EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 30.9.2021
COM(2021) 610 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

over de tenuitvoerlegging in 2017-2018 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

(30ste verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de sociale wetgeving met betrekking tot het wegvervoer)

{SWD(2021) 278 final}

Inleiding

In dit verslag wordt een overzicht gegeven van de toepassing van de EU-voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer in de lidstaten in de periode van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2018. Er wordt ingegaan op de belangrijkste uitdagingen op het gebied van de handhaving en toepassing van de regelgeving, 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. In deze richtlijn zijn de voorschriften vastgelegd inzake maximale wekelijkse arbeidstijden, minimale werkonderbrekingen en nachtarbeid. Ze 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 **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.

Dit verslag is opgesteld op grond van artikel 17 van de verordening inzake rijtijden en op artikel 13 van de richtlijn arbeidstijd in het wegvervoer[5] en bevat kwantitatieve en

[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. 35).

[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 nodige gegevens 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 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, aangezien beide wetgevingshandelingen betrekking hebben op dezelfde verslagperiode van twee jaar en aanvullende voorschriften bevatten voor professionele bestuurders.

kwalitatieve gegevens met betrekking tot de door de controleautoriteiten van de lidstaten uitgevoerde controles langs de weg en ter plaatse bij ondernemingen, alsmede met betrekking tot vastgestelde inbreuken.

Het verslag bestaat uit drie hoofdstukken: hoofdstuk I bevat de analyse van de nationale gegevens met betrekking tot controles en inbreuken bij de uitvoering van Richtlijn 2006/22/EG en Verordening (EG) nr. 561/2006, terwijl in hoofdstuk II een beschrijvend overzicht wordt gegeven van de uitvoering van Richtlijn 2002/15/EG door de lidstaten. In hoofdstuk 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.

Indiening van gegevens

De nationale verslagen over de toepassing van Richtlijn 2002/15/EG en Verordening (EG) nr. 561/2006 moeten uiterlijk op 30 september van het jaar volgend op het einde van de betrokken periode van twee jaar worden ingediend door middel van het herziene standaardschema dat is vastgesteld in het Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 30 maart 2017[6]. De termijn voor het indienen van verslagen over de jaren 2017-2018 is op 30 september 2019 verstreken.

Alle lidstaten hebben hun gegevens ingediend, maar veel lidstaten niet binnen de geldende indieningstermijn. De kwaliteit van de gegevens inzake de toepassing van Verordening (EG) nr. 561/2006 blijft toenemen. Alle lidstaten hebben de gevraagde uitsplitsing van gedetailleerde statistieken met betrekking tot controles langs de weg en ter plaatse bij ondernemingen gemaakt. Sommige lidstaten hebben echter geen gegevens verstrekt die zijn gesorteerd naar de gevraagde categorieën, bijvoorbeeld gegevens die zijn gesorteerd naar het type tachograaf[7] en type inbreuk[8].

Wat de informatie over de uitvoering van Richtlijn 2002/15/EG betreft, hebben niet alle lidstaten de vereiste informatie[9] ingediend en hebben slechts enkele lidstaten statistische gegevens over de controles en de resultaten ervan verstrekt[10]. Het gebrek aan kwantitatieve gegevens van de lidstaten bemoeilijkt een beoordeling. Daarom dringt de Commissie erop aan dat voor de volgende verslagperiode uitgebreide kwalitatieve en kwantitatieve gegevens over de uitvoering en de handhaving van Richtlijn 2002/15/EG worden verstrekt om te voldoen aan de vereisten van artikel 13 van Richtlijn 2002/15/EG en artikel 17 van Verordening (EG) nr. 561/2006.

[6] C (2017) 1927 final.
[7] Dit is het geval voor Polen en Spanje, die extra categorieën hebben gecreëerd voor de registratie van voertuigen per type tachograaf.
[8] Letland heeft geen categorisering voor inbreuken ter plaatse bij ondernemingen verstrekt.
[9] De Commissie ontving geen verslagen van België, Kroatië en Tsjechië.
[10] Er zijn kwantitatieve gegevens verstrekt door Cyprus, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Luxemburg, Oostenrijk, Polen, Roemenië en Spanje.

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

1. Controles

Op grond van 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. 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 door bestuurders[11] van voertuigen die binnen het toepassingsgebied van Verordening (EG) nr. 561/2006 vallen gewerkte dagen aan een controle moet worden onderworpen.

Uit de nationale gegevens blijkt dat het totale aantal gewerkte dagen[12] dat is gecontroleerd in de EU met ongeveer 5 % is afgenomen, wat neerkomt op een daling van ongeveer 131,7 miljoen (in de periode 2015-2016) naar 125,7 miljoen gecontroleerde gewerkte dagen in de huidige verslagperiode. Deze afname is echter kleiner dan de daling van 13 % tussen de voorgaande verslagperioden 2013-2014 en 2015-2016. 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 dat door Frankrijk is gemeld[13]. Ondanks de daling in aantallen voldoet Frankrijk niet alleen aan het vereiste, maar is het ook een van de lidstaten die de meeste gewerkte dagen hebben gecontroleerd.

Zoals hieronder in figuur 1 wordt geïllustreerd, **bedroeg het gemiddelde percentage gecontroleerde gewerkte dagen in de EU 5,4 %** (**6,3 %** in de periode 2015-2016), wat aanzienlijk hoger is dan krachtens de richtlijn[14] verplicht is.

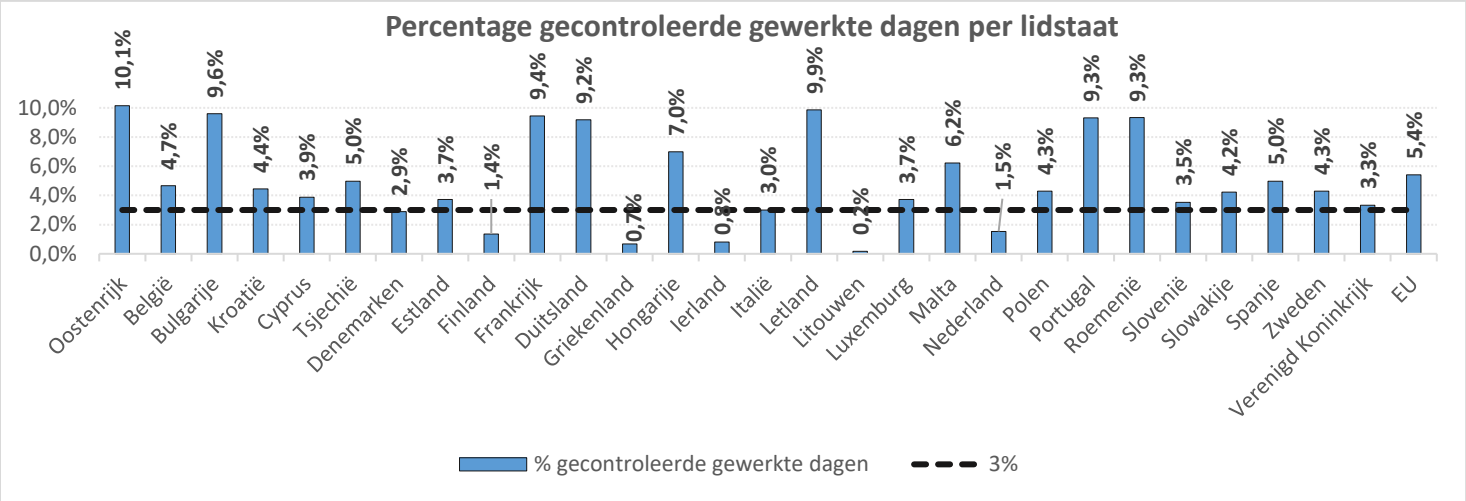
[11] Dit aantal is gebaseerd op het aantal gewerkte dagen gedurende twee jaar en het aantal geregistreerde voertuigen dat gedurende die periode voor elke lidstaat binnen het toepassingsgebied van de verordening valt.

[12] De termen "gewerkte dagen" en "dagen die zijn gewerkt" door een bestuurder worden in de wetgeving door elkaar gebruikt: Verordening (EG) nr. 561/2006, Richtlijn 2006/22/EG en Uitvoeringsbesluit (EU) 2017/1013.

[13] Frankrijk rapporteerde ongeveer 4 miljoen minder gecontroleerde gewerkte dagen ten opzichte van het vorige verslag vanwege de vermindering van de controles door de veiligheidstroepen van het ministerie van Binnenlandse Zaken en minder controles vanwege de impact van sociale bewegingen (gele hesjes) in het laatste kwartaal van 2018.

[14] Met name in Bulgarije, Duitsland, Frankrijk, Letland, Oostenrijk, Portugal en Roemenië, die 1/3 van de gecontroleerde gewerkte dagen voor hun rekening namen.

Figuur 1: percentage gecontroleerde gewerkte dagen per lidstaat



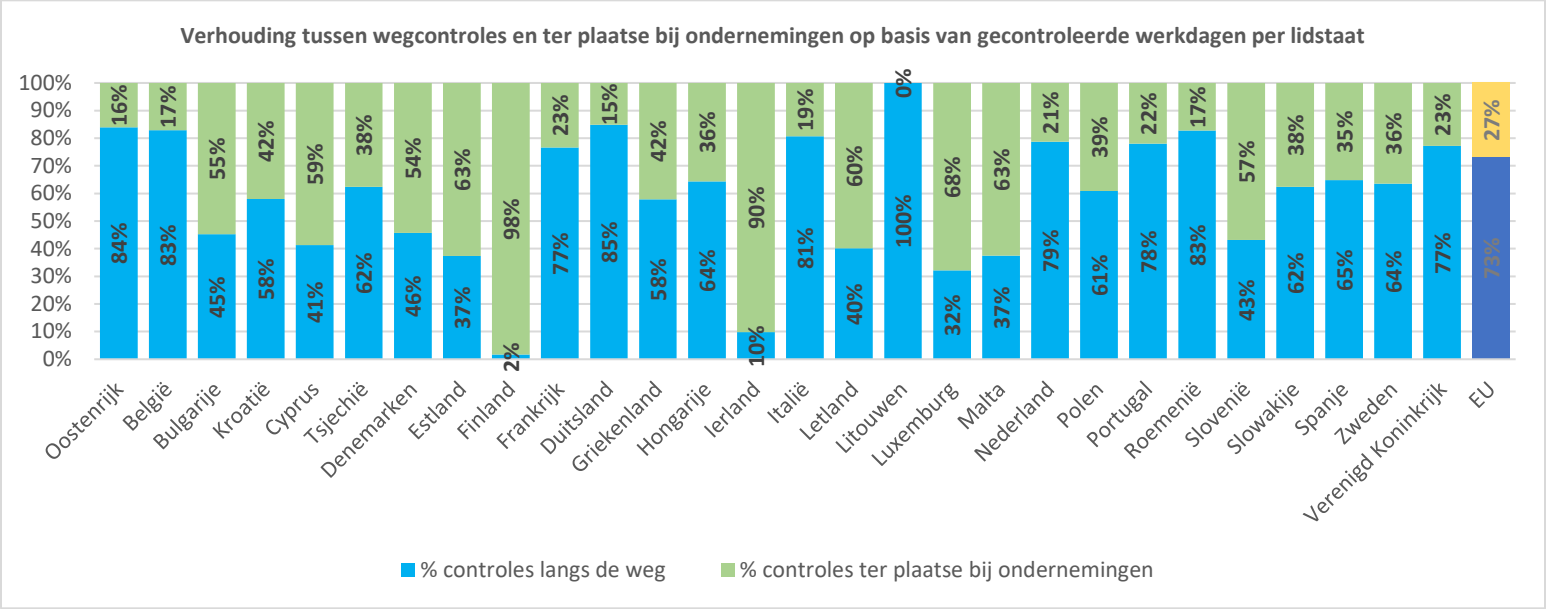
In de meeste lidstaten zijn meer gewerkte dagen gecontroleerd dan minimaal verplicht op grond van de richtlijn. Zes lidstaten hebben de drempel van 3 % echter niet gehaald, namelijk Denemarken, Finland, Griekenland, Ierland, Litouwen en Nederland. Dit is een stijging in vergelijking met de drie lidstaten in de periode 2015-2016. Denemarken kwam dicht bij de drempel (2,9 %) en Griekenland heeft zijn handhavingsinspanningen weliswaar opgevoerd (van 0,1 % in de periode 2015-2016 tot 0,7 % in de huidige periode), maar blijft toch ver onder de drempel. Nederland hanteert een systeem van “toezicht op basis van vertrouwen”, waarbij indirect meer gewerkte dagen worden bestreken en waardoor het minimumpercentage gecontroleerde gewerkte dagen kan worden gehaald. Finland en Litouwen hebben melding gemaakt van lacunes in de gegevensreeksen.

In artikel 2 van Richtlijn 2006/22/EG wordt ook 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 %. 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, voldeden er slechts acht aan de vereiste balans tussen controles ter plaatse bij ondernemingen en wegcontroles.

Gemiddeld is 73 % van de gecontroleerde gewerkte dagen langs de weg gecontroleerd, tegenover 27 % door middel van inspecties ter plaatse bij ondernemingen. Met een toename van 1 % van de controles ter plaatse bij ondernemingen ten opzichte van het vorige verslag, is dat stabiel te noemen. In de meeste lidstaten is een groot deel van de controles langs de weg verricht. Finland en Ierland hebben een laag aantal wegcontroles gemeld. Finland heeft geen gegevens van de nationale politie en haar wegcontroles gerapporteerd, wat het lage aantal wegcontroles en het hoge percentage controles ter plaatse bij ondernemingen kan verklaren. Zie

figuur 2 voor informatie over nationale verhoudingen tussen wegcontroles en controles ter plaatse bij ondernemingen.

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



1.1 Wegcontroles

In totaal zijn in de hele EU 4 982 439 voertuigen en 5 395 009 bestuurders aan een wegcontrole onderworpen. Het verschil tussen deze beide aantallen kan worden verklaard door het rijden met meerdere bemanningsleden, d.w.z. wanneer er ten minste twee bestuurders aan boord zijn. Verschillen tussen het aantal bestuurders en voertuigen komen voornamelijk voor in de verslagen van België, Duitsland, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Spanje en Zweden.

Ten opzichte van het verslag voor de periode 2015-2016 is het gemelde aantal gecontroleerde voertuigen met 39 % gedaald, wat neerkomt op een daling van 3 180 264 voertuigen. Dit is voornamelijk het gevolg van aanzienlijke dalingen in de gemelde aantallen van Duitsland (–54 % of 1 580 987) en Finland[15] (–99 % of 1 081 158). Dit is vergelijkbaar met de stijgingen die dezelfde twee lidstaten in de periode 2015-2016 hebben gemeld.

Het aantal gecontroleerde bestuurders is met 8 % gedaald ten opzichte van de periode 2015-2016, wat beduidend minder is dan de daling met 22 % in de vorige verslagperiode. Dit is voornamelijk het gevolg van dalingen in Bulgarije (–48 % of 142 147), Frankrijk (–19 % of

[15] Finland heeft geen gegevens van de nationale politie gemeld.

157 780), Polen (–13 % of 77 666) en de cumulatieve effecten van kleinere dalingen in verschillende andere lidstaten[16].

Op basis van het land waar het voertuig is ingeschreven, waren 58 % van de gecontroleerde voertuigen binnenlandse voertuigen, 33 % voertuigen uit andere EU-lidstaten en 9 % voertuigen die buiten de EU geregistreerd stonden[17]. 90 % van het totale aantal bij wegcontroles gecontroleerde voertuigen verrichtten goederenvervoer, slechts 10 % passagiersvervoer.

In de periode 2017-2018 was 75 % van de bij wegcontroles gecontroleerde voertuigen uitgerust met een digitale tachograaf. Er is dan ook geen reden om de drempelwaarde voor controles van 3 % naar 4 % te verhogen, aangezien dit overeenkomstig artikel 2, lid 3, van Richtlijn 2006/22/EG pas moet gebeuren wanneer 90 % van de gecontroleerde voertuigen met een digitale tachograaf is uitgerust.

1.2 Controles ter plaatse bij ondernemingen

In de periode 2017-2018 zijn 104 104 vervoersondernemingen gecontroleerd, wat neerkomt op een daling van 29 % ten opzichte van de 146 967 gecontroleerde ondernemingen in de periode 2015-2016. Controleurs controleerden ongeveer 33,7 miljoen gewerkte dagen ter plaatse bij ondernemingen, wat neerkomt op een lichte daling van 3 % ten opzichte van de 34,8 miljoen in het vorige verslag. In totaal hebben de controleautoriteiten van de lidstaten de administratie van 641 033 chauffeurs ter plaatse bij ondernemingen gecontroleerd, wat 3 % minder is dan de 5 846 011 in de periode 2015-2016.

2. Inbreuken

Alle lidstaten hebben gegevens verstrekt over vastgestelde inbreuken, maar ze hebben niet allemaal[18] details verstrekt over de soorten inbreuken. **Het totale aantal gerapporteerde inbreuken lag rond de 3,41 miljoen, wat stabiel is in vergelijking met het voorgaande verslag (3,46 miljoen).**

Het aantal inbreuken dat ter plaatse bij ondernemingen is vastgesteld, bleef met een stijging van 1 % stabiel, terwijl het aantal bij wegcontroles vastgestelde inbreuken met 3 % daalde. Het percentage langs de weg vastgestelde inbreuken bleef stabiel op het niveau van 57 % van het totale aantal vastgestelde inbreuken (58 % in het vorige verslag).

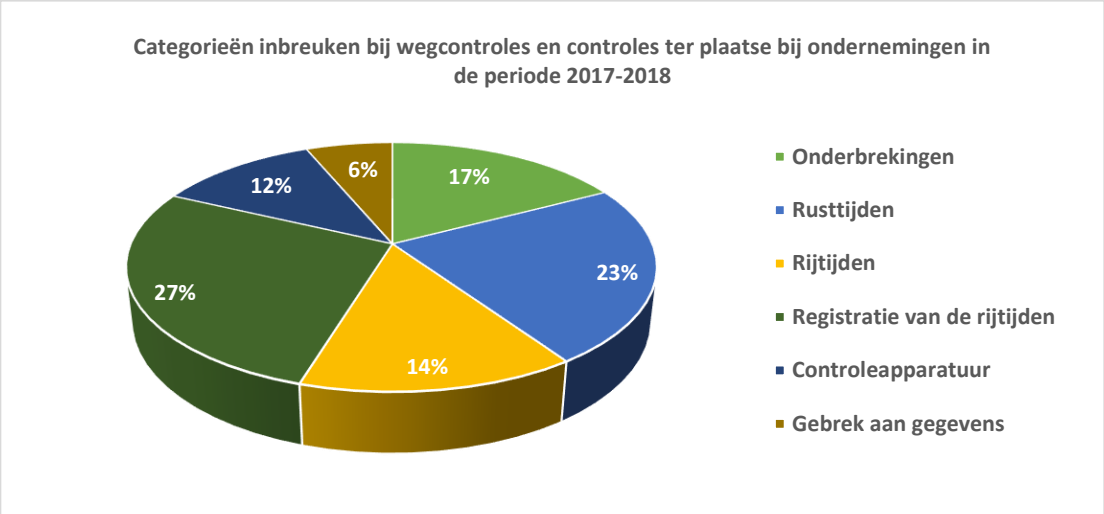
De verhouding tussen de soorten inbreuken binnen het totale aantal vastgestelde inbreuken bleef vergelijkbaar met die in de vorige verslagperiode, met enkele kleine wijzigingen. In figuur 3 hieronder wordt per type overtreden bepaling het gemiddelde inbreukpercentage in de EU weergegeven, dat in de periode 2017-2018 zowel via wegcontroles als controles ter plaatse bij

[16] Cyprus, Denemarken, Hongarije, Ierland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Nederland, Oostenrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.
[17] De door Finland verstrekte gegevens zijn niet opgenomen omdat ze onvolledig waren.
[18] Letland heeft geen soorten inbreuken bij controles ter plaatse bij ondernemingen verstrekt.

ondernemingen is vastgesteld. Ook hier is het aantal inbreuken met betrekking tot onderbrekingen licht gedaald van 21 % naar 17 %, terwijl het percentage inbreuken op de registratie van de rijtijden is gestegen van 24 % naar 27 %. Van alle vastgestelde inbreuken vertegenwoordigen de **inbreuken met betrekking tot de rusttijden 23 %** (24 % in het vorige verslag), de inbreuken met betrekking tot **het controleapparaat[19] 12 %** (11 % in het vorige verslag) **en het ontbreken/de beschikbaarheid van gegevens over andere werkzaamheden 6 %** (7 % in het vorige verslag). Deze ontwikkelingen zijn hieronder weergegeven in figuur 4.

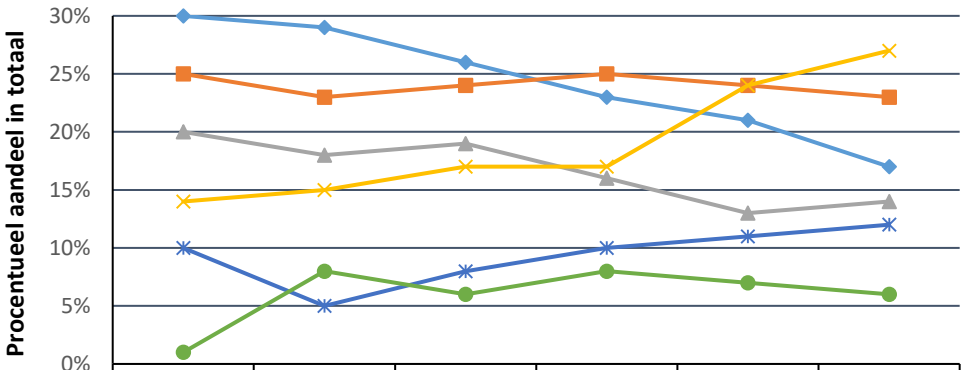
Het gemiddelde inbreukpercentage, dat wordt berekend op basis van honderd ter plaatse bij ondernemingen en tijdens wegcontroles gecontroleerde gewerkte dagen, is licht gestegen van 2,6 in de periode 2015-2016 naar 2,7 in de huidige verslagperiode. **Het vaststellingspercentage bij controles ter plaatse bij ondernemingen blijft tweemaal zo hoog als het vaststellingspercentage bij wegcontroles. Dat toont aan dat controles ter plaatse bij ondernemingen veel efficiënter zijn dan ad-hoccontroles langs de weg.**

Figuur 3: categorieën inbreuken bij wegcontroles en controles ter plaatse bij ondernemingen in de periode 2017-2018



[19] Inbreuken inzake 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



	2007-2008	2009-2010	2011-2012	2013-2014	2015-2016	2017-2018
Onderbrekingen	30%	29%	26%	23%	21%	17%
Rusttijden	25%	23%	24%	25%	24%	23%
Rijtijden	20%	18%	19%	16%	13%	14%
Registratie van de rijtijden	14%	15%	17%	17%	24%	27%
Controleapparatuur	10%	5%	8%	10%	11%	12%
Ontbreken/beschikbaarheid van gegevens over andere werkzaamheden	1%	8%	6%	8%	7%	6%

2.1 Tijdens wegcontroles vastgestelde inbreuken

In de periode 2017-2018 zijn bij wegcontroles ongeveer 1,94 miljoen inbreuken vastgesteld, 3 % minder dan de ongeveer 2 miljoen inbreuken in de periode 2015-2016. Het EU-gemiddelde voor tijdens wegcontroles vastgestelde inbreuken is licht gedaald van 2,17 naar 2,11 per honderd gecontroleerde gewerkte dagen. Gemiddeld werden 55 % van de inbreuken gepleegd door binnenlandse bestuurders, wat overeenkomt met een aandeel van 58 % binnenlandse voertuigen onder alle voertuigen die voor controle zijn aangehouden.

2.2 Tijdens controles ter plaatse bij ondernemingen vastgestelde inbreuken

Het aantal tijdens controles ter plaatse bij ondernemingen vastgestelde inbreuken lag rond de 1,46 miljoen, wat 1 % minder is dan in de vorige verslagperiode. Het gemiddelde percentage vastgestelde inbreuken per honderd gecontroleerde gewerkte dagen is gestegen van 4,19 naar 4,35, wat neerkomt op een stijging van 4 % ten opzichte van de periode 2015-2016. De stijging van het gemiddelde inbreukpercentage (ondanks een daling van het aantal vastgestelde inbreuken) wordt verklaard door een daling van het aantal gecontroleerde gewerkte dagen.

Het gemiddelde percentage ter plaatse bij ondernemingen vastgestelde inbreuken per onderneming daalde van 37 in de periode 2015-2016 naar 14 inbreuken per onderneming, na een

piek in het inbreukpercentage zoals vermeld in het vorige verslag[20]. Dit is voornamelijk te verklaren door een sterke daling van de vaststellingspercentages in Letland (het inbreukpercentage per onderneming daalde er van 552,96 naar 340,75).

2.3 Aantal handhavingsambtenaren en apparatuur voor het analyseren van tachografen

In de huidige verslagperiode waren 61 558 controlebeambten betrokken bij controles in de hele EU. Dit bevestigt dat het aantal beambten stabiel is gebleven.

Er werden 21 786 controlebeambten opgeleid om de digitale tachograafgegevens te analyseren (een daling van 9 % ten opzichte van de vorige verslagperiode). Ook het aantal aan de controlebeambten ter beschikking gestelde apparaten voor het analyseren van de tachograafgegevens daalde, met 5,5 %. De lidstaten hebben geen redenen voor deze daling gegeven.

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 zaak C-231/18 NK en de gevoegde zaken C-203/18 en C-374/18. De zaken hadden betrekking op de interpretatie van de uitzonderingen waarvan sprake in artikel 13, lid 1, onder verwijzing naar de termen “plaatselijke markten” en “universele diensten”.

In zaak C-231/18 NK heeft het Hof geoordeeld dat het begrip “plaatselijke markten” in artikel 13, lid 1, punt p), van Verordening (EG) nr. 561/2006 aldus moet worden uitgelegd dat het geen betrekking heeft op de transactie tussen een groothandelaar in vee en een landbouwer, noch op de groothandelaar zelf, zodat de uitzondering waarin deze bepaling voorziet, niet kan worden uitgebreid tot voertuigen die levende dieren rechtstreeks van landbouwbedrijven naar plaatselijke slachthuizen vervoeren.

In de gevoegde zaken C-203/18 en C-374/18 heeft het Hof geoordeeld dat artikel 13, lid 1, punt d), van Verordening (EG) nr. 561/2006 aldus moet worden uitgelegd dat de daarin neergelegde uitzondering alleen betrekking heeft op voertuigen of combinaties van voertuigen die tijdens een bepaald vervoer uitsluitend worden gebruikt voor de bezorging van postzendingen in het kader van de universele postdienst.

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. Acht

[20] Het was van 2015-16 tot 2017-18 bijna verdrievoudigd, van 12,77 naar 36,57.

lidstaten[21] hebben geen informatie verstrekt over het precieze aantal gezamenlijke controles, terwijl drie lidstaten helemaal niet hebben gerapporteerd of zij gezamenlijke controles hebben uitgevoerd[22]. Van de 17 lidstaten die wel adequate informatie hebben gegeven over controles, voldeden 12 lidstaten[23] aan het vereiste aantal gezamenlijke controles per jaar. Hieruit blijkt dat zowel het aantal lidstaten dat aantallen aanleverde als het aantal lidstaten dat voldeed aan het vereiste aantal gezamenlijke controles is gedaald in vergelijking met de periode 2015-2016, toen 24 lidstaten informatie verstrekten, waarvan 15 lidstaten de drempel haalden.

De samenwerking tussen de lidstaten betreft voornamelijk samenwerking tussen buurlanden. Net als in de vorige verslagperiode gaven de meeste lidstaten ook aan dat de samenwerking plaatsvond binnen het kader van Euro Controle Route (ECR).

Samenwerking tussen de lidstaten op basis van gezamenlijke controles, gezamenlijke opleidingsinitiatieven of de uitwisseling van ervaringen en informatie speelt een cruciale rol met betrekking tot het bereiken van de doelen uit de voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, namelijk betere arbeidsomstandigheden, eerlijke concurrentie en verbetering van de verkeersveiligheid. Het eerste mobiliteitspakket[24], dat in juli 2020 is vastgesteld en ten tijde van de opstelling van dit verslag in werking is getreden, is bedoeld om de samenwerking en wederzijdse bijstand tussen de lidstaten te bevorderen en te versterken, en om voor een doeltreffendere en consistentere handhaving van de geldende regels te zorgen. Daarnaast werd in 2019[25] de Europese Arbeidsautoriteit (ELA) opgericht met als overkoepelend doel bij te dragen tot eerlijke arbeidsmobiliteit in de interne markt. Een van de belangrijkste taken van de ELA is het ondersteunen van de samenwerking tussen de lidstaten bij de grensoverschrijdende handhaving en het faciliteren van gezamenlijke inspecties, onder meer op het gebied van EU-voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer.

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

Overeenkomstig artikel 13 van Richtlijn 2002/15/EG zijn de lidstaten verplicht om de twee jaar verslag uit te brengen over de uitvoering ervan en de standpunten van de werknemers en werkgevers op nationaal niveau kenbaar te maken.

1. Het toepassingsgebied van Richtlijn 2002/15/EG

[21] Denemarken, Finland, Frankrijk, Italië, Nederland, Portugal, Slowakije en Zweden.
[22] Cyprus, Griekenland en Kroatië.
[23] Duitsland, Hongarije, Ierland, Litouwen, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Polen, Roemenië, Spanje, Tsjechië en het Verenigd Koninkrijk.
[24] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:249:FULL&from=FR
[25] 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).

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 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[26] 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

Alleen Litouwen[27] heeft aangegeven dat de nationale bepalingen voor de uitvoering van Richtlijn 2002/15/EG in de periode 2017-2018 zijn gewijzigd. De wijzigingen betroffen de bepalingen inzake arbeids- en rusttijden, met inbegrip van de gebruikte termen, zoals de maximale arbeidstijd van mobiele werknemers, rusttijden, nachtarbeid, registratie van de arbeidstijd en informatie van werknemers[28].

Verscheidene lidstaten en sociale partners hebben enkele toepassingsproblemen gerapporteerd. De Slowaakse autoriteiten en het Slowaaks Verbond van vakverenigingen meldden een gebrek aan kennis van de wetgeving inzake arbeidstijden bij bestuurders en ondernemers. Dit standpunt wordt gedeeld door de Zweedse autoriteiten, die meldden dat met name werkgevers en zelfstandigen onvoldoende kennis hadden.

Verscheidene autoriteiten meldden ook dat sommige definities in Richtlijn 2002/15/EG verder moeten worden verduidelijkt. In Italië riepen de sociale partners op de definities van “arbeidstijd” en “tijd die wordt besteed aan alle wegvervoersactiviteiten” in de richtlijn te verduidelijken. De Portugese autoriteiten deelden dezelfde bezorgdheid en hebben een verduidelijking van de “beschikbaarheidstijden” gevraagd. De Duitse autoriteiten meldden moeilijkheden bij het beoordelen van wat als “arbeidstijd” wordt beschouwd, met name bij het controleren van digitale gegevens.

De Sloveense vakbonden en de sociale partners in Duitsland meldden verder een gebrek aan personele middelen. De Luxemburgse autoriteiten en enkele Duitse deelstaten lieten ook weten dat hun activiteiten werden ondermijnd door onvoldoende handhavingspersoneel. Tot slot meldden sommige nationale autoriteiten moeilijkheden bij het controleren van de arbeidstijd van

[26] 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).
[27] Wijzigingen van de bepalingen van Regeringsbesluit nr. 496 van 21 juni 2017 betreffende de uitvoering van het Litouwse arbeidswetboek, waarin de termen worden gereguleerd die worden gebruikt in regelingen voor arbeids- en rusttijden.
[28] Regeringsbesluit nr. 496 van 21 juni 2017 over de uitvoering van het Litouwse arbeidswetboek door middel van Resolutie nr. 587 van 14 mei 2003.

bestuurders die betrokken zijn bij verschillende typen vervoersactiviteiten[29] of bij vervoersactiviteiten voor verschillende werkgevers[30].

In de feedback van Frankrijk en Zweden werd benadrukt hoe belangrijk het is om de frequentie van de controles op de uitvoering van Richtlijn 2002/15/EG te verhogen om de normen van het arbeidsrecht in de EU te handhaven.

De afgelopen drie jaar heeft Frankrijk zijn arbeidsinspectiesysteem gereorganiseerd door sectorale vervoersinspectieteams op te richten met ambtenaren die zijn opgeleid om de specifieke aard van de activiteiten in het wegvervoer te begrijpen. Deze organisatorische veranderingen hebben zowel tot kwalitatieve als kwantitatieve verbeteringen van de controles geleid.

De Zweedse autoriteiten hebben vastgesteld dat een toename van het aantal inspecties heeft geleid tot een groter bewustzijn van de regels. Zweden streeft ernaar de communicatie met de sector te verbeteren en het bewustzijn over de negatieve gevolgen van nachtarbeid te vergroten in het kader van algemene inspanningen om de kennis van de wetgeving inzake arbeidstijd bij werkgevers en zelfstandigen te verbeteren.

Ondanks deze gedeelde opmerkingen blijft het door het grote aantal onvolledige rapportages door de lidstaten moeilijk om trends en onopgeloste problemen op EU-niveau vast te stellen.

3. Interpretatie van Richtlijn 2002/15/EG

Enkele lidstaten rapporteerden juridische interpretaties van een aantal bepalingen van Richtlijn 2002/15/EG door nationale rechterlijke instanties in de periode 2017-2018. Zweden gaf aan te wachten op een uitspraak in een zaak die betrekking had op de mogelijkheid om een collectieve arbeidsovereenkomst uit te voeren die afwijkt van delen van de nationale wetgeving tot omzetting van Richtlijn 2002/15/EG. Estland meldde dat juridische geschillen met betrekking tot de uitvoering van Richtlijn 2002/15/EG door rechtbanken van eerste aanleg waren beslecht. In Slovenië werden twijfels over de hiërarchie van rechtshandelingen geïnterpreteerd in het kader van de vraag of lunchpauzes al dan niet als arbeidstijd moeten worden beschouwd. Griekenland oordeelde dat de bepalingen van Richtlijn 2002/15/EG, waarin is bepaald dat onderbrekingen en rusttijden niet als arbeidstijd worden beschouwd, geen beletsel vormen voor de vaststelling van nationale voorschriften die deze perioden beter reguleren. In Spanje liepen een aantal rechtszaken met betrekking tot collectieve arbeidsovereenkomsten, vakantiegeld, reistijd en personenvervoer. Eén specifieke zaak had betrekking op een wijziging in de gewerkte dag en de gevolgen daarvan voor de structuur van het loon van de bestuurder in het personenvervoer.

4. Inbreuken op de regels inzake de arbeidstijd

[29] Cyprus.
[30] Slovenië.

Verscheidene lidstaten[31] gaven aan dat de mogelijkheid werd gegeven om het gedrag binnen een bepaalde termijn te wijzigen om op die manier een sanctie te voorkomen. De handhavingsautoriteiten zullen alleen sancties toepassen in gevallen waarin de tekortkoming niet wordt aangepakt. In dit verband meldde de Zweedse sector dat het uitblijven van directe sancties wordt gewaardeerd, aangezien werkgevers en zelfstandigen hierdoor de kans krijgen nieuwe werkmethoden toe te passen, nieuwe technologieën te gebruiken of hun procedures te wijzigen om de naleving van de wetgeving te verbeteren.

Slechts negen lidstaten[32] hebben kwantitatieve gegevens over de vastgestelde inbreuken verstrekt. Dit aantal is stabiel in vergelijking met de vorige verslagperiode, waarin acht lidstaten[33] die informatie hebben verstrekt. Verschillende rapporterende lidstaten waren dezelfde als in het huidige verslag. Vanwege dit ontoereikende aantal bijdragen kunnen geen conclusies voor de hele EU worden getrokken.

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

Overeenkomstig artikel 13 van Richtlijn 2002/15/EG hebben twaalf 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 (10 lidstaten), maar toont nog steeds aan dat meer dan de helft van de lidstaten de sociale partners niet betrekt bij de verslaglegging over de toepassing van de regels inzake de arbeidstijd. Sommige lidstaten gaven aan dat de sociale partners niet zijn geraadpleegd, aangezien er sinds het vorige verslag geen nieuwe ontwikkelingen zijn geweest.

Bij vijf van de twaalf lidstaten[35] kwamen de standpunten van de sociale partners niet tot uiting in een apart hoofdstuk of aparte paragraaf, en bij drie daarvan werd aangegeven dat er geen afzonderlijke feedback van de sociale partners[36] was. De feedback werd in plaats daarvan in het hele document verwerkt, zonder onderscheid met de standpunten van de nationale autoriteiten of uitsluitend met de vermelding dat de sociale partners geen opmerkingen hadden. In de verslagen van zeven lidstaten[37] werd feedback van de sociale partners afzonderlijk vermeld en in een apart hoofdstuk belicht.

De standpunten van de sociale partners kunnen niet verder worden geanalyseerd, aangezien zij geen representatieve steekproef vormen.

III. Conclusies

[31] Estland, Finland, Oostenrijk, Slowakije en Zweden.
[32] Cyprus, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Oostenrijk, Polen, Roemenië en Spanje.
[33] Cyprus, Finland, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Oostenrijk, Polen en Tsjechië.
[34] Cyprus, Duitsland, Estland, Griekenland, Italië, Litouwen, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.
[35] Cyprus, Estland, Litouwen, Polen en Portugal.
[36] Cyprus, Litouwen en Polen.
[37] Duitsland, Griekenland, Italië, Slovenië, Slowakije, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

Uit de algemene resultaten van de analyse van de uitvoering en handhaving van de sociale voorschriften van de EU voor het wegvervoer blijkt dat de algemene handhavings- en nalevingsniveaus in de periode 2017-2018 stabiel bleven in vergelijking met de periode 2015-2016.

Hoewel het aantal gecontroleerde gewerkte dagen voortdurend afneemt, is het aantal vastgestelde inbreuken stabiel gebleven met een daling van 1 %. Dit kan wijzen op een grotere efficiëntie bij het vaststellen van inbreuken, maar kan ook worden verklaard door een lichte stijging in de verhouding tussen de controles ter plaatse bij ondernemingen en de wegcontroles. Het vaststellingspercentage bij controles ter plaatse bij ondernemingen blijft immers tweemaal zo hoog als het percentage bij wegcontroles, hetgeen erop wijst dat controles ter plaatse bij ondernemingen efficiënter zijn dan wegcontroles.

De vaststellingspercentages voor inbreuken lopen in de EU sterk uiteen, waarbij een kleine groep van zeven lidstaten het merendeel van de vastgestelde inbreuken heeft gemeld. Er moet worden benadrukt dat enkele lidstaten met zeer lage vaststellingspercentages voor inbreuken behoren tot de lidstaten met het hoogste percentage gecontroleerde gewerkte dagen. Dit feit, in combinatie met de dalende trend in het aantal gecontroleerde gewerkte dagen en de beperkte handhavingscapaciteit (personele en financiële middelen, vaardigheden en controleapparatuur) in de lidstaten, toont aan dat gerichtere controles absoluut noodzakelijk zijn.

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 zal verplicht worden gesteld in overeenstemming met de nieuwe vereisten die worden ingevoerd met het eerste mobiliteitspakket.

Het is duidelijk gebleken dat de gecoördineerde en gezamenlijke controles door bijdragen tot het delen van kennis en tot een geharmoniseerde aanpak van het begrip en de handhaving van de geldende EU-regels. De Commissie moedigt de lidstaten derhalve aan hun inspanningen ter verbetering van de samenwerking verder op te voeren door middel van gezamenlijke inspecties en gecoördineerde controles, en gebruik te maken van de bijstand die door de Europese Arbeidsautoriteit wordt geboden.

De verhouding tussen de verschillende soorten inbreuken is vergelijkbaar met die van de voorgaande verslagperiode. Bij de ondernemingen vormt het aantal inbreuken in verband met de registratie van de rijtijden bijna de helft van alle vastgestelde inbreuken. Dat wijst op moeilijkheden bij het correct opslaan van de relevante gegevens door ondernemingen. Sommige lidstaten hebben hogere boetes ingevoerd, terwijl andere hun boetes hebben aangepast na de inwerkingtreding op 1 januari 2017 van Verordening (EU) 2016/403 van de Commissie met betrekking tot de classificatie van ernstige inbreuken. Dit kan de stijgende trend bij de inbreuken

in verband met de registratie van rijtijden tegengaan, aangezien het ontbreken van gegevens over rijtijden als een zeer ernstige inbreuk wordt aangemerkt.

Wat de uitvoering van Richtlijn 2002/15/EG betreft, bemoeilijkt het ontbreken van gedetailleerde kwantitatieve en kwalitatieve gegevens 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 is ervan overtuigd dat het eerste mobiliteitspakket, dat ten tijde van de opstelling van dit verslag is vastgesteld, de doeltreffendheid van de controles en de samenwerking tussen de lidstaten ten goede zal komen. Een door de Commissie vast te stellen uitvoeringshandeling met betrekking tot een geharmoniseerde risicoclassificatieformule zal handhavers in staat stellen snel het profiel te herkennen van de onderneming die zij willen controleren. Zij zullen met name weten of een onderneming een lage risicoclassificatie heeft (laag niveau van inbreuken op de wetgeving) of een hoge risicoclassificatie (hoog niveau van inbreuken op de wetgeving). Bovendien biedt een vroegtijdige detectie op afstand van mogelijke manipulatie en misbruik handhavers een instrument om te bepalen welke voertuigen moeten worden gecontroleerd. Dit alles zal leiden tot een vermindering van het aantal onnodige controles en tot een besparing van middelen bij zowel de handhavers als de bestuurders.

De Commissie zal met de hulp van de lidstaten blijven toezien op de uitvoering van de sociale voorschriften in het wegvervoer en zal de lidstaten eraan herinneren 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. De lidstaten worden ertoe aangespoord aanvullende verificatie en controle van de geldende regels in overweging te nemen en de Commissie in kennis te stellen van gevallen waarin de EU-bepalingen uiteenlopend zijn geïnterpreteerd.