
Vergaderjaar 2016–2017

34 667 (R2086)

Verdrag betreffende de voorkoming en de beperking van de beroepsrisico's veroorzaakt door kankerverwekkende stoffen en factoren die dit proces beïnvloeden (Verdrag nr. 139, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar negenenvijftigste zitting); Genève, 24 juni 1974 (Trb. 1975, 103), Verdrag betreffende de bescherming van werknemers tegen beroepsrisico's in het werkmilieu als gevolg van luchtverontreiniging, lawaai en trillingen (Verdrag nr. 148, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar drieënzestigste zitting); Genève, 20 juni 1977 (Trb. 1978, 26), Verdrag betreffende veiligheid bij het gebruik van chemische stoffen bij de arbeid (Verdrag nr. 170, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar zevenenzestigste zitting); Genève, 25 juni 1990

B/ nr. 2 HERDRUK¹

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT²

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 22 januari 2016 en het nader rapport d.d. 16 december 2016, aangeboden aan de Koning door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 21 november 2015, no.20 15002037, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, bij de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt de stilzwijgende goedkeuring van het verdrag betreffende de voorkoming en de beperking van de beroepsrisico's veroorzaakt door kankerverwekkende stoffen en factoren die dit proces beïnvloeden (Verdrag nr. 139, aangenomen door de Internationale

¹ Ivm toekennen Eerste Kamerletter

² De oorspronkelijke tekst van de toelichtende nota zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

Arbeidsconferentie in haar negenenvijftigste zitting); Genève, 24 juni 1974 (Trb. 1975, 103), Verdrag betreffende de bescherming van werknemers tegen beroepsrisico's in het werkmilieu als gevolg van luchtverontreiniging, lawaai en trillingen (Verdrag nr. 148, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar drieënzestigste zitting); Genève, 20 juni 1977 (Trb. 1978, 26), Verdrag betreffende veiligheid bij het gebruik van chemische stoffen bij de arbeid (Verdrag nr. 170, aangenomen door de Internationale Arbeidsconferentie in haar zevenenzestigste zitting); Genève, 25 juni 1990 (Trb. 1990, 152 en Trb. 1993, 31), met toelichtende nota.

De regering stelt voor drie verdragen van de Internationale Arbeidsconferentie (ILO) stilzwijgend goed te keuren. Voor deze verdragen wordt medegelding beoogd voor Sint Maarten en voor twee verdragen is medegelding beoogd voor Aruba.³

De Afdeling adviseert de betreffende verdragen over te leggen aan de Kamers der Staten Generaal, aan de Staten van Aruba en aan die van Sint Maarten, maar maakt opmerkingen over het «een ieder verbindende» karakter van de bepalingen van de drie verdragen en de uitwerking daarvan in de Caribische rechtsorde.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 november 2015, no. 20 15002037, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk haar advies inzake de bovenvermelde verdragen rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 januari 2016, no. W12.15.0407/III/K, bied ik U hierbij aan.

1. «Rechtstreekse werking» van de verdragen

De stilzwijgende goedkeuring die wordt voorgesteld betreft de ILO-verdragen nr. 139 (beroepskanker), nr. 148 (werkmilieu) en nr. 170 (chemische stoffen).

De toelichtende nota stelt dat de drie verdragen geen «een ieder verbindende» bepalingen bevatten in de zin van de artikelen 93 en 94 van de Grondwet.⁴ Deze stelling wordt niet gemotiveerd. De Afdeling maakt daarover de volgende opmerking.

De term «een ieder verbindend» in de zin van de genoemde Grondwetsbepalingen wordt gewoonlijk zo uitgelegd dat de verdragsbepaling op grond van haar inhoud, bewoordingen en strekking zich ertoe leent om door de rechter als regel van objectief recht te worden toegepast.⁵ In het «rookverbod»-arrest lijkt de Hoge Raad deze uitleg nog iets te hebben verruimd.⁶

De verdragen nrs. 139 en 148 bevatten hoofdzakelijk bepalingen die zich richten tot de verdragspartijen en hen verplichten maatregelen te treffen. Slechts enkele bepalingen in verdrag nr. 148 richten zich tot werkgevers en werknemers, maar deze zijn niet onvoorwaardelijk geformuleerd.

³ Verdrag nr. 139 zal niet gelden voor Aruba, de verdragen nrs. 139, 148 en 170 zullen niet gelden voor Curaçao.

⁴ Toelichtende nota, paragraaf 1.1 (Algemeen).

⁵ HR 10 mei 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9402 (Spoorwegstaking).

⁶ HR 10 oktober 2014, zaak nr. 13/02931, ECLI:NL:HR:2014:2928. Zie hierover J.W.A. Fleuren en J.J.J. Sillen, «Toetsings- en uitspraakbevoegdheden bij de actie wegens onrechtmatige wetgeving in formele zin» in: *De burgerlijke rechter in het publiekrecht*, Deventer: Wolters/Kluwer 2015, blz. 147 e.v. De verruiming houdt in dat een bepaling reeds als een ieder verbindend kan gelden als het resultaat dat met de bepaling wordt beoogd met het oog op het concrete geval waarin zij moet worden toegepast, onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is omschreven.

Anders is dat voor verdrag nr. 170, dat in de artikelen 9–18 bepalingen bevat die zich richten tot leveranciers,⁷ werkgevers⁸ en werknemers⁹ en hen concrete rechten toekennen, maar ook concrete verplichtingen opleggen, zoals het verstrekken van informatie over gevaarlijke stoffen en het treffen van adequate voorzorgsmaatregelen. Naar het de Afdeling voorkomt is het, gelet op de bovengenoemde rechtspraak van de Hoge Raad, niet uitgesloten dat de rechter een of meer bepalingen uit de verdragen nrs. 139 en 148 «een ieder verbindend» acht. Het handhaven of tot stand brengen van wetgeving die zich niet verdraagt met dergelijke bepalingen kan ertoe leiden dat die wetgeving buiten toepassing wordt gelaten op grond van artikel 94 van de Grondwet en dat de Staat in rechte wordt aangesproken.¹⁰ Echter, ook in het geval de rechter zou beslissen dat dit «een ieder verbindende» karakter aan deze bepalingen niet toekomt, sluit dit niet uit dat de rechter oordeelt dat de Staat desalniettemin de rechtsplicht heeft om handelend op te treden.¹¹

In het licht van het voorgaande stelt de Afdeling vast dat niet kan worden uitgesloten dat de rechter een bepaling van de goed te keuren verdragen hetzij aanmerkt als «een ieder verbindende» bepaling of anderszins daarin een verplichting leest voor de overheid om handelend op te treden in de hierboven bedoelde zin.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichtende nota in te gaan.

1. «Rechtstreekse werking» van de verdragen

De Afdeling advisering van de Raad van State stelt vast dat, gelet op de rechtspraak van de Hoge Raad in het «rookverbod»-arrest¹², niet kan worden uitgesloten dat de rechter een bepaling uit verdragen nrs. 139 of 148 hetzij aanmerkt als een «een ieder verbindende» bepaling of anderszins daarin een verplichting leest voor de overheid om handelend op te treden.

In het advies merkt de Afdeling bovendien op dat verdrag 170 in de artikelen 9 t/m 18 bepalingen bevat die zich richten tot leveranciers, werkgevers en werknemers en hun concrete rechten toekennen, maar ook concrete verplichtingen opleggen. De Afdeling ziet daarin een aanwijzing dat deze bepalingen een ieder verbindend zouden kunnen zijn. In de toelichtende nota worden in paragraaf 1.1 de argumenten aangevuld voor het oordeel van de regering dat de verdragen geen bepalingen bevatten die directe werking hebben.

2. Gelding van de verdragen in Caribisch Nederland

De verdragen zullen onder meer gelden voor het land Nederland in Europa en voor Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba).¹³ De toelichtende nota vermeldt evenwel dat de toepassing van deze

⁷ Artikel 9 van verdrag nr. 170.

⁸ Artikelen 10–13, 15 en 16 van verdrag nr. 170.

⁹ Artikelen 17 en 18 van verdrag nr. 170.

¹⁰ HR 18 september 2015, zaak nr. 14/00189, ECLI:NL:HR:2015:2722, ov. 3.4.2 en zaak nr. 14/00191, ECLI:NL:HR:2015:2723, eveneens ov. 3.4.2.

¹¹ HR 21 september 2012, zaak nr. 11/01153, ECLI:NL:HR:2012:BW5328, ov. 3.7.2, 3.7.6 en ov. 3.9.2. Zie ook het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State van 17 maart 2014 betreffende de goedkeuring van het VN-verdrag inzake de rechten van personen met een handicap (W13.13.0454/III), Kamerstukken II 2013/14, 33 992 (R 2034) nr. 4, punt 3. Hierin merkt de Afdeling (kort gezegd) op dat dat een verdragsbepaling die niet wordt aangemerkt als «een ieder verbindend» – en niet door particulieren als zodanig kan worden ingeroepen – toch betekenis kan worden toegekend door de rechter.

¹² HR 10 oktober 2014, zaak nr. 13/02931, ECLI:NL:HR:2014:2928.

¹³ Toelichtende nota, paragraaf 3 (Koninkrijkspositie).

verdragen voor Caribisch Nederland vooralsnog niet mogelijk is vanwege de onverenigbaarheid met de daar thans geldende wetgeving.¹⁴ Daartoe is volgens de toelichtende nota eerst een analyse nodig om te bezien hoe deze wetgeving zodanig kan worden aangepast dat deze verdragen ook voor het Caribisch deel van Nederland effectief kunnen gelden. In dit verband wijst de Afdeling er op dat gewoonlijk het aanpassen van de wetgeving of het tot stand brengen van uitvoeringswetgeving geschiedt alvorens een verdrag wordt bekrachtigd. Als dat dan al niet is gebeurd, dan moet op zijn minst duidelijkheid bestaan over de analyse en tijdpad van wijziging.

De Afdeling merkt op dat, mede in het licht van punt 1, het na bekrachtiging van de verdragen niet kan worden uitgesloten dat in rechte een beroep wordt gedaan op de naleving daarvan. Met het oog op de gelding van de verdragen op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is van belang dat de daar geldende wetgeving zo spoedig mogelijk met de verdragen in overeenstemming wordt gebracht. De toelichtende nota vermeldt echter niet binnen welk tijdsbestek deze analyse en de daaropvolgende aanpassing, mede met het oog op de uitvoering en handhaving van de betreffende voorschriften, zal plaatsvinden.

De Afdeling adviseert op het voorgaande in de toelichtende nota in te gaan.

2. Gelding van de verdragen in Caribisch Nederland

In reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad wordt opgemerkt dat het belangrijk is dat de verdragen ook toepassing vinden op de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

De Afdeling adviseert in de toelichtende nota aan te geven binnen welk tijdsbestek een analyse kan worden gegeven met het oog op de uitvoering en handhaving van de betreffende voorschriften in Caribisch Nederland. De toelichtende nota is in paragraaf 1.2 op dat punt aangevuld.

3. Voldoen aan artikel 5 van verdrag 139 (beroepskanker)

De toelichtende nota stelt dat blijkens de interpretatie van artikel 5 van verdrag nr. 139 door de ILO het de bedoeling van deze bepaling is dat de lidstaten maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat werknemers zowel tijdens als na afloop van hun arbeidsovereenkomst gebruik kunnen maken van een adequaat medisch toezicht op hun gezondheid.¹⁵

De regering constateert dat de huidige Arbowetgeving voorziet in arbeidsgezondheidskundige onderzoeken gedurende het dienstverband van een werknemer, maar niet in medische keuringen na beëindiging van het dienstverband. Alle ingezetenen, derhalve ook werknemers en ex-werknemers, hebben echter aanspraak op medisch diagnostisch onderzoek door een huisarts of specialist en medische behandeling indien noodzakelijk. Er is dus geen noodzaak voor extra wettelijke voorschriften, aldus de toelichtende nota.¹⁶

¹⁴ Toelichtende nota, paragraaf 1.2 (Uitvoering in Nederland) en paragraaf 3 (Koninkrijkspositie, *in fine*).

¹⁵ De letterlijke (Engelse) tekst luidt: «as are necessary to evaluate their exposure and supervise their state of health in relation to the occupational hazards.»

¹⁶ Toelichtende nota, paragraaf 1.3.

De Afdeling wijst er op dat deze aanspraak op medisch diagnostisch onderzoek voor (ex-)werknemers evenwel niet bestaat op grond van de Arbowetgeving,¹⁷ maar, volgens de toelichtende nota, voortvloeit uit de (verplichte) zorgverzekering van de betrokkene. Het verdragsartikel beoogt echter een relatie te leggen tussen de medische zorg en de blootstelling aan gevaarlijke stoffen, alsmede de beroepsrisico's. Daarnaast komt de zorgverzekering voor eigen rekening van de voormalige werknemer, met inbegrip van het eigen risico. De toelichtende nota maakt ook in dit opzicht onvoldoende duidelijk of de Nederlandse wetgeving voldoet aan de verdragsverplichtingen die voortvloeien uit verdrag nr. 139.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichtende nota in te gaan.

3. Voldoen aan artikel 5 van Verdrag nr. 139 (beroepskanker)

De Afdeling advisering heeft de regering verzocht om in de toelichtende nota duidelijk te maken of de Nederlandse wetgeving voldoet aan de verplichting die voortvloeit uit artikel 5 van Verdrag nr. 139. Uit dit artikel volgt dat werknemers gedurende en na hun dienstverband medisch, biologisch of anderszins worden onderzocht om na te gaan in welke mate zij zijn blootgesteld en om hun gezondheidstoestand te bewaken. De Afdeling verzoekt om nader in te gaan op de vraag of de Nederlandse wetgeving ook voor ex-werknemers voldoet aan deze verdragsverplichting.

Daarnaast wees de Afdeling erop, dat de kosten van medische zorg na afloop van het dienstverband voor rekening van de ex-werknemer komen. De bij het Verdrag horende Aanbeveling 147 gaat in op de kosten, het Verdrag niet. Aanbevelingen maken echter geen deel uit van het verdrag en zijn niet juridisch bindend voor de verdragsluitende partijen.

De regering is van mening dat voorzien is in de verplichtingen voortvloeiend uit art 5. In de Nederlandse reguliere gezondheidszorg wordt voor de aanspraak op onderzoek, zorg of op vergoeding van de kosten daarvan ingevolge de Zorgverzekeringswet of de Wet langdurige zorg, geen onderscheid gemaakt naar of het risico voortvloeit uit aanleg, privéblootstelling of werkblootstelling. In voorkomend geval zal de huisarts een risicoafweging maken en indien opportuun, doorverwijzen of «terugkerend» onderzoek (laten) doen.

Dit volgt enkel uit Aanbeveling 147. De regering is derhalve van mening dat de Nederlandse wet- en regelgeving aan de eisen van het verdrag voldoet. Paragraaf 1.3 van de toelichtende nota is op dat punt aangevuld.

De Afdeling advisering van de Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging goed te vinden dat bedoelde verdragen worden overgelegd aan de beide Kamers der Staten-Generaal, aan de Staten van Aruba en aan die van Sint Maarten, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De vice-president van de Raad van State van het Koninkrijk,
J.P.H. Donner*

Ik moge U, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken, verzoeken de Minister van Buitenlandse Zaken te machtigen gevolg te geven aan zijn

¹⁷ De regelingen voorzien in het «in de gelegenheid stellen» tot het laten verrichten van arbeidsgezondheidskundig onderzoek, zie artikel 18 van de Wet Arbeidsomstandigheden (Arbo); hoofdstuk 4, afdeling 1, paragraaf 5; afdeling 2, paragraaf 4, afdeling 5, paragraaf 4; en afdeling 9, paragraaf 4, van het arbobesluit.

voornemen de verdragen vergezeld van de gewijzigde toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en tevens over te leggen aan de Staten van Aruba, ten aanzien van de ILO-verdragen nrs. 148 (werkmilieu) en 170 (chemische stoffen), alsmede aan de Staten van Sint Maarten, ten aanzien van de ILO-verdragen nrs. 139 (beroepskanker), 148 (werkmilieu) en 170 (chemische stoffen).

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher