

23 975

**Wijzigingen van de Europese Overeenkomst
nopens de arbeidsvoorwaarden voor de
bemanningen van motorrijtuigen in het
internationale vervoer over de weg (AETR);
Genève, 1 februari 1991**

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 10 augustus 1994 en het nader rapport d.d. 16 november 1994, aangeboden aan de Koningin door de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken.

Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 19 april 1993, no. 93.003217, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, mede namens de Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt wijzigingen van de Europese Overeenkomst nopens de arbeidsvoorwaarden voor de bemanningen van motorrijtuigen in het internationale vervoer over de weg (AETR); Genève, 1 februari 1991 (Trb. 1992, 145), met toelichtende nota.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 19 april 1993, nr. 93.003217, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake bovenvermelde wijzigingen rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 augustus 1993, nr. W09.93.0221, bied ik U hierbij aan.

1. *Het verdrag tot wijziging van de Europese Overeenkomst nopens de arbeidsvoorwaarden voor de bemanningen van motorrijtuigen in het internationale vervoer over de weg (AETR) (Trb. 1992, 145) is op 24 april 1992 – ook voor Nederland – in werking getreden. Het verdrag wordt «ter regularisering» aan de parlementaire goedkeuring achteraf onderworpen op grond van artikel 91 juncto additioneel artikel XXI, eerste lid, onderdeel b, van de Grondwet en artikel 62, tweede lid, van de Grondwet naar de tekst van 1972. In de toelichtende nota wordt als oorzaak van de thans ontstane situatie, waarin de door artikel 91 van de Grondwet voorgeschreven voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal feitelijk niet meer mogelijk is, genoemd het misverstand dat bij de depositaris van de overeenkomst heeft bestaan over de vraag of al dan niet door een verdragsstaat bezwaar was gemaakt tegen de voorgestelde wijziging, waardoor de inwerkingtreding onzeker leek. De Raad van State wijst er echter op dat, rekening houdend met de mededeling van het voorstel tot wijziging aan verdragspartijen per 24 juli 1991, het verdrag uiterlijk op 24 januari 1993 in werking zou kunnen treden. Het was echter, naar mag worden aangenomen, al snel duidelijk dat dit tijdstip veel vroeger zou kunnen zijn. Er was naar de mening van de Raad dan ook geen sprake van een buitengewoon geval van dwingende aard, als bedoeld in artikel 62, eerste lid, onder d. Het is de Raad niet duidelijk waarom de regering de procedure voor parlementaire goedkeuring niet in gang heeft gezet, zodra het voorstel tot wijziging te harer kennis was gebracht. Artikel 23, tweede lid, onder b, van de overeenkomst bood, voor zover nodig, de mogelijkheid om een kennisgeving*

te doen aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties dat Nederland de bedoeling had de wijziging te aanvaarden, maar dat de daartoe noodzakelijke voorwaarden nog niet waren vervuld. Indien zich wel een buitengewone dwingende omstandigheid, als bedoeld in artikel 62, had voorgedaan, had het verdrag alsnog zo spoedig mogelijk aan de goedkeuring van de Staten-Generaal moeten zijn onderworpen. Er is echter sinds de inwerkingtreding van het verdrag nog een periode van een jaar verstreken alvorens het bij de Raad aanhangig is gemaakt.

De Raad constateert dat deze ongelukkige gang van zaken niet meer ongedaan kan worden gemaakt en dat de binding van het Koninkrijk aan het verdrag inmiddels een feit is. Daarom acht de Raad het onder de gegeven omstandigheden aanvaardbaar dat voor de oplossing is gekozen dat het verdrag alsnog, en met gebruikmaking van het genoemde grondwetsartikel, wordt voorgelegd. Wel meent de Raad dat in de toelichting een nadere verantwoording moet worden gegeven voor de gang van zaken. Met name ware aan te geven wat het genoemde misverstand bij de depositaris over de inwerkingtreding inhield en waarom er toen van is afgezien het verdrag op een zodanig tijdstip voor te leggen dat voorafgaande goedkeuring mogelijk zou zijn geweest. Tenslotte ware aan te geven waarom na het in werking treden van het verdrag nog een periode van een jaar is verstreken voordat het verdrag bij de Raad aanhangig werd gemaakt.

2. Het verdrag is, zoals hiervoor al opgemerkt, in werking getreden op 24 april 1992, maar het is pas op 2 oktober 1992 in het Tractatenblad geplaatst. Daarbij heeft de Minister van Buitenlandse Zaken bepaald dat, in overeenstemming met artikel 5, tweede zin, van de Rijkswet van 22 juni 1961 (Stb. 207), houdende regeling inzake de bekendmaking van internationale overeenkomsten en van besluiten van volkenrechtelijke organisaties, het verdrag bekend zal zijn gemaakt op de dag na die van de uitgifte van het desbetreffende Tractatenblad. Het verdrag geldt derhalve als bekendgemaakt op 3 oktober 1992, ruim vijf maanden na het tijdstip van inwerkingtreding.

Artikel 93 van de Grondwet bepaalt dat bepalingen van verdragen die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden, verbindende kracht hebben nadat zij zijn bekendgemaakt. Het verdrag kent tal van bepalingen die naar haar inhoud een ieder kunnen verbinden. Geconstateerd moet worden dat deze bepalingen gedurende een periode van ruim vijf maanden vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van het verdrag, verbindende kracht hebben ontbeerd.

Justitiabelen moeten kunnen weten op welk tijdstip welke rechten en verplichtingen voor hen gelden. De hiervoor geformuleerde constatering ware dan ook in de toelichting op te nemen.

3. De toelichting ware aan te vullen met de vermelding dat de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties op 24 juli 1991 de tekst van de door de regering van Noorwegen voorgestelde wijzigingen op de overeenkomst heeft medegedeeld aan de Overeenkomstsluitende Partijen.

1, 2 en 3. De mededeling in de toelichtende nota, dat een misverstand had bestaan bij de depositaris waardoor de inwerkingtreding van de wijzigingen onzeker had geleken, blijkt bij nader inzien zelf op een misverstand berust te hebben. De betreffende passage in de toelichtende nota is geschrapt.

Het feit dat de wijzigingen niet aan de voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal zijn onderworpen en de bekendmaking niet tijdig heeft plaatsgevonden, vindt zij oorzaak in de volgende omstandigheden.

De tekst van de voorgestelde wijzigingen, die op 24 juli 1991 door de depositaris aan de partijen bij het AETR-verdrag is toegezonden, is op het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 13 augustus 1991 ontvangen en op 19 augustus 1991 door geleid naar het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Op dat ministerie is niet tijdig onderkend dat actie nodig was met betrekking tot de parlementaire goedkeuringsprocedure in verband met de regeling in het verdrag betreffende de inwerkingtreding van voorgestelde wijzigingen. Door de grote werkdruk op het Ministerie van Buitenlandse Zaken is niet voldoende getracht dit te redresseren. Deze ongelukkige combinatie van factoren heeft er uiteindelijk zelfs toe geleid dat pas in februari 1993 – dus tien maanden na inwerkingtreding van de wijzigingen – een aanvang is gemaakt met de toen noodzakelijk geworden regulariserende procedure tot goedkeuring achteraf.

Tengevolge van de grote werkdruk op het Ministerie van Buitenlandse Zaken was intussen de mededeling van de depositaris van 3 maart 1992 dat de wijzigingen op 24 april 1992 in werking zouden treden, welke mededeling op 16 maart werd ontvangen, pas op 18 juni 1992 onder ogen gekomen van de afdeling die de bekendmaking in het Tractatenblad dient te verzorgen, en heeft het vervolgens tot 2 oktober 1992 geduurd voordat het desbetreffende Tractatenblad was uitgegeven. Dit laatste met het gevolg dat – zoals de Raad terecht signaleert – die bepalingen van de wijzigingen die naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden gedurende ruim vijf maanden vanaf het tijdstip van inwerkingtreden van de wijzigingen verbindende kracht hebben ontbeerd. Met dat feit hebben overigens de hier te lande met de toepassing van het AETR-verdrag belaste autoriteiten uiteraard rekening gehouden.

Het bovenstaande is verkort in de toelichtende nota opgenomen, onder vermelding dat een en ander in dit rapport uitvoerig is uiteengezet.

4. Het verdrag behelst een ingrijpende wijziging van de AETR. De toelichting ter zake is uiterst summier. Aan de toelichtende nota ware een artikelsgewijze toelichting toe te voegen. Voorts noopt het verdrag tot aanpassing van nationale regelgeving, met name van het Rijtijdenbesluit, waarbij onder meer verwezen kan worden naar de artikelen 17 en 25 van dat besluit. In de toelichting ware hierop in te gaan. In dit verband zij verwezen naar aanwijzing 313, vierde lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

4. Aan de toelichtende nota is, conform het verzoek van de Raad, een artikelsgewijze toelichting toegevoegd. Eveneens is melding gemaakt van de gevolgen van de wijzigingen van het verdrag voor het Rijtijdenbesluit.

5. Voor een redactionele kanttekening moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

5. Aan de redactionele kanttekening van de Raad is gevolg gegeven.

De Raad van State geeft U in overweging goed te vinden dat bedoelde wijzigingen worden overgelegd aan de beide Kamers der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge U verzoeken de Minister van Buitenlandse Zaken te machtigen gevolg te geven aan zijn voornemen te tekst van de wijzigingen vergezeld van de gewijzigde toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
P. Dankert

Redactionele kanttekening, behorende bij het advies no. W09.93.0221 van de Raad van State van 10 augustus 1993.

- In de eerste alinea van de toelichting ware «h.t.l.» te wijzigen in: hier te lande.