Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over Wegvervoer — werktijden van zelfstandige bestuurders

(2009/C 27/12)

Het bureau van het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 20 november 2007 besloten om overeenkomstig art. 29 A van de uitvoeringsbepalingen voor zijn reglement van orde een vervolgadvies op te stellen over

Wegvervoer — werktijden van zelfstandige bestuurders.

De gespecialiseerde afdeling Vervoer, energie, infrastructuur, informatiemaatschappij, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 5 juni 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer **Chagas** ([1]), die werd vervangen door de heer Curtis.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 9 en 10 juli 2008 gehouden 446e zitting (vergadering van 9 juli 2008) onderstaand advies uitgebracht, dat met 121 stemmen vóór en 14 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. **Conclusies**

1.1 Zelfstandige bestuurders moeten met ingang van 23 maart 2009 onder het toepassingsgebied van Richtlijn 2002/15/EG gaan vallen, zoals in artikel 2 van die richtlijn is bepaald.

1.2 Een en ander betekent dat Richtlijn 2002/15/EG door de lidstaten naar behoren zal moeten worden omgezet, vooral als het gaat om de definitie van het begrip „zelfstandige bestuurder".

1.3 Zelfstandige bestuurders moeten ook onder het toepassingsgebied van Richtlijn 2002/15/EG gaan vallen, omdat op die manier de verkeersveiligheid wordt vergroot, de concurrentievoorwaarden verder worden gelijkgetrokken en de arbeidsvoorwaarden voor mobiele en zelfstandige werknemers — en dan vooral m.b.t. hun lichamelijke en geestelijke gezondheid — worden verbeterd. Dit tegen de achtergrond van het feit dat de algemene administratieve taken zoals die in artikel 3 a-2) van de richtlijn zijn gedefinieerd, niet onder de definitie van het begrip „arbeidstijd" vallen.

1.4 Voorwaarde voor een Europese interne markt voor wegvervoer is dat de concurrentieverhoudingen eerlijk zijn, en dus dat de voor deze sector geldende sociale wetsvoorschriften effectief en efficiënt worden toegepast. Een onderscheid tussen mobiele werknemers en zelfstandige werknemers bij de toepassing van de wetgeving inzake de werktijden zou leiden tot oneerlijke mededinging. Daarom kan de mogelijkheid om alleen „schijn"-zelfstandigen onder het toepassingsgebied van de richtlijn te laten vallen, niet worden aanvaard.

1.5 Het is raadzaam dat de verschillende actoren in de vervoerketen medeverantwoordelijk worden gesteld, zoals ook voor de Verordening inzake rij- en rusttijden is gedaan, om moeilijkheden bij de toepassing van het besluit om zelfstandige werknemers onder het toepassingsgebied van de richtlijn te laten vallen, te voorkomen.

1.6 *Conditio sine qua non* voor de feitelijke toepassing van de richtlijn is dat de samenwerking tussen de diverse nationale administraties in EU-verband wordt gepromoot.

1.7 De toepassing van het besluit om zelfstandige werknemers onder het toepassingsgebied van de richtlijn te laten vallen, mag voor hen niet tot onnodige extra administratieve rompslomp leiden.

2. **Inleiding**

2.1 Het Comité heeft al veel werk gemaakt van het Europees beleid voor verkeersveiligheid en heeft op dit gebied zeker zijn sporen verdiend. In zijn recente initiatiefadvies „Europees beleid voor verkeersveiligheid en beroepschauffeurs — Veilige en bewaakte stopplaatsen" (TEN/290 ([2])) heeft het zich gebogen over het belangrijke thema „stopplaatsen voor beroepschauffeurs", als onderdeel van het beleid voor wegeninfrastructuur. Een ander aspect, niet minder belangrijk, dat het genoemde advies aanvult, zijn de werktijden van zelfstandige chauffeurs in het wegvervoer. Op Europees niveau hebben de verschillende economische, sociale en veiligheidsaspecten nog niet de aandacht gekregen die ze verdienen. Onderhavig vervolgadvies wordt verder ingegeven door het verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de gevolgen van de uitsluiting van zelfstandige bestuurders van het toepassingsgebied van Richtlijn 2002/15/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2002 inzake de organisatie van de arbeidstijd van personen die een mobiele werkzaamheid in het wegvervoer uitoefenen (COM(2007) 266 final).

2.2 Bij Richtlijn 2002/15/EG zijn minimumnormen ingevoerd met betrekking tot de organisatie van de arbeidstijd teneinde de veiligheid en gezondheid van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen beter te beschermen, de verkeersveiligheid te vergroten en de concurrentievoorwaarden verder gelijk te trekken. De richtlijn is van kracht geworden op 23 maart 2002. De lidstaten beschikten over een termijn van drie jaar, tot 23 maart 2005, om de bepalingen inzake mobiele werknemers ten uitvoer te leggen. In artikel 2, lid 1, van de richtlijn is bepaald dat de richtlijn vanaf 23 maart 2009 van toepassing wordt op zelfstandige bestuurders, nadat de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement een verslag heeft voorgelegd alsmede een wetgevingsvoorstel op grond van dit verslag.

([1]) De heer Chagas is afgetreden.

([2]) PB C 175 van 27.7.2007, blz. 88-90.

2.3 In het kader van het uiteindelijke bemiddelingsakkoord dat de Raad en het Europees Parlement over deze richtlijn hebben bereikt, is bepaald dat de Commissie uiterlijk twee jaar vóór deze datum, dus ten laatste op 23 maart 2007, een verslag ten behoeve van het Europees Parlement en de Raad diende op te stellen waarin wordt geanalyseerd welke gevolgen de uitsluiting van zelfstandige bestuurders van het toepassingsgebied van de richtlijn voor de verkeersveiligheid, de concurrentievoorwaarden, de beroepsstructuur alsmede op sociaal gebied heeft. In dat verslag moet rekening worden gehouden met de situatie in de verschillende lidstaten met betrekking tot de structuur van de vervoerssector en de werkomstandigheden in het wegvervoer.

2.4 Op grond van dit verslag diende de Commissie een voorstel te ontwikkelen teneinde a) de voorwaarden vast te stellen om zelfstandige bestuurders die uitsluitend binnenlands vervoer verrichten en zich aan specifieke voorwaarden moeten houden, in het toepassingsgebied van de richtlijn op te nemen, dan wel b) zelfstandige bestuurders niet in het toepassingsgebied van de richtlijn op te nemen.

2.5 Krachtens artikel 7, lid 2, van de richtlijn diende de Commissie tevens de gevolgen van de bepalingen van de richtlijn inzake nachtarbeid te onderzoeken en hierover vóór 23 maart 2007, in het kader van het tweejaarlijkse verslag betreffende de tenuitvoerlegging van de richtlijn, verslag uit te brengen.

3. **Het verslag van de Commissie**

3.1 In het verslag wordt, aldus de Commissie, een overzicht gegeven van de huidige ontwikkelingen met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de richtlijn in de lidstaten; verder wordt een analyse gemaakt van de potentiële gevolgen van de uitsluiting van zelfstandige bestuurders van het toepassingsgebied van de richtlijn en worden de gevolgen van de bepalingen inzake nachtarbeid geëvalueerd.

3.2 De Commissie stelt ten eerste vast dat het merendeel van de lidstaten er niet in is geslaagd de richtlijn binnen de gestelde termijn van drie jaar om te zetten. Dit betekent dat de Commissie nog geen eerste verslag, dat in maart 2007 had moeten verschijnen en in beginsel om de twee jaar wordt opgesteld, kan voorleggen.

3.3 Met betrekking tot de gevolgen van de uitsluiting van zelfstandige bestuurders van het toepassingsgebied van de richtlijn legt de Commissie nogmaals uit waarom zij aanvankelijk had voorgesteld om deze categorie wel in de richtlijn op te nemen: ten eerste wordt in de verordening inzake rij- en rusttijden een dergelijk onderscheid tussen bestuurders niet gemaakt; ten tweede wilde zij voorkomen dat de sector versnipperd zou raken doordat bestuurders geneigd kunnen zijn om zich ten onrechte als zelfstandigen voor te doen en ten derde wilde zij dat de doelstellingen van de richtlijn (eerlijke concurrentie, meer verkeersveiligheid en betere arbeidsomstandigheden) voor de hele sector worden verwezenlijkt.

3.4 Zich baserend op de conclusies uit een rapport van externe consultants erkent de Commissie dat vermoeidheid en de gevolgen daarvan voor de verkeersveiligheid, een verschijnsel is waarmee elke bestuurder te maken kan krijgen, zowel zelfstandigen als mobiele werknemers. In het rapport van de consultants wordt bovendien bevestigd dat zelfstandige bestuurders in de sector van het wegvervoer langer werken dan mobiele werknemers en dat beide categorieën langer werken dan werknemers in andere sectoren.

3.5 Hoewel „een vermindering van de arbeidstijd ongetwijfeld [kan] helpen om de vermoeidheid te beperken" zou dit volgens hetzelfde externe rapport „ook tot meer stress kunnen leiden omdat zelfstandige bestuurders (om hun rendabiliteit niet in het gedrang te brengen) meer zullen trachten te doen in minder tijd, wat op zijn beurt tot meer vermoeidheid en ongevallen zou kunnen leiden". De Commissie lijkt deze mening te delen.

3.6 Met betrekking tot de concurrentievoorwaarden volgt de Commissie de conclusies uit het rapport volgens welke uitsluiting van zelfstandigen de huidige versnipperingstrend bevordert zonder dat verwacht wordt dat dit significante effecten zal hebben op de mededinging in de sector. Het opnemen van zelfstandigen in het toepassingsgebied van de richtlijn zou daarentegen, aldus de consultants, voor zelfstandigen leiden tot een stijging van de kosten en een daling van de arbeidstijd, zodat het concurrentievoordeel voor zelfstandigen in het goederenvervoer aanmerkelijk zou verminderen. De Commissie lijkt de richtlijn daarom alleen te willen toepassen op „schijn"-zelfstandigen.

3.7 De Commissie wijst erop dat de uitsluiting van zelfstandige bestuurders vanuit een economisch perspectief weliswaar de voorkeur verdient, maar dat minder duidelijk is welke sociale gevolgen „uitsluiting" dan wel „opneming" zou kunnen hebben. Enerzijds lost uitsluiting van deze bestuurders de veiligheids- en gezondheidsproblemen niet op. Anderzijds kan opneming voor zelfstandige bestuurders tot meer stress en extra administratieve lasten leiden en tot een daling van hun inkomen.

3.8 Tot slot stelt de Commissie dat toepassing van de richtlijn op zelfstandige bestuurders de emotionele stress en financiële problemen bij deze groep zou kunnen vergroten en in de praktijk moeilijk te handhaven is en dus weinig effect zal hebben.

3.9 Met betrekking tot de gevolgen van de bepalingen van de richtlijn inzake nachtarbeid concludeert de Commissie dat aan het toezicht op de naleving ervan een grondig onderzoek moet worden gewijd.

4. **Algemene opmerkingen**

4.1 Het Comité neemt kennis van het door de Commissie ingediende verslag betreffende de gevolgen van de uitsluiting van zelfstandige bestuurders voor de organisatie van de arbeidstijd van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen.

4.2 Meerdere sociale gesprekspartners vinden dat de uitsluiting van zelfstandige werknemers neerkomt op concurrentievervalsing in de sector wegvervoer. In zijn recente advies over de tussentijdse evaluatie van het Witboek vervoer (TEN 257, rapporteur: de heer Barbadillo Lopez ([3])) formuleert het Comité dan ook de volgende eis:

([3]) PB C 161 van 13.7.2007, blz. 89.

„In de sociale regelgeving voor het vervoer over de weg moet de gelijke behandeling van werkenden — werknemers of zelfstandigen — gegarandeerd zijn. Richtlijn 2002/15/EG van 11 maart 2002 betreffende de organisatie van de arbeidstijd van personen die mobiele werkzaamheden in het wegvervoer uitoefenen, dient daarom onverwijld, dus zonder de voorziene overgangsperiode af te wachten, van kracht te worden voor zelfstandigen. Deze richtlijn is immers bedoeld om de verkeersveiligheid te vergroten, oneerlijke concurrentie te voorkomen en de arbeidsomstandigheden te verbeteren" (par. 4.3.1.2).

4.3 Het Comité heeft in dit verband aanzienlijke bedenkingen bij de in de studie geformuleerde conclusies ten aanzien van de verkeersveiligheid, de concurrentievoorwaarden en de sociale aspecten.

4.4 Om de verkeersveiligheid te bevorderen, voorwaarden voor eerlijke mededinging te creëren en de arbeidsvoorwaarden voor mobiele werknemers en zelfstandigen te verbeteren (met name t.a.v. van hun lichamelijk en geestelijk welzijn), moeten zelfstandige bestuurders volgens het Comité in het toepassingsgebied van richtlijn 2002/15/EG worden opgenomen.

4.5 Te lange arbeidstijden zijn een belangrijke bron van vermoeidheid, vergroten het risico dat bestuurders achter het stuur in slaap vallen en brengen dus de verkeersveiligheid in het gedrang. Van eerlijke mededinging is sprake als in de prijzen die de grote distributie- en vervoersbedrijven met hun onderaannemers afspreken, rekening wordt gehouden met de sociale wetgeving voor de sector, zoals die voor mobiele werknemers én voor zelfstandige bestuurders geldt.

4.6 Het is niet gezegd dat de uitsluiting van zelfstandigen van Richtlijn 2002/15/EG niet juist meer stress veroorzaakt. Zelfstandige bestuurders zullen door opdrachtgevers immers sterker onder druk worden gezet om hun prijzen te verlagen. Zij zullen langer moeten werken om hetzelfde inkomen te verdienen, wat ten koste gaat van de verkeersveiligheid, hun gezondheid en het toch al precaire evenwicht tussen hun werk en gezinsleven.

4.7 De opneming van zelfstandige bestuurders in het toepassingsgebied daarvan vooronderstelt dat Richtlijn 2002/15/EG door de lidstaten naar behoren wordt omgezet, vooral als het gaat om de definitie van het begrip „zelfstandige bestuurder".

4.8 De Commissie moet er als hoedster van het Verdrag voor zorgen dat de definitie van „zelfstandige bestuurder" — zoals die in artikel 3e) van de Richtlijn 2002/15/EG is vastgelegd ([4]) — door de lidstaten naar behoren wordt omgezet. Die correcte omzetting is de eerste voorwaarde waaraan de lidstaten moeten voldoen, willen zij het probleem van de „schijn"-zelfstandigen kunnen aanpakken.

4.9 Opneming van zelfstandige bestuurders in het toepassingsgebied daarvan moet gepaard gaan met een wijziging van Richtlijn 2002/15/EG. Die wijziging betreft de gedeelde verantwoordelijkheid van de verschillende actoren in de vervoerketen. In de verordening voor rij- en rusttijden ([5]) is in artikel 10, lid 4, bepaald dat „Ondernemingen, expediteurs, bevrachters, touroperators, hoofd- en onderaannemers en uitleenbedrijven voor bestuurders ervoor [zorgen] dat contractueel overeengekomen tijdschema's voor het vervoer aan deze verordening voldoen". Het begrip „gedeelde verantwoordelijkheid" moet worden uitgebreid tot de naleving van de wetgeving inzake arbeidstijden, om een gelijke behandeling van mobiele werknemers en zelfstandige bestuurders mogelijk te maken. Zelfstandige bestuurders zullen als onderaannemer immers onder druk worden gezet om hun prijzen te verlagen en lange uren te maken. Zo'n oneerlijke concurrentie ten koste van mobiele werknemers kan op die manier worden vermeden.

4.10 De conclusies van de studie m.b.t. de bijkomende stress die de opname van zelfstandige bestuurders in de richtlijn zou veroorzaken, houden volgens het Comité nauwelijks steek. Het is onduidelijk hoe „arbeidstijd" door de consultants gedefinieerd is. Als zelfstandige bestuurders in dezelfde arbeidstijd ook het administratieve werk en het beheer van alle taken in verband met de vervoersdiensten moeten doen, terwijl mobiele werknemers die dit niet hoeven te doen, brengt dat extra stress met zich mee. Als zij in dezelfde arbeidstijd hetzelfde werk moeten doen als mobiele werknemers, is niet duidelijk waarom een zelfstandige bestuurder meer stress zou hebben dan een mobiele werknemer. Dit tegen de achtergrond van het feit dat de algemene administratieve taken zoals die in artikel 3 a-2) van de richtlijn zijn gedefinieerd, niet onder de definitie van het begrip „arbeidstijd" vallen.

4.11 Bovendien geldt dat inkorting van de arbeidstijd dan wel helpt om de vermoeidheid te beperken, maar ook stress veroorzaakt, zodat zelfstandige bestuurders tussen twee kwaden moeten kiezen. Voor het Comité staat de verkeersveiligheid voorop. Vermoeidheid als gevolg van lange arbeidstijden, m.i.v. rijtijden, kan negatieve gevolgen hebben voor de verkeersveiligheid, ongeacht of er een mobiele werknemer of een zelfstandige bestuurder achter het stuur zit.

4.12 Overigens verzuimt de studie te signaleren — en de Commissie gaat hierin mee — dat uitsluiting van de richtlijn niet betekent dat zelfstandige bestuurders dus geen stress meer zouden ondervinden of niet méér stress zouden kunnen krijgen. Opdrachtgevers zullen de gelegenheid immers te baat nemen om hen te *pushen* om hun prijzen nog meer te verlagen.

4.13 De Commissie wijst erop dat de Raad er helemaal niet voor openstaat om een stelselmatige inspectie van de voorschriften inzake arbeidstijden, hoe minimaal ook, in te voeren.

([4]) Artikel 3 e) „zelfstandige bestuurder": eenieder wiens voornaamste beroepsactiviteit erin bestaat met een communautaire vergunning of een andere beroepsbevoegdheid om dit vervoer te verrichten, tegen vergoeding personen of goederen over te weg te vervoeren en die gerechtigd is om voor eigen rekening te werken en die niet aan een werkgever gebonden is door een arbeidsovereenkomst of enige andere arbeidsrechtelijke ondergeschiktheidsrelatie, die de bedoelde activiteiten vrij kan organiseren, wiens inkomsten rechtstreeks afhankelijk zijn van de gemaakte winst en die vrij is om individueel of in samenwerking met andere zelfstandige bestuurders handelsbetrekkingen met verscheidene klanten te onderhouden.
Ter fine van deze richtlijn gelden voor bestuurders die niet aan deze criteria voldoen, dezelfde plichten en rechten als die welke in deze richtlijn voor werknemers zijn vastgesteld.

([5]) 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.

Het Comité betreurt dit net als de Commissie, maar vindt het geen argument om de wetgeving niet aan te passen ten behoeve van zelfstandige bestuurders. Het feit dat de arbeidstijden van zelfstandige bestuurders moeilijk te controleren zijn, betekent nog niet dat de regels niet op hen van toepassing zouden moeten zijn. Het Comité meent dat het concept van een gedeelde verantwoordelijkheid van de verschillende actoren in de vervoerketen bij de tenuitvoerlegging van de wetgeving daarom interessant zou kunnen zijn. Mocht blijken dat de contracten tussen de verschillende actoren in de vervoerketen van dien aard zijn dat de voorgeschreven gemiddelde duur van 48 uur niet kan worden aangehouden, dan kan men zich hierop beroepen om zelfstandige bestuurders tegen te lange rij- en arbeidstijden te beschermen.

4.14 Het Comité acht eerlijke mededinging op basis van een efficiënte en daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de sociale wetgeving voor de sector, een fundamentele voorwaarde voor een Europese interne vervoersmarkt. Door bij de tenuitvoerlegging van de wetgeving betreffende arbeidstijden een onderscheid te maken tussen mobiele werknemers en zelfstandige bestuurders draagt men ertoe bij een situatie van oneerlijke mededinging te creëren. Daarom wijst het Comité de mogelijkheid om alleen „schijn"-zelfstandigen onder het toepassingsgebied van de richtlijn te laten vallen, van de hand.

4.15 Overigens wil het Comité erop wijzen dat meerdere landen met uiteenlopende marktstructuren voor vervoersexploitanten, zoals Estland (weinig zelfstandigen) en Slowakije (70 % zelfstandigen) ervoor hebben gekozen om zelfstandige bestuurders mee te nemen in Richtlijn 2002/15/EG. Het Comité begrijpt dan ook niet waarom de Commissie zelfstandige bestuurders per se om economische redenen buiten het toepassingsgebied van de richtlijn wil houden.

4.16 De Commissie verstaat terecht onder de term „sociale aspecten" niet alleen de veiligheid, de gezondheid en de arbeidsomstandigheden van mobiele werknemers en zelfstandige bestuurders, maar ook hun beloning en het evenwicht tussen werk en privéleven.

4.17 Volgens de Commissie „biedt uitsluiting hun meer zeggenschap over hun werk en uitzicht op een hoger inkomen, maar vergt [het] een grotere investering in termen van tijd en energie om rendabel te worden".

4.18 Het Comité wijst er nogmaals op dat de definitie van de arbeidstijd van zelfstandige bestuurders niet duidelijk is en/of dat ervan wordt uitgegaan dat algemene administratieve taken niet onder die arbeidstijd vallen. Het Comité begrijpt in dit geval niet waarom de hogere inkomsten van zelfstandige bestuurders toe te schrijven zouden zijn aan het feit dat zij zijn uitgesloten van de richtlijn inzake arbeidstijden.

4.19 *Conditio sine qua non* voor de feitelijke toepassing van de richtlijn is dat de samenwerking tussen de diverse nationale administraties in EU-verband wordt gepromoot.

4.20 De toepassing van het besluit om zelfstandige werknemers onder het toepassingsgebied van de richtlijn te laten vallen, mag voor hen niet tot onnodige extra administratieve rompslomp leiden.

4.21 De Commissie is van plan na deze studie nog een grondigere effectbeoordeling uit te voeren, voordat zij een wetgevingsvoorstel uitwerkt. In deze tweede effectbeoordeling zou rekening moeten worden gehouden met een aantal nieuwe factoren, zoals de nieuwe verordening voor rij- en rusttijden. Daarnaast wil zij in die analyse blijven uitgaan van de uitsluiting van zelfstandige bestuurders van de arbeidstijdregels in de sector. Het Comité ziet niet in welke meerwaarde zo'n nieuwe effectbeoordeling zou hebben.

Brussel, 9 juli 2008

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
D. DIMITRIADIS