

Vergaderjaar 2008–2009

30 896

Regeling van het beroepsgoederenvervoer en het eigen vervoer met vrachtauto's (Wet wegvervoer goederen)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 september 2008

Algemeen

Ondergetekende heeft met belangstelling kennis genomen van de in het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat opgenomen vragen en opmerkingen. Ik verwacht dat de vragen en opmerkingen met deze nota afdoende zijn beantwoord.

Gevolgen van de amendementen van de Tweede Kamer

De leden van de VVD-fractie willen weten welke eerder in het vooruitzicht gestelde voordelen vanwege de aangenomen amendementen van de Tweede Kamer niet worden bereikt. Zij vragen een nadere uitleg over de lagere effecten van de wet waar het gaat om de weer noodzakelijke vergunningen en de kosten daarvan.

De aangenomen amendementen van de Tweede Kamer hebben tot gevolg dat de eerste doelstelling van het wetsvoorstel, de versoering van regelgeving, voor een deel niet wordt gerealiseerd. Het schrappen van de inschrijvingsplicht voor het eigen vervoer, de verlaging van de eisen voor de financiële draagkracht tot het Europese minimum en het schrappen van de aparte vergunning zijn nog gehandhaafd en dragen wel bij aan de versoering van de regelgeving.

De amendementen van de Tweede Kamer leiden ertoe dat de vermindering van de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven lager uitvalt. De handhaving van de huidige ondergrens voor de vergunningplicht en van de eis van dienstdienstbetrekking voor chauffeurs verlagen de voorgenomen reductie met € 2,26 mln. De cijfers zijn gebaseerd op een tarief van € 45 per uur.

De introductie van de strafrechtelijke mede-aansprakelijkheid van de opdrachtgever voor overbelading in het voorstel voor de Wet wegvervoer goederen doet afbreuk aan de versoering van de regelgeving maar leidt niet tot extra administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

Sectoroverstijgende vraagstukken

De leden van de VVD-fractie vragen een algemene reactie op problemen of vermeende problemen die de sector Verkeer en Waterstaat overstijgen. Het betreft hier:

- a. de vermindering van de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven;
- b. de angst voor (buitenlandse) verdringing op de arbeidsmarkt, onder meer door de inzet van Zelfstandigen Zonder Personeel (ZZP'ers);
- c. de verantwoordelijkheidsverdeling tussen vervoerders, verladers en werknemers, en
- d. criteria voor het bestuur van de Stichting Nationale en Internationale Wegvervoer Organisatie (NIWO).

Ad a.

De amendementen van de Tweede Kamer reduceren de voorgenomen vermindering van de administratieve lastendruk van het bedrijfsleven met € 2,26 mln. Het coalitieakkoord bevat de ambitie om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven met 25% te verminderen. Ik heb tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel aangegeven dat ik niet veel mogelijkheden heb om elders een besparing van € 2,26 mln in mijn portefeuille te vinden (Handelingen II 2007/08, blz. 3402). De amendementen van de Tweede Kamer maken het voor mij een stuk lastiger om mijn aandeel in de ambitie van het coalitieakkoord te realiseren.

Ad b.

Er geldt met ingang van 1 mei 2007 vrij verkeer van werknemers uit de landen van de Europese Unie, met uitzondering van Bulgarije en Roemenië. Er geldt tevens vrij verkeer van werknemers uit de andere landen van de Europese Economische Ruimte (Liechtenstein, Noorwegen en IJsland) en uit Zwitserland. De werknemers met de nationaliteiten van een lidstaat van de Europese Unie anders dan Roemenië en Bulgarije, of van een andere lidstaat van de Europese Economische Ruimte, of van Zwitserland, kunnen zonder tewerkstellingsvergunning in Nederland werken. Een vervoerder kan een buitenlandse werknemer waarvoor vrij verkeer zonder vergunning van toepassing is als chauffeur inschakelen. De amendementen van de Tweede Kamer hebben op dit punt niet tot wijzigingen geleid. De ZZP'ers uit andere lidstaten van de Europese Economische Ruimte, met uitzondering van Bulgarije, Roemenië en Zwitserland kunnen in Nederland werkzaam zijn mits zij niet feitelijk in loondienst zijn. De handhaving van de eis van dienstbetrekking leidt ertoe dat het goederenvervoer over de weg als enige sector geen gebruik kan maken van ZZP'ers zonder eigen vrachtauto, of anders gezegd zonder eigen communautaire vergunning. Het verbod geldt voor zowel ZZP'ers zonder eigen vrachtauto met de Nederlands nationaliteit als voor ZZP'ers zonder eigen vrachtauto met de nationaliteit van een andere staat van de Europese Economische Ruimte of met de Zwitserse nationaliteit.

Ad c.

De verantwoordelijkheidsverdeling tussen vervoerders, verladers en werknemers is aan de orde geweest bij de voorgestelde afschaffing van de eis van dienstbetrekking voor chauffeurs en de voorgestelde strafrechtelijke mede-aansprakelijkheid van de opdrachtgever bij overbelading. De beide onderwerpen zullen in het vervolg van deze memorie nog aan bod komen.

Ad d.

De positie van de NIWO als zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) heeft bij de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel niet tot veel discussie aanleiding gegeven. De NIWO wordt onder de werking van de Kaderwet ZBO's gebracht en behoudt haar ZBO-status. De participatie van de maat-

schappelijke organisaties is volgens het kabinetsstandpunt op het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Verzelfstandigde Organisaties Rijksdienst (IBO-VOR) nog steeds een geldig instellingsmotief (Kamerstukken II 2007/08, 25 268, nr. 47, blz. 2 en blz. 3).

Economische dynamiek

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het begrip «economische dynamiek» in de discussie over de administratieve lastendruk in relatie tot het wetsvoorstel is betrokken.

De ophoging van de ondergrens voor de vergunningplicht tot 3500 kg maximaal toegestaan gewicht (ongeveer 1800 kg maximum laadvermogen) zou met name bij de koeriersdiensten tot meer concurrentie leiden. De koeriers kunnen, zonder communautaire vergunning, bij de huidige ondergrens, geen gebruik maken van grote bestelauto's. De eisen van vakbekwaamheid vormen gezien de daarmee gemoeide kosten en tijdsbeslag en het vereiste kennisniveau een belangrijke barrière voor het verrichten van koeriersdiensten met grote bestelauto's. De inzet van grote bestelauto's voor koeriersdiensten is rendabeler dan de inzet van kleine bestelauto's of personenauto's met een maximaal laadvermogen van 500 kg. De handhaving van de huidige ondergrens voor de vergunningplicht laat een belangrijke drempel voor toetreding tot de markt van koeriersdiensten in stand.

De handhaving van de eis van dienstbetrekking heeft tot gevolg dat een ZZP'er zich, zonder eigen vrachtauto, niet rechtstreeks aan een beroepsvervoerder kan verhuren. Een door de Minister van Verkeer en Waterstaat aangewezen instelling dient als intermediair op te treden. De vereiste inschakeling van een aangewezen instelling weerhoudt chauffeurs zonder eigen vrachtauto om zich als chauffeur te verhuren.

Mede-aansprakelijkheid opdrachtgever bij overbelading

De leden van de VVD-fractie verzoeken de regering om in te gaan op de verantwoordelijkheidsverdeling bij overbelading. De leden van de fracties van de SGP en CU vragen of de regering bereid is om de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de opdrachtgever bij overbelading te evalueren te toetsen en waar nodig bij te stellen?

Het is ingevolge het voorgestelde artikel 2.6, tweede lid, in combinatie met de krachtens het eerste lid van dat artikel vast te stellen ministeriële regeling, verboden om beroepsvervoer te doen verrichten in strijd met de beladingsvoorschriften.

Een (rechts)persoon is naast de vervoerder strafrechtelijk aansprakelijk voor overtreding van de beladingsvoorschriften indien:

- a. hij beroepsvervoer in strijd met de beladingsvoorschriften doet verrichten;
- b. die overtreding is vastgesteld, en
- c. die overtreding hem in strafrechtelijke zin verweten kan worden.

Ad a.

Een persoon doet beroepsvervoer verrichten, indien

- I. hij de wederpartij is van de beroepsvervoerder
- II. hij de opdrachtgever is van de wederpartij van de beroepsvervoerder, of III hij voor zijn opdrachtgever de overeenkomst met de beroepsvervoerder heeft gesloten, zonder zelf de wederpartij van de beroepsvervoerder te zijn.

I

De wederpartij van de beroepsvervoerder is de contractspartij van de vervoerder en wordt de afzender genoemd. De contractspartij kan voor eigen rekening dan wel voor rekening van een opdrachtgever de vervoerovereenkomst sluiten. In het laatstgenoemde geval is er sprake van een tussenpersoon, veelal een expediteur.

II

Het betreft hier de opdrachtgever die aan een tussenpersoon de opdracht geeft om een overeenkomst met een beroepsvervoerder te sluiten waarbij die opdrachtgever niet de afzender is. Zowel de opdrachtgever als de tussenpersoon doen beroepsvervoer verrichten.

III

Het betreft hier de tussenpersoon die voor zijn opdrachtgever een vervoerovereenkomst heeft gesloten waarbij die tussenpersoon niet de afzender is. Zowel de tussenpersoon als de opdrachtgever doen beroepsvervoer verrichten.

De toelichting onder de punten I tot en met III laten zien dat voor het doen verrichten van beroepsvervoer een directe of indirecte betrokkenheid bij de totstandkoming van de vervoerovereenkomst vereist is. Het kan daarbij ook gaan om meerdere tussenpersonen die betrokken zijn dan wel zijn geweest bij de totstandkoming van de vervoerovereenkomst.

Een aflader, die in opdracht van de afzender de te vervoeren zaken gereed maakt voor het vervoer en op of in de vrachtauto plaatst en daarbij niet als expediteur optreedt of heeft opgetreden, doet geen beroepsvervoer verrichten. De inschakeling van de aflader doet niets af aan het feit dat de afzender beroepsvervoer doet verrichten. Het volgende citaat uit de toelichting op het amendement Van Heugten c.s. maakt dit duidelijk: «Het strafbaar handelen kan dan bijvoorbeeld zijn dat de afzender of expediteur de vervoerder van onjuiste of onvolledige informatie heeft voorzien, of diegene inzake het laden van het voertuig de aanwijzingen van de vervoerder niet heeft opgevolgd, terwijl in beide gevallen overbelading is geconstateerd» (Kamerstukken II 2007/08, 30 896, nr. 17, blz. 2).

De genoemde voorbeelden betreffen een afzender dan wel een expediteur die de vervoerder van onjuiste of onvolledige informatie heeft voorzien of de aanwijzingen van de vervoerder niet heeft opgevolgd.

Het doen verrichten van beroepsvervoer in strijd met de beladingsvoorschriften is een strafbaar feit (overtreding van het voorgestelde artikel 2.6, tweede lid). Er is voor de strafbaarheid geen opzet vereist op het doen verrichten van beroepsvervoer in strijd met de beladingsvoorschriften.

Ad b en ad c.

Een opsporingsambtenaar moet de overtreding van de beladingsvoorschriften hebben vastgesteld. Opzet van de overtreding maakt geen onderdeel uit van de verbodsnorm in het voorgestelde artikel 2.6, tweede lid. Het beginsel «geen straf zonder schuld» geldt echter op basis van het commune strafrecht ook voor de geconstateerde overtreding van de beladingsvoorschriften. De (rechts)persoon tegen wie op grond van het voorgestelde artikel 2.6, tweede lid, strafrechtelijk wordt opgetreden, kan aan een strafrechtelijke veroordeling ontkomen indien hij de afwezigheid van alle strafrechtelijke relevante schuld aannemelijk maakt. Een factor die hierbij van belang kan zijn is bijvoorbeeld het ontbreken van de betrokkenheid bij het bepalen van de wijze van het vervoer of van het gewicht van de belading.

Het Openbaar Ministerie behoeft de verwijtbaarheid van de geconstateerde overtreding van de beladingsvoorschriften niet te bewijzen. Een

concrete aanwijzing van overtreding van de verbodsnorm speelt wel een rol bij de opsporing. De opsporingsbevoegdheden van de Wet op de economische delicten kunnen worden ingezet bij een concrete aanwijzing dat een (rechts)persoon het verbod, bedoeld in het voorgestelde artikel 2.6, tweede lid, heeft overtreden. (Zie ook HR 9 maart 1993, NJ 1993, 633).

De regering zal de strafrechtelijke medeaansprakelijkheid voor de overtreding van beladingsvoorschriften nauwgezet volgen en binnen twee jaar evalueren. De regering zal indien nodig voorstellen tot bijstelling van artikel 2.6, tweede lid doen.

Afschaffing eis van dienstbetrekking

De leden van de fracties van de SGP en CU vragen of de regering bereid is om al eerder dan 2 jaar na inwerkingtreding van de Wet wegvervoer goederen de eis van dienstbetrekking te schrappen. De eis van dienstbetrekking vervalt ingevolge het voorgestelde artikel 8.7 op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. De eis van dienstbetrekking zal vervallen indien een bevredigende oplossing is gevonden voor ZZP'ers zonder eigen vrachtauto, waarin bescherming wordt geboden tegen betaling onder het CAO-loon (Kamerstukken II 2007/2008, 30 896, nr. 15, blz. 2). De sociale partners beschikken over de instrumenten om het bovenstaande te realiseren. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal in het derde kwartaal van 2008 het onderzoek naar ZZP'ers dat ook betrekking heeft op het beroepsgoederenvervoer, afronden. De afschaffing van de eis van dienstbetrekking kan binnen twee jaar na de inwerkingtreding van de Wet wegvervoer goederen plaatsvinden indien de sociale partners het eens worden over de bovenbedoelde bescherming van ZZP'ers.

Ophoging vergunninggrens

De leden van de fracties van de SGP en CU vragen of de regering bereid is te evalueren of de ondergrens voor de vergunningplicht niet moet gelden voor het beroepsvervoer met vrachtauto's met een toegestane maximummassa van 3500 kg of meer. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer heb ik toegezegd twee jaar na het de inwerking treden van de wet een diepgaande evaluatie te laten uitvoeren naar de marktontwikkelingen in de sector, en de Kamer vervolgens over deze evaluatie te rapporteren. Nederland en België zijn de enige lidstaten, die een ondergrens van 500 kg voor de communautaire vergunning toepassen. Eventuele gevolgen van deze uitzonderingspositie zullen meegenomen worden in de evaluatie.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
C. M. P. S. Eurlings