

Fiche 5: Voorstel voor een VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot wijziging van Verordening (EG) nr. 561/2006 wat betreft de minimumeisen voor maximale dagelijkse en wekelijkse rijtijden, minimumonderbrekingen en dagelijkse en wekelijkse rusttijden, en Verordening (EU) nr. 165/2014 wat betreft positionering door middel van tachografen.

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

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

b) Datum ontvangst Commissiedocument

6 juni 2017

c) Nr. Commissiedocument

COM (2017) 277

d) EUR-lex

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0187&rid=1V>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board

SDW (2017) 187

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0187&rid=2>

f) Behandelingstraject Raad

Raad Transport, Telecom en Energie

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

h) Rechtsbasis

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

i) Besluitvormingsprocedure Raad

Gewone wetgevingsprocedure.

j) Rol Europees Parlement

Omdat de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is, geldt medebeslissing door het Europees Parlement.

2. Essentie voorstel

Het betreft een onderdeel van een reeks voorstellen voor de wegverkeerssector met het oog op de ondersteuning van de uitrol van infrastructuur voor alternatieve brandstoffen, beprijzen en connectiviteit, betere informatie voor de consument, de versterking van de interne markt en betere arbeidsomstandigheden in het goederenvervoer over de weg; aangevuld met maatregelen om de basis te leggen voor coöperatieve, communicerende en geautomatiseerde mobiliteit.

a) Inhoud voorstel

De rij- en rusttijdenverordening werd in 2015 – 2017 onderworpen aan een grondige ex-postevaluatie. Hierbij is gebleken dat de verordening er maar gedeeltelijk in is geslaagd de arbeidsomstandigheden van bestuurders te verbeteren en eerlijke concurrentie tussen ondernemers te waarborgen. De verkeersveiligheid is de afgelopen 10 jaar verbeterd, maar dat kan niet alleen aan die verordening worden toegeschreven. Ook zijn bij de voorbereiding van het voorstel inzake de rij- en rusttijden belanghebbenden uitgebreid geraadpleegd.

De belangrijkste geconstateerde tekortkomingen houden verband met de regelgeving zelf, maar ook met de ontoereikende handhaving; bovendien bieden die regels niet de mogelijkheid om de opkomende problemen aan te pakken waarmee de sector op sociaal vlak en op marktgebied wordt geconfronteerd. Het doel van dit voorstel is de vastgestelde tekortkomingen te corrigeren en de arbeids- en bedrijfsomstandigheden in de sector te verbeteren. Daartoe wordt een aantal bepalingen op het gebied van de rij- en rusttijden verduidelijkt en bijgewerkt en zal het gebruik van de tachograaf worden verbeterd om de handhaving kostenefficiënter te maken.

Aanpassing Verordening 561/2006

Op dit moment worden volgende wijzigingen als meest belangrijk ingeschat:

- Een chauffeur mag in een periode van 4 weken zijn wekelijkse rust tweemaal verkorten, in plaats van éénmaal per 2 weken. Hierbij blijft de maximale dagelijkse en wekelijkse rijtijd overigens ongewijzigd. Deze twee verkorte rustperiodes moeten – net als nu – vóór het einde van de derde week volgend op de week waarin de verkorting heeft plaats gevonden, gecompenseerd worden. Deze compensatie uren moeten nu echter genoten worden in aansluiting op een normale wekelijkse rust van 45 uur of meer. Nu mag dit ook in aansluiting op een verkorte dagelijkse rust van ten minste 9 uur.
- Expliciet wordt bepaald dat de normale wekelijkse rusttijden en wekelijkse rusttijden van meer dan 45 uur ter compensatie van eerder verkorte wekelijkse rusttijden niet in een voertuig mogen worden genomen. Aan dit verbod wordt voor de werkgever de plicht verbonden om te zorgen voor een adequate slaap- en wasgelegenheid, indien de chauffeur niet in staat is deze rustperiode thuis of op een andere plek van zijn keuze door te brengen.
- De werkgever krijgt de plicht om de arbeid zo te organiseren dat iedere chauffeur ten minste éénmaal in elke drie weken in staat is naar huis te gaan.

- Een chauffeur mag ook zijn verkorte wekelijkse rusttijd (minimaal 24 en korter dan 45 uur) onderbreken wanneer hij deze doorbrengt aan boord van een ferry of trein. Op dit moment mag een chauffeur alleen zijn normale dagelijkse rusttijd (minimaal 11 uur) onderbreken.

Aanpassing Verordening 165/2014

- De belangrijkste wijziging is dat een chauffeur bij grensoverschrijding dit moet registreren. Dit heeft een link met de detacheringsrichtlijn (96/71/EC) en de handhaving van deze sociale regelgeving.

b) Impact assessment Commissie

Het impact assessment omvat 4 opties, waarbij de eerste 3 opties betrekking hebben op de rij- en rusttijden. In optie 4 is gekeken naar de impact van specifieke criteria voor het detacheren van chauffeurs in het wegtransport en van specifieke handavingsmaatregelen. Optie 4 heeft betrekking op de detacheringsrichtlijn (96/71/EC) en blijft in dit BNC-fiche buiten beschouwing. Verwezen wordt naar het fiche over het voorstel tot wijziging van Richtlijn 2006/22/EC arbeidstijd mobiele werknemers, Detacheringsrichtlijn 96/71/EC en richtlijn 2014/67/EU inzake handhaving van Richtlijn 96/71/EG.

Bij optie 1 ligt de focus op de verheldering van het regelgevend kader en op verbetering van de samenwerking tussen de handhavende instanties. Deze is als minst effectief beoordeeld. Optie 2 bevat naast de maatregelen uit optie 1 ook voorstellen voor versterking van de handhaving. Optie 3 gaat uit van een specifieke vergaande herziening van de sociale regelgeving, waarbij wordt uitgegaan van prestatielonen.

De voorkeursoptie is een combinatie van optie 2 en optie 4. Hiermee wordt een verlaging van de vermoeidheidsindex met 28% en van de perioden buitenshuis met 43% voor bestuurders uit de EU13 en met 16% voor bestuurders uit de EU 15.¹ Bovendien stimuleert optie 2 om bestuurders vaker naar huis terug te laten keren. Optie 2 zal volgens de Commissie wel een lichte toename van de handavingskosten voor de nationale autoriteiten gedurende de overgangperiode met zich mee brengen (tussen 1,3 en 8 %). Voor de vervoerders zal volgens de Commissie de voorkeursoptie een lichte verhoging van de nalevingskosten met zich brengen omdat ze verplicht zijn te betalen voor de accommodatie van de normale wekelijkse rust die buiten het voertuig genoten moet worden. De Commissie gaat niet in op wat het verbod op het verblijf in de cabine gaat betekenen voor de rentabiliteit van private truckparkings zonder hotelvoorzieningen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

¹ De EU 15 landen zijn de oude EU lidstaten, de EU 13 landen zijn de later toegetreden lidstaten.
 EU 15 landen zijn: België, Duitsland, Denemarken, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Verenigd Koninkrijk en Zweden.
 EU 13 landen zijn: Estland, Letland, Litouwen, Polen, Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Slovenië, Bulgarije, Roemenië, Malta, Cyprus en Kroatië.

a) *Essentie Nederlands beleid op dit terrein*

De naleving van de rij- en rusttijden is van groot belang voor de verkeersveiligheid en het bereiken van een level playing field in de EU. Nederland zet zich in Europees verband in voor eenduidige interpretatie van de regels en uniforme handhaving. NL vindt het belangrijk dat misstanden in de transportsector worden aangepakt en dat werknemers niet worden uitgebuit.

Het Nederlandse beleid voor lange rustperiodes is erop gericht dat chauffeurs gebruik maken van bewaakte truckparkings met goede voorzieningen. Nederland is echter geen voorstander van een verbod op het doorbrengen van de normale wekelijkse rust in de vrachtwagencabine. Dit, omdat vrachtwagens tegenwoordig voldoende comfortabel zijn uitgerust om hierin te overnachten en chauffeurs hun lading doorgaans liever niet onbeheerd achter laten.

Nederland is van mening dat de huidige rij- en rusttijdenverordening geen verbod op het doorbrengen van de (weekend)rust in de vrachtwagencabine bevat. België baseert een verbod op het verblijf in de cabine wel rechtstreeks op de rij- en rusttijdenverordening. Over de juistheid van deze uitleg van de verordening zijn door de Belgische Raad van State in de Belgische zaak Vaditrans (C-102/16) aan het Hof van Justitie van de Europese Unie prejudiciële vragen gesteld. Het Europese Hof van Justitie heeft in deze kwestie nog geen prejudiciële beslissing genomen.

Nederland wacht op uitspraak van het Europese Hof. Als het Hof oordeelt dat de Verordening een verbod bevat zal Nederland gaan handhaven. De uitspraak van het Hof zal de inzet van Nederland niet veranderen.

b) *Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel*

Nederland acht het een goede zaak dat de Commissie de intentie heeft om de huidige regels voor rij- en rusttijden te verhelderen, maar is van mening dat zij hier niet op alle punten in is geslaagd omdat het voorstel verschillende interpretaties oproept. Zo zijn bijvoorbeeld begrippen als '*geschikte accommodatie*' en '*onvoorzienne omstandigheden*' en '*proportioneel*' en '*in gevaar brengen van de verkeersveiligheid*' multi-interpretabel.

Het flexibiliseren van de rij- en rusttijden kent voor- en nadelen. Nederland kan flexibiliseren slechts steunen als dit aantoonbare voordelen oplevert en het huidige voorstel kent die onvoldoende.

Het overnachten in de cabine van de vrachtwagen ten behoeve van de weekendrust acht Nederland in principe acceptabel, indien de chauffeur daarbij kan beschikken over voldoende voorzieningen. Echter, diverse omringende landen laten het verblijf in de cabine tijdens de weekendrust niet toe. Nederland vindt het bereiken van een level playing field belangrijk, en steunt daarom het voorstel van de Europese Commissie voor een verbod.

Nederland merkt op dat de handhaving van dit verbod langs de weg lastig uitvoerbaar is en een uitdaging zal zijn met name vanwege het vinden van sluitend bewijs waaruit blijkt een chauffeur zijn normale wekelijkse rust heeft doorgebracht.

Nederland is in beginsel positief over de voorstellen met betrekking tot de digitale tachograaf maar constateert dat zover nu kan worden overzien deze extra lasten kunnen opleveren. Het handmatig invoeren van de landencode kan voor oponthoud zorgen en invloed hebben op de capaciteit van die eerste beste gelegenheid over de grens waar door bestuurders massaal wordt gestopt.

Nederland zal daarom:

- Aan de Commissie vragen om bepaalde begrippen te verduidelijken en aandacht vragen voor het belang van eenduidige interpretatie in de verschillende lidstaten;
- De Commissie erop wijzen dat het voorstel op het gebied van flexibilisering van rij- en rusttijden onvoldoende voordelen biedt;
- Vanwege de huidige opstelling van de omringende landen zal Nederland een verbod om het verblijven van de normale wekelijkse rust in de cabine uitdragen;
- Aandacht vragen voor de handhaafbaarheid van een verbod op overnachten in de cabine ten behoeve van de weekendrust en de uniforme handhaving daarvan in alle lidstaten;
- Zijn steun betuigen aan voorstellen met betrekking tot de digitale tachograaf met de kanttekening dat dit een lastenverzwaring voor bestuurders kan betekenen en invloed kan hebben op de capaciteit van verzorgingsplaatsen in grensregio's;
- Inzetten dat het voorstel niet leidt tot vermindering van verkeersveiligheid.

Speciaal voor het personenvervoer is het doorschuiven van de wekelijkse rust voor tourbussen in het ongeregelde grensoverschrijdende personenvervoer geregeld via een bepaling in EU-Verordening 1073/2009, waarbij de wekelijkse rust (artikel 6 Verordening 561/2006) mag worden doorgeschoven naar uiterlijk de eerstvolgende wekelijkse rust, waardoor er in de tourbusiness lange meerdaagse reizen mogelijk zijn. Deze bepaling blijft gelden en sluit aan bij het Nederlandse standpunt dat de 12-dagenregeling moet blijven.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Er wordt verwacht dat de Oost-Europese en West-Europese lidstaten verschillende standpunten zullen hebben ten aanzien van het voorstel rond de rij- en rusttijden. Hoe de standpunten van de verschillende lidstaten precies eruit zien is op dit moment niet bekend en zal pas in de loop van de onderhandelingen in Europa bekend worden.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het voorstel wijzigt twee verordeningen, die beiden zijn gebaseerd op artikel 91, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie ("EU-Werkingsverdrag"). De Europese Commissie geeft aan dat daarom dit voorstel ook is gebaseerd op deze bepaling. Artikel 91 is onderdeel van de vervoertitel van het EU-Werkingsverdrag. Artikel 91 past in het kader van een gemeenschappelijk vervoerbeleid zoals genoemd in artikel 90.

Nederland heeft een positieve grondhouding over deze keuze voor artikel 91, eerste lid, van het EU-Werkingsverdrag als rechtsgrondslag voor het voorstel. Meer specifiek betreft het hier

voorstellen als genoemd in onderdeel c van deze bepaling: maatregelen die de veiligheid van het vervoer kunnen verbeteren.

b) Subsidiariteit

Nederland beoordeelt de subsidiariteit als positief.

De transportsector opereert grensoverschrijdend en daarom is voor het verbeteren van de arbeidsomstandigheden en het waarborgen van de eerlijke concurrentie in de transportsector Europees ingrijpen gerechtvaardigd. De huidige verordeningen slagen hier onvoldoende in doordat er weinig consistentie is in de uitvoering ervan in de verschillende lidstaten. Richtsnoeren voor zelfregulering door de lidstaten hebben niet voldoende impact om ervoor te zorgen dat deze regelgeving op een consistente wijze binnen de EU wordt toegepast. Daarom is een actie op EU-niveau gerechtvaardigd en noodzakelijk en wordt de subsidiariteit als positief beoordeeld.

c) Proportionaliteit

Nederland beoordeelt de proportionaliteit positief, mits de Europese Commissie een voorstel tot flexibilisering van rij- en rusttijden voorlegt dat voldoende voordelen biedt. Ten aanzien van het verbod op weekendrust beoordeelt Nederland de proportionaliteit eveneens positief, met de kanttekening dat de handhaafbaarheid nog nader moet worden uitgewerkt. Deze zorg heeft een negatieve invloed op de proportionaliteit.

Het voorstel brengt gericht 14 wijzigingen aan in twee verordeningen om meer te duidelijkheid te scheppen over enkele belangrijke begrippen in de verordening. Daarin gaat het voorstel in het algemeen niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken. Dit betekent niet dat Nederland het met de gehele inhoud van het voorstel van de commissie eens is.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Het voorstel heeft geen consequenties voor de EU-begroting. Nederland is van mening dat eventuele EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2014-2020 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de EU-jaarbegroting.

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

Het voorstel zal een verzwaring inhouden voor de taak van de handhavers van de nationale autoriteiten. De Commissie spreekt over een lichte kostenstijging. Voor Nederland is het op dit moment niet mogelijk de stijging nader te kwantificeren, maar de maatregelen vergen aanpassing van de ICT en personele capaciteit.

De eventuele budgettaire gevolgen voor de Nederlandse begroting worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger

Nederland verwacht extra kosten voor vervoerbedrijven om het personeel in een 'suitable accommodation' te laten overnachten gedurende een normale wekelijkse rust. Hoe hoog de kosten

zullen zijn is op dit moment niet duidelijk. Ook kan het voorstel extra kosten voor vervoerbedrijven betekenen vanwege het minder efficiënt in kunnen zetten van personeel. Dit als gevolg van minder flexibiliteit met betrekking tot compensatie van de rusttijden. Ook dit kan op dit moment nog niet nader worden gekwantificeerd. Ervan uitgaande dat het voorstel daadwerkelijk leidt tot meer eenduidige interpretatie van de regelgeving en uniforme handhaving zouden bedrijven minder (hoge) boetes kunnen krijgen.

Voor wat betreft truckparking-bedrijven: het voorstel kan leiden tot minder inkomsten voor private truckparkings, aangezien de weekendrust buiten de cabine dient te worden genoten.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger

Het voorstel legt de klemtoon op de vereenvoudiging en verduidelijking van bepaalde regels en de aanpassing ervan aan de behoeften van de sector. Daardoor kunnen die regels in potentie gemakkelijker worden nageleefd en in de hele EU consequenter worden gehandhaafd. Voor zover het voorstel op die punten effectief zal zijn verlicht het de administratieve druk voor ondernemers en verzekert het dat de voorschriften voor administratieve samenwerking en wederzijdse bijstand tussen de lidstaten evenredig zijn met de vastgestelde problemen.

Nederland constateert dat het handmatig invoeren van verrichte werkzaamheden en landoverschrijding en de bewijsvoering rond het overnachten buiten de cabine extra administratieve lasten oplevert.

e) Gevolgen voor de concurrentiekracht

De verordening inzake rijtijden als ook de tachograafverordening maken deel uit van een bredere inspanning om onder andere eerlijke concurrentie tussen ondernemers in de transportsector te waarborgen.

Belang van Nederland is om de goederen vanuit de Mainports vlot en veilig naar het achterland te brengen. Op dit moment is het goederenvervoer over de weg dat door Nederlandse bedrijven wordt uitgevoerd grotendeels binnenlands. Een klein deel (20%) is internationaal vervoer. Op dit moment is niet duidelijk wat de gevolgen voor de concurrentiekracht zijn.

De grootste lastenverzwaring voor het bedrijfsleven zit in de extra kosten voor overnachten in een geschikte accommodatie tijdens de normale wekelijkse rust. Op dit moment is niet duidelijk hoe hoog deze kosten zijn.

6. Implicaties juridisch

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

De implicaties van dit voorstel voor nationale en decentrale regelgeving is beperkt.

Het voorstel wijzigt twee bestaande verordeningen. Dit betekent dat de bestaande verwijzingen naar deze verordeningen in de Nederlandse regelgeving geen aanpassing behoeven. Het is mogelijk dat voor de sanctionering van nieuwe bepalingen een beperkte wijziging van het Arbeidstijdenbesluit vervoer noodzakelijk is. Een eventuele wijziging is beperkt omdat de

verwijzingen in het Arbeidstijdenbesluit vervoer veelal zodanig zijn vormgegeven dat ze eventuele nieuwe bepalingen in de verordening eenvoudig een goede plaats krijgen in de nationale regelgeving. De verordening heeft geen consequenties voor decentrale regelgeving.

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

Het voorstel wijzigt de bestaande grondslag voor het vaststellen van uitvoeringshandelingen in artikel 25, tweede lid, van Verordening 561/2006. Op dit moment is niet duidelijk wat er door deze wijziging verandert. Nederland zal de Europese Commissie bevragen naar de reden voor deze wijziging, waarbij vooral wordt nagegaan of deze wijziging slechts dient ter verduidelijking of dat wordt beoogd om de juridische status van deze uitvoeringshandelingen te verstevigen. Nederland zet in op verduidelijking van de eerdere grondslag.

c) Voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De verordeningen treden in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie* en zijn "rechtstreeks van toepassing" vanaf de datum van inwerkingtreding.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

In artikel 3 van het voorstel staat een uitgebreide evaluatiebepaling die tot stand is gekomen na een brede open en gerichte consultatie die afdoende lijkt. Er lijkt geen noodzaak te zijn voor een horizonbepaling.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

Uitvoerbaarheid: Niet van toepassing.

Handhaafbaarheid:

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is belast met het toezicht op de rij- en rusttijden. Bij het overschrijden van de rij- en rusttijden is ILT bevoegd tot optreden door middel van sanctioneren zoals vastgelegd in de Beleidsregel vaststelling boetebedragen (Beleidsregel van de Minister van Infrastructuur en Milieu en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van 21 maart 2016, nr. ILT-2016/23757, houdende regels tot vaststelling van boetebedragen voor overtredingen van de Arbeidstijdenwet begaan door personen als bedoeld in artikel 5:12, tweede lid, onder a, van die wet (Beleidsregel boeteoplegging Arbeidstijdenwet en Arbeidstijdenbesluit vervoer (wegvervoer) 2016).

De voorgenomen wijzigingen in verordening 561/2006 betekenen een verandering van het toezichtbeleid voor de ILT. Op dit moment wordt door de ILT niet gehandhaafd op de locatie waar de chauffeur de minimale rustperiode van 45 uur (normale wekelijkse rust) geniet. De handhaving van dit verbod is langs de weg lastig uitvoerbaar en een uitdaging met name vanwege het vinden van sluitend bewijs waaruit blijkt dat een chauffeur zijn normale wekelijkse rust niet in een voertuig, maar elders heeft doorgebracht. De verordening laat ruimte voor interpretatie die ertoe zal leiden dat de handhaving internationaal niet eenduidig zal plaatsvinden. Vragen die ontstaan

zijn onder andere wat wordt verstaan onder een passend verblijf indien de chauffeur niet op privé-plaats verblijft. Welke bewijsmiddelen zijn acceptabel, mag de chauffeur gedurende de wekelijkse rustperiode in het geheel niet in het voertuig verblijven of betreft dit enkel de slaapuren. Uiteenlopende interpretaties leiden tot ongelijke behandeling van bestuurders en ondernemers.

Ook is het voorgestelde artikel 12 niet handhaafbaar, omdat voor de handhaving een nadere interpretatie van begrippen, zoals de zinsnede '*de verkeersveiligheid komt niet in gevaar*', benodigd is. Door het verlaten van de tijdsbegrenzing waarbinnen de rust moet worden doorgebracht wordt handhaving beperkt.

Verordening 165/2014 vraagt ook aanpassing van het toezichtbeleid. In het voorstel is de verplichting tot registreren van positiebepaling en grensoverschrijding in de tachograaf toegevoegd. Dit heeft gevolgen voor het uitlezen van de tachograaf door de ILT. Hoe groot deze zijn is op dit moment niet duidelijk.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.