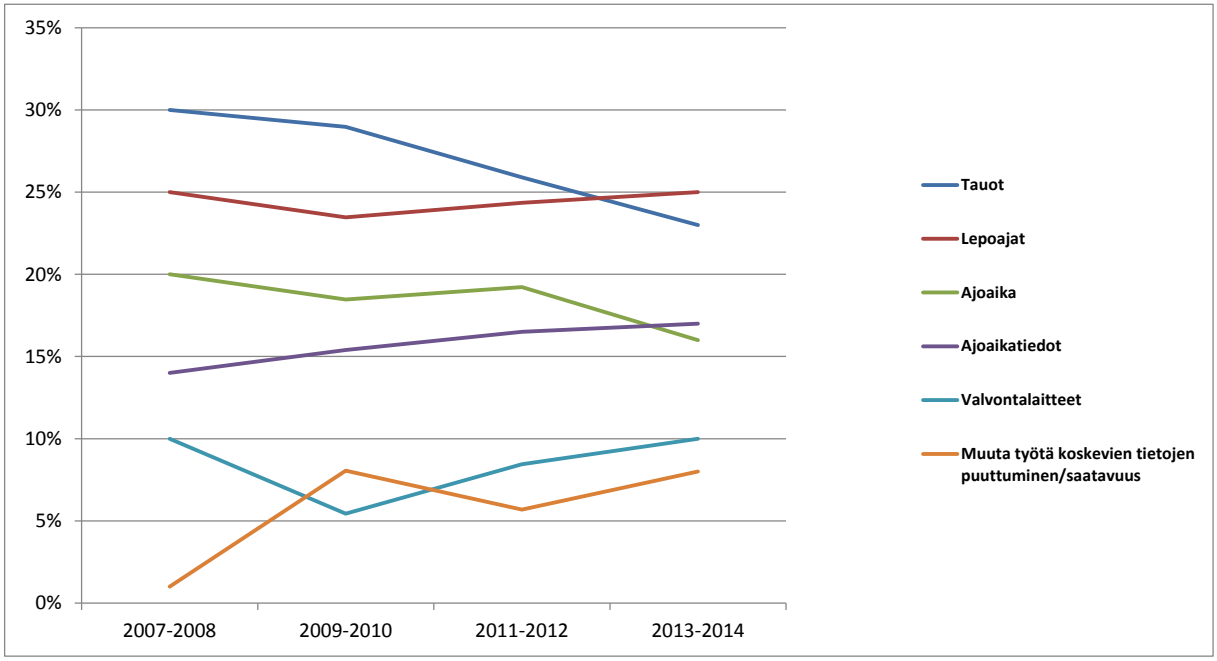
Muutos voi kuvastaa sosiaalilainsäädännön noudattamisen parantumista, kun valvontakäytännöt ovat vakiintuneet ja kuljettajat tuntevat sosiaalilainsäädännön paremmin. Tätä myönteistä vaikutusta voivat kuitenkin vähentää tarkastettujen työssäolopäivien määrän 4,8 prosentin lasku tai muut tekijät, kuten tarkastusten tuloksia vääristävä ajopiirtureiden manipulointi.

Seuraavasta taulukosta näkyy, että eri rikkomustyyppien osuudet ovat pysyneet samalla tasolla kuin edellisillä raportointikausilla. Taukoja ja ajoaikoja koskevien rikkomusten määrän osalta havaitun hienoisen laskun vastapainona lepoaikoihin, muuta työtä koskevan kirjanpidon puutteisiin ja valvontalaitteisiin liittyvät rikkomukset lisääntyivät.

[9] Direktiivin 2006/22/EY 4 artiklan 4 kohta.

Kausi	Tauot	Lepoajat	Ajoaika	Ajoaika-tiedot	Valvonta laitteet	Muuta työtä koskevien tietojen puuttuminen/saa-tavuus
2013–2014	23 %	25 %	16 %	17 %	10 %	8 %
2011–2012	26 %	24 %	19 %	17 %	8 %	6 %
2009–2010	29 %	23 %	18 %	15 %	5 %	8 %
2007–2008	30 %	25 %	20 %	14 %	10 %	1 %

Taulukko 1 – Teiden varsilla ja yritysten tiloissa havaittujen rikkomusten luokat



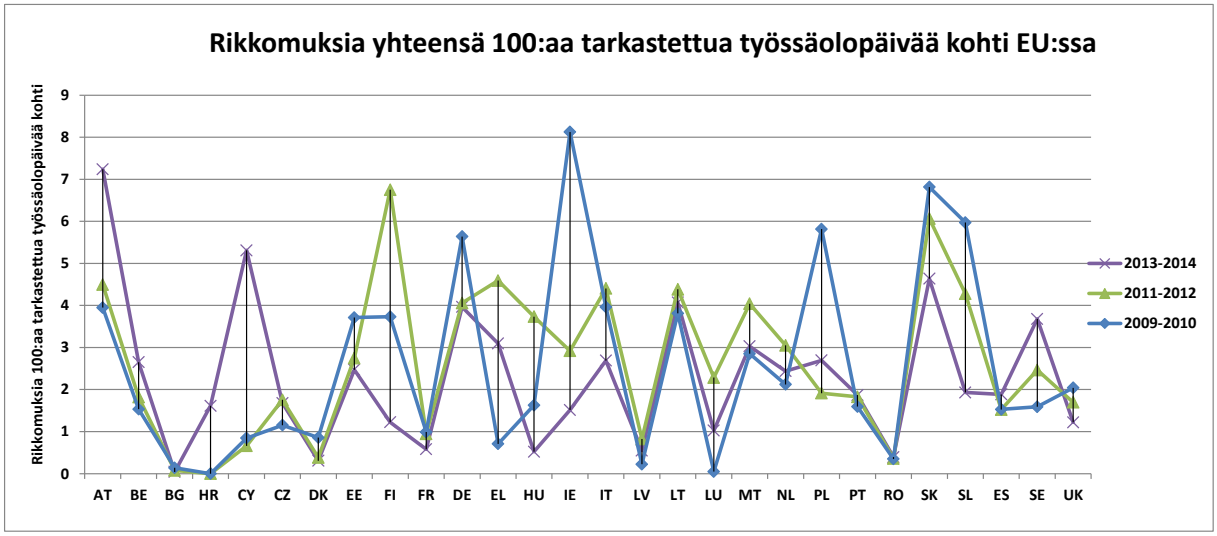
Kaavio 3 – Teiden varsilla ja yritysten tiloissa havaittujen rikkomusten luokat

Teiden varsilla ja yritysten tiloissa havaittujen rikkomusten luokat kuvaillaan erikseen valmisteluasiakirjassa.

Verrattuna edelliseen raportointikauteen havaittujen rikkomusten keskimääräinen osuus pieneni kaudella 2013–2014 yhteensä 11 prosenttia. Sataa tarkastettua työssäolopäivää kohti havaittiin 2,17 rikkomusta. Vaikuttaa siltä, että yritysten tiloissa tehtävät tarkastukset ovat edelleen tehokkaampia kuin teiden varsilla tehtävät pistotarkastukset: yritysten tiloissa

paljastumisaste on kaksi kertaa niin suuri kuin tienvarsitarkastuksissa. Huomattakoon kuitenkin, että edellisellä raportointikaudella yritysten tiloissa tehdyissä tarkastuksissa paljastumisaste oli kolminkertainen ja sitä edeltävällä raportointikaudella 2009–2010 viisinkertainen verrattuna tienvarsitarkastuksiin. Muutos johtuu pääasiassa siitä, että paljastumisaste yritysten tiloissa tehdyissä tarkastuksissa putosi selvästi vuosien 2011–2012 yhteensä 5,29 prosentista 3,54 prosenttiin tällä kaudella. Havaittujen rikkomusten osuus jäsenvaltioiden tarkastamaa sataa työssäolopäivää kohti vaihtelee erittäin paljon: Bulgariassa se oli 0,02, Latviassa ja Portugalissa 0,03 ja Saksassa 14,01 ja Alankomaissa 7,65.

Näyttää siltä, että EU:n keskimääräiseen paljastumisasteeseen yritysten tiloissa tehdyissä tarkastuksissa vaikuttaa se, että yritysten tiloissa havaittujen rikkomusten ilmoitettu määrä putosi toista kertaa peräkkäin merkittävästi Saksassa (29 prosenttia edeltävän ja nykyisen raportointikauden välillä). Saksan osuus kaikista yritysten tiloissa havaituista rikkomuksista oli tällä raportointikaudella edelleen Euroopan suurin (51 prosenttia).



Kaavio 4 – Havaitut rikkomukset sataa tarkastettua työssäolopäivää kohti 2009–2010, 2011–2012 ja 2013–2014

Vaikka havaittujen rikkomusten määrä raportointikautta kohti on muuttunut jäsenvaltioissa eri tavoin[10], ilmoitettujen rikkomusten määrä on keskimäärin pienentynyt selvästi. Jäsenvaltioiden paljastumisasteita kuvaillaan tarkemmin valmisteluasiakirjassa. **Paljastumisasteiden erot osoittavat sen, ettei Euroopan unionista ole vielä läheskään tullut yhdenmukaistettua valvonta-aluetta. Syynä ovat erilaiset valvontaresurssit ja maantieliikennelainsäädännön noudattamisen valvontakäytännöt sekä toisistaan poikkeavat seuraamusjärjestelmät.**

2.1 Tienvarsitarkastuksissa havaitut rikkomukset

Euroopassa havaittiin kaudella 2013–2014 tienvarsitarkastuksissa 2,05 miljoonaa rikkomusta eli 63 prosenttia kaikista teiden varsilla ja yritysten tiloissa havaituista rikkomuksista.

[10] Muutoksia eri jäsenvaltioissa kuvaillaan tarkemmin valmisteluasiakirjassa.

Määrällisesti rikkomukset ovat vähentyneet lähes 172 tuhannella eli 7,7 prosentilla edelliseen kauteen verrattuna. Sataa tarkastettua työssäolopäivää kohti havaittiin 1,77 rikkomusta, kun luku oli edelliskaudella 1,74.

Havaituista rikkomuksista keskimäärin 66 prosentissa kyse oli kotimaisista kuljettajista[11], mikä vastaa Euroopassa tarkastettujen kotimaisten kuljettajien osuutta, joka on 66 prosenttia. Ulkomaisiin ajoneuvoihin liittyvien havaittujen rikkomusten määrä on kuitenkin suurempi kuin kotimaisiin ajoneuvoihin liittyvien eräissä jäsenvaltioissa eli Luxemburgissa (78 %), Ruotsissa (67 %), Liettuassa (65 %), Belgiassa (64 %), Bulgariassa (59 %), Sloveniassa (58 %), Itävallassa (58 %) ja Ranskassa (54 %).

Tätä selittää se, että kaikki nämä jäsenvaltiot Bulgariaa, Liettuaa ja Ruotsia lukuun ottamatta tekivät enemmän tarkastuksia ulkomaisille kuljettajille. Mainituissa kolmessa jäsenvaltiossa havaittiin ulkomaille sijoittautuneisiin ajoneuvoihin liittyviä rikkomuksia suhteettoman usein. Bulgariassa 36 prosenttia tarkastetuista ulkomaisista kuljettajista edusti 59:ta prosenttia rikkomuksista, Ruotsissa tarkastettujen ulkomaisten kuljettajien osuus oli 42 prosenttia ja heidän osuutensa rikkomuksista 67 prosenttia, ja Liettuassa 44 prosenttia tarkastetuista ulkomaisista kuljettajista edusti 65:tä prosenttia teiden varsilla havaituista rikkomuksista. Ulkomaisten kuljettajien rikkomusten kasvu voi olla hälyttävää Ruotsissa, jossa määrä on jatkanut kasvuaan kauden 2009–2010 yhteensä 31 prosentista kauden 2011–2012 yhteensä 57 prosenttiin ja nykyisen raportointikauden 67 prosenttiin.

2.2 Yritysten tiloissa havaitut rikkomukset

Jäsenvaltiot ilmoittivat tällä raportointikaudella yhteensä yli 1,2 miljoonaa rikkomusta, jotka oli havaittu yritysten tiloissa. Määrä vastaa 37:ää prosenttia rikkomusten kokonaismäärästä. Edelliseen kaksivuotiskauteen verrattuna pudotusta on 25 prosenttia. Lukuja tulkittaessa on syytä ottaa huomioon tarkastettujen yritysten määrä, joka kasvoi yhden prosentin[12]. Kun nämä kaksi tekijää otetaan huomioon, sosiaalilainsäädännön noudattamisen voidaan katsoa jatkuvasti parantuneen.

Kun tarkastellaan sataa tarkastettua työssäolopäivää kohti ilmoitettujen rikkomusten esiintymistiheyttä, Euroopan keskiarvo kehittyi myönteisesti eli putosi vuosia 2009–2010 koskevan raportointikauden 8,65:stä 5,29:ään raportointikaudella 2011–2012 ja 3,54:ään nykyisellä raportointikaudella. Tämä havaittujen rikkomusten esiintymistiheyden lasku saattaa merkitä, että tieliikenteen sosiaalilainsäädännön noudattamisen parantamiseen tähtäävät toimet alkavat tuottaa tulosta.

[11] Tanskassa ulkomaalaisiin liittyvien havaittujen rikkomusten osuus oli 90 prosenttia. Tulos ei kuitenkaan ole edustava, koska laskelman perustana käytettyjä tietoja puuttui huomattavan paljon. Lukua ei siksi otettu huomioon Euroopan keskiarvoa laskettaessa.

[12] Tämä kasvu voidaan selittää sillä, että mukana olivat ensimmäisen kerran tiedot Kroatiasta ja Suomesta.

III. Maantieliikenteen työaikadirektiivin 2002/15/EY täytäntöönpanoa koskevien tietojen analyysi

1. Johdanto

Tässä osassa käsitellään maantieliikenteen työaikadirektiivin 2002/15/EY täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa vuosina 2013–2014. Direktiivin 13 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on annettava komissiolle joka toinen vuosi kertomus direktiivin täytäntöönpanosta ja ilmoitettava kansallisen tason työmarkkinaosapuolten näkökannat. Oheinen valmisteluasiakirja sisältää kuvaukset direktiivin täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa, sidosryhmien näkemykset täytäntöönpanosta ja valvonnasta, jäsenvaltioiden valvontajärjestelyistä ja täytäntöönpanovalvontaan liittyvistä kysymyksistä.

2. Direktiivin 2002/15/EY soveltamisala

Direktiivissä vahvistetaan säännöt, jotka koskevat muiden muassa riittäviä taukoja työjakson aikana, työviikon keskimääräistä enimmäispituutta 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[13] liittyvänä erityissäädöksenä. Yleisdirektiivissä vahvistetaan perusvaatimukset kaikkien työntekijöiden työajan järjestämiselle. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 31 artiklassa on työaikaa sekä työoloja ja -ehtoja koskevia määräyksiä, joita on noudatettava pantaessa EU:n lainsäädäntöä täytäntöön. Eräitä yleisen työaikadirektiivin perustavia suojasäännöksiä, kuten vuosilomaa ja yötyöntekijöiden ilmaista terveystarkastusta koskevia sääntöjä, sovelletaan myös maantieliikenteen liikkuviin työntekijöihin.

3. Kansallisten kertomusten esittäminen ja laatu

Komissio on laatinut yhteisen raportointimallin, jolla pyritään helpottamaan jäsenvaltioiden raportointitoimia, keventämään hallinnollista rasitetta ja ehkäisemään jäsenvaltioiden kertomusten kohtuuton viivästyminen. Kertomusten laatu kuitenkin vaihtelee selvästi. Useat jäsenvaltiot[14] toimittivat tietoja hyvin niukasti tai puutteellisesti tai ilmoittivat, ettei tilanne ollut muuttunut edelliseen raportointikauteen verrattuna. Kansalliset kertomukset muilta 20 jäsenvaltiolta sisälsivät tietoja direktiivin 2002/15/EY täytäntöönpanosta institutionaalisen organisaation ja valvonnan haasteiden osalta ja joitakin tilastotietoja suoritetuista tarkastuksista ja havaituista rikkomuksista sekä yleisiä tietoja seuraamusten määräämiseen liittyvästä prosessista. Kertomusten puutteellisuuden vuoksi tämän analyysin tuloksia ei kuitenkaan voida pitää edustavina koko Euroopan unionin osalta.

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

[14] Alankomaat, Belgia, Kroatia, Latvia, Portugali, Romania, Tanska ja Unkari.

4. Täytäntöönpano jäsenvaltioissa

Edeltävällä raportointikaudella useat jäsenvaltiot ilmoittivat lainsäädäntökehykseensä tehdyistä muutoksista, joilla sen piiriin sisällytettiin itsenäiset kuljettajat[15]. Tällä raportointikaudella saatiin kaksi ilmoitusta Maltalta ja Puolalta. Maltan osalta tehtiin tarkistuksia moottoriajoneuvoja ja henkilöliikennepalveluja koskeviin säädöksiin, jotta direktiivin vaatimukset itsenäisten kuljettajien sisällyttämisestä voitiin saattaa kokonaan osaksi kansallista lainsäädäntöä. Muutokset julkaistaan pian. Puolassa itsenäiset kuljettajat kattava laki ja työaikasäännöt tulivat voimaan 16. heinäkuuta 2013.

Direktiiviä 2002/15/EY pidettiin hyvänä järjestelynä, joka auttoi työajan ja sen enimmäispituuksien määrittelemisessä. Saksa huomautti, että direktiivi ja asetuksen (EY) N:o 561/2006 ajo- ja lepoajat edistävät työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden suojelun sekä yleisen liikenneturvallisuuden takaamista EU:ssa varmistamalla maantieliikenteen työaikojen järjestelyä koskevat vähimmäisvaatimukset. Lisäksi nämä säännöt estävät kilpailun vääristymistä, joka voisi seurata työntekijöiden hyväksikäyttämisestä. Saksa katsoo siksi, että direktiiviä ei tarvitse muuttaa kiireellisesti. Yhdistyneessä kuningaskunnassa perustettu sidosryhmien työryhmä (Stakeholder Working Group) totesi vastaavasti, että kuljettajien työaikoja koskevaan lainsäädäntöön liittyvien neuvottelujen käynnistäminen uudelleen ei ole suositeltavaa, koska vaarana on että järjestelmästä tulee aiempaa monimutkaisempi ja raskaampi.

Useat jäsenvaltiot esittivät kuitenkin huolenaiheitaan, jotka liittyivät itsenäisten kuljettajien sisällyttämiseen sääntöjen soveltamisalaan. Suomi katsoi, että direktiivistä johtuvat itsenäisten kuljettajien velvollisuudet pitäisi kumota, koska niistä aiheutuu tarpeettomia hallinnollisia rasitteita ja koska asetuksessa (EY) N:o 561/2006 on säädetty asianmukaiset itsenäisiä kuljettajia koskevat säännöt. Belgia totesi, että sääntöjen täytäntöönpanon valvonta on käytännössä lähes mahdotonta, sillä itsenäisten kuljettajien lepoajan häiritseminen tarkastuksilla ei ole suotavaa. Muista itsenäisten kuljettajien tarkastamiseen liittyvistä vaikeuksista mainitsi Bulgaria, joka viittasi tarkastettavien kuljettajien valintaan liittyvään ongelmaan, sillä virallista luetteloa itsenäisten kuljettajien määrästä tai toimipaikoista ei ole olemassa. Bulgarian lainsäädännön mukaan itsenäiset kuljettajat eivät ole velvollisia laatimaan työaikojaan ja työjärjestelyjään koskevaa kirjanpitoa, joka olisi tarkastettavissa heidän yritystensä tiloissa, eikä heidän tarvitse nimetä henkilöä, jonka tehtävänä olisi esittää nämä tiedot työsuojeluviranomaisen pyynnöstä. Bulgarian työsuojeluviranomainen ei voi myöskään antaa sitovia ohjeita itsenäisille kuljettajille.

Muista mainituista sääntöjen noudattamisen valvontaan liittyvistä ongelmista (kuvailtu tämän kertomuksen mukana olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa) huolimatta on todettava, että jäsenvaltiot pitävät erittäin tärkeänä ohjeiden antamista direktiivin säännösten noudattamisesta ja tietoisuuden lisäämistä voimassa olevista säännöistä.

4.1 Työaikasääntöjen rikkominen

Seitsemän jäsenvaltiota eli Irlanti, Itävalta, Ruotsi, Saksa, Suomi, Unkari ja Viro ilmoittivat mahdollisuudesta määrätä heti puutteen havaitsemisen jälkeen, että puute on korjattava määritellyn ajanjakson kuluessa. Jos korjaaviin toimiin ei ryhdytä, kansalliset

[15] Bulgaria, Irlanti, Luxemburg, Malta (meneillään), Portugali, Puola, Ruotsi, Saksa, Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta.

lainvalvontaviranomaiset ryhtyvät rikkomuksen perusteella toimiin kansallisten järjestelyjen mukaisesti. Tämä voi tarkoittaa rangaistuksen määräämistä, asian viemistä asiaankuuluvan elimen käsiteltäväksi tai syytetoimien käynnistämistä. Tätä järjestelmää pidetään hyödyllisenä, sillä se tarjoaa rikkomukseen syyllistyneille mahdollisuuden muuttaa toimintatapojaan, panna täytäntöön uusia menettelyjä, käyttää uusia teknologioita tai mukauttaa käytäntöjään voimassa olevien sääntöjen noudattamisen parantamiseksi.

Vain 10 jäsenvaltiota[16] antoi tilastotietoja havaituista rikkomuksista, mikä ei riitä yleisten päätelmien tekemiseen. Edeltävään raportointikauteen verrattuna rikkomuksista tietoja toimittaneiden jäsenvaltioiden määrä kasvoi neljällä. Kaikkia jäsenvaltioita kehotetaan sisällyttämään nämä tiedot seuraaviin kertomuksiinsa.

5. Sidosryhmien näkemykset direktiivin 2002/15/EY täytäntöönpanosta

Kymmenen jäsenvaltiota[17] vahvisti, että sidosryhmiä oli kuultu direktiivin 2002/15/EY vaatimuksen mukaisesti. Tilanne on näin ollen heikentynyt selvästi raportointikaudesta 2011–2012, jolloin 16 jäsenvaltiota ilmoitti täyttäneensä tämän velvollisuuden.

Työnantajat ja työntekijät olivat yleisesti samaa mieltä siitä, että direktiivillä 2002/15/EY on edistetty kuljettajien terveyden ja turvallisuuden suojelua. Irlannissa työantajat katsoivat, että työaikoja koskevat rajoitukset edistivät myös toimijoiden välisiä tasapuolisia toimintaedellytyksiä. Kuultujen tahojen näkemyksiä esitellään tarkemmin valmisteluasiakirjassa.

IV. Päätelmät

Tässä kertomuksessa analysoidaan EU:n tieliikenteen sosiaalilainsäädännön täytäntöönpanon ja sen valvonnan kehitystä vuosina 2013–2014 kaikissa jäsenvaltioissa.

Tämän kertomuksen alan määrittävät direktiivi 2006/22/EY ja komission päätös 2009/810/EY, joissa määritellään asetusta (EY) N:o 561/2006 ja direktiiviä 2002/15/EY koskevat vakiotiedot, jotka jäsenvaltioiden on toimitettava. Niitä ovat lähinnä tehtyjen tarkastusten määrä ja tyyppi sekä havaittujen rikkomusten määrä ja tyyppi. Tällä raportointikaudella tietojen laatu ja niiden toimittamisen oikea-aikaisuus säilyivät edeltävän raportointikauden tasolla, minkä ansiosta komissio pystyi tekemään päätelmiä maantieliikenteen sosiaalilainsäädännön soveltamisesta Euroopan tasolla.

Suurin osa jäsenvaltioista noudatti direktiivissä 2006/22/EY vaadittua tarkastettujen työssäolopäivien vähimmäismäärää ja usein ylitti sen selvästi. Muutama jäsenvaltio ei kuitenkaan saavuttanut tätä vähimmäismäärää. Lisäksi vain puolet jäsenvaltioista saavutti yhteisten tarkastusten vähimmäismäärän, mikä osoittaa heikentymistä edeltävään kauteen verrattuna suoritettujen kansainvälisten toimintojen määrän osalta. Yhteistyötä tekevät lähinnä

[16] Bulgaria, Espanja, Irlanti, Itävalta, Kreikka, Kypros, Luxemburg, Puola, Ranska ja Tšekki.

[17] Irlanti, Kreikka, Kypros, Malta, Puola, Ranska, Slovakia, Slovenia, Suomi ja Viro.

naapurijäsenvaltiot, ja sitä täydennetään Euro Contrôle Routen puitteissa toteutettavilla toimilla, jolloin yhteistyöstä tulee laajempaa.

Tieliikenteen sosiaalilainsäädännön täytäntöönpanoa on parannettava ja yhdenmukaistettava koko EU:ssa, jotta liikennealalle voidaan luoda tasapuoliset toimintaedellytykset. Sen vuoksi komissio seuraa ja tutkii perusteellisesti näitä tapauksia, jotta jäsenvaltiot noudattaisivat sosiaalilainsäädännön vähimmäisvaatimuksia, minkä lisäksi komissio aikoo ryhtyä toimenpiteisiin tieliikenteen sosiaalisäännösten täytäntöönpanon vahvistamiseksi.

Pienestä parannuksesta huolimatta jäsenvaltiot eivät myöskään täyttäneet vaatimusta, jonka mukaan vähintään 50 prosenttia työssäolopäivien kokonaismäärästä tarkastetaan yritysten tiloissa. Selvästi suurin osa tarkastuksista tehtiin teiden varsilla. Komissio seuraa tämän tilanteen kehittymistä. Jos asianomaisten jäsenvaltioiden ei havaita edistyneen seuraavalla raportointikaudella, komissio käynnistää virallisen selvityksen niiden jäsenvaltioiden osalta, jotka eivät noudata yritysten tiloissa tehtäviä tarkastuksia koskevaa vaatimusta.

Direktiivin 2006/22/EY 2 artiklan 3 kohdan mukaan ajoneuvojen kuljettajien työssäolopäivien tarkastusten vähimmäismäärä olisi korotettava neljään prosenttiin, kunhan 90 prosenttia kaikista tarkastetuista ajoneuvoista on varustettu digitaalisella ajopiirturilla. Tällä raportointikaudella 64 prosentissa teiden varsilla tarkastetuista ajoneuvoista oli digitaalinen ajopiirturi. Ei siis ole perustaa sille, että tarkastusten vähimmäismäärä korotettaisiin neljään prosenttiin kuljettajien työssäolopäivistä.

On tärkeää, että kansalliset viranomaiset varmistavat, että tarkastukset tehdään ilman kuljettajan kansallisuuteen tai ajoneuvon rekisteröintijäsenvaltioon perustuvaa syrjintää. Jäsenvaltioiden olisi tutkittava tietonsa perusteellisesti ja ohjeistettava valvontaviranomaisia, jotta vältetään ulkomaalaisten epätasa-arvoinen kohtelu.

Kertomus osoittaa, että sosiaalilainsäädännön noudattamisen valvonta ja täytäntöönpano on tietyiltä osin parantunut. Useiden rikkomusten osalta edeltävällä raportointikaudella 2011–2012 alkanut laskusuuntaus säilyi. Havaittujen rikkomusten määrän yleisen vähentymisen voidaan katsoa merkitsevän sosiaalilainsäädännön noudattamisen parantumista, kun valvontakäytännöt ovat vakiintuneet ja kuljettajat tuntevat sosiaalilainsäädännön paremmin.

Kun analysoidaan paljastumisasteita teiden varsilla ja yritysten tiloissa tehdyissä tarkastuksissa, vaikuttaa siltä, että yritysten tiloissa tehtävät tarkastukset ovat edelleen tehokkaampia kuin teiden varsilla tehtävät pistotarkastukset. Paljastumisasteiden erot jäsenvaltioiden välillä osoittavat sen, ettei Euroopan unionista ole vielä läheskään tullut yhdenmukaistettua valvonta-aluetta. Syynä ovat erilaiset valvontaresurssit ja tieliikennelainsäädännön noudattamisen valvontakäytännöt.

Valvontalaitteiden manipulointiin liittyvät rikkomukset lisääntyivät huomattavasti tällä raportointikaudella. Siksi esimerkiksi kohdennetut tarkastukset ja manipulointilaitteiden ja petosten havaitsemisen mahdollistavista asianmukaisista lainvalvontatekniikoista, laitteista ja tarkastusviranomaisten kouluttamisesta muodostui entistä tärkeämpiä.

Tämän ongelman ratkaisemiseksi ja tieliikenteessä käytettävistä ajopiirtureista annetun asetuksen (EU) N:o 165/2014 39 artiklan vaatimusten noudattamiseksi komissio valmistelee täytäntöönpanosäädöstä, jossa määritellään tarkastusviranomaisten perus- ja jatkokoulutuksen sisältö, mukaan lukien koulutus, joka liittyy tarkastusten kohdentamista ja manipulointilaitteiden ja petosten havaitsemista koskeviin tekniikoihin. Näihin toimenpiteisiin

kuuluvat suuntaviivat, joilla helpotetaan ajoaikoja, taukoja, lepoaikoja ja ajopiirtureita koskevien säännösten täytäntöönpanoa.

Kansalliset kertomukset direktiivin 2002/15/EY täytäntöönpanosta ovat siinä määrin epätäydellisiä, ettei niiden perusteella voida tehdä syvällistä analyysiä siitä, miten kyseinen säädös vaikuttaa kuljettajien terveyteen ja turvallisuuteen tai liikenneturvallisuuteen. Itsenäisten kuljettajien sisällyttämisen työaikasääntöjen soveltamisalan piiriin katsotaan joskus aiheuttavan täytäntöönpanon valvontaan liittyviä ongelmia. Vain 10 jäsenvaltiota vahvisti, että sidosryhmiä oli kuultu. Työmarkkinaosapuolet katsoivat yleisesti, että direktiivin 2002/15/EY noudattamisen asianmukainen valvonta on edellytys sille, että työolot ja -ehdot ovat asianmukaiset eikä kilpailu vääristy.

Tämä kertomus julkaistaan samaan aikaan kuin maantieliikenteen harjoittajan ammatin harjoittamisen edellytyksiä koskevista yhteisistä säännöistä ja neuvoston direktiivin 96/26/EY kumoamisesta 21. lokakuuta 2009 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1071/2009[18] 26 artiklassa tarkoitettu kertomus, kuten kyseisen artiklan 2 kohdassa vaaditaan.

[18] EUVL L 300, 14.11.2009, s. 51.