

Zitting 1979–1980

15 641

Wijziging van de Wedervergeldingswet zeescheepvaart

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 26 november 1979

Ondergetekende heeft met belangstelling kennis genomen van het verslag van de vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat inzake het wetsontwerp wijziging van de Wedervergeldingswet zeescheepvaart.

Op de vraag van de commissieleden of er elders in de landen van de Europese Gemeenschap reeds wetgeving bestaat, waarmee tegenmaatregelen kunnen worden genomen als reactie op door andere landen uitgevaardigde maatregelen, die een nadelig effect hebben op de activiteiten van de nationale koopvaardijvloot, kan bevestigend worden geantwoord. Van de acht zeevarende landen van de Gemeenschap hebben allen behalve België en Ierland in een of andere vorm wettelijke regels. In België zal naar verwachting in 1980 de benodigde wetgeving tot stand komen. De regels betreffen in sommige gevallen specifiek daartoe opgestelde wetten. In andere gevallen zijn bepalingen van meer algemene wetten inzake de buitenlandse handel of de douane op dit terrein toepasbaar.

De mogelijkheid om de inlichtingen in te winnen, die noodzakelijk zijn om te kunnen beoordelen of er aanleiding is om over te gaan tot het nemen van tegenmaatregelen is voorzien in genoemde wetten.

De formulering van de wettelijke regels loopt in de verschillende landen uiteen, maar ten aanzien van het praktische effect bij eventuele toepassing ervan is er weinig of geen verschil te verwachten te meer daar binnen de EG is overeengekomen om eventuele tegenmaatregelen in principe gemeenschappelijk te nemen. Ook in de VS en Japan bestaat wetgeving van dezelfde aard. Brazilië heeft verschillende legislatieve maatregelen getroffen, waarmee ver gaande ladingreservering voor Braziliaanse schepen is geïntroduceerd. Onder meer tegen dergelijke ingrijpende unilaterale maatregelen richten de retorsiewetgevingen in de westelijke landen zich.

Aan de in artikel 1 van EEG-beschikking 79/4 neergelegde verplichting om te beginnen bij het eerste halfjaar van 1979 gegevens te verstrekken over de geëxploiteerde lijndiensten en de vervoerde lading op de route Europa–Oost-Azië en Europa–Midden Amerika zal, in aanmerking genomen dat het proces van informatie-inwinning uiteraard enige inlooptijd nodig heeft, door Nederland kunnen worden voldaan. Het verstrekken van gegevens over de tarieven die in de betreffende vervoerroutes worden gehanteerd zal pas in een wat latere fase van het op te bouwen systeem kunnen geschieden. Het ontbreken van een wettelijke basis is er de oorzaak van dat hier enige vertra-

ging zal optreden. Voor het verkrijgen van een, zij het nog niet volledige, eerste indruk van de situatie is dit echter geen onoverkomelijke belemmering. Ik teken hierbij aan dat in de meeste andere lid-staten zich in de aanloopfase problemen voordoen rond de informatievoorziening met betrekking tot vrachttarieven.

Op de vraag naar mijn opinie ten aanzien van de steeds groter wordende dreiging als gevolg van oneerlijke concurrentie van rederijen uit staatshandellanden en ten aanzien van het voorstel van de zijde van de EG-reders om reeds voordat de periode van twee jaar die zijn uitgetrokken voor het informatiesysteem zijn verstreken, over te gaan tot het nemen van tegenmaatregelen, kan worden geantwoord dat het informatiesysteem er juist toe dient om een duidelijk beeld van de situatie te krijgen en aan de hand van dat beeld te beslissen of deze situatie inderdaad zo dreigend is dat het ondernemen van dergelijke stappen onvermijdelijk is. Op welke termijn er binnen de EG een zodanig totaalbeeld beschikbaar zal zijn op basis waarvan de conclusie kan worden getrokken of het noodzakelijk is om tot gemeenschappelijke tegenmaatregelen over te gaan, is op dit moment nog niet te overzien. Het staat echter wel vast dat deze conclusie niet nu reeds getrokken kan worden, omdat de tot nu toe beschikbare informatie nog geen volledige analyse toelaat. Eenzijdige toepassing van nationale maatregelen wordt op dit moment niet overwogen, zou ook in strijd zijn met de gemaakte principe afspraken binnen de Gemeenschap en zou bovendien zowel politiek als economisch onverstandig zijn in verband met mogelijke repercussies met name voor de vervoerstromen.

Wat betreft het geven van kwantitatieve gegevens over de gevolgen die in de afgelopen vijf jaar voor onze reders zijn voortgevloeid uit de toenemende concurrentie door rederijen uit staatshandellanden zij opgemerkt dat voldoende exacte gegevens hieromtrent vooralsnog ontbreken.

In de genoemde periode is van lijnvaartrederijen uit Nederland en andere landen evenwel dusdanige informatie ontvangen dat met betrekking tot een aantal vaargebieden ernstige vermoedens van een ver gaande mate van vrachtonderbieding zijn gerezen. Uit contacten met de Nederlandse redersgemeenschap zijn dergelijke vermoedens met name gerezen voor wat betreft de vaart van Noordwest-Europa naar Oost-Afrika als gevolg van het opereren van de z.g. Besta-lijn op deze route.

Algemene statistische cijfers die aan overheidszijde voorhanden zijn wijzen erop dat bij voorbeeld in 1973 in het verkeer Nederland-Oost-Afrika 72% van het totale ladingaanbod door schepen varend onder de vlag van een EG-land werd vervoerd.

In 1978 was dit nog slechts 30%. Het aandeel van de rederijen varend onder een vlag uit Oost-Europa steeg van 5% in 1973 tot 17% in 1978. Globale en voorlopige cijfers waaruit een zelfde tendens naar voren komt zijn te geven voor het vervoer tussen andere lid-staten en de gebieden waar de Beschikking 79/4 op van toepassing is.

Zoals in het voorgaande reeds is aangegeven kan een meer exact beeld eerst worden gegeven nadat de gegevens zijn verkregen op grond van het thans in EG-verband geïntroduceerde informatiesysteem. Invoering van het informatiesysteem op andere belangrijke vaarroutes is naar mijn mening te overwegen indien zou blijken dat daaraan een duidelijke behoefte bestaat. Alvorens hiertoe kan worden overgegaan zal echter eerst in Brussel overleg moeten plaatsvinden.

De vraag van de leden van de C.D.A.-fractie of er wel voldoende rekening is gehouden met mogelijke tegenmaatregelen van de zijde van de Oostbloklanden geeft aanleiding tot de opmerking dat de Nederlandse belangen op scheepvaartgebied in de relatie met Oost-Europa niet van zodanige aard zijn dat reeds bij voorbaat moet worden afgezien van enigerlei actie uit vrees voor aanzienlijke schade door eventuele tegenmaatregelen.

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen zich af of niet eerder was te voorzien dat de EG een informatiesysteem zou instellen, zodat daarmee in de Wet van 4 mei 1977 rekening gehouden had kunnen worden. Het antwoord

op deze vraag luidt ontkennend. Op het moment dat genoemde wet in behandeling was bij het parlement, was er binnen de EG nog geen actie op dit terrein te voorzien. Voorts kan aan deze fractieleden worden geantwoord dat met bij het zeevervoer betrokkenen in een goede sfeer overleg is gevoerd over de onderhavige wetswijziging. De Nederlandse scheepvaartondernemingen staan achter dit voorstel. Dit neemt echter niet weg dat voor informatieverschaffing door ondernemingen die scheepvaartbelangen van staatshandellanden vertegenwoordigen een wettelijke basis onontbeerlijk is. De informatiestroom van het bedrijfsleven naar de overheid is nog maar net op gang gekomen, zodat over de ervaringen tot nu toe nog geen definitief oordeel geveld kan worden. Uiteraard zal ook ik van mijn bevoegdheden om informatie af te dwingen slechts dan gebruik maken indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de juiste naleving van de wettelijke bepalingen niet op vrijwillige basis zal geschieden.

Commissieleden van verschillende fracties hebben vragen gesteld over de in artikel 11b, vijfde lid, neergelegde regels voor het binnentreden in woningen. Ik zou erop willen wijzen dat ik over de hierna volgende antwoorden uiteraard uitgebreid overleg heb gepleegd met mijn ambtgenoot van Justitie.

Naar aanleiding van een vraag van leden van de S.G.P.-fractie zou ik er allereerst op willen wijzen dat deze regels zijn bedoeld voor het inzien van boeken en bescheiden om te kunnen nagaan of er aanleiding toe is de instrumenten van de Wedervergeldingswet toe te passen of om uitvoering te geven aan een internationale afspraak of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie betrekking hebbende op het vervoer over zee. Met andere woorden: het gaat hier niet om regels voor opsporing van strafbare feiten zoals die zijn te vinden in de artikelen 120 e.v. van het Wetboek van Strafvordering, artikel 20, tweede lid, van de Wet economische delicten alsmede in verschillende afzonderlijke wetten. In antwoord op een vraag van leden van de C.D.A.-fractie kan daarom worden opgemerkt dat de Wet economische delicten geen aanknopingspunten biedt om de in het ontwerp bedoelde inlichtingen te verzamelen. Ik zou er in het algemeen op willen wijzen dat zulke regels omtrent het binnentreden van woningen om inzage in boeken en bescheiden te krijgen in diverse sociaal-economische wetten voorkomen. Vergelijkbare regels zijn te vinden in artikel 17, vierde lid, van de Wet economische mededinging (Stb. 1958, 413), artikel 5, vierde lid, van de Prijzenwet (Stb. 1961, 135) en artikel 20, tweede lid, van de Wet voorraadvorming aardolieproducten (Stb. 1976, 569).

Enigszins buiten de sfeer van de sociaal-economische wetgeving zijn vergelijkbare regels te vinden in verschillende noodwetten, in artikel 22 van de Wet buitengewone bevoegdheden burgerlijk gezag (Stb. 1952, 361), artikel 7 van de Wet verzekering beschikbaar blijven van goederen (Stb. 1952, 407), artikel 26, vijfde lid, van de Noodwet voedselvoorziening (Stb. 1962, 566), artikel 31 van de Noodwet geneeskundigen (Stb. 1971, 396) en artikel 43 van de Noodwet arbeidsvoorziening (Stb. 1971, 448). Zulke regels zijn voorts te vinden in artikel 14, tweede lid, van de Huurwet (Stb. 1950, K 452) en artikel 31, derde lid, van de Monumentenwet (Stb. 1961, 200).

In de memorie van toelichting is meegedeeld dat rekening is gehouden met de opvattingen van de ambtelijke werkgroep van de Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken die zich bezighoudt met de herziening van de wettelijke bepalingen inzake het binnentreden van woningen. De werkgroep werkt aan een algemene wet op het binnentreden. Pas wanneer deze tot stand is gekomen, kunnen de binnentredingsbepalingen in de bestaande wetten ermee in overeenstemming worden gebracht. Ook de Wedervergeldingswet zeescheepvaart zal te zijner tijd moeten worden aangepast, omdat de nadere voorwaarden inzake het binnentreden (zoals het voorzien zijn van een schriftelijke last, het opmaken van een proces-verbaal en het uitreiken van een afschrift daarvan) dan in de algemene wet worden geregeld. Wel kan er op dit ogenblik rekening mee worden gehouden, dat de strekking van de in artikel 11b te treffen regeling niet strijdig is met de inzichten van de werkgroep betreffende de gevallen waarin tegen de wil van de bewoner zou kunnen worden binnentreden. Alhoewel deze nog geen rapport heeft kunnen

uitbrengen is wel reeds duidelijk dat zij een inbreuk op huisrecht anders dan in het belang van opsporing van strafbare feiten minder wenselijk acht. Op deze algemene regel zijn echter uitzonderingen gerechtvaardigd indien dat in het belang van de uitvoering van de wet noodzakelijk is en indien de aard van de regeling daartoe aanleiding geeft.

Naar het oordeel van ondergetekende is een uitzondering hier gerechtvaardigd. Het inzien van boeken en bescheiden is voor de toepassing van de wet en ter uitvoering van internationale besluiten nagenoeg onmisbaar. In de memorie van toelichting is hierop al gewezen. De aard van de Wedervergeldingswet zeescheepvaart, namelijk die van een «ultimum remedium», benadrukt nog extra de noodzakelijkheid en de rechtvaardiging van een uitzondering op het huisrecht.

De leden van de S.G.P.-fractie hebben gevraagd waarom regels voor het binnentreden van woningen in het onderhavige ontwerp wel noodzakelijk zijn terwijl zulke regels niet zijn opgenomen in de Wet Uitvoering Internationaal Energieprogramma. Het in die wet neergelegde stelsel voor inwinnen van inlichting voorziet inderdaad niet in een bevoegdheid tot het binnentreden van woningen. Bij de toepassing van die wet speelt de vrijwillige medewerking van de betrokkenen een belangrijke rol. Een dergelijk systeem is in het kader van die wet mogelijk omdat de betrokkenen, de oliemaatschappijen, een duidelijk belang bij de regeling hebben. Deze situatie is fundamenteel verschillend van die welke zich bij de uitvoering van de Wedervergeldingswet zeescheepvaart voordoet. Hier zal juist veelal de situatie bestaan dat inlichtingen dienen te worden ingewonnen bij personen of bedrijven wier belangen in strijd kunnen zijn met de doelstellingen van de wet. De vraag naar de coördinatie van wetgeving op dit terrein doet zich dan ook naar mijn mening niet voor.

Leden van de P.v.d.A.-fractie hebben vragen gesteld over het in artikel 11c, derde lid, opgenomen verschoningsrecht. Dit recht is opgenomen in vele wettelijke regelingen inzake het inwinnen van inlichtingen en het inzien van boeken en bescheiden. Voorbeelden hiervan zijn te vinden in de hiervoor geciteerde wetten. Een vergelijkbaar recht is te vinden in artikel 218 van het Wetboek van Strafvordering dat diegenen die uit hoofde van hun stand of beroep tot geheimhouding zijn verplicht de mogelijkheid geeft zich te verschonen van het geven van getuigenis of het beantwoorden van bepaalde vragen. Het recht is deze personen toegekend om hen de vervulling van hun taak mogelijk te maken. Welke personen van dit recht gebruik kunnen maken wordt uitgemaakt door de rechter. Een verschoningsrecht wordt algemeen aangenomen voor advocaten, geestelijken, notarissen en artsen. De rechter bepaalt de omvang van het verschoningsrecht. Gelet op de aard van de op grond van het wetsontwerp te verzamelen inlichtingen verwacht ik geen proportionele moeilijkheden bij het inwinnen ervan.

Leden van de S.G.P.-fractie vroegen zich af of van het verschoningsrecht niet op grote schaal gebruik zal worden gemaakt. Naar aanleiding van wat zojuist is opgemerkt kan de verwachting worden uitgesproken dat dit niet het geval zal zijn. Met deze leden erken ik dat het in deze sector van de economie moeilijk is gedetailleerde inlichtingen te verzamelen omdat een gedeelte van de activiteiten op de zeevervoermarkt zich afspeelt buiten de Nederlandse rechtssfeer. Het wetsontwerp gaat uit van de algemene regel van artikel 2 van het Wetboek van Strafrecht dat alleen in Nederland gepleegde overtredingen strafbaar zijn. Artikel 3 van de Wet economische delicten maakt op deze regel in zoverre een uitzondering dat ook in het buitenland gepleegde deelnemingshandelingen strafbaar zijn. Voor het overige blijft het in artikel 2 Wetboek van Strafrecht neergelegde territorialiteitsbeginsel van kracht. Een verdere afwijking van dit beginsel zou mogelijk het verzamelen van gedetailleerde inlichtingen kunnen bevorderen maar is dermate ingrijpend dat zij niet in aanmerking komt.

Gelet op het uitgangspunt van het ontwerp, alleen in Nederland begane overtredingen zijn strafbaar, zullen diplomatieke vertegenwoordigingen niet de geëigende instanties zijn om informatie te verzamelen. Wel zal het misschien in een beperkt aantal gevallen mogelijk zijn op vrijwillige basis bepaalde gegevens te verzamelen waarbij diplomatieke vertegenwoordigingen een bemiddelende rol kunnen spelen.

Ten slotte hebben leden van de S.G.P.-fractie gevraagd of het geen aanbeveling verdient in artikel 11 a, tweede lid, en 11 b, tweede lid, na het woord «ver-eist» de woorden «naar zijn oordeel» toe te voegen. Deze redactiewijziging zou een uitbreiding van mijn bevoegdheid betekenen.

Met het oog op een zo duidelijk mogelijke omschrijving van mijn bevoegdheid tot het inwinnen van inlichtingen en het inzien van boeken en bescheiden is een formulering gekozen die duidelijk vastlegt dat de betreffende afspraak of het betreffende besluit een en ander vereist. Het overnemen van de door deze leden voorgestelde redactiewijziging zou een verzwakking van de rechten van de justitiabelen betekenen die ik bovendien uit beleidsoogpunt niet nodig acht.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
D.S. Tuijnman