



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 7. huhtikuuta 2020
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2017/0121(COD)

5112/1/20
REV 1 ADD 1

TRANS 6
SOC 7
EMPL 7
MI 6
CODEC 11
PARLNAT 19

NEUVOSTON PERUSTELUT

Asia: Neuvoston ensimmäisessä käsittelyssä vahvistama kanta EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIN antamiseksi direktiiviä 96/71/EY ja direktiiviä 2014/67/EU koskevien erityisten sääntöjen vahvistamisesta siltä osin kuin on kyse maantieliikenteen alan työntekijöiden lähettämisestä työhön toiseen jäsenvaltioon ja direktiivin 2006/22/EY muuttamisesta valvontavaatimusten osalta sekä asetuksen (EU) N:o 1024/2012 muuttamisesta

- Neuvoston perustelut
- Hyväksytty neuvostossa 7. huhtikuuta 2020

I JOHDANTO

1. Euroopan komissio antoi 31. toukokuuta 2017 ehdotuksen 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.
2. Ehdotus oli osa liikkuvuuspakettia I, ja lainsäädäntömenettely organisoitiin yhdessä kahden muun säädösehdotuksen kanssa, joista toinen koskee pääsyä maantieliikenteen harjoittajan ammattiin ja maanteiden tavaraliikenteen markkinoille ja toinen ajoaikoja, leposääntöjä ja ajopiirtureita.
3. Neuvosto (liikenne, televiestintä ja energia) pääsi yhteisymmärrykseen yleisnäkemyksestä 3. joulukuuta 2018.¹
4. Euroopan parlamentti vahvisti ensimmäisen käsittelyn kantansa 4. huhtikuuta 2019.
5. Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission välillä käytiin loka–joulukuussa 2019 neuvotteluja yhteisymmärryksen saavuttamiseksi ehdotuksesta. Neuvottelijat pääsivät 11. joulukuuta 2019 yhteisymmärryksen kompromissitekstistä, joka hyväksyttiin tämän jälkeen pysyvien edustajien komiteassa 20. joulukuuta 2019.²
6. Euroopan parlamentin liikenne- ja matkailuvaliokunta vahvisti poliittisen yhteisymmärryksen 21. tammikuuta 2020 ja neuvosto puolestaan 20. helmikuuta 2020.³

¹ Asiak. ST 15084/18.

² Asiak. ST 15083/19.

³ Asiak. 5424/20 + ADD 1–4.

7. Käsittelyn yhteydessä neuvosto otti huomioon Euroopan talous- ja sosiaalikomitean 18. tammikuuta 2018 antaman lausunnon ja alueiden komitean 1. helmikuuta 2018 antaman lausunnon.
8. Edellä mainittu yhteisymmärrys huomioon ottaen ja lingvistijuristien viimeisteltyä tekstiä 7. huhtikuuta 2020 kokoontunut neuvosto vahvisti kirjallista menettelyä käyttäen neuvoston ensimmäisen käsittelyn kannan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 294 artiklassa määrättyä tavallista lainsäätämisyhteisyyttä noudattaen.

II TAVOITE

9. Ehdotuksen yleisenä tavoitteena on toisaalta varmistaa kuljettajien kunnolliset työolot ja asianmukainen sosiaalinen suoja, toisaalta selkeyttää, yhdenmukaistaa ja vähentää liikenteenharjoittajille asetettuja hallinnollisia vaatimuksia, jotta ne voivat tarjota palveluja ympäristössä, jossa vallitsee reilu kilpailu.
10. Ehdotus vastaa myös tarpeeseen vahvistaa alakohtaiset säännöt, jotka koskevat maantieliikenteen alan kuljettajien lähettämistä työhön toiseen jäsenvaltioon. Tarve tuli esiin lähetettyjä työntekijöitä koskeva direktiivin (EU) 2018/957 tarkistamisen yhteydessä.

III NEUVOSTON ENSIMMÄISEN KÄSITTELYN KANNAN ANALYSOINTI

A) Yleistä

11. Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat käyneet neuvotteluja komission ehdotuksen pohjalta päästäkseen yhteisymmärrykseen vaiheessa, jossa neuvosto vahvistaa ensimmäisen käsittelyn kantansa. Neuvoston kantaa koskevassa ehdotuksessa on otettu täysin huomioon näiden kahden lainsäätäjän välillä aikaan saatu kompromissi.

B) Keskeiset poliittiset kysymykset

12. Neuvoston ensimmäisen käsittelyn kannassa huomioon otettuun kompromissiin sisältyvät seuraavat keskeiset seikat:

a) Vapautukset kansainvälisessä maantieliikenteessä toimivien työntekijöiden lähettämistä koskevasta järjestelystä

13. Neuvoston kannan kaksi keskeistä osatekijää liittyvät lähettämistä koskevista yleisistä säännöistä suuren liikkuvuuden vuoksi myönnettävän vapautuksen käyttöönottoon ja tämän vapautuksen laajuuteen. Komission ehdotuksessa ratkaisevaksi kriteeriksi oli määritelty se, kuinka kauan kuljettaja on läsnä toisessa jäsenvaltiossa, kun taas sekä parlamentti että neuvosto halusivat eron määräytyvän suoritettujen kuljetusten luonteen perusteella. Vapautuksen laajuuden osalta komission ehdotuksessa vapautus rajoittui lähetettyihin työntekijöihin sovellettavien kansallisten sääntöjen kahteen osatekijään⁴; parlamentti ja neuvosto pitivät sen sijaan parempana täydellistä vapautusta lähettämistä koskevista aineellisista ja menettelysäännöksistä.
14. Neuvoston teksti (1 artiklan 1–7 kohta) vastaa pitkälti parlamentin kantaa (tarkistukset 765, 787–789, 791, 792, 837 (osittain), 838–842). Neuvosto hyväksyi erityisesti vapautuksen rajoittamisen tilanteeseen, jossa kuljettajan lähettävän työnantajan ja vastaanottavassa jäsenvaltiossa toimivan osapuolen välillä on palvelun tarjoamista koskeva sopimus (1 artiklan 2 kohta). Omaan lukuun tapahtuvia kuljetuksia, jotka eivät kuulu tällaisen sopimuksen piiriin, ei näin ollen ole suljettu pois.

⁴ Palkallinen vähimmäisvuosiloma ja vähimmäispalkka.

15. Lähettämistä koskevista säännöistä vapautettua toimintaa on erityisesti "kahdenvälinen kuljetus" (1 artiklan 3 ja 4 kohta) – sekä henkilö- että tavarakuljetus – mikä edellyttää vain hyvin rajoitetusti joustoa kuljetukseen liittyvien ylimääräisten pysähdysten osalta. Vapautuksen perusteena olevalle suurelle liikkuvuudelle on näin ollen leimallista, että kuljettaja matkustaa yhtiönsä sijoittautumisjäsenvaltion ja toisen jäsenvaltion tai kolmannen maan välillä. Valvontaa varten kuljetukseen liittyviä ylimääräisiä pysähdyksiä koskeva rajoitettu jousto riippuu ajoneuvossa tapahtuvasta rajanylitysten kirjaamisesta, ja seuraavassa vaiheessa myös kuormaamisen ja purkamisen kirjaamisesta.
16. Näin ollen kansallisen liikenteen harjoittamista toisessa jäsenvaltiossa (kabotaasia) luonnehditaan tilanteeksi, jossa kuljettaja on lähetetty työhön toiseen jäsenvaltioon (1 artiklan 7 kohta).
17. Selvyyden vuoksi kompromississa todetaan, että toisen jäsenvaltion kautta ajava kuljettaja ei ole lähetetty työntekijä. Yhdistettyjen kuljetusten osalta matkan maantieosuus analysoidaan erikseen vapautetun toiminnan logiikan mukaisesti (1 artiklan 5 ja 6 kohta).

b) Työehtojen ja -olojen avoimuus

18. Neuvosto hyväksyi parlamentin pyynnön erityisestä säännöstä, joka koskee vastaanottavan jäsenvaltion velvollisuutta esittää avoimesti työehtonsa ja -olonsa, myös ne, jotka on määritetty tietyissä työehtosopimuksissa (1 artiklan 9 kohta). Tarkistukset 794 ja 837 (2 f kohta) on näin ollen säilytetty uudelleen muotoiltuina neuvoston tekstissä.

c) Kolmansien maiden liikenteenharjoittajat

19. Sekä parlamentti että neuvosto katsoivat, että EU:n kuljettajien lähettämistä koskevien sääntöjen vahvistaminen ei saisi aiheuttaa kilpailuetua kolmansien maiden liikenteenharjoittajille, joilla on pääsy EU:n maantieliikennemarkkinoille. Neuvosto hyväksyi tämän näkökohdan sisällyttämisen erityissäännökseen (1 artiklan 10 kohta), jota tukevat useat johdanto-osan kappaleet (15–17), joissa selitetään käytettävissä olevia välineitä. Tästä syystä tarkistukset 829 ja 837 (2 g kohta) säilytettiin osittain.

d) Lähettämistä ja valvontaa koskevat hallinnolliset vaatimukset

20. Neuvoston teksti perustuu komission ehdotukseen siltä osin kuin kyse on kuljettajien lähettämiseen liittyvien hallinnollisten toimenpiteiden tyhjentävästä luettelosta ja direktiiviin 2014/67/EU verrattuna lyhennetystä luettelosta (1 artiklan 11 kohta). Parlamentin kannan mukaisesti, jolle komissiokin antoi tukensa, liikenteenharjoittajilla on mahdollisuus ja velvollisuus käyttää komission sisämarkkinoiden tietojenvaihtojärjestelmää (IMI) työntekijän lähettämistä koskevan ilmoituksen ja pyydettyjen tietojen lähettämiseen. Tämä yhdenmukaistettu menettely tekee erilliset kansalliset tietojärjestelmät tarpeettomiksi. Työntekijän lähettämistä koskevaan ilmoitukseen kirjattujen tietojen osalta neuvoston teksti pohjautuu komission ehdotukseen, ja siihen on lisätty eräitä parlamentin pyytämiä seikkoja.
21. Valvontaa koskevissa säännöksissä on säilytetty komission ehdotuksen rakenne, jossa tienvarsitarkastukset on erotettu työntekijän lähettämisen jälkeisistä tarkastuksista. Parlamentin kannan mukaisesti neuvosto ei kannattanut ajatusta ajoneuvossa säilytettävistä kuljettajan työsopimusta ja palkkakuitteja koskevista ylimääräisistä asiakirjoista. Näitä tietoja voidaan kuitenkin pyytää suoraan liikenteenharjoittajalta työntekijän lähettämisen jälkeen. Tätä lähettämisen jälkeistä vaihetta, johon vastaanottava jäsenvaltio voi ottaa mukaan sijoittautumisjäsenvaltion, tarkennettiin neuvoston tekstissä parlamentin tarkistusten huomioon ottamiseksi. IMI-järjestelmä toimii etenkin liikenteenharjoittajien keskeisenä viestintävälineenä, ja jäsenvaltiolla on mahdollisuus ottaa mukaan työmarkkinaosapuolia.
22. Neuvosto suostui sisällyttämään direktiiviin jäsenvaltioille asetetun velvollisuuden säätää erityissäännöksen sääntöjen rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista ja rangaista logistiikkaketjun toimijoita siinä tapauksessa, että ne olivat tai niiden olisi pitänyt olla tietoisia rikkomisesta (5 artikla). Neuvosto hyväksyi myös "älykästä valvontaa" koskevan säännöksen, joka velvoittaa jäsenvaltiot ottamaan lähettämistä koskevien sääntöjen valvonnan osaksi yleistä valvontastrategiaa (6 artikla).
23. Kaiken kaikkiaan tarkistukset 838–847, 850, 853–855, 857, 862 ja 864 säilytettiin osittain, joko lyhennettyinä tai uudelleen muotoiltuina; tarkistuksia 848, 849 ja 852 puolestaan ei.

e) **Direktiivin 2002/15/EY sisällyttäminen sosiaalilainsäädännön valvontavaatimuksiin**

24. Direktiivi 2002/15/EY täydentää liikennealan kuljettajien ajoaikoja, taukoja ja lepoaikoja koskevaa asetusta⁵ esimerkiksi rajoittamalla kuljettajien viikoittaista kokonaistyöaikaa ja rajoittamalla yötyötä.
25. Direktiivillä 2006/22/EY otettiin käyttöön unionin vaatimukset, jotka koskevat ajoaikaan, taukoihin ja lepoaikoihin liittyvien sääntöjen sekä ajopiirturisääntöjen valvontaa. Sen soveltamisalan ulkopuolelle jätettiin kuitenkin direktiivi 2002/15/EY. Neuvoston kannassa hyväksytään nyt jälkimmäisen direktiivin sisällyttäminen valvontavaatimuksiin komission ehdotuksen ja parlamentin kannan mukaisesti.
26. Tämä sisällyttäminen koskee useita näkökohtia: kansalliset tarkastusjärjestelmät, tarkastusten vähimmäismäärä ja tulosten raportointi (muutetun direktiivin 2 artiklan 1, 3, 3 a ja 4 kohta, liite I), yritysten tiloissa tehtävien tarkastusten käyttöönotto vakavan rikkomisen jälkeen (muutetun direktiivin 6 artiklan 1 kohta), kansalliset riskiluokitusjärjestelmät (muutetun direktiivin 9 artiklan 1 kohta) ja tietojenvaihto (muutetun direktiivin 7 artiklan 1 kohdan d alakohta ja 8 artikla). Työaikadirektiivin laajan soveltamisalan vuoksi neuvoston kannassa suositetaan tarkastusten kohdentamisessa riskiperusteista lähestymistapaa määrällisen vähimmäistavoitteen sijaan (muutetun direktiivin 2 artiklan 3 a kohta). Tarkistukset 806 ja 835 säilytettiin uudelleen muotoiltuina, tarkistusta 810 ei.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EY) N:o 561/2006, annettu 15 päivänä 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).

f) Hallinnollinen yhteistyö valvonta-asioissa

27. Hallinnollista yhteistyötä koskevia sääntöjä on muutettu niiden erottamiseksi paremmin asetuksen (EU) N:o 1071/2009 mukaisesta tietojenvaihdosta, jota toteutetaan jo erityisen sähköisen järjestelmän avulla. Muita tilanteita varten neuvoston tekstissä säädetään IMI-järjestelmän käytöstä ja asetetaan kansallisille viranomaisille vastaamista koskevat määräajat. Tarkistukset 812–814 ja 816–818 säilytettiin osittain uudelleen muotoiltuina, tarkistuksia 815 ja 819 ei.

g) Sosiaalilainsäädännön tarkistettavat valvontavaatimukset

28. Sen lisäksi, että riskiluokitusjärjestelmä ulotetaan koskemaan työaikadirektiivin mukaisia kansallisia sääntöjä (muutetun direktiivin 9 artikla), siihen on tehty kaksi suurempaa muutosta. Ensinnäkin komissio ottaa käyttöön yhteisen kaavan yrityksen riskiluokitusta varten, ja toiseksi riskiluokitukseen liittyvät kansalliset tiedot asetetaan valvontaviranomaisten saataville kaikkialla EU:ssa, myös tienvarsitarkastusten yhteydessä. Näin ollen tarkistukset 821, 824 ja 825 hyväksyttiin osittain kompromissina.

29. Neuvosto hyväksyi sen, että jäsenvaltiot pyrkivät laajentamaan yhteistarkastukset yritysten tiloissa tehtäviksi tarkastuksiksi. Tämä kompromissi on vastaus parlamentin asiaa koskevaan pyyntöön (muutetun direktiivin 5 artikla, tarkistus 809). Myös Euroopan työviranomaisen tulevaa roolia painotetaan tälle uudelle, vuonna 2019 perustetulle elimelle annetun toimeksiannon mukaisesti (johdanto-osan 29 kappale).

30. Neuvoston teksti noudattelee komission ehdotusta ja osittain parlamentin tarkistusta 826. Niiden mukaan kehitetään yhteinen lähestymistapa, jota sovelletaan sellaisen, kuljettajan työaika pidentävän "muun työn" valvomiseen, jonka aikana kuljettaja ei aja, ja samalla kumotaan ylimääräisiä todistuslomakkeita koskevat vaatimukset (muutetun direktiivin 11 artiklan 3 kohta).

h) Vallan siirtäminen komissiolle

31. Myös sen menettelyn valinnasta, jolla komissiolle siirretään säädösvaltaa, oli löydettävä kompromissi, kuten tapahtuikin kaikkien samanaikaisesti neuvoteltavana olleiden säädösten kohdalla. Neuvoston tekstissä on annettu kahteen otteeseen valta antaa delegoituja säädöksiä muutetun direktiivin liitteiden päivittämiseksi ja kolmeen otteeseen valta antaa täytäntöönpanosäädöksiä, jotka liittyvät riskiluokituksen yhteiseen kaavaan, "muun työn" kausien kirjaamiseen ja valvontaan sekä lähettämistä koskevan ilmoituksen yhteydessä käytettävän IMI-viestintäjärjestelmän toimintojen kehittämiseen.

i) Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ja politiikan ensimmäinen arviointi

32. Lainsäätäjät päivittivät kantansa määräaikaan, jonka kuluessa direktiivi on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä. Jäsenvaltioiden on saatettava direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä 18 kuukauden kuluessa sen voimaantulosta (9 artikla). Taustalla on kunnianhimoisen toimintamalli, joka liittyy uuden IMI-viestintävälineen käyttöönottoon. Komission on määrä arvioida direktiivin täytäntöönpanoa ja erityisesti lähetettyjä työntekijöitä koskevia erityissäännöksiä vuoden 2025 lopussa (7 artikla).

j) Neuvoston kannan muut kohdat

33. Seuraavat seikat, jotka neuvosto lisäsi komission ehdotukseen, päättyivät neuvoston kannan lopulliseen tekstiin:

- a) Täsmennys, että kuljettajan keskeytyneet läsnäolokaudet vastaanottavassa jäsenvaltiossa eivät johda pitkäaikaisen lähettämisen tilanteeseen (1 artiklan 8 kohta).
- b) Säännös, joka koskee tarkastuksia siinä tapauksessa, että kuljettajalla ei ole lähettämistä koskevaa ilmoitusta, mikä merkitsee, että kuljettaja voi käyttää vapautusta lähettämistä koskevista säännöistä (1 artiklan 11 kohdan viimeinen alakohta).

34. Neuvosto hyväksyi kokonaan tai periaatteen osalta seuraavat muut parlamentin tarkistukset komission ehdotukseen:
- a) Takeet, joilla pyritään tehokkaisiin tienvarsitarkastuksiin ilman kuljettajalle aiheutuvaa aiheutonta viivytystä, muutetun direktiivin 2 artiklan 1 kohta ja 1 artiklan 15 kohta (tarkistukset 807 ja 859).
 - b) Jäsenvaltioiden yleinen yhteistyövelvoite, 1 artiklan 16 kohta (tarkistus 860), sekä jäsenvaltioiden ja työnantajien velvoite antaa valvontaviranomaisille ja kuljettajille koulutusta, 8 artikla (tarkistus 867).
 - c) Toimituksellisia parannuksia, joita on tehty päivittämällä vanhentuneita viittauksia (tarkistukset 811, 821–823, 827, 828, 832–834).

IV PÄÄTELMÄ

35. Neuvoston ensimmäisen käsittelyn kannassa on otettu täysin huomioon neuvoston ja Euroopan parlamentin välillä käydyissä neuvotteluissa komission avustuksella aikaansaatu kompromissi. Liikenne- ja matkailuvaliokunnan (TRAN) puheenjohtajan pysyvien edustajien komitean puheenjohtajalle osoittama kirje (23. tammikuuta 2020) vahvistaa tämän kompromissin. Puheenjohtaja ilmoitti tuossa kirjeessä suositteluvansa kyseisen valiokunnan jäsenille ja myöhemmin täysistunnolle, että neuvoston ensimmäisen käsittelyn kanta hyväksyttäisiin tarkistuksitta Euroopan parlamentin toisessa käsittelyssä sen jälkeen, kun kummankin toimielimen lingvistijuristit ovat tarkastaneet tekstin.
36. Sen vuoksi neuvosto katsoo, että sen ensimmäisen käsittelyn kanta on tasapainoinen lopputulos ja että kun kuljettajien lähettämistä koskevat alakohtaiset säännöt on hyväksytty, ne parantavat työoloja ja takaavat samalla rajatylittävien liikennepalvelujen tarjoamisen vapauden, ja että valvontavaatimuksia koskevaan direktiivin tehtyjen muutosten ansiosta valvonnasta tulee kattavampaa, tehokkaampaa ja koordinoitumpaa.