

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 15.10.2008
SEC(2008) 2631 definitief

**WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE
SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING**

**Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van
Richtlijn 2002/15/EG betreffende de organisatie van de arbeidstijd van personen die
mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen**

{COM(2008)650}

{SEC(2008)2632}

1. INLEIDING

In deze samenvatting van de effectbeoordeling worden de problemen toegelicht met betrekking tot het toepassingsgebied en de handhaving van de wetgeving betreffende personen die mobiele werkzaamheden uitoefenen in het wegvervoer en worden de verschillende beleidsopties om die problemen aan te pakken geanalyseerd.

Richtlijn 2002/15/EG¹ voorziet in minimumnormen op het gebied van de arbeidstijd van mobiele werknemers in het wegvervoer teneinde de veiligheid en gezondheid beter te beschermen, de verkeersveiligheid te verhogen en gelijke concurrentievoorwaarden tot stand te brengen. De richtlijn is een aanvulling op Verordening (EG) nr. 561/2006² waarin regels zijn vastgesteld betreffende de rij- en rusttijden en de pauzes van bestuurders.

In het kader van het bemiddelingsakkoord is overeengekomen dat de richtlijn, nadat de Commissie een verslag heeft opgesteld en op basis daarvan een wetgevingsvoorstel heeft ingediend (artikel 2, lid 1, van de richtlijn), vanaf 23 maart 2009 ook van toepassing zou worden op zelfstandige bestuurders.

De Commissie³ heeft haar verslag betreffende de potentiële gevolgen van de uitsluiting van zelfstandige bestuurders en over de bepalingen inzake nachtarbeid op 23 mei 2007 bekend gemaakt.

In het verslag wordt bevestigd dat de balans tussen de voor- en nadelen van de opnemings of uitsluiting van zelfstandige bestuurders gemengd is en wordt gewezen op de behoefte aan een grondige effectbeoordeling van dit vraagstuk. Voorts wordt in het verslag gewezen op het probleem van een doelmatige en billijke handhaving van de regels.

2. PROCEDUREKWESTIES

De effectbeoordeling bouwt verder op diverse studies die in de periode 2003-2008 zijn uitgevoerd, waaronder twee raadplegingen van de betrokken actoren, alsmede op regelmatige contacten met de lidstaten en sociale partners. Er is rekening gehouden met de reacties van de betrokken actoren en de opmerkingen van de voor deze effectbeoordeling opgerichte dienstoverkoepelende stuurgroep.

De meeste betrokkenen wijzen zowel op positieve als negatieve gevolgen. Enerzijds is men van oordeel dat de arbeidstijdregels een positief effect hebben op de gezondheid en veiligheid, de arbeidsomstandigheden en de concurrentievoorwaarden, anderzijds veroorzaken ze talrijke negatieve neveneffecten zoals loonverlies, een tekort aan bestuurders en een daling van de rendabiliteit in de sector.

De betrokkenen wezen op de problemen met betrekking tot de handhaving van de arbeidstijdregels en benadrukten dat de huidige ontoereikende handhaving geen volledige naleving waarborgt. Zij pleiten voor een duidelijke afbakening van het toepassingsgebied van

¹ PB L 80 van 23.3.2002, blz. 35.

² PB L 102 van 11.4.2006, blz. 1.

³ COM(2007) 266 definitief.

de richtlijn, een doeltreffend handhavingsbeleid, meer samenwerking tussen de nationale overheden en de bestrijding van het fenomeen van de "schijnzelfstandigen".

De effectbeoordelingsraad heeft zich tijdens zijn vergadering van 16 april 2008 over deze effectbeoordeling gebogen en op 22 april en 26 juni 2008 suggesties geformuleerd om de tekst te verbeteren, nadat een nieuwe versie van de effectbeoordeling was ingediend. De belangrijkste bekommernissen waren het ontbreken van een toelichting over de relatie tussen de arbeidstijdenrichtlijn en andere toepasselijke instrumenten, de behoefte aan een betere probleemomschrijving, het feit dat aanvankelijk geen van de onderzochte opties werd geselecteerd en nadien de behoefte aan een meer expliciete omschrijving van de opties en ten slotte de onvolledige analyse van de sociale effecten. Rekening houdend met deze opmerkingen is de relatie tussen de verschillende instrumenten verduidelijkt, de probleemomschrijving verder uitgediept, werden de beleidsopties herzien en is voor elke optie een kwalitatieve beoordeling van de sociale effecten gemaakt.

3. GECONSTATEERDE PROBLEMEN

Het belangrijkste probleem is het toepassingsgebied van de richtlijn overeenkomstig artikel 2, lid 1, en meer bepaald de vraag of en onder welke voorwaarden zelfstandige bestuurders er al dan niet moeten worden in opgenomen. Aan de arbeidstijd van zelfstandigen worden meestal geen beperkingen opgelegd omdat die hun vrijheid van ondernemen zouden beperken. Voor dit belangrijke probleem wordt in de effectbeoordeling dieper ingegaan op de economische, sociale, ecologische en administratieve effecten van de verschillende scenario's om zelfstandige bestuurders al dan niet op te nemen in het toepassingsgebied van de richtlijn.

Een extra probleem zijn de veelvuldige inbreuken op de regelgeving door een groep mobiele werknemers, de zogenaamde "schijnzelfstandigen". De talrijke overtredingen hebben diverse oorzaken: vertraging bij de omzetting, onwil van bepaalde vervoersondernemingen, een foute interpretatie van sommige bepalingen en onvoldoende handhaving.

De richtlijn bevat geen specifieke bepalingen over toezicht op de naleving van de vastgestelde regels. Dit staat in contrast met de controle op de rijtijden en rustperiodes waarvoor in Richtlijn 2006/22/EG kwalitatieve en kwantitatieve controles zijn voorzien die door de lidstaten moeten worden uitgevoerd, zowel langs de weg als bij bedrijven. Aanvankelijk heeft de Commissie voorgesteld de arbeidstijden te laten controleren op grond van Richtlijn 2006/22/EG, maar dit voorstel is door de wetgever verworpen.

De talrijke inbreuken en de zwakke handhaving heeft vooral te maken met de "schijnzelfstandigen". Formeel zijn die bestuurders zelfstandig, maar in de praktijk presteren ze regelmatige uren voor dezelfde onderneming zonder de vrijheid vervoer te verrichten voor andere partijen. Dit wordt niet expliciet vermeld in de richtlijn, maar aangezien deze bestuurders niet voldoen aan de criteria om als zelfstandig bestuurder te worden erkend, dienen zij te voldoen aan dezelfde verplichtingen en dezelfde voordelen te genieten als mobiele werknemers. Dit onderscheid wordt door een aantal bestuurders en ondernemingen echter niet correct toegepast.

De verkeersveiligheid, die in het gedrang kan komen door slaaptkort van bestuurders, wordt gewaarborgd door een strikte controle op de rijtijden en rustperiodes van alle bestuurders, ongeacht hun statuut. Derhalve levert de arbeidstijdenrichtlijn slechts een beperkte extra bijdrage tot de verkeersveiligheid.

Deze problemen ondermijnen de communautaire regelgeving en staan de verwezenlijking van de belangrijkste doelstellingen van de richtlijn in de weg.

4. DOELSTELLINGEN

De maatregelen op EU-niveau hebben in het algemeen tot doel het toepassingsgebied van de richtlijn te wijzigen en te zorgen voor een betere handhaving van de regelgeving. Dit kan worden bereikt door:

- te verduidelijken in hoeverre de richtlijn ook van toepassing is op zelfstandige bestuurders,
- een duidelijk onderscheid te maken tussen zelfstandige bestuurders en bestuurders die in het kader van deze richtlijn zouden moeten worden beschouwd als mobiele werknemers,
- te zorgen voor een betere handhaving,
- te zorgen voor betere samenwerking tussen de lidstaten met het oog op een uniforme toepassing van de regels.

5. BELEIDSOPTIES

Er zijn vier beleidsopties geselecteerd: drie in verband met het toepassingsgebied van de richtlijn en één betreffende handhaving.

Optie A: "geen maatregelen". Deze optie vergt geen maatregelen van het Europees Parlement en de Raad, maar betekent niet dat het *status quo* wordt gehandhaafd. Op grond van artikel 2, lid 1, van de richtlijn dient de Commissie immers een verslag op te stellen en een wetgevingsvoorstel in te dienen, waarna zelfstandige bestuurders vanaf 23 maart 2009 automatisch zouden worden opgenomen in het toepassingsgebied van de richtlijn.

Optie B: toepassing van de richtlijn op alle zelfstandige bestuurders, behalve op zelfstandige bestuurders die uitsluitend binnenlands vervoer verrichten. Deze optie betekent dat de richtlijn uitsluitend van toepassing zou zijn op bestuurders die internationaal vervoer verrichten. Deze optie vergt een herziening van de richtlijn, namelijk een wijziging van het toepassingsgebied. Alle overige bepalingen blijven ongewijzigd.

Optie C: betere toepassing van de richtlijn door bepalingen om ervoor te zorgen dat ze ook van toepassing is op schijnzelfstandigen, terwijl echte zelfstandigen niet aan de richtlijn hoeven te voldoen. Deze optie voorziet in de opname van de zogenaamde schijnzelfstandigen in de werkingssfeer van de richtlijn door een verduidelijking van een aantal bepalingen en extra controlevoorschriften.

Er werden drie subbeleidsopties in overweging genomen:

C.1: verduidelijking van de wettelijke bepalingen binnen de context van de richtlijn. Deze suboptie voorziet in een verduidelijking van de definitie van het begrip "mobiele werknemer", zodat dat ook van toepassing is op schijnzelfstandigen en er geen ruimte meer is voor interpretatie. In het kader van deze optie kunnen tevens richtsnoeren worden opgesteld om een gemeenschappelijke interpretatie van de definities te waarborgen.

C.2: administratieve maatregelen om een volledige handhaving te waarborgen, aangevuld met een verduidelijking van de begrippen "zelfstandige bestuurder" en "mobiele werknemer". Deze suboptie omvat de invoering van administratieve maatregelen met het oog op een efficiëntere en doelmatiger handhaving. Dit vergt een herziening van de richtlijn om de definitie van het begrip "mobiele werknemer" aan te passen als bedoeld in optie C.1 en de toevoeging van voorschriften betreffende samenwerking om een billijke toepassing van de regels en de naleving daarvan in de hele Gemeenschap te waarborgen.

C.3: regulariseren van schijnzelfstandigen. Deze suboptie voorziet in bepalingen om de schijnzelfstandigen op te nemen, in eerste fase door middel van een duidelijker definitie van mobiele werknemers (2009-2011) en vanaf 2011 door de vaststelling van controlevoorschriften. Dit betekent dat de richtlijn overeenkomstig optie C.2 moet worden herzien en dat een tijdschema voor de tenuitvoerlegging moet worden vastgesteld.

Optie D: volledige uitsluiting van zelfstandige bestuurders. Deze beleidsoptie betekent dat zelfstandige bestuurders volledig worden uitgesloten van het toepassingsgebied van de richtlijn. Dit is een weergave van de huidige situatie, waarbij zelfstandige bestuurders tijdelijk zijn uitgesloten en brengt geen enkele wijziging mee ten opzichte van de huidige omstandigheden. Derhalve wordt deze optie als referentiescenario gehanteerd waarmee de andere opties worden vergeleken.

Er moet aan worden herinnerd dat, ongeacht de beslissing zelfstandige bestuurders al dan niet op te nemen in de werkingssfeer van de richtlijn, Verordening (EG) nr. 561/2006 inzake rijtijden, pauzes en rustperiodes ook van toepassing is op zelfstandige bestuurders.

De effecten van beleidsopties A, B en C zijn geanalyseerd en vergeleken met de huidige situatie, optie D. De economische, sociale, ecologische en administratieve effecten van de vier beleidsopties zijn getoetst aan de beleidsdoelstellingen inzake mededinging, sociale voorwaarden en naleving van de regelgeving.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES EN CONCLUSIES

Optie D

Deze optie is verworpen vanwege de talrijke inbreuken op de regelgeving door de schijnzelfstandige bestuurders. Dit probleem zou blijven bestaan en nog worden versterkt door de zwakke handhaving, de verschillende toepassing van de regels en het blijvende gebrek aan een duidelijk onderscheid tussen echte zelfstandigen, die niet onder de regels vallen, en schijnzelfstandigen, waarop de richtlijn wel van toepassing is. Hierdoor zouden beleidsdoelstellingen verder worden uitgehouden.

Optie A

Deze optie zou op sociaal gebied gelijke concurrentievoorwaarden tot stand brengen voor alle mobiele werknemers in het wegvervoer. Dit zou de eerlijke concurrentie echter niet ten goede komen. De meeste zelfstandige bestuurders zouden immers verplicht zijn hun activiteiten stop te zetten omdat de vermindering van de arbeidstijd tot een daling van hun inkomen leidt. Hierdoor wordt de ontwikkeling van het ondernemerschap geschaad en komt in landen met een groot aandeel zelfstandigen de positie van de sector in het gedrang. Omdat ze zich dankzij hun schaalvoordelen beter kunnen aanpassen aan de kortere arbeidstijden zouden grote

bedrijven een concurrentievoordeel genieten en marktaandeel winnen ten nadele van het mkb. Zelfstandigen die actief blijven als bestuurder zouden geneigd kunnen zijn een extra baan te zoeken om het inkomensverlies te compenseren of meer te presteren in kortere tijd om hun huidige omzet zoveel mogelijk te handhaven. Bijgevolg zouden zij met extra stress en vermoeidheid kampen. Het aantal schijnzelfstandigen zou drastisch afnemen, maar de naleving van de regelgeving zou niet verbeteren en er wellicht zelfs op achteruit gaan door de combinatie van enerzijds een groter aantal bestuurders dat de regelgeving dient na te leven en anderzijds een zwakke handhaving en de in het algemeen lage discipline van schijnzelfstandigen. De exploitatie- en administratiekosten van de bedrijven zouden toenemen omdat zij extra bestuurders moeten aanwerven om eenzelfde hoeveelheid vervoersdiensten aan te bieden. Door de toenemende vraag naar bestuurders kan een tekort aan beroepschauffeurs ontstaan en kan misschien niet meer worden voldaan aan de volledige vraag naar goederenvervoersdiensten. De handhaving van de arbeidstijden van zelfstandige bestuurders is bovendien moeilijker omdat zij hun arbeidstijden niet hoeven te registreren voor de berekening van hun loon.

Optie B

De opnemng van zelfstandige bestuurders die internationaal vervoer verrichten zou voor gelijke concurrentievoorwaarden zorgen in het internationaal vervoer, maar niet leiden tot een significant betere naleving van de regelgeving of een vermindering van het aantal schijnzelfstandigen, noch tot een grotere doelmatigheid bij de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen.

Optie C.1

Dankzij een beter onderscheid tussen bestuurders die onder het toepassingsgebied vallen (bestuurders met een arbeidsovereenkomst en schijnzelfstandigen) en bestuurders waarop de richtlijn niet van toepassing is (echte zelfstandigen), draagt optie C.1 bij tot een reductie van het probleem van de schijnzelfstandigen. Die daling blijft echter beperkt tot de groep bestuurders die de regels niet naleven omdat ze de richtlijn niet correct interpreteren en heeft geen impact op schijnzelfstandigen die de regels bewust naast zich neerleggen omdat er weinig handhaving en controle is. Deze optie draagt slechts in zeer beperkte mate bij tot een betere naleving van de regels en de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen.

Optie C.2

In deze optie wordt het verbeterd onderscheid tussen bestuurders waarin C.1 voorziet aangevuld met voorschriften inzake een geharmoniseerde handhaving van de regelgeving. De betere handhaving brengt voor de lidstaten bepaalde administratiekosten mee. Die extra kosten worden gecompenseerd door de baten van een betere naleving van de regelgeving en de verdere verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen. De administratiekosten van de ondernemingen zouden licht toenemen; ze moeten immers extra bestuurders in dienst nemen omdat ze geen beroep meer kunnen doen op schijnzelfstandigen. De omzet van de echte zelfstandige bestuurders zou groeien dankzij outsourcing door grote bedrijven. Hierdoor wordt het beroep aantrekkelijker en wordt de oprichting van nieuwe ondernemingen gestimuleerd. Concurrentieverstoring tussen bestuurders met een arbeidsovereenkomst die de regels naleven en schijnzelfstandigen, die niet door een arbeidsovereenkomst zijn gebonden en de regels naast zich neerleggen, zal ongedaan worden gemaakt. De concurrentiepositie van echte zelfstandigen zou niet worden bedreigd door schijnzelfstandigen, die op dit moment geen beperking van de arbeidstijden hoeven na te leven (met alle gevolgen vandien), maar

geen verantwoordelijkheid en risico's dragen voor het beheer van hun eigen bedrijf. Deze optie is de meest doelmatige om het aantal schijnzelfstandigen terug te dringen en bijgevolg te zorgen voor een betere naleving van de regelgeving.

Optie C.3

Deze optie is een combinatie van de in de twee vorige subopties (C.1 en C.2) voorgestelde maatregelen, waarvan de planning en de effecten (zowel positieve als negatieve) zeer vergelijkbaar zijn met die van C.2; slechts enkele grootheden liggen iets hoger of lager. In vergelijking met C.2 zullen de resultaten van C.3 later merkbaar worden en zou het meer tijd vergen om de problemen op te lossen.

Vergelijking van de nalevingskosten

De resultaten van de kosten-batenanalyse tonen aan dat optie A de duurste is, waarbij de lidstaten het meest moeten investeren in handhaving en de kosten voor de ondernemingen met betrekking tot de registratie en rapportage van de arbeidstijden het hoogst zijn. Optie A is tevens het moeilijkst te handhaven aangezien het nagenoeg onmogelijk is de betrouwbaarheid te controleren van arbeidstijdgegevens van zelfstandige bestuurders, die hun arbeidstijden niet registreren voor de berekening van hun loon. Bijgevolg kunnen de kosten om tot een betere naleving van de regelgeving te komen onevenredig hoog zijn ten opzichte van de bereikte resultaten. De goedkoopste optie is D, die geen nieuwe maatregelen vergt. Die optie leidt evenwel tot hoge kosten door niet-naleving van de regelgeving omdat het probleem van de overtredingen door schijnzelfstandigen niet wordt aangepakt. In optie B zijn de administratiekosten voor de ondernemingen het laagst en zijn de handhavingskosten nagenoeg even hoog als bij optie C. Optie B leidt echter niet tot een reële afname van het aantal schijnzelfstandigen. Optie C.2 is goedkoper dan optie A en iets duurder dan optie B. Dit is evenwel de meest doelmatige optie om het probleem van de schijnzelfstandigen aan te pakken en de handhaving van de regels te verbeteren.

Conclusies

Uit de beoordeling van de verschillende beleidsopties en de handhavingskosten daarvan, blijkt dat optie C.2 de voorkeur verdient. A, B en C.1, waarbij het toepassingsgebied van de richtlijn wordt gewijzigd, bieden geen oplossing voor de slechte naleving van de regelgeving en dragen niet bij tot een verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen, terwijl de resultaten van C.3 langer op zich laten wachten dan die van C.2. Optie C.2, waarbij zowel de definities worden aangepast als handhavingsmaatregelen worden genomen, is het beste antwoord op de vastgestelde problemen en draagt het meest bij tot de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen.

De problemen die aan de basis liggen van de slechte naleving van de regelgeving worden rechtstreeks aangepakt door ervoor te zorgen dat de richtlijn ook van toepassing is op schijnzelfstandigen en door een doelmatiger handhaving. Derhalve wordt geconcludeerd dat de huidige arbeidstijdenregels, mits het toepassingsgebied van de richtlijn wordt verduidelijkt en duidelijke handhavingsvoorschriften worden vastgesteld, tot minder concurrentievervalsing zullen leiden en voor een betere sociale bescherming van werknemers en daarmee gelijkgestelde categorieën zorgen.