

No.W12.10.0074/III

's-Gravenhage, 18 juni 2010

Bij Kabinetsmissive van 5 maart 2010, no.10.000564, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister van Justitie en de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende Implementatie van het op 23 februari 2006 te Genève tot stand gekomen Maritiem Arbeidsverdrag, 2006 (Trb.2007, 93), met memorie van toelichting.

De memorie van toelichting op het Maritiem Arbeidsverdrag (hierna: MAV) verwijst voor een nadere toelichting naar de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot goedkeuring van het MAV. Dat wetsvoorstel is veel later dan dit wetsvoorstel bij de Raad aanhangig gemaakt. Derhalve heeft de Raad de adviesaanvraag over dit wetsvoorstel aangehouden tot hij ook de goedkeuringwet en bijbehorende memorie van toelichting kon beoordelen.

Het MAV consolideert voor het merendeel bestaande maritieme arbeidsnormen. Het wetsvoorstel wijzigt de zeevaart-arbeidsregelgeving ter implementatie van het MAV. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt de bepalingen over de zee-arbeidsovereenkomst over te brengen van het Wetboek van Koophandel naar Boek 7, titel 10, van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW). Bij die verplaatsing wordt ook een modernisering doorgevoerd.

De Raad van State meent dat de implementatie van het MAV over het algemeen nauwkeurig en correct is uitgevoerd, maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot de verhouding tot het recht van de Europese Unie, de structuur van de implementatiewetgeving en enkele inhoudelijke elementen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Context

Op 23 februari 2006 is in Genève het MAV door de Internationale Arbeidsconferentie aangenomen. Het MAV heeft tot doel het 'level playing field' te verbeteren en 'decent work' in de zeescheepvaart wereldwijd te bevorderen. Het vervangt en moderniseert ongeveer 60 bestaande verdragen van de Internationale Arbeidsorganisatie (hierna: IAO) en aanbevelingen op het terrein van de zeescheepvaart. Bij 17 van de 37 verdragen die door het MAV worden herzien, is het Koninkrijk der Nederlanden partij.¹ Het MAV is een verdrag dat zowel bindende als niet-bindende elementen bevat. De bindende verplichtingen zijn te vinden in de Artikelen, de Voorschriften en de Normen (opgenomen in Code A). De niet-bindende elementen zijn te vinden onder de Leidraden (opgenomen in Code B). De IAO heeft desgevraagd toegelicht dat de bepalingen uit Code B weliswaar niet verplicht zijn bij implementatie van het MAV, maar als een lidstaat het MAV op een andere wijze implementeert dan in Code B staat omschreven, zal het wel aan de IAO moeten toelichten waarom het hiervan afwijkt ('comply or explain'). Het MAV heeft drie onderliggende doelen: 1) het neerleggen in de Artikelen en Voorschriften van een gedegen reeks rechten en beginselen; 2) het, door middel van de Code, voorzien in een grote mate van flexibiliteit in de wijze waarop de

¹ Memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet houdende goedkeuring van het op 23 februari 2006 te Genève tot stand gekomen Maritiem Arbeidsverdrag, 2006 (Trb. 2007, 93), paragraaf II.

leden die rechten en beginselen implementeren; en 3) waarborgen, door Titel 5, dat de rechten en plichten naar behoren worden gehandhaafd.

Op hoofdlijnen voldoet de Nederlandse wetgeving aan de vereisten van het MAV. Toch is op een aantal onderdelen aanpassing van de Nederlandse wetgeving aan het MAV noodzakelijk. Op 16 maart 2007 heeft de Universiteit Leiden in opdracht van de Ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Verkeer en Waterstaat een advies uitgebracht over de wetgevingsimplicaties van de implementatie van het MAV. Het rapport bevat onder andere aanbevelingen over de wijze waarop Nederland het MAV zou kunnen implementeren. Het is de Raad opgevallen dat in de memorie van toelichting niet naar het rapport van de Universiteit Leiden wordt verwezen.

2. Verhouding MAV – recht van de Europese Unie

De Raad van Ministers van de Europese Unie heeft de lidstaten gemachtigd het MAV, in het belang van de Europese Gemeenschap, te ratificeren.² Daarnaast heeft de Raad van Ministers een richtlijn aanvaard ter uitvoering van een overeenkomst gesloten tussen de Europese sociale partners ter uitvoering van een deel van het MAV (hierna: de richtlijn).³

a. De considerans van het wetsvoorstel verwijst naar de richtlijn. Dat duidt erop dat het wetsvoorstel mede dient ter implementatie van de richtlijn. Over de implementatie van de richtlijn bestaat echter een aantal onduidelijkheden. De memorie van toelichting besteedt geen aandacht aan de wijze waarop in het wetsvoorstel rekening is gehouden met de inhoud van de richtlijn. Indien het wetsvoorstel mede dient ter implementatie van de richtlijn, dan moet ook de toelichting duidelijk maken op welke wijze de richtlijnbevestigingen zijn geëffectueerd in het Nederlandse recht. Een transponerings- of concordantietabel zou daarbij behulpzaam zijn. De Raad adviseert de toelichting in die zin aan te vullen, dat duidelijk blijkt dat het wetsvoorstel mede dient ter implementatie van de richtlijn.

b. Ook is niet duidelijk op welk moment de implementatietermijn van de richtlijn afloopt. Op grond van artikel 5 van de richtlijn verloopt de implementatietermijn een jaar na de inwerkingtreding van de richtlijn. De richtlijn treedt tegelijk in werking met het MAV.⁴ Het MAV treedt op zijn beurt in werking een jaar nadat 30 ILO-leden die tezamen een aandeel hebben van 33% in het wereldbrutoscheepstonnage, het MAV hebben geratificeerd.⁵ Op dit moment hebben 9 landen het MAV geratificeerd.⁶ De uiterste datum voor implementatie van de richtlijn is mede van belang omdat het wetsvoorstel meer omvat dan de zuivere implementatie van het MAV en de richtlijn. Het wetsvoorstel wordt immers ook gebruikt om de bepalingen over de zee-arbeidsovereenkomst over te brengen van het Wetboek van Koophandel naar het BW. Gelet op de materie acht de Raad het aanvaardbaar dat in dit geval wordt afgeweken van het uitgangspunt dat bij implementatie in de implementatieregeling geen andere regels worden opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn.⁷ Voorwaarde

² Beschikking van de Raad van 7 juni 2007, nr. 2007/431/EG, Pb 2007 L 161.

³ Richtlijn 2009/13/EG van de Raad van 16 februari 2009 tot tenuitvoerlegging van de overeenkomst tussen de Associatie van reders van de Europese Gemeenschap (ECSA) en de Europese Federatie van vervoerswerknemers (ETF) inzake het verdrag betreffende maritieme arbeid van 2006 en tot wijziging van Richtlijn 1999/63/EG.

⁴ Artikel 7 richtlijn.

⁵ Artikel VIII, derde lid, MAV.

⁶ www.ilo.org/ilolex.

⁷ Zie ook aanwijzing 337 Aanwijzingen voor de regelgeving.

daarvoor is echter wel dat voor een dergelijke operatie voldoende tijd bestaat.⁸ In dat licht adviseert de Raad in de toelichting nader in te gaan op de verwachte datum waarop de implementatietermijn van de richtlijn verloopt.

3. Structuur van de implementatiewetgeving

a. *Keuze voor implementatie in bestaande wetgeving*

De regering heeft ervoor gekozen om de verplichtingen van het MAV in bestaande wet- en regelgeving op te nemen en niet in één nieuwe wet. Volgens de memorie van toelichting ligt aan die keuze de overweging ten grondslag dat Nederland op basis van haar bestaande wet- en regelgeving al voldoet aan een deel van de verplichtingen die voortvloeien uit het MAV. Indien de verplichtingen van het MAV opgenomen zouden worden in één wet, zou de samenhang van de huidige wet- en regelgeving worden verstoord.⁹

Het vorengenoemde rapport van de Universiteit Leiden bespreekt verschillende opties en spreekt een voorkeur uit voor implementatie door middel van een nieuwe Wet arbeid zeevarenden, die in beginsel alle uit het MAV voortvloeiende rechtsregels omvat.¹⁰ Het wetsvoorstel wijkt van dit advies af nu de regering kiest voor implementatie in de bestaande wet- en regelgeving. Ook het Landelijk Platform Maritiem stelt het te betreuren dat de regering niet ervoor heeft gekozen om het MAV in één wet te implementeren.¹¹

De Zeevaartbemanningwet wordt wel substantieel gewijzigd en omgedoopt tot Wet zeevarenden. De memorie van toelichting benoemt slechts de nadelen van implementatie in één wet en besteedt geen aandacht aan de afweging van voor- en nadelen van de verschillende mogelijkheden om het MAV te implementeren, zoals die in het rapport van de Universiteit Leiden worden benoemd.¹² De Raad adviseert de keuze voor de voorgestelde wijze van implementeren nader te motiveren in de toelichting en daarbij aandacht te schenken aan de door de Universiteit Leiden genoemde argumenten.

b. *Opzet memorie van toelichting*

De memorie van toelichting bevat een overzicht van de wijze waarop de bestaande Nederlandse wetgeving is aangepast met het oog op de implementatie van het MAV. De hoofdstukken 3 tot en met 6 van de memorie van toelichting nemen daarvoor de bestaande wetten als uitgangspunt. Voor een goede beoordeling van de wijze waarop het MAV is geïmplementeerd is het echter wenselijk de inhoud van het MAV als uitgangspunt te nemen en in de toelichting structureel in te gaan op de wijze waarop de verplichtingen uit het MAV zijn opgenomen in de Nederlandse wetgeving. Aan de hand van een dergelijke toelichting is voor de wetgever beter te beoordelen of het MAV moet leiden tot aanpassingen van de wetgeving, en zo ja, tot welke aanpassingen. Het is de Raad opgevallen dat de memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet houdende goedkeuring van het MAV, dat aanhangig is gemaakt bij de Raad van State van het Koninkrijk, wel uitgaat van een dergelijke structuur. De informatie die de memorie van

⁸ Zie in dit verband ook het BNC-fiche waaruit blijkt dat veel wet- en regelgeving moet worden aangepast, waarvoor tijd nodig is (Kamerstukken II 2008/09, 22 112, nr. 700, blz. 6).

⁹ Memorie van toelichting §1.4.

¹⁰ Universiteit Leiden, Advies Wetgevingsimplicaties implementatie Maritiem Arbeidsverdrag 2006, aanbeveling 4a.

¹¹ Memorie van toelichting §8.4.

¹² Universiteit Leiden, Advies Wetgevingsimplicaties implementatie Maritiem Arbeidsverdrag 2006, blz. 18-21.

toelichting bij dat wetsvoorstel bevat over de mate waarin de bestaande Nederlandse wetgeving voldoet aan de eisen van het MAV, zou ook wenselijk zijn in de toelichting bij dit wetsvoorstel. De verwijzing naar de memorie van toelichting bij het voorstel voor de goedkeuringswet acht de Raad onvoldoende. Hij adviseert de memorie van toelichting in het licht van het bovenstaande aan te passen.

c. Aanpassing algemene maatregelen van bestuur

Naast de wijzigingen in de formele wetgeving, die door het wetsvoorstel worden doorgevoerd, zullen ook verschillende bepalingen in algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen moeten worden aangepast voordat Nederland aan de vereisten van het MAV voldoet. Het wetsvoorstel kan die wijzigingen niet doorvoeren, maar de Raad acht het wenselijk dat een compleet zicht op de implementatie van het MAV ontstaat. Hij adviseert daartoe in de memorie van toelichting uitvoeriger uiteen te zetten welke wijzigingen van algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen nog te verwachten zijn ter implementatie van het MAV.

4. Opmerkingen over inhoudelijke keuzes bij implementatie

a. Huisvesting, voeding en overige voorzieningen

Naar aanleiding van titel 3 van het MAV (Huisvesting, recreatievoorzieningen, voeding en catering) wordt het Schepelingenbesluit ingetrokken. De hoofdregels uit titel 3 van het MAV vinden hun plek in de voorgestelde artikelen 48 en 48a van de Zeevaartbemanningswet (in de toekomst: de Wet zeevarenden). Deze regels worden uitgewerkt in een ministeriële regeling en niet langer in een algemene maatregel van bestuur (het Schepelingenbesluit). Het gaat daarbij om voorwaarden die van groot belang kunnen zijn voor de persoonlijke omstandigheden van de zeevarende op het schip, zoals het vloeroppervlak van slaapvertrekken, ziekenverblijven en het bestaan van afzonderlijke slaapvertrekken voor mannen en vrouwen. Deze voorwaarden zijn met reden gedetailleerd omschreven in het MAV. De Raad adviseert deze regels op te nemen in een algemene maatregel van bestuur en in dit wetsvoorstel de Zeevaartbemanningswet van een grondslag voor zo'n algemene maatregel van bestuur te voorzien.

b. Medische zorg aan boord en aan wal

Norm 4.1, eerste lid, onder c, van het MAV geeft zeevarenden het recht, wanneer dit mogelijk is, onverwijld een bevoegde arts of tandarts te raadplegen in aanloophavens. Het vorengenoemde rapport van de Universiteit Leiden concludeert dat het Wetboek van Koophandel in deze zin aangepast dient te worden. Het wetsvoorstel brengt de regeling uit het Wetboek van Koophandel over naar het BW. Het voorgestelde artikel 7:735 BW verschaft de zeevarende recht op behoorlijke verpleging en geneeskundige behandeling, maar bevat niet de expliciete bepaling uit norm 4.1, eerste lid, onder c, van het MAV. De Raad adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

c. Categorieën personen die niet als zeevarende worden aangemerkt

De voorgestelde artikelen 1, tweede lid, van de toekomstige Wet zeevarenden en 7:694 lid 2 BW bepalen dat bij respectievelijk ministeriële regeling en algemene maatregel van bestuur, na overleg met de betrokken organisaties van scheepsbeheerders en zeevarenden, categorieën van personen kunnen worden aangewezen die niet worden aangemerkt als zeevarenden. Deze bepalingen vormen

de implementatie van artikel II, derde lid, van het MAV. Op grond van artikel 2, eerste lid, van de richtlijn moet daarbij rekening worden gehouden met de resolutie van de IAO inzake informatie over beroepsgroepen. Uit het wetsvoorstel en de memorie van toelichting blijkt niet in hoeverre aan die richtlijnverplichting gevolg wordt gegeven. De Raad adviseert de memorie van toelichting aan te vullen en zo nodig het wetsvoorstel aan te passen.

d. Begrip zeevarende in het BW

In artikel 7:694 lid 1 BW is een definitie van zee-arbeidsovereenkomst opgenomen. Het begrip zeevarende wordt in dat artikellid ook geïntroduceerd in het BW. Er is voor dat begrip echter geen definitie opgenomen. In artikel 1 van de toekomstige Wet zeevarenden wordt een dergelijke definitie wel opgenomen. De toelichting bij artikel 7:694 lid 1 BW maakt duidelijk dat onder zeevarende ook de kapitein wordt begrepen, behalve voor zover die afzonderlijk wordt vermeld in de bepalingen van Boek 7, titel 10, afdeling 12 BW. Als voorbeeld wordt verwezen naar artikel 7:703 BW. De Raad meent dat de betekenis van het begrip zeevarende voor het BW onvoldoende uit de tekst van de wet blijkt. Hij adviseert in het BW een afzonderlijke definitiebepaling voor het begrip zeevarende op te nemen danwel te verwijzen naar de definitie in de toekomstige Wet zeevarenden, zoals in het voorgestelde artikel 7:695 lid 2 BW gebeurt met betrekking tot het begrip scheepsbeheerder.

5. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State,

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W12.10.0074/III met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel I, onderdeel A, aan het slot van het voorgestelde artikel 1, onderdeel n, een puntkomma opnemen.
- In artikel I, onderdeel B, in het voorgestelde artikel 2, tweede lid, onderdeel c "marine hulpschepen" vervangen door: marinehulpschepen.
- In artikel I, onderdeel GG, in het voorgestelde artikel 69d, eerste en tweede lid, telkens na "afdeling 12" invoegen: van titel 10.
- In artikel V, eerste lid, na "artikelen 1," invoegen: eerste lid,.
- De in artikel VIII, onderdeel C, ingevoegde artikelnummers in Boek 7 BW bevatten artikelnummers die al in gebruik zijn voor andere bepalingen. Indien die artikelen niet worden omgenummerd, worden ze door het wetsvoorstel overschreven.
- De wijzigingsopdracht in artikel VIII, onderdeel D, aanpassen aangezien Titel 13 van Boek 7 BW nog niet in werking is getreden.
- In §1.2 van de memorie van toelichting de datum van de beschikking van de Raad waarbij de lidstaten worden gemachtigd het MAV te bekrachtigen corrigeren naar 7 juni 2007 en de vindplaats van die beschikking correct weergeven (nr. 2007/431/EG, Pb 2007 L 161).