

Bryssel 31.5.2017
SWD(2017) 187 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

**ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi
asetuksen (EY) N:o 561/2006 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse päivittäistä ja
viikoittaista enimmäisajoaika, vähimmäistaukoja sekä päivittäisiä ja viikoittaisia
lepoaikoja koskevista vähimmäisvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 165/2014
muuttamisesta siltä osin kuin on kyse ajopiirtureilla tapahtuvasta paikannuksesta**

ja

**ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston 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) 277 final }

{ COM(2017) 278 final }

{ SWD(2017) 184 final }

{ SWD(2017) 185 final }

{ SWD(2017) 186 final }

Tiivistelmä

Vaikutustenarviointi ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 561/2006 muuttamisesta kuljettajien ajoaikojen, taukojen ja lepoaikojen osalta ja ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin 2006/22/EY muuttamisesta täytäntöönpanovaatimusten osalta sekä direktiivin 96/71/EY muuttamisesta maantieliikenteen alan työntekijöiden lähettämisen osalta.

A. Toimenpiteen tarve

Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?

Keskeiset yksilöidyt ongelmat ovat seuraavat:

- kuljettajien puutteelliset työskentely- ja sosiaaliset olosuhteet;
- kilpailun vääristyminen liikenteenharjoittajien välillä.

Nämä johtuvat

- puutteista voimassa olevassa tieliikennettä koskevassa sosiaalilainsäädännössä (kuljettajien ajo-, työ- ja lepoaika);
- tieliikenteen alan työntekijöiden lähettämistä koskevien säännösten tehottomasta täytäntöönpanosta.

Ne liittyvät myös postilaatikkoyritysten ja laittoman kabotaasin kaltaisiin ongelmiin, joita käsitellään toisessa vaikutustenarvioinnissa¹. Ilman EU:n tason toimia näiden ongelmien odotetaan pysyvän ja pahenevan.

Mitä olisi saavutettava?

Toimen yleisenä tavoitteena on

- varmistaa kuljettajien asianmukaiset työolot ja sosiaalinen suojele;
- välttää kilpailun vääristymistä;
- edistää liikenneturvallisuutta.

Erityistavoitteena on

- selkeyttää ja mukauttaa EU:n sosiaalisia sääntöjä, joita sovelletaan tieliikenteeseen (myös työntekijöiden lähettämiseen);
- säätää sääntöjen yhdenmukaisesta tulkinnasta ja soveltamisesta;
- helpottaa sosiaalilainsäädännön kustannustehokasta ja johdonmukaista rajatylittävää täytäntöönpanoa;
- tiivistää jäsenvaltioiden yhteistyötä.

Kattavana tavoitteena on tasapainottaa työntekijöiden oikeuksien suojele ja liikenteenharjoittajien vapaus tarjota rajatylittäviä palveluja.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?

Sääntöihin liittyviä puutteita ei todennäköisesti ratkaista ilman EU:n toimia. Jäsenvaltioiden ja komission tähänastiset pyrkimykset varmistaa sääntöjen yhtäläinen tulkinta ja johdonmukainen täytäntöönpano vaikuttavat epäonnistuneen. Sen vuoksi EU:n toimet ovat perusteltuja EU:n tason ratkaisun tarjoamiseksi ja toisistaan eroavien kansallisten toimenpiteiden lisääntymisen estämiseksi. EU:n toimista tuleva lisäarvo saadaan selkeistä ja tasapainoisista säännöistä ja niiden yhdenmukaisesta täytäntöönpanosta, soveltamisesta ja valvonnasta, mitä ei voida saavuttaa jäsenvaltioiden tasolla.

B. Ratkaisut

Millä vaihtoehdoilla tavoitteet saavutettaisiin? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei ole, miksi ei?

Toimintavaihtoehto 1: Selkeytetään oikeudellisia puitteita ja tiivistetään yhteistyötä – toimenpiteet, joilla selkeytetään monitulkintaisuuksia muuttamatta sääntöjä merkittävästi ja tiivistetään valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä ilman merkittäviä kustannusvaikutuksia.

Toimintavaihtoehto 2: Vahvistetaan täytäntöönpanoa ja muutetaan velvollisuuksia – toimintavaihtoehdon 1 lisäksi tähän sisältyy toimenpiteitä, joilla mukautetaan tiettyjä sääntöjä ja vahvistetaan valvontaa, mistä voi aiheutua joitakin sääntelyyn liittyviä kustannuksia.

Toimintavaihtoehto 3: Sosiaalilainsäädännön kohdennetut tarkistukset – merkittäviä muutoksia nykyisiin säännöksiin ja sellaisten poikkeusten käyttöönotto, joilla jätetään tietty toiminta lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle.

Toimintavaihtoehto 2 on parhaaksi arvioitu vaihtoehto siltä osin kuin on kyse EU:n lainsäädäntöpuitteiden täytäntöönpanon tehostamisesta ja selkeyden parantamisesta.

¹ Maanteiden liikenteenharjoittajan ammattiin pääsyä koskevan asetuksen (EY) N:o 1071/2009 ja maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen markkinoille pääsyä koskevan asetuksen (EY) N:o 1072/2009 tarkistus.

Toimintavaihtoehto 4 on horisontaalinen ja siinä säädetään kuljetusalan työntekijöiden lähettämistä koskevista alakohtaisista säännöistä – se sisältää keveämpiä hallinnollisia ja valvontavaatimuksia koskevia toimenpiteitä ja neljä alavaihtoehtoa neljän rajan perusteella: 3 päivää kuukaudessa (vaihtoehto 4a), 5 päivää kuukaudessa (vaihtoehto 4b), 7 päivää kuukaudessa (vaihtoehto 4c) ja 9 päivää kuukaudessa (vaihtoehto 4d), joka on vastaanottavassa maassa harjoitetun toiminnan yhteenlaskettu kokonaiskesto; jos tämä raja alittuu, kuljettajat eivät kuulu täysin työntekijöiden lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon koskevan direktiivin soveltamisalaan. Hallinnollinen rasite kevenee merkittävästi aikarajan osalta. Liikenteenharjoittajille noudattamisesta koituvat kustannukset ovat alemmat korkeampien rajojen tapauksessa. Työntekijöiden kannalta alemmilla aikarajoilla on suurempia positiivisia vaikutuksia kuljettajien sosiaalisten ja työolojen parantamisessa ja työn houkuttelevuuden lisäämisessä. Kun otetaan huomioon kunkin vaihtoehdon eri vaikutukset ja niiden vertailun vaikeus, valittu vaihtoehto on poliittinen päätös.

Mitkä ovat sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Kaikki sidosryhmät pitivät huonoimpana vaihtoehtoa 1. Vaihtoehto 2 sai laajaa tukea liikenteenharjoittajilta ja kuljettajilta, koska se mahdollistaa kuljetustoiminnan tehokkaamman järjestämisen, suotuisimmat ja paremmin mukautetut työ- ja lepoaikavaatimukset sekä tehokkaamman ja yhdenmukaisemman täytäntöönpanon. Ammattiliitoilla ja kansallisilla viranomaisilla oli erilaisia kantoja. Linja-autoliikenteen harjoittajat kannattivat vaihtoehtoa 3 (pääasiassa suuret EU15-maat). Ammattiliitot tukivat vain yhtä vaihtoehdon 3 toimenpidettä (suoritusperusteisen palkan kieltäminen) ja hylkäsivät muut. Toimiala ja suurin osa jäsenvaltiosta kannattivat vaihtoehtoa 4 siksi, että siinä tarjotaan selviä ja oikeasuhteisia ratkaisuja lähettämistä koskevien säännösten soveltamiseen. Ammattiliitot ja kolme jäsenvaltiota vastustivat aikarajojen käyttöä perustana, joka ratkaisisi työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin täysimääräisen soveltamisen.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt?

- Kuljettajien työ- ja lepo-olosuhteet kohenevat soveltuvampien ja joustavampien sääntöjen ansiosta, sovellettavat palkkatasot ja muut sosiaalisen suojelun edellytykset selkeytyvät työskennellessä ulkomailla, lepo-olosuhteet paranevat ja poissa kotoa vietettävät kaudet lyhenevät.
- Liikenteenharjoittajat kykenevät järjestämään kuljettajien työn tehokkaammin.
- Liikenteenharjoittajat säästävät hallinnollisissa kustannuksissa noin 785 miljoonaa euroa vuodessa.
- Sellaisten kuljettajien palkka nousee, jotka osallistuvat kuljetustoimintaan korkeamman palkkatason jäsenvaltioissa.
- Oikeusvarmuus ja täytäntöönpanon johdonmukaisuus paranevat.

Onko parhaaksi arvioidusta vaihtoehdosta kustannuksia? Jos on, mitkä ovat sen pääasialliset kustannukset?

- Lyhyellä aikavälillä viranomaisten täytäntöönpanokustannusten vähäinen kohoaminen, joka korvautuu pitkällä aikavälillä tehokkaamman täytäntöönpanon ansiosta.
- Liikenteenharjoittajille noudattamisesta aiheutuvien ja hallintokustannusten kohoaminen lyhyellä aikavälillä; tämä johtuu velvollisuudesta tarjota majoituspaikka säännöllistä viikoittaista lepoaikaa varten, mahdollisesta tarpeesta palkata uusia kuljettajia ja velvollisuudesta soveltaa vastaanottavan jäsenvaltion korkeampia palkkoja.

Mitkä ovat pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn kohdistuvat vaikutukset?

Useimmista toimenpiteistä ei odoteta aiheutuvan erityisiä vaikutuksia pk-yrityksiin. Kuljettajille tarjottavaa majoituspaikkaa koskeva velvollisuus ja viikoittaisen työajan laskemiseen tehtävät muutokset voivat kuitenkin vaikuttaa enemmän mikroyrityksiin, joilla on vähemmän joustovaraa toiminnan järjestämisessä kustannusten kohoamisen välttämiseksi. Työntekijöiden lähettämistä koskeviin säännöksiin liittyvien hallinto- ja noudattamiskustannusten odotettu väheneminen on puolestaan merkityksellisempi pienille yrityksille, etenkin EU13-maiden yrityksille.

Kohdistuuko kansallisiin talousarvioihin ja viranomaisiin merkittäviä vaikutuksia?

Ei, ainoastaan lyhyellä aikavälillä täytäntöönpanokustannusten vähäinen kohoaminen, joka korvautuu pitkällä aikavälillä tehokkaamman täytäntöönpanon ansiosta.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Ei ympäristövaikutuksia eikä merkittäviä vaikutuksia työllisyyteen EU:n tasolla. Synergiavaikutukset maanteiden tavaraliikenteen markkinoille pääsyä koskevan aloitteen kanssa: 1) täytäntöönpano tehostuu, 2) laittomien työsuhdekäytäntöjen torjuminen tehostuu.

Suhteellisuusperiaate

Parhaaksi arvioidulla vaihtoehdolla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen alkuperäisen ongelman ratkaisemiseksi ja aloitteen tavoitteiden saavuttamiseksi. Aloite tarjoaa oikeasuhteisen ja tasapainoisen ratkaisun toisiinsa liittyviin sosiaalisiin ja kilpailuongelmiin.

D. Seuranta**Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?**

Jälkiarviointi tehdään tavanomaisen tarkastelukierroksen mukaisesti (5–7 vuoden kuluessa).