

Fiche 2: Richtlijn inzake uitsluiting van zelfstandige beroepschauffeurs van de arbeidstijden richtlijn

1. Algemene gegevens

Voorstel: Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 2002/15/EG betreffende de organisatie van de arbeid van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen.

Datum Commissiedocument: 21 oktober 2008

Nr. Commissiedocument : 2008/0195 (COD)

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=197502

Nr. Impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: SEC(2008) 2631
(<http://ec.europa.eu/governance/impact/practice>)

Behandelingstraject Raad: Transportraad 30 maart 2009

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Rechtsbasis: artikel 71 en artikel 137 lid 2 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: Gekwalificeerde meerderheid in de Raad, medebeslissingsprocedure.

Comitologie: het reeds ingestelde comité onder richtlijn 2006/22 en verordening 561/2006 zal de implementatie van deze richtlijn begeleiden. Dit geschiedt volgens de ‘regelgevingsprocedure’.

2. Samenvatting BNC-fiche:

De Europese Commissie (EC) stelt voor om zelfstandige beroepschauffeurs in het wegvervoer permanent uit te sluiten van de arbeidstijdenrichtlijn 2002/15/EG. Deze richtlijn maximeert de gemiddelde en maximale wekelijkse arbeidstijd van werknemers in het wegvervoer. De EC voldoet met dit voorstel aan de plicht die ze krachtens deze richtlijn heeft (artikel 2, lid 1). Om een beter onderscheid te kunnen maken tussen echte zelfstandigen en schijnzelfstandigen, stelt de EC een wijziging van de definitie van de mobiele werknemer in het wegvervoer voor. Daarnaast stelt de EC voor de definitie van nachtarbeid te laten aansluiten bij de definitie in de ‘algemene’ arbeidstijdenrichtlijn 2003/88. Tenslotte verplicht het voorstel de lidstaten effectieve handhavingmechanismen op te zetten teneinde de arbeidstijdenregels te handhaven. Het is wenselijk om een zuiver onderscheid te maken tussen echte zelfstandigen en schijnzelfstandigen en de eerste groep permanent buiten de werkingssfeer van richtlijn 2002/15 te houden. Om een level playing field in de lidstaten te realiseren, is een aanpak op Europees niveau te legitimeren. Nederland kan het voorstel steunen, maar zal verder in het proces aandringen op een verdere aanscherping van de definitie van de mobiele werknemer, teneinde het onderscheid tussen de echte zelfstandige en de schijnzelfstandige nog beter te kunnen maken.

3. Samenvatting voorstel:

Inhoud voorstel:

Het voorstel komt tegemoet aan de verplichting die de EC krachtens richtlijn 2002/15/EG (hierna: de richtlijn) heeft. Deze richtlijn stelt grenzen aan de arbeidstijd van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen (beroepschauffeurs). Bij de vaststelling in 2002 werden zelfstandige beroepschauffeurs voorlopig uitgesloten van het toepassingsgebied van de richtlijn. Conform artikel 2, lid 1 van de richtlijn diende de EC uiterlijk 23 maart 2007 op basis van een verslag een voorstel te doen voor ofwel enkele voorwaarden voor

opname van zelfstandige beroepschauffeur onder de werkingssfeer van de richtlijn ofwel de zelfstandige bestuurders niet in het toepassingsgebied van de richtlijn op te nemen. Het onderhavige voorstel geeft hier invulling aan en bevat allereerst een aanvulling op de definitie van mobiele werknemers. Deze aanvulling dient ervoor te zorgen dat een zuiverdere scheiding kan worden gemaakt tussen echte zelfstandige chauffeurs en zogenaamde schijnzelfstandigen. Dit zijn chauffeurs die pretenderen zelfstandig te zijn, maar in de praktijk niet vrij zijn om hun arbeid naar eigen inzicht in te richten en voor een specifieke opdrachtgever rijden. Ten tweede wijzigt het voorstel de definitie van nachtarbeid. Hiermee wordt aansluiting gezocht bij richtlijn 2003/88. Tenslotte introduceert het voorstel een artikel over handhaving en informatieuitwisseling.

Impact-assessment Commissie:

De EC is op basis van de door haar uitgevoerde impact-assessment van mening dat de huidige arbeidstijdenregels voor mobiele werknemers en een verduidelijking van het toepassingsgebied van de richtlijn, in combinatie met duidelijke handhavingsvoorschriften, tot minder concurrentievervalsing zal leiden en voor een betere sociale bescherming van werknemers en daarmee gelijkgestelde categorieën zal zorgen. Deze variant krijgt als gevolg van de impact assessment de voorkeur boven het uitbreiden van het toepassingsbereik van de richtlijn op zelfstandige bestuurders. Uit de impact-assessment blijkt allereerst dat het huidige ontoereikende handhavingsbeleid geen volledige naleving van deze regelgeving zou waarborgen. Bovendien blijkt dat de positieve effecten van arbeidstijdenregels voor zelfstandigen op de gezondheid, veiligheid, arbeidsomstandigheden en concurrentievoorwaarden, beperkt zijn (de verkeersveiligheid wordt primair gewaarborgd door de rij- en rusttijdnormen van Vo 561/2006) en naar het oordeel van de EC ook niet opwegen tegen de nadelen in de vorm van loonverlies, een tekort aan bestuurders en een daling van de rendabiliteit in de sector.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) *Bevoegdheid*: gedeelde bevoegdheid. Rechtsbasis is artikel 71 en artikel 137 lid 2 EG. Nederland kan zich hier in vinden.

b) *Functionele toets*

- *Subsidiariteit*: positief
- *Proportionaliteit*: positief
- *Onderbouwing*

Nederland steunt het oordeel van de EC dat het voorstel in overeenstemming is met het subsidiariteitsbeginsel. Het betreft voornamelijk een verduidelijking van de werkingssfeer en een betere handhaving van de bestaande communautaire regels. Voorts beoogt het voorstel een betere informatie-uitwisseling tussen de autoriteiten van de lidstaten die op de naleving van de regels toezien. Nederland steunt de opvatting van de EC dat één lidstaat of een groep van lidstaten niet de afstemming tussen alle lidstaten kan realiseren.

Het voorstel gaat daarnaast niet verder dan nodig is om het doel te bereiken. Het voorstel behelst een verduidelijking van de werkingssfeer van de huidige regels en voorziet in algemene gemeenschappelijke voorschriften voor een billijke handhaving, doch belet de individuele lidstaten niet op nationaal niveau een eigen toezichts- en controlebeleid te voeren. Het voorstel is qua systematiek in lijn met de handhavingsregels voor rij- en rusttijden in het wegvervoer, vastgelegd in richtlijn 2006/22.

c) *Nederlands oordeel*:

Positief. Het voorstel is naar inhoud en vorm opportuun.

5. Implicaties financieel

a) *Consequenties EG-begroting*: geen

b) *Financiële, consequenties (incl. personele) voor Rijksoverheid en / of decentrale overheden*: geen

c) *Financiële, consequenties (incl. personele) bedrijfsleven en burger*: geen.

d) *Administratieve lasten voor Rijksoverheid, decentrale overheden en/ of bedrijfsleven en burger*: Naar het oordeel van de EC heeft het voorstel geen gevolgen voor administratieve lasten voor lidstaten. Zelfstandigen in Nederland maken gebruik van de Verklaring Arbeids Relatie. Dit verandert niet door de wijziging van de richtlijn. Het heeft dan ook geen administratieve gevolgen voor het bedrijfsleven omdat de amendering van de richtlijn aansluit bij de bestaande procedures in Nederland.

6. Implicaties juridisch

a) *Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sancti-
oning beleid:*

Wijziging definities Arbeidstijdenwet ('werknemer')

Wijziging artikel 2.5.4a Arbeidstijdenbesluit vervoer ('nachtarbeid')

b) *Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten),
dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en
beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:*

In verband met de noodzakelijke wetswijziging is een implementatietermijn van 3 jaar wenselijk. Dit is in lijn met de termijn die werd geboden voor implementatie van de oorspronkelijke richtlijn.

c) *Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling:*

Er is geen evaluatiebepaling opgenomen, maar deze is wel wenselijk. De EC geeft aan dat implementatie en handhaving van de richtlijn op dit moment niet naar behoren plaatsvindt en het voorstel verplicht lidstaten met artikel 11a tot handhaving. Het is zinvol om drie jaar na inwerkingtreding middels een evaluatie te bezien of artikel 11a tot het gewenste effect heeft geleid.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

Informatie over het inschakelen van nationale agentschappen, zelfstandige bestuursorganen e.d.

a) *Uitvoerbaarheid:*

Ten aanzien van de wijziging van de definitie van mobiele werknemers

Om in het kader van de Arbeidstijdenwet en het Arbeidstijdenbesluit vervoer een duidelijk onderscheid te kunnen maken tussen werknemers en zelfstandigen, maakt de Inspectie Verkeer en Waterstaat en ook de Belastingdienst gebruik van een aantal criteria. Hierbij valt te denken aan een inschrijving bij de Kamer van Koophandel, de tenaamstelling van de transportvergunning waaronder gereden wordt, de tenaamstelling van het voertuig en wie de verzekeringsnemer is van de lading. Ook wordt door de Belastingdienst als onderscheidend kenmerk de 'VAR-verklaring' gebruikt (Verklaring Arbeids Relatie, basis: Wet Inkomstenbelasting). Deze verklaring heeft de zelfstandige chauffeur nodig om richting zijn opdrachtgever duidelijk te maken dat hij daadwerkelijk zelfstandig is en hij daardoor geen inkomstenbelasting en sociale premies over de opdrachtsom hoeft af te dragen. Met dit systeem lijkt Nederland op dit moment te voldoen aan dit voorstel. De wijziging van de definitie heeft voorsnog geen consequenties voor de gebruikte criteria en de werkprocessen van de Arbeidsinspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

Ten aanzien van de wijziging van de definitie van nachtarbeid

De wijziging van het venster voor nachtarbeid vereist een aanpassing in de handhaving bij de Arbeidsinspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

Ten aanzien van de introductie van een artikel over informatieuitwisseling en handhaving

Zie b) handhaafbaarheid.

b) *Handhaafbaarheid:*

Met het invoegen van artikel 11a wordt naar het oordeel van de Arbeidsinspectie meer handen en voeten gegeven aan de handhaving van de regels ingevolge richtlijn 2002/15/EG dan tot nu toe het geval was. Dit is in het algemeen gunstig. Echter, de handhaafbaarheid van de bepalingen in de richtlijn is arbeidsintensief. Begrippen zijn niet altijd helder geformuleerd, zoals 'wachttijd' en 'pauze'.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Het voorstel heeft geen implicaties voor ontwikkelingslanden.

9. Nederlandse positie

a) *Nederlandse belangen en eerste algemene standpunt:*

Nederland kan zich in principe vinden in het onderhavige voorstel waarin alleen ‘echte’ zelfstandigen middels een aanscherping van de definitie van ‘mobiele werknemers’ uitgesloten blijven van de werkingssfeer van richtlijn 2002/15. Nederland is principieel tegen het beperken van arbeidstijden van zelfstandig ondernemers. Daarnaast is in de impact assessment aangetoond dat de voordelen die zouden kunnen worden behaald met het maximeren van arbeidstijden voor zelfstandige chauffeurs niet opwegen tegen de nadelen. Tenslotte zijn regels voor arbeidstijden voor zelfstandigen nauwelijks handhaafbaar, aangezien de zelfstandige zelf verantwoordelijk is voor zijn administratie en het niet in de lijn der verwachting ligt dat hij zal meewerken. Tenslotte kan gesteld worden dat de verkeersveiligheid primair wordt gewaarborgd door de rij- en rusttijdnormen van verordening 561/2006.

Zelfstandig ondernemerschap levert naar het oordeel van het kabinet een belangrijke bijdrage aan de productiviteit, groei, werkgelegenheid en innovatiekracht van Nederland. Het kabinet wil het ondernemerschap dan ook stimuleren. Binnen de groep zelfstandigen zijn Zelfstandigen Zonder Personeel (ZZP'ers), zoals zelfstandige chauffeurs, een snelgroeiend fenomeen. De verantwoordelijkheid om de eigen werkzaamheden te kunnen plannen en contact te hebben met meerdere opdrachtgevers is een belangrijk motief om als zelfstandig chauffeur (ZZP'er) aan de slag te gaan. In de visie van het Kabinet moeten ZZP-ers zo min mogelijk belemmeringen ondervinden bij de uitoefening van hun beroep en dient zelfstandig ondernemerschap te worden gestimuleerd.

Nederland steunt de EC bij het bestrijden van schijnzelfstandigheid middels een aanscherping van de definitie van mobiele werknemers. Echter, de voorgestelde definitie van ‘mobiele werknemer’ is in het voorstel van de EC slechts een andersom geformuleerde definitie van de oude definitie van ‘zelfstandige bestuurder’. Met andere woorden: een mobiele werknemer is iemand die niet voldoet aan de kenmerken die in de oude definitie bij de ‘zelfstandige bestuurder’ genoemd staan. In de verdere onderhandelingen over het voorstel zal scherp moeten worden aangedrongen op het belang van een onderscheidende definitie en daar waar mogelijk verbeteringen worden voorgesteld.

Daarnaast kan de aanpassing van de definitie van nachtarbeid op Nederlandse steun rekenen. Deze aanpassing betekent een flexibelere inzet van chauffeurs die in ‘de randen van de nacht’ werken, zonder daarmee de bescherming tegen het optreden van vermoeidheid te verliezen. In Nederlandse wetgeving zijn voorzieningen opgenomen die het werken in de nacht zowel qua lengte van de dienst als het aantal nachtdiensten beperken.

Tenslotte steunt Nederland de EC bij het stellen van een Europese inspanningsverplichting op het gebied van handhaving van arbeidstijden. Het huidige Nederlandse systeem van toezicht op en handhaving van arbeids-, rij- en rusttijden lijkt te voldoen aan de eisen die de Europese Commissie met het nieuwe artikel 11a daaraan stelt. In het kader van de efficiency ligt de primaire focus in de handhaving op de rij- en rusttijden, gezien de door de EC erkende, directe relatie met de verkeersveiligheid. Daarnaast overlappen de rij- en rusttijdenregeling en de arbeidstijdenrichtlijn 2002/15/EG elkaar deels. Huidige ontwikkelingen in de richting van meer auditgerichte wijze van toezicht kunnen in de toekomst leiden tot een efficiëntere handhaving, maar daartoe zal in de behandeling van het voorstel in de Raad wel worden aangedrongen op een verdere verduidelijking van enkele begrippen, zoals ‘wachttijd’ en ‘pauze’.