

Vergaderjaar 2022–2023

36 166

Wijziging van de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie en de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten in verband met de implementatie van Richtlijn (EU) 2020/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 tot vaststelling van specifieke regels met betrekking tot Richtlijn 96/71/EG en Richtlijn 2014/67/EU wat betreft de detachering van bestuurders in de wegvervoersector en tot wijziging van Richtlijn 2006/22/EG wat betreft de handhavingsvoorschriften en Verordening (EU) nr. 1024/2012 (PbEU 2020, L 249) en de implementatie van enige daarmee samenhangende onderdelen van de Handels- en samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, enerzijds, en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, anderzijds (PbEU 2021, L 149) (Implementatiewet Richtlijn 2020/1057/EU inzake detachering in de wegvervoersector)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 21 december 2022

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over haar bevindingen inzake bovenvermeld wetsvoorstel en dankt de leden voor hun inbreng. Hierna wordt bij de beantwoording van de vragen zo veel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden, met dien verstande dat gelijkluidende of in elkaars verlengde liggende vragen tezamen worden beantwoord. Tevens zijn de vragen genummerd ten behoeve van de leesbaarheid.

I. ALGEMEEN

1. Inleiding

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** lezen dat de Mobiliteitsrichtlijn 2 februari 2022 dient te zijn geïmplementeerd. Deze datum is inmiddels ruim verstreken. Wat is de reden dat dit voorstel hier nu pas ligt en wat zijn de gevolgen van deze vertraging voor de implementatie? Heeft dit ook nog impact op de betrouwbaarheid van de evaluatie nu er over een kortere periode geëvalueerd gaat worden?*

De Mobiliteitsrichtlijn¹ heeft een korte implementatietermijn: bijna 18 maanden in plaats van de gebruikelijke 24 maanden. Daarbij gaat het om complexe materie, met name het onderscheiden van vervoerssituaties die wel of niet als detachering worden aangemerkt. De complexiteit en het proces met de Europese Commissie om binnen Europa tot gedeelde interpretaties van de richtlijn te komen, waren van invloed op de totstandkoming van dit conceptwetsvoorstel en de wijze waarop deze wetgeving door de toezichthouders kan worden gehandhaafd. Het uitbrengen van de handhavingstoetsen heeft om dezelfde reden ook langer dan gebruikelijk geduurd.

Als gevolg van deze omstandigheden zal het wetsvoorstel later in werking treden. Nederland heeft op 29 september jl. van de Europese Commissie een met redenen omkleed advies gekregen over de overschrijding van de implementatietermijn van deze richtlijn. Als de Europese Commissie uiteindelijk zou besluiten om een formele inbreukprocedure bij het Europese Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) te starten, dan zal de Commissie daarbij vermoedelijk direct een boete en een dwangsom eisen met ingang van de in de uitspraak van het HvJEU bepaalde dag.

Met betrekking tot de evaluatie van de richtlijn bepaalt artikel 7, eerste lid, van de Mobiliteitsrichtlijn dat de Europese Commissie deze richtlijn uiterlijk 31 december 2025 evalueert. Deze termijn is betrekkelijk kort om de werking van de richtlijn en implementatiewet goed te kunnen beoordelen. Omdat de datum in de richtlijn is vastgelegd zal deze niet worden verschoven vanwege de latere implementatie door Nederland (en zeven andere lidstaten²). Dat betekent dat de evaluatieperiode voor wat de Nederlandse implementatie betreft korter is en voor Nederland waarschijnlijk het karakter van een nulmeting zal hebben. Het Europese portaal voor detachingsverklaringen in het Informatiesysteem Interne Markt (hierna: de IMI-module) dat door de Europese Commissie is ontwikkeld is evenwel al in werking sinds 2 februari 2022 en kan dus over een langere periode worden geëvalueerd. Daarnaast bepaalt artikel 7, tweede lid, van de Mobiliteitsrichtlijn dat de Europese Commissie ook periodieke vervolgevaluaties moet uitvoeren. De vertraging in de implementatie bij meerdere lidstaten, waaronder Nederland, heeft daar minder effect op.

In Nederland zal een invoeringstoets worden uitgevoerd in 2024 om te bezien hoe de regeling uitpakt voor de doelgroep, en de uitvoering door de Nederlandse Arbeidsinspectie (hierna: Arbeidsinspectie) en de

¹ Richtlijn (EU) 2020/1057 van het Europees Parlement en de Raad van 15 juli 2020 tot vaststelling van specifieke regels met betrekking tot Richtlijn 96/71/EG en Richtlijn 2014/67/EU wat betreft de detachering van bestuurders in de wegvervoersector en tot wijziging van Richtlijn 2006/22/EG wat betreft de handhavingsvoorschriften en Verordening (EU) nr. 1024/2012 (PbEU 2020, L 249).

² Cyprus, Kroatië, Italië, Luxemburg, Malta, Portugal en Slovenië. Bron https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_22_5402

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). In het coalitieakkoord is opgenomen dat dergelijke invoeringstoetsen, waarbij wetgeving waar mogelijk na één jaar wordt geëvalueerd, worden ingevoerd. Bij dit wetsvoorstel is zo'n invoeringstoets extra belangrijk, omdat uit de praktijk zal moeten blijken op welke onderdelen implementatie van de Mobiliteitsrichtlijn daadwerkelijk leidt tot beter afdwingbare Nederlandse arbeidsvoorwaarden tijdens vervoersactiviteiten van het internationale wegtransport in Nederland. De regering en de Nederlandse Arbeidsinspectie zijn van mening dat toezicht op deze sector op dit moment complex is en dat ook blijft. Op ambtelijk niveau trekken beleid en de Arbeidsinspectie daarom intensief met elkaar op bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel en ook daarna. Binnen de beschikbare kaders is in het wetsvoorstel verder verduidelijkt welke verplichtingen en bevoegdheden gelden en hoe die moeten worden geïnterpreteerd.

Het gezamenlijke beeld van het Ministerie van SZW en de Arbeidsinspectie op dit moment is dat de Mobiliteitsrichtlijn op een aantal punten voor verduidelijking ten opzichte van de huidige wet zorgt, bijvoorbeeld door expliciet te bepalen bij welk typen vervoersactiviteiten wel (zoals bij cabotage) of juist niet (zoals bij internationaal bilateraal vervoer) sprake is van detachering in de zin van de Mobiliteitsrichtlijn (zie verder punt 3.3). Daarentegen is van andere punten niet op voorhand te zeggen hoe die in de praktijk uitpakken. Zo wordt een tweede regime gecreëerd voor gedetacheerde bestuurders (naast het reguliere systeem voor gedetacheerde werknemers in de huidige Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU); zie ook 3.6), hetgeen aanvullend onderzoek vraagt welk regime op welke dienstverrichter van toepassing is. De praktijk zal moeten uitwijzen in hoeverre dit soort onderzoeken zorgt voor meer complexiteit, en daarmee meer benodigde capaciteit, in het toezicht. Als het aantal handhavingverzoeken zal toenemen, dan zal ook de daarvoor benodigde capaciteit moeten toenemen. Juist daarom is het belangrijk deze onderwerpen in een invoeringstoets, of eerder indien nodig, te kunnen adresseren. De verwachtingen rondom de inzet en keuzes van de Arbeidsinspectie moeten realistisch zijn.

Immers, de effecten van de Mobiliteitsrichtlijn zullen vooral op de langere termijn zichtbaar zijn. Op korte termijn zal waarschijnlijk niet meteen een verandering in de aard en omvang van de risico's voor oneerlijk, onveilig en ongezond werk bij gedetacheerde arbeid in het internationaal wegtransport zichtbaar zijn. De Mobiliteitsrichtlijn verduidelijkt wanneer er sprake is van detachering in het wegvervoer en harmoniseert de administratie en controlemaatregelen waaraan een vervoersonderneming en chauffeur moeten voldoen. De harde kern van arbeidsvoorwaarden, waar de chauffeurs recht op hebben tijdens hun detachering, verandert niet. Vanuit de risicogerichte benadering van de Arbeidsinspectie zal daarom op de korte termijn niet méér capaciteit worden ingezet op het aanpakken van deze risico's. De Arbeidsinspectie zet het bereiken van effecten voorop. Daarom is de Arbeidsinspectie vooral gericht op mogelijke schijnconstructies met mogelijke buitenlandse postbusondernemingen. Deze onderzoeken kennen de nodige uitdagingen, bijvoorbeeld wanneer administraties in Nederland en andere landen ontbreken. Wel lopen dergelijke onderzoeken, waaronder gezamenlijke controles met inspectiediensten uit andere lidstaten, met de komst van de European Labour Authority (ELA) steeds beter.

Qua proces is bij dit wetsvoorstel van belang dat een deel van de bepalingen op zijn vroegst in augustus 2023 in werking treedt. Daarom zal een invoeringstoets op zijn vroegst in 2024 plaatsvinden. Het streven is om de bevindingen uit deze invoeringstoets aan de Europese Commissie mee te geven in het kader van haar evaluatie eind 2025.

2. Implementatiewetgeving

*De leden van de **VVD-fractie** lezen over het doel van de wetgeving om de doeltreffendheid van de nationale risicoclassificatiesystemen te verbeteren. Deze leden vragen wat deze risicoclassificatiesystemen precies zijn en hoe de doeltreffendheid met deze wetgeving gaat worden verbeterd.*

Op 2 mei 2022 werd de gemeenschappelijke formule voor de berekening van de risicoclassificatiescore van vervoersondernemingen in Europees verband vastgesteld. Deze risicoclassificatiesystemen zijn mechanismen om te bepalen welke vervoersondernemingen nauwlettender en vaker moeten worden gecontroleerd dan andere, gebaseerd op het relatieve aantal en de relatieve ernst van overtredingen van de regels voor arbeids-, rij- en rusttijden (preciezer: de bepalingen van Verordening (EG) nr. 561/2006, Verordening (EU) nr. 165/2014 en nationale bepalingen tot omzetting van Richtlijn 2002/15/EG zoals het Arbeidstijdenbesluit vervoer), die zij in het verleden hebben begaan. Met behulp van een vaststelling van de risicostatus van een onderneming door middel van data van eerdere inspecties, kunnen de handhavers beter prioriteren welke bedrijven hierbij nadere aandacht verdienen vanwege hun risicoprofiel. Deze formule biedt aldus de kans aan de handhavingsinstanties om gericht te werken. De gemeenschappelijke formule moet de vergelijkbaarheid en uitwisseling van informatie over risicoscores tussen lidstaten bevorderen, en zo bijdragen aan de harmonisatie van de handhavingspraktijken in de hele Unie door ervoor te zorgen dat alle bestuurders en vervoersondernemingen naar het opgemaakte profiel worden behandeld wat betreft controles en sancties in het kader van de toepasselijke EU-regelgeving.

3. Hoofdpijnen van het voorstel

3.1

*De leden van de **VVD-fractie** lezen dat er naast de bestaande Detacheringsrichtlijn «voldoende redenen» zijn om voor de wegvervoersector een specifiek regime te maken. Zou de regering deze redenen nader kunnen toelichten?*

Uit het Impact Assessment van de Europese Commissie met betrekking tot de sociale regelgeving op het gebied van wegvervoer³ blijkt dat de Detacheringsrichtlijn⁴ niet voldoende is aangepast aan de zeer mobiele aard van de werkzaamheden in de wegvervoersector. De Detacheringsrichtlijn is in hoge mate gebaseerd op het principe dat een buitenlandse dienstverrichter voor een dienstontvanger op het grondgebied van één gastland een dienst komt uitvoeren. De wegvervoersector kenmerkt zich daarentegen door buitenlandse dienstverrichters die in meerdere gastlanden hun diensten uitvoeren. Doordat de Detacheringsrichtlijn niet is aanpast aan de specifieke aard van de wegvervoersector, wordt deze

³ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT IMPACT ASSESSMENT Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) 561/2006 as regards minimum requirements on maximum daily and weekly driving times, minimum breaks and daily and weekly rest periods and Regulation (EU) 165/2014 as regards positioning by means of tachographs and Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2006/22/EC as regards enforcement requirements and laying down specific rules with respect to Directive 96/71/EC and Directive 2014/67/EU for posting drivers in the road transport sector SWD/2017/0186 final.

⁴ Richtlijn 96/71/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 1996 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PbEG 1997, L018).

regelgeving in relatie tot de wegvervoersector in verschillende lidstaten verschillend uitgelegd en toegepast. Ook passen lidstaten verschillende administratieve en controlemaatregelen toe op vervoersondernemingen. Dit leidt tot zware administratieve lasten voor vervoersondernemingen en bestuurders. Dit zorgt voor rechtsonzekerheid, wat bovendien nadelig is voor de arbeidsvoorwaarden van bestuurders. Het veroorzaakt daarnaast belemmeringen voor het verlenen van grensoverschrijdende diensten en heeft daarmee nadelige gevolgen voor de eerlijke concurrentie tussen ondernemingen binnen de EU.

3.2

*De leden van de **VVD-fractie** lezen over de gemaakte inschatting van de regering over de slechte mogelijkheid om de detacheringsregels effectief toe te passen op de wegvervoersector. Deze leden vragen welke data hieraan ten grondslag ligt.*

Uit het Impact Assessment van de Europese Commissie blijkt dat de EU-lidstaten een verschillende uitleg geven aan de toepassing van de detacheringsregels op het wegvervoer. Sommige lidstaten waren van mening dat de detacheringsregels helemaal niet van toepassing zijn op de wegvervoersector. Andere lidstaten waren van mening dat de detacheringsregels wel van toepassing waren op deze sector of uitsluitend als de werkzaamheden in het land van ontvangst een bepaalde duur overschreden. Sommige lidstaten besloten tot het toepassen van het nationaal minimumloon op alle vervoersactiviteiten van buitenlandse vervoersondernemingen.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) verklaarde in het arrest FNV tegen Van den Bosch Transporten BV, Van den Bosch Transporte GmbH en Silo-Tank Kft. (C-815/18) dat de Detacheringsrichtlijn op de wegvervoersector van toepassing is. Het HvJEU bood vervolgens een maatstaf om te beoordelen wanneer een bestuurder als gedetacheerd moet worden aangemerkt op het grondgebied van een of meerdere lidstaten waar die bestuurder transportactiviteiten verricht. Deze maatstaf is het nauwebandcriterium: een chauffeur is gedetacheerd in de zin van de Detacheringsrichtlijn, indien het werk dat hij in de ontvangende lidstaat verricht een voldoende nauwe band vertoont met dat grondgebied. Per geval moest dus worden bekeken of er een voldoende nauwe band was met de lidstaat van ontvangst en dus sprake van detachering. Zie over dit criterium verder de reactie bij punt 3.5.

De Mobiliteitsrichtlijn codificeert en verduidelijkt wanneer er in ieder geval sprake is van een voldoende nauwe band met het land van ontvangst – in geval van cabotage en derdelandenvervoer – en wanneer die ontbreekt: in geval van bilateraal vervoer en transitovervoer.

Daarnaast hanteren lidstaten verschillende administratieve en controlemaatregelen, zoals het beschikbaar hebben van documenten met betrekking tot de arbeidsrelatie en loon in de taal van de lidstaat van ontvangst in de cabine, en een meldingsplicht met verschillende vereisten. De verschillende administratieve en controlemaatregelen leidde tot onevenredig hoge administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

Met de Mobiliteitsrichtlijn, aan de hand waarvan kan worden bepaald wanneer er wel en niet sprake is van detachering in de wegtransportsector en daarmee of de Nederlandse wettelijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van toepassing zijn, wordt ook een aantal andere zaken geïntroduceerd: eenduidige administratieve en controlemaatregelen, en de meertalige Europese IML-module waarin vervoersondernemingen detacheringsverklaringen kunnen invullen en op verzoek van de autori-

teiten van het land van ontvangst documenten kunnen versturen. Dit leidt naar de verwachting van de regering tot een betere sociale bescherming van de bestuurder, een vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven en een vermindering van oneerlijke concurrentie.

3.3

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de administratieve lastenverlichting er precies uit ziet en of de regering een gedetailleerde vergelijking kan schetsen van de huidige (voor implementatie) en toekomstige (na de implementatie) situatie voor Nederland.

Vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel:

- *Onduidelijk wanneer er sprake is van detachering:* voor de vervoersonderneming is het op dit moment vaak niet duidelijk wanneer er sprake is van detachering, met uitzondering van cabotage en transitovervoer. Het is daarmee ook onduidelijk wanneer de bestuurder recht heeft op de harde kern van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van de lidstaat van ontvangst.
- *Verschillende meldingsverplichtingen in de verschillende lidstaten:* een vervoersonderneming moet vaak een detachering melden in het nationale meldsysteem van de lidstaat van ontvangst. Per vervoersdienst kunnen de meldingsverplichtingen van verschillende lidstaten waarvan het grondgebied wordt betreden van toepassing zijn. De nationale meldsystemen, de gegevens die worden gevraagd en de documenten die daarbij moeten worden verstrekt verschillen per lidstaat. De vervoersonderneming moet de verklaring vaak invullen in een voor de vervoersonderneming vreemde taal.
- *Documentatie in de cabine:* per lidstaat verschilt het welke documenten er in de cabine op papier of digitaal aanwezig moeten zijn. Daarnaast mogen sommige documenten in bijvoorbeeld het Engels worden vertaald. Andere lidstaten verplichten dat de documenten vertaald worden in de officiële taal van de lidstaat van ontvangst.
- *Controles:* verschillende lidstaten stellen verschillende eisen aan de contactpersoon die beschikbaar moet zijn tijdens de detachering. Zo vereisen sommige lidstaten dat de contactpersoon fysiek aanwezig is in die lidstaat, wat problemen oplevert bij vervoersdiensten door meerdere lidstaten, en in andere lidstaten moet de contactpersoon een zekere periode na afloop van de dienst beschikbaar blijven voor contact met de plaatselijke autoriteiten. Het contact met de bevoegde toezichthoudende instanties verloopt in elke lidstaat anders. Er kan soms sprake zijn van langdurige wegcontroles.

Na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel:

- *Meer duidelijkheid over detachering:* er is meer duidelijkheid over wanneer er sprake is van detachering en wanneer dus de harde kern van arbeidsvoorwaarden van de lidstaat waar de vervoersdienst wordt uitgevoerd van toepassing is. Bij cabotage en derdelandenvervoer is er sprake van detachering, en bij doorvoer en de meeste vormen van bilateraal vervoer niet. Overigens zal de toezichthouder indien nodig gegevens opvragen en/of inlichtingen inwinnen (bijvoorbeeld bij de chauffeur) waaruit blijkt of sprake is van detachering in de zin van de Mobiliteitsrichtlijn.
- *Uniforme detacheringsverklaring via één meertalig Europees meldportaal:* de vervoersonderneming moet detacheringsverklaringen indienen in één Europees meldportaal in plaats van verschillende nationale systemen. De gegevens die gevraagd worden zijn hetzelfde voor alle detacheringen in de wegvervoersector binnen de EU. De vervoersonderneming kan de verklaring in zijn eigen taal invullen. De verklaring is

vervolgens via deze IMI-module beschikbaar in alle talen van de Europese Unie.

- *Documenten in de cabine*: het wetsvoorstel geeft duidelijkheid over welke documenten in de cabine op papier of digitaal aanwezig moeten zijn. Dit is een beperkt aantal documenten. In het geval van detacheringen gaat het om de detacheringsverklaring, het bewijs van vervoer (zoals de vrachtbrief) en de gegevens in de tachograaf. Met uitzondering van de detacheringsverklaring zijn dit bestaande documenten, die de bestuurder al bij zich moet hebben op grond van bestaande regelgeving. Er is geen vereiste om deze documenten in een bepaalde taal te hebben. Bij een niet gedetacheerde bestuurder gaat het om het bewijs van vervoer en de tachograafgegevens.
- *Controles*: een beperkte set van documenten kan langs de weg worden gecontroleerd. Dit kost de vervoerder en de bestuurders minder tijd tijdens de wegcontroles. Na de detachering kan de bevoegde autoriteit van de lidstaat van ontvangst via de IMI-module direct contact opnemen met de vervoersondernemingen en verzoeken om aanvullende documenten. Dit is een gestandaardiseerd verzoek dat de vervoersonderneming ontvangt in de taal van het land van vestiging. De vervoersonderneming kan een contactpersoon in de lidstaat van vestiging voor contact met de bevoegde autoriteiten aanwijzen, in plaats van een contactpersoon in de lidstaat van ontvangst.

3.4

De leden van de VVD-fractie vragen de regering om een toelichting over de verhouding tussen het basispakket arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden dat met deze wet geïntroduceerd wordt en de bestaande Nederlandse arbeidsvoorwaarden voor gedetacheerden. Deze leden zouden tevens aan de regering willen vragen of ze deze verhouding ook voor andere Europese Unie (EU-)lidstaten inzichtelijk kan maken.

Met dit wetsvoorstel wordt geen nieuw basispakket aan arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden geïntroduceerd. Wel bevordert het voorstel dat de bestaande «harde kern van arbeidsvoorwaarden» die in het geval van detachering verplicht is, ook daadwerkelijk aan de chauffeur geboden wordt.

Deze harde kern van arbeidsvoorwaarden vloeit voort uit de Detacheringsrichtlijn en is opgenomen in de artikelen 2 WagwEU en 2a van de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet Avv). De harde kern omvat een aantal Nederlandse wettelijke arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden: met name een minimumbeloning, werktijden en rusttijden, veilige arbeidsomstandigheden en een minimumaantal vakantiedagen. Als er een algemeen verbindend verklaarde collectieve arbeidsovereenkomst (avv'de cao) van toepassing is, gelden ingevolge artikel 2a Wet Avv de bepalingen van die avv'de cao op het gebied van beloning, waaronder het geldende periodeloon in de schaal, vergoedingen en toeslagen, een minimumaantal vakantiedagen, werk- en rusttijden en een veilige en gezonde arbeidsplaats. Zie hierover verder de reactie bij vraag 3.7.

Het wetsvoorstel bevordert de aanspraak op deze harde kern van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, door te verduidelijken welke vervoersactiviteiten wel en welke niet als detachering worden aangemerkt. Hierover bestond (rechts)onzekerheid, aangezien de algemene regels van de Detacheringsrichtlijn moeilijk toepasbaar waren op de wegvervoersector. Hierbij wordt wel opgemerkt dat, ook na implementatie van de Mobiliteitsrichtlijn, toezichtsonderzoeken naar naleving van de regels omtrent betaling van het Nederlandse (minimum- of cao-)loon

complex van aard zullen blijven. Steeds zal namelijk onderzocht moeten worden of sprake is van detachering en moeten gegevens over het exacte aantal in Nederland gewerkte uren en het daarbij behorende loon (inclusief inhoudingen en verrekeningen) worden verkregen en worden onderzocht. Daarbij zijn de feiten en omstandigheden van het geval bepalend, niet hoe dit op papier is geregeld.

Overigens heeft de Implementatiewet herziene detacheringsrichtlijn wel een verbetering aangebracht in de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van gedetacheerde werknemers. Die wet is tijdelijk niet van toepassing op de wegvervoersector, namelijk totdat de wetgeving ter implementatie van de Mobiliteitsrichtlijn in werking treedt. De inwerking-treding van dit wetsvoorstel heeft dus als bijkomend effect, dat de aanvullende rechtsbescherming voor gedetacheerde werknemers op grond van de Implementatiewet herziene detacheringsrichtlijn ook voor gedetacheerde bestuurders komt te gelden.

3.5

*De leden van de **VVD-fractie** zouden graag aan de regering willen vragen of zij nadere toelichting kunnen geven over het nauwebandcriterium. Deze leden vragen wat dit criterium precies inhoudt en hoe het wordt ingezet om te bepalen of er sprake is van detachering (of niet).*

Het nauwebandcriterium is door het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) geïntroduceerd in het arrest FNV tegen Van den Bosch Transporten BV, Van den Bosch Transporte GmbH en Silo-Tank Kft. (C-815/18).

Voordat de Mobiliteitsrichtlijn was gepubliceerd, met specifieke regels voor detacheringen in de wegvervoersector, was het lang onduidelijk of de Detacheringsrichtlijn van toepassing is op deze sector. De Detacheringsrichtlijn geeft werknemers die tijdelijk gedetacheerd zijn in een andere lidstaat recht op een »harde kern van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden« van dat tijdelijke werkland. De vraag was of, en zo ja hoe, deze richtlijn kan worden toegepast op de wegvervoersector, waarin bestuurders vaak kortdurend in verschillende lidstaten werkzaam zijn. Het HvJEU verklaarde ten eerste dat de Detacheringsrichtlijn inderdaad op de wegvervoersector van toepassing is, en bood vervolgens een maatstaf om te beoordelen wanneer een bestuurder als gedetacheerd moet worden aangemerkt op het grondgebied van een of meerdere lidstaten waar die bestuurder transportactiviteiten verricht. Deze maatstaf is het nauwebandcriterium: een chauffeur is gedetacheerd in de zin van de Detacheringsrichtlijn, indien het werk dat hij in de ontvangende lidstaat verricht een voldoende nauwe band vertoont met dat grondgebied. Als die band onvoldoende nauw is met een bepaalde lidstaat, is er geen sprake van detachering, en heeft de chauffeur in principe geen recht op de kernarbeidsvoorwaarden die gelden in die lidstaat, maar uitsluitend op de arbeidsvoorwaarden van (kortheidshalve) de lidstaat van vestiging van de vervoersonderneming. Of er sprake is van een voldoende nauwe band, wordt volgens het HvJEU bepaald in het kader van een algehele beoordeling van factoren, zoals de aard van de werkzaamheden die de werknemer op het grondgebied verricht, de mate waarin de werkzaamheden van die werknemer verband houden met het grondgebied van elke lidstaat waar hij werkzaam is en het aandeel van die werkzaamheden op het grondgebied van elke lidstaat in de vervoersdienst als geheel.

De regering benadrukt dat het nauwebandcriterium dus noopt tot een beoordeling van geval tot geval. Dit maakt de beoordeling of sprake is van detachering in de wegvervoersector, in de situatie vóórdat de Mobiliteits-

richtlijn gold en in de gevallen die buiten de reikwijdte van de Mobiliteitsrichtlijn vallen, dus alsnog complex. De Mobiliteitsrichtlijn vermindert die complexiteit door het nauwebandcriterium als het ware in te kleuren, door per *soort* vervoersactiviteit te bepalen of er sprake is van detachering en wanneer niet. Zo wordt cabotage bijvoorbeeld categorisch als detachering aangemerkt, transitovervoer niet, en bilateraal wegvervoer evenmin, zolang binnen het toegestane aantal extra vervoersactiviteiten op de heen- en terugweg wordt gebleven. Dit maakt de toepassing van de Detacheringsrichtlijn op de wegvervoersector overzichtelijker en hanteerbaarder, met rechtszekerheid voor de ondernemers tot gevolg, en naar verwachting van de regering ook een betere bescherming van de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van de chauffeurs.

3.6

*De leden van de **VVD-fractie** vragen de regering of zij kan verduidelijken wat het verschil is tussen een gedetacheerde werknemer en een gedetacheerde bestuurder.*

Het begrip gedetacheerde werknemer bestond al in de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU), en wordt gedefinieerd als: de werknemer die in het kader van transnationale dienstverrichting op basis van een arbeidsovereenkomst tijdelijk arbeid verricht in Nederland en niet gewoonlijk in of vanuit Nederland arbeid verricht.

De gedetacheerde werknemer is dus elke werknemer die tijdelijk in Nederland werkt in het kader van een van de drie vormen van detachering: zuivere dienstverlening, intra-concerndetachering (binnen multinationale concerns) en uitzendarbeid. Elke gedetacheerde werknemer in de zin van de WagwEU heeft recht op de Nederlandse «harde kern van arbeidsvoorwaarden». Diens werkgever, de dienstverrichter, heeft bepaalde administratieve verplichtingen, waaronder het melden van de gedetacheerde werknemer in het online meldloket en het beschikbaar houden van documentatie op de werkplek.

Een gedetacheerde bestuurder is een bestuurder (chauffeur) die als gedetacheerd moet worden aangemerkt. Dat is het geval als deze bestuurder – in het kader van zuivere dienstverlening (en dus niet in het kader van detachering binnen multinationale concerns of uitzendarbeid) – cabotage of niet-bilaterale transportwerkzaamheden verricht. Dit geeft ten eerste recht op de Nederlandse kernarbeidsvoorwaarden gedurende de periode dat in Nederland gedetacheerde arbeid is verricht. Daarnaast gelden er voor diens werkgever, de dienstverrichter, afwijkende administratieve verplichtingen ten opzichte van de verplichtingen ten aanzien van gedetacheerde werknemers in het algemeen, dat wil zeggen plichten toegespitst op de wegvervoersector. Zo dient de dienstverrichter in het geval van detachering een detacheringsverklaring in te dienen in de Europese IMI-module (in plaats van het melden van de werknemers in het online meldloket) en dienen bepaalde gegevens en bescheiden in het vervoermiddel beschikbaar te zijn.

Kortweg is de gedetacheerde bestuurder dus een bijzondere categorie: elke gedetacheerde bestuurder is een gedetacheerde werknemer, en zo is niet elke gedetacheerde werknemer een gedetacheerde bestuurder. Let wel dat alleen de chauffeurs die onder de Mobiliteitsrichtlijn vallen op grond van het wetsvoorstel kunnen worden aangemerkt als gedetacheerde bestuurder. De specifieke administratieve plichten uit de Mobiliteitsrichtlijn kunnen immers niet worden opgelegd aan vervoersondernemingen die buiten de reikwijdte van die richtlijn vallen. Bij detachering binnen multinationale concerns noch bij uitzendarbeid kan

dus sprake zijn van een gedetacheerde bestuurder. Chauffeurs die in de wegvervoersector werkzaam zijn, maar niet onder de reikwijdte van de Mobiliteitsrichtlijn vallen, kunnen echter wel als gedetacheerde werknemer worden aangemerkt als sprake is van detachering in Nederland (dus bij intra-concerndetachering en uitzendarbeid). In dat geval geldt dus ook de Nederlandse harde kern van arbeidsvoorwaarden, en zijn de algemene administratieve plichten op de dienstverrichter van toepassing.

3.7

*De leden van de **VVD-fractie** vragen waarom in het geval van cabotage, waar wel sprake is van detachering, er voor verbondenheid met de lidstaat van ontvangst wordt gekeken om te bepalen of er sprake is van detachering. Waarom is dit vastgesteld op het land van ontvangst en niet op bijvoorbeeld het land van vestiging van het bedrijf dat de zending doet? Deze leden willen graag een toelichting.*

Dit heeft te maken met het recht dat van toepassing is op de arbeidsovereenkomsten van de gedetacheerde werknemers. Dit wordt gereguleerd door de Rome I-verordening⁵, met name artikel 8. Kort gezegd geldt het recht van het land waar of van waaruit de werknemer gewoonlijk zijn arbeid verricht, tenzij de overeenkomst een kennelijk nauwere band heeft met een ander land, in welk geval het recht van dat laatste land geldt. Omdat detachering inherent tijdelijk is, is het land waar de werknemer de dienst uitvoert in de regel niet het land waar hij gewoonlijk werkt. Het «gewoonlijke werkland» van de werknemer is meestal het land waar zijn werkgever is gevestigd. Het recht van dit land, de zendende lidstaat, is dus in principe van toepassing bij grensoverschrijdende detachering. Het toepassen van uitsluitend het recht van de zendende lidstaat levert echter spanning op met onder meer het uitgangspunt van een gelijk speelveld voor ondernemingen, wanneer de arbeidsvoorwaarden op grond van dat recht (met name het loonniveau) beduidend lager liggen dan die van het land waar de tijdelijke dienst wordt uitgevoerd. Daarom legt de Detacheringsrichtlijn dit aan banden: in aanvulling op het recht dat van toepassing is op de arbeidsovereenkomst, heeft de gedetacheerde werknemer recht op bepaalde arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden die gelden in het tijdelijke werkland, voor zover die gunstiger zijn: de «harde kern» van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden.

In het geval van cabotage is sprake van het vervoer van goederen binnen dezelfde lidstaat door een buitenlandse vervoersonderneming. Het bedrijf dat de goederen zendt (de verlader) is dus vaak gevestigd in dezelfde lidstaat als de ontvanger van die goederen. Vandaar dat de EU-wetgever heeft bepaald dat de band met de lidstaat waar de bestuurder de cabotagewerkzaamheden uitvoert nauw genoeg is om hem als daar gedetacheerd aan te merken. Dit geeft de bestuurder dus recht op niet alleen de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van het land waar hij gewoonlijk werkt, maar ook op de harde kern van arbeidsvoorwaarden van het land waar hij de tijdelijke cabotagewerkzaamheden uitvoert.

Andere lidstaten komen minder in aanmerking om als het tijdelijke werkland te worden aangemerkt in geval van cabotage. Zo zal de band tussen de werkzaamheden en het grondgebied van andere lidstaten dan waar de cabotage wordt uitgevoerd, onvoldoende nauw zijn om de bestuurder als daar gedetacheerd aan te merken. Dit zou ook de onduidelijke situatie opleveren dat de harde kern van arbeidsvoorwaarden van

⁵ Verordening 593/2008 inzake het recht dat van toepassing is op verbintenissen uit overeenkomst.

een andere lidstaat dan die waar de cabotage wordt uitgevoerd zou moeten worden toegepast, in aanvulling op het recht van het gewoonlijk werkland.

Ook de lidstaat van vestiging van de vervoersonderneming die de chauffeur in dienst heeft, komt minder in aanmerking: dit is immers in de regel de lidstaat waar die chauffeur gewoonlijk werkt, en waarvan het recht dus al van toepassing is. Het kunnen beschouwen van de chauffeur als gedetacheerd in het tijdelijke werkland geeft de bestuurder juist aanvullende bescherming, door de bestuurder in aanvulling op het recht van het gewoonlijk werkland ook aanspraak te geven op de harde kern van arbeidsvoorwaarden van de lidstaat waar de cabotage wordt uitgevoerd.

3.8

*De leden van de **VVD-fractie** vragen welke invloed deze wet heeft op de zelfstandigen die werkzaam zijn in de Europese wegvervoersector.*

Deze zelfstandigen vallen buiten de reikwijdte van de Mobiliteitsrichtlijn. Dit wetsvoorstel heeft dan ook geen invloed op zelfstandigen in de Europese wegvervoersector. Hun situatie blijft ongewijzigd. Dit houdt in dat zij voor hun diensten in Nederland in het goederenvervoer, met uitzondering van transitovervoer, een jaarmelding indienen in het Nederlandse online meldloket⁶.

3.9

*De leden van de **SP-fractie** vragen of de regering in kan gaan op het Europese samenstellingsproces van de Mobiliteitsrichtlijn. Waarom is er de keuze gemaakt om alleen cabotage en niet-bilateraal vervoer onder de richtlijn te laten vallen? Komt het voorliggende wetsvoorstel overeen met de inzet van de regering tijdens het samenstellen van de Mobiliteitsrichtlijn?*

Het Mobiliteitspakket I is het resultaat van drie jaar intensieve onderhandelingen. Het resultaat van de onderhandelingen over de Mobiliteitsrichtlijn is het resultaat van een compromis tussen 27 lidstaten en het Europees Parlement, waarbij men een balans heeft moeten vinden tussen enerzijds de sociale bescherming van chauffeurs en anderzijds de administratieve lasten voor vervoersondernemingen, die beide toenemen naarmate meer vervoersactiviteiten als detachering worden aangemerkt. Tijdens de onderhandelingen over de Mobiliteitsrichtlijn is bij de vraag of er wel of geen sprake is van detachering gekeken naar de verbondenheid tussen de verleende vervoersdienst en het grondgebied van de lidstaat van ontvangst. In lijn met de voorgenoemde jurisprudentie van het HvJEU over het nauwebandcriterium, is geconstateerd dat bij bilateraal vervoer en bij transitovervoer (doorvoer) geen sprake is van een voldoende nauwe band tussen de vervoersdienst en het grondgebied van de lidstaat van ontvangst, terwijl die band wel bestaat bij cabotage en derdelandenvervoer (*cross trade*).

Belangrijke punten voor Nederland zoals verwoord in het BNC-fiche⁷ zijn daarmee behaald: duidelijkheid over welke vervoersactiviteiten wel en welke vervoersactiviteiten niet als detachering worden aangemerkt: cabotage en derdelandenvervoer wel, en doorvoer (transitovervoer) niet. Daardoor zullen de regels in praktijk beter kunnen worden toegepast.

⁶ Bereikbaar via www.postedworkers.nl.

⁷ Kamerstukken II 2016/17, 34 734 nr. 7.

3.10

Deze leden vragen of er door de regering ook gekeken is naar de mogelijkheden om de arbeidsomstandigheden van chauffeurs tijdens het vervoeren te verbeteren. Hoe wordt er voorkomen dat chauffeurs moeten overnachten in hun vrachtwagen of geen middelen krijgen om tijdens hun werk te lunchen of te dineren? Is daar een rol voor weggelegd in de tachograaf 2.0?

Voor de dagelijkse en verkorte wekelijkse rust is het volgens EU-verordening 561/2006 toegestaan om in de cabine te overnachten. De normale wekelijkse rust mag echter niet in de cabine worden genomen. De werkgever is verplicht om de kosten voor het verblijf van deze rust buiten de cabine te dekken. De nieuwe versie van de tachograaf biedt hier geen technische oplossing voor; dit moet door de handhavingsinstanties gecontroleerd worden.

Het is aan de werkgever om ervoor te zorgen dat chauffeurs onder de juiste omstandigheden kunnen rusten. Middelen voor lunch en diner zijn daarmee ook onderwerp van overleg tussen werkgevers en werknemers.

3.11

*De leden van de **SP-fractie** vragen of de regering er rekening mee houdt dat het voorliggende wetsvoorstel ervoor kan zorgen dat het aantal chauffeurs met een zuivere dienstverlening afneemt. Hoe voorkomt de regering dat dit gebeurt? Is hierover op Europees niveau het gesprek aangegaan tijdens de totstandkoming van de Mobiliteitsrichtlijn?*

Tijdens de onderhandelingen is verduidelijkt dat chauffeurs die worden uitgeleend aan een dochteronderneming (intra-concerndetachering) of op basis van uitzendarbeid worden gedetacheerd, niet onder de Mobiliteitsrichtlijn vallen, maar onder de reeds bestaande bepalingen van de Detacheringsrichtlijn. Het is daarmee voor wat de arbeidsvoorwaarden van chauffeurs betreft weinig relevant of iemand via zuivere dienstverlening of uit hoofde van intra-concerndetachering of uitzendarbeid gedetacheerd wordt. Wel gelden er andere administratieve verplichtingen bij zuivere dienstverlening, die middels dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd. De administratieve verplichtingen zullen echter lichter zijn voor zuivere dienstverlening dan voor intra-concerndetachering of uitzendarbeid. De regering verwacht derhalve niet dat er in de praktijk een verschuiving zal optreden tussen de verschillende detacheringsmodaliteiten.

3.12

*De leden van de **GroenLinks-fractie** en de leden van de **PvdA-fractie** vragen waarom zeevarend personeel van koopvaardijondernemingen uitgesloten zijn van de reikwijdte van de Mobiliteitsrichtlijn.*

Dit is zo geregeld in navolging van de oorspronkelijke Detacheringsrichtlijn uit 1996. Het zeevarend personeel van koopvaardijondernemingen is uitgezonderd van de reikwijdte op grond van artikel 1, tweede lid, van de Detacheringsrichtlijn. Zij vallen dus niet onder de algemene detacheringsregels. Wegtransport is daarentegen niet uitgezonderd van de Detacheringsrichtlijn.

De Mobiliteitsrichtlijn bevat detacheringsregels die zijn aangepast aan de specifieke aard van de wegvervoersector (goederen- en personenvervoer). Omdat de Mobiliteitsrichtlijn uitsluitend betrekking heeft op de wegvervoersector is niet alleen de zeevaart, maar zijn alle overige transportsec-

toren ervan uitgezonderd. De Mobiliteitsrichtlijn sluit dus aan op de bestaande reikwijdte van de Detacheringsrichtlijn.

4. Gevolgen (m.u.v. financiële gevolgen)

4.1

*De leden van de **VVD-fractie** lezen dat vervoerders die cabotage, niet-bilateraal vervoer en niet-vrijgestelde vormen van bilateraal en gecombineerd vervoer verrichten in Nederland, rekening moeten houden met de harde kern van arbeidsvoorwaarden die ze voor hun gedetacheerde bestuurders moeten garanderen. Deze leden vragen of zij nu goed begrijpen dat deze arbeidsvoorwaarden met deze implementatiewet ook worden geharmoniseerd, en zo ja, hoe de harde kern van Nederlandse arbeidsvoorwaarden terug te vinden is in de harmonisatie.*

De arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden waar de chauffeurs recht op hebben zijn gereguleerd door de Detacheringsrichtlijn. Deze richtlijn is in 2018 gewijzigd met de Herziene detacheringsrichtlijn⁸, waarmee de sociale bescherming van gedetacheerde werknemers is vergroot. Via de Implementatiewet herziene detacheringsrichtlijn zijn deze verbeteringen doorgevoerd in de WagwEU, de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (Wml) en de Wet Avv.

De Mobiliteitsrichtlijn brengt geen wijziging aan in dit pakket van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden, en harmoniseert dit dus niet. Wel bevordert deze richtlijn dat gedetacheerde chauffeurs hun aanspraak op die arbeidsvoorwaarden ook daadwerkelijk kunnen verzilveren, door de rechtsonzekerheid weg te nemen over welke wegtransportactiviteiten al dan niet als detachering worden aangemerkt.

De Herziene detacheringsrichtlijn bepaalt verder dat de bepalingen daarvan tijdelijk niet van toepassing zijn op de wegvervoersector, totdat de EU-wetgever in specifieke regels voor die sector heeft voorzien. De Mobiliteitsrichtlijn voorziet nu in die specifieke regels. Doordat ook de aanvullende bescherming van de Implementatiewet herziene detacheringsrichtlijn nu voor deze sector komt te gelden, heeft onderhavig wetsvoorstel ook indirect tot gevolg dat de sociale bescherming van gedetacheerde werknemers in de wegvervoersector toeneemt.

4.2

*De leden van de **D66-fractie** zijn van mening dat er mogelijk effecten zijn voor Nederlandse bedrijven bij deze implementatiewet. Is de regering het met deze leden eens dat dit bijvoorbeeld een weerslag kan hebben op de kosten die Nederlandse bedrijven moeten betalen voor wegvervoer? Heeft de regering zicht op hoe groot deze impact kan zijn? Heeft de regering duidelijk zicht op de schaal van de omvang van dergelijke consequenties? Met andere woorden, hoeveel chauffeurs rijden er in Nederland in de wegvervoerssector en welk aandeel van deze chauffeurs heeft geen Nederlands paspoort? Is er bekend welk deel van die groep chauffeurs als gevolg van deze regelgeving een verbetering van arbeidsomstandigheden zal doormaken?*

Dit voorstel zal kosten met zich meebrengen voor Nederlandse bedrijven die goederen of andere wegtransportdiensten afnemen (dienstont-

⁸ Richtlijn 2018/957/EU van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten (PbEU 2018, L 173).

vangers) en voor Nederlandse vervoersondernemingen die vervoersdiensten leveren (dienstverrichters). Die kosten bestaan vooral uit het nakomen van de specifieke administratieve verplichtingen op grond van de Mobiliteitsrichtlijn: het indienen van detachingsverklaringen via de Europese IMI-module, het aan de chauffeur beschikbaar stellen van bepaalde gegevens en bescheiden, en het eventueel via de IMI-module versturen van onder andere loonbescheiden aan de bevoegde autoriteiten in andere lidstaten.

Naar verwachting zullen deze kosten lager zijn dan onder het huidige stelsel, waarin deze administratieve verplichtingen niet zijn gecoördineerd, maar per lidstaat verschillen. Zo brengt het voldoen aan de verschillende meldingsplichten van de lidstaten die worden betreden op dit moment hoge administratieve lasten mee, wat ook geldt voor het nagaan welke documentatie in welke lidstaat moet kunnen worden verstrekt. Per saldo zullen de nalevingskosten met dit wetsvoorstel voor ondernemingen dus naar verwachting afnemen.

De arbeidskosten van gedetacheerde bestuurders kunnen toenemen indien gedetacheerde chauffeurs vanwege de onduidelijkheid van de oude regels nog geen aanspraak konden maken op de harde kern van arbeidsvoorwaarden. Indien de vervoersondernemingen al voldoen aan de harde kern van arbeidsvoorwaarden tijdens de detachering, of de arbeidsvoorwaarden van de chauffeur boven de harde kern van arbeidsvoorwaarden van het land van ontvangst liggen, dan blijven de kosten gelijk. De regering vermoedt dat een betere sociale bescherming van chauffeurs een bijdrage kan leveren aan de aantrekkelijkheid van het beroep.

Het wetsvoorstel heeft betrekking op buitenlandse vervoersondernemingen die hun eigen werknemers detacheren in Nederland voor cabotage en derdelandenvervoer. Het wetsvoorstel verduidelijkt dat bilateraal vervoer en transitovervoer niet beschouwd worden als detachering. Voor laatstgenoemde vervoersactiviteiten is het duidelijk dat de chauffeur geen recht heeft op de harde kern van arbeidsvoorwaarden en de vervoersonderneming niet hoeft te voldoen aan de administratieve verplichtingen en controlemaatregelen.

Buitenlandse vervoersondernemingen die in Nederland bestuurders detacheren moeten zich momenteel melden in het nationale meldloket. Dat kan via een jaarmelding. Het aantal gemelde werknemers in de sector goederenvervoer geeft een indicatie van het aantal buitenlandse chauffeurs dat in Nederland gedetacheerd wordt. Het betekent overigens niet dat alle gemelde chauffeurs ook daadwerkelijk in Nederland zijn geweest, en ook is niet bekend hoeveel vervoersondernemingen hebben nagelaten een melding in te dienen. In totaal hebben 19.165 buitenlandse dienstverrichters in de sector goederenvervoer over de weg een melding ingediend in 2021. In 2021 zijn in totaal 289.353 chauffeurs met een buitenlandse nationaliteit gemeld.⁹

4.3

*De leden van de **D66-fractie** vragen tevens aan de regering of zij meer uitleg kan geven over de impact voor Nederlandse chauffeurs. Zo vermoeden deze leden dat de implementatiewet mogelijk een impact kan hebben op de vraag-aanbodverhouding in de sector, welke ook een impact kan hebben op de Nederlandse chauffeurs. Deze leden vinden het belangrijk dat deze impact gemonitord wordt om eventueel nadelige gevolgen tijdig te kunnen bemerken en zij vragen de regering dan ook hoe zij hierover denkt.*

⁹ Jaarrapportage SVB 2021.

Ondanks het feit dat dit wetsvoorstel de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van chauffeurs uit andere EU en EER-landen niet reguleert, kan de toegenomen rechtszekerheid over de transportactiviteiten die als detachering moeten worden aangemerkt wel tot gevolg hebben dat meer chauffeurs uit die landen die tijdelijk in Nederland werken in de praktijk aanspraak zullen maken op de belangrijkste Nederlandse arbeidsvoorwaarden. In dat geval nemen de personeelskosten voor buitenlandse vervoersondernemingen toe. Daar staat de onder 4.2 omschreven administratieve lastenverlichting tegenover. Een verbetering in arbeidsvoorwaarden van buitenlandse chauffeurs leidt tot een gelijk spelveld voor vervoersondernemingen. De regering zal in het kader van de invoeringstoets onderzoeken wat de impact is van dit wetsvoorstel in de praktijk. Ook de Europese Commissie zal de richtlijn evalueren op uiterlijk 31 december 2025, en vervolgens periodieke evaluaties uitvoeren. Daarnaast heeft de regering regelmatig contact met sociale partners en brancheverenigingen in de sector.

4.4

*De leden van de **CDA-fractie** lezen dat Nederland zich er tijdens de onderhandelingen voor heeft ingezet om de toepassing van de Mobiliteitsrichtlijn in de wegvervoersector zodanig vorm te geven en te verduidelijken, dat enerzijds de sociale bescherming van chauffeurs wordt bevorderd en anderzijds het bedrijfsleven niet wordt geconfronteerd met onnodige administratieve lasten. Kan aangegeven worden hoe dit in de richtlijn is verwerkt? Biedt dit voor de werknemer betere mogelijkheden om goede arbeidsomstandigheden af te dwingen, bijvoorbeeld voor werknemers uit het buitenland die voor een Nederlandse organisatie werken dat zij terug kunnen vallen op de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten? Kan dit nader worden toegelicht?*

De richtlijn en het wetsvoorstel gaan over chauffeurs in dienst van een in het buitenland gevestigde vervoersonderneming. Het wetsvoorstel verduidelijkt wanneer deze chauffeurs recht hebben op de Nederlandse harde kern van arbeidsvoorwaarden. Chauffeurs in dienst van een in Nederland gevestigde werkgever vallen buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel voor zover deze chauffeurs niet worden gedetacheerd naar andere EU-landen.

De richtlijn maakt het helder wanneer een chauffeur kan worden beschouwd als gedetacheerde bestuurder. Wanneer een chauffeur gedetacheerd is ontvangt hij de harde kern van arbeidsvoorwaarden gedurende de periode dat hij in Nederland is gedetacheerd. Vóór de totstandkoming van de Mobiliteitsrichtlijn was er onduidelijkheid wanneer een bestuurder als gedetacheerd kon worden beschouwd en daarmee was het voor vervoerondernemingen en toezichthoudende instanties lastig te bepalen of en gedurende welke periode iemand recht had op de harde kern van arbeidsvoorwaarden van het tijdelijke werkland, met name of er adequaat betaald werd. Door de verduidelijking wordt de sociale bescherming van bestuurders dus bevorderd.

Een ander effect dat met de Mobiliteitsrichtlijn is beoogd, is het verminderen van administratieve lasten. De administratieve lasten dalen, omdat er gewerkt gaat worden met één geharmoniseerd meertalig Europees portaal voor detachingsverklaringen waarin alle vervoersondernemingen in hun eigen taal een detachingsverklaring kunnen indienen. Door het limitatief voorschrijven welke documentatie met betrekking tot detachering de lidstaten tijdens wegcontroles mogen opvragen, wordt beoogd de wegcontroles te verkorten en de administratieve lasten voor de

vervoerder zo beperkt mogelijk te houden. De volgende documenten moeten in de cabine op papier of digitaal aanwezig zijn: de relevante gegevens uit de tachograaf, de vrachtbrieven en als er sprake is van detachering ook een kopie van de detacheringsverklaring. Waar nodig zullen de chauffeurs ter plaatse worden bevraagd om de aard van de vervoersactiviteit en aard van de dienstverlening, en daarmee de geldende wettelijke verplichtingen, te kunnen vaststellen. Vanzelfsprekend is dit dan van invloed op de duur van de wegcontrole. Aanvullende gegevens ten aanzien van onder meer de beloning dienen door de bevoegde autoriteiten na afloop van de detachering, via het IML-portaal, te worden opgevraagd bij de vervoersonderneming. Door de toezichthoudende instanties zal onder meer moeten worden onderzocht of daadwerkelijk sprake is van detachering in de zin van de Mobiliteitsrichtlijn, alvorens kan worden overgegaan tot onderzoek naar de naleving van de regelgeving omtrent betaling van het Nederlandse (minimum- of cao-)loon.

De Mobiliteitsrichtlijn geldt ten aanzien van chauffeurs in dienst van de vervoersonderneming in een andere EU-lidstaat, die in het kader van een grensoverschrijdende dienstverlening door hun werkgever naar een opdrachtgever in Nederland worden gedetacheerd om vervoersactiviteiten uit te voeren (dus niet bij uitzendarbeid). Zij werken over het algemeen relatief kort in Nederland. De aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten zullen daarom slechts in beperkte mate gevolgen hebben voor de doelgroep van de Mobiliteitsrichtlijn. Echter, hetgeen met de aanbevelingen wordt beoogd, namelijk goede werk- leefomstandigheden voor internationale werknemers in Nederland, geldt vanzelfsprekend ook voor chauffeurs die in Nederland werkzaamheden verrichten. De Mobiliteitsrichtlijn draagt hier aan bij.

4.5

Deze leden vragen of dit ook betere handvaten biedt voor de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) om uitbuiting van arbeidsmigranten tegen te gaan, hierop eerder in te kunnen grijpen en/of hierop te kunnen sanctioneren.

Het wetsvoorstel is bedoeld voor een specifieke groep arbeidsmigranten. Het gaat hier om bestuurders die in dienst zijn van een vervoersonderneming gevestigd in andere EU- en EER-lidstaten.

Deze chauffeurs verrichten hun werkzaamheden tijdelijk in Nederland in het kader van een dienstverlening tussen de buitenlandse vervoersonderneming en een dienstontvanger in Nederland. Voor de totstandkoming van de Mobiliteitsrichtlijn was het onduidelijk wanneer er sprake was van detachering in het wegvervoer. De rechtsonzekerheid maakte het voor toezichthouders complex en tijdrovend om te bepalen of chauffeurs mogelijk ten onrechte niet de arbeidsvoorwaarden van het tijdelijke werkland geboden kregen.

De sociale bescherming van chauffeurs wordt bevorderd omdat het wetsvoorstel duidelijkheid biedt over welke vervoersactiviteiten als detachering moeten worden beschouwd en wanneer dus de bestuurder recht heeft op de harde kern van Nederlandse arbeidsvoorwaarden. Het wetsvoorstel bevat een nieuwe handhavingssystematiek, waarbij de vervoersonderneming voor aanvang van de detachering een detacheringsverklaring moet indienen in de meertalige Europese IML-module voor detacheringen in het wegvervoer. De bestuurder dient een beperkt aantal documenten op papier of digitaal in de cabine te hebben: de tachograafgegevens, de vrachtbrieven, en in geval van cabotage en derdelandenvervoer daarnaast een kopie van de detacheringsverklaring. De toezicht-

houder kan na afloop van de detachering een limitatieve lijst van soorten gegevens opvragen, in aanvulling op de voornoemde documenten: documentatie met betrekking tot de beloning, bescheiden waaruit blijkt hoeveel uren de bestuurder heeft gewerkt, de arbeidsovereenkomst, en een bewijs waaruit blijkt hoeveel loon is betaald aan de bestuurders. Indien de vervoersonderneming de gevraagde documenten niet binnen acht weken aanlevert, kan de toezichthouder om wederzijdse bijstand vragen via de meertalige IMI-module aan de bevoegde instantie van de lidstaat waar de vervoersonderneming is gevestigd. Dit wetsvoorstel geeft de Arbeidsinspectie grondslagen om de relevante gegevens op te vragen en om het niet of niet voldoende nakomen van verzoeken te sanctioneren. De toezichtspraktijk zal moeten uitwijzen in hoeverre de juiste uren- en loongegevens daadwerkelijk worden verkregen om de feitelijke loonbetaling op juistheid te kunnen beoordelen. Vandaar het belang van de invoeringstoets.

4.6

*De leden van de **CDA-fractie** constateren dat nog steeds (te) veel beroepschauffeurs uit het buitenland meerdere dagen of soms weken achter elkaar in de cabine van hun vrachtwagen slapen. Deelt de regering de zorgen van deze leden dat dit onwenselijk is en haaks staat op de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten met betrekking tot het verblijf van arbeidsmigranten? Verandert deze richtlijn iets voor deze groep werknemers en werkgevers? Zo ja, kan dit worden toegelicht?*

Voor de dagelijkse en verkorte wekelijkse rust is het volgens EU-verordening 561/2006 toegestaan om in de cabine te overnachten. De normale wekelijkse rust mag echter niet in de cabine worden genomen. Het is aan de werkgever om de kosten voor het verblijf van deze rust buiten de cabine te dekken. Het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten doet diverse aanbevelingen die betrekking hebben op de kwaliteit van huisvesting. Ook de kwaliteit van de locatie waar een chauffeur verblijft voor de rust buiten de cabine moet voldoen aan wet- en regelgeving en voldoet bij voorkeur aan de eisen van bestaande keurmerken. De werkgever dient daarnaast rekening te houden met het recht op terugkeer van de chauffeur en de terugkeerplicht van het voertuig. Zie verder het antwoord op vraag 3.10.

4.7

*De leden van de **CDA-fractie** vragen of het aannemen van deze richtlijn ervoor kan zorgen dat dit een remmend effect heeft op de arbeidsmigratie. Deze leden vragen of er nog andere mogelijke (positieve en negatieve) effecten van het implementeren van de richtlijn zijn die niet specifiek in de memorie van toelichting zijn benoemd. Biedt de implementatie van deze richtlijn ook (nieuwe) mogelijkheden om oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden en/of constructies daartoe via arbeidsmigratie tegen te gaan?*

De regels die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen dragen er aan bij dat buitenlandse chauffeurs de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden krijgen waar ze recht op hebben en dat er een gelijk spelveld voor vervoersondernemingen komt. Als buitenlandse bestuurders in Nederland gedetacheerd zijn, hebben ze recht op de Nederlandse harde kern van arbeidsvoorwaarden gedurende de periode dat zij in Nederland arbeid verrichten. Ook kunnen de bevoegde toezichthoudende autoriteiten via het IMI-portaal contact opnemen met de buitenlandse vervoersonderneming en de bevoegde instanties in het land van vestiging van de

vervoersonderneming met als doel aanvullende gegevens te verkrijgen over onder meer loonbetalingen en de arbeidsovereenkomst. De regering verwacht dat het wetsvoorstel daarmee meer mogelijkheden biedt om oneerlijke concurrentie tegen te gaan, boven op de al bestaande mogelijkheden op grond van de WagwEU om oneerlijke concurrentie en schijnconstructies te bestrijden. Niettemin blijven onderzoeken in het wegvervoer altijd complex, zoals eerder aangegeven. Wat de gevolgen hiervan zullen zijn voor het aandeel buitenlandse chauffeurs op het totaal aantal chauffeurs, valt op dit moment nog niet in te schatten.

4.8

*De leden van de **GroenLinks-fractie** en de leden van de **PvdA-fractie** vragen op hoeveel personen de nieuwe wetgeving van toepassing wordt.*

Het wetsvoorstel wordt van toepassing op buitenlandse ondernemingen uit de EU en EER die met hun werknemers in Nederland wegvervoerdiensten uitvoeren. De meldingen uit het meldloket voor gedetacheerde werknemers geven een indicatie van het aantal personen waar de nieuwe wetgeving op van toepassing zal zijn. In totaal hebben iets meer dan 19.000 buitenlandse dienstverrichters in de sector goederenvervoer over de weg een melding ingediend in 2021. In 2021 zijn in 289.353 chauffeurs met een buitenlandse nationaliteit gemeld. Dit is een indicatie, omdat vervoersondernemingen in het goederenvervoer in het meldloket niet hoeven aan te geven welk soort vervoersactiviteiten het betreft. De gedane meldingen kunnen dus vervoersactiviteiten betreffen die niet onder de reikwijdte van de Mobiliteitsrichtlijn vallen, zoals detachering binnen hetzelfde concern of uitzendarbeid, en kunnen vervoersactiviteiten betreffen die niet als detachering worden aangemerkt, zoals internationaal bilateraal vervoer.

In de nieuwe Europese IMI-module voor de detacheringsverklaringen ten aanzien van wegvervoer, dat op 2 februari 2022 open is gesteld, zijn tot begin oktober 12.214 gedetacheerde bestuurders gemeld in verband met detacheringen naar Nederland.

Deze cijfers zijn een indicatie. Het is niet bekend in hoeverre er sprake is van over- of ondermelding in zowel het meldloket als het Europese portaal voor detacheringsverklaringen.

4.9

*De leden van de **GroenLinks-fractie** en de leden van de **PvdA-fractie** vragen wat de gevolgen zouden zijn als de nieuwe regels van het eerste EU-mobiliteitspakket ook gelden voor detachering binnen multinationale concerns (zogenoeten intra-concern detachering) en uitzendarbeid.*

Naar verwachting zou dit voor de sociale bescherming van chauffeurs geen gevolgen hebben: alle chauffeurs die onder de WagwEU vallen hebben recht op de Nederlandse harde kern van arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden van het tijdelijke werkland, ongeacht of zij gedetacheerd zijn in het kader van zuivere dienstverrichting ofwel intra-concerndetachering of uitzendarbeid.

Voor het bedrijfsleven zou dit betekenen dat de vervoersondernemingen die hun chauffeurs detacheren, anders dan in het kader van zuivere dienstverrichting, niet langer aan de algemene administratieve verplichtingen moeten voldoen, maar aan de specifieke administratieve verplichtingen voor de wegvervoersector beschreven onder vraag 3.3.

5. Uitvoering en handhaving

5.1

*De leden van de **VVD-fractie** vragen zich af of de last van de NLA niet te hoog wordt als zij onderzoek moeten doen naar de voorafgaande transportbewegingen zoals opgenomen in artikel 9b van het wetsvoorstel. Hoeveel extra fulltime-equivalent (fte) verwachten zij hiervoor in te zetten en is daar gelegenheid voor?*

Van belang is dat uitgebreid onderzoek van tachograafgegevens en vrachtbrieven lange tijd geen vast onderdeel van de huidige controlesystematiek van de Arbeidsinspectie is geweest. Expertise wordt wel opgebouwd. Zo richt de Arbeidsinspectie zich bij onderzoek naar de naleving van bijvoorbeeld de Wet arbeid vreemdelingen op mogelijke postbusondernemingen (zie verder de reactie onder 1), primair bedoeld om te onderzoeken welk deel van de arbeid in Nederland wordt verricht. Bij die onderzoeken maakt de Arbeidsinspectie gebruik van via de ILT verkregen tachograafbestanden en vrachtbrieven. De Arbeidsinspectie en de ILT zullen bezien hoe zij hun samenwerking in dezen verder kunnen vormgeven. In de invoeringstoets, of eerder indien nodig, wordt aandacht besteed aan de praktische uitwerking en eventuele capaciteitsgevolgen.

5.2

*De leden van de **VVD-fractie** zijn benieuwd naar de fraudegevoeligheid van het systeem tot de invoering van de slimme tachograaf in 2023. Deze leden vragen of de regering hier risico's ziet, en zo ja, hoe zij deze wil ondervangen.*

De regering schat het risico op fraude door middel van de handmatige invoer van grensoverschrijdingen in de huidige generatie tachografen laag in, voor wat betreft de naleving van de detacheringsregels. Met handmatige invoer kan het moment van binnenkomen en verlaten van een lidstaat worden beïnvloed, en daarmee de duur dat een chauffeur in een bepaalde lidstaat aanwezig is. Deze duur is echter niet van invloed op de vraag of sprake is van detachering of niet. Dit wordt immers bepaald door de soort vervoersactiviteit – cabotage, derdelandenvervoer, bilateraal vervoer of transitovervoer – die ook uit de vrachtbrieven en de detacheringsverklaring kan worden afgeleid. Wel zou zo kunnen worden geprobeerd om de duur van de detachering korter te doen voorkomen dan daadwerkelijk het geval is. Voor onderzoek naar juiste loonbetaling is immers het exact aantal gewerkte uren in Nederland van belang. Dit vereiste geldt nu echter ook al, en dat verandert niet met dit wetsvoorstel.

Tot aan het moment dat alle vrachtwagens beschikken over een slimme tachograaf kan daarom niet anders worden gehandeld dan te volstaan met tachograafgegevens waarbij de landcodes handmatig zijn ingevoerd. Dat zal niet altijd op of aan de grens zijn, omdat dit moet gebeuren op een parkeerplaats. Daarom zal het bijna niet mogelijk zijn om het exacte aantal gewerkte uren te bepalen tot de volledige invoering van de slimme tachograaf. Het verkorten van de duur van de detachering is echter niet in het belang van de bestuurder, die de invoer in tachograaf in de praktijk verzorgt. Voorts zal, om op deze manier voor een ondernemer een betekenisvolle besparing op arbeidsvoorwaarden te behalen, vermoedelijk in de orde van dagen moeten worden gesjoemeld, aangezien een verschil van enkele uren vermoedelijk geen grote invloed zal hebben op het salaris en overige arbeidsvoorwaarden van de chauffeur. Het moment van grensoverschrijding meerdere dagen misplaatsten lijkt echter niet aan

de orde, aangezien de werkzaamheden in een lidstaat in de wegvervoersector meestal sowieso maar kort duren.

In het kader van het toezicht op de naleving van rij- en rusttijden bestrijdt de ILT tachograaffraude. Naast wegcontroles maakt de ILT ook gebruik van risicogericht en informatie gestuurd toezicht. De ILT richt zich ook op andere betrokkenen in de keten die een rol spelen bij vormen van fraude. Denk aan webshops of aan erkende werkplaatsen, die soms diensten aanbieden die manipulatie met een tachograaf mogelijk maken.

De Europese landen werken op verschillende manieren samen aan de bestrijding van tachograaffraude. Zo organiseren de Europese (Verkeers-)Politiediensten jaarlijks samen een masterclasses tachograaffraude, waarin kennis over manipulatietechnieken wordt uitgewisseld.

5.3

De leden van de VVD-fractie zijn blij met het verduidelijkte kader betreffende wanneer er sprake is van detachering en wanneer niet. Echter wordt geschreven in de memorie van toelichting dat er ook vervoerbewegingen zijn die niet expliciet onder de Detacheringsrichtlijn vallen, maar ook niet expliciet zijn uitgezonderd. Hoe gaat de regering met deze gevallen om?

In de handhavingstoets gaf de Arbeidsinspectie aan dat de positief en negatief geformuleerde voorwaarden (cabotage wordt wel aangemerkt als detachering, en internationaal bilateraal vervoer en doorvoer niet), niet volledig complementair zijn. Naar aanleiding van dit signaal is het voorgestelde artikel 9b, eerste lid, in het wetsvoorstel aangepast. Dit artikel bepaalt nu expliciet dat het verrichten van niet-bilaterale vervoersactiviteiten (derdelandenvervoer) als detachering moet worden aangemerkt.

5.4

De leden van de VVD-fractie maken zich grote zorgen over de handhaafbaarheid van de wet. De NLA heeft namelijk onduidelijkheid over hoe zij de verzender, expediteur of (sub)contractant in beeld kan krijgen. Deze leden vragen hoe de regering deze onduidelijkheid op wil lossen. Tevens zien deze leden dat er veel extra lasten bij de NLA komen te liggen rondom deze wet. Is de regering bekend met deze zorgen, die ook door de NLA zijn geuit, en hoe gaat zij hiermee om?

De regering is bekend met de zorgen van de Arbeidsinspectie over de handhaafbaarheid van de wet. De betrokken beleidsmedewerkers en die van de Arbeidsinspectie trekken intensief met elkaar op bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel en ook daarna. Er is over de implementatie van deze richtlijn voortdurend overleg met de Arbeidsinspectie om ervoor te zorgen dat onduidelijkheden worden weggenomen. Ook trekt de regering gezamenlijk met de Arbeidsinspectie in Europees verband op en gezamenlijk worden onduidelijkheden rond (de implementatie van) de richtlijn in dat verband aan de orde gesteld, onder meer bij de Europese Commissie. De regering en de Arbeidsinspectie zijn voorts betrokken bij de Europese Arbeidsautoriteit (ELA). De ELA ondersteunt de lidstaten op het gebied van voorlichting, het ontwikkelen van handhavingsbeleid en het faciliteren van gezamenlijke inspecties vanuit verschillende lidstaten. Zo heeft de ELA een activiteitenprogramma opgesteld op het gebied van wegtransport. Ook besteedt de ELA onder meer door workshops en bijeenkomsten voor beleidsmakers en toezichthouders aandacht aan de implementatie en de gevolgen voor het toezicht en de handhaving van de Mobiliteitsrichtlijn, en is de ELA in oktober 2022 een actieweek gestart met

voorlichting over deze richtlijn en rij- en rusttijden. Dit bevordert de grensoverschrijdende samenwerking, onder meer in de vorm van gezamenlijke controles, gegevensuitwisseling in concrete zaken en via het delen van praktijkervaringen van de verschillende lidstaten. In de invoeringstoets, of eerder indien nodig, wordt aandacht besteed aan de praktische uitwerking van de wet en eventuele capaciteitsgevolgen.

Bij de bepaling over medeverantwoordelijkheid van verzenders, expediteurs en (sub)contractanten is sprake van een dilemma. Deze bepaling is onderdeel van de Mobiliteitsrichtlijn en moet daarmee worden geïmplementeerd in nationale wetgeving. Dit geldt vanzelfsprekend voor alle lidstaten. Tegelijkertijd kent de Nederlandse arbeidswetgeving op dit moment niet een dergelijke bepaling. Het zal voor de Arbeidsinspectie daarom ingewikkeld zijn om medeweten (weet hebben of hadden moeten weten) van buitenlandse bedrijven te onderzoeken en te bewijzen, tenzij een bedrijf dit uit zichzelf zou verklaren. De verzender, expediteur en/of (sub)contractant moet bijvoorbeeld kennis hebben van het onterecht niet indienen van een detachingsverklaring door de dienstverrichter. Voor zover de regering bekend bezien andere lidstaten ook nog hoe deze bepaling verder moet worden uitgewerkt. De regering kijkt naar mogelijkheden in lagere regelgeving en naar andere interventies (zoals voorlichting). De regering wil dit verder in Europees verband en binnen de ELA bespreken. Dit onderwerp kan ook in de invoeringstoets aan de orde komen.

5.5

Deze leden vragen zich tevens af hoe de samenwerking tussen de toezichthouders op deze wet plaats gaat vinden, aangezien zowel de NLA als de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) een nieuw expertise moeten opbouwen en dit naast elkaar zullen doen. Deze leden vragen of de regering ook heeft overwogen een handhavingsteam te maken waar zowel de NLA en de ILT in vertegenwoordigd zijn zodat er gemakkelijker expertise kan worden gedeeld en de handhaving van de wet in zijn geheel gemakkelijker kan gaan. Graag een reactie.

De Arbeidsinspectie en de ILT werken nu al samen in het kader van het toezicht op de naleving van de regelgeving in het wegvervoer en maken gebruik van elkaars expertise. De Arbeidsinspectie en de ILT werken bij het toezicht op de wegvervoersector samen in het Transport Informatie en Expertisecentrum (TIEC) met andere partners als de douane, de NVWA en de politie. De regering is van opvatting dat de Arbeidsinspectie en de ILT zelf het beste kunnen beoordelen hoe zij hun onderlinge samenwerking (zie ook onder 5.1) kunnen aanvullen vanwege de implementatie van deze richtlijn. In ieder geval zal de ILT worden gemachtigd om tijdens wegcontroles de detachingsinformatie die de chauffeur in zijn cabine moet hebben, op te vragen en aan de Arbeidsinspectie te verstrekken. Uit de praktijk zal de effectiviteit en efficiëntie van deze werkwijze moeten blijken, ook ten aanzien van de mogelijkheden voor de ILT om aanvullende vragen aan de bestuurder te (kunnen) stellen. In de invoeringstoets kan deze werkwijze ook aan de orde komen.

Aangezien de wegvervoersector bij uitstek een grensoverschrijdende sector is, is grensoverschrijdende samenwerking van groot belang en blijft er nauw worden samengewerkt met toezichthoudende instanties in

andere lidstaten. De ELA ondersteunt hierbij en faciliteert kennisdeling en grensoverschrijdende inspecties (zie verder de reactie bij punt 5.4).¹⁰

5.6

*De leden van de **CDA-fractie** lezen dat de NLA aangeeft dat de Mobiliteitsrichtlijn enerzijds verduidelijkt in welke gevallen er sprake is van detachering en daarmee de handhaafbaarheid versterkt. In sommige situaties, zoals bij incidentele arbeid, lijkt de richtlijn er volgens de NLA aan bij te dragen dat de Nederlandse Wet minimumloon (Wml) in het internationale wegvervoer niet of nauwelijks handhaafbaar is. Tegelijkertijd merkt de NLA op dat er nog veel onduidelijkheden en onzekerheden bestaan waardoor het nog niet goed mogelijk is de gevolgen van de richtlijn voor de handhaving in volle omvang in kaart te brengen. De NLA wijst op de reikwijdte van het wetsvoorstel, dat de vorm van de detachering bepalend is voor welk artikel uit de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU) van toepassing is (zuivere dienstverlening) en dat het in het wetsvoorstel niet duidelijk is op basis van welke criteria er sprake is van detachering. Zijn de wijzigingen die de regering in de memorie van toelichting heeft toegelicht afgestemd met de NLA en zijn de aandachtspunten waar de NLA op wijst verholpen? Zo nee, welke stappen worden er gezet om de handhaafbaarheid van het wetsvoorstel te verbeteren c.q. te garanderen?*

Zoals aangegeven in de antwoorden op de vragen 1 en 5.4 is er over de implementatie van deze richtlijn voortdurend overleg met de Arbeidsinspectie om het wetsvoorstel te verduidelijken. De wijzigingen in het wetsvoorstel naar aanleiding van de handhavingstoets, beschreven in de memorie van toelichting, zijn met de Arbeidsinspectie besproken. Na het verschijnen van de handhavingstoets van de Arbeidsinspectie heeft de Europese Commissie begin 2022 voorts vragen en antwoorden en verschillende scenario's gepubliceerd over de Mobiliteitsrichtlijn, ook vragen die de Nederlandse regering in samenwerking met de Arbeidsinspectie had gesteld. Deze publicaties hebben verdere verduidelijking gebracht. De Europese Commissie heeft daarnaast trainingen verzorgd aan vertegenwoordigers van vervoersondernemingen en toezichthoudende instanties over het IML-portaal. Verder trekken de regering en de Arbeidsinspectie samen op om eventuele onduidelijkheden aan te stippen in Europees verband, om er ook voor te zorgen dat de nieuwe regels eenduidig uitgelegd en toegepast worden binnen de gehele EU. Dat gebeurt onder meer tijdens bijeenkomsten en workshops van de ELA zoals hierboven beschreven, en in het kader van de uitwisseling van kennis met toezichthouders in andere EU-landen. De regering is ervan overtuigd dat binnen de beschikbare kaders in het wetsvoorstel maximaal is verduidelijkt welke verplichtingen en bevoegdheden gelden en hoe die moeten worden geïnterpreteerd. De praktijk zal moeten uitwijzen in hoeverre dit soort onderzoeken meer capaciteit vergt, in het toezicht. Juist daarom is het belangrijk om een invoeringstoets uit te voeren.

5.7

*De leden van de **CDA-fractie** vragen of er bij de NLA genoeg mogelijkheden (denk hierbij aan personeel en kennis) zijn om op deze richtlijn te handhaven.*

¹⁰ Voor voorbeelden zie: <https://www.nlarbeidsinspectie.nl/actueel/nieuws/2022/04/12/overtredingen-bij-transportbedrijven-in-nederland-en-bulgarije>; <https://www.ilent.nl/actueel/nieuws/2022/06/23/europese-handhavers-wegtransport-kijken-mee-in-nederland>.

Bij de antwoorden op de vragen 1, 4.5, 5.1 en 5.4 is uitgebreid ingegaan op het toezicht op de naleving van de Nederlandse arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden in het internationaal wegtransport. De invoeringstoets zal naar verwachting meer inzicht geven in de praktische werking van het wetsvoorstel en de handhavingsmogelijkheden. Vandaar het belang van de invoeringstoets.

5.8

*De leden van de **SP-fractie** hebben de handhavingstoets van de NLA met veel interesse gelezen. Deze leden zien dat de regering op veel punten van de NLA ingaat, maar deze leden hebben daarover nog wel enkele vragen. Kan de regering de in de memorie van toelichting aangeleverde reactie en het gewijzigde wetsvoorstel voorleggen aan de NLA zodat deze daar opnieuw een reactie op kan geven? Kan de regering verzekeren dat in geen geval het handhaven van de Nederlandse Wml in het geding komt? Zo nee, wat gaat de regering aan het voorliggende wetsvoorstel aanpassen om dit verder te voorkomen?*

Het wetsvoorstel implementeert de Mobiliteitsrichtlijn. De meeste bepalingen uit de richtlijn bevatten verplichtingen voor de lidstaten en geen keuze voor lidstaten. Conform staand kabinetsbeleid wordt de richtlijn beleidsluw geïmplementeerd. De beleidsruimte die de richtlijn biedt, bestaat vooral uit het al dan niet invoeren van de administratieve verplichtingen en controlemaatregelen die de richtlijn mogelijk maakt. Nederland maakt volledig gebruik van deze beleidsruimte door alle administratieve verplichtingen in te voeren, dat wil zeggen met betrekking tot de detachingsverklaring, de verplichte gegevens in het vervoersmiddel en de informatie-uitwisseling via IMI na de detachering. Via de IMI-module kan de benodigde documentatie met betrekking tot de beloning worden opgevraagd. Dit wetsvoorstel geeft de Arbeidsinspectie grondslagen om de relevante gegevens op te vragen en om het niet of niet voldoende nakomen van verzoeken te sanctioneren. De toezichtspraktijk zal moeten uitwijzen in hoeverre de juiste urenregistraties en de daarbij behorende loongegevens daadwerkelijk worden verkregen om de feitelijke loonbetaling op juistheid te kunnen beoordelen. In de huidige praktijk blijkt dat vaak problematisch te zijn.

Zoals de regering heeft aangegeven in de antwoorden op de vragen 5.4 tot en met 5.6 is er voortdurend overleg met de Arbeidsinspectie om de toepassing van het wetsvoorstel verder te verduidelijken. Daarbij wordt ook samen opgetrokken om eventuele onduidelijkheden, ook met betrekking tot de handhaving van de Wml, aan te kaarten in Europees verband en om er daarnaast voor te zorgen dat zaken eenduidig uitgelegd en toegepast worden binnen de gehele EU. Naar aanleiding van de handhavingstoets van de Arbeidsinspectie zijn er in overleg met de Arbeidsinspectie wijzigingen doorgevoerd in het wetsvoorstel. De Arbeidsinspectie en ILT hebben met betrekking tot het wetsvoorstel pre-handhavingstoetsen en handhavingstoetsen uitgebracht. De regering ziet geen noodzaak over dit wetsvoorstel een derde handhavingstoets uit te voeren, gezien de mate waarin de naar voren gebrachte knelpunten reeds zijn geadresseerd. Ook met het oog op de implementatietermijn ligt een derde uitvoeringstoets niet voor de hand. De handhavingspraktijk en de jurisprudentie over deze richtlijn zullen zich moeten ontwikkelen in de komende tijd.

De regering heeft in het nader rapport bij dit wetsvoorstel aangegeven dat de regering voornemens is om in 2024 een invoeringstoets¹¹ te laten doen. Dat zal de regering aan de Arbeidsinspectie en ILT vragen.

5.9

*De leden van de **SP-fractie** wijzen erop dat het wetsvoorstel als doel heeft om het handhaven van de Nederlandse arbeidsomstandigheden in de wegvervoersector makkelijker te maken. Uit de reactie van de NLA blijkt dat het soms ingewikkelder wordt om te controleren op basis van welke criteria er sprake is van detachering. De NLA geeft aan dat onderzoek complex en arbeidsintensief kan worden. Welke extra middelen zegt de regering aan de NLA toe om ervoor te zorgen dat zij dit extra onderzoek op kunnen vangen? Op welke manier kan de regering deze twijfel bij de NLA wegnemen?*

De Arbeidsinspectie geeft in haar handhavingstoets aan dat het onderzoek op dit moment al complex en arbeidsintensief is. De regering en de Arbeidsinspectie trekken gezamenlijk op in Europees verband om onduidelijkheden weg te nemen om daarmee helderheid voor de handhaving te verschaffen. De Europese Commissie heeft begin 2022 vragen en antwoorden en scenario's gepubliceerd om deze onduidelijkheden weg te nemen, ook vragen die de Nederlandse regering in samenwerking met de Arbeidsinspectie had gesteld. Het wetsvoorstel is vervolgens verder verduidelijkt. De invoeringstoets zal over de uitwerking in de praktijk gaan. Mocht dan, of eerder indien nodig, blijken dat de Arbeidsinspectie extra middelen nodig heeft voor de handhaving van deze wet, dan zal de regering samen met de Arbeidsinspectie bekijken hoe hierin voorzien kan worden.

5.10

*De leden van de **GroenLinks-fractie** en de leden van de **PvdA-fractie** vragen of de regering kennis heeft genomen van de zorgen van betrokken partijen over de handhaving van de richtlijn. Deze leden vragen wat de regering doet om deze zorgen weg te nemen. Deze leden vragen daarnaast of de regering budget en mankracht vrij kan maken om ervoor te zorgen dat er door de NLA en ILT gehandhaafd kan worden. Deze leden vragen verder hoe de regering de NLA in staat kan stellen aanvullende kennis en expertise op te bouwen. Deze leden vragen voorts of de regering een integraal plan van aanpak kan maken om te zorgen dat er gehandhaafd kan worden.*

De regering heeft kennisgenomen van de zorgen van betrokken partijen. Er is veelvuldig overleg geweest tussen de regering, de Arbeidsinspectie en de ILT, en sociale partners over de handhaving van de voorliggende regels. De Arbeidsinspectie en de ILT hebben tevens hun aandachtspunten bij de wetgeving kenbaar gemaakt via de handhavingstoetsen. Zoals de regering heeft aangegeven in de antwoorden op onder meer de vragen 1 en 5.4 tot en met 5.6 is er voortdurend overleg met de Arbeidsinspectie.

Om ervoor te zorgen dat de onduidelijkheden werden en worden weggenomen worden trekt de regering samen met de Arbeidsinspectie en de ILT op in Europees verband. Daarnaast zal de handhavingpraktijk zich moeten gaan ontwikkelen.

¹¹ Brief Minister voor Rechtsbescherming Inkleuring en stand van zaken Invoeringstoets, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 510, nr. 96.

In de handhavingstoetsen hebben de Arbeidsinspectie en ILT eventuele wensen ten aanzien van capaciteit kenbaar kunnen maken. De Arbeidsinspectie kon vanwege de onzekerheden over de precieze uitwerking van de Mobiliteitsrichtlijn nog geen betekenisvolle kwantitatieve uitspraken doen over de capaciteitsgevolgen voor de Arbeidsinspectie. Dit is thans nog steeds het geval, omdat uit de praktijk onder meer zal moeten blijken wat de gevolgen van het wetsvoorstel zijn voor de toezichthoudende instanties, waaronder hoe de samenwerking met de ILT uitwerkt en in hoeverre daadwerkelijk de juiste uur- en loongegevens worden verkregen om de feitelijke loonbetaling op juistheid te kunnen beoordelen. Vandaar het belang van de invoeringstoets.

5.11

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** begrijpen dat er twee regimes van toepassing zullen zijn op grensoverschrijdende detachering in het wegvervoer, de generieke Detacheringsrichtlijn en de specifieke Mobiliteitsrichtlijn. Dit kan leiden tot onjuiste toepassing, bewust of onbewust, van de regimes. Wat gaat de regering doen om buitenlandse werkgevers duidelijk te informeren over deze twee richtlijnen en heeft zij daarbij oog voor meertaligheid?*

De regering is informatievoorziening over de nieuwe regels aan het opzetten, gezamenlijk met sociale partners. Dit zal meertalig vormgegeven worden en zal via www.postedworkers.nl aangeboden worden. Het online meldloket wordt nog aangepast om ervoor te zorgen dat vervoersondernemingen naar het IMI-portaal worden geleid. Tevens neemt de regering deel aan de ELA-informatiecampagnes over het internationaal wegtransport en zal zij actief chauffeurs en vervoersondernemingen blijven informeren.

Ook vragen de leden van de ChristenUnie-fractie de regering om verder toe lichten wat de overwegingen zijn rond het al dan niet handhaven van de meldingsplicht voor zelfstandigen voor intra-concerndetachering en uitzendarbeid om constructies met schijnzelfstandigheid op te kunnen sporen.

De meldingsplicht voor zelfstandigen, voor intra-concerndetachering en voor uitzendarbeid wordt uitgewerkt in lagere regelgeving. Daarbij worden sociale partners geconsulteerd, die ook op het vormgeven van de oorspronkelijke meldingsplicht voor deze doelgroepen een belangrijke invloed hebben gehad. Voorts zullen de betrokken (toezichthoudende) instanties worden geraadpleegd. Overwegingen die hier een rol bij spelen zijn in de eerste plaats de bescherming van werknemers in de wegvervoersector, in geval van zelfstandigen door middel van het in beeld krijgen van de in Nederland actieve zelfstandige chauffeurs («eigen rijders») om schijnzelfstandigheid te kunnen bestrijden. Daarnaast spelen overwegingen met betrekking tot het beperken van onnodige administratieve lasten voor vervoersondernemingen een rol, de sociale bescherming van chauffeurs, en duidelijkheid en consistentie van de administratieve verplichtingen.

5.12

*De leden van de **ChristenUnie-fractie** constateren dat de NLA voor het vaststellen van een overtreding van de nieuwe detacheringsregels, met name met betrekking tot de naleving van de Wml, informatie nodig heeft over de verzender, expediteur of (sub)contractant van een dienstverlener. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de NLA met de huidige bestuursrechtelijke middelen en bevoegdheden die hen nu ter beschikking*

*staan voldoende in staat overtreders op te sporen en de verantwoorde-
lijken te beboeten.*

De regering verwijst naar het antwoord bij vraag 5.4.

6. Financiële gevolgen

6.1

*De leden van de **VVD-fractie** lezen over de enkele extra fte die het ILT nodig acht, waar zij in samenwerking met de NLA een geheel nieuw expertise moeten opbouwen om de wet goed te kunnen handhaven. Deze leden vragen of deze inschatting niet veel te laag is.*

De ILT verwacht dat 1 fte voldoende is voor de vervulling van haar taak met betrekking tot het toezicht op de naleving van regels voor detachering in het wegvervoer. De taak waartoe de ILT door SZW zal worden gemachtigd is van ondersteunende aard; deze is beperkt tot het nagaan of de chauffeur een detacheringsverklaring heeft, registreren of dat het geval is, en de Arbeidsinspectie vervolgens de relevante informatie te verstrekken. Hierdoor zullen wegcontroles door de ILT iets meer tijd in beslag gaan nemen. Die extra benodigde tijd zal naar verwachting optellen tot ca. 1 fte. Daarbij is instructie van de betrokken inspecteurs inbegrepen. Na de informatieverstrekking door de ILT doet de Arbeidsinspectie de eventuele verdere behandeling en handhaving van dit wetsvoorstel op basis van risico gestuurd toezicht. De ILT is niet belast met het toezicht op de naleving van het wetsvoorstel. Zoals onder punt 1 aangegeven zal een invoeringstoets worden uitgevoerd in 2024 om te bezien hoe de regeling uitpakt voor de doelgroep, en de uitvoering door de Arbeidsinspectie en de ILT.

6.2

*De leden van de **CDA-fractie** lezen dat vanwege het voornemen van een voortvarende behandeling van het wetsvoorstel, de regering heeft afgezien van internetconsultatie. De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat gelet op de complexe materie met een impact op de sector het van belang is dat betrokken partijen in de gelegenheid worden gesteld om hun gedachten over dit voorstel kenbaar te maken. Deze leden vragen of de regering alsnog dit implementatievoorstel ter consultatie wil voorleggen.*

Het is staand kabinetsbeleid om in principe alle wetgeving in internetconsultatie te brengen, behalve bij bijvoorbeeld puur technische wijzigingen of de implementatie van EU-regelgeving, met het oog op de implementatietermijn. Een implementatietermijn bedraagt in de regel 24 maanden. In het geval van de Mobiliteitsrichtlijn bedroeg de implementatietermijn slechts 18 maanden. Daarnaast kon de internetconsultatie niet in betekenende mate leiden tot aanpassing van het wetsvoorstel omdat het hier om implementatiewetgeving gaat van EU-regelgeving waarbij minimale nationale beleidsruimte is. Zie hiertoe het kabinetsstandpunt inzake internetconsultatie in de verzamelbrief regeldruk¹².

De regering heeft zoveel mogelijk andere mogelijkheden benut om een compleet beeld van betrokken partijen te verkrijgen over de gevolgen van het wetsvoorstel. Zo zijn, naast de gebruikelijke uitvoerings- en handhavingstoetsen door de Arbeidsinspectie en de ILT, ook sociale partners in

¹² Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 114, pp. 2 en 3 en Kamerstukken II 2016/17, 29 515, nr. 397, pp. 5.

de wegvervoersector meermaals geraadpleegd. Dit heeft geleid tot enkele aanpassingen van het wetsvoorstel.

Gelet op het voorstaande en de fase waarin het wetsvoorstel zich bevindt, acht de regering het niet opportuun om het wetsvoorstel alsnog voor te leggen voor internetconsultatie. Daar komt nog bij dat een internetconsultatie zou leiden tot een latere inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Immers, de implementatietermijn van de richtlijn is op 2 februari 2022 verstreken, waarvoor de Europese Commissie op 29 september jl. een met redenen omkleed advies heeft uitgebracht.

6.3

*De leden van de **CDA-fractie** vragen hoe de regering terugkijkt op het proces van implementatie binnen een korte implementatietermijn waarbij sprake is van omzetting met diverse lidstaatopties enerzijds en de afweging geen internetconsultatie te houden anderzijds. Waarbij alsnog de implementatietermijn niet is behaald vanwege complexiteit in de uitvoering, terwijl ook vooraf signalen daarover beschikbaar waren vanuit de NLA. Hoe wil zij hier een volgende keer mee omgaan?*

Zoals in het antwoord bij vraag 6.2 aangegeven bedraagt een implementatietermijn van een Europese richtlijn in de regel 24 maanden.

In dit geval was de implementatietermijn kort: nog geen 18 maanden. Bij het nemen van de beslissing was het omzetten van de richtlijn binnen de implementatietermijn nog haalbaar, uitgaande van een soepel verder verloop. Dat de termijn uiteindelijk niet is gehaald, is mede veroorzaakt door de complexiteit van het voorstel. Daardoor was veel extra tijd nodig voor nader contact met de Europese Commissie en om binnen Europa tot gedeelde interpretaties van de richtlijn te komen. Dit was van invloed op de totstandkoming van dit wetsvoorstel en wijze waarop deze wetgeving door de toezichthouders kan worden gehandhaafd.

De regering heeft tijdens de totstandkoming van het wetsvoorstel sociale partners in de sector meermalen geraadpleegd, hetgeen ook geleid heeft tot wijzigingen in het wetsvoorstel.

6.4

*De leden van de **CDA-fractie** lezen dat uit de consultatie met sociale partners hun verzoek naar voren komt om de huidige meldingsplicht voor zelfstandigen in het goederenvervoer en voor detacheringen in het geval van intra-concerndetachering en uitzendarbeid wordt gehandhaafd. De regering geeft aan dat dit punt wordt «meegenomen» in lagere regelgeving betreffende de meldingsplicht via de nieuwe Informatiesysteem interne markt (IMI-)module. Betekent dit dat tegemoet wordt gekomen aan het punt van sociale partners en de meldingsplicht dus gehandhaafd blijft? Of kan het «meenemen» ook iets anders betekenen?*

Dit verzoek van de sociale partners is meegenomen in de wijziging van het Besluit arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (BagwEU), dat momenteel verder wordt uitgewerkt en getoetst. Sociale partners zijn geconsulteerd bij de voorbereiding van de lagere regelgeving, die op dit moment plaatsvindt. Dit zal er waarschijnlijk toe leiden dat de bestaande meldingsplicht voor goederenvervoer met betrekking tot zelfstandigen, intra-concerndetachering en uitzendarbeid blijft bestaan.

7. Advies en consultatie

7.1

*De leden van de **D66-fractie** constateren dat het voorstel geen internetconsultatie heeft gehad. Voorts begrijpen deze leden dat het geen standaardpraktijk is om EU-voorstellen in consultatie te brengen. Zij hebben begrip voor deze keuze maar vragen zich af of het toch niet waardevol zou kunnen zijn om dit wel te doen, zeker gezien de feedback van de Raad van State.*

De regering verwijst naar de antwoorden op vragen 6.2 en 6.3

7.2

*Voorts verwachten de leden van de **D66-fractie** mogelijk uitvoeringsproblematiek bij een standaard internetconsultatie gezien de verkorte termijn voor implementatie van deze richtlijn. Deze leden vragen zich dan ook af of de regering niet denkt dat bij dit voorstel gekozen had kunnen worden voor een verkorte consultatie, zodat het tijdspad niet in de knel zou komen. Is er nu voldoende zicht op de input en het standpunt van de wegvervoerssector? Kan de regering hier meer over uitweiden?*

Een verkorte consultatie had betrokken partijen in de sector waarschijnlijk weinig tijd gegeven om te kunnen reageren op het wetsvoorstel. Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 6.2 heeft de regering zoveel mogelijk andere mogelijkheden benut om zicht op de input en het standpunt van de wegvervoerssector te krijgen. De sociale partners in de sector zijn meermalen geraadpleegd en worden ook geraadpleegd over de lagere regelgeving behorende bij het wetsvoorstel en de communicatie en voorlichting omtrent het wetsvoorstel.

Daarmee hebben sociale partners meer tijd en gelegenheid gekregen om te reageren dan tijdens een internetconsultatieprocedure. Het heeft de regering ook de mogelijkheid gegeven om input te krijgen uit de praktijk.

7.3

*De leden van de **GroenLinks-fractie** en de leden van de **PvdA-fractie** vragen of de regering van mening is dat alle betrokken partijen voldoende geconsulteerd zijn bij de totstandkoming van dit voorstel. Deze leden vragen of relevante betrokkenen geconsulteerd kunnen worden bij de uitwerking van lagere regelgeving.*

De regering heeft zoveel mogelijk kanalen benut om de betrokken partijen te consulteren. Zo heeft meermaals overleg plaatsgevonden met sociale partners in de sector over het wetsvoorstel. Deze sociale partners worden ook geconsulteerd over de lagere regelgeving.

8. Overgangsrecht en inwerkingtreding

*De leden van de **VVD-fractie** vragen of gezien het feit dat de implementatiedatum niet gehaald is, ook de evaluatiedatum van de Europese Commissie wordt verlaet.*

Artikel 7, eerste lid, van de Mobiliteitsrichtlijn bepaalt dat de Europese Commissie deze richtlijn uiterlijk 31 december 2025 evalueert. Omdat de datum in de richtlijn is vastgelegd kan deze niet worden verschoven vanwege de latere implementatie van Nederland en andere lidstaten. Dat betekent dat de evaluatieperiode voor wat de Nederlandse implementatie betreft korter is. De IMI-module is al in werking sinds 2 februari 2022 en

kan dus over een langere periode worden geëvalueerd. Artikel 7, tweede lid, van de Mobiliteitsrichtlijn schrijft voor dat de Europese Commissie ook periodieke vervolgevaluaties moet uitvoeren. De vertraging in de implementatie bij meerdere lidstaten, waaronder Nederland, heeft daar minder effect op. (zie ook vraag 1)

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
C.E.G. van Gennip