

Vergaderjaar 2006–2007

**30 896**

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

**Nr. 7**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 4 juli 2007

#### **Algemeen**

Ondergetekende heeft met belangstelling kennis genomen van de in het 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.

#### **Schrappen vergunningsplicht binnenlands goederenvervoer**

*De leden van de CDA-fractie vragen wat het schrappen van de vergunning voor het binnenlands beroepsvervoer betekent voor starters of andere specifieke groepen die zich uitsluitend op het binnenlands beroepsvervoer richten.*

Het verschil in eisen tussen de vergunning voor het binnenlands beroepsvervoer en de communautaire vergunning is beperkt. Het examen voor het verkrijgen van de vergunning voor het binnenlands beroepsvervoer bevat geen onderdelen op het gebied van het grensoverschrijdend beroepsvervoer. Nederland maakt thans gebruik van de in artikel 3, vierde lid, onderdeel d, van richtlijn 96/26/EG, opgenomen mogelijkheid om voor uitsluitend het binnenlands beroepsvervoer beperktere vakbekwaamheidseisen te hanteren.

Een startende beroepsvervoerder die zich beperkt tot uitsluitend binnenlands beroepsvervoer moet op basis van het onderhavige wetsvoorstel ook voldoen aan de vakbekwaamheidseisen op het punt van het grensoverschrijdend beroepsvervoer. De kosten voor het examen voor de toetsing aan de eisen voor het grensoverschrijdend beroepsvervoer bedragen ongeveer € 50,-.

De kansen voor starters of andere specifieke groepen die zich uitsluitend richten op het binnenlands beroepsvervoer, verslechteren niet of nauwelijks. Een vervoerder met uitsluitend binnenlands vervoer, die alsnog grensoverschrijdend beroepsvervoer wil verrichten behoeft echter geen aanvullend examen meer te doen en geen aparte vergunning meer aan te vragen aangezien hij al over de vereiste communautaire vergunning beschikt.

De vervoerders die zowel binnenlands als grensoverschrijdend beroepsvervoer verrichten behoeven niet meer te beschikken over twee vergunningen. Er behoeft nog maar één soort vergunningbewijs in de vrachtauto aanwezig te zijn. Het schrappen van de vergunning draagt bij tot beperking van de administratieve lastendruk. Het aantal beroepsvervoerders met louter een vergunning voor het binnenlands beroepsvervoer en het aantal beroepsvervoerders met twee vergunningen bedraagt per januari 2007 2124 respectievelijk 10 000.

Het schrappen van de vergunning voor het binnenlands beroepsvervoer leidt kortom weliswaar tot een geringe toename van de vakbekwaamheidseisen maar brengt ook aanzienlijke voordelen met zich mee. De thans verleende vergunningen voor het binnenlands beroepsvervoer blijven geldig.

In artikel 7.1. van het voorliggende wetsvoorstel is een eerbiedigende werking voor de bestaande vergunningen voor het binnenlands beroepsvervoer opgenomen.

De voordelen van het schrappen van de vergunning voor het binnenlands beroepsvervoer wegen voor de regering veel zwaarder dan het nadeel van de geringe toename van de vakbekwaamheidseisen.

### **Verhogen van de gewichtsgrens voor de vergunningplicht**

*De leden van de CDA-fractie vragen op welke manier voorkomen kan worden dat door het verdwijnen van de vrachtbrief bij lichtere vrachten juridische onduidelijkheden tussen de vervoerder en afnemer kunnen ontstaan.*

De ophoging van de ondergrens komt voort uit het uitgangspunt van het voorliggende wetsontwerp: de regelgeving voor de bedrijven te beperken tot hetgeen op Europees niveau als minimum is voorgeschreven.

De ophoging van de ondergrens voor de verplichting om bij binnenlands beroepsvervoer een vrachtbrief op te maken leidt voorts tot een reductie van de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven van € 6,42 mln per jaar. De ophoging vormt een belangrijk middel om de voorgenomen reductie van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te realiseren. De verladers en vervoerders hebben ook zonder wettelijke verplichting belang bij het opmaken van een vrachtbrief. De Algemene Vervoerscondities (AVC) worden doorgaans in de opgemaakte vrachtbrief van toepassing verklaard. De vrachtbrief of het digitale alternatief zullen in de praktijk niet verdwijnen omdat zowel de verladers als de vervoerders belang hebben bij de gegevens om onduidelijkheden te voorkomen bij eventuele onregelmatigheden bij het vervoer.

Het opnemen van alternatieve voorzieningen zoals andere registratieverplichtingen in het onderhavige wetsvoorstel, zou de eerder bedoelde reductie van administratieve lasten in belangrijke mate teniet doen. De reductie van de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven is mede gezien het nieuwe regeerakkoord ook voor het huidige kabinet een belangrijk aandachtspunt.

De regering meent kortom dat de Wet wegvervoer goederen (hierna: WWG), gezien de doelstelling van reductie van de administratieve lastendruk voor bedrijfsleven geen alternatieve voorziening moet bevatten voor het schrappen van de vrachtbrief bij lichtere vrachten. De verladers en vervoerders zullen ook zonder daartoe strekkende wettelijke verplichting een vrachtbrief blijven opmaken.

### **Medeaansprakelijkheid van de afzender/verlader**

*De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze de Europese regelgeving in de weg staat aan de medeaansprakelijkheid van de afzender*

De regering stelt niet dat de Europese regelgeving de medeaansprakelijkheid van de afzender in de weg staat. In paragraaf 15 van het algemeen deel van de memorie van de toelichting wordt slechts gesteld dat de Europese regelgeving zich richt tot de vervoerder. De relevante Europese regelgeving verplicht tot het regelen van de aansprakelijkheid van de vervoerder en niet die van de afzender. De Europese regelgeving verplicht tot het weigeren van de verlening of verlenging dan wel de intrekking van de communautaire vergunning bij veroordeling voor ernstige inbreuken op de geldende voorschriften met name de regels inzake de rij- en rusttijden voor bestuurders, de afmetingen en gewichten van de bedrijfsvoertuigen, de verkeersveiligheid en de veiligheid van de voertuigen. De relevante Europese regelgeving bevat geen verplichting tot het regelen van de medeaansprakelijkheid van de afzender, doch ook geen belemmering.

*De leden van de VVD-fractie en de leden van de fractie van de Christen-Unie vragen een reactie op de situatie in de buurlanden waar de medeaansprakelijkheid van de afzender wel in publieke regelgeving geregeld is. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen naar de argumenten om de medeaansprakelijkheid van de afzender niet in de WWG op te nemen.*

België kent sedert 10 juli 1999 een publiekrechtelijke regeling voor medeaansprakelijkheid van afzenders voor onder meer overbelading. De federale Belgische regering heeft wetsvoorstellen in voorbereiding om bestuurlijke boetes in te voeren voor overbelading. De bestuurlijke boeten kunnen ook worden opgelegd aan de afzender. Het Belgisch Openbaar Ministerie heeft slechts in weinig gevallen vervolging wegens overbelading tegen een afzender ingesteld. Transport en Logistiek Nederland (TLN) is van mening dat dit feit de preventieve werking van de publiekrechtelijke regeling illustreert. De regering is een andere mening toegedaan. De wettelijke medeaansprakelijkheid heeft in acht jaar nog tot geen enkele veroordeling van een afzender geleid. Er is geen enkele aanwijzing dat de mate van overbelading in België lager zou zijn dan in de overige EU landen. Dit maakt duidelijk dat er geen aanleiding is te veronderstellen dat uitgegaan mag worden van een aantoonbare preventieve werking van de huidige Belgische publiekrechtelijke regeling.

Frankrijk kent een publiekrechtelijke regeling op basis waarvan de afzender voor overbelading kan worden vervolgd indien hij bewust onjuiste informatie op de vrachtbrief over de lading vermeldt en als gevolg daarvan beladingsvoorschriften worden overtreden. Het effect van de Franse wettelijke bepaling is volgens informatie verkregen van de Franse overheid niet of nauwelijks meetbaar.

Een afzender kan ook in Duitsland als medeplichtige worden beboet voor overbelading. Het is hiervoor wel vereist dat opzet bewezen kan worden. De vrachtbrief speelt hierbij een belangrijke rol. TLN stelt dat overbelading in Duitsland nauwelijks voorkomt. Uit de beschikbare informatie kan niet de conclusie worden getrokken dat in Duitsland nauwelijks overbelading voor zou komen. Een recente uitlating van minister Tiefensee wijst eerder in een andere richting. Duitsland is voornemens om de boetes voor overbelading fors op te hogen omdat in Duitsland overbelading vaak bewust zou plaatsvinden, waarbij de boetes nu ingecalculeerd worden.

De effectiviteit van de bovenbedoelde regelingen in Belgische, Duitse of Franse regelingen is niet gebleken. Een in de WWG opgenomen medeaansprakelijkheid voor de afzender brengt wel een aantal bezwaren met zich mee.

De regering is van mening dat geen medeaansprakelijkheid voor de afzender in de WWG dient te worden opgenomen vanwege:

- a. de niet gebleken effectiviteit;
- b. de toename van de controlelasten en administratieve lasten van de afzender;
- c. het ontbreken van financiële prikkels bij de afzender tot overbelading, en
- d. de moeilijke handhaafbaarheid.

Ad a:

Verwezen wordt naar de uiteenzetting hiervoor van de ervaringen in het buitenland

Ad b:

Het vereiste van opzet van de kant van de afzender zou komen te vervallen indien een mede aansprakelijkheidsregeling zou worden opgenomen. Opnemen van de bovenbedoelde wettelijke regeling zou daarom leiden tot een stijging van de controlelasten voor de verladers om te voorkomen dat zij aansprakelijk gesteld worden.

De afzender zal zich dan gauw genoodzaakt voelen om een controlesysteem op te zetten om bij iedere zending na te gaan of er sprake is van overbelading, hetgeen aanmerkelijke kosten en dus een aanmerkelijke toename van administratieve lasten met zich mee zou brengen.

Het controlesysteem van de afzender zal niet in alle gevallen overtreding van de beladingsvoorschriften kunnen voorkomen. De afzender en de vervoerder zullen proberen aan te tonen dat ze al het mogelijk hebben gedaan om de overbelading te voorkomen. De vervoerder en de verlader zullen elkaar beschuldigen van kwade trouw.

De medeaansprakelijkheid van de afzender zal overigens, ook in het geval dat die in de WWG is opgenomen, niet tot vervolging van de afzender kunnen leiden bij kwade trouw van de kant van de vervoerder. Het betreft hier bijvoorbeeld een handeling van de vervoerder na de controle door de afzender.

Ad c:

De vervoerder bepaalt welke vrachtauto wordt ingezet en in welke samenstelling. Het lossen van de lading en de eventuele overschrijding van toegestane lasten die daardoor kan ontstaan onttrekt zich geheel aan de invloed van de afzender.

Het economisch voordeel van overbelading ligt in het algemeen bij de vervoerder. De afzender heeft in het algemeen geen belang bij overbelading. Na het sluiten van een vervoersovereenkomst met een bepaalde prijs, is het voor de verlader niet van belang of zijn lading in één of twee vrachtwagens zal worden vervoerd.

Een wettelijke regeling zal voorts alleen gevolgen hebben voor afzenders die in Nederland zijn gevestigd hetgeen bij grensoverschrijdend beroepsvervoer een ongewenst effect kan geven omdat het aansprakelijk stellen van een opdrachtgever in het buitenland in de praktijk lastig is.

Ad d:

De bepaling is moeilijk handhaafbaar. Het is in de eerste plaats in een aantal gevallen moeilijk te bepalen wie als afzender kan worden aangemerkt waarop de medeaansprakelijkheid berust. Er kan in dit verband worden gedacht aan:

- a. het gezamenlijk verzenden van verschillende vrachten door een expediteur ter besparing van kosten (groepage), en
- b. een opdrachtgever die een of meer verladers of andere tussenpersonen inschakelt om zijn lading te doen vervoeren.

De bewijsvoering is derhalve zeer arbeidsintensief voor de handhavingsinstanties.

*De leden van de fractie van de ChristenUnie verzoeken de regering nader in te gaan op de stellingen van TLN dat de Algemene Vervoercondities (AVC) onvoldoende werken en dat het Wetboek van Strafrecht (artikel 47) onvoldoende aanknopingspunten biedt.*

De Algemene Vervoercondities (hierna: AVC) bevatten ook een regeling voor overbelading. De vervoerder kan de overeenkomst opzeggen wanneer er sprake is van overbelading of hij kan de overbelading zelf ongedaan maken. In beide gevallen moet de afzender verplicht een bedrag van € 500 betalen of meer als de vervoerder kan bewijzen dat de geleden schade dit bedrag te boven gaat. De afzender moet ook de eventuele opgelegde boetes ter zake van overbelading aan de vervoerder betalen, mits deze zelf niet verwijtbaar heeft gehandeld, bijvoorbeeld door het laadvermogen van de vrachtwagen niet te vermelden aan de afzender. TLN heeft aangegeven dat de positie van de vervoerder te zwak is om bovengenoemde afspraken te kunnen afdwingen uit angst voor verlies van werk. Partijen zijn volgens TLN op dit punt niet in staat gemaakte afspraken na te komen. Het voorstel van TLN betekent in feite een voorstel tot afwenteling van de eigen verantwoordelijkheid van de sector naar de afzender om de veronderstelde zwakke positie van de vervoerder te compenseren.

De vraag is of de positie van de vervoerder inderdaad zo zwak is als TLN voorstelt. De huidige marktomstandigheden vormen een ideale uitgangspositie voor een zelfbewuste en professionele vervoerssector. Door de groeiende economie in Nederland en Europa stijgt de vraag naar vervoer en veel vervoerders kunnen nu al bijna niet meer voldoen aan de stijgende vraag van opdrachtgevers. De verwachting is dat de vraag naar vervoercapaciteit de komende jaren zal doorzetten. Dat geeft vervoerders een stevige positie aan de onderhandelingstafel.

Rond de eeuwwisseling is de aanpak van overbelading (in de strijd tegen extra slijtage van het wegdek) een prioriteit geworden en zijn de boetes op overbelading opgetrokken. Sindsdien zijn steeds meer vervoerders overgegaan tot het installeren van voorzieningen om overbelading te voorkomen.

De aanpassing van de AVC in 2001 en de campagne door de betrokken organisaties richting de gebruikers hebben bijgedragen aan een groter besef van de problematiek wat zich uit in een toenemend gebruik van aslastmeters en van trekkers met drie assen.

TLN stelt dat artikel 47 van het Wetboek van Strafrecht onvoldoende aanknopingspunten biedt om tot vervolging van de afzender over te gaan. Een in de WWG neergelegde medeaansprakelijkheid zou ruimere mogelijkheden tot vervolging van de afzender moeten bieden.

Artikel 47 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr) maakt het in een aantal gevallen mogelijk om bij overtreding van de beladingsvoorschriften ook de afzender strafrechtelijk aansprakelijk te stellen voor zijn betrokkenheid bij dit strafbare feit.

Een afzender kan in de eerste plaats strafbaar zijn als medepleger van het strafbare feit. Er moet dan sprake van bewuste en nauwe samenwerking tussen afzender en vervoerder alsmede van een gezamenlijke uitvoering. Uitdrukkelijke en vooraf gemaakte afspraken zijn niet vereist, ook stilzwijgende samenwerking kan mede plegen opleveren. Het is voor de vereiste gezamenlijke uitvoering niet nodig dat de medeplegers allen eigenhandig aan de overtreding van de beladingsvoorschriften deelnemen. Wanneer de samenwerking maar nauw en volledig is geweest, kan strafrechtelijke aansprakelijkheid wegens het mede plegen aan overtreding van de beladingsvoorschriften worden aangenomen. De afzender kan in dat geval als dader van het strafbare feit worden gestraft.

Een afzender kan voorts strafrechtelijk aansprakelijk zijn voor het opzettelijk uitlokken van overtreding van de beladingsvoorschriften door de vervoerder. De afzender zal als uitlokker strafbaar zijn indien hij de vervoerder met één van de in artikel 47, eerste lid, onder 2°, Sr genoemde uitlokkingsmiddelen «bewerkt» tot plegen van het strafbare feit. Het gaat hierbij om een ruim arsenaal aan uitlokkingsmiddelen (giften, beloften, misbruik van gezag, het verschaffen van gelegenheid etc.) waaraan in de rechtspraak een extensieve uitleg wordt gegeven.

De regering ziet tegen de achtergrond van het bovenstaande geen aanleiding om, overeenkomstig het voorstel van TLN, een ruimere regeling voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de afzender in de WWG op te nemen. Zij acht de bestaande mogelijkheden tot aansprakelijkheidstelling toereikend. Een verdergaande regeling langs de lijnen van het voorstel van TLN zou neerkomen op het vestigen van strafrechtelijke aansprakelijkheid voor gevallen waarin de afzender er op geen enkele wijze verwijtbaar op uit is geweest om overbelading te doen of laten plaatsvinden. Een dergelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen de afzender en vervoerder acht de regering onredelijk en ongewenst.

Ten slotte wordt opgemerkt dat met name de vervoerders beschikken over verschillende mogelijkheden om overbelading te voorkomen. Hierbij kan gedacht worden aan:

1. het bij het beladen van de vrachtauto rekening houden met de maximale asdrukken;
2. de vrachtauto zodanig te beladen dat er na het lossen op verschillende afleveradressen geen overbelading ontstaat;
3. het gebruik van een adequate vrachtauto voor de te vervoeren lading, en
4. het gebruik van apparatuur waarmee bij het laden of lossen de asdrukken kunnen worden afgelezen.

### **Verhoging van de ondergrens**

*De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of de beroepsvervoerders door de ophoging van de ondergrens voor de vergunningplicht minder grijpbaar zullen zijn.*

*De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen zich af of de verhoging van de ondergrens voor de vergunningplicht bijdraagt aan de verkeersveiligheid.*

De ophoging van de ondergrens voor de vergunningplicht en voor de verplichting tot het opmaken van de vrachtbrief bij het binnenlands beroepsvervoer betekent niet dat de Wet wegvervoer goederen in het geheel niet van toepassing is. Er kan in dit verband worden gewezen op het voorgestelde artikel 1.3. Het in het voorgestelde artikel 2.6 opgenomen verbod om beroepsvervoer of eigen vervoer te verrichten met een vrachtauto ten aanzien waarvan in strijd wordt gehandeld met de APK-plicht en/of de beladingsvoorschriften, geldt ook voor het niet vergunningplichtige beroepsvervoer en voor het eigen vervoer. De minister van Verkeer en Waterstaat is op basis van het voorgestelde artikel 5.2. bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ter handhaving van de Wet wegvervoer goederen. De minister van Verkeer en Waterstaat kan ingevolge artikel 5:32, eerste lid, de overtreder van bijvoorbeeld het voorgestelde artikel 2.6 ook een last onder dwangsom opleggen als alternatief voor de toepassing van bestuursdwang. De overtreding van het in het voorgestelde artikel 2.6 opgenomen verbod is ingevolge het voorgestelde artikel 6.2 ook een economisch delict. Er kan bij overtreding van het voorgestelde artikel 2.6 door niet vergunningplichtige beroepsvervoerders zowel bestuursrechtelijke

lijk als strafrechtelijk worden opgetreden. De niet vergunningplichtige beroepsvervoerders kunnen gezien het bovenstaande ook op basis van het onderhavige wetsvoorstel, in voorkomende gevallen worden aangepakt.

De voorgestelde ophoging van de ondergrens voor de vergunningplicht leidt gezien het bovenstaande ook niet tot een verslechtering voor de verkeersveiligheid.

### **Vervallen van de eis van dienstbetrekking**

*De leden van de CDA-fractie vrezen dat het voorstel tot afschaffing van de eis van dienstbetrekking ten koste zou kunnen gaan van de arbeidsvoorwaarden van chauffeurs en van de concurrentiepositie van de bedrijven die nog wel met chauffeurs in loondienst werken. De leden van de CDA-fractie vragen om een weergave van de voor- en nadelen van het voorstel en om de mogelijkheden om misbruik van de ZZP-constructie tegen te gaan. De leden van de CDA-fractie vragen of het voornemen bestaat om de bewijslast voor ZZP-ers om te keren.*

In de Wet goederenvervoer over de weg (hierna: WGW) zijn nationale eisen opgenomen, die afwijken van de eisen die gesteld worden door Europese regelgeving, daarbij behoort de eis van dienstbetrekking. Door de verdergaande liberalisatie van de Europese interne markt neemt de internationale concurrentie binnen de Europese Unie toe. De overheid moet op grond van Europese regelgeving voor deze bedrijfstak toezien op het zogenaamde «level playing field», gelijke concurrentievoorwaarden voor alle deelnemers in de wegvervoermarkt. De Nederlandse wegvervoerondernemingen moeten onder dezelfde condities kunnen werken als hun Europese concurrenten.

Het vervallen van de eis van dienstbetrekking draagt bij aan de vermindering van de administratieve lastendruk en aan de versoering van de regelgeving. De opheffing van de eis van dienstbetrekking doet de jaarlijkse administratieve lastendruk met € 2,2 mln verminderen.

Er is geen andere bedrijfstak waarin het de ondernemer op basis van wettelijke bepalingen verboden is om medewerkers in te zetten die niet bij hem in dienstbetrekking zijn of op basis van een uitzendovereenkomst ter beschikking worden gesteld.

In bijvoorbeeld de buurlanden België en Duitsland zijn er geen belemmeringen om freelance chauffeurs in te zetten.

Er is geen reden er van uit te gaan dat het voorstel tot afschaffing van de eis van dienstbetrekking ten koste zou kunnen gaan van de arbeidsvoorwaarden van chauffeurs. Immers de arbeidsvoorwaarden voor chauffeurs in loondienst worden vastgesteld in het reguliere CAO-overleg tussen sociale partners in het wegvervoer.

De verklaring van dienstbetrekking is niet meer dan een gezamenlijke verklaring van werkgever en werknemer dat er sprake is van een loon- en gezagsverhouding. Een loon- en gezagsverhouding impliceert slechts het bestaan van een dienstbetrekking en niet de naleving van de CAO-voorschriften. De verklaring wordt door de werkgever afgegeven zonder controle bij de afgifte. De verklaring van dienstbetrekking biedt derhalve geen enkele garantie dat de CAO-voorschriften nageleefd worden.

De feitelijke handhaving van de naleving van de CAO-bepalingen berust zoals ook in andere bedrijfstakken bij werkgevers en werknemers. Er is door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een meldlijn niet naleving CAO-bepalingen geopend om de naleving van een CAO te laten onderzoeken op grond van artikel 10 van de Wet op het algemeen verbindend verklaren en het onverbindend verklaren van bepalingen van

collectieve arbeidsovereenkomsten. Werknemers kunnen niet naleving ook melden bij de vakbonden.

De eis van dienstbetrekking geldt thans op basis van artikel 14, vierde lid, van de WGW in combinatie met artikel 26, onderdeel b, van het Besluit goederenvervoer over de weg, niet voor bestuurders die via een uitzendovereenkomst aan de vervoerder ter beschikking zijn gesteld.

Het ter beschikking stellen van bestuurders door middel van een uitzendovereenkomst dient te geschieden door een door de minister van Verkeer en Waterstaat aan te wijzen instelling. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven heeft in augustus 1997 het uitzendmonopolie van de Gemeenschappelijke Personeelsdienst voor het beroepsvervoer (GPdW) afgewezen. De minister van Verkeer en Waterstaat wijst sedert die uitspraak op aanvraag elke instelling die voldoet aan de eisen van uitzendbureau, aan. Er zijn thans al 546 aangewezen instellingen actief op het gebied van het ter beschikking stellen van bestuurders voor het beroepsvervoer.

Bij het opstellen van de thans geldende wet was het idee het voorkomen van concurrentie op arbeidsvoorwaarden door het stellen van de eis van dienstbetrekking met alleen één uitzondering: verhuren via één te erkennen uitzendbureau. Dit mede ten grondslag liggende idee bij het instellen van de eis van dienstbetrekking heeft door de beslissing van het College van beroep voor het bedrijfsleven sterk aan praktische waarde ingeboet.

Het vervallen van de eis van dienstbetrekking maakt het anders dan nu mogelijk dat een chauffeur als zelfstandige zonder personeel (ZZP-er) gaat werken en zich aan diverse ondernemers verhuurt voor een door hem zelf te bepalen bedrag, zonder dat zoals thans de tussenkomst van een uitzendbureau noodzakelijk is of dat de zelfstandige persoonlijk een vergunning beroepsgoederenvervoer aanvraagt en aan alle eisen daartoe voldoet.

De ZZP-ers zijn een alternatief voor bestuurders die via een uitzendovereenkomst aan de vervoerder ter beschikking worden gesteld. De ZZP-ers en uitzendkrachten zullen veelal ingezet worden om tijdelijke pieken in de vervoersvraag op te vangen.

Het is echter geenszins de verwachting dat door chauffeurs grootschalig gebruik gemaakt zal worden van de nieuwe mogelijkheid om zich als ZZP-er te verhuren, omdat zoals hierna wordt uiteengezet de condities om zich als zelfstandige erkend te worden en zich als zodanig te kunnen verhuren zwaar zijn, de belastingdienst deze nauwkeurig controleert en verder de opdrachtgever voor nabetaling van alle sociale lasten kan worden aangesproken als deze niet een daadwerkelijk erkende ZZP-er inhuurt.

De Belastingdienst geeft de Verklaring arbeidsrelatie (VAR) als bedoeld in artikel 3 156 van de Wet Inkomstenbelasting 2001 (waaruit blijkt dat de bestuurder de voordelen uit de arbeidsrelatie geniet als zelfstandig ondernemer) slechts af indien er met betrekking tot de bestuurder daadwerkelijk sprake is van zelfstandig ondernemersschap. Criteria daarbij zijn onder meer:

- a. de omvang in tijd en geld van de werkzaamheden;
- b. de hoogte van de bruto-omzet en winst, de tijd die de bestuurder aan de onderneming besteedt in relatie tot zijn overige werkzaamheden;
- c. de wijze waarop de bestuurder zich naar buiten presenteert, en
- d. het aantal opdrachtgevers.

De Belastingdienst geeft de VAR voor zelfstandig ondernemersschap niet af indien de bestuurder gedurende lange tijd slechts één opdrachtgever heeft en materieel sprake is van een loon- en gezagsverhouding. Er is dan sprake van een dienstbetrekking.



De wenselijkheid of noodzaak tot het omkeren van de bewijslast dat een ZZP-er voor meerdere opdrachtgevers werk verricht is hiermee onderwerpen.

De vervoerder is op basis van artikel 6a van de Wet op de loonbelasting 1964 en de artikelen 58, tweede lid, en 59, eerste lid, van de Wet financiering sociale verzekeringen, niet inhoudingsplichtig voor een bestuurder, die beschikt over een VAR waarin staat dat hij bestuurderswerkzaamheden als zelfstandig ondernemer verricht.

Een vervoerder loopt zonder een bovenbedoelde VAR het risico tot naheffing door de Belastingdienst van loonbelasting, premies voor de volksverzekeringen en van de premies voor de werknemersverzekeringen, vermeerderd met administratieve boeten.

De ZZP-er kan zich zonder communautaire vergunning alleen als bestuurder zonder eigen vrachtauto aan een vervoerder verhuren. De vrachtauto, die wordt bestuurd, dient dan om niet door de vervoerder ter beschikking gesteld te worden aan de ZZP-er.

Indien de ZZP-er op directe dan wel indirecte wijze de lasten van de vrachtauto geheel of gedeeltelijk draagt dan is de vrachtauto niet om niet door de vervoerder ter beschikking gesteld.

Dat is het geval als de ZZP-er op directe dan wel indirecte wijze (een deel van) de kosten van de vrachtauto draagt door het betalen van bijvoorbeeld:

- a. een leasesom;
- b. verzekeringspremies;
- c. motorrijtuigenbelasting;
- d. een kilometervergoeding aan de vergunninghouder of een andere derde.

De ZZP-er verricht dan beroepsvervoer en dient derhalve te beschikken over een communautaire vergunning (artikel 1.2 derde lid).

Het misbruik van ZZP-constructie om onder de vergunningplicht uit te komen, kan met het voorgestelde artikel 1.2, derde lid, worden aangepakt. Een voorbeeld hiervan is het oneigenlijk gebruik van administratiekantoren waarbij een aantal ZZP-ers onder dezelfde communautaire vergunning van een administratiekantoor opereren, aan te pakken. Het betreft hier schijnconstructies waarbij een aantal ZZP-ers gebruik maken van een administratiekantoor om niet zelf te hoeven voldoen aan de eisen van vakbekwaamheid. Een aantal ZZP-ers die een vennootschap onder firma of een maatschap vormen dienen de vrachtauto's in het gemeenschappelijk ondernemingsvermogen in te brengen om onder vergunning van de vennootschap onder firma of van de maatschap beroepsvervoer te kunnen verrichten.

Er zijn de nodige voorwaarden te vervullen om als ZZP-er onder de nieuwe wet te kunnen opereren. De vervoerders kunnen op basis van de WGW al op een betrekkelijk eenvoudige manier personeel tijdelijk inhuren via een (op te richten) uitzendbureau. De ZZP-constructie is voor de vervoerders geen alternatief voor de dienstbetrekking omdat er geen sprake kan zijn van een loon- en gezagsverhouding en het gedurende langere tijd werkzaam zijn voor één vervoerder.

De afschaffing van de eis van dienstbetrekking ondermijnt dus niet de arbeidsvoorwaarden van bestuurders in loondienst en de concurrentiepositie van vervoerders die werken met bestuurders in loondienst.

*De leden van de PvdA-fractie willen weten waarom in de memorie van toelichting het vereiste van dienstbetrekking op grond van richtlijn 96/26/EG niet nader wordt toegelicht. De leden van de PvdA-fractie vragen*

*zich af in hoeverre de nieuwe wet de controle op naleving van de CAO bemoeilijkt. De leden van de PvdA vragen enige toelichting waarom de huidige eis van dienstbetrekking een moeilijk handhaafbare bepaling is voor de Inspectie Verkeer en Waterstaat. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of Nederland niet in strijd handelt met richtlijn 96/26/EG door het niet registreren van rechterlijke veroordelingen en door het niet controleren op de verklaring van de eis van dienstbetrekking.*

Nederland handelt met het afschaffen van de eis van dienstbetrekking niet in strijd met richtlijn 96/26/EG. Nederland geeft met de integriteitsverklaring beroepsvervoer juist invulling aan de eisen van richtlijn 96/26/EG. Richtlijn 96/26/EG eist ingevolge artikel 3, tweede lid, van die richtlijn, een nationale regeling op basis waarvan een vervoerder bij een veroordeling vanwege een ernstige inbreuk inzake de in het beroep geldende loon- en arbeidsvoorwaarden niet langer voldoet aan de eis van betrouwbaarheid. Het niet (meer) voldoen aan de eis van betrouwbaarheid moet op basis van artikel 8, eerste en tweede lid, van verordening 881/92/EG, leiden tot weigering onderscheidenlijk intrekking van de communautaire vergunning. Richtlijn 96/26/EG vereist van de lidstaten geen regeling dat een bestuurder in dienstbetrekking bij de vervoerder dient te zijn.

De in het wetsontwerp voorgestelde integriteitsverklaring beroepsvervoer geeft invulling aan de eis van betrouwbaarheid in artikel 3, tweede lid, van richtlijn 96/26/EG.

De minister van Justitie weigert in beginsel de integriteitsverklaring beroepsvervoer ingevolge het voorgestelde artikel 2.10, tweede lid, bij een bij rechterlijke uitspraak vastgestelde ernstige niet-nakoming van de geldende voorschriften inzake financiële arbeidsvoorwaarden. De bovenbedoelde rechterlijke veroordelingen worden geregistreerd via afspraken met de Raad voor de Rechtspraak.

Een verklaring van dienstbetrekking is een gezamenlijke verklaring van de bestuurder en de vervoerder waarin wordt vermeld dat:

- a. het goederenvervoer voor rekening en risico van de vervoerder geschiedt, en
- b. dat er tussen de vervoerder en de bestuurder een loon- en gezagsverhouding bestaat.

Zoals ook uiteengezet in de antwoorden op de vragen van de leden van de CDA-fractie is de verklaring van dienstbetrekking niet meer dan een gezamenlijke verklaring van werkgever en werknemer dat er sprake is van een loon- en gezagsverhouding en biedt geen enkele garantie dat de CAO-voorschriften nageleefd worden.

Het is slechts de tussen de bestuurder en de vervoerder vastgestelde papieren werkelijkheid.

Het eventueel vaststellen of er daadwerkelijk sprake is van een dienstbetrekking vereist per verklaring onderzoek naar de soms complexe verhouding tussen de bestuurder en de vervoerder. Een bovenbedoeld onderzoek brengt per chauffeur de controle van talrijke bescheiden met zich mee, die feitelijk niet realiseerbaar is voor ca 90 000 chauffeurs in loondienst, waarin voorts dagelijks een zeer groot aantal mutaties optreden.

De eis van dienstbetrekking is gezien het bovenstaande een moeilijk handhaafbare bepaling voor de IVW en geeft ook veel administratieve rompslomp voor de ondernemers omdat alle mutaties in de dienstbetrekking voor de 90 000 chauffeurs aan de IVW moeten worden doorgegeven.

De feitelijke handhaving van de naleving van de CAO-bepalingen berust daarom zoals ook in andere bedrijfstakken bij werkgevers en werknemers. Er is door SZW een meldlijn niet naleving CAO-bepalingen geopend. Werknemers kunnen niet naleving ook melden bij de vakbonden.

De verklaring van dienstbetrekking speelt ook thans geen rol in de controle op naleving van de CAO en er is dus ook geen sprake dat deze controle wordt bemoeilijkt door het afschaffen daarvan in het voorstel voor de Wet wegvervoer goederen

*De leden van de SP-fractie vinden de achterliggende gedachte van het schrappen van de eis van dienstbetrekking onduidelijk. De leden van de SP-fractie vragen waaruit de regering opmaakt dat de EU het vereiste van dienstbetrekking niet meer stelt en waarom de regering het schrappen van de eis van dienstbetrekking wenselijk vindt. De leden van de SP-fractie zijn bang voor de concurrentie op arbeidsvoorwaarden en menen dat het onderhavige wetsvoorstel ongewenste concurrentie op het gebied van arbeidsvoorwaarden zou moeten uitsluiten. De leden van de SP-fractie vragen informatie over de praktijk van het aanwijzen van instellingen voor het uitzenden van bestuurders.*

De afschaffing van de eis van dienstbetrekking draagt bij aan de vermindering van de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven en de versoering van de regelgeving. De Nederlandse wegvervoerondernemingen moeten onder dezelfde condities kunnen werken als hun Europese concurrenten, waar de EU-regeling een verklaring van dienstbetrekking niet als eis stelt.

De huidige eis van dienstbetrekking heeft ondermeer als gevolg van de jurisprudentie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven sterk aan praktische waarde ingeboet. In de beantwoording van de vragen van de leden van de CDA-fractie wordt hierop uitgebreid ingegaan. Ook is uiteengezet dat de eis van dienstbetrekking in het onderhavige wetsvoorstel geen functie heeft in de controle op het naleven van arbeidsvoorwaarden (zoals betaling volgens de CAO) en de afschaffing daarvan geen feitelijke verandering brengt voor bedrijven in de keuzemogelijkheden van het in loondienst hebben van chauffeurs dan wel de inzet van chauffeurs die onder de huidige wet in dienst van een uitzendbureau, en onder de nieuwe wet ook als ZZP-er wensen te opereren.

In de beantwoording van de vragen van de leden van de PvdA-fractie is uiteengezet dat de EU-regelgeving het vereiste van een verklaring van dienstbetrekking niet als eis stelt en dat Nederland met de invoering van de integriteitsverklaring beroepsvervoer juist invulling geeft aan de eisen van richtlijn 96/26/EG.

In de huidige situatie is de IVW binnen het ministerie van Verkeer en Waterstaat belast met de aanwijzing van instellingen die bestuurders ter beschikking kunnen stellen aan goederenvervoerders. Het aantal aangegeven operationele uitzendinstellingen bedraagt thans 546. De eisen voor de aanwijzing zijn laagdrempelig:

- a. inschrijving in het handelsregister;
- b. de overlegging van een verklaring dat de terbeschikkingstelling van werknemers voor het beroepsgoederenvervoer een bedrijfsactiviteit is, voor zover dat niet blijkt uit de inschrijving in het handelsregister, en
- c. de overlegging van een verklaring dat men niet zichzelf ter beschikking stelt indien het de aanvraag van een eenmansbedrijf betreft.

### **Artikelsgewijs**

*De leden van de PvdA-fractie vragen wat er onder de geldende voorschriften inzake de financiële arbeidsvoorwaarden moet worden verstaan in de gevallen waarin een dienstbetrekking ontbreekt.*

Op basis van het voorgestelde artikel 2.10, tweede lid, weigert de minister van Justitie een integriteitsverklaring beroepsvervoer indien ten aanzien van aanvrager sprake is van een bij rechterlijke uitspraak vastgestelde niet-nakoming van de geldende voorschriften inzake de financiële arbeidsvoorwaarden. De niet nakoming van de geldende voorschriften inzake de financiële arbeidsvoorwaarden belemmert een behoorlijke taakuitoefening als beroepsvervoerder of als leidinggevende van vervoeractiviteiten omdat daarbij risico voor de samenleving ontstaat. Dit voorschrift geeft invulling aan artikel 3, tweede lid, van richtlijn 96/26/EG dat alleen betrekking heeft op niet nakoming van de geldende voorschriften inzake de financiële arbeidsvoorwaarden bij een dienstbetrekking. Het voorgestelde artikel 2.10, tweede lid, heeft dus geen betrekking op de situaties waarin er geen sprake is van een dienstbetrekking.

*De leden van de PvdA-fractie en van de SP-fractie zijn van mening dat het voorgestelde artikel 2.10 weinig duidelijkheid biedt over de vraag wanneer de minister van Justitie een integriteitsverklaring beroepsvervoer afgeeft. De leden van de SP-fractie noemen de mogelijkheid van een meldings- en registratieorgaan, in samenwerking met de sociale partners.*

Het Centraal Orgaan Verklaring Omtrent het Gedrag (hierna: COVOG) zal binnen het ministerie van Justitie belast zijn met de afgifte. De integriteitsverklaring beroepsvervoer komt grotendeels overeen met de verklaring omtrent het gedrag. Het COVOG baseert zich bij de afgifte van de integriteitsverklaring beroepsvervoer op:

- a. de eventuele in de justitiële documentatie met betrekking tot de aanvrager vermelde strafbare feiten, en
- b. de rechterlijke uitspraken waarbij is vastgesteld dat de aanvrager of een rechtspersoon, terwijl de aanvrager leidinggevende was, de geldende voorschriften inzake de financiële arbeidsvoorwaarden niet is nagekomen.

De justitiële documentatie met betrekking tot de aanvrager bevat de voor de afgifte van de integriteitsverklaring beroepsvervoer relevante strafbare feiten. Er zal bij nota van wijziging een bepaling aan het voorstel voor de WWG worden toegevoegd op basis waarvan de griffiers van de rechtbanken, de gerechtshoven en van de Hoge Raad, afschriften aan de minister van Justitie moeten verstrekken van de relevante civielrechtelijke vonnissen en arresten. Er vindt dus centrale registratie plaats van de voor de afgifte van de integriteitsverklaring beroepsvervoer relevante gegevens.

De minister van Justitie weigert in beginsel de afgifte van de integriteitsverklaring beroepsvervoer indien de bovenbedoelde strafbare feiten in het geval van recidive een behoorlijke taakuitoefening als beroepsvervoerder of als leidinggevende van vervoeractiviteiten belemmeren omdat daarbij risico voor de samenleving ontstaat. Dit gebeurt aan de hand van een specifieke antecedentelijst voor de ondernemer beroepsgoederenvervoer over de weg. Indien bij het screenen hiervan sprake is, geeft de minister van Justitie de integriteitsverklaring slechts af indien er sprake is van bijzondere omstandigheden zoals de onwaarschijnlijkheid van recidive.

Er is niet gekozen voor een meldings- en registratieorgaan in samenwerking met de sociale partners, omdat er dan onduidelijkheid zou zijn hoe de meldingen te controleren en te wegen, terwijl de gekozen weg via het COVOG uniformiteit en onafhankelijkheid waarborgt.

Er gelden kortom voor de afgifte van een integriteitsverklaring beroepsvervoer grotendeels dezelfde criteria als voor de afgifte van een Verklaring

omtrent het gedrag van het gedrag voor een natuurlijk persoon onderscheidenlijk voor een rechtspersoon. Er zal bij de afgifte van de integriteitsverklaring beroepsvervoer zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van de reeds bestaande administratieve organisatie voor de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag.

*De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen hoe een vervoerder in het geval van een fictieve vergunning kan aantonen dat de communautaire vergunning van rechtswege is ontvangen. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen de regering nader in te gaan op het bezwaar van de Raad van State dat er bij een fictieve vergunning geen deugdelijke belangenafweging heeft plaatsgevonden. De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom het instrument van de fictieve vergunningverlening wordt geïntroduceerd terwijl er bij de vergunningverlening door de NIWO vrijwel geen sprake is van termijnoverschrijding.*

Het instrument van de fictieve vergunningverlening is thans ook in de artikelen 6 en 17 van de WGW neergelegd. Er is dus geen sprake van de introductie van het instrument van de fictieve vergunningverlening. De regering is van mening dat het instrument van de fictieve vergunningverlening er toe heeft geleid dat er bij de vergunningverlening door de NIWO vrijwel geen sprake is van termijnoverschrijding. In het nieuwe regeerakkoord is het volgende aangegeven: «*de procedure van vergunningverlening voor bedrijven wordt – door bundeling van vergunningen en ruime toepassing van het instrument van de lex silencio positivo – zo aangepast dat vergunningen aanzienlijk sneller worden verleend.*» Het schrappen van een reeds bestaande fictieve vergunning verdraagt zich dus niet met het nieuwe regeerakkoord.

De regering deelt niet het bezwaar van de Raad van State dat bij een fictieve communautaire vergunning geen deugdelijke belangenafweging zou hebben plaatsgevonden. De Raad van State is van mening dat derden de negatieve gevolgen van een gebrek aan voortvarendheid van de NIWO zouden ervaren. Er is echter met de inwerkingtreding van de WGW geen sprake meer van een capaciteitsbeleid. De NIWO verleent op aanvraag een communautaire vergunning aan elke ondernemer die voldoet aan de eisen van betrouwbaarheid, van financiële draagkracht en van vakbekwaamheid en zij artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur niet kan toepassen. Het bovenstaande is neergelegd in artikel 3, tweede lid, van verordening 881/92/EG en in het voorgestelde artikel 2.8, eerste en tweede lid. Het gaat bij de verlening van de communautaire vergunning door de NIWO om strikt regelgebonden uitvoering. De NIWO kan krachtens artikel 4:5, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, de aanvrager uitnodigen om de aanvraag binnen een door haar te stellen redelijke termijn, aan te vullen. De termijn voor de verlening van de communautaire vergunningverlening wordt ingevolge artikel 4:14 van de Algemene wet bestuursrecht opgeschort met ingang van de dag waarop het bovenbedoeld verzoek wordt gedaan tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de redelijke termijn ongebruikt is verstreken. De NIWO kan op basis van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht de aanvraag buiten behandeling laten indien de redelijke termijn voor aanvulling van de aanvraag ongebruikt is verstreken. De leden van de fractie van de ChristenUnie stellen terecht dat de vervoerder moet kunnen aantonen dat hij beschikt over een communautaire vergunning. De NIWO zal direct na de fictieve verlening van de communautaire vergunning, de vergunningbewijzen aan de vervoerder moeten verstrekken aangezien zij bij weigering daarvan in strijd met de Wet wegvervoer goederen zou handelen.

*De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom het onderhavige wetsvoorstel een wijziging van de Wet BDU verkeer en vervoer bevat.*

De regering wenst zo snel mogelijk over te gaan naar een nieuwe verdeelsleutel voor de BDU verkeer en vervoer. De minister van Verkeer en Waterstaat verwacht met de 12 provincies en de 7 WGR plusregio's spoedig overeenstemming te bereiken over de nieuwe verdeelsleutel. Er vindt thans binnen het Interprovinciaal Overlegorgaan en het SKVV intensief overleg plaats. De minister van Verkeer en Waterstaat en de ontvangers van de BDU verkeer en vervoer hebben geconstateerd dat er permanent behoefte blijft bestaan aan andere dan gebiedsgerichte structuurkenmerken om langlopende afspraken en toezeggingen en de verdere decentralisatie van regionale treindiensten bij de verdeling van de BDU verkeer en vervoer in aanmerking te nemen.

Er wordt gezien het bovenstaande voorgesteld om artikel 24 van de Wet BDU verkeer en vervoer dat een horizonbepaling bevat voor de toepassing van andere dan gebiedsgerichte structuurkenmerken, te laten vervallen.

Het systeem van single information en single audit wordt voor de specifieke uitkeringen, waaronder de BDU verkeer en vervoer, met ingang van de verantwoording over het uitkeringjaar 2006. Het is wenselijk dat de artikelen 10 en 11 van de Wet BDU verkeer en vervoer zo spoedig mogelijk aan het systeem van single information en single audit worden aangepast.

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