



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 24 mei 2023
(OR. en)

Interinstitutioneel dossier:
2023/0155(COD)

9734/23
ADD 2

TRANS 203
SOC 343
CODEC 949
IA 123

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	24 mei 2023
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	SWD(2023) 138 final
Betreft:	WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG Regels inzake onderbrekingen en rustperiodes in het ongeregelde bus- en touringcarvervoer bij 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

Hierbij gaat voor de delegaties document SWD(2023) 138 final.

Bijlage: SWD(2023) 138 final

Brussel, 24.5.2023
SWD(2023) 138 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN HET EFFECTBEOORDELINGSVERSLAG

**Regels inzake onderbrekingen en rustperioden in het ongeregelde bus- en
touringcarvervoer**

bij

**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**

{COM(2023) 256 final} - {SEC(2023) 197 final} - {SWD(2023) 137 final}

A. De noodzaak om actie te ondernemen

Wat is het probleem en waarom is het een probleem op EU-niveau?

In Verordening (EG) nr. 561/2006 zijn maximale dagelijkse en wekelijkse rijtijden, minimumonderbrekingen en minimale dagelijkse en wekelijkse rusttijden voor bestuurders vastgesteld. Afgezien van enkele uitzonderingen is de verordening van toepassing op wegvervoerondernemers en hun bestuurders: i) ongeacht of zij betrokken zijn bij het vervoer van personen of goederen; of ii) ongeacht of, in het geval van personenvervoer, het vervoer geregeld of ongeregeld is. In vergelijking met vrachtvervoer, of zelfs met geregeld personenvervoer, heeft ongeregeld personenvervoer echter specifieke kenmerken (bv. hoge seizoensgebondenheid) en behoeften die verband houden met het werk van de bestuurder (bv. inspelen op ongeplande/onverwachte behoeften van passagiers en hun toeristische programma).

De verordening is in 2017 onderworpen aan een evaluatie achteraf¹, in het kader van het programma voor gezonde regelgeving (REFIT). De conclusie van die evaluatie luidde dat sommige regels inzake de organisatie van onderbrekingen en rusttijden mogelijk niet geschikt zijn voor de sector van het ongeregeld personenvervoer vanwege de specifieke behoeften van deze sector. Uit de effectbeoordeling zijn twee belangrijke problemen naar voren gekomen: i) het onvermogen om efficiënte en kwalitatief hoogwaardige ongeregelde autobus- en touringcardiensten te organiseren; en ii) ontoereikende arbeids- en rijomstandigheden voor bestuurders in het ongeregeld autobus- en touringcarvervoer. De vastgestelde problemen bestaan in de hele EU.

Wat is het doel?

Het initiatief heeft tot doel: i) efficiënte en kwalitatief hoogwaardige ongeregelde autobus- en touringcardiensten te garanderen; en ii) de arbeids- en rijomstandigheden voor bestuurders te verbeteren, onder meer door de stress en vermoeidheid van bestuurders in het ongeregelde autobus- en touringcarvervoer te verminderen. De specifieke doelstellingen zijn: i) te zorgen voor een flexibelere verdeling van onderbrekingen en rusttijden; en ii) de gelijke behandeling van internationale en binnenlandse ongeregelde bus- en touringcaractiviteiten te bevorderen.

Wat is de toegevoegde waarde van maatregelen op EU-niveau (subsidiariteit)?

Als Verordening (EG) nr. 561/2006 niet wordt gewijzigd, zullen de vastgestelde problemen waarschijnlijk blijven bestaan, waardoor het concurrentievermogen en de arbeidsomstandigheden in de sector van het ongeregelde bus- en touringcarvervoer in gevaar komen. De vastgestelde problemen bestaan in de hele EU en hebben dezelfde onderliggende oorzaken. Daarom is actie op EU-niveau nodig om te zorgen voor goede arbeidsomstandigheden voor bestuurders, de verkeersveiligheid te verbeteren en concurrentieverstoringen op de Europese markt te voorkomen.

In de evaluatie achteraf uit 2017 werden de toegevoegde waarde voor de EU en de EU-brede positieve resultaten erkend die voortvloeiden uit de harmonisatie van de minimumarbeidsvoorwaarden voor bestuurders en ondernemers die binnenlandse en grensoverschrijdende vervoersactiviteiten in de EU verrichten. Maatregelen op EU-niveau zouden bijdragen tot het realiseren van passende regels voor de sector van het ongeregeld personenvervoer over de weg en tot het terugdringen van het tekort aan bestuurders. Maatregelen op EU-niveau zullen naar verwachting een positief effect hebben op ondernemers in de reissector en het toerisme. Ze zullen ondernemers en bestuurders in staat stellen hun vervoersactiviteiten efficiënter te organiseren en tegelijkertijd: i) hoge normen voor de arbeidsomstandigheden van bestuurders waarborgen; en ii) zorgen voor de effectieve en consistente handhaving van de bestaande regels over de grenzen heen.

B. Oplossingen

Welke opties dienen zich aan? Is er een voorkeursoptie? Zo niet, waarom niet?

Er zijn drie beleidsopties ontworpen (PO A, PO B en PO C) om de onderliggende oorzaken van de problemen aan te pakken. Ze zorgen er alle drie voor dat de vastgestelde problemen worden aangepakt, maar ze verschillen wat betreft: i) de flexibiliteit die wordt geboden inzake regels voor onderbrekingen; ii) de criteria om in aanmerking te komen voor uitstel van de dagelijkse rusttijden; en iii) de behoefte om aanpasbare wekelijkse rusttijden mogelijk te maken. Bij alle beleidsopties wordt gekeken naar het verband tussen onderbrekingen/rusttijden en operationele efficiëntie, arbeidsomstandigheden en verkeersveiligheid.

¹ SWD(2017)184 final, beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52017SC0184&qid=1681207413292>

PO A biedt de bestuurders beperkte flexibiliteit om hun onderbrekingen op te splitsen in perioden van 30 en 15 minuten of in perioden van 15 minuten. De bestuurders mogen ook het begin van de dagelijkse rusttijd uitstellen met 1 uur 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 bedraagt. Deze afwijkingen zijn slechts eenmaal mogelijk tijdens een reis van 8 dagen of meer. PO A brengt ook de regels voor ongeregeld bus- en touringcarvervoer binnen één lidstaat in overeenstemming met internationale diensten tussen twee of meer lidstaten, door ook toe te staan dat de wekelijkse rusttijd voor diensten die binnen één lidstaat worden verleend, met maximaal 12 opeenvolgende perioden van 24 uur wordt uitgesteld (de zogenoemde regel van twaalf dagen). De regel van twaalf dagen is momenteel alleen van toepassing op dergelijke diensten die internationaal worden verleend, d.w.z. wanneer de dienst betrekking heeft op twee of meer lidstaten.

PO B staat toe dat de bestuurders hun onderbrekingen op volledig flexibele wijze splitsen. Bestuurders mogen ook het begin van de dagelijkse rusttijd uitstellen met 1 uur 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 bedraagt. Deze afwijkingen zijn slechts tweemaal mogelijk tijdens een reis van 8 dagen of meer. In PO B zouden bestuurders die diensten verrichten met een duur van ten minste 8 dagen bovendien hun wekelijkse rusttijden over 10 opeenvolgende weken mogen verdelen.

PO C biedt bestuurders de mogelijkheid om hun onderbrekingen op volledig flexibele wijze te splitsen. Ze mogen ook het begin van hun dagelijkse rusttijden uitstellen met 1 uur 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 bedraagt. Deze afwijkingen mogen wellicht een onbeperkt aantal keren worden toegepast tijdens een reis van 8 dagen of meer. PO C staat ook toe dat binnenlands ongeregeld personenvervoer gebruik maakt van de afwijking van twaalf dagen, en schrapt de voorwaarde inzake één dienst als bedoeld in artikel 8, lid 6 bis, van Verordening (EG) nr. 561/2006 en de verplichting om twee normale wekelijkse rusttijden te nemen na toepassing van de afwijking van twaalf dagen.

PO A kreeg de voorkeur omdat zij doeltreffender is bij het bereiken van de beleidsdoelstellingen dan PO B en PO C. Wat efficiëntie betreft, is de kostenbatensverhouding van PO C en PO B hoger. Hierbij is echter geen rekening gehouden met de positieve effecten van PO A op de arbeidsomstandigheden, die niet konden worden gekwantificeerd.

PO A zou de problemen aanpakken die de huidige regels met zich meebrengen op het vlak van arbeidsomstandigheden en bevat tegelijkertijd compenserende maatregelen om de risico's te beperken. Daarom wordt verwacht dat PO A een positief effect zal hebben op de arbeidsomstandigheden. PO B en PO C zouden deze problemen ook aanpakken, maar nieuwe problemen creëren die naar verwachting negatieve gevolgen zouden hebben voor de arbeidsomstandigheden. Meer in het bijzonder zou de werkcyclus frequent kunnen worden verlengd in PO B en PO C, met negatieve gevolgen voor de arbeidsomstandigheden. PO B en PO C zouden ook aanzienlijke wijzigingen van de regels inzake wekelijkse rusttijden met zich meebrengen, waarbij de grotere autonomie en vrijheid van bestuurders met betrekking tot hun werklust ruimschoots zouden worden tenietgedaan door de negatieve gevolgen voor de arbeidsomstandigheden.

Bovendien sluit PO A het beste aan bij de doelstelling van Verordening (EG) nr. 561/2006 om de mededingingsvoorwaarden voor de verschillende wijzen van vervoer over land te harmoniseren, met name de gelijke behandeling van internationaal en binnenlands ongeregeld vervoer en de verbetering van de arbeidsvoorwaarden. Ze spoort ook het beste met de doelstelling van gendergelijkheid (zij het in mindere mate). Alle opties voldoen aan de subsidiariteitsvereiste. Alle opties worden ook als evenredig beschouwd.

Hoe reageren de verschillende belanghebbenden? Wie steunt welke optie?

De voorkeursoptie (PO A) wordt ondersteund door wegvervoerondernemers, bedrijfsverenigingen en zelfstandige bestuurders, aangezien zij: (i) flexibelere regels toestaat om efficiëntere en kwalitatief hoogwaardigere diensten te organiseren; en (ii) zorgt voor gelijke behandeling van alle exploitanten van ongeregeld personenvervoer in de hele EU. Die exploitanten zouden echter meer voorstander zijn van PO C, die de meeste economische voordelen zou opleveren. Vakbonden, bestuurders in loondienst en overheidsinstanties waren veel minder positief over PO C en PO B en waren minder gekant tegen de maatregelen in het kader van PO A.

C. Effecten van de voorkeursoptie

Wat zijn de voordelen van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is, anders van de belangrijkste opties)?

De voorkeursoptie zal naar verwachting economische voordelen opleveren (kostenbesparingen als gevolg van een grotere flexibiliteit van de regels) en leiden tot sociale bescherming (betere arbeidsomstandigheden voor

bestuurders). Dit zal met name een positief effect hebben op de kwaliteit van het ongeregeld personenvervoer en op de gelijke behandeling van alle exploitanten van ongeregeld personenvervoer (d.w.z. zowel internationale als binnenlandse diensten). De milieueffecten werden ook als licht positief beoordeeld, maar konden niet worden gekwantificeerd.

Voor **exploitanten** van ongeregeld bus- en touringcarvervoer zal de voorkeursoptie naar verwachting leiden tot een besparing van 106,4 tot 141,9 miljoen EUR op de aanpassingskosten, uitgedrukt als contante waarde in de periode 2025-2050 ten opzichte van het basisscenario (in prijzen van 2021), dankzij: (i) flexibelere regels inzake onderbrekingen en rusttijden; en (ii) de uitbreiding van de twaalfdagenregel tot exploitanten die ongeregeld binnenlands passagiersvervoer verrichten.

Voor de **bestuurders** wordt verwacht dat de voorkeursoptie zal resulteren in betere arbeidsomstandigheden en een gemakkelijker naleving van de regels, wat zal leiden tot minder stress en vermoeidheid bij de bestuurder en indirect tot meer verkeersveiligheid.

Wat zijn de kosten van de voorkeursoptie (als er een voorkeursoptie is; anders van de belangrijkste opties)?

De voorkeursoptie houdt geen wijziging in van de regelingen inzake handhaving en rapportage over de naleving van de regels.

De voorkeursoptie houdt kleine aanpassingen in die de autoriteiten van de lidstaten verplichten zich vertrouwd te maken met de wijzigingen. Deze eenmalige aanpassingskosten voor de autoriteiten van de lidstaten worden geraamd op ongeveer 5,4 miljoen EUR ten opzichte van het basisscenario in 2025 (in prijzen van 2021).

Voorts worden de eenmalige kosten die exploitanten van ongeregeld bus- en touringcarvervoer moeten maken om zich vertrouwd te maken met de nieuwe regels, geraamd op 0,6 miljoen EUR ten opzichte van het basisscenario in 2025 (in prijzen van 2021). Gezien de besparingen op de aanpassingskosten worden de nettokostenbesparingen voor exploitanten van autobus- en touringcardiensten echter geraamd op 105,8 miljoen EUR tot 141,3 miljoen EUR ten opzichte van het basisscenario, uitgedrukt als contante waarde in de periode 2025-2050.

Wat zijn de gevolgen voor kmo's en het concurrentievermogen?

De gevolgen voor kmo's zullen naar verwachting positief zijn. De voorkeursoptie zal naar verwachting leiden tot nettokostenbesparingen voor exploitanten van ongeregelde bus- en touringcardiensten die worden geraamd op 105,8 miljoen EUR tot 141,3 miljoen EUR, uitgedrukt als contante waarde in de periode 2025-2050 ten opzichte van het basisscenario. Gezien het grote aandeel van kmo's op de markt voor ongeregeld bus- en touringcarvervoer zullen zij naar verwachting het meest van deze nettokostenbesparingen profiteren, hoewel er geen gegevens beschikbaar waren om de kmo's te kunnen identificeren.

Zijn er significante gevolgen voor de nationale begrotingen en overheden?

De voorkeursoptie houdt kleine aanpassingen in zodat de autoriteiten van de lidstaten zich vertrouwd kunnen maken met de wijzigingen. De eenmalige aanpassingskosten voor de autoriteiten van de lidstaten worden geraamd op 5,4 miljoen EUR ten opzichte van het basisscenario in 2025 (in prijzen van 2021).

Zijn er nog andere significante gevolgen?

Er worden positieve effecten verwacht voor de eengemaakte markt en de concurrentie. Daarnaast zullen in de hele EU hoge arbeidsnormen en veiligheidsniveaus worden gehandhaafd.

Evenredigheid

De voorkeursoptie gaat niet verder dan wat nodig is om de algemene beleidsdoelstellingen te verwezenlijken. De voorgestelde flexibiliteit voor onderbrekingen en rusttijden en de toepassing van de twaalfdagenregel op binnenlandse diensten zullen leiden tot betere bedrijfsprestaties, efficiëntere dienstverlening en betere arbeidsomstandigheden voor bestuurders. De kosten van de uitvoering van de maatregelen in de voorkeursoptie zijn zeer beperkt, vooral in vergelijking met de nettokostenbesparingen die deze kunnen opleveren.

D. Evaluatie

Wanneer wordt het beleid geëvalueerd?

De diensten van de Commissie zullen toezicht houden op de uitvoering en doeltreffendheid van Verordening (EG) nr. 561/2006 op basis van de door de lidstaten overeenkomstig artikel 17 van de verordening ingediende verslagen. Daarnaast zullen de effecten van het initiatief worden gemonitord op basis van enquêtes van Eurostat en/of specifieke enquêtes.

