



Brussel, 21.11.2014
COM(2014) 709 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de toepassing in de periode 2011-2012 van Verordening (EG) nr. 561/2006 tot
harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer en
Richtlijn 2002/15/EG betreffende de organisatie van de arbeidstijd van personen die
mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen**

**(27e verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de sociale wetgeving met
betrekking tot het wegvervoer)
{SWD(2014) 342 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. 561/2006¹, waarin voorschriften zijn vastgesteld inzake rijtijden, onderbrekingen en rusttijden voor professionele bestuurders; Richtlijn 2006/22/EG², waarin minimumvoorwaarden voor de handhaving van deze voorschriften zijn vastgesteld; Verordening (EEG) nr. 3821/85³ 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/EG⁴, 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").

Op grond van artikel 17 van Verordening (EG) nr. 561/2006 dienen de lidstaten om de twee jaar de nodige inlichtingen verstrekken om de Commissie in staat te stellen een verslag op te stellen over de toepassing van deze verordening en over de ontwikkelingen op de betrokken gebieden. Op grond van artikel 13 van Richtlijn 2005/15/EG dienen zij de Commissie verslag uitbrengen over de uitvoering van de richtlijn, onder vermelding van de standpunten van de sociale partners. De verslagen over Richtlijn 2002/15/EG en Verordening (EG) nr. 561/2006 kunnen in één document worden gepresenteerd, aangezien beide wetgevingshandelingen betrekking hebben op dezelfde verslagperiode van twee jaar en aanvullende voorschriften voor professionele bestuurders vaststellen.

Dit verslag heeft betrekking op de periode 2011-2012. Het is voornamelijk op de nationale verslagen gebaseerd, waarvoor de indieningstermijn afliep op 30 september 2013. Het verslag is bedoeld om een overzicht te geven van de wijze waarop de lidstaten de bovenstaande reeks

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).

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 wegcontroles en ter plaatse bij ondernemingen uitgevoerde controles, 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, samenwerking tussen lidstaten, opmerkingen van handhavingsinstanties en gedetailleerde statistische gegevens.

Het verslag bestaat uit vier hoofdstukken waarin de diverse aspecten van de uitvoering van de sociale wetgeving aan bod komen. Hoofdstuk I zoomt in op de kwaliteit van de ingediende nationale gegevens en de naleving van de daarvoor geldende indieningstermijn. Hoofdstuk II bevat de volledig uitgewerkte analyse van de nationale kwantitatieve gegevens die zijn verstrekt 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. Hoofdstuk IV presenteert de belangrijkste conclusies die zijn getrokken.

Het werkdocument van de diensten van de Commissie dat bij dit verslag is gevoegd, bevat een beschrijving van de doelstellingen en belangrijkste bepalingen van de wetgeving van sociale aard binnen het wegvervoer evenals andere aspecten en gedetailleerde statistische gegevens met betrekking tot 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 door middel van het standaardschema dat is vastgesteld in Beschikking 2009/810/EG⁵ van de Commissie. Dit standaardschema combineert de verslagleggingsvereisten van deze twee wetgevingshandelingen en verzamelt door middel van een interactief verslagleggingsmodel kwantitatieve en kwalitatieve gegevens die essentiële input voor dit verslag vormen.

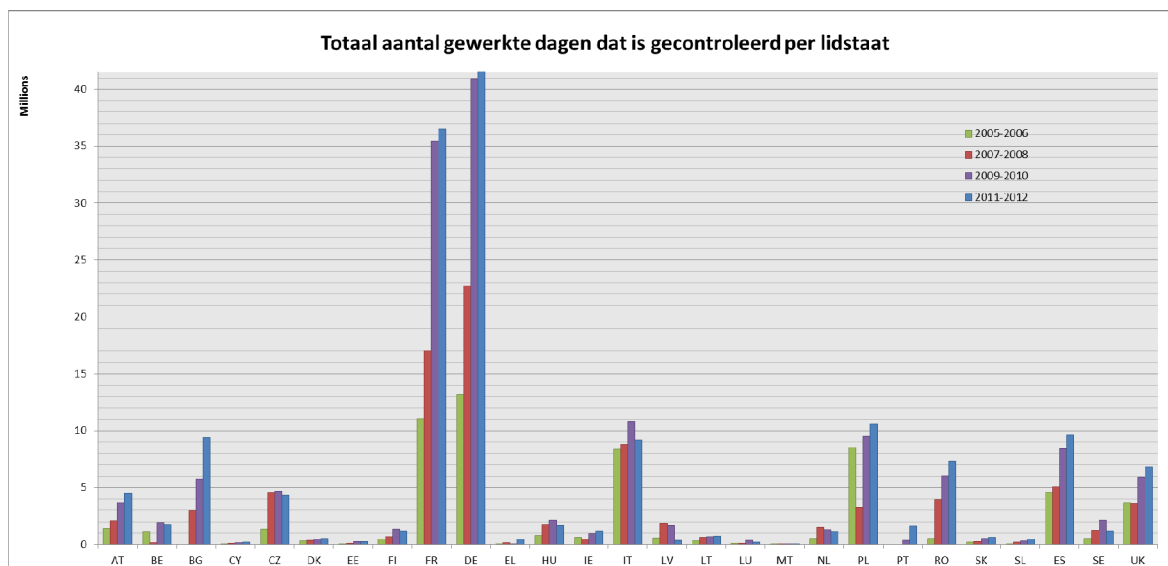
De Commissie merkt op dat de lidstaten in het algemeen nationale verslagen van betere kwaliteit indienden en de indieningstermijn beter naleefden dan in de voorgaande jaren en zij moedigt de lidstaten aan deze ontwikkeling voort te zetten. Dit geldt in het bijzonder voor gegevens met betrekking tot de uitvoering van Verordening (EG) nr. 561/2006. Een meer gedetailleerde beschrijving van de indiening van gegevens is opgenomen in het werkdocument van de diensten van de Commissie dat dit verslag vergezelt (hierna: “het begeleidende document”).

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).

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

1. Controles

Overeenkomstig artikel 2 van Richtlijn 2006/22/EG moest in 2011 en 2012 minimaal 3 procent van de dagen die zijn gewerkt door bestuurders van voertuigen die binnen het toepassingsgebied van Verordening (EG) nr. 561/2006 en Verordening (EEG) Nr. 3821/85⁶ vallen, worden gecontroleerd.



Grafiek 1 – Totaal aantal gewerkte dagen dat is gecontroleerd per lidstaat

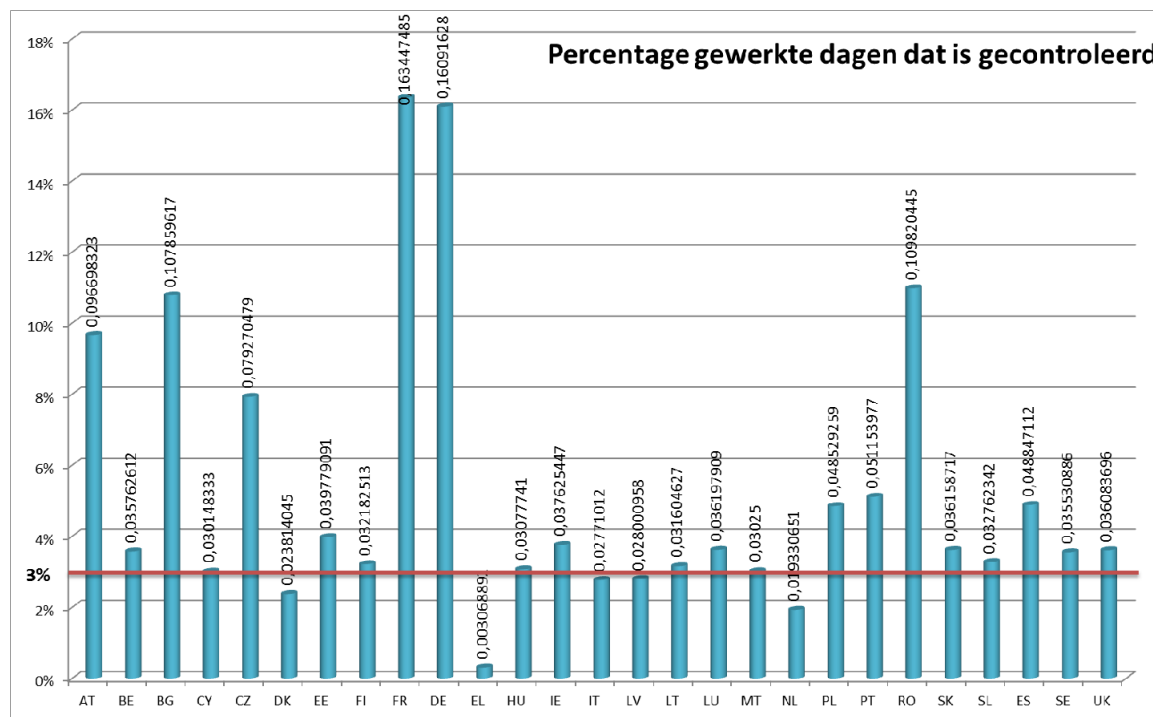
Grafiek 1 geeft een overzicht van het aantal gewerkte dagen dat in elke lidstaat is gecontroleerd in de huidige en eerdere verslagperioden. **Gemiddeld steeg het totale aantal gewerkte dagen dat is gecontroleerd in de EU met 8,7 % van bijna 146 miljoen tot ongeveer 158,6 miljoen gecontroleerde dagen.** Deze stijging bevestigt het algemene streven onder de lidstaten om de controles op de naleving van de voorschriften van sociale aard in het wegvervoer te verbeteren. Vermeldenswaardig is dat alle controles door een aanzienlijk lager aantal handhavingsambtenaren werden verricht voor alle lidstaten.

Als we nader kijken naar het aantal gewerkte dagen dat daadwerkelijk is gecontroleerd in verhouding met het minimumaantal te controleren gewerkte dagen (grafiek 2), valt op dat de meerderheid van de lidstaten meer controles uitvoerde dan vereist op grond van Richtlijn 2006/22/EG. Lidstaten die de drempelwaarde niet haalden, zoals Griekenland Nederland,

⁶ Het minimumpercentage wordt voor iedere lidstaat afzonderlijk berekend op basis van het totale aantal gewerkte uren per bestuurder tijdens de tweejarige periode en het totale aantal voertuigen dat binnen het toepassingsgebied van deze verordeningen valt. Deze twee factoren worden met elkaar vermenigvuldigd om het totale aantal dagen dat wordt gewerkt door bestuurders van voertuigen die binnen het toepassingsgebied van deze verordeningen vallen te berekenen. 3 % van dat totaal is het minimumaantal controles dat in de betrokken lidstaat moet worden verricht.

Denemarken, Italië en Letland, worden opgeroepen om passende corrigerende maatregelen te treffen om in deze situatie verbetering te brengen. De Commissie zal onderzoeken of moet worden ingegrepen om de correcte toepassing van Richtlijn 2006/22/EG te waarborgen.

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



Grafiek 2: Percentage van gecontroleerde gewerkte dagen per lidstaat

Wat betreft de soort controle 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 ten minste respectievelijk 30 % en 50 % moeten uitmaken. 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 worden voor de huidige verslagperiode de meeste controles uitgevoerd langs de weg. **Gemiddeld 80 % van alle controles werd uitgevoerd langs de weg, wat een lichte verbetering is ten opzichte van 82 % in de voorgaande verslagperiode.** Alleen Ierland haalde het minimumpercentage voor wegcontroles niet.

1.1 Wegcontroles

In totaal zijn gedurende de periode 2011-2012 meer dan 8,6⁷ miljoen voertuigen en ongeveer 8,7 miljoen bestuurders gecontroleerd tijdens wegcontroles. Deze waarden vertegenwoordigen een daling van respectievelijk 11,3 % en 19,4 % ten opzichte van de

⁷ Denemarken heeft verzuimd om het aantal bij wegcontroles gecontroleerde voertuigen mee te delen.

voorgaande verslagperiode en zijn het gevolg van overeenkomstige stijgingen in het aantal controles ter plaatse bij ondernemingen. Er zijn twee redenen voor het hogere aantal bestuurders dan het aantal voertuigen: voertuigen met twee bestuurders en ontbrekende gegevens van Denemarken over het aantal voertuigen dat bij wegcontroles is gecontroleerd.

Controles in de lidstaten hadden in meerderheid betrekking op binnenlandse voertuigen en bestuurders en deze vertegenwoordigden respectievelijk 69 % en 68 % van de bij wegcontroles gecontroleerde voertuigen en bestuurders. Slechts in acht lidstaten is het patroon omgekeerd en zijn meer buitenlandse voertuigen of bestuurders gecontroleerd, namelijk in Oostenrijk, Frankrijk, Hongarije, België, Litouwen, Luxemburg, Malta en Slovenië. Dit kan in sommige gevallen worden verklaard aan de hand van de omvang of geografische ligging van deze lidstaten. Gedetailleerde percentages zijn opgenomen in het begeleidende document. Aangezien non-discriminatie een van de fundamentele beginselen van de EU-Verdragen is, kan de Commissie overwegen passende maatregelen te nemen om de gelijke behandeling van bestuurders en ondernemers te waarborgen in lidstaten waar de controles vaker worden verricht bij bestuurders en ondernemers die geen ingezetenen van de lidstaat in kwestie zijn.

1.2 Controles ter plaatse bij ondernemingen

Er is een duidelijke vooruitgang geboekt wat betreft het aantal door de lidstaten gecontroleerde ondernemingen. Dat aan tal is namelijk verdubbeld ten opzichte van de verslagperiode 2007-2008. In de jaren 2011-2012 bedroeg dit aantal 146 000⁸, een stijging van 42 % in vergelijking met 103 000 in de voorgaande verslagperiode. Meer dan 31,7 miljoen gewerkte dagen werden ter plaatse bij ondernemingen gecontroleerd. Dit wijst erop dat het tempo van de stijging afnam, aangezien de stijging tussen de verslagperiode 2007-2008 en 2009-2010 79 % bedroeg tegenover slechts 20 % tussen de huidige en voorgaande periode. De dynamiek van deze ontwikkelingen moet worden gezien in samenhang met verhogingen van de minimumpercentages die hebben plaatsgevonden tijdens de vorige verslagperiodes⁹. Derhalve hebben de algemene stijging met 8,7 % van het aantal gewerkte dagen dat is gecontroleerd, zowel langs de weg als ter plaatse bij ondernemingen, en de dalingen van het aantal langs de weg gecontroleerde voertuigen en bestuurders samen bijgedragen aan de meer intensieve activiteiten ter plaatse bij ondernemingen.

2. Inbreuken

Alle lidstaten hebben gegevens verstrekt met betrekking tot opgespoorde inbreuken, maar met uiteenlopende detailleringsniveaus. **Na een aanzienlijke en constante stijging van voor de afgelopen zes jaar gemelde inbreuken op Europees niveau, die verband houdt met verhogingen van het aantal te controleren gewerkte dagen, is er voor de huidige**

⁸ Finland heeft geen gegevens verstrekt over het aantal ondernemingen dat ter plaatse is gecontroleerd voor de verslagperiode 2011-2012. Voor de periode 2009-2010 hebben Finland, Luxemburg, Spanje en Zweden geen gegevens verstrekt over het aantal gecontroleerde ondernemingen.

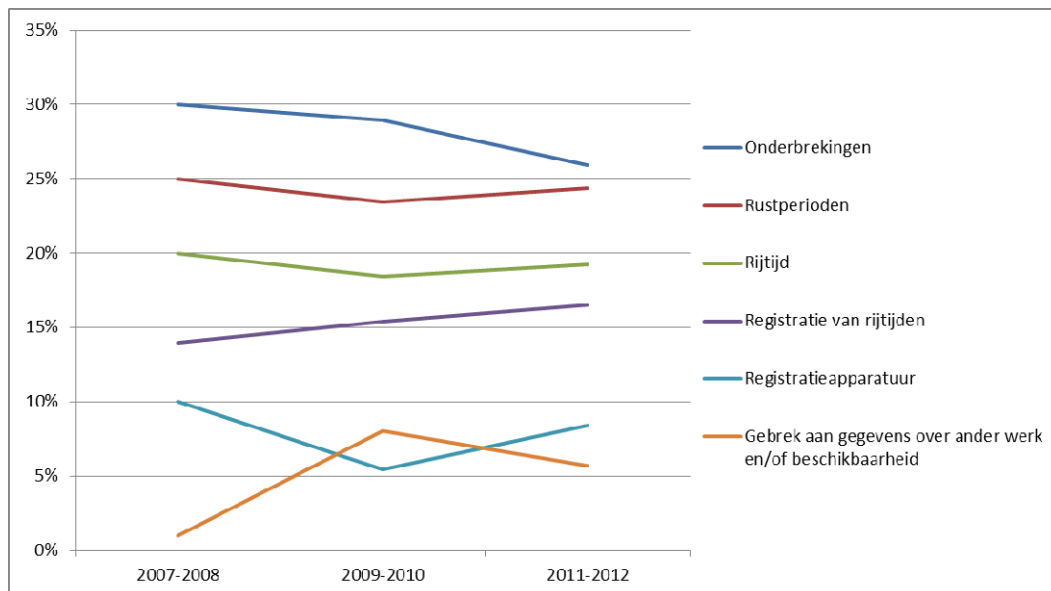
⁹ In 2008 werd het minimumpercentage van 1 % tot 2 % verhoogd en in 2010 tot 3 %, terwijl het minimumpercentage in de huidige verslagperiode niet is veranderd.

verslagperiode een omgekeerde trend, waarbij het aantal vastgestelde inbreuken met 14 % is gedaald ten opzichte van de voorgaande periode. Dit aantal moet worden gezien in samenhang met de stijging van het aantal gecontroleerde gewerkte dagen met 8,7 %. In absolute cijfers is het aantal gemelde inbreuken gedaald van 4,5 miljoen in 2009-2010 tot ongeveer 3,9 miljoen in de huidige verslagperiode. Deze verandering kan worden geïnterpreteerd als een verbeterde naleving van de bepalingen van de sociale wetgeving dankzij een adequaat handhavingsbeleid en een betere kennis van de sociale voorschriften onder bestuurders. Hierbij wordt aangenomen dat de manipulatie van tachografen geen significant verstoring effect hadden op de bevindingen die voortkomen uit de controles.

Uit onderstaande tabel blijkt dat de verhoudingen tussen de inbreukcategorieën op gelijke niveaus blijven ten opzichte van eerdere verslagperiodes. Tegenover de geconstateerde lichte daling van inbreuken op de voorschriften inzake onderbrekingen van de rijtijd en het gebrek aan gegevens voor ander werk staan stijgingen van de inbreuken op de voorschriften inzake de registratie van de rijtijden en registratieapparatuur.

Periode	Onderbrekingen	Rustperioden	Rijtijd	Registratie van de rijtijden	Registratieapparatuur	Gebrek aan gegevens over ander werk en/of beschikbaarheid
2011-2012	26 %	24 %	19 %	17 %	8 %	6 %
2009-2010	29 %	23 %	18 %	15 %	5 %	8 %
2007-2008	30 %	25 %	20 %	14 %	10 %	1 %

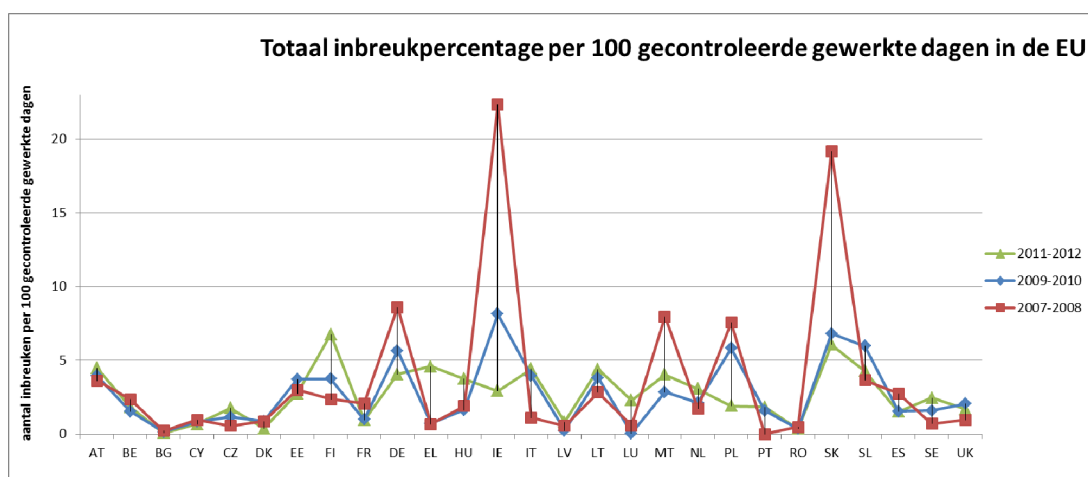
Tabel 1 - Categorieën tijdens wegcontroles en ter plaatse bij ondernemingen vastgestelde inbreuken



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

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

In vergelijking met de voorgaande verslagperiode is het gemiddelde percentage van vastgestelde inbreuken in de periode 2011-2012 met 22 % gedaald: tot 2,43 inbreuken per 100 gecontroleerde gewerkte dagen. **Controles ter plaatse bij ondernemingen blijken doeltreffender te zijn dan ad-hocwegcontroles**, aangezien het opsporingspercentage ter plaatse bij ondernemingen driemaal zo hoog is als bij wegcontroles. Er zij echter opgemerkt dat het opsporingspercentage in de voorgaande verslagperiode vijfmaal zo hoog was als het opsporingspercentage bij wegcontroles. Deze verandering kan hoofdzakelijk worden toegeschreven aan een daling in het opsporingspercentage bij controles ter plaatse bij ondernemingen van 8,65 % in de jaren 2009-2010 tot 5,29 in de huidige verslagperiode. Er zijn grote verschillen in de opsporingspercentages voor controles ter plaatse bij ondernemingen per 100 gecontroleerde dagen tussen de lidstaten, gaande van 0,01 in Bulgarije tot 22,38 in Duitsland. Het ziet ernaar uit dat de verandering in het gemiddelde opsporingspercentage bij controles ter plaatse bij ondernemingen in de EU beïnvloed wordt door een grote daling (met 27 %) van het aantal geconstateerde inbreuken bij controles ter plaatse in Duitsland, dat in deze periode niettemin het grootste aandeel had in het totale aantal in Europa vastgestelde inbreuken bij controles ter plaatse bij ondernemingen (53,9 %).



Grafiek 4 – Aantal vastgestelde inbreuken per 100 gecontroleerde gewerkte dagen in 2007-2008, 2009-2010 en 2011-2012

Ondanks afwijkingen in verschillende lidstaten wat betreft het aantal vastgestelde inbreuken per verslagperiode¹⁰ is het aantal gemelde inbreuken gemiddeld gedaald. Die afname is nog opvallender in het licht van de toename van het aantal gecontroleerde gewerkte dagen. Het begeleidende document bevat een gedetailleerde beschrijving van de opsporingspercentages in de lidstaten. Deze **verschillen in opsporingspercentages tonen aan dat de Europese Unie door de verschillen in de voor handhaving gebruikte hulpmiddelen en praktijken binnen de controle op de naleving van de wetgeving inzake wegvervoer alsmede afwijkende sanctiesystemen nog ver verwijderd is van de totstandbrenging van een geharmoniseerde handhavingsruimte.**

2.1 Tijdens wegcontroles vastgestelde inbreuken

In de periode 2011-2012 werden op Europees niveau tijdens wegcontroles 2,2 miljoen inbreuken vastgesteld, of 58 % van alle zowel tijdens wegcontroles als bij controles ter plaatse bij ondernemingen vastgestelde inbreuken. Dit betekende in absolute cijfers een daling van bijna 50 000, wat neerkomt op een daling van 2 % ten opzichte de voorgaande verslagperiode. Per 100 gecontroleerde gewerkte dagen werden 1,74 inbreuken vastgesteld tegenover 1,9 in de voorgaande verslagperiode.

Binnenlandse voertuigen vertegenwoordigden gemiddeld 64 % van de vastgestelde¹¹, wat correleert met het percentage van 69 % gecontroleerde binnenlandse voertuigen in Europa. Echter, er zijn lidstaten waar niet-staatsburgers de meerderheid van de vastgestelde inbreuken vertegenwoordigen: Luxemburg (75 %), België (72 %), Litouwen (59 %), Zweden (57 %),

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.

Bulgarije (56 %), Slovenië (55 %), Oostenrijk (55 %), Frankrijk (54 %) en het Verenigd Koninkrijk (53 %). Deze trend kan worden verklaard door het feit dat alle bovengenoemde lidstaten behalve Bulgarije, Zweden en het Verenigd Koninkrijk meer controles verrichtten op buitenlandse voertuigen. In deze drie lidstaten worden onevenredig meer overtredingen bij niet-staatsburgers vastgesteld dan bij staatsburgers. Dit is in het bijzonder het geval in Bulgarije, waar 25 % gecontroleerde buitenlandse voertuigen overeenkwam met 56 % van de gepleegde inbreuken, en Zweden, waar 34 % gecontroleerde buitenlandse voertuigen leidde tot 57 % van de vastgestelde inbreuken. De stijging van de door niet-staatsburgers gepleegde inbreuken zou alarmerend kunnen zijn in Zweden, aangezien het percentage ten opzichte van de voorgaande verslagperiode is gestegen van 31 % naar 57 %. Er zij opgemerkt dat deze trend zich heeft voortgezet sinds de voorgaande verslagperiode in lidstaten als België, Bulgarije, Frankrijk, Luxemburg, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk.

2.2 Tijdens controles ter plaatse bij ondernemingen vastgestelde inbreuken

Tijdens de huidige verslagperiode rapporteerden de lidstaten samen in totaal meer dan 1,6 miljoen inbreuken die bij ondernemingen ter plaatse werden vastgesteld en 42 % van het totale aantal inbreuken vertegenwoordigden. Dit is een daling van 26 % ten opzichte van de voorgaande periode van twee jaar. Deze cijfers moeten worden gezien in het licht van de correlatie met het aantal gecontroleerde ondernemingen, dat met 42 %¹² is gestegen. Wanneer deze twee aspecten in aanmerking worden genomen, kan worden vastgesteld in hoeverre de naleving van de sociale voorschriften daadwerkelijk is verbeterd.

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 tot 5,29. In het licht van de lichte afname in frequentie van de bij wegcontroles vastgestelde inbreuken kan worden geconcludeerd dat alle activiteiten die zijn gericht op betere naleving van de sociale wetgeving in het wegvervoer resultaat beginnen op te leveren.

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 2011-2012. Krachtens artikel 13 van deze richtlijn zijn de dienen de lidstaten de Commissie om de twee jaar verslag uit te brengen over de uitvoering van de richtlijn, onder 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 handhavingsskwesties.

2. Richtlijn 2002/15/EG

¹² Zie voetnoot 12.

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.

Aangezien deze richtlijn bepaalde voorschriften vaststelt met betrekking tot het aantal arbeidsuren die specifiek zijn voor de sector wegvervoer, wordt de richtlijn beschouwd als een *lex specialis* bij de algemene richtlijn 2003/88/EG¹³ 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, zijn tevens van toepassing op 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. Nederland verstreekte geen informatie en deelde mede dat er geen veranderingen waren ten opzichte van de voorgaande periode. De ingediende verslagen van meerdere lidstaten¹⁴ waren onvolledig. De meerderheid van de nationale verslagen bevatte informatie over de uitvoering van Richtlijn 2002/15/EG alsmede over de evaluatie van de doeltreffendheid daarvan. Niettemin kunnen de resultaten van deze analyse vanwege de onvolledige verslagen, niet worden beschouwd als representatief voor de gehele Europese Unie.

4. Aspecten van de uitvoering in de lidstaten

Het overzicht van wetgevingshandelingen waarmee Richtlijn 2002/15/EG op het nationale niveau is omgezet, staat in het begeleidende document. Gedurende deze verslagperiode **deelden vele lidstaten mede dat zij hun rechtskader hadden gewijzigd om zelfstandige bestuurders onder het betreffende toepassingsgebied te laten vallen**, namelijk Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Ierland, Luxemburg, Malta (lopend), Polen, Portugal, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

Wat betreft collectieve overeenkomsten zijn er binnen de Europese Unie onderling verschillende systemen. Deze variëren van geen collectieve overeenkomsten (Malta) tot erkende collectieve overeenkomsten die kunnen voorzien in afwijkingen van de

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, Cyprus, Hongarije, Letland, Nederland, Roemenië en Zweden.

arbeidstijdlimiet (bijvoorbeeld Italië). In Spanje kwam na onderhandelingen op regeeringsniveau een collectieve kaderovereenkomst voor het wegvervoer tot stand en werden op het niveau van de autonome gemeenschap of provincie 26 collectieve overeenkomsten gesloten. In Luxemburg werden collectieve overeenkomsten gesloten voor bestuurders van bussen en aanvullende werknemers van particuliere busmaatschappijen alsmede voor de sectoren vervoer en logistiek.

Portugal meldde positieve aspecten van de omzetting dankzij de verduidelijking van beschikbaarheidstijden en de organisatie van de arbeidstijd van mobiele werknemers. Litouwen en Estland stelden dat bij de uitvoering van Richtlijn 2002/15/EG geen problemen waren ontstaan, aangezien Litouwen werkgevers en hun gemachtigde vertegenwoordigers opleidingen en advies had aangeboden.

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. Griekenland heeft er echter op gewezen dat bepaalde bepalingen van deze richtlijn overlappen met die van Verordening (EG) nr. 561/2006, wat een bron van problemen is voor ondernemingen en werknemers. Spanje stelde vast dat er problemen waren bij de uitvoering van regels inzake de berekening van beschikbaarheidstijden van bestuurders. Ook Tsjechië heeft op dit probleem gewezen. Er bestaat verwarring over de toepassing van de arbeidstijdvoorschriften, in het bijzonder wanneer bestuurders tussen twee ritten in moeten wachten en deze wachttijden vooraf bekend zijn¹⁵.

Om de uitvoering van Richtlijn 2002/15/EG in de praktijk te vergemakkelijken hebben Ierland en Zweden voor marktdeelnemers ondersteunend materiaal ontwikkeld en verspreid met betrekking tot de naleving van de bepalingen van deze richtlijn.

4.1 Inbreuken op de regels inzake de arbeidstijd

Slechts een klein aantal lidstaten¹⁶ heeft statistische gegevens verstrekt met betrekking tot vastgestelde inbreuken, wat niet voldoende is als basis voor algemene gevolgtrekkingen. Hetzelfde aantal lidstaten als in de voorgaande verslagperiode heeft gegevens met betrekking tot inbreuken verstrekt. Alle lidstaten wordt verzocht deze informatie in de volgende verslagen op te nemen.

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

¹⁵ In artikel 3, lid a) van Richtlijn 2002/15/EG wordt "arbeidstijd" gedefinieerd als "de periode tussen het begin en het einde van het werk, waarin de werknemer op het werk is, ter beschikking van de werkgever staat en zijn taken of activiteiten uitoefent, dat wil zeggen: de tijd die wordt besteed aan alle wegvervoersactiviteiten en de periode waarin de werknemer niet vrijelijk over zijn tijd kan beschikken en op de werkplek moet blijven, gereed om aan het werk te gaan, en daarbij belast is met bepaalde aan de dienst verbonden taken, met name de wachttijden bij het laden of lossen wanneer de verwachte duur daarvan niet vooraf bekend is".

¹⁶ Bulgarije, Cyprus, Griekenland, Oostenrijk, Polen, Spanje en Tsjechië.

Zestien lidstaten¹⁷ hebben bevestigd dat belanghebbenden werden geraadpleegd overeenkomstig Richtlijn 2002/15/EG. Dat is een stap vooruit ten opzichte van de verslagperiode 2007-2008, toen slechts negen lidstaten aangaven aan deze plicht te hebben voldaan.

Er bestond onder werkgevers en werknemers een algemene consensus dat Richtlijn 2002/15/EG bijdroeg aan de bescherming van de gezondheid en veiligheid van bestuurders. In Ierland waren werkgevers van oordeel dat beperkingen aan de arbeidstijd de aantrekkelijkheid van het beroep van bestuurder verhoogde. Enkele nationale sociale partners uitten hun bezorgdheid over het gebrek aan consistentie in de handhaving en de toepassing van de van kracht zijnde regels en stelden dat er behoefte was aan verduidelijking van bepaalde specifieke aspecten, zoals compensatie voor nachtarbeid. De standpunten van de geraadpleegde partijen worden in het begeleidende document in nader detail beschreven.

IV. Conclusies

Dit verslag analyseert de ontwikkelingen wat betreft de uitvoering en handhaving van de richtlijn in de periode 2011-2012 in alle lidstaten, in de context van de naleving van de EU-voorschriften van sociale aard.

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; hierbij gaat het hoofdzakelijk om het aantal en de aard van de controles die zijn uitgevoerd en het aantal en de aard van de vastgestelde inbreuken. De kwaliteit van de verslagen over de onderhavige verslagperiode was beter en de indieningstermijn werd beter nageleefd. Hierdoor kon Commissie meer betrouwbare conclusies trekken over de toepassing van sociale voorschriften op Europees niveau.

Het verslag laat zien dat bepaalde verbeteringen op het gebied van de handhaving en uitvoering van de wetgeving inzake sociale voorschriften tot stand zijn gekomen. Gemiddeld steeg het totale aantal gewerkte dagen dat is gecontroleerd in de EU met 8,7 % van bijna 146 miljoen tot ongeveer 158,6 miljoen gecontroleerde dagen, terwijl het minimumpercentage van 3 % voor controles ongewijzigd bleef. Vermeldenswaardig is dat alle controles door een aanzienlijk lager aantal handhavingsambtenaren werden verricht voor alle lidstaten. Deze stijging bevestigt het algemene streven onder de lidstaten om de controles op de naleving van de voorschriften van sociale aard in het wegvervoer te verbeteren. Zoals in de twee voorgaande verslagen zijn de meeste lidstaten er echter niet in geslaagd om het ten minste 50 % van het totale aantal gecontroleerde gewerkte dagen die moeten worden gecontroleerd ter plaatse bij ondernemingen te controleren en werd de overgrote meerderheid van de controles langs de weg verricht. De Commissie zal toezicht houden op de ontwikkelingen op dit gebied. Indien er in de desbetreffende lidstaten geen verbeteringen worden geconstateerd

¹⁷ Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Litouwen, Malta, Polen, Slowakije, Slovenië, Spanje, Tsjechische Republiek en het Verenigd Koninkrijk.

in de volgende verslagperiode 2013-2014, zal de Commissie een officieel onderzoek openen voor de lidstaten die niet voldoen aan de vereiste om controles ter plaatse uit te voeren.

Op grond van artikel 2 van Richtlijn 2006/22/EG wordt het minimumpercentage voor te controleren dagen die door bestuurders van voertuigen worden gewerkt verhoogd tot 4 %, zodra 90 % van alle gecontroleerde voertuigen is uitgerust met een digitale tachograaf. In deze verslagperiode was 56 % van de bij wegcontroles gecontroleerde voertuigen uitgerust met een digitale tachograaf. Derhalve bestaat er geen grondslag om 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/de lidstaat van inschrijving van voertuigen. Lidstaten moeten hun gegevens nauwgezet onderzoeken en de controle-autoriteiten dienovereenkomstig instrueren om een discriminatoire behandeling van niet-staatsburgers te voorkomen.

Na een aanzienlijke en constante stijging van in de afgelopen zes jaar gemelde inbreuken op Europees niveau, die verband houdt met verhogingen van het aantal te controleren gewerkte dagen, is er voor de huidige verslagperiode een omgekeerde trend met een daling van het aantal vastgestelde inbreuken ten opzichte van de voorgaande periode. Deze verandering in combinatie met de verhogingen van het aantal te controleren gewerkte dagen kan worden geïnterpreteerd als een betere naleving van de sociale wetgeving dankzij adequate handhavingspraktijken en een grotere kennis van de sociale regels onder bestuurders. Dit zou betekenen dat de inspanningen van de lidstaten en de Commissie, zoals het beschikbaar stellen van richtsnoeren, opleidingen voor handhavingsambtenaren, enz. resultaat beginnen op te leveren.

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 de Europese Unie, door de verschillen in de voor handhaving gebruikte hulpmiddelen en praktijken binnen de controle op de naleving van de wetgeving inzake wegvervoer, nog ver verwijderd is van de totstandbrenging van een geharmoniseerde handhavingsruimte.

Bijna alle lidstaten hebben informatie over gezamenlijke controles verstrekt, wat een verbetering is ten opzichte van de voorgaande periode, niet alleen wat betreft de kwaliteit van de verslaglegging, maar ook wat betreft het aantal samenwerkingsinitiatieven. Er wordt voornamelijk samengewerkt tussen buurlanden, aangevuld met acties binnen het kader van Euro Controle Route (ECR), dat de samenwerking op grotere schaal regelt.

Omdat de nationale verslagen betreffende de uitvoering van Richtlijn 2002/15/EG onvolledig zijn, is het niet mogelijk om de effecten van deze wetgevingshandeling op de gezondheid en veiligheid van bestuurders of op de verkeersveiligheid diepgaand te analyseren. In vele lidstaten vallen zelfstandige bestuurders onder het toepassingsgebied van de in dit verslag

besproken regelgeving, hoewel dit soms wordt gezien als een oorzaak van handhavingsproblemen.

De meerderheid van de lidstaten bevestigden dat zij de belanghebbenden hadden geraadpleegd. In het algemeen erkennen de sociale partners dat de correcte handhaving van Richtlijn 2002/15/EG een voorwaarde is voor het waarborgen van passende arbeidsomstandigheden en onbelemmerde mededinging.

De Commissie zal het initiatief nemen om een omvattende evaluatie te verrichten van het functioneren van de werking van de sociale wetgeving in het wegvervoer om andere belangrijke aspecten van de uitvoering van de sociale voorschriften voor het wegvervoer te beoordelen, met inbegrip van de toepassing van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de uitvoering van afwijkende voorschriften en sancties in het licht van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.