



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 15.6.2006
COM(2006) 287 definitief

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

**krachtens artikel 138, lid 2, van het EG-Verdrag betreffende
de versterking van de maritieme arbeidsnormen**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE

krachtens artikel 138, lid 2, van het EG-Verdrag betreffende de versterking van de maritieme arbeidsnormen

Deze mededeling sluit aan op het verdrag van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) inzake maritieme arbeidsnormen dat op 23 februari 2006 met vrijwel eenparigheid van stemmen in Genève werd goedgekeurd (hierna het geconsolideerde verdrag 2006 genoemd). In dit verdrag zijn de verdragen en aanbevelingen met betrekking tot maritieme arbeid, die sedert 1919 door de IAO zijn goedgekeurd, samengevoegd in een geconsolideerde tekst die de grondslag moet vormen voor de eerste universele code voor maritieme arbeid.

De Commissie heeft de werkzaamheden om dit instrument uit te werken vanaf het prille begin actief gesteund. Voorts kreeg zij bij besluit van de Raad op 21 april 2005 onderhandelingsrichtsnoeren om samen met de lidstaten maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat het communautair acquis tijdens de onderhandelingen binnen de IAO niet in het gedrang zou komen.

Nu het verdrag is goedgekeurd, is de Commissie van mening dat de nodige middelen bijeen moeten worden gebracht om het verdrag, zowel op nationaal als communautair niveau, te kunnen uitvoeren.

De Commissie vindt dat absoluut moet worden nagedacht over het communautair wetgevingskader wat betreft de sociale normen die van toepassing zijn op zeelieden, om het concurrentievermogen van de maritieme sector te ontwikkelen, het beroep aantrekkelijker te maken en op langere termijn de Europese know-how op dit gebied in stand te houden. Voorts heeft zij in haar werkprogramma voor 2006¹ een mededeling aangekondigd over de minimumnormen voor maritieme arbeid die met name betrekking zal hebben op de wenselijkheid wettelijke maatregelen voor te stellen ter versterking van de toepassing van de internationale arbeidsnormen ten aanzien van zeevarenden in de Europese Unie, eventueel door middel van een overeenkomst tussen de sociale partners.

Deze mededeling onderstreept het belang van het geconsolideerde 2006 verdrag en heeft tot doel de eerste fase te openen van de officiële raadpleging van de sociale partners uit hoofde van de in artikel 138, lid 2, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap vastgestelde procedure over de eventuele wenselijkheid om de relevante bepalingen van dit verdrag op te nemen in het gemeenschapsrecht. Later zal de Commissie de sociale partners eventueel raadplegen over de inhoud van op grond van artikel 138, lid 3, van het EG-Verdrag geplande voorstellen.

¹ COM(2005) 531 definitief van 28 maart 2006: “Het Europese potentieel volledig benutten. Wetgevings- en werkprogramma van de Commissie voor 2006”.

I. DE VOORNAAMSTE ELEMENTEN VAN HET VERDRAG

1. Een universele code voor maritieme arbeid en innoverende methoden bevorderen

In 2001 werd binnen de IAO begonnen met consolideringswerkzaamheden om een algemeen internationaal en geïntegreerd verdrag uit te werken voor de definitie van heldere, eenvoudige, geactualiseerde en universele sociale arbeidsnormen. Met deze herziening van het bestaande juridische kader, die beoogt de doeltreffendheid te verhogen, zouden meer lidstaten van de IAO ertoe moeten worden aangezet het verdrag te ratificeren. Het is van belang dat de lidstaten van de Europese Unie en derde landen het verdrag zo snel mogelijk ratificeren zodat het effect kan sorteren en kan leiden tot meer uniforme referentievoorschriften.

Het geconsolideerde verdrag 2006 dat vrijwel alle andere maritieme verdragen van de IAO moet vervangen, zal van grote juridische en politieke waarde zijn wanneer individuele landen, met name scheepvaartlanden, het geratificeerd hebben.

In het verdrag worden de arbeidsnormen vastgesteld die van toepassing zijn op bemanningen van vaartuigen met een bruto tonnage van 500 ton of meer die worden gebruikt in de internationale vaart of op trajecten tussen buitenlandse havens.

Het verdrag omvat een aantal bepalingen die per thema, onder vijf verschillende titels zijn gerangschikt en fatsoenlijke arbeids- en levensvoorwaarden moeten garanderen aan boord van schepen. In titel I worden de minimumvoorwaarden gedefinieerd die gelden voor maritieme arbeid en die gezondheid, opleiding, minimumleeftijd en aanwerving bestrijken. De arbeidsvoorwaarden in titel 2 bepalen de inhoud van het arbeidscontract, de werktijden, de loonbescherming, het recht op verlof, op repatriëring en op compensatie in het geval van verlies van het vaartuig. De accommodatie aan boord komt aan bod in titel 3 en de sociale bescherming in titel 4. In titel 5 van het verdrag worden tevens de verantwoordelijkheden gedefinieerd wat betreft de toepassing van het verdrag, dat wil zeggen vlaggestaten ertoe verplichten degelijke regelingen vast te stellen voor de toepassing van het verdrag die gebaseerd zijn op een certificeringssysteem en havenstaten en de staten die arbeidskrachten leveren ertoe verplichten dat zij toezien op naleving van de normen van het verdrag door passende inspecties uit te voeren. Elke titel omvat regelgeving in twee hiërarchische soorten normen, waarbij code A overeenkomt met een bindend onderdeel en code B met een niet-bindend deel, met bepalingen die als leidraad dienen voor de interpretatie van de bindende voorschriften.

Het belang van het verdrag ligt tevens in de innoverende mechanismen, vanuit een IAO-perspectief, die worden gehanteerd om er voor te zorgen dat het instrument optimaal wordt benut. Het introduceert het certificaat voor maritieme arbeid en de maritieme arbeidsverklaring die, indien er geen aanwijzingen zijn voor het tegendeel, conformiteit met de regels van het verdrag aantonen. Dit houdt in dat een land vaartuigen die onder zijn vlag varen een certificaat zal afgeven nadat is gecontroleerd dat de arbeidsvoorwaarden aan boord in overeenstemming zijn met de nationale wetgeving en de uit het verdrag voortvloeiende regelgeving. Bij het certificaat zal een verklaring worden gevoegd met een overzicht van de nationale wetgeving die van toepassing is op een van te voren vastgestelde lijst van gebieden die door het verdrag worden bestreken. Op deze wijze kan het certificeringssysteem, dat de conformiteit met het verdrag moet waarborgen, in de havenstaat worden gecontroleerd, die in geval van twijfel een inspectie kan uitvoeren van de vaartuigen (en deze eventueel aan de

ketting kan leggen), niet alleen vanwege veiligheid- of milieugebreken, maar ook wat betreft redenen van sociale aard die verband houden met de arbeidsomstandigheden.

Om te voorkomen dat landen die het verdrag hebben geratificeerd in een nadelige positie komen te verkeren ten opzichte van landen die dit niet hebben gedaan, zal een specifieke clausule worden opgenomen, die een gunstigere behandeling uitsluit, zodat vaartuigen die onder de vlag varen van een land dat het verdrag niet heeft geratificeerd niet gunstiger worden behandeld dan vaartuigen die onder de vlag varen van een land dat het verdrag wel heeft geratificeerd. Deze clausule zou oneerlijke mededinging moeten voorkomen en vrijwel alle landen moeten aanmoedigen het verdrag te ratificeren.

Voorts heeft het verdrag een ad-hoc structuur opgezet, een speciale tripartiete commissie bestaande uit vertegenwoordigers die benoemd zijn door de regering van elk land dat het verdrag heeft geratificeerd alsmede vertegenwoordigers van reders en zeevarende werknemers om de tekst in het licht van de toepassing van de bepalingen aan te passen.

2. De globalisering in goede banen leiden en billijke mededingingsvoorwaarden waarborgen

Het geconsolideerde verdrag 2006 vormt een aanvulling op de drie maritieme basisverdragen die werden goedgekeurd onder auspiciën van de Internationale Maritieme Organisatie, het SOLAS-verdrag (beveiliging van mensenlevens op zee), het MARPOL-verdrag (voorkoming van verontreiniging door schepen) en het STCW-verdrag inzake de kwalificaties van zeelieden. Het vormt de vierde pijler van de internationale regelgeving in de maritieme sector.

Het geconsolideerde verdrag 2006 zou moeten bijdragen tot een stabilisering van de maritieme transportsector die met mondiale concurrentie wordt geconfronteerd en de dubbele kloof moeten dichten tussen enerzijds de Europese actoren en de actoren in derde landen en anderzijds tussen de verschillende vlaggen die maritieme naties en actoren met de minst strenge sociale wetgeving *de facto* bevoordelen. Er is voortdurende druk voelbaar van de dreiging van verplaatsing van de aanwerving van zeelieden ten koste van Europese banen, met inbegrip van het intracommunautair vervoer. De financiële inzet is dan ook hoog, gezien de grote economische en juridische verschillen die van invloed zijn op de arbeidskosten, met inbegrip van lonen en sociale lasten, in het mondiale maritieme transport.

De Commissie is voorts van mening dat het van belang is het statuut van zeelieden in de context van globalisering te normaliseren om de schadelijke gevolgen - dat wil zeggen sociale dumping waarbij zeelieden en reders die zich wel aan de vigerende regels houden worden benadeeld - te beperken en vindt dat fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden moeten worden gedefinieerd die overeenstemmen met de mededeling inzake de sociale dimensie van de globalisering² waarin expliciet wordt verwezen naar het verdrag inzake maritieme arbeid.

² COM(2004) 383 definitief van 18 mei 2004: “De sociale dimensie van de globalisering - hoe de EU ertoe bijdraagt dat iedereen er voordeel van heeft”.

Voorts zou de steun voor de ratificatie en de inwerkingtreding van het verdrag een belangrijke bijdrage vertegenwoordigen aan de inzet van de Commissie om behoorlijk werk wereldwijd te bevorderen, zoals dit in haar recente mededeling over dit onderwerp werd gepresenteerd³. Tot slot, zoals de Commissie in haar meest recente mededeling aan de Europese Raad onderstreepte⁴: «biedt mondiale onderlinge afhankelijkheid nieuwe mogelijkheden om de Europese waarden en belangen uit te dragen en te verdedigen». Zij wees er voorts opnieuw op dat het van belang is dat de Unie meehelpt om hoge normen in de hele wereld te bevorderen, ook op sociaal vlak.

3. Maritieme veiligheid verbeteren en het beroep aantrekkelijker maken

In haar mededeling van 6 april 2001⁵ heeft de Commissie het belang onderstreept van de sociale normen en hun verband met de maritieme veiligheid en wees zij er op dat menselijke fouten aan de basis lagen van 80% van de maritieme ongevallen. Juist omdat oorzaken van ongelukken zo talrijk zijn, is de Europese Commissie van oordeel dat het van wezenlijk belang is wereldwijd te beschikken over sociale minimumnormen in een tot nu toe ontbrekend, coherent kader, en dat een positief effect zichtbaar zal zijn wanneer het verdrag eenmaal in werking is getreden.

Uit een BIMCO-enquete⁶ bleek voorts dat er in de EU 25 een tekort is van 17 000 zeelui. Dit vraagt om adequate antwoorden van overheidsinstanties en actoren in deze strategische sector die 90% van de wereldhandel vervoert en 40% van de intercommunautaire handel.

Een ander aspect in verband met de menselijke factor waarmee rekening moet worden gehouden is opleiding. Er zijn reeds inspanningen gedaan op het gebied van kwalificaties door de erkenning van opleidingen en door het STCW-verdrag op te nemen in de communautaire wetgeving. Kwalificaties en arbeidsvoorwaarden vullen elkaar aan. Het beroep van zeeman moet worden bevorderd door goede opleidingen te erkennen en het beroep aantrekkelijker te maken door fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden en levensomstandigheden. Het beroep van zeeman moet absoluut aantrekkelijker worden gemaakt om de tanende belangstelling voor dit beroep, die op lange termijn schadelijk is voor de maritieme sector als geheel, weer aan te wakkeren, met inbegrip van de activiteiten in verband met controle door de havenstaat.

Om dit te bewerkstelligen moeten oneerlijke praktijken aan boord van vaartuigen worden bestreden en fatsoenlijke levens- en arbeidsomstandigheden worden gecreëerd voor zeelieden, ongeacht de vlag waaronder zij varen en de nationaliteit van de bemanning. Het verdrag kan ertoe bijdragen dat meer homogene arbeidsvoorwaarden voor zeelieden worden toegepast.

³ COM(2006) 249 definitief van 24 mei 2006: Behoorlijk werk bevorderen voor iedereen - de EU bijdrage voor de wereldwijde tenuitvoerlegging van de agenda voor behoorlijk werk.

⁴ COM(2006) 211 definitief van 10 mei 2006: “Een agenda voor de burger - Concrete resultaten voor Europa”

⁵ COM(2001) 188 definitief van 6 april 2001: “Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europese Parlement betreffende de opleiding en rekrutering van zeevarenden”.

⁶ BIMCO/ISF Manpower 2005 bijgewerkt december 2005.

II. ROL VAN DE EU BIJ DE VOORBEREIDING EN TENUITVOERLEGGING VAN HET VERDRAG

1. Dynamische rol tijdens de voorbereidingen

De Commissie heeft vanaf het begin haar volledige steun verleend aan de werkzaamheden van de IAO omdat zij overtuigd was van het belang van deze stap om oneerlijke concurrentie aan banden te leggen en de sociale normen wereldwijd aan te scherpen door universele minimumnormen in te voeren. Zij heeft deze belangrijke taak met bijzondere aandacht gevolgd en met het voorzitterschap van de Unie gezorgd voor een periodieke coördinatie van de standpunten van de lidstaten over de bepalingen van het verdrag in het kader van het mandaat van 21 april 2005 van de Raad. Voorts heeft zij een uitzonderlijke financiële bijdrage verleend aan de IAO en zo bijgedragen aan het welslagen van de werkzaamheden die hebben geleid tot de goedkeuring van het verdrag onder gunstige voorwaarden. Dit collectieve succes zou echter niet mogelijk zijn geweest zonder de inzet van de afzonderlijke lidstaten en de zeer actieve rol van de sociale partners.

De toegevoegde waarde van de EU bij de onderhandelingen in de IAO werd door derde landen en de sociale partners erkend. De directeur-generaal van de IAO onderstreepte dit in zijn verklaring tijdens de maritieme zitting van de internationale arbeidsconferentie in februari 2006.

De Commissie betreurt het niettemin dat de lidstaten niet verder wilden gaan in het kader van het mandaat dat tevens de mogelijkheden wilde onderzoeken om amendementen in te dienen bij de onderhandelingen over het verdrag om de aandacht te vestigen op de specifieke rol van organisaties voor regionale economische integratie.

Op juridisch vlak moest er absoluut voor worden gezorgd dat de tekst van het verdrag en de communautaire wetgeving compatibel met elkaar zijn, met name om obstakels voor de ratificatie te voorkomen, vooral wat betreft de coördinatie van sociale zekerheidsstelsels, een gebied waar alleen de Gemeenschap bevoegd is. Dit betekende dat een vrijwaringsclausule moest worden goedgekeurd met betrekking tot de sociale zekerheid om het EG-stelsel inzake de coördinatie van sociale zekerheidsstelsels veilig te stellen. Verder is een besluit van de Raad vereist waarbij de lidstaten worden gemachtigd het verdrag te ratificeren, zoals dit ook het geval was voor verdrag nr. 185, gezien de bevoegdheden op het gebied van de coördinatie van de stelsels voor sociale zekerheid en de controle door de havenstaat op communautair niveau, met betrekking tot alle aspecten die door het verdrag worden bestreken.

2. Ratificatie aanmoedigen en versnellen

In het kader van haar actie wil de Commissie de ratificatieprocessen aanmoedigen om ervoor te zorgen dat het verdrag zo spoedig mogelijk in werking kan treden.

Omdat het geconsolideerde verdrag 2006 alleen in werking kan treden indien ten minste 30 lidstaten met in totaal 33% van het wereldtonnage bereid zijn het geconsolideerde verdrag te ratificeren en de 27 landen van de EER 28% vertegenwoordigen van de wereldvloot, kan de Europese Unie een drijvende kracht vormen. Daarom gaat de Commissie de lidstaten aansporen het verdrag zo spoedig mogelijk te ratificeren. Voorts zal zij derde landen bewust maken van het belang van ratificatie van deze baanbrekende tekst.

3. De communautaire normen verbeteren

Het feit dat in het geconsolideerde verdrag 2006 rekening is gehouden met de menselijke factor waardoor de verplichtingen van de reders en regeringen evenwichtig worden gespreid, opdat zeelieden fatsoenlijke arbeidsvoorwaarden kunnen genieten, is volgens de Europese Commissie van bijzonder groot belang. Zij is van mening dat, indien de relevante bepalingen van het verdrag in de communautaire wetgeving zouden worden opgenomen, het communautair acquis op het gebied van maritieme veiligheid over de middelen zou kunnen beschikken om de mededingingsvoorwaarden eerlijker te maken hetgeen in ieders belang is.

Omdat het geconsolideerde verdrag 2006 zoveel aspecten omvat, zijn de gevolgen complex. De mogelijke gevolgen van de inwerkingtreding van de normen van het verdrag voor het Gemeenschapsrecht worden onder de loop genomen in een effectbeoordeling die de Commissie reeds is gestart. Hierin wordt gekeken naar de juridische en institutionele kwesties alsmede de economische en sociale aspecten, in termen van kosten en baten, waaraan een extern onderzoek zal worden gewijd. De voornaamste punten zijn ondermeer:

1. Aanpassing van het communautair acquis: dit is waarschijnlijk een vereiste om de teksten die rechtstreeks te maken hebben met de bepalingen van het geconsolideerde verdrag 2006 bij te werken (bijv. Richtlijnen 1995/21⁷ en 1999/95⁸).
2. Goedkeuring van aanvullende teksten: hierbij gaat het om de vraag of wetgeving moet worden goedgekeurd op gebieden die wel door het verdrag worden bestreken maar niet of gedeeltelijk door communautaire regelgeving (bijv. de regelgeving van aanwervingsinstanties, de verplichting voor werknemers over een ondertekend arbeidscontract te beschikken).
3. Verder gaan dan de bepalingen van het verdrag: het geconsolideerde verdrag 2006 stelt slechts minimumnormen vast en er is geen beletsel om op communautair niveau deze normen te versterken, aan te vullen of uit te breiden door middel van aanvullende regels die niet door de IAO zijn vastgesteld.

Ook andere vraagstukken zouden moeten worden onderzocht, zoals :

4. Deel B van het verdrag verplicht stellen: in het verlengde van vraag 3 kan men zich de legitieme vraag stellen of het van belang is te beschikken over een geharmoniseerde en juridisch bindende interpretatie op communautair niveau om het verdrag op een meer uniforme wijze te kunnen toepassen en de risico's van verschillen tussen mogelijke interpretaties in de Unie te verminderen.

⁷ Richtlijn 95/21/EG van de Raad van 19 juni 1995 betreffende de naleving, met betrekking tot de schepen die gebruik maken van havens in de Gemeenschap en varen in de onder de jurisdictie van de lidstaten vallende wateren, van internationale normen op het gebied van de veiligheid van schepen, voorkoming van verontreiniging en leef- en werkomstandigheden aan boord (havenstaatcontrole).

⁸ Richtlijn 1999/95/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 1999 betreffende de handhaving van de bepalingen inzake de arbeidstijd van zeevarenden aan boord van schepen die havens in de Gemeenschap aandoen.

5. De tripartiete structuur weergeven: op institutioneel niveau moet men zich bezinnen over de consequenties van de oprichting van de in het verdrag geplande commissie (artikel XIII). Moet er met het oog op dit nieuwe orgaan en diens rol ook een specifieke structuur worden opgezet, ondergeschikt aan die van het IAO-Verdrag, om het tripartiete karakter op communautair niveau weer te geven in het kader van de integratie van de normen van het verdrag ?

Het huidige overleg past in de in artikel 138 van het Verdrag bedoelde procedure. Alvorens voorstellen in te dienen op het gebied van sociaal beleid voert de Commissie overleg met de sociale partners over de mogelijke oriëntatie van communautaire actie. De sociale partners kunnen in dit verband besluiten onderhandelingen te starten met het oog op een overeenkomst en de Commissie verzoeken een voorstel voor een besluit van de Raad te formuleren om deze overeenkomst uit te voeren. Gebeurt dit niet, dan kan de Commissie haar werkzaamheden over het voorstel in kwestie eventueel voortzetten.

De verwijzing naar een overeenkomst met de sociale partners in het werkprogramma van de Commissie voor 2006 heeft betrekking op het precedent dat werd geschapen door de opneming van de bepalingen van verdrag nr. 180 van de IAO over de arbeidstijd door middel van twee richtlijnen⁹. Er waren twee richtlijnen nodig omdat een overeenkomst van de partners alleen bij besluit van de Raad kon worden uitgevoerd voor in de artikelen 137 en 139 van het Verdrag gedefinieerde materie. Het staat de sociale partners vanzelfsprekend vrij de inhoud van hun onderhandelingen en hun eventuele autonome overeenkomst te bepalen, maar bij de tenuitvoerlegging middels een besluit van de Raad moet rekening worden gehouden met de voorwaarden van artikel 139. De Commissie is van mening dat dit overleg zou kunnen leiden tot de toepassing van artikel 139 van het Verdrag, hetgeen gezien het ambitieuze karakter van het geconsolideerde verdrag 2006 zeker gerechtvaardigd zou zijn.

III. CONCLUSIE

De sociale partners zijn reeds bewust gemaakt van al deze punten tijdens de periodieke bijeenkomsten die plaatsvonden in het kader van de sociale dialoog in de maritieme sector.

Deze mededeling vormt de eerste fase van het in artikel 138, lid 2, van het Verdrag bedoelde overleg. De sociale partners worden derhalve verzocht hun standpunt te formuleren over de volgende twee vragen:

- Is het nodig of raadzaam het bestaande communautair acquis te ontwikkelen door het aan te passen, te consolideren of aan te vullen overeenkomstig de richtsnoeren in deel II van deze mededeling of middels andere regelingen?
- Zouden de sociale partners kunnen overwegen onderhandelingen te starten om een overeenkomst te bereiken die middels een besluit van de Raad moet worden uitgevoerd, in de zin van artikel 139 van het Verdrag ?

De sociale partners zullen eventueel geraadpleegd worden als onderdeel van een tweede overlegfase over de inhoud van alle voorstellen die de Europese Commissie overweegt.

⁹ Richtlijn 1999/63/EG van de Raad van 21 juni 1999, inzake de hierbovengenoemde overeenkomst betreffende de organisatie van de arbeidstijd van zeevarenden en de hierboven genoemde Richtlijn 1999/95/EG.