

Regelen inzake het treffen van retorsiemaatregelen
op het gebied van de zeescheepvaart
(Retorsiewet zeescheepvaart)

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

1. Inleiding

Het onderhavige ontwerp van wet heeft ten doel de Kroon, en in spoedeisende gevallen ook de Minister van Verkeer en Waterstaat, de bevoegdheid te verlenen bij wijze van tegenmaatregel bepaalde regelen te stellen, waardoor de zeescheepvaart van landen, die vlagbevoorrechtiging toepassen, belemmeringen in de weg worden gelegd. Het stellen van zulke regelen kan geboden zijn ter verdediging van de economische belangen van de Nederlandse koopvaardij, dan wel ter uitvoering van een internationale afspraak of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie, betrekking hebbende op de verdediging van de vrijheid van dienstverlening bij het vervoer ter zee.

Omtrent het voorontwerp voor de onderhavige wet werd op 29 augustus 1968 door de eerste ondergetekende het advies gevraagd van de Sociaal-Economische Raad. Dit advies werd op 21 maart jl. ontvangen, en is te zamen met het voorontwerp als bijlage bij deze toelichting gevoegd. In het hiernavolgende wordt enige malen nader op enkele onderdelen van het advies van de S.E.R. ingegaan.

Als vlagbevoorrechtiging dienen in dit verband te worden aangemerkt: overheidsmaatregelen die worden getroffen om nationale koopvaardijvloeden in het kader van hun bedrijfsuitoefening op de één of andere wijze een bevoorrechte concurrentiepositie te verschaffen.

Het zou te ver voeren - en ook niet goed mogelijk zijn - op deze plaats een uitputtend overzicht te geven van alle vlagdiscriminerende maatregelen welke op dit moment over de gehele wereld worden toegepast; het beeld is voortdurend in beweging en elke inventarisatie zou dan ook onvolledig zijn en reeds verouderd op het tijdstip dat zij wordt opgemaakt. Het is echter wel mogelijk een globale indruk te geven van de meest voorkomende soorten van deze maatregelen. Men kan daarbij onderscheid maken tussen unilaterale, bilaterale en multilaterale vlagbevoorrechtiging. Er is sprake van unilaterale vlagbevoorrechtiging, bijvoorbeeld wanneer de regering van een land eenzijdig bepaalt dat de in- en/of uitvoer van dat land geheel of ten dele met schepen onder de vlag van dat land of met daarmee gelijkgestelde (b.v. gecharterde) schepen moet worden vervoerd. Dit is wat in de internationale scheepvaartwereld met „cargo preference”, beladingsvoorkeur, wordt aangeduid. Beladingsvoorkeur kan op directe wijze worden toegepast, door via percentages vast te stellen welk deel van de overzeese handel onder nationale vlag plaats moet vinden en vervolgens controle op de bevrachting of de boeking van lading uit te oefenen. Men kan ook op indirecte wijze druk uitoefenen op verladers om nationale schepen te gebruiken, b.v. door:

a. importeurs en exporteurs voor te schrijven op f.o.b.-condities te kopen c.q. op c.i.f.-condities te verkopen, en daarbij te bepalen dat voor vervoer onder vreemde vlag geen deviezen beschikbaar worden gesteld; deze methode leent zich vooral voor toepassing in landen, waar de im- en export van goederen in handen van overheidsorganen is;

b. bepaalde importgoederen aan hogere invoerrechten of bijzondere heffingen te onderwerpen, of op andere wijze duur-

der te maken (b.v. door speciale wisselkoersen toe te passen), indien deze goederen onder vreemde vlag worden aangevoerd;

c. zodanige consulaire formaliteiten voor te schrijven, dat het verschepen van goederen onder vreemde vlag wordt bemoeilijkt;

d. in de havens voorrang te geven aan de schepen onder de eigen vlag, zodat met deze schepen vervoerde goederen eerder worden geladen, c.q. gelost.

Een andere vorm van unilaterale vlagbevoorrechtiging is b.v. het heffen van hogere rechten, zoals havengelden, kadegelden, loodsgelden, vuurtorenrechten enz., indien het schepen onder vreemde vlag betreft.

Van bilaterale vlagbevoorrechtiging is sprake b.v. wanneer in een bilateraal handelsakkoord wordt overeengekomen, dat de in het kader daarvan uitgewisselde goederen voor al of niet gelijke delen zullen worden vervoerd door de koopvaardijvloeden van de beide partijen bij dat akkoord.

Van multilaterale vlagbevoorrechtiging is sprake indien een groep van landen, bijvoorbeeld een aantal landen behorende tot een bepaalde regio, overeenkomt zijn onderlinge overzeese vervoer bij voorkeur te reserveren voor zijn nationale vloeden.

Het behoeft geen betoog dat deze en dergelijke discriminerende overheidsmaatregelen de concurrentiemogelijkheden van de scheepvaart der overige landen in meerdere of mindere mate aantasten. Dit geldt vooral voor het geven van voorschriften inzake beladingsvoorkeur, hetgeen de laatste tijd hand over hand toeneemt. In navolging van de Verenigde Staten, waar men dergelijke voorschriften echter in beginsel alleen aan de verscheping van hulpgoederen en van door de Verenigde Staten op speciale wijze gefinancierde goederen pleegt te verbinden, wordt het middel van beladingsvoorkeur ook te baat genomen door sommige landen, die een eigen koopvaardijvloot wensen op te bouwen. Door het vervoer van hun in- en uitvoer geheel of ten dele aan hun eigen schepen voor te behouden, trachten zij zich van voldoende ladingsaanbod voor hun somtijds niet zo moderne vloot te verzekeren. Ofschoon dit een voor de hand liggend en minder kostbaar middel lijkt dan b.v. directe subsidiëring, is het duidelijk dat een beperking van de vervoersmogelijkheden tot - gewoonlijk weinig frequente - afvaarten onder eigen vlag met soms minder geschikte schepen in de regel niet bevorderlijk is voor de efficiency, waarmee het overzees vervoer plaatsvindt. Aangezien zo efficiënt mogelijk overzees vervoer een belangrijke factor is bij het tot ontwikkeling brengen van de overzeese wereldhandel, vormt beladingsvoorkeur ongetwijfeld een hinderpaal op de weg naar een zo volledig mogelijke ontplooiing van die handel. Het kan dan ook geen verwondering wekken dat in de landen, die deze wijze van vlagbevoorrechtiging toepassen, de particuliere verladers zich veelal tegenstanders daarvan tonen.

De veelheid van vormen van vlagbevoorrechtiging maakt het moeilijk, een geheel sluitende omschrijving daarvan te geven die alle zich mogelijk voordoende gevallen bestrijkt. Om deze reden is ervan afgezien, in de wet zelf een definitie van vlagbevoorrechtiging op te nemen. Mede gelet op de waarborgen, welke het ontwerp van wet bevat voor een juist beleid bij de uitvoering,

acht ook de S.E.R. (par. 2 van zijn advies) het ontbreken hiervan aanvaardbaar.

De S.E.R. gaat in dit verband voorts nader in op de vraag, of ook subsidiëring door de overheid als een vorm van vlagbevoorrchtting dient te worden aangemerkt. In de toelichting bij het voorontwerp is ervan uitgegaan, dat deze subsidiëring voor de toepassing van de wet niet als vlagbevoorrchtting zou worden beschouwd. Deze opvatting sproot voort uit de overweging, dat subsidiëring een duidelijk minder discriminerend karakter heeft dan de eerder hiergenoemde vormen van vlagbevoorrchtting, die de verlader of ontvanger onmiddellijk in zijn vrije keuze belemmeren. De S.E.R. wijst echter in zijn advies op de mogelijkheid, dat subsidies van zodanige grootte worden gegeven, dat het vervoer onder de nationale vlag op belangrijk gunstiger condities dan onder de vlag van andere zeevarende landen kan plaatsvinden. Dergelijke extreme subsidies zouden hetzelfde effect hebben als de eerder genoemde vormen van vlagbevoorrchtting, doordat zij de keuze van de verlader wel degelijk ook rechtstreeks beïnvloeden. De raad wijst bovendien op het gevaar, dat landen, die voor het treffen van andere maatregelen van vlagbevoorrchtting terugschrikken wegens de te verwachten tegenmaatregelen van andere landen, hun toevlucht nemen tot het verlenen van omvangrijke subsidies aan de nationale vloot. De raad kan zich overigens wel verenigen met de opvatting, dat niet iedere vorm van subsidie moet worden afgekeurd en door tegenmaatregelen bestreden. Daarbij denkt de raad aan financiële overheidssteun, die het mogelijk maakt een nationale vloot zodanig op te bouwen, dat zij in concurrentie met de vloten van andere landen aan de internationale zeescheepvaart kan deelnemen.

Een soortgelijke vraag is bij S.E.R. gerezen (zie par. 5, onder b, van het advies van de S.E.R.) ten aanzien van vrachtprijs- onderbiedingen door bij voorbeeld staatsrederijen van de landen met staatshandel in zgn. cross-trades tussen derde landen. Andere zeevarende landen kunnen door deze onderbiedingen in dergelijke trades, welke voor hen vaak de hometrades zijn (bij voorbeeld in het verkeer tussen Noord- en Zuid-Amerika en Westeuropese havens) soms niet onaanzienlijke schade lijden.

De raad zou de mogelijkheid open willen laten, dat alsdan in een genoegzaam breed internationaal verband tegenmaatregelen worden getroffen, in het bijzonder als de prijszonderbiedingen extreme vormen aannemen die tot ontwrichting van de vrachtenmarkt in deze trades leiden.

De ondergetekenden kunnen zich na nadere overweging met de adviezen van de raad op deze punten verenigen. Zij achten het daarom juist de mogelijkheid open te laten, gevallen van extreme overheidssubsidiëring en extreme prijszonderbieding als vormen van vlagdiscriminatie aan te merken en eventueel door maatregelen krachtens de onderhavige wet te bestrijden.

Het is in de loop der jaren steeds duidelijker geworden, dat officiële protesten bij de regeringen van landen, die vlagdiscriminerende maatregelen toepassen, weinig resultaten opleveren. Deze regeringen hebben veelal weinig begrip getoond voor de economische argumenten, welke tegen vlagbevoorrchtting zijn aan te voeren. Zij hebben er ook weinig oog voor, dat voor sommige andere landen – waaronder Nederland – het verlenen van vervoersdiensten een vorm van export is, waarvan het nationale belang welhaast op één lijn kan worden gesteld met de betekenis, welke andere landen aan hun uitvoer van goederen plegen toe te kennen. In deze omstandigheden is het dan ook niet verwonderlijk, dat in de afgelopen jaren, met name in de twaalf bij de zgn. „Consultative Shipping Group” aangesloten maritieme landen, zowel door de reders als de verladers steeds meer aandrang op hun regeringen is uitgeoefend om de nodige bevoegdheden te scheppen, ten einde vlagdiscriminatie daadwerkelijk door middel van tegenmaatregelen tegen te gaan. Zowel de genoemde belanghebbenden als de betrokken regeringen hebben daarbij van de aanvang af ingezien, dat het treffen van tegenmaatregelen in de regel slechts dan enige uitwerking zal hebben en zelfs alleen mogelijk zal zijn, indien dit door een zo groot mogelijk aantal betrokken landen gezamenlijk en gecoördineerd geschiedt. Een tegenmaatregel, welke slechts door één land getroffen wordt, zal in de regel nauwelijks effect sorteren, en zelfs

op ongewenste deviaties van het vervoer kunnen uitlopen. De ondergetekenden delen deze overtuiging ten volle en zijn dan ook van mening, dat van toepassing van de voorgestelde regelen, uitzonderingen daargelaten, slechts sprake zal kunnen zijn in het kader van een gezamenlijk en gecoördineerd optreden van een aantal belanghebbende landen, bij voorbeeld de belangrijkste Westeuropese maritieme landen. Voor een dergelijk gezamenlijk optreden is het noodzakelijk, dat de daarbij betrokken regeringen over de nodige bevoegdheden tot het treffen van maatregelen beschikken. Tijdens een conferentie te Oslo in juni 1966 hebben de ministers verantwoordelijk voor de zeescheepvaart-aangelegenheden van de bij de „Consultative Shipping Group” aangesloten landen gezamenlijk de wenselijkheid van het schepen van deze bevoegdheden uitgesproken.

Inmiddels hebben de regeringen van verschillende van deze landen, die nog niet over die bevoegdheden beschikken, die verworven. Afgezien van de in enige dezer landen reeds langer bestaande bevoegdheden tot het treffen van maatregelen meer in het bijzonder op het gebied van het goederenverkeer (welke soort bevoegdheden de ondergetekenden om hierna in paragraaf 2 uiteengezette redenen voor het met het onderhavige ontwerp beoogde doel minder geschikt achten), is de situatie in deze landen thans als volgt:

In de *Bondsrepubliek Duitsland* trad in 1961 het „Aussenwirtschaftsgesetz” in werking. Krachtens artikel 18 van deze wet kunnen, ten einde de nadelige gevolgen van vlagbevoorrchtting tegen te gaan, bij verordening beperkingen worden aangelegd aan het sluiten van overeenkomsten tot het vervoer van goederen met zeeschepen onder vreemde vlag, alsmede aan het charteren van die schepen door ingezetenen. In hetzelfde jaar is van deze bevoegdheden gebruik gemaakt in een verordening, waarbij het sluiten van overeenkomsten tot het vervoer van stukgoederen met een zeeschip onder vreemde vlag, alsmede tot het charteren van zulk een schip, tussen Duitse ingezetenen en die van een ander land, aan het vereiste van een vergunning onderworpen werd, indien dat andere land niet voorkomt op een speciale lijst van landen.

In *Italië* heeft de regering krachtens een in 1963 tot stand gekomen wet de bevoegdheid, een vergunning te eisen voor het vervoer van goederen met schepen onder de vlag van landen die zich jegens Italië aan vlagbevoorrchtting schuldig maken.

In *Frankrijk* verkreeg de regering in 1963 door wijziging van artikel 20 van de „Code de Douanes” de bevoegdheden, in gevallen van discriminatie tegen de Franse vlag bij decreet alle in die omstandigheden passende maatregelen te nemen tegen schepen onder de vlag van het discriminerende land, alsook tegen ladingen, vervoerd met die schepen dan wel afkomstig uit dat land. Van deze bevoegdheid is in hetzelfde jaar gebruik gemaakt in een decreet, waarbij aan de betrokken Franse minister de bevoegdheid is verleend, het afsluiten van bevrachtingsovereenkomsten met betrekking tot een Frans of een vreemd schip te verbieden.

De regeringen van *Denemarken*, *Finland*, *Noorwegen* en *Zweden* hebben zich, na het overleg in juni 1966 tussen de betrokken ministers van de landen van de „Consultative Shipping Group”, onderling beraden over de invoering van min of meer identieke retorsiewetten in elk der genoemde landen. Daarop zijn bij hun parlement wetsontwerpen ingediend, welke hun de bevoegdheid verlenen, het sluiten van overeenkomsten tot het charteren van en tot het vervoer met schepen onder de vlag van een land, dat discrimineert ten opzichte van schepen onder de eigen vlag, te verbieden op beperken. Inmiddels zijn deze wetsontwerpen tot wet verheven.

Wat het *Verenigd Koninkrijk* betreft kunnen de artikelen 324 en 325 van de „Customs Consolidation Act” van 1853 worden genoemd. Behalve in de bevoegdheid tot het treffen van tegenmaatregelen op het gebied van het goederenverkeer voorzien deze ook in de bevoegdheid tot het opleggen van compenserende heffingen aan schepen varende onder de vlag van een discriminerend land.

Ten slotte zij vermeld, dat ook in *België* wettelijke regelen, welke verweer tegen vlagbevoorrchtting mogelijk maken, in voorbereiding zijn. Zulks is uiteraard voor ons land van be-

lang, omdat vermeden dient te worden dat deviatie van verkeer zou optreden bij een eventuele toepassing van Nederlandse wettelijke regelen.

Overigens zij opgemerkt, dat de ondergetekenden de mening zijn toegedaan dat een gezamenlijk optreden van de bij de zgn. C.S.G. aangesloten landen op basis van nationale bevoegdheden tot het treffen van maatregelen slechts een eerste stap is tot bestrijding van vlagdiscriminatie. In dit verband lijkt het bepaald gewenst naar gezamenlijke formulering en hantering van zekere criteria te streven.

De ondergetekenden zijn zich ervan bewust dat een dergelijke doelstelling niet op korte termijn te verwezenlijken zal zijn. In de U.N.C.T.A.D. is deze problematiek in het kader van het overleg over de verschillende aspecten van het internationale scheepvaartverkeer trouwens reeds aan de orde.

De ondergetekenden zijn er zich wel van bewust, dat het gebruik maken van de in het ontwerp neergelegde bevoegdheden in zekere opzichten een inbreuk zou betekenen op het sinds lang door Nederland gevoerde beleid, gericht op handhaving en bevordering van een zo groot mogelijke vrijheid overal ter wereld voor de scheepvaart onder de vlag van alle landen. Met nadruk zij echter vooropgesteld, dat met het onderhavige ontwerp slechts wordt beoogd, mogelijkheden te scheppen voor het treffen van tegenmaatregelen juist ter verdediging van de vrijheid van scheepvaart, en wel als een laatste en uiterste middel daartoe, dat eerst dient te worden gebruikt, indien alle andere daartoe beschikbare middelen tevergeefs zijn beproefd. Er zij overigens op gewezen, dat alleen reeds het beschikken over de nodige bevoegdheden op zich zelf – dat wil zeggen onafhankelijk van de vraag, of en in hoeverre daarvan gebruik wordt gemaakt – in de internationale verhoudingen dikwijls een element is, waarvan de waarde niet mag worden miskend.

Onder de landen, die vlagbevoorrechtiging toepassen, zijn ook ontwikkelingslanden. Tijdens de Tweede Wereldhandelsconferentie te New Delhi hebben deze landen wel aanvankelijk erkenning van het recht op vlagdiscriminatie als eis gesteld, doch zij hebben er toen van afgezien op dit punt hun wensen kracht bij te zetten. Op de inmiddels gehouden derde zitting van de U.N.C.T.A.D.-Scheepvaartcommissie is de aangelegenheid slechts zijdelings ter sprake gekomen. Wel is toen echter aan het U.N.C.T.A.D.-secretariaat opgedragen een studie te maken van dit onderwerp ten behoeve van de vierde zitting van de U.N.C.T.A.D.-Scheepvaartcommissie (april 1970). Naar verwacht wordt, zal op basis van dat document op die zitting een volledig debat over het vraagstuk der vlagdiscriminatie worden gevoerd, hetgeen tot dusverre in feite nog niet heeft plaatsgevonden. Uiteraard zullen de westelijke landen – waaronder Nederland – hun bezwaren tegen vlagdiscriminatie grondig uiteen dienen te zetten. Ten einde de indruk te vermijden, dat de Regering de juist voor die landen daaraan verbonden problemen op een wat negatieve wijze zou benaderen, stellen de ondergetekenden er prijs op te verklaren, dat dit laatste in genen dele het geval is. De Nederlandse Regering is er echter van overtuigd, dat andere en betere methoden dan vlagbevoorrechtiging de voorkeur verdienen wanneer de ontwikkelingslanden hun eventuele wensen op het gebied van de scheepvaart zouden willen realiseren. De Nederlandse Regering is dan ook te allen tijde bereid om op scheepvaartpolitiek gebied constructieve oplossingen na te streven, ten einde verlangens tot opbouw van nationale koopvaardijvloeten in ontwikkelingslanden recht te doen wedervaren. Zij denkt hierbij in het bijzonder aan de wenselijkheid, de reders in de van ouds maritieme landen ervan te doordringen, dat een gezamenlijke krachtontplooiing met de jonge scheepvaartmaatschappijen van ontwikkelingslanden uiteindelijk ook het voortbestaan van de eigen scheepvaart zal kunnen verzekeren. Vlagbevoorrechtiging acht de Nederlandse Regering echter in het algemeen te verwerpen. Verwezen zij naar het gestelde hierover op blz. 4, linkerkolom, van de brief van de Minister van Economische Zaken en de Minister zonder Portefeuille, belast met de aangelegenheden betreffende de hulp aan ontwikkelingslanden, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Zitting 1967–1968 – 9431, nr. 1) betreffende de U.N.C.T.A.D.

De ondergetekenden willen echter niet zover gaan te stellen, dat onder alle omstandigheden elke bijzondere steunmaatregel van welke aard ook, getroffen door een ontwikkelingsland, zonder meer dient te worden afgewezen en bestreden. Zij kunnen zich wat dit betreft in grote lijnen verenigen met hetgeen hierover is betoogd in het advies van de S.E.R. op par. 5, onder a, waar de raad het voeren van een meer genuanceerd beleid te dezen bepleit. Deze steunmaatregelen zullen verschillend dienen te worden beoordeeld naar gelang het daarbij slechts gaat om de verwezenlijking van een nationaal prestige-object, dat als een ondoelmatige aanwending van de aanwezige productieve krachten dient te worden beschouwd, dan wel om de ontwikkeling van reëel aanwezige mogelijkheden in het betreffende land, ten einde dit in staat te stellen na een zekere aanloopperiode zonder verdere kunstmatige bescherming op concurrerende basis een eigen handelsvloot in stand te houden. Mede met het oog op dit laatste zijn de ondergetekenden echter van oordeel, dat in deze gevallen overheidssubsidiëring door het betreffende land eerder aanvaardbaar zal zijn dan maatregelen van vlagbevoorrechtiging, welke de concurrentie sterk beperken en de inefficiency zowel van de beschermde rederij als van de wereldscheepvaart in de hand werken.

Voor het treffen van maatregelen van Nederlandse zijde tegen vlagbevoorrechtiging zou een aanknopingspunt kunnen worden gevonden in de wet van 8 augustus 1850, *Stb.* 47, tot regeling van de belangen van de Nederlandse scheepvaart. Artikel 8 van deze wet kent de Kroon immers de bevoegdheid toe bepaalde „maatregelen van wederverging” te nemen ten aanzien van de schepen van vreemde mogendheden, die Nederlandse schepen of de in- of uitvoer van hun lading aan hogere rechten of beperkingen onderwerpen dan de eigen schepen. Deze regeling is echter te lapidair en verouderd dan dat zij nu nog als bruikbaar uitgangspunt zou kunnen gelden. De ondergetekenden hebben daarom de voorkeur gegeven aan het ontwerpen van een nieuwe en aan de eisen van deze tijd aangepaste wettelijke regeling, die het mogelijk maakt om op meer adequate wijze tegen gevallen van vlagbevoorrechtiging op te treden.

In overleg met de regeringen van de Nederlandse Antillen en Suriname is ervan afgezien de onderhavige materie bij rijkswet te regelen en daardoor de mogelijkheid te openen, krachtens de wet regelen te stellen, welke binnen het territorium van de genoemde rijksdelen van toepassing zouden zijn.

In vele gevallen zal aan een zodanige uitbreiding van het toepassingsgebied van de retorsiemaatregel geen behoefte bestaan, terwijl in andere gevallen wat dit betreft de nodige terughoudendheid zal dienen te worden betracht, gelet op de kwetsbare positie van genoemde rijksdelen voor eventuele reacties van het land, waartegen de retorsiemaatregel zich richt. Voor zover bij het treffen van een uitvoeringsmaatregel krachtens het onderhavige ontwerp – welke maatregel alleen binnen het Koninkrijk in Europa van toepassing zal zijn – belangen van een ander Rijksdeel zouden zijn betrokken, zal met de betrokken landsregering overleg worden gepleegd.

2. Hoofdpijnen van het ontwerp

Zoals in de voorgaande paragraaf is uiteengezet, zijn de door de verschillende landen getroffen discriminerende maatregelen van zeer uiteenlopende aard. In beginsel verdient het daarom de voorkeur, voor het treffen van tegenmaatregelen de beschikking te hebben over een zo ruim mogelijke keuze van maatregelen, ten einde op elk afzonderlijk geval van vlagbevoorrechtiging zo passend mogelijk te kunnen antwoorden.

De krachtens de ontworpen regeling te treffen maatregelen dienen echter zoveel mogelijk het karakter van retorsie te blijven behouden, d.w.z. zij dienen zoveel mogelijk betrekking te hebben op hetzelfde terrein als waarop de discriminerende maatregel betrekking heeft en, met inachtneming van een zekere wederkerigheid, zoveel mogelijk van overeenkomstige aard en zwaarte te zijn. Het lijkt niet wenselijk tegenmaatregelen te treffen op een gebied, dat weinig of niets van doen heeft met het terrein, waarop de vlagbevoorrechtiging zich afspeelt. In dat geval immers zou niet langer sprake zijn van retorsie, doch

veeleer van sancties, welke in dit verband niet in aanmerking kunnen komen. Niettemin is het wenselijk, binnen de aldus getrokken grenzen de beschikking te hebben over een zo ruim mogelijk assortiment van bevoegdheden. Er zijn echter enkele omstandigheden, welke de mogelijkheden beperken.

In sommige van de in de voorgaande paragraaf genoemde buitenlandse retorsiewetten is de mogelijkheid geschapen tot het treffen van tegenmaatregelen op het gebied van het goederenverkeer. Als instrument hiervoor zou te onzent aan de In- en uitvoerwet (*Stb.* 1962, 295) kunnen worden gedacht.

Afgezien van het hiervóór betoogde omtrent de wenselijkheid, dat tegenmaatregelen het karakter van retorsie blijven behouden – waaruit reeds de mindere wenselijkheid in vele gevallen van het hanteren van genoemde wet ter bestrijding van vlagbevoorrechtiging voortvloeit –, zou daaraan voorts in het bijzonder in de weg staan het gecompliceerde samenstel van internationale verplichtingen op handelspolitiek gebied, dat het treffen van tegenmaatregelen op het gebied van het goederenverkeer in vele, zo niet de meeste gevallen zou beletten. Ter zake zij onder meer verwezen naar hetgeen is uiteengezet in par. 3 van de memorie van toelichting bij het ontwerp-In- en uitvoerwet (Bijlage Tweede Kamer, *Handelingen* 6178, 1960/61). De ondergetekenden achten het derhalve overbodig en bovendien van weinig nut, in het onderhavige ontwerp van wet verdere bevoegdheden tot het treffen van tegenmaatregelen op het gebied van het goederenverkeer op te nemen.

Bij het scheppen van bevoegdheden tot het nemen van retorsie maatregelen moet voorts terdege rekening worden gehouden met het vereiste, dat op de naleving van de uitgevaardigde verboden en van de aan een vrijstelling, vergunning of ontheffing verbonden voorschriften een doeltreffend toezicht moet kunnen worden uitgeoefend. Deze overweging heeft de ondergetekenden ertoe gebracht niet het sluiten van overeenkomsten waarbij de scheepvaart van een discriminerend land baat heeft, tot voorwerp te maken van een eventueel verbod, maar dit verbod te richten op bepaalde, de scheepvaart van dat land ten goede komende, handelingen, die gemakkelijker kunnen worden gelocaliseerd. Een overeenkomst tot het vervoer van goederen met een zeeschip van een discriminerend land kan overal ter wereld worden gesloten; het zal vaak moeilijk zijn uit te maken, op welke plaats zulk een overeenkomst is tot stand gekomen. Dat zulk een schip goederen vervoert over Nederlandse wateren, is daarentegen een op eenvoudige wijze vast te stellen feit. Voor het sluiten van huur- en chartercontracten, waarbij een Nederlands schip ter beschikking wordt gesteld aan een scheepvaartonderneming in een discriminerend land, geldt hetzelfde als voor het aangaan van vervoersovereenkomsten. Daarom opent het ontwerp de mogelijkheid het vervoeren van goederen en het beschikbaar stellen van schepen zelf te verbieden. Daarnaast voorziet het ontwerp erin, dat aan ondernemers kan worden verboden opzettelijk te bewerkstelligen dat goederen met schepen van een discriminerend land worden vervoerd. Ten slotte zullen volgens het ontwerp dergelijke schepen hier te lande aan een heffing kunnen worden onderworpen. De ondergetekenden menen van de genoemde maatregelen te mogen stellen, dat zij: 1e. in enigszins betekende mate door het discriminerende land als hinderlijk kunnen worden ondervonden; 2e. in overeenstemming zijn met het retorsiekarakter van de voorgestelde regeling; 3e. in de regel niet op eenvoudige wijze kunnen worden ontgaan.

Hierbij zij opgemerkt, dat toepassing van de wet onmogelijk zal zijn in die gevallen, waarin Nederland internationale verplichtingen heeft aanvaard, die niet met een dergelijke toepassing zijn te verenigen.

In dit verband kan onder meer worden gedacht aan de vrijheid van scheepvaart op de Rijn voor schepen van alle naties, zoals neergelegd in de Herziene Rijnvaartakte en het Verdrag van Versailles (artikel 356).

Het onderhavige ontwerp van wet is voorts geheel gebaseerd op het territorialiteitsbeginsel; het ziet uitsluitend op handelingen, welke plaatsvinden binnen Nederlands territorium. In de

hierna volgende toelichting bij artikel 2 zal nader op de inhoud der bevoegdheden worden ingegaan.

De verboden worden gegeven en de heffing wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur (retorsiebesluit). Bij of krachtens de maatregel zal moeten worden aangegeven voor welk land of voor welke landen zij geldt.

Het ontwerp voorziet in de mogelijkheid van vrijstelling of ontheffing (artikel 4), terwijl zowel aan een vergunning als aan een ontheffing of vrijstelling beperkingen en voorschriften kunnen worden verbonden (artikel 5).

Naar de mening van de ondergetekenden biedt het in artikel 2 gevolgde systeem, waarbij voor verschillende gevallen verschillende maatregelen kunnen worden gekozen, te zamen met het bepaalde in de artikelen 4 en 5 voldoende mogelijkheden tot het voeren van een – bij deze materie in vele situaties noodzakelijk – genuanceerd en soepel uitvoeringsbeleid.

In par. 5, onder *d*, van het advies van de S.E.R. is de vrees uitgesproken, dat bij internationale samenwerking door andere landen mogelijk een soepeler beleid zal worden gevoerd bij het verlenen van vergunningen, ontheffingen e.d. dan door Nederland, waardoor de beoogde uniforme gedragslijn zou worden doorkruist. De ondergetekenden zijn van mening, dat hierin zal dienen te worden voorzien door het maken van de nodige afspraken ten aanzien van het uitvoeringsbeleid en de wederzijdse informatie daarover tussen de samenwerkende landen.

Een retorsiebesluit kan eerst in werking treden nadat twee maanden sinds de plaatsing in het *Staatsblad* zijn verlopen (artikel 3, eerste lid). De Staten-Generaal hebben derhalve de gelegenheid, desgewenst, hun oordeel over het besluit uit te spreken. Daarenboven is bepaald, dat een retorsiebesluit, behoudens eerdere intrekking, drie jaar na het in werking treden vervalt, tenzij bij nadere wet anders wordt bepaald (artikel 3, tweede lid).

Aan het einde van par. 3 van zijn advies is door de S.E.R. de gedachte geopperd, in de wet te bepalen dat een retorsie maatregel zal worden ingetrokken, zodra het discriminerende optreden, waartegen die maatregel zich richt, door het andere land ongedaan zal zijn gemaakt. De raad onderkent echter de hieraan verbonden moeilijkheid, dat bij het treffen van een maatregel op grond van internationale samenwerking eenzijdige opheffing daarvan door Nederland niet goed mogelijk zal zijn. Ook de ondergetekenden achten het opnemen van een bepaling als deze om de genoemde reden niet wenselijk, doch zij willen gaarne toezeggen, dat zij in een situatie als hier bedoeld, met inachtneming van internationale afspraken, de spoedige intrekking van de desbetreffende retorsie maatregel zullen bevorderen.

In dit verband acht de S.E.R. het voorts wenselijk, dat in de retorsiebesluiten duidelijk wordt omschreven, tegen welke discriminerende handelingen zij zijn gericht. De ondergetekenden merken op, dat bij een retorsiebesluit of -beschikking krachtens artikel 2, onderscheidenlijk artikel 10, tevens de vlag of de vlaggen dienen te worden aangewezen, waarop de maatregel betrekking heeft. Daarnaast zal in de aan het besluit voorafgaande overwegingen kunnen worden aangeduid, welke discriminerende handelingen tot het besluit aanleiding geven.

Het ontwerp kent voorts de mogelijkheid tot het onverwijld treffen van voorlopige voorzieningen in spoedgevallen bij ministeriële beschikking (retorsiebeschikking), in afwachting van de totstandkoming van het retorsiebesluit (artikel 10). Daarbij is bepaald, dat een dergelijke voorlopige regeling slechts kan worden uitgevaardigd, indien gewichtige redenen daartoe nopen, en dat zij van kracht blijft uiterlijk tot acht maanden nadat het overeenkomstig artikel 2, vijfde lid, gevraagde advies – waarover hieronder nader – is ontvangen (artikel 11).

Rekening houdende met de in artikel 3 voorgeschreven wachttijd van twee maanden tussen de afkondiging en de inwerkingtreding van een retorsiebesluit, beschikt de Regering aldus over een toereikende voorbereidingstijd van een halfjaar voor het tot stand brengen van een retorsiebesluit.

Het ontwerp bevat de regel, dat de Sociaal-Economische Raad, of een commissie, als bedoeld in artikel 43 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie (*Stb.* 1950, K 22) moet worden

gehoord, alvorens een voordracht betreffende een retorsiebesluit wordt gedaan (artikel 2, vijfde lid). Hetzelfde voorschrift geldt met betrekking tot de vaststelling van een retorsiebeschikking (artikel 10, tweede lid). Dat met het vaststellen van de beschikking niet behoeft te worden gewacht totdat het gevraagde advies is ontvangen, ligt voor de hand, gelet op het spoedeisende karakter van deze voorlopige maatregel.

Wat de uitvoering van de wet in het algemeen betreft zij opgemerkt, dat de voordrachten betreffende retorsiebesluiten zullen uitgaan van de Minister van Verkeer en Waterstaat, onder wiens ressort het beleid met betrekking tot de in de wet geregelde onderwerpen in de eerste plaats valt. Het is duidelijk, dat dit beleid in de meeste gevallen ten nauwste de belangen zal raken, waarbij de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Economische Zaken of van Landbouw en Visserij zijn betrokken. Om deze reden is voorgeschreven, dat de voordrachten betreffende retorsiebesluiten in overeenstemming met genoemde Ministers worden gedaan (artikel 2, vierde lid). Het vereiste van overeenstemming met deze Ministers geldt ook voor de vaststelling van retorsiebeschikkingen (artikel 10, eerste lid). De bevoegdheid vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen te verlenen zal worden uitgeoefend door de Minister van Verkeer en Waterstaat.

Het vereiste van overeenstemming met de Ministers van Economische Zaken en van Landbouw en Visserij wordt ten aanzien van de uitoefening van deze bevoegdheid slechts gesteld, voor zover het beschikkingen van „generieke” aard betreft, derhalve ten aanzien van de vrijstellingen (artikel 4, tweede lid) en ten aanzien van groensgewijze intrekking van vergunningen of ontheffingen (artikel 8, eerste lid).

De ondergetekenden zijn zich er van bewust, dat in het algemeen en afgezien van de dienaangaande in het ontwerp getroffen voorzieningen, een behoorlijke coördinatie van het beleid in dezen van bijzonder belang is. In de gevallen waarbij de belangen van een ontwikkelingsland zijn betrokken, zal nauw overleg geboden zijn met de Minister zonder Portefeuille, belast met aangelegenheden betreffende de hulp aan ontwikkelingslanden.

Het ontwerp van wet voorziet in de mogelijkheid tegen een aantal ministeriële beschikkingen beroep in te stellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (artikel 12).

Op de ingestelde beroepen zullen de bepalingen van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (*Stb.* 1954, 416) van overeenkomstige toepassing zijn, behoudens dat op enkele punten een afwijkende regeling zal gelden. Deze afwijking betreft in de eerste plaats de wijze, waarop de bijzondere leden van het college, die aan de behandeling van deze beroepen zullen deelnemen, door de Kroon worden benoemd. Niet voor alle sectoren van het bedrijfsleven, welke door de uitvoering van deze wet in hun belangen getroffen kunnen worden, is een publiekrechtelijk bedrijfslichaam ingesteld. De in de artikelen 13 en 14 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie vervatte regeling voor de benoeming van bijzondere leden uit voordrachten, in te dienen door publiekrechtelijke bedrijfslichamen, biedt hier derhalve niet volledig uitkomst. Derhalve is in artikel 13 van het ontwerp een bepaling opgenomen, die het mogelijk maakt zonodig nog bijzondere leden anders dan uit de voordrachten van de bedrijfslichamen te benoemen.

Voorts wordt in de artikelen 14 en 15 van het ontwerp, in navolging van de Wet economische mededinging (*Stb.* 1958, 413), de Prijzenwet (*Stb.* 1961, 135) en de In- en uitvoerwet (*Stb.* 1962, 295) van de regeling van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie afgeweken ter zake van het verschaffen van inlichtingen en het inzenden van stukken, alsmede van de uitspraken en haar gevolgen. In verband hiermede bestaat geen behoefte aan de in de Titels V-VIII van de laatstgenoemde wet vervatte voorzieningen. Verwezen zij naar de brief van 13 september 1962 van de toenmalige Minister van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal (Zitting 1961-1962, nr. 181).

Ten slotte wordt nog opgemerkt, dat het reeds eerder genoemde artikel 8 van de Wet van 8 augustus 1850, (*Stb.*

47), door dit wetsontwerp niet wordt ingetrokken. Het karakter van Rijkswet, dat de wet van 1850 op grond van artikel 57 van het Statuut bezit, verzet zich daartegen. Praktische betekenis, althans voor Nederland, kan aan het niet intrekken van artikel 8 echter niet worden gehecht.

3. Toelichting op enige artikelen

Artikel 2, eerste lid, onder a. Bij het bepaalde onder *a* wordt aan de Kroon de bevoegdheid verleend bij algemene maatregel van bestuur verboden uit te vaardigen ten aanzien van de volgende handelingen:

1. als gezagvoerder van een zeeschip, varende onder een bij die maatregel aangewezen vlag, met dat schip goederen te vervoeren over Nederlandse wateren;

2. als eigenaar van een onderneming opzettelijk te bewerkstelligen, dat goederen worden vervoerd met een zeeschip, varende onder een bij die maatregel aangewezen vlag;

3. een Nederlands zeeschip ter uitvoering van een overeenkomst van huur en verhuur of van tijdbevrachting ter beschikking te stellen aan een natuurlijke of rechtspersoon, gevestigd in een bij die maatregel aangewezen land,

een en ander behoudens vergunning van de Minister van Verkeer en Waterstaat.

Ad. 1. In de vorige paragraaf is reeds toegelicht, waarom in het ontwerp gekozen is voor de bevoegdheid het vervoeren van goederen met schepen van een discriminerend land te verbieden, en niet het sluiten van overeenkomsten daartoe. Het verbod over Nederlandse wateren goederen te vervoeren met een zeeschip onder de vlag van een discriminerend land zal niet alleen van toepassing zijn op schepen, die varen voor een in dat land gevestigde scheepvaartonderneming, maar ook de schepen die door een in een ander land gevestigde onderneming zijn gecharterd. Het charteren van schepen onder de vlag van het discriminerende land wordt daardoor minder aantrekkelijk gemaakt.

Ad. 2. De bevoegdheid tot het uitvaardigen van het hierboven bedoelde verbod is echter van weinig nut ter bestrijding van vlagbevoorrechtiging in het scheepvaartverkeer tussen twee vreemde landen, waarbij geen Nederlandse haven wordt aangelopen. Juist deze „cross-trades” zijn voor de Nederlandse koopvaardij echter van groot belang en juist op dit gebied ondervindt zij het meest de nadelen van vlagbevoorrechtiging door andere landen.

Maatregelen tegen deze discriminatie zullen gericht moeten zijn op hier te lande verrichte handelingen, welk op die „cross-trades” betrekking hebben. De ondergetekenden denken hierbij aan in Nederland gegeven opdrachten en richtlijnen tot het vervoeren van goederen juist met schepen onder de vlag van een bepaald discriminerend land. Wanneer zulke handelingen elders ter wereld worden verricht, heeft de Nederlandse overheid daarop weinig of geen vat, zeker wanneer de handelende personen buitenlanders zijn. Bovendien dient rekening gehouden te worden met de omstandigheid, dat tegen het strafbaar stellen van gedragingen van buitenlanders in het buitenland in het algemeen volkenrechtelijke bezwaren kunnen worden ingebracht.

De bepaling van het eerste lid, onder *a*, 2°, voorziet in de eerste plaats in de mogelijkheid, de hiervoren bedoelde handelingen tegen te gaan, indien deze hier te lande worden verricht door de oorspronkelijke verlader of door een tussenpersoon.

Het spreekt overigens vanzelf, dat het verbod behalve ten aanzien van de „cross-trades” mede van toepassing is ten aanzien van het vervoer van en naar Nederlandse havens. Daarnaast is het verbod ook van toepassing op de reder hier te lande, die in de uitoefening van zijn bedrijf voor het vervoer van goederen gebruik maakt van een schip onder de vlag van het discriminerende land.

In par. 5, onder *c*, van zijn advies schenkt de S.E.R. aandacht aan de bij de onderhavige bepaling geopende mogelijkheid, om rechtstreeks aan de verladers een verbod op te leggen. De

raad aanvaardt deze bepaling, doch acht in het bijzonder bij de overweging van concrete maatregelen als hier bedoeld, een nauwkeurige afweging van de betrokken belangen noodzakelijk. Zoals ook de raad meent te mogen aannemen, zal met name de buiten de zeescheepvaart staande sectoren van het bedrijfsleven in deze gevallen alle gelegenheid worden geboden om hun belangen bij de voorgenomen maatregel langs de in artikel 2, vijfde lid, van het ontwerp aangewezen weg naar voren te brengen, zodat daarmee voor de vaststelling van het besluit rekening kan worden gehouden.

De door het verbod te treffen handelingen zijn in de onderhavige bepaling samengevat onder het begrip „opzettelijk werkstelligen”.

Ad. 3. In het eerste lid, onder *a*, 3°, is voorzien in de mogelijkheid van een verbod tot het ter beschikking stellen van een Nederlands zeeschip aan een natuurlijke of rechtspersoon, gevestigd in het discriminerende land, ter uitvoering van een overeenkomst van huur of verhuur (bareboat charter) of van een tijdcharter. Daarbij is overwogen dat het, gezien het met de onderhavige ontworpen regeling beoogde doel, weinig consequent zou zijn de mogelijkheid open te laten, dat een van vlagbevoorrechtiging genietende rederij in het discriminerende land de getroffen tegenmaatregelen zou kunnen ontgaan door gebruik te maken van gecharterde Nederlandse schepen.

Artikel 2, eerste lid, onder b. Ten einde voor het treffen van tegenmaatregelen over verschillende mogelijkheden te kunnen beschikken, is in het onderhavige eerste lid, onder *b*, in de mogelijkheid voorzien, dat bij algemene maatregel van bestuur een heffing wordt vastgesteld op zeeschepen, die over Nederlandse wateren varen onder een bij die maatregel aangewezen vlag.

Deze heffing op schepen – niet op de daarmee vervoerde goederen – zal volgens een bij de maatregel te bepalen tarief opgelegd worden, b.v. op de grondslag van de tonnemaat van het schip.

Artikel 2, tweede lid. Ten einde te voorkomen, dat rederijen in discriminerende landen hun toevlucht nemen tot het huren of charteren van schepen onder een andere vlag, ten einde daarmee de toepassing van retorsie maatregelen te ontlopen, is in dit lid de mogelijkheid geopend om een retorsiebesluit krachtens artikel 2, eerste lid, onder *a*, 1° of 2°, of *b*, mede van toepassing te doen zijn op laatstbedoelde schepen. (Voor zover deze schepen Nederlandse schepen zijn, kan dit ook door een retorsiebesluit krachtens artikel 2, eerste lid, onder *a*, 3°, worden tegengegaan.)

Artikel 2, derde lid. In dit lid zijn op het van toepassing zijn van een retorsiebesluit krachtens het eerste lid, onder *a*, 1° (verbod om over Nederlandse wateren te vervoeren) en krachtens het eerste lid, onder *b* (heffing op zeeschepen in Nederlandse wateren), twee uitzonderingen getroffen.

De eerste uitzondering betreft het vervoeren resp. het varen uitsluitend in doorvaart door Nederlandse wateren en geldt zowel voor de doorvaart door de Nederlandse territoriale zee, waarbij geen Nederlandse haven wordt aangedaan, als voor de doorvaart over Nederlandse binnenwateren naar en van een ander land, bijvoorbeeld over de Wester-Schelde naar en van de haven van Antwerpen. Aan de bedoelde doorvaart door de territoriale zee kunnen geen belemmeringen in de weg worden gelegd; hoewel volkenrechtelijk de doorvaart door Nederlandse binnenwateren naar de haven van een ander land niet gelijk gesteld kan worden met de doorvaart door de territoriale zee, lijkt het in het kader van het onderhavige wetsontwerp minder juist, de daarin vervatte bevoegdheden ook ten aanzien van deze doorvaart toe te passen.

De tweede uitzondering betreft de gevallen, waarin Nederlandse wateren worden aangelopen uitsluitend voor het uit-

voeren van onderhouds- of herstelwerkzaamheden of voor het bunkeren of het innemen van proviand. Deze uitzondering is wenselijk ten einde te voorkomen dat Nederlandse belangen van een retorsie maatregel schade zouden ondervinden, welke mogelijk in een ongunstige verhouding zou staan tot het belang van de onverkorte toepassing van die maatregel.

Artikel 4. Overeenkomstig de in vele recente andere wetten gebruikte terminologie duidt de benaming „vrijstelling” op een beschikking, waarbij een categorie van gevallen van de toepassing van de regel wordt uitgezonderd, terwijl de benaming „onthefing” duidt op een beschikking in een individueel geval. Uiteraard zal in de gevallen, waarin de gestelde regel bestaat in een verbod behoudens vergunning (artikel 2, eerste lid, onder *a*), doorgaans weinig of geen aanleiding zijn tot het gebruik van de bevoegdheid ontheffing te verlenen, aangezien in de daarvoor in aanmerking komende gevallen het verlenen van vergunning de aangewezen weg is.

Het ligt in het voornemen van de ondergetekenden, bij het beleid ten aanzien van het verlenen van ontheffingen rekening te houden met te goeder trouw afgesloten en lopende contracten. Dit betekent niet, dat in alle hierbedoelde gevallen een door de betrokkene gevraagde ontheffing zal worden verleend.

Artikel 5. Opdat met de bijzondere omstandigheden van ieder geval rekening zal kunnen worden gehouden, is in dit artikel bepaald, dat aan vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen voorschriften kunnen worden verbonden, en ook dat zij onder beperkingen kunnen worden verleend.

Artikel 7. Het komt de ondergetekende gewent voor, de bevoegdheid tot het intrekken van vergunningen en ontheffingen in de wet op te nemen, doch haar in het belang van de rechtszekerheid te beperken. Het tweede lid houdt rekening met de mogelijkheid van beroep.

Artikel 8. Een groepsgewijze intrekking krachtens het onderhavige artikel zal slechts kunnen geschieden om een gewichtige reden. Men dient daarbij in de eerste plaats te denken aan feiten, die onverwijld ingrijpen noodzakelijk maken.

Tegen zodanige intrekking zal geen beroep mogelijk zijn, daar deze maatregel van algemene strekking slechts om gewichtige redenen getroffen zal worden en het onstellen van beroep in dat geval de ondergetekenden minder juist voorkomt.

Artikel 9. Is eenmaal bij een retorsiebesluit of -beschikking een heffing vastgesteld, dan zal de daaruit van geval tot geval voortvloeiende oplegging door de Minister geschieden. De bepaling, dat de heffing schriftelijk en onder opgave van de wijze van berekening (op de in de algemene regeling bepaalde grondslag) aan de gezagvoerder van het zeeschip ter kennis wordt gebracht, is mede van belang met het oog op de mogelijkheid van beroep. Voor de bepaling van het derde lid heeft artikel 10, derde lid, van de Loodswet (*Stb.* 1957, 292) model gestaan.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M. J. KEYZER.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
J. LUNS.

De Minister van Economische Zaken,
R. J. NELISSEN.

De Minister van Landbouw en Visserij,
P. J. LARDINOIS.