



Minister

nota

wetsvoorstel mobiliteitspakket



Datum 19 april 2021



Akkoord SG/DG

1. Status nota

Ter beslissing en ter ondertekening wetgevingsadvies Autoriteit
Persoonsgegevens.

2. Aanleiding

Op 30 juli 2020 is richtlijn 1057/2020 gepubliceerd. Deze richtlijn is onderdeel van het eerste EU Mobiliteitspakket. Deze richtlijn bevat bepalingen over grensoverschrijdende detachering die zijn aangepast aan de specifieke aard van de wegvervoersector. Het verduidelijkt welke vormen van vervoersactiviteiten onder de detacheringsregels vallen. Daarnaast zijn de administratieve voorschriften en controlemaatregelen geharmoniseerd om de administratieve lasten te beperken. Met deze nota vragen we uw akkoord op een aantal beleidskeuzes en uw akkoord voor het versturen van het verzoek om wetgevingsadvies aan de Autoriteit Persoonsgegevens.

Ter informatie zijn als bijlage de beslisnota, wetsvoorstel en memorie van toelichting toegevoegd van het deel van het eerste EU Mobiliteitspakket dat onder de beleidsverantwoordelijkheid van I&W valt. Deze beslisnota en het wetsvoorstel worden ook ter informatie voorgelegd aan de minister van I&W.

3. Beslispunten/advies/beslistermijn

- Bent u het eens met de beleidskeuzes zoals aan u voorgelegd?
- Bent u akkoord met dit concept wetsvoorstel?
- Bent u akkoord met het versturen van het verzoek om wetgevingsadvies voor dit concept wetsvoorstel? Zo ja, kunt u het verzoek dan ondertekenen?

4. Kernpunten

Deze richtlijn bevat specifieke detachingsregels voor het wegvervoer (goederen- en personenvervoer). Het wordt geïmplementeerd in een apart hoofdstuk in de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de EU (WagwEU) en in de Wet op het algemeen verbindend en het onverbindend verklaren van bepalingen van collectieve arbeidsovereenkomsten (Wet Avv).

Met dit wetsvoorstel wordt ook een onderdeel van het Handelsakkoord tussen de Europese Unie en het Verenigd Koninkrijk geïmplementeerd. Het betreft bepalingen met betrekking tot het detacheren van bestuurders uit het Verenigd Koninkrijk in het goederenvervoer. Deze regels zijn gebaseerd op de huidige detacheringsrichtlijn en het mobiliteitspakket en worden daarom ook met dit wetsvoorstel geïmplementeerd.



Datum
19 april 2021



Conform stand kabinetsbeleid is de implementatie van deze richtlijn en het onderdeel uit het Handelsakkoord beleidsarm.

Dit concept wetsvoorstel is tot stand gekomen in nauw overleg met I&W, Inspectie SZW en ILT. Daarnaast hebben we de beleidskeuzes besproken met de sociale partners in de sector: Transport en Logistiek Nederland (TLN), Koninklijke Nederlandse Vervoersbond (KNV), FNV en CNV. We hebben Evofenedex benaderd, maar deze organisatie verwees naar TLN voor hun standpunt. Indien u akkoord bent met dit wetsvoorstel, zal het wetsvoorstel ook aan de sociale partners worden verstuurd ter consultatie.

Inhoud van het concept wetsvoorstel

De nieuwe detacheringsregels zijn afgestemd op de hoge mate van mobiliteit van bestuurders die wegvervoersdiensten uitvoeren. Zij zijn van toepassing op bestuurders die gedetacheerd worden in het kader van een overeenkomst tussen dienstverrichter en dienstontvanger (zuivere dienstverlening), dus niet in het kader van intra-concern detachering en uitzendarbeid (zie hierover verder punt 3).

In het concept wetsvoorstel wordt op grond van de richtlijn onder meer bepaald in welke wegtransportsituaties er sprake is van detachering. Hierbij is de mate van verbondenheid met de lidstaat van ontvangst bepalend. Hieruit volgt:

- dat vervoer binnen de lidstaat van ontvangst door een buitenlandse vervoerder, na een internationaal transport (cabotage) als detachering wordt beschouwd;
- dat het doorkruisen van een lidstaat zonder te laden en te lossen (transitovervoer) niet als detachering wordt beschouwd;
- dat de meeste vormen van ritten tussen de lidstaat van vestiging van de vervoersonderneming en lidstaat van ontvangst en v.v. (bilateraal vervoer) niet worden beschouwd als detachering.

Daarnaast bevat het wetsvoorstel controle- en administratieve maatregelen specifiek voor de wegvervoersector. Het doel is om deze maatregelen zoveel mogelijk te harmoniseren binnen de EU en de administratieve lasten van vervoersondernemingen te verminderen. Met betrekking tot de meldingsplicht voor gedetacheerde chauffeurs zal de Europese Commissie een nieuwe module van het Informatiesysteem Interne Markt (IMI) ontwikkelen waarin toezichthouders ook documenten kunnen opvragen bij de onderneming en toezichthouders elkaar wederzijdse bijstand kunnen verlenen. Daarnaast moet de chauffeur digitaal of op papier een beperkt aantal documenten in de cabine hebben.

Handhaving en toezicht

De harmonisering van controle- en administratieve maatregelen leidt dus ook tot veranderingen in de handhaving en toezicht. ISZW en ILT werken momenteel samen vanuit expertise van beide inspecties in het toezicht op de sector wegvervoer. De ILT is uit hoofde van de huidige taken bevoegd om het bewijs van vervoer en de tachograafgegevens op te vragen bij een wegcontrole. Deze

gegevens worden, incidenteel, zoals in TIEC verband, al uitgewisseld met ISZW. Voor het opvragen van de detachingsverklaring door de ILT tijdens haar reguliere wegcontroles en het doorgeven van deze gegevens aan ISZW en voor het verwerken van gegevens uit de IMI-module door toezichthouders is nog geen wettelijke grondslag.



Datum

19 april 2021



Op grond van de uitkomsten van de handavings- en uitvoeringstoetsen van de ILT en de Inspectie SZW kunnen verdere besluiten genomen worden over de inrichting van de handhaving en toezicht voor deze richtlijn.

Planning van het wetsvoorstel

Mede gelet op de duur van het Nederlandse wetgevingsproces zal de – zeer krappe - implementatietermijn van 1,5 jaar naar verwachting met tien of elf maanden worden overschreden. De implementatiedeadline is 2 februari 2022 (zie overzicht planning in de bijlage bij deze nota). Er is een risico dat de Europese Commissie Nederland in gebreke zal stellen vanwege niet tijdige implementatie van deze richtlijn. I&W coördineert de implementatie van het gehele eerste mobiliteitspakket en zal de Europese Commissie bij de start van de Kamerbehandeling (naar verwachting najaar 2021) informeren over de voortgang van de implementatie. Daarbij zal de relatief lange duur van de parlementaire behandeling in Nederland worden benadrukt. Dit is ruim voor de implementatietermijn van februari 2022 en op dat moment zijn de wetsvoorstellen al zo goed als compleet en is de implementatie afhankelijk van de duur van het wetgevingsproces.

Beslispunten

1. Implementatie van het onderdeel van het Handelsakkoord VK-EU

Met dit wetsvoorstel wordt, naast de richtlijn 2020/1057, ook het onderdeel van het Handelsakkoord geïmplementeerd dat bepalingen bevat over de detachering van bestuurders uit het VK naar de EU en vice versa. Deze regels zijn gebaseerd op de huidige detachingsregels en de richtlijn die met dit wetsvoorstel wordt geïmplementeerd. Anders dan de richtlijn zien de detachingsregels uit het Handelsakkoord echter alleen op goederenvervoer, niet op personenvervoer. Deze 'dubbele implementatie' kan mogelijk door de Raad van State worden gezien als een (inter)nationale kop. Mocht dit zo zijn, dan kan het wetsvoorstel worden aangepast voordat het naar de Tweede Kamer wordt verzonden.

Beslispunt 1: Gaat u akkoord met de implementatie van dit onderdeel van het Handelsakkoord in dit wetsvoorstel?

De richtlijn bevat een beperkt aantal beleidskeuzes. Deze hebben voornamelijk betrekking op de administratieve- en controlemaatregelen. Daarnaast zijn er een aantal bepalingen en gevolgen van de implementatie waarvoor wij uw instemming vragen.

Datum

19 april 2021

2. Geen gunstiger behandeling ondernemers uit derde landen

De mobiliteitsrichtlijn bevat een zogeheten gunstigheidsclausule: In een derde land gevestigde vervoersondernemingen mogen geen gunstigere behandeling krijgen dan in een lidstaat gevestigde ondernemingen. Dit betekent dat door derde landen gedetacheerde chauffeurs recht hebben op de wettelijke harde kern van arbeidsvoorwaarden en als er een algemeen verbindend verklaarde CAO van toepassing is, de harde kern van de CAO.

Dit is een verplichting en geen keuze voor de lidstaat. Deze bepaling is gelijk aan de algemene gunstigheidsbepaling uit de huidige detacheringrichtlijn. Deze *algemene* bepaling is echter nooit expliciet geïmplementeerd in de Wet arbeidsvoorwaarden grensoverschrijdende arbeid (Waga), of nadien in de opvolger van de Waga, de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de EU (WagwEU).

We stellen voor om de gunstigheidsclausule in het *mobiliteitspakket* te implementeren via dit wetsvoorstel en ook nu de algemene clausule expliciet te implementeren via een separaat traject (bijv. Verzamelwet). De implementatie van de algemene clausule in de WagwEU vergt nader onderzoek en verdere afstemming met andere departementen en stakeholders, want dit raakt alle ondernemingen uit derde landen die werknemers naar Nederland detacheren.

Beslispunt 2: Gaat u akkoord met de invoering van de gunstigheidsclausule voor het wegvervoer met dit wetsvoorstel en de algemene clausule via een separaat traject?

3. Intraconcern detachering en uitzendarbeid blijven onder de huidige bepalingen van de WagwEU vallen

Grensoverschrijdende detachering kent 3 vormen: 1. Zuivere dienstverlening: er is een overeenkomst tot het verlenen van een dienst. 2. Intraconcern detachering en 3. uitzendarbeid. De Mobiliteitsrichtlijn bevat specifieke regels voor de eerste vorm van detachering: zuivere dienstverlening. Dit werpt de vraag op of de bestaande algemene regels van de WagwEU blijven gelden voor wegvervoer en dus ook betrekking hebben op andere vormen van detachering.

Uit overweging 13 van de Mobiliteitsrichtlijn en documenten tijdens het onderhandelingsproces kan dit worden afgeleid. Een dergelijke bepaling is niet opgenomen in de artikelen van de richtlijn. Gezien de vragen vanuit de stakeholders hierover en in verband met het toezicht en de handhaving, hebben we in de toelichting van het wetsvoorstel opgenomen dat intra-concern detachering en uitzendarbeid onder de huidige algemene WagwEU-regels blijven vallen. Dat betekent dat de *nieuwe* regels op grond van het Mobiliteitspakket op deze categorieën niet van toepassing zijn. In plaats daarvan geldt de Nederlandse verplichting om bepaalde documenten in de cabine te hebben (die uitbreider is dan de nieuwe plicht), en in beginsel blijft de meldingsplicht in het online meldloket bij de SVB gelden in plaats van de detacheringsverklaring via de IMI-module. Later, in het kader van de wijziging van het BagwEU (de AMvB onder de

WagwEU), zal worden gezien in hoeverre een uitzondering op deze meldplicht mogelijk en wenselijk is. U wordt hierin dat verband over geïnformeerd.

Ambtelijk hebben we de Europese Commissie gevraagd of bovenstaande uitleg correct is, maar op dit moment is het nog niet duidelijk of de Europese Commissie deze uitleg ondersteunt. De Europese Commissie heeft aangegeven dat zij de komende maanden een document met vragen en antwoorden over de Mobiliteitsrichtlijn zal bespreken met ambtelijke vertegenwoordigers en sociale partners. Deze vraag zal dan ook aan bod komen. Mocht dit leiden tot aanpassingen van het wetsvoorstel dan zullen wij u daarover informeren.

Datum
19 april 2021

Beslispunt 3: Gaat u akkoord met het opnemen van een passage in de toelichting dat intra-concern detachering en grensoverschrijdende detachering in het wegvervoer onder de huidige WagwEU bepalingen blijven vallen?

4. Meldingsplicht gedetacheerde en zelfstandige chauffeurs

Op gezamenlijk verzoek van sociale partners moeten ondernemingen in het goederenvervoer die chauffeurs detacheren en zelfstandige chauffeurs zich sinds 1 maart 2020 melden in het meldloket voor gedetacheerde werknemers in het kader van de WagwEU. Deze richtlijn geeft ook de mogelijkheid om deze meldingsplicht voor ondernemingen voort te zetten, maar dan in vorm van een detachingsverklaring via de de IMI-module, die de Europese Commissie hiervoor dit jaar zal ontwikkelen. Deze verplichting gaat ook gelden voor het personenvervoer.

Op basis van het akkoord tussen EU-VK over de toekomstige relatie, kunnen lidstaten ook vervoersondernemingen uit het VK verplichten om zich te melden in deze IMI-module. Gezien het transportvolume tussen VK en NL, stellen wij voor om deze verplichting in te voeren.

In de IMI-module kunnen zelfstandige chauffeurs zich echter niet melden. De huidige meldingsplicht in het meldloket in het kader van de WagwEU is een nationale verplichting, die Nederland heeft geïntroduceerd om schijnzelfstandigheid en schijnconstructies op het gebied van detacheringen te voorkomen. Destijds bij de invoering van de meldingsplicht hebben we aangegeven dat de meldingsplicht voor zelfstandigen in risicosectoren en in het wegvervoer een juridisch risico met zich meebrengt. De Europese Commissie kan Nederland hier vragen over stellen, gelet op de administratieve lasten voor zelfstandigen, die mogelijk een belemmering kunnen vormen voor het vrij verkeer van diensten. Als de meldplicht voor zelfstandigen wordt gehandhaafd, betekent dat dus dat voor de sector wegvervoer dat via twee aparte systemen meldingen worden gedaan: de vervoersondernemingen moeten zich melden via de nieuwe IMI-module en de zelfstandige bestuurders in het nationale meldloket in het kader van de WagwEU.

Geadviseerd wordt om de verplichting voor zelfstandigen om zich te melden via het WagwEU-meldloket te laten voortbestaan. Sociale partners geven namelijk gezamenlijk aan dat de WagwEU meldingsplicht voor zelfstandigen, inclusief wegvervoer, gehandhaafd moet blijven. De problematiek van schijnzelfstandigheid

wordt groter mede door de toenemende inzet van schijnzelfstandigen op lichtere voertuigen

Beslispunt 4: Gaat u akkoord met de invoering van een meldingsplicht voor ondernemingen in het wegvervoer via de IMI-module?

Gaat u akkoord met de continuering van de meldingsplicht voor de zelfstandige chauffeurs in het goederenvervoer? Gaat u akkoord met de invoering van een meldingsplicht voor vervoersondernemingen uit het VK die chauffeurs naar Nederland detacheren?

Datum
19 april 2021

5. Verstrekingsplicht vervoersonderneming na detachering

De richtlijn biedt de mogelijkheid om een verplichting voor de wegvervoerondernemer in te voeren, om via de nieuwe IMI-module, na de detacheringperiode, op verzoek van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten waar de detachering heeft plaatsgevonden, kopieën van de vrachtbrieven en tachograafgegevens te verstrekken, alsmede documentatie in verband met de beloning van de bestuurder en de arbeidsovereenkomst, tijdschema's betreffende het werk van de bestuurder en betalingsbewijzen.

Als de ondernemer de gevraagde documentatie niet binnen de daarvoor gestelde termijn indient, kunnen de bevoegde autoriteiten bijstand van de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van vestiging verzoeken. In het wetsvoorstel is deze verstrekingsplicht opgenomen om de volgende redenen:

Deze optie bevordert de grensoverschrijdende handhaving door het opleveren van documenten en de verzoeken van wederzijdse bijstand via de IMI-module te laten verlopen. Dit is van groot belang in deze grensoverschrijdende mobiele sector, waarvan werknemers korte tijd in Nederland aanwezig zijn en daarna terugkeren naar het land van vestiging. Documentatie zal zich veelal bevinden in het land van vestiging.

Nederland heeft ook gebruik gemaakt van eenzelfde mogelijkheid in de handavingsrichtlijn. Deze is geïmplementeerd in de WagwEU. NB. Als er niet voor gekozen wordt om van deze mogelijkheid uit de nieuwe richtlijn gebruik te maken, dan kan niet worden teruggevallen op de hierboven beschreven algemene mogelijkheid uit de WagwEU.

Beslispunt 5: Gaat u akkoord met de invoering van deze verstrekingsplicht?

6. Plicht documenten in cabine

De richtlijn bevat de mogelijkheid voor lidstaten om de verplichting voor de vervoersondernemer in te voeren om ervoor te zorgen dat de bestuurder in de cabine, beschikt over de hieronder genoemde documenten. De bestuurder heeft daarbij de plicht om deze documenten op verzoek ter beschikking te stellen tijdens een wegcontrole:

- a. een kopie van de detacheringsverklaring, ingediend via IMI;
- b. bewijs dat het vervoer plaatsvindt in de lidstaat van ontvangst, zoals een elektronische vrachtbrief;
- c. de tachograafgegevens.

De richtlijn geeft ook de mogelijkheid om een zeer vergelijkbare plicht voor niet-gedetacheerde bestuurders in te voeren, zodat een bestuurder kan bewijzen dat hij niet gedetacheerd is. De niet-gedetacheerde bestuurder dient het bewijs van

vervoer en de tachograafgegevens in de cabine te hebben. Dit zijn documenten die de bestuurder al in de cabine heeft op grond van andere Europese regelgeving.

Hieruit volgt wel een fundamenteel punt met betrekking tot het opleggen van sancties op het niet nakomen van deze verplichting: wie is beboetbaar indien de bestuurder de documenten tijdens een wegcontrole niet ter beschikking stelt? De vervoersonderneming omdat hij de stukken niet ter beschikking heeft gesteld van de bestuurder? Of ook de bestuurder?

Het opleggen van een boete aan de bestuurder zelf zou de mogelijkheid bieden voor de inspectie om lik-op-stukbeleid te voeren, zonder bij een wegcontrole eerst de identiteit van de werkgever te moeten achterhalen. We stellen voor om een sanctie op te leggen aan de werkgever als de bestuurder de documenten niet in de cabine heeft. De arbeidswetten hebben als doel de werknemer te beschermen. Een boete opleggen aan de bestuurder past niet in deze systematiek. Bovendien heeft de werkgever de plicht om de documenten aan de bestuurder mee te geven zodat de bestuurder deze beschikbaar kan stellen aan de toezichthouder langs de weg.

We stellen voor om deze verplichtingen in te voeren vanwege de volgende redenen:

Deze verplichting bestaat nu al voor alle buitenlandse ondernemingen die werknemers detacheren naar Nederland. Dienstverrichters dienen bepaalde documenten op de werkplek beschikbaar te hebben; in het geval van de transportsector wordt onder werkplek de operationele basis in Nederland of het voertuig verstaan. Hiermee worden geverifieerd of de aangeleverde informatie bij de melding juist is.

Deze nieuwe bijzondere administratieve eisen voor vervoersondernemers uit de mobiliteitsrichtlijn, komen in de plaats van deze algemene eisen. De verplichting voor bestuurders die niet gedetacheerd zijn, bestaat uit reeds aanwezige documenten, dus veroorzaakt geen extra administratieve last voor de vervoersonderneming en kan een controle vergemakkelijken.

Daarom ligt het voor de hand om de bovenstaande nieuwe verplichtingen voor gedetacheerde en niet-gedetacheerde bestuurders te implementeren: gebeurt dat niet, dan wordt teruggevallen op nationale wetgeving, zoals de Wet Minimumloon om documenten zoals loonstroken op verzoek ter beschikking te stellen aan de Inspectie SZW.

Beslispunt 6: Gaat u akkoord met het breed implementeren van deze verplichtingen en met het opleggen van de sanctie op de werkgever en niet op de bestuurder?

Datum
19 april 2021

Bijlag 1: Implementatieproces en planning eerste Mobiliteitspakket

De implementatie van het mobiliteitspakket bestaat uit vier onderdelen:

- 1 Wetswijzigingstraject (zie onderstaand schema)
- 2 Aanpassing van lagere regelgeving (okt. 21 – **PM**)
- 3 Aanpassing uitvoering (maart – jan 2022)
- 4 Aanpassing handhaving (mei 2021 – jan 2022)
- 5 Communicatie (najaar 2022)

Datum
19 april 2021

| Planning wetsvoorstel | Termijn | Planning | Bijzonderheden |
|---|----------|-------------------|---|
| Vorbereiding wetsvoorstel | 14 weken | Okt 20 – April 21 | |
| Toetsen & Advies | 12 weken | Mei - Juli 21 | Geen internetconsultatie want niet verplicht bij implementatie richtlijn, en vanwege beleidsarme implementatie. |
| Ministerraad & Raad van State | 24 weken | Juli- Dec 21 | Standaardtermijn is 12 weken, mogelijk wordt het korter omdat het implementatiewetgeving EU betreft. |
| Staten Generaal | 48 weken | Dec 21 – Dec 22 | Mogelijk neemt de Kamerbehandeling minder tijd in beslag vanwege beleidsarme implementatie |
| Nazorg – melden bij Europese Commissie | 4 weken | Jan 23 | Mogelijk 10/11 maanden na de uiterlijke termijn op 20-02-2022 |