



Brussel, 24.5.2023
COM(2023) 256 final

2023/0155 (COD)

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

{SEC(2023) 197 final} - {SWD(2023) 137 final} - {SWD(2023) 138 final}

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Motivering en doel van het voorstel

Dit voorstel heeft betrekking op een herziening van Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad¹. In die verordening zijn de maximale dagelijkse en wekelijkse rijtijden, minimumonderbrekingen en minimale dagelijkse en wekelijkse rusttijden voor bestuurders in de commerciële vervoersector vastgesteld.

Verordening (EG) nr. 561/2006 heeft betrekking op twee types bestuurders: het eerste type zijn bestuurders die goederenvervoer over de weg verrichten met voertuigen met een toegestane maximummassa van meer dan 3,5 ton (vanaf 1 juli 2026 is Verordening (EG) nr. 561/2006 ook van toepassing op voertuigen met een toegestane maximummassa van meer dan 2,5 ton, wanneer zij internationaal vervoer of cabotagevervoer verrichten); het tweede type zijn bestuurders die personenvervoer verrichten met voertuigen die gebouwd zijn of permanent zijn aangepast voor vervoer van meer dan negen personen, met inbegrip van de bestuurder.

Verordening (EG) nr. 561/2006 is 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. De sector van het ongeregelde personenvervoer heeft echter andere kenmerken dan het goederenvervoer en het geregelde personenvervoer, en dus ook andere gevolgen wat de arbeidsomstandigheden van de bestuurders betreft. De regels inzake rijtijden, minimumonderbrekingen en rusttijden die op deze sector van toepassing zijn, moeten derhalve worden aangepast.

Het ongeregeld personenvervoer wordt vooral gekenmerkt door een hoge seizoensgebondenheid (de vraag piekt in bepaalde seizoenen, met name tijdens de winter- en zomervakantie). Het wordt ook gekenmerkt door uiteenlopende rijafstanden, afhankelijk van de toeristische activiteiten van passagiers, zoals bezoeken. Dit betekent dat deze sector wordt gekenmerkt door langere afstanden aan het begin en het einde van de reis en door een kortere rijtijd op de plaats waar de toeristische activiteiten plaatsvinden. De sector moet tegemoetkomen aan ongeplande en redelijke verzoeken van passagiers in termen van extra haltes en wijzigingen van routes of dienstregelingen. De rijtijd is over het algemeen korter dan in het vrachtvervoer of in het geregeld busvervoer. De bestuurders slapen meestal ook in hotels en rijden zelden 's nachts. Het is echter mogelijk dat de bestuurders tijdens de arbeidstijd extra activiteiten moeten verrichten, vaak als gevolg van interacties met passagiers, bijvoorbeeld het verstrekken van advies.

De sector van het ongeregeld personenvervoer beweert al vele jaren dat de huidige regels ontoereikend zijn. De toereikendheid van de huidige regels is ook beoordeeld tijdens de ex-

¹ Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, tot wijziging van Verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 van de Raad en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad (PB L 102 van 11.4.2006, blz. 1).

postevaluatie van de sociale wetgeving van de EU in het wegvervoer in 2017², in het kader van het programma voor gezonde regelgeving (REFIT).

Bij de voorbereiding van het wetgevingsvoorstel na de evaluatie heeft de Commissie er echter voor gekozen eerst de meest acute problemen van bestuurders in het goederenvervoer aan te pakken, zoals lange perioden weg van huis en ontoereikende arbeids- en rustregelingen. Het voorstel voor een herziening van Verordening (EG) nr. 561/2006, dat de Commissie op 31 mei 2017 in het kader van mobiliteitspakket I heeft aangenomen³, kwam derhalve niet tegemoet aan de specifieke problemen van bestuurders die ongeregeld personenvervoer per autobus of touringcar verrichten. De medewetgevers hebben deze kwestie echter wel besproken en bij de vaststelling van Verordening (EU) 2020/1054 van het Europees Parlement en de Raad⁴ is besloten artikel 8, lid 10, in Verordening (EG) nr. 561/2006 op te nemen. Op grond van dat artikel moest de Commissie beoordelen of geschiktere regels konden worden vastgesteld voor bestuurders die ongeregeld personenvervoer verrichten, zoals gedefinieerd in artikel 2, punt 4, van Verordening (EG) nr. 1073/2009⁵.

Uit de effectbeoordeling van dit initiatief⁶ is gebleken dat de huidige regels maar tot op zekere hoogte geschikt zijn voor het ongeregeld personenvervoer. Rusttijden en onderbrekingen zijn vaak verplicht wanneer bestuurders ze niet nodig hebben, waardoor zij niet in staat zijn reizen te organiseren en uit te voeren volgens de wensen van de klanten, of tijdens drukke seizoenen. Dit kan van invloed zijn op het inkomen van, met name, zelfstandige bestuurders. De huidige regels hebben ook negatieve gevolgen voor de arbeidsomstandigheden van de bestuurders, aangezien zij hun onderbrekingen niet op geschikte tijdstippen kunnen nemen en het aantal overnachtingen weg van huis niet tot een minimum kunnen beperken. Dat heeft dan weer gevolgen voor de stress en vermoeidheid van de bestuurders, waardoor het beroep minder aantrekkelijk wordt en de verkeersveiligheid in gevaar komt.

Bovendien bestaat er momenteel een ongelijk speelveld tussen aanbieders van ongeregelde internationale en binnenlandse (nationale) personenvervoersdiensten. De reden hiervoor is dat voor ongeregeld vervoer dat binnen één lidstaat plaatsvindt, de afwijking van twaalf dagen (d.w.z. het uitstel van de wekelijkse rusttijd met maximaal 12 opeenvolgende perioden van 24 uur na een vorige normale wekelijkse rusttijd) als bedoeld in artikel 8, lid 6, punt a), van Verordening (EG) nr. 561/2006, die geldt voor internationale diensten, niet mag worden toegepast. Zo komt bijvoorbeeld een langeafstandsreis binnen Duitsland niet in aanmerking voor de afwijking van twaalf dagen, maar een reis tussen België en Luxemburg wel, ook al is er tussen deze twee activiteiten mogelijk geen verschil wat afstand en duur betreft.

Om die reden heeft dit voorstel tot doel te zorgen voor: i) een flexibelere verdeling van onderbrekingen en rusttijden; en ii) een gelijke behandeling van internationaal en binnenlands

² SWD(2017)184 final, beschikbaar op: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52017SC0184>.

³ COM(2017) 277 final.

⁴ Verordening (EU) 2020/1054 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 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 (PB L 249 van 31.7.2020, blz. 1).

⁵ Verordening (EG) nr. 1073/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de internationale markt voor touringcar- en autobusdiensten en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 561/2006 (herschikking) (PB L 300 van 14.11.2009, blz. 88).

⁶ SWD(2023)137 final.

ongeregeld passagiersvervoer. De minimumduur van onderbrekingen of rusttijden of de maximale rijtijden blijven ongewijzigd. Het voorstel streeft er derhalve 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.

- **Verenigbaarheid met bestaande bepalingen op het beleidsterrein**

Dit voorstel voor een herziening van Verordening (EG) nr. 561/2006 is in overeenstemming met het wegvervoerbeleid van de Unie, en met name met de relevante regels die het kader vormen voor de interne wegvervoersmarkt van de Unie, namelijk Verordening (EU) nr. 165/2014 betreffende tachografen in het wegvervoer⁷; Richtlijn 2002/15/EG betreffende de organisatie van de arbeidstijd van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen⁸; Richtlijn 2006/22/EG inzake minimumvoorwaarden voor de uitvoering van de wetgeving van sociale aard voor het wegvervoer⁹; en Verordening (EG) nr. 1073/2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de internationale markt voor touringcar- en autobusdiensten.

- **Verenigbaarheid met andere beleidsterreinen van de Unie**

Het voorstel voor een herziening van Verordening (EG) nr. 561/2006 is volledig in overeenstemming met de strategie voor duurzame en slimme mobiliteit¹⁰. In die strategie wordt ertoe opgeroepen de vervoerssector en aanverwante sectoren in de waardeketen — zoals reisbureaus en de toeristische sector — te helpen om beter uit de COVID-19-pandemie te komen en veerkrachtiger te worden, en tegelijkertijd een aantrekkelijker werkomgeving voor werknemers in de vervoerssector te bevorderen. Bovendien is het initiatief in overeenstemming met ander EU-beleid, met name maatregelen om de verkeersveiligheid te waarborgen.

Meer in het algemeen draagt het voorstel bij tot een van de duurzameontwikkelingsdoelstellingen die de EU als onderdeel van de Agenda 2030 wil uitvoeren, namelijk doelstelling 8 inzake de bevordering van economische groei, productieve werkgelegenheid en fatsoenlijk werk¹¹.

⁷ 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 (PB L 60 van 28.2.2014, blz. 1).

⁸ Richtlijn 2002/15/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2002 betreffende de organisatie van de arbeidstijd van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen (PB L 80 van 23.3.2002, blz. 35).

⁹ Richtlijn 2006/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 inzake minimumvoorwaarden voor de uitvoering van de Verordeningen (EEG) nr. 3820/85 en (EEG) nr. 3821/85 van de Raad betreffende voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer en tot intrekking van Richtlijn 88/599/EEG van de Raad (PB L 102 van 11.4.2006, blz. 35).

¹⁰ Mededeling van de Commissie *Strategie voor duurzame en slimme mobiliteit — Het Europees vervoer op het juiste spoor naar de toekomst*, vastgesteld op 9 december 2020 (COM/2020/789 final).

¹¹ Mededeling van de Commissie over *de volgende stappen voor een duurzame Europese toekomst: Europese duurzaamheidsmaatregelen*, vastgesteld op 22 november 2016 (COM(2016) 739 final).

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

- **Rechtsgrondslag**

Dit voorstel wijzigt Verordening (EG) nr. 561/2006 en is daarom gebaseerd op dezelfde rechtsgrondslag, namelijk artikel 91, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

- **Subsidiariteit (bij niet-exclusieve bevoegdheid)**

Op grond van artikel 4, lid 2, punt g), VWEU deelt de Unie met de lidstaten bevoegdheden om het vervoer te reguleren. De bestaande regels kunnen echter alleen worden gewijzigd door de wetgever van de Unie.

Zonder optreden op het niveau van de Unie zouden de vastgestelde problemen hoogstwaarschijnlijk blijven bestaan. Dergelijke problemen kunnen door de lidstaten niet afzonderlijk worden aangepakt, gezien het grensoverschrijdende karakter ervan en het feit dat de te wijzigen regels inzake onderbrekingen en minimale dagelijkse en wekelijkse rusttijden momenteel in de wetgeving van de Unie zijn vastgelegd. Optreden op Unieniveau is daarom gerechtvaardigd.

- **Evenredigheid**

Het voorstel gaat niet verder dan wat nodig is om het vastgestelde probleem aan te pakken, namelijk: i) ontoereikende arbeidsomstandigheden voor bestuurders die ongeregeld personenvervoer over de weg verrichten; en ii) een ongelijk speelveld tussen vervoersdiensten voor ongeregeld binnenlands en ongeregeld internationaal personenvervoer over de weg.

Zoals vermeld in punt 8.1 van de effectbeoordeling wordt de meest geschikt en evenredig geachte beleidsoptie voorgesteld. Deze optie voorziet in een evenwicht tussen een verbetering van de arbeidsomstandigheden en rusttijden van de bestuurders en de mogelijkheid voor ondernemers om hun vervoer zo efficiënt mogelijk te organiseren, en een doeltreffende en consequente handhaving van de bestaande regels over de grenzen heen.

- **Keuze van het instrument**

Aangezien het een voorstel tot wijziging van een verordening betreft, is het gekozen instrument ook een verordening. Gezien het beperkte aantal voorgestelde wijzigingen is een herschikking van de verordening niet nodig.

3. EVALUATIE, RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDEN EN EFFECTBEOORDELING

- **Evaluatie van bestaande wetgeving en controle van de resultaatgerichtheid ervan**

Verordening (EG) nr. 561/2006 is op 31 mei 2017 onderworpen aan een evaluatie achteraf¹², die werd uitgevoerd in het kader van het programma voor gezonde regelgeving (REFIT).

¹² SWD(2017)184 final.

De conclusie van die evaluatie was dat sommige regels inzake de organisatie van rijtijden, onderbrekingen en rusttijden mogelijk niet geschikt zijn voor de sector van het ongeregeld personenvervoer vanwege de specifieke kenmerken en behoeften van deze diensten.

- **Raadpleging van belanghebbenden**

Dit voorstel volgt op een uitgebreide raadpleging van belanghebbenden in de loop van 2021 en 2022.

De Commissie heeft tussen 21 januari 2021 en 18 februari 2021 een openbare raadpleging over de aanvangseffectbeoordeling gehouden¹³. In totaal werden 87 antwoorden ontvangen van overheidsinstanties, belanghebbenden uit de sector, vakbonden, bestuurders en burgers. In het algemeen werd in de feedback gewezen op een probleem met de bestaande regels voor ongeregeld personenvervoer over de weg. Vervolgens vond van 23 november 2021 tot en met 18 februari 2022 een openbare raadpleging van 12 weken plaats, waarbij in totaal 170 bijdragen werden ontvangen. Tijdens die raadpleging is waardevolle informatie verzameld over de uitdagingen waarmee de sector en de marktdeelnemers worden geconfronteerd, en over de voorkeur van de respondenten voor specifieke beleidsmaatregelen. In het kader van de ondersteunende studie die door een externe contractant werd uitgevoerd, is een gerichte raadpleging van belanghebbenden gehouden om specifieke en gedetailleerde inzichten te verkrijgen in: i) de wijze waarop het ongeregeld vervoer van personen over de weg plaatsvindt; ii) de problemen in verband met de bestaande wetgeving; en iii) de standpunten van belanghebbenden over mogelijke beleidsmaatregelen. Ten slotte werden drie casestudy's uitgevoerd door een externe contractant, gericht op kleine, middelgrote en grote marktdeelnemers in verschillende lidstaten. Tijdens de verschillende raadplegingsactiviteiten werd met name de volgende soorten belanghebbenden om input gevraagd: ondernemersorganisaties, autobus- en touringcarexploitanten, vakbonden, individuele bestuurders, en overheidsinstanties.

Uit de uitgebreide raadpleging is gebleken dat de standpunten over de huidige regels en mogelijke wijzigingen van die regels sterk verschillen, zowel tussen werkgevers en werknemers als tussen kleine en grote ondernemingen. De meeste vakbonden en bestuurders (in loondienst) waren tegen de invoering van nieuwe flexibiliteit in de organisatie van het werk en in de rusttijden voor autobus- en touringcarchauffeurs. Zij waren namelijk van mening dat dergelijke wijzigingen tot een verslechtering van de arbeidsomstandigheden zouden leiden. Niettemin toonden de bestuurders zich bereid om bepaalde wijzigingen in de regels te steunen, zoals: i) een uitbreiding van de afwijking van twaalf dagen tot binnenlands ongeregeld personenvervoer; en ii) aanpassingen van de regels inzake onderbrekingen en het opsplitsen van verplichte onderbrekingen, zij het in mindere mate. Zij waren het sterkst gekant tegen wijzigingen in de verdeling van de dagelijkse en wekelijkse rustperioden. De meeste autobus- en touringcarexploitanten en hun vertegenwoordigers waren daarentegen voorstander van ingrijpende wijzigingen van de regels inzake de verdeling van onderbrekingen en dagelijkse en wekelijkse rusttijden, om tegemoet te komen aan de specifieke kenmerken van de sector en de behoeften van de passagiers. Het voorstel houdt rekening met de uiteenlopende reacties en tracht een evenwicht te vinden tussen de vastgestelde problemen en de legitieme belangen van de geraadpleegde belanghebbenden.

¹³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12488-Bestuurders-van-bussen-en-touringcars-EU-regels-voor-rij-en-rusttijden_nl.

- **Bijeenbrengen en gebruik van expertise**

De Commissie werd bijgestaan door een externe contractant, die een studie¹⁴ heeft opgesteld om de effectbeoordeling die aan dit voorstel ten grondslag ligt, te onderbouwen. De studie heeft de Commissie waardevolle inzichten verschaft, met name wat betreft het ontwerpen van de beleidsopties, het beoordelen van hun ecologische, economische en sociale effecten en het verzamelen van de standpunten van de rechtstreeks getroffen belanghebbenden.

- **Effectbeoordeling**

Het initiatief is onderbouwd met een effectbeoordeling, waarover de Raad voor regelgevingstoetsing op 16 december 2022 een positief advies met aanbevelingen heeft uitgebracht¹⁵. De belangrijkste opmerkingen van de Raad werden meegenomen in de herziene versie van het effectbeoordelingsverslag¹⁶.

In de effectbeoordeling werden drie beleidsopties onderzocht, die elk een reeks beleidsmaatregelen omvatten. De beleidsopties verschilden van elkaar wat betreft: i) de flexibiliteit voor onderbrekingen; ii) de criteria om in aanmerking te komen voor uitstel van dagelijkse rusttijden; en iii) de behoefte aan aanpasbare wekelijkse rusttijden. Al deze beleidsopties, die alleen van toepassing zijn op ongeregeld personenvervoer over de weg, zijn van wetgevende aard. De opties omvatten: i) een beperkte aanpassing van ongeregeld personenvervoer over de weg in beleidsoptie A; ii) flexibelere tijdschema's en regelingen voor onderbrekingen en voor dagelijkse en wekelijkse rusttijden in optie C; en iii) een semiflexibele aanpak in optie B.

Meer in het bijzonder zou de eerste beleidsoptie ("PO A") bestuurders in staat stellen hun onderbrekingen op te splitsen in perioden van 30 en 15 minuten of in perioden van telkens 15 minuten. Het zou ook mogelijk zijn 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 bedraagt. Deze afwijkingen zouden slechts eenmaal mogelijk zijn tijdens een reis van 8 dagen of meer. Daarnaast zou PO A ook de regels voor ongeregeld personenvervoer dat uitsluitend binnen één land plaatsvindt, afstemmen op de regels voor internationale diensten, door toe te staan dat de wekelijkse rusttijd wordt uitgesteld voor maximaal 12 opeenvolgende perioden van 24 uur na een vorige normale wekelijkse rusttijd (de zogenaamde afwijking van twaalf dagen).

De tweede beleidsoptie ("PO B") zou bestuurders toestaan om hun onderbrekingen op volledig flexibele wijze op te splitsen. Bestuurders zouden het begin van de dagelijkse rusttijd ook mogen 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 zouden slechts twee keer mogelijk zijn tijdens een reis van 8 dagen of meer. In PO B zouden bestuurders die ongeregeld personenvervoer over de weg verrichten met een duur van ten minste 8 dagen bovendien hun wekelijkse rusttijden over 10 opeenvolgende weken mogen verdelen.

De derde beleidsoptie ("PO C") zou bestuurders toestaan om hun onderbrekingen op volledig flexibele wijze op te splitsen. Bestuurders zouden het begin van de dagelijkse rusttijden ook

¹⁴ <https://op.europa.eu/s/yEMI>

¹⁵ SEC(2023)197 final.

¹⁶ SWD(2023)137 final.

mogen 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 een onbeperkt aantal keren worden toegepast tijdens een reis van 8 dagen of meer. Bovendien zou PO C ook toestaan dat binnenlandse diensten voor ongeregeld personenvervoer gebruikmaken van de afwijking van twaalf dagen, maar de voorwaarde van “eenmalige ongeregelde dienst”¹⁷ en de verplichting om twee normale wekelijkse rusttijden te nemen na toepassing van de afwijking van twaalf dagen, zouden worden geschrapt.

De voorkeursoptie is PO A, aangezien deze wordt beschouwd als de meest doeltreffende beleidsoptie en het meest consistent is met de doelstelling van Verordening (EG) nr. 561/2006 om de arbeidsomstandigheden te verbeteren, ondanks het feit dat haar kostenbatenerhouding lager is dan die van PO C en PO B. Om een evenwicht te vinden tussen maatregelen die meer flexibiliteit bieden bij het organiseren van onderbrekingen en rusttijden enerzijds en het instandhouden van de arbeidsomstandigheden van bestuurders anderzijds, wordt PO A als evenrediger beschouwd dan PO B en PO C.

De voorkeursoptie heeft geen gevolgen voor de totale minimumonderbrekingen, de maximale dagelijkse en wekelijkse rijtijden of de minimale dagelijkse en wekelijkse rusttijden. De voorgestelde maatregelen in het kader van de voorkeursoptie voorzien alleen in: i) flexibiliteit bij de verdeling van onderbrekingen en dagelijkse rusttijden; en ii) de toepasselijkheid van de afwijking van twaalf dagen op binnenlands ongeregeld personenvervoer.

Alle drie de beleidsopties leiden tot nettovoordelen ten opzichte van het basisscenario. Deze worden het hoogst geraamd voor PO C (tussen 171,3 miljoen EUR en 242,2 miljoen EUR), gevolgd door PO B (tussen 100,4 miljoen EUR en 206,8 miljoen EUR) en PO A (tussen 100,4 miljoen EUR en 135,8 miljoen EUR). De besparingen op aanpassingskosten voor autobus- en touringcarexploitanten in PO A worden geraamd op 106,4 miljoen EUR tot 141,9 miljoen EUR, uitgedrukt als contante waarde in de periode 2025-2050 ten opzichte van het referentiescenario, in PO B op 106,4 miljoen EUR tot 212,8 miljoen EUR, en in PO C op 177,3 miljoen EUR tot 248,3 miljoen EUR. De kostenbesparingen zullen naar verwachting hun maximale effect bereiken in de eerste 2 jaar van de toepassing van de nieuwe regels en vervolgens geleidelijk afnemen in de loop van de tijd, waarbij er op lange termijn (tegen 2050) geen besparingen meer zullen zijn ten opzichte van het basisscenario.

Het was niet mogelijk de sociale gevolgen van de voorkeursoptie te kwantificeren, met name vanwege de geringe omvang van de sector ongeregeld personenvervoer en de schaarste aan beschikbare gegevens over deze sector. Daarom was alleen een kwalitatieve beoordeling van de gevolgen voor de arbeidsomstandigheden mogelijk. De milieueffecten werden ook als licht positief beoordeeld, maar konden niet worden gekwantificeerd. Om die reden weerspiegelt de berekende kosten-batenerhouding niet het effect op de arbeidsomstandigheden of op het milieu, en moeten de kwantitatieve en kwalitatieve beoordelingen worden gecombineerd om tot een volledig beeld te komen.

- **Resultaatgerichtheid en vereenvoudiging**

Het voorstel voor een herziening van Verordening (EG) nr. 561/2006, waarbij de huidige regels worden aangepast aan de specifieke kenmerken van de sector ongeregeld

¹⁷ Een eenmalige ongeregelde dienst in het kader van artikel 8, lid 6 bis, van Verordening (EG) nr. 561/2006 houdt in dat bestuurders binnen 12 dagen slechts één reis mogen ondernemen om hun wekelijkse rusttijd tot het einde van de twaalfde dag te mogen uitstellen.

personenvervoer, zal het voor ondernemers en bestuurders gemakkelijker maken om efficiënte en hoogwaardige diensten te organiseren. Dat zal een positief effect hebben op hun bedrijfsprestaties, onder meer door kostenbesparingen en een verbeterd dienstenaanbod. De netto-kostenbesparingen voor ondernemingen worden geraamd op 105,8 miljoen EUR tot 141,3 miljoen EUR in vergelijking met het basisscenario, uitgedrukt als contante waarde in de periode 2025-2050. Kmo's, die doorgaans met een beperkt aantal bestuurders en bussen werken, zullen het sterkst van de voorgestelde maatregelen profiteren. Het is mogelijk dat overheidsdiensten beperkte kosten moeten maken om vertrouwd te raken met de nieuwe regels; deze worden geraamd op 5,4 miljoen EUR in vergelijking met het basisscenario, uitgedrukt als contante waarde in de periode 2025-2050. Tegelijkertijd worden positieve effecten verwacht door het oplossen van de huidige nalevingsproblemen, hoewel deze voordelen niet konden worden gekwantificeerd.

- **Grondrechten**

Dit voorstel draagt bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie¹⁸, en met name van artikel 31, dat voorziet in het recht op rechtvaardige en billijke arbeidsomstandigheden en -voorwaarden. De reden hiervoor is dat het voorstel naar verwachting de arbeidsomstandigheden van autobus- en touringcarbestuurders in het ongeregeld personenvervoer zal verbeteren door beperkte maar noodzakelijke flexibiliteit toe te staan met betrekking tot bepaalde regels inzake onderbrekingen en dagelijkse en wekelijkse rusttijden.

4. GEVOLGEN VOOR DE BEGROTING

Het voorstel heeft geen gevolgen voor de begroting van de Unie.

5. OVERIGE ELEMENTEN

- **Uitvoeringsplanning en regelingen betreffende controle, evaluatie en rapportage**

De toepassing en doeltreffendheid van dit initiatief zullen worden gemonitord aan de hand van een combinatie van nationale uitvoeringsverslagen en een analyse van gegevens van de EU-handhavingsorganisaties en -gegevensbanken. Met name de ontwikkelingen in het aantal, de soorten en de frequentie van inbreuken op de onlangs gewijzigde sociale voorschriften zullen worden gemonitord en geëvalueerd aan de hand van uitvoeringsverslagen op basis van artikel 17 van Verordening (EG) nr. 561/2006. Dit artikel verplicht de lidstaten om de 2 jaar de nodige informatie te verstrekken aan de Commissie, zodat deze om de 2 jaar een verslag kan opstellen over zowel de toepassing van de verordening als de ontwikkelingen op het betrokken gebied. Daarnaast zullen zowel de economische effecten als de gevolgen voor de arbeidsomstandigheden en het welzijn van bestuurders worden gemonitord en geëvalueerd door Eurostat en/of aan de hand van specifieke enquêtes.

- **Artikelsgewijze toelichting**

Het voorstel voorziet in een beperkt aantal wijzigingen van Verordening (EG) nr. 561/2006, namelijk:

¹⁸ PB C 326 van 26.10.2012, blz. 2.

- artikel 4, punt n), wordt gewijzigd om de verwijzing naar Verordening (EG) nr. 1073/2009 van het Europees Parlement en de Raad, waarbij Verordening (EEG) nr. 684/92 van de Raad¹⁹ is ingetrokken, te actualiseren;
- in artikel 4 wordt een nieuw punt n bis) ingevoegd om de noodzakelijke definitie van ongeregeld personenvervoer in te voeren, zoals bepaald in Verordening (EG) nr. 1073/2009, en om te verduidelijken dat die definitie zowel nationale als internationale diensten omvat;
- aan artikel 7 wordt een nieuwe alinea toegevoegd om bestuurders die ongeregeld personenvervoer verrichten de mogelijkheid te bieden hun verplichte onderbreking op te splitsen in drie afzonderlijke onderbrekingen van ten minste 15 minuten elk, naast de bestaande mogelijkheid om een onderbreking op te splitsen in twee afzonderlijke onderbrekingen van 15 en 30 minuten;
- aan artikel 8, lid 2, wordt een nieuwe alinea toegevoegd om bestuurders die ongeregeld personenvervoer van 8 dagen of meer verrichten, toe te staan het begin van de dagelijkse rusttijd uit te stellen 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. In deze nieuwe alinea worden ook de voorwaarden voor de toepassing van dergelijke afwijkingen verduidelijkt;
- in artikel 8, lid 6, worden de inleidende zin en punt a) gewijzigd om de mogelijkheid om de wekelijkse rusttijd uit te stellen met maximaal 12 opeenvolgende perioden van 24 uur na een vorige normale wekelijkse rusttijd, uit te breiden tot binnenlands ongeregeld personenvervoer.

¹⁹ Verordening (EEG) nr. 684/92 van de Raad van 16 maart 1992 houdende gemeenschappelijke regels voor het internationaal vervoer van personen met touringcars en met autobussen (PB L 74 van 20.3.1992, blz. 1).

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

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 91, lid 1,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité²⁰,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's²¹,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Goede arbeidsvoorwaarden voor bestuurders en eerlijke concurrentievoorwaarden voor wegvervoersondernemingen zijn uiterst belangrijk om te komen tot een efficiënte, veilige en sociaal verantwoordelijke wegvervoersector, die niet-discriminerend is en aantrekkelijk voor gekwalificeerde werknemers. Het is dan ook essentieel dat de sociale regelgeving van de Unie inzake wegvervoer duidelijk, evenwichtig, doelmatig en gemakkelijk toe te passen en te handhaven is, en dat deze in de hele Unie op een doeltreffende en consequente manier wordt uitgevoerd.
- (2) De regels inzake maximale dagelijkse en wekelijkse rijtijden, minimumonderbrekingen en dagelijkse en wekelijkse rusttijden van Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad²² zijn van toepassing op wegvervoersondernemers en hun bestuurders, ongeacht of zij betrokken zijn bij het vervoer van personen of goederen en ongeacht of het vervoer van personen geregeld of ongeregeld is.
- (3) De sector van het ongeregeld personenvervoer over de weg vertoont echter andere kenmerken dan die van het goederenvervoer of het geregelde personenvervoer over de weg, namelijk een hoge seizoensgebondenheid en verschillende rijtijden, die afhangen van de toeristische activiteiten van de passagiers. Waar mogelijk moet worden ingespeeld op ongeplande verzoeken van passagiers in termen van extra haltes en

²⁰ PB C van , blz. .

²¹ PB C van , blz. .

²² Verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, tot wijziging van Verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 van de Raad en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad (PB L 102 van 11.4.2006, blz. 1).

wijzigingen van de route of de dienstregeling. Bij ongeregeld personenvervoer over de weg is de rijtijd doorgaans korter dan bij vrachtvervoer of geregeld busvervoer. De bestuurders slapen meestal ook in hotels en rijden zelden 's nachts. Het is echter mogelijk dat de bestuurders tijdens de arbeidstijd extra activiteiten moeten verrichten, vaak als gevolg van interacties met passagiers.

- (4) In de evaluatie achteraf van Verordening (EG) nr. 561/2006 werd geconcludeerd dat sommige uniforme regels met betrekking tot minimumonderbrekingen en rusttijden niet geschikt zijn voor de specifieke kenmerken van het ongeregeld personenvervoer over de weg. Uit verdere beoordelingen van de Commissie in dit verband is gebleken dat sommige voorschriften van Verordening (EG) nr. 561/2006 inzake onderbrekingen en dagelijkse en wekelijkse rusttijden ongeschikt en onpraktisch zijn voor bestuurders en ondernemers die ongeregeld personenvervoer over de weg verrichten, aangezien zij een negatief effect hebben op het vermogen om efficiënt en kwalitatief hoogwaardig ongeregeld personenvervoer te organiseren, op de arbeidsomstandigheden van bestuurders en bijgevolg op de verkeersveiligheid.
- (5) Daarom is het passend de voorschriften inzake minimumonderbrekingen en rusttijden aan te passen aan de specifieke eisen van het ongeregeld personenvervoer over de weg, en de toepasselijke regels voor binnenlands en internationaal ongeregeld personenvervoer over de weg op elkaar af te stemmen.
- (6) Flexibelere regels voor de planning van de onderbrekingen en rusttijden van bestuurders die ongeregeld personenvervoer over de weg verrichten, mogen op geen enkele wijze de veiligheid van de bestuurders, de verkeersveiligheid en de arbeidsomstandigheden in gevaar brengen, noch de vermoeidheid van de bestuurders doen toenemen. Een dergelijke flexibiliteit mag derhalve geen wijziging brengen in de huidige regels inzake de totale minimumonderbrekingen, de maximale rijtijden per dag en per week en de maximale tweewekelijkse rijtijd.
- (7) Om de uniforme definitie van ongeregeld personenvervoer te waarborgen, moet worden verduidelijkt dat de definitie in Verordening (EG) nr. 1073/2009 van het Europees Parlement en de Raad²³ betrekking heeft op zowel binnenlandse als internationale diensten. Het is ook passend de verwijzing naar Verordening (EG) nr. 1073/2009, waarbij Verordening (EEG) nr. 684/92 van de Raad²⁴ is ingetrokken, te actualiseren.
- (8) Meer flexibiliteit bij de planning van onderbrekingen voor bestuurders die ongeregeld personenvervoer over de weg verrichten, mag deze bestuurders er niet van weerhouden onderbrekingen te nemen van een minimumduur die nodig is om naar behoren te kunnen rusten. Daarom moet voor elke onderbreking een minimumduur worden vastgesteld. Bestuurders die ongeregeld personenvervoer over de weg verrichten, moeten daarom de mogelijkheid krijgen hun verplichte onderbreking op te splitsen in drie afzonderlijke onderbrekingen van ten minste 15 minuten elk, naast de reeds voorziene mogelijkheid om de onderbreking op te splitsen.

²³ Verordening (EG) nr. 1073/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de internationale markt voor touringcar- en autobusdiensten en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 561/2006 (herschikking) (PB L 300 van 14.11.2009, blz. 88).

²⁴ Verordening (EEG) nr. 684/92 van de Raad van 16 maart 1992 houdende gemeenschappelijke regels voor het internationaal vervoer van personen met touringcars en met autobussen (PB L 74 van 20.3.1992, blz. 1).

- (9) Om ervoor te zorgen dat er geen misbruik wordt gemaakt van een grotere flexibiliteit bij de planning van rusttijden van bestuurders die ongeregeld personenvervoer over de weg verrichten, is het van essentieel belang de reikwijdte van deze flexibiliteit duidelijk af te bakenen en te voorzien in passende controles. Bestuurders moeten daarom het begin van hun dagelijkse rusttijden met maximaal 1 of 2 uur kunnen uitstellen wanneer de rijtijd voor die dag niet meer dan 5 respectievelijk 7 uur bedraagt, en mogen de start alleen uitstellen wanneer zij reizen van 8 dagen of langer uitvoeren. Elke afwijking mag slechts één keer worden toegestaan tijdens de duur van de reis. Het moet ook mogelijk zijn dergelijke omstandigheden te controleren met een afdruk uit het controleapparaat of het dienstrooster, naast de tachograafgegevens.
- (10) Wanneer de mogelijkheid om de wekelijkse rusttijd voor maximaal 12 opeenvolgende perioden van 24 uur uit te stellen, wordt beperkt tot uitsluitend ongeregeld internationaal personenvervoer, gaat dit ten koste van onverstoorde en eerlijke concurrentie tussen exploitanten, met name voor kleine en middelgrote ondernemingen. Ongeregeld binnenlands personenvervoer mag worden aangeboden onder dezelfde voorwaarden als ongeregeld internationaal personenvervoer, zowel wat de afgelegde afstand als wat de duur of de aan de passagiers verleende diensten betreft. Deze mogelijkheid moet daarom ook gelden voor ongeregeld binnenlands personenvervoer.
- (11) Daar de doelstellingen van deze verordening, namelijk het waarborgen van eerlijke concurrentie en het verbeteren van de arbeidsomstandigheden en de verkeersveiligheid door harmonisatie van de regels inzake onderbrekingen en rusttijden voor bestuurders die ongeregeld personenvervoer over de weg verrichten, niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, maar vanwege de aard van de doelstellingen beter door de Unie kunnen worden verwezenlijkt, kan de Unie, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat deze verordening niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.
- (12) Verordening (EG) nr. 561/2006 dient derhalve dienovereenkomstig te worden gewijzigd,

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

Verordening (EG) nr. 561/2006 wordt als volgt gewijzigd:

- (1) artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

(a) punt n) wordt vervangen door:

“n) “geregeld personenvervoer”: nationaal en internationaal vervoer als gedefinieerd in artikel 2, punten 2 en 3, van Verordening (EG) nr. 1073/2009 van het Europees Parlement en de Raad*;

* Verordening (EG) nr. 1073/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de internationale markt voor touringcar- en autobusdiensten en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 561/2006 (PB L 300 van 14.11.2009, blz. 88).”;

(b) het volgende punt n bis) wordt ingevoegd:

“n bis) “ongeregeld personenvervoer”: nationaal en internationaal vervoer als gedefinieerd in artikel 2, punt 4, van Verordening (EG) nr. 1073/2009 van het Europees Parlement en de Raad;”;

(2) aan artikel 7 wordt de volgende vierde alinea toegevoegd:

“Voor een bestuurder in het ongeregeld personenvervoer kan de in de eerste alinea bedoelde onderbreking ook worden vervangen door drie onderbrekingen van ten minste 15 minuten elk, verdeeld over de in de eerste alinea bedoelde rijperiode, op een wijze die voldoet aan de eerste alinea.”;

(3) artikel 8 wordt als volgt gewijzigd:

a) het volgende punt 2 bis wordt ingevoegd:

“2 bis. Mits de verkeersveiligheid niet in gevaar wordt gebracht, mag een bestuurder die ongeregeld personenvervoer met een duur van ten minste 8 dagen verricht, op de volgende wijze afwijken van punt 2, eerste alinea:

a) de dagelijkse rusttijd wordt met ten hoogste 1 uur uitgesteld, mits de totale gecumuleerde rijtijd voor die dag niet meer dan 7 uur bedraagt;

b) de dagelijkse rusttijd wordt met ten hoogste 2 uur uitgesteld, mits de totale gecumuleerde rijtijd voor die dag niet meer dan 5 uur bedraagt.

Elk van de in de eerste alinea, punten a) en b), bedoelde afwijkingen mag slechts eenmaal worden gebruikt tijdens de in de eerste alinea bedoelde reis.

De bestuurder moet uiterlijk bij aankomst op de bestemming of op de geschikte stopplaats de reden van een dergelijke afwijking met de hand vermelden op het registratieblad of op een afdruk van zijn controleapparaat of in het dienstrooster.”;

b) in lid 6 bis worden de inleidende zin en punt a) vervangen door:

“In afwijking van lid 6 mag een bestuurder die één enkele ongeregelde passagiersdienst verricht, de wekelijkse rusttijd voor maximaal 12 opeenvolgende perioden van 24 uur na een vorige normale wekelijkse rusttijd uitstellen, mits:

a) de dienst ten minste 24 achtereenvolgende uren duurt;”.

Artikel 2

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.

Gedaan te Brussel,

*Voor het Europees Parlement
De Voorzitter*

*Voor de Raad
De Voorzitter*