

Goedkeuring van de op 20 november 1963 te Straatsburg ondertekende Overeenkomst tot wijziging van de Herziene Rijnvaartakte, ondertekend te Mannheim de 17de oktober 1868

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Sinds vele jaren wordt in de Centrale Rijnvaartcommissie (C.R.C.) de behoefte gevoeld aan modernisering van een aantal regelingen, getroffen in de Herziene Rijnvaartakte, welke op 17 oktober 1868 te Mannheim tot stand kwam en sedertdien herhaaldelijk is gewijzigd (vide *Trb.* 1955, 161). Het overleg hieromtrent binnen de Centrale Rijnvaartcommissie, dat reeds in november 1956 op voorstel van Duitse zijde met een onofficiële gedachtenwisseling tussen de Rijnvaartcommissarissen te Parijs aanving, heeft uiteindelijk geleid tot de onderhavige z.g. „kleine revisie” van de Rijnvaartakte.

Reeds voor de Tweede Wereldoorlog had de Centrale Commissie zich, mede op grond van het bepaalde in artikel 354, lid 3, van het Verdrag van Versailles, met een herziening beziggehouden. Een „Modus vivendi”, met als bijlage een ontworpen nieuwe Akte, werd op 4 mei 1936 te Straatsburg voor ondertekening opengesteld ten einde bepaalde gedeelten van het ontwerp op 1 januari 1937 in werking te doen treden. Dit document werd vóór 1 juli 1936 ondertekend door België, Duitsland, Frankrijk, Groot-Brittannië, Italië en Zwitserland, doch op 14 november 1936 opgezegd door Duitsland en op 15 november daaropvolgend door België en Frankrijk. Nadat vervolgens de Duitse en de Italiaanse Regering eind 1936 reeds te kennen hadden gegeven niet langer aan de werkzaamheden van de commissie te zullen deelnemen, kwam de Centrale Commissie ten gevolge van de oorlogsomstandigheden na april 1940 niet meer bijeen. Eind 1945 vonden tussen de Britse Regering en de Regeringen van Frankrijk, België, de Verenigde Staten en het Koninkrijk der Nederlanden nota-wisselingen plaats inzake de hervatting van de werkzaamheden van de Centrale Rijnvaart Commissie. Op 13 en 15 april 1950 werden tussen de Geallieerde Hoge Commissie voor Duitsland en de Duitse Bondsregering nota's gewisseld inzake het deelnemen van de Bondsrepubliek aan de werkzaamheden van de Centrale Commissie (zie Bijl. *Hand.* II '49/'50, 1660). De eerste zitting van de Centrale Commissie, waarin de Bondsrepubliek was vertegenwoordigd, werd op 10 juli 1950 geopend.

Het in aanhef dezes genoemde Duitse herzieningsvoorstel geschiedde onder verwijzing naar artikel 45b van de Herziene Akte: „De bevoegdheden van de Centrale Commissie bestaan in het beraadslagen over de voorstellen van de regeringen der oeverstaten betreffende de bloei van de Rijnvaart, in het bijzonder over die, welke aanvulling of wijziging van dit verdrag en van de in gemeen overleg vastgestelde reglementen ten doel hebben”. Voorgesteld werd een revisie, waarbij ook alle na 1868 tot stand gekomen aanvullende of afwijkende regelingen dienden te worden betrokken, opdat de akte in één herziene tekst zou worden samengevat. Het is echter duidelijk geworden, dat bij een dergelijke revisie onvermijdelijk ook vragen van vervoerspolitieke betekenis aan de orde moesten worden gesteld, waarvoor men de tijd nog niet gekomen achtte. Het was in geen geval opzet, de beginselen van de Akte van Mannheim of de positie van de Centrale Commissie aan te tasten. Mitsdien hebben de regeringen, vertegenwoordigd in de C.R.C., zich tot de „kleine revisie” beperkt.

Hoewel de inhoud van de onderhavige overeenkomst op zich zelf niet opzienbarend is, geeft het *feit* van de herziening uit-

drukking aan de opvatting van de deelnemende regeringen, dat de bijna 150-jarige Centrale Rijnvaart Commissie ook in de tegenwoordige tijd nog een rol van betekenis speelt.

De belangrijkste wijzigingen waarin de onderhavige overeenkomst voorziet, zijn de volgende.

Het voorzitterschap van de commissie zal bij toerbeurt worden uitgeoefend (*artikel 44*), waardoor een einde zal worden gemaakt aan de sedert het Vredesverdrag van Versailles ten deze bestaande Franse prerogatieven. De duur van het voorzitterschap en de regel, dat de vice-voorzitter aan het einde van bedoelde periode van twee jaar voorzitter wordt, beogen een zekere bestendigheid te garanderen.

Voorts bepaalt de overeenkomst, dat de besluiten der commissie, die met eenparigheid van stemmen zijn genomen en waarvan geen der lid-staten binnen de termijn van een maand te kennen heeft gegeven, dat hij zijn toestemming weigert of zich deze voorbehoudt, verbindende kracht hebben (*artikel 46*). Hiermee wordt een einde gemaakt aan de thans op dit stuk bestaande onzekerheid. De verschillende tot nu toe geldende teksten waren namelijk onderling afwijkend en gaven voorts niet de gevestigde wijze van besluitvorming weer. Zij voorzagen in een besluitvorming bij meerderheid van stemmen, waaraan de oorspronkelijke Akte van 1868 toevoegde, dat de resoluties slechts verbindend waren nadat zij door de regeringen waren goedgekeurd. Het Verdrag van Versailles (1919) bracht wijziging in de samenstelling van de C.R.C. en voorzag stemmenweging doch bepaalde niets omtrent de procedure van toestandkoming of het effect der besluiten. De stemmenweging wordt door de onderhavige wijziging afgeschaft; volgens de huidige tekst heeft iedere lid-staat één stem in de commissie. Het Aanvullend Protocol van 1923 betreffende de toetreding van Nederland tot de wijziging van 1919 bepaalde, dat geen staat verplicht was de resolutie waaraan hij weigerde zijn goedkeuring te hechten uit te voeren. Deze bepaling was althans voor de uitleg vatbaar, dat die regeringen, die niet van een weigering tot goedkeuring hebben doen blijken, in ieder geval zijn gehouden de besluiten uit te voeren.

In de praktijk is tot nu toe nimmer een besluit van de C.R.C. anders dan bij unanimité genomen en die besluiten zijn dan ook steeds door alle regeringen uitgevoerd. De mogelijkheid van een ontwikkeling in andere richting, welke tot dusverre was blijven bestaan, is thans uitgesloten.

Tijdens de langdurige onderhandelingen over de huidige overeenkomst is van Franse zijde aangedrongen op een stelsel van bindende meerderheidsbesluiten. Uiteindelijk heeft Frankrijk wel ingestemd met de nieuwe tekst, volgens welke meerderheidsbesluiten slechts aanbevelingen kunnen opleveren (afgezien van zuiver interne aangelegenheden van de commissie). In de officiële protocollen van de C.R.C. is thans vastgelegd, dat zulk een „aanbeveling” één of meer lid-staten rechtens niet kan machtigen tot het nemen van maatregelen, die (omdat zij niet door de andere lid-staten worden genomen) de eenheid van het rijnregime zouden verbreken. Het systeem van het nieuwe artikel 46 verenigt aldus een zekere autonomie en besluitvaardigheid van de Centrale Commissie met de eis van regeringsgoedkeuring, doordat het voorziet in een procedure,

die toestaat dat deze regeringsgoedkeuring ook na de stemming over de resolutie afkomt.

Het tweede lid van artikel 46 is vooral geschreven voor het geval een delegatie voorziet, dat haar regering niet binnen de in lid 3 genoemde termijn haar standpunt zal kunnen bepalen.

Het laatste lid is opgenomen ten einde een delegatie in de gelegenheid te stellen gedesinteresseerdheid tot uiting te brengen, zonder dat dit de stemmen van de andere delegaties aantast.

Van belang is ook, dat de rechterlijke functie, welke de Rijnvaartcommissie thans als beroepsinstantie vervult, overgaat naar een afzonderlijk in het leven te roepen rechtsprekend orgaan, de Kamer van Beroep, welke voorzitter en leden door de commissie worden aangewezen (artikel 45bis). Hiermede wordt beoogd, de onafhankelijkheid van de Centrale Commissie bij de uitoefening van haar rechtsprekende taak te waarborgen.

Ter toelichting van de overige wijzigingen van de Akte moge het volgende dienen.

De praktijk heeft geleerd, dat het beter is het model van het manifest niet in het verdrag zelf op te nemen, zodat het mogelijk wordt een eventuele wijziging door een eenvoudig besluit van de Centrale Commissie te doen vaststellen (artikel 9).

Het bepaalde in de laatste zin van de eerste alinea van artikel 27 is overbodig geworden ingevolge de moderne organisatie van het havenbeheer.

In verband met de devaluatie van de Franse franc, als reken-eenheid gebruikt in de Akte van Mannheim, worden de bedragen, vermeld in artikel 32 en artikel 37, eerste lid, verhoogd, en uitgedrukt in goud-francs.

De termijn binnen welke ingevolge artikel 37, lid 2, hoger beroep kan worden aangetekend wordt verlengd ten einde de beroepsprocedure voor de Centrale Commissie aan te passen aan die, welke in de overstaten gelden. Het eisen van een korte opgave van de grieven is in de praktijk een overbodig formalisme gebleken. De woorden „te Mannheim” in lid 3, van hetzelfde artikel komen sinds 1920 niet meer met de werkelijkheid overeen.

De artikelen 41 en 42 zijn vervallen, daar zij niet langer in enige behoefte voorzagen.

De wijze van samenstelling van de C.R.C. is gewijzigd; vooreen was het aantal commissarissen per land bepaald, thans wordt in het algemeen gesteld, dat er één tot vier commissarissen per land mogen zijn. Bovendien is de in de praktijk gevormde functie van plaatsvervangend commissaris erkend (artikel 43 nieuw).

Artikel 34bis is van belang voor de landen, waaronder Nederland, die een cumulatie van vorderingen uit overeenkomst en vorderingen uit onrechtmatige daad kennen. Het gaat in feite om een vereenvoudiging omdat de jurisprudentie van de commissie de eiser noopte bij twee instanties aan te kloppen, indien hij zijn twee vorderingen tot gelding wilde brengen.

Artikel 35bis geeft een nieuwe regel t.a.v. de relatieve bevoegdheid, ten einde de in het verleden voorkomende moeilijkheden, waarbij een vordering bij verschillende rechtbanken werd ingediend en soms in een zelfde geval tegenstrijdige vonnissen werden geveld, te voorkomen.

Artikel 35ter brengt wijziging in de tot nu toe dwingend ge-regelde bevoegdheid — zowel de relatieve als de absolute — van de Rijnvaartrechtbanken. Gebleken is, dat het belang van partijen genoegzaam wordt beschermd door op dit stuk regels van aanvullend recht te geven.

Artikel 37bis legt een regel neer, die reeds door de jurisprudentie van de Centrale Commissie was gevestigd en die ook door de hogere nationale instanties in acht werd genomen ten einde een lacune in de Akte van Mannheim aan te vullen.

Volgens artikel 44quater is nu ook het Nederlands officiële taal van de C.R.C. geworden.

Artikel 44quinquies geeft aan de Centrale Commissie de bevoegdheid, officiële contacten met andere organisaties te onderhouden.

Door de opneming van artikel IV wordt in de mogelijkheid voorzien dat de Verenigde Staten van Amerika, die sedert 1945 in de C.R.C. waren vertegenwoordigd, aan het werk van de C.R.C. kunnen blijven deelnemen, zonder formeel partij te zijn bij de Herzene Akte van Mannheim. Dit artikel IV zal echter met betrekking tot de Verenigde Staten zonder effect blijven, aangezien de Regering te Washington inmiddels heeft besloten de tijdelijke deelname van de Verenigde Staten aan de werkzaamheden van de C.R.C. te beëindigen. Blijkens een schriftelijk mededeling van de Amerikaanse Rijnvaartcommissaris aan de president van de C.R.C. is met ingang van 31 december 1964 aan deze beslissing gevolg gegeven.

De op 20 november 1963 door de Duitse vertegenwoordigers „ad referendum” geplaatste handtekening is in juli 1964 namens de Bondsregering bevestigd als een ten volle geldige ondertekening.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

J. LUNS.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,

S. A. POSTHUMUS.

De Minister van Justitie,

SAMKALDEN.