EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 13.9.2024
COM(2024) 405 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

inzake de toepassing in 2021-2022 van Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer en Richtlijn 2002/15/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2002 betreffende de organisatie van de arbeidstijd van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen
(32ste verslag van de Commissie over de toepassing van de sociale wetgeving voor het wegvervoer)

{SWD(2024) 215 final}

Inleiding

Dit verslag bevat een overzicht van de uitvoering in de lidstaten van de sociale regelgeving van de EU voor het wegvervoer in de periode van 1 januari 2021 tot en met 31 december 2022. Er wordt een samenvatting gegeven van analysen van controleactiviteiten en ingegaan op de belangrijkste uitdagingen op het gebied van handhaving en toepassing van de betreffende wettelijke bepalingen, die in de volgende vier wetgevingshandelingen worden beschreven:

1) Verordening (EG) nr. 561/2006[1] (de **verordening inzake rijtijden**), waarin minimumvoorschriften zijn vastgesteld voor dagelijkse en wekelijkse rijtijden, onderbrekingen en dagelijkse en wekelijkse rusttijden;

2) Richtlijn 2002/15/EG[2] (de **richtlijn arbeidstijd in het wegvervoer**), waarin de voorschriften zijn neergelegd voor de organisatie van de arbeidstijd van mobiele werknemers. Hierin zijn de voorschriften vastgelegd inzake maximale wekelijkse arbeidstijden, minimale werkonderbrekingen en nachtarbeid. Ze geldt voor bestuurders die binnen het toepassingsgebied van de verordening inzake rijtijden vallen;

3) Richtlijn 2006/22/EG[3] (de **handhavingsrichtlijn**), waarin de minimumniveaus zijn vastgelegd voor wegcontroles en controles ter plaatse bij vervoersondernemingen ter verificatie van de naleving van de bepalingen van de verordening inzake rijtijden;

4) Verordening (EU) nr. 165/2014[4] (de **tachograafverordening**), waarin de vereisten worden neergelegd voor de installatie en het gebruik van tachografen in voertuigen die binnen het toepassingsgebied van de verordening inzake rijtijden vallen.

De in het vorige verslag opgenomen analyse van de uitvoering van Richtlijn 96/53/EG van de Raad[5] (de **richtlijn inzake gewichten en afmetingen**), met de in het nationale en internationale verkeer maximaal toegestane afmetingen en de in het internationale verkeer maximaal toegestane gewichten, is in dit verslag niet opgenomen wegens het ontbreken van

[1] Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, tot wijziging van Verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 van de Raad en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad (PB L 102 van 11.4.2006, blz. 1).

[2] Richtlijn 2002/15/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2002 betreffende de organisatie van de arbeidstijd van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen (PB L 80 van 23.3.2002, blz. 35).

[3] Richtlijn 2006/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 inzake minimumvoorwaarden voor de uitvoering van de Verordeningen (EG) nr. 561/2006 en (EU) nr. 165/2014 en van Richtlijn 2002/15/EG betreffende voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer en tot intrekking van Richtlijn 88/599/EEG van de Raad (PB L 102 van 11.4.2006, blz. 35).

[4] Verordening (EU) nr. 165/2014 van het Europees Parlement en van de Raad van 4 februari 2014 betreffende tachografen in het wegvervoer, tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad betreffende het controleapparaat in het wegvervoer en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer (PB L 60 van 28.2.2014, blz. 1).

[5] Richtlijn 96/53/EG van de Raad van 25 juli 1996 houdende vaststelling, voor bepaalde aan het verkeer binnen de Gemeenschap deelnemende wegvoertuigen, van de in het nationale en het internationale verkeer maximaal toegestane afmetingen, en van de in het internationale verkeer maximaal toegestane gewichten (PB L 235 van 17.9.1996, blz. 59).

noodzakelijke informatie, aangezien slechts vijf lidstaten[6] voldeden aan de wettelijke verplichting om hun nationale verslagen in te dienen.

Dit verslag is gebaseerd op artikel 17 van de verordening inzake rijtijden en artikel 13 van de richtlijn arbeidstijd in het wegvervoer[7].

Het verslag bestaat uit drie delen: deel I bevat de analyse van de nationale gegevens over controles en inbreuken bij de uitvoering van Richtlijn 2006/22/EG en Verordening (EG) nr. 561/2006. In deel II wordt een beschrijvend overzicht gegeven van de uitvoering door de lidstaten van Richtlijn 2002/15/EG. In deel III worden de belangrijkste conclusies van dit verslag getrokken. Het verslag van de Commissie wordt aangevuld door een werkdocument van de diensten van de Commissie met aanvullende informatie over sancties, samenwerking tussen de lidstaten, opmerkingen van handhavingsinstanties en meer gedetailleerde statistieken over controles.

Indiening van gegevens

De nationale verslagen over de uitvoering van de bepalingen van Richtlijn 2002/15/EG en Verordening (EG) nr. 561/2006 moeten tegen 30 september van het jaar volgend op het einde van de betrokken periode van twee jaar worden ingediend door middel van het standaardrapportageformulier dat is vastgesteld in het Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 30 maart 2017[8]. De termijn voor het indienen van verslagen over 2021-2022 is op 30 september 2023 verstreken.

Alle lidstaten hebben hun nationale gegevens over de uitvoering van Verordening (EG) nr. 561/2006 ingediend, maar meestal na het verstrijken van de termijn[9]. De lidstaten hebben de gedetailleerde statistieken over controles langs de weg en ter plaatse bij ondernemingen uitgesplitst zoals gevraagd. Sommige lidstaten hebben de gegevens echter niet gesorteerd volgens de gevraagde categorieën, bijvoorbeeld op type tachograaf[10] en type inbreuk[11].

Slechts 21 lidstaten hebben informatie over de uitvoering van Richtlijn 2002/15/EG ingediend en slechts 11 van hen verstrekten statistische gegevens over controles en bijbehorende

[6] Alleen Litouwen, Nederland, Oostenrijk, Polen en Zweden hebben voor de periode 2021-2022 informatie verstrekt uit hoofde van artikel 10 octies van Richtlijn 96/53/EG van de Raad.

[7] Volgens artikel 17 van Verordening (EG) nr. 561/2006 moeten de lidstaten om de twee jaar de nodige inlichtingen verstrekken, zodat de Commissie een verslag kan opstellen over de toepassing van de verordening en over de ontwikkelingen op de betrokken gebieden. Op grond van artikel 13 van Richtlijn 2002/15/EG moeten zij aan de Commissie verslag uitbrengen over de uitvoering van de richtlijn, met vermelding van de standpunten van de sociale partners. De verslagen over Richtlijn 2002/15/EG en Verordening (EG) nr. 561/2006 mogen worden gebundeld in één document omdat voor beide wetgevingshandelingen dezelfde verslagperiode van twee jaar geldt en ze complementaire voorschriften voor beroepschauffeurs bevatten.

[8] C(2017) 1927 final.

[9] Het laatste nationale verslag is op 30 mei 2024 ingediend.

[10] Dit is het geval voor Litouwen, dat heeft meegedeeld dat er als gevolg van technische fouten geen gegevens beschikbaar waren over analoge en slimme tachografen.

[11] Net als in de voorgaande verslagperiode heeft Letland de inbreuken ter plaatse niet in categorieën ingedeeld.

resultaten, met een variërend detailleringsniveau[12]. Een dergelijk gebrek aan kwantitatieve en vergelijkbare gegevens van de lidstaten bemoeilijkt een beoordeling.

I. Overzicht van handhavingsactiviteiten voor Richtlijn 2006/22/EG en Verordening (EG) nr. 561/2006

1. Controles

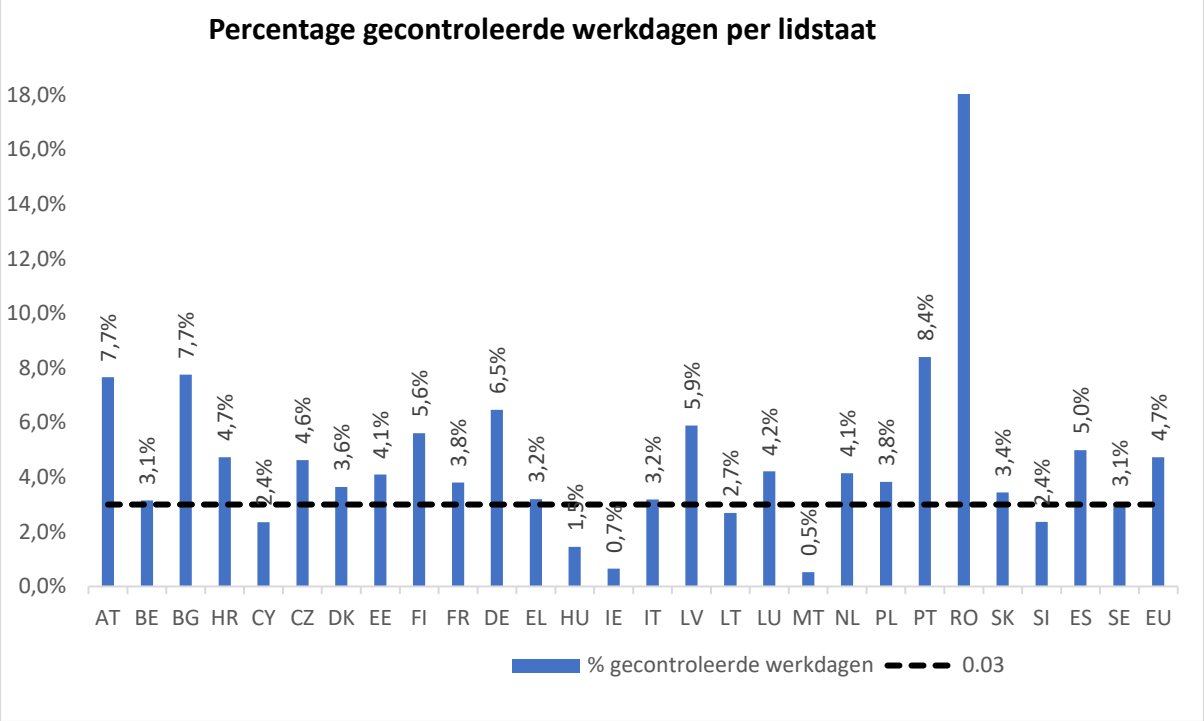
Volgens artikel 2 van Richtlijn 2006/22/EG moeten de lidstaten een systeem organiseren van adequate en regelmatige wegcontroles en controles ter plaatse bij ondernemingen waarop Verordening (EG) nr. 561/2006 van toepassing is. In dit artikel is ook vastgesteld dat minimaal 3 % van door bestuurders van voertuigen die binnen het toepassingsgebied van Verordening (EG) nr. 561/2006 vallen gewerkte dagen[13] aan een controle moet worden onderworpen.

Uit de nationale gegevens blijkt dat het totale aantal werkdagen[14] dat in de EU is gecontroleerd, is gestegen van ongeveer 108,9 miljoen in de periode 2019-2020 naar 111,7 miljoen gecontroleerde werkdagen in de huidige verslagperiode. Dat is een stijging van 3 %. Uit de nationale cijfers blijkt dat de stijging van de gecontroleerde werkdagen het grootst is in Malta (+450 %[15]) en Nederland (+185 %). De daling van de gecontroleerde werkdagen is het grootst in Slovenië (–48 %), Frankrijk (–45 %) en Hongarije (–39 %).

Zoals hieronder in figuur 1 wordt geïllustreerd, **bedraagt het gemiddelde percentage gecontroleerde werkdagen in de EU 4,7 %**, wat hoger is dan volgens de richtlijn verplicht is[16], maar lager dan in de vorige verslagperioden (5,4 % in 2017-2018 en 6,3 % in 2015-2016), met uitzondering van de periode 2019-2020, waarin dit percentage 4,5 % bedroeg. Hoe dan ook is de door Roemenië bereikte score (21,3 %) hoog.

[12] De meest gedetailleerde statistieken werden verstrekt door Finland, Griekenland, Polen, Slovenië en Tsjechië.
[13] Dit aantal is gebaseerd op het aantal werkdagen gedurende twee jaar en het aantal geregistreerde voertuigen dat gedurende die periode voor elke lidstaat binnen het toepassingsgebied van de verordening valt.
[14] De termen "werkdagen" en "dagen die zijn gewerkt" door een bestuurder worden door elkaar gebruikt in de desbetreffende wetgeving: Verordening (EG) nr. 561/2006, Richtlijn 2006/22/EG en Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/1013.
[15] Malta heeft de drempel van 3 % gecontroleerde werkdagen echter nog steeds niet bereikt.
[16] In het bijzonder in Bulgarije, Duitsland, Oostenrijk, Portugal en Roemenië.

Figuur 1: percentage gecontroleerde werkdagen per lidstaat



In de meeste lidstaten zijn meer werkdagen gecontroleerd dan minimaal verplicht volgens de richtlijn. Niettemin hebben zes lidstaten de drempel van 3 % niet gehaald: Cyprus, Hongarije, Ierland, Litouwen, Malta en Slovenië. Dit is vergelijkbaar met de twee vorige verslagperioden (in de jaren 2019-2020 en 2017-2018 haalden zes lidstaten en in de jaren 2015-2016 haalden drie lidstaten de drempel van 3 % niet). Van de zes lidstaten die in 2021-2022 de drempel van 3 % niet haalden, blijven alleen Hongarije, Ierland en Malta in deze groep. Zij krijgen gezelschap van drie andere lidstaten die in de vorige verslagperiode goed presteerden. Griekenland voerde zijn handhavingsinspanningen aanzienlijk op (van 0,1 % in 2015-2016, 0,7 % in 2017-2018 en 2,4 % in 2019-2020 naar 3,2 % in de huidige periode) en overschrijdt voor het eerst sinds tien jaar de drempel.

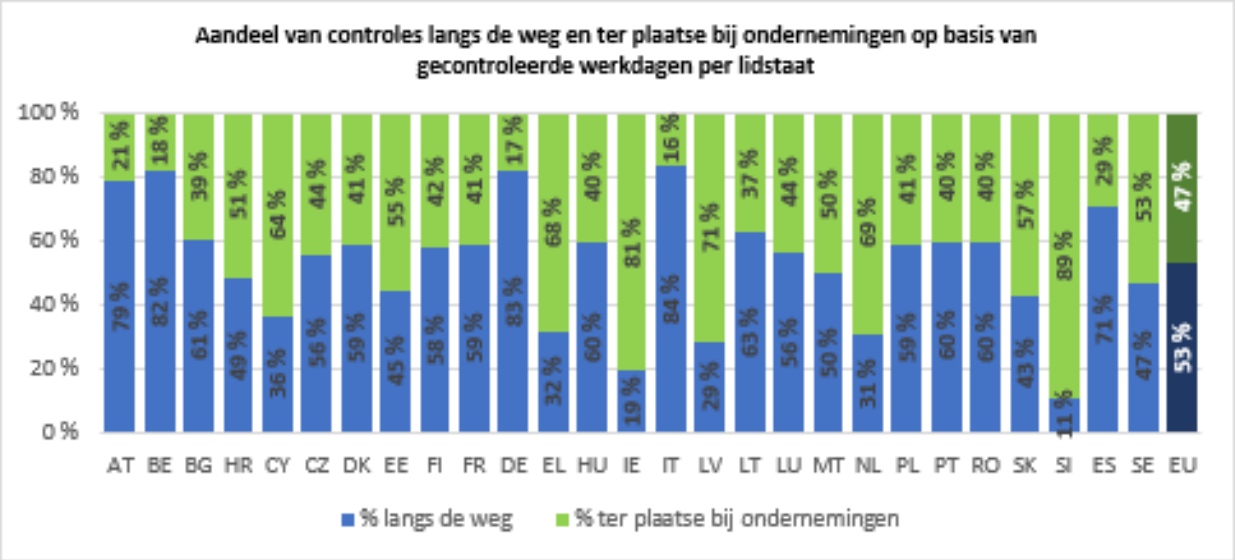
In artikel 2 van Richtlijn 2006/22/EG is ook de verhouding bepaald tussen het aantal werkdagen dat moet worden gecontroleerd door middel van wegcontroles en door middel van controles ter plaatse bij ondernemingen: respectievelijk minstens 30 % en 50 %. De berekening van die verhouding is gebaseerd op het aantal controles dat daadwerkelijk door handhavingsinstanties wordt verricht en niet op het minimumaantal te controleren werkdagen.

Gemiddeld is 53 % van de gecontroleerde werkdagen langs de weg gecontroleerd, tegenover 47 % ter plaatse bij ondernemingen. Dat is een daling van het aantal controles langs de weg ten opzichte van de vorige periode (60 % in 2019-2020), maar een toename van het aantal controles ter plaatse bij ondernemingen (40 % in 2019-2020). In de meeste lidstaten is een groot deel van de controles langs de weg verricht. Ierland en Slovenië hebben een laag aantal controles langs de weg gemeld. Acht lidstaten haalden de vereiste verhouding tussen

controles ter plaatse bij ondernemingen en controles langs de weg, tegenover zes lidstaten in 2019-2020[17].

Zie figuur 2 voor gegevens over de nationale verhoudingen tussen controles langs de weg en controles ter plaatse bij ondernemingen.

Figuur 2: aandeel van controles langs de weg en ter plaatse bij ondernemingen op basis van gecontroleerde werkdagen per lidstaat



1.1 Controles langs de weg

In totaal werden in de hele EU 3 564 138 voertuigen en 3 745 458 bestuurders langs de weg gecontroleerd, tegenover 4 112 717 voertuigen en 4 323 245 bestuurders in 2019-2020. Het verschil tussen het aantal voertuigen en bestuurders kan worden verklaard door het rijden met meerdere bemanningsleden, d.w.z. dat er ten minste twee bestuurders aan boord zijn die elkaar afwisselen. Dit verschil is met name zichtbaar in de verslagen van België, Duitsland, Letland en Roemenië.

Ten opzichte van het verslag voor de periode 2019-2020 is het gemelde aantal gecontroleerde voertuigen met 548 579 gedaald en het aantal gecontroleerde bestuurders met 577 787 gedaald.

Op basis van het land waar het voertuig is ingeschreven, waren 64 % van de gecontroleerde voertuigen binnenlandse voertuigen, 29 % voertuigen uit andere EU-lidstaten[18] en 7 % voertuigen die in derde landen geregistreerd stonden. Circa 93 % van het totale aantal langs de weg gecontroleerde voertuigen verrichtten goederenvervoer en slechts circa 7 % passagiersvervoer.

In de periode 2021-2022 was 83 % van de bij wegcontroles gecontroleerde voertuigen uitgerust met een digitale tachograaf; in de vorige rapportageperiode was dat 74 %. Er is dan

[17] Cyprus, Estland, Griekenland, Kroatië, Malta, Nederland, Slowakije en Zweden; in 2019-2020 ging het om de volgende landen: Bulgarije, Cyprus, Estland, Letland, Litouwen en Slowakije.
[18] De gegevens omvatten tevens de landen van de EER en Zwitserland.

ook geen reden om de drempelwaarde voor controles van 3 % naar 4 % te verhogen, omdat dit volgens artikel 2, lid 3, van Richtlijn 2006/22/EG pas moet gebeuren als 90 % van de gecontroleerde voertuigen met een digitale tachograaf is uitgerust.

1.2 Controles ter plaatse bij ondernemingen

In de periode 2021-2022 zijn 84 128 vervoersondernemingen gecontroleerd, wat neerkomt op een stijging van 44 % ten opzichte van de 58 300 vervoersondernemingen die in 2019-2020 werden gecontroleerd. Controleurs controleerden ongeveer 39,3 miljoen gewerkte dagen ter plaatse bij ondernemingen, wat neerkomt op een stijging van circa 14 % ten opzichte van de 34,3 miljoen in het vorige verslag. In totaal hebben de controle-instanties van de lidstaten de gegevens van 582 218 bestuurders ter plaatse bij ondernemingen gecontroleerd. Dit is 16 % meer dan de 499 943 bestuurders in 2019-2020.

2. Inbreuken

Alle 27 lidstaten hebben gegevens verstrekt over vastgestelde inbreuken, maar ze hebben niet allemaal[19] details verstrekt over de soorten inbreuken. **Het totale aantal gerapporteerde inbreuken bedroeg ongeveer 3,03 miljoen, een stijging ten opzichte van het vorige verslag (2,25 miljoen).** Het percentage langs de weg vastgestelde inbreuken daalde naar circa 50 % van het totale aantal vastgestelde inbreuken (60 % in het vorige verslag).

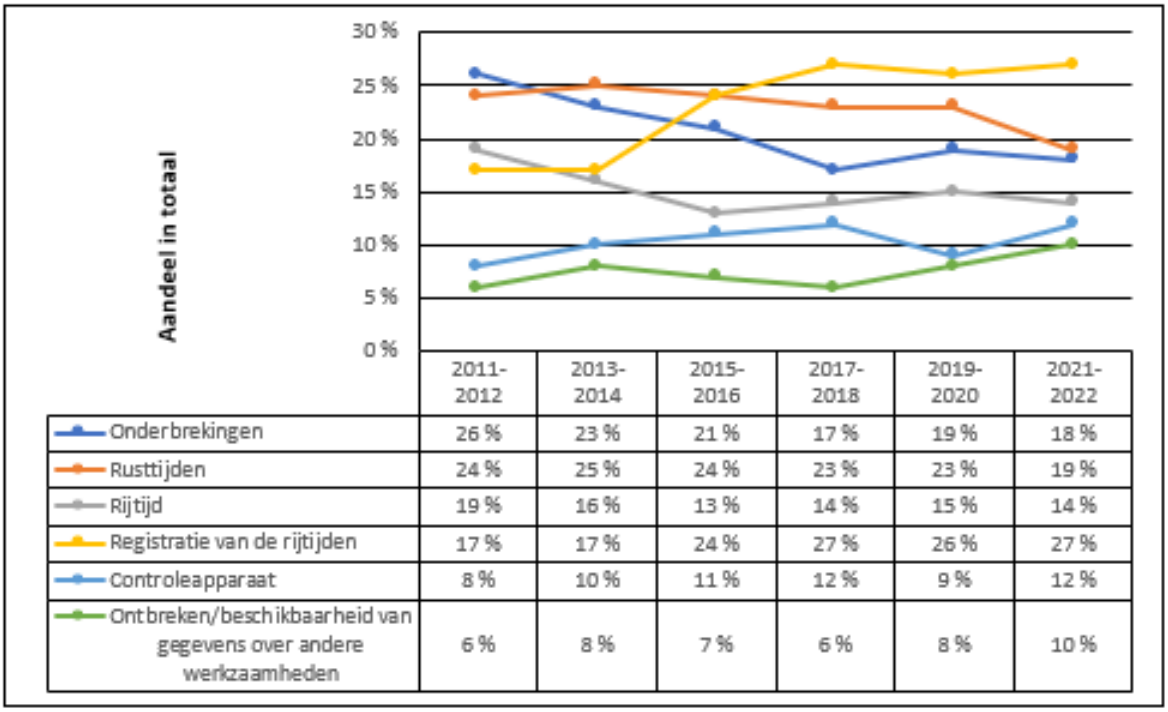
De verhouding tussen de soorten inbreuken binnen het totale aantal vastgestelde inbreuken bleef vergelijkbaar met die in de vorige verslagperiode, met enkele lichte dalingen of stijgingen voor bepaalde categorieën inbreuken. In figuur 3 hieronder wordt het gemiddelde percentage inbreuken in de EU, die in 2021-2022 zowel via controles langs de weg als controles ter plaatse bij ondernemingen zijn vastgesteld, weergegeven per soort overtreden bepaling. Het percentage inbreuken met betrekking tot onderbrekingen is gedaald van 19 % naar 18 %, terwijl het percentage inbreuken met betrekking tot rijtijden daalde van 15 % naar 14 % en het percentage inbreuken met betrekking tot de registratie van rijtijden is gestegen van 26 % naar 27 %. Inbreuken met betrekking tot rusttijden vertegenwoordigen 19 % van het totale aantal vastgestelde inbreuken (23 % in het vorige verslag), inbreuken met betrekking tot het controleapparaat[20] 12 % (9 % in het vorige verslag) en inbreuken met betrekking tot het ontbreken/de beschikbaarheid van gegevens over andere werkzaamheden 10 % (8 % in het vorige verslag). Die ontwikkeling is hieronder weergegeven in figuur 4.

Figuur 3: categorieën inbreuken bij wegcontroles en controles ter plaatse bij ondernemingen in de periode 2021-2022

[19] Letland heeft voor controles ter plaatse bij ondernemingen niet het soort inbreuken opgegeven.
[20] Inbreuken met betrekking tot het controleapparaat hebben betrekking op onjuist functioneren, misbruik en manipulatie van het controleapparaat.



Figuur 4: categorieën inbreuken bij wegcontroles en controles ter plaatse bij ondernemingen in de afgelopen tien jaar



	2011-2012	2013-2014	2015-2016	2017-2018	2019-2020	2021-2022
Onderbrekingen	26 %	23 %	21 %	17 %	19 %	18 %
Rusttijden	24 %	25 %	24 %	23 %	23 %	19 %
Rijtijd	19 %	16 %	13 %	14 %	15 %	14 %
Registratie van de rijtijden	17 %	17 %	24 %	27 %	26 %	27 %
Controleapparaat	8 %	10 %	11 %	12 %	9 %	12 %
Ontbreken/beschikbaarheid van gegevens over andere werkzaamheden	6 %	8 %	7 %	6 %	8 %	10 %

Het gemiddelde inbreukpercentage, dat wordt berekend op basis van honderd ter plaatse bij ondernemingen en tijdens wegcontroles gecontroleerde werkdagen, is gestegen van 2,1 in 2019-2020 naar 2,7 in de huidige verslagperiode. De percentages langs de weg en ter plaatse bij ondernemingen vastgestelde inbreuken stegen ten opzichte van de vorige verslagperiode. **Het vaststellingspercentage bij controles ter plaatse bij ondernemingen blijft hoger dan het vaststellingspercentage bij wegcontroles. Dat toont aan dat controles ter plaatse bij ondernemingen efficiënter zijn dan controles langs de weg.**

2.1 Tijdens wegcontroles vastgestelde inbreuken

In de **periode 2021-2022** zijn bij wegcontroles **ongeveer 1,53 miljoen inbreuken** vastgesteld, **circa 12 % meer dan de ongeveer 1,36 miljoen inbreuken in 2019-2020**. Het EU-gemiddelde van tijdens wegcontroles vastgestelde inbreuken is gestegen van 1,82 naar 2,11 per honderd gecontroleerde werkdagen. Gemiddeld werd 51 % van de inbreuken gepleegd door binnenlandse bestuurders, terwijl 64 % van alle voertuigen die voor controle werden aangehouden binnenlandse voertuigen waren.

2.2 Tijdens controles ter plaatse bij ondernemingen vastgestelde inbreuken

Het aantal ter plaatse bij ondernemingen vastgestelde inbreuken bedroeg ongeveer 1,5 miljoen, een aanzienlijke stijging ten opzichte van het vorige verslag (890 000). Het gemiddelde percentage vastgestelde inbreuken per honderd gecontroleerde werkdagen in de EU is gestegen van 2,59 naar 3,81, wat neerkomt op een stijging van 47 % ten opzichte van de periode 2019-2020. Het gemiddelde aantal overtredingen dat ter plaatse bij ondernemingen werd vastgesteld, is gestegen van 15 inbreuken per onderneming in 2019-2020 tot meer dan 17 overtredingen per onderneming.

2.3 Aantal controleambtenaren en toestellen voor de analyse van tachografen

In de huidige verslagperiode waren 60 040 controleambtenaren betrokken bij controles in de hele EU (in 2019-2020 waren dit er 54 679).

Er werden 17 081 controleambtenaren opgeleid om de gegevens van digitale tachografen te analyseren (tegenover 20 058 in 2019-2020). Het aantal toestellen voor de analyse van tachograafgegevens dat ter beschikking van de controleambtenaren wordt gesteld, is gedaald van 13 031 in 2019-2020 tot 8 336 in 2021-2022.

Dit bevestigt een voortdurende neerwaartse tendens in de handhavingscapaciteit in de lidstaten.

3. Interpretatie van Verordening (EG) nr. 561/2006 door het Hof van Justitie van de Europese Unie

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft Verordening (EG) nr. 561/2006 uitgelegd aan de hand van de arresten in de gevoegde zaken C-870/19 en C-871/19[21] en in de zaken C-428/19[22], C-906/19[23] en C-13/21[24]. In de laatste zaak verduidelijkte het Hof artikel 13, lid 1, punt b), van Verordening (EG) nr. 561/2006, op grond waarvan de lidstaten uitzonderingen op de toepasselijke voorschriften met betrekking tot rijtijden, onderbrekingen en dagelijkse en wekelijkse rusttijden mogen toestaan voorvoertuigen voor goederenvervoer van, of zonder bestuurder gehuurd door landbouw-, tuinbouw-, bosbouw-, veeteelt of visserijbedrijven die in het kader van hun eigen bedrijvigheid worden gebruikt voor ritten binnen een straal van 100 km rond de vestigingsplaats van het bedrijf. In eerste instantie verduidelijkt het Hof dat met het begrip “straal van 100 km rond de vestigingsplaats van het bedrijf” wordt verwezen naar “een rechte lijn van niet meer dan 100 km die op de kaart wordt getrokken vanuit

[21] Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze/MI (C-870/19), TB (C-871/19), ECLI:EU:C:2021:233.
[22] OL e.a./Rapidsped Fuvarozási és Szállítmányozási Zrt, ECLI:EU:C:2021:548.
[23] Strafzaak tegen Ministère public, ECLI:EU:C:2021:715.
[24] Pricoforest SRL/Inspectoratul de Stat pentru Controlul în Transportul Rutier (ISCTR), ECLI:EU:C:2022:531.

de vestigingsplaats van het betrokken bedrijf en die deze vestigingsplaats verbindt met elk punt van een cirkelvormig geografisch gebied rond die plaats". Het staat derhalve los van de daadwerkelijk afgelegde afstand over de weg. Ten tweede maakt het Hof duidelijk dat, indien voertuigen goederen niet alleen binnen een straal van 100 km vanaf de vestigingsplaats van het betrokken bedrijf vervoeren, maar ook buiten die straal, de door de lidstaten toegekende uitzonderingen alleen gelden voor het vervoer van de goederen door die voertuigen dat niet buiten die straal plaatsvindt.

4. Samenwerking tussen lidstaten

Volgens artikel 5 van Richtlijn 2006/22/EG moeten de lidstaten ten minste zesmaal per jaar onderling afgestemde wegcontroles uitvoeren met ten minste één andere lidstaat. Samenwerking tussen de lidstaten op basis van onderling afgestemde controles, gezamenlijke opleidingsinitiatieven of uitwisseling van ervaringen en informatie speelt een cruciale rol in het versterken van de handhaving om de doelstellingen in de voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer te halen, namelijk betere arbeidsomstandigheden, eerlijke concurrentie en verhoogde verkeersveiligheid. Mobiliteitspakket I[25], dat op 21 februari 2022 bijna volledig van toepassing werd, heeft tot doel de samenwerking en wederzijdse bijstand tussen de lidstaten te bevorderen en te versterken en een doeltreffendere en consistentere handhaving van de geldende regels te waarborgen. Daarnaast is de Europese Arbeidsautoriteit (ELA), die in 2019 werd opgericht[26] met als overkoepelende doelstelling eerlijke arbeidsmobiliteit op de interne markt te waarborgen, tijdens de verslagperiode doorgegaan met voorlichting, opleiding en handhaving op het gebied van wegvervoer. Een van de belangrijkste taken van de ELA is het ondersteunen van de samenwerking tussen de lidstaten bij grensoverschrijdende handhaving en het faciliteren van gezamenlijke controles, onder meer op het gebied van EU-voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer.

In 2021-2022 konden voor het eerst sinds de COVID-19-crisis weer gezamenlijke handhavingsacties plaatsvinden. Net als in voorgaande jaren hebben echter niet alle lidstaten informatie verstrekt over het exacte aantal onderling afgestemde controles of hebben zij daarvan helemaal geen melding gemaakt. Van de 22 lidstaten die wel informatie over controles hebben verstrekt, haalden 10 lidstaten[27] het vereiste aantal onderling afgestemde controles in de verslagperiode.

Het gaat voornamelijk om samenwerking tussen buurlanden. Voor de laatste verslagperiode gaven de meeste lidstaten ook aan dat de samenwerking plaatsvond in het kader van het Europees verkeerspolitienetwerk (Roadpol) en Euro Control Route (ECR), en van de Europese Arbeidsautoriteit (ELA).

II. Overzicht van de uitvoering van Richtlijn 2002/15/EG

[25] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:249:FULL.
[26] Verordening (EU) 2019/1149 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit, tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 883/2004, (EU) nr. 492/2011 en (EU) 2016/589, en tot intrekking van Besluit (EU) 2016/344 (PB L 186 van 11.7.2019, blz. 21).
[27] België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Litouwen, Nederland, Oostenrijk, Roemenië en Slovenië.

Op grond van artikel 13 van Richtlijn 2002/15/EG zijn de lidstaten verplicht om elke twee jaar verslag uit te brengen over de uitvoering van de richtlijn, onder vermelding van de standpunten van vertegenwoordigers van werknemers en werkgevers op nationaal niveau.

1. Het toepassingsgebied van Richtlijn 2002/15/EG

In de richtlijn zijn onder meer regels vastgelegd betreffende voldoende pauzes ter onderbreking van de arbeidstijd, de maximale wekelijkse arbeidstijd en nachtarbeid. De bepalingen van de richtlijn vormen een aanvulling op de voorschriften van Verordening (EG) nr. 561/2006 inzake rijtijden, onderbrekingen en rusttijden. Aangezien in deze richtlijn bepaalde voorschriften zijn vastgesteld met betrekking tot het aantal arbeidsuren die specifiek zijn voor de wegvervoersector, wordt de richtlijn beschouwd als een lex specialis bij de algemene Richtlijn 2003/88/EG[28] inzake arbeidstijd, waarin de basisvereisten voor de organisatie van de arbeidstijd voor werknemers in alle sectoren zijn vastgesteld.

2. Aspecten van de uitvoering in de lidstaten

Verscheidene lidstaten en sociale partners hebben enkele problemen bij de uitvoering gerapporteerd. De Duitse autoriteiten rapporteerden dat werkgevers niet systematisch toezien op de naleving van de relevante gezondheids- en veiligheidsvoorschriften die van toepassing zijn op mobiele werknemers. Er is ook een algemeen gebrek aan kennis onder werkgevers over de wetgeving inzake rij- en arbeidstijden en de onderlinge wisselwerking tussen voorschriften. Geconstateerd werd dat de arbeidstijd van mobiele werknemers meestal wordt gecontroleerd in het kader van de controles uit hoofde van de wetgeving inzake rijtijden, en dat de voorschriften inzake de arbeidstijd over het algemeen niet volledig in acht genomen worden.

Duitsland merkte ook op dat ondernemingen die binnen het toepassingsgebied van Verordening (EG) nr. 561/2006 en Verordening (EU) nr. 165/2014 vallen, in beginsel aan frequentere controles worden onderworpen dan de ondernemingen die binnen het toepassingsgebied vallen van andere wetgeving voor de wegvervoersector.

De Italiaanse autoriteiten zijn van mening dat de Europese wetgeving heeft geholpen om de gezondheid en veiligheid van bestuurders te beschermen en de concurrentievoorwaarden voor vervoersondernemingen te harmoniseren. Sommige ondernemingen hebben geschiktere programma's ingevoerd voor het downloaden, opslaan en controleren van gegevens van digitale tachografen. Sommige arbeidsinspectiediensten wezen er ook op hoe belangrijk het is tijdens inspectieactiviteiten te beschikken over geschikte technologische hulpmiddelen om de beperkte middelen die beschikbaar zijn voor handhaving te compenseren. In dit opzicht is een specifieke IT-toepassing die in Italië wordt gebruikt erg nuttig gebleken om wegvervoeractiviteiten te controleren. Een ander positief aspect was de uitbreiding van het toepassingsgebied van de wetgeving inzake arbeidstijden naar zelfstandige bestuurders.

Verscheidene autoriteiten gaven ook aan problemen te ondervinden met bepaalde definities uit Richtlijn 2002/15/EG. Zoals werd gerapporteerd door Duitsland in de vorige verslagperiode,

[28] Richtlijn 2003/88/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 november 2003 betreffende een aantal aspecten van de organisatie van de arbeidstijd (PB L 299 van 18.11.2003, blz. 9).

moet verder worden verduidelijkt hoe moet worden omgegaan met "wachttijden aan het laadplatform". Ook werd vastgesteld dat loswerkzaamheden vaak niet als "ander werk" worden geregistreerd, maar als rusttijd. In sommige gevallen maakten ondernemingen ook een onderscheid tussen werkelijke arbeidstijd en arbeidstijd waarvoor een vergoeding gold, zodat de tijd forfaitair werd geregistreerd en vergoed, maar niet als "ander werk".

Tot slot meldden sommige nationale autoriteiten moeilijkheden bij het controleren van de arbeidstijd van bestuurders die betrokken zijn bij verschillende typen vervoersactiviteiten of bij vervoersactiviteiten voor verschillende werkgevers. Sommige lidstaten meldden een gebrek aan controleurs voor controle van de arbeidstijd.

Litouwen deelde daarentegen mee dat er geen significante problemen waren vastgesteld bij controles uit hoofde van Richtlijn 2002/15/EG.

Ondanks die opmerkingen blijft het door het grote aantal onvolledige verslagen en de verschillende praktijken van de lidstaten moeilijk om trends en onopgeloste problemen op EU-niveau vast te stellen.

3. Interpretatie van Richtlijn 2002/15/EG

Enkele lidstaten[29] rapporteerden juridische interpretaties van een aantal bepalingen van Richtlijn 2002/15/EG door nationale rechterlijke instanties in de periode 2021-2022.

Zweden verschafte geactualiseerde informatie over een rechterlijke uitspraak in een zaak over de afbakening van verantwoordelijkheden tussen het Zweedse Vervoersagentschap en de sociale partners voor de ondertekening van collectieve overeenkomsten die afwijken van delen van de nationale wet tot omzetting van Richtlijn 2002/15/EG[30]. Zweden deelde ook mee dat weinig andere juridische geschillen over de uitvoering van Richtlijn 2002/15/EG zijn beslecht door rechtbanken van eerste aanleg en dat de hoogste rechterlijke instantie geen uitspraken heeft gedaan. Ook Estland bevestigde dat de uitvoering van Richtlijn 2002/15/EG over het algemeen geen problemen had opgeleverd in de periode 2021-2022.

Griekenland en Italië rapporteerden echter arresten van de hoogste rechterlijke instanties met betrekking tot bepaalde bepalingen van Richtlijn 2002/15/EG. In Duitsland sprak de BAG zich in zijn beschikking van 19 mei 2021 uit over de uitlegging van artikel 10 van Richtlijn 2002/15/EG[31].

4. Inbreuken op de regels inzake de arbeidstijd

[29] Duitsland, Estland, Griekenland, Italië en Zweden. Denemarken meldde dat juridische geschillen met betrekking tot de uitvoering van Richtlijn 2002/15/EG door rechtbanken van eerste aanleg waren behandeld. De hoogste rechterlijke instantie van Estland heeft geen uitspraak gedaan.

[30] In het arrest, dat in januari 2023 in kracht van gewijsde ging, wordt bepaald dat, als een bedrijf is gebonden door een centrale collectieve arbeidsovereenkomst waarin de totale arbeidstijd en nachtarbeid worden geregeld, wordt verondersteld dat deze overeenkomst en niet de specifieke artikelen van de wet op de arbeidstijden in het wegvervoer op dit bedrijf van toepassing is.

[31] Op grond van artikel 10 van Richtlijn 2002/15/EG mogen de lidstaten voorschriften invoeren die gunstiger zijn voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen.

Slechts twaalf lidstaten[32] hebben enige kwantitatieve gegevens over de vastgestelde inbreuken verstrekt. Dat aantal is iets hoger dan in de vorige verslagperiode, toen elf lidstaten[33] die informatie verstrekten. Door dat ontoereikende aantal bijdragen kunnen echter geen conclusies voor de hele EU worden getrokken.

Duitsland gaf aan dat er vaak inbreuken plaatsvinden op de maximale wekelijkse arbeidstijd en dat de maximale wekelijkse arbeidstijd vaak niet wordt gecompenseerd. De meest gerapporteerde inbreuken op de wetgeving houden verband met onderbrekingen.

Sommige lidstaten gaven aan dat frequentere controles leiden tot meer kennis over de regels onder werkgevers en bestuurders en tot gedragswijzigingen.

5. Standpunten van de belanghebbenden over de uitvoering van Richtlijn 2002/15/EG

Conform artikel 13 van Richtlijn 2002/15/EG hebben elf lidstaten[34] duidelijk aangegeven dat voor deze verslaglegging de sociale partners uit de sector zijn geraadpleegd. Dat zijn er iets meer dan bij het vorige verslag[35], en het toont aan dat nog altijd meer dan de helft van de lidstaten de sociale partners niet betrekt bij de verslaglegging over de uitvoering van de regels inzake de arbeidstijd. Oostenrijk lichtte toe dat de sociale partners niet zijn geraadpleegd, maar dat het ontwerpjaarverslag niet alleen wordt besproken in het parlement (sociaal comité), maar ook openbaar toegankelijk is op de website van de arbeidsinspectie.

In zeven van de elf lidstaten[36] werden de standpunten van de sociale partners weergegeven in een afzonderlijk deel of afzonderlijke alinea.

De standpunten van de sociale partners kunnen niet verder worden geanalyseerd omdat ze geen representatieve steekproef vormen.

III. Conclusies

Uit de algemene resultaten van de analyse van de uitvoering en handhaving van de sociale voorschriften van de EU voor het wegvervoer blijkt dat het algemene handhavings- en nalevingsniveau in de periode 2021-2022 stabiel bleef ten opzichte van de periode 2019-2020, met enkele positieve ontwikkelingen.

Er was in de huidige verslagperiode een stijging zichtbaar van het totale aantal gecontroleerde werkdagen, een kentering van de dalende tendens van de afgelopen jaren. In vergelijking met de vorige verslagperioden is echter zowel het gerapporteerde aantal voertuigen als het gerapporteerde aantal bestuurders dat bij wegcontroles is gecontroleerd, in de hele EU gedaald. Het aantal controles ter plaatse bij vervoersondernemingen is echter gestegen. Tegelijkertijd is

[32] Cyprus, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Tsjechië en Zweden.
[33] Cyprus, Duitsland, Finland, Hongarije, Italië, Luxemburg, Oostenrijk, Polen, Slowakije, Spanje en Tsjechië.
[34] Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Griekenland, Frankrijk, Italië, Portugal, Slovenië, Slowakije en Zweden.
[35] Cyprus, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Italië, Polen, Portugal, Slowakije en Zweden.
[36] Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Italië, Portugal, Slovenië en Zweden.

de verhouding tussen het aantal gecontroleerde werkdagen langs de weg en ter plaatse bij ondernemingen nu evenwichtiger (53 % langs de weg en 47 % ter plaatse bij ondernemingen, tegenover respectievelijk 60 % en 40 % in het vorige verslag). Dat is een positieve ontwikkeling waardoor de verhouding tussen de twee soorten controles dichter bij de wettelijke voorschriften komt te liggen.

Het totale aantal tijdens controles ter plaatse bij ondernemingen en wegcontroles vastgestelde inbreuken, en met name het aantal tijdens controles ter plaatse bij ondernemingen vastgestelde inbreuken, was hoger dan in de vorige verslagperiode. Het vaststellingspercentage bij controles ter plaatse bij ondernemingen blijft hoger dan het vaststellingspercentage bij wegcontroles. Dat toont aan dat gerichte controles ter plaatse bij ondernemingen efficiënter zijn dan willekeurige controles langs de weg. Het gemiddelde vaststellingspercentage ter plaatse bij ondernemingen is bovendien gestegen ten opzichte van de vorige verslagperiode.

Het percentage vastgestelde inbreuken loopt in de hele EU sterk uiteen (van 0,08 tot 12,40). Dit duidt op een dringende behoefte aan gerichtere controles. De toegang tot gegevens, zoals risicoclassificatie, langs de weg is van groot belang, met name om gerichtere controles mogelijk te maken en onnodige “schone” controles, d.w.z. controles waarbij geen inbreuken worden vastgesteld, te beperken. De toegang van wegcontroleurs tot de risicoclassificatiegegevens is verplicht gesteld in overeenstemming met de nieuwe vereisten die worden ingevoerd met het eerste mobiliteitspakket.

Het is duidelijk gebleken dat onderling afgestemde en gezamenlijke controles door de lidstaten bijdragen tot het delen van kennis en tot een geharmoniseerde aanpak van de kennis en de handhaving van de geldende EU-regels. De Commissie moedigt de lidstaten derhalve aan om hun inspanningen voor een betere samenwerking verder op te voeren door middel van gezamenlijke en onderling afgestemde controles, en om de aangeboden bijstand van de Europese Arbeidsautoriteit te benutten. De Commissie zal in de volgende periode in het bijzonder aandacht besteden aan gezamenlijke handhavingsacties.

De verhouding tussen de verschillende soorten inbreuken is vergelijkbaar met die van de vorige verslagperiode. Bij de ondernemingen vormt het aantal inbreuken in verband met het ontbreken van gegevens over rijtijden bijna een derde van alle vastgestelde inbreuken. Dat wijst op moeilijkheden bij het correct opslaan van de desbetreffende gegevens door ondernemingen. Inbreuken in verband met onderbrekingen, rust- en rijtijden vormen daarentegen bijna de helft van alle inbreuken die worden vastgesteld bij wegcontroles.

Wat de uitvoering van Richtlijn 2002/15/EG betreft, bemoeilijkt het ontbreken van vergelijkbare kwantitatieve gegevens en kwalitatieve informatie in veel nationale verslagen een grondige beoordeling. De Commissie benadrukt het belang van deze verslaglegging en herinnert eraan dat wettelijke maatregelen kunnen worden genomen tegen lidstaten die niet voldoen aan de vereiste om de informatie in te dienen, zoals voorgeschreven in artikel 17 van Verordening (EG) nr. 561/2006.

De Commissie stelt vast dat het algemene handhavings- en nalevingsniveau na de toepassing van het eerste mobiliteitspakket in de huidige verslagperiode is verbeterd. Een door de

Commissie vastgestelde uitvoeringshandeling inzake een geharmoniseerde formule voor risicoclassificatie[37] stelt handhavingsinstanties in staat om snel het profiel te herkennen van de onderneming die zij willen controleren en om te weten of een onderneming een lage (dankzij een laag niveau van inbreuken op de wet) of een hoge risicoclassificatie (door een hoog niveau van inbreuken op de wet) heeft. Bovendien stelt een vroegtijdige detectie op afstand van mogelijke manipulatie en misbruik van digitale tachografen handhavers in staat te bepalen welke voertuigen moeten worden gecontroleerd. De Commissie zal blijven onderzoeken hoe nalevingscontroles doeltreffender, efficiënter, papierloos en gebaseerd op toegang tot en uitwisseling van digitale gegevens kunnen verlopen dankzij digitalisering en automatisering.

De Commissie benadrukt dat het belangrijk is dat de lidstaten complete gegevensreeksen indienen over de uitvoering van de sociale voorschriften voor het wegvervoer, zoals is vereist op grond van artikel 13 van Richtlijn 2002/15/EG, artikel 10 octies van Richtlijn 96/53/EG van de Raad en artikel 17 van Verordening (EG) nr. 561/2006. De Commissie zal haar toezicht op de naleving van de rapportageverplichtingen door de lidstaten aanscherpen. Tegelijkertijd zal de Commissie technische mogelijkheden verkennen om het verslagleggingsproces slimmer en eenvoudiger te maken voor de lidstaten.

De Commissie zal bovendien met de hulp van de lidstaten blijven werken aan het verbeteren van het toezicht op de uitvoering en handhaving van de sociale voorschriften voor het wegvervoer. Zij roept de lidstaten op om de standpunten van de sociale partners bij te voegen over de uitvoering van de regels inzake arbeidstijd, zoals vereist bij Richtlijn 2002/15/EG.

[37] Uitvoeringsverordening (EU) 2022/695 van de Commissie van 2 mei 2022 tot vaststelling van regels voor de toepassing van Richtlijn 2006/22/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de gemeenschappelijke formule voor de berekening van de risicoclassificatie van vervoersondernemingen (PB L 129 van 3.5.2022, blz. 33).