

file

VERTROUWELIJK

ADVIESCOMMISSIE
INZAKE
VOLKENRECHTELIJKE VRAAGSTUKKEN

AGNAMESHADE, 9 December 1955
Foto-575 12015 a

114 (nieuw)
No 118a

Rapport van de Commissie van Voorbereiding inzake
het Rijnvaartgeschil

De Commissie van Voorbereiding heeft, conform het haar verstrekte mandaat van 3 Mei 1955 (doc.84a, foto 12015a) het navolgende rapport inzake het Rijnvaartgeschil opgesteld.

I. Feitelijke gegevens.

Onder I van het mandaat is de commissie opgedragen de feitelijke gegevens op schrift te stellen waarvan kennisneming voor het bepalen van het rechtsstandpunt nodig is.

De eerste vraag dienaangaande (vraag I sub a) luidt als volgt :

Ia

Wat zijn de moeilijkheden die Duitsland Nederland op de Rijn in de weg legt en in hoever treffen de Duitse maatregelen ook andere buitenlandse belanghebbenden ?

De moeilijkheden, die Duitsland aan Nederland op de Rijn in de weg legt, spruiten voornamelijk voort uit de deviezenvoorschriften, die hun historisch uitgangspunt vinden in de bezettingstijd van West-Duitsland. Krachtens deze deviezenvoorschriften is het binnenduitse verkeer op de Rijn voor vreemde vlaggen niet vrij.

Deze maatregelen treffen behalve Nederlandse ook andere vreemde vlaggen, die daarvoor echter veel minder gevoelig zijn, gezien hun aanzienlijk geringere tonnage, waardoor het deelnemen aan het binnenduitse verkeer nauwelijks interessant voor hen is.

Bovengenoemde deviezenvoorschriften kunnen als volgt worden geschatst.

A. VIGERENDE DEVIEZENVOORSCHRIFTEN.

De algemene deviezenbepalingen met betrekking tot het passieve dienstenverkeer met het buitenland, alsmede de bijzondere deviezenbepalingen met betrekking tot de cabotage onder vreemde vlag in het duitse binnenscheepvaartverkeer zijn thans in de volgende voorschriften vervat:

Runderlass

- 1 a. Runderlass Aussenwirtschaft Nr.113/53 van 21 December 1954 (Bundesanzeiger 1953, Nr.248), nader aangevuld bij Runderlass Aussenwirtschaft Nr. 32/54 van 15 April 1954 (Bundesanzeiger 1954, Nr.79), beide uitgegeven door de Bundesminister für Wirtschaft. (zie stuk 71 d)
- 1 b. Sedert 1 October 1955 geschiedt de toepassing van Runderlass Aussenwirtschaft Nr.32/54 op de grondslag van een brief van de Bundesminister für Wirtschaft van 27 September 1955, Gesch.-Nr.V A 11 - 17366/55 aan de Landesbehörde für Wirtschaft te Düsseldorf en Mainz, inzake "Inanspruchnahme ausländischer Binnenschiffe im inländischen Verkehr". Deze brief is uitgegaan in afwachting van een nadere wijziging van het eerdergenoemde Runderlass Aussenwirtschaft Nr.32/54.
2. De op 13 October 1951 door de Bundesminister für Verkehr aan de Wasserstrassendirectionen te Duisburg, Mainz en Münster verstrekte "Richtlinien Nr.3/51 für die Verteilung von N(eben) D(iensten)-Genehmigungen gemäss ND-Rundschreiben Nr. 7/51 (zie onder B 1 d), welke richtlijnen niet zijn gepubliceerd.

Aan 1a en 2.

Het afsluiten van overeenkomsten met betrekking tot vrijwel alle posten van de dienstensector en de betaling van de geleverde dienstenprestaties is toegestaan krachtens een daartoe strekkende algemene vergunning.

Slechts voor enkele posten, waaronder het gebruik van buitenlandse schepen in het binnendeutsche verkeer is een bijzondere vergunning vereist "unter Berücksichtigung volkswirtschaftlicher Gesichtspunkte".

De vergunning wordt verstrekt door de daartoe door de Bundesminister für Wirtschaft aangewezen Landesbehörde für Wirtschaft.

De "Berücksichtigung volkswirtschaftlicher Gesichtspunkte" geschiedt in de praktijk door het Bundesverkehrsministerium. Zo zijn thans van kracht de onder 2 genoemde Richtlijnen 3/51, welke de volgende regeling inhouden:

a) Zonder "Prüfung der Wirtschaftlichen Notwendigkeit" is het gebruik van vreemde schepen toegestaan voor het maken van één tussen twee grensoverschrijdende reizen liggende binnendeutsche reis op de Rijn, waaronder de zijrivieren, en op het Wesel-Dattelnkanaal en het Rhein-Hernekanal, voorzover op deze plaatsen de reis begint of eindigt, doch overigens voor het grootste deel op de Rijn wordt afgewikkeld.

De reis moet bij de Wasserstrassendirektion te Duisburg of Mainz worden aangemeld op een standaardformulier, waarop o.a. de volgende verklaring ondertekend moet zijn:

"Ich verpflichte mich alle für den innerdeutschen Verkehr geltenden Vorschriften zu beachten und insbesondere die Frachttarife und Befragungen einzuhalten, die durch den zuständigen Frachtausschuss festgesetzt sind und den Behörden auf Aufforderung die Charterpartie für die innerdeutsche Reise und/oder sonstige auf die Reise bezüglichen Papiere zur Einsicht vorzulegen.
Es ist mir bekannt, dass bei falschen Angaben in dieser Meldung oder bei Nichteinhaltung der Verpflichtungen, unbeschadet weitergehender Folgen (insbesondere Verfolgung nach den Strafbestimmungen der Devisenbewirtschaftungsgesetze) damit gerechnet werden muss, dass dieses erlichterte Melieverfahren abgeschafft wird."

b) Eveneens zender "Prüfung der wirtschaftlichen Notwendigkeit" is het vervoer van stukgoed door buitenlandse schepen in het binnenduits verkeer toegestaan. Deze vorm van toestemming bestaat voor stukgoed reeds sedert 21 Maart 1950. Voor deze categorie geldt echter geen gebiedsbeperking, noch de voorwaarde van de z.g. aansluitende reis, noch de verplichting om de reizen aan te melden bij een Wasserstrassendirektion. Val geldt de algemene voorwaarde, dat de duitse voorschriften (als onder a) zullen worden nageleefd en dat niet uitsluitend in het binnenduits verkeer zal worden gevaren.

c) Voornoemde Richtlijnen 3/51 zijn niet op de tankvaart van toepassing. In de praktijk ondervinden de Nederlandse tankrederijen geen moeilijkheden, hetgeen kan worden teruggevoerd op de tersake van deze vaart op 14 December 1950 (Tröb 1951, no. 3) gesloten overeenkomst tussen de Nederlandse en Duitse regering, waari beide regeringen zich verplicht hebben de tankschepen met een laadvermogen van boven de 400 ton van hun wederzijds onderdanen op alle binnen wateren in beider territoir in ieder opzicht op gelijke wijze te behandelen en waarbij een paritaire Cie werd ingesteld (met gelijke behandeling schijnt hier bedoeld te zijn "behandeling als eigen onderdanen".)

ad l h.

In verband met het feit, dat het bedrijfsleven tegen eind September 1955 in belangrijke mate gevorderd was met het afsluiten van pools en conventies, die de bulk van de Rijnvervoeren omvatten, ging de duitse regering per 1 October 1955

over tot een verdere verruiming van de deviezenprocedure. Vanaf die datum, kunnen thans voor het verkeer met vreemde binnenscheepen tussen Rijn-, Main- en Neckarhavens, "Sammelgenehmigungen" worden verleend, hetgeen inhoudt dat men per onderneming een algemene vergunning verkrijgt tot het uitvoeren van een onbepaald aantal reizen. Voor het overige gebied blijft regeling van Richtlijnen 3/51 gehandhaafd.

Deze verruiming is voortschots ingevoerd bij de onder 1 b genoemde brief, welke o.a. vermeldt, dat voor het verkeer tussen bovengenoemde havens "Längerfristige Sammelgenehmigungen w i d e r r u f l i c h und ohne Prüfung der wirtschaftlichen Notwendigkeit und ohne wertmäßige Beschränkung" kunnen worden afgegeven.

Afgaaven "Sammelgenehmigungen" kunnen worden herroepen, wanneer:

- i) "die deutschen Rechts- und Verwaltungsvorschriften nicht beachtet werden und/oder
- ii) "für grenzüberschreitende Reisen auf den Rhein niedrigere Frachten vereinbart oder bezahlt werden als für die deutsche Binnenteilstrecke festgesetzt worden sind."

In verband met deze voorwaarden moet de vergunningverlenende instantie op de "Sammelgenehmigung" vermelden:

- ad i) "die von den Frachtausschüssen festgesetzten Frachten sind einzuhalten; zur Nachweis dessen sind die Rechnungen der örtlich zuständigen Wasser- und Schifffahrtsdirektion jeweils zu gegebener Zeit vorzulegen"
- ad ii) "für grenzüberschreitende Reisen auf den Rhein dürfen in keinem Falle niedrigere Frachten vereinbart oder bezahlt werden, als sie für die deutschen Binnenstrecke festgesetzt worden sind".

Hieronder sub B is beschreven de ontwikkeling, welke aan de vigerende bepalingen is voorafgegaan. Op blz. 7 wordt aangegeven welke nieuwe elementen de jongste deviezenmaatregelen in vergelijking met de daartoeft geldende bevatten.

B. VOORHETEN DOOR DE BEZETTINGSAUTORITEITEN UITGEVAARDIGDE EN DOOR DE RIJZING VAN DE DUITSE REPUBLIEK GECONTINUEERDE BE-
VIJNDINGEN.

1. JEIA-Instructie nr.30 (n.i.v. 1 Jan.1949 (JEIA = Joint Export & Import Agency)).

Deze instructie werd door de bezettingssautoriteiten, in casu het Joint Export and Import Agency, uitgevaardigd en

regelde het Aienatenverkeer, vervoer, overslag, opslag e.d. met binnenschepen. Buitenlandse schepen mochten alleen worden gebruikt wanneer Duitse schepen "economisch niet beschikbaar" waren. De Verwaltung für Verkehr (V.f.V.) was verantwoordelijk voor de naleving van dit basisprincipe. Met betrekking tot de internationale vaart werd bepaald, dat Duitse ondernemingen vreemde schepen slechts mochten gebruiken in de omvang door VfV te bepalen.

Met betrekking tot de interne vaart was bepaald, dat vreemde schepen alleen op de beurtlijst van de Transport-Zentrale mochten worden gezet, wanneer de behoefte daaraan daadwerkelijk was komen vast te staan.

2. Hierna volgde met ingang van 20-8-1949 JNIA-Instruction Nr. 31. De invoer van invisibles werd geheel opnieuw geregeld. Verschillende invisibles werden van de goedkeuringsprocedure door Duitse agencies vrijgesteld. De verschillende posten van de invisibles werden apart geregeld in W D Rundschreiben. Voor de binnenvaart was van belang:

a. ND-Rundschreiben Nr 20/49 van 15-10-1949

Havenkosten, overslag, opslag, reparaties e.d. en tevens het vervoer van deelladingen in niet volle scheepsloadingen waren vrij, met niettemin de algemene bepaling, dat "Ausländische Schiffe dürfen nur beschäftigt werden, wenn eine wirtschaftliche Notwendigkeit gegeben ist".

b. ND-Rundschreiben Nr 21/49 m.i.v. 15-10-1949

Vrachten, scheepshuren en sleeploon in het verkeer met het buitenland bij volle scheepsloadingen waren onderworpen aan een aanvraagprocedure, in te dienen bij het Landeswirtschaftsministerium. Deze was gemachtigd vergunningen te verlenen binnen de beschikbare deviezenquota, mits "die wirtschaftliche Notwendigkeit nachgewiesen ist".

c. ND-Rundschreiben Nr 22/49 m.i.v. 15-10-1949

Het gebruik van vreemde scheepsruimte in het internationaal verkeer was slechts toegestaan na voorafgaande toestemming van het Bundesverkehrsministerium.

Na een bilateraal gesprek tussen de Verkeersministers van Nederland en Duitsland op 2 Februari 1950 volgde met ingang van 21 Maart 1950 Richtlijnen 1/50. Onder dit eerst het bewijs van economische noodzakelijkheid moest worden geleverd, mochten in het binnenduitsche Rijk-vervoer vergunningen aan vreemde schepen worden afgegeven, voorzover deze schepen Duitsland beladen waren binnengekomen en de bevrachting plaatsvond in de richting van het land van herkomst of in de richting van de plaats waar voor een buitenlandse reis zou worden geladen. Aangezien de

voorafgaande

voorafgaande goedkeuring het voor Duitse verladers niet aantrekkelijk maakte vreemde schepen te gebruiken, werd dit systeem met ingang van 15 september 1950, Richtlinien 2/50 iets versoepeld door het z.g. - thans nog geldende - Meldungsverfahren. De ND-Rundschreiben 20/49, 21/49 en 22/49 zijn later vervangen door ND-Rundschreiben 7/51 en Richtlinien 2/50 door Richtlinien 3/51, welke echter geen belangrijke wijziging in de toen gangbare procedure brachten.

3. De door de bezettingsautoriteit uitgegeven JBA-Instructie Nr. 31 werd door de Duitse regering ingetrokken bij Runderlass Aussewirtschaft 113/53 met ingang van 1 Januari 1954. In dit Runderlass werden de deviezen-rechtelijke voorschriften met betrekking tot "invisibles" opnieuw uitgegeven. Alle beperkingen voor de binnenvaart bleven onverkort van kracht via de voormelde ND-Rundschreiben en Richtlinien. Als algemeen principe gold wederom, dat nagegaan moest worden, of de dienstverrichtingen:
a) "volkswirtschaftlich geboten sind" en b) "den Devisenaufwand unter Berücksichtigung der jeweiligen Devisenlage rechtfertigen".
4. Met ingang van 1 Mei 1954 verscheen als aanvulling op RA 113/53 het reeds in de aanhef geschetste Runderlass Aussewirtschaft 32/54, hetgeen in de dienstensector in het algemeen een verdere verruiming van de deviezenbepalingen gaf, en waarbij de voormelde ND-Rundschreiben 20/49, 23/49 en 22/49 (later 7/51) werden ingetrokken. Met betrekking tot de deelneming van buitenlandse schepen aan het binnenduitse verkeer bleef echter de zaak ongewijzigd, zij het dat de vergunningverlening als zodanig verlegd werd van "Verkehr" naar "Wirtschaft".

Naast deze deviezenvoorschriften is in Duitsland het "Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr" per 1 October '53 ingevoerd (zie stuk 70A), dat prijsvaststelling voor de binnenscheepvaart in Duitsland door middel van Frachtenausschüsse kent.

De wet regelt o.a. de wijze van verdeling van vracht en sleepgoederen, de rechten en verplichtingen van de binnenscheepvaart-organisaties en het lidmaatschap daarvan, alsmede de wijze van tariefvorming. Wat het laatste betreft is bepaald, dat de vrachten voor vervoersdiensten op de Bondswaterwegen - waaronder de wet zonder twijfel het stroomgedeelte van de Rijn in Duitsland mede begrijpt - door Frachtenausschüsse worden vastgesteld (art. 21), onder goedkeuring van de Bondsminister van Verkeer (art. 28). Deze laatste vaardigt de door hem goed-

/gekeurde



gekeurde besluiten der Frachtausschüsse als rechtsverordeningen uit (art. 29). Om verkeerspolitieke redenen kan de minister deze vrachten zelfstandig en met voorbijgaan van de Frachtausschüsse vaststellen (art. 30). Voorts is van belang artikel 42, dat luidt als volgt:

- "(1) Dieses Gesetz findet im Verkehr von und nach dem Ausland keine Anwendung; jedoch unterliegen auch in diesem Verkehr
1. die mitglieder der Schifferbetriebsverbände den Beschlüssen und Verfügungen der Verbände nach para. 18,
 2. deutsche Schifffahrttreibende den Rechtsverordnungen nach para. 32.
- (2) Bestehende völkerrechtliche Vereinbarungen werden durch dieses Gesetz nicht berührt."

De nieuwe elementen welke de jongste deviezenmaatregelen van de Bondsregering (zie hierboven sub A), vergeleken met de daarvoor van kracht zijnde regelingen, bevatten kan men als volgt omschrijven:

- (1) De vergunningen gelden voor een onbepaald aantal reizen.
- (2) Daarmede is het thans volstrekt duidelijk geworden, dat deze voorschriften materieel hun karakter van deviezen bepalingen hebben verloren, ook al dragen zij formeel nog steeds dit kenmerk. Zij worden nu uitsluitend gehanteerd om regelingen met betrekking tot het Rijnverkeer te kunnen doorzetten.
- (3) Uitdrukkelijk is nu vastgelegd, dat de door de "Frachtausschüsse" vastgestelde vrachten moeten worden nageleefd.
- (4) Voor het eerst is een voorwaarde gesteld omtrent de vrachten in de internationale Rijnvaart.
- (5) De nieuwe regeling geldt voor de zijrivieren Main en Neckar, maar niet voor de Lahn. Waarschijnlijk is dit een omissie, omdat daar het verkeer van minder betekenis is.
- (6) Een onderscheid is thans gemaakt tussen de Rijn, met Main en Neckar enerzijds, en de overige rivieren en kanalen in Duitsland anderzijds, waar de vorige regeling nog geldt.

x x x

I b t/m f. Het schijnt raadzaam geen afzonderlijk antwoord op de vragen I b t/m f te geven, doch ter wille van het onderling verband het overzicht zo veel mogelijk chronologisch te houden.

Na de capitulatie was de Rijnsector in handen van de drie

/westelijke

westelijke bezettingsautoriteiten, die ieder voor zich belast waren met de zorg voor het verloop van zaken in hun sector, waaronder het handels- / betalingsverkeer en het transportwezen.

Het Duitse vervoersapparaat was ontredderd. Het handelsverkeer bleef de eerste jaren beperkt tot de import van reliefgoederen voor de Duitse bevolking, importen voor de bezettingsdiensten, terwijl de export voornamelijk bestond uit kolen.

Voor zover deze im- en exporten via de Beneluxhavens werden geleid, vond het vervoer plaats met niet-Duitse schepen. De Duitse Rijnvloot had tot dit verkeer geen toegang. Deze vloot was overigens nodig voor het uitvoeren van binnenlandse transporten. Waar deze vloot in capaciteit te kort schoot, werden incidenteel vreemde schepen voor dit vervoer ingeschakeld. Dit laatste bleef echter binnen enge grenzen. Ten einde Duitsland binnen de kortst mogelijke tijd zelfsupporting te maken, was het nl. nodig deviezentekorten tegen te gaan, hetgeen onder andere bereikt werd door zo min mogelijk gebruik te maken van vreemde diensten.

Voor het echter zo ver was, was van de bezettingsautoriteiten in 1945 een poging uitgegaan het vervoer op de Rijn gezamenlijk te regelen door middel van een Interim Rhine Navigation Agency, dat zou bestaan uit vertegenwoordigers van de oeverstaten en uit bizonale autoriteiten en zich zou bezighouden met de uitvoering van transportprogramma's en vrachtfeststelling. Bij de Rijnsoeverstaten overheerste de vrees dat de vrijheid van vaart door deze instelling zou worden aangetast en anderzijds kreeg bij de bezettingsautoriteiten in Duitsland de stroming de overhand, dat Duitsland aan de "british and american taxpayer" zo min mogelijk mocht kosten en derhalve zoveel mogelijk zelfsupporting moest zijn.

De Nederl. ndse Regering weigerde de toegang aan Duitse schepen zo lang niet een vredesverdrag zou zijn tot stand gekomen en Nederlandse schepen wederom in het binnenduits verkeer zouden worden toegelaten. De Memorie van Antwoord Verkeer, 9 December 1946, zegt hierover;

" Het is juist, dat wenschen zijn geuit over het toelaten van Duitse schepen in Nederland en België. In het kader van de vrije vaart zou een dergelijke toelating, waartoe zeker te zijner tijd moet worden overgegaan, ongetwijfeld passen. Men moet echter niet vergeten, dat het vredesverdrag

met Duitsland nog niet tot stand gekomen is, zoodat de Nederlandsche Regeering zich op dien grond tegen de toelating van Duitschers en Duitse schepen kan verzetten. De Regeering stelt zich op het standpunt, dat een dergelijke toelating reeds thans alleen aanvaardbaar zou zijn, wanneer van de zijde der bezettingsautoriteiten ook Nederland de faciliteit wordt verleend, dat zij deel kan nemen aan het Duitse binnenlandsche verkeer op voor haar aanvaardbare voorwaarden. Voorzover den ondergetekende bekend, neemt België voorsnog hetzelfde standpunt in."

In de daarop volgende begrotingsdiscussie op 13 December 1946 achtte het Kamerlid Macke staatsinvloed op de Rijn onvermijdelijk, hetgeen de Minister (Ir Vos) beaamde onder verwijzing naar de noodzakelijkheid tot meer overleg tussen rederijen en particulieren, alsmede een combinatie van particulieren onderling.

Inmiddels was op 2 December 1946 een samenwerking tussen de UK- en de US-zones in Duitsland met betrekking tot handels- en transportaangelegenheden tot stand gekomen (Bizonal Fusion Agreement). O.a. werd ingesteld een Joint Export-Import Agency en een Joint Foreign Exchange Agency, die beide onder meer de opdracht hadden, zo spoedig mogelijk Duitse diensten in te stellen die later hun taak zouden kunnen overnemen.

In de loop van 1947 begon zich een begin van economische opbouw in Duitsland af te tekenen en van uit dat jaar dateert het huidige stelsel van binnenvaarttarieven, welke in overleg met de Duitse spoorwegen (Duitse Bundesbahn) zijn opgesteld. In datzelfde jaar werden de pogingen tot samenwerking tussen Nederlandse Rijnvaartkringen onder stimulans van de regering voortgezet en eveneens nam de verontwaardiging toe over de bescherming door de geallieerde bezettingsautoriteiten van de Duitse zeehavens en de uitsluiting van Nederlandse schepen uit het binnenduits verkeer.

Uiteraard werd contact met de bezettingsautoriteiten opgenomen en vonden de eerste belangrijke handelsbesprekingen plaats, hetgeen leidde tot een monetair accoord (offset-account). Met betrekking tot de zeehavens en het binnenduits verkeer werd echter geen voortgang gelooft.

In de Memorie van Antwoord aan de Tweede Kamer van 23 December 1947 begroting Verkeer, vindt men een reflex van deze situatie. O.a. wordt daarin gesteld:

/"samenwerking

"samenwerking op gezonde basis tussen de organisaties der particuliere Rijnschippers en de rederijen, wordt door de Regering van primair belang geacht, teneinde mede in het lands belang te voorkomen, dat de ongebreidelde concurrentie, welke voor de oorlog tussen de bij de Rijnvaart betrokken groepen bestond, wederom herleeft

Mocht deze samenwerking op vrijwillige basis niet tot stand komen, dan zal de ondergetekende zich nader beraden over hetgeen elsdan zal behoren te geschieden."

Op 19 Januari 1948 werden de Agencies voor export- en import aangelegenheden en voor monetaire zaken in de Bizone samengevoegd tot één Joint Export-Import Agency. De reeds tevoren begonnen besprekingen inzake vervoersaangelegenheden met Duitsland werden met dit "Agency" voortgezet. De besprekingen verliepen moeizaam en wanneer al resultaat werd bereikt, vond dit geen goedkeuring bij Generaal Luc.C. Clay. Tenslotte kwam toch een ^AAccoord tot stand op 20 November 1948 tussen een bizonale delegatie enerzijds en een Benelux-delegatie, bestaande uit vertegenwoordigers van de regeringen en bedrijfsleven anderzijds.

Het was mede aan het Marshall-plan te danken dat dit Accoord tot stand kon komen. Het hield in een vergemakkelijking van de deviezentransfer voor transportdoeleinden en dientengevolge verruiming van het vervoer van en naar Duitsland via Nederlandse havens. De transporten voor Duitsland zouden worden behandeld door het Rhine Central Booking Office, een gemeenschappelijk bevrachtingsbureau van Nederland en België. De Duitse vloot werd in het internationale Rijnverkeer toegelaten. Geen belemmeringen zouden in de weg worden gelegd aan de vaart op de Rijn en de Duitse kanalen. In Duitsland zou de Transportzentrale belast zijn met de dispositie van Duitse schepen. De indeling zou geschieden op tour de rôle. Vreemde schepen zouden zich in het binnenduits verkeer melden bij de Transportzentrale en daarbinnen dezelfde rechten en verplichtingen hebben als Duitse schepen.

Nederland heeft zich onder de toenmalige omstandigheden met betrekking tot het binnenduits verkeer, ook voor de Rijn, derhalve accoord moeten verklaren met een tour de rôle instantie, ook voor de Rijn, met inachtneming overigens van de gelijkheid in behandeling.

In de praktijk kwam het er echter op neer, dat vreemde

/schepen

De bovengenoemde ministeriele beschikking hield nauw verband met het eveneens vermelde Statenzaal-accoord. Langs de weg van het voorgeschreven lidmaatschap wilde men dwingen tot een samengaan als voorzien in het accoord. Voorshands beperkte men zich tot controle en tot het middel der overreding.

In de zitting van de Eerste Kamer op 30 Maart 1949 gaf het Kamerlid Kraayvanger blijk van een zekere bezorgdheid omtrent uitvoering van de overeenkomsten met de JEIA ten aanzien waarvan de Minister opmerkte:

"Ten opzichte van de binnenscheepvaart ontmoet ik een opmerking van de geachte afgevaardigde de Heer Kraayvanger, die aandringt op waakzaamheid bij de uitvoering van verschillende afspraken, die in verband met de Rijnvaart en ten opzichte van het gebruik van onze havens zijn gemaakt met de J.S.I.A. Ik kan de geachte afgevaardigde verzekeren, dat die waakzaamheid betracht wordt, al is het niet eenvoudig onder de omstandigheden, waaronder de Rijnvaart moet werken, precies na te gaan of elke afspraak - afspraken waarover wij ons dikwijls kunnen verheugen - wel volledig tot haar recht komt. Intussen, men is ten deze diligent."

De toestand van onzekerheid door een niet-volledige doorvoering van het Statenzaal-accoord ontstaan, gaf voorts op 10 Maart 1949 het Eerste Kamerlid Mr J. Cramer aanleiding de Regering te polsen omtrent de maatregelen, die zij zou nemen. In het antwoord van 7 April 1949 op deze vragen werd, gezien het heersende besef van onwenselijkheid van ongebreidelde concurrentie, de situatie op dat ogenblik niet zodanig geacht, dat ernstige schade voor de positie van Nederland op de Rijn was ingetreden, al vergde zij bij voortdurende waakzaamheid van de zijde der Overheid.

Bij de Memorie van Antwoord inzake de begroting 1949-1950 op 6 December 1949, Tweede Kamer, werd geconstateerd, dat de verwachting gewekt door het op biz. 8 vermelde Accoord van 20 November 1948 met de geallieerde bezettingsautoriteiten slechts ten dele in vervulling was gegaan. In de loop van 1949 immers was de JEIA-Instructie Nr 30 gegeven en daarna zelfs vervangen door de JEIA-Instructie Nr 31 van 20 Augustus 1949, met het daarop gebaseerde RD-Rundschrijven van 15 October 1949. De positie van het Bundesverkehrsministerium en zijn duidelijk nationaal Duits gericht vervoerpolitiek was door deze instructie aansmerkelijk versterkt en gelegaliseerd.

In laatstgenoemde Memorie van Antwoord wordt uitgesproken:

"... dat verschillende van de Duitse maatregelen, welke onlangs opnieuw belichaamd werden in een aantal zg. ND-Rundschreiben, niet in overeenstemming zijn met de Acte van Mannheim. Het blijkt uit het voorgaande naar de mening van de ondergetekende, dat de Regering ter zake de nodige diligentie betracht. Zo blijft hij de overtuiging toegedaan, dat alle ondersteuning en initiatief van overheidswege in de praktijk slechts vrucht kan dragen, indien een redelijke mate van nationale en internationale samenwerking tussen de betrokken kringen van het bedrijfsleven tot stand komt. Hij heeft reden om te veronderstellen, dat aan Duitse zijde internationale samenwerking wordt gewenst. Aan het vinden van een vorm van internationale samenwerking zal echter een vorm van nationale samenwerking ten grondslag moeten liggen."

De Memorie van Antwoord legt nog de nadruk op de waarde van vrijwillige samenwerking, maar stelt tevens in uitzicht verscherpte toepassing van de ministeriele beschikking van 13 Mei '48.

Tijdens de daarop volgende begrotingsbehandeling in de Eerste Kamer, Maart 1950, wordt er nog eens de nadruk op gelegd, dat verdere ontplooiing van de Nederlandse Rijnvaart voor een groot deel zal afhangen van de mogelijkheid in de Nederlandse Rijnvaart een zekere orde en samenwerking te bereiken en tevens wordt geconstateerd, dat in het binnenduits verkeer een opening voor de Nederlandse Rijnvaart is verkregen doch nog niet de gehele vrijheid van weleer. Nederland kan zich daarbij niet neerleggen, zegt de Minister,

"juist met een beroep op de Acte van Mannheim blijven wij op algehele vrijheid staan."

Aanleiding tot deze uiting was gelagen, zowel in de overeenkomst van November 1948 waarbij in de Kamer de vraag was gerezen of geen beginselen waren prijs gegeven, alsook het bilateraal gesprek tussen de Ministers van Verkeer van Nederland en Duitsland op 2 Februari 1950, waarbij een zekere verzachting, maar geen principiële wijziging van de Duitse maatregel was verkregen.

Op 28 Maart 1950 wees de Hoge Raad arrest in een binnenlandse vrachtprijskwestie op de Rijn en uit dit arrest putte men de verwachting dat niet-discriminerende, algemeen werkende, maatregelen van overheidszijde door ons hoogste rechtscollege niet in strijd met de Rijnvaartacte zouden worden beschouwd (zie omtrent dit arrest nader p. 38 hieronder en Bijlage III).

/Aangezien

duurden
Aangezien de in 1948 gebleken tegenstellingen in het bedrijfsleven nog steeds - met name huurde de Damco nog steeds particuliere schippers buiten de N.F.N.O. om - en het overleg met Duitsland hierdoor werd bemoeilijkt, werd de grenscontrole in de loop van 1950 verscherpt toegepast met het gevolg dat enerzijds een versterking van de positie van de N.F.N.O. werd verkregen, maar anderzijds een ~~nieu~~^{nieuw} proces begon te lopen.

Men vindt deze situatie weerspiegeld in de Memorie van Antwoord begroting 1950-1951, Tweede Kamer, van 7 December 1950, waarin de Minister de feiten relateert en het volgende zegt:

"Het vrijheidsbegrip dat ten aanzien van de vaart op de Rijn wordt genuldigd, kan niet worden geïnterpreteerd als absolute vrijheid. Alle vrijheid moet opgevat worden als door de eisen der samenleving gekwalificeerde vrijheid, met andere woorden een gereguleerde vrijheid. Het Arrest van de Hoge Raad van 28 Maart jl., waarin werd uitgesproken dat prijsvoorschriften niet in strijd met de vrije vaart zijn, geeft nieuwe steun aan deze gedachtengang. Juist met het oog op de concurrentie met het buitenland is concentratie in de Nederlandse Rijnvaart geboden."

Enkele leden hadden de suggestie gedaan, dat, hangende het proces voor de rechter, de maatregelen zouden worden opgeschort. De Memorie van Antwoord vervolgt:

"Onderschreven wordt de opvatting van zeer vele leden, dat opschorting van de maatregelen het ernstigste zou zijn dat er kan gebeuren in de huidige situatie. Dat vele leden de uitspraak van de Memorie van Toelichting (op de begroting 1951, waarbij de noodzaak van orde en samenwerking in Nederland werd betoogd eventueel op grond van door de overheid te treffen maatregelen) onderschreven, stemt tot voldoening. De door deze leden gevolgde argumentatie wordt gaarne onderschreven, met name is overeenstemming met het buitenland ten aanzien van internationale samenwerking in de Rijnvaart slechts mogelijk als die samenwerking tot stand is gekomen, liefst uiteraard uit overtuiging en vrije wil, doch desnoods, wanneer deze blijkt te ontbreken, door dwang."

En verder:

"Gelijk hiervoor reeds geconstateerd, acht de Regering regulerende van het intern Duitse Rijnvervoer door de Duitse overheid, waardoor aan de deelneming van buitenlandse schepen belemmeringen worden opgelegd, en welk systeem tegenwoordig met "cabotage-theorie" wordt aangeduid, een inbreuk op het vrijheidsbeginsel, neergelegd in de Acte van Mannheim. Deze opvatting is niet in tegenspraak met het hiervoor gestelde dat alle vrijheid gekwalificeerd en tot op zekere hoogte gereguleerd behoort te zijn. Het staat immers wel vast, dat de zg. "cabotage-theorie" gelijk staat met vlagdiscriminatie en /het

Het is naar het oordeel der Regering buiten twijfel, dat vlagdiscriminatie in flagrante strijd is met de Acte van Mannheim".

In het mondeling begrotingsdebat op 19 December 1950 werd op dit laatste nog eens teruggekomen en gevraagd omtrent het verschil tussen de Duitse en Nederlandse lading insake de vrijheid van vaart zegt de Minister:

"Ik geloof, dat dat verschil zeer bepaaldelijk hierin culmineert, dat onze "Stop bij Lobith", als ik het nog even zo mag blijven noemen, een maatregel is, genomen met betrekking tot Nederlanders, die maar een kleinigheid hebben te doen, om aan de eis, welke daarbij is gesteld, te voldoen. De maatregel die in Duitsland is genomen heeft zich daarentegen juist tegen de buitenlanders".

Het was het Kamerlid Algera dat de vraag had gesteld.

Na de Kabinetscrisis in het voorjaar van 1951 wordt de begroting in de Eerste Kamer verdedigd door Minister Wankers, die het door zijn Ambtsvoorganger ingenomen standpunt daarbij geheel overneemt en in de Eerste Kamer daarvoor volledige steun vindt. De nieuw optredende Minister zegt o.a.:

"..... dat ik zelf wel bijzonder getroffen ben door de moeilijkheden die er zijn om ten aanzien van de Rijnvaart tot een behoorlijke samenwerking te komen. Ik ken weinig voorbeelden waarbij het zo moeilijk ligt als hier".

In het Kamerdebat wordt het arrest van de Hoge Raad van 29 Maart 1950 nog eens vermeld als stimulans om tot algemene overheids maatregelen te geraken, maar anderzijds wordt er over geklungd dat de regering nog onvoldoende krachtig zou optreden insake de schending van de Acte van Mannheim door Duitsland. Hieronder wordt op dit punt nader ingegaan.

In hetzelfde jaar 1951 kwam de Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart (W.G.B.) tot stand (S 1951, 472). In het oorspronkelijke wetsontwerp was voorzien dat het vergunningstelsel en overige maatregelen zonder uitzondering binnen het Rijk zouden worden toegepast. Na overleg met de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat uit de Tweede Kamer werd het ontwerp in diër voege gewijzigd, dat het vergunningstelsel niet zou worden toegepast op "onder de Rijnvaartacte vallende wateren", voorzover het buitenlanders betrof.

/In het

In het verslag van de Vaste Commissie komt de volgende zinsnede voor:

"Hiervoor (nl. de verhouding tot de Acte van Mannheim) is van belang het antwoord dat men geeft op de vraag, welke betekenis men hecht aan het begrip "vrijheid van vaart" in Artikel 1 van de Acte van Mannheim. Indien men dit begrip aldus zou interpreteren, dat zulks zou inhouden, dat een land niet de vrijheid zou hebben regelingen voor zijn onderdanen te treffen, die een doelmatige coördinatie van het vervoer beogen, dan wordt deze interpretatie door de Minister niet onderschreven. Internationale verdragen, zoals de Acte van Mannheim, immers beogen naar hun aard internationale verhoudingen te regelen en geen nationale aangelegenheden betreffende eigen onderdanen. De vaart van Nederlanders binnen Nederland op de Rijn is derhalve een aangelegenheid die niet door een internationaal verdrag wordt beheerst".

Vaste
De Commissie kon zich *op het hierboven verstaande* met dit standpunt wel verenigen.

In het daarop volgende debat in de Tweede Kamer is de kwestie uitvoerig aan de orde geweest. Het Kamerlid Algera verklaarde omtrent de juridische interpretatie van de Acte van Mannheim in zijn verhouding tot het aan de orde zijnde wetsontwerp niet zeker te zijn. Hij vroeg dit punt in de Wet open te laten en een gezamenlijke nota van de Minister van Verkeer en Waterstaat en van de Minister van Buitenlandse Zaken aan de Kamer over te leggen. De Minister hield echter aan de eens gegeven interpretatie vast en de Kamer is hem daarin gevolgd.

In de Eerste Kamer bij de behandeling van dit Wetsontwerp heeft de discussie zich herhaald. Men name Prof. Anema heeft zich tot tolk gemaakt van de opvatting die in de Tweede Kamer Mr Algera had verkondigd en nog wel in sterkere zin: Prof. Anema eechte toepassing van de wettelijke bepalingen op binnenlandse vervoeren op de Rijn in strijd met de Mannheimer Acte.

Prof. Anema stelt de vraag, wat onder nationale en internationale verhouding is te verstaan. Hij constateert dat aanvankelijk in het ontwerp een geografisch criterium is ingevoerd, nl. onderscheid tussen Nederland en het buitenland en later een ethnologische maatstaf is toegevoegd, nl. het verschil tussen Nederlanders en anderen. Prof. Anema meent dat men hier echter staat voor een rechtsvraag, die niet met geografisch/ethnologische criteria kan worden uitgemaakt en verwijst daartoe naar de Nederlandse wetge-

ving. De interpretatie van de Mannheimer Acte is een vraag van volkenrecht, nl. dat van het recht betreffende internationale rivieren. De Acte van Mannheim vormt voor de Rijn een functionele internationale rechtsgemeenschap, in rang staande boven de nationale wetgever. Alleen op grond van de Rijnvaart-acte kan worden uitgemakt, welke bevoegdheden de nationale wetgever nog bezit. Artikel 1 van de Acte van Mannheim stelt voorop het beginsel van vrijheid en gelijkgerechtigdheid. Met dit beginsel is het ontwerp, waarbij voor een aanmerkelijk deel de Rijnvaarders een officiële vergunning voor hun vaart nodig hebben, niet overeen te brengen. Voorts vraagt Prof. Ansea of het Departement van Buitenlandse Zaken, ja of neen, positief heeft verklaard, dat de regeling van dit ontwerp niet in strijd met de Rijnvaart-acte is. Bij hetzelfde debat constateerde het Kamerlid De Vos van Steenwijk een discriminatie tussen Nederlandse en buitenlandse schippers ten nadeel van eerstgenomden.

Op deze laatste opmerking antwoordde Minister Wemmers, dat niet tegen Nederlanders wordt gediscrimineerd, aangesien de Wet grote voordelen voor hen meebrengt. Wat aangaat het betoog van Prof. Ansea vraagt de Minister naar de consequenties van dit betoog. Deze zouden zijn dat men, wanneer men het stellen van regelingen als in het ontwerp voorziet achterwege laat, de opbouw van het vervoerwesen op een wijze, dat de ondernemers daarin onder gelijke voorwaarden in vrijheid hun werkzaamheid kunnen ontplooiën en verlaters een vrije keuze van vervoermiddel is gewaarborgd, zou benoedlijken. De Minister beantwoordt daarop de vraag bevestigend of, geaven Artikel 1 der Mannheimer Acte, de Nederlandse wetgever voor Nederlandse onderdanen, die willen varen op het Nederlandse stuk van de Rijn, zekere wettelijke voorschriften mag stellen, die in het belang van het Nederlandse vervoerwesen nodig worden geacht. Hij antwoordt tevens, dat zijn Ambtgenoot van Buitenlandse Zaken zijn inzicht deelt. Ter staving van zijn betoog haalt de Minister nog het arrest van de Hoge Raad van 29 Maart 1950, alsmede een artikel van Mr. Dijkmans van Gunst aan, waarin deze stelt, dat met behoud van het vrijheidsbeginsel als zodanig de ontwikkeling der maatschappelijke verhoudingen aanleiding zou kunnen zijn zekere beperkingen ten aanzien van dat vrijheidsbeginsel en een zekere wijziging in de verhouding tussen vrijheid en gebondenheid toe

/te laten.

te laten.

Het wetsontwerp werd aangenomen met de stemmen van de A.R. tegen.

Deze discussie heeft nog een uitloper gehad tijdens de behandeling van de begroting van Verkeer en Waterstaat op 28 November 1951 in de Tweede Kamer. Het Kamerlid Algera acht dat de toepassing van de WGB is ingegeven door utiliteitsgronden en daarmede de weg is geopend, ook voor andere oeverstaten, tot willekeurige interpretatie. De Minister bestrijdt dat het hier betreft een utiliteitsinterpretatie, maar bercept zich op een rechtsovertuiging; hij haalt daarbij aan een rede, die de Voorzitter van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart, de Heer Adrien Thierry, op 3 November 1951 te Düsseldorf heeft gehouden en waarbij deze heeft gezegd:

"Ils (les états) conservent aussi la faculté de traiter leurs nationaux plus sévèrement que les étrangers, mais l'inverse est strictement interdit."

De commissie wil in dit verband opmerken dat uiteraard de Heer Thierry met deze uitspraak geenszins de Centrale Commissie bond.

In de verdere discussie met de Heer Algera merkt de Minister nog op:

"Het is de vrees daarvoor, nl. de vrees, dat de Nederlandse Rijnvaarders in het innerdeutsche verkeer een redelijk vrachtenpeil door oncertieding zullen bederven, die de voornaamste oorzaak vormt voor de weigerachtige houding van Duitse zijde om Nederland tot dat verkeer toe te laten. Ik geef het de Heer Algera toe, dat het de bedoeling is de vrachtmassa te bereiken en dat die niet te bereiken zijn zonder vracht-quoten. De geachte afgevaardigde meent dat dit niet bereikbaar is. Ik stel daar tegenover, dat dit nog serieus geprobeerd moet worden en dat men eerst daarna kan oordelen. Ik vestig er nog de aandacht van de geachte afgevaardigde op, wanneer hij vraagt of op basis van nationale organisaties moet worden gewerkt, dat het gehele Rijnvaartbedrijfsleven in een rapport, dat kortgeleden tot stand kwam, inderdaad tot de conclusie kwam, dat men zich hier te lande behoorde te organiseren".

Bij deze zelfde gelegenheid nam de Kamer de volgende motie, voorgesteld door het Lid Schilthuis, aan, waarin op het nemen van maatregelen door de Regering werd aangedrongen.

"De Kamer,

met inatemming gelezen hebbende in de Memorie van Toe-

lichting tot het Hoofdstuk Verkeer en Waterstaat van de Rijksbegroting 1952, dat naaf de mening der Regering de zo noodzakelijke internationale regelingen in de Rijnvaart slechts verkregen kunnen worden, indien de Nederlandse Rijnvaart eensgezind optreedt,

gezien de nadere gedachtenwisselingen in Voorlopig Verslag en Memorie van Antwoord alsmede gehoord de discussies in de openbare vergadering der Kamer,

betreurende, dat het bedrijfsleven blijkens de ervaring der laatste jaren tot dusverre niet in staat is geweest in onderlinge samenwerking tot dit eensgezind optreden te komen,

kennis genomen hebbende van het in de genoemde Memorie van Toelichting vermelde voornemen der Regering om, indien het bedrijfsleven niet vrijwillig een eensgezind optreden bereikt, spoedig de maatregelen te nemen, die in het algemeen belang van de Nederlandse Rijnvaart nodig zijn,

acht het in het belang van de ook uit algemeen oogpunt voor de Nederlandse welvaart zo belangrijke Rijnvaart en dus in het algemeen belang, noodzakelijk, dat de bedoelde eensgezindheid ten spoedigste tot stand komt, mede ter bevordering van de internationale regelingen, waaraan zo grote behoefte bestaat,

verzoekt de Regering om, nu het wel duidelijk geworden is dat het bedrijfsleven er niet in slaagt de basis te vinden voor een bevredigende vorm en mate van eensgezind optreden in de Nederlandse Rijnvaart, op zo kort mogelijke termijn uitvoering te geven aan haar zoëven genoemde voornemen".

Kort daarop vond een nieuw debat tussen Minister Wemmers en de Heer Algera plaats. De aanleiding daartoe vormde het Protocol van Bremen van 14 December 1951. In dit protocol, dat ondertekend was door Minister Wemmers en Minister Seeböhm, werd met betrekking tot het onderhavige vraagstuk het volgende neergelegd:

" In dem Bestreben, die deutsch-niederländischen Schifffahrtsbeziehungen zu fördern und einen weiteren Beitrag für die internationale Zusammenarbeit der Rheinschifffahrt zu liefern, haben der Niederländische Minister für Verkehr und Waterstaat und der Bundesminister für Verkehr am 13. und 14. Dezember 1951 auf der Grundlage der Mannheimer Akte nach praktischen Lösungen der noch bestehenden Schwierigkeiten gesucht und dabei übereinstimmend folgendes festgestellt:

- "1) Die Schaffung und Aufrechterhaltung einer Ordnung im nationalen und internationalen Rheinschiffsverkehr ist notwendig. Das Ordnungsprinzip steht nicht im Widerspruch mit den Grundsätzen der Mannheimer Akte.
- "2) Die Liberalisierung der Rheinschifffahrt im grenzüberschreitenden Verkehr soll beibehalten werden.
- "3) Hinsichtlich der Teilnahme der niederländischen Flagge am
/innerdeutschen

- " innerdeutschen Rheinverkehr wird folgende Regelung für zweckmässig gehalten und angestrebt:
- a) Die Durchführung von innerdeutschen Reisen im Anschluss an eine Auslandsreise bleibt im Einklang mit den dafür jetzt geltenden Bestimmungen ohne Berücksichtigung der Bedürfnisfrage gestattet.
 - b) Darüber hinaus wird den in Deutschland ansässigen Unternehmungen der Reederei- und Partikulierschiffahrt die Beschäftigung niederländischen Raums im innerdeutschen Verkehr nach Massgabe der für diesen Verkehr geltenden deutschen Bestimmungen in einem noch näher zu bestimmenden Umfang freigestellt. Über den Umfang und etwaige Sonderfragen wird im allgemeinen vierteljährlich eine Verständigung in einer gemischten deutsch-niederländischen Kommission herbeigeführt, die aus je zwei Schiffsverkehrsvertretern und je einem Regierungsvertreter beider Länder besteht. Die Kommission wird beschleunigt berufen und tritt erstmalig in der ersten Hälfte des Monats Januar 1952 zusammen. Ihr Beschluss kann durch ein gemeinsames Votum der beiden Regierungsvertreter ersetzt werden".

Tijdens het vragenuur van 21 December 1951 door de Heer Algera om toelichting gevraagd, stelde Minister Wemmers dat overwegingen van "wirtschaftliche Notwendigkeit" en betalingsbalansverhouding door de Nederlandse Regering nooit zijn erkend, maar dat er praktische redenen zijn, nl. die verband houdende met de noodzakelijkheid van ordening, op grond waarvan de omvang en participatie van de verschillende vlaggen aan het innerdeutsche verkeer onderwerp van overleg behoorde te zijn. Sprekende over de Duitse eis dat Nederlandse ondernemingen in Duitsland filialen behoren te hebben om aan het binnenduits verkeer deel te nemen, zegt de Minister dat tegen deze maatregel in redelijkheid geen bezwaren kunnen worden gemaakt, wanneer men niet voornemens is zich aan de in Duitsland geldende wettelijke voorschriften te onttrekken, waarmee in dit geval uitsluitend bedoeld worden voorschriften inzake minimum en maximum vracht.

De Heer Algera, op de ministeriële uiteenzetting reagerende, acht de Duitse maatregelen in flagrante strijd met het beginsel van vrije vaart op de Rijn. De Regering had, naar zijn mening, zich ook zelf volledig op dit standpunt moeten blijven stellen en tegen de Duitsers opnieuw moeten zeggen: "Gij handelt in strijd met de Acte van Mannheim. Sta af van ongerechtigheid, herstel de volledige vrije vaart naar de eis van het recht en wij zijn niet vatbaar voor onderhandelingen op de basis van het Onrecht". Even verder vervolgt hij, dat Nederland - en dat is het

nieuwe element in de situatie - thans zelf actief heeft deelgenomen aan het onrecht door het zelf deelnemen aan deze onrechtmatige situatie, getuige o.a. het vormen van een paritaire commissie, die de omvang van de Nederlandse deelneming aan het innerdeutsche verkeer op de Rijn zal moeten bepalen. Hij zegt dat het protocol de Nederlandse positie enorm verzwakt.

De beraadslagingen van de paritaire commissie, waarvan het Bremer protocol gewag maakt, leverden geen resultaat op. Van een Duitse geneigdheid om een blijvende verruiming te scheppen bleek niets. Kort na het protocol van Bremen, nl. op 25 Januari 1952, kwam het arrest van de Hoge Raad af, waarbij de zg. Stop van Lobith in strijd met de Rijnvaart-acte werd verklaard (zie blz. 38) De basis van de Nederlandse maatregelen ten aanzien van de Nederlandse Rijnvaart kwam daarmee te vervallen.

Het is hier de plaats om te vermelden wat inmiddels in internationaal verband was geschied. Tegen de JEIA-maatregelen waren in de loop van 1948 in het Inland Transport Committee (I.T.C.) van de O.E.E.S. te Parijs reeds bezwaren geopperd, doch deze waren in verband met de in dat jaar gevoerde onderhandelingen, die tot de overeenkomst van November 1948 leidden, niet verder herhaald. In 1949 was in hetzelfde I.T.C. de liberalisatie van het dienstenverkeer aan de orde, doch het mocht niet gelukken, bij wie van de leden van de O.E.E.S. ook, steun te vinden voor de gedachte van liberalisatie van het binnenlands vervoer te water.

Eveneens in dat jaar, nl. op 15 Augustus, diende de Rotterdamse Kamer van Koophandel bij de Centrale Commissie voor de Rijnvaart een telegrafische klacht in tegen de op handen zijnde JEIA-verordening, die op 20 Augustus d.a.v. onder no. 31 (zie blz. 5) inderdaad af kwam. In de zitting van October 1949 heeft de Centrale Commissie deze klacht besproken en de behandeling verdaagd.

In de zitting van November 1949 verzette de vertegenwoordiger van de bezettingsautoriteiten zich tegen behandeling van de klacht op dat ogenblik, aangezien de toepassing van JEIA-instructies in handen van de Duitse autoriteiten was en hij op opmerkingen niet zou kunnen antwoorden. Een Franse commissaris steunde hem hierin, aangezien de Duitse autoriteiten nog niet in de Centrale Rijnvaartcommissie waren opgenomen. Een onderwerp van discussie vormde nog de Resolutie van de Centrale Commissie van 11 April 1946, waarbij men zich o.a. had neergelegd bij zekere derogaties aan het principe van de vrije vaart, die uitgingen van de bezettingsautoriteiten en gegrond werden op de buitengewone omstandigheden. Tenslotte constateerde de Centrale Commissie, dat buitengewone omstandigheden zekere maatregelen in het leven hebben geroepen, die het beginsel van vrijheid van vaart bedreigen. Zij nodigt derhalve de bevoegde autoriteiten uit, zodra de omstandigheden het mogelijk maken, maatregelen te nemen, die de vrijheid van vaart eerbiedigen.

In de zitting van April 1950 kon de klacht van de Kamer van Koophandel nog niet behandeld worden, wegens afwezigheid van een Duitse delegatie.

Inmiddels was van Baseler zijde een klacht binnengekomen tegen de Nederlandse maatregelen bekend als de Stop bij Lobith.

In de zitting van 11 Juli 1950 deed een Duitse delegatie haar intrede in de Commissie. Men discuteerde over de economische situatie op de Rijn, die op dat ogenblik verre van gunstig was en besloot het Comité voor economische vragen uit de Centrale Commissie op te dragen zich met de vrachten op de Rijn bezig te houden onder medewerking van de reders. Bij die gelegenheid werd door de Nederlandse Rijnvaartcommissaris, Mr. Schaepman, het standpunt van de Nederlandse regering uiteengezet.

Nadat de beide klachten, nl. die van de Kamer van Koophandel en die van Basel, een voorwerp van onderzoek waren geweest, hield de Centrale Commissie zich op 27 October 1950 daarmee bezig. In die zitting bevestigden alle aan de Centrale Commissie deelnemende Staten hun wil de vrijheid van vaart en gelijkheid van behandeling in vroegere omvang te herstellen. Het Economisch Comité werd belast met het onderzoek naar maatregelen, die het herstel van een vrije vaart in haar vroegere omvang zo snel als mogelijk bleek zouden bevorderen, zulks in samenwerking met alle bij de Rijnvaart belanghebbenden. Het Economisch Comité zou daarvan rapport moeten uitbrengen vóór 30 Juni 1951.

Op 12 Juli 1951 komt de Centrale Commissie opnieuw bijeen en zij besluit de regeringen te verzoeken een Conferentie bijeen te roepen die de mogelijkheden zal moeten onderzoeken om het eens te worden, o.a. over maatregelen die verliezen in de Rijnvaart tegengaan, met name voorzover deze ontstaan door een onbevredigend vrachtniveau. Ook andere kwesties worden aangesneden, zoals het evenwicht tussen lading-aanbod en aangeboden vervoer en eventuele repercussies van het Plan Schuman.

Deze Conferentie is inderdaad gehouden en heeft geleid tot de conclusies, welke aan de Commissie voor Volkenrechtelijke vraagstukken zijn toegezonden. Te vermelden is, dat de Eerste Commissie van deze Conferentie zich met het vraagstuk van de Duitse cabotage-restricties heeft beziggehouden. In deze Commissie heeft de Duitse delegatie uiteengezet:

"qu'il n'y a pas en Allemagne de réserve de cabotage et que les restrictions à l'emploi de la flotte étrangère dans le trafic interne allemand sont déterminées exclusivement par les dispositions de réglementation des devises."

De Duitse delegatie voert nog een verdediging uit hoofde van de deviezenpolitiek, maar de andere delegaties blijven van opvatting

"que toute réserve de cabotage, de même que les mesures allemandes de contrôle des devises, constituent une entrave à la liberté de navigation, même si on les considère non comme une mesure économique discriminatoire en faveur de la navigation allemande, mais comme un cas d'application de mesures générales de réglementation des devises. En effet, pour satisfaire aux obligations découlant de la Convention de Mannheim, la navigation rhénane devrait être classée dans le secteur libéré et non dans le secteur contrôlé de l'économie allemande, ainsi que ce fut d'ailleurs le cas avant 1940.

C'est pourquoi ces délégations ont posé que toute réglementation des devises affectant la navigation rhénane était contraire au principe de la liberté de la navigation!

De Conferentie deed overigens aanbevelingen omtrent vrachtenstabilisatie, organisatie van het bedrijf en contrôle op de aanbouw van schepen.

Inmiddels was de klacht van de Kamer van Koophandel te Rotterdam nog steeds niet beantwoord en deze richtte zich op 13 Februari 1953 opnieuw tot de Commissie, waarbij zij de klacht herhaalde en op een antwoord aandrong. Op 14 April 1953 heeft de Centrale Commissie haar antwoord geformuleerd. Het behoeft geen betoog, dat de Nederlandse Rijnvaartcommissaris, Mr. Schaepman, bij voortduring de aandacht op de Rotterdamse klacht had gevestigd en deze steunde.

Het antwoord van de Centrale Rijnvaartcommissie luidde:

"

le 18 avril 1953.

Monsieur le Président,

Dans votre lettre du 13 février, vous avez, au nom de la Chambre de Commerce à Rotterdam, rappelé la plainte qu'elle avait adressée à la Commission Centrale le 15 août 1949.

Notre lettre du 26 octobre 1950 vous a déjà informé de la suite que la Commission Centrale a donnée à cette plainte, en communiquant à la Chambre de Commerce sa résolution du 27 octobre 1950.

La Commission Centrale n'a pas cessé de se préoccuper des problèmes soulevés et continue à y prêter toute son attention afin d'assurer à la navigation rhénane des

conditions d'exploitation économiques aussi favorables que possible en vue de la prospérité générale.

Ainsi que le sait la Chambre de Commerce, l'intention exprimée dans ladite résolution a abouti à la convocation de la Conférence économique de la navigation rhénane qui a eu certains résultats concrets par un début de réalisation d'une organisation internationale plus étroite du trafic rhéran à la diligence de la batellerie elle-même (Union Internationale de la Navigation Fluviale et Consortium de la navigation rhénane).

La Commission Centrale, dans son ensemble, regrette que les espoirs mis dans les conclusions de la Conférence économique de la navigation ne se soient pas réalisés à un rythme plus rapide.

Pour répondre à l'objet plus précis de votre lettre du 13 février, nous sommes en mesure de faire savoir à la Chambre de Commerce, que la Commission Centrale n'entend pas en rester aux résultats déjà acquis. Elle a été informée que les autorités compétentes envisagent de mettre fin, dans un proche avenir, aux mesures en cause, dans le cadre de leurs efforts généraux pour résoudre les problèmes encore en suspens, en vue du rétablissement dans leur étendue antérieure, de la liberté de navigation et de l'égalité de traitement entre tous les Etats.

Veuillez agréer, Monsieur le président, l'assurance de ma haute considération.

Le Président,

(s) A. Thierry. "

Ter zake van dit antwoord is niet ondienstig de volgende aanhaling uit de protocollen der Centrale Commissie weer te geven:

"M. Schaeffer, délégué des Pays-Bas déclare qu'il s'était réservé, dans le Comité de rédaction, de revenir sur la question.

Le Délégué néerlandais ne s'oppose pas à ce que la réponse soit expédiée à la Chambre de Commerce de Rotterdam, conformément au projet, mais il faut bien se rendre compte que cette lettre ne contient pas de réponse aux questions pertinentes de la Chambre de Commerce. La situation dont la Chambre de Commerce se plaint subsiste, et cette question n'est pas résolue par le projet de loi allemande sur l'organisation professionnelle de la batellerie. Le point de vue néerlandais est que la participation à la navigation rhénane en Allemagne doit être libre sans aucune restriction pour tous les étrangers.

/Cr

Or, le Gouvernement néerlandais, pour sa part, doute qu'on puisse attendre des résultats positifs de la Conférence économique tant que des preuves tangibles n'ont pas été données, par tous les Gouvernements, de leur intention de pratiquer une politique rhénane vraiment internationale, respectant les principes d'égalité de traitement et de liberté de navigation, consacrés par l'Acte de Mannheim."

Het juridisch conflict is door de genoemde brief van de Voorzitter van de Centrale Commissie niet opgelost. Het is zelfs niet uitgesloten, dat de Duitsers zich op deze brief zullen beroepen om te betogen, dat de strijdvrage zich van het juridische naar het economische terrein heeft verplaatst. De cabotagevraag is in ieder geval op de agenda gebleven.

In dezelfde zitting vindt plaats een discussie over het Duitse wetsontwerp voor een regeling van de binnenvaart. (Voor bijzonderheden zie doc. 78c). De Duitse gedelegeerde zet uiteen, dat de Wet volkomen gelijkheid van behandeling kent tussen Duitsers en anderen en dat de Wet niet treedt in de kwestie wie al of niet tot de binnenvaart in Duitsland wordt toegelaten. Voorzover zij worden toegelaten, zullen niet-Duitsers gelijkheid van behandeling ondervinden. De Nederlandse gedelegeerde besloot hieruit, dat men dus niet van plan is de vrije vaart op de Rijn in het binnenduitse verkeer te herstellen. De Centrale Commissie besluit de kwestie op haar Agenda te houden.

Op 4 November 1953 komt deze kwestie opnieuw in behandeling. De Nederlandse klacht dat de Wet in strijd is met de Rijnvaart-acte wordt door de Duitse gedelegeerde terug gewezen. De Belgische gedelegeerde, gesteund door de Zwitserse en Amerikaanse gedelegeerden, stelt voor dat praktische multilaterale besprekingen zullen worden heropend.

/Inmiddels

Inmiddels werden in Nederland in 1952 verkiezingen gehouden en trad een nieuw Kabinet op, waarin Mr. Algera als Minister van Verkeer ging fungeren.

Eind Januari, begin Februari 1953 had te Baden-Baden een overleg plaats tussen de Ministers Algera en Seeborn, onder meer werd daar de Rijnvaartkwestie aangesneden. Minister Algera zette uiteen dat krachtens de Rijnvaartakte de gehele Rijnvaart vrij is en daarom beperkende maatregelen als in Duitsland genomen met betrekking tot de innerdeutsche vaart als strijdig met de Acte moesten worden beschouwd. Minister Seeborn antwoordde, dat een eigenlijk cabotage-voorbehoud in Duitsland niet bestaat, maar dat een vergunningsstelsel op deviezengronden wordt gehanteerd en de Minister voegde daaraan openlijk toe, dat ofschoon dit vergunningstelsel op deviezengronden was ontstaan, het thans werd gehanteerd als een middel ter uitvoering van zijn transportpolitiek.

Beide Ministers bleven op hun standpunt staan, zodat men niet verder is gekomen. Terzijde zij opgemerkt, dat de vervoerpolitieke motieven voor de hantering van de deviezenvergunningen reeds van het begin af duidelijk aan de dag waren getreden, maar nooit duidelijk uitgesproken. Sedertdien heeft men van Duitse zijde ook verder zijn reserve laten laten varen en onlangs in Parijs in een internationale veredering eveneens duidelijk erkend, dat de deviezenverordening een vervoerpolitiek middel is.

Toen de situatie zo duidelijk bleek te zijn vastgelopen, heeft de Nederlandse regering in Juli 1953 besloten een nota tot de Duitse regering te richten en de kwestie van het cabotage-voorbehoud op deze wijze afzonderlijk aanhangig te maken. Zij beroept er zich op dat de Economische Rijnvaart Conferentie heeft uitgesproken, dat elke deviezenregeling die de Rijnvaart raakt, in tegenstelling staat tot het principe van de vrijheid van vaart. Eveneens stelt zij dat in de O.E.B.S. Duitsland zich heeft aangesloten bij het beginsel van een zo groot mogelijke vrijheid van het dienstenverkeer. Zij merkt bovendien op, dat inderdaad verkeerspolitieke overwegingen aan het weren van Nederlandse schepen in de intern Duitse vaart ten grondslag liggen, hetgeen in strijd is met datgene wat de Duitse gedelegeerde in de Economische Conferentie van 1952 zelf heeft verklaard. De Nederlandse regering verzoekt voorts dat Par. 42 van de binnenvaartwet wordt toegepast en derhalve

^/zie stuk
no. 70b 1
(foto 78834
a)

Nederlandse schepen worden vrij gelaten. De Nederlandse regering spreekt voorts de mening uit, dat het Rijnvaarttractaat de basis schept voor een gemeenschappelijke vrije markt in het stroomgebied van de Rijn. De Nederlandse regering maakt derhalve niet alleen op formele verdragsgronden bezwaar tegen de in de laatste jaren gevolgde politiek der Duitse regering, doch zij is er eveneens van overtuigd, dat een zodanig beleid bezwaarlijk verenigbaar is met het streven naar economische samenwerking. Zij wijst er op, dat de door de Act van Mannheim gewaarborgde vrijheid van vaart een voorwaarde is om de nodige samenwerking in de Rijnvaart mogelijk te maken. De bestaande hinderpalen staan in de weg aan een "Verständigung" van het bedrijfsleven. De Nederlandse regering dringt daarom met klem aan op een herziening van de politiek der Duitse regering.

In deze Nota kiest de Nederlandse regering dus voor de opvatting, dat eerst het binnenduitse verkeer vrij moet zijn en dan een regeling van de Rijnvaart tot stand kan komen, zulks in tegenstelling tot de zienswijze onder meer door de Duitse regering aangehangen, dat een internationale "Verständigung" tot openstelling van het Duitse verkeer kan leiden.

Op deze Nota heeft de Bondsregering op 27 October 1953 geantwoord. Zij meent dat formele verdragsgronden de Nederlandse stap niet rechtvaardigen. De verkeerspolitiek van de Bondsregering heeft sedert 1949 niet slechts de wederopbouw en de nieuwe ordening van het Duitse verkeerswezen gediend, maar heeft ook de belangen van de nabuurstaten in acht genomen. Zij noemt hiervoor enkele cijfers betreffende het grensoverschrijdende verkeer en voorts een aantal internationale overeenkomsten. Zij beroept er zich op dat in Commissie I van de Economische Rijnvaart Conferentie is uitgesproken, dat algemeen de wens en de wil bestaat de cabotage-beperkingen zo spoedig mogelijk terzijde te stellen en zij beroept er zich al evenzeer op dat de Commissie heeft gezegd:

".....dass die Verwirklichung der Beschlüsse der Kommissionen II und III geeignet sind, eine günstige Lage zur Aufhebung der erwähnten Massnahmen zu schaffen".

De Bondsregering stelt ook in deze nota onomwonden vast dat overwegingen van verkeerspolitieke aard thans aan de

-hantering-

(zie stuk no.
70 b2, foto
84 5)

hentering van het vergunningstelsel ten grondslag liggen; zij verwijt de Nederlandse regering dat zij eerst achteraf komt met de prealabele eis het Duitse binnenverkeer open te stellen en wel na de afsluiting van de maandenlange arbeid van de Economische Rijnvaart Conferentie.

Wat de juridische zijde betreft is zij van mening, dat in geval vrijheid van de cabotage is beoogd, die steeds in de betrokken scheepvaartacte is tot uitdrukking gebracht. Zij merkt op, dat ook tijdens het zg. "Bopparder Abkommen" van 1934, dat betrekking heeft op de vaart van Nederlandse particulieren in Duitsland, de cabotage-vraag niet is opgeworpen en dat deze kwestie eerst seiert 1945 is opgekomen. De Duitse Nota wijst er voorts op, dat tot zekere omvang, nl. voor tussentrekken ^{en stukgoederenvervoer en vloeibare brandstof}, ~~steeds~~ ^{steeds} Duits binnenverkeer is toegelaten.

Een gemeenschappelijke vrije markt schiept de Rijnvaart-acte niet, daar de Wener slotacte beoogde het verkeer van land tot land te regelen. De Duitse regering wil steeds medewerken aan verstandige integratie en zij stelt een Duits-Nederlandse vrachtcommissie voor, alrede gezamenlijk met de Belgische regering op basis van de aanbevelingen van de Economische Rijnvaart Conferentie maatregelen te overwegen tot een evenwichtig aandeel van de particuliere schippers in het verkeer. Zij eindigt met een voorstel de in 1936 afgebroken besprekingen over een herziening van de Rijnvaart-acte opnieuw op te nemen.

Nader contact tussen de beide regeringen leidde er toe, dat men nog eens een poging wilde wagen een praktische oplossing te vinden. Hiertoe werd in Juli 1954 besloten. Deze poging zou worden ondernomen sans préjudice voor de hangende rechtsvragen. De pogingen zouden een toepassing vormen van de "Grundlinien der Rheinschiffahrtskonferenz 1952". Men zou uitgaan van de gedachte van een progressieve vermindering van kunstmatige beperkingen. Afgezien van de quotering zouden voorstellen worden uitgewerkt, waaraan Nederlanders evenals Duitsers in het binnenduits verkeer aan gelijke voorwaarden onderworpen zouden zijn. Te maken afspraken zouden moeten bevatten, dat regelmatig de vraag zou worden onderzocht of niet een verbetering van de Nederlandse quota mogelijk zou zijn. Een zekere controle zou

over de Nederlandse vloot worden uitgeoefend. De onderhandelingen zouden worden gevoerd door het wederzijds bedrijfsleven, in tegenwoordigheid van Negeringswaarnemers.

Het Nederlandse en Duitse bedrijfsleven heeft zich in Augustus 1954 met deze grondslag verenigd. Men is tweemaal bijeen geweest. Het Nederlandse bedrijfsleven heeft voorstellen ingediend bij zijn Duitse partners, deze hebben de voorstellen verworpen en een tegenvoorstel gedaan dat daarop neerkwam, dat de Nederlandse Rijnvaart als onder-aannemer zou optreden voor een zekere hoeveelheid kolen in het binnenduits verkeer. Het transport van deze kolen zou men ontvangen van de Duitse kolen-rederijen, welke varen in GEORG-verband. Van Nederlandse zijde is hierop een tegenvoorstel gedaan, dat deze hoeveelheid zou worden aanvaard, maar men bovendien het recht zou hebben op twee aansluitende reizen in het binnenduits verkeer, daarmede een belangrijke vrijheid van eigen gestie in het Duitse verkeer krijsende. Hierop is het Duitse bedrijfsleven niet ingegaan. Men deed het voorstel dat men de besprekingen zou opschorten en eerst de uitkomst van de multilaterale bedrijfsbesprekingen in het Rijnverkeer, welke ter uitvoering van de aanbevelingen van de Economische Rijnvaartconferentie 1952 liggende waren, zou afwachten. De bedrijfsbesprekingen ter uitvoering van de conclusies van de Economische Rijnvaartconferentie 1952 vinden plaats in de boeser van de "Arbeitsgemeinschaft für die Rheinschiffahrt", welke begin 1953 is opgericht en waarbij thans circa 80% van de Rijn-tonnage (reders en particuliere organisaties) is aangesloten. De meerderheid van de Nederlandse bedrijfsdelegatie was bereid dit voorstel te volgen, de Darco weigerde echter. Ook van Nederlandse regeringszijde had men overwegend bezwaar tegen deze gang van zaken, aangezien zij zou neerkomen en op een aanvaarding van de Duitse these en op een steun van de Duitse kolenkartelpolitiek.

De omstandigheden, die het Duitse bedrijfsleven aanleiding gaven het resultaat van de multilaterale besprekingen af te wachten, waren gelegen in het succes van de pogingen pool-afspraken voor de Rijnvaart in het verkeer op Zwitserland tot stand te brengen, hetgeen onstreeks de jaarwisseling 1954-1955 is gelukt.

Inmiddels zijn eind September 1955 pools en conventies tussen reders tot stand gekomen voor het vervoer op Straatsburg, het grensoverschrijdend vervoer van kolen naar Duitsland, alsmede het grensoverschrijdend graanvervoer. De kolenpool bevat tevens een regeling voor een zeker gedeelte binnenduits kolenvervoer. Deze pools en conventies zullen op 1 April 1956 in werking treden, mits voordien de deelneming der particulieren aan de pools wordt geregeld. Tot die datum gelat een zg. "Stillhalte-abkommen", waarbij minimum-vrachten zijn vastgesteld. Ook de Damco doet aan het "Stillhalte-abkommen" mee. Bij de huidige hoge conjunctuur is dit een eenvoudige zaak. In de laatste tijd is echter vernomen, dat de K.P.R.C. bezwaar heeft tot de geconcipieerde afspraken toe te treden, aangezien aan Nederlandse schippers bij de thans in de maak zijnde overeenkomsten binnenduitse transporten zouden worden geweigerd. De toezegging, die steeds van Duitse zijde is gedaan dat, indien men het maar internationaal eens wordt, men deel kan krijgen in het binnenduits verkeer, schijnt op het ogenblik, althans bij de particuliere schippers, bezwaar te ontmoeten. Deze Duitse houding is in strijd met de conclusies van de Economische Rijnvaart Conferentie van 1952.

Van Duitse zijde heeft men het in het Comité ad hoc van de Europese Verkeersminister Conferentie (27 September 1955) en in de najaarszitting van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (October 1955) willen doen voorkomen, alsof de soepeler toepassing van de deviezenbepalingen, met de daarbij behorende voorwaarden, een verwezenlijking van de vrijheid van vaart in het binnenduitse verkeer zou zijn. Van Nederlandse zijde is dit in beide organen bestraden en daartegenover het Nederlandse rechtsstandpunt gesteld, nl. dat de binnenduitse vaart onvoorwaardelijk vrij behoort te zijn. In beide organen heeft men er dan ook mee volstaan kennis te nemen van de Duitse maatregelen, waaraan zij toegevoegd, dat in de Centrale Commissie voor de Rijnvaart de andere niet-Duitse delegaties blijken van instemming hebben gegeven met het Nederlandse standpunt.

De door de Nederlandse gedelegeerde in de Centrale Commissie afgelegde verklaring luidt als volgt :

*voor breukde
vlaffen*

"Je regrette de devoir être un trouble-fête. Tout en appréciant les bonnes intentions du Gouvernement allemand, je suis d'avis que la nouvelle législation allemande, contenue dans les Funderlässe du 26 septembre 1955 et du 27 septembre 1955, ne résoud pas le problème du cabotage. A ce sujet, le point de vue juridique néerlandais reste toujours le même, à savoir que la liberté de navigation implique l'exercice du cabotage et que la loi allemande de navigation intérieure ainsi que la nouvelle législation allemande susvisée ne sont pas applicables aux bateliers étrangers.

La législation allemande fait infraction aux principes de la liberté de navigation et au principe de l'égalité de traitement.

Le principe de la liberté de navigation entre en cause puisqu'il faut qu'on réponde aux conditions des Funderlässe; la situation d'après moi, ne s'est pas améliorée, puisque la nouvelle législation allemande prescrit même des conditions concernant le trafic transitant, à savoir qu'il ne devra pas exister de disparité entre les frets intérieurs et les frets du trafic transitant.

Le principe de l'égalité de traitement entre en cause puisque les bateliers allemands n'ont pas besoin de permis pour se livrer à la navigation intérieure, tandis que les bateliers étrangers doivent demander de tels permis. Ces permis seront délivrés sans examen préalable de la nécessité économique. Il est clair qu'actuellement on a besoin de bateliers étrangers. Le cas échéant on fera également appel à d'autres arguments, (par exemple raison d'état et politique des transports) pour révoquer le régime actuel. Tout ce qu'on peut faire est de prendre acte de la déclaration allemande et ne pas formuler d'opinion.

Dans ces circonstances, la plainte de la Chambre de Commerce de Rotterdam subsiste et le Gouvernement des Pays-Bas continue à protester contre l'application de la loi allemande et des Funderlässe aux bateliers néerlandais."

Op vraag I e van het Mandaat, nl. in hoeverre de kwestie van de invloed van het EGKS-verdrag op de onderhavige vraagstukken reeds ter sprake is gekomen in de organen van de E.G.K.S. en op de Europese Conferentie van Ministers van Verkeer kan ~~als~~ als volgt worden geantwoord.

Op grond van Artikel 70 van het EGKS-verdrag en van Par. 10 van de bij dit verdrag behorende Overgangsbepalingen, is in de bijzondere Raad van Ministers van de E.G.K.S. uitgesproken, dat er een harmonisch verband behoort te bestaan tussen nationale en internationale vrachten. In verband met deze uitspraak heeft de Raad van Ministers van de Europese Conferentie van Ministers van Verkeer opdracht gegeven het vrachtenharmonisatievraagstuk uit te werken. Als basis voor deze uitwerking heeft deze Raad een resolutie aangenomen, waarin is uitgesproken, dat vrachtenharmonisatie vereist ("postule") een gelijkheid van behandeling, waaronder moet worden begrepen een afschaffing van cabotage-restricties.

In het Comité ad hoc van deze Ministersconferentie, dat zich met het harmonisatievraagstuk bezighoudt, heeft de vertegenwoordiger van de Duitse regering zich er op beroepen, dat de pools en conventies op de Rijn gepaard aan de jongste Duitse deviezenmaatregelen, die door de E.G.K.S. gewenste harmonisatie inhouden. Deze stelling is hernield in een recent gevoerd overleg tussen regeringsvertegenwoordigers en vertegenwoordigers van de Hoge Autoriteit.

In verband met de jongste ontwikkelingen in de kartel-politiek van de E.G.K.S. beraadt de Hoge Autoriteit zich op dit ogenblik over de betekenis van de jongste op de Rijn getroffen maatregelen en overeenkomsten.

In bijlage No. I heeft Mr. Vonk een overzicht gegeven van enige economische aspecten van de Rijnvaart. De conclusie welke, kort samengevat uit dat overzicht kunnen worden getrokken zijn, naar het oordeel der Commissie de volgende :

Er bestaat een duidelijk streven naar stabilisatie der verhoudingen in Rijn- en binnenvaart, voortvloeiende uit de economische structuur van de betrokken bedrijfstak.

Dit streven vindt weerklank in de binnenlandse wetgeving der betrokken landen. Tevens hangen de wettelijke maatregelen samen met de coördinatiepolitiek t.a.v. het geheel der verkeersbedrijven.

Het streven naar stabilisatie vindt voorts steun in de opgekomen eis tot vrachtenharmonisatie uit hoofde van het K.S.G.-verdrag.

Duitsland herkent in deze situatie de kenmerken van zijn eigen beleid, nl. verkeersordening en het verkeer in dienst ener industriepolitiek. Het bercept zich op deze omstandigheden ter economische en formele rechtvaardiging van zijn standpunt in de cabotage. Het versterkt daarmee tevens zijn invloed, zo niet zijn hegemonie in het West-Europese verkeer en bevordert wellicht binnen de K.S.G. ongewenste kartelverhoudingen.

In deze omstandigheden ligt juist voor Nederland de reden tot het hooghouden van de cabotage-vrijheid, omdat slechts zo het internationaal regime voor de Rijn kan worden gehandhaafd.

Is de cabotage-vrijheid erkend en zijn maatregelen ter bevordering van een stabilisatie der verhoudingen nodig, hetgeen niet onwaarschijnlijk is, dan kunnen immers de maatregelen slechts met medewerking der betrokken staten worden doorgevoerd, d.w.z. de ontwikkeling voltrekt zich dan meer onder Europese en minder onder Duitse signatuur.

De economische zeggenschap over de Duitse cabotage vormt een uiterst belangrijk, zo niet beslissend element in de economische zeggenschap op de Rijn. De kern van de strijd om de cabotage is gelegen in de strijd om deze zeggenschap.

*voor
breukende
vlappen.*

X) voorschriften
genuut tot

II. Vragen van materieel recht

De vragen van materieel recht, waartoe de in hoofdstuk I vermelde gegevens aanleiding geven, heeft de subcommissie aldus omschreven:-

- A. Zijn de Duitse deviezenmaatregelen krachtens welke het sluiten van overeenkomsten terzake van het vervoer per schip tussen twee aan het Duitse gedeelte van de Rijn gelegen plaatsen van een vergunning afhankelijk wordt gesteld voor in Nederland gevestigde ondernemers in strijd met de door de Rijnvaartakte in Artikel 1 gewaarborgde vrijheid van vaart of de in Artikel 4 gewaarborgde gelijkheid van behandeling:-
 - a: in het algemeen;
 - b: indien zij niet in het algemeen in strijd met de Akte te achten zijn, is deze strijdigheid dan wel aanwezig, indien deze maatregelen voor vervoerpolitieke doeleinden worden aangewend?
- B. Is de toepassing van het Binnenschiffahrtsgesetz op in Nederland gevestigde ondernemers, die aan het binnen-Duitse verkeer op de Rijn wenssen deel te nemen, in strijd met de Rijnvaartakte?
- C. In hoeverre is naast de tekst en geschiedenis van de Rijnvaartakte, de houding van partijen bij de toepassing ervan van belang?

Bij de beantwoording van bovenstaande vragen dienen o.a. de volgende aspecten onder het oog te worden gezien:

- 1. Zijn economische voorschriften, zoals die inzake deviezenbesteding, prijzen e.d., die hun oorsprong vinden in het algemene/recht, in strijd met het begrip vrijheid van vaart op de Rijn?
- 2. Zijn voorschriften, die uitgevaardigd zijn met het oogmerk het vervoer op de Rijn te regelen, zoals voorschriften omtrent de gedwongen aansluiting bij een organisatie, de bevrachting van schepen, vrachtprijzen, in strijd met de begrippen vrijheid van vaart op de Rijn en gelijkheid van behandeling?
- 3. Kunnen eigen onderdanen op het territorium van de eigen Staat onderworpen worden aan regelen betreffende de economische uitoefening van het vervoer op de Rijn, zoals voorschriften omtrent de gedwongen aansluiting bij een organisatie, de bevrachting van schepen, vrachtprijzen e.d.?
- 4. Geldt het begrip vrijheid van vaart en gelijkheid van behandeling op de Rijn alleen voor de internationale vaart, of strekt zich dit begrip ook uit over de zuiver binnenlandse vaart, niet alleen met betrekking tot de nautische, maar ook met het oog op de economische zijde van het vervoer?

overzicht

Internationale

1. of zij vrees te worden aanvaard in het licht van de later gereguleerde a.o. vervoer

Internationale wateren o.a. op

R

IIa, sub 1

In punt IIa van het mandaat wordt de Commissie van Voorbereiding verzocht weer te geven welke argumenten pro en contra de volkenrechtelijke rechtmatigheid der Duitse maatregelen zijn aangevoerd. Wat betreft de door de regeringen gebezigde argumenten (zie punt IIa onder 1) moge worden opgemerkt, dat men bij de diplomatieke demarches niet getreden is in het nader argumenteren van het ingenomen rechtsstandpunt. Men heeft volstaan de verenigbaarheid of onverenigbaarheid van de maatregelen met de Akte te stellen (zie bijv. de nota van Nederland d.d. 27 Juli 1953, foto 78834a en die van Duitsland d.d. 27 October 1953, foto 84105, beiden in het bezit van de leden der plenaire commissie).

✓ (stuk no.
70 b2)
✓ (stuk no.
70 b1)

IIa, sub 2

In punt IIa, sub 2 van het mandaat wordt gevraagd naar het standpunt der schrijvers. Dienaangaande heeft de Commissie van Voorbereiding geconstateerd, dat de Duitse schrijvers zich in het algemeen vóór de rechtmatigheid van cabotagerestricties hebben uitgesproken en de Nederlandse schrijvers daartegen. De Zwitserse schrijver Müller schaart zich aan de Nederlandse zijde.

Voor het overige moge worden verwezen naar het reeds aan de leden toegezonden overzicht van de literatuur (stukken 72b, 73 en 73b).

In dit verband moge voorts worden vermeld, dat de Commissie van Voorbereiding Mr. van der Hoeven bereid heeft gevonden de Commissie deelgenoot te maken van een aantal belangrijke gegevens, welke hij voor het opstellen van een proefschrift had verzameld. Mr. van der Hoeven is zo vriendelijk geweest deze gegevens voor de Commissie op schrift te stellen, welk stuk - dat een strikt vertrouwelijk karakter draagt - als bijlage no. II/(foto 121173) bij dit rapport is gevoegd.

✓ (stuk no.
87 a)

Mr. van der Hoeven meent op grond van zijn historische onderzoek te mogen concluderen, dat uit de voorgeschiedenis van de Rijnvaartakte van Mainz blijkt, dat men indertijd de cabotage-vrijheid heeft gewild en dat, naar toenmalige opvattingen,

voldoende duidelijk in de Akte tot uitdrukking heeft gebracht. Ook betoogt Mr. van der Hoeven dat terstond na de inwerking-treding van de Akte de cabotage-vrijheid deel is gaan uitmaken van het in feite op de Rijn toegepaste scheepvaartregime.

IIa, sub 3

In punt II, a, sub 3 van het mandaat der Commissie is naar voren gebracht na te gaan, of de rechtspraak in de Rijnvaart-landen, met name Nederland, zich teregt heeft uitgesproken.

uk no.
89c

Ter voldoening daarvan hebben Mr. Eradas en Mr. Fortuin in een bijlage III dezes (foto 122061) een overzicht gegeven van de Nederlandse jurisprudentie betreffende het regime van de Rijnvaart. Dit overzicht bevat zowel uitspraken van de Hoge Raad als die van lagere rechters, terwijl daarin ook voorkomen uitspraken, die geen directe betrekking hebben op het vraagstuk waarover de volkenrechtscommissie zich zal hebben uit te spreken. Samenvattend kan echter gezegd worden, dat van directe betekenis zijn, althans wat betreft uitspraken van de hoogste Nederlandse rechter, de arresten van de Hoge Raad van 17 December 1934, 28 Maart 1950, 25 Januari 1952 en 4 Mei 1954.

Wat betreft de vraag in hoeverre de binnenlandse vaart valt onder art. 1 van de Rijnvaartakte inzake de vrijheid van vaart, zijn van belang de arresten van 17 December 1934. In het eerste arrest van die datum huldigt de Hoge Raad de opvatting, dat aan alle schippers of scheepsbestuurders zonder onderscheid, dus ook aan hen die uitsluitend binnen het grondgebied van het Rijk de vaart op de Rijn uitoefenen, het recht van vrije vaart wordt gegeven. Als argumenten worden gebesigd

1e de algemeen gestelde woorden van het artikel en

2e het feit dat het laatste gedeelte van het beruchte artikel 46 van de Akte van Mainz niet in de Akte van Mannheim werd overgenomen.

In het tweede arrest van 17 December 1934 nam de Hoge Raad eenzelfde standpunt in waarbij hij echter art. 46 van de Akte van Mainz buiten beschouwing liet.

Van het in 1934 gehuldigde standpunt nl. dat mede de binnenlandse vaart aanspraak kan maken op de in de Rijnvaartakte bedoelde vrijheid, is de Hoge Raad, zij het ook niet t.a.v. het toen voorggelegde rechtspunt, in het arrest van 4 Mei 1954 in zoverre teruggekomen, dat naar zijn oordeel een beperking van die vaart door de Akte wordt toegelaten voorzover het betreft de vaart welke door eigen onderdanen binnen de eigen landsgrenzen wordt uitgeoefend. De Hoge Raad beriep zich hierbij op de bekende toelichting van de Pruisische Regering, dat de bepaling vervat in het laatste gedeelte van art. 46 van de Akte van Mainz niet was overgenomen in de nieuwe ontwerpakte, omdat zij "selbstverständlich" was (zi terzake het advies van Mr. v/d Hoeven, bladz. 6).

De arresten van 1950 en 1952 zijn van belang voor de vraag welke maatregelen een overstaat mag nemen ter aanzien van de door de Rijnvaartakte beschermde vaart. In het arrest van 1950 huldigde de Hoge Raad de ziens ijze dat de overstaat algemene bepalingen van dwingende aard inzake het vervoerrecht en ook andere algemene bepalingen, die de vrijheid om overeenkomsten te sluiten aan banden leggen (in casu algemene prijsvoorschriften) in zijn wetgeving mag opnemen, zelfs als deze het indirecte gevolg hebben, dat sommige schippers op de Rijn niet in staat zijn hun bedrijf op lonende wijze uit te oefenen. In het arrest van 1952 betreffende de z.g. Stop bij Lobith, heeft de Hoge Raad echter duidelijk gemaakt, dat de vrijheid van vaart zich wél verzet tegen een voorziening welke enkel bestemd is voor de internationale binnenvaart, meer bepaaldelijk de internationale Rijnvaart, en welke niet zijdelings de voorwaarden voor de vaart beïnvloedt, doch die vaart rechtstreeks raakt. Van dit laatste was in het onderhavige geval sprake: het betrof daar een regeling, die het in- en uitklaren aan de grens afhankelijk stelde van het aangesloten zijn bij de redersorganisaties, welke regeling, naar het oordeel van de Hoge Raad, de strekking had om een vrachtverdeling tot stand te brengen.

De hogergeboemde arresten van 1934 zijn ook nog van belang voor de vraag wat onder vaart in de zin van art. 1 van de

Rijnvaartakte moet worden verstaan. In het eerste arrest van 1934 overwoog de Hoge Raad dat onder vaart niet alleen moet worden verstaan "het varen" der schepen doch ook het "inladen" en "het in lading nemen". In het arrest van 1950 werd dezelfde opvatting gehuldigd. De formule van 1950 is, naar het voorkomt, echter iets ruimer dan die van 1934. In 1950 nl. schijnen het inladen, het in lading nemen en het lossen genoemd te worden als voorbeelden van datgene wat ter voorbereiding en uitvoering van het varen zelf nodig is, welke voorbereiding en uitvoering, naast het varen zelf, naar het oordeel van de Hoge Raad, mede vallen onder het begrip vaart in de zin der Akte.

Men kan dus zeggen, dat de Hoge Raad zich op het standpunt stelt dat de beperking van de vrijheid van de vaart - daaronder begrepen datgene wat ter voorbereiding of uitvoering van de vaart nodig is - voorzover die beperking het gevolg is van wetgeving, die rechtstreeks op de Rijnvaart betrekking heeft, slechts toelaatbaar is ten aanzien van de vaart welke door Nederlanders binnen de grenzen van Nederland wordt uitgeoefend.

De eventueel door Nederland te verdedigen stelling dat Nederlandse schippers aan de Rijnvaartakte het recht ontlenen deel te nemen aan de cabotage in Duitsland - gesteld dat de Commissie in pleno deze stelling verantwoord acht - komt niet in strijd met de uitspraken van ons hoogste rechtscollege, althans wanneer men daarbij niet ontkent dat Duitsland van de Nederlandse schippers die aan de cabotage deelnemen kan eisen, dat zij zich gedragen naar eventuele Duitse voorschriften ^{van Duitsland} als door de Hoge Raad toelaatbaar geacht.

in Ned. werden

Anders staat het met de vraag of de Duitse deviezenwetgeving in strijd is met de Rijnvaartakte. Hoewel de Nederlandse rechter zich over de verenigbaarheid van de deviezenwetgeving met de Rijnvaartakte niet heeft uitgesproken heeft de parallelie tussen deviezenwetgeving en prijswetgeving steun aan de stelling dat de deviezenwetgeving in dezelfde mate als dit door de Nederlandse rechter t.a.v. de prijswetgeving is bepaald, verenigbaar is met de Akte. Immers ook de deviezenwetgeving beperkt slechts - aldus zou men kunnen redeneren - in het algemeen (dus niet

in het bijzonder met betrekking tot de Rijnvaart) de contractsvrijheid. Hiermee is niet gezegd dat de opvatting van de Nederlandse rechter in de weg zou staan aan de stelling dat hantering van deviezenvoorschriften speciaal voor de Rijnvaart, dan wel ongelijkheid van behandeling op dit gebied van de buitenlandse Rijnvaarders, met de Akte onverenigbaar is.

De Commissie van Voorbereiding is niet gebleken dat er in andere Staten rechtspraak bestaat die betrekking heeft op de door de Rijnvaartakte gewaarborgde vrijheid van vaart en gelijkheid van behandeling.

Een rechtsvraag welke naar het oordeel der Commissie van Voorbereiding ook moet worden bezien is deze of - gesteld al dat de Rijnvaartakte de cabotage aan de oeverstaten zou hebben voorbehouden - de samenvoeging der vroegere Duitse Staten tot één Staat al of niet ten gevolge heeft gehad dat het voorbehoud van cabotage voortaan geldt voor het gehele Duitse grondgebied. De Commissie acht het niet tot haar taak zich hierover uit te spreken. Als bijlage IV is bij dit rapport een notitie van Mr. Trades over dit vraagstuk gevoegd; tegenover het daarin ingenomen standpunt - nl. dat de bedoelde vraag in ontkennende zin moet worden beantwoord is ook een ander standpunt verdedigbaar nl. dat het begrip cabotage zo nauw verbonden is met de territoriale grenzen van een Staat dat het die grenzen, zo zij verlegd worden, volgt, n'en déplaie de overigens geldende algemene beginselen van Statenopvolging.

II sub b.

In punt II, sub b van het mandaat der Commissie is haar opgedragen na te gaan of de rechtspraak van het Permanente Hof van Internationale Justitie, later het Internationaal Gerechtshof (en o.g. andere in samenwerking komende fora, bijv. het EGKS-Hof), aanknopingspunten biedt voor een beoordeling van de in dit rapport aan de orde gestelde rechtsvragen.

Wat betreft de rechtspraak van het Internationaal Gerechtshof en zijn voorganger heeft de Commissie die rechtspraak geanalyseerd op de twee navolende punten:

1. wat is de houding van het Hof met betrekking tot methodes ter interpretatie van verdragen en
2. welke uitspraken heeft het Hof gedaan inzake het statuut van internationale rivieren?

Voor de resultaten van deze analyse zijn worden verwezen naar de bij dit rapport gevoegde bijlagen nr. V, a, b, en c. Ter samenvatting daarvan roge hier nog het volgende worden opgemerkt. Wat betreft de interpretatie van verdragen door het Haagsche Hof is de Commissie van oordeel dat de desbetreffende uitspraken van het Hof in het verleden niet voldoende houvast lieden om voorspellingen te doen over de methode welke het Hof bij de interpretatie van verdragen zal volgen. Bij het doorlezen van de verschillende uitspraken van het Hof kan men zich evenwel niet aan de indruk onttrekken dat het Hof in ieder concreet geval die interpretatiemethode te baat neemt welke tot een redelijk resultaat voert. Dit neemt echter niet weg dat toch in sommige opzichten het Hof een bepaalde consequente houding heeft aangenomen, n.l. laatstelijk bevestigd in na-o-riogse uitspraken. Deze is, dat het Hof een zekere waarde moet toekennen aan de doorslaggevende betekenis van de "travaux préparatoires" te geven indien de tekst door het Hof voldoende duidelijk wordt geacht. Bij het vaststellen of een tekst duidelijk is gaat het Hof dan af op de natuurlijke betekenis der gebezigde woorden, mede in het licht van de context.

Dikwijls onderzoekt het Hof toen de "travaux préparatoires" al ware het slechts om daarin een bevestiging te vinden van de strekking ener bepaling, zoals deze ook aan de hand van de tekst en de context kan worden geïnterpreteerd.

de

Deze algemene houding van het Hof ten opzichte van het interpretatieprobleem kan het Nederlandse standpunt ten goede komen, vooral wanneer bij het presenteren daarvan daarmee rekening wordt gehouden. In die gedachtengang zou men dezerzijds moeten onderstrepen dat de maatregelen van Duitsland, bijv. die, welke hetzij rechtens hetzij facto neerkomen op een cabotageverbod voor Nederlanders, in strijd zijn met de algemene bevoordiening van de in samenwerking komende bepalingen van de Rijnvaartakte, reeds gelet op de context en hetgeen de geschiedenis van de totstandkoming te zien geeft. In dat verband hebben de onderzoeken met betrekking tot de geschiedenis van de Rijnvaartakte stallig naar betekenis.

Maar er is meer. De hierboven sub 2 bedoelde analyse van de uitspraken van het Hof inzake het statuut van internationale rivieren, toont aan dat het Hof met betrekking tot bepaalde rechtsbegrippen zoals de vrijheid van scheepvaart en de vrijheid en gelijkheid van handel, een zekere jurisprudentie heeft gevestigd terzake van de betekenis welke aan deze begrippen moet worden toegekend. Men bedenke hierbij weliswaar dat deze begrippen door het Hof telkens werden gehanteerd met betrekking tot bepaalde verdragen waarvan de specifieke inhoud natuurlijk invloed heeft gehad op de door het Hof gegeven uitlegging. Anderszins grijpt het Hof bij het interpreteren van deze begrippen dikwijls terug op algemene beginselen die ten grondslag liggen aan het rechtstelsel van internationale rivieren, met name de Rijn. Ook kent het Hof daarbij grote betekenis toe aan de vraag hoe het rechtstelsel van deze internationale rivieren zich in de geschiedenis en in onderlinge samenhang heeft ontwikkeld.

In het algemeen kan gezegd worden dat het Hof, met betrekking tot het begrip scheepvaart een onderscheid maakt tussen scheepvaart in enge zin, n.l. de beweging van schepen met het oogmerk om een reis te voltooien, en scheepvaart in een ruimere zin. In deze ruimere zin betekent de scheepvaart het contact met de economische organisatie en de communicatiemiddelen van het land waardoor de scheepvaart in enge zin zich beweegt.

Wanneer nu in internationale verdragen, vergelijkbaar met de Rijnvaartakte, gesproken wordt over de vrijheid van scheepvaart dan omvat dit enerzijds de verplichting, of de vrijheid van scheepvaart in enge zin te verzekeren, door de technische verbetering van de scheepvaart; het onderhouden van de waterweg en de veiligheid van scheepvaart en het verbod van scheepvaartrechten.

/v/h arrest

Anderzijds omvat de vrijheid van scheepvaart de vrijheid om havens binnen te gaan en gebruik te maken van de haveninstallaties en het laden en lossen van goederen. Mocht ontrent deze ruimere interpretatie bij lezing van het Donau-arrest nog zekere twijfel hebben kunnen bestaan, dan wordt deze twijfel weggenomen bij lezing van het Oscar Chinn-arrest (blz. 83). Dat de vrijheid van scheepvaart mede omvat de vrijheid om goederen en passagiers te vervoeren spreekt vanzelf reer wordt in laatstgenoemd arrest nog uitdrukkelijk vermeld.

Een juiste beoordeling van de uitspraken van het Hof wordt bemoeilijkt door het feit dat het begrip vrijheid van scheepvaart dikwijls in nauwe samenhang met andere begrippen ten tonele verschijnt, zoals bijv. met het begrip vrijheid van handel, gelijkheid van behandeling e.d. In het Donau-arrest heeft het Hof echter duidelijk naar voren gebracht dat het begrip vrijheid van scheepvaart zoals dat reeds op het Senor Sagres bestand, juist gold met betrekking tot de handel. Uit de daarbetreffende passages van dat arrest blijkt duidelijk dat men vooral de scheepvaart in zijn economische functie heeft bedoeld.

In het Oscar Chinn-arrest wijst het Hof erop dat de "fluvial transport industry" zowel valt onder de vrijheid van scheepvaart als onder de vrijheid van handel. De overwegingen van het Hof met betrekking tot het begrip vrijheid van handel gelden dus ook voor de scheepvaart als tak van handel.

De gelijkheid van behandeling heeft naast het begrip vrijheid van scheepvaart ook een zelfstandige betekenis. Deze is ook voor het onderhavige geval van belang in verband met het feit dat naast de vrijheid van scheepvaart zoals bedoeld in art. 1

van de Rijnvaartakte, in art. 4 de nationale behandeling "sous tous les rapports" moet worden verzekerd aan de Rijnvaartschepen en hun lading.

In het Donau-arrest wordt aan deze gelijkheid van behandeling vooral betekenis toegerekend met betrekking tot de scheepvaart in ruigere zin, dus vooral wat betreft het gebruikmaken van bepaalde haveninstallaties, spoorwegen e.d.

Al het el kan men niet zeggen dat de uitspraken van het Hof, voorzover zij de hier van belang zijnde begrippen omschrijven, voor het Nederlandse standpunt ongunstig zijn. Het cabotagevraagstuk wordt echter in geen der gevallen behandeld en van directe betekenis zijn dus de uitspraken van het Hof op dat punt niet. De uitspraak in het Oscar Chinn-arrest is voor het Nederlandse standpunt in zoverre wellicht minder gunstig dat daarin de door België genomen maatregelen welke indirect tengevolge hadden dat vreemdelingen niet meer lonend in het Congobekken de "fluvial transport industry" konden uitoefenen, toch niet in strijd met de terzake geldende beginselen werden geacht omdat zij geen directe aantasting van de vrijheid van scheepvaart en vrijheid van handel in zich sloten. Deze uitspraak houdt in zoverre een waarschuwing in dat, gesteld dat het Hof zou aannemen dat het cabotageverbod in strijd is met de Rijnvaartakte, daaruit nog niet automatisch voortvloeit de onrechtmatigheid van ogenschijnlijk op andere doeleinden gerichte Duitse maatregelen welke praktisch neerkomen op een zodanig voorbehoud. Hiertegenover bedenke men dat het Chinn-arrest in de internationale literatuur nogal ernstig gecritiseerd is en dat het tenslotte naar het 6 tegen 5 stemmen is uitgebracht, terwijl in de "dissenting" en "separate opinions" door bezagende rechters andere meningen naar voren zijn gebracht.

Een laatste punt dat van belang zou kunnen zijn is de vraag of het discriminatieverbod, dat gelegen is in de verplichting tot nationale behandeling als bedoeld in art. 4 van de Rijnvaartakte ruig of eng moet worden uitgelegd. Een enge uitlegging van een dergelijk verbod schijnt te zijn gehuldigd door het Hof in het Oscar Chinn-arrest. Aangaande de bevoor-

HR
14/6/55
Belang
1955, 535
Muller

deling van de Belgische staatsonderneming Unatra oordeelde het Hof dat zij niet plaats vond op grond van de Belgische nationaliteit van die onderneming doch op grond van de voor die onderneming bijzonderlijk geldende omstandigheden, met name het feit dat die onderneming een staatsonderneming was. Bovendien hechtte het Hof betekenis aan het feit dat volgens het Hof het lotief en het oogmerk die bij de maatregelen hadden voorgezet niet waren gericht op een bevoordeling op grond van nationaliteit. Het spreekt vanzelf dat een dergelijke interpretatie van een discriminatieverbod de waarde van zo'n verbod aanmerkelijk reduceert en het is dan ook begrijpelijk dat verschillende auteurs van de bij het arrest behorende minderheidsnotities zich daartegen hebben gekeerd.

II sub c

In het Mandaat, onder II c, wordt de vraag gesteld in hoeverre het bestaan van het E.G.K.S. verdrag -rele gelet op het antwoord op vraag I, sub e- uitwerking heeft op het cabotagevraagstuk.

Bij de beschrijving van het juridische statuut van de Rijn kan men niet aan het E.G.K.S. verdrag voorbijgaan.

Ten aanzien van het vervoer ligt de hoofdregel -als toepassing van de algemene regels, vervat in de artikelen 3, 4 en 5- in artikel 70, lid 1, dat als volgt luidt:

"Il est reconnu que l'établissement du marché commun rend nécessaire l'application de tarifs de transport du charbon et de l'acier de nature à offrir des conditions de prix comparables aux utilisateurs placés dans des conditions comparables."

Een verbijzondering van deze bepaling vindt men in het tweede lid, dat discriminatie verbiedt in de volgende bewoordingen:

"Sont notamment interdites, pour le trafic entre les Etats membres, les discriminations, dans les prix et conditions de transport de toute nature, fondées sur le pays d'origine ou de destination des produits. La suppression de ces discriminations comporte en particulier l'obligation d'appliquer aux transports de charbon et d'acier, en provenance ou à destination d'un autre pays de la Communauté, les barèmes, prix et dispositions tarifaires de toute nature"

"applicables aux transports intérieurs de la même marchandise, lorsque celle-ci emprunte le même parcours".

Van Nederlandse zijde is de toepasselijkheid van artikel 70, lid 2, op het vervoer te water betwist, omdat het is geschreven tegen discriminerende spoorwegtariefpraktijken, waarbij dezelfde instantie twee vervoertarieven vaststelt, t.w. een lager voor vervoer met binnenlands begin- en eindpunt, en een hoger voor vervoer, waarvan begin- en eindpunt buiten de grenzen ligt, waardoor aan de binnenlandse industrie bescherming wordt verleent. Van Nederlandse zijde is voorts aangevoerd dat daar twee markten te onderscheiden zijn, n.l. een gebonden binnenlandse en een vrije markt voor internationaal vervoer. Indien deze laatste schommelingen vertoont en dus lager ligt dan de binnenlandse, is dit naar deze opvatting geen discriminatie. De Hoge Autoriteit echter en de meerderheid van de deskundigencommissie ex par. 10 der Overgangsbepalingen houden er aan vast, dat het verschil tussen nationaal en internationaal regien in strijd met de letterlijke tekst is, ook al ligt de vrachtvaststelling niet bij een en dezelfde instantie en zijn de internationale vrachten zelfs vrij. En ook al acht men geen discriminatie aanwezig, dan is, aldus stelt men, deze ongelijkheid als een disharmonie in strijd met artikel 70, lid 1, en moet dus opgeheven worden volgens de procedure, voorzien in par. 10 van de Overgangsbepalingen. En aangezien geen der regeringen er over denkt naar binnenlandse vrachtenregelingen op te heffen, vloeit uit het Verdrag een internationale vrachtenregeling voort.

Geat deze door de Hoge Autoriteit en verskillende regeringen gehuldigde redenering op, dan zouden de maatregelen der Duitse regering in overeenstemming met het EGKS-verdrag zijn. Immers zij wil vreemde schepen slechts toelaten op voorwaarde van toetreden tot een "Ordnung", die de binnenlandse en internationale vrachten in een geharmoniseerd verband stelt.

Men kan echter de vraag stellen of de Acte van Mannheim en het EGKS-verdrag tezamen gelezen niet zo moeten worden geïnterpreteerd dat, anerzijs voor de Rijnsoeverstaten, tevens leden van van de EGKS, een rechtsplicht tot vrachtenharmonisatie scheppen

en anderzijds voor Duitsland een verbod inhouden maatregelen te treffen, die de toelating van vreemde schepen in de cabotage afhankelijk stelt van eenzijdig Duitse regelen.

Deze problematiek doet zich niet voor, indien men de Rijnvaartakte beschouwt als onder alle omstandigheden boven het EGKS verdrag te prevaleren, op grond dat dit laatste verdrag niet op de Rijn van toepassing kan worden geacht. Daartegen is aangevoerd, dat uit niets de bedoeling blijkt de Rijn, die een zo belangrijke rol in het vervoer van EGKS producten vervult, van de toepassing van het verdrag uit te sluiten. Niettemin zou tot niet-toepasselijkheid moeten worden geconcludeerd, indien men aan de EGKS leden/Rijnsoeverstaten de bevoegdheid oitzeft buiten Zwitserse medewerking onderling nadere bindingen t.a.v. de Rijn aan te gaan.

In deze gedachtengang is tweëerlei interpretatie mogelijk:

Indien men aanneemt dat enige der verdragspartijen in een onderlinge regeling niet mogen afwijken van een overeenkomst, in ruimer verband aangegaan, prevaleert in het onderhavige geval de Rijnvaartakte boven het EGKS verdrag.

Indien men daarentegen ervan uitgaat dat een aantal verdragspartijen onderling een afwijkende regeling mogen treffen voor zover zij de rechten van de overige verdragspartijen niet laederen, dan in het EGKS verdrag toepasselijk voor zover zodanige aantasting van de belangen van derden niet plaats heeft.

Volledigheidshalve zij nog vermeld, dat volgens art. 70, derde lid, vrachttarieven moeten worden gepubliceerd, of, in het geval van niet-openbare contracten, ter kennis van de Hoge Autoriteit/het middel in de hand te geven op de naleving van de regelen van art. 70 toe te zien, en de handhaving te bevorderen van de noteringsvoorschriften, die art. 60 ten aanzien van de verkoopsvoorwaarden der EGKS-industrieën geeft.

/Thans

worden gebracht. Dit voorschrift beoogt de H.A.

II sub d Thans dient beantwoord te worden punt II sub d van het mandaat, t.w. in hoeverre het door de Nederlandse Regering in de Staten-Generaal ten aanzien van de verenigbaarheid van Nederlandse wetten met de Rijnvaartacte, voorzover deze een zekere gelijkenis vertonen met de van belang zijnde Duitse wetten, ingenomen standpunt van invloed is op het bepalen van de Nederlandse houding jegens Duitsland inzake de van belang zijnde rechtsvragen.

Nederlandse wetgeving, die met de betrokken Duitse wetgeving vergelijkbaar is, wordt gevormd door de Wet op de Overredige Vruchtverdeling van 5 Mei 1933, het Binnenscheepvaartbesluit 1941, het Binnenscheepvaartreglement 1947 en de Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart (krachtens art. 66 van laatstgenoemde wet zijn het besluit van 1941 en het reglement van 1947 vervallen). Deze wetgeving is vergelijkbaar met het "Gesetz über den gewerblichen Binnenschiffverkehr" van 1 October 1953.

Bij de parlementaire behandeling dezer wetten heeft men wel over hun verenigbaarheid met de Rijnvaartacte gediscussieerd, doch die discussie had uitsluitend betrekking op de toepassing dier regelingen op Nederlandse onderdanen (waarbij terloops zij opgemerkt, dat het op dit punt ingenomen standpunt der Regering niet in alle opzichten genade vond in de ogen van de Hoge Raad, zie hierboven bldz. 37-9). Het standpunt der Regering was derhalve voor het hier gestelde vraagpunt niet relevant.

In verband echter met aspect no. 3, vermeld op bldz. 35 hierboven is de vraag of de Rijnvaartacte aan de oeverstaten de vrijheid laat de vaart op het binnen hun grondgebied gelegen gedeelte van de Rijn, voorzover die vaart door hun eigen onderdanen wordt beoefend, naar goeddunken te regelen toch van belang. Gesteld, dat zou moeten worden aangenomen, dat bovenweergegeven vraag in ontkennende zin moet worden beantwoord, dan betekent dit, dat de regeling, die ten aanzien van de vaart op de Rijn binnen Nederland met betrekking tot Nederlandse Rijnvaarders is neergelegd in de Wet Goederenvervoer Binnenscheepvaart, in strijd is met de Rijnvaartacte. Het door de Regering bij de parlementaire geschiedenis dier wet ingenomen standpunt, dat

gestreefd moet worden naar een ordening van vorenbedoeld gedeelte der Rijnvaart, zou Nederland door Duitsland in deze vorm kunnen worden tegengehouden, dat Duitsland zou kunnen beweren, dat, zo Nederland bezwaar maakt tegen een ordening van die vaart in Duitsland, Nederland hetzelfde als Duitsland heeft gedaan voor de zuiver Nederlandse vaart van zijn eigen onderdanen. De Regering heeft hetzelfde standpunt over de ordening verdedigd bij de parlementaire behandeling van de verschillende begrotingen voor Verkeer en Waterstaat in de jaren 1946-1952 (zie hierboven blz. 8 av) Ook het arrest van de Hoge Raad van 4 Mei 1954 zou Nederland in dit verband kunnen worden tegengehouden.

Indien moet worden aangenomen, dat de Rijnvaartacte aan de oeverstaten toestaat om de door hun onderdanen uitgeoefende binnenlandse vaart naar eigen believer te regelen, dan zal men van Duitse zijde Nederland geen verwijt kunnen maken van vorenbedoelde wet, de mededelingen in het parlement en het arrest van de Hoge Raad.

Voor de goede orde zij aangetekend, dat naast de hierboven vermelde aspecten ook nog van belang is de vraag in hoeverre in andere opzichten dan t.a.v. wettelijke maatregelen de door Nederland met betrekking tot de interpretatie der Rijnvaartacte ingenomen houding - zowel in de Staten-Generaal als jegens de Duitse Regering - van belang is (zie dienaangaande vraag C, blz. 35, alsmede de feitelijke gegevens vermeld onder I). Met name zij hier gedacht aan de Nederlandse houding bij het totstandkomen van het z.g. Protocol van Bremen, haar houding jegens het overleg tussen vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, de eerdergenoemde tankvaartovereenkomst van 14 December 1950, enz

III Vragen van formeel recht.

III sub a Terzake van de vraag welke fora in aanmerking komen, (zie vraag III, sub a van het mandaat), moge voorop worden gesteld dat Duitsland en Nederland ten alle tijde kunnen overeenkomen het onderhavige geschil voor te leggen aan een hun goeddunkende internationale rechter of arbiter.

De enige vraag die dus nadere bestudering benoeft, is, welke Volkenrechtelijke verplichtingen terzake bestaan. Hierbij is van belang 1^o het Nederlands-Duitse Arbitrage- en Verzoeningsverdrag van 20 mei 1926 (S. 1927, no 124) en 2^o de aanvaarding, zowel door Nederland als de Bondsrepubliek van de verplichte rechtsmacht van het Hof.

Wat betreft het verdrag van 1926 is vooral van belang de daarin neergelegde verplichting om rechtsgeschillen aan arbitrage te onderwerpen waaromtrent naar de aan de leider der Commissie toegezonden nota van Jhr van Panhuys d.d. 11 november 1953 (stuk 73, G2, foto 85133) moge worden verwezen. De Commissie van Voorbereiding kan zich met de inhoud daarvan verenigen onder aantekening evenwel dat sedertdien Duitsland jegens de partijen bij de Parijse Accoorden de verplichte rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof heeft aanvaard. Dit geschiedde op grond van X (Vroeger VIII) van het Brusselse Verdrag waartoe Duitsland onlangs is toegetreden. Bij die aanvaarding heeft de Bondsrepubliek, gebruikmakende van de haar bij een briefwisseling dd. 23 oktober 1954 (Trbl. 1954, No 179) toegekende bevoegdheid enige voorbehouden gemaakt die bij een nota d.d. 21 maart (stuk No 73d, foto 119048) ter kennis van de Nederlandse Regering zijn gebracht.

De vraag rijst of die voorbehouden, betrekking hebben op het onderhavige geschil. Zij worden hieronder stuk voor stuk behandeld.

Voorbehoud sub a.:

"Streitigkeiten, hinsichtlich deren die Parteien übereingekommen sind oder überein kommen werden, sich eines anderen Verfahrens friedlicher Regelung zu bedienen;"

Nederland heeft bij aanvaarding van de facultatieve clause een soortgelijk voorbehoud gemaakt, dat uiteraard réciproque geldt. Deze aanvaarding geldt alleen voor-

"... tous différends futurs à propos desquels les parties ne seraient pas convenues, après l'entrée en vigueur du Statut de

la Cour Permanente de Justice internationale, d'avoir recours à un autre mode de règlement pacifique".

Het enige verschil met de Duitse clausule is eigenlijk gelegen in de (door de Commissie van Voorbereiding) onderstreepte woorden. Dit verschil is hier echter niet van belang, omdat het Nederlands-Duitse verdrag dateert van ná de inwerkingtreding van het Statuut van het Permanente Hof van Internationale Justitie.

De op het eerste gezicht rijzende vraag of het Nederlands-Duitse arbitrage- en verzoeningsverdrag van 1926 moet worden aangemerkt als een "anderes Verfahren friedlicher Regelung" of, conform de tekst van het Nederlandse voorbehoud, "un autre mode de règlement pacifique" komt niet aan de orde, omdat in par. 4 van het bij het arbitrageverdrag behorende slot-protocol bepaald is dat wanneer Duitsland tot het Permanente Hof van Internationale Justitie toetreedt of lid van de Volkenbond wordt, rechtsgeschillen ten aanzien waarvan geen overeenstemming is bereikt of zij aan genoemd Hof dan wel aan een scheidsgerecht zullen worden voorgelegd, op aanvraag van een der partijen een maand na notificatie aan de wederpartij rechtstreeks voor het Hof kunnen worden gebracht. Hetzelfde geldt wanneer Duitsland een algemeen arbitrageverdrag met een derde mogendheid aangaat dat een overeenkomstige bepaling bevat.

In een notawisseling tussen Nederland en Duitsland dd. 31 Januari 1952 (zie Tractatenblad 1952, nr.37) is geregeld de herleving van het arbitrageverdrag van 1926 met het slot-protocol waarbij de in de verdragsbepalingen voorkomende woorden: "het Permanente Hof van Internationale Justitie" zijn vervangen door: "het Internationaal Gerechtshof" en de woorden: "de Volkenbond" door: "de organisatie der Verenigde Naties".

Hoewel de bepaling van par. 4 van het slot-protocol alleen regelt het geval dat Duitsland, dat indertijd nog geen partij was bij het Permanente Hof enz., daarbij partij zou worden en dus niet regelt wat zou geschieden als Duitsland ophield lid te zijn van dat Hof zal men toch, gelet op de wijziging van de terminologie in 1952, de bepaling, toegepast op de huidige situatie, zo moeten uitleggen dat de mogelijkheid om de tegenpartij eenzijdig voor het Internationaal Gerechtshof te dagen eerst ontstaat wanneer Duitsland op enigerlei wijze het Internationaal Gerechtshof heeft erkend. In casu is dat het geval - immers het Brusselse Verdrag bevat in zijn art.X een regeling die men (o.a.) kan beschouwen als een in par 4 van het slot-protocol van 1926 bedoeld "algemeen arbitrageverdrag"- zodat discussie over de vraag wat moet primeren, de verplichting tot arbitrage dan wel de onderwerping

aan het Internationaal Gerechtshof is afgesneden.

De situatie is dus zo, dat wanneer thans tussen de beide partijen een rechtsgeschil rijst dat niet langs diplomatieke weg kan worden opgelost dit, uit hoofde van het verdrag van 1926, moet worden voorgelegd hetzij aan een scheidsgerecht, hetzij aan het Internationaal Gerechtshof. Wanneer omtrent de te volgen procedure geen overeenstemming wordt bereikt, dan kan de meest gerede partij na afloop van de in art. 4 van het slot-protocol bedoelde termijn de tegenpartij eenzijdig voor het Internationaal Gerechtshof dagen (deze interpretatie vindt ook steun in de gedachtenwisseling tijdens de parlementaire behandeling der goedkeuringswet betreffende het verdrag van 1926).

De vraag zou nog kunnen rijzen of de regeling van het Brusselse Verdrag in zoverre naast het verdrag van 1926 staat, dat daardoor Nederland Duitsland (of Duitsland Nederland) aanstonds voor het Internationaal Gerechtshof kan dagen dus zonder eerst overleg te plegen over eventuele arbitrage en zonder inachtneming van de eerdergenoemde termijn van één maand. De vraag is van weinig praktisch belang omdat Nederland, wanneer het een procedure voor het Hof prefereert, het bij de toepassing van art. 1 van het arbitrageverdrag j^o art. 4 van het slot-protocol in de hand heeft dat het geschil aan het Hof wordt onderworpen of, anders gezegd: ten aanzien van voorlegging aan een scheidsgerecht heeft ieder der beide partijen een veto.

Er is overigens grote kans dat het Hof de bedoelde, theoretische, vraag bevestigend zal beantwoorden. Immers in zijn uitspraak van 4 April 1939 in de zaak van de "Compagnie d'électricité de Sofia et de Bulgarie" overwoog het Permanente Hof van Internationals Justitie (Serie A/B No 77, p.76):

".... the multiplicity of agreements concluded accepting the compulsory jurisdiction is evidence that the contracting Parties intended to open up new ways of access to the Court rather than to close old ways or to allow them to cancel each other out with the ultimate result that no jurisdiction would remain"

Aangezien anders de verwijzing naar een "andere regeling" in de bovenbedoelde Nederlandse en Duitse voorbehouden enerzijds en de uitzonderingsbepaling vervat in art. 1, tweede lid van het verdrag van 1926, anderzijds, elkaar zouden neutraliseren, is het heel wel mogelijk dat het Hof zal aannemen dat de beide procedures naast elkaar mogelijk zijn. Maar, zoals gezegd, de praktische betekenis hiervan is niet groot.

Een andere vraag van veel groter gewicht is deze, of voor een

eenzijdige dagvaarding voor het Hof ex art. 1 van het verdrag van 1926 slechts ruimte is voorzover Duitsland zich uit anderen hoofde aan de rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof heeft onderworpen: in het onderhavige geval betekent deze vraag dus of de hierna te behandelen voorbehouden (vooral dat bedoeld sub c) ook gelden voor de aanvaarding van de rechtsmacht van het Hof in de zin van art 1 van het verdrag van 1926. In par. 4 van het slot-protocol is de aanvaarding van de verplichte rechtsmacht van het Hof (hieronder wordt verstaan de aanvaarding der rechtsmacht met mogelijkheid van eenzijdige dagvaarding) van één der drie navolgende voorwaarden afhankelijk gesteld:

- 1^o Duitsland treedt toe tot het Hof;
- 2^o Duitsland wordt lid van de Volkenbond (lees V.N.);
- 3^o Duitsland gaat met een derde mogendheid een algemeen arbitrageverdrag aan waarin de verplichte rechtsmacht van het Hof aanvaard is.

Met betrekking tot de voorwaarden bedoeld sub 1^o en 2^o is van belang dat toetreding tot het Statuut of lid worden van de Volkenbond (thans Verenigde Naties) geenszins de aanvaarding van de verplichte rechtsmacht van het Hof impliceerde (c.q. impliceert): daartoe was en is nodig de aanvaarding van de z.g. facultatieve clause of een bijzondere regeling bij overeenkomst. De bepaling hield natuurlijk verband met de positie van Duitsland in 1926, toen het noch lid van de Volkenbond noch partij bij het statuut van het Permanente Hof van Internationale Justitie was en zijn eventuele toetreding tot de Volkenbond, gezien de internationale verhoudingen nog in het onzekere verkeerde (denk aan de houding van Frankrijk). Intussen is hier van toepassing de voorwaarde genoemd sub 3 nl. het geval van een algemeen arbitrageverdrag met een derde mogendheid, dat de aanvaarding van de verplichte rechtsmacht van het Hof voor rechtsgeschillen behelst. Gezien de ratio van dit artikel - vooral duidelijk tot uitdrukking komende in de voorwaarden sub 1^o en 2^o - kan men stellen dat het hier moet gaan om aanvaarding dier rechtsmacht in beginsel, dus los van de daarbij te maken voorbehouden; het is echter de vraag of het Hof deze stelling zal aanvaarden, juist omziet de tekst van de desbetreffende verdragsbepaling op dit punt minder duidelijk is dan t.a.v. de voorwaarden bedoeld sub 1^o en 2^o.

Voorbehoud sub b

Bij dit voorbehoud zijn uitgesonderd:

"Streitigkeiten die sich auf Fragen beziehen die nach Internationalem Recht ausschliesslich zur nationaler Zuständigkeit des Staates gehören;"

Dit voorbehoud is naar het oordeel der Commissie van Voorbereiding hier niet relevant omdat de verenigbaarheid van zekere Duitse maatregelen met de Rijnvaartacte per definitie een volkenrechtelijke kwestie is.

Voorbehoud sub c

Het derde voorbehoud betreft:

"Streitigkeiten in Bezug auf Tatsachen und Verhältnisse, die zeitlich vor dem Wirksamwerden dieser Erklärung liegen".

In het commentaar op voorbehoud sub a is er reeds op gewezen dat het slot-protocol behorende bij het verdrag van 1926 op goede gronden zo kan worden uitgelegd dat, na het aanvaarden door Duitsland van de rechtsmacht van het Hof via het Brusselse verdrag, Duitsland in de zin van par.4 van genoemd slot-protocol onbepaald wegens rechtsgeschillen voor het Internationaal Gerechtshof kan worden gedaagd, ongeacht of Duitsland bij de aanvaarding voorbehouden heeft gemaakt. Bij aanvaarding van die interpretatie heeft het geen zin na te gaan of het voorbehoud sub c ten deze betekenis heeft. Aangezien echter de mogelijkheid bestaat dat de door de Commissie gehuldigde interpretatie van vermeld slot-protocol geen genade zal vinden in de ogen van het Hof, acht zij het haar plicht toch op de draagwijdte van voorbehoud c nader in te gaan. Voorzover de Duitse maatregelen die het voorwerp van het geschil zijn dateren van vóór de aanvaarding van de rechtsmacht van het Hof, sluit het genoemde voorbehoud 's Hof's rechtsmacht, naar het oordeel der Commissie uit. De vraag zou kunnen rijzen of, zo de maatregelen al van vroegere datum zijn, hun hernieuwde toepassing in de toekomst niet rechtvaardigen die hernieuwde toepassing te zien als een nieuw geschil. De Commissie meent dat voor deze interpretatie niet voldoende grond is.

Een andere vraag echter is of men het Runderlass van oktober 1955 niet zou kunnen zien als een nieuw feit: immers er zijn nieuwe voorwaarden voor deelneming aan de Rijnvaart gesteld. In feite moge het (voorlopig) een verlichting brengen; in beginsel gaat het verder in de richting van het onrechtmatige. De

Commissie meent dat een geschil over genoemd Runderlass inderdaad als een nieuw geschil mag worden gezien. Of het Hof deze mening zal delen, valt echter niet te voorspellen.

Het komt nogal eens voor, dat een staat bij de aanvaarding van de facultatieve clause van het Hof een voorbehoud maakt voor oude geschillen. De vorm waarin dit geschiedt is verschillend. Sommige landen hebben de rechtsmacht van het Hof slechts aanvaard voor alle toekomstige geschillen (aldus Turkije, Nederland, Pakistan, Verenigde Staten; onder dezelfde rubriek valt het voorbehoud van El Salvador en Liberia; "For all legal disputes arising after signature resp. ratification").

Andere landen gebruiken een andere terminologie, bijv. Frankrijk: "Pour tous différends qui s'élèveraient au sujet de faits ou situations postérieurs à la ratification de la déclaration". Andere landen zoals Australië, Canada, Columbia, India, Israël, Luxemburg, Mexico, Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zuid-Afrika gebruiken eenzelfde formulering, zij het ook soms met enige varianten (n.b. Columbia spreekt van "disputes arising out of facts subsequent to" en Israël "disputes concerning situations or facts subsequent to").

Iran staat enigszins apart met een vergaand voorbehoud bij de, inmiddels opgezegde, aanvaarding van 's Hof's jurisdictie welke aanvaarding gold voor: "any disputes arising after the ratification of the present declaration with regard to situations or facts relating directly or indirectly to the application of treaties or conventions accepted by Persia and subsequent to the ratification of this declaration".

Het hierboven geciteerde Duitse voorbehoud stemt in wezen - althans voor zover van belang - overeen met de Franse formule. Mitsdien is hier van belang de uitspraak van het Permanente Hof van Internationale Justitie over laatstbedoelde formule in de Marokaanse fosfaten-zaak. Het Hof overwoog dienaangaande:

"Si les termes qui expriment la limitation ratione temporis sont clairs, l'intention qui les a dictés n'en apparaît pas moins bien établie: en la formulant, on a entendu enlever à l'acceptation de la juridiction obligatoire tout effet rétroactif, soit pour éviter de façon générale de réveiller des griefs anciens, soit pour exclure la possibilité de voir déférés par requête à la Cour des situations ou des faits qui remontent à une époque où l'Etat mis en cause ne serait pas à même de prévoir le recours dont pourraient être l'objet ces faits et situations

Pour résoudre ces questions, il faut toutefois garder toujours présente à l'esprit la volonté de l'Etat qui, n'ayant accepté la juridiction obligatoire que dans certaines limites, n'a entendu y soumettre que les seuls différends qui sont réellement nés de situations ou de faits postérieurs à son acceptation. On ne saurait reconnaître une telle relation entre un différend et des éléments postérieurs qui supposent l'existence ou qui ne comportent que la confirmation ou le simple développement de situations ou de faits antérieurs, alors que ceux-ci constituaient les véritables éléments générateurs du différend.....

Ce que le Gouvernement italien désigne sous l'expression "accaparement des phosphates marocains" a constamment été présenté par lui comme un régime institué par les dahirs de 1920 qui, en réservant au Maghzen la recherche et l'exploitation des phosphates, ont établi un monopole contraire aux obligations internationales du Maroc et de la France. Ce régime, étant toujours en vigueur, constituerait, selon lui, une situation postérieure à la date critique; elle aurait soumise à ce titre à la juridiction obligatoire de la Cour.

La Cour ne saurait admettre cette manière de voir. La situation dénoncée par le Gouvernement italien comme illicite est un état de droit qui est né de la législation de 1920. Elle ne peut, au point de vue de la critique qui en est fait, être isolée de la législation dont elle est issue. L'incomptabilité prétendue du régime du monopole avec les obligations internationales du Maroc et de la France est un grief qui s'adresse avant tout aux dahirs de 1920 qui l'ont institué. Si, en l'établissant, le Maroc et la France ont violés le régime conventionnel de l'Acte général d'Algésiras du 7 avril 1906 et de la Convention franco-allemande du 11 novembre 1911, cette violation procède des dahirs de 1920. C'est dans ces dahirs qu'il faut voir les faits essentiels constitutifs du prétendu accaparement et, par conséquent, les véritables faits générateurs du différend relatif à cet accaparement. Or, ces dahirs sont des "faits" qui, par leur date, échappent à la juridiction de la Cour....

En pareil cas, le prétendu déni de justice constitué soit par une carence de l'organisation judiciaire, soit par le refus de recours administratifs ou extraordinaires destinés à y suppléer, ne peut que laisser subsister le fait illicite. Il n'exerce aucune influence ni sur sa consommation, ni sur la responsabilité qui en dérive.

(Phosphates du Maroc (Exceptions préliminaires) P.H.I.J., Série A/B No 74, p. 23 - 28)

In bovenstaande uitspraak vindt de Commissie bevestiging van haar standpunt dat geschillen over Duitse maatregelen, die zouden dateren van voor de aanvaarding van 's Hof rechtsmacht, onder het Duitse voorbehoud valt, dit dus onverminderd de hierboven verdedigde interpretatie van par. 4 van het slot-protocol van 1926. Het arrest laat evenwel ruimte voor de stelling dat het Runderlass van October 1955

een "nieuw feit" is.

Naar het oordeel van de Commissie van voorbereiding komt naast de in het Nederlands-Duitse Arbitrageverdrag voorziene arbitrageregeling en de procedure voor het Internationaal Gerechtshof niet in aanmerking het voorleggen van het geschil aan het Hof van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal. Het verband tussen de onderhavige kwestie en het Verdrag inzake de EGKS is, zoals boven aangetoond, slechts zeer zijdelings en, door het geschil aan het EGKS-Hof voor te leggen, zou men er een uiterst eenzijdige constructie aan geven.

III, b en c

Onder punt III, sub b van het Mandaat is de vraag gesteld of de Nederlandse Regering bezwaar ziet in het voorleggen van het geschil aan het Internationaal Gerechtshof, terwijl sub c als vraagpunt is gesteld of er om tactische redenen voorkeur voor een bepaalde procedure bestaat.

De Commissie acht het niet tot haar taak zich uit te spreken over de vraag of het politiek raadzaam is een internationaal rechtsgeding aanhangig te maken. Slechts zou zij de aandacht op een juridisch aspect willen vestigen, nl. dat wanneer men lang wacht met het aanspannen van een proces, men daarmee het eigen rechtsstandpunt verzwakt. Ook in het Volkenrecht kent men begrippen als verjaring en rechtsverwerking al zijn daarvoor geen vaste termijnen gesteld.

Terzake van een eventuele voorkeur voor, hetzij arbitrage, hetzij berechting door het Hof, gelden de navolgende overwegingen.

Voor arbitrage wordt soms aangevoerd dat bij het volgen dier procedure partijen meer invloed hebben op het samenstellen van het college en dus kunnen bevorderen dat de arbiters terzake van het hangende geschil deskundig zijn. De Commissie meent echter niet dat in het onderhavige geval dit een doorslaggevende reden is om de weg der arbitrage in te slaan. Daarbij zij nog opgemerkt dat het Internationaal Gerechtshof zich door deskundigen kan laten voorlichten, zodat in dit opzicht een procedure voor het Hof geen enkel bezwaar heeft. Een ander voordeel dat voor arbitrage zou kunnen pleiten is dat men in het compromis de rechtsvragen kan beperken. Ook deze overweging acht de Commissie in casu niet van

belang. Naar haar mening dient een procedure voor het Internationaal Gerechtshof bepaald de voorkeur. Het permanente karakter dier instantie brengt met zich mee dat reeds een jurisprudentie bestaat waarop het Hof zal voortbouwen. Men heeft derhalve meer zekerheid over wat men kan verwachten. Ook in beslissingen over procedurele kwesties heeft zich een jurisprudentie ontwikkeld, hetgeen meer rechtszekerheid voor de rechtsgang met zich brengt. Voorts hebben uitspraken van het Internationaal Gerechtshof een groter gezag dan uitspraken van ad hoc ingestelde arbitragecommissies.

Tenslotte dient nog vermeld te worden dat een arbitrageprocedure meer kosten met zich brengt dan een rechtsgeding voor het Hof terwijl een ander nadeel van arbitrage kan zijn dat meer moeilijkheden kunnen rijzen bij het opstellen van het compromis, waarbij immers vooral de instelling van het college moet worden geregeld.