

Vergaderjaar 2009–2010

32 311

Wijziging van de Arbeidstijdenwet in verband met de uitvoering van artikel 19, tweede lid, van verordening 561/2006/EG

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 mei 2010

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.

Algemeen

De leden van de CDA-fractie vragen in hoeverre de regering met dit wetsvoorstel slechts strikt uitvoering geeft aan de letter van de verordening.

Het wetsvoorstel strekt uitsluitend tot uitvoering van artikel 19, tweede lid, van de rijtijdenverordening.

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom artikel 19, tweede lid niet vóór het aflopen van de daarin opgenomen uitzonderingsbepaling per 1 januari 2009 in de Nederlandse wetgeving is geïmplementeerd, maar hebben de indruk dat de Europese Commissie daaraan geen gevolg zal geven door een infractieprocedure te beginnen.

De gevolgen van uitvoering van de bepaling uit de rijtijdenverordening, die door het onderhavige wetsvoorstel wordt beoogd, zijn van dien aard dat een zeer zorgvuldige voorbereiding was vereist. Zo bevat het wetsvoorstel een uitbreiding van de mogelijkheden tot sanctionering, die in ons rechtsstelsel tot nu toe uniek is. Omwille van het gelijkheidsbeginsel werd het in relatie tot onderlinge concurrentieverhoudingen bovendien noodzakelijk geacht om te komen tot afspraken die zouden moeten leiden tot zoveel mogelijk harmonisatie van door verschillende lidstaten op te leggen sancties. Mede daarom heeft Nederland bij verschillende lidstaten informatie ingewonnen over hun wijze van uitvoering van de onderhavige bepaling. Een en ander heeft ertoe geleid dat de wettelijke grondslag, die noodzakelijk is om aan deze bepaling uitvoering te geven, niet vóór de afloop van de overgangstermijn kon worden gerealiseerd.

De rijtijdenverordening bepaalt onder meer dat de Commissie de dialoog tussen de lidstaten onderling inzake de nationale interpretatie en toepassing van deze Verordening faciliteert door middel van het onder de Verordening ingestelde Comité. Pas na herhaalde verzoeken van de Nederlandse regering is dit onderwerp recentelijk besproken. Het risico dat de Nederlandse regering voor het Europese Hof van Justitie wordt gedaagd vanwege (nog) niet uitvoering van dit onderdeel van deze Verordening mag in dit licht gezien verwaarloosbaar worden geacht.

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de gehanteerde controletermijn van 28 dagen onnodig lang is. Daarbij zouden alleen overtredingen die relevant zijn voor de verkeersveiligheid, beboet moeten worden.

De controletermijn van 28 dagen is in het onderhavige wetsvoorstel niet geregeld omdat deze op grond van de Verordening rechtstreekse werking heeft.

Tegen deze termijn voor tachograaf- en dienstroostergegevens is door de Nederlandse regering tijdens de onderhandelingen over de Verordening regelmatig bezwaar gemaakt. Tijdens deze onderhandelingen is deze controletermijn overeengekomen om tijdens wegcontroles te kunnen vaststellen of de compensatie van de verkorte weekendrust inderdaad genoten is. In tegenstelling tot het Nederlandse beleid maken diverse lidstaten echter van de mogelijkheid gebruik om ook andere overtredingen die in deze periode begaan zijn, te bestraffen. Zij hanteren daarbij het uitgangspunt, dat deze overtredingen een negatieve invloed hebben of gehad hebben op de verkeersveiligheid en de concurrentie verhoudingen. Deze overtredingen kunnen in hun ogen zowel bij weg- als bij bedrijfscontroles waargenomen worden.

De leden van de VVD-fractie wensen voorts een toelichting waarom de rapportage van de overtredingen aan het land van vestiging in de praktijk te weinig effectief is gebleken, en welke acties de regering heeft ondernomen om deze effectiviteit te vergroten en welke acties in Europees verband zijn ondernomen om deze effectiviteit te vergroten.

Rapportage van overtredingen aan de autoriteiten van de lidstaat van vestiging heeft in vele gevallen niet geleid tot sanctionering door de betreffende lidstaat. Reden hiervan was onder meer dat de wetgeving van de lidstaten dit in de weg stond. Zo bepaalde bijvoorbeeld de Duitse wet dat alleen overtredingen gesanctioneerd konden worden die geheel of gedeeltelijk op Duits grondgebied waren begaan. In gevallen waarin wél tot sanctie werd overgegaan, werd dit over het algemeen niet teruggemeld.

Uitvoering van de Verordening in andere lidstaten van de EU

De leden van de CDA-fractie vragen om inzicht in de wijze waarop in andere lidstaten van de Europese Unie (EU) met de implementatie van deze Verordening is of wordt omgegaan. De Verordening zou onbedoeld tot ongewenste effecten hebben geleid, doordat Nederlandse chauffeurs in het buitenland streng worden bestraft voor overtredingen die in Nederland zijn begaan en die hier gedoogd of slechts licht bestraft zouden worden. De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan aangeven of deze harmonisatie ook in het verschiet ligt en of zij hier actief in optreedt.

Ook de leden van de VVD-fractie constateren dat er geen eenheid is in het sanctiebeleid en vragen zich ook af hoe de regering dit boetebeleid in Europees verband aan wil pakken.

In de lidstaten waarvan de rechtsstelsels daartoe geen specifieke wettelijke grondslag vereisen, wordt de Verordening reeds uitgevoerd. Zo kent bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk een algemene wet die bepaalt dat implementatie van EG-recht wordt beschouwd als uitvoering van die wet. De onderhavige bepaling uit de rijtijdenverordening kan in die lidstaat dus worden uitgevoerd zonder dat daarvoor een aparte wettelijke grondslag is vereist.

In het algemeen geschiedt uitvoering van de verordening door oplegging van boetes. De hoogte van de boete kan tussen de lidstaten onderling aanzienlijk verschillen. De Nederlandse regering onderkent de ongewenste effecten hiervan in het licht van gelijke behandeling en streeft dan ook naar harmonisatie.

Ook de Europese Commissie vindt deze verschillen onbevredigend en heeft aangegeven, dat zij zich ervoor in blijft zetten dat de Lidstaten de nodige maatregelen treffen voor een geharmoniseerde toepassing van deze regelgeving. Een eerste stap naar harmonisatie werd in 2009 gezet door in de richtlijn inzake minimumvoorwaarden voor de uitvoering van de rijtijdenverordening, de zgn. controlerichtlijn (EU richtlijn 2009/5, die de EU richtlijn 2006/22 aanvult), een indeling in categorieën van overtredingen in te voeren: licht, zwaar en heel zwaar. De instantie die verantwoordelijk is voor de oplegging van de bestraffing dient hier rekening mee te houden bij de bepaling van de hoogte van sanctionering.

De leden van de SP-fractie vragen of de mogelijkheden tot bezwaar of beroep en de praktische haalbaarheid hiervan wel voldoende op orde zijn. Er zouden veel signalen zijn over ongekeerd grote obstakels om bezwaar aan te tekenen tegen een sanctionering in een ander land. En zelfs wanneer er succesvol beroep wordt aangetekend en de chauffeur in het gelijk wordt gesteld, blijkt het terugkrijgen van de reeds betaalde boete helaas geen vanzelfsprekendheid.

Ook volgens de leden van de VVD-fractie lijkt er sprake te zijn van willekeur in andere lidstaten van de EU, waarbij controleurs zwaarder lijken in te zetten op controle van buitenlandse chauffeurs dan van binnenlandse chauffeurs.

De EU richtlijn 2006/22 stelt, dat controles uitgevoerd moeten worden volgens een systeem van willekeurigheid, met inachtneming van een passend geografisch evenwicht. Uit gegevens, die aan de Europese Commissie worden verstrekt over de uitvoering van de controlerichtlijn, blijken geen moeilijkheden ten aanzien van bezwaar en beroep of niet-teruggave van boetes. Ook bij de branche-organisaties zijn deze nimmer gemeld. Aanpak van deze problematiek is slechts mogelijk op basis van aantoonbare concrete gevallen, waarbij de individuele bedrijven stappen ondernemen. Indien nodig kunnen de ambassades ondersteunend optreden, maar de Nederlandse regering kan niet treden in de rechtsgang van andere Staten. Veel bedrijven gaan overigens niet in beroep, omdat zij de kans van slagen niet hoog inschatten. Handhavende instanties van de meeste lidstaten hebben een samenwerkingsverband in het leven geroepen, Eurocontrole route (ECR) genaamd. Mede op Nederlands initiatief heeft ECR een meldpunt disproportionele boetes ingericht, waarop klachten kunnen worden geuit. Tot nu toe is van dit meldpunt nauwelijks gebruik gemaakt.

Het voorkomen van dubbele sanctionering

De leden van de SP-fractie menen dat het onderhavige wetsvoorstel afbreuk doet aan de rechtspositie van de internationale beroepschauffeur, die voor dezelfde overtreding in meerdere landen meerdere keren bestraft zouden kunnen worden. Er zou volgens hen geen uitwisseling van

informatie zijn, en er zou sprake zijn van omkering van de bewijslast bij constatering van overtredingen.

Van omkering van bewijslast zou sprake zijn indien op voorhand een overtreding zou worden aangenomen en de pleger ervan zou moeten aantonen dat hij die overtreding niet heeft begaan. Van die situatie is in de Verordening en in het onderhavige wetsvoorstel geen sprake. Artikel 10 van de Verordening stelt duidelijk, dat de vervoersonderneming het werk van de chauffeur zodanig moet organiseren, dat de bestuurders zich aan de Verordening kunnen houden.

De chauffeur wordt wel vaak gezien als de vertegenwoordiger van de werkgever. Artikel 20 van de Verordening geeft dan ook aan dat de bestuurder alle bewijzen die een lidstaat met betrekking tot sancties of het instellen van een procedure heeft verstrekt bewaart, zodat een inbreuk niet tot een tweede procedure of sanctie leidt. De chauffeur moet deze bewijzen bij volgende controles overleggen waardoor voorkomen wordt, dat een overtreding twee of zelfs 27 maal bestraft wordt. De Inspectie Verkeer en Waterstaat informeert in principe eenmaal per kwartaal andere lidstaten over inspectieresultaten. Van diverse lidstaten ontvangt zij ook regelmatig informatie over Nederlandse ondernemingen. Deze informatie wordt opgenomen in een zgn. risicoprofiel.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen wat er na de voorgestelde aanpassing gebeurt met overtredingen die in meerdere landen worden geconstateerd. Deze leden vragen of het klopt dat het mogelijk is dat er meerdere procedures tegelijk aanhangig zijn, maar nog niet gesanctioneerd. Zij vragen dan of in alle situaties geldt dat alleen de als eerste gestarte procedure wordt doorgezet en de andere wordt gestopt.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het wetsvoorstel er vanuit gaat dat chauffeurs bewijzen met betrekking tot sancties of het instellen van een procedure moeten bewaren om dubbele sanctionering te voorkomen. Deze leden vragen hoe lang de bewaartermijn is, die hiervoor geldt.

De regering acht het niet waarschijnlijk dat een tegelijk aanhangig zijn van verschillende procedures zich zal voordoen. Een tweede procedure wordt immers niet eens gestart zodra wordt aangetoond dat er reeds een andere procedure aanhangig is. De reguliere bewaartermijn voor deze bewijzen is voor de chauffeur 28 dagen. Voor de onderneming geldt in verband met bedrijfscontroles een bewaartermijn van één jaar.

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