



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 21.6.2000
KOM(2000) 364 lopullinen

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**Kohti laadukkaampia, turvallisempia ja kilpailukykyisempiä
maantiekuljetuksia Euroopan yhteisössä**

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Kohti laadukkaampia, turvallisempia ja kilpailukykyisempiä maantiekuljetuksia Euroopan yhteisössä

JOHDANTO

1. Maantiekuljetukset ovat välttämättömiä sisämarkkinoiden toiminnalle, ja niiden markkinaosuus jatkaa kasvuaan. Tämä kuljetusmuoto ei kuitenkaan ole kaikilta vaikeuksilta suojassa, vaan sen myös täytyy vastata useisiin haasteisiin, joita ovat:
 - viimeisten kahdentoista vuoden aikana tapahtunut sisämarkkinoiden avautuminen useissa vaiheissa, joista viimeinen alkoi 1. heinäkuuta 1998¹
 - avautumisen seurauksena alkanut jatkuvasti kasvava kilpailupaine
 - tarve parantaa maantieliikenteen turvallisuutta
 - tarve välttää kilpailun vääristymistä
 - alalla ilmennyt sosiaalinen tyytymättömyys, joka saattaa johtaa tilanteen lukkiutumiseen
 - kuljettajien työehdoissa esiintyvät uudet ilmiöt, kuten sääntöjenvastaisin työehdoin palkatun työvoiman käyttö
 - tarve sopeutua jatkuvasti tekniseen ja teknologiseen sekä ympäristöalan ja logistiikan kehitykseen
 - EU:n laajentumisesta johtuva Keski- ja Itä-Euroopan liikenteen vilkastuminen.
2. Jotta alaa voitaisiin auttaa sopeutumaan näihin muutoksiin, sen yhtenäisyyttä edistää sekä tiettyjä sisämarkkinoiden häiriöitä välttää, on tärkeää
 - vahvistaa terveen kilpailun edellytyksiä yhtäältä maantiekuljetusyritysten ja toisaalta kuljetusmuotojen välillä
 - suojella entistä paremmin maantiekuljetusalan liikkuvien työntekijöiden ja muiden tiellä liikkujien terveyttä ja turvallisuutta, etenkin kun kyseessä ovat vaarallisten aineiden kuljetukset, sekä ympäristöä
 - edistää maantieliikenteen harjoittajien tarjoamien palvelujen laatua
 - kehittää alan työllisyyttä ja parantaa työehtoja.

¹ Neuvoston asetus (ETY) N:o 3118/93, annettu 25 päivänä lokakuuta 1993, edellytyksistä, joilla muut kuin jäsenvaltioista olevat liikenteenharjoittajat voivat harjoittaa kansallista maanteiden tavaraliikennettä jäsenvaltioissa, EYVL L 279, 12.11.1993.

3. Jotta tähän päästäisiin, komissio katsoo tekemiensä ehdotusten² ja työohjelmaan sisältyvien ehdotusten³ perusteella, että tiettyjä kilpailuun vaikuttavia työehtoja on tasapainotettava ja että tietyillä aloilla on laadittava johdonmukainen toimenpidekokonaisuus. Nämä alat ovat:

- kuljettajien työajan järjestäminen
- kuljettajien tietyt työehdot EU:ssa
- maantiekuljetusten valvonta
- kuljettajien ammatillinen peruskoulutus ja jatkokoulutus.

Tässä tiedonannossa pyritään tuomaan esiin maantiekuljetuksen eri näkökohtia, joiden olisi syytä kuulua mainittuun toimenpidekokonaisuuteen.

KULJETTAJIEN TYÖAJAN JÄRJESTÄMINEN

4. Komissio esitti marraskuussa 1998 direktiiviehdotuksen², mutta Euroopan parlamentin tuesta huolimatta ehdotuksen käsittely ei toistaiseksi etene neuvoston elimissä. Pääasiallisena syynä tähän on, että jäsenvaltiot ovat selkeästi eri mieltä itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivien kuljettajien sisällyttämisestä direktiivin soveltamisalaan.

Lisäksi on huomattava seuraavaa:

- Suomen puheenjohtajakaudella tehty yritys erottaa "oikeat" itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivat kuljettajat (jotka jätettäisiin direktiivin ulkopuolelle) "vääristä" itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivista kuljettajista (jotka sisällytettäisiin direktiivin soveltamisalaan) epäonnistui.
- Koska neuvostossa asian käsittely on päätynyt umpikujaan, ei ehdotuksella nykyisessä muodossaan ole onnistumisen edellytyksiä.
- Työajan järjestämisestä annettuun direktiiviin⁴ (yleinen direktiivi) hiljattain tehdyllä muutoksella, jolla siihen sisällytettiin maantiekuljetusalan liikkuvat työntekijät, ei saavuteta toivottua yhdenmukaistamistavoitetta eritoten työajan määrittelyyn liittyvissä kysymyksissä. Mainitussa maantieliikennettä koskevassa direktiiviehdotuksessa² annetaan työajalle yhteinen määritelmä, kun taas yleisessä työaikadirektiivissä viitataan tässä kysymyksessä kansalliseen lainsäädäntöön ja/tai kansallisiin käytänteisiin.

5. Vaikka itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivien kuljettajien sisällyttäminen direktiiviin on pääasiassa liikenneturvallisuuteen ja kilpailuedellytysten yhtenäistämiseen liittyvistä syistä täysin perusteltua, komissio voisi nopeiden

² Ehdotus: neuvoston direktiivi maantieliikenteen alalla työskentelevien liikkuvien työntekijöiden ja itsenäisten kuljettajien työajan järjestämisestä, KOM (1998) 662 lopullinen. Tässä ehdotuksessa työaika käsittää ajoajan lisäksi ajoneuvon lastaamisen ja purkamisen.

³ KOM (2000) 155 lopullinen, 15.2.2000.

⁴ Direktiivi 2000/34/EY, jolla muutetaan työaikojen järjestämiseen liittyvistä tietyistä kysymyksistä annettua neuvoston direktiiviä 93/104/EY mainitusta direktiivistä puuttuvien alojen ja toimintojen lisäämiseksi, EYVL

tulosten saavuttamiseksi hyväksyä ajatuksen siitä, että itsenäiset kuljettajat jätetään väliaikaisesti direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, mikäli ajatus saa riittävästi tukea, sillä kuljettajien ajo- ja lepoaikoja koskevia yhteisiä sääntöjä samoin kuin jäljempänä 8–11 kohdassa tarkoitettuja valvontatoimenpiteitä kuitenkin sovelletaan itsenäisinä ammatinharjoittajina toimiviin kuljettajiin. Vasta tästä tiedonannosta neuvoston ja Euroopan parlamentin kanssa käytävien keskustelujen jälkeen ja työmarkkinaosapuolia kuultuaan komissio voisi tehdä uuden ehdotuksen, jossa itsenäisinä ammatinharjoittajina toimivat kuljettajat suljettaisiin direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.

Aikataulu näille keskusteluille: aloitetaan heti.

KULJETTAJIEN TIETYT TYÖEHDOT

6. Yhteisön sisäisessä liikenteessä käytetään sääntöjenvastaisesti yhä enemmän kuljettajia, jotka ovat usein kotoisin yhteisön ulkopuolisista maista ja jotka palkataan kuljettamaan yhteisön ajoneuvoja yhteisön tasoa huonommin työehdoin (alhaisempi palkka, lähes rajoittamaton työaika, huono sosiaaliturva). Tämä tilanne vääristää sekä maantiekuljetusyritysten että kuljetusmuotojen välistä kilpailua sisämarkkinoilla. Se saattaa myös aiheuttaa liikenneturvallisuusongelmia sekä heikentää työehtojen noudattamista ja siten yleisesti vaarantaa työllisyyden vakautta Euroopan unionissa.

Komission yksiköt järjestivät 23. maaliskuuta 2000 kokouksen hallitusten asiantuntijoiden kanssa. Kokouksessa käsiteltiin tilanteen eri osatekijöitä, kuten kuljetusnäkökohtia, työehtoja sekä valvontaan ja soveltamiseen liittyviä kysymyksiä.

7. Kokouksessa läsnä olleet asiantuntijat tukivat laajalti jäsenvaltioiden esittämien kantojen perusteella tehtyä ratkaisuehdotusta, joka sisältää seuraavat seikat:
- Uudella asetuksella säädetään, että jäsenvaltioiden on annettava erityinen "kuljettajatodistus" jokaiselle sellaisen ajoneuvon kuljettajalle, jolle on myönnetty yhteisten sääntöjen⁵ mukainen yhteisön lupa.
 - Tämän yhdenmukaisen todistuksen avulla voidaan valvoa kuljettajan työehtojen sääntöjenmukaisuutta koko unionin alueella.
 - Jäsenvaltioiden toimivaltainen viranomainen myöntää tämän todistuksen liikenteenharjoittajille, joilla on asetuksessa 881/92 säädetty yhteisön lupa. Liikenteenharjoittajien on annettava kyseinen lupa kaikille asianomaisille kuljettajille (liikenteenharjoittaja on osavastuussa edellisessä luetelmakohdassa mainittujen työehtojen rikkomisesta).

Jotkin näistä seikoista voivat olla sidoksissa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioista annetussa tiedonannossa⁶, vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteutumisen seuraamiseksi Euroopan unionissa laaditussa tulostaulussa⁷ sekä

⁵ Neuvoston asetus (ETY) N:o 881/92, annettu 26 päivänä maaliskuuta 1992, yhteisössä jäsenvaltion alueelle tai sen alueelta taikka yhden tai useamman jäsenvaltion kautta tapahtuvan maanteiden tavaraliikenteen markkinoille pääsystä, EYVL L 92, 9.4.1992, s. 1.

⁶ KOM (1994) 23, 23.2.1994.

⁷ KOM (2000) 167 lopullinen, 24.3.2000.

pimeästä työstä annetussa tiedonannossa⁸ käsiteltyihin kysymyksiin. Edellä mainitussa asetusehdotuksessa, joka sisältyy myös komission 9. helmikuuta 2000 hyväksyttyyn vuoden 2000 työohjelmaan (ks. alaviite 3), otetaan kuitenkin huomioon maantiekuljetusten erityispiirteet.

Aikataulu: ehdotus esitetään syys-lokakuussa 2000.

MAANTIEKULJETUSTEN VALVONTA

8. Yhteisten ja kansallisten sääntöjen tehokkuus riippuu siitä, sovelletaanko niitä asianmukaisesti. Sääntöjen soveltaminen riippuu yhtäältä siitä, hyväksyykö ammattikunta säännöt, ja toisaalta jäsenvaltioissa toteutettavista valvonta- ja sanktiojärjestelmistä.
9. Sähköisen ajopiirturin käyttöönotto vuoden 2002 lopusta alkaen on valvontamenetelmien tehokkuudessa todellinen edistysaskel. Sähköinen valvontalaite edistää huomattavasti sääntöjen noudattamista, koska sen avulla rekisteröidyt tiedot voidaan suojata paremmin ja koska sen avulla on mahdollista suorittaa suuri määrä valvontatoimia lyhyessä ajassa.

Aikataulu: asetuksella (EY) N:o 2135/98⁹ jo käynnistetyt toimet toteutetaan vuoden 2002 lopulla tai vuoden 2003 alussa.

10. Komission vuoden 2000 työohjelmaan sisältyy tiedonanto maantiekuljetusten valvonnasta ja sanktioista. Sen tarkoitus on parantaa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten suorittamien valvontatoimien tehokkuutta ja yhtenäisyyttä. Tämän vuoksi tiedonannossa aiotaan esittää joitakin hyödyllisiä toimenpiteitä, kuten järjestelmällistä tiedonvaihtoa, valvontatoimien koordinointia, kansallisten viranomaisten välisiä säännöllisiä neuvotteluja sekä valvonnan suorittajien koulutusta. Tiedonannon tuloksena voitaisiin jäsenvaltioille antaa suosituksia tai luoda niiden välistä yhteistoimintaa, jota komissio tukee.

Aikataulu: toimet aloitetaan vuoden 2000 toisella puolivuotiskaudella.

11. Lopuksi on tarkoitus vahvistaa direktiiviä 88/599/ETY¹⁰, jonka mukaan jäsenvaltioiden on nykyisin tarkastettava yksi prosentti kuljettajien työssäolopäivistä ajo- ja lepoaikojen osalta. Direktiivin muuttamisella pyritään nostamaan tarvittaessa asteittain tätä yhden prosentin vaatimusta, jotta valvonnan määrää lisättäisiin merkittävästi. Sähköisen ajopiirturin käyttöönoton jälkeen vuodesta 2002 valvonnan määrää on teknisesti helppo nostaa, mutta on varottava, ettei valvonta johda ajopiirturin käytön välttämiseen ja sen vuoksi kuljetuskaluston uusimisen hidastumiseen.

⁸ KOM (1998) 219 lopullinen, 7.4.1998.

⁹ Asetus (EY) N:o 2135/98 tieliikenteen valvontalaitteista annetun asetuksen (ETY) N:o 3821/85 sekä direktiivin 88/599/ETY muuttamisesta, EYVL L 274, 9.11.1998, s. 1.

¹⁰ Neuvoston direktiivi 88/599/ETY, annettu 23 päivänä marraskuuta 1988, yhdenmukaisista menettelyistä pantaessa täytäntöön tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta annettu asetus (ETY) N:o 3820/85 ja tieliikenteen valvontalaitteista annettu asetus (ETY) N:o 3821/85, EYVL L 325, 29.11.1988, s. 55.

Aikataulu: ehdotus esitetään vuoden 2000 lopulla tai vuoden 2001 alussa.

AMMATILLINEN KOULUTUS

12. Toistaiseksi ei ole olemassa kuin kaksi yhteisön säädöstä, jotka koskevat maantieliikenteen kuljettajien ammatillista koulutusta. Nämä säädökset ovat:
- tiettyjen kuljettajien koulutusta koskeva direktiivi 76/914/ETY¹¹, jonka soveltamisala on varsin rajallinen (tietty 18–21 vuoden ikäiset kuljettajat) ja jonka sisältö ei enää täysin vastaa tämän päivän tarpeita,
 - ajokorttidirektiivi 91/439/ETY¹², jonka säännöksissä ei oteta huomioon kuljettajan ammatin erityisvaatimuksia.

Kahdessa jäsenvaltiossa on myös annettu ammattikuljettajan toimeen pääsyä säänteleviä kansallisia sääntöjä.

13. On välttämätöntä laatia uusia yhteisiä sääntöjä, joissa otetaan huomioon tekniikan kehitys ja alan asiantuntemus, jotta maantiekuljetuspalvelujen laatua voitaisiin parantaa, kuljettajan ammatista tehdä arvostetumpi ja houkuttelevampi, tieliikenteen turvallisuutta parantaa sekä työntekijöiden liikkuvuutta helpottaa. Olisi kehitettävä liikenneturvallisuuden, järkevän ajokäyttäytymisen (johon kuuluu uusiutumaton energiaa säästävä ja siten CO₂-päästöjä vähentävä ajotapa), palvelun laadun, kuljettajan terveyden, liikenteen, työn ja turvallisuuden alan säädösten sekä maantieliikenteen taloudellisen ja sosiaalisen toimintaympäristön tuntemuksen perusteita ja lisättävä ne osaksi nykyaikaistettua ammattikoulutusta. Komission yksiköt ovat alkaneet valmistella ehdotusta direktiiviksi, jossa vahvistetaan yhteiset säännöt peruskoulutukselle, joka olisi pakollinen kaikille uusille tavara- ja henkilöliikenteeseen tarkoitettujen ajoneuvojen ammattikuljettajille, sekä säännöllisin väliajoin annettavalle jatkokoulutukselle. Ammattikunta olisi otettava läheisesti mukaan ammatilliseen koulutukseen.

Aikataulu: ehdotus esitetään vuoden 2000 lopulla tai vuoden 2001 alussa.

14. Tähän yhteyteen kuuluvaa kysymystä siitä, onko kuljettajien ajo- ja lepoaikoja koskevia yhteisiä sääntöjä¹³ aiheellista muuttaa, olisi tutkittava myöhemmin.

Työajan järjestämisestä annettavaa direktiiviä ei todennäköisesti sovelleta itsenäisinä ammatinharjoittajina toimiviin kuljettajiin, joten olisi johdonmukaista vähentää asetuksessa (ETY) N:o 3820/85 säädettyjä kuljettajien ajoaikoja, koska niitä sovelletaan myös itsenäisinä ammatinharjoittajina toimiviin kuljettajiin.

Toisaalta on tärkeää toimia varoen, mikäli näitä sääntöjä muutetaan, koska

¹¹ Neuvoston direktiivi 76/914/ETY, annettu 16 päivänä joulukuuta 1976, tieliikenteen kuljettajien koulutuksen vähimmäistasosta, EYVL L 357, 29.12.1976, s. 36.

¹² Neuvoston direktiivi 91/439/ETY, annettu 29 päivänä heinäkuuta 1991, yhteisön ajokortista, EYVL L 237, 24.8.1991, s. 1.

¹³ Asetus (ETY) N:o 3820/85, EYVL 370, 31.12.1985, s. 1.

- kaikki asianomaiset tuntevat nykyiset enimmäisajoaikoja ja vähimmäislepoaikoja koskevat säännökset, joita on sovellettu noin viidentoista vuoden ajan ja jotka on hyviksi havaittu ilman, että niitä on asetettu kyseenalaisiksi,
- näiden yhteisten sääntöjen täydellisessä noudattamisessa ja asianmukaisessa soveltamisessa on kuitenkin puutteita, joiden korjaamiseen edellä kohdissa 8 – 11 mainituilla toimenpiteillä tähdätään,
- yleisen työajan järjestämisestä annettua direktiiviä¹⁴ on vastikään virallisesti muutettu siten, että tästä lähtien myös (palkkatyössä oleviin) maantiekuljetusalan liikkuviin työntekijöihin sovelletaan 48 tunnin keskimääräistä viikoittaista enimmäistyöaikaa, mikä on mainitussa direktiivissä annettu perussääntö.

PÄÄTELMÄ

15. Maantiekuljetusten ongelmat on syytä ratkaista ja alan yhtenäisyyttä vahvistaa, ja jotta tähän päästäisiin, hajanaista lähestymistapaa on vältettävä. Vain laajalla, yhtenäisestä ja tasapainoisesta toimenpidekokonaisuudesta muodostuvalla politiikalla on mahdollista saavuttaa tuloksia. Tässä komission tiedonannossa esitetään tällaisen yleisen ja yhtenäisen politiikan luomisessa tarvittavat toimenpiteet, jotka liittyvät maantieliikenteen turvallisuuteen sekä alan kilpailuun ja taloudellisiin ja sosiaalisiin kysymyksiin. Tavoitteena on tämän vuoden jälkimmäisen puolivuotiskauden aikana saavuttaa neuvostossa poliittinen yhteisymmärrys, jonka avulla voitaisiin varmistaa laadukkaammat, turvallisemmat ja kilpailukykyisemmät maantiekuljetukset yhteisön alueella.

¹⁴

Katso alaviite 4.