EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 18.10.2018
COM(2018) 698 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de uitvoering in 2015-2016 van Verordening (EG) nr. 561/2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer en van Richtlijn 2002/15/EG betreffende de organisatie van de arbeidstijd van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen

{SWD(2018) 439 final}

I. Inleiding

In dit verslag wordt een overzicht gegeven van de toepassing van EU-voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer in de lidstaten in de periode van 1 januari 2015 tot en met 31 december 2016. Ook wordt 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 rustperioden;

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. Deze richtlijn is van toepassing op 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 tachograaf**verordening**), waarin de vereisten worden beschreven voor de installatie en het gebruik van tachografen in voertuigen die binnen het toepassingsgebied van de verordening inzake rijtijden vallen.

Het verslag, dat is gebaseerd op artikel 17 van de verordening inzake rijtijden en op artikel 13 van de richtlijn arbeidstijd in het wegvervoer[5], bevat kwantitatieve en kwalitatieve gegevens

[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 (EEG) nr. 3820/85 en (EEG) nr. 3821/85 van de Raad 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. 36).

[4] Verordening (EU) nr. 165/2014 van het Europees Parlement en 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] Op grond van artikel 17 van Verordening (EG) nr. 561/2006 moeten de lidstaten om de twee jaar de benodigde inlichtingen verstrekken, zodat de Commissie een verslag kan opstellen over de toepassing van die verordening en over de ontwikkelingen op de betrokken gebieden. Op grond van artikel 13 van Richtlijn 2005/15/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

met betrekking tot uitgevoerde controles langs de weg en ter plaatse bij ondernemingen, alsmede met betrekking tot vastgestelde inbreuken. Ook wordt erin beschreven of er gebruik is gemaakt van de uitzonderingen die zijn vastgelegd in artikel 13 van Verordening (EG) nr. 561/2006[6]. Tot slot bevat het verslag kwalitatieve informatie over de uitvoering van de richtlijn arbeidstijd in het wegvervoer. 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 andere gedetailleerde statistieken. Het verslag bestaat uit vier delen: in hoofdstuk I wordt de kwaliteit van de ingediende nationale gegevens en de naleving van de daarvoor geldende indieningstermijn samengevat. Hoofdstuk II bevat de analyse van de nationale gegevens met betrekking tot controles en inbreuken, terwijl in hoofdstuk III een beschrijvend overzicht wordt gegeven van de uitvoering van Richtlijn 2002/15/EG door de lidstaten. Tot slot worden in hoofdstuk IV de belangrijkste conclusies van dit verslag getrokken.

Indiening van gegevens

De nationale verslagen over de toepassing van de bepalingen van Richtlijn 2002/15/EG en Verordening (EG) nr. 561/2006 moeten worden ingediend door middel van het herziene standaardschema dat is vastgesteld in het Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 30 maart 2017[7].

Alle lidstaten hebben hun gegevens ingediend, maar veel lidstaten niet binnen de geldende indieningstermijn. De kwaliteit van gegevens inzake de toepassing van Verordening (EG) nr. 561/2006 blijft toenemen. Vrijwel alle lidstaten[8] hebben voorzien in de gevraagde uitsplitsing van gedetailleerde statistieken met betrekking tot nalevingscontroles langs de weg en ter plaatse bij ondernemingen. Met betrekking tot de verstrekte informatie over sancties, internationale samenwerking, veranderingen in nationale wetgeving en getrokken conclusies is echter nog meer verbetering mogelijk.

Daarnaast hebben de lidstaten de Commissie in kennis gesteld van de nationale uitzonderingen die zij op grond van artikel 13 van Verordening (EG) nr. 561/2006 hebben verleend op de toepassing van de bepalingen inzake rijtijden, onderbrekingen en rustperioden. De bijgewerkte lijst met uitzonderingen is opgenomen in het begeleidende document, dat beschikbaar is op de website van de Commissie[9].

---

worden gebundeld in één document, aangezien beide wetgevingshandelingen betrekking hebben op dezelfde verslagperiode van twee jaar en aanvullende voorschriften bevatten voor professionele bestuurders.

[6] Zie deel 14 van het begeleidende document.

[7] C(2017) 1927 final.

[8] Behalve Denemarken, dat geen gedetailleerde gegevens over wegcontroles heeft verstrekt, in het bijzonder over de aangehouden voertuigen per type en land van registratie of tachograaf, evenmin als gegevens over de vastgestelde inbreuk. De Deense autoriteiten hebben de Commissie laten weten dat de volledige gegevens vanaf januari 2017 worden verschaft.

[9] Zie: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/national_exceptions_regulation_2006_561.pdf

De informatie met betrekking tot de toepassing van de richtlijn arbeidstijd in het wegvervoer is niet door alle lidstaten ingediend[10] en slechts enkele lidstaten hebben statistische gegevens over controles en de resultaten daarvan verstrekt[11]. Als reden voor het gebrek aan informatie voerden veel lidstaten aan dat er tijdens de verslagperiode geen veranderingen hadden plaatsgevonden in hun nationale wetgeving. Al met al hebben de lidstaten erg weinig bijgewerkte kwantitatieve gegevens aangeleverd, waardoor een beoordeling lastig is. Om te zorgen dat het verslag voldoet aan de vereisten van artikel 17 van de verordening inzake rijtijden dringt de Commissie erop aan dat voor de volgende verslagperiode uitgebreidere kwalitatieve en kwantitatieve gegevens met betrekking tot de uitvoering en handhaving van Richtlijn 2002/15/EG worden verstrekt.

II. Uitvoering van Verordening (EG) nr. 561/2006 in de EU

1. Controles

Op grond van artikel 2 van Richtlijn 2006/22/EG moeten de lidstaten een systeem van adequate en regelmatige wegcontroles en controles ter plaatse bij ondernemingen uit alle vervoerscategorieën organiseren. De controles moeten ieder jaar een breed en representatief gedeelte van de mobiele werknemers, bestuurders, vervoersondernemingen en voertuigen bestrijken. In dit artikel is ook vastgesteld dat minimaal 3 % van de dagen die zijn gewerkt door bestuurders[12] van voertuigen die binnen het toepassingsgebied van Verordening (EG) nr. 561/2006 vallen, aan een controle moeten worden onderworpen.

Uit de bij de Commissie ingediende nationale gegevens blijkt dat het totale aantal gewerkte dagen[13] dat is gecontroleerd in de EU met 12,8 % is afgenomen, of een daling van 151 miljoen naar 131,7 miljoen gecontroleerde gewerkte dagen. Dit is een sterkere afname in vergelijking met de afname van 4,8 % tussen de voorgaande verslagperioden 2011-2012 en 2013-2014. Wanneer de nationale cijfers in aanmerking worden genomen, lijkt het er echter op dat deze afname grotendeels kan worden verklaard door een daling in het aantal gecontroleerde gewerkte dagen in drie lidstaten[14]. Nadere informatie is te vinden in het bijgevoegde verslag.

Zoals hieronder in figuur 1 wordt geïllustreerd, **is het gemiddelde percentage gecontroleerde gewerkte dagen in de EU 6,3 %** (dit was 7 % in de periode 2013-2014), tweemaal zo hoog als krachtens de richtlijn verplicht is.

[10] Van België, Griekenland, Hongarije, Kroatië, Letland, Nederland en Spanje zijn geen verslagen ontvangen.
[11] Cyprus, Finland, Frankrijk, Luxemburg, Oostenrijk, Polen en Tsjechië hebben kwantitatieve gegevens verschaft.
[12] Dit aantal wordt per lidstaat afgeleid uit het aantal gewerkte dagen gedurende twee jaar en het aantal geregistreerde voertuigen dat in die periode binnen het toepassingsgebied van de verordening valt.
[13] De termen "gewerkte dagen" en "dagen die zijn gewerkt" door een bestuurder worden door elkaar gebruikt in de betreffende wetgeving: Verordening (EG) nr. 561/2006, Richtlijn 2006/22/EG en Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/1013.
[14] Duitsland, Roemenië en Frankrijk. Opgemerkt dient te worden dat de gegevens van drie Bundesländer ontbreken in het nationale verslag van Duitsland.

In de meeste lidstaten zijn meer gewerkte dagen gecontroleerd dan minimaal verplicht op grond van de richtlijn. Toch hebben drie lidstaten de drempelwaarde van 3 % niet gehaald, te weten Griekenland, Nederland en Malta. Malta en Nederland [15] zitten net onder de drempelwaarde, maar het door Griekenland gerapporteerde aantal gewerkte dagen dat is gecontroleerd, is aanzienlijk lager dan de drempelwaarde en blijft dalen in vergelijking met voorgaande jaren. De Commissie zal de ontwikkelingen in deze lidstaten blijven volgen en zal, beginnend met de ernstigste gevallen, maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat Richtlijn 2006/22/EG correct wordt toegepast.

In artikel 2 van Richtlijn 2006/22/EG wordt de verhouding genoemd tussen het aantal gewerkte dagen dat moet worden gecontroleerd middels wegcontroles en controles ter plaatse bij ondernemingen, te weten respectievelijk 30 % en 50 %. Benadrukt moet worden dat de berekening van deze verhouding wordt gebaseerd op het aantal controles dat daadwerkelijk door handhavingsinstanties is verricht en niet op het minimumaantal gewerkte dagen dat moet worden gecontroleerd. Van de lidstaten die de drempelwaarde hebben gehaald, hebben slechts zes voldaan aan de vereiste balans tussen controles ter plaatse bij ondernemingen en wegcontroles. **Gemiddeld is 74 % van de gecontroleerde gewerkte dagen langs de weg gecontroleerd, tegenover 26 % door middel van inspecties ter plaatse bij ondernemingen. Dit is een lichte toename van het percentage controles ter plaatse bij ondernemingen ten opzichte van vorig jaar, dat toen 23 % was.** Zoals reeds benadrukt in het voorgaande verslag zat Ierland met slechts 7 % onder de drempelwaarde van 30 % voor wegcontroles. Zie figuur 2 voor meer informatie over nationale verhoudingen tussen wegcontroles en controles ter plaatse bij ondernemingen.

1.1 Wegcontroles

In totaal zijn in de hele EU wegcontroles uitgevoerd bij 8 162 703 voertuigen[16] en 5 846 011 bestuurders. Het grote verschil tussen deze twee aantallen is te verklaren doordat Duitsland en Finland onvolledige informatie hebben ingediend[17], waarin slechts een deel van het totale aantal bestuurders is weergegeven die bij wegcontroles zijn gecontroleerd.

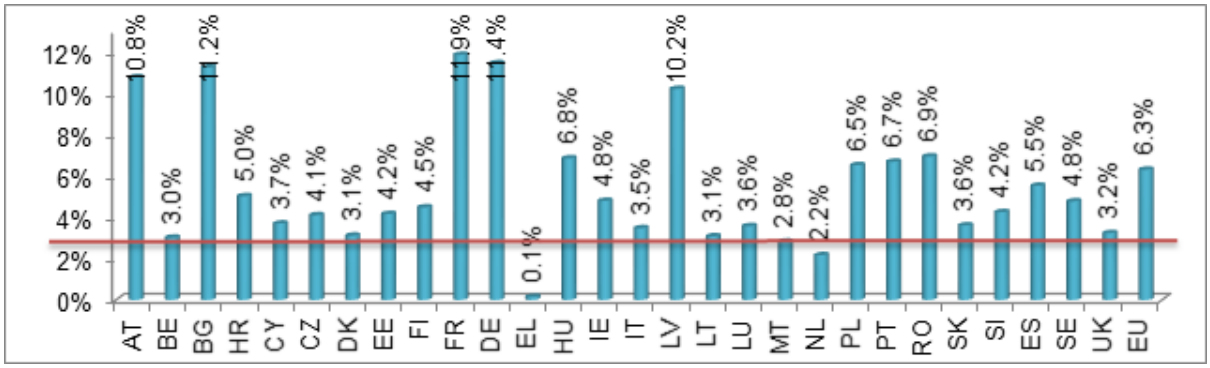
In vergelijking met het voorgaande verslag, over de periode 2013-2014, is het aantal gecontroleerde voertuigen gestegen met 24 %. Deze stijging is voornamelijk toe te schrijven aan een toename van het door Duitsland en Finland gerapporteerde aantal gecontroleerde voertuigen ten opzichte van de voorgaande verslagperiode [18]. Het aantal gecontroleerde bestuurders is met 22 % gedaald ten opzichte van de periode 2013-2014. Ook

[15] Nederland hanteert een systeem van "toezicht op basis van vertrouwen", waarbij indirect meer dagen die zijn gewerkt door bestuurders worden bestreken en waardoor dus indirect de drempelwaarde zou worden gehaald.
[16] Hierin zijn geen gegevens uit Denemarken opgenomen.
[17] In het aantal gecontroleerde voertuigen zijn gegevens opgenomen die zijn verzameld door zowel de politie als de douane, terwijl in het aantal bestuurders dat bij wegcontroles is gecontroleerd geen bestuurders zijn opgenomen die door de politie zijn gecontroleerd. Het aantal bestuurders dat door de politie is gecontroleerd, komt derhalve niet terug in deze aantallen.
[18] Hierbij gaat het om een toename van 1 081 586 door Finland gerapporteerde extra gecontroleerde voertuigen en van 1 312 597 door Duitsland.

deze daling kan echter grotendeels worden verklaard door de aanzienlijke afname van het door Duitsland gerapporteerde aantal bestuurders tussen de perioden 2013-2014 en 2015-2016, evenals door het cumulatieve effect van kleinere dalingen in verscheidene andere lidstaten[19].

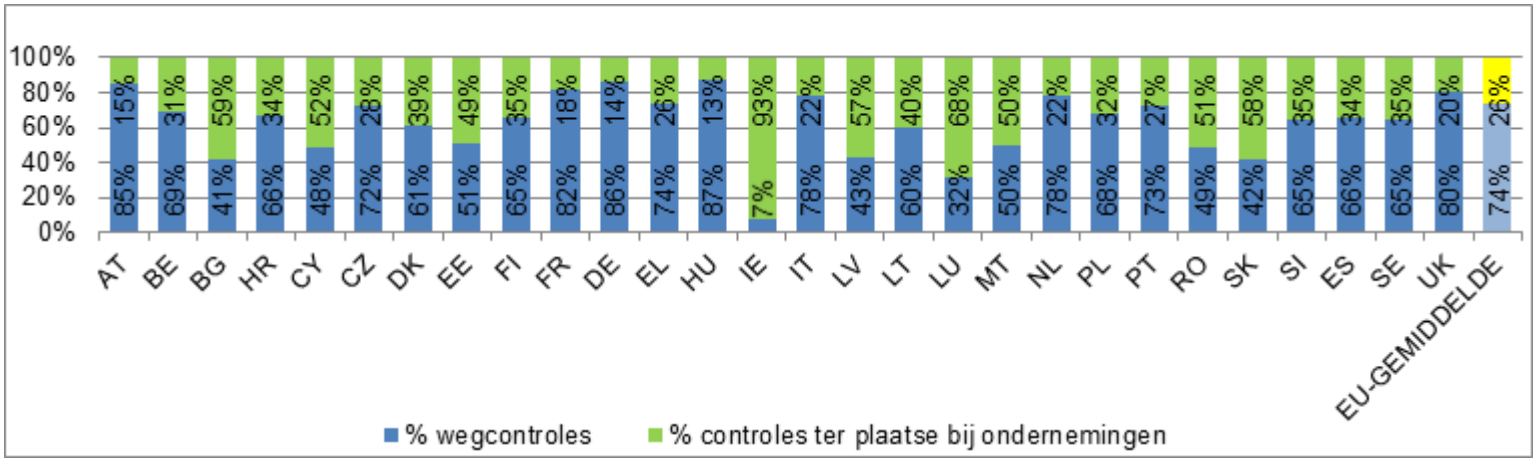
Op basis van het land waar het voertuig is ingeschreven, ging het bij 63 % van de gecontroleerde voertuigen in de EU om binnenlandse voertuigen, bij 32 % om voertuigen uit andere EU-lidstaten en bij 6 % om voertuigen die buiten de EU geregistreerd stonden[20]. Al met al ging het bij de meeste gecontroleerde voertuigen bij wegcontroles (91 % van het totale aantal) om goederenvervoer en slechts bij 9 % om passagiersvervoer. Nadere informatie is te vinden in het bijgevoegde document onder titel 4[22].

In de periode 2015-2016 was 72 % van de bij wegcontroles gecontroleerde voertuigen uitgerust met een digitale tachograaf. Er is dus geen reden om de drempelwaarde voor controles te verhogen van 3 % naar 4 %, aangezien dit pas dient te gebeuren indien 90 % van de gecontroleerde voertuigen is uitgerust met een digitale tachograaf[21].



[19] Bulgarije, Finland, Frankrijk, Polen, Roemenië, Spanje en Tsjechië.
[20] Vanwege de indiening van onvolledige gegevens zijn de verstrekte gegevens van Duitsland en Finland niet opgenomen in deze berekeningen.
[21] Artikel 2, lid 3, van Richtlijn 2006/22/EG.

Figuur 1: Percentage van gecontroleerde gewerkte dagen per lidstaat[22]



Figuur 2: Verhouding van controles langs de weg en ter plaatse bij ondernemingen op basis van gecontroleerde gewerkte dagen per lidstaat

[22] In de gegevens voor Finland zijn dagen die als de wekelijkse rusttijd van de bestuurder worden beschouwd niet opgenomen, dus het daadwerkelijke aantal gecontroleerde werkdagen is veel hoger.

1.2 Controles ter plaatse bij ondernemingen

In totaal zijn in de periode 2015-2016 146 967 vervoersondernemingen gecontroleerd. Dat aantal is vergelijkbaar met het resultaat van de periode 2013-2014[23]. Tijdens deze controles ter plaatse bij ondernemingen zijn ongeveer 34,8 miljoen gewerkte dagen gecontroleerd, een lichte stijging van 1 % ten opzichte van het voorgaande verslag. Over het geheel hebben de lidstaten in de periode 2015-2016 ongeveer 663 000 bestuurders gecontroleerd, 12 % minder dan in de periode 2013-2014.

2. Inbreuken

Nagenoeg alle lidstaten[24] hebben gegevens verstrekt over vastgestelde inbreuken, maar niet alle lidstaten[25] hebben details gegeven over de soorten inbreuken. **Het totale aantal gerapporteerde inbreuken lag rond de 3,46 miljoen, een toename van 6 % ten opzichte van het voorgaande verslag (3,3 miljoen)**. Deze lichte stijging is mogelijk te verklaren door het feit dat Letland voor het eerst het aantal inbreuken heeft meegedeeld[26], waardoor het verschil met het laatste rapport bijna volledig wordt gecompenseerd. Waar vastgestelde inbreuken ter plaatse bij ondernemingen met 19 % zijn gestegen, zijn vastgestelde inbreuken bij wegcontroles met 3 % gedaald. Het percentage inbreuken dat is vastgesteld tijdens wegcontroles, is ten opzichte van het voorgaande verslag gedaald van 63 % naar 58 % van het totale aantal vastgestelde inbreuken.

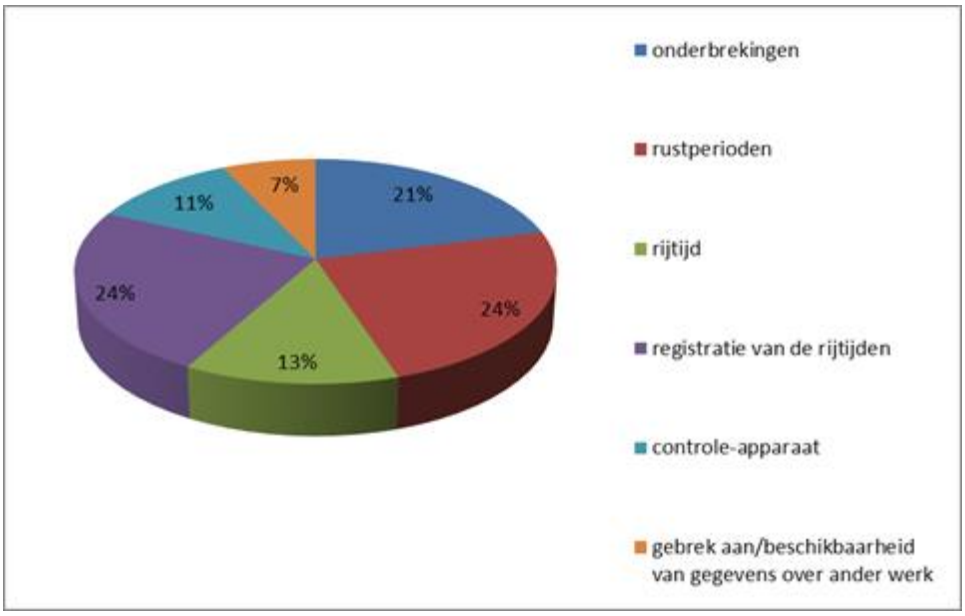
De verhouding tussen soorten inbreuken is vergelijkbaar gebleven, met enkele kleine veranderingen. In figuur 3 hieronder wordt het aandeel van vastgestelde inbreuken in de periode 2015-2016 weergegeven per bepaling waarop inbreuk is gemaakt. Ten opzichte van het voorgaande verslag is het percentage inbreuken met betrekking tot onderbrekingen en rijtijd gedaald, respectievelijk van 23 % naar 21 % en van 16 % naar 13 %, terwijl het percentage inbreuken inzake registratie van de rijtijden is gestegen van 17 % naar 24 %. Van alle vastgestelde inbreuken in de hele EU, zowel tijdens wegcontroles als ter plaatse bij **ondernemingen, vertegenwoordigden inbreuken inzake rustperioden 24 %** (25 % in het voorgaande verslag), **inbreuken inzake het controleapparaat[27] 11 %** (10 % in het voorgaande verslag) en **inbreuken inzake het gebrek aan/de beschikbaarheid van gegevens over andere werkzaamheden 7 %** (8 % in het voorgaande verslag).

Met betrekking tot de ontwikkelingen sinds 2007, zoals weergegeven in figuur 4, lijkt het erop dat het percentage vastgestelde inbreuken inzake onderbrekingen en rijtijden gestaag is gedaald. Daarentegen is er een voortdurende stijging zichtbaar met betrekking tot de vastgestelde inbreuken in verband met de registratie van rijtijden, van 14 % naar 24 %,

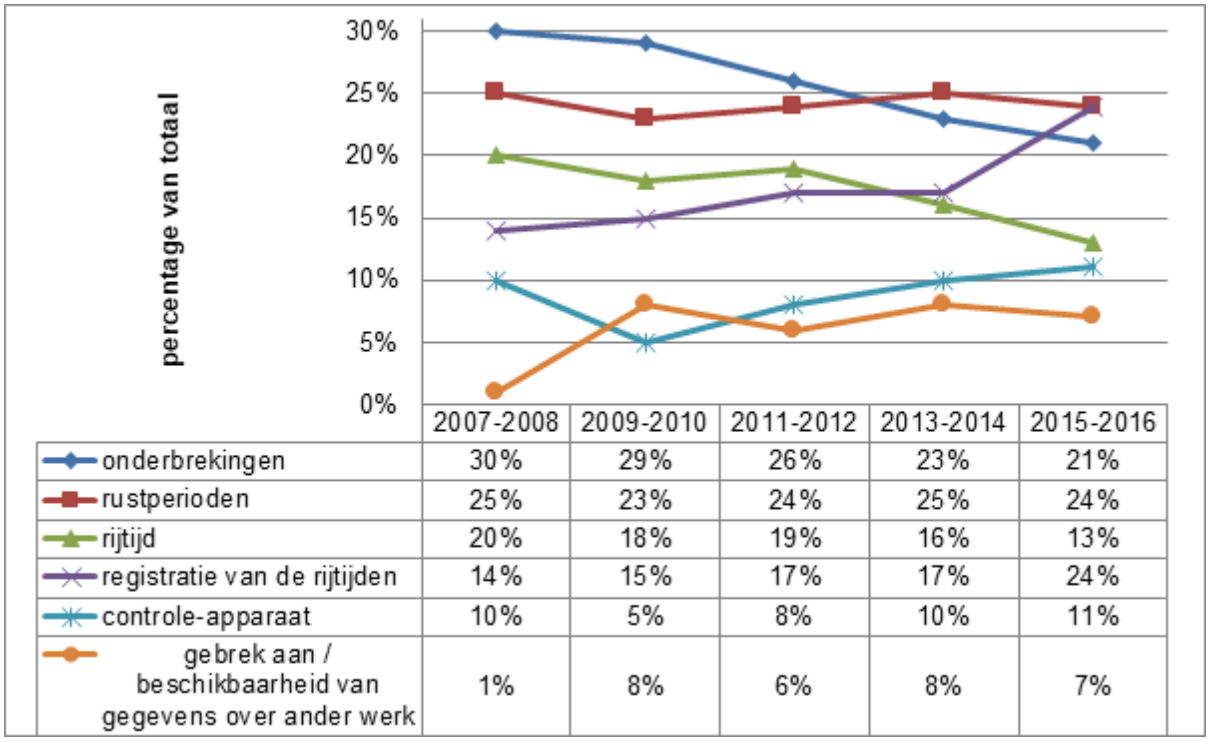
[23] In die periode werden 147 606 vervoersondernemingen gecontroleerd.
[24] Behalve Denemarken, dat geen gegevens over inbreuken langs de weg heeft verstrekt.
[25] Denemarken en Finland hebben geen gegevens verschaft over inbreuken langs de weg en Letland niet over controles ter plaatse bij ondernemingen.
[26] Letse autoriteiten hebben toegelicht dat zij in het verleden informatie hebben ingediend over het aantal ondernemingen waar inbreuken waren vastgesteld.
[27] Inbreuken inzake het controleapparaat hebben betrekking op onjuist functioneren, misbruik en manipulatie van het controleapparaat.

terwijl het percentage voor inbreuken met betrekking tot rusttijden rust in de loop der jaren hoog is gebleven.

Het gemiddelde inbreukpercentage, dat wordt berekend op basis van honderd ter plaatse bij ondernemingen en tijdens wegcontroles gecontroleerde gewerkte dagen, is gestegen van 2,17 in de periode 2013-2014 naar 2,6. **Het vaststellingspercentage ter plaatse bij ondernemingen blijft tweemaal zo hoog als het vaststellingspercentage bij wegcontroles, waaruit blijkt dat controles ter plaatse bij ondernemingen veel efficiënter zijn dan ad-hoc-controles langs de weg.**



Figuur 3: Categorieën inbreuken bij wegcontroles en ter plaatse bij ondernemingen in de periode 2015-2016



	2007-2008	2009-2010	2011-2012	2013-2014	2015-2016
onderbrekingen	30%	29%	26%	23%	21%
rustperioden	25%	23%	24%	25%	24%
rijtijd	20%	18%	19%	16%	13%
registratie van de rijtijden	14%	15%	17%	17%	24%
controle-apparaat	10%	5%	8%	10%	11%
gebrek aan / beschikbaarheid van gegevens over ander werk	1%	8%	6%	8%	7%

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

2.1 Tijdens wegcontroles vastgestelde inbreuken

In de periode 2015-2016 zijn ongeveer twee miljoen inbreuken vastgesteld tijdens wegcontroles, een daling van circa 3 % ten opzichte van de voorgaande verslagperiode. Het EU-gemiddelde voor tijdens wegcontroles vastgestelde inbreuken is 2,17 per honderd gecontroleerde gewerkte dagen, een lichte stijging ten opzichte van de 1,77 uit het voorgaande verslag. Gemiddeld bleek 58 % van de inbreuken te zijn gepleegd door binnenlandse bestuurders.

2.2 Tijdens controles ter plaatse bij ondernemingen vastgestelde inbreuken

Het aantal tijdens controles ter plaatse bij ondernemingen vastgestelde inbreuken lag rond de 1,48 miljoen, een toename van 21 % ten opzichte van het voorgaande verslag. Het gemiddelde aantal inbreuken per honderd gecontroleerde gewerkte dagen is 4,19, een toename van 18 % ten opzichte van het gemiddelde van 3,54 in de periode 2013-2014. Deze toename is gedeeltelijk te verklaren door het hoge aantal inbreuken dat voor het eerst door Letland is meegedeeld[28]. In het verleden was een dalende lijn zichtbaar voor het aantal inbreuken, met 8,65 in de periode 2009-2010 en 5,29 in de periode 2011-2012.

Het gemiddelde aantal ter plaatse bij ondernemingen vastgestelde inbreuken per onderneming is bijna verdrievoudigd, van 12,77 naar 36,57. Dit is grotendeels te verklaren door het feit dat dit de eerste verslagperiode is waarvoor de Commissie deze informatie van alle lidstaten heeft ontvangen[29].

2.3 Aantal handhavingsambtenaren en apparatuur voor het analyseren van tachografen

In de periode 2015-2016 zijn 61 503 controlebeambten betrokken geweest bij controles in de hele EU. Dit aantal is stabiel gebleven ten opzichte van de periode 2013-2014.

In de EU zijn tijdens de verslagperiode 2015-2016 23 725 controlebeambten opgeleid om de digitale tachograaf te analyseren. Dit aantal is met 5,7 % gedaald ten opzichte van de periode 2013-2014. Ook met betrekking tot de apparaten die aan controlebeambten zijn verschaft voor het analyseren van de tachograaf is een dalende lijn zichtbaar. Dit aantal is met 5,5 % gedaald ten opzichte van het voorgaande verslag, terwijl tussen de perioden 2013-2014 en 2011-2012 al sprake was van een daling van 8 %.

4. Samenwerking tussen de lidstaten

Op grond van artikel 5 van Richtlijn 2006/22/EG zijn de lidstaten verplicht minimaal zes gezamenlijke wegcontroles per jaar uit te voeren met ten minste één andere lidstaat. Vier lidstaten[30] hebben geen informatie verstrekt over het aantal gezamenlijke controles. Van de

[28] Letland heeft toegelicht dat de verstrekte cijfers voor de voorgaande verslagen het aantal ondernemingen weergaven waar inbreuken waren vastgesteld in plaats van het aantal vastgestelde inbreuken.
[29] Voor het voorgaande verslag hadden vier lidstaten geen informatie verstrekt.
[30] Cyprus, Finland, Griekenland en Kroatië.

lidstaten die wel informatie hebben gegeven, voldeden vijftien lidstaten[31] aan het vereiste aantal gezamenlijke controles per jaar.

De gerapporteerde cijfers over gezamenlijke handhaving zijn zeer vergelijkbaar met die uit het verslag over de periode 2013-2014. De samenwerking tussen de lidstaten betreft voornamelijk samenwerking tussen buurlanden. Ook gaf, net als bij de voorgaande verslagperiode, bijna de helft van de lidstaten aan dat de samenwerking plaatsvindt binnen het kader van Euro Controle Route (ECR). Verschillende lidstaten gaven aan dat ECR nuttig bleek voor het uitwisselen van informatie met betrekking tot de beste handhavingspraktijken, nieuwe technologieën en gegevens. Enkele lidstaten benoemden ook hun actieve deelname aan hostingsessies voor het delen van ervaringen, zoals workshops, masterclasses en bilaterale wegcontroles.

Samenwerking tussen de lidstaten op basis van gezamenlijke controles, gezamenlijke opleidingsinitiatieven of uitwisseling van ervaringen en informatie speelt een cruciale rol met betrekking tot het bereiken van de doelen uit de voorschriften van sociale aard voor de vervoersector, te weten gelijkere concurrentievoorwaarden, verbeterde verkeersveiligheid en harmonisatie van arbeidsvoorwaarden. Daarom heeft de Europese Commissie een wetgevingsvoorstel ingediend als onderdeel van het eerste mobiliteitspakket, dat in mei 2017 is vastgesteld, ter stimulering en versterking van de samenwerking en wederzijdse ondersteuning tussen de lidstaten, en om te zorgen dat de geldende regels effectiever en consistenter worden gehandhaafd[32]. Daarnaast heeft de Commissie in 2018 een voorstel aangenomen tot oprichting van een Europese Arbeidsautoriteit (ELA) met als overkoepelend doel te zorgen voor eerlijke arbeidsmobiliteit in de interne markt[33]. Een van de belangrijkste taken van de ELA zou betrekking hebben op het ondersteunen van samenwerking tussen de lidstaten bij grensoverschrijdende handhaving en op het faciliteren van gezamenlijke inspecties, onder meer op het gebied van EU-voorschriften van sociale aard voor de wegvervoersector. In de praktijk zou deze autoriteit operationele en technische ondersteuning moeten bieden aan nationale autoriteiten bij het uitwisselen van informatie, procedures voor dagelijkse samenwerking moeten ontwikkelen en de lidstaten moeten bijstaan bij het uitvoeren van gezamenlijke inspecties.

[31] Duitsland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Roemenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.
[32] COM(2017) 278 final.
[33] COM(2018) 131 final.

III. Gegevensanalyse betreffende de uitvoering van de richtlijn arbeidstijd in het wegvervoer (Richtlijn 2002/15/EG)

1. Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de uitvoering door de lidstaten van Richtlijn 2002/15/EG, de richtlijn arbeidstijd in het wegvervoer, in de periode 2015-2016. Op grond van artikel 13 van deze richtlijn zijn de lidstaten verplicht om elke twee jaar verslag uit te brengen aan de Commissie over de uitvoering van de richtlijn, onder vermelding van de standpunten van de werknemers en werkgevers op nationaal niveau.

2. Het toepassingsgebied van Richtlijn 2002/15/EG

In de richtlijn zijn regels vastgelegd betreffende, *onder meer*, 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 worden 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[34] inzake arbeidstijd, waarin de basisvereisten voor de organisatie van de arbeidstijd voor werknemers in alle sectoren zijn vastgesteld. Verder bevat artikel 31 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepalingen inzake de arbeidstijd en arbeidsomstandigheden die bij de toepassing van EU-wetgeving in acht moeten worden genomen. Een aantal basale beschermende voorschriften van de algemene richtlijn inzake arbeidstijd, met inbegrip van voorschriften betreffende jaarlijkse vakantie en een gratis medische keuring voor nachtarbeiders, is tevens van toepassing op mobiele werknemers in het wegvervoer.

3. Indiening en kwaliteit van nationale verslagen

Net als voor de voorgaande verslagperiode is een gemeenschappelijk verslagleggingsmodel, dat door de Commissie is opgesteld[35], naar de lidstaten gestuurd om de verslaglegging te vergemakkelijken en de administratieve lasten te verlichten. Vijf lidstaten[36] hebben geen informatie ingediend over de toepassing van Richtlijn 2002/15/EG. De kwaliteit van de informatie die door de andere lidstaten is ingediend, verschilt aanzienlijk en veel lidstaten hebben weinig en onvolledige informatie verstrekt[37]. Enkele lidstaten lichtten toe dat er tussen de twee verslagperioden geen veranderingen hadden plaatsgevonden. Toch ontbreken actuele statistische gegevens over controles en inbreuken in de verslagen die zijn ingediend

[34] 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).
[35] Uitvoeringsbesluit van (EU) 2017/1013 van de Commissie van 30 maart 2017 tot vaststelling van het standaardschema als bedoeld in artikel 17 van Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 153 van 16.6.2017, blz. 28).
[36] België, Griekenland, Spanje, Letland en Kroatië.
[37] Bulgarije, Denemarken, Hongarije, Italië, Luxemburg, Malta, Nederland, Portugal, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk.

door een aanzienlijk aantal lidstaten. De meest volledige verslagen bevatten gewoonlijk informatie over institutionele organisatie, uitdagingen op het gebied van toepassing, en enkele kwantitatieve gegevens. Vanwege het aanzienlijke aantal onvolledige verslagen kunnen de resultaten van deze analyse echter niet worden beschouwd als representatief voor de gehele Europese Unie. Van de lidstaten worden voor de volgende verslagperiode meer inspanningen verwacht met betrekking tot informatie over de uitvoering van Richtlijn 2002/15/EG, waardoor een volledigere beoordeling mogelijk zou moeten zijn. De Commissie kan besluiten wettelijke maatregelen te nemen tegen de lidstaten wegens het verzuim van die lidstaten om te voldoen aan de vereiste om de informatie in te dienen die wordt beschreven in het besluit van de Commissie tot vaststelling van een verslagleggingsmodel[38].

4. Aspecten van de uitvoering in de lidstaten

Geen van de lidstaten die een verslag hebben ingediend gaf aan dat er in de periode 2015-2016 iets was veranderd in de wetgeving met betrekking tot de toepassing van Richtlijn 2002/15/EG. Over het geheel genomen hadden de meest recente aanpassingen aan de nationale wetgeving in de meeste lidstaten betrekking op de insluiting van zelfstandige bestuurders in het toepassingsgebied van hun nationale wetgeving inzake arbeidstijd in de wegvervoersector en waren deze veranderingen reeds gemeld in het verslag over de periode 2013-2014.

Met betrekking tot toepassingskwesties in verband met Richtlijn 2002/15/EG kon geen tendens worden vastgesteld. Deze kwesties hebben veelal betrekking op de nationale context en de specifieke kwesties die in sommige lidstaten naar voren kwamen. Italië benoemt in zijn verslag bijvoorbeeld kwesties met betrekking tot de behoefte aan opheldering van enkele definities die in de richtlijn zijn vastgelegd. Het gaat daarbij om de "tijd die wordt besteed aan alle wegvervoersactiviteiten" en "periodes waarin de mobiele werknemer niet vrijelijk over zijn tijd kan beschikken". In Tsjechië rezen problemen met de toepassing van de richtlijn vanwege een nieuw arbeidspatroon waarbij één werknemer (bestuurder) voor twee werkgevers (vervoersondernemingen) werkt. Er is inderdaad gerapporteerd dat dergelijke praktijken lastig te bewijzen zijn, omdat alleen vervoersondernemingen die onderworpen zijn aan Verordening (EG) nr. 561/2006 verplicht zijn andere werkgevers om een kopie van een overzicht van arbeidstijden te vragen.

In verband met de controle op de toepassing van de richtlijn hebben verschillende lidstaten[39] het belang benadrukt van advies en richtsnoeren voor de sector met betrekking tot naleving van de gecompliceerde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer. Litouwen gaf bijvoorbeeld aan dat richtsnoeren over vereisten en instructies worden verstrekt aan werkgevers. Ook de Ierse autoriteiten hanteren een stapsgewijze benadering met een combinatie van advies en richtsnoeren en formele instructies alvorens tot vervolging over te gaan. In Zweden proberen de autoriteiten tijdens inspecties een gesprek aan te gaan met de werkgever of de zelfstandige bestuurder, om te zorgen dat zij de regels begrijpen en de

[38] C(2017) 1927 final.
[39] Ierland, Litouwen, Slowakije en Zweden.

nodige maatregelen nemen om eraan te voldoen. Deze aanpak werd als waardevol beschouwd door Slowakije, dat rapporteerde dat de situatie met betrekking tot opleiding en kennis op het gebied van wetgeving onder bestuurders en werkgevers was verbeterd ten opzichte van voorgaande jaren.

Tot slot heeft geen van de lidstaten met betrekking tot de interpretatie van wetgeving door nationale rechtbanken significante rechterlijke beslissingen gerapporteerd inzake de interpretatie van Richtlijn 2002/15/EG in de periode 2015-2016.

4.1.Inbreuken op de regels inzake de arbeidstijd

Enkele lidstaten[40] hebben geïnformeerd naar de mogelijkheid om bij de vaststelling van een inbreuk in eerste instantie de verplichting op te leggen deze binnen een bepaalde termijn te verhelpen. In gevallen waarin de tekortkoming niet wordt verholpen, gaan de handhavingsinstanties over tot de betreffende sancties. Daarbij gaat het in Oostenrijk en Slowakije om het inleiden van een bestuursrechtelijke procedure en in Estland en Finland om het opleggen van een boete.

Slechts acht lidstaten [41] hebben kwantitatieve gegevens aangeleverd over vastgestelde inbreuken. Dat is nog minder dan voor de voorgaande verslagperiode, toen tien lidstaten deze informatie verstrekten. Vanwege dit ontoereikende aantal bijdragen kunnen geen relevante EU-brede conclusies worden getrokken. Daarom worden lidstaten verzocht deze gegevens in de volgende verslagen op te nemen.

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

Slechts tien lidstaten hebben duidelijk aangegeven dat belanghebbenden zijn geraadpleegd in het kader van deze verslaglegging[42]. Dit aantal is stabiel ten opzichte van het voorgaande verslag, maar nog altijd laag in vergelijking met eerdere jaren[43]. Deze raadpleging bestond in alle lidstaten uit het verzamelen van de standpunten van vertegenwoordigers van werkgevers en vakbonden. In zes van de tien lidstaten zijn de sociale partners geraadpleegd, maar hun standpunten gaven geen aanleiding om hier een specifiek deel van het verslag aan te wijden[44]. In plaats daarvan zijn ze verwerkt in het gehele document of werd, in een aantal gevallen, slechts in het verslag vermeld dat de sociale partners geen opmerkingen hadden. Hierdoor is het onmogelijk om de standpunten van de sociale partners verder te analyseren, aangezien hun antwoorden geen representatief deel vormen[45]. De Commissie herinnert de lidstaten

[40] Estland, Finland, Oostenrijk en Slowakije.
[41] Cyprus, Finland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Oostenrijk, Polen en Tsjechië.
[42] Cyprus, Estland, Finland, Frankrijk, Ierland, Italië, Litouwen, Polen, Slovenië en Slowakije.
[43] In de voorgaande verslagperiode hebben tien lidstaten belanghebbenden geraadpleegd en in de verslagperiode 2011-2012 zestien.
[44] Cyprus, Estland, Finland, Frankrijk, Litouwen en Polen.
[45] Ierland, Italië, Slovenië en Slowakije.

eraan dat zij op grond van artikel 13, lid 1, van Richtlijn 2002/15/EG verplicht zijn de standpunten van de sociale partners op te nemen als onderdeel van het verslag.

IV. Conclusies

In de periode 2015-2016 hebben op drie na alle lidstaten[46] de drempelwaarde voor te controleren gewerkte dagen gehaald. Het grootste deel van de controles van gewerkte dagen vindt nog altijd plaats langs de weg, en ondanks dat het aandeel van controles ter plaatse bij ondernemingen toeneemt, hebben slechts zes van de 28 lidstaten de vereiste verdeling van ten minste 50 % van de controles ter plaatse bij ondernemingen en ten minste 30 % langs de weg gehaald.

De voor deze verslagperiode ingediende gegevens bevestigen de voortdurende neerwaartse tendens in het aantal gecontroleerde gewerkte dagen. Voor de periode 2015-2016 is dit grotendeels te verklaren door een aanzienlijke daling van het aantal gecontroleerde gewerkte dagen in Frankrijk, Duitsland en Roemenië. Hierdoor ontstond ook een lichte daling in het gemiddelde aantal gecontroleerde gewerkte dagen op EU-niveau.

Ondanks de sterke afname van het aantal gecontroleerde gewerkte dagen is het aantal vastgestelde inbreuken licht toegenomen. Deze toename is grotendeels toe te schrijven aan een groter aantal vastgestelde inbreuken in één lidstaat[47], maar kan ook betekenen dat de controles in het algemeen effectiever zijn geworden. In tegenstelling tot bij wegcontroles is het vaststellingspercentage ter plaatse bij ondernemingen gestegen. Dit is nu tweemaal zo hoog als bij wegcontroles. Het vaststellingspercentage per vervoersonderneming is verdrievoudigd. Dit kan het gevolg zijn van een combinatie van effectievere handhaving en meer gepleegde inbreuken.

De vaststellingspercentages verschillen aanzienlijk in de EU en slechts een kleine groep lidstaten[48] heeft meer dan twee derde van de inbreuken in de EU gerapporteerd. Benadrukt dient te worden dat enkele lidstaten met zeer lage inbreukpercentages bij de zeven lidstaten met het hoogste percentage gecontroleerde gewerkte dagen horen.

De verhouding tussen de verschillende soorten inbreuken is vergelijkbaar met die van de voorgaande verslagperiode. Twee ontwikkelingen dienen echter te worden opgemerkt: het aantal vastgestelde inbreuken inzake manipulatie van de tachograaf is gestegen in vergelijking met andere langs de weg vastgestelde inbreuken, en uit controles ter plaatse bij ondernemingen blijkt een aanzienlijke toename van het aantal inbreuken in verband met de onvolledige dan wel onjuiste registratie van rijtijden. Dit zou erop kunnen wijzen dat ondernemingen en/of bestuurders het lastig vinden om de betreffende gegevens op de juiste wijze op te slaan. Handhavingsambtenaren gaven ook aan dat de boetes voor ontbrekende gegevens over rijtijden aanzienlijk lager zijn dan de boetes voor buitensporige rijtijden of onvoldoende rustperioden en dat bestuurders en ondernemers daardoor mogelijk worden

[46] Griekenland, Malta en Nederland.
[47] Letland.
[48] Duitsland, Polen, Oostenrijk, Letland en Italië.

aangemoedigd gegevens die tot zwaardere straffen zouden kunnen leiden, te verbergen. Door de inwerkingtreding op 1 januari 2017 van Verordening (EU) 2016/403 van de Commissie met betrekking tot de classificatie van ernstige inbreuken op de wetgeving van de Unie[49] worden deze ontwikkelingen mogelijk ontmoedigd, aangezien het ontbreken van gegevens over rijtijden wordt geclassificeerd als een zeer ernstige inbreuk en dus zou moeten leiden tot boetes die aansluiten bij ernst daarvan.

Uit de toename van het aantal vastgestelde inbreuken inzake misbruik en manipulatie van de tachograaf blijkt ook dat het nodig is om zo snel mogelijk een manipulatiebestendiger versie van het controleapparaat in te voeren, te weten de slimme tachograaf, die met ingang van 15 juni 2019 verplicht is voor nieuwe voertuigen. De slimme tachograaf heeft een nieuwe reeks communicatiemogelijkheden, die geavanceerder zijn dan die van de huidige, digitale tachograaf, zoals geolokalisatie via satelliet of korteafstandscommunicatie voor het versturen van informatie naar handhavingsinstanties.

Met betrekking tot gezamenlijke controles hebben vijftien lidstaten[50] voldaan aan de vereiste van zes gezamenlijke controles per jaar. Dat is vergelijkbaar met de resultaten uit het voorgaande verslag. Over het geheel genomen benadrukten de lidstaten dat gezamenlijke controles een nuttig middel zijn om deskundigheid en kennis te delen, onderhouden en verbeteren. Daarom moedigt de Commissie de lidstaten aan om hun inspanningen ter verbetering van internationale samenwerking verder te versterken. Het voorstel dat de Commissie heeft ingediend als onderdeel van het eerste mobiliteitspakket dient ter stimulering van administratieve samenwerking tussen de lidstaten, die ook zou moeten leiden tot betere uitwisseling van beste praktijken en deskundigheid op het gebied van handhaving. Onderdeel hiervan is een voorstel voor meer gestructureerde en regelmatige uitwisseling van gegevens en informatie tussen nationale handhavingsinstanties met betrekking tot handhavingspraktijken en verificatie van ondernemers die betrokken zijn bij grensoverschrijdende werkzaamheden. Ook samenwerking tussen handhavingsambtenaren en gezamenlijke inspecties maken deel uit van de taken van de recent voorgestelde Europese Arbeidsautoriteit, die moet helpen de inspanningen van de lidstaten op dit gebied te coördineren.

Met betrekking tot de uitvoering van Richtlijn 2002/15/EG betreffende de arbeidstijd in de wegvervoersector was diepgaande analyse niet mogelijk, vanwege de onvolledigheid van de ontvangen nationale verslagen. De Commissie benadrukt het belang van deze verslaglegging en de mogelijkheid dat wettelijke maatregelen worden genomen tegen de lidstaten die niet voldoen aan de vereiste om de informatie in te dienen die wordt beschreven in het besluit van

[49] Verordening (EU) 2016/403 van de Commissie van 18 maart 2016 tot aanvulling van Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad met betrekking tot de classificatie van ernstige inbreuken op de wetgeving van de Unie die tot verlies van de betrouwbaarheidsstatus van wegvervoerondernemers kunnen leiden, en tot wijziging van bijlage III bij Richtlijn 2006/22/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 74 van 19.3.2016, blz. 8).

[50] Duitsland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Letland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Roemenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

de Commissie tot vaststelling van een verslagleggingsmodel[51]. Al met al hebben de lidstaten geen veranderingen gerapporteerd in verband met wijzigingen in hun wetgeving inzake arbeidstijden in het wegvervoer, en ook geen rechterlijke beslissingen met betrekking tot deze zaken. Een aantal lidstaten benadrukte het belang van het verstrekken van richtsnoeren voor werkgevers en zelfstandige bestuurders tijdens inspecties voor betere naleving. Slechts enkele lidstaten hebben standpunten van de sociale partners meegedeeld als onderdeel van dit verslag, en slechts een zeer klein aantal lidstaten heeft kwantitatieve gegevens verstrekt over controles en inbreuken in verband met arbeidstijden in de wegvervoersector. Daarom konden met betrekking tot die aspecten geen algemene conclusies op EU-niveau worden getrokken voor de periode 2015-2016.

[51] C(2017) 1927 final.