U 41/2017 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (maantieliikenteen ajo- ja lepoaikojen valvontadirektiivin muuttaminen ja kuljettajien lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskevien sääntöjen vahvistaminen)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 31 päivänä toukokuuta 2017 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/22/EY muuttamisesta valvontavaatimusten osalta ja direktiivejä 96/71/EY ja 2014/67/EU koskevien erityisten sääntöjen vahvistamisesta siltä osin kuin on kyse maantieliikenteen alan työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 5 päivänä heinäkuuta 2017

Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner

Hallitusneuvos Jorma Hörkkö

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/2017/1019

29.6.2017

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI MAANTIELIIKENTEEN AJO- JA LEPOAIKOJEN VALVONTADIREKTIIVIN JA ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN LÄHETETTYJÄ TYÖNTEKIJÖITÄ KOSKEVIEN DIREKTIIVIEN MUUTTAMISESTA; COM(2017) 278 FINAL

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Euroopan komissio julkaisi 31 päivänä toukokuuta 2017 ensimmäisen osan laajasta maantieliikennettä koskevasta paketista. Paketin osana julkaistut lainsäädäntöehdotukset koskevat maantieliikenteen markkinoillepääsyä ja sosiaalisia kysymyksiä, liikenteen hinnoittelua sekä raskaiden ajoneuvojen hiilidioksidipäästöjen seurantaa ja raportointia. Lainsäädäntöehdotusten ohella komissio julkaisi tiedonannon ”Eurooppa liikkeellä – Puhdas, kilpailukykyinen ja verkotettu liikenne ja liikkuvuus kaikille sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla” (COM(2017) 283 final). Tiedonannossa on esitelty laajasti paketin taustoja ja tavoitteita, joita ovat muun muassa liikenteen päästöjen vähentäminen, liikenneturvallisuuden parantaminen, yrityksille koituvan hallinnollisen taakan vähentäminen, työntekijöiden sosiaalisten oikeuksien turvaaminen sekä kilpailukyvyn ja työllisyyden edistäminen. Tiedonannossa korostetaan myös digitalisaation, uusien palvelukonseptien, automatisaation ja puhtaiden käyttövoimien merkitystä tulevaisuuden liikenteessä. Paketin toisen osan ehdotukset ovat tiedonannon mukaan odotettavissa seuraavan 12 kuukauden kuluessa, ja ne koskevat muun muassa tieliikenteen päästöjen vähentämistä.

Osana pakettia komissio antoi 31 päivänä toukokuuta 2017 ehdotuksen neuvoston ja Euroopan parlamentin direktiiviksi direktiivin 2006/22/EY muuttamisesta valvontavaatimusten osalta ja direktiivejä 96/71/EY ja 2014/67/EU koskevien eritysten sääntöjen vahvistamisesta siltä osin kuin on kyse maantieliikenteen alan työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon (COM(2017) 278 final). Ehdotuksen tavoitteena on osana muita maantieliikennepaketin ehdotuksia selkeyttää nykysääntelyä ja yhdenmukaistaa täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa, parantaa kuljettajien työoloja, varmistaa tasapuolinen kilpailu liikenteenharjoittajien välillä, parantaa valvontaviranomaisten yhteistyötä jäsenvaltioiden välillä, parantaa liikenneturvallisuutta sekä varmistaa, että kuljettajien sosiaalinen suojelu ja liikenteenharjoittajien vapaus tarjota valtioiden rajat ylittäviä palveluja ovat tasapainossa.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Direktiivi 2006/22/EY (valvontadirektiivi)

1 artikla

Direktiivin soveltamisala ja näin ollen sen sisältämät valvontavaatimukset laajennettaisiin koskemaan myös liikkuvissa tehtävissä toimivien työntekijöiden työaikojen valvontaa

(2002/15/EY, ns. maantieliikenteen työaikadirektiivi). Ehdotus merkitsee kansallisesti, että vähimmäisvaatimusten piiriin kuuluisivat moottoriajoneuvon työntekijäkuljettajia koskevat työaikalain (605/1996) ja alan yleissitovien työehtosopimusten valvonta sekä laki yrittäjäkuljettajien työajasta tieliikenteessä (349/2013).

2 artikla

Artikla asettaa vaatimuksia jäsenvaltioiden tarkastusjärjestelmille ja sisältää lukumääräisen vähimmäisvaatimuksen kuljettajatyöpäivien tarkastamiselle.

Artiklaa muutettaisiin direktiivin soveltamisalan laajennuksen vuoksi niin, että suorittamiensa ajo- ja lepoaika- ja ajopiirturitarkastusten yhteydessä olisi valvottava myös maantieliikenteen työaikadirektiivissä vahvistettujen työaikasäännösten noudattamista. Artiklaa täsmennettäisiin siten, tarkastusten sitovaan vähimmäismäärään sisältyisi myös maantieliikenteen työaikadirektiivi. Ajo- ja lepoaikojen osalta kuljettajien työssäolopäivistä on nykyisin tarkastettava vähintään 3 prosenttia eli käytännössä yli miljoona työssäolopäivää.

Lisäksi artiklaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että tietoihin, jotka jäsenvaltiot toimittavat komissiolle tienvarsitarkastusten ja yritysten toimitiloissa tehtyjen tarkastusten tuloksista, sisällytetään myös maantieliikenteen työaikadirektiivin noudattamisen tarkastuksia koskevat tiedot.

6 artikla

Artikla koskee yritysten tiloissa tehtäviä tarkastuksia, joita Suomessa tekee työsuojeluviranomainen. Tarkastukset on suunniteltava eri liikennetyypeistä ja yrityksistä saatujen aikaisempien kokemusten perusteella.

Artiklaa täsmennettäisiin siten, että vakaviin rikkomuksiin, jotka johtavat tieliikenneyritysten toimitilojen tarkastuksiin, sisältyvät myös maantieliikenteen työaikadirektiiviä koskevat rikkomukset.

7 artikla

Artikla koskee jäsenvaltioiden välistä yhteydenpitoa.

Artiklaan lisättäisiin vaatimus, jossa edellytetään kansallisten viranomaisten vaihtavan tietoja myös kyseisen valvontadirektiivin ja maantieliikenteen työaikadirektiivin täytäntöönpanosta.

8 artikla

Artikla koskee tietojen vaihtoa jäsenvaltioiden välillä.

Artiklaa muutettaisiin, jotta voitaisiin laajentaa jäsenvaltioiden välistä hallinnollista yhteistyötä ja vastavuoroista avunantoa. Kansallisten viranomaisten välinen tiedonvaihto kattaisi ehdotuksen mukaan myös maantiekuljetusten työaikadirektiivin ja ajo- ja lepoaika-asetuksen täytäntöönpanon. Lisäksi artiklassa säädettäisiin kiinteistä määräajoista, joiden kuluessa jäsenvaltioiden viranomaisten on vastattava muiden jäsenvaltioiden esittämiin tietopyyntöihin. Tieto-

pyyntöihin olisi vastattava pääsääntöisesti 25 työpäivän kuluessa ja kiireellisissä tai yksinkertaisissa tapauksissa 3 työpäivän kuluessa.

9 artikla

Artikla koskee riskiluokitusjärjestelmää, jossa yritykset luokitellaan suhteellisesti sen mukaan, kuinka usein ja vakavasti säännöksiä on rikottu.

Artiklaa muutettaisiin siten, että riskiluokituksen olisi katettava myös maantiekuljetusten työaikadirektiivi. Lisäksi komissio vahvistaisi yhtenäisen kaavan kuljetusyritysten riskiluokitusten laskemiseksi. Artiklaa täsmennettäisiin myös siten, että riskiluokitusjärjestelmään sisältyvät tiedot olisi asetettava valvontaviranomaisten saataville ja edellytettäisiin kansalliseen riskiluokitusjärjestelmän tietojen asettamista pyynnöstä myös muiden jäsenvaltioiden saataville.

11 artikla

Parhaita valvontakäytäntöjä koskevaan artiklaan muutettaisiin siten, että komissio vahvistaisi yhteisen lähestymistavan muun työn kuin ajamisen kirjaamiseen ja valvontaan, kun kuljettaja ei ole ajoneuvossa eikä voi tehdä tarvittavia kirjauksia ajopiirturiin.

Liite 1

Direktiivin liitettä muutettaisiin lisäämällä kohta, jolla laajennettaisiin tienvarsitarkastuksessa tarkastettavia asioita niin, että ne kattaisivat maantieliikenteen työaikadirektiivistä viikoittaisten työaikarajoitusten noudattamisen. Yritysten tiloissa tehtävien tarkastusten olisi vastaavasti katettava maantieliikenteen työaikadirektiivissä annettuja viikoittaista työaikaa, lepoaikaa ja yötyötä koskevat säännökset.

Direktiiveihin 96/71/EY ja 2014/67/EU liittyvät erityiset säännöt (maantieliikennealan kuljettajien lähettäminen ja valvontakeinot)

Ehdotuksen 2 artikla sisältää maantieliikennealan alihankkijan kansainvälisiä kuljetuksia ja kabotaasia koskevan erityissääntelyn. Erityissääntely olisi ensisijaista verrattuna direktiiveihin 96/71/EY ja 2014/67/EU.

Myös hallinnollisista vaatimuksista ja valvontakeinoista luotaisiin erityiset säännökset suhteessa täytäntöönpanodirektiivin (2014/67/EU) tiettyihin seikkoihin. Erityissääntely ei ilmeisesti koskisi maantieliikennealan vuokratyötä ja sisäisiä siirtoja.

Ehdotuksen mukaan, jos työnantajana on alihankkija, jäsenvaltiot eivät tietyissä tapauksissa saisi soveltaa maantieliikennealan kuljettajiin palkallisten vuosilomien vähimmäiskestoa ja vähimmäispalkkoja eikä ylityökorvauksia. Kielto koskisi kansainvälisiä kuljetuksia, jos lähettämisen kesto jäsenvaltion alueelle kuljetusten suorittamista varten on korkeintaan kolme päivää yhden kalenterikuukauden aikajakson aikana. Jos lähettämisen kesto on pidempi kuin kolme päivää, jäsenvaltioiden tulisi soveltaa palkallisten vuosilomien vähimmäiskestoa ja vähimmäispalkkoja sekä ylityökorvauksia koko lähettämisjaksoon jäsenvaltion alueella yhden kalenterikuukauden aikajakson aikana.

Ehdotuksen 2 artiklan 4 kohdassa on määritelty ne hallinnolliset vaatimukset ja valvontakeinot, joita jäsenvaltiot voivat edellyttää liikenteenharjoittajilta ja kuljettajilta. Nämä vaatimukset ja keinot koskevat liikenteenharjoittajan velvollisuutta lähettää vastaanottavan jäsenvaltion viranomaisille ilmoitus työntekijän lähettämisestä (yhteen ilmoitukseen tiedot enintään kuuden kuukauden aikana tehtävistä kuljetuksista) sekä kuljettajan velvollisuuteen pitää ajoneuvossa tienvarsitarkastusta varten valvonnan kannalta tarpeellisia paperisia tai sähköisiä asiakirjoja.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Direktiivi 2006/22/EY perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimuksen) 91 artiklan 1 kohtaan, ja tätä määräystä olisi käytettävä perustana myös sen muutoksessa.

Direktiivit 96/71/EY ja 2014/67/EU perustuvat SEUT-sopimuksen 53 artiklan 1 kohtaan. Koska ehdotetut säännöt liittyvät yksinomaisesti liikennepalvelujen tarjoamista koskeviin erityistilanteisiin, perustana olisi komission mukaan kuitenkin käytettävä SEUT-sopimuksen 91 artiklan 1 kohtaa.

Komission ehdotuksen mukaan vain sitovalla EU-lainsäädännöllä voidaan varmistaa, että maantieliikenteen alan sosiaalisia sääntöjä sovelletaan ja valvotaan johdonmukaisesti kaikkialla EU:ssa. Komissio pitää siten EU-tason toimia perusteltuina ja toissijaisuusperiaatteen mukaisina.

4 Direktiiviehdotuksen vaikutukset

Valvontadirektiivi 2006/22/EY

Direktiivin soveltamisalan laajennus työaikojen valvontaan lisäisi valvonnan määrää nykyisestä. Jos ajoaikojen lisäksi myös työaikojen valvontaa tehdään tiellä, valvontakäytäntöjä tulisi ratkaisevasti muuttaa ja arvioida samalla kansallisen lainsäädännön muutostarpeet. Tiellä kyetään nykyisin valvomaan työaikaoja vain sen verran kuin ajoaikavalvonnan puitteissa siihen kyetään. Kokonaistyöajan valvonta tapahtuu yrityksissä, joissa voidaan tarkastaa myös muu työaika kuin ajamiseen käytetty.

Ajo- ja lepoaikojen osalta kuljettajien työssäolopäivistä on nykyisin tarkastettava vuosittain vähintään 3 prosenttia eli käytännössä yli 500 000 työssäolopäivää. Sitovan 3 prosentin vähimmäistarkastusvaatimuksen laajentaminen työaikasääntelyyn tulisi johtamaan käytettävissä olevan valvontaresurssin kohdentamiseen suurimmaksi osaksi vain maantiekuljetuksiin.

Lähetettyjä työntekijöitä koskevat direktiivit 96/71/EY ja 2014/67/EU

Jos lähettämisen lainsäädäntö ja lähettämiseen liittyvät työehdot tulevat sovellettavaksi myös alihankkijoiden suorittamiin kansainvälisiin kuljetuksiin, tämä voisi tasoittaa ulkomaisten ja suomalaisten yritysten kilpailuolosuhteita Suomessa, ellei laskentasääntö vähennä täysimääräisten työehtojen soveltamisen piiriin tulevien määrää. Suomalaisten alihankkijoiden ulkomailla suorittamien kansainvälisten kuljetusten osalta ehdotuksen vastaavat vaikutukset riippuvat kunkin kohdemaan palkkatasosta ja kohdemaan mukaan vaadittavista hallinnollisista menettelyistä.

5 Toisten jäsenmaiden kannat

Jäsenvaltioiden kannat kabotaasin sääntelystä poikkeavat. Halvemman kustannustason valtiot haluavat pääsääntöisesti vapaata säätelyä ja kalliimman kustannustason valtiot tiukempaa.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

U-kirje on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön yhteistyönä. U-kirjeluonnos on käsitelty EU-asioiden komitean alaisen liikennejaoston (EU22), työoikeusjaoston (EU28) ja työsuojelujaoston (EU26) kirjallisessa menettelyssä. Lisäksi maantieliikennepaketin ehdotuksista on järjestetty sidosryhmien kuulemistilaisuus.

Ehdotus on osa laajempaa komission tieliikennepakettia, joka vaikuttaa tämän ehdotuksen käsittelyn etenemisen vauhtiin EU:ssa. Maantieliikennepaketin ehdotusten käsittely on aloitettu neuvoston maantieliikennetyöryhmässä kesäkuussa yleisellä tarkastelulla. Yksityiskohtainen käsittely neuvostossa alkaisi syyskuussa, ja paketin laajuuden vuoksi käsittely jatkunee pitkälle vuoden 2018 puolelle. Tämänhetkisten tietojen mukaan Viron puheenjohtajuuskauden painopiste on markkina- ja sosiaalikysymyksiä koskevissa ehdotuksissa.

Lisäksi EU:ssa on edelleen vireillä direktiiviä 96/71/EY (ns. lähetettyjen työntekijöiden direktiivi) koskevat neuvottelut. Vielä on epäselvää, miten direktiivin 96/71/EY neuvottelut jatkuvat Viron puheenjohtajakaudella ja mikä on sosiaaliasioiden työryhmän mahdollinen rooli maantieliikenteen lähettämistä koskevaa ehdotusta käsiteltäessä.

Euroopan parlamentissa ehdotuksen vastuuvaliokunta on liikenne- ja turismivaliokunta (TRAN) ja lausuntovaliokuntana työ- ja sosiaalivaliokunta (EMPL). Raportöörejä ei ole vielä nimetty, eikä parlamentin käsittelyaikataulusta ole tarkempaa tietoa.

7 Ahvenanmaan itsehallinto

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 21 kohdan mukaan Ahvenanmaalla on lainsäädäntövalta tieliikenteeseen kuuluvissa asioissa. Sen lisäksi lain 18 §:n 22 kohdan mukaan Ahvenanmaalla on lainsäädäntövalta elinkeinotoiminta-asioissa.

Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan työoikeusasiat kuuluvat valtakunnan toimivaltaan. Työoikeusasiat sisältävät työturvallisuus- ja työterveyslainsäädäntöasiat.

Ahvenanmaalla maantieliikenteen työaikadirektiivi on pantu yrittäjäkuljettajien osalta täytäntöön maakuntalailla 72/2013 (landskaplag om tillämpning på Åland av lagen om arbetstid i vägtrafik för förare som är egenföretagare). Laissa on säädetty hallinnollinen valvontatehtävä maakunnan hallitukselle.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää ehdotuksen oikeusperustaa asianmukaisena. Valtioneuvosto katsoo myös, että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Direktiivi 2006/22/EY

Valtioneuvosto kannattaa tehokkaamman valvonnan mahdollistamiseksi tehtyjä ehdotuksia.

Valtioneuvosto suhtautuu pääosin myönteisesti siihen, että valvontadirektiivin soveltamisala laajennetaan kauttaaltaan kattamaan myös liikkuvissa tehtävissä toimivien työntekijöiden työaikojen järjestämistä koskeva direktiivi (2002/15/EY, ns. maantieliikenteen työaikadirektiivi) ja sen valvonta. Sitovan vähimmäistarkastuslukumäärän laajentaminen maantieliikenteen työaikadirektiivin soveltamiseen tulisi kuitenkin vaikuttamaan merkittävästi työaikavalvontaan käytettävissä olevan resurssin kohdentamiseen eri toimialojen kesken. Koska työaikoja voi tarkastaa tiellä ajopiirturista vain hyvin rajallisesti, valtioneuvosto suhtautuu komission esityksen mukaiseen työaikojen vähimmäistarkastusjärjestelmään kriittisesti mutta on muutoin valmis tarkastelemaan valvonnan tehostamista käytettävien resurssien puitteissa niin, että se on käytännössä mahdollista.

Direktiiveihin 96/71/EY ja 2014/67/EU liittyvät erityiset säännöt (maantieliikennealan kuljettajien lähettäminen ja valvontakeinot)

Valtioneuvosto suhtautuu maantieliikenteen lähettämisen erityissääntelyyn rakentavasti. Onnistuessaan räätälöity erityissääntely edistää lähettämisen lainsäädännön noudattamista alalla ja siten tasoittaa yritysten kilpailuedellytyksiä ja parantaa työntekijöiden suojelua.

Valtioneuvosto tukee kabotaasin pysymistä lähettämisen piirissä. Alihankkijan kansainvälisiä kuljetuksia koskeva ehdotus vaatii sen sijaan tarkastelua. Kansainväliset kuljetukset tulisivat lähettämisen piiriin, mutta täysimääräisiä lähetetyn työntekijän työehtoja sovellettaisiin vasta kolmannen päivän jälkeen yhden kalenterikuukauden aikajaksolla.

Valtioneuvosto katsoo, että lähettämisen sääntelyn laajentamista kansainvälisiin kuljetuksiin tulee harkita sekä hallinnollisen taakan että suomalaisten yritysten kilpailukyvyn kannalta ja edellä mainittua kolmen päivän sääntöä muun muassa pienten ja suurten yritysten tasapuolisten kilpailun edellytysten näkökulmasta. Sinänsä työehtojen laajentaminen tietyn määräajan jälkeen vaikuttaa ongelmattomalta lähetettyjä työntekijöitä koskevan sääntelyn kannalta yleisellä tasolla.

Hallinnollisten velvoitteiden ja työsuojeluviranomaisten valvontakeinojen osalta on huomioitava, että maantieliikenteen lähettämistä koskeva ehdotus olisi erityissääntelyä myös suhteessa lähetettyjen työntekijöiden lainsäädännön valvontakeinoihin. Sovellettavaksi tulisivat vain ne valvontakeinot, joita ehdotuksessa esitetään. Ehdotuksen vaikutuksia ja yhteensopivuutta lähetettyjen työntekijöiden kansalliseen sekä EU-tason sääntelyyn, erityisesti täytäntöönpanodirektiiviin 2014/67/EU, onkin arvioitava huolella. Nykyisessä lainsäädännössä on sääntelyä muun muassa lähettämisen ilmoituksesta, asiakirjojen säilytyksestä kohdemaassa ja edustajasta. Lisäksi säädetään muun muassa viranomaisten hallinnollisesta yhteistyöstä, jota tehdään IMI-tietojenvaihtojärjestelmällä EU/ EFTA-maiden kesken.

Täytäntöönpanodirektiivissä 2014/67/EU on otettu huomioon, että valvontaviranomaiset valvovat laajasti erilaista lainsäädäntöä ja että tulevaisuudessa tulee voida kehittää ja ottaa kansallisesti käyttöön uusia valvontakeinoja muun muassa olosuhteiden ja lainsäädännön kehittyessä.

Valtioneuvosto katsoo, että maantieliikenteen alan lähettämisen valvontakeinoista tulee säätää joustavasti täytäntöönpanodirektiivin 2014/67/EU tapaan. Neuvotteluissa tulisi pyrkiä hakemaan maantieliikenteen alalle soveltuvia ratkaisuja sekä hallinnollisen taakan vähentämiseksi että tehokkaan valvonnan mahdollistamiseksi. Asiaan vaikuttaa muun muassa yhdenvertaisuus eri toimialojen kesken ja se, että viranomaisten rajat ylittävä yhteistyö kattaa toistaiseksi vain EU/ EFTA:n.

Komissio ei ole ehdottanut yrittäjäkuljettajien poistamista edellä mainitusta tieliikenteen liikkuvia työntekijöitä koskevasta direktiivistä. Valtioneuvosto toistaa aikaisemman kantansa soveltamisalan rajaamisesta työntekijäkuljettajiin.