



Raad van de  
Europese Unie

Brussel, 7 april 2020  
(OR. en)

---

---

**Interinstitutioneel dossier:  
2017/0121(COD)**

---

---

**5112/1/20  
REV 1 ADD 1**

**TRANS 6  
SOC 7  
EMPL 7  
MI 6  
CODEC 11  
PARLNAT 19**

#### **MOTIVERING VAN DE RAAD**

Betreft: Standpunt van de Raad in eerste lezing met het oog op de vaststelling van een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD 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 en tot wijziging van Richtlijn 2006/22/EG wat betreft de handhavingsvoorschriften en Verordening (EU) nr. 1024/2012

- Motivering van de Raad
- Vastgesteld door de Raad op 7 april 2020

## I. INLEIDING

1. De Europese Commissie nam op 31 mei 2017 een voorstel aan 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.
2. In het wetgevingsproces was dit voorstel onderdeel van mobiliteitspakket I, samen met twee andere wetgevingsvoorstellen waarvan het ene de toegang tot het beroep van wegvervoerondernemer en de markt voor het goederenvervoer over de weg betrof en het andere rijtijden, rusttijden en tachografen.
3. De Raad (Vervoer, Telecommunicatie en Energie) bereikte op 3 december 2018 overeenstemming over een algemene oriëntatie<sup>1</sup>.
4. Het Europees Parlement stelde zijn standpunt in eerste lezing vast op 4 april 2019.
5. Tussen oktober en december 2019 voerden het Europees Parlement, de Raad en de Commissie onderhandelingen met het oog op een akkoord over het voorstel. Op 11 december 2019 bereikten de onderhandelaars overeenstemming over een compromistekst, die op 20 december 2019 door het Comité van permanente vertegenwoordigers werd goedgekeurd.<sup>2</sup>
6. De Commissie vervoer en toerisme (TRAN) van het Europees Parlement bevestigde het politiek akkoord op 21 januari 2020, en de Raad op 20 februari 2020.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Doc. ST 15084/18.

<sup>2</sup> Doc. ST 15083/19.

<sup>3</sup> Doc. ST 5424/20 + ADD 1-4.

7. De Raad hield bij zijn werkzaamheden rekening met het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité van 18 januari 2018 en van het Comité van de Regio's van 1 februari 2018.
8. Rekening houdend met bovengenoemd akkoord stelde de Raad op 7 april 2020 via de schriftelijke procedure het standpunt van de Raad in eerste lezing (in de door de juristen-vertalers bijgewerkte versie) vast volgens de gewone wetgevingsprocedure van artikel 294 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

## **II. DOELSTELLING**

9. Het globale doel van het voorstel is enerzijds te zorgen voor fatsoenlijke arbeidsomstandigheden en een afdoende sociale bescherming van bestuurders, en anderzijds de administratieve voorschriften voor ondernemers te verduidelijken, te harmoniseren en te beperken, zodat zij diensten kunnen verrichten onder eerlijke concurrentievoorwaarden.
10. Het voorstel beantwoordt ook aan de noodzaak om sectorspecifieke detacheringsregels voor bestuurders in de wegvervoersector vast te stellen, zoals is gebleken tijdens de herziening van de richtlijn betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers (Richtlijn (EU) 2018/957).

### **III. ANALYSE VAN HET STANDPUNT VAN DE RAAD IN EERSTE LEZING**

#### **A) Algemeen**

11. Op basis van het Commissievoorstel hebben het Europees Parlement en de Raad onderhandeld opdat een akkoord wordt bereikt op het moment dat de Raad zijn standpunt in eerste lezing bepaalt. De tekst van het ontwerpstandpunt van de Raad stemt volledig overeen met het tussen beide wetgevers bereikte compromis.

#### **B) Belangrijkste beleidsvraagstukken**

12. De belangrijkste elementen van het compromis in het standpunt van de Raad in eerste lezing zijn:

##### **a) Vrijstellingen van de detacheringsregeling voor werknemers in het internationaal wegvervoer**

13. Twee belangrijke elementen van het standpunt van de Raad hebben betrekking op de invoering van een vrijstelling van de algemene detacheringsregels vanwege de hoge mate van mobiliteit, en op de reikwijdte van die vrijstelling. In het Commissievoorstel was de duur van de aanwezigheid van een bestuurder in een andere lidstaat een beslissend criterium, terwijl zowel het Parlement als de Raad liever een onderscheid willen naar de aard van het verrichte vervoer. Wat reikwijdte betreft, bleef de vrijstelling in het Commissievoorstel beperkt tot twee elementen van de op gedetacheerde werknemers toepasselijke nationale voorschriften<sup>4</sup>, terwijl het Parlement en de Raad een volledige vrijstelling van de materiële en procedurele bepalingen inzake detachering wilden.
14. De tekst van de Raad (artikel 1, leden 1 tot en met 7) komt grotendeels overeen met het standpunt van het Parlement (amendementen 765, 787-789, 791, 792, 837 (gedeeltelijk) en 838-842). Meer bepaald stemde de Raad ermee in dat de vrijstelling wordt beperkt tot de situatie waarin er een dienstencontract bestaat tussen de werkgever die de bestuurder uitzendt en een partij die in de lidstaat van ontvangst actief is (artikel 1, lid 2); activiteiten voor eigen rekening die niet onder dienstencontracten vallen, zijn derhalve niet vrijgesteld.

---

<sup>4</sup> Minimale jaarlijkse betaalde vakantie en minimumloon.

15. De van de detacheringsregels vrijgestelde activiteiten omvatten met name "bilaterale vervoersactiviteiten" (artikel 1, leden 3 en 4), in zowel goederen- als personenvervoer, en bieden zeer weinig ruimte voor extra vervoersgerelateerde stops. De hoge mobiliteit die een vrijstelling rechtvaardigt, wordt dus gekenmerkt door de afstand die de bestuurder aflegt tussen de lidstaat waar de onderneming van de bestuurder is gevestigd en een andere lidstaat of een derde land. Met het oog op controles hangt de beperkte flexibiliteit voor extra vervoersgerelateerde stops af van de registratie, in het voertuig, van grensoverschrijdingen, en in een volgende fase tevens van de registratie van laad- en losactiviteiten.
16. Als gevolg daarvan wordt het verrichten van nationaal vervoer in een andere lidstaat (cabotage) beschouwd als een situatie waarin de bestuurder is gedetacheerd (artikel 1, lid 7).
17. Ter verduidelijking wordt in het compromis gesteld dat een bestuurder die door een andere lidstaat rijdt, geen gedetacheerde werknemer is. Voor gecombineerd vervoer wordt het wegtraject afzonderlijk geanalyseerd volgens de logica van de vrijgestelde activiteit (artikel 1, leden 5 en 6).

**b) Transparantie over arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden**

18. De Raad stemde in met het verzoek van het Parlement om een speciale regel die de lidstaat van ontvangst ertoe verplicht transparantie te verschaffen over zijn arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, ook die welke in bepaalde collectieve overeenkomsten zijn vastgelegd (artikel 1, lid 9). De amendementen 794 en 837 (lid 2 septies)) worden dus behouden in de tekst van de Raad, zij het anders geformuleerd.

**c) Ondernemers uit derde landen**

19. Zowel het Parlement als de Raad was van mening dat het aanscherpen van de detacheringsregels voor EU-bestuurders ondernemers uit derde landen die toegang hebben tot de EU-markt voor het wegvervoer geen concurrentievoordeel mag opleveren. De Raad stemde ermee in om dit aspect te integreren in de *lex specialis* (artikel 1, lid 10) en die van een aantal overwegingen (15 tot en met 17) te voorzien waarin de beschikbare instrumenten worden toegelicht. De amendementen 829 en 837 (lid 2 octies) worden derhalve gedeeltelijk behouden.

**d) Administratieve voorschriften voor detachering, controle en handhaving**

20. De tekst van de Raad bouwt voort op het Commissievoorstel wat betreft een gesloten en, in vergelijking met Richtlijn 2014/67/EU, verkorte lijst van administratieve voorschriften voor het detacheren van werknemers (artikel 1, lid 11). Conform het standpunt van het Parlement, dat door de Commissie wordt gesteund, zullen vervoerondernemers het informatiesysteem interne markt (IMI) van de Commissie kunnen en moeten gebruiken om detacheringsverklaringen en opgevraagde informatie te sturen. Deze geharmoniseerde procedure zal op zichzelf staande nationale informatiesystemen overbodig maken. Wat betreft de informatie die moet worden opgeslagen in de detacheringsverklaring, bouwt de tekst van de Raad voort op het Commissievoorstel en worden er enkele elementen aan toegevoegd waar het Parlement om heeft verzocht.
21. In de controlebepalingen wordt de structuur van het Commissievoorstel gehandhaafd, dat een onderscheid maakt tussen controles langs de weg en controles na detachering. Conform het standpunt van het Parlement heeft de Raad het idee van aanvullende documentatie aan boord over de arbeidsovereenkomst en de loonstroken van de bestuurder losgelaten. Deze informatie kan echter na de detachering rechtstreeks worden opgevraagd bij de vervoerondernemer. Deze fase van controle na de detachering, waar de lidstaat van ontvangst de lidstaat van vestiging bij kan betrekken, wordt verder uitgewerkt in de tekst van de Raad, mede om tegemoet te komen aan amendementen van het Parlement. Meer bepaald zal het IMI-systeem het centrale communicatiemiddel voor de vervoerondernemer zijn, en een lidstaat kan de sociale partners hierbij betrekken.
22. De Raad stemde ermee in om in de richtlijn een bepaling op te nemen die de lidstaten verplicht tot het vaststellen van sancties op inbreuken tegen de voorschriften van de *lex specialis*, en actoren in de logistieke keten te straffen indien zij op de hoogte zijn of zouden moeten zijn van de inbreuken (artikel 5). Tot slot aanvaardde de Raad ook een bepaling inzake "slimme handhaving" die de lidstaten ertoe verplicht de controle op detacheringsregels te integreren in een algemene controlestrategie (artikel 6).
23. Samengevat werden de amendementen 838-847, 850, 853-855, 857, 862 en 864 gedeeltelijk – ingekort of anders geformuleerd – overgenomen. De amendementen 848, 849 en 852 werden niet overgenomen.

**e) Incorporeren van Richtlijn 2002/15/EG in handhavingsnormen voor sociale wetgeving**

24. Richtlijn 2002/15/EG vormt een aanvulling op de verordening over rijtijden, onderbrekingen en rusttijden van bestuurders in de vervoersector<sup>5</sup>, omdat deze onder meer de algemene wekelijkse werktijd van bestuurders en nachtwerk beperkt.
25. Bij Richtlijn 2006/22/EG werden Unienormen voor de controle en de handhaving van voorschriften inzake rijtijden, onderbrekingen en rusttijden, en van voorschriften inzake tachografen ingevoerd. Richtlijn 2002/15/EG was echter buiten het toepassingsgebied van deze richtlijn gehouden. De Raad stemt er nu in zijn standpunt mee in dat deze richtlijn wordt geïncorporeerd in de controlenormen, conform het Commissievoorstel en het standpunt van het Parlement.
26. Het gaat hierbij om verschillende aspecten: de nationale controlesystemen, het minimumaantal controles en rapportage van de resultaten (artikel 2, leden 1, 3, 3bis en 4, bijlage I bij de gewijzigde Richtlijn), het aanleiding geven tot controles ter plaatse bij de onderneming na ernstige inbreuken (artikel 6, lid 1, van de gewijzigde richtlijn), de nationale risicoclassificatiesystemen (artikel 9, lid 1, van de gewijzigde richtlijn) en uitwisseling van informatie (artikel 7, lid 1, onder d) en artikel 8 van de gewijzigde richtlijn). Gezien het ruime toepassingsgebied van de arbeidstijdenrichtlijn gaat in het standpunt van de Raad de voorkeur naar een risicogebaseerde aanpak voor gerichte controles in plaats van een kwantitatieve minimumdoelstelling (artikel 2, lid 3bis van de gewijzigde richtlijn). De amendementen 806 en 835 werden dus overgenomen, zij het anders geredigeerd. Amendement 810 werd niet overgenomen.

---

<sup>5</sup> 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).

**f) Administratieve samenwerking in handhavingsaangelegenheden**

27. De voorschriften inzake administratieve samenwerking worden gewijzigd om ze beter te onderscheiden van de informatie-uitwisseling uit hoofde van Verordening (EG) nr. 1071/2009, die reeds plaatsvindt met behulp van een specifiek elektronisch systeem. Voor de overige gevallen voorziet de tekst van de Raad in het gebruik van het IMI-systeem en in antwoordtermijnen voor de nationale autoriteiten. De amendementen 812-814 en 816-818 werden dus overgenomen en deels herschreven. De amendementen 815 en 819 werden niet overgenomen.

**g) Herziene handhavingsnormen voor sociale wetgeving**

28. Het risicoclassificatiesysteem wordt niet alleen ook van toepassing op nationale regels op grond van de arbeidstijdenrichtlijn, maar wordt op nog twee belangrijker punten gewijzigd (artikel 9 van de gewijzigde richtlijn): ten eerste zal de Commissie een gemeenschappelijke formule voor de risicobeoordeling van een onderneming invoeren, en ten tweede zal de nationale informatie over risicoclassificatie beschikbaar zijn voor de controleautoriteiten in de hele EU, ook bij wegcontroles. Als compromis werden de amendementen 821, 824 en 825 derhalve gedeeltelijk overgenomen.
29. De Raad aanvaardt dat de lidstaten ernaar streven de onderling afgestemde controles uit te breiden tot controles ter plaatse bij de onderneming, waarbij een compromis werd bereikt over een verzoek dienaangaande van het Parlement (artikel 5 van de gewijzigde richtlijn, amendement 809). De toekomstige rol van de Europese Arbeidsautoriteit wordt ook onder de aandacht gebracht, overeenkomstig het mandaat van dit nieuwe orgaan, dat in 2019 is opgericht (overweging 29).
30. De tekst van de Raad sluit aan bij het Commissievoorstel, en deels bij amendement 826 van het Parlement, om een gezamenlijke aanpak te ontwikkelen voor de controle van "andere werkzaamheden" die worden opgeteld bij de werktijd van de bestuurders wanneer zij niet rijden, en tegelijkertijd het vereiste van aanvullende attesten op te heffen (artikel 11, lid 3, van de gewijzigde richtlijn).

## **h) Bevoegdheden van de Commissie**

31. Er moest tevens een compromis worden gevonden over de keuze van de procedures die de Commissie de bevoegdheid verlenen om rechtshandelingen vast te stellen. Dit compromis is bereikt voor de verschillende dossiers waarover gelijktijdig wordt onderhandeld. De tekst van de Raad voorziet in twee bevoegdheden voor gedelegeerde handelingen, betreffende het actualiseren van de bijlagen bij de gewijzigde richtlijn, en in drie nieuwe bevoegdheden voor uitvoeringshandelingen, namelijk wat betreft een gemeenschappelijke formule voor risicoclassificatie, een gemeenschappelijke aanpak voor het registreren en controleren van periodes waarin "andere werkzaamheden" worden verricht, en de ontwikkeling van de functies van het IMI-communicatiemiddel dat moet worden gebruikt voor detachingsverklaringen.

## **i) Omzetting en eerste beleidsevaluatie**

32. De twee wetgevers hebben hun standpunt over de omzettingstermijn geactualiseerd. Vanuit een ambitieus perspectief dat gekoppeld is aan de beschikbaarheid van het nieuwe IMI-communicatiemiddel, moeten de lidstaten de richtlijn binnen 18 maanden na de inwerkingtreding ervan omzetten in nationaal recht (artikel 9). Een evaluatie door de Commissie van de uitvoering van de richtlijn, en met name van de bijzondere bepalingen inzake gedetacheerde bestuurders, is gepland voor eind 2025 (artikel 7).

## **j) Overige elementen van het standpunt van de Raad**

33. Voorts heeft de Raad de volgende elementen aan het Commissievoorstel toegevoegd (staan nu in de definitieve tekst van het standpunt van de Raad):
- a) een verduidelijking dat onderbroken aanwezigheden van een bestuurder in een lidstaat van ontvangst niet cumuleren tot een langdurige detachering (artikel 1, lid 8);
  - b) een bepaling over de aanpak van controles wanneer een bestuurder niet beschikt over een detachingsverklaring; dit houdt in dat de bestuurder misschien gebruikmaakt van een vrijstelling van de detachingsvoorschriften (artikel 1, lid 11, laatste alinea).

34. De Raad heeft voorts de volgende amendementen van het Parlement op het Commissievoorstel in hun geheel overgenomen of het principe ervan aanvaard:
- a) waarborgen met het oog op doeltreffende wegcontroles zonder onnodige vertraging voor de bestuurder in artikel 2, lid 1, van de gewijzigde richtlijn en in artikel 1, lid 15 (amendementen 807 en 859);
  - b) een algemene verplichting voor de lidstaten tot samenwerking in artikel 1, lid 16 (amendement 860) en een verplichting voor de lidstaten en voor werkgevers om opleidingen te verstrekken aan controleautoriteiten en bestuurders in artikel 8 (amendement 867);
  - c) redactionele verbeteringen door verouderde referenties te actualiseren (amendementen 811, 821-823, 827, 828, 832-834).

#### **IV. CONCLUSIE**

35. Het standpunt van de Raad in eerste lezing komt volledig overeen met het compromis dat met de hulp van de Commissie tijdens de onderhandelingen tussen de Raad en het Europees Parlement is bereikt. Het compromis is bevestigd in een brief d.d. 23 januari 2020 van de voorzitter van de Commissie TRAN van het Europees Parlement aan de voorzitter van het Comité van permanente vertegenwoordigers. Hierin heeft de voorzitter van de Commissie TRAN laten weten dat zij de leden van deze commissie en vervolgens de plenaire vergadering zal aanbevelen het standpunt van de Raad in eerste lezing zonder amendementen aan te nemen tijdens de tweede lezing door het Europees Parlement, nadat de tekst door de juristen-vertalers van beide instellingen is bijgewerkt.
36. De Raad is van mening dat zijn standpunt in eerste lezing evenwichtig is, dat de sectorspecifieke regels inzake de detachering van bestuurders, na de aanneming ervan, de arbeidsomstandigheden zullen verbeteren en tegelijkertijd de vrijheid grensoverschrijdende vervoerdiensten te verrichten zullen waarborgen. Ook is hij van oordeel dat de in richtlijn aangebrachte wijzigingen inzake handhavingsvereisten zullen leiden tot een bredere, effectievere en beter gecoördineerde handhaving en controle.