3

Goedkeuring van toetreding tot het op 25 Augustus 1924 te Brussel *gesloten Verdrag ter vaststelling van enige eenvormige regelen betreffende het cognossement met bijbehorend protocol van ondertekening*

MEMORIE VAN TOELICHTING

No. 3

Voor het verdrag, waarop het bijgevoegde wetsontwerp betrekking heeft, moge worden verwezen naar § 1 van de algemene beschouwingen in de memorie van toelichting op het mede heden ingediende ontwerp tot aanpassing eraan van het Wetboek van Koophandel.

De in § 2 dier memorie genoemde commissie-Offerhaus beval wel deze aanpassing aan, doch ontried de bekrachtiging (toetreding); voor dit standpunt gaf zij de volgende redenen op:

„Het gevolg van ratificatie zal zijn, dat volkenrechtelijk, d.w.z. in verhouding tot andere Staten, Nederland gebonden zal zijn aan de bepalingen van het verdrag en hierop dus voor een buitenlandschen en een internationalen rechter een beroep kan worden gedaan. Nationaalrechtelijk krijgt het geratificeerde verdrag, indien op de voorgeschreven wijze hier te lande afgekondigd, kracht van wet volgens de algemeen heerschende leer. In het onderhavige geval geeft het verdrag echter vrijheid den inhoud in de nationale wetgeving over te nemen op een wijze, die voor deze nationale wetgeving passend is, dit wil dus zeggen, welke aangepast is aan en overeenkomt met de gebruikelijke nationale rechtsbegrippen en terminologieën; een en ander, mits in den materieelen inhoud van de verdragsbepalingen geen wijzigingen worden gebracht. Is aan deze voorwaarde voldaan, dan zal door den nationalen rechter wel uitsluitend gelet worden op den tekst der wet, waarin de verdragsinhoud op de aan de nationale wetgeving aangepaste wijze is opgenomen; immers het verdrag zelf verwijst naar de tusschenkomst van den gewonen wetgever. Moeilijkheden kunnen echter ontstaan, indien de overneming in de nationale wetgeving zich niet tot formeele wijzigingen wat betreft redactie, plaatsing, volgorde der bepalingen enz. beperkt heeft, doch ook materieele veranderingen in de verdragsregels heeft aangebracht. Er kan dan strijd ontstaan tusschen den tekst van het verdrag zelf en den tekst der nationale wetgeving, waarin de verdragsinhoud is overgenomen, welke teksten beide kracht van wet hebben. Het is twijfelachtig of in een dergelijk geval de rechter zal aannemen, dat het verdrag praevaleert boven de nationale wet, vooral indien de ratificatie aan het van kracht worden van de aangepaste nationale wetgeving is vooraf gegaan. In het onderhavige geval is het moeilijk vast te stellen, dat de aanpassing aan de nationale wet overeenkomstig de voorstellen der Commissie geen andere dan formeele beteekenis heeft en materieel volkomen met den verdragsinhoud overeenkomt. Wil men dus wetsconflicten in de toekomst uitsluiten, dan is het raadzamer niet tot ratificatie over te gaan, tenzij de ratificatie bepaalde voordeelen zou opleveren, die bij niet-ratificatie voor ons land verloren zouden gaan, b.v. doordat wij tegenover andere landen dan bepaalde rechten of aanspraken zouden kunnen doen gelden. In casu schijnen echter aan ratificatie door Nederland geen bepaalde voordeelen verbonden te zijn. Dit was wel het geval met de ratificatie door de Scandinavische landen, omdat Duitschland zijn ratificatie afhankelijk stelde van de voorafgaande ratificatie door de Scandinavische landen. Ook Frankrijk stelde destijds ratificatie afhankelijk van die door Duitschland, Italië en Noorwegen. Zouden dergelijke voorwaarden na den oorlog ook t.a.v. Nederland worden gesteld, dan zou het inderdaad overweging verdienen om over de bestaande bezwaren heen te stappen en de internationale unificatie van het zeerecht door ratificatie ook van Nederland te bevorderen. Het is echter mogelijk, dat de Nederlandsche bijdrage in den vorm van aanpassing der nationale wetgeving aan den verdragsinhoud door de andere zeevarende landen voor dit doel voldoende geacht wordt. De ratificatie zou dan slechts een handeling zijn, die uit een oogpunt van volkenrechtelijke elegantie aanbeveling zou kunnen verdienen. Dit belang is echter niet groot genoeg om het risico van nationale wetsconflicten te aanvaarden. Opmerking verdient dat Duitschland, hetwelk eveneens den verdragsinhoud in zijn nationale wetgeving heeft verwerkt, blijkens de toelichting van het wetsontwerp (zie Gramm blz. 76) wel voornemens is te ratificeren. Ook Frankrijk heeft geratificeerd, ofschoon de Fransche nationale wet van het verdrag afwijkt. De Verenigde Staten hebben onder een tweetal voorbehouden geratificeerd".

Dit betoog sprak niet sterk tot de subcommissie handelsrecht, bedoeld in § 2 van de hierboven genoemde memorie van toelichting, noch ook doet het dit tot de ondergetekenden. Het is gegrond op de onderstelling van een onvoorziene en ongewilde strijd tussen verdrag en wet; doch waar de Nederlandse wetgever deze naar krachte poogt te vermijden, lijkt het een ongewenste houding wegens de mogelijkheid, dat hij achteraf zal blijken niet ten volle in zijn voornemen te zijn geslaagd, de toetreding niet aan te durven. Het gewicht der „volkenrechtelijke elegantie" slaan de ondergetekenden hoger aan dan de commissie-Offerhaus. Zij vragen zich bovendien af, of het in den vreemde geen slechte indruk zal wekken, wanneer Nederland ratificatie blijft nalaten; en of deze slechte indruk niet zijn nadelige terugslag kan hebben in de rechtspraak (verg. § 3 van de hierboven genoemde memorie van toelichting). Zij zouden het enigermate beneden Nederlands waardigheid achten het verdrag niet te ratificeren uit vrees voor een mogelijke, schoon onbedoelde, wettelijke afwijking.

De belangrijkste landen, die thans in de toestand verkeren, dat zij niet hebben geratificeerd, doch hun wetgeving wel hebben aangepast, zijn Australië, Canada, Zuid-Afrika, Ierland en India. Hun beweegredenen kennen de ondergetekenden niet, doch het valt op, dat het drie „dominions" en twee gewezen „dominions" uit het Britse gemenebest zijn, waarvoor wellicht bijzondere motieven gelden.

Het gemis aan ratificatie heeft wel eens moeilijkheden veroorzaakt. Frankrijk en de Scandinavische landen passen het verdrag toe op cognossementen, afgegeven in een land, dat het heeft geratificeerd, ook wanneer zij er niet naar verwijzen. Als nu een land niet heeft geratificeerd, bestaat, ook wanneer het zijn wet wel heeft aangepast, de mogelijkheid van een andere beoordeling van de rechtsbetrekkingen (zie Knauth, „Ocean bills of lading", 4de druk, blz. 160). De ondergetekenden slaan de kans, dat een dergelijke mogelijkheid zich ten aanzien van Nederland zal verwerkelijken, niet hoog aan, doch vestigen volledigheidshalve de aandacht hierop.

De vervoerders hebben verklaard zeer sterk aan ratificatie te hechten.

Met de subcommissie handelsrecht achten de ondergetekenden het wenselijk, dat de weg tot toetreding wordt geëffend.

De vraag rijst dan nog of aan de toetreding een voorbehoud moet worden verbonden, wanneer het in de bedoeling ligt de tekst van het verdrag wel grotendeels, doch niet geheel letterlijk in de Nederlandse wet over te nemen.

De vraag, of het verdrag enkel regelen bedoelt te geven voor de aangesloten staten dan wel tevens voor zekere burgers in bepaalde omstandigheden en, zo ja, voor welke, wordt door de subcommissie in eerstgemelde zin beantwoord. Intussen wordt in verschillende landen hierover verschillend gedacht en bij gebreke aan een internationale burgerlijke rechter voor zeezaken, is het niet mogelijk hieromtrent een beslissende uitspraak te krijgen.

Ter afsnijding van mogelijke moeilijkheden heeft men in Amerika besloten bij de ratificatie een voorbehoud te maken van de volgende inhoud: „Should any conflict arise between the provisions of the convention and the provisions of the act of April 16, 1936, known as the „Carriage of goods by sea act", the provisions of said act shall prevail." (Verg. Knauth, blz. 153).

Menende, dat hetgeen Amerika is toegestaan ook Nederland zou dienen te worden veroorloofd, stelde de subcommissie voor het Amerikaanse voorbeeld te volgen, om daardoor, althans in Nederland zelf, de volstrekte zekerheid te bereiken, dat men alleen te doen krijgt met het Wetboek van Koophandel.

De ondergetekenden menen dit voorstel van de subcommissie niet te moeten volgen. Met de subcommisssie beantwoorden zij de vraag, of het onderhavige verdrag enkel regelen voor de aangesloten staten dan wel ook voor burgers rechtstreeks verbindende regelen bedoelt te geven, in eerstgemelde zin. Nadat een staat het verdrag heeft aanvaard, laat dit hem twee mogelijkheden om zich te kwijten van zijn hiermee aangegane volkenrechtelijke verplichtingen. Immers, in het „protocole de signature" is bepaald, dat de hoge verdragsluitende partijen de Conventie kunnen ten uitvoer leggen hetzij 1° door daaraan kracht van wet te geven, hetzij 2° door de regelen in de Conventie aanvaard in haar nationale wet op te nemen „sous une forme appropriée à cette législation". Het verdrag zelf veronderstelt hier, dat er na de toetreding nog iets moet gebeuren, waartoe het elke toegetreden staat de keuze uit twee mogelijkheden laat. Hiermede schijnt de stelling, dat het verdrag regelen zou bevatten, die de burgers van een toegetreden staat door de enkele toetreding rechtstreeks binden, moeilijk verenigbaar. Het komt de ondergetekenden weinig waarschijnlijk voor, dat de Nederlandse rechter hierover anders zou oordelen. Hoe dit ook zij, de kwestie schijnt practisch van uitermate weinig belang, wanneer bij de opneming van de verdragsregelen in het Wetboek van Koophandel van de bevoegdheid tot aanpassing aan de nationale wet een zo spaarzaam gebruik wordt gemaakt als wordt voorgesteld in het ontwerp tot wijziging van dat wetboek, waarin voor de mogelijkheid sub 2° is geopteerd.

Gelijk in § 6 van de Memorie van Toelichting op het ontwerp tot wijziging van het Wetboek van Koophandel is uiteengezet, is er evenwel een enkel punt — de bewijskracht van het cognossement — welks regeling naar het oordeel van de eerste ondergetekende zo moet luiden, dat deze naar veler mening afwijkt van de regel, die artikel 3, onder 4, van het Verdrag daaromtrent bevat. Daarom zijn de ondergetekenden van mening, dat op dit punt een voorbehoud dient te worden gemaakt. Het is opgenomen in artikel 3, onder 2, van het hier toegelichte ontwerp van wet.

In de Nederlandse vertaling van het verdrag, welke als bijlage bij deze memorie wordt overgelegd, zijn zoveel mogelijk de bewoordingen behouden, die op het voetspoor der Belgische wet zijn gevolgd bij het ontwerpen van de nieuwe artikelen van het Wetboek van Koophandel in het heden mede ingediende ontwerp tot wijziging van dat wetboek.

Artikel 1. Ingevolge artikel 13 van het verdrag kan bij de toetreding worden verklaard, dat deze niet geldt voor een of meer der Overzeese Rijksdelen, in welk geval de toetreding later tot een of meer dier rijksdelen kan worden uitgebreid.

De ondergetekenden menen, dat de toetreding voorshands alleen voor het Rijk in Europa zal moeten gelden. Voor elk der Overzeese Rijdsdelen geldt een eigen Wetboek van Koophandel. Een eventuele verklaring, dat het verdrag toepasselijk zal zijn op een overzees rijksdeel, zal moeten worden voorafgegaan door een aanpassing van het wetboek van het betrokken rijksdeel en de Landsregering of de Gouverneur van het rijksdeel zal tevoren in de gelegenheid moeten worden gesteld van raad te dienen.

Artikel 2. De hier genoemde voorbehouden zijn die, aangegeven in het „protocole de signature". Zij betreffen:

1. artikel 4, lid 2, onder *c* tot *p*, van het verdrag;

en

2. de nationale kustvaart.

Ad 1. Art. IV, 2, *c—p*, noemt een aantal schadefeiten, voor de gevolgen waarvan de vervoerder niet aansprakelijk is. Ook art. IV, 2, *a*, *b* en *q*, doet dit, doch er is een opvallend verschil tussen de ene en de andere opsomming. Onder *a* wordt de aansprakelijkheid uitgesloten voor schaden, die het gevolg zijn van zekere onjuiste gedragingen van ondergeschikten van de vervoerder; hier kan dus de vraag niet rijzen, of de aansprakelijkheid herleeft, wanneer de onjuistheid van dergelijke gedragingen wordt gesteld en bij ontkenning bewezen. Onder *b* doet zich iets dergelijks voor. Onder *q* is het juist andersom; daar staat tevoren afwezigheid van schuld en opzet van de vervoerder en zijn ondergeschikten vast, wil er een beroep op kunnen worden gedaan.

De bewoordingen der andere reeks laten de mogelijkheid open, dat tegenover de genoemde uitsluitingsfeiten schuld of opzet van de vervoerder of zijn ondergeschikten wordt gesteld, met toch weer de aansprakelijkheid van de vervoerder als gevolg: doch ook denkbaar is het, dat zij bedoelen voor te schrijven, dat, wanneer een dier feiten voorkomt in de rij der feitelijke oorzaken van een bepaalde schade, het steeds moet worden aangemerkt als de enige rechtens relevante oorzaak, zodat de vervoerder vrij uitgaat, en het geen pas meer geeft er op te wijzen, dat in die rij op een in tijdsvolgorde vroegere of latere plaats opzet of schuld van de vervoerder of een of meer zijner ondergeschikten voorkomt, en dan te beweren, dat dit opzet of die schuld moet worden beschouwd als de enige rechtens relevante oorzaak met het gevolg, dat de vervoerder wel aansprakelijk is. Men helt veelal over naar de eerste opvatting (zie Knauth, blz. 193—196), maar er zijn ook wel uitlatingen, die een zekere voorkeur verraden voor de tweede (verg. Carver, § 77, ook aangehaald, schoon niet volkomen nauwkeurig, door Knauth t.a.p.). Het eerste voorbehoud nu is er een „de préciser que, dans les cas prévus par l'article 4, alinéa 2, de c à p, le porteur du connaissement peut établir la faute personnelle du transporteur ou les fautes de ses préposés non couverts par le paragraphe *a*". Het komt de ondergetekenden voor, dat Nederland dit voorbehoud moet maken, opdat, mocht de rechtspraak met de hantering van art. IV, 2, een kant uitgaan, die niet bevredigt, de wetgever kan ingrijpen. Het kan zelfs de vraag zijn, of men niet aanstonds gebruik moet maken van het voorbehoud. De ondergetekenden zouden dit thans niet willen voorstellen om de Nederlandse rechter de mogelijkheid te openen in zijn rechtspraak art. IV, 2, op gelijke wijze te ontwikkelen als elders geschiedt. Schrijft de wetgever hem zijn houding thans reeds al te precies voor, dan kan dit later aanleiding geven tot een onwenselijk uiteenlopen van hetgeen in Nederland recht is en elders als recht wordt uitgeroepen. Zou men trouwens de wetgever willen laten ingrijpen, dan zou men spoedig bevinden, dat de keus niet zo heel eenvoudig is. De vraag ziet er anders uit voor een opgenoemde schadeoorzaak, die bestaat in een menselijke gedraging, waaraan ook een ondergeschikte van een vervoerder zich schuldig kan maken als b.v. een staking, dan voor een van een ander karakter.

Ad 2. De eigen kustvaart is in Nederland van veel minder belang dan in vele andere landen; en het is daarom van veel

minder gewicht hier voor die vaart contractvrijheid open te houden (als in Engeland; zie art. 4 der wet van 1924), dan wel (hetgeen de ondergetekenden nimmer zouden willen aanprijzen) er een ander stelsel van dwingend recht voor te ontwerpen (als in Amerika; zie art. 13 der wet van 1936; verg. hierbij Knauth, blz. 163—171). De ondergetekenden zijn van mening, dat Nederland er thans niet toe dient over te gaan. Doch de wenselijkheid het wel te doen zou kunnen ontstaan door de een of andere onvoorziene ontwikkeling der gebeurtenissen; en de ondergetekenden zouden het daarom voorzichtig vinden ook het tweede voorbehoud te maken.

Artikel 3. Artikel 9 van het verdrag, bepalende dat de munteenheden op de goudwaarde worden gebaseerd, is in de tegenwoordige tijd niet langer te handhaven. Een voorbehoud met betrekking tot het eerste lid van dat artikel is nodig, doch wordt in het verdrag, noch in het protocol van ondertekening voorzien. Het is dus wenselijk tot toetreding slechts over te gaan onder de voorwaarde, dat de aangesloten landen aanvaarden, dat de toetreding geschiedt onder uitsluiting van het eerste lid van artikel 9 van het verdrag. Het stellen van zulk een voorwaarde is niet zonder precedent; de Scandinavische landen zijn ook slechts toegetreden onder voorwaarde, dat de andere toegetreden landen geen bezwaar maakten tegen hun voorbehouden, waarvoor zij een termijn lieten. Toen die termijn verstreken was, kregen hun ratificaties bindende kracht. (Zie Knauth, blz. 74—75).

Met betrekking tot het bepaalde onder 2 zij verwezen naar de voorlaatste alinea van het algemene gedeelte van deze memorie.

De Minister van Justitie,

L. A. DONKER.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

J. W. BEYEN.

De Minister zonder Portefeuille,

J. LUNS.