

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την τροποποίηση της οδηγίας 2002/15/ΕΚ για την οργάνωση του χρόνου εργασίας των εκτελούντων κινητές δραστηριότητες οδικών μεταφορών»

COM(2008) 650 τελικό — 2008/0195 (COD)

(2009/C 228/14)

Στις 6 Νοεμβρίου 2008, και σύμφωνα με τα άρθρα 71 και 137 παράγραφος 2 της συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την

«Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την τροποποίηση της οδηγίας 2002/15/ΕΚ για την οργάνωση του χρόνου εργασίας των εκτελούντων κινητές δραστηριότητες οδικών μεταφορών»

Στις 2 Δεκεμβρίου 2008, το Προεδρείο της ΕΟΚΕ ανέθεσε στο ειδικευμένο τμήμα «Μεταφορές, ενέργεια, υποδομές, κοινωνία των πληροφοριών», την προετοιμασία των σχετικών εργασιών.

Λόγω του επείγοντος χαρακτήρα των σχετικών εργασιών, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή όρισε τον κ. MORDANT ως γενικό εισηγητή, κατά την 452^η σύνοδο ολομέλειάς της, της 24ης και 25ης Μαρτίου 2009 (συνεδρίαση της 25ης Μαρτίου 2009) και υιοθέτησε την παρούσα γνωμοδότηση με 93 ψήφους υπέρ, 7 ψήφους κατά και 7 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1 Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι η πρόταση της Επιτροπής είναι δύσκολα εφαρμόσιμη και ότι θα έχει ως αποτέλεσμα τεράστιο πρόσθετο κόστος και αύξηση του διοικητικού φόρτου. Επιπλέον, δεν ανταποκρίνεται σε έναν από τους θεμελιώδεις στόχους της οδηγίας 2002/15/ΕΚ, η οποία θεσπίζει ελάχιστες απαιτήσεις όσον αφορά την οργάνωση του χρόνου εργασίας με στόχο τη βελτίωση της προστασίας της υγείας και της ασφάλειας των εκτελούντων κινητές δραστηριότητες οδικών μεταφορών, τη βελτίωση της οδικής ασφάλειας και την προσέγγιση των όρων του ανταγωνισμού. Πράγματι, ένας μετακινούμενος εργαζόμενος δεν μπορεί να εργάζεται άνω των 48 ωρών (κατά μέσον όρο) την εβδομάδα, βάσει του κανονισμού 561/2006 σχετικά με τους χρόνους οδήγησης και ανάπαυσης, ενώ αντίθετως ο ανεξάρτητος οδηγός μπορεί να εργάζεται 86 ώρες την εβδομάδα, βάσει του ίδιου κανονισμού 561/2006.

1.2 Η προβλεπόμενη ανάπτυξη των οδικών μεταφορών στην Ευρώπη, για τα επόμενα 20 χρόνια, φτάνει το 50 %, ανεξάρτητα από την ανάπτυξη των άλλων μεταφορικών μέσων (σιδηροδρόμων και ναυτιλίας). Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι δεν θα είναι το καθεστώς του οδηγού που θα καθορίσει την επίτευξη των στόχων της οδηγίας, αλλά οι συνθήκες εκτέλεσης των μεταφορικών του δραστηριοτήτων.

1.3 Η ΕΟΚΕ επαναλαμβάνει στην παρούσα γνωμοδότηση τις κύριες θέσεις των συμπερασμάτων της γνωμοδότησης της ΕΟΚΕ με θέμα «Οδικές μεταφορές – χρόνος εργασίας των αυτοαπασχολούμενων οδηγών»⁽¹⁾.

Προς υπενθύμιση, η ΕΟΚΕ είχε υπογραμμίσει στη γνωμοδότηση:

— την ανάγκη να υπάγονται όλοι οι αυτοαπασχολούμενοι οδηγοί στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2002/15/ΕΚ όπως προβλέπεται στο άρθρο 2 της οδηγίας αυτής (από τις 23 Μαρτίου 2009), για τη βελτίωση της οδικής ασφάλειας, για την επίτευξη ισότιμων όρων ανταγωνισμού και για τη βελτίωση των συνθηκών εργασίας των αυτοαπασχολούμενων και μετακινούμενων

εργαζομένων – ειδικότερα δε της φυσικής και πνευματικής τους υγείας.

— τη σημασία της ορθής μεταφοράς της οδηγίας από τα κράτη μέλη και ειδικότερα του ορισμού του αυτοαπασχολούμενου οδηγού και της τη συνυπευθυνότητας των διαφόρων φορέων στην αλυσίδα μεταφοράς όπως γίνεται με τον κανονισμό για τον χρόνο οδήγησης και ανάπαυσης.

1.4 Η ΕΟΚΕ φρονεί ότι οι στόχοι της οδηγίας δεν μπορούν να επιτευχθούν παρά με σαφή εφαρμογή, στον κλάδο των οδικών μεταφορών, των ελάχιστων προτύπων κοινωνικής προστασίας, ανεξαρτήτως καθεστώτος, σε όλους όσους ασκούν μετακινούμενη μεταφορική δραστηριότητα.

1.5 Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι η υπαγωγή των αυτοαπασχολούμενων οδηγών στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας πρέπει να γίνει απλουστεύοντας ει δυνατόν το διοικητικό φόρτο. Ο ορισμός του χρόνου εργασίας για τους αυτοαπασχολούμενους εργαζόμενους προϋποθέτει ότι τα γενικά διοικητικά καθήκοντα δεν αποτελούν μέρος του χρόνου εργασίας τους.

1.6 Η υπαγωγή των αυτοαπασχολούμενων προϋποθέτει την έγκριση μιας σειράς μέτρων με στόχο τον έλεγχο της εφαρμογής και της τήρησης της οδηγίας 2002/15.

2. Εισαγωγή

2.1 Η οδηγία 2002/15/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Μαρτίου 2002 τέθηκε σε ισχύ στις 23 Μαρτίου 2005. Αφορά τη ρύθμιση του χρόνου εργασίας των μετακινούμενων εργαζομένων στις οδικές μεταφορές. Οι νέοι κοινοί κανόνες της οδηγίας εξασφαλίζουν ελάχιστα πρότυπα κοινωνικής προστασίας για τους μετακινούμενους εργαζόμενους στον τομέα των οδικών μεταφορών και θεωρούνται σημαντικό βήμα για τη βελτίωση της υγείας και της προστασίας των μετακινούμενων εργαζομένων στον τομέα αυτόν, αυξάνοντας έτσι την οδική ασφάλεια και τον θεμιτό ανταγωνισμό.

⁽¹⁾ ΕΕ C 27 της 3.2.2009, σ. 49-51

2.2 Αυτή η οδηγία, που έχει στόχο να προστατέψει τους μετακινούμενους εργαζομένους από τις δυσμενείς επιπτώσεις των υπερβολικά μεγάλων διαδρομών, του ανεπαρκούς χρόνου ανάπαυσης ή του άστατου ρυθμού εργασίας, αποτελεί ειδικό τμήμα της γενικής οδηγίας για το χρόνο εργασίας (Οδηγία 2003/88/ΕΚ). Συμπληρώνει τον Κανονισμό (ΕΚ) 561/2006 που θέτει κοινούς κανόνες για το χρόνο οδήγησης και ανάπαυσης των οδηγών.

2.3 Κατά την υιοθέτηση της οδηγίας, στα πλαίσια της διαδικασίας συνδιαλλαγής, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο αποφάσισαν ότι αυτή θα εφαρμοσθεί αρχικά στους αυτοαπασχολούμενους οδηγούς από τις 23 Μαρτίου 2009 και ότι η Επιτροπή καλούνταν να παρουσιάσει έκθεση στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο δύο χρόνια πριν από αυτήν την ημερομηνία, ενώ η Επιτροπή θα καταθέσει νομοθετική πρόταση, βάσει της έκθεσης, που θα ρυθμίζει τη διαδικασία συμμετοχής ή εξαιρέσης των αυτοαπασχολούμενων εργαζομένων από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.

3. Πρόταση της Επιτροπής

3.1 Η Επιτροπή προτείνει την τροποποίηση της οδηγίας 2002/15/ΕΚ, εξαιρώντας από το πεδίο εφαρμογής της τους αυτοαπασχολούμενους οδηγούς, και αποσαφινίζει το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, η οποία θα αφορά όλους τους μετακινούμενους εργαζόμενους, συμπεριλαμβανομένων των ψευδοαυτοαπασχολούμενων οδηγών, δηλαδή οδηγών επίσημα αυτοαπασχολούμενων, οι οποίοι στην πραγματικότητα δεν μπορούν να οργανώσουν ελεύθερα την επαγγελματική τους δραστηριότητα.

3.2 Η Επιτροπή επιθυμεί να δώσει τον ορισμό του ψευδοαυτοαπασχολούμενου: «στον “μετακινούμενο εργαζόμενο” συμπεριλαμβάνεται κάθε πρόσωπο που δεν συνδέεται με εργοδότη με σύμβαση εργασίας ή με οποιαδήποτε άλλη μορφή ιεραρχικής εργασιακής σχέσης, αλλά:

- α) το οποίο δεν είναι ελεύθερο να οργανώνει τις σχετικές εργασιακές δραστηριότητες·
- β) του οποίου το εισόδημα δεν εξαρτάται άμεσα από τα πραγματοποιούμενα κέρδη·
- γ) δεν έχει τη δυνατότητα, ατομικά ή μέσω συνεργασίας μεταξύ αυτοαπασχολούμενων οδηγών, να έχει εμπορικές σχέσεις με διάφορους πελάτες».

3.3 Η Επιτροπή προτείνει την προσθήκη μιας προϋπόθεσης για κάθε εργασία που εκτελείται κατά τη διάρκεια της νύχτας. Πράγματι, στην οδηγία 2002/15, κάθε εργασία που εκτελείται κατά τη διάρκεια της νύχτας θεωρείται νυκτερινή εργασία. Στην πρόταση τροποποίησης, η Επιτροπή προτείνει να υπάρχει μια περίοδος εργασίας η οποία περιλαμβάνει τουλάχιστον δύο ώρες κατά τη διάρκεια της νύχτας.

3.4 Η πρόταση τροποποίησης περιλαμβάνει επίσης ένα νέο άρθρο που αφορά τον έλεγχο για τη διασφάλιση της ορθής και συνεκτικής εφαρμογής των κανόνων της οδηγίας 2002/15, διευκρινίζοντας ότι οι εθνικοί φορείς που είναι αρμόδιοι για την επιβολή της οδηγίας διαθέτουν ικανό αριθμό ειδικευμένων ελεγκτών και λαμβάνουν κατάλληλα μέτρα.

3.5 Για να εξασφαλισθεί αποτελεσματική, αποδοτική και ομοιομορφη ερμηνεία της οδηγίας σε όλη την Κοινότητα, η Επιτροπή θα

υποστηρίξει τον διάλογο μεταξύ των κρατών μελών με τους εξής σκοπούς:

- α) να ενισχυθεί η διοικητική συνεργασία μεταξύ των αρμοδίων αρχών τους;
- β) να προωθηθεί κοινή προσέγγιση;
- γ) να διευκολυνθεί ο διάλογος μεταξύ του τομέα μεταφορών και των αρχών επιβολής.

4. Γενικές παρατηρήσεις

4.1 Όσον αφορά τα προβλήματα που καταγράφονται στην εκτίμηση του αντικτύπου, η Επιτροπή θεωρεί ότι η πρόληψη των προβλημάτων οδικής ασφάλειας που συνδέονται με την κόπωση των οδηγών συνίσταται στην αυστηρή εφαρμογή των κανόνων που σχετίζονται με τους χρόνους οδήγησης και τις περιόδους ανάπαυσης σε όλους τους οδηγούς, ανεξαρτήτως του εργασιακού καθεστώτος τους. Επομένως, η οδηγία για την οργάνωση του χρόνου εργασίας δεν προσφέρει σημαντική προστιθέμενη αξία στην οδική ασφάλεια. Συμπερασματικά, όσον αφορά το έγγραφο εκτίμησης του αντικτύπου, η Επιτροπή προτιμά την επιλογή που συνίσταται στην εξαίρεση των αυτοαπασχολούμενων οδηγών και στην υπαγωγή των ψευδοαυτοαπασχολούμενων διασφαλίζοντας έναν αποτελεσματικότερο έλεγχο. Αυτό θα έχει ως συνέπεια τη μείωση των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού και θα επιτρέψει την καλύτερη κοινωνική προστασία των εργαζομένων και όσων εξομοιώνονται με αυτούς.

4.2 Η εξαίρεση των αυτοαπασχολούμενων εργαζομένων από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας προκάλεσε, σύμφωνα με πολλούς κοινωνικούς εταίρους, στρέβλωση του ανταγωνισμού στον τομέα των οδικών μεταφορών, πράγμα που οδήγησε πρόσφατα την ΕΟΚΕ να υποβάλει το ακόλουθο αίτημα στη γνωμοδότησή της με θέμα «Ενδιάμεση εξέταση της Λευκής Βίβλου για τις μεταφορές» (TEN 257, εισηγητής ο κ. Barbadillo Lopez) (1):

«Η κοινωνική νομοθεσία που καλύπτει τις οδικές μεταφορές πρέπει να διασφαλίζει την ισότητα μεταχείρισης των εργαζομένων, είτε αυτοί είναι μισθωτοί είτε αυτοαπασχολούμενοι, και, ως εκ τούτου, η οδηγία 15/2002 της 11ης Μαρτίου 2002, για την οργάνωση του χρόνου εργασίας των εκτελούντων κινητές δραστηριότητες οδικών μεταφορών, πρέπει να ισχύσει άμεσα για τους αυτοαπασχολούμενους εργαζομένους, χωρίς την προβλεπόμενη μεταβατική περίοδο, δεδομένου ότι στόχο της εν λόγω οδηγίας αποτελεί η οδική ασφάλεια, η αποφυγή των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού και η προώθηση καλύτερων συνθηκών εργασίας» (σημείο 4.3.1.2).

4.3 Λαμβάνοντας υπόψη την προβλεπόμενη ανάπτυξη κατά 50 % των οδικών μεταφορών στην Ευρώπη, για τα επόμενα 20 χρόνια, ανεξάρτητα από την ανάπτυξη των άλλων μεταφορικών μέσων (σιδηροδρόμων και ναυτιλίας), τις συνθήκες σωματικής και πνευματικής υγείας των οδηγών οχημάτων βάρους 3,5 έως 60 τόνων, την οδική ασφάλεια και τον ισότιμο ανταγωνισμό, οι στόχοι της οδηγίας δεν μπορούν να επιτευχθούν παρά με σαφή καθορισμό ελάχιστων προτύπων κοινωνικής προστασίας, εφαρμοστέων ανεξαρτήτως καθεστώτος σε όλους τους μετακινούμενους εργαζομένους στις οδικές μεταφορές. Η ΕΟΚΕ εκτιμά πως το καθοριστικό στοιχείο δεν είναι το καθεστώς, αλλά το γεγονός της άσκησης μετακινούμενης μεταφορικής δραστηριότητας.

(1) EE C 161 της 13.7.2007, σ. 89.

4.4 Στη γνωμοδότηση TEN/326 «Οδικές μεταφορές- χρόνος εργασίας των αυτοαπασχολούμενων οδηγών», η ΕΟΚΕ εξέφρασε σοβαρές επιφυλάξεις ως προς τα συμπεράσματα της μελέτης και της ανάλυσης αντικτύπου σχετικά με την οδική ασφάλεια, τις συνθήκες ανταγωνισμού και τις κοινωνικές πιυχές.

Επεσήμανε δε ότι «οι υπεράριθμες ώρες εργασίας είναι παράγοντας που συμβάλλει σε μεγάλο βαθμό στην κόπωση των οδηγών και άρα στην πιθανότητα να αποκοιμηθούν στο τιμόνι».

Τέλος, σε αυτήν τη γνωμοδότηση, η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι «ο δίκαιος ανταγωνισμός εδραιώνεται όταν οι τιμές που πληρώνουν στους υπεργολάβους οι μεγάλες επιχειρήσεις, οι οποίες διοργανώνουν την διανομή και την μεταφορά των εμπορευμάτων, αντικατοπτρίζουν τον σεβασμό των κοινωνικών διατάξεων που αφορούν τον τομέα τόσο για τους μετακινούμενους όσο και για τους αυτοαπασχολούμενους εργαζόμενους».

4.5 Δεν είναι ορθό, όπως ισχυρίζεται η έκθεση σχετικά με την εκτίμηση του αντικτύπου, ότι η οδηγία για την οργάνωση του χρόνου εργασίας δεν προσφέρει σημαντική προστιθέμενη αξία στην οδική ασφάλεια. Πράγματι, ένας μετακινούμενος εργαζόμενος δεν μπορεί να εργάζεται περισσότερες από 48 ώρες (κατά μέσο όρο), τηρώντας παράλληλα τον κανονισμό 561/2006 σχετικά με τον χρόνο οδήγησης και τις περιόδους ανάπαυσης, ενώ ο αυτοαπασχολούμενος οδηγός θα μπορεί να εργάζεται κάθε εβδομάδα 86

ώρες, τηρώντας παράλληλα τον κανονισμό 561/2006 σχετικά με τον χρόνο οδήγησης και τις περιόδους ανάπαυσης.

4.6 Κατά την πρόταση της Επιτροπής, όταν ένας οδηγός ελέγχεται ως ψευδο-αυτοαπασχολούμενος οφείλει υποχρεωτικώς να τηρεί την οδηγία για την οργάνωση του χρόνου εργασίας. Πλην όμως η πρόταση της Επιτροπής δεν απαντά σε καμία από τις ακόλουθες ερωτήσεις: όταν ένας οδηγός δηλώνεται ως μετακινούμενος εργαζόμενος, οφείλει να διαθέτει σύμβαση εργασίας. Ποιος είναι ο εργοδότης ο οποίος πρέπει να τον προσλάβει; Εάν είναι ιδιοκτήτης του οχήματός του, τι πρέπει να το κάνει; Εάν προβίη σε επενδύσεις υποδομής ή άλλες επενδύσεις, ποιος θα αναλάβει τις συνέπειές τους; Επιπλέον, τι πρέπει να κάνουν οι χώρες που έχουν ήδη υπαγάγει τους αυτοαπασχολούμενους οδηγούς στην οδηγία;

4.7 Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι η παρούσα πρόταση κινδυνεύει να επιφέρει όχι μόνον τεράστια πρόσθετα έξοδα, αλλά και αύξηση του διοικητικού φόρτου.

4.8 Ωστόσο για την ΕΟΚΕ, η υπαγωγή των αυτοαπασχολούμενων στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2002/15/EK προϋποθέτει την ορθή μεταφορά της οδηγίας και ειδικότερα τον ορισμό του αυτοαπασχολούμενου οδηγού. Η οδηγία πρέπει να προβλέπει ότι τα γενικά διοικητικά καθήκοντα δεν αποτελούν μέρος του χρόνου εργασίας του αυτοαπασχολούμενου.

Βρυξέλλες, 25 Μαρτίου 2009

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Mario SEPI