EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 30.9.2021
COM(2021) 610 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 2017–2018

(komission 30. kertomus tieliikenteen sosiaalilainsäädännön täytäntöönpanosta)

{SWD(2021) 278 final}

Johdanto

Tässä kertomuksessa luodaan katsaus siihen, miten jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön EU:n tieliikenteen alan sosiaalilainsäädäntöä 1. tammikuuta 2017 ja 31. joulukuuta 2018 välisenä aikana. Siinä tuodaan esiin keskeiset haasteet, joita säännösten noudattamisen valvontaan ja soveltamiseen liittyy. Säännökset vahvistetaan seuraavissa neljässä säädöksessä:

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

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

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

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

Tässä kertomuksessa, joka perustuu ajoaika-asetuksen 17 artiklaan ja maantieliikenteen työaikadirektiivin[5] 13 artiklaan, on määrällisiä ja laadullisia tietoja jäsenvaltioiden

[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 2002/15/EY, annettu 11 päivänä maaliskuuta 2002, maantieliikenteen liikkuvissa tehtävissä toimivien henkilöiden työajan järjestämisestä (EYVL L 80, 23.3.2002, s. 35).

[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/22/EY, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, 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. 35).

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

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

valvontaviranomaisten tekemistä tienvarsitarkastuksista ja yritysten tiloissa tehdyistä tarkastuksista sekä havaituista rikkomuksista.

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

Tietojen toimittaminen

Direktiivin 2002/15/EY ja asetuksen (EY) N:o 561/2006 säännösten täytäntöönpanoa koskevat kansalliset kertomukset on toimitettava kyseisen kaksivuotiskauden loppumista seuraavan vuoden 30. syyskuuta mennessä käyttäen tarkistettua vakiolomaketta, joka on vahvistettu raportointia varten 30. maaliskuuta 2017 annetussa komission täytäntöönpanopäätöksessä[6]. Vuosia 2017–2018 koskevien kertomusten toimittamisen määräaika päättyi 30. syyskuuta 2019.

Kaikki jäsenvaltiot ovat toimittaneet kansalliset tietonsa, vaikkakaan kaikki eivät ole tehneet sitä ajoissa. Tietojen laatu on edelleen parantunut asetusta (EY) N:o 561/2006 koskevien tietojen osalta. Kaikki jäsenvaltiot toimittivat pyydetyt tienvarsitarkastusten ja yritysten tiloissa tehtävien tarkastusten perusteella eritellyt tilastotiedot. Osa ei kuitenkaan toimittanut pyydettyjen luokkien, esimerkiksi ajopiirturityypin[7] ja rikkomusten tyypin[8], mukaan lajiteltuja tietoja.

Kaikki jäsenvaltiot eivät ole toimittaneet vaadittuja tietoja direktiivin 2002/15/EY täytäntöönpanosta[9], ja vain muutamat jäsenvaltiot toimittivat tilastotietoja tarkastuksista ja niiden tuloksista[10]. Jäsenvaltioiden määrällisten tietojen puuttuminen vaikeuttaa arviointia. Näin ollen komissio vaatii, että direktiivin 2002/15/EY täytäntöönpanoa ja sen valvontaa koskevat kattavat laadulliset ja määrälliset tiedot toimitetaan seuraavalta raportointikaudelta, jotta direktiivin 2002/15/EY 13 artiklassa ja asetuksen (EY) N:o 561/2006 17 artiklassa säädetyt vaatimukset täyttyvät.

[6] C(2017) 1927 final.
[7] Tämä koskee Espanjaa ja Puolaa, jotka loivat uusia luokkia ajoneuvojen rekisteröimiseen ajopiirturityypeittäin.
[8] Latvia ei toimittanut tätä luokitusta yrityksen tiloissa havaittujen rikkomusten osalta.
[9] Belgialta, Kroatialta ja Tšekiltä ei saatu kertomuksia.
[10] Määrälliset tiedot toimittivat Espanja, Itävalta, Kreikka, Kypros, Luxemburg, Puola, Ranska, Romania, Saksa ja Suomi.

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

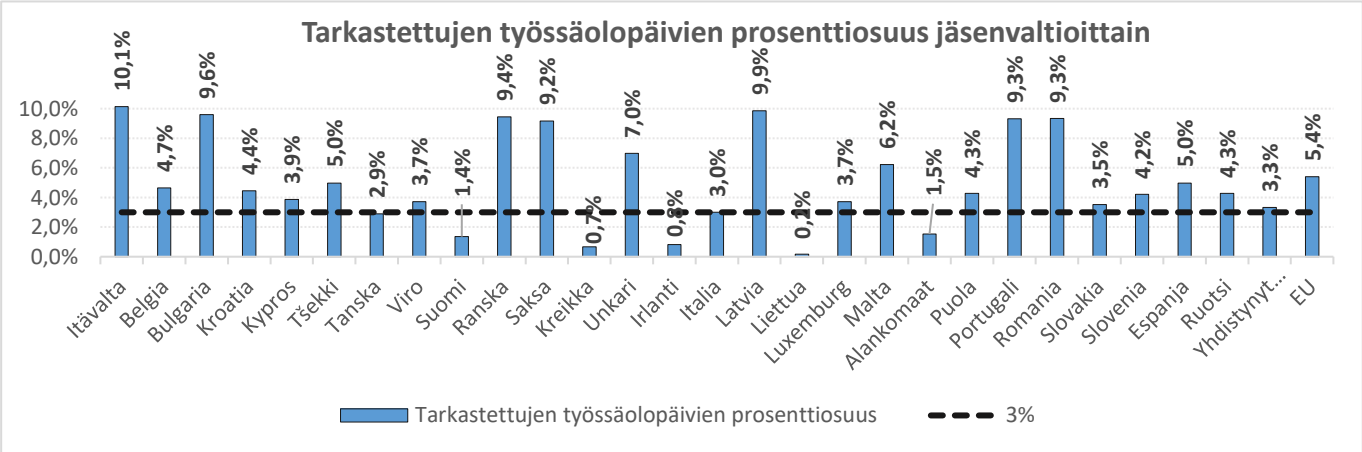
1. Tarkastukset

Direktiivin 2006/22/EY 2 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on luotava asianmukaisten ja säännöllisten tarkastusten järjestelmä, jota käytetään sekä teiden varsilla että kaikkia asetuksen (EY) N:o 561/2006 säännösten alaisia liikennetyyppejä edustavien yritysten tiloissa. Näillä tarkastuksilla on tarkastettava joka vuosi laaja ja edustava otos liikkuvassa työssä olevista työntekijöistä, kuljettajista, kuljetusyrityksistä ja ajoneuvoista. Artiklan mukaan asetuksen (EY) N:o 561/2006 soveltamisalaan kuuluvien ajoneuvojen kuljettajien työssäolopäivistä on tarkastettava vähintään kolme prosenttia[11].

Kansallisista tiedoista käy ilmi, että EU:ssa tarkastettujen työssäolopäivien kokonaismäärä[12] laski noin viisi prosenttia eli 131,7 miljoonasta päivästä (vuosina 2015–2016) 125,7 miljoonaan päivään tällä kaudella. Lasku on kuitenkin pienempi kuin edellisten raportointikausien 2013–2014 ja 2015–2016 välinen 13 prosentin lasku. Tarkastettujen työssäolopäivien määrän lasku vaikuttaa kansallisten lukujen perusteella kuitenkin johtuvan pääasiassa Ranskan ilmoittamasta pienemmästä tarkastettujen työssäolopäivien määrästä.[13] Määrän pienenemisestä huolimatta Ranska täyttää vaatimuksen ja kuuluu lisäksi niiden jäsenvaltioiden joukkoon, jotka tarkastavat eniten työssäolopäiviä.

Kuten jäljempänä olevasta kaaviosta 1 käy ilmi, **EU:ssa tarkastettiin työssäolopäivistä keskimäärin 5,4 prosenttia** (**6,3 %** kaudella 2015–2016). Osuus oli siis huomattavasti suurempi kuin direktiivissä edellytetään[14].

Kaavio 1: Tarkastettujen työssäolopäivien prosenttiosuus jäsenvaltioittain



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

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

[13] Ranska ilmoitti, että tarkastettuja työssäolopäiviä oli noin neljä miljoonaa vähemmän kuin edellisessä kertomuksessa, koska sisäministeriön turvallisuusjoukot tekivät vähemmän tarkastuksia ja yhteiskunnallisten liikkeiden (keltaliivit) vaikutus vähensi tarkastusten määrää vuoden 2018 viimeisellä neljänneksellä.

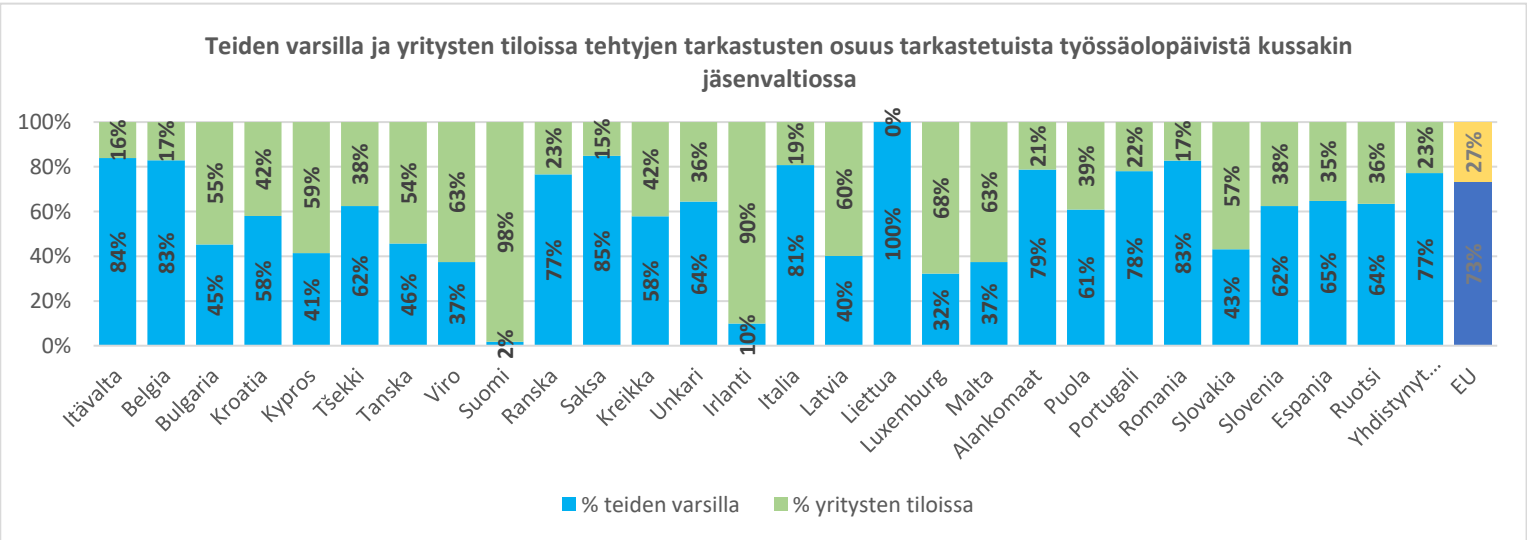
[14] Erityisesti Itävallassa, Latviassa, Bulgariassa, Ranskassa, Romaniassa, Portugalissa ja Saksassa työssäolopäivistä tarkastettiin kolmasosa.

Suurin osa jäsenvaltioista tarkasti direktiivissä asetettua vähimmäismäärää enemmän työssäolopäiviä. Kuusi jäsenvaltiota ei kuitenkaan saavuttanut kolmen prosentin vähimmäismäärää: Tanska, Alankomaat, Suomi, Irlanti, Kreikka ja Liettua. Määrä on kasvanut verrattuna vuosiin 2015–2016, jolloin tällaisia jäsenvaltioita oli kolme. Tanska oli lähellä vähimmäismäärää (2,9 %), ja vaikka Kreikka lisäsi täytäntöönpanotoimiaan (parannusta 2015–2016-kauden 0,1 %:sta tämän kauden 0,7 %:iin), se jäi selvästi vähimmäismäärän alapuolelle. Alankomaissa käytetään ”luottamukseen perustuvaa seurantajärjestelmää”, joka kattaa välillisesti suuremman osan työssäolopäiviä ja jonka tähden tarkastettavien työssäolopäivien vähimmäismäärää koskeva vaatimus täyttyy. Suomi ja Liettua ilmoittivat puutteellisia tietoja.

Direktiivin 2006/22/EY 2 artiklassa vahvistetaan myös erityyppisten tarkastusten osuudet: työssäolopäivistä on tarkastettava teiden varsilla vähintään 30 prosenttia ja yritysten tiloissa vähintään 50 prosenttia. Osuuksien laskentaperustana on valvontaviranomaisten tosiasiassa tekemien tarkastusten määrä eikä tarkastettavien työssäolopäivien vähimmäismäärä. Tarkastusten vähimmäismäärän saavuttaneiden jäsenvaltioiden lähemmässä tarkastelussa käy ilmi, että vain kahdeksassa jäsenvaltiossa tienvarsitarkastusten ja yritysten tiloissa tehtyjen tarkastusten suhde on vaaditun mukainen.

Keskimäärin 73 prosenttia kaikista tarkastettavista työssäolopäivistä tarkastettiin teiden varsilla ja 27 prosenttia yritysten tiloissa. Tämä tilanne ei ole muuttunut, sillä yritysten tiloissa tehtävien tarkastusten määrä on kasvanut yhden prosentin edelliseen kertomukseen verrattuna. Useimmissa jäsenvaltioissa suurin osa tarkastuksista tehtiin teiden varsilla. Irlannissa ja Suomessa tienvarsitarkastuksia tehtiin vähän. Suomi ei ilmoittanut kansallisen poliisin ja sen tienvarsitarkastusten tietoja, mikä voi selittää tienvarsitarkastusten vähäisyyden ja yritysten tiloissa tehtävien tarkastusten suuren osuuden. Tarkempia tietoja tienvarsitarkastusten ja yritysten tiloissa tehtyjen tarkastusten kansallisista osuuksista on kaaviossa 2.

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



1.1 Tienvarsitarkastukset

Koko EU:ssa tarkastettiin teiden varsilla yhteensä 4 982 439 ajoneuvoa ja 5 395 009 kuljettajaa. Näiden kahden luvun välinen ero voidaan selittää monimiehitysajolla, jossa ajoneuvossa on vähintään kaksi kuljettajaa. Kuljettajien ja ajoneuvojen määrien välillä on eroja pääasiassa Belgian, Saksan, Latvian, Romanian, Espanjan, Ruotsin, Liettuan ja Puolan kertomuksissa.

Vuosien 2015–2016 kertomukseen verrattuna tarkastettujen ajoneuvojen määrä väheni 39 prosenttia eli 3 180 264 ajoneuvoa. Tämä johtuu pääasiassa Saksan (– 54 % eli 1 580 987) ja Suomen[15] (– 99 % eli 1 081 158) ilmoittamien lukujen merkittävästä pienenemisestä. Se vastaa näiden kahden jäsenvaltion vuosina 2015–2016 ilmoittamia lisäyksiä.

Tarkastettujen kuljettajien määrä väheni kahdeksan prosenttia verrattuna vuosiin 2015–2016, mikä on vähemmän merkittävä kuin edellisen raportointikauden 22 prosentin vähennys. Tämä johtuu pääasiassa Ranskassa (– 19 % eli 157 780), Bulgariassa (– 48 % eli 142 147) ja Puolassa (– 13 % eli 77 666) tapahtuneista vähennyksistä ja pienempien vähennysten kertymisestä useissa muissa jäsenvaltioissa[16].

Ajoneuvon rekisteröintimaan perusteella 58 prosenttia tarkastetuista ajoneuvoista oli kotimaisia ajoneuvoja, 33 prosenttia muiden EU:n jäsenvaltioiden ajoneuvoja ja yhdeksän prosenttia EU:n ulkopuolisiin maihin rekisteröityjä ajoneuvoja.[17] Suurin osa (90 % kokonaismäärästä) teiden varsilla tarkastetuista ajoneuvoista oli tavaraliikenteen ajoneuvoja ja vain kymmenen prosenttia henkilöliikenteen ajoneuvoja.

Kaudella 2017–2018 teiden varsilla tarkastetuista ajoneuvoista 75 prosenttia oli varustettu digitaalisella ajopiirturilla. Näin ollen perustetta korottaa vähimmäismäärää kolmesta neljään prosenttiin ei ole, koska niin olisi tehtävä silloin, jos 90 prosenttia kaikista tarkastetuista ajoneuvoista olisi varustettu digitaalisella ajopiirturilla direktiivin 2006/22/EY 2 artiklan 3 kohdan mukaisesti.

1.2 Yritysten tiloissa tehtävät tarkastukset

Vuosina 2017–2018 tarkastettiin 104 104 kuljetusyritystä, mikä on 29 prosenttia vähemmän kuin vuosina 2015–2016, jolloin tarkastettiin 146 967 yritystä. Yritysten tiloissa tarkastettiin noin 33,7 miljoonaa työssäolopäivää, mikä tarkoittaa pientä, kolmen prosentin vähennystä edellisen kertomuksen 34,8 miljoonaan verrattuna. Kaiken kaikkiaan jäsenvaltioiden valvontaviranomaiset tarkastivat yritysten tiloissa 641 033 kuljettajan tiedot, mikä on kolme prosenttia vähemmän kuin vuosina 2015–2016 tarkastetut 5 846 011 kuljettajaa.

2. Rikkomukset

[15] Suomi ei ilmoittanut kansallisen poliisin tietoja.
[16] Unkari, Italia, Espanja, Liettua, Tanska, Itävalta, Kroatia, Kypros, Irlanti, Latvia, Alankomaat, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta.
[17] Suomen toimittamat tiedot eivät puutteellisuutensa vuoksi sisälly näihin prosenttiosuuksiin.

Kaikki jäsenvaltiot toimittivat tietoja havaituista rikkomuksista, mutta kaikki[18] eivät toimittaneet tarkempia tietoja rikkomustyypeistä. **Ilmoitettujen rikkomusten kokonaismäärä oli noin 3,41 miljoonaa. Määrä on siis pysynyt ennallaan edelliseen kertomukseen verrattuna (3,46 miljoonaa).**

Yritysten tiloissa havaittujen rikkomusten määrä pysyi ennallaan ja lisääntyi vain yhden prosentin, ja teiden varsilla havaittujen rikkomusten määrä pieneni kolme prosenttia. Teiden varsilla havaittujen rikkomusten osuus pysyi ennallaan eli 57 prosentissa havaittujen rikkomusten kokonaismäärästä (edellisessä kertomuksessa 58 %).

Eri rikkomustyyppien osuudet havaittujen rikkomusten kokonaismäärästä pysyivät edellisen raportointikauden kaltaisina vähäisin muutoksin. Seuraavassa kaaviossa 3 esitetään teiden varsilla ja yritysten tiloissa vuosina 2017–2018 havaittujen rikkomusten keskimääräinen osuus EU:ssa sen mukaan, minkä tyyppistä säännöstä oli rikottu. Taukoja koskevien rikkomusten osuus pieneni jälleen hieman eli 21 prosentista 17 prosenttiin, kun taas ajoaikatietoja koskevien rikkomusten osuus kasvoi 24 prosentista 27 prosenttiin. **Lepoaikoja koskevien rikkomusten osuus oli 23 prosenttia** (24 % edellisessä kertomuksessa), **valvontalaitteita[19] koskevien rikkomusten osuus 12 prosenttia** (11 % edellisessä kertomuksessa) **ja muuta työtä koskevien tietojen puuttumiseen/saatavuuteen liittyvien rikkomusten osuus kuusi prosenttia** (7 % edellisessä kertomuksessa) kaikista havaituista rikkomuksista. Tämä kehitys esitetään jäljempänä kaaviossa 4.

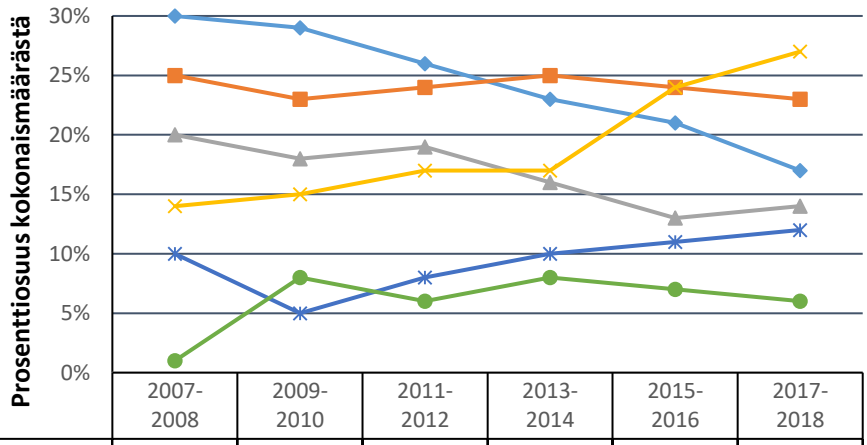
Sataa yritysten tiloissa tai teiden varsilla tarkastettua työssäolopäivää kohti havaittujen rikkomusten määrä kasvoi hieman: 2,6 rikkomuksesta raportointikaudella 2015–2016 tämän raportointikauden 2,7 rikkomukseen. **Yritysten tiloissa tehdyissä tarkastuksissa paljastumisaste oli edelleen kaksinkertainen tienvarsitarkastuksiin verrattuna, mikä osoittaa, että yritysten tiloissa tehtävät tarkastukset ovat paljon tehokkaampia kuin teiden varsilla tehtävät pistotarkastukset.**

Kaavio 3: Teiden varsilla ja yritysten tiloissa kaudella 2017–2018 havaitut rikkomukset luokittain



[18] Latvia ei ilmoittanut yrityksen tiloissa tehdyissä tarkastuksissa havaittujen rikkomusten tyyppejä.
[19] Valvontalaitteita koskevissa rikkomuksissa kyse on valvontalaitteiden virheellisestä toiminnasta, väärinkäytöstä tai manipuloinnista.

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



	2007-2008	2009-2010	2011-2012	2013-2014	2015-2016	2017-2018
Tauot	30%	29%	26%	23%	21%	17%
Lepoajat	25%	23%	24%	25%	24%	23%
Ajoaika	20%	18%	19%	16%	13%	14%
Ajoaikatiedot	14%	15%	17%	17%	24%	27%
Valvontalaitteet	10%	5%	8%	10%	11%	12%
Muuta työtä koskevien tietojen puuttuminen/saatavuus	1%	8%	6%	8%	7%	6%

2.1 Tienvarsitarkastuksissa havaitut rikkomukset

Tienvarsitarkastuksissa havaittiin vuosina 2017–2018 noin 1,94 miljoonaa rikkomusta, mikä on kolme prosenttia vähemmän kuin vuosina 2015–2016 havaitut kaksi miljoonaa rikkomusta. EU:ssa teiden varsilla havaittujen rikkomusten keskiarvo laski hieman eli 2,17 rikkomuksesta 2,11 rikkomukseen sataa tarkastettua työssäolopäivää kohti. Rikkomuksista keskimäärin 55 prosentissa oli kyse kotimaisista kuljettajista, mikä vastaa 58:aa prosenttia kaikista tarkastuksissa pysäytetyistä ajoneuvoista.

2.2 Yritysten tiloissa havaitut rikkomukset

Yritysten tiloissa havaittiin noin 1,46 miljoonaa rikkomusta eli yksi prosentti vähemmän kuin edellisellä raportointikaudella. Keskimääräinen rikkomusten paljastumisaste nousi 4,19:stä 4,35:een tarkastettua sataa työpäivää kohti, mikä on neljä prosenttia enemmän kuin vuosina 2015–2016. Rikkomusten suhteellisen osuuden nousu (havaittujen rikkomusten määrän vähenemisestä huolimatta) johtuu tarkastettujen työssäolopäivien määrän vähenemisestä.

Yritysten tiloissa havaittujen rikkomusten määrä yritystä kohti laski keskimäärin 37 rikkomuksesta vuosina 2015–2016 keskimäärin 14 rikkomukseen yritystä kohti, kun se oli edellisessä kertomuksessa huippulukemissaan[20]. Tämä johtuu pääasiassa Latvian rikkomusten paljastumisasteiden suurista laskuista (yrityskohtainen rikkomusten määrä laski 552,96 rikkomuksesta 340,75 rikkomukseen).

2.3 Valvontaviranomaisten ja ajopiirtureiden analysointivälineiden määrä

Kuluvalla raportointikaudella tarkastusten tekemiseen koko EU:ssa osallistui 61 558 valvontaviranomaista, mikä vahvistaa, että tilanne on tarkastajien määrän suhteen pysynyt ennallaan.

Digitaalisten ajopiirturitietojen analysointiin koulutettiin 21 786 valvontaviranomaista (9 % vähemmän kuin edellisellä raportointikaudella). Myös valvontaviranomaisille ajopiirturitietojen analysointiin annettujen välineiden määrä väheni 5,5 prosenttia. Jäsenvaltiot eivät ilmoittaneet vähennykseen mitään syitä.

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

Euroopan unionin tuomioistuin on tulkinnut asetusta (EY) N:o 561/2006 asiassa C-231/18 NK ja yhdistetyissä asioissa C-203/18 ja C-374/18 annetuissa tuomioissa. Asiat liittyivät asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa säädettyjen poikkeusten tulkintaan, ja niissä viitataan termeihin ”paikalliset markkinat” ja ”yleispalvelut”.

Asiassa C-231/18 NK antamassaan tuomiossa unionin tuomioistuin katsoi, että asetuksen N:o 561/2006 13 artiklan 1 kohdan p alakohdassa olevaa ilmaisua ”paikalliset markkinat” on

[20] Se lähes kolminkertaistui 12,77 rikkomuksesta 36,57 rikkomukseen kaudesta 2015–2016 kauteen 2017–2018.

tulkittava siten, ettei sillä tarkoiteta karjan tukkukauppiaan ja maatalousyrittäjän välistä liiketoimea tai karjan tukkukauppiasta itseään, joten kyseisessä säännöksessä säädettyä poikkeusta ei voida ulottaa ajoneuvoihin, joilla kuljetetaan eläviä eläimiä maatiloilta suoraan paikallisiin teurastamoihin.

Yhdistetyissä asioissa C-203/18 ja C-374/18 unionin tuomioistuin katsoi, että asetuksen (EY) N:o 561/2006 13 artiklan 1 kohdan d alakohtaa on tulkittava siten, että siinä säädetty poikkeus koskee vain sellaisia ajoneuvoja tai ajoneuvoyhdistelmiä, joita käytetään tietyn kuljetuksen ajan yksinomaan lähetysten toimittamiseen postin yleispalvelussa.

4. Jäsenvaltioiden välinen yhteistyö

Direktiivin 2006/22/EY 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava vähintään kuusi kertaa vuodessa teiden varsilla yhteistarkastuksia, joihin osallistuu vähintään yksi muu jäsenvaltio. Kahdeksan jäsenvaltiota[21] ei toimittanut tietoja yhteistarkastusten tarkasta määrästä, ja kolme jäsenvaltiota[22] ei ilmoittanut lainkaan siitä, ovatko ne tehneet yhteistarkastuksia. Niistä 17 jäsenvaltiosta, jotka toimittivat tarkastuksista asianmukaiset tiedot, 12 jäsenvaltiota[23] täytti yhteistarkastusten vuosittaista vähimmäismäärää koskevan vaatimuksen. Tämän perusteella sekä luvut toimittaneita jäsenvaltioita että jäsenvaltioita, jotka täyttivät vaaditun yhteistarkastusten määrän, oli vähemmän verrattuna vuosiin 2015–2016, jolloin tietoja toimitti 24 jäsenvaltiota, joista 15 täytti vähimmäismäärän.

Jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä on useimmiten kyse naapurijäsenvaltioiden yhteistyöstä. Kuten edellisellä raportointikaudella, useimmat jäsenvaltiot ilmoittivat, että yhteistyötä tehdään Euro Contrôle Routen puitteissa.

Jäsenvaltioiden välisellä yhteistyöllä, joka perustuu yhteistarkastuksiin, yhteisiin koulutustoimiin tai kokemusten ja tietojen vaihtoon, on ratkaiseva merkitys tieliikenteen sosiaalilainsäädännön tavoitteiden saavuttamisen kannalta eli työolojen parantamisen, terveen kilpailun ja tieliikenteen turvallisuuden edistämiselle. Ensimmäisessä liikkuvuuspaketissa[24], joka hyväksyttiin heinäkuussa 2020 ja joka on tämän kertomuksen laatimisen aikana tullut voimaan, edistetään ja vahvistetaan jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja keskinäistä avunantoa sekä varmistetaan voimassa olevien sääntöjen tehokkaampi ja yhdenmukaisempi valvonta. Lisäksi vuonna 2019 perustettiin Euroopan työviranomainen[25], jonka yleisenä tavoitteena on edistää oikeudenmukaista työvoiman liikkuvuutta sisämarkkinoilla.

[21] Alankomaat, Italia, Portugali, Ranska, Ruotsi, Slovakia, Suomi ja Tanska.
[22] Kreikka, Kroatia ja Kypros.
[23] Alankomaat, Espanja, Irlanti, Itävalta, Liettua, Luxemburg, Puola, Romania, Saksa, Tšekki, Unkari ja Yhdistynyt kuningaskunta.
[24] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:249:FULL&from=FI
[25] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1149, annettu 20 päivänä kesäkuuta 2019, Euroopan työviranomaisen perustamisesta, asetusten (EY) N:o 883/2004, (EU) N:o 492/2011 ja (EU) 2016/589 muuttamisesta ja päätöksen (EU) 2016/344 kumoamisesta (EUVL L 186, 11.7.2019, s. 21).

Yksi Euroopan työviranomaisen päätehtävistä on tukea jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä rajatylittävässä valvonnassa ja helpottaa yhteisiä tarkastuksia esimerkiksi EU:n tieliikenteen sosiaalilainsäädännön alalla.

II. Yleiskatsaus direktiivin 2002/15/EY täytäntöönpanosta

Direktiivin 2002/15/EY 13 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on annettava komissiolle joka toinen vuosi kertomus sen täytäntöönpanosta ja ilmoitettava kansallisen tason työmarkkinaosapuolten näkökannat.

1. Direktiivin 2002/15/EY soveltamisala

Direktiivissä vahvistetaan säännöt, jotka koskevat muun muassa riittäviä taukoja työjakson aikana, viikoittaista enimmäistyöaikaa ja yötyötä. Direktiivin säännökset täydentävät asetuksessa (EY) N:o 561/2006 vahvistettuja ajoaikaa, taukoja ja lepoaikoja koskevia sääntöjä. Koska direktiivissä on työaikaa koskevia säännöksiä, jotka koskevat nimenomaan maantieliikennettä, sitä pidetään yleisdirektiiviin 2003/88/EY[26] liittyvänä erityissäädöksenä. Yleisdirektiivissä vahvistetaan perusvaatimukset kaikkien alojen työntekijöiden työajan järjestämiselle.

2. Täytäntöönpano jäsenvaltioissa

Ainoastaan Liettua[27] ilmoitti, että direktiivin 2002/15/EY täytäntöönpanoa koskevia kansallisia säännöksiä muutettiin vuosina 2017–2018. Liettuassa muutettiin työ- ja lepoaikaa koskevia säännöksiä ja käytettäviä termejä, joita ovat esimerkiksi liikkuvissa tehtävissä toimivien henkilöiden enimmäistyöaika, lepoajat, yötyö, työajan kirjaaminen ja työntekijöiden tiedot.[28]

Useat jäsenvaltiot ja työmarkkinaosapuolet ilmoittivat joistakin täytäntöönpanoon liittyvistä kysymyksistä. Slovakian viranomaiset ja ammattiyhdistysten liitto ilmoittivat, että kuljettajien ja liikenteenharjoittajien tiedot työaikaa koskevasta lainsäädännöstä ovat puutteellisia. Ruotsin viranomaiset olivat samaa mieltä ja totesivat, että erityisesti työnantajilla ja itsenäisillä ammatinharjoittajilla ei usein ole riittävästi tietoja.

Useat viranomaiset ilmoittivat myös, että joitakin direktiivissä 2002/15/EY esitettyjä määritelmiä on selvennettävä. Italiassa työmarkkinaosapuolet vaativat lisäselvennystä direktiivin ”työajan” ja ”kaikkiin maantieliikenteen tehtäviin käytetyn ajan” määritelmiin. Portugalin viranomaiset olivat samaa mieltä ja vaativat selvennystä erityisesti ”varallaoloaikojen” määritelmään. Saksan viranomaiset ilmoittivat, että on vaikea arvioida, mikä lasketaan ”työajaksi”, erityisesti digitaalisia tietoja tarkastettaessa.

[26] 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).

[27] Muutokset Liettuan työlain täytäntöönpanosta 21 päivänä kesäkuuta 2017 annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen N:o 496 säännöksiin, joilla säädetään työ- ja lepoaikajärjestelyissä käytettävistä termeistä.

[28] Liettuan työlain täytäntöönpanosta 14 päivänä toukokuuta 2003 annetun periaatepäätöksen N:o 587 muuttamisesta 21 päivänä kesäkuuta 2017 annettu valtioneuvoston periaatepäätös N:o 496.

Slovenian ammattiliitot ja Saksan työmarkkinaosapuolet ilmoittivat myös henkilöstöresurssien puutteesta. Luxemburgin viranomaiset ja eräät Saksan osavaltiot ilmoittivat myös, että valvontahenkilöstön riittämättömyys haittasi niiden toimintaa. Lisäksi eräät kansalliset viranomaiset ilmoittivat, että monen työnantajan on vaikea valvoa sellaisten kuljettajien työaikaa, jotka osallistuvat erityyppisiin kuljetustoimiin[29] tai suorittavat kuljetuksia useille työnantajille[30].

Ranskalta ja Ruotsilta saadussa palautteessa korostettiin, että on tärkeää lisätä direktiivin 2002/15/EY täytäntöönpanon valvonnan tiheyttä, jotta voidaan noudattaa unionin työlainsäädännön normeja.

Ranska on kolmen viime vuoden aikana järjestänyt työsuojelutarkastusjärjestelmänsä uudelleen ja perustanut alakohtaisia kuljetusten tarkastusyksiköitä, joiden henkilöstöä on koulutettu ymmärtämään tieliikennealan toiminnan erityispiirteitä. Nämä organisaatiomuutokset ovat johtaneet tarkastusten laadulliseen ja määrälliseen parantamiseen.

Ruotsin viranomaiset olivat havainneet, että tarkastusten määrän lisääntyminen lisäsi sääntöjen tuntemusta. Ruotsissa pyritään parantamaan alan viestintää ja tietoisuutta yötyön kielteisistä vaikutuksista työnantajien ja itsenäisten ammatinharjoittajien työaikalainsäädännön tuntemuksen parantamiseksi kokonaisuudessaan.

Näistä yhteisistä havainnoista huolimatta unionin tasolla on edelleen vaikea tunnistaa suuntauksia ja ratkaisemattomia kysymyksiä, koska jäsenvaltioiden toimittamissa tiedoissa on merkittäviä puutteita.

3. Direktiivin 2002/15/EY tulkinta

Muutama jäsenvaltio ilmoitti kansallisten tuomioistuinten tulkinnoista, jotka koskevat tiettyjä direktiivin 2002/15/EY säännöksiä vuosina 2017–2018. Ruotsi ilmoitti odottavansa päätöstä asiassa, joka liittyy mahdollisuuteen tehdä työehtosopimus, joka poikkeaa direktiivin 2002/15/EY osaksi kansallista lainsäädäntöä saattavan kansallisen säädöksen osista. Viro ilmoitti, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimet olivat ratkaisseet direktiivin 2002/15/EY täytäntöönpanoa koskevat oikeudelliset riidat. Sloveniassa tulkittiin epäilyjä siitä, mikä on säädösten hierarkia sen suhteen, pitäisikö lounastauot laskea työajaksi. Kreikka totesi, että direktiivin 2002/15/EY säännökset, joissa säädetään, että tauko- ja lepoaikoja ei katsota työajaksi, eivät estä kansallisten säännösten säätämistä näiden aikojen sääntelyn parantamiseksi. Espanjassa oli useita työehtosopimuksiin, lomapalkkaan, matkustusaikaan ja matkustajien kuljettamiseen liittyviä oikeudenkäyntejä, joissa käsiteltiin työpäivää koskevaa muutosta ja matkustajaliikenteessä työskentelevän kuljettajan palkan rakenteeseen kohdistuvia vaikutuksia.

[29] Kypros.
[30] Slovenia.

4. Työaikasääntöjen rikkominen

Useat jäsenvaltiot[31] ilmoittivat, että seuraamuksilta voi välttyä korjaamalla toimintaa tietyn ajan kuluessa. Valvontaviranomaiset jatkavat seuraamusten soveltamista vain tapauksissa, joissa puutetta ei ole korjattu. Tähän liittyen Ruotsin toimiala ilmoitti, että suorien seuraamusten puuttumista arvostettiin, koska se antaa työnantajille ja itsenäisille ammatinharjoittajille mahdollisuuden toteuttaa uusia työskentelytapoja, käyttää uusia tekniikoita tai muuttaa menettelyjään lainsäädännön noudattamisen parantamiseksi.

Vain yhdeksän jäsenvaltiota[32] toimitti määrällisiä tietoja havaituista rikkomuksista. Tämä määrä on pysynyt melkein samana verrattuna edelliseen kertomuskauteen, jolloin nämä tiedot toimitti kahdeksan jäsenvaltiota[33]. Useat raportoineista jäsenvaltioista olivat samoja kuin nykyisessä kertomuksessa. Tietojen puutteellisuuden vuoksi ei ole mahdollista tehdä EU:n laajuisia päätelmiä.

Sidosryhmien näkemykset direktiivin 2002/15/EY täytäntöönpanosta

Jäsenvaltioista 12[34] ilmoitti direktiivin 2002/15/EY 13 artiklan vaatimusten mukaisesti selvästi, että tätä raportointia varten oli kuultu molempia työmarkkinaosapuolia. Määrä on hieman suurempi kuin edellisessä kertomuksessa (kymmenen jäsenvaltiota) mutta osoittaa kuitenkin, että yli puolet jäsenvaltioista ei ota työmarkkinaosapuolia mukaan työaikasääntöjen täytäntöönpanoa koskevaan raportointiin. Jotkin jäsenvaltiot ilmoittivat, että työmarkkinaosapuolia ei kuultu, koska edellisen kertomuksen jälkeen ei ollut tapahtunut uutta kehitystä.

Viiden jäsenvaltion[35] (12:sta) kertomuksessa työmarkkinaosapuolten näkemyksiä ei esitetty erillisessä osiossa tai kohdassa ja kolmen[36] kertomuksessa todettiin, että työmarkkinaosapuolilta ei saatu erillistä palautetta. Palaute esitettiin eri puolilla asiakirjaa tarkemmin erittelemättä osana kansallisten viranomaisten näkemyksiä tai ainoastaan mainitsemalla, että työmarkkinaosapuolet eivät olleet esittäneet huomautuksia. Seitsemän jäsenvaltion[37] kertomuksissa työmarkkinaosapuolten palaute kuitenkin esitettiin erillisessä osiossa.

Työmarkkinaosapuolten lausuntoja ei voida analysoida tarkemmin, koska ne eivät ole edustava otos.

[31] Itävalta, Viro, Suomi, Ruotsi ja Slovakia.
[32] Espanja, Itävalta, Kreikka, Kypros, Puola, Ranska, Romania, Saksa ja Suomi.
[33] Irlanti, Itävalta, Kypros, Luxemburg, Puola, Ranska, Suomi ja Tšekki.
[34] Italia, Kreikka, Kypros, Liettua, Portugali, Puola, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Viro ja Yhdistynyt kuningaskunta.
[35] Kypros, Liettua, Portugali, Puola ja Viro.
[36] Kypros, Liettua ja Puola.
[37] Italia, Kreikka, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia ja Yhdistynyt kuningaskunta.

III. Päätelmät

EU:n tieliikenteen sosiaalilainsäädännön täytäntöönpanoa ja sen valvontaa koskevan analyysin yleiset tulokset osoittavat, että lainsäädännön täytäntöönpanon valvonnan ja noudattamisen yleinen taso on vuosina 2017–2018 pysynyt ennallaan verrattuna vuosiin 2015–2016.

Tarkastettujen työpäivien määrä jatkoi vähenemistään, mutta havaittujen rikkomusten määrä pysyi melkein ennallaan eli pieneni vain yhden prosentin Se voi olla osoitus siitä, että rikkomusten havaitseminen on tehokkaampaa, mutta se voi myös johtua siitä, että yritysten tiloissa tehtyjen tarkastusten suhteellinen määrä on hieman lisääntynyt tienvarsitarkastuksiin verrattuna. Yritysten tiloissa tehdyissä tarkastuksissa paljastumisaste olikin edelleen kaksinkertainen tienvarsitarkastuksiin verrattuna, mikä osoittaa, että yritysten tiloissa tehtävät tarkastukset ovat tehokkaampia kuin teiden varsilla tehtävät tarkastukset.

Rikkomusten paljastumisaste vaihtelee huomattavasti eri puolilla EU:ta, ja suurimman osan havaituista rikkomuksista ilmoitti pieni, seitsemän jäsenvaltion ryhmä. On syytä painottaa, että eräät jäsenvaltiot, joissa rikkomusten paljastumisaste on hyvin pieni, ovat niiden jäsenvaltioiden joukossa, joissa tarkastettujen työssäolopäivien prosenttiosuus on suurin. Tämä seikka yhdessä tarkastettujen työpäivien määrän vähenemisen ja jäsenvaltioiden rajallisten valvontavalmiuksien (henkilöstöresurssit, taloudelliset resurssit, taidot ja valvontavälineet) kanssa osoittaa, että tarkastusten parempi kohdentaminen on välttämätöntä.

Riskiluokituksen kaltaisten tietojen saatavuudella on tienvarsitarkastuksissa suuri merkitys erityisesti sen kannalta, että voidaan parantaa kohdennettuja tarkastuksia ja vähentää tarpeettomia, ”puhtaita” tarkastuksia eli tarkastuksia, joissa ei havaita rikkomuksia. Liikkuvuuspaketti I:n uusien vaatimusten myötä tienvarsitarkastajien pääsy riskiluokitustietoihin tulee pakolliseksi.

Vaikuttaa selvältä, että jäsenvaltioiden yhteistarkastukset edistävät tiedonjakoa ja yhdenmukaistettua lähestymistapaa voimassa olevien EU:n sääntöjen ymmärtämiseen ja täytäntöönpanon valvontaan. Siksi komissio kannustaa jäsenvaltioita vahvistamaan edelleen yhteistyön parantamista yhteistarkastusten avulla sekä hyödyntämään Euroopan työviranomaisen tarjoamaa apua.

Eri rikkomustyyppien osuudet pysyivät ennallaan edelliseen raportointikauteen verrattuna. Ajoaikatietoihin liittyvien rikkomusten osuus kaikista yritysten tiloissa havaituista rikkomuksista on lähes puolet, mikä osoittaa, että yritysten on vaikea tallentaa asiaankuuluvia tietoja asianmukaisesti. Jotkin jäsenvaltiot ottivat käyttöön korkeammat seuraamusmaksut, kun taas toiset muuttivat seuraamustensa tasoja vakavien rikkomusten luokittelua koskevan komission asetuksen (EU) 2016/403 tultua voimaan 1. tammikuuta 2017. Tämä voi ehkäistä ajoaikatietoihin liittyvien rikkomusten lisääntymistä, koska puuttuvat ajoaikatiedot luokitellaan hyvin vakaviksi rikkomuksiksi.

Direktiivin 2002/15/EY täytäntöönpanon osalta yksityiskohtaisten määrällisten ja laadullisten tietojen puuttuminen monista kansallisista kertomuksista vaikeuttaa perusteellista arviointia. Komissio haluaa painottaa, että raportointi on tärkeää, ja muistuttaa, että komissio voi ryhtyä oikeustoimiin niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka eivät noudata asetuksen (EY) 561/2006 17 artiklan mukaista tietojen toimittamista koskevaa vaatimusta.

Komissio on vakuuttunut siitä, että tämän kertomuksen laatimisen aikana hyväksytty liikkuvuuspaketti I mahdollistaa tarkastusten ja jäsenvaltioiden välisen yhteistyön tehostamisen. Komissio aikoo hyväksyä yhdenmukaistettua riskiluokituksen laskukaavaa koskevan täytäntöönpanosäädöksen, jonka avulla valvontahenkilöstö voi nopeasti saada selville tarkastettavan yrityksen profiilin. Siitä selviää erityisesti, onko yrityksellä alhainen riskiluokitus (vähän rikkomuksia) vai korkea riskiluokitus (paljon rikkomuksia). Lisäksi mahdollisen manipuloinnin ja väärinkäytön varhainen havaitseminen etäyhteyden avulla tarjoaa valvontahenkilöstölle keinon valita, mitkä ajoneuvot on tarkastettava. Kaikki tämä vähentää tarpeettomien tarkastusten määrää ja säästää sekä valvontahenkilöstön että kuljettajien resursseja.

Komissio jatkaa tieliikenteen sosiaalilainsäädännön täytäntöönpanon seuraamista jäsenvaltioiden avustuksella ja haluaa muistuttaa jäsenvaltioille, että direktiivin 2002/15/EY 13 artiklan 1 kohdan mukaan niiden on ilmoitettava molempien työmarkkinaosapuolten näkökannat osana kertomuksen antamista. Jäsenvaltioita kehotetaan harkitsemaan voimassa olevien sääntöjen lisätarkastuksia ja -valvontaa sekä ilmoittamaan komissiolle tapauksista, joissa EU:n säännöksiä tulkitaan eri tavoin.