

Zitting 1976–1977

14 384

Wijziging van de Wet Autovervoer Goederen

Nr. 6

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 19 april 1976

De vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit ontwerp van Wet, heeft reeds voor de indiening van het ontwerp op diens verzoek mondeling overleg gevoerd met de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat over de hoofdlijnen van de voorgestelde regeling. De uitkomsten van dit overleg zijn neergelegd in een verslag, gedrukt onder nr. 14 384, nr. 5. Na de indiening van het ontwerp van Wet heeft de commissie gesprekken gevoerd met de Commissie van Overleg voor het Goederenvervoer (COG) enerzijds en de Vervoersfederatie en de Vervoersbond CNV anderzijds.

De commissie heeft thans de eer van haar voorlopige bevindingen omtrent het wetsontwerp als volgt verslag te doen.

1. Algemeen

De leden behorende tot de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. hadden er behoefte aan hun bijdrage aan dit verslag te beginnen met het uitspreken van hun voldoening over het feit, dat de Regering in december 1976 met de organisaties van werkgevers en werknemers in het beroepsgoederenvervoer over de weg over de aanpak van een aantal problemen in deze bedrijfstak overeenstemming heeft weten te bereiken. Zij wilden erop wijzen, dat van uit hun fracties reeds herhaaldelijk aandacht is gevraagd voor de problematiek van het beroepsgoederenvervoer over de weg. In diverse series schriftelijke vragen, gesteld in 1973, werden de algemene problematiek van de bedrijfstak en het vraagstuk van het niet toepassen van de c.a.o. en dat van het charteren aangeroerd, terwijl ook bij de behandeling van de achtereenvolgende begrotingen van Verkeer en Waterstaat alsmede bij de behandeling van de beleidsnota goederenvervoer de problemen in de bedrijfstak aan de orde werden gesteld. Van de overeenstemming die in december 1976 op enige punten bereikt werd is dit wetsontwerp een uitvloeisel. Met de strekking van het ontwerp konden de leden, thans aan het woord, instemmen. Dat dit evenwel niet inhoudt, dat zij zich konden verenigen met al hetgeen in het kader van het wetsontwerp wordt voorgesteld, moge verder in dit verslag blijken.

De leden van de P.v.d.A.-fractie zeiden de voorgestelde wijziging van de Wet Autovervoer Goederen (WAG) te beschouwen als een belangrijke en

¹ Samenstelling: Tolman (CHU), Schakel (ARP), voorzitter, Groensmit-van der Kallen (KVP), Koning (VVD), P.A.M. Cornelissen (KVP), ondervoorzitter Van Rossum (SGP), Imkamp (D'66), De Beer (VVD), Knot (PvdA), Roels (PvdA), Smit-Kroes (VVD), Epema-Brugman (PvdA), Van Zeil (KVP), Dragstra (CPN), Van der Doef (PvdA), Koningh (DS'70), Beinema (ARP) en Van Kuijen (PPR).

noodzakelijke stap vooruit op de weg naar het scheppen van gezonde toestanden in het beroepsgoederenvervoer over de weg. Zij achtten het van grote betekenis, dat thans in de wet het beginsel wordt geïntroduceerd, dat de onderneming, die door het bedrijven van oneerlijke concurrentie in de vorm van het niet in acht nemen van de c.a.o.-voorschriften het algemeen vervoerbelang schaadt, uit de bedrijfstak kan worden verwijderd. Zij gingen ervan uit, dat de uiterste sanctie van definitieve intrekking van de vergunning wel heel zelden zou worden toegepast, maar hechtten niettemin grote waarde aan de preventieve werking die van de onderscheidene sanctiemogelijkheden zal uitgaan. Vooral voor de mogelijkheid tot voorwaardelijke intrekking van de vergunning vallen, zo meenden zij, goede resultaten te verwachten.

Ook leden van de V.V.D.-fractie gaven te kennen, dat de strekking van het wetsontwerp, nl. het waarborgen van de naleving van c.a.o.-voorschriften en het voorkomen van ongewenste vormen van chartering, hun instemming heeft. Daaruit mag, zo benadrukten zij, bepaald niet de conclusie worden getrokken, dat er bij hen geen bezwaren leven ten aanzien van de voorgestelde uitwerking van de regeling. Integendeel, met name de voorgestelde koppeling van vergunningsbewijs aan kentekenbewijs was voor hen onverteerbaar. Verder in dit verslag zouden zij daarop uitvoerig ingaan. De leden hier aan het woord, wilden duidelijk stellen, dat zij op zichzelf de spoedige behandeling van dit wetsontwerp gewenst achten. Nu het kabinet demissionair is kunnen echter naar hun opvatting in het algemeen slechts wetsvoorstellen behandeld worden waarin geen politiek omstreden punten aanwezig zijn. De nu voor controle op de naleving van de c.a.o.-voorschriften voorgestelde koppeling vormt huns inziens een zodanig politiek omstreden punt. Over de houding die zij uiteindelijk ten opzichte van het wetsontwerp zullen innemen zeiden zij zich nader te zullen beraden aan de hand van het antwoord, dat de Regering op de hunnerzijds voor het genoemde controversiële punt aan te dragen oplossing zal geven.

De leden van de P.P.R.-fractie had het tot voldoening gestemd, dat de c.a.o.-partners uiteindelijk na bemiddeling door de Regering overeenstemming hebben kunnen bereiken over het arbeidsvoorwaardenbeleid voor 1977. Zij beseften, dat het voorliggende voorstel tot wijziging van de WAG een essentieel onderdeel van deze overeenstemming uitmaakt. Daarom, maar vooral ook omdat de voorgestelde wijzigingen hun instemming hebben, wilden deze leden zich bij de behandeling van het wetsontwerp terughoudend opstellen. In dit verslag wilden zij zich beperken tot het stellen van enige korte vragen.

Gezien het feit dat in het afgelopen jaar duidelijk is gebleken, dat de WAG in haar huidige vorm enige onaangename lacunes vertoont, hadden de leden van de S.G.P.-fractie waardering voor de snelheid waarmee de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, na overleg gepleegd te hebben met het betrokken bedrijfsleven, dit wetsontwerp tot wijziging van de WAG bij de Kamer heeft willen indienen. Op zichzelf hadden ook deze leden weinig moeite met de strekking van het wetsontwerp, doch wel in enkele opzichten met de nadere uitwerking van de regeling. De hier sprekende leden meenden een rechtstreeks verband te mogen leggen tussen ontwikkelingen in het najaar 1976 met betrekking tot de sociale en sociaal-economische problematiek in de sector van het beroepsgoederenvervoer over de weg en het thans voorliggende wetsontwerp. Zij hadden er dan ook behoefte aan om de brief van de Minister van Sociale Zaken aan de vaste Commissie voor Sociale Zaken dd. 19 januari 1977 over bedoelde problematiek in hun beschouwingen te betrekken. Uit die brief blijkt nl. dat het thans in behandeling zijnde wetsontwerp een onderdeel vormt van een overeenkomst die tussen de overheid, de werknemers en de werkgevers tot stand is gekomen. In hoeverre zijn, zo informeerden zij, nu de uitwerking van onderdeel D ter tafel ligt, de

onderdelen A, B, C en E van het toen overeengekomene thans geëffectueerd? En in hoeverre is er sprake van onderlinge beïnvloeding van de afspraken die toen zijn gemaakt speciaal wat betreft lonen en prijzen, maar eveneens met betrekking tot enkele voorzieningen in andere wetten, die indirect ook van invloed zijn in de vervoerssector?

2. Het wetsontwerp

De regeling waarbij een duidelijke wettelijke relatie wordt gelegd tussen de verleende vergunning en de tussen partijen afgesloten c.a.o. had de instemming van de leden van de S.G.P.-fractie. Zij hadden er echter wel behoefte aan, dat bij dit punt ook enige aandacht besteed wordt aan de driehoeksverhouding: WAG, Rijtijdenwet (Rijtijdenbesluit) en c.a.o. Kunnen, zo vroegen zij, de afspraken, die in de c.a.o. zullen worden vastgelegd worden uitgevoerd binnen het kader van de vigerende wettelijke bepalingen op het gebied van de rijtijden of worden deze bepalingen mede om andere redenen toch al aangepast en, zo ja, in welke zin? Moet, gelet op de aard van de bedrijfstak, in het kader van andere wettelijke bepalingen, zoals de Warenwet als het gaat om bederfelijke waren en de Wet dierenvervoer altijd als het gaat om transport van levende have, dan ook de rijtijdenregeling en in de c.a.o. niet meer flexibiliteit worden ingebouwd, met dien verstande dat wat betreft de werkuren per week streng de hand aan de bepalingen gehouden wordt, doch bij bedoelde speciale transporten ten aanzien van de spreiding van de werkuren over de dagen van de week de nodige souplesse wordt betracht?

De leden behorende tot de P.P.R.-fractie deelden de opvatting van de Regering, dat met het ontstaan van charterbedrijven in het beroepsgoederenvervoer over de weg een randgebied is geschapen, waarin het moeilijk is controle uit te oefenen op de naleving van de sociale voorwaarden. Met de bepalingen met betrekking tot het in dienstbetrekking hebben van de bestuurders en het langdurig ter beschikking hebben van het motorrijtuig konden zij dan ook instemmen. Nochtans was bij hen de vraag gerezen of de Staatssecretaris enig inzicht heeft in de gevolgen die deze nieuwe voorschriften zullen hebben voor de bestuurders die tot heden in dienst waren van de niet-vergunninghouder. Zullen deze worden overgenomen door vergunninghouders? Zijn daaromtrent afspraken gemaakt met de werkgeversorganisaties in het beroepsgoederenvervoer over de weg?

De leden deel uitmakende van de S.G.P.-fractie stelden de vraag waarom de uitzondering op de wetsartikelen 32a en 44a, mogelijk gemaakt door het derde lid van die artikelen, in een algemene maatregel van bestuur moeten worden opgenomen. Te meer daar blijkens artikel 3a van de ontwerpwijziging van het Uitvoeringsbesluit Autovervoer Goederen de Staatssecretaris reeds duidelijk voor ogen staat wat deze uitzonderingen zouden dienen in te houden, hadden deze leden liever gezien, dat in plaats van het thans voorgestelde derde lid van de genoemde artikelen een regeling overeenkomstig artikel 3a van de ontwerp-wijziging van het Uitvoeringsbesluit in het wetsontwerp was opgenomen. Er doen zich weliswaar gevallen voor, waarin het gaat om maten, gewichten en andere cijfers die snel aangepast moeten kunnen worden, waarin een regeling bij algemene maatregel van bestuur de voorkeur geniet, in gevallen als dit echter waarin voor werkgevers en werknemers aspecten van rechtszekerheid in het geding zijn, zou toch zo enigszins mogelijk een regeling in de wet moeten plaatsvinden. Het betreft hier niet onbelangrijke, zij het op zichzelf gerechtvaardigde uitzonderingsgevallen. Laten deze zich, wanneer ze bij algemene maatregel van bestuur geregeld zijn, niet al te gemakkelijk aanvullen met uitzonderingsgevallen over de gerechtvaardigdheid waarvan in veel mindere mate overeenstemming bestaat? Is in artikel 50 van de WAG, zij het met een ietwat andere redactie, voor het eigen vervoer niet gekozen voor een soortgelijke regeling als door deze leden bepleit, bij wet derhalve en niet bij algemene maatregel van bestuur?

De leden hier aan het woord merkten op, dat de sancties op het niet-naleven van de c.a.o.-voorschriften direct de vergunninghouder kunnen treffen, maar indirect ook de werknemers. Tot welke consequenties zal dit stelsel leiden? Zal enerzijds de werknemer niet geneigd zijn om liever te aanvaarden wat van hem in strijd van de c.a.o. wordt gevraagd, dan zonder werk te geraken door een sanctiemaatregel van de CVV? Bezit anderzijds de werkgever de mogelijkheid om tegen werknemers, die minder doen dan de c.a.o. bepaalt (bij voorbeeld bij stiptheidsakties of wegblokkades) disciplinaire maatregelen te nemen en bij recidive eventueel te ontslaan?

Met andere woorden kan, indien de werkgever via wettelijke bepalingen terecht aan strenge regels wordt gebonden, ter bewaring van het evenwicht ook de werknemer aan strenge regels worden gebonden? Is het immers redelijk, dat de werknemer alleen langs privaatrechtelijke weg aangesproken kan worden, terwijl de werkgever nu zowel langs privaatrechtelijke als langs publiekrechtelijke weg in zijn bedrijfsvoering kan worden getroffen?

De leden van de P.v.d.A.-fractie konden er begrip voor hebben, dat aan het instellen van beroep tegen een tijdelijke wijziging of intrekking van een vergunning geen opschortende werking wordt toegekend. Immers, daardoor zou de hele maatregel op losse schroeven kunnen komen te staan. Zij waren er bovendien van overtuigd, dat dit ontwerp van Wet voorziet in voldoende waarborgen tegen minder zorgvuldige beslissingen. Desondanks bleven zij zitten met de vraag hoe de schade vergoed wordt in het geval, dat degene die beroep heeft ingesteld in het gelijk wordt gesteld. Ook al laat het zich aanzien, dat in dergelijke gevallen zelden of nooit van blijvende schade sprake zal zijn en dat de omvang van de schade beperkt zal blijven, dan neemt dit toch naar de overtuiging van deze leden niet weg, dat het voor het rechtsgevoel onbevredigend is, dat iemand achteraf in het gelijk gesteld zou worden zonder op enigerlei wijze zijn schade vergoed te krijgen. De hier aan het woord zijnde leden pleitten er daarom voor om in deze wet de aansprakelijkheid voor dergelijke schade te regelen. Juist als er geen sprake kan zijn van opschortende werking bij het instellen van beroep behoort er naar hun mening een duidelijke en eenvoudige regeling van de vergoeding van schade ten gevolge van onjuiste beslissingen te bestaan.

De leden behorende tot de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. vroegen of de Regering bereid is zorg te dragen voor een halfjaarlijkse rapportering aan de Kamer over de werkzaamheden van het in dit wetsontwerp voorziene College van Advies en over de na advisering door dit college door de CVV genomen besluiten.

Deze leden informeerden voorts of eraan gedacht is om met het oog op een goede uitvoering van de WAG mede-verantwoordelijkheid te leggen bij de verlader en de ontvanger van de goederen. Over de uitvoering van de wet stelden zij nog enige vragen. Hoeveel tijd zal nodig zijn voor het treffen van de noodzakelijke voorzieningen, alvorens dit wetsontwerp in werking kan treden? Zijn er in de Loontechnische Dienst al maatregelen genomen dan wel in voorbereiding, met het oog op de uitbreiding van de taakstelling van de dienst, die uit de aanvaarding van dit wetsontwerp zal voortvloeien? Kan de Staatssecretaris nog nadere gegevens verstrekken over de wijze waarop de controle op de naleving van de wettelijke bepalingen zal worden gecoördineerd en geïntensiveerd?

3. De voorgestelde koppeling tussen het vergunningsbewijs en het kentekenbewijs

Ten einde een doeltreffende controle op de naleving van de bepalingen tot het tegengaan van het charteren van vrachtauto's met bemanning mogelijk te maken stelt de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in de ontwerp-wijziging van het Uitvoeringsbesluit Autovervoer Goederen voor om de koppeling van het vergunningsbewijs met het kentekenbewijs weer in te

voeren. Van uit verschillende fracties werd op dit voorstel, vervat in artikel 130, derde lid, van de ontwerp-wijziging van het UAG ingegaan, waarbij diverse alternatieve stelsels ten tonele werden gevoerd.

De leden behorende tot de fracties van K.V.P., A.R.P. en C.H.U. stelden, dat met name uit gesprekken met belanghebbenden duidelijk is gebleken, dat met het door de Staatssecretaris voorgestelde stelsel niet de noodzakelijke en zeer gewenste flexibiliteit te bereiken valt. Zij achtten het nodig, dat opnieuw beraad over het meest doelmatige stelsel van controle zal plaatsvinden, waarbij overigens wel voorop moet staan, dat niet aan een stelsel wordt gedacht, waarmee de beoogde doeleinden niet of nauwelijks zouden kunnen worden bereikt. Ten einde aan dit beraad een bijdrage te leveren stelden deze leden voor over te gaan tot het vermelden op het vergunningsbewijs van de nummers van de kentekenbewijzen welke aan de vervoersonderneming toebehoren. De onderneming wordt dan in staat gesteld om het materieel zo doelmatig mogelijk in te zetten, terwijl een effectieve controle mogelijk is overeenkomstig de bedoelingen van het wetsontwerp.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wilde het voorkomen, dat de vermelding van het kenteken in het vergunningsbewijs de eenvoud en doeltreffendheid van de controle bevordert. Zij meenden aan dit aspect grote waarde toe te moeten kennen. Zij voelden dan ook heel weinig voor de door de werkgeversorganisaties geopperde gedachte, dat naast het vergunningsbewijs waarin het kenteken dan niet vermeld staat een document in de wagen aanwezig zou dienen te zijn, dat is afgegeven door de Rijksverkeersinspectie en de verklaring behelst dat het betrokken motorrijtuig bij voortdurende ter beschikking is van de vergunninghouder aan wie het in de wagen aanwezige vergunningsbewijs is afgegeven. Nochtans hadden deze leden er begrip voor, dat de grootst mogelijke flexibiliteit in de bedrijfsvoering behouden moet blijven. Het leek hun niet te ontkennen, dat de voorgestelde koppeling van kenteken en vergunning daaraan enige afbreuk zou kunnen doen. Zij vroegen zich daarom af of met behoud van de koppeling toch niet meer flexibiliteit zou kunnen worden bereikt door een ander systeem te kiezen. Zonder de pretentie te hebben hiermee een – overigens niet door hen zelf bedacht maar in de gesprekken van de commissie met de organisaties van werkgevers en werknemers door leden van de VVD-fractie geopperd – volmaakt doeltreffend systeem aan te duiden, stelden zij voor of het vergunningsbewijs niet in meer delen zou kunnen worden afgegeven, nl. voor elk motorrijtuig een vergunningsbewijs waarop het kenteken en de maximale tonnage vermeld staan, en verder in kleinere coupures vergunningsbewijzen zonder kentekenvermelding op naam van dezelfde vergunninghouder, die slechts geldig zijn samen met een vergunningsbewijs waarop het kenteken vermeld is, te zamen het totaal omvattend van de aan het bedrijf vergunde tonnage. Een willekeurig voorbeeld moge deze suggestie verduidelijken: een bedrijf met een vergunning voor 200 ton en met tien motorvoertuigen zou tien vergunningen kunnen krijgen van 10 ton elk waarop het kenteken van de bij de vergunning behorende wagen vermeld staat en voorts twintig vergunningen van ieder 5 ton op dezelfde naam zonder kentekenvermelding. Graag zouden deze leden vernemen of de gedachte aan een dergelijke benadering wel eens is opgekomen en welke voor- en nadelen eraan kleven.

Leden van de V.V.D.-fractie waren van mening, dat de voorgestelde koppeling tussen vergunningsbewijs en kentekenbewijs een ernstige aantasting van de flexibiliteit van de bedrijfsvoering in de bedrijven ten gevolge zal hebben. Zij wilden die opvatting gaarne toelichten. Een van de karakteristieken van wegvervoerbedrijven die van trekkers en opleggers gebruik maken is, zo zeiden zij, dat er regelmatig van oplegger gewisseld wordt. De opleggers hebben nagenoeg alle een verschillend laadvermogen, variërend van enkele honderden kilo's tot een aantal tonnen. Het voorgestelde stelsel zal het onmogelijk maken, dat gewisseld wordt van trekker of oplegger – nota bene het kenmerk van een dergelijk vervoermiddel – ook in gevallen waarin een wisseling voor een optimale benutting van het wagenpark van de onderneming geboden is. De onmogelijkheid om in het voorgestelde stelsel wis-

seling van opleggers met verschillend laadvermogen achter een en dezelfde trekker te doen plaatsvinden, vormt voor deze leden een buitengewoon moeilijk punt.

De leden hier aan het woord vroegen zich bovendien af of in het voorgestelde stelsel ook uitwisseling van voertuigen voor lijndiensten, afhaal- en besteldiensten en voor ongeregeld vervoer nog mogelijk is. Welke administratieve rompslomp en kosten brengt de voorgestelde koppeling trouwens niet met zich mee? Waarom is het advies van (de meerderheid van) de Adviescommissie Goederenvervoer ex artikel 6 van de WAG, dat in het begin van dit jaar aan de bewindsman werd uitgebracht, niet gevolgd? In dit advies werd voorgesteld om naast het vergunningsbewijs een verklaring door de Rijksinspecteur van het Verkeer te doen afgeven, dat het motorrijtuig bij voortdurende ter beschikking is van de houder van het vergunningsbewijs en deze verklaring te voorzien van het kenteken van het motorrijtuig waarvoor zij is afgegeven. De flexibiliteit binnen het bedrijf zou dan ten minste gehandhaafd blijven.

De leden hier aan het woord zeiden zich ook te kunnen voorstellen dat de oplossing voor het controlevraagstuk gevonden zou worden in de uitwerking van een «deel I en deel II-systeem», waarbij de rijksinspecteur naar behoefte een aantal vergunningsbewijzen zou mogen afgeven, welke niet aan een bepaald voertuig gebonden zijn en als aanvulling kunnen dienen wanneer een oplegger (deel II) met een groter laadvermogen moet worden aangekoppeld. De tegenwerping, dat deze vergunningsbewijzen «sec» gebruikt zouden kunnen worden is te ondervangen door deze deel II-bewijzen in een andere kleur uit te voeren en te voorzien van de toevoeging, dat zij slechts geldig zijn in combinatie met een voor een trekker-oplegger afgegeven (deel I-)vergunningbewijs.

De leden van de P.P.R.-fractie konden zich verenigen met het door de Staatssecretaris voorgestelde controlestelsel in de vorm van een koppeling tussen vergunningsbewijs en kentekenbewijs. Wel vernamen zij graag de visie van de bewindsman op het veelvuldig gehoord verwijt, dat met dit stelsel de overcapaciteit in het beroepsgoederenvervoer over de weg in de hand wordt gewerkt, omdat met het oog op de flexibiliteit in de bedrijfsvoering steeds het hoogste laadvermogen per onderneming zal moeten worden gend.

De leden van de S.G.P.-fractie achtten de aangekondigde koppeling van vergunningsbewijs met kentekenbewijs, zij het dat deze geen onderdeel uitmaakt van het wetsontwerp zelf, het moeilijkste punt van de voorgestelde wettelijke regeling. Zij hadden er uiteraard geen moeite mee, dat gezocht wordt naar een goed en zo mogelijk geheel sluitend controlestelsel. Zij achtten dit, gelet op de praktijken die in de laatste jaren zijn toegepast, zelfs dringend nodig. De moeilijkheid is echter dat de strikte uitvoering van het bepaalde in artikel 130, derde lid van de ontwerp-wijziging van het WAG de juist in deze bedrijfstak zo zeer noodzakelijke flexibiliteit in ernstige mate aantast. Nu naast het bepaalde in artikel 130 een nieuw artikel 132a wordt voorgesteld, is wel enigermate aan bedoelde bezwaren tegemoet gekomen, doch zijn ook de voordelen van de eenvoud en betere controleerbaarheid verminderd. Indien voor reservevergunningbewijzen de bevoegde Rijksinspecteur er toch aan te pas moet komen, is het dan niet beter, zo vroegen deze leden, om over te schakelen op het door de werkgeversorganisaties voorgestane systeem, waarbij voor iedere wagen, die aan een bepaald bedrijf toebehoort of daar gedurende lange tijd in gebruik is, door de Rijksinspecteur een bewijs wordt afgegeven dat verplicht in het voertuig aanwezig moet zijn. Dat dit een extra papier eist is toch nauwelijks relevant, nu steeds meer gebruik gemaakt wordt van etui's waarin alle waardepapieren bij elkaar bewaard worden? Hoogstens moet een sluitende voorziening in het voertuig aanwezig zijn om diefstal der papieren te voorkomen, doch of er twee of meer papierer zijn, is daarvoor niet van belang.

De voorzitter van de commissie,
Schakel

De griffier van de commissie,
Witteveen