EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 30.9.2021
COM(2021) 610 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

määruse (EÜ) nr 561/2006 (mis käsitleb teatavate autovedusid käsitlevate sotsiaalõigusnormide ühtlustamist) ja direktiivi 2002/15/EÜ (autovedude alase liikuva tegevusega hõivatud isikute tööaja korralduse kohta) rakendamise kohta aastatel 2017–2018

(Komisjoni 30. aruanne autovedudega seotud sotsiaalõigusnormide rakendamise kohta)

{SWD(2021) 278 final}

Sissejuhatus

Käesolevas aruandes antakse ülevaade autovedudega seotud ELi sotsiaalõigusnormide rakendamisest liikmesriikides ajavahemikul 1. jaanuarist 2017 kuni 31. detsembrini 2018. Aruandes tuuakse välja peamised probleemid järgmises neljas õigusaktis sätestatud õigusnormide täitmise tagamisel ja kohaldamisel:

1) määrus (EÜ) nr 561/2006[1] (**sõiduaja määrus**), millega on kehtestatud ööpäevast ja iganädalast sõiduaega, vaheaegu ning ööpäevaseid ja iganädalasi puhkeperioode käsitlevad miinimumnõuded;

2) direktiiv 2002/15/EÜ[2] (**autovedudega seotud tööaja direktiiv**), millega on ette nähtud liikuvate töötajate tööaja korralduse eeskirjad. Selles on sätestatud maksimaalse iganädalase tööaja, minimaalsete vaheaegade ja öötöö suhtes kohaldatavad nõuded. Direktiivi kohaldatakse sõiduaja määruse kohaldamisalasse kuuluvatele sõidukijuhtidele;

3) direktiiv 2006/22/EÜ[3] (**täitmise tagamise direktiiv**), millega on kehtestatud sõiduaja määruse sätete järgimise kontrollimiseks teedel ja veoettevõtjate valdustes tehtavate kontrollide minimaalsed määrad;

4) määrus (EL) nr 165/2014[4] (**sõidumeerikute määrus**), milles on sätestatud sõidumeerikute paigaldamise ja kasutamise nõuded sõiduaja määruse kohaldamisalasse kuuluvate sõidukite jaoks.

Käesolev aruanne, mis põhineb sõiduaja määruse artiklil 17 ja autovedudega seotud tööaja direktiivi artiklil 13,[5] hõlmab kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid andmeid liikmesriikide kontrolliasutuste poolt teedel ja ettevõtjate valdustes tehtud kontrollide ja avastatud rikkumiste kohta.

---

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määrus (EÜ) nr 561/2006, mis käsitleb teatavate autovedusid käsitlevate sotsiaalõigusnormide ühtlustamist ja millega muudetakse nõukogu määrusi (EMÜ) nr 3821/85 ja (EÜ) nr 2135/98 ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 3820/85 (ELT L 102, 11.4.2006, lk 1).

[2] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. märtsi 2002. aasta direktiiv 2002/15/EÜ autovedude alase liikuva tegevusega hõivatud isikute tööaja korralduse kohta (EÜT L 80, 23.3.2002, lk 35).

[3] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta direktiiv 2006/22/EÜ, mis käsitleb nõukogu määruste (EMÜ) nr 3820/85 ja (EMÜ) nr 3821/85 rakendamise miinimumtingimusi seoses autovedudega seotud sotsiaalõigusnormidega ja millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 88/599/EMÜ (ELT L 102, 11.4.2006, lk 35).

[4] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. veebruari 2014. aasta määrus (EL) nr 165/2014 autovedudel kasutatavate sõidumeerikute kohta, millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu määrus (EMÜ) nr 3821/85 autovedudel kasutatavate sõidumeerikute kohta ning muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 561/2006, mis käsitleb teatavate autovedusid käsitlevate sotsiaalõigusnormide ühtlustamist (ELT L 60, 28.2.2014, lk 1).

[5] Määruse (EÜ) nr 561/2006 artikli 17 kohaselt peavad liikmesriigid edastama iga kahe aasta järel vajaliku teabe, et võimaldada komisjonil koostada aruanne, mis käsitleb määruse kohaldamist ja arengusuundi kõnealustes valdkondades. Direktiivi 2002/15/EÜ artiklis 13 on sätestatud, et liikmesriigid peavad esitama komisjonile direktiivi rakendamise kohta aruande, milles tuuakse välja mõlema tööturu osapoole seisukohad. Aruanded direktiivi 2002/15/EÜ ja määruse (EÜ) nr 561/2006 kohta võib esitada ühe dokumendina, sest mõlemad õigusaktid hõlmavad sama kaheaastast aruandeperioodi ja sisaldavad lisaeeskirju kutselistele sõidukijuhtidele.

Aruanne koosneb kolmest osast: I osas analüüsitakse liikmesriikide andmeid direktiivi 2006/22/EÜ ja määruse (EÜ) nr 561/2006 rakendamisel tehtud kontrollide ja avastatud rikkumiste kohta, II osas kirjeldatakse üldjoontes direktiivi 2002/15/EÜ rakendamist liikmesriikides ning III osas esitatakse aruande peamised järeldused. Komisjoni aruannet täiendab komisjoni talituste töödokument, mis sisaldab lisateavet karistuste ja liikmesriikide koostöö kohta, kontrolliasutuste märkusi ja üksikasjalikumat statistikat.

Andmete esitamine

Liikmesriikide aruanded direktiivi 2002/15/EÜ ja määruse (EÜ) nr 561/2006 rakendamise kohta tuleb esitada asjaomase kaheaastase aruandeperioodi lõpule järgneva aasta 30. septembriks, kasutades komisjoni 30. märtsi 2017. aasta rakendusotsusega[6] kehtestatud läbivaadatud standardvormi. 2017. ja 2018. aastat hõlmavate aruannete esitamise tähtaeg oli 30. september 2019.

Oma andmed on esitanud kõik liikmesriigid, kuigi paljud ei teinud seda õigeks ajaks. Määrusega (EÜ) nr 561/2006 seotud andmete kvaliteet on üha parem. Kõik liikmesriigid edastasid nõutud põhjaliku liigilise statistika teedel ja ettevõtjate valdustes tehtud kontrollide kohta. Mõni riik siiski ei esitanud andmeid sorteerituna nõutud kategooriate lõikes, nt sõidumeeriku liigi[7] või rikkumise liigi[8] järgi.

Direktiivi 2002/15/EÜ rakendamise kohta ei ole kõik liikmesriigid nõutavaid andmeid veel esitanud[9] ning vaid mõni liikmesriik[10] on esitanud statistilised andmed kontrollide ja nende tulemuste kohta. Liikmesriikide kvantitatiivsete andmete puudumine muudab hindamise keeruliseks. Seepärast nõuab komisjon, et järgmise aruandeperioodi kohta esitataks direktiivi 2002/15/EÜ rakendamist ja täitmise tagamist käsitlevad ulatuslikud kvalitatiivsed ja kvantitatiivsed andmed, et täita direktiivi 2002/15/EÜ artiklis 13 ja määruse (EÜ) nr 561/2006 artiklis 17 sätestatud nõudeid.

I. Ülevaade direktiivi 2006/22/EÜ ja määruse (EÜ) nr 561/2006 täitmise tagamiseks võetud meetmetest

1. Kontrollid

Direktiivi 2006/22/EÜ artikli 2 alusel peavad liikmesriigid looma määruse (EÜ) nr 561/2006 kohaselt teedel ja ettevõtjate valdustes tehtavate asjakohaste ja regulaarsete kontrollide süsteemi. Need kontrollid peavad hõlmama igal aastal ulatuslikku ja esinduslikku valimit ringi liikuvatest töötajatest, sõidukijuhtidest, veoettevõtjatest ja sõidukitest. Selles artiklis on

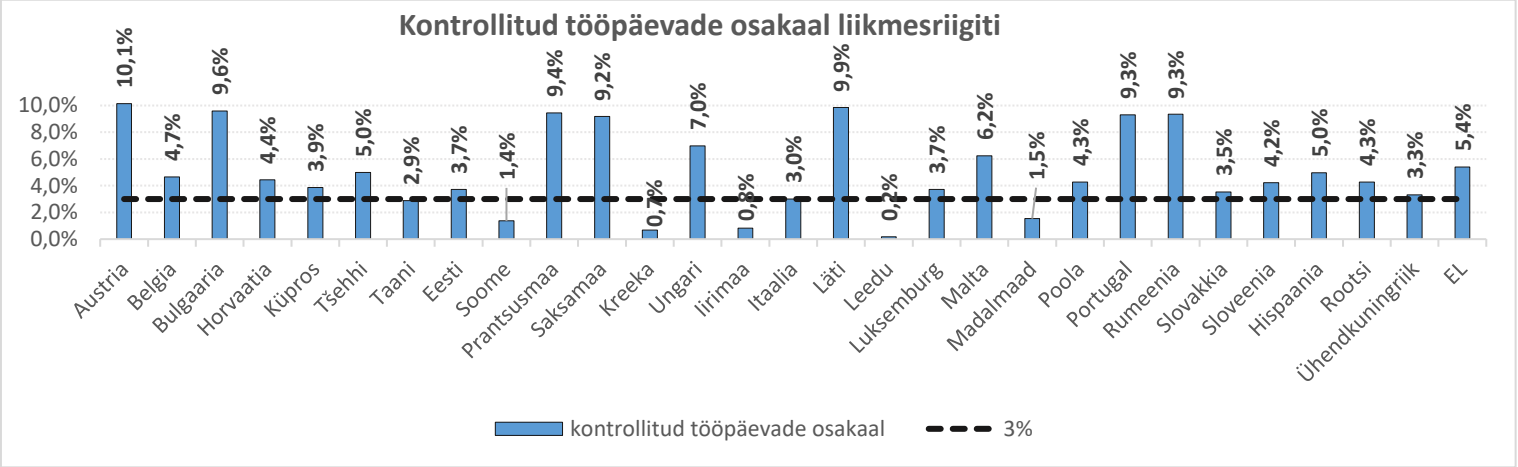
[6] C(2017) 1927 final.
[7] Hispaania ja Poola, kes lõid lisakategooriad sõidukite registreerimiseks sõidumeeriku liigi alusel.
[8] Läti ei liigitanud ettevõtjate valdustes avastatud rikkumisi.
[9] Aruannet ei saadud Belgialt, Horvaatialt ja Tšehhi Vabariigilt.
[10] Kvantitatiivseid andmeid esitasid Austria, Hispaania, Kreeka, Küpros, Luksemburg, Poola, Prantsusmaa, Rumeenia, Saksamaa ja Soome.

ka sätestatud, et kontrollida tuleb vähemalt 3 % määruse (EÜ) nr 561/2006 kohaldamisalasse kuuluvate sõidukite juhtide tööpäevadest[11].

Liikmesriikide andmetest on näha, et ELis kontrollitud tööpäevade[12] koguarv vähenes umbes 5 %, mis tähendab, et vaatlusalusel aruandeperioodil kahanes kontrollitud tööpäevade arv 131,7 miljonilt tööpäevalt (2015.–2016. aastal) 125,7 miljonile tööpäevale. See kahanemine on siiski väiksem kui varasemate aruandeperioodide (2013–2014 ja 2015–2016) vahel toimunud 13 % suurune vähenemine. Liikmesriikide näitajaid vaadeldes tundub, et kontrollitud tööpäevade arv vähenes peamiselt seetõttu, et Prantsusmaa teatas väiksemast kontrollitud tööpäevade arvust[13]. Hoolimata selle arvu kahanemisest, ei täida Prantsusmaa mitte üksnes kehtestatud nõuet, vaid on ka üks liikmesriikidest, kes on kontrollinud kõige rohkem tööpäevi.

Nagu on näha joonisel 1, **kontrolliti ELis keskmiselt 5,4 % tööpäevadest** (2015.–2016. aastal **6,3 %**), mida on direktiivis nõutust oluliselt rohkem[14].

Joonis 1. Kontrollitud tööpäevade osakaal liikmesriigiti



Enamik liikmesriike kontrollis rohkem tööpäevi, kui on direktiivis nõutud miinimum. Kuus liikmesriiki – Taani, Madalmaad, Soome, Iirimaa, Kreeka ja Leedu – siiski ei saavutanud 3 % alammäära. Seda on rohkem kui kolm liikmesriiki 2015.–2016. aastal. Taani jõudis alammäära lähedale (2,9 %). Kreeka küll suurendas oma eeskirjade täitmise tagamise alaseid jõupingutusi (2015.–2016. aastal 0,1 %, vaatlusalusel aruandeperioodil 0,7 %), kuid jäi tublisti allapoole alammäära. Madalmaades on usalduspõhine järelevalvesüsteem, mis

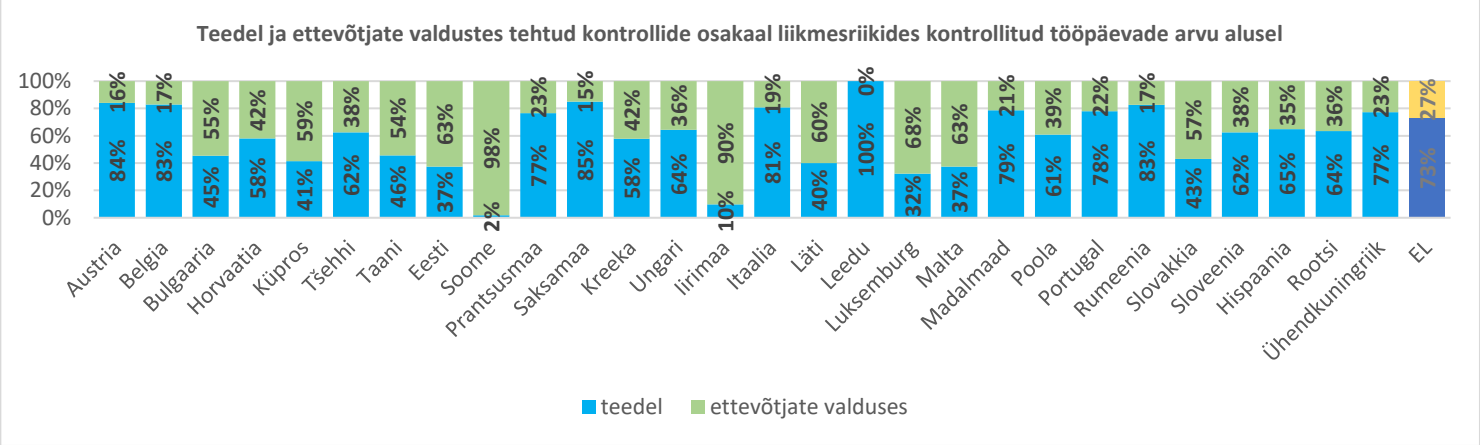
[11] Selle näitaja aluseks on kahe aasta tööpäevade arv ja määruse kohaldamisalasse kuuluvate registreeritud sõidukite arv liikmesriigis sel ajavahemikul.
[12] Terminit „tööpäev“ kasutatakse asjaomastes õigusaktides – määrus (EÜ) nr 561/2006, direktiiv 2006/22/EÜ ja otsus (EL) 2017/1013 – vaheldumisi terminiga sõidukijuhi „töötatud päevad“.
[13] Prantsusmaa teatatud kontrollitud tööpäevade arv oli umbes 4 miljoni võrra väiksem kui eelmises aruandes, kuna siseministeeriumi julgeolekujõud tegid vähem kontrolle ja kontrolle vähendas ka sotsiaalsete liikumiste (kollased vestid) mõju 2018. aasta viimases kvartalis.
[14] Eelkõige Austrias, Lätis, Bulgaarias, Prantsusmaal, Rumeenias, Portugalis ja Saksamaal, kus kontrolliti kolmandikku kontrollitud tööpäevadest.

hõlmab kaudselt rohkem tööpäevi ja võimaldaks riigil täita kontrollitud tööpäevade miinimummäära. Soome ja Leedu edastasid puudulikud andmekogumid.

Direktiivi 2006/22/EÜ artiklis 2 on sätestatud ka teedel ja ettevõtjate valdustes kontrollitavate tööpäevade osakaal – vastavalt 30 % ja 50 %. Selle osakaalu arvutavad kontrolliasutused tegelikult kontrollitud tööpäevade arvu, mitte kontrollitavate tööpäevade miinimumarvu põhjal. Kui vaadelda alammäära täitnud liikmesriike, siis ainult kaheksas neist on teedel ja ettevõtjate valdustes kontrollitud tööpäevade suhe nõuetekohane.

Keskmiselt kontrolliti 73 % tööpäevadest teedel ja 27 % ettevõtjate valdustes. Olukord on enam-vähem stabiilne, ettevõtjate valdustes tehtud kontrollide osakaal suurenes võrreldes eelmise aruandega 1 %. Enamikus liikmesriikides tehakse suur osa kontrollidest teedel. Iirimaa ja Soome teatasid väikesest teedel tehtud kontrollide arvust. Soome ei edastanud oma politsei andmeid teedel tehtud kontrollide kohta, mis võib selgitada teedel tehtud kontrollide väikest arvu ja ettevõtjate valdustes tehtud kontrollide suurt osakaalu. Teavet teedel ja ettevõtjate valdustes tehtud kontrollide osakaalu kohta liikmesriikides leiab jooniselt 2.

Joonis 2. Teedel ja ettevõtjate valdustes tehtud kontrollide osakaal liikmesriikides kontrollitud tööpäevade arvu alusel



1.1. Teedel tehtavad kontrollid

ELis kontrolliti teedel kokku 4 982 439 sõidukit ja 5 395 009 sõidukijuhti. Nende kahe arvu erinevuse põhjuseks võib olla selliste vedude tegemine, mille puhul on sõidukis juhtimiseks vähemalt kaks juhti. Sõidukijuhtide ja sõidukite arv oli erinev eeskätt Belgia, Hispaania, Leedu, Läti, Rootsi, Rumeenia, Poola ja Saksamaa aruandes.

Võrreldes 2015. ja 2016. aastat hõlmava aruandega vähenes kontrollitud sõidukite arv 39 %, 3 180 264 sõiduki võrra. Eelkõige oli selle põhjuseks Saksamaa ja Soome teatatud sõidukite arvu oluline kahanemine (vastavalt –54 % ehk 1 580 987 sõidukit ja –99% ehk

1 081 158 sõidukit)[15]. See on võrreldav nende kahe liikmesriigi teatatud sõidukite arvu kasvuga 2015.–2016. aastal.

Kontrollitud sõidukijuhtide arv kahanes 2015.–2016. aastaga võrreldes 8 % ehk märksa vähem kui eelmisel aruandeperioodil (22 %). Selle põhjuseks oli ennekõike selle arvu kahanemine Prantsusmaal (–19 % ehk 157 780 juhti), Bulgaarias (–48 % ehk 142 147 juhti) ja Poolas (–13 % ehk 77 666 juhti) ning mitmes teises liikmesriigis[16] toimunud kahanemise koondmõju.

Sõiduki registreerimise riigi alusel oli 58 % kontrollitud sõidukitest registreeritud samas liikmesriigis, 33 % teistes liikmesriikides ja 9 % kolmandates riikides[17]. Kokkuvõttes oli enamik (90 %) teedel kontrollitud sõidukitest kaubaveokid, vaid 10 % vedas reisijaid.

2017.–2018. aastal teedel kontrollitud sõidukitest 75 % oli varustatud digitaalse sõidumeerikuga. Seega ei ole mingit alust tõsta kontrollide alammäära 3 %-lt 4 %-le, kuna vastavalt direktiivi 2006/22/EÜ artikli 2 lõikele 3 tuleks seda teha alles siis, kui digitaalse sõidumeerikuga on varustatud 90 % kontrollitud sõidukitest.

1.2. Kontrollid ettevõtjate valdustes

2017.–2018. aastal kontrolliti 104 104 veoettevõtjat, mida on 2015.–2016. aastal kontrollitud 146 967 ettevõtjaga võrreldes 29 % vähem. Ettevõtjate valdustes kontrolliti ligikaudu 33,7 miljonit tööpäeva, mis tähendab eelmise aruande 34,8 miljoniga võrreldes väikest 3 %-list kahanemist. Kokkuvõttes kontrollisid liikmesriikide kontrolliasutused ettevõtjate valdustes 641 033 sõidukijuhi sõiduaja andmeid, mida on 2015.–2016. aasta 5 846 011 sõidukijuhiga võrreldes 3 % vähem.

2. Rikkumised

Kõik liikmesriigid esitasid andmed avastatud rikkumiste kohta, kuid kõik[18] ei edastanud üksikasjalikku teavet rikkumiste liikide kohta. **Kokku anti teada umbes 3,41 miljonist rikkumisest, mida on umbes sama palju kui eelmises aruandes (3,46 miljonit).**

Ettevõtjate valdustes avastatud rikkumiste arv püsis enam-vähem stabiilne, kasvades 1 %, samal ajal kui teedel avastatud rikkumiste arv vähenes 3 %. Teedel avastatud rikkumiste osakaal kõigist avastatud rikkumistest püsis stabiilselt 57 % juures (eelmises aruandes 58 %).

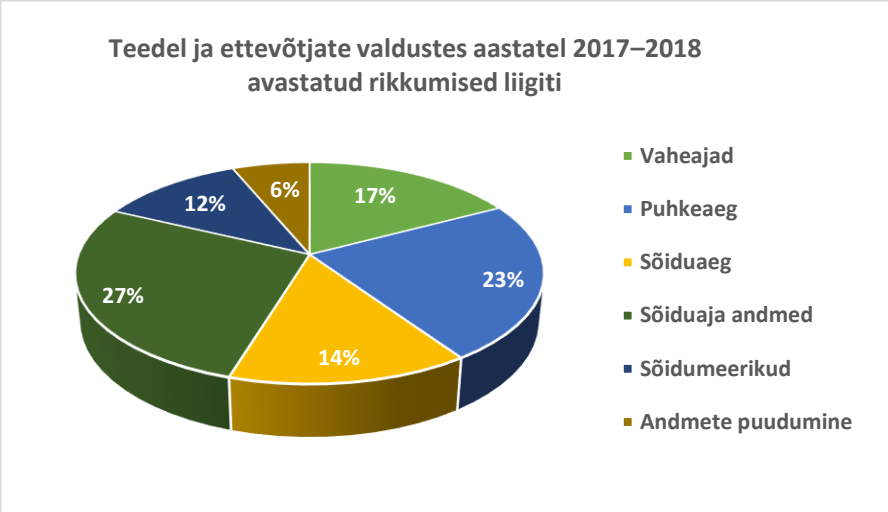
Eri liiki rikkumiste osakaal avastatud rikkumiste koguarvus jäi enam-vähem samaks kui eelmisel aruandeperioodil. Joonisel 3 on näha aastatel 2017–2018 nii teedel kui ka ettevõtjate valdustes avastatud rikkumiste keskmine osakaal ELis rikutud sätte alusel. Vaheaegadega seotud rikkumiste osakaal taas vähenes veidi, kahanedes 21 %-lt 17 %-le, kuid sõiduaja andmetega seotud rikkumiste osakaal suurenes 24 %-lt 27 %-le. Kõigist avastatud

[15] Soome ei edastanud oma politsei andmeid.
[16] Ungari, Itaalia, Hispaania, Leedu, Taani, Austria, Horvaatia, Küpros, Iirimaa, Läti, Madalmaad, Rootsi ja Ühendkuningriik.
[17] Soome esitatud andmeid ei võetud arvesse, kuna need olid puudulikud.
[18] Läti ei esitanud teavet ettevõtjate valdustes tehtud kontrollide käigus avastatud rikkumiste liikide kohta.

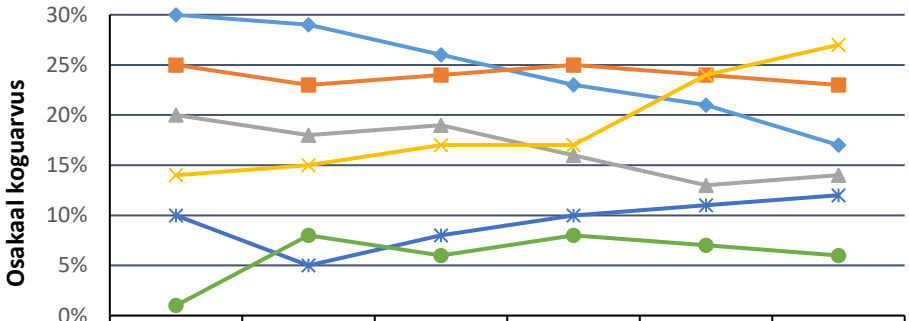
rikkumistest moodustasid **23 % puhkeajaga seotud rikkumised** (eelmises aruandes 24 %), **12 % sõidumeerikutega[19] seotud rikkumised** (eelmises aruandes 11 %) ja **6 % muu töö kohta andmete puudumine/kättesaadavus** (eelmises aruandes 7 %). Muudatused neis osakaaludes on näha joonisel 4.

Keskmine rikkumiste määr, mida arvutatakse teedel ja ettevõtjate valdustes kontrollitud 100 tööpäeva alusel, tõusis veidi, kerkides 2015.–2016. aasta 2,6-lt vaatlusalusel aruandeperioodil 2,7-le. **Ettevõtjate valdustes avastatakse rikkumisi kaks korda rohkem kui teedel, mis näitab, et ettevõtjate valdustes kontrollimine on tõhusam kui juhukontrollid teedel.**

Joonis 3. Teedel ja ettevõtjate valdustes aastatel 2017–2018 avastatud rikkumised liigiti



Joonis 4. Teedel ja ettevõtjate valdustes viimase kümne aasta jooksul avastatud rikkumised liigiti



	2007-2008	2009-2010	2011-2012	2013-2014	2015-2016	2017-2018
Vaheajad	30%	29%	26%	23%	21%	17%
Puhkeaeg	25%	23%	24%	25%	24%	23%
Sõiduaeg	20%	18%	19%	16%	13%	14%
Sõiduaja andmed	14%	15%	17%	17%	24%	27%
Sõidumeerikud	10%	5%	8%	10%	11%	12%
Muu töö kohta andmete puudumine/kättesaadavus	1%	8%	6%	8%	7%	6%

[19] Sõidumeerikutega seotud rikkumised hõlmavad valesti toimivaid seadmeid ning seadmete väärkasutamist või manipuleerimist.

2.1. Teedel avastatud rikkumised

Aastatel 2017–2018 avastati teedel ligikaudu 1,94 miljonit rikkumist, mida on 3 % vähem võrreldes umbes 2 miljoni rikkumisega aastatel 2015–2016. ELi keskmine teedel avastatud rikkumiste arv 100 tööpäeva kohta vähenes veidi, kahanedes 2,17-lt 2,11-le. Keskmiselt 55 % rikkumistest olid toime pannud oma liikmesriigi sõidukijuhid, mis sobib kokku asjaoluga, et kõigist kontrollimiseks peatatud sõidukitest 58 % olid oma liikmesriigi sõidukid.

2.2. Ettevõtjate valdustes avastatud rikkumised

Ettevõtjate valdustes avastati umbes 1,46 miljonit rikkumist, mida on 1 % vähem kui eelmisel aruandeperioodil. Keskmine rikkumiste avastamise määr 100 kontrollitud tööpäeva kohta suurenes 4,19-lt 4,35-le ehk võrreldes 2015.–2016. aastaga 4 %. Rikkumiste määra suurenemist (hoolimata avastatud rikkumiste arvu vähenemisest) seletab väiksem kontrollitud tööpäevade arv.

Keskmine ettevõtjate valdustes avastatud rikkumiste arv vähenes pärast 2015.–2016. aastal toimunud järsku kasvu[20] 37-lt rikkumiselt 14-le rikkumisele ettevõtte kohta. Selle põhjus on eelkõige rikkumiste määra suur vähenemine Lätis (552,96-lt rikkumiselt ettevõtja kohta 340,75-le rikkumisele).

2.3. Kontrolliametnikud ja seadmed sõidumeerikute analüüsimiseks

Vaatlusalusel aruandeperioodil osales üle kogu ELi kontrollides 61 558 kontrolliametnikku, mis kinnitab, et kontrolliametnike arv püsib stabiilne.

Digitaalse sõidumeeriku andmeid koolitati analüüsima 21 786 kontrolliametnikku (9 % vähem võrreldes eelmise aruandeperioodiga). 5,5 % vähenes ka kontrolliametnikele sõidumeeriku andmete analüüsimiseks antud seadmete arv. Liikmesriigid ei nimetanud selle vähenemise põhjust.

3. Euroopa Liidu Kohtu poolne määruse (EÜ) nr 561/2006 tõlgendamine

Euroopa Liidu Kohus tõlgendas määrust (EÜ) nr 561/2006 otsuses kohtuasjas C-231/18 (NK) ning otsuses liidetud kohtuasjades C-203/18 ja C-374/18. Need kohtuasjad olid seotud määruse artikli 13 lõikes 1 sätestatud erandites kasutatud mõistete „kohalik turg“ ja „universaalsed postiteenused” tõlgendamisega.

Kohtuasjas C-231/18 (NK) otsustas kohus, et määruse (EÜ) nr 561/2006 artikli 13 lõike 1 punktis p kasutatud mõistet „kohalik turg“ tuleb tõlgendada nii, et see ei tähista tehingut põllumajandusloomade hulgimüüja ja põllumajandustootja vahel ega põllumajandusloomade

[20] Rikkumiste arv peaaegu kolmekordistus, kasvades 12,77-lt rikkumiselt 2015.–2016. aastal 36,57-le rikkumisele 2017.–2018. aastal.

hulgimüüjat ennast, mistõttu selles sättes ette nähtud erandit ei saa laiendada sõidukitele, millega veetakse elusloomi põllumajandusettevõtetest otse kohalikesse tapamajadesse.

Liidetud kohtuasjades C-203/18 ja C-374/18 sedastas kohus, et määruse (EÜ) nr 561/2006 artikli 13 lõike 1 punkti d tuleb tõlgendada nii, et selles ette nähtud erand hõlmab vaid sõidukeid või sõidukite kombinatsioone, mida kasutatakse eranditult konkreetse veo ajal saadetiste kohaletoimetamiseks universaalse postiteenuse raames.

4. Liikmesriikide koostöö

Direktiivi 2006/22/EÜ artikli 5 kohaselt peavad liikmesriigid korraldama koostöös vähemalt ühe teise liikmesriigiga aastas teedel vähemalt kuus kooskõlastatud kontrolli. Kaheksa liikmesriiki[21] ei esitanud teavet kooskõlastatud kontrollide täpse arvu kohta ning kolm liikmesriiki[22] ei teatanud üldse, kas nad on neid kontrolle teinud. Asjakohased andmed esitanud 17 liikmesriigist 12[23] tegid aastas nõutud arvu kooskõlastatud kontrolle. Nii kontrollide arvust teatanud liikmesriikide kui ka nõutud arvu kooskõlastatud kontrolle teinud liikmesriikide arv vähenes võrreldes 2015.–2016. aastaga, mil teavet esitasid 24 liikmesriiki, kellest 15 täitsid miinimumnõude.

Koostööd teevad peamiselt naaberriigid. Nagu eelmiselgi aruandeperioodil, teatas enamik liikmesriike, et koostööd tehti Euro Contrôle Route'i (ECR) raames.

Liikmesriikide koostöö – kooskõlastatud kontrollid, ühised koolitused ning kogemuste ja teabe vahetamine – on väga tähtis, et saavutada autoveosektori sotsiaalõigusnormide eesmärgid, st paremad töötingimused, aus konkurents ja suurem liiklusohutus. 2020. aasta juulis vastu võetud esimene liikuvuspakett,[24] mis jõustus käesoleva aruande koostamise ajal, edendab ja tugevdab liikmesriikide koostööd ja vastastikust abistamist ning kindlustab kehtivate eeskirjade tõhusama ja järjepidevama täitmise tagamise. Peale selle asutati 2019. aastal Euroopa Tööjõuamet (ELA),[25] mille üldeesmärk on tagada tööjõu õiglane liikuvus siseturul. Üks ELA põhiülesandeid on toetada liikmesriikide koostööd piiriülesel eeskirjade täitmise tagamisel ning lihtsustada ühiskontrolle, sh ELi autoveosektori sotsiaalõigusnormide valdkonnas.

II. Direktiivi 2002/15/EÜ rakendamise ülevaade

[21] Itaalia, Madalmaad, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Slovakkia, Soome ja Taani.
[22] Horvaatia, Kreeka ja Küpros.
[23] Austria, Hispaania, Iirimaa, Leedu, Luksemburg, Madalmaad, Poola, Rumeenia, Saksamaa, Tšehhi Vabariik, Ungari ja Ühendkuningriik.
[24] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:249:FULL&from=FR.
[25] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta määrus (EL) 2019/1149, millega asutatakse Euroopa Tööjõuamet, muudetakse määrusi (EÜ) nr 883/2004, (EL) nr 492/2011 ja (EL) 2016/589 ning tunnistatakse kehtetuks otsus (EL) 2016/344 (ELT L 186, 11.7.2019, lk 21).

Direktiivi 2002/15/EÜ artikli 13 kohaselt peavad liikmesriigid esitama komisjonile iga kahe aasta järel direktiivi rakendamise kohta aruande, milles tuuakse välja töötajate ja tööandjate seisukohad riigi tasandil.

1. Direktiivi 2002/15/EÜ kohaldamisala

Direktiiviga on kehtestatud eeskirjad, millega reguleeritakse muu hulgas piisavaid vaheaegu tööajal, maksimaalset iganädalast tööaega ja öötööd. Direktiiv täiendab määrusega (EÜ) nr 561/2006 sõiduaja, vaheaegade ja puhkeperioodide kohta kehtestatud eeskirju. Kuna direktiivis on kehtestatud teatavad töötunde käsitlevad sätted spetsiaalselt autoveosektori jaoks, peetakse seda erinormiks (*lex specialis*) üldise tööajadirektiivi (2003/88/EÜ)[26] suhtes, milles on kehtestatud kõigi sektorite töötajate tööaja korraldamise põhinõuded.

2. Rakendamine liikmesriikides

Vaid Leedu märkis, et aastatel 2017–2018 muudeti siseriiklikke sätteid, millega rakendatakse direktiivi 2002/15/EÜ[27]. Muudeti töö- ja puhkeaega reguleerivaid sätteid, sealhulgas kasutatavaid mõisteid, nagu ringi liikuvate töötajate maksimaalne tööaeg, puhkeaeg, öötöö, tööaja registreerimine ja töötajate teavitamine[28].

Mitu liikmesriiki ja tööturu osapoolt teatasid mõnest direktiivi rakendamisega seotud probleemist. Slovakkia ametiasutused ja Ametiühingute Keskliit teatasid sellest, et sõidukijuhid ja ettevõtjad tunnevad halvasti tööaega käsitlevaid õigusakte. Seda arvamust jagasid Rootsi ametiasutused, kes andsid teada, et eelkõige olid ebapiisavad tööandjate ja füüsilisest isikust ettevõtjate teadmised.

Mitu ametiasutust teatasid ka vajadusest täiendavalt selgitada mõnda direktiivis 2002/15/EÜ kasutatud mõistet. Itaalias kutsusid tööturu osapooled üles täiendavalt selgitama direktiivi mõisteid „tööaeg“ ja „kogu autoveoga seotud tegevusele kulutatav aeg“. Portugali ametiasutused väljendasid sarnast muret, kutsudes üles selgitama eelkõige mõistet „valmisoleku aeg“. Saksamaa ametiasutused teatasid raskustest selle hindamisel, mis läheb arvesse tööajana, eriti digitaalsete andmete kontrollimisel.

Sloveenia ametiühingud ja Saksamaa tööturu osapooled teatasid ka inimressursside nappusest. Luksemburgi ametiasutused ja mõni Saksamaa liidumaa andsid teada ka sellest, et nende tegevust pärsib ebapiisav kontrolliametnike arv. Lisaks teatasid mõned liikmesriikide

[26] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/88/EÜ tööaja korralduse teatavate aspektide kohta (ELT L 299, 18.11.2003, lk 9).

[27] Muudatused valitsuse 21. juuni 2017. aasta resolutsiooni nr 496, mis käsitleb töö- ja puhkeaja korraldamisel kasutatavaid mõisteid reguleeriva Leedu tööseadustiku rakendamist.

[28] Valitsuse 21. juuni 2017. aasta resolutsioon nr 496, mis käsitleb Leedu tööseadustiku rakendamist 14. mai 2003. aasta resolutsiooni nr 587 alusel.

ametiasutused raskustest tööaja kontrollimisel, kui sõidukijuht teeb eri liiki vedusid[29] või teeb vedusid mitme tööandja jaoks[30].

Prantsusmaa ja Rootsi tagasisides juhiti tähelepanu sellele, et liidu tööõiguse standardite säilitamiseks on tähtis suurendada direktiivi 2002/15/EÜ rakendamise kontrollide sagedust.

Prantsusmaa on korraldanud viimase kolme aasta jooksul ümber oma tööinspektsiooni süsteemi, luues valdkondlikud transpordi inspekteerimisüksused, kus töötavad ametnikud, keda on koolitatud mõistma autoveosektoris toimuva tegevuse eripära. Need organisatsioonilised muudatused on kaasa toonud kontrollide kvalitatiivse ja kvantitatiivse paranemise.

Rootsi ametiasutused täheldasid, et kontrollide arvu kasvu tulemusel on suurenenud teadlikkus eeskirjadest. Rootsil on kavas parandada teabevahetust asjaomase sektoriga ja suurendada teadlikkust öötöö kahjulikust mõjust osana üldisest püüdlusest parandada tööandjate ja füüsilisest isikust ettevõtjate teadmisi tööaega käsitlevate õigusaktide kohta.

Hoolimata neist ühistest tähelepanekutest on keeruline teha liidu tasandil kindlaks suundumused ja lahendamata probleemid, kuna mitme liikmesriigi esitatud teave on puudulik.

3. Direktiivi 2002/15/EÜ tõlgendamine

Mõned liikmesriigid teatasid direktiivi 2002/15/EÜ teatavate sätete tõlgendamisest oma kohtutes aastatel 2017–2018. Rootsi märkis, et nad ootasid ühes kohtuasjas otsust võimaluse kohta rakendada kollektiivlepingut, tehes erandi siseriiklikust õigusaktist, millega direktiiv 2002/15/EÜ on üle võetud. Eesti andis teada, et esimese astme kohtud olid lahendanud direktiivi 2002/15/EÜ rakendamisega seotud õiguslikke vaidlusi. Sloveenias tõlgendati kahtlusi, mis olid seotud õigusaktide hierarhiaga küsimuses, kas lõunapausid tuleks arvestada tööaja hulka. Kreeka kohus tegi otsuse, et direktiivi 2002/15/EÜ sätted, mille kohaselt vaheaegu ja puhkeaega ei loeta tööajaks, ei takista jõustamast nende perioodide paremaks reguleerimiseks siseriiklikke õigusakte. Hispaanias oli mitu kohtuasja, mis puudutasid kollektiivlepinguid, puhkusetasu, sõiduaega ja reisijate vedu. Üks kohtuasi oli seotud tööpäeva muutmisega ja mõjuga sõidukijuhi palga struktuurile reisijateveosektoris.

4. Tööaja eeskirjade rikkumised

Mitu liikmesriiki[31] märkisid, et vältimaks karistuse määramist, antakse võimalus teatava aja jooksul korrigeerida oma käitumist. Kontrolliasutused võtavad sanktsioone vaid juhul, kui puudust ei kõrvaldata. Sellega seoses teatas Rootsi asjaomane sektor, et otsese sanktsiooni puudumist hinnatakse, kuna see annab tööandjatele ja füüsilisest isikust ettevõtjatele võimaluse

[29] Küpros.
[30] Sloveenia.
[31] Austria, Eesti, Rootsi, Slovakkia ja Soome.

rakendada uusi töömeetodeid, kasutades uut tehnoloogiat või muutes menetlusi, et parandada õigusnormide järgimist.

Vaid üheksa liikmesriiki[32] esitasid kvantitatiivsed andmed avastatud rikkumiste kohta. See arv ei ole eriti muutunud võrreldes eelmise aruandeperioodiga, kus sellise teabe esitasid kaheksa liikmesriiki[33]. Mitu teabe esitanud liikmesriikidest olid samad kui käeolevas aruandes. Kuna teabe esitajaid ei olnud piisavalt, ei saa ELi-üleseid järeldusi teha.

Sidusrühmade seisukohad direktiivi 2002/15/EÜ rakendamise kohta

12 liikmesriiki[34] märkisid selgelt, et nad konsulteerisid seoses käesoleva aruande koostamisega tööturu mõlema osapoolega, nagu on ette nähtud direktiivi 2002/15/EÜ artikliga 13. See arv on veidi suurem kui eelmises aruandes (10 liikmesriiki), kuid näitab siiski, et üle poole liikmesriikidest ei kaasa tööturu osapooli tööaja eeskirjade rakendamise kohta aru andmisse. Mõni liikmesriik märkis, et tööturu osapooltega ei konsulteeritud sellepärast, et eelmisest aruandest saati ei olnud miski muutunud.

12 liikmesriigist 5[35] ei esitanud tööturu osapoolte seisukohti eraldi osas või peatükis ning 3[36] märkisid, et tööturu osapooltelt ei saadud mingit selget tagasisidet. Pigem kajastati tagasisidet kogu dokumendis, eristamata seda liikmesriigi ametiasutuste seisukohtadest, või mainiti üksnes, et tööturu osapooled ei olnud esitanud ühtki märkust. 7 liikmesriigi[37] aruandes oli tööturu osapoolte tagasiside siiski selgelt välja toodud eraldi osas.

Tööturu osapoolte arvamusi ei saa põhjalikumalt analüüsida, kuna nad ei moodusta esinduslikku valimit.

III. Järeldused

Autovedudega seotud ELi sotsiaalõigusnormide rakendamise ja täitmise tagamise analüüsi üldisest tulemusest on näha, et õigusnormide täitmise tagamise ja õigusnormide täitmise üldine tase püsis 2017.–2018. aastal 2015.–2016. aastaga võrreldes stabiilne.

Ehkki kontrollitud tööpäevade arv pidevalt väheneb, püsis avastatud rikkumiste arv enam-vähem stabiilne, kahanedes 1 %. See võib osutada tõhusamale rikkumiste avastamisele, kuid selle põhjus võib olla ka asjaolu, et ettevõtjate valdustes tehtud kontrollide osakaal on võrreldes teedel tehtud kontrollide osakaaluga veidi suurenenud. Ettevõtjate valdustes avastatakse rikkumisi kaks korda rohkem kui teedel, mis näitab, et ettevõtjate valdustes kontrollimine on tõhusam kui kontrollid teedel.

[32] Austria, Hispaania, Kreeka, Küpros, Poola, Prantsusmaa, Rumeenia, Saksamaa ja Soome.
[33] Austria, Iirimaa, Küpros, Luksemburg, Poola, Prantsusmaa, Soome ja Tšehhi Vabariik.
[34] Eesti, Itaalia, Kreeka, Küpros, Leedu, Poola, Portugal, Rootsi, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia ja Ühendkuningriik.
[35] Eesti, Küpros, Leedu, Poola ja Portugal.
[36] Küpros, Leedu ja Poola.
[37] Itaalia, Kreeka, Saksamaa, Slovakkia, Sloveenia, Rootsi ja Ühendkuningriik.

Rikkumiste avastamise määr on ELis väga erinev. Enamikust avastatud rikkumistest on teatanud väike seitsmest liikmesriigist koosnev rühm. Tuleb rõhutada, et mõni liikmesriik, kus rikkumiste avastamise määr on väga väike, kuulub liikmesriikide hulka, kus kontrollitud tööpäevade osakaal on kõige suurem. See asjaolu koos kontrollitavate tööpäevade arvu vähenemise ja piiratud kontrollisuutlikkusega (inimressursid ja rahalised vahendid, oskused ja kontrolliseadmed) kõikides liikmesriikides osutab sellele, et on hädavajalik suunata kontrolle paremini.

Kontrollide tegemisel teedel on väga tähtis juurdepääs andmetele, näiteks riskiastet käsitlevale teabele, eelkõige selleks, et kontrolle paremini suunata ja vähendada selliste tarbetute kontrollide arvu, mille käigus rikkumist ei avastata. Teedel kontrolle tegevatele inspektoritele riskihindamisteabele juurdepääsu võimaldamine tehakse kohustuslikuks kooskõlas esimeses liikumispaketis kehtestatud uute nõuetega.

On selgelt näha, et liikmesriikide kooskõlastatud ja ühiskontrollid aitavad jagada teadmisi ning ühtlustada kehtivatest ELi eeskirjadest arusaamist ja nende eeskirjade täitmise tagamist. Seepärast julgustab komisjon liikmesriike suurendama veelgi oma püüdlusi tõhustada koostööd, tehes kooskõlastatud ja ühiskontrolle, ning kasutama Euroopa Tööjõuameti pakutavat abi.

Eri liiki rikkumiste osakaal sarnaneb eelmise aruandeperioodi omaga. Peaaegu poole ettevõtjate valdustes avastatud rikkumistest moodustavad sõiduaja andmetega seotud rikkumised, mis osutab ettevõtjate raskustele asjaomaste andmete nõuetekohasel säilitamisel. Mõni liikmesriik kehtestas suuremad trahvid, teised kohandasid oma karistusmäärasid pärast raskete rikkumiste liigitust käsitleva komisjoni määruse (EL) 2016/403 jõustumist 1. jaanuaril 2017. See võib peatada sõiduaja andmetega seotud rikkumiste arvu kasvu, kuna sõiduaja andmete puudumine on liigitatud väga raskeks rikkumiseks.

Direktiivi 2002/15/EÜ rakendamise põhjaliku hindamise muudab keeruliseks asjaolu, et paljudes liikmesriikide aruannetes puuduvad üksikasjalikud kvantitatiivsed ja kvalitatiivsed andmed. Komisjon soovib rõhutada sellise aruandluse tähtsust ja tuletada meelde, et liikmesriikide suhtes, kes ei täida määruse (EÜ) nr 561/2006 artiklis 17 sätestatud teabe esitamise nõuet, võib võtta õiguslikke meetmeid.

Komisjon on kindel, et käesoleva aruande koostamise ajal vastu võetud esimene liikuvuspakett võimaldab suurendada kontrollide tõhusust ja liikmesriikidevahelist koostööd. Rakendusakt, mille komisjon võtab vastu ühtlustatud riskihindamisvalemi kohta, võimaldab kontrollijatel kiiresti kindlaks teha kontrollitava ettevõtja riskiprofiili. Nad saavad teada, kas ettevõtja riskiaste on madal (kuna õigusnormide rikkumise tase on madal) või kõrge (õigusnormide rikkumise tase on kõrge). Peale selle võimaldab võimaliku manipuleerimise ja väärkasutuse varajane kaugtuvastus kontrollijatel valida, milliseid sõidukeid kontrollida. See kõik vähendab tarbetute kontrollide arvu ning aitab säästa nii kontrollijate kui ka sõidukijuhtide ressursse.

Komisjon jälgib liikmesriikide abiga ka edaspidi autovedudega seotud sotsiaalõigusnormide rakendamist ning tuletab liikmesriikidele meelde, et direktiivi 2002/15/EÜ artikli 13 lõike 1

kohaselt peavad nad esitama aruandes mõlema tööturu osapoole seisukohad. Liikmesriike julgustatakse kaaluma lisakontrollide tegemist ja kehtivate eeskirjade kontrollimist ning teavitama komisjoni lahknevustest ELi sätete tõlgendamisel.