

Brüssel, 18.10.2018
COM(2018) 698 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 2015–2016

{SWD(2018) 439 final}

I. Sissejuhatus

Aruanne annab ülevaate ELi maanteevedude valdkonna sotsiaaleeskirjade rakendamisest liikmesriikides ajavahemikul 1. jaanuarist 2015 kuni 31. detsembrini 2016. Samuti on välja toodud olulisimad probleemid järgmises neljas õigusaktis sätestatud õigusnormide täitmise tagamisel ja kohaldamisel:

1) määrus (EÜ) nr 561/2006¹ (**sõiduaja määrus**), milles on kehtestatud ööpäevase ja iganädalase sõiduaja, vaheaegade ning ööpäevaste ja iganädalaste puhkeperioodide miinimumnõuded;

2) direktiiv 2002/15/EÜ² (**autovedudega seotud tööaja direktiiv**), milles on sätestatud ringi liikuvate töötajate tööaja korralduse eeskirjad. Selles on sätestatud maksimaalsele nädalasele tööajale, minimaalsele vaheajale ja öötööle kohaldatavad nõuded. Direktiivi kohaldatakse juhtidele, kes jäävad sõiduaja määrase kohaldamisalasse;

3) direktiiv 2006/22/EÜ³ (**täitmise tagamise direktiiv**), milles on kehtestatud minimaalsed teedel ja veoettevõtjate valdustes tehtavate sõiduaja määrase täitmise kontrollide määrad, et kontrollida sõiduaja määrase sätete järgimist;

4) määrus (EL) nr 165/2014⁴ (**sõidumeerikute määrus**), milles on sätestatud sõidumeerikute paigaldamise ja kasutamise nõuded sõiduaja määrase kohaldamisalasse kuuluvate sõidukite jaoks.

Aruande aluseks on sõiduaja määrus artikkel 17 ja autovedudega seotud tööaja direktiivi artikkel 13⁵ ning see sisaldab kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid andmeid teedel ja ettevõtjate valdustes tehtud kontrollide ja avastatud rikkumiste kohta. Samuti märgitakse aruandes,

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 36).

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 iga kahe aasta järel edastama vajaliku teabe, mille alusel saab komisjon koostada aruande määrase kohaldamise ja asjaomastes valdkondades toimunud muutuste kohta. Direktiivi 2002/15/EÜ artiklis 13 on sätestatud, et liikmesriigid peavad esitama komisjonile direktiivi rakendamise kohta aruande, milles esitatakse mõlema tööturu osapoole seisukohad. Aruanded direktiivi 2002/15/EÜ ja määruse (EÜ) nr 561/2006 kohta võib esitada ühes ja samas dokumendis, sest mõlemad õigusaktid hõlmavad sama kaheaastast aruandeperioodi ja nendega kehtestatakse täiendavad eeskirjad kutselistele juhtidele.

kuidas on kasutatud määruse (EÜ) nr 561/2006 artiklis 13 sätestatud erandeid.⁶ See sisaldab ka kvalitatiivset teavet autovedudega seotud tööaja direktiivi rakendamise kohta. Komisjoni aruandega on kaasas komisjoni talituste tödodokument, kus on täiendav teave karistuste ja liikmesriikide koostöö kohta, kontrolliasutuste märkused ja muu täpsem statistika. Aruanne on neljaosaline: I osas tehakse kokkuvõtte liikmesriikide esitatud andmete kvaliteedist ja nende esitamise õigeaegsusest; II osa sisaldab liikmesriikide esitatud kvantitatiivsete kontrolli- ja rikkumisandmete analüüsi; III osas kirjeldatakse üldjoontes direktiivi 2002/15/EÜ rakendamist liikmesriikides ja IV osas on esitatud aruande peamised järeldused.

Andmete esitamine

Liikmesriikide aruanded direktiivi 2002/15/EÜ ja määruse (EÜ) nr 561/2006 sätete rakendamise kohta tuleb esitada parandatud ja täiendatud standardvormis, mis on kehtestatud komisjoni 30. märtsi 2017. aasta rakendusotsusega⁷.

Kõik liikmesriigid on andmed esitanud, kuigi paljud ei teinud seda õigeaks ajaks. Määrusega (EÜ) nr 561/2006 seotud andmete kvaliteet on üha parem. Peaaegu kõik liikmesriigid⁸ esitasid nõutud põhjaliku liigilise statistika teedel ja ettevõtjate valdustes tehtud kontrollide kohta. Karistuste, rahvusvahelise koostöö, riiklike õigusaktide muudatuste ja tehtud järelduste kohta esitatud teave võiks siiski parem olla.

Peale selle teavitasid liikmesriigid komisjoni sõiduaegu, vaheaegu ja puhkeaegu käsitlevate sätete kohaldamise eranditest kooskõlas määruse (EÜ) nr 561/2006 artikliga 13. Ajakohastatud erandiloetelu on kaasasolevas dokumendis ja komisjoni veebisaidil⁹.

Autovedudega seotud tööaja direktiivi rakendamise teavet veel kõik riigid esitanud ei ole¹⁰ ning kontrollide ja tulemuste statistika on esitanud vaid vähesed¹¹. Paljud liikmesriigid põhjendasid andmete esitamata jätmist sellega, et aruandeperioodil ei ole riiklikes õigusaktides midagi muudetud. Üldkokkuvõttes esitasid liikmesriigid väga vähe ajakohastatud kvantitatiivseid andmeid, mistõttu on hindamine raske. Sellepärast palub komisjon tungivalt, et järgmiseks aruandeperioodiks esitataks direktiivi 2002/15/EÜ rakendamise ja täitmise tagamise kohta põhjalikumaid kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid andmeid, kuna muidu ei ole võimalik koostada sõiduaaja määruse artiklis 17 sätestatud nõuetele vastavat aruannet.

⁶ Vt kaasasoleva dokumendi 14. jagu.

⁷ C(2017) 1927 final.

⁸ Välja arvatud Taani, kes ei esitanud põhjalikke andmeid teedel tehtud kontrollide kohta (täpsemalt ei sisaldanud kontrolliandmed peatatud sõidukite liiki, registreerimisriiki, samuti sõidumeeriku ega avastatud rikkumiste andmeid). Taani ametiasutused andsid komisjonile teada, et saadavad kõik vajalikud andmed 2017. aasta jaanuaris.

⁹ Kättesaadav aadressil

https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/national_exceptions_regulation_2006_561.pdf

¹⁰ Aruandeid ei ole esitanud Belgia, Hispaania, Horvaatia, Kreeka, Läti, Madalmaad ja Ungari.

¹¹ Kvantitatiivsed andmed on esitanud Austria, Küpros, Luksemburg, Poola, Prantsusmaa, Soome ja Tšehhi.

II. Määruse (EÜ) nr 561/2006 rakendamine ELis

1. Kontrollid

Direktiivi 2006/22/EÜ artikli 2 kohaselt peavad liikmesriigid looma teedel ja kõikide transpordiliikide ettevõtjate valdustes tehtavate asjakohaste ja regulaarsete kontrollide süsteemi. Need kontrollid peavad hõlmama igal aastal ulatuslikku ja esindavat valimit ringi liikuvatest töötajatest, sõidukijuhtidest, veoettevõtjatest ja sõidukitest. Nimetatud artiklis on ka sätestatud, et kontrollida tuleb vähemalt 3 % määruse (EÜ) nr 561/2006 kohaldamisalasse kuuluvate sõidukite juhtide tööpäevadest¹².

Komisjonile esitatud riiklikest andmetest on näha, et ELis kontrollitud tööpäevade koguarv¹³ on vähenenud umbes 12,8 %, mis tähendab, et kontrollida oli vaja varasema 151 miljoni asemel 131,7 miljonit tööpäeva. Varasemate aruandeperioodide (2011–2012 ja 2013–2014) vahel toimunud 4,8 % vähenemisega võrreldes on see järsem kahanemine. Kui aga vaadata riikide andmeid, näib, et see võib peamiselt olla tingitud kolmes liikmesriigis¹⁴ kontrollitud tööpäevade vähenemisest. Täpsem teave on esitatud kaasasolevas aruandes.

Nagu jooniselt 1 näha, **kontrolliti ELis keskmiselt 6,3 % tööpäevadest** (2013–2014 kontrolliti 7 %) – seda on kaks korda rohkem, kui direktiivis nõutud.

Enamik liikmesriike kontrollis direktiivis nõutud miinimumist rohkem tööpäevi. 3 % alammäära ei saavutanud siiski kolm liikmesriiki: Kreeka, Madalmaad ja Malta. Kui Malta ja Madalmaade¹⁵ kontrollid jäid veidi alla alammäära, siis Kreeka kontrollitud tööpäevade osakaal oli sellest märgatavalt väiksem ja väheneb eelmiste aastatega võrreldes jätkuvalt. Komisjon jälgib ka edaspidi muutusi nendes liikmesriikides ja võtab kõige raskematest juhtumitest alates meetmeid, et tagada direktiivi 2006/22/EÜ nõuetekohane kohaldamine.

Direktiivi 2006/22/EÜ artiklis 2 on sätestatud teedel ja ettevõtjate valdustes tehtavate kontrollide osakaal, milleks on vastavalt vähemalt 30 % ja 50 %. Tuleks rõhutada, et see osakaal arvutatakse kontrolliasutuste poolt tegelikult tehtud kontrollide arvu, mitte kontrollitavate tööpäevade miinimumarvu põhjal. Kui vaadata alammäära täitnud liikmesriikide andmeid, siis ainult kuues neist on teedel ja ettevõtjate valdustes tehtud kontrollide suhe nõuetekohane. **Keskmiselt kontrolliti 74 % tööpäevadest teedel ja 26% ettevõtjate valdustes. Eelmise aasta 23 %ga võrreldes on ettevõtjate valdustes tehtud kontrollide arv veidi kasvanud.** Nagu juba eelmises aruandes mainitud, on Iirimaa 30 % asemel kontrollitud teedel vaid 7 %. Lisateave teedel ja ettevõtjate valdustes tehtud kontrollide riikliku osakaalu kohta on joonisel 2.

¹² See arv saadakse iga liikmesriigi kohta kahe aasta tööpäevade arvu ja määruse kohaldamisalasse kuuluvate registreeritud sõidukite arvu alusel.

¹³ Terminit „tööpäev“ kasutatakse vaheldumisi terminiga juhi „töötatud päev“ kõigis asjaomastes õigusaktides: määruses (EÜ) nr 561/2006, direktiivis 2006/22/EÜ ja otsuses (EL) 2017/1013.

¹⁴ Saksamaa, Rumeenia ja Prantsusmaa. NB! Saksamaa aruandest on puudu kolme liidumaa andmed.

¹⁵ Madalmaades kasutatakse usalduse alusel kontrollimise süsteemi, mis tähendab, et kaudselt on kontrollitud rohkem tööpäevi ja miinimumnõude võiks nii pidada täidetuks.

1.1. Teedel tehtavad kontrollid

ELis kontrolliti teedel kokku 8 162 703 sõidukit¹⁶ ja 5 846 011 juhti. Nende kahe arvu suur erinevus on tingitud sellest, et Saksamaa ja Soome ei esitanud andmeid kõigi teedel kontrollitud juhtide kohta¹⁷ ning andmed hõlmavad üksnes osa teedel kontrollitud juhtide koguarvust.

Eelmise aruandega (2013–2014) võrreldes on kontrollitud sõidukite arv kasvanud 24 %.

See on peamiselt tingitud sellest, et Saksamaa ja Soome teatatud kontrollitud sõidukite arv suurenes eelmise aruandeperioodiga võrreldes märgatavalt¹⁸. Kontrollitud juhtide arv vähenes perioodiga 2013–2014 võrreldes 22 %. Ent seda saab peamiselt seletada sellega, et Saksamaa teatatud juhtide arv vähenes perioodide 2013–2014 ja 2015–2016 vahelisel ajal märgatavalt, samuti mitme teise liikmesriigi arvude väiksema kahanemise koondmõjuga¹⁹.

Sõiduki registreerimise riigi alusel oli 63 % ELis kontrollitud sõidukitest samast liikmesriigist, 32 % teistest liikmesriikidest ja 6 % kolmandatest riikidest²⁰. Üldkokkuvõttes oli enamik (91 %) teedel kontrollitud sõidukitest kaubaveokid ja vaid 9 % reisijaid vedavad sõidukid. Täpsem teave on kaasasoleva dokumendi jaotises 4²².

Perioodil 2015–2016 teedel kontrollitud sõidukitest 72 %-l oli digitaalne sõidumeerik.

Seega ei ole alust tõsta kontrollide alammäära 3 %-lt 4 %-le. Seda tuleks teha alles siis, kui digitaalne sõidumeerik on 90 %-l kontrollitud sõidukitest²¹.

¹⁶ See ei hõlma Taani andmeid.

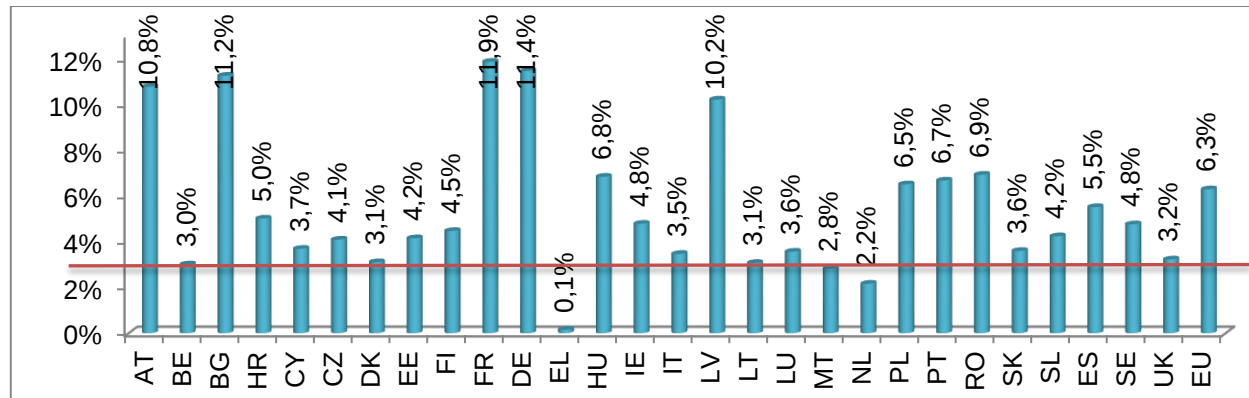
¹⁷ Kontrollitud sõidukite arv sisaldab nii politsei kui ka tolli kogutud andmeid, aga kontrollitud juhtide arv politsei kontrollitud juhte ei sisalda. Sellepärast ei hõlma need arvud politsei kontrollitud juhtide arvu.

¹⁸ See tähendab, et kontrollitud sõidukite arv kasvas Soomes 1 081 586 ja Saksamaal 1 312 597 sõiduki võrra.

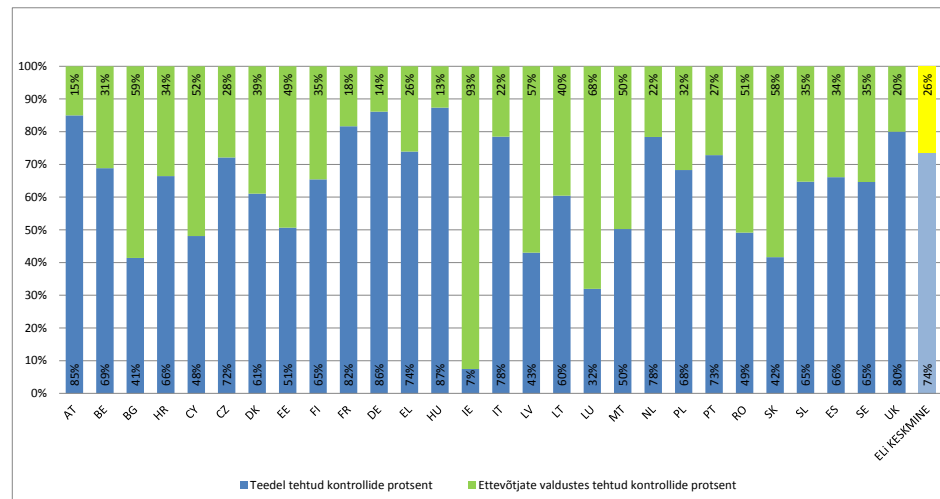
¹⁹ Bulgaaria, Hispaania, Poola, Prantsusmaa, Rumeenia, Soome ja Tšehhi.

²⁰ Kuna Saksamaa ja Soome ei esitanud täielikke andmeid, siis neid arvutustes ei kasutatud.

²¹ Direktiivi 2006/22/EÜ artikli 2 lõige 3.



Joonis 1. Kontrollitud tööpäevade osakaal liikmesriigiti²²



Joonis 2. Teedel ja ettevõtjate valdustes tehtud kontrollid tööpäevade arvu alusel liikmesriigiti

²² Soome andmed ei sisalda juhi iganädalase puhkeajana käsitatavaid päevi, mistõttu on tegelik kontrollitud tööpäevade arv palju suurem.

1.2. Kontrollid ettevõtjate valdustes

Perioodil 2015–2016 kontrolliti kokku 146 967 veoettevõtjat. Seda on umbes sama palju kui perioodil 2013–2014²³. Ettevõtjate valdustes kontrolliti ligikaudu 34,8 miljonit tööpäeva, mis on 1 % enam kui eelmises aruandes. Kokku kontrollisid liikmesriigid perioodil 2015–2016 umbes 663 000 juhti, mida on 12 % vähem kui perioodil 2013–2014.

2. Rikkumised

Peaaegu kõik liikmesriigid²⁴ esitasid andmeid avastatud rikkumiste kohta, aga mitte kõik²⁵ ei esitanud andmeid nende liikide kohta. **Kokku anti teada umbes 3,46 miljonist rikkumisest, mida on 6 % enam kui eelmises aruandes (3,3 miljonit).** Väike kasv võib tuleneda sellest, et Läti esitas rikkumiste arvu esimest korda²⁶ ja see on peaaegu sama suur kui erinevus eelmise aruande koondarvuga. Ettevõtjate valdustes avastatud rikkumiste arv kasvas 19 %, aga teedel avastatud rikkumised vähenesid 3 %. Teedel tehtud kontrollide käigus avastatud rikkumiste osakaal vähenes 63 %-lt 58 %-le võrreldes eelmise aruandega.

Rikkumiste liikide osakaalud jäid enam-vähem samaks. Joonisel 3 on näha perioodil 2015–2016 avastatud rikkumiste osakaalud rikutus sätete alusel. Eelmise aruandega võrreldes vähenesid vaheaegade ja sõiduajaga seotud rikkumised vastavalt 23 %-lt 21 %-le ja 16 %-lt 13 %-le, aga sõiduaja andmetega seotud rikkumiste osakaal suurenes 17 %-lt 24 %-le. Kõigist ELis teedel ja ettevõtjate valdustes avastatud rikkumistest **moodustasid puhkeajaga seotud rikkumised 24 %** (eelmises aruandes 25 %), **sõidumeerikutega** ²⁷ **seotud rikkumised 11 %** (eelmises aruandes 10 %) ja **muu töö kohta andmete puudumine/kättesaadavus 7 %** (eelmises aruandes 8 %).

Kui vaadata alates 2007. aastast toimunud muutusi joonisel 4, on näha, et vaheaegade ja sõiduajaga seotud rikkumiste arv on aegamööda vähenenud. Sõiduaja andmetega seotud avastatud rikkumiste osakaal on aga jätkuvalt kasvanud (14 %-lt 24 %-le), samas kui puhkeajaga seotud rikkumiste osakaal on püsinud aastaid kõrge.

Keskmine rikkumiste määr, mida arvutatakse teedel ja ettevõtjate valdustes kontrollitud 100 tööpäeva alusel, on tõusnud 2,17-lt (2013–2014) 2,6-le. **Ettevõtjate valdustes avastatakse rikkumisi kaks korda sagedamini kui teedel, mis näitab, et ettevõtjate valdustes kontrollimine on tõhusam kui juhukontrollid teedel.**

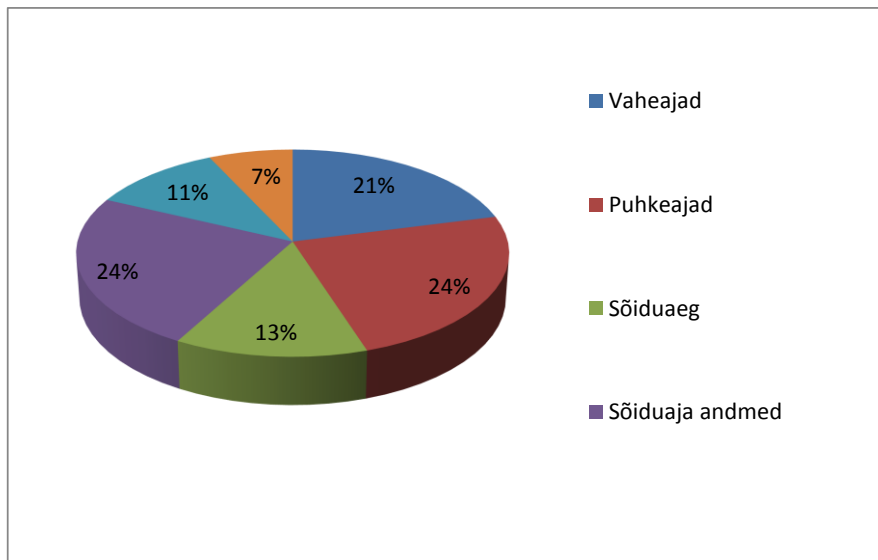
²³ Kontrolliti 147 606 veoettevõtjat.

²⁴ V.a Taani, kes ei esitanud teedel avastatud rikkumiste andmeid.

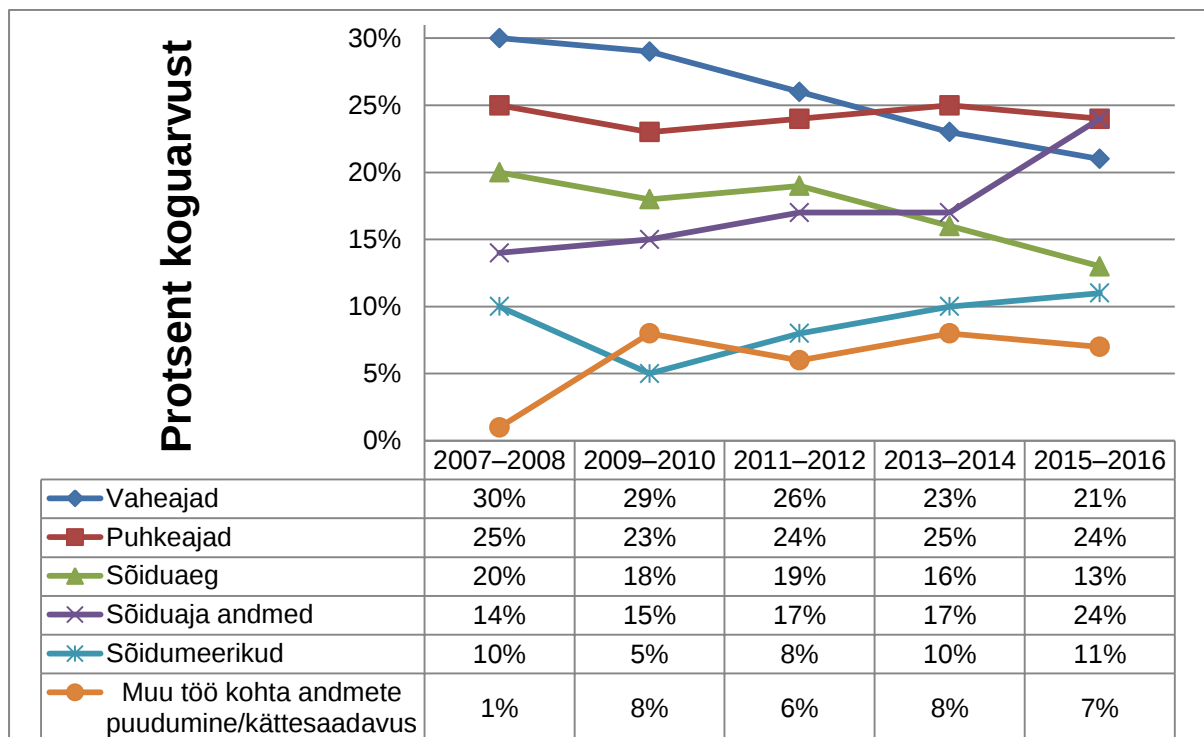
²⁵ Soome ja Taani ei esitanud teedel avastatud rikkumiste andmeid ning Läti ettevõtjate valdustes tehtud kontrollide andmeid.

²⁶ Läti ametiasutused selgitasid, et nad on varem juba saatnud teavet nende ettevõtete kohta, kus on rikkumisi avastatud.

²⁷ Sõidumeerikutega seotud rikkumised hõlmavad valesti toimivaid seadmeid, nende väärkasutamist või manipuleerimist.



Joonis 3. Teedel ja ettevõtjate valdustes avastatud rikkumised liigiti perioodil 2015–2016



Joonis 4. Teedel ja ettevõtjate valdustes avastatud rikkumised liigiti viimase 10 aasta jooksul

2.1. Teedel avastatud rikkumised

Perioodil 2015–2016 avastati teedel umbes 2 miljonit rikkumist. Seda on umbes 3 % vähem kui eelmisel aruandeperioodil. ELi keskmine teedel avastatud rikkumiste arv 100 tööpäeva kohta on 2,17. See on eelmise aruande näitajaga (1,77) võrreldes veidi suurenenud. Keskmiselt 58 % rikkumistest olid toime pannud oma liikmesriigis sõitvad juhid.

2.2. Ettevõtjate valdustes avastatud rikkumised

Ettevõtjate valdustes avastatud rikkumisi oli umbes 1,48 miljonit. Seda on eelmise aruandega võrreldes 21 % enam. Keskmine rikkumiste arv 100 kontrollitud tööpäeva kohta on 4,19. See on perioodi 2013–2014 näitajaga (3,54) võrreldes 18 % suurenenud. Kasv võib osaliselt olla tingitud sellest, et Läti teatas esmakordselt suurest rikkumiste määrast.²⁸ Varem on rikkumiste määr vähenenud: 2009–2010 oli see 8,65 ja 2011–2012 oli see 5,29.

Keskmine ettevõtjate valdustes avastatud rikkumiste arv on peaaegu kolmekordistunud – 12,77-lt 36,57-le. See võib peamiselt olla tingitud sellest, et tegemist on esimese aruandeperioodiga, mil komisjon sai selle teabe kõigilt liikmesriikidelt.²⁹

2.3. Kontrolliametnike ja sõidumeerikute analüüsimise seadmete arv

Perioodil 2015–2016 osales ELis kontrollides 61 503 kontrolliametnikku. Perioodiga 2013–2014 võrreldes jäi arv samaks.

Aruandeperioodil 2015–2016 koolitati ELis digitaalseid sõidumeerikuid analüüsima 23 725 ametnikku. Perioodiga 2013–2014 võrreldes vähenes nende arv 5,7 %. Ka kontrollijatel kasutada olevate sõidumeeriku analüüsimise seadmete arv on pidevalt vähenenud: eelmise aruandega võrreldes vähenes nende arv 5,5 % ning perioodide 2011–2012 ja 2013–2014 vaheline langus oli 8 %.

4. Liikmesriikide koostöö

Direktiivi 2006/22/EÜ artikli 5 kohaselt peavad liikmesriigid korraldama koostöös vähemalt ühe teise liikmesriigiga aastas teedel vähemalt kuus kooskõlastatud kontrolli. Kooskõlastatud kontrollide arvu ei esitanud neli liikmesriiki³⁰. Andmed esitanud riikidest 15³¹ korraldasid kooskõlastatud kontrole nõutud arvul.

Ühiskontrollide arvud on üsna sarnased perioodi 2013–2014 kohta esitatud aruande näitajatega. Koostööd teevad peamiselt naaberriigid. Nagu eelmiselgi aruandeperioodil, teatas veidi alla poole liikmesriikidest, et nad on teinud koostööd Euro Contrôle Route'i (ECR) raames. Seitse liikmesriiki märkisid, et ECR on olnud kasulik parimate kontrolli teostamise

²⁸ Läti selgitas, et eelmistes aruannetes esitatud andmed näitasid rikkumisi toime pannud ettevõtjate, mitte avastatud rikkumiste arvu.

²⁹ Eelmisest aruandest olid puudu nelja liikmesriigi andmed.

³⁰ Horvaatia, Kreeka, Küpros ja Soome.

³¹ Austria, Hispaania, Iirimaa, Leedu, Läti, Luksemburg, Madalmaad, Prantsusmaa, Rootsi, Rumeenia, Saksamaa, Slovakkia, Tšehhi, Ungari ja Ühendkuningriik.

tavade, uute tehnoloogialahenduste ja andmete vahetamiseks. Mõni liikmesriik mainis ka, et osaleb aktiivselt kogemuste jagamise ürituste (tööseminarid, meistriklassid ja kahepoolsed kontrollid teedel) korraldamises.

Liikmesriikide koostöö kooskõlastatud kontrollide, ühiste koolituste ning kogemuste ja teabe vahetamise näol on väga tähtis, et saavutada autoveosektori sotsiaalõigusnormide eesmärgid (võrdsemad võimalused, liiklusohutus ja töötingimuste ühtlustamine). Sellepärast on Euroopa Komisjon esitanud 2017. aasta mais vastu võetud esimese liikuvuspaketi osana seadusandliku ettepaneku, mille abil edendada ja tugevdada liikmesriikide koostööd ja vastastikust abistamist ning tagada kehtivate eeskirjade tulemuslikum ja järjepidevam täitmise tagamine³². Peale selle võttis komisjon 2018. aastal vastu ettepaneku asutada Euroopa Tööjõuamet (ELA), mille üldeesmärk on tagada siseturul õiglane töötajate liikuvus³³. Üks ELA põhiülesandeid oleks liikmesriikide koostöö toetamine piiriüleses täitmise tagamises ja ühiskontrollide lihtsustamine (sh ELi autoveosektori sotsiaaleeskirjade valdkonnas). Täpsemalt annaks see amet riikide ametiasutustele tegevus- ja tehnilist tuge teabevahetuse jaoks, töötaks välja igapäevase koostöökorra ja aitaks liikmesriike ühiskontrollide korraldamisel.

III. Autovedudega seotud tööaja direktiivi (2002/15/EÜ) rakendamise andmete analüüs

1. Sissejuhatus

Selles osas vaadeldakse, kuidas liikmesriigid on rakendanud aastatel 2015–2016 direktiivi 2002/15/EÜ, mida nimetatakse ka autovedudega seotud tööaja direktiiviks. Direktiivi artikli 13 kohaselt peavad liikmesriigid esitama komisjonile iga kahe aasta järel direktiivi rakendamise aruande, milles tuuakse välja töötajate ja tööandjate seisukohad riigi tasandil.

2. Direktiivi 2002/15/EÜ kohaldamisala

Direktiiviga on kehtestatud eeskirjad, millega reguleeritakse muu hulgas piisavaid vaheaegu tööajal, maksimaalset tööaega nädalas ja öötööd. Direktiiv täiendab määrusega (EÜ) nr 561/2006 sõiduaja, vaheaegade ja puhkeaja kohta kehtestatud eeskirju.

Kuna direktiivis on kehtestatud autoveosektorile töötundide erisätted, peetakse seda erinormiks (*lex specialis*) üldise tööajadirektiivi (2003/88/EÜ)³⁴ suhtes, milles on kehtestatud tööaja korralduse põhinõuded kõigi sektorite töötajate jaoks. Ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 31 sisaldab sätteid tööaja ja töötingimuste kohta, mida tuleb liidu õiguse rakendamisel järgida. Hulka üldise tööajadirektiivi põhilistest kaitsesätetest (sh öötöötajate iga-aastase põhipuhkuse ja tasuta arstliku läbivaatuse eeskirju) kohaldatakse ka ringi liikuvate autoveoaldkonna töötajate suhtes.

³² COM(2017) 278 final.

³³ COM(2018) 131 final.

³⁴ 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).

3. Liikmesriikide aruannete esitamine ja kvaliteet

Nagu eelmiselgi aruandeperioodil, saadeti liikmesriikidele komisjoni koostatud ühtne aruandevorm³⁵, mis peaks lihtsustama aruandlust ja vähendama halduskoormust. Direktiivi 2002/15/EÜ rakendamise kohta ei esitanud mingit teavet viis liikmesriiki³⁶. Teiste liikmesriikide esitatud teabe kvaliteet on väga erinev ning paljud esitasid teavet napilt ja ebapiisavalt³⁷. Mõni liikmesriik väitis, et eelmise perioodiga võrreldes ei ole midagi muutunud. Sellegipoolest jätsid väga paljud riigid esitamata ka ajakohastatud statistilised andmed kontrollide ja rikkumiste kohta. Kõige põhjalikumad aruanded sisaldavad üldjuhul teavet institutsionaalse korralduse ja rakendusprobleemide kohta ning veidi kvantitatiivseid andmeid. Väga paljude puudulike aruannete tõttu ei saa selle analüüsi tulemusi pidada kehtivaks kogu Euroopa Liidu kohta. Loodetakse, et liikmesriigid esitavad järgmisel aruandeperioodil direktiivi 2002/15/EÜ rakendamise kohta sellised andmed, mis võimaldavad põhjalikumat hindamist. Komisjon võib otsustada võtta mõne liikmesriigi suhtes õiguslikke meetmeid, kuna nad ei ole täitnud aruandevormi kehtestavas komisjoni otsuses³⁸ sätestatud teabe esitamise nõuet.

4. Rakendamine liikmesriikides

Ükski aruande esitanud liikmesriik ei maininud muudatusi direktiivi 2002/15/EÜ rakendavates õigusaktides perioodil 2015–2016. Üldiselt olid enamiku liikmesriikide asjaomaste õigusaktide viimased muudatused seotud FIEna tegutsevate juhtide lisamisega oma autoveosektori tööaja õigusaktide kohaldamisalasse ja need esitati juba perioodi 2013–2014 aruandes.

Direktiivi 2002/15/EÜ rakendamise probleemidega seotud suundumusi ei saa välja tuua. Probleemid on pigem seotud riikliku kontekstiga ja mõnes liikmesriigis tekkinud konkreetsete küsimustega. Näiteks mainib Itaalia oma aruandes, et vaja oleks täpsustada mõnda direktiivis esitatud mõistet. Probleeme on tekitanud „kogu autoveoga seotud tegevusele kulutatav aeg“ ja „aeg, mille jooksul [ringi liikuv töötaja] ei saa vabalt kasutada oma aega“. Tšehhis tekitas direktiivi rakendamisel probleeme uus töötamisviis, kus töötaja (juht) töötab kahe tööandja (veoettevõtjad) heaks. Sellist töötamist on väidetavalt keeruline tõendada, sest töötaja andmete koopia peab teiselt tööandjalt küsima ainult see veoettevõtja, kellele kohaldatakse määrust (EÜ) nr 561/2006.

Direktiivi rakendamise järelevalvega seoses rõhutas mitu liikmesriiki³⁹, kui tähtis on jagada sektorile nõuandeid ja suuniseid keeruliste autoveovaldkonna sotsiaaleeskirjade järgimise kohta. Näiteks Leedu märkis, et tööandjatele jagatakse suuniseid nõuete ja juhiste kohta. Ka Iiri ametiasutused kasutavad enne rikkumismenetluse alustamist järkjärgulist meetodit, mis

³⁵ Komisjoni 30. märtsi 2017. aasta rakendusotsus (EL) 2017/1013, millega koostatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 561/2006 artiklis 17 osutatud aruande standardvorm (ELT L 153, 16.6.2017, lk 28).

³⁶ Belgia, Hispaania, Horvaatia, Kreeka ja Läti.

³⁷ Bulgaaria, Itaalia, Luksemburg, Malta, Madalmaad, Portugal, Rumeenia, Taani, Ungari ja Ühendkuningriik.

³⁸ C(2017) 1927 final.

³⁹ Iirimaa, Leedu, Rootsi ja Slovakkia.

hõlmab nõuandeid, juhiseid ja ametlikke korraldusi. Rootsis püüavad ametnikud kontrollide ajal tööandja või FIEna tegutsevate juhtidega rääkida, et nad saaksid eeskirjadest aru ja võtaksid nende järgimiseks vajalikke meetmeid. Slovakkia arvates oli selline tegutsemine kasulik, sest juhtide ja tööandjate väljaõpe ja teadmised õigusaktidest on eelmiste aastatega võrreldes paranenud.

Riikide kohtute tõlgendustega seoses ei esitanud liikmesriigid samuti ühtegi märkimisväärset kohtuotsust direktiivi 2002/15/EÜ tõlgendamise kohta perioodil 2015–2016.

4.1. Tööaja eeskirjade rikkumised

Mõni liikmesriik⁴⁰ andis teada, et neil on võimalus nõuda esimese rikkumise korral selle kõrvaldamist teatud aja jooksul. Kui rikkumist ei kõrvaldata, kasutab kontrolliasutus vastavaid sanktsioone. See tähendab Austrias ja Slovakkias haldusmenetlust ja/või Eestis ja Soomes trahvi.

Avastatud rikkumiste kohta esitasid kvantitatiivseid andmeid ainult kaheksa liikmesriiki⁴¹. Seda on vähem kui eelmisel aruandeperioodil, kui teavet esitas kümme liikmesriiki. Ebapiisavate andmete tõttu ei saa mingeid ELi-üleseid järeldusi teha. Seetõttu kutsutakse kõiki liikmesriike üles lisama need andmed järgmistesse aruannetesse.

5. Sidusrühmade seisukohad direktiivi 2002/15/EÜ rakendamise kohta

Ainult kümme liikmesriiki andsid selgelt teada, et aruande koostamise käigus konsulteeriti ka sidusrühmadega⁴². Eelmise aruande puhul oli see arv sama, aga varasemate aastatega võrreldes ikkagi väike⁴³. Kõigis liikmesriikides küsiti konsulteerimise käigus tööandjate ja ametiühingute esindajate arvamusi. Kümnest liikmesriigist kuues konsulteeriti küll tööturu osapooltega, aga nende arvamuste kohta aruandesse eraldi jaotist ei lisatud⁴⁴. Selle asemel mainiti neid aruande eri osades või mõnel juhul täheldati aruandes, et tööturu osapooltel ei olnud midagi lisada. Niisiis ei ole tööturu osapoolte arvamuste põhjalikum analüüs võimalik, sest neilt saadud vastused ei moodusta esindavat valimit⁴⁵. Komisjon tuletab liikmesriikidele meelde, et direktiivi 2002/15/EÜ artikli 13 lõikes 1 on sätestatud neile nõue esitada aruandes mõlema tööturu osapoole seisukohad.

IV. Järeldused

⁴⁰ Austria, Eesti, Soome ja Slovakkia.

⁴¹ Austria, Iirimaa, Küpros, Luksemburg, Poola, Prantsusmaa, Soome ja Tšehhi.

⁴² Küpros, Eesti, Iirimaa, Itaalia, Leedu, Poola, Prantsusmaa, Slovakkia, Sloveenia ja Soome.

⁴³ Eelmisel aruandeperioodil konsulteeris sidusrühmadega kümme ja aruandeperioodil 2011–2012 16 liikmesriiki.

⁴⁴ Küpros, Eesti, Leedu, Poola, Prantsusmaa ja Soome.

⁴⁵ Iirimaa, Itaalia, Slovakkia ja Sloveenia.

Perioodil 2015–2016 on kõik peale kolme⁴⁶ liikmesriigi täitnud minimaalse kontrollitavate tööpäevade arvu nõude. Kõige rohkem tööpäevi kontrollitakse endiselt teedel ja kuigi ettevõtjate valdustes tehtud kontrollide osakaal kasvab, on 28 liikmesriigist vaid kuus suutnud saavutada nõutava suhte ehk vähemalt 50 % kontrolle teedel ja vähemalt 30 % ettevõtjate valdustes.

Liikmesriikidelt sel aruandeperioodil saadud andmed kinnitavad kontrollitud tööpäevade arvu pidevat vähenemist. Perioodil 2015–2016 võib vähenemist seletada peamiselt Prantsusmaal, Saksamaal ja Rumeenias kontrollitud tööpäevade arvu vähenemisega, mis viis ka ELi keskmise kontrollitud tööpäevade arvu vähenemiseni.

Kuigi kontrollitud tööpäevade arv on järsult vähenenud, on avastatud rikkumiste arv veidi suurenenud. See on peamiselt tingitud ühes liikmesriigis⁴⁷ avastatud rikkumiste arvu suurenenemisest, ent võib tähendada ka seda, et kontrollid on üldiselt tulemuslikumaks muutunud. Rikkumiste avastamise määr ettevõtjate valdustes on suurenenud ja võrreldes teedel tehtud kontrollidega kahekordistunud. Avastamismäär kontrollitud veoettevõtja kohta on kolmekordistunud. See võib olla tulemuslikuma kontrolli ja rohkemate rikkumiste koondtulemus.

Avastamismäär on ELis väga erinev ja üle kahe kolmandiku kõigist ELis avastatud rikkumistest langeb väikesele liikmesriikide rühmale⁴⁸. Tuleb rõhutada, et mõni liikmesriik, kus rikkumiste määr on väga väike, on nende seitsme liikmesriigi seas, kus kontrollitud tööpäevade protsent on kõige suurem.

Rikkumiste liikide osakaalud on sarnased eelmise aruandeperioodiga. Märgata on siiski kahte suundumust: sõidumeeriku manipuleerimisega seotud avastatud rikkumiste arv on teiste teedel avastatud rikkumistega võrreldes suurenenud ja ettevõtjate valdustes tehtud kontrollid näitavad, et sõiduaja andmetega seotud rikkumiste arv on märkimisväärselt suurenenud (andmed on kas puudulikud või valed). See võib tähendada, et ettevõtjatel ja/või juhtidel on vastavate andmete nõuetekohase säilitamisega probleeme. Samuti märkisid kontrolliasutused, et ajaandmete puudumise eest on trahvid tunduvalt väiksemad kui sõiduaja ületamise või ebapiisava puhkeaja eest, mis võib motiveerida juhte ja ettevõtjaid peitma andmeid, mis võiksid paljastada suuremaid trahve kaasa toovaid rikkumisi. Komisjoni määrus (EL) 2016/403 liidu eeskirjade raskete rikkumiste liigituse kohta,⁴⁹ mis jõustus 1. jaanuaril 2017, võib viia selliste suundumuste peatumiseni, sest sõiduaja andmete puudumine on liigitatud väga raskeks rikkumiseks, mis peaks kaasa tooma rikkumise raskusastmele vastavad trahvid.

Ka sõidumeeriku väärkasutuse ja manipuleerimisega seotud rikkumiste arvu kasv näitab vajadust võtta võimalikult kiiresti kasutusele manipuleerimiskindlamad sõidumeerikud

⁴⁶ Kreeka, Malta ja Madalmaad.

⁴⁷ Läti.

⁴⁸ Austria, Itaalia, Läti, Poola ja Saksamaa.

⁴⁹ Komisjoni 18. märtsi 2016. aasta määrus (EL) 2016/403, millega täiendatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 1071/2009 seoses liidu eeskirjade raskete, autoveo-ettevõtja hea maine kaotamiseni viia võivate rikkumiste liigitusega ning millega muudetakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2006/22/EÜ III lisa (ELT L 74, 19.3.2016, lk 8).

(arukad sõidumeerikud), mis on sõidukites kohustuslikud alates 15. juunist 2019. Arukal sõidumeerikul on praeguse digitaalse sõidumeeriku omast arenenumad sidefunktsioonid, nagu geograafilise asukoha määramine satelliidi abil või kontrolliasutustele teabe edastamiseks lähitoimeside.

Aastas kuue kooskõlastatud kontrolli nõuet täitsid 15 liikmesriiki⁵⁰, mis on sarnane eelmises aruandes esitatud andmetele. Üldiselt tõid liikmesriigid esile, et kooskõlastatud kontrollid on hea võimalus oma oskusi ja teadmisi jagada, hoida ja parandada. Sellepärast julgustab komisjon liikmesriike suurendama rahvusvahelise koostöö parandamise jõupingutusi. I liikuvuspaketi osana esitatud ettepanekuga kavandab komisjon liikmesriikide halduskoostöö tihendamist, mis peaks viima ka parimate tavade ja oskusteabe vahetamiseni täitmise tagamise valdkonnas. See hõlmab ka riiklike kontrolliasutuste vahelise struktureerituma ja regulaarsema andme- ja teabevahetuse ettepanekut, et jagada kontrolli teostamise tavasid ja kontrollida piiriüleselt tegutsevate ettevõtjate seaduskuulekust. Kontrolliasutuste koostöö ja ühiskontrollid on samuti kavandatava Euroopa Tööjõuameti ülesannete hulgas, mis peaks aitama kooskõlastada liikmesriikide tööd selles valdkonnas.

Kuna riikide aruanded autovedudega seotud tööaja direktiivi (2002/15/EÜ) rakendamise kohta olid puudulikud, ei ole neid andmeid võimalik põhjalikumalt analüüsida. Komisjon rõhutab sellise aruandluse tähtsust ja seda, et ta võib mõne liikmesriigi suhtes võtta õiguslikke meetmeid, kuna ei ole täidetud aruandevormi kehtestavas komisjoni otsuses⁵¹ sätestatud teabe esitamise nõuet. Liikmesriigid ei esitanud mingeid muudatusi autovedudega seotud tööaja õigusaktides ega mingeid selle valdkonnaga seotud kohtuotsuseid. Mõned liikmesriigid rõhutasid, et on oluline anda tööandjatele ja FIEna tegutsevatele juhtidele kontrollide käigus suuniseid, et eeskirjade täitmine paraneks. Ainult mõned liikmesriigid esitasid oma aruandes tööturu osapoolte seisukohad ja väga vähesed esitasid kvantitatiivsed andmed autovedudega seotud tööaja kontrollide ja rikkumiste kohta. Seetõttu ei olnud võimalik perioodil 2015–2016 nende kohta ELi tasandi järeldusi teha.

⁵⁰ Austria, Hispaania, Iirimaa, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Rumeenia, Saksamaa, Slovakkia, Prantsusmaa, Rootsi, Tšehhi, Ungari ja Ühendkuningriik.

⁵¹ C(2017) 1927 final.