

25

MAATREGELEN TEGEN SOCIALE DUMPING
MESURES CONTRE LE DUMPING SOCIAL
MEASURES AGAINST SOCIAL DUMPING





voorwoord

In 2005, één jaar na de uitbreiding van de Europese Unie tot 25 lidstaten werden in Slowakije de eerste postbusfirma's opgericht door Belgische transporteurs. De problematiek van het uitvlaggen en het verlies van jobs in de sector leek toen nog een marginaal gegeven. De transportsector in België was op dat moment een sector met toekomst. Ik had nooit kunnen vermoeden dat het zo snel en radicaal zou veranderen.

Bij mijn aanstelling als federaal secretaris in 2007 vroegen onze BTB-militanten mij om iets te doen aan de problematiek van de buitenlandse chauffeurs. Veel van onze leden werden (tijdelijk) werkloos omdat collega's uit Oost-Europa meer en meer hun job aan het 'overnemen' waren.

Toen wisten we nog niet hoe schrijnend de situatie werkelijk was. Maar dat zou snel veranderen. Het uitvlaggen door Belgische transporteurs om op die manier goedkope chauffeurs aan het werk te zetten was een inktvlek die zich razendsnel verspreidde.

Een eerste onderzoek naar hoe het uitvlaggen van Belgische bedrijven precies gebeurde resulteerde in het eerste BTB-zwartboek 'Ze komen uit het Oosten, ze trekken naar het Oosten'. Ondertussen nam de 'race to the bottom' een ongeziene vlucht met als triest dieptepunt de dood van twee Poolse chauffeurs in Wingene op 1 april 2012. Zij kwamen om toen de barakken waarin ze gehuisvest waren uitbrandden.

Kort nadien verscheen een tweede zwartboek om te onderzoeken welke Belgische bedrijven nog steeds met een postbus werkten, ondanks een verbod daarop vanuit de Europese Unie. Het wetenschappelijk onderzoek, waarvan u vandaag het rapport in handen hebt, was de volgende stap.

Ik ben bijzonder trots dat BTB en ABVV vandaag samen met de Universiteit Antwerpen een witboek kunnen voorleggen. Een witboek dat het resultaat is van uitmuntend academisch onderzoek gekoppeld aan de expertise van de mensen die op de weg en de parkings actief zijn: de chauffeurs en de BTB-militanten.

Het witboek reikt concrete oplossingen aan, zowel op nationaal als op Europees niveau, om de scheefgegroeide situatie in het wegvervoer recht te trekken. Het is een instrument dat beleidsmakers en werkgevers moet inspireren om de nodige stappen te zetten opdat de uitbuiting stopt en iedere vrachtwagenchauffeur opnieuw behoorlijk zijn of haar brood kan verdienen.

Deze studie kwam tot stand door de inzet, werkkraft, maar ook door de beweging van flink wat mensen. Te veel om ze allemaal persoonlijk te bedanken, toch verdienen ze allen de erkentelijkheid van BTB. Bovendien waren er ook enkele trekkers, zonder wie dit project niet tot een goed einde zou gekomen zijn. Ze verdienen mijn expliciete dank: Lies Michielsen, Hanne Sanders, Agata Osicka, Edwin Atema en Tom Peeters.

Antwerpen november 2014

Frank Moreels, Federaal secretaris wegvervoer en logistiek, Co-voorzitter BTB



25

MAATREGELEN OM SOCIALE DUMPING IN HET WEGVERVOER TEGEN TE GAAN

inhoudstafel

I RESULTAAT VAN HET ONDERZOEK

‘Samen sociale dumping in de transportsector tegengaan om de werkomstandigheden van de chauffeurs te verbeteren’

II INLEIDING

III EUROPESE AANBEVELINGEN

- A** Wetgevende aanpassingen en beleidsmaatregelen op het Europese niveau
- B** Handhavingsmaatregelen op het Europese niveau

IV NATIONALE AANBEVELINGEN

- A** Wetgevende aanpassingen en beleidsmaatregelen op het nationale niveau
- B** Handhavingsmaatregelen op het nationale niveau

V BESLUIT

I RESULTAAT VAN HET ONDERZOEK 'SAMEN SOCIALE DUMPING IN DE TRANSPORTSECTOR TEGENGAAN OM DE WERKOMSTANDIGHEDEN VAN DE CHAUFFEURS TE VERBETEREN'

Het onderzoek 'Samen sociale dumping in de transportsector tegengaan om de werkomstandigheden van de chauffeurs te verbeteren' is een samenwerkingsverband tussen de transnationale dienst van het ABVV, de Belgische transportbond BTB en de onderzoeksgroep Sociale Concurrentie en Recht van de Universiteit Antwerpen.¹ Dit rapport met aanbevelingen vormt het sluitstuk van het onderzoek waarin tijdens eerdere fases de bestaande Europese en Belgische wet- en regelgeving tot voorkoming en bestrijding van sociale dumping in het wegvervoer werd geëvalueerd evenals de goede praktijken uit drie lidstaten van de Europese Unie, met name Oostenrijk, Finland en Nederland. Wij verstaan onder 'sociale dumping': het inzetten van chauffeurs uit landen met een lager niveau van loon- en arbeidsvoorwaarden en arbeidsbescherming in landen met een hoger niveau.

¹ Het wetenschappelijk onderzoek wordt gefinancierd door het Europees Sociaal Fonds en de Vlaamse overheid en werd uitgevoerd door Jan Buelens en Lies Michielsens(lies.michielsen@progresslaw.net) en begeleid door Professor M. Rigaux.

II INLEIDING

Het uitgangspunt van onze aanbevelingen is de constructiefout in de Europese Unie. In het Verdrag van Rome van 1957 staan de vier economische vrijheden centraal (goederen, personen, kapitaal en diensten). De toepassing van deze vier vrijheden – in het bijzonder die van goederen, kapitaal en diensten – leidde en leidt tot een drieste concurrentie tussen bedrijven en tussen landen. Als gevolg daarvan staan overal in Europa de loon- en arbeidsvoorwaarden onder druk.

Door zijn aard zelf is de vervoerssector één van de sleutelsectoren voor het vrije verkeer. Sinds het in de jaren negentig van de vorige eeuw aangevangen liberaliseringsproces en de hierdoor toegenomen concurrentie, heeft de sector goederenvervoer over de weg enkele ingrijpende veranderingen doorgemaakt. De toenemende openstelling van de Europese markt vormde de belangrijkste factor op grond waarvan niet alleen een nieuwe invulling is gegeven aan de wijze waarop de sector tot dusver was georganiseerd en gestructureerd, maar ook aan de aard en kosten van de verleende diensten. Met de oprichting van een bedrijf in Oost-Europa kan een transporteur gemakkelijk Oost-Europese trucks en chauffeurs in België inzetten, niet alleen om internationaal transport te organiseren, maar zelfs ook binnenlands transport.² De introductie van cabotagerechten heeft het mogelijk gemaakt om transportdiensten aan te bieden vanuit iedere vestiging binnen de EU in een ontvangende lidstaat. Deze veranderingen namen nog verder toe, nadat de EU in drie fasen, in 2004, 2007 en 2013, met dertien nieuwe lidstaten werd uitgebreid.

Het beleid en de wet- en regelgeving van de Europese Unie waren en zijn bijna volledig geënt op de uitwerking van het liberaliseringsproces. Er gaat en ging geen gelijkwaardige aandacht naar de sociale rechten en de opwaartse sociale harmonisatie op het vlak van werkgelegenheids- en arbeidsomstandigheden. Weliswaar werd er aandacht besteed aan enkele aspecten van de arbeidsomstandigheden (rij- en rusttijden, ...), maar voor een heel aantal cruciale aspecten is er geen regelgeving (lonen, ...). De verschillen op het gebied van arbeids- en sociale marktstructuren in de EU-landen zijn enorm groot. Dit leidt tot sociale dumpingpraktijken die ingrijpende gevolgen hebben, zowel voor ingezetenen als niet-ingezetenen beroepschauffeurs.³

Uit de bevindingen van het rapport Sociale en Arbeidsomstandigheden van Wegvervoerders van het Directoraat-Generaal Intern Beleid van het Europees Parlement van 2013 blijkt dat de **werkomgeving** (met inbegrip van een hoge mate van discriminatie tussen chauffeurs uit de EU-15⁴ en de EU-12), **werkbelasting**

2 Weliswaar is cabotagetransport gebonden aan voorwaarden, maar de controle hierop is niet eenvoudig.

3 Niet-ingezetenen chauffeurs zijn chauffeurs die vanuit een ander land dan hun eigen land werkzaam zijn.

4 Ondertussen is dit EU-16 geworden, met de toetreding van Kroatië.

(d.w.z. een grotere mate van flexibiliteit bij het uitvoeren van taken en meer niet-rijdende activiteiten) en **inkomensniveaus** (d.w.z. almaar dalend loonniveau) de sociale componenten zijn die de afgelopen vijf jaar het meest verslechterd zijn.⁵ Het is duidelijk dat door de sociale dumping de sociale positie van de chauffeurs (nog meer) onder druk komt te staan.

Tot de belangrijkste geïdentificeerde knelpunten behoren volgens hetzelfde rapport:

- sociale harmonisatie in de EU27-lidstaten⁶ is verre van verwezenlijkt
- onwettige/oneerlijke werkgelegenheidsregelingen die tot sociale dumping leiden (waaronder 'postbusondernemingen')
- gebrek aan handhaving en controles
- onwettige cabotageactiviteiten
- rij- en rusttijden⁷
- kwaliteit van de rustvoorzieningen

De vrije markt heeft gefaald. Het transport wordt steeds goedkoper, maar niet voor de consument. De winst gaat naar de multinationale ondernemingen, zowel de opdrachtgevers als de grote transportondernemingen.

In die zin hebben de werknemersorganisatie, European Transport Workers' Federation (ETF) en de werkgeversorganisatie, International Road Transport Union (IRU) zich in gemeenschappelijke verklaringen op 7 december 2012 en 17 maart 2014 gekeerd tegen een verdere liberalisering van de transportmarkt zolang er geen harmonisatie is op het vlak van fiscale, sociale en handhavingssystemen.

Zoals gezegd, ligt de Europese constructie aan de basis van sociale dumping in Europa. We zullen dan ook beginnen met het formuleren van aanbevelingen op het Europese niveau en vervolgens beleidsvoorstellen op nationaal niveau bespreken. We zullen in onze beleidsvoorstellen zowel wetgevende maatregelen doornemen als maatregelen op het vlak van de handhaving. Hoewel we het belang van de handhaving niet miskennen, zijn de wetgevende maatregelen volgens ons de belangrijkste. Zelfs met een heel effectieve handhaving kunnen de gebreken in de wetgeving die aan de bron liggen van de sociale dumping niet worden verholpen. Zowel de tot op heden (on)benutte mogelijkheden als nieuwe denksporen komen aan bod.

5 Rapport Sociale en Arbeidsomstandigheden van Wegvervoerders van het Directoraat-Generaal Intern Beleid van het Europees Parlement, Beleidsondersteunende afdeling B: structuurbeleid en cohesie, vervoer en toerisme, 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495855/IPOL-TRAN_ET\(2013\)495855_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495855/IPOL-TRAN_ET(2013)495855_EN.pdf).

6 Sinds de toetreding van Kroatië op 1 juli 2013 heeft de EU 28 lidstaten.

7 Rapport Sociale en Arbeidsomstandigheden van Wegvervoerders van het Directoraat-Generaal Intern Beleid van het Europees Parlement, Beleidsondersteunende afdeling B: structuurbeleid en cohesie, vervoer en toerisme, 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495855/IPOL-TRAN_ET\(2013\)495855_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495855/IPOL-TRAN_ET(2013)495855_EN.pdf).

III EUROPESE AANBEVELINGEN

A WETGEVENDE AANPASSINGEN EN BELEIDSMATREGELEN OP HET EUROPESE NIVEAU

1 **Werken aan een opwaartse harmonisering van de diverse sociale wetgevingen van de lidstaten**

Een harmonisatie in opwaartse zin van de nationale sociale wetgeving, de arbeidswetgeving en fiscale wetgeving en respect voor de grondrechten van de chauffeurs zou in grote mate bijdragen tot een oplossing van de problemen in de transportsector. Op die manier zou er geen sprake meer zijn van oneerlijke concurrentie.

In het Europa van vandaag zijn we daar ver van verwijderd, maar precies daarom dienen we dit punt als eerste naar voren te brengen en voor ogen te houden.

2 **Het vrije verkeer en de interne markt ter discussie stellen voor de sector van het wegvervoer – De sociale grondrechten moeten voorrang hebben op de principes van het vrije verkeer**

De sociale grondrechten moeten voorrang krijgen op de principes van het vrije verkeer. In artikel 1 van het handvest van de grondrechten van de Europese Unie staat dat de **menselijke waardigheid** onschendbaar is en moet worden geëerbiedigd en beschermd. Artikel 31 van het handvest verzekert iedere werknemer het **recht op gezonde, veilige en waardige arbeidsomstandigheden**. Iedere werknemer heeft recht op een beperking van de maximumarbeidsduur en op dagelijkse en wekelijkse rusttijden, alsmede op een jaarlijkse vakantie met behoud van loon. Deze rechten zijn grondrechten die te allen tijde moeten worden nageleefd. De principes van het vrije verkeer van werknemers (artikel 45 VWEU), de vrijheid van vestiging (artikel 49 ev. VWEU) en het vrije verkeer van diensten (artikel 56 ev. VWEU) zouden moeten wijken voor deze grondrechten. Uit het rapport van het Europees Parlement van 2013 blijkt dat de grondrechten van veel chauffeurs geschonden worden.⁸

8 Rapport Sociale en Arbeidsomstandigheden van Wegvervoerders van het Directoraat-Generaal Intern Beleid van het Europees Parlement, Beleidsondersteunende afdeling B: structuurbeleid en cohesie, vervoer en toerisme, 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/Join/2013/495855/IPOL-TRAN_ET\(2013\)495855_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/Join/2013/495855/IPOL-TRAN_ET(2013)495855_EN.pdf).

Zoals door het Europees Vakverbond werd voorgesteld kan een sociale vooruitgangsclausule, in de vorm van een protocol, toegevoegd aan de Europese verdragen een sterk middel zijn in de strijd tegen sociale dumping. Dit protocol met dezelfde juridische waarde als de verdragen moet verduidelijken dat sociale grondrechten voorgaan op de economische vrijheden.⁹

Bij het aannemen van secundaire EU-wetgeving (verordeningen en richtlijnen), zou telkens een voorafgaande grondrechtentoets moeten worden uitgevoerd.¹⁰ Op die manier kan worden nagegaan of deze wetgeving al dan niet de grondrechten respecteert.

3 Geen verdere liberalisering van de cabotagerechten en de cabotagebeperkingen moeten ook gelden voor gecombineerd vervoer

De eerste prioriteit van de Europese Gemeenschap was de totstandkoming van een gemeenschappelijke vervoersmarkt, oftewel het vrije verkeer van diensten en de openstelling van de vervoersmarkten (de afzonderlijke titel 'Transport', artikel 90 en verder van het VWEU). Ten aanzien van het internationale goederenvervoer is de liberalisering inmiddels volledig voltooid. Ten aanzien van cabotage is dat nog niet het geval. Dit blijft wel het uiteindelijke doel van de Europese Commissie.¹¹

De verwezenlijking van een Europese interne vervoersruimte is het uiteindelijke doel van de EU, maar is niet aangewezen. Hiervoor verwijzen we naar de inleiding en de reeds genoemde gemeenschappelijke verklaringen van ETF en IRU. Zolang er geen harmonisatie van de sociale wetgeving, de fiscale wetgeving en de arbeidswetgeving plaatsvindt, zou een liberalisering van de cabotagerechten enkel leiden tot meer sociale dumping.

Bovendien geldt de huidige beperking van cabotageritten tot maximaal 3 per 7 dagen niet bij gecombineerd vervoer.¹² Dit betekent dat wanneer

9 <http://www.etuc.org/documents/achieving-social-progress-single-market-proposals-protection-fundamental-social-rightsand#.VBf78tkayc0>.

10 Een dergelijke toets bestaat reeds, bv. met een impact assessment.

11 Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of the Union Road Transport Market, COM(2014) 222 final, 14 april 2014, [http://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/com\(2014\)-222_en.pdf](http://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/com(2014)-222_en.pdf).

12 Richtlijn 92/106/EEG van de raad van 7 december 1992 houdende vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor bepaalde vormen van gecombineerd vervoer van goederen tussen Lid-Staten.

goederen via de zee of via het spoor worden aangevoerd binnen een radius van 100 km het transport over de weg door iedere transportonderneming van de EU onbeperkt kan worden verricht. Dit leidt tot sociale dumping en oneerlijke concurrentie bij binnenlands transport. Daarom stellen wij voor dat de cabotagebeperkingen ook zouden gelden bij gecombineerd vervoer.¹³

4 Nieuw aanknopingspunt in het internationaal privaatrecht (IPR) – aanpassing Rome I-Verordening

De voortschrijdende liberalisering van de vervoersmarkt zet de deur open voor sociale dumping. De meest voor de hand liggende constructie is een zetelverplaatsing teneinde aan de Belgische loon- en arbeidsvoorwaarden te ontkomen. Daarbij moet worden gedacht aan een constructie waarbij een ondernemer een nieuwe vestiging opent in een ander EU-land of in een ander EU-land een bestaand bedrijf overneemt of dat hij zelfs de hoofdzetel van zijn onderneming naar een ander EU-land verplaatst. Al deze opties staan open in het kader van de vrijheid van vestiging en dienstverlening. De vraag is alleen of zij ook de mogelijkheid bieden om langs die wegen te ontkomen aan het Belgische regime van loon- en arbeidsvoorwaarden in het beroepsgoederenvervoer.

Bij de beantwoording van de vraag speelt het internationaal privaatrecht een centrale rol. Om te kunnen bepalen welk recht van toepassing is op een internationale arbeidsrelatie of een grensoverschrijdende arbeidsovereenkomst dient men het internationaal privaatrecht toe te passen.¹⁴ Indien er geen rechtskeuze is gemaakt door de partijen, dan is het recht van het land **waar of van waaruit** de werknemer **gewoonlijk zijn arbeid** verricht van toepassing.¹⁵ Indien de werknemer echter zijn arbeid niet gewoonlijk in eenzelfde land verricht, is het recht van het land waar zich de **vestiging** bevindt die de werknemer in dienst heeft genomen van toe-

-
- 13 In de Belgische wetgeving geldt de cabotagebeperking eveneens voor gecombineerd vervoer, Koninklijk besluit van 10 augustus 2009 tot vaststelling van de voorwaarden waaronder vervoersondernemers die gevestigd zijn op het grondgebied van een andere lidstaat van de Europese Unie of van de Europese Economische Ruimte worden toegelaten tot het binnenlands goederenvervoer over de weg in België.
- 14 De volgende rechtsnormen moeten worden toegepast: het Europees Verdrag van 19 juni 1980 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst (hierna EVO) en de Europese Verordening 593/2008 (hierna Rome I-Verordening) en de detacheringsrichtlijn.
- 15 De Rome I-Verordening werd ten opzichte van het EVO-verdrag reeds uitgebreid met de bepaling dat de arbeidsovereenkomst wordt beheerst door het recht van het land waar of, bij gebreke daarvan, van waaruit de werknemer ter uitvoering van de overeenkomst gewoonlijk zijn arbeid verricht. In het EVO-verdrag stond enkel de gewoonlijke plaats van tewerkstelling.

passing. Dit tweede criterium is een subsidiair criterium dat, met andere woorden, enkel mag worden toegepast indien de werknemer zijn arbeid niet gewoonlijk in eenzelfde land verricht. Indien echter vaststaat dat de arbeidsovereenkomst **nauwere banden** heeft met een ander land dan het land van gewoonlijke tewerkstelling en/of het land van de vestiging die de werknemer in dienst heeft genomen, dient het recht van dat andere land te worden toegepast (art. 8 Rome I-Verordening¹⁶). Zelfs als de partijen een rechtskeuze hebben gemaakt mag dit er niet toe leiden dat de werknemer de bescherming verliest die hij geniet op grond van de dwingende bepalingen van het normaal toepasselijk recht.

In het arrest van het Europees Hof van Justitie van 15 maart 2011 (Koelzsch)¹⁷ en het arrest van 15 december 2011 (Voogsgeerd)¹⁸ werd het EVO-verdrag toegepast op de specifieke omstandigheden van de vervoerssector.¹⁹

In het arrest Koelzsch, dat zich afspeelt in het wegvervoer, definieert het Hof de plaats van gewoonlijke tewerkstelling als de plaats waar of van waaruit de werknemer het belangrijkste deel van de verplichtingen t.a.v. zijn werkgever vervult. Het Hof preciseert dat de nationale rechter eerst moet vaststellen in welke staat de plaats ligt van waaruit de werknemer zijn transportopdrachten verricht, instructies voor zijn opdrachten ontvangt en zijn werk organiseert, alsook waar zijn arbeidsinstrumenten zich bevinden. Ook moet de rechter nagaan in welke plaatsen de goederen worden gelost en naar welke plaats de werknemer na zijn opdrachten terugkeert. Rekening moet worden gehouden met het streven naar een passende bescherming van de werknemer als sociaal zwakste contractpartij.

De uitspraak bevestigt dat niet-ingezeten chauffeurs van Oost-Europese lidstaten, die tewerkgesteld worden door West-Europese transportbedrijven volgens tewerkstellingschema's in de landen van oorsprong van de chauffeurs maar die de facto hun arbeid verrichten in één van de vijftien oorspron-

16 Verordening (EG) nr. 593/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst, Pb.L. 4 juli 2008, afl. 177, 6. Denemarken heeft echter een voorbehoud geformuleerd ten aanzien van de toepassing van de Rome I-Verordening waardoor deze niet bindend is voor Denemarken.

17 HWJ 15 maart 2011, Koelzsch t. Luxemburg, nr. C-29/10, Rev.crit.dr.intern.prive, 2011, afl. 2, 455-461.

18 HWJ EU C-384-10, <http://curia.europa.eu>.

19 Het EVO-verdrag is de voorganger van de Rome I-Verordening. Beide instrumenten verschillen niet noemenswaardig van elkaar (behoudens de codificatie van rechtspraak: 'van waaruit' regel). De arresten Koelzsch en Voogsgeerd hebben derhalve direct belang voor de uitleg van de Rome I-Verordening.

kelijke lidstaten, dezelfde loon- en arbeidsvoorwaarden moeten krijgen als werknemers van dat land en niet van hun land van herkomst.

Op 15 december 2011 heeft het Hof van Justitie opnieuw een arrest gevelde, maar dan met betrekking tot de scheepsvaart.²⁰ In het arrest Voogsgeerd stelt het Hof dat wanneer uit de vaststellingen blijkt dat de plaats van waaruit de werknemer zijn transportopdrachten verricht en waar hij ook de instructies voor zijn opdrachten ontvangt, steeds dezelfde is, die plaats moet worden beschouwd als de plaats waar hij gewoonlijk zijn arbeid verricht in de zin van artikel 6, lid 2, sub a. (Voogsgeerd overweging 39).

In september 2013 velde het Europese Hof van Justitie (in de kleine kamer) een arrest dat deze zekerheid doet wankelen.²¹ In het arrest Schlecker, dat zich niet in de transportsector situeert, heeft het Hof van Justitie zich uitgesproken met betrekking tot de clause van 'nauwere banden' van het EVO-verdrag en heeft geoordeeld dat artikel 6 lid 2 in die zin moet worden uitgelegd dat de nationale rechter, zelfs indien een werknemer de arbeid ter uitvoering van de arbeidsovereenkomst gewoonlijk, langdurig en zonder onderbreking in hetzelfde land verricht, overeenkomstig het laatste zinsdeel van deze bepaling het recht van het land waar de arbeid gewoonlijk wordt verricht, buiten toepassing kan laten wanneer uit het geheel der omstandigheden blijkt dat die overeenkomst nauwer is verbonden met een ander land. Onder de belangrijke factoren voor die aanknopng dient volgens het Hof allereerst rekening te worden gehouden met het land waar de werknemer belastingen en heffingen op inkomsten uit arbeid betaalt en het land waar hij is aangesloten bij de sociale zekerheid en de verschillende pensioen-, ziektekostenverzekerings- en invaliditeitsregelingen. Bovendien dient de nationale rechter rekening te houden met alle omstandigheden van de zaak, zoals met name de criteria betreffende de vaststelling van het salaris en de andere arbeidsvoorwaarden.

Dit arrest doet op zijn minst een aantal vragen rijzen en komt de rechtszekerheid niet ten goede. De vraag is immers of de interpretatie door het Hof van Justitie strookt met zijn vorige overwegingen in de arresten

20 HWJ EU C-384-10, <http://curia.europa.eu>.

21 HWJ 12 september 2013, C-64/12 (<http://eur.lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62012C-J0064:NL:HTML>).

Koelzsch en Voogsgeerd en met de uitgangspunten van het EVO-verdrag en de Rome I-Verordening dat naar behoren rekening moet worden gehouden met het streven naar een passende bescherming van de werknemer als sociaal zwakste contractpartij.

De praktijk leert ons dat het huidige internationaal privaatrecht de chauffeurs niet voldoende bescherming biedt. Een ander aanknopingspunt is geboden. Op zijn minst zou artikel 8 van de Rome I-Verordening verder moeten worden uitgewerkt. Dit zou er bijvoorbeeld in kunnen bestaan dat de elementen die aangereikt werden in het arrest Koelzsch in de Rome I-Verordening worden opgenomen. Daarbij kan worden verduidelijkt dat in geval van twijfel de interpretatie die de werknemer de hoogste mate van sociale bescherming biedt dient te worden gekozen.

5 Het invoeren van een Europees minimumloon

De vrije markt in Europa leidt tot meer competitiviteit. Als gevolg hiervan komen de loon- en arbeidsvoorwaarden van de chauffeurs onder druk te staan. Bijna alle lidstaten krijgen te maken met het fenomeen van werkende armen en de competitiviteit lokt dumpingpraktijken uit. De invoering van een Europees minimumloon kan een eerste stap zijn om de neerwaartse spiraal een halt toe te roepen.

Een Europees minimumloon is een door Europa ingestelde loongrens waaronder geen werk aangeboden mag worden. Dat die grens niet dezelfde kan zijn voor alle landen, daar is iedereen het over eens. Ook nu liggen de minimumlonen van landen als België en Bulgarije ver uit elkaar en het is ondenkbaar (en onnuttig) om die te harmoniseren tot één niveau. Een Europees minimumloon moet dus een relatieve grens worden die bepaald wordt van land tot land.

Een van de populairste voorstellen gaat uit van de armoedegrens. De armoedegrens wordt bepaald door de loonverdeling in een land en wordt in de EU vastgesteld op (minstens) 60% van het mediaaninkomen. Ook het Europese minimumloon zou op deze hoogte vastgelegd kunnen worden.

6 Een EU-verordening of een Europese cao die een bepaald niveau van sociale voorwaarden voor het beroepsgoederenvervoer over de weg voorschrijft.

Een EU-verordening waarin een bepaald niveau van sociale voorwaarden voor het beroepsgoederenvervoer wordt bepaald zou voorzien in een minimumniveau voor de chauffeurs.

In afwachting van een verordening kan een Europese cao²² voor het beroepsgoederenvervoer over de weg, waarin een bepaald niveau van sociale voorwaarden voor de chauffeurs is opgenomen en die bindend is voor iedereen die deze cao ondertekent, een nuttig instrument zijn.

7 Verduidelijking van de Europese verordening 1071/2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen

De Europese verordening 1071/2009 moet het moeilijker maken om als ondernemer een postbusbedrijf op te richten.²³

In de verordening worden gemeenschappelijke voorschriften vastgesteld betreffende de toegang tot de markt van het internationale vervoer van goederen over de weg omwille van een eerlijke mededinging.²⁴ Een juiste naleving van en een betrouwbare controle op de voorwaarden inzake de toegang tot het beroep van wegvervoerondernemer vereisen dat een onderneming over een **werkelijke en duurzame vestiging** beschikt. De lidstaat waar de onderneming is gevestigd, moet ervoor zorgen dat de onderneming steeds aan de in de verordening vastgestelde voorwaarden voldoet, opdat de bevoegde autoriteiten van deze lidstaat, indien nodig, kunnen besluiten de vergunning op grond waarvan de onderneming toegang tot de markt heeft, op te schorten of in te trekken.

22 Een Europese cao heeft echter geen juridische waarde.

23 Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van Richtlijn 96/26/EG van de Raad.

24 Overweging 6, verordening 1071/2009.

Ondernemingen die het beroep van wegvervoerder ondernemer uitoefenen moeten:

- **werkelijk en op duurzame wijze** in een lidstaat gevestigd zijn;
- **betrouwbaar** zijn;
- **voldoende financiële draagkracht** bezitten;
- **de vereiste vakbekwaamheid** bezitten.

Om **werkelijk en op duurzame wijze** in een lidstaat gevestigd te zijn moet een onderneming in de betrokken lidstaat:

- a beschikken over een vestiging in die lidstaat met ruimten waarin zij de documenten inzake haar hoofdactiviteiten bewaart, met name de boekhoudkundige bescheiden, documenten inzake personeelsbeleid, documenten met gegevens over de rij- en rusttijden en alle andere documenten waartoe de bevoegde instantie toegang moet krijgen om te kunnen controleren of aan de voorwaarden van deze verordening is voldaan. De lidstaten kunnen verlangen dat vestigingen op hun grondgebied ook andere documenten te allen tijde in hun ruimten beschikbaar houden;
- b zodra vergunning is verleend, over één of meer voertuigen beschikken, hetzij in volle eigendom, hetzij uit hoofde van bijvoorbeeld een huurkoopovereenkomst of een huur- of leasingovereenkomst, die zijn ingeschreven of anderszins in het verkeer toegelaten overeenkomstig de wetgeving van die lidstaat;
- c daadwerkelijk en permanent haar activiteiten met betrekking tot de onder b) vermelde voertuigen verrichten met de nodige administratieve uitrusting en adequate technische voorzieningen en faciliteiten, in een in die lidstaat gelegen exploitatievestiging²⁵ (artikel 5).

Er zijn echter twee problemen met de (toepassing van) deze verordening.

Ten eerste wordt de verordening door de lidstaten op een verschillende manier geïnterpreteerd. Sommige lidstaten beschouwen een kantoor met loonadministratie als voldoende, andere lidstaten interpreteren de verordening in die zin dat een daadwerkelijke transportactiviteit moet worden uitgeoefend. Gezien de formulering van artikel 5 is deze laatste interpretatie volgens ons de enige juiste, maar om betwisting te vermijden is een concretisering van dit artikel geboden.

25 Artikel 5 verordening 1071/2009.

Een tweede probleem is dat een lidstaat geen actiemogelijkheden heeft ten aanzien van een andere lidstaat die de verplichtingen van de verordening niet naleeft. Dit punt komt aan bod bij de bespreking van de maatregelen tot handhaving.

8 Verplichte tachograaf voor beroepsvoertuigen onder de 3,5 ton

Beroepsvoertuigen onder de 3,5 ton blijven nog te veel onder de radar waardoor sociale dumping op dit terrein veel voorkomt. Ook op de rij- en rusttijden van koeriers moet er controle komen. Daarom moet voor beroepsvoertuigen onder de 3,5 ton een tachograaf verplicht worden.

B HANDHAVINGSMAATREGELEN OP HET EUROPESE NIVEAU

Op het Europese niveau kunnen volgende handhavende maatregelen sociale dumping tegengaan of beperken.

9 Versterking van handhavingsmechanismen in de lidstaten en samenwerking tussen de lidstaten en de oprichting van een Europese inspectie- en controledienst

De handhavingsmechanismen in de lidstaten moeten worden versterkt en de samenwerking tussen de lidstaten moet worden verbeterd. Aangezien het wegvervoer internationaal is georganiseerd, is Europese samenwerking voor de handhaving van de regelgeving onontbeerlijk.

Er worden absoluut te weinig effectieve controles uitgevoerd op de toepassing van de loon- en arbeidsvoorwaarden via samenwerking tussen de nationale bevoegde inspectiediensten. De handhavingsmaatregelen zouden gericht moeten zijn op de arbeidswetgeving en de sociale wetgeving in de sector goederenvervoer over de weg, zoals Verordening (EG) nr. 593/2008 (Rome I-Verordening), bijvoorbeeld via gezamenlijke controles door verkeershandhavingsautoriteiten en voor de arbeidswetgeving bevoegde autoriteiten. Hiervoor moeten de bestaande controle- en handhavingsmechanismen worden uitgebreid en efficiënter worden gemaakt.

Op Europees niveau is het nodig om:

- een specifiek agentschap met verantwoordelijkheid voor handhaving te benoemen zijnde een Europese inspectie- en controledienst;
- een grotere mate van harmonisatie van sancties en boetes te bereiken;
- te blijven investeren in internationale personeelsuitwisselingen;
- meer opleidingsprogramma's ter ondersteuning van handhavings-beambten te organiseren.

10 Zes hulpmiddelen die de handhaving kunnen vergemakkelijken

- Digitale tachograaf gekoppeld aan de gps: door het Europees Parlement werd hiervoor een nieuwe verordening aangenomen die in 2017 geïmplementeerd moet zijn. In de toekomst zullen de rij- en rusttijden van chauffeurs vanop afstand gecontroleerd kunnen worden. Alle voertuigen van meer dan 3,5 ton zullen in de toekomst over een digitale tachograaf moeten beschikken die aan de gps wordt gekoppeld zodat het mogelijk is beter te controleren waar de chauffeurs precies geweest zijn. Op die manier kan eventuele fraude inzake de cabotageregels opgespoord worden. De nieuwe regeling zal de huidige richtlijn 3821/85 vervangen.
- De verplichting om het loon van de chauffeurs te betalen in giraal geld zodat controle makkelijker zal zijn. Momenteel is dit enkel verplicht voor bedragen van meer dan € 2.500.
- Een Europees register met een zwarte lijst van transportbedrijven en personen die de regels niet naleven en gesanctioneerd werden kan een handig hulpmiddel zijn voor de handhavingsautoriteiten. Hiervoor kan het European Register of Road Transport Companies (ERRU) nuttig zijn. Het voorstel is een register dat een zwarte lijst bevat van ondernemingen die verantwoordelijk zijn voor onwettige of oneerlijke praktijken. Het zou kunnen worden opgenomen in het door de lidstaten in te voeren risicoclassificatiesysteem met betrekking tot ondernemingen die de EU-voorschriften inzake rij- en rusttijden schenden.²⁶

²⁶ Het feit dat Belgische ondernemingen relatief gemakkelijk het faillissement kunnen aanvragen en opnieuw kunnen beginnen onder een andere naam bemoeilijkt de controle. Daarom lijkt het ons nuttig dat ook de namen van de verantwoordelijken van de transportondernemingen kunnen worden opgenomen in de lijst.

- E-CMR: met de invoering van een E-CMR en het gebruik van elektronische transportdocumenten zal de controle op cabotage vlotter kunnen verlopen.
- Een bindende roadmap voor de harmonisatie van handhavingmaatregelen.
- Register van normen: de handhaving kan effectiever verlopen aan de hand van continu bijgewerkte gegevens en informatie over de status van de invoering van de diverse normen.

11 Meer toezicht op de daadwerkelijke toepassing van de Europese verordening 1071/2009

De Europese verordening 1071/2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen moet het moeilijker maken om als ondernemer een postbusbedrijf op te richten.²⁷

De verordening voorziet in de sanctie van intrekking van transportvergunningen door de lidstaten als ondernemingen zich niet aan de vestigingsvoorwaarden houden. De verordening moet in die zin ook worden uitgevoerd en de lidstaten moeten dit controleren.

Wanneer de Commissie zulks in behoorlijk gemotiveerde gevallen vraagt, laten de lidstaten afzonderlijke controles uitvoeren om na te gaan of een onderneming voldoet aan de voorwaarden voor de toegang tot het beroep van wegvervoerondernemer. Zij delen de Commissie de resultaten mee van dergelijke controles alsmede de maatregelen die zijn genomen wanneer is vastgesteld dat de onderneming niet meer aan de eisen van deze verordening voldoet. Als een lidstaat vragen heeft over een transportonderneming in een andere lidstaat kan zij hierover de Commissie aanschrijven met een vraag tot controle in de desbetreffende lidstaten. De Commissie moet hierop een effectieve controle uitoefenen. De rapporten die de lidstaten hierover moeten indienen en waarover sprake in de verordening kunnen worden opgevraagd bij de Europese Commissie.

²⁷ Verordening (EG) nr. 1071/2009 Van Het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van Richtlijn 96/26/EG van de Raad.

De verordening bepaalt dat de bevoegde instanties van de lidstaten nauw moeten samenwerken en elkaar wederzijdse bijstand moeten verlenen met het oog op de toepassing van deze verordening.

Er is niet voorzien in sancties voor lidstaten bij niet naleving van de verordening. Wij stellen voor dat de verordening wordt geactualiseerd met sancties.

Als er geen samenwerking mogelijk is tussen de inspectiediensten of het rapport van een inspectiedienst niet lijkt overeen te komen met de werkelijkheid is het niet ondenkbaar dat inspectiediensten van een lidstaat zelf een onderzoek uitvoeren in een andere lidstaat om zo de feitelijke werkelijkheid in kaart te brengen en na te gaan of er werkelijk een vestiging van een transportonderneming bestaat en de wettelijke voorwaarden worden nageleefd.²⁸ In de verordening zou moeten worden opgenomen dat de lidstaten de bevoegdheid hebben om de naleving ervan te controleren in andere lidstaten.

Als blijkt dat de Europese Commissie haar verplichtingen niet vervult kan er ten slotte gedacht worden aan een procedure tegen de Europese Commissie wegens het niet controleren van deze verordening.

12 Vakbondsvertegenwoordiging voor de internationale chauffeurs

De chauffeurs moeten georganiseerd worden zodat ze hun rechten kunnen laten gelden. Een Europees gecoördineerde vakbondsvertegenwoordiging is nodig.

²⁸ Bij betwisting heeft de rechter de uiteindelijke beoordelingsbevoegdheid over de bewijsstukken.

IV NATIONALE AANBEVELINGEN

Hoewel de Europese regelgeving rechtstreeks invloed heeft op de nationale regels, kunnen op nationaal niveau ook maatregelen tegen sociale dumping in het wegvervoer worden genomen.

A WETGEVENDE AANPASSINGEN EN BELEIDSMATREGELEN OP HET NATIONALE NIVEAU

13 Aanknopingspunt in de Belgische wet of cao voor het toepasselijke recht: standplaats

De standplaats als aanknopingspunt opnemen in een wet of cao verbetert de rechtspositie van de chauffeurs.

In de nieuwe cao 'gelijk loon voor gelijk werk' wordt de standplaats gedefinieerd als:

'plaats van waaruit de werknemer gewoonlijk zijn transportopdrachten verricht, instructies voor zijn opdrachten ontvangt en zijn werk organiseert, alsmede de plaats waar zich de arbeidsinstrumenten bevinden, bijvoorbeeld: waar deze zijn vrachtwagen oppikt bij aanvang van een nieuwe periode van tewerkstelling of waar deze zijn vrachtwagen stalt of behoort te stallen na het einde van de periode van tewerkstelling. Er wordt rekening gehouden met het volgende: in welke plaatsen wordt het vervoer hoofdzakelijk verricht, in welke plaatsen worden de goederen geladen en gelost en naar welke plaats keert de werknemer na zijn opdrachten terug.'

In deze cao is overeengekomen dat werknemers die in België in dienst worden genomen volgens de Belgische loon- en arbeidsvoorwaarden betaald moeten worden. Het is de bedoeling om hiermee een halt toe te roepen aan de sociale dumping in de sector.

Een dergelijke oplossing zou de chauffeurs uiteraard meer rechtszekerheid bieden.

14 **Uitbreiding van de hoofdelijke aansprakelijkheid naar de volledige keten van opdrachtgevers met daadwerkelijke controles**

In de strijd tegen sociale dumping en sociale fraude is het mechanisme van hoofdelijke aansprakelijkheid zowel op Europees vlak als op nationaal vlak één van de speerpunten. In België is de nieuwe wetgeving op de hoofdelijke aansprakelijkheid²⁹ sinds 16 mei 2014 ook van toepassing op de vervoerssector. Wanneer een onderaannemer geen of te lage lonen uitbetaalt, zal de opdrachtgever of de aannemer van de werkzaamheden hiervoor aansprakelijk worden gesteld. De hoofdelijke aansprakelijkheid geldt pas na een waarschuwing door de inspectie en geldt alleen voor toekomstig loon.

Er gelden ook enkele nuances:

- de hoofdelijke aansprakelijkheid geldt niet altijd bij elke onderbetaling. Er moet wel degelijk sprake zijn van een 'zwaarwichtige tekortkoming' in de loonbetalingen;
- de hoofdelijke aansprakelijkheid voor lonen is niet van toepassing op de opdrachtgever-natuurlijke personen die voor louter privédoeleinden werk laten verrichten.

In de parlementaire voorbereiding wordt gesuggereerd dat de opdrachtgever of (onder)aannemer contractueel kan voorzien in diverse ontbindings- en verbrekingsclausules in de contractuele relatie met de (onder)aannemer bij kennisgeving door de Inspectie. Het doel van deze wetgeving lijkt ons niet hoofdzakelijk de bescherming van de werknemer te zijn.

De hoofdelijke aansprakelijkheid moet worden uitgebreid naar de hele keten, voor iedere onderbetaling en ook voor onderbetaling in het verleden zodat de werknemers ten volle worden beschermd en de mogelijkheden om aan sociale dumping te doen worden beperkt.

²⁹ Programmawet van 29 maart 2012 houdende diverse bepalingen.

15 Straffen bij het aanbieden, verrichten of laten verrichten van vervoer tegen een ongeoorloofd lage prijs

Oprachtgevers die weet hebben van de dumpingpraktijken van hun transporteur moeten medeaansprakelijk gesteld worden voor deze praktijken.

In de nieuwe vervoerswet van 2013³⁰ werd dit reeds opgenomen in artikel 43 §4:

'De vervoerder, de opdrachtgever, de vervoerscommissie of de commissie-expediteur worden gestraft met de straffen bepaald in artikel 41, § 3, indien zij een vervoer hebben aangeboden, verricht of laten verrichten, tegen een ongeoorloofd lage prijs.

Onder **'ongeoorloofd lage prijs'** dient te worden verstaan een prijs die onvoldoende is om tegelijkertijd te dekken:

- de niet te vermijden posten van de kostprijs van het voertuig, in het bijzonder de afschrijving of de huur, de banden, de brandstof en het onderhoud;
- de kosten voortvloeiende uit wettelijke of reglementaire verplichtingen, in het bijzonder sociale, fiscale, verzekerings- en veiligheidskosten;
- de kosten voortvloeiende uit het bestuur en de leiding van de onderneming.³¹

Wanneer de inbreuk niet is vastgesteld op een openbare plaats kan een administratieve geldboete van € 2.500 tot € 250.000 worden opgelegd voor de niet-naleving van deze bepaling.³²

Om hierop controle te kunnen uitoefenen zouden de transportovereenkomsten moeten meegedeeld worden aan de vakbondsvertegenwoordiging of ingediend worden bij de Federale Overheidsdienst.

30 Wet van 15 juli 2013 betreffende het goederenvervoer over de weg en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoersondernemer uit te oefenen en tot intrekking van richtlijn 96/26/EG van de Raad en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg. Deze wet wordt uitgewerkt in een KB van 22 mei 2014 betreffende het goederenvervoer over de weg, BS 15 juli 2014 en het MB van 22 mei 2014 betreffende het goederenvervoer over de weg, BS 15 juli 2014 en is van kracht vanaf 14 september 2014.

31 In de memorie van toelichting staat hierover: 'De vervoersprijzen worden vrij overeengekomen tussen de partijen. Men mag echter terecht verwachten dat de vervoerder een 'normale en redelijke' prijs aanrekent in overeenstemming met de prestatie. Deze prijs moet in elk geval de reële kosten dekken van de bewezen dienst in normale marktvoorwaarden. Gelet op de vrije prijsvorming en de druk die op de sector wegen, versterkt zich de tendens om lage prijzen toe te passen, zodat de leefbaarheid van de ondernemingen en de veiligheid in het gedrang komen.'

32 Art. 46 §1, 2° h van de nieuwe vervoerswet.

Het verbod om tegen een ongeoorloofd lage prijs vervoer aan te bieden of te verrichten staat ook in de Finse wetgeving.³³ In Finland worden de opdrachtgevers verplicht om te controleren of transportbedrijven aan alle regels voldoen. Volgens de nieuwe Finse wetgeving moeten klanten van transportbedrijven niet alleen controleren of het transportbedrijf waarmee ze werken een geldige transportvergunning heeft, maar ook of er op een juiste manier met het personeel wordt omgegaan en of aan de fiscale verplichtingen wordt voldaan. Indien een opdrachtgever twijfelt of het transportbedrijf zich wel aan de regels houdt, bijvoorbeeld omdat de transportprijs extreem laag is, kan er geen transportovereenkomst tot stand komen. Het niet naleven van deze verplichting wordt als een strafbaar feit beschouwd. Het uitbesteden van transport is niet langer een kwestie van de laagste prijs, de opdrachtgever moet ook controleren of aan de wet wordt voldaan.

16 Vestigingsverordening 1071/2009: lidstaten moeten hun eigen interpretatie van deze verordening in wetgeving gieten

Zoals reeds besproken, wordt verordening 1071/2009 door de lidstaten op een verschillende manier geïnterpreteerd. Sommige lidstaten beschouwen een kantoor met loonadministratie als voldoende, andere lidstaten interpreteren de verordening in die zin dat een daadwerkelijke transportactiviteit moet worden uitgeoefend. Deze laatste interpretatie is volgens ons de enige juiste gezien de formulering van artikel 5. Deze interpretatie moet in een Belgische wet of cao worden gegoten. Enkel als een onderneming een daadwerkelijke transportactiviteit uitoefent is ze op werkelijke en op duurzame wijze in een lidstaat gevestigd.

17 Strengere cabotageregels

De cabotagewetgeving moet strenger worden.

33 De nieuwe Finse wet voor beroepsgoederenvervoer van 11 april 2013.

De Europese regelgeving preciseert de voorwaarden waarin cabotage-transporten zijn toegelaten:

- maximum 3 nationale cabotageritten;
- aansluitend op een internationaal transport;
- afgerond binnen een periode van 7 dagen³⁴.

Nationale wegvervoerdiensten die in de lidstaat van ontvangst worden verricht door een niet-ingezeten vervoerder, worden slechts in overeenstemming met deze verordening geacht indien deze vervoerder duidelijke bewijzen kan voorleggen van het inkomende internationale vervoer en van elke daaropvolgende uitgevoerde cabotagerit.

In verordening 1072/2009 wordt voorzien in een ‘tijdelijke cabotage-regeling’ zolang de harmonisering van de markt voor vervoer over de weg nog niet is voltooid.

De cabotageverordening kan worden uitgewerkt in nationale wetgeving.

Finland heeft zich beroepen op de ‘tijdelijkheid’ van de regeling en heeft in zijn wetgeving bepaald dat niet-ingezeten chauffeurs in Finland maximaal drie transporten in zeven dagen mogen verrichten en tien transporten in een periode van drie maanden na beëindiging van het eerste transport. De nieuwe Finse wetgeving³⁵ is de strengste voor cabotage in de hele EU.³⁶ Ook België zou zijn cabotagewetgeving in die zin kunnen aanpassen.

Daarnaast kan het opleggen van een verplichting voor de chauffeurs om na drie ritten in een bepaalde lidstaat naar het land van herkomst terug te keren een maatregel zijn tegen sociale dumping. Hierdoor wordt immers

34 Verordening 1072/2009 artikel 8: ‘Vervoerders voor rekening van derden die houder zijn van een communautaire vergunning mogen, mits de bestuurder, indien deze onderdaan is van een derde land, houder is van een bestuurdersattest, onder de in dit hoofdstuk vastgestelde voorwaarden cabotagevervoer verrichten. Zodra de in het kader van het inkomende internationale vervoer vervoerde goederen zijn geleverd, wordt de in lid 1 bedoelde vervoerders toestemming verleend om, aansluitend op internationaal vervoer vanuit een andere lidstaat of vanuit een derde land naar de lidstaat van ontvangst, met hetzelfde voertuig of, in het geval van een samenstel van voertuigen, het trekkende voertuig van datzelfde voertuig, tot drie cabotageritten uit te voeren. De laatste lossing in het kader van een cabotagerit, alvorens de lidstaat van ontvangst te verlaten, vindt plaats binnen zeven dagen na de laatste lossing die in het kader van het inkomende internationale vervoer in de lidstaat van ontvangst heeft plaatsgevonden. Binnen de in de eerste alinea bedoelde termijn mogen de vervoerders een aantal of alle van de in die alinea bedoelde cabotageritten in iedere lidstaat uitvoeren, op voorwaarde dat zij worden beperkt tot één cabotagerit per lidstaat binnen drie dagen na de binnenkomst zonder lading op het grondgebied van die lidstaat.’

35 De nieuwe wetgeving voor beroepsgoederenvervoer werd op 11 april 2013 door de Finse regering gepubliceerd.

36 De Europese Commissie is een inbreukprocedure tegen Finland begonnen.

de tactiek van transportondernemingen om hun chauffeurs na drie ritten in een bepaalde lidstaat even de grens over te sturen om daarna opnieuw drie ritten in die lidstaat te laten rijden onbruikbaar gemaakt.

18 **Betere toegang tot de rechter: toepassing en uitbreiding van artikel 4 cao-wet en verlaging van de rechtsplegingsvergoedingen**

Weinig chauffeurs vinden hun weg naar de rechter om hun rechten af te dwingen. Dit kan beter mits de cao-wet wordt toegepast en uitgebreid en de rechtsplegingsvergoedingen in arbeidsrechtelijke geschillen worden verlaagd.

- De representatieve werknemers- en werkgeversorganisaties mogen overeenkomstig artikel 4 van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités in rechte optreden in alle geschillen die uit de toepassing van deze wet kunnen ontstaan en ter verdediging van de rechten die hun leden putten in de door deze organisaties gesloten overeenkomsten. Het optreden van de organisaties laat het recht van de leden onverkort om zelf op te treden, zich bij een vordering aan te sluiten of in het geding tussen te komen. Van de organisaties kan evenwel maar schadevergoeding wegens niet-naleving van de uit een overeenkomst voortvloeiende verplichtingen worden gevorderd voor zover dit door de overeenkomst uitdrukkelijk is geregeld.

De vakorganisaties zouden meer van deze mogelijkheid gebruik kunnen maken om de naleving van cao's af te dwingen.

In de Nederlandse wet kunnen werknemers- en werkgeversverenigingen, als zij vermoeden dat in een onderneming een of meer der verbindend verklaarde bepalingen niet worden nageleefd, met het oog op het instellen van een rechtsvordering, de Minister verzoeken een onderzoek daarnaar te doen instellen.³⁷ Dit zou ook in de Belgische wet kunnen worden opgenomen.

³⁷ Artikel 10 wet van 25 mei 1937 tot het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten.

- De rechtsplegingsvergoeding (afgekort RPV)³⁸ in arbeidszaken moet worden verlaagd zodat de drempel voor chauffeurs die zich tot de Belgische rechter willen wenden voor de naleving van hun rechten niet te hoog is. Nu bedraagt de RPV al snel tussen de € 715 en € 2.200.

Enkele vonnissen en arresten waarin de sociale rechten van de chauffeurs bevestigd worden en uitspraak wordt gedaan ten gunste van de toepassing van het Belgisch recht voor chauffeurs die in België werkzaam zijn zouden grote veranderingen in de strijd tegen de sociale dumping kunnen teweegbrengen.

19 De verhoging van de boetes voor de werkgever

Een verhoging van de boetes zal ertoe leiden dat werkgevers twee keer nadenken voor ze zich aan illegale praktijken wagen.

De boetes werden door de staatssecretaris van fraudebestrijding reeds aanzienlijk verhoogd. Zo werden bijvoorbeeld de boetes bij inbreuken op de verplichting om de vrachtbrief in de vrachtwagen te bewaren verhoogd.³⁹ Met de wet van 25 april 2014 werd het Sociaal Strafwetboek aangepast en werd er in maatregelen voorzien die kunnen helpen bij de aanpak van sociale dumping in het wegvervoer. De strafrechtelijke en administratieve boetes werden met twaalf vermenigvuldigd.

We wijzen erop dat boetes opleggen aan de onderneming of de chauffeurs niet steeds de echte verantwoordelijken treft. Het is niet ondenkbaar dat de chauffeurs hiervan regelmatig de financiële gevolgen zullen dragen.

38 De rechtsplegingsvergoeding is een forfaitaire tegemoetkoming in de kosten en erelonen van de advocaat van de in het gelijk gestelde partij door de verliezende partij (artikel 1022, al. 1, van het Gerechtelijk Wetboek).

39 Koninklijk besluit van 19 april 2014 tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 juli 2000 betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige inbreuken inzake het vervoer over de weg.

20 Sanctie op niet-naleving van het verbod om de wekelijkse lange rust in de vrachtwagen te nemen

In de Europese verordening die regels stelt voor de rij- en rusttijden van chauffeurs staat dat de korte rust in de cabine mag worden genomen.⁴⁰ De lange rust daarentegen mag niet in de cabine worden genomen. In de Belgische wetgeving zijn sancties opgenomen op niet-naleving van het verbod om de wekelijkse lange rust in de vrachtwagen te nemen. Er wordt voorzien in de onmiddellijke inning van een bedrag van € 1.800, bij ontstentenis waarvan het voertuig wordt geïmmobiliseerd.⁴¹

B HANDHAVINGSMAATREGELEN OP HET NATIONALE NIVEAU

21 Toezien op de effectieve uitvoering van Europese en Belgische wetgeving

De Belgische handhavingsautoriteiten moeten meer middelen krijgen om toe te zien op de naleving van de Europese en Belgische regelgeving zoals de vervoerswet van 2013, de controle op de lange rust,

De Belgische ministerraad heeft in 2013 een actieplan aangenomen in de strijd tegen de sociale dumping. Dit operationeel actieplan omvat een reeks maatregelen om efficiënter en strenger op te treden tegen deze ernstige inbreuken op onze sociale en arbeidswetgeving en tegen de frauduleuze structuren erachter.

Het actieplan voorziet in doelgerichte controles door gespecialiseerde en gecoördineerde teams, een duidelijke strafvervolgning, een geïntegreerde fenomeenbestrijding en zwaardere straffen.

Sinds februari 2014 zou er met het Actieplan tegen Sociale Dumping effectief intenser en gericht gecontroleerd worden en zouden er zwaardere sancties opgelegd worden.

40 Artikel 8.8 van Verordening 561/2006 van het Europees parlement en de raad 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.

41 Artikel 2 Koninklijk besluit van 19 april 2014 tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 juli 2000 betreffende de inning en de consignatie van een som bij het vaststellen van sommige inbreuken inzake het vervoer over de weg.

Er werd een operationele cel 'sociale dumping' opgericht om op zoek te gaan naar de zware inbreuken. De diverse inspectiediensten maken daarvan deel uit.⁴² De doelstelling is om minstens 1.500 van de 12.000 geplande controles rond grensoverschrijdende sociale dumping uit te voeren.

Daarnaast wordt per rechtsgebied één magistratuur bevoegd voor sociaal strafrecht, die ook dienst zal doen als referentiemagistratuur voor sociale dumping. De regering duidt sociale dumping aan als vervolgingsprioriteit.

De hele handhavings- en vervolgingsketen moet bijdragen tot de strijd tegen de sociale dumping en focussen op de grootste en meest ontwrichtende constructies van sociale dumping.

22 Twee hulpmiddelen die de handhaving kunnen vergemakkelijken

- Logboek CMR's in de vrachtwagen.
- eRegister van wegvervoersondernemingen met een zwarte lijst naar analogie met het Europese voorbeeld. De wet van 15 juli 2013 betreffende het eRegister van wegvervoersondernemingen is hiervoor de basis.

23 Toepassing van artikel 433quinquies Strafwetboek, het verbod op mensenhandel

Volgens artikel 433 quinquies 3° Strafwetboek levert het misdrijf mensenhandel op, de werving, het vervoer, de overbrenging, de huisvesting, de opvang van een persoon, het nemen of de overdracht van de controle over hem met als doel het verrichten van werk of het verlenen van diensten, in omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid. De toestemming van het slachtoffer van mensenhandel met de voorgenomen of daadwerkelijke uitbuiting is daarbij van geen belang. Wat 'omstandigheden die in strijd zijn met de menselijke waardigheid' precies zijn is een feitelijke beoordeling die door de rechtbank moet worden gemaakt.

42 De bestaande samenwerking tussen arbeidsauditeurs en inspectiediensten wordt versterkt via de 'arrondissementele cellen'. Deze arrondissementele cellen zullen ondersteund worden door een operationele cel 'sociale dumping', die ook ingezet zal worden voor complexe dossiers. Daarnaast wordt er een 'strategisch comité' opgericht, dat zal toezien op de werking van de arrondissementele cellen en de cel sociale dumping.

24 'Name & shame' van opdrachtgevers en transportbedrijven

Transportbedrijven en opdrachtgevers zijn als multinationale ondernemingen medeverantwoordelijk voor sociale dumping. Het naar buiten brengen van namen van bedrijven die deze sociale dumping (mede)organiseren, kan een efficiënt middel zijn om hen aan te zetten tot het naleven van de arbeidswetgeving en de sociale wetgeving.

De Belgische BTB en de Nederlandse FNV-Bondgenoten voeren in de media campagne tegen bedrijven die sociale dumping organiseren. De Ikea-campagne die zij momenteel voeren is daarvan een mooi voorbeeld (http://www.youtube.com/watch?v=wvyBRaE_U78).

25 Sociale clausule bij transportovereenkomsten

Een sociale clausule in transportovereenkomsten tussen transportondernemingen en de opdrachtgevers met daarin de sociale rechten van de chauffeurs kan helpen in de strijd tegen de sociale dumping.

V BESLUIT

Sociale dumping in het wegvervoer kan met heel verschillende maatregelen worden aangepakt. Wij hebben getracht om zo volledig mogelijk de maatregelen op te sommen die nuttig kunnen zijn in de strijd tegen sociale dumping. Duidelijk is dat de sociale dumping niet alleen de sociale positie van alle chauffeurs, zowel van de Oost-Europese als van andere chauffeurs in de EU, onder druk zet maar hen vaak ook tot mensonwaardige omstandigheden veroordeelt. Onze voorstellen kunnen bijdragen tot een verbetering van het chauffeursberoep en van de vervoerssector in het algemeen die zich nu in een neerwaartse spiraal van harde concurrentie bevinden. We moeten ons durven afvragen wat een menswaardige positie voor vrachtwagenchauffeurs is en kunnen enkel concluderen dat dit binnen het huidige neoliberale Europa niet wordt gegarandeerd. De menselijke waardigheid is nochtans een van de grondrechten van de Europese Unie en kan niet zomaar aan de kant worden gezet door de principes van de vrije markt. Voor hetzelfde werk moeten chauffeurs dezelfde lonen en dezelfde sociale bescherming krijgen.

25

MAATREGELEN OM SOCIALE DUMPING IN HET WEGVERVOER TEGEN TE GAAN

EUROPEES

- 1 Werken aan een opwaartse harmonisering van de diverse sociale wetgevingen van de lidstaten
- 2 Het vrije verkeer en de interne markt ter discussie stellen voor de sector van het wegvervoer – de sociale grondrechten moeten voorrang hebben op de principes van het vrij verkeer
- 3 Geen verdere liberalisering van de cabotagerechten en de cabotagebeperkingen moeten ook gelden voor gecombineerd vervoer
- 4 Nieuw aanknopingspunt in het internationaal privaatrecht (IPR) – aanpassing Rome I-Verordening
- 5 Het invoeren van een Europees minimumloon
- 6 Een EU-verordening of een Europese cao die een bepaald niveau van sociale voorwaarden voor het beroepsgoederenvervoer over de weg voorschrijft
- 7 Verduidelijking van de Europese verordening tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen
- 8 Verplicht gebruik van een tachograaf voor beroepsvoertuigen onder de 3,5 ton
- 9 Versterking van de handhavingsmechanismen in de lidstaten en samenwerking tussen de lidstaten en de oprichting van een Europese inspectie- en controledienst
- 10 Zes hulpmiddelen die de handhaving kunnen vergemakkelijken:
 - digitale tachograaf gekoppeld aan de gps
 - verplichte betaling van het loon in giraal geld
 - een Europees register met een zwarte lijst van transportondernemingen en personen
 - E-CMR
 - bindende roadmap voor de harmonisatie van handhavingsmaatregelen
 - register van normen
- 11 Meer toezicht op de daadwerkelijke toepassing van de Europese verordening 1071/2009
- 12 Vakbondsvertegenwoordiging voor de internationale chauffeurs

NATIONAAL

- 13 Aanknopingspunt in de Belgische wet of cao voor het toepasselijke recht: standplaats
- 14 Uitbreiding van de hoofdelijke aansprakelijkheid naar de volledige keten van opdrachtgevers met daadwerkelijke controles
- 15 Straffen bij het aanbieden, verrichten of laten verrichten van een vervoer tegen een ongeoorloofd lage prijs
- 16 Vestigingsverordening 1071/2009: lidstaten moeten hun eigen interpretatie van deze verordening in wetgeving gieten
- 17 Strengere cabotageregels
- 18 Betere toegang tot de rechter: toepassing en uitbreiding van artikel 4 cao-wet en verlaging van de rechtsplegingsvergoedingen
- 19 De verhoging van de boetes voor de werkgever
- 20 Sanctie op het verbod om de wekelijkse lange rust in de vrachtwagen te nemen
- 21 Toezien op de effectieve uitvoering van Europese en Belgische wetgeving
- 22 Twee hulpmiddelen die de handhaving kunnen vergemakkelijken
 - logboek CMR's in de vrachtwagen
 - eRegister van wegvervoersondernemingen
- 23 Toepassing van artikel 433quinquies Strafwetboek, het verbod op mensenhandel
- 24 'Name & shame' van opdrachtgevers en transportbedrijven
- 25 Sociale clause bij transportovereenkomsten



avant-propos

En 2005, un an après l'élargissement de l'Union européenne à 25 États membres, des transporteurs belges créèrent en Slovaquie les premières firmes boîtes aux lettres. A cette époque, la problématique du 'dépaillonnement' d'entreprises de transport et de la perte d'emplois dans le secteur parut encore un phénomène marginal. Le secteur du transport en Belgique semblait promis à un bel avenir. Jamais, je n'aurais pu soupçonner que les choses allaient changer aussi vite et aussi radicalement.

Lors de ma désignation au poste de secrétaire fédéral en 2007, les militants de l'UBT avaient demandé de nous occuper de la problématique des chauffeurs étrangers. En effet, bon nombre de nos affiliés étaient mis en chômage (temporaire) pour être remplacés de plus en plus par des collègues de l'Europe de l'Est.

A ce moment, nous ne savions pas encore que la situation était tellement dramatique. Mais cela allait changer bien vite. La délocalisation opérée par des transporteurs belges dans le but d'utiliser des chauffeurs au rabais, fit tache d'huile à une vitesse vertigineuse.

Une première étude sur la manière dont les entreprises belges délocalisaient leurs activités aboutit au premier Livre noir de l'UBT, 'Ils viennent de l'Est. Eux s'établissent à l'Est'. Entretemps, la course folle au dumping avait pris une ampleur inégalée et la mort tragique, le 1er avril 2012, de deux chauffeurs polonais à Wingene (Flandre occidentale), péris dans l'incendie des baraques dans lesquelles ils étaient logés, vint noircir un tableau déjà bien sombre.

Peu après, nous avons publié un deuxième Livre noir dans lequel nous examinions quelles entreprises belges continuaient à utiliser des firmes boîtes aux lettres, en dépit de l'interdiction édictée par l'Union européenne. L'étude scientifique, dont vous avez le rapport entre les mains, constitue une étape suivante.

Je suis particulièrement fier que la collaboration entre l'UBT et la FGTB avec l'Université d'Anvers ait permis de vous présenter aujourd'hui ce Livre blanc. Un Livre blanc qui est le résultat d'une recherche académique brillante couplée à l'expertise des personnes qui sont effectivement sur le terrain, la route, les parkings: les chauffeurs et les militants de l'UBT.

Le Livre blanc formule des solutions concrètes, tant au niveau national qu'europpéen, susceptibles de corriger les distorsions qui touchent le secteur du transport routier. Ce Livre blanc est un instrument qui devrait inciter les décideurs politiques et les employeurs à prendre les initiatives nécessaires pour mettre fin à l'exploitation et permettre à tous les chauffeurs de camion de gagner à nouveau convenablement leur vie.

Cette étude a pu être menée à bonne fin par l'ardeur, le dynamisme mais aussi le dévouement de nombreuses personnes. Trop nombreuses pour les remercier personnellement, mais elles méritent toutes la reconnaissance de l'UBT. Par ailleurs, je me dois de citer quelques 'locomotives' sans qui ce projet n'aurait pu être mené à bien. Elles méritent mes remerciements les plus sincères: Lies Michielsen, Hanne Sanders, Agata Osicka, Edwin Atema et Tom Peeters.

Antwerpen, novembre 2014

Frank Moreels, Secrétaire fédéral Transport routier & Logistique, Coprésident UBT



25

MESURES POUR COMBATTRE LE DUMPING SOCIAL DANS LE TRANSPORT ROUTIER

table des matières

- I RÉSULTATS DE L'ÉTUDE** 'Combattre ensemble le dumping social dans le secteur du transport pour améliorer les conditions de travail des chauffeurs'
 - II INTRODUCTION**
 - III RECOMMANDATIONS EUROPÉENNES**
 - A** Adaptations législatives et mesures politiques au niveau européen
 - B** Mesures de contrôle et d'application sur le plan européen
 - IV RECOMMANDATIONS NATIONALES**
 - A** Adaptations législatives et mesures politiques au niveau national
 - B** Mesures de contrôle et d'application sur le plan national
 - V CONCLUSIONS**
-

I RÉSULTATS DE L'ÉTUDE 'COMBATTRE ENSEMBLE LE DUMPING SOCIAL DANS LE SECTEUR DU TRANSPORT POUR AMÉLIORER LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES CHAUFFEURS'.

L'étude '*Combattre ensemble le dumping social dans le secteur du transport pour améliorer les conditions de travail des chauffeurs*' est le résultat d'une collaboration entre le Service transnational de la FGTB, l'Union Belge du Transport (UBT) et l'Université d'Anvers, groupe de recherche 'concurrence et droit social'¹. Ce rapport et ses recommandations constituent la conclusion de l'étude qui, dans ses phases précédentes, a procédé à une évaluation de la législation et de la réglementation belges et européennes visant la lutte et la prévention du dumping social dans le transport routier, ainsi que des bonnes pratiques dans trois États membres de l'Union européenne, à savoir l'Autriche, la Finlande et les Pays-Bas. Par 'dumping social' nous entendons la mise au travail de chauffeurs venant de pays qui connaissent un niveau moins élevé de conditions de travail et de salaire, dans des pays connaissant des conditions meilleures.

1 Cette étude scientifique, financée par le Fonds social européen et les pouvoirs publics flamands, a été réalisée par Jan Buelens et Lies Michielsens (lies.michielsen@progresslaw.net), sous la direction du professeur M. Rigaux.

II INTRODUCTION

Nos recommandations sont basées sur une erreur de construction de l'Union européenne. Le Traité de Rome de 1957 accorde une place centrale à quatre libertés économiques (biens, personnes, capital et services). L'application de ces quatre libertés et plus particulièrement de la libre circulation des biens, des services et du capital, a engendré et engendre toujours une concurrence féroce entre entreprises et entre pays qui met sous pression les conditions de travail et de salaire partout en Europe.

De par sa nature même, le secteur du transport est un des secteurs clés de la libre circulation. Depuis le début du processus de libération entamé au cours des années nonante du siècle précédent et qui a donné lieu à une concurrence aigue, le secteur du transport routier a connu d'importants changements. L'ouverture croissante du marché européen constitue le principal facteur qui a été à l'origine non seulement de l'organisation et de la structure nouvelle du secteur, mais aussi de la nature et du coût des services fournis. En créant une entreprise en Europe de l'Est, un transporteur peut facilement utiliser des camions immatriculés en Europe de l'Est et employer des chauffeurs de ces pays en Belgique, notamment pour organiser ses transports internationaux, et même pour ses transports intérieurs.² L'introduction de droits de cabotage a permis d'offrir des services de transport dans un autre État membre au départ d'un établissement situé dans l'Union européenne. Ces changements sont devenus encore plus importants avec l'élargissement de l'Union européenne, par trois phases successives en 2004, 2007 et 2013, à treize nouveaux États membres.

Les mesures politiques et la législation et la réglementation de l'Union européenne étaient et sont pour ainsi dire complètement basées sur la mise en œuvre du processus de libéralisation. Les droits sociaux et l'harmonisation sociale vers le haut des conditions de travail et de vie au travail n'ont bénéficié et ne bénéficient pas d'une attention similaire. L'on s'est certes occupé de quelques aspects des conditions de travail (les temps de conduite et de repos, ...), mais toute une série d'aspects cruciaux ne sont soumis à aucune réglementation (salaires, ...). Les différences en termes de structures du marché du travail et de structures sociales entre les pays de l'UE sont énormes, situation qui donne lieu à des pratiques de dumping social qui ont des conséquences considérables aussi bien pour les chauffeurs professionnels résidents que pour les chauffeurs non-résidents³.

2 Le cabotage est soumis à des conditions, mais les contrôles sont loin d'être évidents.

3 Les chauffeurs non résidents sont des chauffeurs qui travaillent dans un autre pays que le leur.

Il ressort des constatations du Rapport '*Conditions sociales et de travail des transporteurs routiers de marchandises*' de la Direction générale des politiques internes du Parlement européen de 2013 que **l'environnement de travail** (y compris le taux élevé de discrimination entre chauffeurs de l'UE-15⁴ et de l'UE-12), **la charge de travail** (c'est-à-dire le degré de flexibilité plus important dans l'exécution des tâches et davantage d'activités non roulantes) et **les niveaux de revenu** (c'est-à-dire le niveau salarial en baisse constante) sont les éléments sociaux qui se sont le plus détériorés au cours des cinq dernières années⁵. Il est clair que le dumping social menace (encore davantage) la position sociale des chauffeurs.

Selon ce même rapport, les principaux points problématiques sont :

- l'harmonisation sociale dans les 27 pays membres de l'UE⁶, qui est loin d'être réalité,
- des régimes de travail illégaux/déloyaux qui sont cause de dumping social (et notamment les 'entreprises boîtes aux lettres'),
- l'absence de contrôles et de sanctions,
- les activités illégales de cabotage,
- les temps de conduite et de repos⁷,
- la qualité des équipements de repos.

Le libre marché est un échec. Les transports coûtent de moins en moins cher, sauf pour le consommateur. Les bénéfices refluent vers les entreprises multinationales, qu'elles soient donneurs d'ordre ou grandes entreprises de transport. Dans ce contexte, l'organisation des travailleurs, la Fédération européenne des Travailleurs du Transport (ETF) et l'organisation des employeurs, l'International Road Transport Union (IRU) se sont opposées, dans des déclarations communes publiées le 7 décembre 2012 et le 17 mars 2014, à une nouvelle libéralisation du marché du transport jusqu'à ce qu'il y ait une harmonisation des réglementations fiscale, sociale et exécutoire.

4 Est devenue entretemps l'UE-16 après l'entrée de la Croatie.

5 Rapport '*Conditions sociales et de travail des transporteurs routiers de marchandises*' de la Direction générale des politiques internes du Parlement européen, Département thématique B: politiques structurelles et de cohésion, transport et tourisme, 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/Join/2013/495855/IPOL-TRAN_ET\(2013\)495855_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/Join/2013/495855/IPOL-TRAN_ET(2013)495855_FR.pdf).

6 Depuis l'entrée de la Croatie dans l'UE le 1er juillet 2013, l'UE compte 28 États membres.

7 Rapport '*Conditions sociales et de travail des transporteurs routiers de marchandises*' de la Direction générale des politiques internes du Parlement européen, Département thématique B: politiques structurelles et de cohésion, transport et tourisme, 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/Join/2013/495855/IPOL-TRAN_ET\(2013\)495855_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/Join/2013/495855/IPOL-TRAN_ET(2013)495855_FR.pdf).

Comme déjà souligné, la construction européenne est à l'origine du dumping social en Europe. Nous formulerons par conséquent des recommandations au niveau européen pour ensuite examiner des propositions politiques à mettre en œuvre au niveau national. Dans nos propositions politiques, nous examinerons aussi bien des mesures d'ordre législatif que des mesures exécutoires ou d'application. Sans minimiser l'importance des mesures de contrôle et d'application, nous sommes d'avis que les mesures d'ordre législatif sont les plus importantes. Même dans le cas d'un contrôle effectif, les lacunes dans la législation qui sont à l'origine de pratiques de dumping social, ne peuvent pas être comblées. Nous abordons aussi bien les possibilités non encore exploitées à ce jour que de nouvelles pistes de réflexion.

III RECOMMANDATIONS EUROPÉENNES

A ADAPTATIONS LÉGISLATIVES ET MESURES POLITIQUES AU NIVEAU EUROPÉEN

1 Œuvrer à une harmonisation vers le haut des différentes législations sociales des États membres

Une des principales solutions pour le secteur du transport consiste en une harmonisation vers le haut des différentes législations sociales, fiscales et du travail nationales et en le respect des droits fondamentaux de tous les chauffeurs, excluant ainsi toute concurrence déloyale.

Nous en sommes encore fort éloignés dans l'Europe d'aujourd'hui. Pour tant, nous devons prôner ce point en premier.

2 Mettre en question la libre circulation et le marché interne pour le secteur du transport routier – Les droits sociaux fondamentaux doivent l'emporter sur les principes de la libre circulation

Les droits sociaux fondamentaux doivent l'emporter sur les principes de la libre circulation. L'article 1 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne stipule que la **dignité humaine** est inviolable et qu'elle doit être respectée et protégée. L'article 31 de la Charte assure à tout travailleur **le droit à des conditions de travail qui respectent sa santé, sa sécurité et sa dignité**. Tout travailleur a droit à une limitation de la durée maximale du travail et à des périodes de repos journalier et hebdomadaire, ainsi qu'à une période annuelle de congés payés avec maintien du salaire. Ces droits sont des droits fondamentaux qui doivent être respectés en tout temps. Les principes de la libre circulation des travailleurs (article 45 TFUE), de la liberté d'établissement (article 49 et suivants du TFUE) et de la libre circulation des services (article 56 et suivants du TFUE) devraient être subordonnés à ces droits fondamentaux. Il ressort du rapport du Parlement européen de 2013 que les droits fondamentaux de nombreux chauffeurs sont violés⁸. Les droits fondamentaux doivent être respectés, même si cela implique que les principes de la libre circulation doivent s'effacer devant ces droits.

8 Rapport 'Conditions sociales et de travail des transporteurs routiers de marchandises' de la Direction générale des politiques internes du Parlement européen, Département thématique B: politiques structurelles et de cohésion, transport et tourisme, 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/Join/2013/495855/IPOL-TRAN_ET\(2013\)495855_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/Join/2013/495855/IPOL-TRAN_ET(2013)495855_FR.pdf).

Comme proposé par la Confédération européenne des Syndicats (CES), l'inscription d'une clause de progrès social, sous forme de protocole, dans les traités européens pourrait constituer un moyen efficace de lutter contre le dumping social. Ce protocole contenant les droits sociaux fondamentaux et possédant la même valeur juridique que les traités devrait stipuler que les droits sociaux fondamentaux priment sur les libertés économiques⁹.

L'adoption d'une législation secondaire de l'UE (directives et règlements) devrait chaque fois être subordonnée à un examen par rapport aux droits fondamentaux.¹⁰ Cela permettrait de vérifier si cette législation respecte ou non les droits fondamentaux.

3 Pas de nouvelle libéralisation du cabotage – Les restrictions imposées au cabotage doivent s'appliquer également aux transports combinés

La priorité des Communautés européennes était la réalisation d'un marché commun des transports, ou autrement dit, la libre circulation des services et l'ouverture des marchés de transport (titre distinct 'Transport', article 90 et suivants du TFUE). En ce qui concerne les transports internationaux, le processus de libéralisation est entièrement réalisé, contrairement à celui du cabotage, mais cela reste l'objectif final de la Commission européenne¹¹.

La réalisation d'un espace européen interne des transports est l'objectif final de l'UE, mais n'est pourtant pas souhaitable. Nous nous référons à cet égard à l'introduction ainsi qu'aux déclarations communes précitées de l'ETF et de l'IRU. Tant qu'il n'y a pas d'harmonisation des législations sociale, fiscale et du travail, la libéralisation des droits de cabotage ne fera qu'accroître les pratiques de dumping social.

De plus, la limitation actuelle du cabotage à trois transports maximum dans un délai de sept jours n'est pas d'application aux transports combi-

9 <http://www.etuc.org/documents/achieving-social-progress-single-market-proposals-protection-fundamental-social-rightsand#.VBf78tkayc0>.

10 Un tel examen existe déjà, par exemple les évaluations d'impact.

11 Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'état du marché du transport routier dans l'Union européenne, COM(2014) 222 final, 14 avril 2014, [http://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/com\(2014\)-222_fr.pdf](http://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/com(2014)-222_fr.pdf).

nés¹². Cela signifie que des marchandises acheminées par la mer ou par le rail dans un rayon de 100 kilomètres peuvent être transportées par la route sans limites par toute entreprise de transport établie dans l'Union européenne. Cette situation est source de pratiques de dumping social et de concurrence déloyale dans les transports nationaux. C'est pourquoi, nous proposons d'étendre les restrictions imposées au cabotage aux transports combinés¹³.

4 Un nouveau facteur de rattachement dans le droit privé international (DPI) – l'adaptation du Règlement Rome I

La libéralisation croissante du marché des transports ouvre la porte toute grande au dumping social. A cet égard, la construction la plus évidente est la délocalisation du siège de la société afin d'échapper aux conditions de travail et de salaire en vigueur en Belgique. Nous pensons plus particulièrement à une construction par laquelle un entrepreneur ouvre un nouvel établissement dans un autre État membre de l'UE ou reprend une entreprise existante dans un autre pays de l'UE ou déménage même le siège principal de son entreprise et déplace son siège belge ou ne le considère plus que comme une simple filiale. Toutes ces options sont parfaitement possibles dans le cadre de la liberté d'établissement et de services. Seulement, l'on doit se demander si ces options n'ouvrent pas la possibilité d'échapper aux conditions de travail et de salaire en vigueur en Belgique dans le secteur du transport de marchandises par la route.

Pour répondre à la question, le droit privé international joue un rôle crucial. Afin de déterminer quel droit est d'application à une relation de travail internationale ou à un contrat de travail transfrontalier, il faut recourir au droit privé international¹⁴. Si les parties n'ont pas choisi la loi applicable, c'est la loi du pays **où, ou à partir duquel**, le travailleur **accom-**

12 Directive 92/106/CE du Conseil du 7 décembre 1992 relative à l'établissement de règles communes pour certains transports combinés de marchandises entre États membres.

13 La législation belge par contre prévoit la limitation du cabotage dans les transports combinés (Arrêté royal du 10 août 2009 fixant les conditions de l'admission d'entreprises de transport établies sur le territoire d'un autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen au transport intérieur de marchandises par route en Belgique).

14 Il convient de faire application des normes de droit suivantes : la Convention de Rome de 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles (Convention de Rome) et le Règlement européen 593/2008 (Règlement Rome I) et la Directive sur le détachement.

plit habituellement son travail qui est d'application¹⁵. Toutefois, si le travailleur n'accomplit pas habituellement son travail dans le même pays, c'est la loi du pays **où se trouve l'établissement** qui a embauché le travailleur, qui est d'application. Ce deuxième critère est un critère subsidiaire qui ne peut être appliqué que lorsque le travailleur n'exerce pas habituellement son travail dans le même pays. S'il est établi que le contrat de travail présente des liens **plus étroits** avec un pays autre que celui de l'occupation habituelle et/ou avec le pays de l'établissement qui a embauché le travailleur, il faut appliquer la loi de cet autre pays (art. 8 du Règlement Rome I¹⁶). Même si les parties ont choisi la loi applicable, ce choix ne peut avoir pour effet de priver le travailleur de la protection que lui assurent les dispositions impératives de la loi qui serait normalement applicable.

Deux arrêts de la Cour de Justice de l'Union européenne, l'un du 15 mars 2011 (Koelzsch)¹⁷, l'autre du 15 décembre 2011 (Voogsgeerd)¹⁸, ont appliqué la Convention de Rome aux conditions spécifiques du secteur du transport¹⁹.

Dans l'arrêt Koelzsch, qui a trait au secteur du transport routier, la Cour définit le lieu de l'occupation habituelle comme le lieu où/à partir duquel le travailleur accomplit la majeure partie de ses obligations à l'égard de son employeur. La Cour précise que le juge doit établir dans quel État est situé le lieu d'où le travailleur effectue ses activités de transport, reçoit les instructions concernant ses missions et organise son travail, et où se trouvent ses outils de travail. Par ailleurs, le juge doit également vérifier à quels endroits les marchandises sont déchargées et à quel endroit le travailleur retourne après avoir effectué ses missions. Il doit d'autre part tenir compte aussi de l'objectif d'assurer une protection adéquate au travailleur en sa qualité de partie au contrat la plus faible.

15 Par rapport à la Convention de Rome, le Règlement Rome I a déjà été complété par la disposition qui stipule que le contrat de travail est géré par le droit du pays où, et à défaut à partir duquel le travailleur effectue habituellement son travail dans le cadre de l'exécution de son contrat. La Convention de Rome parlait uniquement du lieu d'occupation.

16 Règlement (CE) n° 593/2008 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 sur la loi applicable aux obligations contractuelles, Journal officiel. 4 juillet 2008, L. 177, 6. Le Danemark a cependant formulé des réserves par rapport au Règlement Rome I de sorte qu'il n'est pas obligatoire pour ce pays.

17 CJUE 15 mars 2011, Koelzsch c/Luxembourg, n° C-29/10, Rev.crit.dr.intern.privé, 2011, L. 2, 455-461.

18 CJUE C-384-10, <http://curia.europa.eu>.

19 La Convention de Rome a précédé le Règlement Rome I. Il n'y a pas de grandes différences entre ces deux instruments (mis à part la codification de la jurisprudence : la règle 'à partir duquel'). Les arrêts Koelzsch et Voogsgeerd ont dès lors un intérêt direct pour l'explication du Règlement Rome I.

Cet arrêt confirme que les chauffeurs non résidents venant d'États membres de l'Europe de l'Est qui sont engagés par des entreprises de transport d'Europe occidentale selon des schémas d'occupation dans les pays d'origine des chauffeurs, mais qui effectuent leur travail dans un des quinze États membres initiaux, doivent bénéficier des mêmes conditions de travail et de salaire que les travailleurs de cet État membre, et non des conditions en vigueur dans leur pays d'origine.

Le 15 décembre 2011, la Cour de Justice a rendu un autre arrêt, concernant cette fois-ci la navigation maritime²⁰. Dans cet arrêt, l'arrêt Voogsgeerd, la Cour considère que lorsque ces constatations montrent que le lieu où le travailleur effectue ses activités de transport et où il reçoit aussi les instructions pour ses missions, est toujours le même, ce lieu doit être considéré comme le lieu où il accomplit habituellement son travail au sens de l'article 6, alinéa 2, sub a. (Voogsgeerd Considération 39).

En septembre 2013, la Cour de justice de l'Union européenne (petite chambre) a toutefois rendu un arrêt qui ébranle cette certitude²¹. Dans l'arrêt Schlecker, qui ne concerne pas le secteur du transport, la Cour de justice s'est prononcée concernant la clause des 'liens plus étroits' de la Convention de Rome et a jugé que l'article 6, alinéa 2 doit être compris en ce sens que, même dans l'hypothèse où un travailleur accomplit le travail qui fait l'objet du contrat de travail non seulement de façon habituelle, mais également pendant une longue période et sans interruption dans le même pays, le juge national peut écarter, en application de la dernière partie de cette disposition, la loi applicable dans ce pays lorsqu'il ressort de l'ensemble des circonstances qu'il existe un lien plus étroit entre le contrat et un autre pays. Parmi les éléments importants de ce point de rattachement, il faut selon la Cour tenir compte d'abord du pays dans lequel le travailleur paie des impôts et des cotisations sur les revenus de son travail et du pays dans lequel il est affilié à la sécurité sociale et aux différents régimes de pension, d'assurance maladie et d'invalidité. De plus, le juge national doit tenir compte de tous les éléments du dossier, plus particulièrement des critères relatifs à la fixation du salaire et des autres conditions de travail.

20 CJUE C-384-10, <http://curia.europa.eu>.

21 CJUE 12 septembre 2013, C-64/12 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62012CJ0064:NL:HTML>).

Cet arrêt soulève pour le moins une série de questions et ne profite guère à la sécurité juridique. La question est en effet de savoir si l'interprétation de la Cour de justice cadre avec ses considérations formulées dans les arrêts Koelzsch et Voogsgaerd et avec les points de départ de la Convention de Rome et du Règlement Rome-I, selon lesquels il faut tenir compte de l'objectif d'assurer une protection adéquate au travailleur en sa qualité de partie au contrat la plus faible.

La pratique nous enseigne que le droit privé international actuel n'offre pas de protection suffisante aux travailleurs. Mais un autre facteur de rattachement est possible. Il faut pour le moins approfondir et concrétiser l'article 8 du Règlement Rome I, par exemple en intégrant dans le Règlement Rome I les éléments fournis par l'arrêt Koelzsch et en précisant qu'en cas de doute, il convient d'opter pour l'interprétation qui offre au travailleur la protection sociale la plus grande.

5 L'instauration d'un salaire minimum européen

Le libre marché en Europe ravive la concurrence et met sous pression les conditions de travail et de salaire des chauffeurs. Presque tous les États membres sont confrontés au phénomène des 'travailleurs pauvres' et la concurrence est source de pratiques de dumping. Une première mesure pour arrêter cette spirale à la baisse pourrait consister en l'introduction d'un salaire minimum européen.

Par salaire minimum européen, il faut entendre un socle salarial européen sous lequel il est interdit de descendre. Tout le monde est d'accord pour dire que ce socle ne peut être le même pour tous les pays. Actuellement, les salaires minimums dans des pays comme la Belgique et le Bulgarie sont fort différents et il est impensable (et par ailleurs inutile) de les harmoniser pour les fixer à un seul niveau identique. Un salaire minimum européen doit donc devenir un socle relatif à déterminer pays par pays.

Une des propositions les plus populaires se base sur le seuil de pauvreté. Celui-ci est déterminé par la distribution des salaires dans un pays et est fixé dans l'Union européenne à (au moins) 60% du revenu médian. Le salaire minimum européen pourrait donc également être fixé à ce niveau.

6 Un Règlement européen ou une cct européenne imposant un niveau déterminé aux conditions sociales dans le secteur du transport de marchandises par la route

Un Règlement européen définissant un niveau déterminé pour les conditions sociales dans le secteur du transport de marchandises par la route assurerait un socle social aux chauffeurs. En attendant la publication d'un tel Règlement, une cct européenne²² pour le transport de marchandises par la route fixant un niveau déterminé aux conditions sociales des chauffeurs et obligatoire pour tous les signataires, pourrait être un instrument utile.

7 Précision du Règlement européen 1071/2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route

Le Règlement européen 1071/2009 a pour objectif de compliquer la création d'entreprises boîtes aux lettres par un entrepreneur²³.

Ce Règlement définit les règles communes relatives à l'accès au marché du transport international de marchandises par la route dans un souci de concurrence loyale²⁴. Le bon respect et un contrôle fiable des conditions d'accès à la profession de transporteur routier imposent aux entreprises l'obligation de posséder **un établissement stable et effectif**. L'État membre où est établie l'entreprise doit veiller à ce que l'entreprise réponde toujours aux conditions du Règlement afin que les autorités compétentes de cet État membre puissent le cas échéant décider de la suspension du retrait de la licence accordant à l'entreprise l'accès au marché.

Les entreprises qui exercent la profession de transporteur par route doivent :

- être établies **de façon stable et effective** dans un État membre;
- être **honorables**;
- posséder **une capacité financière appropriée**;
- posséder la **capacité professionnelle requise**.

22 Rappelons qu'une cct européenne n'a pas de valeur juridique.

23 Règlement européen 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la directive 96/26/CE.

24 Considération 6, Règlement 1071/2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route.

Pour être établie **de manière stable et effective** dans un État membre, l'entreprise doit dans l'État membre concerné :

- a disposer d'un établissement, situé dans cet État membre, avec des locaux dans lesquels elle conserve ses principaux documents d'entreprise, notamment ses documents comptables, les documents de gestion du personnel, les documents contenant les données relatives au temps de conduite et de repos et tout autre document auquel l'autorité compétente doit pouvoir accéder pour vérifier le respect des conditions prévues par le présent Règlement. Les États membres peuvent prévoir que les établissements situés sur leur territoire tiennent en permanence aussi d'autres documents à disposition dans leurs locaux;
- b une fois qu'une autorisation est accordée, disposer d'un ou de plusieurs véhicules, qui sont immatriculés ou mis en circulation par un autre moyen conformément à la législation dudit État membre, que ces véhicules soient détenus en pleine propriété ou, par exemple, en vertu d'un contrat de location-vente ou d'un contrat de location ou de crédit-bail (leasing);
- c diriger effectivement et en permanence ses activités relatives aux véhicules visés au point b) en disposant des équipements administratifs nécessaires, ainsi que des équipements et des installations techniques appropriés dans un centre d'exploitation situé dans cet État membre²⁵ (article 5).

L'application de ce Règlement pose toutefois deux problèmes.

Tout d'abord, les États membres n'ont pas la même interprétation de ce Règlement. Certains États membres considèrent qu'un simple bureau avec une administration des salaires suffit, d'autres interprètent le Règlement en ce sens que l'entreprise doit exercer effectivement une activité de transport. Cette dernière interprétation est, selon nous, la seule qui soit bonne étant donné le libellé de l'article 5, mais il faudrait préciser et concrétiser cet article pour éviter toute contestation.

Un deuxième problème est qu'un État membre ne dispose pas de moyens d'action à l'égard d'un autre État membre qui ne respecte pas les obligations du Règlement. Nous abordons ce point plus en détail lors de l'examen des mesures d'application.

25 Article 5 du Règlement 1071/2009.

8 Tachygraphe obligatoire pour les véhicules utilitaires de moins de 3,5 tonnes

Les véhicules utilitaires de moins de 3,5 tonnes échappent encore trop souvent au radar et sont de ce fait une source inépuisable de dumping social. Les temps de conduite et de repos dans le secteur des services de messagerie devraient également être contrôlés. Et par conséquent, les véhicules utilitaires de moins de 3,5 tonnes devraient être équipés obligatoirement d'un tachygraphe.

B MESURES DE CONTRÔLE ET D'APPLICATION SUR LE PLAN EUROPÉEN

Au niveau européen, les mesures de contrôle et d'application suivantes pourraient contrecarrer ou limiter le dumping social.

9 Mécanismes de contrôle et d'application dans les États membres, renforcement de la collaboration entre les États membres et création d'un service de contrôle et d'inspection européen

Les mécanismes d'application dans les États membres doivent être renforcés, la collaboration entre les États membres doit être améliorée. Comme les transports routiers sont organisés sur une base internationale, une collaboration sur le plan européen pour le contrôle et l'application de la réglementation s'avère indispensable.

Il y a trop peu de contrôles effectifs de l'application des conditions de travail et de salaire dans le cadre de la collaboration entre les services d'inspection compétents nationaux. Les mesures de contrôle de l'application peuvent concerner la législation du travail et la législation sociale dans le secteur du transport de marchandises par la route, comme le Règlement CE n° 293/2008 (Règlement Rome I), par exemple par des contrôles communs effectués par les autorités chargées du contrôle de la circulation, ou par les autorités compétentes pour la législation du travail. A cette fin, les mécanismes de contrôle et d'application doivent être étendus, renforcés et leur efficacité doit être améliorée.

Au niveau européen, il est nécessaire :

- de créer une agence spécifique responsable du contrôle et de l'application, c'est-à-dire un service de contrôle et d'inspection européen;
- de réaliser une plus grande harmonisation des sanctions et des amendes;
- de continuer à investir dans des échanges internationaux de personnel;
- d'organiser davantage de programmes de formation afin de soutenir les services de contrôle.

10 Six instruments susceptibles de promouvoir le contrôle et l'application

- Le tachygraphe digital relié au GPS : le Parlement européen a adopté un nouveau Règlement en la matière qui doit être mis en œuvre en 2017. A l'avenir, les temps de conduite et de repos des chauffeurs pourront être contrôlés à distance. Tous les véhicules de plus de 3,5 tonnes devront être équipés d'un tachygraphe digital, relié au GPS, afin de pouvoir mieux contrôler où les chauffeurs sont passés. Cet outil permettra également de détecter les fraudes éventuelles commises au niveau du cabotage. Ce nouveau Règlement remplacera l'actuelle directive 3821/85.
- L'obligation de payer le salaire des chauffeurs sous forme scripturale afin de faciliter le contrôle. Actuellement, cette forme de paiement n'est obligatoire que pour les montants supérieurs à 2.500 euros.
- Un registre européen contenant une liste noire des entreprises de transport et des personnes qui n'ont pas respecté les règles et qui ont été sanctionnées, pourrait être un instrument utile dans les mains des autorités de contrôle. Le 'European Register of Road Transport Companies' (ERRU) pourrait servir à cet effet. La proposition consiste en l'établissement d'un registre contenant une liste noire des entreprises coupables de pratiques illégales ou déloyales. Ce registre pourrait être repris dans le système de classification des risques à instaurer par les États membres concernant les entreprises qui ne respectent pas les règles européennes en matière de temps de conduite et de repos²⁶.

²⁶ Le fait que les entreprises belges peuvent demander la faillite avec une facilité relativement grande et recommencer leur activité sous un autre nom complique les contrôles. C'est pourquoi, il nous semble utile que les noms des responsables des entreprises de transport soient également repris dans cette liste.

- E-CMR : l'instauration d'un CMR électronique et l'utilisation de documents de transport électroniques devraient faciliter le contrôle du cabotage.
- Une feuille de route contraignante pour l'harmonisation des mesures d'application.
- Registre des normes : le contrôle de l'application peut se révéler plus efficace au moyen de données et d'informations constamment mises à jour concernant l'état d'introduction des différentes normes.

11 Renforcer le contrôle de l'application effective du Règlement européen 1071/2009

Le Règlement européen 1071/2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route a pour objectif de compliquer la tâche des entrepreneurs qui souhaiteraient créer une entreprise boîte aux lettres²⁷.

Le Règlement prévoit comme sanction le retrait des licences de transport par les États membres lorsque les entreprises ne s'en tiennent pas aux conditions d'établissement. Le Règlement devrait donc être mis en œuvre dans ce sens et les États membres devraient en assurer le contrôle.

Lorsque la Commission en fait la demande dans des cas valablement motivés, les États membres font procéder à des contrôles spécifiques pour vérifier si une entreprise satisfait aux conditions d'accès à la profession de transporteur routier. Ils informent la Commission des résultats de ces contrôles ainsi que des mesures qui ont été prises lorsqu'ils ont constaté que l'entreprise ne répondait plus aux conditions du Règlement. Lorsqu'un État membre a des doutes concernant une entreprise de transport dans un autre État membre, il peut adresser un courrier à la Commission demandant de procéder à un contrôle dans les États membres concernés. La Commission doit alors exercer un contrôle effectif. Les rapports y afférents fournis par les États membres et dont il question dans le Règlement, peuvent être réclamés à la Commission européenne.

27 RÈGLEMENT (CE) 1071/2009 DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route et abrogeant la directive 96/26/CE du Conseil.

Le Règlement stipule que les instances compétentes des États membres doivent collaborer étroitement et s'entraider en vue de l'application du Règlement.

Toutefois, aucune sanction n'est prévue pour les États membres qui ne respectent pas le Règlement. Nous proposons d'actualiser le Règlement en y intégrant des sanctions.

Si aucune collaboration n'est possible entre les services d'inspection ou si le rapport d'un service d'inspection ne semble pas correspondre à la réalité, il pourrait être envisagé que les services d'inspection d'un État membre procèdent eux-mêmes à une enquête dans un autre État membre afin d'examiner la situation effective et de vérifier s'il existe vraiment un établissement d'une entreprise de transport et si les conditions légales sont effectivement respectées²⁸. Le Règlement devrait donc accorder aux États membres la compétence de contrôler le respect des dispositions du Règlement dans un autre État membre.

Enfin, l'on pourrait envisager de prévoir une procédure contre la Commission européenne pour omission de contrôler le Règlement lorsqu'il s'avère que la Commission européenne ne respecte pas ses obligations.

12 Représentation syndicale pour les chauffeurs internationaux

Les chauffeurs doivent être organisés sur le plan syndical afin de faire valoir leurs droits. Il faut par conséquent une représentation syndicale des chauffeurs, coordonnée au niveau européen.

28 En cas de contestation, la compétence d'appréciation finale des pièces justificatives appartient au juge.

IV RECOMMANDATIONS NATIONALES

Même si la réglementation européenne impacte directement les règles nationales, le niveau national permet lui aussi de prendre des mesures visant à combattre le dumping social.

A ADAPTATIONS LÉGISLATIVES ET MESURES POLITIQUES AU NIVEAU NATIONAL

13 Point de rattachement dans une loi ou une cct belge en ce qui concerne la loi applicable: le lieu d'attache

L'inscription du lieu d'attache comme point de rattachement dans une loi ou une convention collective permettrait d'améliorer la position juridique des chauffeurs.

La nouvelle cct 'A travail égal, salaire égal' du 13 mars 2014 définit le lieu d'attache comme suit :

'Lieu 'attache: lieu à partir duquel le travailleur accomplit habituellement ses missions de transport, reçoit les instructions pour ses missions et organise son travail, et où se trouvent les instruments de travail, par exemple: lieu où le travailleur prend son camion au début d'une nouvelle période d'occupation, ou lieu où le travailleur rentre ou devrait rentrer son camion à la fin de la période d'occupation. Les éléments suivants entrent en ligne de compte : où le transport est-il principalement effectué, où les marchandises sont-elles chargées et déchargées et où le travailleur revient-il après ses missions?'

Dans le cadre de cette convention collective, il a été convenu que les travailleurs occupés en Belgique doivent être rémunérés aux conditions de travail et de rémunération en vigueur en Belgique. L'objectif est évidemment de mettre fin au dumping social dans le secteur.

Pareille solution assurerait évidemment une plus grande sécurité juridique aux chauffeurs.

14 Élargissement de la responsabilité solidaire à la chaîne complète des donneurs d'ordre, assorti de contrôles effectifs

Le mécanisme de la responsabilité solidaire est un des fers de lance dans la lutte contre la fraude et le dumping social, tant au niveau européen que national. En Belgique, la nouvelle législation relative à la responsabilité solidaire²⁹ est également d'application au secteur du transport depuis le 16 mai 2014. Lorsqu'un entrepreneur ne paie pas de salaire ou un salaire trop faible, le donneur d'ordre ou l'entrepreneur des travaux en sera tenu pour responsable. La responsabilité solidaire ne produit ses effets qu'après un avertissement de l'inspection et concerne uniquement le paiement du futur salaire.

Il convient de tenir compte d'autres nuances :

- Le principe de la responsabilité solidaire ne s'applique pas à tous les sous-paiements. Il faut en effet qu'il soit question d'un manquement grave dans le paiement de la rémunération.
- Le principe de la responsabilité solidaire pour les salaires n'est pas d'application au donneur d'ordre – personne physique qui fait exécuter des travaux à des fins purement privées.

Dans les travaux parlementaires préparatoires, il est suggéré que le donneur d'ordre ou l'entrepreneur/sous-traitant peut prévoir dans le contrat diverses clauses de dissolution ou de rupture de la relation contractuelle avec l'entrepreneur/sous-traitant en cas de notification par l'inspection. Il nous semble que la finalité principale de cette législation n'est pas la protection du travailleur.

Le principe de la responsabilité solidaire devrait être étendu à toute la chaîne et concerner tous les sous-paiements, y compris ceux du passé, afin d'assurer une protection totale des travailleurs et de limiter les possibilités de dumping social.

15 Sanctionner le fait d'offrir, d'exécuter ou de faire exécuter un transport moyennant un prix abusivement bas

Les donneurs d'ordre qui sont au courant des pratiques de dumping social de leur transporteur devraient être tenus pour coresponsables de ces pratiques.

29 Loi-programme du 29 mars 2012 portant des dispositions diverses.

Ce point est déjà repris à l'article 43 § 4 de la nouvelle loi relative au transport de 2013³⁰:

*'Le transporteur, le donneur d'ordre, le commissionnaire de transport ou le commissionnaire-expéditeur sont punis des peines fixées à l'article 41, § 3, s'ils ont offert, exécuté ou fait exécuter un transport **moyennant un prix abusivement bas**.*

*Par '**prix abusivement bas**', il faut entendre un prix insuffisant pour couvrir à la fois :*

- *les postes inéluctables du prix de revient du véhicule, notamment l'amortissement ou le loyer, les pneus, le carburant et l'entretien;*
- *les coûts découlant des obligations légales ou réglementaires, notamment en matières sociale, fiscale, d'assurances et de sécurité;*
- *les coûts découlant de l'administration et de la direction de l'entreprise*³¹

Lorsque l'infraction n'a pas été constatée dans un lieu public, une amende administrative de 2.500 à 250.000 euros peut être infligée pour le non-respect de cette disposition³².

Pour permettre ce contrôle, les contrats de transport devraient être communiqués aux représentants syndicaux ou déposés auprès du Service Public Fédéral.

L'interdiction d'offrir ou d'exécuter un transport pour un prix abusivement bas est inscrite également dans la législation finlandaise³³. Dans ce pays, les donneurs d'ordre sont obligés de contrôler si les entreprises de transport répondent à toutes les règles. En vertu de la nouvelle loi finlandaise, les clients d'entreprises de transport ne doivent pas seulement contrôler si l'entreprise avec laquelle ils travaillent dispose d'une licence de trans-

30 Loi relative au transport de marchandises par route et portant exécution du Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la Directive 96/26/CE du Conseil et portant exécution du Règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route. Cette loi a été mise en œuvre par l'AR du 22 mai 2014 relatif au transport de marchandises par route (MB 15 juillet 2014) et par l'AM du 22 mai 2014 relatif au transport de marchandises par route (MB 15 juillet 2014) et est entrée en vigueur le 14 septembre 2014.

31 L'exposé des motifs précise que : 'Les prix des transports sont librement convenus entre les parties. L'on peut toutefois s'attendre à ce que le transporteur pratique un prix 'normal et raisonnable' par rapport à la prestation. Ce prix doit dans tous les cas couvrir les coûts réels du service offert aux conditions normales du marché. Compte tenu de la liberté de fixation des prix et du poids qui pèsent sur le secteur, la tendance de pratiquer des prix bas se renforce, ce qui met en péril la viabilité des entreprises et la sécurité.'

32 Art. 46 §1, 2° h de la nouvelle loi sur le transport.

33 La nouvelle loi finlandaise relative au transport de marchandises du 11 avril 2013.

port valable, mais aussi si elle traite son personnel de manière correcte et si elle satisfait à toutes ses obligations fiscales. Lorsqu'un donneur d'ordre doute que l'entreprise de transport réponde aux règles, par exemple parce qu'elle pratique des prix de transport excessivement bas, il ne peut conclure de contrat de transport. Le non-respect de cette obligation est considéré comme une infraction pénale. La sous-traitance d'un transport n'est donc plus une question du prix le plus bas, le donneur d'ordre est tenu également de contrôler le respect de la loi.

16 Le Règlement 1071/2009 relatif à 'l'établissement' : les États membres doivent inscrire dans la loi leur propre interprétation de ce Règlement

Comme déjà souligné, le Règlement 1071/2009 est interprété différemment par les États membres, les uns considérant qu'un bureau avec une administration des salaires suffit, d'autres interprètent le Règlement en ce sens que l'entreprise doit exercer effectivement une activité de transport. Cette dernière interprétation est, selon nous, la seule qui soit correcte, étant donné le libellé de l'article 5. Cette interprétation doit être inscrite dans une loi ou une cct belge. Une entreprise n'est établie de manière stable et effective dans un État membre que si elle exerce effectivement une activité de transport.

17 Le renforcement des règles régissant le cabotage

La législation relative au cabotage doit être renforcée.

La réglementation européenne précise les conditions auxquelles les transports de cabotage sont autorisés :

- Maximum 3 transports nationaux de cabotage;
- Consécutifs à un transport international;
- Effectués dans une période de 7 jours³⁴.

Les services nationaux de transport effectués dans l'État membre d'accueil par un transporteur non résident, ne sont considérés être conformes à ce Règlement que si ce transporteur est en mesure de produire des preuves évidentes du transport international vers l'État membre d'accueil et de chaque transport de cabotage consécutif à ce transport international.

Le Règlement 1072/2009 prévoit un 'régime de cabotage temporaire' aussi longtemps que l'harmonisation du marché du transport par la route n'est pas achevée.

Le Règlement sur le cabotage pourrait être concrétisé dans la législation nationale.

La Finlande, invoquant le caractère 'temporaire' du régime, a disposé que les chauffeurs non résidents sont autorisés à effectuer au maximum trois transports en Finlande dans une période de sept jours et dix transports dans une période de trois mois après le premier transport. Cette nouvelle

34 Règlement 1072/2009, article 8 : 'Tout transporteur de marchandises par route pour compte d'autrui qui est titulaire d'une licence communautaire et dont le conducteur, s'il est ressortissant d'un pays tiers, est muni d'une attestation de conducteur, est admis, aux conditions fixées par le présent chapitre, à effectuer des transports de cabotage. Une fois que les marchandises transportées au cours d'un transport international à destination de l'État membre d'accueil ont été livrées, les transporteurs visés au paragraphe 1 sont autorisés à effectuer, avec le même véhicule, ou, s'il s'agit d'un ensemble de véhicules couplés, avec le véhicule à moteur de ce même véhicule jusqu'à trois transports de cabotage consécutifs à un transport international en provenance d'un autre État membre ou d'un pays tiers à destination de l'État membre d'accueil. Le dernier déchargement au cours d'un transport de cabotage avant de quitter l'État membre d'accueil a lieu dans un délai de sept jours à partir du dernier déchargement effectué dans l'État membre d'accueil au cours de l'opération de transport international à destination de celui-ci. Dans le délai visé au premier alinéa, les transporteurs peuvent effectuer une partie ou l'ensemble des transports de cabotage autorisés en vertu dudit alinéa dans tout État membre, à condition qu'ils soient limités à un transport de cabotage par État membre dans les trois jours suivant l'entrée à vide sur le territoire de cet État membre.'

législation finlandaise³⁵ en matière de cabotage est la plus sévère de toute l'Union européenne³⁶. Notre pays pourrait donc également adapter sa législation sur le cabotage en ce sens.

D'autre part, l'obligation imposée aux chauffeurs non résidents de retourner dans leur pays d'origine après trois transports nationaux pourrait également constituer une mesure susceptible de combattre le dumping social. Pareille mesure rendrait en effet caduque la tactique des entreprises de transport qui consiste à ce que leurs chauffeurs passent vite la frontière après trois transports nationaux pour ensuite effectuer à nouveau trois transports nationaux.

18 Un meilleur accès à la justice : application et élargissement de l'article 4 de la loi relative aux conventions collectives et diminution de l'indemnité de procédure

Peu de chauffeurs trouvent le chemin du tribunal pour faire valoir leurs droits. Cette lacune pourrait être comblée par l'application effective et l'élargissement de la loi relative aux conventions collectives et par la diminution des indemnités de procédure dans les litiges de droit du travail.

- En vertu de l'article 4 de la loi du 5 décembre 1968 relative aux conventions collectives de travail et aux commissions paritaires, les organisations représentatives des travailleurs et des employeurs peuvent ester en justice dans tous les litiges auxquels l'application de la présente loi donnerait lieu et pour la défense des droits que leurs membres puisent dans les conventions conclues par elles. Ce pouvoir des organisations ne porte pas atteinte au droit des membres d'agir personnellement, de se joindre à l'action ou d'intervenir dans l'instance. Des dommages-intérêts du chef de l'inexécution des obligations découlant d'une convention ne peuvent toutefois être réclamés aux organisations que dans la mesure où la convention le prévoit expressément.

35 La nouvelle législation relative au transport de marchandises a été publiée le 11 avril 2013 par le gouvernement finlandais.

36 La Commission européenne a entamé une procédure d'infraction contre la Finlande.

Les organisations syndicales devraient recourir plus souvent à cette possibilité pour faire respecter les conventions collectives.

Aux Pays-Bas, la loi prévoit que les organisations des travailleurs et des employeurs, lorsqu'elles se doutent qu'une entreprise ne respecte pas une ou plusieurs dispositions rendues obligatoires, peuvent, en vue d'introduire une action en justice, demander au Ministre d'ouvrir une enquête³⁷. Pareille disposition pourrait également être inscrite dans la législation belge.

- L'indemnité de procédure³⁸ dans les litiges de travail devrait être diminuée afin de faciliter l'accès à la justice belge pour les chauffeurs qui souhaitent demander le respect de leurs droits. Actuellement, l'indemnité de procédure varie de 715 euros à 2.200 euros.

Des jugements et des arrêts qui confirment les droits sociaux des chauffeurs et se prononcent sur l'application du droit belge aux chauffeurs qui sont occupés en Belgique, pourraient donner lieu à un tournant dans la lutte contre le dumping social.

19 Augmentation des amendes pour l'employeur

Une augmentation des amendes fera réfléchir deux fois les employeurs avant qu'ils s'adonnent à des pratiques illégales.

Le secrétaire d'État à la lutte contre la fraude a déjà augmenté sensiblement les amendes. C'est le cas par exemple des amendes sanctionnant les infractions à la présence obligatoire de la lettre de voiture dans le camion.³⁹ La loi de 25 avril 2014 a adapté le Code pénal en reprenant des mesures susceptibles de promouvoir la lutte contre le dumping social dans le transport routier. Les amendes pénales et administratives ont ainsi été multipliées par douze.

37 L'article 10 de la loi du 25 mai 1937 sur la déclaration du caractère obligatoire ou non obligatoire général des dispositions de conventions collectives de travail.

38 L'indemnité de procédure est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause, due par la partie déboutée (article 1022, 1^{er} alinéa, du Code judiciaire).

39 Arrêté royal du 19 avril 2014 modifiant l'arrêté royal du 19 juillet 2000 relatif à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation d'infractions en matière de circulation routière.

Nous soulignons toutefois que l'imposition d'amendes à une entreprise ou aux chauffeurs ne touche pas toujours les vrais responsables. Il n'est pas à exclure que les chauffeurs risquent souvent d'en supporter eux-mêmes les conséquences financières.

20 Sanctionner le non-respect de l'interdiction de prendre le repos long à bord du camion

Le Règlement européen établissant les règles relatives aux temps de conduite et de repos des chauffeurs prévoit que le repos réduit peut être pris dans la cabine⁴⁰. A contrario, le repos long ne peut donc pas être pris dans la cabine. La législation belge prévoit des sanctions pour le non-respect de l'interdiction de prendre le repos long hebdomadaire dans le camion. Elle prévoit la perception immédiate d'une somme de 1.800 euros, à payer immédiatement, sous peine d'immobilisation du véhicule⁴¹.

40 Article 8.8 du Règlement (CE) n° 561/2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le Règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil.

41 Article 2 de l'Arrêté royal du 19 avril 2014 modifiant l'arrêté royal du 19 juillet 2000 relatif à la perception et à la consignation d'une somme lors de la constatation d'infractions en matière de circulation routière.

B MESURES DE CONTRÔLE ET D'APPLICATION SUR LE PLAN NATIONAL

21 Contrôler l'exécution effective des législations belge et européenne

Les autorités de contrôle belges devraient disposer de moyens plus importants pour contrôler le respect des législations belge et européenne telles que la loi sur le transport de marchandises par route de 2013, le contrôle du repos long,....

En 2013, le Conseil des ministres a adopté en Belgique un plan d'action et de lutte contre le dumping social. Ce plan d'action opérationnel prévoit une série de mesures visant à une répression plus efficace et plus sévère de ces infractions importantes aux législations sociales et du travail, et des structures frauduleuses qu'elles cachent.

Le plan d'action prévoit des contrôles ciblés effectués par des équipes spécialisées et coordonnées, des poursuites pénales explicites, une lutte intégrée contre le phénomène ainsi que des peines plus lourdes.

Depuis février 2014, grâce à ce plan d'action de lutte contre le dumping social, les contrôles seraient effectivement plus intenses et plus ciblés, et les sanctions plus sévères. Une cellule opérationnelle 'dumping social' a été créée, elle regroupe les différents services d'inspection chargés de dépister les infractions graves.⁴² L'objectif est l'exécution ciblée d'au moins 1.500 des 12.000 contrôles prévus de pratiques de dumping social transfrontalier.

D'autre part, un magistrat compétent pour le droit pénal social sera désigné par ressort judiciaire, et il sera également le magistrat de référence pour le dumping social. Le gouvernement a qualifié la lutte contre le dumping social comme une priorité.

Toute la chaîne exécutoire et pénale devra contribuer à la lutte contre le dumping social et focaliser son action sur les grandes constructions de dumping social qui déstabilisent le plus la société.

42 La collaboration existante entre auditeurs du travail et services d'inspection est renforcée au moyen de 'cellules d'arrondissement'. Celles-ci bénéficieront du soutien d'une cellule opérationnelle 'dumping social' qui sera également employée pour les dossiers complexes.

22 Deux instruments susceptibles de faciliter le contrôle et l'application

- Le carnet de bord CMR dans le camion.
- Le registre électronique des entreprises de transport avec une liste noire, à l'image de l'exemple européen. La loi du 15 juillet 2013 relative au Registre électronique des entreprises de transport par route pourrait servir de base.

23 Application de l'article 433 quinquies du Code pénal, interdiction de la traite des êtres humains

En vertu de l'article 433 quinquies 3° du Code pénal '*constitue l'infraction de traite des êtres humains le fait de recruter, de transporter, de transférer, d'héberger, d'accueillir une personne, de prendre ou de transférer le contrôle exercé sur elle à des fins de travail ou de services, dans des conditions contraires à la dignité humaine. Le consentement de la personne victime de traite des êtres humains à l'exploitation envisagée ou effective est indifférent*'. En ce qui concerne la notion de 'conditions contraires à la dignité humaine', il s'agit d'une appréciation de fait à faire par le tribunal.

24 'Name & shame' des donneurs d'ordre et des entreprises de transport

Les entreprises de transport et les donneurs d'ordre sont en tant qu'entreprises multinationales coresponsables des pratiques de dumping social. Nommer et dénoncer les entreprises (co)responsables de ces pratiques peut se révéler un instrument efficace pour les inciter à respecter les législations sociale et du travail.

L'UBT belge et la FNV-Bondgenoten néerlandaise mènent une telle campagne dans les médias contre des entreprises organisatrices de dumping social. La campagne que ces deux organisations mènent actuellement contre Ikea en fournit un bel exemple (http://www.youtube.com/watch?v=wvyBRaE_U78).

25 Inscription d'une clause sociale dans les contrats de transport

L'intégration d'une clause sociale dans les contrats de transport conclus entre les entreprises de transport et les donneurs d'ordre, clause qui définit les droits sociaux des chauffeurs, pourrait également aider dans la lutte contre le dumping social.

V CONCLUSION

Le dumping social dans le transport routier peut être combattu par un éventail de mesures fort différentes. Nous nous sommes efforcés de donner une énumération exhaustive des mesures pouvant servir à la lutte contre le dumping social. Il est clair que le dumping social compromet la position sociale de tous les chauffeurs, qu'ils viennent de pays de l'Europe de l'Est ou d'autres pays de l'Union européenne, et les plonge souvent dans des situations indignes et abominables. Les propositions que nous formulons sont de nature à contribuer à une amélioration de la profession de chauffeur et du secteur du transport en général qui est actuellement en proie à une concurrence infernale. Nous devons nous demander ce qu'il faut entendre par 'situation digne' des chauffeurs de camion, mais une chose est claire : leur situation n'est aucunement garantie dans l'Europe néolibérale actuelle. Pourtant, la dignité humaine est un des droits fondamentaux de l'Union européenne et ne peut être éclipsée par les principes du libre marché. Le principe pour les chauffeurs doit être : 'à travail égal, salaire égal et protection sociale égale' !

25

MESURES POUR COMBATTRE LE DUMPING SOCIAL DANS LE TRANSPORT ROUTIER

SUR LE PLAN EUROPÉEN

- 1 Œuvrer à une harmonisation vers le haut des différentes législations sociales des États membres.
- 2 Mettre en question la libre circulation et le marché interne pour le secteur du transport routier – Les droits sociaux fondamentaux doivent l'emporter sur les principes de la libre circulation.
- 3 Pas de nouvelle libéralisation du cabotage – Les restrictions imposées au cabotage doivent s'appliquer également aux transports combinés.
- 4 Un nouveau facteur de rattachement dans le droit privé international – l'adaptation du Règlement Rome I.
- 5 L'instauration d'un salaire minimum européen.
- 6 Un Règlement européen ou une cct européenne imposant un niveau déterminé aux conditions sociales dans le secteur du transport de marchandises par la route
- 7 Précision du Règlement européen 1071/2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route
- 8 Utilisation obligatoire d'un tachygraphe pour les véhicules utilitaires de moins de 3,5 tonnes.
- 9 Mécanismes de contrôle et d'application dans les États membres, renforcement de la collaboration entre États membres et création d'un service d'inspection et de contrôle européen.
- 10 Six instruments susceptibles de promouvoir le contrôle et l'application :
 - Tachygraphe digital relié au GPS.
 - Paiement obligatoire du salaire sous forme scripturale.
 - Un registre européen contenant une liste noire des entreprises et des personnes en infraction.

- Le CMR électronique.
 - Une feuille de route contraignante pour l'harmonisation des mesures d'application.
 - Le registre des normes.
- 11 Renforcer le contrôle de l'application effective du Règlement européen 1071/2009.
 - 12 Une représentation syndicale pour les chauffeurs internationaux.

SUR LE PLAN NATIONAL

- 13 Point de rattachement dans une loi ou une cct belge en ce qui concerne la loi applicable : le lieu d'attache.
- 14 L'élargissement de la responsabilité solidaire à la chaîne complète des donneurs d'ordre, assorti de contrôles effectifs.
- 15 Sanctionner le fait d'offrir, d'exécuter ou de faire exécuter un transport moyennant un prix abusivement bas.
- 16 Le Règlement 1071/2009 relatif à 'l'Établissement': les États membres doivent inscrire dans la loi leur propre interprétation de ce Règlement.
- 17 Le renforcement des règles régissant le cabotage.
- 18 Un meilleur accès à la justice : application et élargissement de l'article 4 de la loi relative aux conventions collectives et diminution de l'indemnité de procédure.
- 19 Augmentation des amendes pour l'employeur.
- 20 Sanctionner le non-respect de l'interdiction de prendre le repos long à bord du camion.
- 21 Contrôler l'exécution effective des législations belge et européenne.
- 22 Deux instruments susceptibles de faciliter le contrôle et l'application : le carnet de bord CMR dans le camion et le registre électronique des entreprises de transport par route.
- 23 Application de l'article 433 quinquies du Code pénal – interdiction de la traite des êtres humains.
- 24 'Name & shame' des donneurs d'ordre et des entreprises de transport.
- 25 Inscription d'une clause sociale dans les contrats de transport.



foreword

In 2005, one year after the enlargement of the European Union to 25 Member States the first letter-box companies were set up in Slovakia by Belgian transport companies. At the time the flagging-out in road freight transport and the loss of jobs in the transport sector appeared to be nothing but a marginal problem. The transport sector in Belgium was a sector with a future. I could never have guessed that this would change so fast and so radically.

When I was appointed Federal Secretary of the Belgian Transport Union BTB in 2007 the BTB activists asked me to do something about the issue of foreign drivers. A lot of our members became (temporarily) unemployed because colleagues from Eastern Europe were increasingly 'taking over' their jobs.

At the time we did not yet know how bad the situation really was. But that was to change rapidly. The flagging-out operations by Belgian transport companies in order to employ cheap drivers were spreading like wildfire.

The first survey of the exact manner in which the flagging-out by Belgian companies took place resulted in the first BTB black book 'They come from the East, they move to the East'. Meanwhile the 'race to the bottom' kept on expanding reaching rock bottom with the death of two Polish drivers in Wingene on 1 April 2012. They were killed when the barracks where they lived in went up in flames.

In the second black book, which was published shortly afterwards, we examined which Belgian companies still used letter-box companies despite the prohibition issued by the European Union. The scientific research of this issue, the report of which you have now in your possession, was the next step.

I am very proud that BTB and ABVV together with the University of Antwerp can present you with a position paper on this matter. This position paper is the result of excellent academic research coupled with the expertise of the people operating on the road and in the parking areas: the drivers and the BTB activists.

The position paper offers concrete solutions, both at the national and European level, to correct the distorted situation in the road transport industry. It is an instrument meant to incite policy makers and employers to take the necessary steps to stop the exploitation and to enable all drivers to earn a decent living again.

This study is the result of the devotion, energy and commitment of quite a number of people, too many to thank them all by name but whose help is much appreciated by the BTB. And then there are those who carried the load and without whom this project could not have succeeded. They deserve my special gratitude: Lies Michielsen, Hanne Sanders, Agata Osicka, Edwin Atema and Tom Peeters.

Antwerpen, November 2014

Frank Moreels, Federal Secretary Road Transport and Logistics, Co-president BTB



25

MEASURES TO COMBAT SOCIAL DUMPING IN ROAD TRANSPORT

table of contents

I RESULTS OF THE RESEARCH PROJECT

‘Combating social dumping in order to improve working conditions of drivers and transport workers’

II INTRODUCTION

III EUROPEAN RECOMMENDATIONS

A Legislative adaptations and policy measures at the European level

B Enforcement measures at the European level

IV NATIONAL RECOMMENDATIONS

A Legislative adaptations and policy measures at the national level

B Enforcement measures at the national level

V CONCLUSION

I RESULTS OF THE RESEARCH PROJECT 'COMBATING SOCIAL DUMPING IN ORDER TO IMPROVE WORKING CONDITIONS OF DRIVERS AND TRANSPORT WORKERS'

The research project '**Combating social dumping in order to improve working conditions of drivers and transport workers**' is a joint initiative by the transnational department of the trade union ABVV, the Belgian transport union BTB and the research unit Social Competition and Law of the University of Antwerp.¹ This report with recommendations completes the research. During the earlier stages an assessment was made of the existing European and Belgian legislation to prevent and combat social dumping in road transport as well as of the good practices in three Member States, more specifically Austria, Finland and The Netherlands. By 'social dumping' we mean: employing drivers from countries with lower levels of pay and working conditions and lower employment protection in countries with a higher level thereof.

1 The scientific research, financed by the European Social Fund and the Flemish Government, was carried out by Jan Buelens and Lies Michielsens (lies.michielsen@progresslaw.net) under the supervision of Professor M. Rigaux.

II INTRODUCTION

A structural flaw in the European Union lies at the basis of our recommendations. In the Treaty of Rome the focus is on the four economic freedoms (goods, persons, capital and services). The application of these four freedoms – in particular that of goods, capital and services – has led to fierce competition between companies and between countries. As a result all over Europe the pay and working conditions are under pressure.

Because of its very nature the transport sector is one of the key industries in terms of free movement. Since the beginning of the liberalization process in the 1990s and the ensuing growing competition, the road freight transport sector has undergone several major changes. The increasingly greater opening of the European market has been the main factor in reshaping not only the manner in which the sector had so far been organized and structured but also the nature and costs of the services provided. Through the establishment of a company in Eastern Europe it is easy for road transport operators to use Eastern European lorries and drivers in Belgium, not only to organize their international transport operations but also for their national transport activities.² As a result of the introduction of cabotage rights all establishments within the EU can offer transport services in a host Member State. These changes became even more outspoken after the EU had been enlarged, in three steps, i.e. in 2004, 2007 and 2013, with thirteen new Member States.

The policy and legislation of the European Union were and are almost completely imbued with the further development of the liberalization process. No equivalent attention has been paid to social rights or upward social harmonization regarding employment and working conditions. Even though some aspects of the working conditions (driving time and rest periods,...) were taken into consideration, for quite a number of crucial aspects there are no rules or regulations whatsoever (wages,...). The differences in terms of labour and social market structures in the EU countries are huge. This leads to social dumping practices with far-reaching consequences, both for resident and non-resident professional drivers.³

The findings of the study on Social and Working Conditions of Road Transport Hauliers of the Directorate General Internal Policies of the European Parliament of 2013 shows that the **working environment** (including a higher level of discrimination between EU 15⁴ and EU12 drivers), **job demands** (i.e. a higher degree of

2 Although cabotage transport is subject to conditions it is not easy to monitor this.

3 Non-resident drivers are drivers who work from a country other than their own.

4 With the entry of Croatia this has now become EU16.

task flexibility and a larger amount of non-driving activities) and **income levels** (i.e. a continuous drop in drivers' salary levels) are the social components that have deteriorated the most over the past five years.⁵ It is clear that the social dumping practices put (even more) pressure on the drivers' social position.

The same study identifies the following issues as the most problematic:

- Social harmonization in the EU 27 Member States⁶ is far from being achieved
- Illegal/unfair employment schemes creating social dumping (including 'letter-box companies')
- Lack of enforcement and controls
- Illegal cabotage operations
- Driving time and rest periods⁷
- Quality of rest facilities

The free market has failed. Freight transport has become increasingly cheaper, but not so for the consumers. The multinationals, be it principals or big transport companies, reap the profits.

It is in this respect that on 7 December 2012 and 17 March 2014 the workers' organization, European Transport Workers' Federation (ETF) and the employers' organization, International Road Transport Union (IRU) in joint declarations stated that they wanted to put a stop to the further liberalization of the freight transport market as long as there is no harmonization in terms of fiscal, social and enforcement regulations.

As said before, the European construction is at the basis of social dumping in Europe. Therefore, we will start by formulating recommendations at the European level and then discuss policy proposals at the national level. In our policy proposals we will look at legislative measures as well as at enforcement measures. Without underestimating the value of enforcement we do consider legislative measures to be the most important. Even highly effective enforcement schemes cannot remedy the legislative shortcomings enabling social dumping practices. Both the possibilities that have (not) been used so far and new avenues will be discussed.

5 Study on Social and Working Conditions of Road Transport Hauliers of the Directorate General Internal Policies of the European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Transport and Tourism, 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495855/IPOL-TRAN_ET\(2013\)495855_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495855/IPOL-TRAN_ET(2013)495855_EN.pdf).

6 Since the entry of Croatia on 1 July 2013 the EU has 28 Member States.

7 Study on Social and Working Conditions of Road Transport Hauliers of the Directorate General Internal Policies of the European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Transport and Tourism, 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495855/IPOL-TRAN_ET\(2013\)495855_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495855/IPOL-TRAN_ET(2013)495855_EN.pdf).

III EUROPEAN RECOMMENDATIONS

A LEGISLATIVE ADAPTATIONS AND POLICY MEASURES AT THE EUROPEAN LEVEL

1 Pursuing upward harmonization of the various social legislations of the Member States

Upward harmonization of the national social legislation, employment legislation and fiscal legislation as well as observance of the fundamental rights of all drivers would contribute a lot to a solution for the transport sector for the simple reason that unfair competition would disappear. In today's Europe this is still a very distant dream but precisely because of this it should be given priority.

2 Questioning the free movement and the internal market for the road freight transport industry – The fundamental social rights should have precedence over the principles of free movement

The fundamental social rights must take precedence over the free movement principles. Article 1 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union states that **human dignity** is inviolable and that it must be respected and protected. Article 31 of the Charter guarantees every worker **the right to working conditions which respect his/her health, safety and dignity**. Every worker has the right to limitation of maximum working hours, to daily and weekly rest periods and to an annual period of paid leave. These rights are fundamental rights that have to be respected at all times. The principles of the free movement of workers (article 45 TFEU), the freedom of establishment (article 49 et seq. TFEU) and the free movement of services (article 56 et seq. TFEU) should make way for these fundamental rights. From the study of the European Parliament of 2013 it is clear that the fundamental rights of a lot of drivers are violated.⁸

As suggested by the European Trade Union Federation, the introduction of a social progress clause, in the form of a protocol, annexed to the European treaties could be a strong instrument in the fight against social

8 Study on Social and Working Conditions of Road Transport Hauliers of the Directorate General for Internal Policies of the European Parliament, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Transport and Tourism, 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495855/IPOL-TRAN_ET\(2013\)495855_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/495855/IPOL-TRAN_ET(2013)495855_EN.pdf).

dumping. This protocol with the same legal value as the Treaties should make it clear that fundamental social rights have precedence over the economic freedoms.⁹

The adoption of secondary EU legislation (regulations and directives) should always be preceded by a fundamental rights test.¹⁰ That way it would be possible to examine whether or not this legislation respects the fundamental rights.

3 No further liberalization of cabotage rights – Cabotage limitations also to be applied to combined transport

The first priority of the European Community was the establishment of a common transport market, i.e. the free movement of services and the opening-up of transport markets (Title VI 'Transport', article 90 et seq. TFEU). As regards international road haulage the liberalization has meanwhile been completed. As for cabotage this is not yet the case although it certainly is the European Commission's objective.¹¹

The creation of a European internal transport area is the EU's ultimate objective, but it is not at all advisable. In this respect we refer to the introduction and the aforementioned joint declarations of the EFT and IRU. As long as there is no harmonization of social legislation, fiscal legislation and employment legislation liberalization of cabotage rights would only lead to more social dumping.

Moreover, the current restriction of cabotage operations to maximum 3 out of 7 days does not apply in the case of combined transport.¹² This means that when goods are delivered over sea or by rail within a radius of 100 km every EU transport company can carry out road transport operations unrestrictedly. This leads to social dumping and unfair competition in the case of domestic transport.

9 <http://www.etuc.org/documents/achieving-social-progress-single-market-proposals-protection-fundamental-social-rightsand#.VBf78tkayc0>.

10 Such a test already exists, e.g. an impact assessment.

11 Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of the Union Road Transport Market, COM(2014) 222 final, 14 April 2014, [http://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/com\(2014\)-222_en.pdf](http://ec.europa.eu/transport/modes/road/news/com(2014)-222_en.pdf).

12 Council Directive 92/106/EEC of 7 December 1992 on the establishment of common rules for certain types of combined transport of goods between Member States.

Therefore we propose to apply cabotage limitations to combined transport as well.¹³

4 New connecting factor in Private International Law (PIL) – adaptation Rome I Regulation

The progressive liberalization of the transport market has opened the door for social dumping. The most obvious construction is a transfer of the registered office in order to avoid the Belgian pay and working conditions. In this context the following constructions come to mind: a company opens a new registered office in another EU Member State, takes over an existing company in another EU Member State or even transfers the company's main office to another EU Member State. All these options are possible in the context of the freedom of establishment and provision of services. However, the question is whether they also make it possible to avoid the Belgian system of pay and working conditions in road freight transport.

To answer this question we have to refer to Private International Law. Indeed, in order to determine which law applies to an international employment relation or a cross-border employment contract, Private International Law has to be applied.¹⁴ If the parties have not made a choice of law, then the law of the country **where or from where** the worker **habitually carries out his job** applies.¹⁵ If, however, the employee does not usually carry out his job in the same country, the law of the country where the **establishment** which has recruited the worker is situated applies. This second criterion is a subsidiary criterion which, in other words, can only be applied if the worker does not usually carry out his work in the same country. However, if it is certain that the employment contract is **more closely connected** with another country than the country of habitual employment and/or the country of the establishment which recruited

13 The Belgian legislation also includes cabotage limitations for combined transport, Royal Decree of 10 August 2009 on the establishment of the conditions under which transport companies established on the territory of another Member State of the EU or the European Economic Area are permitted access to national road freight transport in Belgium.

14 The following legal norms have to be applied: Rome Convention of 19 June 1980 on the law applicable to contractual obligations (hereinafter Rome I Convention) and European Regulation 593/2008 (hereinafter Rome I Regulation) and the Posted Workers Directive.

15 Compared to the Rome I Convention the Rome I Regulation was already extended with the provision that employment contracts are governed by the country where, or failing this, from where the employee in performance of the employment contract habitually carries out his work. The Rome I Convention only referred to the habitual place of employment.

the worker, then the law of that country must be applied (art. 8 Rome I Regulation¹⁶). Even if the parties have made a choice of law, this should not result in the worker losing the protection he/she enjoys on the basis of the mandatory provisions of the normally applicable law.

Two judgments of the European Court of Justice, more specifically that of 15 March 2011 (*Koelzsch*)¹⁷ and that of 15 December 2011 (*Voogsgeerd*)¹⁸ applied the Rome I Convention to the specific circumstances of the transport sector.¹⁹

In *Koelzsch*, which relates to road transport, the Court defines the place of habitual employment as the place where or from where the employee carries out the major part of his/her obligations towards his/her employer. The Court specifies that the national court has to determine first of all in which state the place is situated from where the employee carries out his transport activities, receives instruction as to these activities and organizes his/her work and where his/her equipment is situated. Furthermore, the court has to check where the goods are unloaded and to which place the employee returns after his/her assignments. The pursuit of appropriate protection of the employee as the socially weakest contracting party should be a major objective.

The Court's judgment confirms that non-resident drivers from Eastern European Member States employed by Western European transport companies in accordance with the employment regulations in the drivers' countries of origin but de facto carrying out their work in one of the original 15 Member States are entitled to the same pay and working conditions as the employees of that country and not to those of their country of origin.

On 15 December 2011 the Court of Justice rendered another judgment, this time concerning the shipping industry.²⁰ In *Voogsgeerd* the Court

16 Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable to contractual obligations, OJ L. 4 July 2008, issue 177, 6. However, Denmark made a reservation with regard to the application of the Rome I Regulation as a result of which this is not binding for Denmark.

17 CJ 15 March 2011, *Koelzsch versus Luxembourg*, C-29/10, Rev.crit.dr.intern.prive, 2011, issue. 2, 455-461.

18 CJ EU C-384-10, <http://curia.europa.eu>.

19 The Rome I Convention is the predecessor of the Rome I Regulation. There is hardly any difference between these two instruments (apart from the codification of case law : 'from where' line). Therefore the judgments *Koelzsch* and *Voogsgeerd* are of direct importance to the interpretation of the Rome I Regulation.

20 CJ EU C-384-10, <http://curia.europa.eu>.

holds the view that if the findings show that the place from where the worker carries out his transport tasks and where he/she receives his/her instructions is always the same, this place must be considered to be the place where he/she usually carries out his work within the meaning of article 6 (2) (a) (*Voogsgeerd* Consideration 39).

In September 2013 the European Court of Justice (in chambers) rendered a judgment in *Scheckler* that undermined this certainty.²¹ In this case, which does not concern the transport industry, the Court of Justice ruled on the 'closer ties' clause of the Rome I Convention and stated that article 6(2) must be interpreted as meaning that even when an employee carries out the work in performance of the employment contract habitually, for a lengthy period and without interruption in the same country, the national court may, under the concluding part of that provision, disregard the law of the country where the work is habitually carried out, if it appears from the circumstances as a whole that the contract is more closely connected with another country. The Court regards as significant factors suggestive of connection with a particular country, first and foremost, the fact that the employee pays taxes and contributions there, relating to the income from his activity and the fact that he is covered by the social security scheme there and the various pension, sickness insurance and invalidity schemes. Furthermore the national court should consider all the circumstances of the case, such as the criteria used to determine the salary and other working conditions.

This judgment raises a number of questions, to say the least, and does not particularly benefit legal certainty. Indeed, the question is whether this interpretation by the Court of Justice is in keeping with its line of reasoning in *Koelzsch* and *Voogsgeerd* and the principles of the Rome I Convention and the Rome I Regulation which state that due regard should be paid to the pursuit of appropriate protection of the employee as the socially weakest contracting party.

Practice tells us that current Private International Law does not offer the drivers sufficient protection. Another connecting factor would seem advisable. At the very least article 8 of the Rome I Regulation should be developed further. This could, for instance, consist in including in the

21 CJ 12 September 2013, C-64/12 (<http://eur.lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62012CJ0064:NL:HTML>).

Rome I Regulation the elements provided in *Koelzsch*. It would also be appropriate to make it clear that in case of doubt the interpretation granting the employee the highest degree of social protection should be chosen.

5 The introduction of a European minimum wage

The free market in Europe leads to more competitiveness, as a result of which the drivers' pay and working conditions are under pressure. Almost all Member States are faced with the phenomenon of working poor and competitiveness leading to dumping practices. A first step to stop this downward trend could be the introduction of a European minimum wage.

By a European minimum wage we understand a minimum wage level laid down by Europe under which no work may be offered. Everyone agrees that this level cannot be the same for all countries. At present the minimum wages used in countries like Belgium and Bulgaria are far apart and it would be inconceivable (and not useful) to harmonize these to one level. Therefore, a European minimum wage should be a relative minimum level to be determined per country.

One of the most popular proposals relates to the so-called poverty line. This poverty line is determined by the wage distribution in a country and is defined in the EU as (at least) 60% of the median income. The European minimum wage could also be based on this level.

6 An EU regulation or European collective agreement prescribing a certain level of social conditions for the carriage of goods by road

An EU regulation laying down a certain level of social conditions for the carriage of goods by road could provide the drivers with a minimum level of protection.

Pending a regulation a European collective agreement²² for the carriage of goods by road providing a certain level of social conditions for the drivers and binding for all signatories could be a useful instrument.

22 However, a European collective agreement has no legal value.

7 Clarification of European Regulation No 1071/2009 on common rules concerning the conditions to be complied with to pursue the occupation of road transport operator

European Regulation No 1071/2009 must make it more difficult for entrepreneurs to set up letter-box companies.²³

This regulation lays down common rules regarding the access to the international haulage market in the interests of fair competition.²⁴ Proper compliance with and reliable monitoring of the conditions governing the admission to the occupation of road transport operator presuppose that companies have an **effective and stable establishment**. It is the responsibility of the Member State of establishment to verify that a company satisfies at all times the conditions laid down in this regulation so that the competent authorities of that Member State are able, if necessary, to decide to suspend or withdraw the authorizations which allow that company to operate on the market.

Companies engaged in the occupation of road transport operator shall:

- have an **effective and stable** establishment in a Member State;
- be of **good repute**;
- have **appropriate financial standing**;
- have the **requisite professional competence**.

In order to satisfy the requirement of an **effective and stable** establishment in a Member State a company must:

- a have an establishment situated in that Member State with premises in which it keeps its core business documents, in particular its accounting documents, personnel management documents, documents containing data relating to driving time and rest and any other document to which the competent authority must have access in order to verify compliance with the conditions laid down in the Regulation. Member States may require that establishments on their territory also have other documents available at their premises at any time;
- b once an authorization is granted, have at its disposal one or more vehicles which are registered or otherwise put into circulation in conformity

²³ Regulation (EC) No 1071/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing common rules concerning the conditions to be complied with to pursue the occupation of road transport operator and repealing Council Directive 96/26/EC.

²⁴ Recital 6, Regulation 1071/2009.

with the legislation of that Member State, whether those vehicles are wholly owned or, for example, held under a hire-purchase agreement or a hire or leasing contract;

- c conduct effectively and continuously with the necessary administrative equipment its operations concerning the vehicles mentioned in point (b) and with the appropriate technical equipment and facilities at an operating centre situated in that Member State²⁵ (article 5).

However, (the application of) this regulation causes two problems.

First, the Member States interpret the regulation differently. Some Member States consider an office with wage records to be sufficient, other Member States interpret the regulation to mean that actual transport activities have to be carried out. Given the wording of article 5 the latter interpretation is in our view the only correct one. Yet in order to avoid all disputes this article should be put in more concrete terms.

The second problem is that a Member State has no means of taking action against a Member State which does not observe the obligations of the regulation. This point will be dealt with when we discuss enforcement measures.

8 Tachograph required for occupational vehicles under 3.5 metric tons

Occupational vehicles weighing less than 3.5 tons rather continue to 'fly' under the radar, as a result of which there is a lot of social dumping in this area. The driving times and rest periods of messengers should also be monitored. Therefore we advocate the obligation of tachographs for occupational vehicles weighing less than 3.5 tons.

25 Article 5 Regulation 1071/2009.

B ENFORCEMENT MEASURES AT THE EUROPEAN LEVEL

At the European level the following enforcement measures could combat or limit social dumping:

9 Improvement of the enforcement mechanisms in the Member States, better collaboration between the Member States and the establishment of a European inspection and monitoring agency

Both the enforcement mechanisms in the Member States and the cooperation between the Member States must be improved. As road transport is organized internationally European cooperation regarding the enforcement of the legislation is essential.

There can be no doubt that there is a lack of cooperation between the competent national inspection services with regard to effective monitoring of the application of the pay and working conditions. As for enforcement measures, these should be aimed at the employment legislation and social legislation in the road transport sector, as laid down by Regulation (EC) No 593/2008 (Rome I Regulation), for instance through joint monitoring by traffic enforcement authorities and the authorities competent for labour legislation. To this end, the existing control and enforcement mechanisms must be expanded and made more efficient.

At the European level the following is required:

- the appointment of a specific enforcement agency, i.e. a European inspection and monitoring agency;
- the pursuit of a higher level of harmonization of sanctions and fines;
- continued investment in international exchange of personnel;
- more training programmes to support law enforcement officials.

10 Six means to facilitate enforcement

- Digital tachograph connected to the GPS: to this end the European Parliament adopted a new regulation that will have to be implemented in 2017. In the future it will be possible to control the driving times and rest periods of the drivers from a distance. All vehicles weighing more than 3.5 tons will have to have a digital tachograph connected to the GPS so that it will be easier to check the drivers' exact whereabouts.

That way it will be possible to trace any fraud regarding the cabotage rules. **The new regulation will replace current Directive 3821/85.**

- The obligation to pay the drivers' wages by giro in order to facilitate control. At present this is only mandatory for sums over € 2 500.
- A European register containing a black-list of transport companies and persons that do not observe the rules and have been subject to sanctions could be a practical instrument for the enforcement authorities. The European Register of Road Transport Companies (ERRU) could be useful in this respect. This black-list of companies responsible for illegal or unfair practices could be included in the risk classification system to be introduced by the Member States with regard to companies violating the EU rules on driving times and rest periods.²⁶
- E-CMR: with the introduction of E-CMR and the use of electronic transport documents cabotage monitoring will be facilitated.
- A binding road-map for the harmonization of enforcement measures..
- List of norms: continuously updated data and information about the introduction of the various norms will make enforcement more effective.

11 Better monitoring of the actual application of European Regulation 1071/2009

European Regulation No 1071/2009 on common rules to be complied with to pursue the occupation of road transport operator should make it more difficult for entrepreneurs to set up letter-box companies.²⁷

This regulation allows Member States to withdraw transport authorizations if companies do not comply with the conditions of establishment. It is imperative that the regulation should be implemented in that sense and that Member States should verify this.

²⁶ The fact that it is relatively easy for Belgian companies to file a petition in bankruptcy and subsequently set up a new company under another name complicates inspection. Therefore, we think it would be useful to include the names of the persons in charge of the transport companies in the list.

²⁷ Regulation (EC) No 1071/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing common rules to be complied with to pursue the occupation of road transport operator and repealing Council Directive 96/26/EC.

Member States shall carry out individual checks to verify whether a company meets the conditions governing admission to the occupation of road transport operator whenever the Commission so requests in duly motivated cases. They shall inform the Commission of the results of such checks and of the measures taken if it has been established that the company no longer fulfils the requirements laid down in this regulation. If a Member State needs information about a transport company in another Member State, it may send the Commission a request to have a check carried out in the Member State concerned. The Commission must see to it that this check is effectively carried out. The reports which the Member States have to provide and to which is referred in the regulation can be applied for at the Commission.

Pursuant to the regulation the competent authorities of the Member States shall work closely together and offer each other mutual assistance with a view to the application of this regulation.

Penalties for Member States in the case of non-compliance with the rules are not provided for. We propose to have sanctions included in the regulation.

If cooperation between the inspection agencies is impossible or if the report of such an agency appears to be contradictory to the reality, the inspection agencies of a certain Member State itself could conduct their own investigation in another Member State in order to map out the actual reality, to find out whether a transport company is genuinely established there and to examine whether or not the legal conditions are observed.²⁸ The regulation should include the Member States' right to check whether other Member States act in compliance with the rules.

Finally, if it is apparent that the European Commission does not monitor the specifications of the regulation and fails to meet its obligations it should be possible to take action against the Commission.

12 Trade union representation for international drivers

The drivers should be organized in order to be able to assert their rights. Trade union representation coordinated at the European level is necessary.

28 In case of dispute the court has the discretionary power regarding the evidence.

IV NATIONAL RECOMMENDATIONS

Although European legislation has a direct impact on national rules and regulations, measures against social dumping in road transport can also be taken at the national level.

A LEGISLATIVE ADAPTATIONS AND POLICY MEASURES AT THE NATIONAL LEVEL

13 Connecting factor in Belgian law or collective agreements for the applicable law: place of employment

Including the place of employment in a law or collective agreement as a connecting factor would improve the drivers' legal position.

In the new collective agreement 'Equal Pay for Equal Work' the place of employment is defined as follows:

'The place from where the employee usually carries out his/her transport tasks, receives instructions for his/her tasks and organizes his/her work, as well as the place where the equipment is situated, for example: where he/she collects his/her vehicle at the start of a new period of employment or where he/she garages or should garage his/her lorry after the end of the period of employment. The following factors are taken into account: in which places does the transport usually take place, in which places are the goods loaded and unloaded and to which place does the worker return after his/her tasks.'

According to this collective agreement workers recruited in Belgium have to be paid in accordance with Belgian pay and working conditions. Its aim is to put a stop to social dumping practices in this sector.

Obviously, this solution gives the drivers more legal certainty.

14 Extension of several liability to the complete chain of principals with actual checks

In the fight against social dumping and social fraud the mechanism of several liability is one of the spearheads, both at the European level and the national level. Since 16 May 2014 the new Belgian legislation on sev-

eral liability²⁹ also applies to the transport sector. When a subcontractor does not pay wages or insufficient wages, the principal or contractor will be held severally liable. This liability will only apply after the person concerned has received a warning and only for future wages.

Some distinctions should be made:

- Several liability does not apply to every form of underpayment. It should concern a 'serious shortcoming' in payments.
- Several liability for wages does not apply to principals –natural persons who commission activities for private ends.

The parliamentary preparation suggests that the principal or subcontractor can contractually provide for various dissolution and termination clauses in the contractual relation with the (sub)contractor upon notification by the inspection services. It seems to us that the protection of the employee is not the main objective of this legislation.

The several liability must be extended to the whole chain, for each and every underpayment, past underpayments included, so that the workers are fully protected and the possibilities to practice social dumping are limited.

15 Sanctions for offering, performing or commissioning transport for unacceptably low prices

Principals who are aware of their haulier's dumping practices should be co-liable for this.

In the new Transport Act of 2013³⁰ this is already included in article 43 (4):

*'Hauliers, principals, dispatching agents or forwarding agents will be penalized with the sanctions laid down in article 41, (3), if they offered, performed or commissioned transport for **unacceptably low prices**.*

29 'Programme Law' (law with a broad scope) of 29 March 2012 laying down various provisions.

30 Law of 15 July 2013 on road haulage and implementing Regulation (EC) No 1071/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 establishing common rules to be complied with to pursue the occupation of road transport operator and repealing Council Directive 96/26/EC and establishing Regulation (EC) No 1072/2009 of the European Parliament and of the Council of 21 October 2009 on common rules for access to the international road haulage market. This law was specified in the Royal Decree of 22 May 2014 on road freight transport, BS/MB 15 July 2014 and in the Ministerial Order of 22 May 2014 on road freight transport, BS/MB 15 July 2014 and is effective since 14 September 2014.

Unacceptably low prices are understood to mean prices that are insufficient to cover:

- the unavoidable cost price of the vehicle, in particular the write-downs, hire, tyres, fuel and maintenance;
- the costs following from legal or regulatory obligations, in particular social, fiscal, insurance and safety costs;
- the costs following from the management of the company.³¹

If the infringement has not been established in a public place an administrative fine of € 2 500 to € 250 000 can be imposed for non-observance of this provision.³²

To be able to carry out this kind of control we suggest that the transport contracts be made known to the trade union representatives or submitted to the federal authorities.

The prohibition to offer or carry out transport for an unacceptably low price is also included in the Finnish legislation.³³ In Finland the principals are obliged to check whether transport firms comply with all the rules and regulations. Under the new Finnish legislation customers of transport companies do not only have to check whether the company they work with has a valid transport permit but also whether the personnel is treated properly and all fiscal obligations are observed. If a principal doubts whether or not a transport company observes all the rules, no transport agreement will be concluded. Non-compliance of these obligations is regarded as a criminal offence. Subcontracting transport is no longer a matter of the lowest price, the principal has to make sure that the law is respected.

16 Regulation 1071/2009: Member States must put their own interpretation of this regulation into legislation

As discussed before, the Member States interpret Regulation 1071/2009 differently. Some Member States consider an office keeping wage records

31 The explanatory memorandum states in this respect: 'The parties can set the transport prices freely. However, it is right to expect that the haulier charges a 'normal and reasonable' price in accordance with the job at hand. In any case, the price must cover the real costs under normal market conditions. Given the free play of price-making and the pressure on the sector there is a tendency to set low prices, as a result of which the viability of the companies and the safety are challenged.'

32 Art. 46 (1), (2) h of the new Transport Act.

33 The new Finnish law for professional road transport of 11 April 2013.

as sufficient, other Member States interpret the regulation as meaning that genuine transport activities have to be carried out. Given the wording of article 15 the latter interpretation is in our view the only correct one. This interpretation should be transposed into a Belgian law or collective agreement. Only if a company does carry out genuine transport activities it can be regarded as having an effective and stable establishment in a Member State.

17 More stringent cabotage rules

Cabotage legislation must be made more stringent.

The European rules specify the conditions under which cabotage transport is permitted:

- A maximum of 3 national cabotage operations
- Following international carriage
- Within a period of 7 days³⁴

National road transport activities carried out in the host Member State by a non-resident haulier are only considered to be in accordance with this regulation if this haulier can submit clear evidence of the incoming national carriage and of every following cabotage operation.

Regulation 1072/2009 provides for a 'temporary scheme' as long as the harmonization of the road transport market has not been completed.

The cabotage regulation can be transposed into national legislation.

Finland has invoked the 'temporary basis' of the regulation and laid down in law that non-resident drivers can carry out a maximum of three trans-

34 Regulation 1072/2009 article 8: 'Any haulier for hire or reward who is a holder of a Community licence and whose driver, if he is a national of a third country, holds a driver attestation, shall be entitled, under the conditions laid down in this Chapter, to carry out cabotage operations. Once the goods carried in the course of an incoming international carriage have been delivered, hauliers referred to in paragraph 1 shall be permitted to carry out, with the same vehicle, or in the case of a coupled combination, the motor vehicle of that same vehicle, up to three cabotage operations following the international carriage from another Member State or from a third country to the host Member State. The last unloading in the course of a cabotage operation before leaving the host Member State shall take place within 7 days from the last unloading in the host Member State in the course of the international carriage. Within the time limit referred to in the first subparagraph, hauliers may carry out some or all of the cabotage operations permitted under that subparagraph in any Member State under the condition that they are limited to one cabotage operation per Member State within 3 days of the unladen entry into the territory of that Member State.'

port operations in Finland in seven days and ten in a period of three months after termination of the first transport. The new Finnish legislation³⁵ is the most stringent one in the entire EU.³⁶ Belgium, too, could adapt its cabotage legislation in that vein.

In addition, ordering drivers to return to their country of origin after three operations in a certain Member State could be a measure against social dumping. Indeed, this could put up a stop to the tactics of transport companies to send their drivers across the border for a while after three operations in a certain Member State in order to commission them with three new operations in that Member State.

18 Better access to the courts: application and extension of article 4 collective agreement act and lower costs

Only a few drivers apply to the court to claim their rights. This could be improved by the application and extension of the collective agreement act and lower costs for labour disputes.

- The representative workers' and employers' organizations can, under article 4 of the law of 5 December 1968 on collective agreements and the joint committees, be a party to legal proceedings for all disputes that could arise from the application of this law and defend the rights their members are entitled to on the basis of the agreements concluded by them. The actions of the organizations leave the members' rights to act for themselves, to become a party in the claim or to intervene in the dispute unimpaired. However, the organizations can only be demanded to pay damages for non-compliance with the obligations following from the agreements insofar as this has been expressly included in the agreement.

The trade unions could use this opportunity more often to enforce observance of the collective agreements.

Under Dutch law workers' and employers' associations can, if they suspect that a company does not comply with one or more provisions with compulsory application, request the Minister to set up an investigation

35 On 11 April 2013 the new legislation on professional road transport was published by the Finnish Government.

36 The European Commission opened infringement proceedings against Finland.

with a view to start legal proceedings.³⁷ This could also be included in the Belgian legislation.

- The costs³⁸ in labour cases must be lowered so as to diminish the threshold for drivers who want to apply to the Belgian courts to claim their rights. At present these costs tend to amount to at least between € 715 and € 2 200.

Judicial decisions and judgments confirming the drivers' social rights and advocating the application of Belgian law for drivers working in Belgium could produce major changes in the fight against social dumping.

19 Higher fines for employers

Higher fines will have as a result that employers will think twice before proceeding to illegal practices.

The State Secretary for the combating of fraud has already considerably increased the fines. For instance, the fines for infringement of the obligation to have the bill of carriage in the vehicles have been increased.³⁹ The Law of 25 April 2014 adapted the Social Penal Code and introduced measures that could be helpful to deal with social dumping in road transport. The penal and administrative fines were multiplied by twelve.

We would like to point out that fining the company or drivers does not always affect the persons who are really responsible for the state of affairs. It is not inconceivable that the drivers will often be the ones to suffer the financial consequences.

20 Prohibition of long rest periods within the vehicle

The European regulation on driving time and rest periods for drivers permits the drivers to have their breaks and reduced rest periods within the

37 Article 10 law of 25 May 1937 on the generally binding and non-binding nature of collective agreements.

38 The legal costs concerned are a fixed contribution to the legal costs and fees of the lawyer of the winning party to be paid by the losing party (article 1022, (1), Judicial Code).

39 Royal Decree of 19 April 2014 amending the Royal Decree of 19 July 2000 on the collection and consignment of a sum on finding certain infringements regarding road transport.

vehicle.⁴⁰ The weekly (long) rest periods, however, may not be taken in the vehicle. The Belgian legislation provides sanctions for violations of this prohibition. Immediate payment of a fine of € 1 800 is compulsory. Failing this, the vehicle will be immobilized.⁴¹

B ENFORCEMENT MEASURES AT THE NATIONAL LEVEL

21 Monitoring the effective implementation of the European and Belgian legislation

The Belgian enforcement authorities have to get more means to check compliance with European and Belgian rules, such as the Transport Act of 2013, long rest periods...

In 2013 the Belgian Council of Ministers adopted an action plan for the fight against social dumping. This operational action plan comprises a number of measures to act more efficiently and severely against these major infringements of our social and labour legislation and against the fraudulent structures behind them.

The action plan provides for targeted inspection by specialized and coordinated teams, prosecution, an integrated approach of addressing the phenomenon and harsher penalties.

Thanks to the Action Plan against Social Dumping the inspections carried out since February 2014 are said to be more effective and targeted and violations subject to harsher sanctions.

40 Article 8.8 of Regulation (EC) No 561/2006 of the European Parliament and of the Council on the harmonization of certain social legislation relating to road transport and amending Council Regulations (EEC) No 3821/85 and (EC) No 2135/98 and repealing Council Regulation (EEC) No 3820/85.

41 Article 2 Royal Decree of 19 April 2014 amending the Royal Decree of 19 July 2000 on the collection and consignment of a sum on finding certain infringements regarding road transport.

Furthermore, an operational unit ‘Social Dumping’ has been set up. This unit in which the various inspection agencies work together specializes in the search for serious violations.⁴² The objective is to carry out at least 1500 of the 12 000 planned inspections regarding cross-border social dumping practices.

In addition, per judicial district one magistrate will be responsible for social penal law. He/she will also act as the assistant public prosecutor for social dumping (reference magistrate). The Government gives high priority to the prosecution of social dumping.

The entire system of enforcement and prosecution is meant to contribute to the fight against social dumping with the focus on the biggest and most disrupting social dumping constructions.

22 Two means to facilitate enforcement

- CMR consignment notes in the vehicle.
- eRegister of road transport companies with a black-list analogous to the European example. The Law of 15 July 2013 on the eRegister of road transport companies is the basis for this.

23 Application of article 433 (d) Penal Code, prohibition of human trafficking

Pursuant to article 433 (d) (3) Penal Code the criminal offence of human trafficking amounts to the recruitment, transport, transfer, housing, reception of a person, taking or transferring the control over him/her with the aim of commissioning him/her to carry out work or to provide services in circumstances that are contrary to human dignity. Whether or not the victim of human trafficking agrees with the planned or factual exploitation is of no importance. What exactly ‘circumstances contrary to human dignity’ are is subject to factual assessment to be made by the court.

42 The existing cooperation between the public attorneys in labour law cases and the inspection agencies is reinforced by district units. These units will get the assistance of an operational unit specialized in social dumping practices which will also be called in for complex files. In addition it is the intention to set up a strategic committee to supervise the operations of the district units and the social dumping unit.

24 'Name & shame' of principals and transport companies

In their capacity as multinationals transport companies and principals are co-responsible for social dumping. Publicizing the names of companies that (co-)organize social dumping practices could be an efficient tool to encourage them to comply with labour legislation and social legislation.

The Belgian BTB (Belgian Transport Workers Union) and the Dutch trade union FNV-Bondgenoten are running a media campaign against companies that organize social dumping practices. The Ikea campaign which they are running at present is a good example of this (http://www.youtube.com/watch?v=wvyBRaE_U78).

25 Social clause in transport agreements

A social clause in transport agreements between transport companies and the principals specifying the social rights of the drivers could help the fight against social dumping.

V CONCLUSION

Social dumping in road transport can be dealt with by all kinds of measures. We have tried to be as thorough as possible in listing the measures that could be useful in the fight against social dumping. It is clear that social dumping does not only put pressure on the social position of all drivers, Eastern European drivers as well as other drivers in the EU, but also subjects them to degrading circumstances. Our proposals could contribute to the improvement of the occupation of driver and the transport sector in general, both of which are faced with the downward trend of fierce competition. After having asked ourselves what a decent position for lorry drivers would amount to, we cannot but conclude that within the present neoliberal Europe such a position cannot be guaranteed. Yet, human dignity is one of the fundamental rights of the European Union and may not be brushed aside just like that by the principles of the free market. Drivers are entitled to equal pay and the same level of social protection for equal work.

25

MEASURES TO COMBAT SOCIAL DUMPING IN ROAD TRANSPORT

AT THE EUROPEAN LEVEL

- 1 Working towards upward harmonization of the Member States' social legislations
- 2 Questioning the free movement and the internal market for the road transport sector – the fundamental social rights must have precedence over the principles of free movement
- 3 No further liberalization of cabotage rights and the cabotage limitation should also apply to combined transport
- 4 New connecting factor in Private International Law (PIL) – adaptation Rome I Regulation
- 5 Introduction of a European minimum wage
- 6 An EU regulation or European collective agreement prescribing a certain level of social conditions for professional road transport
- 7 Clarification of European Regulation 1071/2009 on common rules concerning the conditions to be complied with to pursue the occupation of road transport operator
- 8 Compulsory use of a tachograph for professional vehicles under 3.5 tons
- 9 Enforcement mechanisms in the Member States, better cooperation between the Member States and the establishment of a European inspection and monitoring system
- 10 Six means to facilitate enforcement:
 - digital tachograph connected to the GPS
 - compulsory payment of wages by giro
 - a European register with a black-list of transport companies and persons
 - E-CMR
 - binding road-map for the harmonization of enforcement measures
 - list of norms
- 11 Better supervision of the factual application of European Regulation 1071/2009
- 12 Trade union representation for international drivers

NATIONALLY

- 13** Connecting factor in Belgian law or collective agreement for the applicable law: place of employment
- 14** Extension of the several liability to the entire chain of principals with genuine checks
- 15** Penalties in case of offering, carrying out or commissioning transport for an improper low price
- 16** Regulation 1071/2009: Member States must transpose their own interpretation of this regulation into law
- 17** More stringent cabotage rules
- 18** Better access to the courts: application and extension of article 4 collective agreement act and lower legal costs
- 19** Higher fines for the employer
- 20** Sanctions in case of violation of prohibition of weekly rest within the vehicle
- 21** Checking the effective implementation of European and Belgian legislation
- 22** Two means to facilitate enforcement
 - CMR consignment notes in the vehicle
 - eRegister of road transport companies
- 23** Application of article 433 (d) Penal Code, the prohibition of human trafficking
- 24** 'Name & shame' of principals and transport companies
- 25** Social clause in transport agreements

VOOR MEER INFO

ABVV TransNationale Dienst
Hoogstraat 42, 1000 Brussel
transnationaal@abvv.be

BTB Wegvervoer & Logistiek
Paardenmarkt 66, 2000 Antwerpen
info@btb-abvv.be

Verantwoordelijke uitgever: Jef Maes
November 2014

POUR PLUS D'INFOS

FGTB TransFrontaliers
Rue Haute 42, 1000 Bruxelles
transfrontaliers@fgtb.be

UBT Transport Routier & Logistique
Paardenmarkt 66, 2000 Antwerpen
info@ubt-fgtb.be

Editeur responsable: Jef Maes
Novembre 2014

MORE INFO

ABVV Transnational Department
Hoogstraat 42, 1000 Brussel
transnationaal@abvv.be

BTB Road Transport & Logistics
Paardenmarkt 66, 2000 Antwerpen
info@btb-abvv.be

Responsible Editor: Jef Maes
November 2014

