



Brussel, 28 november 2018
(OR. en)

14802/18

Interinstitutionele dossiers:

2017/0121(COD)

2017/0122(COD)

2017/0123(COD)

TRANS 582
SOC 738
EMPL 552
MI 903
COMPET 823
CODEC 2123

VERSLAG

van: het secretariaat-generaal van de Raad

aan: de Raad

nr. vorig doc.: ST 13922/1/18 REV 1

Nr. Comdoc.: ST 9668/17
ST 9670/17
ST 9671/17

Betreft: Mobiliteitspakket I:

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 1071/2009 en Verordening (EG) nr. 1072/2009 teneinde ze aan te passen aan ontwikkelingen in de sector

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 561/2006 wat betreft de minimumeisen voor maximale dagelijkse en wekelijkse rijtijden, minimumonderbrekingen en dagelijkse en wekelijkse rusttijden, en Verordening (EU) nr. 165/2014 wat betreft positionering door middel van tachografen

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2006/22/EG wat betreft de handhavingsvoorschriften en tot vaststelling van specifieke regels met betrekking tot Richtlijn 96/71/EG en Richtlijn 2014/67/EU wat betreft de detachering van bestuurders in de wegvervoersector

– Algemene oriëntatie

I. INLEIDING

1. De Commissie heeft de drie voorstellen op 31 mei 2017 aangenomen als onderdeel van een eerste reeks maatregelen van het mobiliteitspakket. Dit zijn de voornaamste punten van de afzonderlijke voorstellen:

- *toegang tot het beroep en de markt*: verstrengen en harmoniseren van de vestigingsvoorwaarden voor bedrijven en verbeteren van de samenwerking tussen de lidstaten tegen brievenbusondernemingen; vergunningsplicht voor wegvervoerondernemers met lichte bedrijfsvoertuigen; herzien en vereenvoudigen van cabotagebepalingen en de daaraan gerelateerde controlemechanismen; overschakelen naar elektronische documenten;
- *rij- en rusttijden en tachograaf*: meer flexibiliteit in het gebruik van de wekelijkse rusttijden, zodat bestuurders regelmatig naar huis kunnen; duidelijke verplichting van ondernemers om in adequate en betaalde accommodatie buiten de bestuurderscabine te voorzien; de verplichting om grensoverschrijdingen in de tachograaf te registreren, teneinde controles te vergemakkelijken;
- *detachering van werknemers in het wegvervoer en handhaving van voorschriften van sociale aard*: verduidelijken hoe de beginselen van het detacheren van werknemers worden toegepast, door een drempel in te stellen voor de tijd die in een lidstaat wordt doorgebracht (drie dagen per maand in het geval van internationaal vervoer) waarna de regels voor het nationale minimumloon en de betaalde jaarlijkse vakantie van toepassing zijn; gedetailleerde controlelijsten voor controles in de lidstaat van ontvangst, op basis van een geharmoniseerde risicoclassificatiemethode die ook in overeenstemming is met de arbeidstijdenrichtlijn.

2. De Commissie vervoer en toerisme van het Europees Parlement (TRAN) heeft de heer Ismail Ertug (S&D, DE) aangewezen als rapporteur voor het voorstel tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1071/2009 en (EG) nr. 1072/2009, de heer Wim van de Camp (PPE, NL) als rapporteur voor het voorstel tot wijziging van Verordening (EG) nr. 561/2006 en Verordening (EU) nr. 165/2014, en mevrouw Merja Kyllönen (GUE/NGL, FI) als rapporteur voor het voorstel tot wijziging van Richtlijn 2006/22/EG en tot vaststelling van specifieke regels wat betreft de detachering van bestuurders in de wegvervoersector. De Commissie werkgelegenheid en sociale zaken (EMPL) heeft op 30 april 2018 advies uitgebracht over het eerste voorstel, op 26 april 2018 over het tweede, en op 4 mei 2018 over het derde. De plenaire vergadering van het Parlement heeft op 4 juli 2018 gestemd over wijzigingen van de TRAN-verslagen, maar er werd voor geen enkele een meerderheid gevonden. De beraadslagingen in de Commissie TRAN worden voortgezet.
3. Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 18 januari 2018 twee adviezen over de drie voorstellen aangenomen, en het Europees Comité van de Regio's heeft op 1 februari 2018 één advies over die voorstellen aangenomen.

II. WERKZAAMHEDEN IN DE RAAD

4. De Groep landtransport heeft de voorstellen tussen 1 juni 2017 en 14 mei 2018 tijdens de vorige voorzitterschappen besproken; een en ander heeft geleid tot een voortgangsverslag, dat op 5 december 2017 en 7 juni 2018 aan de Raad is gepresenteerd.¹ DK en UK handhaven een voorbehoud voor parlementaire behandeling.
5. Onder het Oostenrijkse voorzitterschap heeft de groep tussen 1 oktober en 6 november 2018 mogelijke verdere stappen en verscheidene compromisteksten van het voorzitterschap besproken. De compromisteksten van het voorzitterschap moeten een evenwicht opleveren tussen voldoende sociale bescherming en de werking van de interne markt en tevens de administratieve lasten verminderen. Ze steunen op de volgende belangrijke pijlers, die als een pakket worden beschouwd:

¹ Doc. 14841/17 en 9259/18.

6. Tachografen (Verordening 165/2014)

- Vanaf juni 2022 moeten nieuwe voertuigen met de tweede versie van de slimme tachograaf (art. 8, lid 1, tweede alinea) worden uitgerust. Voertuigen die vanaf juni volgend jaar met de eerste versie van de slimme tachograaf worden uitgerust, moeten voor eind 2024 een software-update naar de tweede versie krijgen.
- Alle voertuigen voor het verrichten van internationaal vervoer moeten voor eind 2024 worden aangepast aan de tweede versie van de slimme tachograaf (art. 3, lid 4).
- De tweede versie zal het mogelijk maken automatisch te registreren wanneer en waar een grens is overgestoken, en de laad- en losactiviteiten te lokaliseren.
- Totdat het aanpassingsproces is voltooid, moeten bestuurders die een analoge of digitale tachograaf gebruiken, worden verplicht de landcode manueel te registreren op de eerste stopplaats voorbij de grens.
- Doordat de nieuwe slimme tachografen meer gegevens moeten registreren en de input van de laatste 56 dagen moet worden bewaard, zoals voorgesteld door het voorzitterschap, moeten de bestuurderskaarten voor eind 2024 worden vervangen.²

De compromistekst van het voorzitterschap staat in addendum 3 bij dit verslag.

7. Cabotage (Verordening 1072/2009)

- De huidige regel van maximaal 3 cabotageritten in 7 dagen (art. 8, lid 2) moet worden behouden, maar de bij de ex-postevaluatie vastgestelde tekortkomingen moeten worden aangepakt door beter toezicht aan de hand van de informatie in de tachografen en van vrachtbrieven in papieren of elektronische vorm die tijdens wegcontroles kunnen worden ingekeken (art. 8, leden 3 en 4 bis).

² Bestuurderskaarten moeten om de 5 jaar worden ingeruild. Aangezien bestuurderskaarten technisch gezien na 5 jaar worden geweigerd, is het niet mogelijk de geldigheid van de bestaande bestuurderskaarten te verlengen tot de exacte datum waarop de tachograaf in het jaar 2024 wordt vernieuwd.

- Om misbruik in de vorm van systematische cabotage aan te pakken, moet na de laatste cabotagerit binnen de toegestane termijn een "afkoelingsperiode" van 7 dagen (art. 8, lid 2 bis) worden ingelast vooraleer verdere cabotageritten met hetzelfde voertuig in dezelfde lidstaat kunnen worden uitgevoerd.

De compromistekst van het voorzitterschap staat in addendum 2 bij dit verslag.

8. Vestigingscriteria voor wegvervoerondernemers (Verordening 1071/2009)

- De noodzaak van een daadwerkelijke vestiging van wegvervoerondernemers, in tegenstelling tot louter brievenbusondernemingen, moet worden versterkt door een regelmatige terugkeer binnen 6 weken naar een exploitatievestiging in de lidstaat van vestiging van voertuigen die in het internationaal vervoer worden gebruikt (art. 5, lid 1, punt c bis)). Deze verplichting moet voor insulaire lidstaten worden gewijzigd om buitensporige lasten te vermijden.

De compromistekst van het voorzitterschap staat in addendum 1 bij dit verslag.

9. Rij- en rusttijden (Verordening 561/2006)

- De vervoerder moet worden verplicht de werkschema's zo te organiseren dat de bestuurder ten minste om de 4 weken naar huis kan (art. 8, lid 8bis); in het geval van twee voorafgaande verkorte wekelijkse rusttijden moet dit worden teruggebracht tot drie weken. De vervoerder moet bewijzen dat hij aan deze verplichting heeft voldaan door dienstroosters, tachograafgegevens of ander beschikbaar bewijsmateriaal te verstrekken.
- De huidige regel betreffende de maximumrijtijd (90 uur in twee weken, art. 6, lid 3) moet behouden blijven. Tegelijkertijd zou het mogelijk moeten zijn om tijdens een periode van 4 weken 2 opeenvolgende verkorte wekelijkse rusttijden te nemen (art. 8, lid 6). Doel van dit voorstel, dat ook al in het initiatief van de Commissie is verwerkt, is het stimuleren van langere rusttijden (normale wekelijkse rusttijd van 45 uur + compensaties voor verkorte rusttijden). Het voorzitterschap stelt voor om, in geval van twee opeenvolgende verkorte wekelijkse rusttijden, de volgende normale wekelijkse rusttijd reeds met een compensatieperiode te verlengen.

- De normale wekelijkse rusttijd (van ten minste 45 uur) moet buiten de bestuurderscabine worden doorgebracht op een geschikte locatie die door de werkgever wordt betaald (tenzij de bestuurder naar huis terugkeert), art. 8, lid 8. Dit verbod op slapen in de cabine is in overeenstemming met het voorstel van de Commissie.
- Als oplossing voor praktische problemen met het vinden van een geschikte accommodatie in de nabijheid van het wegennet mag de normale wekelijkse rusttijd bij uitzondering in het voertuig worden doorgebracht indien dit op een speciaal terrein met passende voorzieningen voor de bestuurder wordt geparkeerd en indien de cabine aan een aantal minimumcriteria voldoet (art. 8, lid 8). De eventuele kosten voor toegang tot speciale terreinen dienen door de vervoerder te worden betaald.
- Gezien het gebrek aan speciale parkeerterreinen mag er als overgangsmaatregel (18 maanden) in een in aanmerking komende cabine worden geslapen terwijl die op een niet in aanmerking komend parkeerterrein staat waar er minimaal sanitaire voorzieningen aanwezig zijn.

De compromistekst van het voorzitterschap staat in addendum 3 bij dit verslag.

10. Detachering van bestuurders (*lex specialis* bij de detacheringsrichtlijn)

- Het voorzitterschap stelt voor af te zien van het concept "respijtperiode" en in plaats daarvan op de aard van de activiteit te focussen. Wanneer activiteiten op zodanige wijze worden georganiseerd dat de band van het werk van de bestuurder met de lidstaat van vestiging intact blijft, moet de bestuurder van de detacheringsregels worden uitgesloten. Met deze aanpak wordt ook de moeilijkheid van het bepalen van het verkieslijke aantal dagen of uren vermeden.
- Doorvoer moet uitdrukkelijk van de detacheringsregels worden uitgesloten (art. 2, lid 2 sexies).
- Dat geldt ook voor bilateraal vervoer (art. 2, lid 2). Onder "bilateraal vervoer" wordt verstaan: het vervoer van goederen³ op basis van een vervoersovereenkomst, van de lidstaat van vestiging, waar de goederen worden geladen, naar een andere lidstaat of een derde land waar zij worden gelost. Indien het bilateraal vervoer wordt gevolgd door de terugrit naar de lidstaat van vestiging, moet de bestuurder voor die rit eveneens van de detacheringsregels worden uitgesloten.

³ Een soortgelijke bepaling wordt voorgesteld voor het vervoer van passagiers.

- Indien deze rit naar het land van bestemming door andere lidstaten gaat, worden maximaal 2 extra laad-/losactiviteiten toegestaan zonder dat de bestuurder onder de detacheringsregeling valt. Indien de terugrit naar de lidstaat van vestiging door dezelfde lidstaten gaat, worden nog eens 2 extra laad-/losactiviteiten toegestaan zonder dat de bestuurder onder de detacheringsregeling valt.
- Voor alle andere soorten activiteiten, waaronder cabotage, zou de volledige detacheringsregeling gelden vanaf de eerste dag van activiteit, aangezien er niet in speciale regels is voorzien (met uitzondering van speciale regels inzake controle en handhaving).
- Met betrekking tot het wegtraject van een gecombineerde vervoersactiviteit dient de bestuurder niet als gedetacheerd te worden beschouwd indien het wegtraject op zich een bilaterale vervoersactiviteit vanuit de lidstaat van vestiging is. In alle andere gevallen, met name wanneer het wegtraject *binnen* een andere lidstaat wordt afgelegd, moet de bestuurder als gedetacheerd worden beschouwd (art. 2, lid 2septies).
- Ter vermindering van de administratieve lasten moet een gesloten lijst worden ingevoerd van documenten die vereist zijn voor inspecties langs de weg (art. 2, lid 4), zoals voorgesteld door de Commissie. Het Informatiesysteem interne markt (IMI) moet worden gebruikt voor de samenwerking tussen de lidstaten en voor de indiening van detacheringsverklaringen en vergoedingsdocumenten door de vervoersonderneming.
- De speciale regels inzake detachering moeten zo snel mogelijk ingaan (uiterste uitvoeringstermijn van 18 maanden) om de sector duidelijkheid te verschaffen en een eind te maken aan nationale maatregelen die verschillend zijn qua omvang en procedures. Het voorzitterschap stelt echter voor om samen met de uitrol van de slimme tachograaf (versie 2), in verschillende fasen de mogelijkheid in te voeren om flexibeler om te springen met laad-/losregels.

De compromistekst van het voorzitterschap staat in addendum 4 bij dit verslag.

III. BELANGRIJKSTE OPENSTAANDE KWESTIES

11. Cabotage (Verordening 1072/2009)

- Het voorstel van het voorzitterschap voor een wachttijd van 7 dagen wordt door veel lidstaten als onevenredig beschouwd; sommige daarvan zijn helemaal niet bereid een wachttijd te aanvaarden, of zijn slechts bereid een wachttijd ten belope van een wekelijkse rusttijd te aanvaarden. Een aantal lidstaten vindt een periode van 7 dagen onvoldoende. Enkele andere lidstaten steunden het idee van een alternatieve waarborg waarbij zou worden voorzien in een terugkeer van het voertuig naar de lidstaat van vestiging alvorens, na een internationale vervoersactiviteit, nieuwe cabotageactiviteiten zouden kunnen starten.
- Sommige delegaties menen dat het zeer belangrijk is om een waarborg in te voeren tegen het misbruik van de vrijheid om vervoersdiensten zo te combineren dat er een continue cabotage-operatie ontstaat.⁴

12. Vestigingscriteria voor wegvervoerondernemers (Verordening 1071/2009)

- Veel delegaties zijn ertegen dat, in het kader van de daadwerkelijke vestiging, moet worden voorzien in een verplichting inzake de regelmatige terugkeer van een voertuig voor internationaal vervoer naar een exploitatievestiging in de lidstaat van vestiging. Volgens hen is een dergelijk voorschrift discriminerend voor perifere lidstaten en onevenredig qua toepassingsgebied, en gaat het in tegen het beleid betreffende de eengemaakte markt en betreffende de emissiereductie. Sommige andere delegaties uiten hun bezorgdheid over de handhaving van een dergelijke verplichting door middel van arbeids- of handelsinspectiediensten. Andere delegaties steunen het voorzitterschap wat betreft de aanscherping van de vestigingscriteria ter zake, teneinde de praktijk van de brievenbusondernemingen in te dijken en vragen om een frequentere terugkeer (huidig voorstel: om de zes weken).

⁴ Zie in dit verband het verslag aan de Raad betreffende het voorstel tot wijziging van Richtlijn 92/106/EEG van de Raad houdende vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor bepaalde vormen van gecombineerd vervoer van goederen tussen lidstaten.

13. Rij- en rusttijden (Verordening 561/2006)

- De delegaties hebben uiteenlopende visies over de frequentie van de regelmatige "terugkeer naar huis" van de bestuurders. Dit varieert van tweewekelijks tot om de 8 weken. Verscheidene delegaties staan erop dat er meer aandacht wordt besteed aan de keuze van de bestuurder van de plaats waar hij zijn normale rusttijd wil doorbrengen.
- Wat betreft het verbod om tijdens de normale wekelijkse rusttijd in de cabine te slapen, blijven verschillende delegaties bij hun standpunt dat er geen uitzondering mag worden toegestaan, aangezien deze periodes een fysieke afstand tussen bestuurder en voertuig moeten impliceren zodat de bestuurder een reëel gevoel van vrije tijd heeft. Voorts zijn zij van oordeel dat, door de nadruk te leggen op in aanmerking komende parkeerterreinen, de discussie wordt afgeleid naar infrastructuur, zonder dat het probleem van overvolle parkeerterreinen echt wordt opgelost.
- Een groter aantal delegaties steunt de aanpak van het voorzitterschap, maar vraagt bovendien om een langere overgangperiode om het gebruik van niet in aanmerking komende parkeerterreinen toe te staan ter verlichting van het probleem dat er vandaag niet voldoende parkeerterreinen met de vereiste mogelijkheden beschikbaar zijn.
- Sommige delegaties handhaven uit bezorgdheid over de verkeersveiligheid een negatief studievoorbehoud bij de flexibiliteit die het voorstel biedt om twee opeenvolgende verkorte wekelijkse rusttijden te nemen.

14. Detachering van bestuurders (*lex specialis* bij de detacheringsrichtlijn)

- De meerderheid van de delegaties volgt het voorzitterschap in de aanpak om een aantal soorten vervoer vrij te stellen van de detacheringsrichtlijn, en deze richtlijn onbeperkt van toepassing te laten zijn op andere richtlijnen. Sommige delegaties zijn echter nog steeds niet overtuigd, en wel om verschillende redenen: zij betreuren de discriminatie van bepaalde bedrijfsmodellen die eruit voortvloeit, en de mogelijke concurrentievoordelen voor ondernemers uit derde landen, of zij missen de garantie van een strikte termijn na dewelke de detacheringsregels in alle gevallen moeten gelden.
- De delegaties aanvaarden over het algemeen dat de detacheringsregels niet moeten gelden in een situatie van doorvoer, en wel tijdens activiteiten op de nationale markt (cabotage). De door het voorzitterschap voorgestelde vrijstelling voor bilateraal vervoer kunnen de meeste delegaties als beginsel aanvaarden, maar de standpunten lopen uiteen wat belangrijke details ervan betreft, in het bijzonder:

- het toepassingsgebied van "bilateraal": moet de activiteit beginnen in de lidstaat van vestiging en moet de terugrit alleen met beperkingen worden vrijgesteld? Sommige delegaties verkiezen een ruimere definitie;
 - de flexibiliteit voor extra laad- en/of losactiviteiten onderweg. Sommige lidstaten vinden 2 activiteiten een absoluut minimum. Andere zijn tegen iedere vorm van extra flexibiliteit, omdat dit het onderscheid tussen soorten vervoer doet verwateren, en tot controleproblemen leidt.
- De delegaties verschillen van mening over het ogenblik vanaf hetwelk speciale detacheringsregels moeten worden toegepast. Sommige, met name die welke inmiddels nationale regelingen hebben ontwikkeld, vragen om een geleidelijke overgang en zien de tweede versie van de slimme tachograaf als een voorwaarde om de nieuwe regels te kunnen afdwingen. Andere vragen om onmiddellijke toepassing, gezien het tijdschema voor de wijziging van de detacheringsrichtlijn, en voeren aan dat verbeterde controle van de detacheringsregels mogelijk zal zijn zonder de tweede versie van de slimme tachograaf.

15. De Commissievertegenwoordiger steunde het voorzitterschap in zijn poging om een evenwicht te vinden in het compromispakket. De vertegenwoordiger was een aantal nieuwe elementen ten opzichte van het voorstel genegen (met name eerdere aanpassing, beperkte vrijstellingen op het verbod om in de cabine te slapen, gebruik van het IMI) en verzocht er in verband met de cabotageregels om dat het compromis, in dit stadium van de ontwikkeling van het gemeenschappelijk vervoersbeleid, zou leiden tot noch meer noch minder markttoegang, wat de onderliggende gedachte van het Commissievoorstel was. Wat betreft de detacheringsregels benadrukte de Commissie dat, welk model ook wordt ingevoerd, het beginsel van evenwicht tussen de bescherming van de sociale rechten van bestuurders en de vrijheid van grensoverschrijdende verlening van diensten door ondernemers in acht moet worden genomen.
16. Het Coreper heeft op 23 november 2018 de voorstellen een tweede maal besproken ter voorbereiding van de zitting van de Raad en heeft besloten om het dossier, samen met de openstaande kwesties, met het oog op een besluit aan de Raad te zenden.

17. Naar aanleiding van de vergadering van het Coreper heeft het voorzitterschap de volgende wijzigingen in het compromis aangebracht:
- In artikel 8, lid 8bis, van het voorstel betreffende Verordening 561/2006 (verplichting van de werkgever om ervoor te zorgen dat de bestuurder regelmatig terug naar huis kan⁵), is de verblijfplaats van de bestuurder toegevoegd als alternatieve terugkeerbestemming, zodat de terugkeerbepaling aantrekkelijker wordt voor bestuurders;
 - In artikel 2 van de *lex specialis* is een aantal wijzigingen opgenomen om de uitzondering op de detacheringsregels te verduidelijken⁶: Lid 1bis is toegevoegd om het toepassingsgebied van de detacheringen die door de speciale regels worden gedekt, te verduidelijken, met name dat de bestuurder op basis van een overeenkomst naar een andere lidstaat wordt gestuurd, of naar een vestiging of een onderneming wordt gestuurd die eigendom is van de versturende onderneming. In lid 2bis werd een verwijzing naar de definitie van "land van vestiging" toegevoegd. Leden 2 tot en met 2quater reiken een duidelijkere structuur aan voor de uitzondering (bilateraal vervoer van goederen, bijkomende activiteiten in goederenvervoer, bilateraal vervoer van passagiers, bijkomende activiteiten in vervoer van passagiers). Ten slotte werd lid 2quinquies toegevoegd om te verduidelijken dat de detacheringsregels ook tijdens cabotage gelden.

IV. CONCLUSIE

18. In het licht van het voorgaande wordt de Raad verzocht om de in de addenda van dit verslag opgenomen teksten te bespreken en een algemene oriëntatie betreffende het voorstel vast te stellen.

⁵ ADD 3 bij dit verslag, bladzijde 9.

⁶ ADD 4 bij dit verslag, bladzijde 15 en 16.