



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 24. toukokuuta 2023
(OR. en)

9734/23
ADD 2

Toimielinten välinen asia:
2023/0155(COD)

TRANS 203
SOC 343
CODEC 949
IA 123

SAATE

Lähtettäjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	24. toukokuuta 2023
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2023) 138 final
Asia:	KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA Taukoja ja lepoaikoja koskevat säännöt satunnaisessa linja-autoliikenteessä Oheisasiakirja ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 561/2006 muuttamisesta satunnaisessa henkilöliikenteessä noudatettavien, vähimmäistaukoja ja vuorokautisia ja viikoittaisia lepoaikoja koskevien vähimmäisvaatimusten osalta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2023) 138 final.

Liite: SWD(2023) 138 final

Bryssel 24.5.2023
SWD(2023) 138 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA
TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Taukoja ja lepoaikoja koskevat säännöt satunnaisessa linja-autoliikenteessä

Oheisasiakirja

ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi

**asetuksen (EY) N:o 561/2006 muuttamisesta satunnaisessa henkilöliikenteessä
noudatettavien, vähimmäistaukoja ja vuorokautisia ja viikoittaisia lepoaikoja koskevien
vähimmäisvaatimusten osalta**

{COM(2023) 256 final} - {SEC(2023) 197 final} - {SWD(2023) 137 final}

A. Toimenpiteen tarve

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

Asetuksessa (EY) N:o 561/2006 vahvistetaan kuljettajien vuorokautisia ja viikoittaisia enimmäisajoaikoja, taukojen vähimmäiskestoja sekä vuorokautisia ja viikoittaisia vähimmäislepoaikoja koskevat säännöt. Muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta asetusta sovelletaan kaikkiin maantieliikenteen harjoittajiin ja niiden kuljettajiin riippumatta siitä, i) harjoittavatko ne henkilö- vai tavaraliikennettä, ja ii) kun on kyse henkilöliikenteestä, onko liikenne säännöllistä vai satunnaista. Tavaraliikenteeseen ja myös säännölliseen (aikataulunmukaiseen) henkilöliikenteeseen verrattuna satunnaiseen henkilöliikenteeseen liittyy kuitenkin tiettyjä erityispiirteitä (esimerkiksi korostunut kausiluonteisuus) ja se asettaa tiettyjä vaatimuksia kuljettajien työlle (esimerkiksi matkaohjelmaan liittyviin ja matkustajien suunnittelemattomiin/ennakoimattomiin tarpeisiin vastaaminen).

Asetuksesta (EY) N:o 561/2006 tehtiin vuonna 2017 jälkiarviointi¹ osana sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevaa REFIT-ohjelmaa. Jälkiarvioinnissa todettiin, että jotkin taukojen ja lepoaikojen järjestämisestä koskevat säännöt eivät välttämättä sovellu satunnaisen henkilöliikenteen alalle tällä alalla esiintyvien erityisten palvelutarpeiden vuoksi. Vaikutustenarvioinnissa esille nousi kaksi keskeistä ongelmaa: i) vaikeus järjestää tehokkaita ja laadukkaita satunnaisen linja-autoliikenteen palveluja sekä ii) satunnaisen linja-autoliikenteen kuljettajien riittämättömät työ- ja ajo-olot. Nämä seikat ovat ongelma kaikkialla EU:ssa.

Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?

Tämän aloitteen tavoitteena on i) varmistaa tehokkaat ja laadukkaat satunnaisen linja-autoliikenteen palvelut sekä ii) parantaa kuljettajien työ- ja ajo-oloja muun muassa vähentämällä kuljettajien stressiä ja väsymystä satunnaisessa linja-autoliikenteessä. Erityistavoitteina on i) varmistaa taukojen ja lepoaikojen joustavampi jakautuminen sekä ii) edistää kansainvälisen ja kotimaisen satunnaisen linja-autoliikenteen yhdenvertaista kohtelua.

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

Jos asetusta (EY) N:o 561/2006 ei muuteta, havaitut ongelmat todennäköisesti jatkuvat, mikä uhkaa heikentää kilpailukykyä ja työoloja satunnaisen linja-autoliikenteen alalla. Havaitut seikat ovat ongelma kaikkialla EU:ssa, ja niiden taustalla ovat samat syyt. Sen vuoksi tarvitaan EU:n tason toimia, jotta varmistetaan kuljettajien hyvät työolot, parannetaan liikenneturvallisuutta ja estetään kilpailun vääristyminen Euroopan markkinoilla.

Vuonna 2017 toteutetussa jälkiarvioinnissa todettiin, että kotimaista ja rajat ylittävää kuljetustoimintaa EU:ssa harjoittavien kuljettajien ja liikenteenharjoittajien vähimmäistason työolojen yhdenmukaistaminen on tuottanut EU:n tason lisäarvoa ja myönteisiä tuloksia EU:n laajuisesti. EU:n tason toimet edistäisivät asianmukaisten sääntöjen luomista maanteiden satunnaisen henkilöliikenteen alalla sekä helpottaisivat osaltaan kuljettajavajetta. EU:n tason toimien odotetaan vaikuttavan myönteisesti matkailualan toimijoihin. EU:n tason toimien myötä liikenteenharjoittajat ja kuljettajat voivat järjestää kuljetuksia tehokkaammin, minkä lisäksi i) ne varmistavat korkeatasoiset työolot kuljettajille ja ii) niillä pannaan voimassa olevat säännöt täytäntöön tehokkaasti ja yhdenmukaisesti yli rajojen.

B. Ratkaisut

Millä toimenpidevaihtoehdoilla tavoitteet voitaisiin saavuttaa? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei, miksi ei?

Ongelmien syihin puuttumiseksi on laadittu kolme toimenpidevaihtoehtoa (A, B ja C). Kaikilla toimenpidevaihtoehdoilla puututaan havaittuihin ongelmiin, mutta ne eroavat toisistaan seuraavien seikkojen osalta: i) taukoja koskevien sääntöjen joustavuus, ii) edellytykset vuorokautisten lepoaikojen lykkäämiselle ja iii) mukautettavien viikoittaisten lepoaikojen salliminen. Kaikissa toimenpidevaihtoehdoissa otetaan huomioon yhtäältä taukojen ja lepoaikojen ja toisaalta toiminnan tehokkuuden, työolojen ja liikenneturvallisuuden suhde.

Toimenpidevaihtoehdossa A sallitaan rajallinen joustavuus taukojen aikatauluttamisessa: kuljettajat voivat jakaa taukonsa 30:n ja 15 minuutin tai pelkästään 15 minuutin jaksoihin. Toimenpidevaihtoehdossa A kuljettajat voivat myös lykätä vuorokautisen lepoaikansa aloitusta tunnilla, kun kyseisen vuorokauden aikana kertynyt kokonaisajoaika on enintään seitsemän tuntia, tai kahdella tunnilla, kun kertynyt vuorokautinen kokonaisajoaika on enintään viisi tuntia. Näitä poikkeuksia voidaan käyttää vain kerran kahdeksan päivää tai kauemmin kestävä

¹ SWD(2017) 184 final, saatavilla osoitteessa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:52017SC0184>

matkan aikana. Toimenpidevaihtoehdossa A myös yhdenmukaistetaan yhdessä jäsenvaltiossa tarjottavia satunnaisia linja-autoliikenteen palveluja koskevat säännöt kahden tai useamman jäsenvaltion välisiä kansainvälisiä palveluja koskevien sääntöjen kanssa sallimalla lisäksi viikoittaisen lepoajan lykkääminen enintään 12 perättäisellä 24 tunnin jaksolla, kun on kyse yhden jäsenvaltion sisällä tarjottavista palveluista (nk. kahdentoista päivän sääntö). Kahdentoista päivän sääntöä sovelletaan tällä hetkellä vain tällaisiin kansainvälisesti tarjottaviin palveluihin eli palveluihin, jotka kattavat kaksi tai useampia jäsenvaltioita.

Toimenpidevaihtoehdossa B kuljettajat voivat jakaa taukonsa täysin joustavasti. Siinä kuljettajat voivat myös lykätä vuorokautisen lepoaikansa aloitusta tunnilla, kun kyseisen vuorokauden aikana kertynyt kokonaisajoaika on enintään seitsemän tuntia, tai kahdella tunnilla, kun kertynyt vuorokautinen kokonaisajoaika on enintään viisi tuntia. Näitä poikkeuksia voidaan käyttää vain kahdesti kahdeksan päivää tai kauemmin kestävän matkan aikana. Toimenpidevaihtoehdossa B kuljettajat voivat myös jakaa viikoittaiset lepoaikansa kymmenelle perättäiselle viikolle, kun palvelu kestää vähintään kahdeksan päivää.

Toimenpidevaihtoehdossa C kuljettajat voivat jakaa taukonsa täysin joustavasti. Siinä kuljettajat voivat myös lykätä vuorokautisen lepoaikansa aloitusta tunnilla, kun kyseisen vuorokauden aikana kertynyt kokonaisajoaika on enintään seitsemän tuntia, tai kahdella tunnilla, kun kertynyt vuorokautinen kokonaisajoaika on enintään viisi tuntia. Nämä poikkeukset ovat mahdollisesti rajoittamattomia sen osalta, kuinka monta kertaa niitä voidaan käyttää kahdeksan päivää tai kauemmin kestävän matkan aikana. Toimenpidevaihtoehdossa C myös sallitaan kahdentoista päivän säännön mahdollistaman poikkeuksen käyttö satunnaisessa kotimaisessa henkilöliikenteessä ja poistetaan asetuksen (EY) N:o 561/2006 8 artiklan 6 a kohdassa tarkoitettu yksittäistä palvelua koskeva ehto sekä velvoite pitää kahdentoista päivän säännön mahdollistaman poikkeuksen käyttämisen jälkeen kaksi säännönmukaista viikoittaista lepoaikaa.

Parhaaksi toimenpidevaihtoehdoksi valittiin toimenpidevaihtoehto A, koska sillä politiikkatavoitteet saavutetaan paremmin kuin toimenpidevaihtoehdoilla B tai C. Tehokkuuden osalta toimenpidevaihtoehdot C ja B tuottavat suuremmat hyödyt suhteessa kustannuksiin. Näissä hyödyissä ei ole kuitenkaan huomioitu myönteisiä vaikutuksia, joita toimenpidevaihtoehdolla A olisi työolojen kannalta ja joita ei voida kvantifioida.

Toimenpidevaihtoehdolla A puututtaisiin nykyisten sääntöjen työoloihin liittyviin ongelmiin toteuttaen samalla korvaavia toimia riskien lieventämiseksi. Toimenpidevaihtoehdolla A odotetaan siis olevan myönteinen vaikutus työoloihin. Myös toimenpidevaihtoehdoilla B ja C puututtaisiin näihin ongelmiin, mutta ne myös aiheuttaisivat uusia ongelmia, joilla odotetaan olevan kielteisiä vaikutuksia työoloihin. Tarkemmin sanottuna toimenpidevaihtoehdot B ja C sallisivat työskentelyjakson pidentämisen useasti, jolloin niillä olisi kielteinen vaikutus työoloihin. Toimenpidevaihtoehdoilla B ja C myös muutettaisiin merkittävästi viikoittaisia lepoaikoja koskevia sääntöjä, millä olisi kielteisiä vaikutuksia työoloihin. Nämä kielteiset vaikutukset olisivat suuremmat kuin mahdolliset hyödyt, joita saataisiin lisäämällä kuljettajien päättäväisyyttä ja vapautta järjestää työnsä haluamallaan tavalla.

Toimenpidevaihtoehto A myös vastaa parhaiten asetuksen (EY) N:o 561/2006 tavoitteita, joita ovat sisämaan liikennemuotojen välisen kilpailun edellytysten yhdenmukaistaminen, erityisesti kansainvälisten ja kotimaisten satunnaisten palvelujen yhdenvertainen kohtelu, sekä työolojen parantaminen. Se myös vastaa parhaiten sukupuolten tasa-arvoa koskevaa tavoitetta (joskin vaikutus tähän tavoitteeseen on vähäinen). Kaikki toimenpidevaihtoehdot täyttävät toissijaisuusperiaatteen vaatimuksen. Kaikkien toimenpidevaihtoehtojen katsotaan myös olevan oikeasuhteisia.

Mitkä ovat sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?

Tieliikenteen harjoittajat, elinkeinoyhdistykset ja itsenäiset kuljettajat kannattavat parhaaksi arvioitua toimenpidevaihtoehtoa A, koska i) se mahdollistaa joustavamman säännöt tehokkaampien ja laadukkaampien palvelujen järjestämiseksi ja ii) sen avulla varmistetaan kaikkien satunnaisen henkilöliikenteen harjoittajien yhdenvertainen kohtelu eri puolilla EU:ta. Nämä sidosryhmät pitäisivät kuitenkin parempana toimenpidevaihtoehtoa C, joka tuottaisi eniten taloudellista hyötyä. Työntekijäjärjestöt, palkatut kuljettajat ja viranomaiset suhtautuivat paljon kielteisemmin toimenpidevaihtoehtoihin C ja B mutta vastustivat vähemmän toimenpidevaihtoehtoon A sisältyviä toimenpiteitä.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Parhaaksi arvioidun toimenpidevaihtoehdon odotetaan tuottavan taloudellisia hyötyjä (kustannussäästöjä joustavampien sääntöjen ansiosta) ja parantavan sosiaalista suojelua (kuljettajien työolojen parantuessa). Tämän odotetaan vaikuttavan myönteisesti erityisesti satunnaisen henkilöliikenteen palvelujen laatuun ja lisäävän kaikkien (sekä kansainvälisiä että kotimaisia palveluja tarjoavien) satunnaisen henkilöliikenteen

harjoittajien yhdenvertaista kohtelua. Ympäristövaikutusten arvioitiin olevan jossain määrin myönteisiä, mutta niitä ei voitu kvantifioida.

Satunnaisen linja-autoliikenteen **harjoittajille** parhaaksi arvioidun toimenpidevaihtoehdon odotetaan tuottavan vuosina 2025–2050 mukautumiskustannussäästöjä yhteensä 106,4–141,9 miljoonaa euroa nykyarvona ilmaistuna perusskenaarioon verrattuna (vuoden 2021 hintoina), mikä on seuraavien ansiota: i) joustavammat taukoja ja lepoaikoja koskevat säännöt ja ii) kahdentoista päivän säännön laajentaminen koskemaan kotimaisen satunnaisen henkilöliikenteen harjoittajia.

Kuljettajien kannalta parhaaksi arvioidun toimenpidevaihtoehdon odotetaan parantavan työoloja ja helpottavan sääntöjen noudattamista, mikä vähentää kuljettajien stressiä ja väsymystä sekä parantaa epäsuorasti liikenneturvallisuutta.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?

Parhaaksi arvioitu toimenpidevaihtoehto ei muuta sääntöjen noudattamisen valvontaa ja raportointia koskevia järjestelyjä.

Parhaaksi arvioituun toimenpidevaihtoehtoon sisältyy pieniä mukautuksia, jotka edellyttävät, että jäsenvaltioiden viranomaiset perehtyvät tehtäviin muutoksiin. Nämä jäsenvaltioiden viranomaisille koituvat mukautumiskustannukset ovat kertaluonteisia, ja ne olisivat perusskenaarioon verrattuna arvion mukaan noin 5,4 miljoonaa euroa (vuoden 2021 hintoina) vuonna 2025.

Lisäksi satunnaisen linja-autoliikenteen harjoittajille arvioidaan koituvan vuonna 2025 uusiin sääntöihin perehtymisestä kertaluonteisia mukautumiskustannuksia 0,6 miljoonan euron verran (vuoden 2021 hintoina) perusskenaarioon verrattuna. Kun otetaan huomioon myös mukautumiskustannussäästöt, linja-autoliikenteen harjoittajille arvioidaan kuitenkin koituvan vuosina 2025–2050 perusskenaarioon verrattuna nettokustannussäästöjä 105,8–141,3 miljoonaa euroa nykyarvona ilmaistuna.

Mitkä ovat vaikutukset pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn?

Pk-yrityksiin kohdistuvien vaikutusten odotetaan olevan myönteisiä. Parhaaksi arvioidun toimenpidevaihtoehdon odotetaan tuottavan satunnaisen linja-autoliikenteen harjoittajille vuosina 2025–2050 perusskenaarioon verrattuna nettokustannussäästöjä 105,8–141,3 miljoonaa euroa nykyarvona ilmaistuna. Koska pk-yritysten osuus satunnaisen linja-autoliikenteen markkinoista on suuri, merkittävän osan nettokustannussäästöistä odotetaan kohdistuvan pk-yrityksiin, joskaan saatavilla ei ollut tietoja, joiden perusteella pk-yritykset olisi voitu yksilöidä.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Parhaaksi arvioituun toimenpidevaihtoehtoon sisältyy pieniä mukautuksia, jotka edellyttävät, että jäsenvaltioiden viranomaiset perehtyvät tehtäviin muutoksiin. Jäsenvaltioiden viranomaisille arvioidaan koituvan vuonna 2025 kertaluonteisia mukautumiskustannuksia 5,4 miljoonaa euroa (vuoden 2021 hintoina) perusskenaarioon verrattuna.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Sisämarkkinoin ja kilpailuun odotetaan kohdistuvan myönteisiä vaikutuksia. Lisäksi toimenpiteen ansiosta kaikkialla EU:ssa säilytettäisiin korkeatasoiset työehdot ja korkea turvallisuustaso.

Suhteellisuusperiaate

Parhaaksi arvioidussa toimenpidevaihtoehdossa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen yleisten politiikkatavoitteiden saavuttamiseksi. Ehdotettu taukojen ja lepoaikojen joustavuus sekä kahdentoista päivän säännön soveltaminen kotimaisiin palveluihin vahvistavat liiketoimintaa, tehostavat palveluja ja parantavat kuljettajien työoloja. Parhaaksi arvioituun vaihtoehtoon sisältyvien toimenpiteiden täytäntöönpanokustannukset ovat hyvin vähäiset, erityisesti kun otetaan huomioon nettokustannussäästöt, joita niillä voidaan saada aikaan.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Komission yksiköt seuraavat asetuksen (EY) N:o 561/2006 täytäntöönpanoa ja vaikuttavuutta jäsenvaltioiden asetuksen 17 artiklan mukaisesti toimittamien kertomusten perusteella. Lisäksi aloitteen vaikutuksia seurataan Eurostatin tietojen ja/tai aiheeseen keskittyvien kyselytutkimusten avulla.