

Zitting 1976–1977

14 384

Wijziging van de Wet Autovervoer Goederen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

In de bedrijfstak van het beroepsgoederenvervoer over de weg doen zich reeds geruimte tijd ontwikkelingen voor, die een uiterst negatieve invloed hebben op de marktverhoudingen en die dientengevolge ook leiden tot sociale onrust. In het bijzonder dient in dit verband gewezen te worden op het bestaan van bepaalde, schadelijke vormen van charters en op het niet-naleven van reeds geldende arbeidsvoorwaarden, zoals neergelegd in een collectieve arbeidsovereenkomst (C.A.O.). De onvrede in de bedrijfstak als geheel met deze ontwikkelingen heeft zich eind 1976 op duidelijke wijze gemanifesteerd in de, ten opzichte hiervan eensgezinde opstelling van de organisaties van werkgevers en werknemers. De bij het beroepsgoederenvervoer over de weg betrokken partijen zijn het erover eens, dat op korte termijn het klimaat in de bedrijfstak moet worden verbeterd. Daartoe wordt een aantal maatregelen ter bestrijding van misstanden op de bovenvermelde terreinen voorgesteld.

In de afgelopen jaren heeft zich in het beroepsgoederenvervoer over de weg op het terrein van het chartervervoer een ontwikkeling voltrokken, die vele ongunstige gevolgen voor de bedrijfstak in zich bergt. Met name door de verhuur van vrachtauto's met bemanning door niet-vergunninghouders aan vergunninghouders is in het wegvervoer een randgebied ontstaan, waarin nauwelijks is vast te stellen of er sprake is van vervoer, dan wel het beschikbaar stellen van materieel en personeel. In dit randgebied opereren bedrijven, die doorgaans op legale wijze geen toegang tot de markt kunnen krijgen, met alle nadelige economische en sociale gevolgen van dien. Enerzijds immers gaat van deze activiteiten duidelijk prijsbedervende werking uit, gezien met name het feit dat het personeel van de verhuurder veelal niet volgens de bepalingen van de CAO voor het beroepsgoederenvervoer over de weg wordt beloond. Anderzijds kan degene, die in naam het vervoer verricht t.w. de vergunninghouder, zich onttrekken aan de verantwoordelijkheid voor de naleving van het Rijtijdenbesluit. De ondergetekende acht wettelijke maatregelen om deze ontwikkelingen te keren, dringend nodig.

In de eerste plaats wordt hiertoe voorgesteld voor de houders van een vergunning voor een vrachtautodienst of een afhaal- en besteldienst, respectievelijk voor de houders van een vergunning voor ongeregeld vervoer, het verbod op te nemen vervoer te verrichten met gebruikmaking van andere bestuurders van motorrijtuigen dan die, welke bij de vergunninghouder in dienstbetrekking zijn.

In de tweede plaats ware voor vorenbedoelde vergunninghouders het verbod op te nemen vervoer te verrichten met andere motorrijtuigen dan die, waarvan hij ten genoegen van de rijksinspecteur kan aantonen, dat hij die bij voortduring ter beschikking heeft.

Met deze beide maatregelen wordt bereikt dat het ter beschikking stellen van vrachtauto's met bemanning aan banden wordt gelegd. In een algemene maatregel van bestuur zullen enkele uitzonderingen op de beide verbodsbepalingen worden opgenomen.

Gelet op het hierboven gestelde dient artikel 5 van de wet in de aangegeven zin te worden gewijzigd.

Essentieel voor de verwezenlijking van de doeleinden, beoogd met bovengenoemde maatregelen, is een goede controle op de naleving ervan. Hiertoe zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur de verplichting worden ingevoerd, dat in de vrachtauto tijdens het vervoer een nader te omschrijven document aanwezig moet zijn en desgevorderd moet worden getoond, waaruit blijkt dat de bestuurder van de vrachtauto in dienstbetrekking is bij de vergunninghouder. Ter controle van de andere bepaling is het noodzakelijk, dat het Uitvoeringsbesluit Autovervoer Goederen zodanig wordt gewijzigd, dat de binding tussen het vergunningsbewijs voor het ongeregeld vervoer en te bezigen vervoermaterieel opnieuw wordt ingevoerd.

Voorts is het in de bedrijfstak van het beroepsgoederenvervoer over de weg een veelvuldig voorkomend verschijnsel, dat de rechtens geldende arbeidsvoorwaarden, zoals die zijn neergelegd in de, in de sector van het beroepsgoederenvervoer over de weg van kracht zijnde CAO's, niet worden nagekomen. De hiervan uitgaande marktbedervende werking en de hiervan het gevolg zijnde onrust in de bedrijfstak betekenen een ernstige aantasting van de doeleinden, die beoogd worden met het vergunningenbeleid. Indien op een bepaald moment in de bedrijfstak geen CAO van kracht is, zal afwijking in ongunstige zin van de arbeidsvoorwaarden, neergelegd in de laatstelijk van toepassing geweest zijnde CAO, evenzeer leiden tot marktverstoring en tot onrust, en derhalve evenzeer een aantasting betekenen van de met het vergunningenbeleid beoogde doeleinden.

Tegen de achtergrond van het streven om middels het vergunningenbeleid een bijdrage te leveren aan gezonde concurrentieverhoudingen en een, in economisch en sociaal opzicht, gezonde situatie binnen de ondernemingen, moet in de wet een bepaling worden opgenomen, inhoudende dat de vergunning, hetzij tijdelijk, hetzij definitief, zal worden ingetrokken dan wel zal worden gewijzigd, indien de vergunninghouder de op hem rustende verplichtingen, voortvloeiende uit de rechtens geldende arbeidsvoorwaarden niet nakomt, respectievelijk, indien er geen CAO van kracht is, in ongunstige zin afwijkt van de arbeidsvoorwaarden, neergelegd in de laatstelijk van toepassing geweest zijnde CAO. Tevens dient daarbij de mogelijkheid te worden geopend, dat de vorenbedoelde intrekking of wijziging eerst doorgang vindt, indien blijkt dat de betrokken ondernemer ook binnen een, in de beschikking aan te geven, toekomstige periode, de verplichtingen voortvloeiende uit de rechtens geldende arbeidsverhoudingen, niet nakomt. Uitgangspunt in het voorstel is dat de commissie slechts overgaat tot het nemen van één der, in het voorgestelde artikel 28a, respectievelijk artikel 42a opgenomen maatregelen, indien haar eerst een daartoe strekkend advies van een in te stellen en voor zijn taak bijzonder toe te rusten College van Advies heeft bereikt. De commissie mag slechts afwijken van het advies van het College van Advies, indien gewichtige redenen van algemeen vervoerbelang zulks vereisen.

Aangetekend zij nog, dat de hier gekozen figuur van sanctionering ook vanuit het wettelijke systeem inzake de CAO, verantwoord is te achten en dat bepaald niet gezegd kan worden, dat aan de werkgever hierdoor onevenredig zware eisen zouden worden gesteld vergeleken met de huidige situatie. Weliswaar zijn partijen na afloop van de werkingsduur van een CAO onderscheidenlijk na afloop van de werkingsduur van een besluit tot algemeen verbindendverklaring in het algemeen weer vrij om die arbeidsvoorwaarden

overeen te komen, welke men wenst, en zou men derhalve ook voor de werknemer ongunstiger arbeidsvoorwaarden kunnen overeenkomen, doch deze laatste mogelijkheid kan als weinig reëel worden gekenschetst. De praktijk is immers deze, dat na afloop van een CAO (dan wel na afloop van de werkingsduur van een besluit tot algemeen verbindendverklaring) de arbeidsvoorwaarden op hetzelfde niveau worden gehandhaafd, dan wel dat in afwachting van de nieuwe CAO (c.q. de nieuwe algemeen verbindendverklaring) reeds tot een zekere bijstelling van de arbeidsvoorwaarden in voor de werknemer gunstige zin wordt overgegaan. Daarbij komt, dat handhaving van het bestaande pakket van arbeidsvoorwaarden (in nominale termen) in het algemeen na verloop van tijd reeds inkomensdaling met zich mede zal brengen. Het onderhavige voorschrift (handhaving der arbeidsvoorwaarden na afloop CAO of algemeen verbindendverklaring) sluit derhalve geenszins uit, dat het reële inkomen der werknemers zou dalen, doch beoogt te voorkomen, dat het inkomen althans in nominaal opzicht daling ondergaat.

Artikelsgewijze toelichting

Ad A. Ten aanzien van het voorgestelde onderdeel m van artikel 1, eerste lid dient er op te worden gewezen, dat niet voor alle bedrijven, waarin beroepsgoederenvervoer over de weg wordt verricht, dezelfde CAO geldt. Er zijn enkele grote vervoersbedrijven, waar een afzonderlijke CAO is afgesloten.

Het nieuwe derde lid van artikel 1 heeft ten doel ook in die gevallen, waarin de CAO-bepalingen betreffende het beroepsgoederenvervoer onderdeel uitmaken van een meer uitgebreide CAO, naleving van de betrokken bepalingen te kunnen bevorderen.

Ad C. Ingevolge het hier voorgestelde artikel 28a wordt de vergunning, ook al is zij verleend door de rijksinspecteur, uitsluitend door de Commissie Vervoervergunningen (tijdelijk) ingetrokken dan wel (tijdelijk) gewijzigd. Hierdoor wordt de mogelijkheid van beroep op de Kroon geopend tegen iedere voor betrokkenen zo gewichtige beschikking, welke tot al of niet tijdelijke wijziging of intrekking van zijn vergunning kan leiden. Voorts zij er nog op gewezen, dat in dit verband bij wijziging van een vergunning gedacht moet worden aan intrekking van een gedeelte van de vergunning. Dit moet, gezien in het licht van de controle, slechts mogelijk geacht worden, indien de reeds eerder vermelde binding tussen vergunningsbewijs en te bezigen vervoermaterieel opnieuw wordt ingevoerd. Met betrekking tot de vraag wat onder gewichtige redenen van algemeen vervoerbelang moet worden verstaan merk ik op, dat hierover in beginsel niet een op alle gevallen passend antwoord valt te geven. Immers de uitwerking van een maatregel op het algemeen vervoerbelang zal van geval tot geval verschillen. In het algemeen kan gedacht worden aan bijvoorbeeld een te gering vervoersaanbod bij opvolging van het advies van het college. Resumerend merk ik ten aanzien van dit artikel op, dat de sanctie, vervat in dit artikel, in de volgende gevallen kan worden gehanteerd:

- a. afwijking van de CAO, waaraan de werkgever direct gebonden is, hetzij doordat hij lid is van een werkgeversorganisatie, die met een werknemersorganisatie een CAO heeft afgesloten, hetzij dat de werkgever zelf met een werknemersorganisatie een CAO heeft afgesloten;
- b. afwijking van CAO-bepalingen, welke de werkgever op grond van algemeen verbindendverklaring verplicht is na te leven;
- c. afwijking van bepalingen, waaraan de werkgever voorheen gebonden was, hetzij op grond van de onder a genoemde situatie, hetzij op grond van de situatie, bedoeld onder b.

Ad D. (Artikel 29, eerste lid) Maatregelen ten aanzien van een vergunning zijn slechts effectief, indien de mogelijkheid wordt gecreëerd om slagvaardig op te treden. Een opschortende werking van het beroep zou een ernstige

bedreiging voor een slagvaardig optreden inhouden. Het moet immers ontoelaatbaar worden geoordeeld, dat een, na een grondig onderzoek vastgestelde feitelijke situatie, waarin een ondernemer de op hem rustende verplichtingen, voortvloeiende uit de CAO, in zodanige mate niet nakomt, dat in het algemeen vervoerbelang voortzetting van zijn activiteiten in ongewijzigde vorm niet kan worden gedoogd, zou kunnen worden gecontinueerd door het instellen van een beroep, gezien de aan een zodanige continuering inherente vergaande verstoring van de marktverhoudingen.

Hierbij dient in de overweging te worden betrokken, dat het College van Advies, mede aan de hand van het eerdervermelde onderzoek, de situatie als zodanig ernstig beoordeelt dat een tot het nemen van maatregelen strekkend advies aan de commissie is gegeven, alsmede dat de commissie geen aanleiding heeft gevonden om het betrokken advies niet op te volgen. Afwijking van dit beginsel is, gezien de belangen van betrokken ondernemer, vereist indien de intrekking of wijziging van de vergunning blijvend is. Ten slotte zij er nog op gewezen, dat op grond van artikel 60a van de Wet op de Raad van State de betrokken ondernemer in die gevallen, waarin zijn beroep geen schorsende werking heeft, schorsing van de bestreden beschikking kan vragen.

Ad E. In het voorgestelde tweede lid van artikel 32a wordt de vergunninghouder verboden vervoer te verrichten met gebruikmaking van andere motorrijtuigen dan die waarvan hij ten genoegen van de rijksinspecteur kan aantonen, dat hij deze bij voortduring ter beschikking heeft. Met betrekking tot het begrip «bij voortduring» ware te denken aan bijvoorbeeld eigendom of huur voor een langere periode (langer dan een half jaar).

Ad F, G, H. Zie resp. ad C, D en E.

Ad I. In het hier voorgestelde artikel 45a wordt een College van Advies inzake de naleving van arbeidsvoorwaarden in het beroepsgoederenvervoer over de weg ingesteld. Dit college, bestaande uit een gelijk aantal vertegenwoordigers van werkgevers, werknemers en overheid, heeft tot taak met redenen omklede klachten te onderzoeken over de nakoming van de, uit de CAO op de ondernemer rustende, verplichtingen, dan wel over afwijking in ongunstige zin van arbeidsvoorwaarden, neergelegd in de laatstelijk van toepassing geweest zijnde CAO. Bedoelde klachten kunnen bij het college worden ingediend door belanghebbende personen of organisaties.

Het college dient, zodra het een met redenen omklede klacht heeft ontvangen, aan ambtenaren, aan te wijzen door de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Sociale Zaken, op te dragen een nader onderzoek hieromtrent in te stellen. Overwogen wordt ambtenaren van de loontechnische dienst met dit onderzoek te belasten. Na kennis genomen te hebben van het schriftelijk rapport van die ambtenaren en na de betrokken ondernemer in staat te hebben gesteld verweer te voeren, zal het college beslissen over de inhoud van het aan de commissie te geven advies. Afschrift van dit advies zal onder meer worden gezonden aan de rijksinspecteur van het district, waarbinnen de betrokken onderneming is gevestigd, opdat deze zich op korte termijn schriftelijk tegenover de commissie uitspreekt over de gevolgen van het advies voor het algemeen vervoerbelang.

Ad J. In de voorgestelde tekst van artikel 52a is mede opgenomen, dat de Kroon in beroep ook over het advies van het College van Advies kan oordelen. Zulks ten einde te voorkomen, dat op de adviezen van het College van Advies geen enkele controle in beroep mogelijk zou zijn.

Waar de uitwerking van het onderhavige wetsvoorstel in het Uitvoeringsbesluit Autovervoer Goederen in feite met dit wetsvoorstel één pakket van maatregelen vormt, gaan als bijlagen bij de deze memorie van toelichting een ontwerp van wijziging van dat besluit en de bijbehorende nota van toelichting.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M. H. M. van Hulst