

2287 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inleiding

Van 23 Augustus tot en met 19 September 1949 was te Genève bijeen de Conferentie der Verenigde Naties voor wegverkeer en verkeer met motorrijtuigen. Het initiatief tot het bijeenroepen der conferentie werd genomen door de Economische en Sociale Raad der Verenigde Naties, welke bij resolutie van 28 Augustus 1948 een desbetreffende opdracht verstrekke aan de Secretaris-Generaal, daarbij overwegende dat de bestaande Verdragen, met name het internationale Verdrag betreffende wegverkeer, het internationale Verdrag betreffende het verkeer met motorrijtuigen, beide van 24 April 1926 (het laatste in *Staatsblad* 1930, no. 133), alsmede het Verdrag van 30 Maart 1931 tot het brengen van eenheid in de verkeerstekens (*Staatsblad* 1934, no. 44) verouderd zijn. Voor Nederland zijn de beide laatstgenoemde Verdragen van kracht.

Overeenkomstig de resolutie, waarvoor overigens zij verwezen naar de Slotacte der Conferentie, opgenomen in *Tractatenblad* 1951, No. 81, dienden der Conferentie tot uitgangspunt de tekst van het Verdrag van 1943 ter regeling van het Inter-Amerikaans automobiilverkeer alsmede een ontwerp tekst, opgesteld door de Subcommissie voor het verkeer te land en op de binnenwateren van de Economische Commissie voor Europa. De uitnodiging tot bijwoning van de Conferentie gold alle Staten, leden van de Verenigde Naties, alsmede de Staten niet-leden, welke eerder waren uitgenodigd voor de Maritieme Conferentie der Verenigde Naties. 28 Staten waren door delegaties vertegenwoordigd, terwijl 6 andere Staten en een groot aantal intergouvernementele en niet-gouvernementele organisaties waarnemers hadden gezonden. De Nederlandse delegatie, bestaande uit de heren:

Mr J. J. Oyevaar, hoofd der delegatie, Ministerie van Verkeer en Waterstaat;

Mr C. J. M. Schaepman, plaatsvervangend hoofd, Ministerie van Buitenlandse Zaken;

Mr G. H. Dijkmans van Gunst, Ministerie van Verkeer en Waterstaat;

Mr K. Vonk, Ministerie van Verkeer en Waterstaat;

Ir W. E. van Hemert, Ministerie van Verkeer en Waterstaat;

Dr J. van der Poel, Ministerie van Financiën;

Mr O. H. B. Schoenewald, secretaris, Permanent Vertegenwoordiger van Nederland te Genève;

werd tijdelijk uitgebreid met Ir A. E. J. Nap, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, terwijl als waarnemer voor het Ministerie van Overzeese Gebiedsdelen was toegevoegd Ir Ingerman, Inspecteur van het Verkeer te Batavia.

Nadat het hoofd van de Nederlandse delegatie was benoemd tot voorzitter van de Conferentie werden speciale commissies ingesteld voor juridische en algemene bepalingen, voor technische aangelegenheden en voor regels van de weg, terwijl onder eerstgenoemde commissie een onderwerkgroep van douanedeskundigen werd ingesteld.

De voorbereidende werkzaamheden, in het bijzonder van de eerdergenoemde subcommissie voor het verkeer te land en op de binnenwateren (Inland Transport Committee), hadden reeds duidelijk gemaakt, dat, gezien het grote aantal deelnemende Staten, waaronder verschillende van het Westelijk halfrond, aan het bereiken van internationale uniformiteit in de wegverkeersvoorschriften vele moeilijkheden in de weg zouden staan. Bij het opstellen van de ontwerp tekst was reeds rekening gehouden met de mogelijkheid, dat verschillende onderwerpen uit het Verdrag zelve gelicht zouden moeten worden en geformuleerd in al dan niet facultatieve Bijlagen van het Verdrag of zelfs geheel los daarvan als nevenprotocol.

Daarnaast heeft de bedoeling voorgezet in de Bijlagen vooral die materie onder te brengen, welke tengevolge van de snelle ontwikkeling der techniek of anderszins minder permanent van aard is te achten dan de in het Verdrag zelf op te nemen algemene grondbeginselen. Hoewel ter Conferentie aanvankelijk ten aanzien van vele onderdelen zeer uiteenlopende opvattingen werden gehuldigd, behoeften slechts een tweetal Bijlagen van het Verdrag facultatief te worden gesteld en enkel de regeling inzake de verkeerstekens moest in een geheel op zichzelf staand Protocol worden neergelegd, hetgeen intussen niet wegneemt, dat ook ten aanzien van vele bepalingen van het Verdrag zelf en de niet facultatieve Bijlagen het bereiken van overeenstemming moest gaan ten koste van het dwingende karakter van het voorschrift.

Indeling van het Verdrag en de nevenovereenkomsten

Het Verdrag zelf bevat de algemene beginselen betreffende het wegverkeer. Het Verdrag is verdeeld in zeven Hoofdstukken, te weten:

- | | |
|----------------|---|
| Hoofdstuk I. | Algemene bepalingen. |
| Hoofdstuk II. | Wegverkeersvoorschriften. |
| Hoofdstuk III. | Verkeerstekens. |
| Hoofdstuk IV. | Bepalingen van toepassing op motorrijtuigen en aanhangwagens in het internationale verkeer. |
| Hoofdstuk V. | Bestuurders van motorrijtuigen in het internationale verkeer. |
| Hoofdstuk VI. | Bepalingen van toepassing op rijwielen in het internationale verkeer. |
| Hoofdstuk VII. | Slotbepalingen. |

Verschillende onderwerpen zijn nader uitgewerkt in Bijlagen, welke ingevolge artikel 2 van het Verdrag als onverbrekelijk deel daarvan worden beschouwd, ook al zijn zij facultatief gesteld.

De Bijlagen betreffen de volgende onderwerpen:

- | | |
|-------------|---|
| Bijlage 1. | De positie van rijwielen met hulpmotor. |
| Bijlage 2. | Voorrang. |
| Bijlage 3. | Het nationale autonummer (kenteken). |
| Bijlage 4. | Nationaliteitsletters. |
| Bijlage 5. | Verdere kentekens (merken, motornummers, fabrieksnummers). |
| Bijlage 6. | Technische eisen voor motorrijtuigen (remmen, verlichting, stuurinrichting e.d.). |
| Bijlage 7. | Afmetingen en gewichten. |
| Bijlage 8. | Eisen voor bestuurders van motorrijtuigen. |
| Bijlage 9. | Model voor het nationale rijbewijs. |
| Bijlage 10. | Model voor het internationale rijbewijs. |

Aan het Verdrag is voorts toegevoegd een Protocol inzake eventuele toetreding van thans bezette landen of gebieden.

Zoals reeds opgemerkt is de internationale overeenstemming terzake van de verkeerstekens vervat in een geheel afzonderlijk Protocol. Hierin worden achtereenvolgens behandeld de verkeersborden, de tekens van de verkeersagenten, verkeerslichten en op het wegdek aangebrachte tekens.

Bij de Slotacte van de Conferentie behoren nog enige resoluties omtrent internationale proeven met betrekking tot verblindende verlichting, omtrent periodieke opgave van wijzigingen in het Verdrag alsmede omtrent de verdere behandeling van internationale verkeersvraagstukken.

Daar het Verdrag met deszelfs bijlagen en het Protocol nopens de verkeerstekens bekrachtiging behoeven is van deze stukken de Franse tekst als bijlage bij het onderhavige wetsontwerp gevoegd. Van het Protocol betreffende bezette landen of gebieden en van de Slotacte is de Franse tekst bekend gemaakt in *Tractatenblad* 1951, No. 81, waarin tevens van alle hiervoor genoemde stukken de Engelse tekst en de Nederlandse vertaling zijn opgenomen.

Het Verdrag

Het eerste Hoofdstuk bevat de beginselen waarnaar het Verdrag zal worden toegepast, de werkingssfeer van de voorschriften alsmede een aantal begripsomschrijvingen. In artikel 1 wordt vooropgesteld, dat de bepalingen betrekking hebben op het internationale verkeer, en dat derhalve zuiver nationale verkeersvoorschriften een afwijkend karakter kunnen hebben. De clause betekent een concessie aan de constitutionele voorschriften van sommige landen, vooral in de Verenigde Staten, waarbij lokale wetgevers in verschillende opzichten autonoom zijn op het gebied van de verkeersvoorschriften. In verband daarmee kunnen de Staten bepalen, dat motorrijtuigen, welke langer dan een jaar achtereen op hun grondgebied hebben verbleven, niet langer aan de verdragsbepalingen onderhevig zijn.

Artikel 2 omschrijft het facultatieve karakter van de Bijlagen 1 en 2. Enkele algemene douane-bepalingen werden opgenomen in artikel 3. Het standpunt is ingenomen, dat douane-bepalingen terzake van het internationale wegverkeer elders worden geregeld (lid 1). Op aandrang van de delegatie der Verenigde Staten werd niettemin een bepaling opgenomen betreffende garantie voor de voldoening van eventueel voor het voertuig verschuldigde invoerrechten (leden 2 en 3) alsmede één inzake samenwerking tussen douaneposten aan weerszijden van de grens (lid 4).

Artikel 5 onderstreept het beginsel, dat het Verdrag enkel betrekking heeft op internationaal verkeer, niet op vervoer.

De artikelen 6 tot en met 16, Hoofdstuk II, houden de algemene beginselen in, waaraan het verkeer langs de weg moet voldoen. Ook de voetganger moet bepaalde regels in acht nemen.

Artikel 12 behandelt onder meer het instituut van de voorrangsweg en verwijst voor verdere voorrangsbepalingen naar Bijlage 2 van het Verdrag. Voor het vraagstuk van de voorrang wordt verwezen naar hetgeen hieronder naar aanleiding van Bijlage 2 wordt opgemerkt.

Artikel 15 houdt de verlichtingsvoorschriften in, waaraan alle voertuigen moeten voldoen; de verlichting voor motorrijtuigen is afzonderlijk geregeld in Bijlage 6.

De trolley-bus valt niet onder het begrip „motorrijtuig” als omschreven in artikel 4 van het Verdrag. Teneinde niettemin voor te schrijven, dat de trolley-bus zich voor wat betreft de verkeersregels op de weg als een voertuig heeft te gedragen, zijn in artikel 16 de bepalingen van het tweede Hoofdstuk uitdrukkelijk van toepassing verklaard op trolley-bussen. Ook verschillende andere bepalingen, buiten het tweede Hoofdstuk, houden een dergelijke toepasselijkverklaring ten aanzien van trolley-bussen in. Dit artikel bevat voorts enige speciale voorschriften voor wielrijders.

Het Verdrag geeft in Hoofdstuk III slechts enkele zeer algemene bepalingen inzake de verkeerstekens. Voor dit onderwerp zij voorts verwezen naar hetgeen hieronder omtrent het desbetreffende afzonderlijke Protocol wordt opgemerkt.

Hoofdstuk IV bevat verschillende eisen, waaraan de aan het internationale verkeer deelnemende motorrijtuigen en aanhangwagens moeten voldoen. Een internationaal voertuigbewijs, zoals dit tot dusver gebruikt wordt zal niet langer vereist zijn. De Staten erkennen over en weer de nationale inschrijvingsbewijzen mits deze aan bepaalde minimum eisen voldoen (artikel 18). Motorrijtuigen moeten in het internationale verkeer de nationale kentekenen voeren, een aanduiding van de nationaliteit en verdere afzonderlijke herkenningsteken als motornummers, chassisnummers e.d. Deze bepalingen, vervat in de artikelen 19, 20 en 21 worden nader uitgewerkt in de Bijlagen 3, 4 en 5. Ook de bepalingen betreffende technische uitrusting alsmede maximum afmetingen en gewichten zijn slechts van algemene aard en verwijzen respectievelijk naar de Bijlagen 6 en 7.

Hoofdstuk V handelt over de nationale en internationale rijbewijzen. In het voorontwerp van de Sub-commissie voor het verkeer te land en op de binnenwateren was voorzien, dat de Staten de nationale rijbewijzen wederkerig zouden erkennen mits voldoende aan bepaalde uiterlijke eisen en mits uitgereikt na het afleggen van een rijvaardigheidsproef.

Het eerste lid van artikel 24 bevat een zodanige bepaling, maar het op uitdrukkelijke wens van de Verenigde Staten daarop volgende tweede lid ontnemt er aan de betekenis door te bepalen, dat elke Staat niettemin steeds een internationaal rijbewijs kan eisen. Staten kunnen overeenkomstig het vijfde lid van artikel 24 onder zekere voorwaarden aan bestuurders het recht tot gebruik van het internationale zowel als van het nationale rijbewijs ontzeggen in geval van bepaalde verkeersovertredingen. Het zesde lid houdt overgangsrecht in ten aanzien van de rijbewijzen, geldig op grond van de Verdragen van 1926 en 1943. Artikel 26 bevat enkele technische eisen, waaraan rijwielen in het internationale verkeer moeten voldoen.

De slotbepalingen (Hoofdstuk VII) regelen de formaliteiten achterenvolgens van de ondertekening en bekrachtiging, de toetreding tot het Verdrag, toepasselijkverklaring voor afhankeijke gebieden, inwerkingtreding, wijziging en opzegging.

Daar Nederland ingevolge artikel 28 van het Verdrag te allen tijde kan verklaren, dat het mede van toepassing zal zijn voor Suriname en de Nederlandse Antillen, wordt in artikel 1 van het wetsontwerp enkel gesproken van goedkeuring voor het Rijk in Europa. Zodra de Landsregeringen van Suriname en de Nederlandse Antillen hun standpunt ten aanzien van de nieuwe verdragsregels hebben kenbaar gemaakt, kan dan alsnog een verklaring als bovenbedoeld worden afgelegd. Voor de Overzeese Rijksdelen blijft intussen van kracht het Internationale Verdrag betreffende het verkeer met motorrijtuigen

van 24 April 1926, welk Verdrag ingevolge artikel 30 van het nieuwe Verdrag na bekrachtiging van dit laatste voor Nederland automatisch buiten werking zal treden. Hetzelfde geldt ten aanzien van het Verdrag van 30 Maart 1931 tot het brengen van eenheid in de verkeerstekens, zulks in verband met de artikelen 57 en 59 van het Protocol nopens de Verkeerstekens. Op grond van dit laatste artikel zal het Verdrag van 1931 binnen drie maanden na bekrachtiging van het Protocol moeten worden opgezegd.

Geschillen over de toepassing van de verdragsbepalingen kunnen door de betrokken Staten ter beslissing worden voorgelegd aan het Internationale Hof van Justitie.

De Bijlagen

Bijlage 1. De verschijning ook in het internationale verkeer van de rijwielen met hulpmotor maakte het uiteraard noodzakelijk in verband met de toepasselijkheid van de verdragsbepalingen vast te stellen of deze categorie van weggebruikers behoort tot de „motorrijtuigen” dan wel tot de „rijwielen”. De formulering van deze Bijlage wijkt weliswaar niet af van de terzake door de Nederlandse verkeersautoriteiten gehuldigde opvatting en werd derhalve wel aanvaardbaar geacht, doch behalve dat enkel van een verbrandingsmotor wordt gesproken laat de qualificatie: „mits zij overigens voorzover betreft hun bouw de voor rijwielen normale eigenschappen bezitten” wel zeer grote vrijheid voor de onderscheiden nationale wetgevers. Zoals gezegd werd deze Bijlage facultatief gehouden. Er bestaat echter geen reden om deze bijlage niet te aanvaarden.

Bijlage 2. De regeling van de voorrang vormde een der meest omstreden punten tijdens de conferentie. Terwijl de z.g. Britse opvatting elke voorrangsweg van de hand wijst als zijnde ondermijnd voor het verantwoordelijkheidsbesef van de weggebruiker, is volgens de „continentale” opvatting althans enige vorm van internationale regeling onmisbaar, ook al zouden aan zodanige regeling verschillende bezwaren kleven. Terwijl het instituut van de voorrangsweg (artikel 12 van het Verdrag) geen moeilijkheden opleverde, daar de nationale wetgever vrij blijft al dan niet voorrangswegen aan te wijzen, kon terzake van de voorrang bij samenkomst van wegen van gelijke status geen bevredigende oplossing worden gevonden en moest de tenslotte in Bijlage 2 geformuleerde bepaling facultatief blijven. Nederland verkeerde hierbij in een afzonderlijke positie. Terwijl de regel *rechts gaat voor* als beginsel niet onaanvaardbaar was, moest voor wat Nederland betreft een uitzondering worden gemaakt met dien verstande, dat steeds het motorverkeer voorrang heeft boven andere categorieën van weggebruikers. Volgens haar van de Regering ontvangen opdracht diende de delegatie zo lang en zo krachtig mogelijk op te komen voor deze clausule, die naar de opvatting van de ondergetekenden in de Nederlandse verkeersvoorschriften niet gemist kan worden, ware het alleen reeds in verband met het grote aantal rijwielen, dat doorlopend en overal aan het wegverkeer deelneemt. Bij de ondertekening van het Verdrag door de Nederlandse delegatie is geen uitzondering voorbehouden ten aanzien van Bijlage 2, doch de ondergetekenden zijn van mening, dat het voor Nederland van kracht worden van dit voorschrift niettemin moet worden verhinderd door bij de bekrachtiging te dien aanzien alsnog een uitzondering te maken. Zoals eerder vermeld is Bijlage 2 in artikel 2 van de conventie facultatief gesteld. Derhalve is Bijlage 2 in artikel 1 van het onderhavige ontwerp van wet niet genoemd.

De Bijlagen 3, 4 en 5 kwamen reeds hiervoor naar aanleiding van de bepalingen van het Verdrag ter sprake en behoeven geen nadere toelichting.

De voorschriften van Bijlage 6 terzake van de technische uitrusting van motorrijtuigen zijn aanmerkelijk meer gedetailleerd dan de overeenkomstige bepalingen van het Verdrag van 1936. Voor Nederland hebben zij evenwel ten aanzien van de huidige praktijk geen ingrijpende veranderingen tengevolge. Teneinde de auto-industrie en de autobezitters voldoende gelegenheid tot aanpassing te bieden, kent deze Bijlage afzonderlijke, ruime overgangsbepalingen. Voor de overgangperiode zijn afzonderlijke, meer algemeen gestelde technische voorschriften gegeven.

Vooraf met het oog op de eisen te stellen aan de wegen en de daarin voorkomende bruggen, ponten e.d., waarop internationaal verkeer met voertuigen tot in Bijlage 7 te noemen maximum afmetingen en gewichten zal worden toegelaten vormde het vraagstuk van deze maximum afmetingen en gewichten ter conferentie een onderwerp van uitvoerige discussie, in het bijzonder in de Commissie voor de technische aangelegenheden; de wensen van de onderscheiden Staten liepen terzake zeer uiteen.

Er kon tenslotte een uniform stelsel worden aangenomen doch slechts door artikel 23, waarop Bijlage 7 berust, zodanig te redigeren,

dat de voor internationaal verkeer openstaande wegen, waarop de voorschriften van deze Bijlage van toepassing zijn, door de nationale wetgever worden aangewezen en deze voor het overige volledig competent blijft tot het vaststellen van de toegestane afmetingen en gewichten. Staten derhalve, welke het in Bijlage 7 aangenomen stelsel onaanvaardbaar achten, kunnen daaraan steeds ontkomen door geen wegen als zodanig aan te wijzen, ook al zijn de betrokken wegen in ander opzicht voor internationaal verkeer opengesteld. Bovendien kunnen bij gewestelijke overeenkomsten hogere maxima worden toegelaten en zijn de Staten bevoegd voor bepaalde bruggen, ponten, tunnels e.d. afwijkende voorschriften te geven, terwijl bepaalde trajecten van een aangewezen weg tijdelijk in verband met weersomstandigheden uitgezonderd kunnen worden.

Een en ander komt er op neer, dat in feite geen internationaal stelsel tot stand is gekomen, doch dat slechts bepaalde normen voor het internationale verkeer worden aanbevolen. Niettemin moet deze regeling als een stap in de goede richting worden aangemerkt, daar te voren geen enkele internationaal aanvaarde opvatting op dit stuk bestond. De maten en gewichten van Bijlage 7 zijn op verschillende punten enigszins lager dan door Nederland aanvaardbaar werd geacht. Slechts op een enkel punt, met name ten aanzien van langeafstands-autobussen werd een concessie gedaan aan de opvattingen vooral van de Verenigde Staten, Zweden en Italië. Verschillende Nederlandse voorstellen werden door de Conferentie aanvaard, hetgeen vooral aan de duidelijkheid en de bruikbaarheid voor de controlerende ambtenaren ten goede is gekomen.

De Bijlagen 8, 9 en 10 betreffende de nationale en internationale rijbewijzen kwamen reeds ter sprake en behoeven geen verdere toelichting.

Het Protocol betreffende thans bezette landen en gebieden

De opvatting van verschillende Oost-Europese landen, dat, voornamelijk met betrekking tot Duitsland en Japan, de ter conferentie vertegenwoordigende bezettende mogendheden niet gerechtigd waren het Verdrag voor de door hen bezette gebieden te aanvaarden, veroorzaakte aanvankelijk moeilijkheden.

Door deze grotendeels politieke aangelegenheid te verwijzen naar de Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties en in een afzonderlijk Protocol het beginsel vast te leggen, dat toetreding van thans bezette gebieden tot het Verdrag mogelijk is, in het midden latende hoe de toetreding formeel in haar werk zal gaan, kon overeenstemming worden verkregen.

Het Protocol nopens de Verkeerstekens

Blijkens de eerdergenoemde resolutie van de Economische en Sociale Raad is het wel de bedoeling geweest, dat een wereld-systeem van wegbebakening in het Verdrag zou worden opgenomen, gezien de overweging dat het tevens zou strekken ter vervanging van het

desbetreffende Verdrag van 1931. Overigens was te voorzien, dat de verregaande verschillen vooral tussen de tot dusver in Amerika en Europa gevolgde stelsels en de zeer hoge kosten, verbonden aan vervanging der verkeerstekens, een dergelijke wereldomvattende uniformiteit in de weg zouden staan.

De eerdergenoemde Sub-commissie voor het verkeer te land en op de binnenwateren heeft in verband daarmee geadviseerd twee alternatieve systemen in Bijlagen aan het Verdrag te verbinden. De conferentie besloot echter, teneinde niet vele Staten van ratificatie van het Verdrag te weerhouden, de verkeerstekens in een geheel afzonderlijk Protocol te behandelen. Daartoe werd het Europese stelsel gekozen. Van Amerikaanse zijde werd verklaard, dat men er naar streeft op de duur geleidelijk over te gaan naar het Europese stelsel van voornamelijk symbolen met de driehoek als gevaar-teken, ter vervanging der thans in gebruik zijnde, overwegend van woordaanduidingen voorziene verkeersborden. In beginsel komen de verkeerstekens van het nieuwe Protocol overeen met die van het Verdrag van 1931. Ingrijpende wijzigingen brengt het nieuwe stelsel voor Nederland niet mede. Hoewel de uniforme voorschriften vooralsnog enkel voor Europa van wezenlijke betekenis zullen zijn, kunnen zij als een grote vooruitgang op de bestaande toestand worden beschouwd. De bepalingen houden in, dat de aanpassing zich over een tijdperk van tien jaren kan uitstrekken.

Zoals in het bovenstaande is uiteengezet, brengt het Verdrag nopens het wegverkeer met zijn Bijlagen en neven-protocollen geen wereldomvattend uniform stelsel van dwingende voorschriften op het terrein van het wegverkeer; ten aanzien van vele bepalingen moest om tot overeenstemming te kunnen geraken met een meer of minder adviserend karakter worden volstaan. Doordat evenwel ten aanzien van nagenoeg elk onderdeel van het internationale wegverkeer althans uniforme beginselen zijn geformuleerd, al is de toepassing van die beginselen om verschillende, vooral technische redenen veelal niet gewaarborgd, vormt het Verdrag een waardevolle basis voor verdere ontwikkeling van de internationale uniformiteit terzake van het wegverkeer en is zijn totstandkoming als een grote vooruitgang aan te merken. Om deze redenen achten de ondergetekenden de bekrachtiging door Nederland van het Verdrag, met uitzondering van Bijlage 2, en van het Protocol nopens de Verkeerstekens van groot belang.

In het nieuwe Wegenverkeersreglement (*Staatsblad* 1950, K 377) werd reeds met de bepalingen van het Verdrag en het Protocol nopens de verkeerstekens rekening gehouden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
H. H. WEMMERS.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
STIKKER.