

Vergaderjaar 2009–2010

32 311

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State)

Het onderhavige voorstel van wet strekt tot uitvoering van artikel 19, tweede lid, van verordening (EG) nr. 561/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot harmonisatie van bepaalde voorschriften van sociale aard voor het wegvervoer, tot wijziging van Verordeningen (EEG) nr. 3821/85 en (EG) nr. 2135/98 van de Raad en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 3820/85 van de Raad (PbEU L 102), (hierna: de rijtijdenverordening).

De lidstaten van de Europese Unie moeten op grond van het bovengenoemde artikel een sanctie opleggen aan ondernemingen of bestuurders voor overtreding van de rijtijdenverordening die zij op hun grondgebied vaststellen en die begaan is op het grondgebied van een andere lidstaat. Deze verplichting geldt niet voor overtredingen waarvoor reeds een sanctie is opgelegd of een procedure is ingesteld. Het gaat hierbij om vervoer waarop de rijtijdenverordening dan wel de op 1 juli 1970 te Genève tot stand gekomen Europese Overeenkomst nopens de arbeidsvoorwaarden voor de bemanningen van motorrijtuigen in het Internationale vervoer over de weg (Trb. 1994, 123), het AETR-verdrag, van toepassing is.

Indien bij een niet Nederlands ingezetene, of bij iemand die onder verantwoordelijkheid van een niet in Nederland gevestigde ondernemer in Nederland bij controle langs de weg aan de hand van zijn tachograafgegevens kan worden aangetoond dat hij op een eerder tijdstip een overtreding heeft begaan en hij zich op dat tijdstip niet op Nederlands grondgebied bevond, wordt deze overtreding tot nu toe gerapporteerd aan de bevoegde autoriteiten van het land van vestiging. Sinds 1 januari 2009 echter dient de overtreding ingevolge artikel 19, tweede lid, van de rijtijdenverordening, gesanctioneerd te worden in het land waar zij is geconstateerd.

Ratio van deze bepaling is dat rapportage van overtredingen aan het land van vestiging in de praktijk te weinig effectief is gebleken. Sanctionering vindt daarbij in de regel slechts plaats in het kader van bedrijfscontroles.

Het belang van de verkeersveiligheid eist een betere handhaafbaarheid, die bereikt wordt door een prompt en effectief optreden bij controles langs de weg. Een en ander wordt tot uitdrukking gebracht in punt 19 van de preambule bij de rijtijdenverordening: «Rekening houdend met de toename van het grensoverschrijdende goederen- en personenvervoer is het wenselijk, in het belang van de verkeersveiligheid en van een verbeterde handhaving, dat bij wegcontroles en controles ter plaatse bij de ondernemingen alle rijtijden, rusttijden en onderbrekingen in andere lidstaten of derde landen meegeteld worden en wordt vastgesteld of de toepasselijke voorschriften in hun geheel en correct in acht worden genomen».

Uitvoering van deze bepaling die noodzakelijk is en wenselijk om invulling te geven aan de ratio van genoemde bepaling houdt een vergaande uitbreiding in van de extraterritoriale werking van de Arbeidstijdenwet. In verband hiermee is aan de Raad voor de rechtspraak om advies gevraagd. De Raad heeft positief over het voorstel geadviseerd. Bovendien is er bij de Europese Commissie op aangedrongen om te komen met voorstellen voor een uniforme aanpak van overtredingen door de lidstaten. Op grond van artikel 25 van de rijtijdenverordening is de Commissie gehouden om dit desgevraagd te stimuleren. De Commissie heeft deze voorstellen tot heden nog in voorbereiding. Opstellen van het onderhavige wetsvoorstel heeft om bovengenoemde redenen de nodige tijd gevegd.

Overigens zullen, zo lang het onderhavige wetsvoorstel niet tot wet is verheven, overtredingen nog worden gerapporteerd aan de bevoegde autoriteiten van het land van vestiging.

In verband met de voorgestelde vergaande uitbreiding van de extraterritoriale werking van de Arbeidstijdenwet kan nog worden benadrukt, dat de bevoegdheid van bestuurs- dan wel strafrechtelijk optreden zich beperkt tot overtredingen van zeer specifieke aard. Zij beperkt zich er immers slechts toe om de doelstelling van de verordening te dienen: verbetering van de verkeersveiligheid en harmonisering van de onderlinge concurrentieverhoudingen.

Artikel 11:1 van de Arbeidstijdenwet voorziet reeds in de mogelijkheid van het opleggen van een sanctie voor buiten Nederland begane overtreding door personen werkzaam in en op motorrijtuigen.

Het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 11:1 voorziet in de mogelijkheid voor het opleggen van een sanctie aan niet in Nederland gevestigde ondernemingen en woonachtige bestuurders voor een overtreding van de rijtijdenverordening die ze buiten Nederland hebben begaan, indien in Nederland geconstateerd.

Uiteraard kan de omstandigheid zich voordoen dat een geconstateerde overtreding reeds eerder werd vastgesteld en dat deze reeds gesanctioneerd is, dan wel dat hiertoe een procedure aanhangig is. Daarom verplicht artikel 20 van de rijtijdenverordening de bestuurder om alle bewijzen die een lidstaat met betrekking tot sancties of het instellen van een procedure heeft verstrekt, te bewaren totdat de overtreding niet langer tot een tweede procedure of sanctie kan leiden. In het wetsvoorstel is dan ook bepaald dat in dat geval geen sanctie wordt opgelegd.

Zoals vermeld in het nader rapport op het wetsvoorstel tot wijziging van de Arbeidstijdenwet in verband met de invoering van de digitale tachograaf (Kamerstukken II 2003/04, 29 366, nr. 5) zijn de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Verkeer en Waterstaat overeengekomen dat bij wetsvoorstellen tot wijziging van de Arbeidstijdenwet, die voorname-

lijk op het terrein van Verkeer en Waterstaat liggen, de minister van Verkeer en Waterstaat eerste ondertekenaar is.

Bedrijfseffecten en administratieve lasten

Het onderhavige wetsvoorstel heeft geen bedrijfseffecten, noch gevolgen in het kader van administratieve lasten. Er worden geen verplichtingen toegevoegd aan de reeds bestaande. Bovendien heeft het wetsvoorstel slechts gevolgen voor niet Nederlandse ingezetenen en ondernemers die niet in Nederland gevestigd zijn. Er heeft daarom geen consultatie van Actal plaatsgehad.

Artikelsgewijs

Artikel I, onderdelen A, B en C (artikelen 1:7, 5:15, vijfde lid, en 10:14)

De rijtijdenverordening was tot nu toe in artikel 10:14 gedefinieerd. De definitie was echter slechts van toepassing op hoofdstuk 10, paragraaf 6, terwijl er ook elders in de wet naar wordt verwezen. Om die reden wordt de verordening thans in artikel 1:7 gedefinieerd. Daarom behoeft zij in artikel 5:15 niet langer voluit vermeld te worden en kan de specifiek op hoofdstuk 10, paragraaf 6, toegesneden definitie vervallen.

Zie voor de reden van opname van de definitie van het AETR-verdrag de toelichting bij artikel I, onderdelen D en E.

Artikel I, onderdelen D en E (artikelen 10:15 en 11:1)

De aan deze artikelen toegevoegde bepalingen beogen erin te voorzien dat in het geval, bedoeld in artikel 19, tweede lid, van de rijtijdenverordening, de overtreding door middel van een bestuurlijke boete, onderscheidenlijk door een strafrechtelijke maatregel, gesanctioneerd kan worden. Omdat artikel 19, tweede lid, van de rijtijdenverordening zich voor wat betreft de sanctieverplichting uitstrekt tot overtredingen die in een derde land zijn begaan, is bepaald dat ook op Nederlands grondgebied vastgestelde overtredingen, begaan in een niet-EU-lidstaat of staat die partij is bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en die overeenkomstsluitende partij is bij het AETR-verdrag, kunnen worden gesanctioneerd. Om die reden dient voor het AETR-verdrag, dat tot nu toe slechts in het op de Arbeidstijdenwet gebaseerde Arbeidstijdenbesluit vervoer gedefinieerd werd, een definitie in de wet te worden opgenomen.

Ook voor de sanctionering van een in een AETR-verdragstaat begane overtreding geldt uiteraard dat deze niet plaats vindt indien voor dezelfde overtreding reeds een sanctie is opgelegd dan wel hiertoe een procedure aanhangig is. In dat geval zal dit echter door degene die de overtreding heeft begaan, moeten worden aangetoond, ook al is de verplichting van artikel 20 van de rijtijdenverordening (het door de bestuurder bewaren van bewijzen betreffende opgelegde sancties) niet op hem van toepassing.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet niet in sanctionering van overtredingen, begaan in landen waarop noch de rijtijdenverordening, noch het AETR-verdrag van toepassing is. De rijtijdenverordening kent namelijk blijkens artikel 2, derde lid, onder c, geen bepalingen over in die landen toe te passen regels. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een lacune in artikel 11:1 te herstellen. Dit artikel voorzorg tot nu toe niet in toepasselijkheid van de Nederlandse strafwetgeving op de vreemdeling met een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland die voor een Nederlandse werkgever arbeid verricht.

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

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner