

Fiche 5: Wijziging van Verordening onderbrekingen en rusttijden ongeregeld personenvervoer

1. Algemene gegevens

a) *Titel*

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 561/2006 wat betreft de minimumeisen voor minimale onderbrekingen en dagelijkse en wekelijkse rusttijden in de sector van het ongeregeld personenvervoer

b) *Datum ontvangst Commissiedocument*

24 mei 2023

c) *Nr. Commissiedocument*

COM(2023) 256

d) *EUR-Lex*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0256&qid=1685695284613>

e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevingstoetsing*

SWD (2023) 137 en SWD (2023) 138

f) *Behandelingstraject Raad*

Raad voor Transport, Telecommunicatie en Energie (Transportraad)

g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

h) *Rechtsbasis*

Artikel 91, lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)

i) *Besluitvormingsprocedure Raad*

Gekwalificeerde meerderheid

j) *Rol Europees Parlement*

Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Op 24 mei 2023 heeft de Europese Commissie (hierna: Commissie) een voorstel gepubliceerd om de Verordening minimumeisen voor minimale onderbrekingen en dagelijkse en wekelijkse

rusttijden in de sector van het ongeregeld personenvervoer¹ (hierna: het voorstel) te wijzigen. Het voorstel beoogt te zorgen voor een flexibelere verdeling van onderbrekingen en rusttijden en een gelijke behandeling van internationaal en binnenlands ongeregeld personenvervoer. Ongeregeld personenvervoer wordt in de EU gekenmerkt door een hoge seizoensgebondenheid, door uiteenlopende rijafstanden en is afhankelijk van de toeristische activiteiten van passagiers. Het betreft bijvoorbeeld groepsreizen naar vakantiebestemmingen. Geregeld personenvervoer² of goederenvervoer vallen niet onder de reikwijdte van deze verordening of het voorstel. De minimumduur van onderbrekingen of rusttijden of de maximale rijtijden voor ongeregeld personenvervoer blijven ongewijzigd in het voorstel. Het voorstel streeft er naar efficiënte en kwaliteitsvolle diensten voor ongeregeld personenvervoer te waarborgen en de arbeids- en rijomstandigheden voor bestuurders te verbeteren, met name om hun stress en vermoeidheid tot een minimum te beperken. Daarbij beoogt de Commissie met het voorstel de eerlijkere concurrentie in de sector te zorgen.

Er is gekozen voor een beleidsoptie die bestuurders in staat stelt hun verplichte dagelijkse onderbreking van 45 minuten op te splitsen in drie perioden van telkens 15 minuten, naast de reeds bestaande opsplitsing in perioden van 30 en 15 minuten. Hierdoor is er voor chauffeurs meer flexibiliteit bij het maken van een onderbreking, ze kunnen vaker stoppen als dat nodig is en ze hebben meer keuzeopties in de momenten waarop die pauze plaatsvindt. Dit heeft ook voordelen voor de reiziger. De pauzes kunnen volgens het voorstel meer in overeenstemming met de noden van de passagiers worden genomen. Er kan gemakkelijker een sanitaire stop ingelast worden, die dan ook direct als pauze kan gelden. Met de bestaande regels zorgt een extra stop er direct voor dat de totale reis langer gaat duren en daar is niet altijd ruimte voor. De Commissie geeft aan dat het voorstel ook voordelen voor ondernemers omvat, omdat het kansen biedt voor een efficiëntere bedrijfsvoering en voor eerlijke concurrentie binnen de EU zorgt.

Het voorstel maakt het mogelijk om het begin van de dagelijkse rusttijd met 1 uur uit te stellen wanneer de totale dagelijkse rijtijd voor die dag niet meer dan 7 uur bedraagt, of met 2 uur wanneer de totale dagelijkse rijtijd niet meer dan 5 uur bedraagt³. Deze afwijkingen zouden slechts eenmaal mogelijk zijn tijdens een reis van 8 dagen of meer.

b) Impact assessment Commissie

In het impact assessment die door de Commissie is uitgevoerd, werden drie beleidsopties onderzocht die elk een reeks beleidsmaatregelen omvatten. De beleidsopties verschilden van elkaar wat betreft de flexibiliteit voor onderbrekingen, de criteria om in aanmerking te komen voor uitstel van dagelijkse rusttijden en de behoefte aan aanpasbare wekelijkse rusttijden. Al deze

¹ Verordening (EG) nr. 561/2006 wat betreft de minimeisen voor minimale onderbrekingen en dagelijkse en wekelijkse rusttijden in de sector van het ongeregeld personenvervoer.

² Geregeld personenvervoer is vervoer van personen met een bepaalde regelmaat (volgens een dienstregeling) en langs een bepaalde reisweg, waarbij op vastgestelde stopplaatsen reizigers mogen worden opgenomen of afgezet, ook wel openbaar vervoer (OV).

³ Deze wijziging zorgt er bijvoorbeeld voor dat een chauffeur 's ochtend een groep kan wegbrengen, aan het einde van de middag deze groep weer kan ophalen en 's avonds de groep nog kan vervoeren naar een diner of een voorstelling zonder dat de maximale arbeidstijd per dag wordt overschreden.

beleidsalternatieven, die alleen van toepassing zijn op ongeregeld personenvervoer over de weg, zijn van wetgevende aard. Er zijn 3 alternatieven onderzocht:

1. Een beperkte aanpassing van ongeregeld personenvervoer over de weg;
2. Een semi flexibele optie;
3. Een optie met flexibelere tijdschema's, regelingen voor onderbrekingen én voor dagelijkse en wekelijkse rusttijden.

De Commissie heeft voor de derde optie gekozen, aangezien die geen gevolgen heeft voor de totale minimumonderbrekingen, de maximale dagelijkse en wekelijkse rijtijden of de minimale dagelijkse en wekelijkse rusttijden. De voorgestelde maatregelen in het kader van deze optie voorzien niet alleen in flexibiliteit bij de verdeling van onderbrekingen en dagelijkse rusttijden, maar ook in de toepasselijkheid van de afwijking van twaalf dagen op binnenlands ongeregeld personenvervoer.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het beleid in Nederland ten aanzien van ongeregeld personenvervoer zet in op een kwalitatief goed en duurzaam aanbod voor de reiziger. Het is een nagenoeg geliberaliseerde markt waaraan via Europese en Nederlandse regelgeving eisen worden gesteld ten aanzien van kwalitatief en (verkeers)veilig vervoer voor passagiers en goede arbeidsomstandigheden voor de chauffeurs. Handhaving is gericht op de naleving van de rij- en rusttijden vanwege het belang voor de verkeersveiligheid en op het bereiken van een gelijk speelveld in de EU.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt dat de Commissie met dit voorstel de huidige regels voor rij- en rusttijden wil flexibiliseren, zonder daarbij de minimumduur van onderbrekingen of rusttijden of de maximale rijtijden te wijzigen. Uitgangspunt is dat het voorstel in ieder geval niet mag leiden tot verslechtering van de arbeidsomstandigheden. Op dit moment is het nog onduidelijk wat de precieze gevolgen zijn van het voorstel op de arbeidsomstandigheden. Uit de raadpleging van belanghebbenden blijkt dat vakbonden van mening zijn dat flexibilisering in de rusttijden tot een verslechtering van de arbeidsomstandigheden zal leiden. Het kabinet vindt het belangrijk dat de arbeidsomstandigheden van deze groep bestuurders niet negatief worden beïnvloed door het voorstel. Ze vraagt de Commissie daarom om in kaart te brengen wat de gevolgen van dit voorstel zijn voor de arbeidsomstandigheden. Enerzijds zou een flexibilisering in rusttijden kunnen leiden tot het structureel uitstellen van rusttijd, hetgeen onwenselijk zou zijn. Anderzijds kan flexibele toepassing van rusttijden leiden tot meer autonomie en minder stress voor chauffeurs. Het kabinet zal aandacht vragen voor de eventuele negatieve gevolgen voor de arbeidsomstandigheden.

Het kabinet vraagt tevens aandacht voor nadere detaillering en verduidelijking van het voorstel ten aanzien van de definities van de rij- in rusttijden in het voorstel. Dit is noodzakelijk voor een goede implementatie van efficiënt en effectief beleid voor handhaving en toezicht.

Het kabinet acht het verder van belang dat handhaving binnen de EU goed geregeld blijft, een punt

wat in het voorstel ontbreekt. Daarom vraagt het kabinet ook aandacht voor de extraterritoriale⁴ handhaving van overtredingen met de tachograaf, het instrument dat onder andere rij- en rusttijden van chauffeurs registreert. Het kabinet zal er dan ook voor pleiten om in de voorgestelde herziening een verwijzing op te nemen naar de Verordening betreffende tachografen⁵, zodat overtredingen onder het voorstel ook extraterritoriaal gehandhaafd kunnen worden. Door deze aanpassing kunnen ook tachograafovertredingen die in andere lidstaten begaan zijn door handhavers van ILT en Politie in Nederland beboet worden.

c) *Eerste inschatting van krachtenveld*

Het krachtenveld is momenteel nog onduidelijk en aangezien het ongeregeld personenvervoer per lidstaat verschilt in aard en omvang is lastig vast te stellen hoe andere lidstaten het voorstel zullen appreciëren. Waar het in Nederland voor een groot deel om seizoensgebonden vervoer gaat, dient het ongeregeld personenvervoer in grote lidstaten veel meer als aanvulling op het reguliere OV. De positie van het Europees Parlement is nog onduidelijk, maar zal naar verwachting positief zijn, omdat het voorstel niks wijzigt aan de netto hoeveelheid rij- en rusttijden van chauffeurs. Het voorstel zal behandeld worden door het Comité Transport en Toerisme van het Europees Parlement. Er is nog geen rapporteur of schaduwrapporteur aangesteld.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) *Bevoegdheid*

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief. De Commissie baseert het voorstel op artikel 91, lid 1 van het VWEU. Artikel 91 is onderdeel van de vervoertitel van het VWEU. Op grond van artikel 90 VWEU worden de doelstellingen van de Verdragen voor wat betreft vervoer nagestreefd in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid. Ter uitvoering hiervan is de EU op grond van artikel 91, lid 1, sub c, VWEU bevoegd om de maatregelen vast te stellen die de veiligheid van het vervoer kunnen verbeteren. Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag. Op het gebied van vervoer is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de Europese Unie en de lidstaten op grond van artikel 4, lid 2, sub g, VWEU.

b) *Subsidiariteit*

Het kabinet beoordeelt de subsidiariteit als positief. Het doel van het voorstel is om de arbeidsomstandigheden te verbeteren en eerlijke concurrentie in de sector te waarborgen. Gezien het grensoverschrijdende karakter van de ongeregeld vervoersector kan dit onvoldoende door lidstaten zelf verwezenlijkt worden en beter door de EU worden bereikt. Optreden door afzonderlijke lidstaten leidt tot verschillen in nationale regelgeving in de lidstaten waardoor geen eerlijke concurrentie kan worden gerealiseerd. Bovendien kan een wijziging van bestaande EU-

⁴ Nederlandse handhaving (ILT en Politie) kan momenteel geen boetes geven aan een buitenlandse vervoerder over overtredingen die in het buitenland gepleegd zijn. Dit komt omdat in de verordening 561/2006 er wel een bepaling voor extraterritorialiteit (art. 19/2) staat voor rij- en rusttijden, maar dat de link niet gemaakt wordt met de tachograafregelgeving.

⁵ Verordening (EU) nr. 165/2014 van het Europees Parlement en van de Raad van 4 februari 2014 betreffende tachografen in het wegvervoer, tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 3821/85 van de Raad betreffende het controleapparaat in het wegvervoer en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer

regelgeving enkel op EU-niveau plaatsvinden. Om bovenstaande redenen is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd.

c) Proportionaliteit

Het kabinet beoordeelt de proportionaliteit positief. Het doel van het voorstel is om de arbeidsomstandigheden te verbeteren en eerlijke concurrentie in de sector te waarborgen. Het voorgestelde optreden is geschikt om het doel van eerlijke concurrentie te waarborgen, omdat het voor duidelijkheid schept over enkele belangrijke begrippen in de verordening en dezelfde extra flexibiliteit biedt aan alle ondernemingen voor zowel binnenlands- als EU ongeregeld personenvervoer. Bovendien oordeelt het kabinet dat het voorstel niet verder dan nodig gaat om dat doel te bereiken, omdat het niet de minimumduur van onderbrekingen of rusttijden of de maximale rijtijden wijzigt. Aandachtspunt voor het kabinet is dat op dit moment nog onduidelijk is wat de precieze gevolgen zijn van het voorstel voor de arbeidsomstandigheden, waardoor nader moet worden bezien of het voorstel geschikt is om de arbeidsomstandigheden te verbeteren.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor gelddruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

Volgens het impact assessment van de Commissie heeft het voorstel geen gevolgen voor de begroting van de Europese Unie. Mochten er toch consequenties zijn voor de EU-begroting dan is Nederland van mening dat eventueel benodigde middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021-2027 en dat deze moeten aansluiten bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Het voorstel zal een verzwaring inhouden voor de taak van de handhavers (voor Nederland betreft dit ILT en Politie) van de nationale autoriteiten. De Commissie spreekt om die reden over een lichte kostenstijging. Wanneer de details van de regeling voor Nederland verder zijn uitgewerkt is het mogelijk de stijging nader te kwantificeren, maar de maatregelen vergen aanpassing van de ICT en personele capaciteit. Eventuele budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor gelddruk voor bedrijfsleven en burger

De wijzigingen in de verordening maken het voor touringcarbedrijven mogelijk om flexibeler om te gaan met de bedrijfsvoering in het algemeen en de reisschema's in het bijzonder. Daar valt voor deze sector enige winst te behalen. Kosten met betrekking tot handhaving zijn nog onduidelijk. Eventueel worden kosten doorberekend aan de sector, mits voldaan wordt aan de voorwaarden die het KCBR hieraan stelt. In beginsel wordt handhaving van wet- en regelgeving uit de algemene middelen gefinancierd. Voor de burger zal het voorstel geen gevolgen voor de gelddruk of financiële consequenties hebben aangezien de wijzigingen niet tot extra kosten leiden die worden doorberekend aan de passagiers.

d) *Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten*

Het voorstel heeft naar verwachting geen gevolgen voor de concurrentiekracht of geopolitieke aspecten.

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)*

Er zijn geen consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid. Handhaving loopt via het Arbeidstijdenbesluit vervoer (Atbv). Het voorstel maakt het niet noodzakelijk het Atbv te wijzigen. Het voorstel heeft geen gevolgen voor de toepassing van de lex silencio positivo.

b) *Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan*

Niet van toepassing.

c) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid.*

De standaardtermijn voor inwerkingtreding van 20 dagen na bekendmaking is vanuit handhavingsperspectief niet haalbaar gezien de complexiteit van de nieuwe regels en de nadere detaillering ervan. Het kabinet geeft er de voorkeur aan dat de verordening 20 dagen na publicatie in werking treedt, maar pas later van toepassing wordt. Hoeveel later haalbaar is, zal op basis van de verduidelijkte definities van de rij- en rusttijden bepaald kunnen worden.

d) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

In het voorstel is geen evaluatie- en/of horizonbepaling opgenomen. Gezien de beperkte wijzigingen die worden voorgesteld, acht het kabinet dit niet noodzakelijk.

e) *Constitutionele toets*

Niet van toepassing

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Het voorstel heeft meerdere gevolgen voor de huidige situatie ten aanzien van uitvoering en handhaving. Als gevolg van de voorgestelde wijzigingen zouden de regels voor arbeids-, rij en rusttijden in het ongeregeld busvervoer gaan verschillen van de regels voor geregeld busvervoer, voor goederenvervoer over de weg en die voor taxivervoer. Deze verschillen maken de handhaving lastiger, ook omdat een aanzienlijk aantal chauffeurs ook andersoortig vervoer over de weg verricht (bijvoorbeeld goederenvervoer- of taxi/doelgroepenvervoer). Daarbij zijn verschillende aspecten voor handhaving van belang; zoals samenloop met andere verrichte arbeid in het personenvervoer (taxivervoer, goederenvervoer, openbaar vervoer of andere werkzaamheden waarop de Arbeidstijdenwet van toepassing is) en het achteraf vaststellen welke wetgeving van toepassing is (is er sprake geweest van ongeregeld personenvervoer of iets anders?).

Hoe ingewikkelder regelgeving is, hoe groter het risico op (onbedoelde) overtredingen ervan. De formulering van de voorgestelde wijzigingen roept de nodige vragen op. Zowel ten behoeve van de

handhaving als voor de sector dienen de regels te worden verduidelijkt. Vervoerders en handhavers moeten ervan uit kunnen gaan dat de regels in de verschillende lidstaten op dezelfde manier worden uitgelegd, wat internationale afstemming vergt. Het voorstel heeft nadere detaillering en verduidelijking nodig om te leiden tot efficiënt en effectief beleid voor handhaving en toezicht.

Verder moeten de bijbehorende rekenregels voor dit voorstel worden ontwikkeld en in de controleapplicatie worden aangepast, wat tijd en geld kost. En uiteraard moeten de inspecteurs (en politiemensen) die het vervoer controleren worden geïnstrueerd dat voor bussen en vrachtwagens een verschillend regime gaat gelden. Ook de sector dient goed op de hoogte te worden gebracht van de veranderingen. Er kan op dit moment nog geen inschatting worden gemaakt van tijd en kosten die met het voorstel gemoeid zijn.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen specifiek effect op ontwikkelingslanden ten opzichte van de verwachte effecten voor andere derde landen.