

Vergaderjaar 2011–2012

33 184

Wijziging van de Wet personenvervoer 2000 en enige andere wetten ter uitvoering van verordeningen 1071/2009/EG, 1072/2009/EG en 1073/2009/EG inzake toegang tot het beroep en de toegang tot de markt van het personenvervoer en het goederenvervoer over de weg

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 juni 2012

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

1. Inhoud van EU-verordeningen

De leden van de PVV-fractie vragen in hoeverre het mogelijk is om buitenlandse vervoerders van de interne markt te weren indien zij niet voldoen aan eventueel door Nederland te stellen aanvullende voorwaarden voor de toegang tot het beroep.

De eisen, die verordening 1071/2009/EG stelt voor de toegang tot het beroep, zien op het verkrijgen van een communautaire vergunning. Met deze communautaire vergunning is een in de EU gevestigde vervoerondernemer gerechtigd om binnen de EU vervoer te verrichten.

Het is de lidstaat van vestiging die deze communautaire vergunning afgeeft. De verordening biedt geen mogelijkheid aan lidstaten om vervoerders uit andere lidstaten, die een geldige communautaire vergunning hebben, van de markt te weren.

Overigens zij in dit verband nog opgemerkt dat ook het opleggen van aanvullende voorwaarden aan beperking onderhevig is. Deze voorwaarden moeten volgens de verordening namelijk evenredig zijn, en mogen niet discriminerend zijn.

De verordening beoogt gelijke mededingingsvoorwaarden en het creëren van een hoger niveau van vakbekwaamheid, kwaliteit en verkeersveiligheid. Door een eenvormige toepassing van gemeenschappelijke regels wordt gestreefd naar het uitbannen van oneerlijke concurrentie. Om die reden wil de Nederlandse regering terughoudend gebruik maken van de bevoegdheid tot het stellen van aanvullende voorwaarden aan de in Nederland gevestigde ondernemers.

Ondergetekende onderkent de door de leden van de PVV-fractie gesignaleerde mogelijkheid voor ondernemers om zich te vestigen in lidstaten

waar de voorwaarden om te voldoen aan de eis van betrouwbaarheid soepeler zijn.

Indien deze ondernemers in Nederland vervoer verrichten, verrichten zij in feite cabotage. Verordening 1072/2009/EG stelt aan dit vervoer strenge beperkingen: na binnenkomst in de lidstaat van ontvangst mag slechts gedurende een week cabotage plaatsvinden, en deze dient zich te beperken tot drie ritten. Deze beperkingen zullen het voor Nederlandse vervoerders die veel op de Nederlandse markt opereren, uiterst onaantrekkelijk maken om zich in een andere lidstaat te vestigen.

2. Belangrijkste wijzigingen als gevolg van verordening 1071/2009/EG, 1072/2009/EG en 1073/2009/EG

De leden van de VVD-fractie vragen of in het register alle, ook kleinere, overtredingen worden opgenomen.

Op dit moment worden enkel onherroepelijke veroordelingen en sancties in aanmerking genomen wegens overtredingen die zijn opgenomen in bijlage IV bij Verordening 1071/2009/EG. Het gaat daarbij om zeer ernstige overtredingen in het communautaire verkeers- en vervoersrecht. Het voornemen van de Europese Commissie is om deze bijlage met ingang van 2015 uit te breiden met minder ernstige overtredingen. Ook daarbij zal het echter niet gaan om kleine overtredingen. De zogenoemde Wet Mulder-feiten worden niet centraal geregistreerd en zijn daarom ook niet beschikbaar voor opname in het elektronisch sanctieregister. Met de Justitiële informatie (Justid) worden afspraken gemaakt over de verstrekking van gegevens over strafrechtelijke veroordelingen en sancties aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De benodigde regelgeving voor deze verstrekking wordt op basis hiervan aangepast.

Op de vraag van de VVD-fractie of gegevens van onherroepelijke sancties niet langer dan twee jaar meetellen voor de beoordeling of voldaan wordt aan de eis van betrouwbaarheid, kan het antwoord bevestigend luiden. De leden van deze fractie vragen verder bij hoeveel en welke overtredingen de betrouwbaarheid kan ontvallen en daarmee de toegang tot het beroep. Voor de ontzegging van de toegang tot het beroep wegens het niet voldoen aan de eis van betrouwbaarheid, wordt op grond van een algemene maatregel van bestuur een strafpuntenstelsel ontworpen dat in een ministeriële regeling of beleidsregel zal worden uitgewerkt en kenbaar gemaakt. In dit strafpuntenstelsel wordt rekening gehouden met de aard van de overtreding en de bedrijfsomvang. Daarnaast is het de bedoeling dat de beperkte mate van verwijtbaarheid en de geringe betrokkenheid van de leidinggevenden bij het begaan van relevante overtredingen ertoe kan leiden dat de betrouwbaarheid (nog) niet ontvalt.

De leden van de PVV-fractie en de leden van de CDA-fractie vragen naar de toegevoegde waarde van de vervoersmanager.

De leden van de PVV-fractie merken terecht op dat er altijd al iemand aan het hoofd van een vervoersorganisatie staat die de verantwoordelijkheid draagt.

Er is in de verordeningen dan ook geen sprake van instelling van een nieuwe functie, zoals de leden van de CDA-fractie uit de memorie van toelichting afleiden. In iedere onderneming is een persoon aanwezig die leiding geeft aan de vervoersactiviteiten, en daarmee thans reeds de rol van vervoersmanager uitoefent. Nieuw is enkel dat deze vervoersmanager ongeschikt kan worden verklaard voor de uitoefening van zijn beroep indien zijn betrouwbaarheid ontvalt. Dat kan het geval zijn als hij verantwoordelijk kan worden gesteld voor de aan de sancties of veroordelingen ten grondslag liggende zeer ernstige overtredingen waaraan zijn betrouwbaarheid wordt getoetst. Het meest voor de hand liggende voorbeeld is dat overtredingen van rij- en rusttijden in de hand gewerkt

kunnen worden door de vervoersmanager die de ritten organiseert en aanstuurt. Dat hoeft niet altijd degene te zijn op wiens naam de onderneming staat ingeschreven. Indien de vervoerder zou kunnen aantonen dat buiten zijn schuld door zijn vervoersmanager ritten zodanig zijn georganiseerd dat deze niet binnen de geldende rij- en rusttijden konden worden uitgevoerd, zou het verlies van betrouwbaarheid van de vervoersmanager geen gevolgen voor de vergunning van de vervoerder hoeven te hebben.

De ongeschikt verklaarde vervoersmanager zal in het elektronisch sanctieregister vermeld staan als ongeschikt zolang hij niet in de zin van de verordening gerehabiliteerd is. Omdat lidstaten hun registers onderling kunnen (doen) raadplegen kan worden voorkomen dat de betreffende vervoersmanager zijn vakbekwaamheid bij vervoerders in de overige lidstaten inbrengt.

De leden van de PVV-fractie vragen naar de gevolgen voor de vervoerder van het verlies van vakbekwaamheid van de vervoersmanager. Het verlies van vakbekwaamheid heeft tot gevolg dat de vervoersmanager zijn beroep als permanent en daadwerkelijk leidinggevende niet meer mag uitoefenen. De vervoersonderneming is dan gehouden een andere, betrouwbare vervoersmanager aan te wijzen binnen het bedrijf. Verliest een vervoersmanager zijn vakbekwaamheid, dan kan de NIWO – of ingeval van personenvervoer de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) – er overigens in toestemmen dat de vervoerder met een persoon buiten de onderneming een contract sluit om de werkzaamheden te verrichten.

De persoon in kwestie moet dan wel vakbekwaam en betrouwbaar zijn en zijn woonplaats binnen de EU hebben. Het contract moet nauwkeurig zijn taken omschrijven. Deze taken moeten met name betrekking hebben op het beheren van het voertuigonderhoud, de controle van de vervoerscontracten en vervoersdocumenten, de basisboekhouding, de toewijzing van ladingen of diensten aan de bestuurders en voertuigen en de controle van de veiligheidsprocedures.

De persoon in kwestie mag geen vervoersactiviteiten beheren van meer dan vier verschillende vervoersondernemingen, en deze vervoersondernemingen mogen gezamenlijk een wagenpark van maximaal 50 voertuigen bezitten. Tenslotte mag er geen belangenverstrengeling zijn met andere ondernemingen.

Tevens kan het vergunningverlenend orgaan aan de vervoerder een termijn van zes maanden toestaan om een vervangende vervoersmanager aan te trekken. Bij overlijden of lichamelijke ongeschiktheid van de vervoersmanager kan de hiervoor genoemde termijn met drie maanden verlengd worden. Dit is overigens bestaand beleid.

De leden van de PVV-fractie spreken hun vrees uit dat het elektronisch sanctieregister misbruikt kan worden vanwege discriminerende sancties aan Nederlandse vervoerders in het buitenland. Het doel en de strekking van de verordening is juist de totstandkoming van een interne wegvervoersmarkt met eerlijke mededingingsvoorwaarden (zie overweging 1 van verordening 1071/2009/EG). Met behulp van het elektronisch sanctieregister kunnen de bevoegde instanties beoordelen of er sprake is van een zeer ernstige inbreuk als bedoeld in de verordening. Een bijkomend voordeel van het register is dat er inzicht kan worden verkregen in de mate waarin bepaalde overtredingen worden begaan respectievelijk in de wijze waarop deze worden gesanctioneerd. Zou door een lidstaat misbruik gemaakt worden in die zin dat buitenlandse vervoerders zonder aanwijsbare reden scherper gecontroleerd en gesanctioneerd of hoger beboet worden dan in de betreffende staat gevestigde vervoerders, dan zou die lidstaat zich schuldig maken aan met

de verordening strijdige discriminatie. De Europese Commissie kan dan worden gevraagd passende maatregelen te nemen.

De leden van de PVV-fractie hebben vervolgens een vraag over de cabotage-regeling.

Deze regeling is een aanscherping van de «oude» verordening uit 1993. In de oude verordening was wel sprake van tijdelijkheid van cabotage, doch de toegestane cabotageduur en het aantal ritten werd niet geregeld. In de thans geldende verordening is, zoals hierboven reeds vermeld, de duur gesteld op een week en het aantal toegestane ritten op drie. Bovendien eist de verordening dat een en ander uit documenten moet blijken. In het witboek transport wordt inderdaad, zoals de leden van de PVV-fractie opmerken, voorgesteld om in het kader van onderzoek naar de convergentie van de markt van het goederenvervoer over de weg met name de beperkingen op cabotagevervoer op te heffen.

De regering wacht de voorstellen van de Commissie hieromtrent af, welke in het kader van de beoordeling van nieuwe commissievoorstellen ook aan de Tweede Kamer zullen worden voorgelegd. Vooralsnog is de regering echter gehouden aan uitvoering van geldend Europees recht, zoals neergelegd in verordening 1072/2009/EG.

De leden van de CDA-fractie vragen naar de rol van de vervoersmanager. Deze komt kort gezegd neer op het permanent en daadwerkelijk leiding geven aan de vervoersactiviteiten van de onderneming. Die kunnen bijvoorbeeld bestaan uit de planning van ritten en het beheer van het wagenpark.

De vervoersmanager moet een reële band met de onderneming hebben, bijvoorbeeld als leidinggevend werknemer, directeur of aandeelhouder. De vervoersmanager kan ook een voor het bedrijf ingehuurde kracht zijn. De eis van permanent en daadwerkelijk leidinggeven in en aan het bedrijf geldt onverkort.

Aangezien voor de vervoersmanager de eis van vakbekwaamheid geldt, is hij ook degene die de vakbekwaamheid van de onderneming inbrengt.

De leden van de CDA-fractie vragen waar het aantal van maximaal 50 voertuigen waarover een vervoersmanager leiding mag geven, op is gebaseerd. Dit aantal van vijftig is ontleend aan verordening 1071/2009/EG, die een onderscheid maakt tussen interne en externe vervoersmanagers. De band van een interne vervoersmanager is naar zijn aard een sterkere en intensievere dan bij een externe vervoersmanager. Bij een externe vervoersmanager is de vraag of hij permanent en daadwerkelijk leiding voert, daarom pregnanter dan bij een interne vervoersmanager. In Europees verband is met het oog daarop gekozen om het begrip permanent en daadwerkelijk leidinggeven voor de externe vervoersmanager in te kaderen door te regelen dat hij aan een bepaald maximum aantal ondernemingen met ieder een bepaald maximum aantal voertuigen leiding mag geven. Uit oogpunt van de zogenaamde span of control is aannemelijk dat de vervoersmanager binnen dat kader nog permanent en daadwerkelijk leiding kan geven.

Het probleem dat met deze aanpassing wordt opgelost, is dat voorkomen wordt dat door middel van stromannen schijnconstructies op het punt van vakbekwaamheid worden gecreëerd.

De leden van de CDA-fractie vragen hoe in het buitenland begane overtredingen in het register worden vastgelegd.

Zeernstige overtredingen die door Nederlandse chauffeurs in andere lidstaten worden begaan en tot een onherroepelijke sanctie of veroordeling hebben geleid, worden door de bevoegde instanties van die lidstaten via de nationale contactpunten aan het Nederlandse bevoegd gezag verstrekt. Dit is de ILT als houder van het sanctieregister. De

betreffende veroordeling of sanctie wordt op naam van de vervoerder of vervoersmanager in het sanctieregister opgenomen en meegewogen bij beoordeling van de betrouwbaarheid.

3. Uitwerking eis van betrouwbaarheid

De leden van de VVD-fractie vragen naar de voorwaarden waaraan de vervoersmanager moet voldoen, en waarom de aanstelling daarvan niet tot extra administratieve lasten leidt.

De voorwaarden waaraan de vervoersmanager moet voldoen op grond van verordening 1071/2009/EG, zijn hierboven reeds weergegeven. Voor zover voorwaarden nader zullen worden ingevuld, zullen deze in beleidsregels worden vastgelegd en met name betrekking hebben op beheer van de bedrijfsfinanciering, personeelsaangelegenheden en de bevoegdheden binnen de onderneming tot het aangaan van overeenkomsten met derden.

Zoals ook eerder uiteengezet wordt er door de verordening geen nieuwe functie geïntroduceerd. Waar het om gaat is dat de in iedere onderneming reeds aanwezige persoon die leiding geeft aan vervoersactiviteiten, een zelfstandige aansprakelijkheid wordt gegeven voor zeer ernstige overtredingen op zijn naam. Dit heeft geen gevolgen voor administratieve lasten.

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe de rechtsgang is geregeld na een beslissing over het niet meer voldoen aan de betrouwbaarheidseis.

Op grond van artikel 8.1 van de Wet wegvervoer goederen en artikel 105 van de Wet personenvervoer 2000 kan volgens het onderhavige wetsvoorstel iedere belanghebbende bij het College van beroep voor het bedrijfsleven beroep instellen tegen beschikkingen omtrent het ontvallen van de betrouwbaarheid. Het ontvallen van de betrouwbaarheid kan leiden tot schorsing of intrekking van de vergunning of ongeschiktverklaring van de vervoersmanager. Voor het goederenvervoer geldt dat de NIWO een vergunning kan schorsen of intrekken als zij het verlies van betrouwbaarheid een evenredige sanctie vindt. Daarnaast zal de NIWO de vergunning moeten schorsen of intrekken indien de minister haar de toestemming weigert om een vergunning in stand te laten wegens onevenredigheid van het verlies van betrouwbaarheid.

Zowel de intrekking of schorsing door de NIWO op eigen gezag als na weigering van de toestemming om de vergunning in stand te laten, is een beschikking op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) die op grond van bovengenoemde artikelen appellabel is.

De situatie zou kunnen ontstaan dat een belanghebbende beroep moet aantekenen tegen zowel het niet verlenen van toestemming door de Minister aan de NIWO als tegen een daaruit voortvloeiend besluit tot schorsing of intrekking van een vergunning. Ook de Raad van State heeft hierop gewezen.

Dit levert de belanghebbende geen hinder op omdat beide zaken in beroep kunnen worden gevoegd. In de aan het beroep voorafgaande bezwaarprocedure kunnen daarnaast afspraken worden gemaakt tussen de NIWO en de Minister dat eerstgenoemde pas tot eventuele schorsing of intrekking van de vergunning overgaat nadat de bezwaarprocedure tegen het besluit van de Minister tot het onthouden van toestemming is afgerond.

Naar verwachting zal toestemming van de Minister aan de NIWO overigens niet vaak nodig zijn. Beide bestuursorganen overleggen bij het beoordelen van de betrouwbaarheid en kunnen zo eventuele verschillen van inzicht in een bepaalde casus in de voorfase oplossen. Dit is zeer aannemelijk omdat de betrouwbaarheid door beide instanties, weliswaar vanuit hun eigen rol, op grond van dezelfde criteria en gegevens getoetst wordt.

4. Toetsing van betrouwbaarheid

De leden van de PvdA-fractie hechten voor wat betreft de registratie van de gegevens van vervoerders in het nationale en communautaire register veel waarde aan het oordeel van het College bescherming persoonsgegevens.

Aan dit college is inmiddels advies gevraagd, waarbij gevraagd is om in te gaan op de kwaliteit van handhaving en controle. Het advies wordt in de loop van juni verwacht.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de stand van zaken met betrekking tot de invoering van registers in andere lidstaten.

De meeste lidstaten streven naar een volledige implementatie met ingang van 1 januari 2013. Ook de Nederlandse regering heeft het voornemen om vanaf 1 januari 2013 de onherroepelijke veroordelingen en sancties die zijn opgenomen in het elektronisch sanctieregister, uit te wisselen met andere lidstaten. Voor enkele lidstaten is 1 januari 2013 niet haalbaar. Deze lidstaten hebben het voornemen om het register in ieder geval in de loop van 2013 in te voeren. Indien een substantieel aantal lidstaten niet tijdig gereed is met de maatregelen tot uitvoering van de verordeningen en daarmee een gelijktijdig invoering van de afzonderlijke registers in de lidstaten niet mogelijk is, dan zal de regering de Europese Commissie verzoeken om uitstel te overwegen.

5. Administratieve lasten en financiële gevolgen voor het bedrijfsleven

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie waarom ondanks de instelling van een vervoersmanager toch geen extra administratieve lasten worden verwacht, is onder punt 2 en onder punt 3 reeds ingegaan. Dat degene die binnen de onderneming reeds leiding geeft aan de vervoersactiviteiten daarop nu als zodanig kan worden aangesproken, brengt geen extra administratieve lasten voor die onderneming met zich mee.

Bovendien stellen de verordeningen geen bijkomende voorwaarden dan die al door de huidige wetgeving reeds aan vervoerders gesteld worden. Vervoerders die zich aan alle bepalingen onder de huidige wetgeving houden, zullen de wijzigingen dan ook niet als lastenverzwarend kunnen ervaren.

6. Uitvoerings- en handhavingstoets Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

Op de kwestie van controle en sancties op Nederlanders in het buitenland en buitenlanders in Nederland, die de leden van de PVV-fractie aanroert, is hierboven onder punt 1 en 2 reeds ingegaan.

De leden van de PVV-fractie vragen voorts waarom er ondanks de vereenvoudigde uitwisseling van gegevens toch sprake is van lastenverzwaring voor de inspectie.

Het inrichten, bijhouden en aanvullen van een elektronisch sanctieregister dat gekoppeld is aan elektronische sanctieregisters van overige lidstaten vergt inspanning en brengt kosten met zich mee. Daarnaast zal de ILT onderzoek moeten doen om te bepalen in hoeverre en aan wie de overtredingen die aan de sancties en veroordelingen ten grondslag liggen, zijn toe te rekenen en in welke mate het bedrijf maatregelen heeft getroffen om de overtredingen te voorkomen.

7. Gevolgen van niet tijdige inwerkingtreding en Vaste Verander- momenten.

In antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de PVV-fractie kan de regering bevestigen dat de kamer zich kan uitspreken over de wijze van de uitvoering van de onderhavige verordeningen. De hoofdpunten hiervan zijn immers neergelegd in het voorliggende wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie vragen naar het tijdstip van inwerkingtreding van wet en algemene maatregel van bestuur en naar een mogelijke inbreukprocedure als gevolg van het niet tijdig uitvoeren van de verordeningen.

De regering streeft ernaar de algemene maatregel van bestuur tegelijk met de wet in werking te laten treden, zoals boven vermeld met ingang van ingang van 1 januari 2013. De Europese Commissie heeft tot nu toe geen inbreukprocedure ingesteld omdat de meeste lidstaten niet tijdig gereed waren met de maatregelen tot uitvoering van de verordeningen. In Nederland kunnen een groot aantal verplichtingen op grond van de huidige wetgeving worden uitgevoerd.

Artikelsgewijs

De leden van de CDA-fractie vragen waarom in het wetsvoorstel is gekozen voor een vijfjarige geldigheid van de vergunning terwijl de verordening maximaal tien jaar toestaat.

De achterliggende gedachte van deze bepaling betreft de wens van de commissie dat de lidstaten, gerekend vanaf het moment dat de verordening in 2009 is opgesteld binnen een periode van vijf jaar, dus tot en met het jaar 2014, worden verplicht om een onderneming in ieder geval één keer op de (dwingende) voorwaarden te controleren ongeacht de geldigheidsduur van een vergunning. Hiermee wordt beoogd een hoger niveau van kwaliteit vanaf 2014 te waarborgen. Gegeven het feit dat Nederland onder de vigerende wettelijke bepalingen al eens in de vijf jaar toetst of de onderneming aan alle voorwaarden voldoet, zijn de in Nederland gevestigde ondernemingen in de periode tussen 2009 tot en met 2014 aan een controle onderworpen. De bepaling houdt voor Nederland geen wijziging van de huidige situatie in. Reeds onder de thans geldende wetgeving valt de vijfjaarlijkse toets samen met de duur van de vergunning. Hiermee wordt voorkomen dat gewaarmerkte afschriften, die gedateerd zijn op tien jaar na verlening van de vergunning, zouden blijven gelden als de vergunning moet worden ingetrokken wegens niet meer voldoen aan een of meer vereisten.

De leden van de PvdA-fractie hebben bedenkingen tegen de mogelijkheid dat lidstaten mogen afwijken van het oordeel van de Commissie inzake het niet voldoen aan de betrouwbaarheidseis.

Het is niet aan de Europese Commissie om de betrouwbaarheid van vervoerders en vervoersmanagers te beoordelen of te besluiten tot intrekking of schorsing van een vergunning. Dat is aan de bevoegde autoriteit in de lidstaten. De verordening stelt voor de beoordeling van de betrouwbaarheid wel een kader maar geeft de lidstaten de mogelijkheid om te beoordelen of het ontvallen van de betrouwbaarheid en daarmee intrekking of schorsing van de vergunning een evenredige maatregel is. In het voorbeeld dat de leden van de PvdA-fractie aanvoeren geldt daardoor dat het niet aan de Nederlandse autoriteiten is om in te gaan tegen het oordeel van de Franse autoriteiten over de betrouwbaarheid van in Nederland gesanctioneerde Franse vervoerders. Omgekeerd kan overigens de autoriteit van een andere lidstaat ook niet ingrijpen indien de NIWO dan wel de Minister oordeelt dat intrekking of schorsing van een Nederlandse vergunning onevenredig is. Lidstaten zijn op grond van de verordeningen wel gehouden om in andere lidstaten geregistreerde

veroordelingen en sancties voor zeer ernstige overtredingen van hun nationale vervoerders in aanmerking te nemen bij de beoordeling van de betrouwbaarheid.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen- Maas Geesteranus