

Vergaderjaar 2018–2019

35 215 (R2128)

Goedkeuring van het op 14 juni 2007 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende werk in de visserijsector (Trb. 2011, 152 en Trb. 2016, 113)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 14 maart 2019 en het nader rapport d.d. 28 mei 2019, aangeboden aan de Koning door de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister voor Rechtsbescherming. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 30 januari 2019, no. 2019000170 machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 maart 2019, nr. W12.19.0024/III/K bied ik U hierbij aan.

Op de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ga ik in het navolgende in. De integrale tekst van het advies is in het nader rapport opgenomen. Daarbij is de tekst van het advies cursief weergegeven.

Bij Kabinetsmissive van 30 januari 2019, no.2019000170, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet houdende goedkeuring van het op 14 juni 2007 te Genève tot stand gekomen Verdrag betreffende werk in de visserijsector (Trb. 2011, 152 en 2016, 113), met memorie van toelichting.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van rijkswet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Het voorstel van Rijkswet voorziet in de goedkeuring van het Verdrag betreffende werk in de visserijsector. Dit verdrag is in 2007 aangenomen door de Internationale Arbeidsorganisatie en bevat minimum arbeidsnormen voor de mondiale commerciële visserij. Het voorziet, onder meer, in normen over de minimumleeftijd voor werk aan boord van vissersvaartuigen, rusttijden, accommodatie en voeding, medische zorg en sociale zekerheid. Het verdrag vervangt verschillende eerdere verdragen over arbeidsvoorwaarden voor de visserij en is eind 2017 in werking getreden. De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk heeft een aantal opmerkingen bij het voorstel van rijkswet en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel van rijkswet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend, en aan de Staten van Aruba, die van Curaçao en aan die van Sint Maarten wordt toegezonden.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk maakt opmerkingen over de rechtstreekse werking van bepalingen van het verdrag en de uitsluiting van de binnenvisserij. In verband daarmee is aanpassing van de toelichting wenselijk.

1. Een ieder verbindende bepalingen

Artikel 2, derde lid, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen bepaalt dat bij de voorlegging van een verdrag ter goedkeuring wordt aangegeven of het verdrag naar het oordeel van de regering bepalingen bevat die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden en, indien dit het geval is, welke bepalingen het betreft. De toelichting bij het voorstel van rijkswet vermeldt dat het verdrag verplichtingen betreft die zijn opgelegd aan lidstaten en geen een ieder verbindende bepalingen bevat.

Deze stelling is naar het oordeel van de Afdeling niet houdbaar. Verschillende bepalingen zijn onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig om in de Nederlandse rechtsorde rechtstreeks te kunnen worden toegepast. Dat deze bepalingen vervolgens nader worden uitgewerkt in de nationale regelgeving doet aan het een ieder verbindende karakter van die verdragsbepalingen zelf niets af. Als voorbeeld wijst de Afdeling op artikel 9 van het verdrag waarin is opgenomen dat de minimumleeftijd voor werk aan boord van vissersvaartuigen 16 jaar is. Voorts beschrijft artikel 9 de gevallen waarin hiervan kan worden afgeweken. Het betreft hier een bepaling die onvoorwaardelijk is en voldoende nauwkeurig is omschreven en die aldus naar haar inhoud eenieder kan verbinden.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op de vraag welke bepalingen in het verdrag een ieder kunnen verbinden.

Aan de opmerkingen van de Afdeling is gevolg gegeven. De memorie van toelichting is aangevuld met een overzicht van bepalingen, die onvoorwaardelijk zijn en voldoende nauwkeurig omschreven zijn en die aldus naar haar inhoud eenieder kunnen verbinden, waaronder artikel 9.

2. Uitsluiting «binnenvisserij» van de werking van het verdrag

Het verdrag is blijkens artikel 2 daarvan van toepassing op alle vissers die betrokken zijn bij commerciële visserijactiviteiten. Volgens artikel 3, eerste lid, kan een lidstaat, na overleg, besluiten de vereisten van het verdrag uit te sluiten voor vissersvaartuigen, betrokken bij visserijactiviteiten op rivieren, meren of kanalen, indien toepassing van het verdrag leidt tot «wezenlijke problemen vanwege de specifieke voorwaarden waaronder het werk van de vissers wordt verricht of de activiteiten van de desbetreffende vissersvaartuigen».

In de toelichting wordt ter motivering van de keuze van de uitsluitingsmogelijkheid gebruik te maken, opgemerkt dat het aantal ondernemers in de binnenvisserij is gedaald en dat het voortbestaan van de sector onder druk staat. Vervolgens wordt opgemerkt dat het niet in de rede ligt dat deze vissers bijzondere bescherming in de zin van het verdrag behoeven, omdat zij reeds arbeidsrechtelijke bescherming in brede zin genieten. Het zou relatief grote inspanning vergen om de wetgeving en uitvoering aan te passen, zonder dat dit tot significante verbeteringen leidt.

In de toelichting wordt niet vermeld of overleg over deze uitsluiting heeft plaatsgevonden, zoals wordt vereist op grond van artikel 3 van het verdrag. Evenmin wordt toegelicht of en in hoeverre voornoemde omstandigheden zijn aan te merken als «wezenlijke problemen», die verband houden met de specifieke voorwaarden waaronder het werk van de vissers wordt verricht of die verband houden met de activiteiten van deze vissersvaartuigen, zoals in artikel 3 van het verdrag bedoeld.

Aan de opmerking van de Afdeling is gevolg gegeven. De memorie van toelichting is aangepast. De binnenvissers in Nederland zijn actief op de binnenwateren en varen dus niet buitengaats. Het belangrijkste binnenwater is het IJsselmeer. Het aantal ondernemers in de binnenvisserij is de afgelopen decennia gedaald tot rond de 150 en ook voor de komende jaren zijn ontwikkelingen zichtbaar die het voortbestaan van de sector verder onder druk kunnen zetten.

De regelgeving waarmee het verdrag wordt geïmplementeerd in Nederland is gericht op zeevissers en zeevissersvaartuigen. Deze regelgeving kan niet zonder meer van toepassing worden verklaard op binnenvissers. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de volgende voorbeelden:

- Als een visser op volle zee acuut medische zorg nodig heeft, is er geen garantie dat de visser snel aan de wal kan worden gebracht. Vandaar het vereiste in het verdrag van een medische geschiktheidsverklaring gericht op de bescherming van zeevissers. Bij binnenvissers zal dit niet het geval zijn. Zij kunnen in Nederland beroep doen op interventie van de Koninklijke Nederlandse Reddingsmaatschappij of snel naar een nabije Nederlandse haven varen.
- De verdragsvereisten met betrekking tot medische voorzieningen aan boord van een vissersvaartuig zijn gericht op zeevissersvaartuigen en zijn niet aan de orde voor binnenvissersvaartuigen.
- Repatriëring is geen probleem voor de binnenvissers, zij zullen het Nederlandse grondgebied niet verlaten in de uitoefening van hun vissersactiviteiten.
- Voor zeevissersvaartuigen die in internationale wateren varen is het noodzakelijk dat de vlaggenstaat regelt welke regels van toepassing zijn en wat de verantwoordelijkheden van de scheepsbeheerder zijn.

Op binnenvissers werkend in de Nederlandse binnenwateren is de Nederlandse wetgeving van toepassing. Binnenvissers onder het verdrag brengen zal de regeldruk op de sector binnenvisserij verhogen zonder het beschermingsniveau te verhogen. Ook de Richtlijn (EU) 2017/159 van de Raad van 19 december 2016 tot uitvoering van de op 21 mei 2012 door het Algemeen Comité van de landbouwcoöperaties van de Europese Unie (COGECA), de Europese Federatie van vervoerswerknemers (ETF) en de Vereniging van de nationale organisaties van visserijondernemingen in de Europese Unie (Europêche) gesloten Overeenkomst betreffende de uitvoering van het Verdrag betreffende werk in de visserijsector van de Internationale Arbeidsorganisatie uit 2007 is alleen van toepassing op zeevisserij.

Dit leidt er toe dat de regering na overleg met de sociale partners vertegenwoordigd in de Stichting Sectorraad Visserij heeft besloten conform de mogelijkheid geboden in artikel 3, eerste lid, van het verdrag om vissersvaartuigen op rivieren, meren en kanalen van het verdrag uit te sluiten.

Het komt de Afdeling voor dat het enkele feit dat implementatie een bewerkelijke exercitie is en mogelijk tot weinig verbeteringen leidt niet als omstandigheid zoals bedoeld in artikel 3 van het verdrag is aan te merken. De Afdeling adviseert in de toelichting aan het vorenstaande aandacht te besteden.

*De vice-president van de Raad van State van het koninkrijk,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U verzoeken, mede namens de Minister van Sociale Zaken, de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en de Minister voor Rechtsbescherming, het hierbij gevoegde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van Aruba, de Staten van Curaçao, en de Staten van Sint Maarten te zenden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok