

Vergaderjaar 2005–2006 B

30 441

**Wijziging van de Europese Overeenkomst  
nopens de arbeidsvoorwaarden voor de  
bemanningen van motorrijtuigen in het  
internationale vervoer over de weg (AETR);  
Genève, 27 mei 2003**

Nr. 2

**ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 8 augustus 2005 en het nader rapport d.d. 21 november 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Buitenlandse Zaken. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 11 juli 2005, no. 05.002582, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Buitenlandse Zaken, mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het Verdrag tot wijziging van de Europese Overeenkomst nopens de arbeidsvoorwaarden voor de bemanningen van motorrijtuigen in het internationale vervoer over de weg (AETR); Genève, 27 mei 2003 (Trb. 2005, 24) met toelichtende nota.*

*De wijziging voorziet er in dat het AETR ten aanzien van de controles op rij- en rusttijden op hetzelfde niveau wordt gebracht als de EU-regelgeving, in het bijzonder richtlijn 1988/599/EG, verordening 3820/85 en verordening 3821/85. Feitelijk wordt deze EU-regelgeving uitgebreid naar een aantal niet-EU-landen.*

*De Raad heeft opmerkingen over de gevolgde procedure en de bevoegdheid van de regering terzake van de wijziging van het AETR. De Raad is van oordeel dat geen toepassing moet worden gegeven aan artikel 10 Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen alsmede dat toelichting terzake van de externe bevoegdheidskwestie noodzakelijk is.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 11 juli 2005, no. 05.002582, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde verdrag rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 augustus 2005, nr. W09.05.0298/V, bied ik U hierbij aan.

**1. Gevolgde procedure**

*De verdragswijziging behoeft de voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal. Abusievelijk is hiertoe geen tijdige actie ondernomen, omdat de onderhavige materie, de inspecties in het wegvervoer, in de praktijk niet zijn gebaseerd op het AETR maar op het (in casu rechtstreeks toepasselijke) EG-recht terzake. Om die reden wordt nu de goedkeuring achteraf gevraagd, met een beroep op artikel 10 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen. Voorts wordt, om te voorkomen dat een dergelijke situatie zich in de toekomst nog eens zal voordoen, de procedure ter behandeling van wijzigingsvoorstellen van het AETR aangepast in die zin, dat voortaan na ontvangst van dergelijke voorstellen bij de VN een mededeling wordt gedaan*

*tot stuiting van de inwerkingtreding totdat parlementaire goedkeuring is verkregen.*

*Ingevolge artikel 10 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen kan in buitengewone gevallen van dringende aard goedkeuring vooraf worden vervangen door goedkeuring achteraf. Een zodanig verdrag wordt aangegaan onder voorbehoud van beëindiging bij onthouding van de goedkeuring. De Raad meent dat in de gegeven omstandigheden geen sprake is van een buitengewoon geval van dringende aard als bedoeld in artikel 10. Voorts had, als hiervan sprake zou zijn, het wijzigingsverdrag destijds moeten worden aangegaan onder voorbehoud van beëindiging bij onthouding van de goedkeuring. Dat is niet gebeurd.*

*Hoewel het wijzigingsverdrag reeds in werking is getreden en bekend is gemaakt, en het alsnog goedkeuring vragen aan de Staten-Generaal derhalve volkenrechtelijk geen betekenis heeft, is het niettemin van belang geen constitutionele leemtes te laten ontstaan.*

*Gelet hierop adviseert de Raad het wijzigingsverdrag ter goedkeuring aan de Staten-Generaal voor te leggen, evenwel zonder te refereren aan artikel 10 Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen.*

1. Naar aanleiding van de opmerking inzake de gevolgde procedure is de toelichtende nota aangepast.

## *2. Externe bevoegdheid*

*De onderhavige wijziging van het AETR behelst materie die reeds Europees-rechtelijk geregeld is.*

*Het is vaste rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen dat de communautaire bevoegdheid om internationale overeenkomsten te sluiten onder meer kan voortkomen uit handelingen, door de communautaire instellingen in het kader van EG-verdragsbepalingen verricht. De lidstaten zijn, wanneer EG-regelgeving is ingevoerd, niet meer gerechtigd om (individueel of collectief) met derde landen verplichtingen aan te gaan, die deze regels aantasten. Naargelang EG-regelgeving wordt ingevoerd is alleen de Gemeenschap in staat verbintenissen met derde staten te sluiten en na te komen met werking voor de communautaire rechtsorde. Naarmate EG-regels worden vastgesteld mogen de lidstaten (buiten het kader van de gemeenschappelijke instellingen) geen verbintenissen aangaan die genoemde regels zouden kunnen aantasten of aan de draagwijdte hiervan zouden kunnen afdoen. Immers, indien de lidstaten vrij bleven om internationale verbintenissen op zich te nemen die gemeenschappelijke regels aantasten, zouden de met die regels nagestreefde doelstellingen, alsmede de taak van de Gemeenschap en de doelstellingen van het EG-Verdrag in gevaar komen.<sup>1</sup>*

*Gelet op het voorgaande en met het oog op toekomstige wijzigingen van het AETR, is de Raad van mening dat het onderhavige wijzigingsverdrag gesloten had moeten worden door de Gemeenschap, dan wel dat de Raad van Ministers op voorstel van de Commissie mandaat aan de lidstaten had moeten geven om in het belang van en namens de Gemeenschap te onderhandelen en het wijzigingsverdrag te sluiten.*

*De Raad adviseert over deze bevoegdheidskwestie opheldering te verschaffen en met name aan te geven in hoeverre afstemming met de Gemeenschap heeft plaatsgevonden.*

2. De opmerking over de bevoegdheidskwestie van de Europese Gemeenschappen geeft aanleiding tot de volgende verheldering.

Op het gebied van het vervoer, in het bijzonder wat betreft de bevoegdheid om verdragen daarover te sluiten, zijn veel bevoegdheden inderdaad overgegaan naar de Europese Gemeenschap (EG) omdat ter zake inmiddels veel Europese regelgeving is ingevoerd. In die zin is er op het onderhavige gebied thans inderdaad sprake van exclusieve bevoegdheid van de EG. De EG kan die bevoegdheid echter in veel gevallen (nog) niet zelf in volle omvang uitoefenen. Veel internationale regelingen op vervoersgebied komen tot stand onder de vlag van de Verenigde Naties (VN), zoals in casu binnen de Economische Commissie voor Europa (ECE/VN), en haar gespecialiseerde organisaties, zoals de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) en de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO). De EG is geen partij bij deze organisaties

<sup>1</sup> HvJ EG zaak 22/70 (AETR), Jur. 1971, p. 263, bevestigd in o.a. HvJ EG advies 1/94 (WTO), Jur. 1994, p. I-5267 en HvJ EG zaak C-266/03 (Commissie/Luxemburg), 2 juni 2005 (n.n.g.).

waarvan het lidmaatschap alleen openstaat voor staten; de EG heeft bij deze organisaties wel een waarnemersstatus.

In de praktijk is een werkwijze gegroeid waarbij de Europese Commissie en de lidstaten in deze internationale organisaties nauw samenwerken bij de totstandbrenging en wijziging van internationale regelgeving op terreinen waar de EG bevoegd is.

De onderhavige wijziging van het AETR-verdrag is voorbereid in het kader van de ECE/VN te Genève. De Europese Commissie heeft samen met de EG-lidstaten deelgenomen aan de onderhandelingen en speelt een actieve rol bij het verdere streven naar harmonisatie van de AETR- en de Europese regelgeving. De wijziging van het AETR-verdrag is derhalve in goede afstemming tussen de lidstaten en de Gemeenschap tot stand gekomen.

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

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoten van Verkeer en Waterstaat en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, verzoeken mij te machtigen gevolg te geven aan mijn voornemen het verdrag vergezeld van de gewijzigde toelichtende nota ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen aan de Eerste en aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
B. R. Bot