EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 7.3.2017
COM(2017) 117 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de toepassing in de periode 2013-2014 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

(28e verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de sociale wetgeving met betrekking tot het wegvervoer)
{SWD(2017) 100 final}

I. Inleiding

Dit verslag evalueert de uitvoering door de lidstaten van de vier onderling verbonden wetgevingshandelingen tot vaststelling van voorschriften van sociale aard in het wegvervoer alsmede het handhavingsregime voor die regels. Deze wetgevingshandelingen zijn: Verordening (EG) nr. 561/2006[1], waarin voorschriften zijn vastgesteld inzake rijtijden, onderbrekingen en rusttijden voor professionele bestuurders; Richtlijn 2006/22/EG[2], waarin minimumvoorwaarden voor de handhaving van deze voorschriften zijn vastgesteld; Verordening (EEG) nr. 3821/85[3] van de Raad betreffende het controleapparaat, d.w.z. het belangrijkste hulpmiddel voor de controle op de naleving van de voorschriften van sociale aard door bestuurders, en Richtlijn 2002/15/EG[4], die aanvullende bepalingen bevat inzake de organisatie van de arbeidstijd van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen (hierna: "de richtlijn arbeidstijd in het wegvervoer"). De Commissie werkt momenteel aan een evaluatie van Verordening (EG) nr. 561/2006 en zal in de loop van 2017 in het kader van het initiatief voor het wegverkeer een voorstel indienen voor een doelgerichte herziening van die richtlijn.

Op grond van 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 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 gebundeld in één document aangezien beide wetgevingshandelingen betrekking hebben op dezelfde verslagperiode van twee jaar en aanvullende voorschriften bevatten voor professionele bestuurders die goederen- of passagiersvervoer verrichten.

Dit verslag bestrijkt de periode van 1 januari 2013 tot en met 31 december 2014. Het is voornamelijk gebaseerd op de nationale verslagen, die uiterlijk 30 september 2015 moesten worden ingediend. Het verslag heeft tot doel een overzicht te geven van de wijze waarop de

[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 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).

[3] Verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad van 20 december 1985 betreffende het controleapparaat in het wegvervoer (PB L 370 van 31.12.1985, blz. 8), ingetrokken bij 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).

[4] 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).

lidstaten de bovenstaande wetgevingshandelingen hebben uitgevoerd en gaat met name in op de belangrijkste uitdagingen op het gebied van handhaving en de toepassing van de geldende voorschriften. Het bevat zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens met betrekking tot uitgevoerde controles langs de weg en ter plaatse bij ondernemingen, vastgestelde inbreuken, alsmede 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, de samenwerking tussen de lidstaten, opmerkingen van handhavingsinstanties en gedetailleerde statistische gegevens.

Het verslag telt vier hoofdstukken waarin de diverse aspecten van de uitvoering van de sociale wetgeving worden belicht. Hoofdstuk I zoomt in op de kwaliteit van de ingediende nationale gegevens en de naleving van de daarvoor geldende indieningstermijn. Hoofdstuk II bevat de volledige analyse van de verstrekte nationale kwantitatieve gegevens over de uitgevoerde controles en vastgestelde inbreuken, terwijl in hoofdstuk III een overzicht wordt gegeven van de uitvoering van Richtlijn 2002/15/EG door de lidstaten. Hoofdstuk IV bevat de belangrijkste conclusies.

Het werkdocument van de diensten van de Commissie dat dit verslag vergezelt, bevat een beschrijving van de doelstellingen en belangrijkste bepalingen van de sociale wetgeving in het wegvervoer, aangevuld met andere aspecten en gedetailleerde statistische gegevens betreffende de resultaten van de uitgevoerde 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 worden ingediend middels het standaardschema dat is vastgesteld bij Beschikking 2009/810/EG[5] van de Commissie. Dit standaardschema bundelt de verslagleggingsvereisten van de twee wetgevingshandelingen en verzamelt door middel van een interactief verslagleggingsmodel kwantitatieve en kwalitatieve gegevens die essentiële input voor dit verslag vormen.

De Commissie noteert een lichte verbetering van de kwaliteit van de door de lidstaten ingediende rapporten en van de naleving van de indieningstermijn. Dit geldt in het bijzonder voor gegevens met betrekking tot de uitvoering van Verordening (EG) nr. 561/2006. Er is echter nog ruimte voor verbetering op het gebied van het nationaal proces voor de verzameling van gegevens. Een meer gedetailleerde beschrijving van de indiening van gegevens staat in het werkdocument van de diensten van de Commissie dat dit verslag vergezelt (hierna: "het begeleidende document").

Daarnaast stellen de lidstaten de Commissie in kennis van de uitzonderingen die zij op grond van artikel 13 van Verordening (EG) nr. 561/2006 hebben toegestaan op de toepassing van bepalingen inzake rijtijden, onderbrekingen en rusttijden. De bijgewerkte lijst van

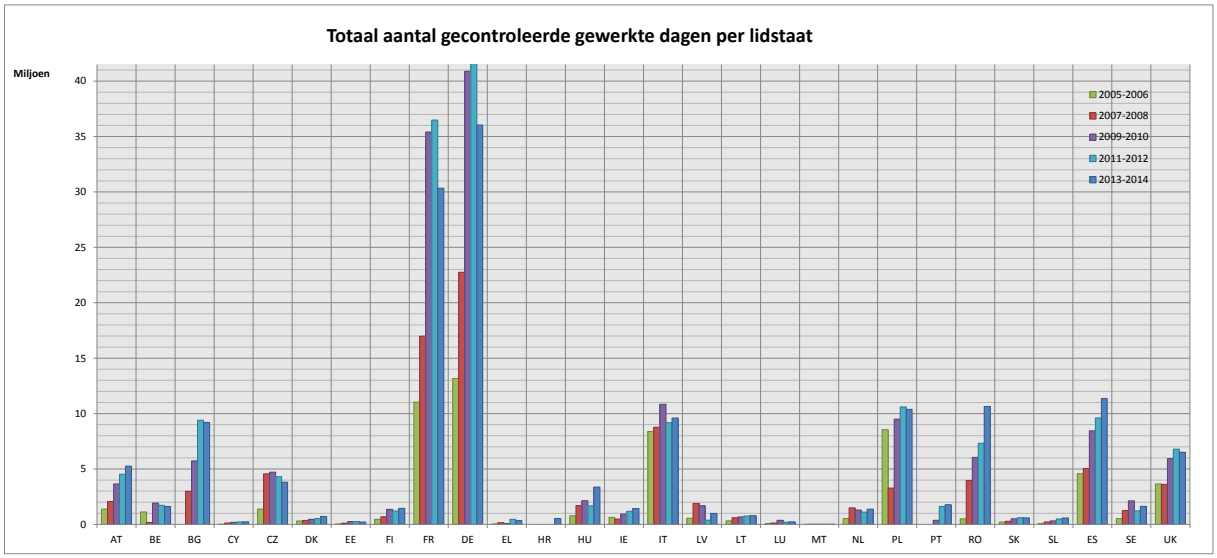
[5] Beschikking 2009/810/EG van de Commissie van 22 september 2008 tot vaststelling van het standaardschema als bedoeld in artikel 17 van Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 289 van 5.11.2009, blz. 9).

uitzonderingen is opgenomen in het begeleidende document, dat beschikbaar is op de website van de Commissie[6].

II. Analyse van de gegevens inzake de uitvoering van Verordening (EG) nr. 561/2006

1. Controles

Op grond van artikel 2 van Richtlijn 2006/22/EG moeten de lidstaten een systeem van adequate en regelmatige controles organiseren, bestaande uit zowel wegcontroles als controles ter plaatse bij ondernemingen. De controles moeten ieder jaar een breed representatief staal van de mobiele werknemers, bestuurders, ondernemingen en voertuigen bestrijken. Overeenkomstig artikel 2, lid 3, moest in 2013 en 2014 minimaal 3 procent van de dagen die zijn gewerkt door bestuurders van voertuigen die binnen het toepassingsgebied van Verordening (EG) nr. 561/2006[7] vallen aan een controle worden onderworpen.



Grafiek 1 – Totaal aantal gecontroleerde gewerkte dagen per lidstaat

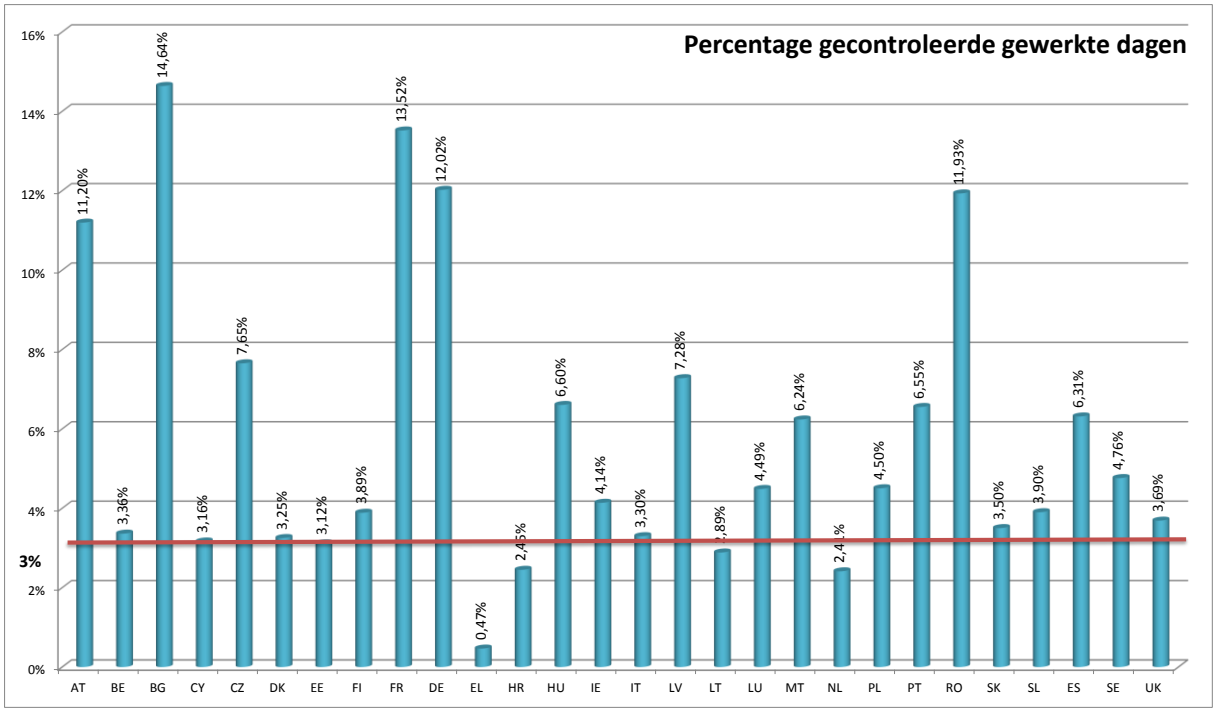
Grafiek 1 geeft een overzicht van het aantal gewerkte dagen dat in elke lidstaat is gecontroleerd tijdens de huidige en vorige verslagperioden. **Gemiddeld daalde het totale aantal gewerkte dagen dat is gecontroleerd in de EU met 4,8 % van 158,6 miljoen tot 151 miljoen gecontroleerde dagen.** Voor deze verslagperiode beschikt de Commissie voor het eerst ook over gegevens van Kroatië. Dankzij die gegevens is het aantal gecontroleerde dagen met 0,5 miljoen toegenomen.

[6] https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/road/social_provisions/driving_time/doc/national_exceptions_regulation_2006_561.pdf

[7] Het minimumpercentage wordt voor elke afzonderlijke lidstaat berekend op basis van het totaal aantal dagen dat elke bestuurder tijdens de periode van twee jaar heeft gewerkt en het totaal aantal voertuigen dat binnen het toepassingsgebied van deze verordening valt. Door die twee cijfers te vermenigvuldigen berekent men het totale aantal gewerkte dagen door bestuurders van voertuigen die onder de verordeningen vallen. 3 % van dat totaal is het minimumaantal controles dat in de betrokken lidstaat moet worden verricht.

Hoewel het totale aantal controles hoog blijft, zijn de aantallen in de periode 2013-2014 in het algemeen gedaald. Als we inzoomen op het aantal gewerkte dagen dat daadwerkelijk is gecontroleerd ten opzichte van het minimumaantal te controleren gewerkte dagen (grafiek 2), valt op dat de meerderheid van de lidstaten meer controles hebben uitgevoerd dan vereist op grond van Richtlijn 2006/22/EG. Vier lidstaten hebben het streefcijfer echter niet gehaald: Kroatië, Litouwen, Nederland en Griekenland. Terwijl de eerste drie lidstaten de drempel net niet gehaald hebben, blijft het verschil tussen de drempelwaarde en het door Griekenland gerapporteerde aantal controles aanzienlijk. Daarom zal de Commissie de ontwikkelingen in deze lidstaten blijven volgen en zal zij, beginnend met de ernstigste gevallen, maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat Richtlijn 2006/22/EG correct wordt toegepast.

Het begeleidende document bevat een gedetailleerde beschrijving van de naleving van de drempelwaarde.



Grafiek 2: Percentage gecontroleerde gewerkte dagen per lidstaat

Wat het soort controle betreft, schrijft artikel 2 van Richtlijn 2006/22/EG de verhouding voor tussen het aantal wegcontroles (in termen van het aantal te controleren gewerkte dagen) en het aantal controles ter plaatse bij ondernemingen, die respectievelijk minstens 30 % en 50 % van het totaal moeten vertegenwoordigen. Benadrukt moet worden dat de berekening van deze verhouding krachtens artikel 2 van Richtlijn 2006/22/EG wordt gebaseerd op het aantal controles dat daadwerkelijk door elke lidstaat is verricht en niet op het minimumaantal gewerkte dagen dat moet worden gecontroleerd. Niettemin werden voor de huidige verslagperiode de meeste controles uitgevoerd langs de weg. **Gemiddeld 77 % van alle controles werd uitgevoerd langs de weg. Dat is een lichte verbetering ten opzichte van 80 % in de voorgaande verslagperiode.** Alleen Ierland haalde het minimumpercentage van 30 % voor wegcontroles niet.

1.1 Wegcontroles

In totaal zijn gedurende de periode 2013-2014 meer dan 6,6[8] miljoen voertuigen en ongeveer 7,4 miljoen bestuurders aan een wegcontrole onderworpen. Deze waarden vertegenwoordigen een daling met respectievelijk 23,9 % en 15 % ten opzichte van de voorgaande verslagperiode. Dit betekent dat de in vorige verslagen geconstateerde neerwaartse trend aanhoudt. Er zijn twee redenen voor het hogere aantal gecontroleerde bestuurders dan het aantal voertuigen: voertuigen met twee bestuurders en het ontbreken van gegevens van Denemarken over het aantal voertuigen dat bij wegcontroles is gecontroleerd.

De daling met 15 % in absolute cijfers van het aantal langs de weg gecontroleerde bestuurders gaat niet gepaard met een overeenkomstige stijging van het aantal dat op de vestigingsplaats wordt gecontroleerd en leidt tot een algemene daling van 13 % van het aantal gecontroleerde bestuurders, langs de weg en in de onderneming.

Controles in de lidstaten hadden in de meeste gevallen betrekking op binnenlandse voertuigen en bestuurders, die respectievelijk 65 % en 64 % van de bij wegcontroles gecontroleerde voertuigen en bestuurders vertegenwoordigden. Slechts in zes lidstaten is het patroon omgekeerd en werden meer buitenlandse voertuigen gecontroleerd, namelijk in België, Frankrijk, Luxemburg, Malta, Oostenrijk en Slovenië. Dit wordt in sommige gevallen verklaard door de oppervlakte of geografische ligging van die landen. Gedetailleerde percentages zijn opgenomen in het begeleidende document. Aangezien non-discriminatie een van de fundamentele beginselen van de EU-Verdragen is en tevens geldt als fundamentele vereiste voor de uitvoering van wegcontroles[9], kan de Commissie passende maatregelen nemen om de gelijke behandeling van bestuurders en ondernemers te waarborgen in lidstaten waar buitenlandse bestuurders en ondernemers vaker aan controles worden onderworpen.

1.2 Controles ter plaatse bij ondernemingen

Het aantal door de lidstaten gecontroleerde ondernemingen bleef nagenoeg stabiel, met een toename van ongeveer 1 % ten opzichte van de periode 2011-2012. Daarbij moet worden opgemerkt dat in dit verslag voor het eerst ook gegevens zijn opgenomen van Kroatië en Finland. In deze verslagperiode werden in de hele Unie in totaal 147 606 ondernemingen gecontroleerd, die samen ongeveer 756 000 chauffeurs tellen. Meer dan 34,4 miljoen gewerkte dagen werden ter plaatse bij ondernemingen gecontroleerd. Dit wijst erop dat de stijging vertraagt. Tussen de verslagperioden 2009-2010 en 2011-2012 noteerde men immers een toename van 17 %, t.o.v. slechts 11 % tussen de huidige en voorgaande periode. Aangezien het aantal gecontroleerde dagen is gestegen terwijl het aantal gecontroleerde ondernemingen vergelijkbaar bleef en ook andere factoren stabiel zijn gebleven, kan worden gesteld dat de controles ter plaatse aanzienlijk efficiënter zijn geworden.

2. Overtredingen

Alle lidstaten hebben gegevens verstrekt met betrekking tot opgespoorde inbreuken, maar dat gebeurde niet altijd even gedetailleerd. **De neerwaartse trend van het aantal overtredingen die tijdens de periode 2011-2012 werd ingezet, werd in de huidige verslagperiode voortgezet met een afname van het aantal geconstateerde overtredingen met 15 % ten opzichte van de vorige periode.** In absolute cijfers is het aantal gemelde inbreuken gedaald

[8] Denemarken heeft niet meegedeeld hoeveel voertuigen er bij wegcontroles werden gecontroleerd.

[9] Artikel 4, lid 4, van Richtlijn 2006/22/EG.

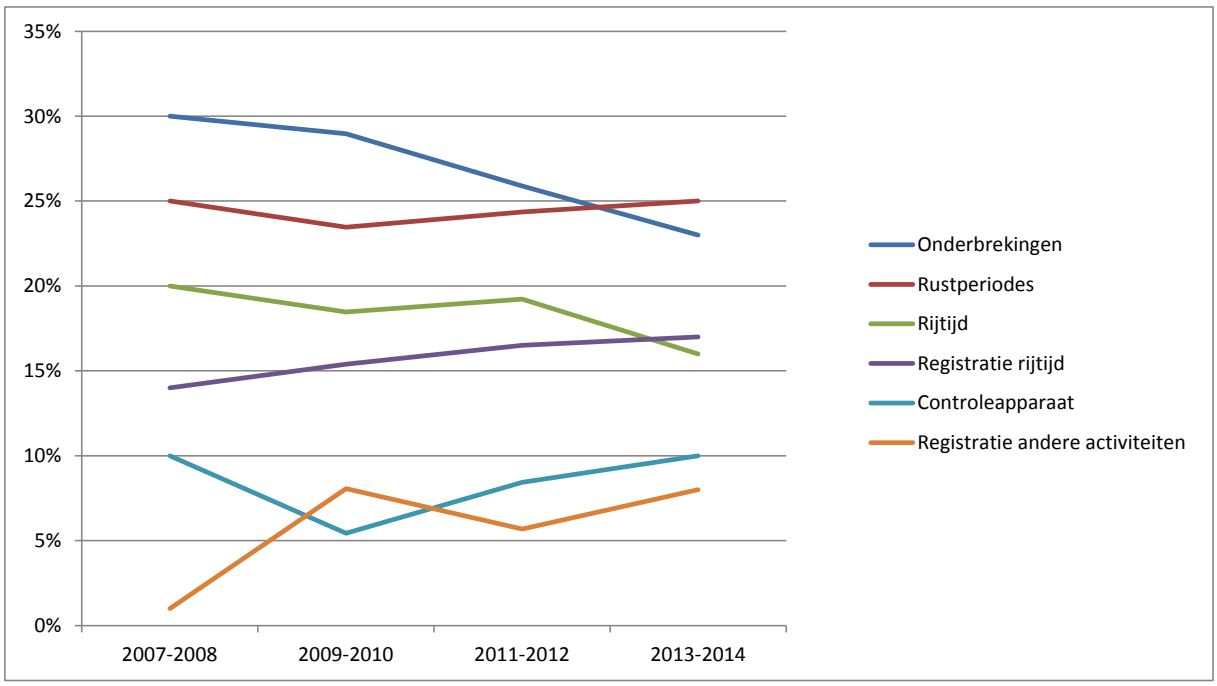
van ongeveer 3,9 miljoen in de periode 2011-2012 tot ongeveer 3,3 miljoen in de huidige verslagperiode. Deze daling is toe te schrijven aan de sterke daling van de in bedrijven geconstateerde overtredingen, -25 %, gekoppeld aan een daling met 7,7 % bij controles langs de weg.

Deze verandering kan ook wijzen op een betere naleving van de sociale wetgeving dankzij een adequaat handhavingsbeleid en een betere kennis van de sociale regels onder bestuurders. De kans bestaat dat dit positieve resultaat wordt afgezwakt door de daling van het aantal gecontroleerde werkdagen met 4,8 % of andere factoren, zoals geknoei met de tachograaf waardoor inbreuken bij controles onopgemerkt blijven.

Uit onderstaande tabel blijkt dat de verhoudingen tussen de inbreukcategorieën gelijk blijven ten opzichte van eerdere verslagperioden. De lichte daling van de overtredingen inzake onderbrekingen en rijtijden wordt gecompenseerd door de toename van de overtredingen met betrekking tot rusttijden, het gebrek aan gegevens over andere werkzaamheden en overtredingen met de controleapparatuur.

Periode	**Onder-brekingen**	**Rusttijden**	**Rijtijd**	**Registratie van de rijtijden**	**Controle-apparaat**	**Gebrek aan gegevens over ander werk en/of beschikbaarheid**
2013-2014	23 %	25 %	16 %	17 %	10 %	8 %
2011-2012	26 %	24 %	19 %	17 %	8 %	6 %
2009-2010	29 %	23 %	18 %	15 %	5 %	8 %
2007-2008	30 %	25 %	20 %	14 %	10 %	1 %

Tabel 1 - Categorieën tijdens wegcontroles en ter plaatse bij ondernemingen vastgestelde inbreuken

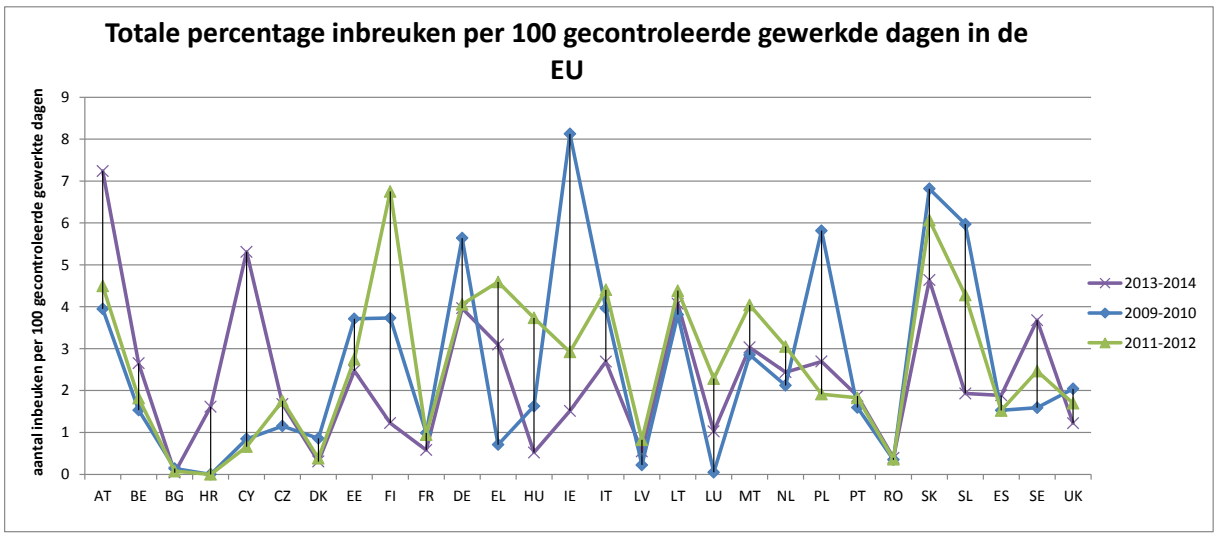


Grafiek 3 - Categorieën tijdens wegcontroles en ter plaatse bij ondernemingen vastgestelde inbreuken

De categorieën tijdens wegcontroles en ter plaatse bij ondernemingen vastgestelde inbreuken zijn afzonderlijk beschreven in het begeleidende document.

In vergelijking met de voorgaande verslagperiode is het gemiddelde percentage van vastgestelde inbreuken in de periode 2013-2014 met 11 % gedaald: tot 2,17 inbreuken per 100 gecontroleerde gewerkte dagen. Controles ter plaatse bij ondernemingen blijven doeltreffender dan ad-hoccontroles langs de weg aangezien het opsporingspercentage ter plaatse bij ondernemingen tweemaal zo hoog is als bij wegcontroles. Er moet wel worden opgemerkt dat het opsporingspercentage in de voorgaande verslagperiode driemaal zo hoog was als het opsporingspercentage bij wegcontroles en zelfs vijfmaal zo hoog in de verslagperiode 2009-2010. Deze verandering kan hoofdzakelijk worden toegeschreven aan een daling van het opsporingspercentage bij controles ter plaatse bij ondernemingen van 5,29 % in de jaren 2011-2012 tot 3,54 % in de huidige verslagperiode. De opsporingspercentages voor controles ter plaatse bij ondernemingen per 100 gecontroleerde dagen verschillen sterk van lidstaat tot lidstaat, gaande van 0,02 in Bulgarije, 0,03 in Letland en Portugal tot 14,01 in Duitsland en 7,65 in Nederland.

Het ziet ernaar uit dat de verandering in het gemiddelde opsporingspercentage bij controles ter plaatse bij ondernemingen in de EU voor de tweede maal op rij beïnvloed wordt door een grote daling van het aantal geconstateerde inbreuken bij controles ter plaatse in Duitsland (met 29 % ten opzichte van de vorige verslagperiode). Duitsland vertegenwoordigde in deze periode nog steeds het grootste aandeel van het totale aantal inbreuken dat in Europa is vastgesteld bij controles ter plaatse bij ondernemingen (51 %).



Grafiek 4 – Aantal vastgestelde inbreuken per 100 gecontroleerde gewerkte dagen in 2009-2010, 2011-2012 en 2013-2014

Ondanks uiteenlopende schommelingen in verschillende lidstaten met betrekking tot het aantal geconstateerde overtredingen per verslagperiode[10], vertoont het aantal gerapporteerde overtredingen duidelijk een dalende lijn. Het begeleidende document bevat een gedetailleerde beschrijving van de opsporingspercentages in de lidstaten. Deze **verschillen in opsporingspercentages tonen aan dat er in de Europese Unie, door verschillen in de voor de handhaving van de sociale wetgeving in het wegvervoer gebruikte hulpmiddelen en praktijken enerzijds en uiteenlopende sanctiesystemen anderzijds, nog een lange weg te gaan is om een geharmoniseerde handhavingsruimte tot stand te brengen.**

2.1 Tijdens wegcontroles vastgestelde inbreuken

In de periode 2013-2014 werden op Europees niveau tijdens wegcontroles 2,05 miljoen inbreuken vastgesteld, of 63 % van alle zowel tijdens wegcontroles als bij controles ter plaatse bij ondernemingen vastgestelde inbreuken. Dit betekende in absolute cijfers een daling van bijna 172 000, of een daling van 7,7 % ten opzichte de voorgaande verslagperiode. Per 100 gecontroleerde gewerkte dagen werden 1,77 inbreuken vastgesteld tegenover 1,74 in de voorgaande verslagperiode.

Gemiddeld namen binnenlandse bestuurders[11] 66 % van de vastgestelde inbreuken voor hun rekening, wat correleert met het percentage van 66 % gecontroleerde binnenlandse bestuurders in Europa. In sommige lidstaten zijn buitenlandse bestuurders echter oververtegenwoordigd in het aantal vastgestelde inbreuken: Luxemburg (78 %), Zweden (67 %), Litouwen (65 %), België (64 %), Bulgarije (59 %), Slovenië (58 %), Oostenrijk (58 %) en Frankrijk (54%).

[10] Het begeleidende document bevat een gedetailleerde beschrijving van de veranderingen in bepaalde lidstaten.

[11] In Denemarken vertegenwoordigde het aantal vastgestelde inbreuken door niet-staatsburgers 90 %. Deze uitkomst is echter niet representatief omdat een grote hoeveelheid gegevens waarop deze berekening gebaseerd was, ontbreekt. Derhalve is met dit aantal geen rekening gehouden voor de berekening van het Europese gemiddelde.

Deze trend kan worden verklaard door het feit dat alle bovengenoemde lidstaten behalve Bulgarije, Zweden en Litouwen meer controles verrichtten van buitenlandse bestuurders. In deze drie lidstaten worden onevenredig meer overtredingen bij niet-staatsburgers vastgesteld dan bij staatsburgers. In Bulgarije vertegenwoordigden 36 % gecontroleerde buitenlandse bestuurders 59 % van de overtredingen, in Zweden had 42 % van de controles betrekking op een buitenlandse bestuurder en namen zij 67 % van de inbreuken voor hun rekening en in Litouwen bedroeg het percentage gecontroleerde buitenlandse bestuurders 44 % en hun aandeel in de langs de weg geconstateerde inbreuken 65 %. In Zweden is er sprake van een verontrustende toename van de door niet-ingezetenen begane overtredingen, met een stijging van 31 % in 2009-2010 tot 57 % in 2011-2012 en 67 % in de huidige verslagperiode.

2.2 Tijdens controles ter plaatse bij ondernemingen vastgestelde inbreuken

Tijdens de huidige verslagperiode rapporteerden de lidstaten samen in totaal meer dan 1,2 miljoen inbreuken die bij ondernemingen ter plaatse werden vastgesteld en 37 % van het totale aantal inbreuken vertegenwoordigden. Dit is een daling van 25 % ten opzichte van de voorgaande periode van twee jaar. Deze cijfers moeten worden gezien in het licht van de correlatie met het grote aantal gecontroleerde ondernemingen, dat met 1 % is gestegen[12]. Deze twee aspecten wijzen op een continue verbetering van de naleving van de sociale regelgeving.

Wat betreft de frequentie van de per 100 gecontroleerde gewerkte dagen vastgestelde inbreuken liet het Europese gemiddelde een positieve trend zien in de vorm van een daling van 8,65 in de periode 2009-2010 tot 5,29 in 2011-2012 en 3,54 in de huidige verslagperiode. De afname van het aantal bij wegcontroles vastgestelde inbreuken kan erop wijzen dat alle activiteiten met het oog op een betere naleving van de sociale wetgeving in het wegvervoer vruchten beginnen af te werpen.

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 2013-2014. Op grond van artikel 13 van deze richtlijn zijn de lidstaten verplicht aan de Commissie om de twee jaar verslag uit te brengen over de uitvoering van de richtlijn, met vermelding van de standpunten van de werknemers en werkgevers op nationaal niveau. Het begeleidende document bevat beschrijvingen van de omzetting van deze richtlijn in de lidstaten, de standpunten van belanghebbenden inzake de uitvoering en het toezicht, controleregimes in de lidstaten en handhavingskwesties.

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 gemiddelde 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.

[12] Die toename kan worden verklaard doordat voor het eerst gegevens van Kroatië en Finland zijn meegenomen.

Aangezien deze richtlijn bepaalde voorschriften vaststelt met betrekking tot het aantal arbeidsuren die specifiek zijn voor het wegvervoer, wordt de richtlijn beschouwd als een lex specialis bij de algemene Richtlijn 2003/88/EG[13] inzake arbeidstijd, waarin de basisvereisten voor de organisatie van de arbeidstijd voor alle werknemers worden vastgesteld. Echter, artikel 31 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bevat bepalingen inzake de arbeidsduur en arbeidsomstandigheden die bij de omzetting 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, gelden ook voor mobiele werknemers in het wegvervoer.

3. Indiening en kwaliteit van nationale verslagen

De Commissie heeft een gemeenschappelijk verslagleggingsmodel vastgesteld om de verslaglegging door de lidstaten te vergemakkelijken, de administratieve lasten te verlichten en buitensporige vertragingen bij de indiening van verslagen door de lidstaten te voorkomen. De kwaliteit van de ingediende verslagen varieert echter sterk. Verschillende lidstaten[14] hebben slechts summiere of onvolledige informatie verstrekt of meegedeeld dat er geen veranderingen waren ten opzichte van de voorgaande periode. In de nationale verslagen van de overige twintig lidstaten was informatie opgenomen over de uitvoering van Richtlijn 2002/15/EG in termen van institutionele organisatie en monitoringproblemen, aangevuld met statistieken over de uitgevoerde controles en geconstateerde overtredingen en algemene informatie over de procedure om sancties op te leggen. Niettemin zijn de resultaten van deze analyse vanwege de onvolledige verslagen, niet representatief voor de hele Europese Unie.

4. Aspecten van de uitvoering in de lidstaten

Na de vorige verslagperiode, waarin veel lidstaten de Commissie in kennis hebben gesteld van wijzigingen van hun regelgevingskader om ervoor te zorgen dat de regelgeving ook van toepassing is op zelfstandige bestuurders[15], werden er tijdens deze verslagperiode slechts twee kennisgevingen ingediend: door Malta en Polen. Malta heeft de regelgeving inzake motorvoertuigen en personenvervoer gewijzigd met het oog op de volledige omzetting van de richtlijn en de toepassing daarvan op zelfstandige bestuurders. Die wijzigingen worden binnenkort gepubliceerd. In Polen is de wet inzake de toepassing van de arbeidstijdregels op zelfstandige bestuurders op 16 juli 2013 in werking getreden.

Richtlijn 2002/15/EG wordt als coherent geheel van voorschriften behulpzaam geacht om tot een definitie van de arbeidstijd en de grenzen daaraan te komen. Duitsland heeft erop gewezen dat de richtlijn, samen met de regeling inzake rij- en rusttijden waarin Verordening (EG) nr. 561/2006 voorziet, waarborgt dat bij de organisatie van de arbeidstijd in het wegvervoer minimumeisen in acht worden genomen en op die manier de bescherming van de veiligheid en gezondheid van werknemers en de verkeersveiligheid in de EU ten goede komt.

[13] 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).

[14] België, Kroatië, Denemarken, Hongarije, Letland, Nederland, Portugal en Roemenië.

[15] Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Ierland, Luxemburg, Malta (lopend), Polen, Portugal, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

Bovendien voorkomen deze regels concurrentieverstoring door de uitbuiting van werknemers. Daarom is Duitsland van oordeel dat de richtlijn op korte termijn niet moet worden gewijzigd. In dezelfde zin is de door het VK opgerichte werkgroep van belanghebbenden tot de conclusie gekomen dat het niet raadzaam is de onderhandelingen over de wetgeving inzake de rij- en rusttijden van bestuurders te heropenen omdat het risico bestaat dat een en ander nog complexer en omslachtiger wordt.

Toch tonen verscheidene lidstaten zich bezorgd over de toepassing van de regelgeving op zelfstandige bestuurders. Finland is van mening dat de verplichting om de richtlijn ook toe te passen op zelfstandige bestuurders moet worden ingetrokken omdat ze buitensporige administratieve rompslomp meebrengt en Verordening (EG) nr. 561/2006 reeds in adequate regels voor zelfstandige bestuurders voorziet. België verklaarde dat het in de praktijk vrijwel onmogelijk is om de regels te handhaven omdat het niet wenselijk is de overige zelfstandige bestuurders aan controles te onderwerpen. Andere problemen in verband met de controle van zelfstandige bestuurders werden opgeworpen door Bulgarije, dat erop wijst dat het moeilijk is bij controles zelfstandige bestuurders te selecteren omdat er geen officiële lijst bestaat van het aantal zelfstandige bestuurders of hun vestigingsplaats. Op grond van de Bulgaarse wetgeving zijn zelfstandige bestuurders niet verplicht om bij een inspectie op hun plaats van vestiging een overzicht van hun arbeidstijd en -regeling over te leggen en moeten zij evenmin een persoon aanwijzen die dergelijke gegevens op verzoek aan de arbeidsinspectie kan meedelen. Bovendien kan de Bulgaarse arbeidsinspectie aan zelfstandige bestuurders geen bindende instructies opleggen.

Ondanks andere problemen in verband met de controle op de naleving van de regels (beschreven in het werkdocument van de Commissie bij dit verslag), moet worden opgemerkt dat de lidstaten sterk hebben ingezet op richtsnoeren over de naleving van deze richtlijn en op bewustmaking over de geldende regels.

4.1 Inbreuken op de regels inzake de arbeidstijd

Zeven lidstaten, namelijk Oostenrijk, Estland, Duitsland, Finland, Hongarije, Ierland en Zweden, 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 weg te werken. Indien de inbreuk niet wordt rechtgezet, wordt de overtreder overeenkomstig de nationale regelgeving door de handhavingsautoriteiten gesanctioneerd: er wordt een boete opgelegd, klacht ingediend bij de bevoegde instantie of een strafrechtelijke procedure ingeleid. Dit systeem wordt positief beoordeeld omdat het overtreders de kans biedt hun gedrag te veranderen, nieuwe procedures in te voeren, nieuwe technologieën te gebruiken of hun werkwijze aan te passen om aan de geldende regels te voldoen.

Tien lidstaten[16] hebben statistische gegevens verstrekt over de vastgestelde inbreuken. Dat is niet voldoende om algemene conclusies te kunnen trekken. Ten opzichte van de voorgaande verslagperiode hebben vier extra lidstaten gegevens met betrekking tot inbreuken verstrekt. Alle lidstaten worden verzocht deze informatie in de volgende verslagen op te nemen.

[16] Oostenrijk, Bulgarije, Cyprus, Tsjechië, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Luxemburg, Polen en Spanje.

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

Slechts tien lidstaten[17] hebben bevestigd dat belanghebbenden werden geraadpleegd overeenkomstig Richtlijn 2002/15/EG. Dat is aanzienlijke minder dan tijdens de verslagperiode 2011-2012, toen zestien lidstaten aangaven dat ze die verplichting hadden nageleefd.

Er bestond onder werkgevers en werknemers een algemene consensus dat Richtlijn 2002/15/EG bijdroeg tot de bescherming van de gezondheid en veiligheid van bestuurders. De Ierse werkgevers hebben in hun advies aangegeven dat de beperkingen van de arbeidstijd bijdragen tot gelijke concurrentievoorwaarden voor vervoerders. De standpunten van de geraadpleegde partijen worden in het begeleidende document gedetailleerd toegelicht.

IV. Conclusies

Dit verslag analyseert de ontwikkelingen inzake de uitvoering en handhaving van de richtlijn in de periode 2013-2014 in alle lidstaten in de bredere context van de naleving van de Europese sociale regelgeving in het wegvervoer.

De reikwijdte van dit document is vastgesteld bij Richtlijn 2006/22/EG en Beschikking 2009/810/EG van de Commissie, die de standaardgegevens definiëren die krachtens Verordening (EG) nr. 561/2006 en Richtlijn 2002/15/EG moeten worden ingediend; het gaat met name om het aantal en de aard van de uitgevoerde controles en om het aantal en de aard van de vastgestelde inbreuken. De kwaliteit van de tijdens de onderhavige verslagperiode ingediende verslagen en de naleving van de indieningstermijn waren vergelijkbaar met de vorige verslagperiode, waardoor de Commissie conclusies kon trekken over de toepassing van sociale voorschriften op Europees niveau.

De meeste lidstaten hebben het op grond van Richtlijn 2006/22/EG vereiste minimumaantal gecontroleerde werkdagen gehaald en die drempel werd in veel gevallen zelfs aanzienlijk overschreden. Enkele lidstaten hebben de minimumdrempel echter niet gehaald. Bovendien heeft slechts de helft van de lidstaten de drempel voor het minimumaantal gecoördineerde controles gehaald. Dit wijst erop dat het aantal internationale initiatieven ten opzichte van de vorige periode is teruggelopen. Er wordt voornamelijk samengewerkt tussen buurlanden, aangevuld met acties binnen het kader van Euro Controle Route (ECR), dat de samenwerking op grotere schaal regelt.

Om in de vervoerssector een gelijk speelveld tot stand te brengen moet de handhaving van de sociale regelgeving op het gebied van vervoer worden verbeterd en beter worden gecoördineerd. Daarom zal de Commissie deze dossiers niet alleen grondig onderzoeken en volgen om ervoor te zorgen dat de lidstaten hun verplichtingen op grond van de sociale wetgeving nakomen maar desgevallend ook maatregelen nemen om de handhaving van de sociale regelgeving in het wegvervoer te versterken.

Bovendien zijn de lidstaten er, niettegenstaande een lichte verbetering, niet in geslaagd ten minste 50 % van het totale aantal gewerkte dagen ter plaatse bij ondernemingen te controleren. De overgrote meerderheid van de controles werd langs de weg verricht. De Commissie zal toezicht houden op de ontwikkelingen op dit gebied. Indien er in de volgende

[17] Cyprus, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Malta, Polen, Slowakije en Slovenië.

verslagperiode in de betrokken lidstaten geen verbetering wordt geconstateerd, zal de Commissie een officieel onderzoek openen voor de lidstaten die niet aan de vereiste om controles ter plaatse uit te voeren voldoen.

Op grond van artikel 2, lid 3, van Richtlijn 2006/22/EG wordt het minimumpercentage voor het te controleren aantal dagen dat bestuurders van voertuigen hebben gewerkt, opgetrokken tot 4 % zodra 90 % van alle gecontroleerde voertuigen met een digitale tachograaf is uitgerust. In deze verslagperiode was 64 % van de bij wegcontroles gecontroleerde voertuigen uitgerust met een digitale tachograaf. Derhalve bestaat er geen grondslag voor de verhoging van het minimumpercentage van het aantal door bestuurders gewerkte te controleren dagen tot 4 %.

Het is belangrijk dat de nationale autoriteiten waarborgen dat controles worden uitgevoerd zonder discriminatie op grond van de nationaliteit van bestuurders of de lidstaat waar voertuigen zijn ingeschreven. Lidstaten moeten hun gegevens nauwgezet onderzoeken en de controle-autoriteiten dienovereenkomstig instrueren om een discriminatoire behandeling van niet-staatsburgers te voorkomen.

Uit het verslag blijkt dat de handhaving en uitvoering van de wetgeving inzake sociale voorschriften op bepaalde vlakken is verbeterd. De neerwaartse trend van het aantal overtredingen die in de voorgaande periode 2011-2012 werd ingezet, hield aan. De algemene daling van het aantal inbreuken kan worden geïnterpreteerd als een betere naleving van de sociale wetgeving dankzij een adequaat handhavingsbeleid en een betere kennis van de sociale voorschriften onder bestuurders.

De analyse van de opsporingspercentages voor wegcontroles en controles ter plaatse bij ondernemingen duidt erop dat controles ter plaatse doeltreffender blijven dan wegcontroles. Deze verschillen in opsporingspercentages tussen lidstaten tonen aan dat er, door de verschillende handhavingsmiddelen en praktijken bij de controle op de naleving van de wetgeving inzake wegvervoer, nog een lange weg te gaan is om in de EU een geharmoniseerde handhavingsruimte tot stand te brengen.

Tijdens deze verslagperiode waren er opvallend meer vaststellingen van geknoei met de tachograaf. Daarom is er meer dan ooit behoefte aan aangepaste handhavingstechnieken, uitrusting, opleiding van controlebeambten, enz. met het oog op gerichte controles en de opsporing van fraude.

Om dit probleem aan te pakken en overeenkomstig artikel 39 van Verordening (EU) nr. 165/2014 betreffende tachografen in het wegvervoer, werkt de Commissie aan een uitvoeringshandeling waarin de inhoud van de basisopleiding en de bijscholing van de controleurs is bepaald, met inbegrip van technieken om gericht te controleren en fraude of geknoei met de tachograaf op te sporen. Daarnaast komen er richtsnoeren om de tenuitvoerlegging van de regels inzake rij- en rusttijden en pauzes en de voorschriften betreffende tachografen te faciliteren.

Omdat de nationale verslagen betreffende de uitvoering van Richtlijn 2002/15/EG onvolledig zijn, is een diepgaande analyse van de effecten van deze wetgevingshandeling op de gezondheid en veiligheid van bestuurders of op de verkeersveiligheid niet mogelijk. De toepassing van de regelgeving inzake arbeidstijd op zelfstandige bestuurders leidt in sommige gevallen tot handhavingsproblemen. Slechts tien lidstaten hebben bevestigd dat zij de

belanghebbenden hadden geraadpleegd. In het algemeen erkennen de sociale partners dat de correcte handhaving van Richtlijn 2002/15/EG essentieel is om correcte arbeidsomstandigheden en onbelemmerde mededinging te waarborgen.

Dit verslag wordt op hetzelfde ogenblik gepubliceerd als het verslag dat wordt opgesteld op grond van artikel 26, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van Richtlijn 96/26/EG[18] van de Raad.

[18] PB L 300 van 14.11.2009, blz. 51.