

Zitting 1979–1980

15 947

**Goedkeuring van het voornemen tot opzegging van het op 25 augustus 1924 te Brussel gesloten Verdrag ter vaststelling van enige eenvormige regelen betreffende het cognossement met bijbehorend Protocol van ondertekening (Trb. 1953, 109)**

Nr. 3

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

Ratificatie van het op 23 februari 1968 te Brussel tot stand gekomen Protocol tot wijziging van het Internationale Verdrag ter vaststelling van enige eenvormige regelen betreffende het cognossement, ondertekend op 25 augustus 1924 (Trb. 1979, 26), doet de vraag rijzen of het Koninkrijk (voor Nederland) partij moet blijven bij het oorspronkelijke, ongewijzigde Verdrag (Trb. 1953, 109), waartoe het op 8 augustus 1956 is toegetreden. De Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht en de Subcommissie Handelsrecht van de Staatscommissie voor de Nederlandse Burgerlijke Wetgeving, die de eerste ondergetekende omtrent de ratificatie van het Protocol tot wijziging van het Cognossementsverdrag hebben geadviseerd en wier adviezen als bijlagen bij de memorie van toelichting bij het ontwerp van Rijkswet tot goedkeuring van het bedoelde Protocol zijn gevoegd, hebben zich uitvoerig over deze vraag beraden. De ondergetekenden mogen verwijzen naar de beide adviezen.

De Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht komt in haar advies tot de conclusie dat het ongewenst zou zijn wanneer er na het Partij worden van het Koninkrijk bij het Protocol voor Nederland tegenstrijdige verdragsverplichtingen zouden ontstaan en zij geeft er daarom de voorkeur aan, dat het Protocol voor Nederland wordt bekrachtigd en het oorspronkelijke Verdrag wordt opgezegd. Zij meent evenwel dat er wel voor dient te worden gezorgd, dat de inwerkingtreding van het gewijzigd Verdrag en de opzegging van het oorspronkelijke Verdrag op elkaar worden afgestemd, ten einde te voorkomen dat er door voortijdige opzegging van het oorspronkelijke Verdrag een vacuüm zou ontstaan, waarvan de duur niet is te voorspellen.

De Subcommissie Handelsrecht van de Staatscommissie voor de Nederlandse Burgerlijke Wetgeving komt daarentegen tot de slotsom, dat thans niet ware over te gaan tot opzegging van het oorspronkelijke Verdrag. Opzegging van het oorspronkelijke Verdrag verdient naar haar oordeel eerst overweging na bekrachtiging van het Protocol en slechts indien deze gedragslijn wordt gevolgd door de andere Staten die het Protocol aanvaardden. De Subcommissie Handelsrecht meent dat, indien alleen het Koninkrijk (voor Nederland) het oorspronkelijke Verdrag zou opzeggen, zulks in internationale kring een merkwaardige indruk zal maken, en wellicht aldus zal worden verstaan dat Nederland niet langer volkenrechtelijk verbonden wil zijn met de Staten die het Protocol – nog – niet hebben aanvaard. Opzegging

van het oorspronkelijke Verdrag brengt, aldus de Subcommissie Handelsrecht, voorts mee, dat een aanknopingspunt komt te ontbreken om op vervoer waarvoor het Protocol niet geldt, het uniforme «Hague Rules»-recht in Nederland toe te passen.

In de besprekingen die in de afgelopen jaren tussen ambtelijke vertegenwoordigers van enkele Europese zeevarende Staten zijn gevoerd over de mogelijke bekrachtiging van het Protocol door die Staten is hetzelfde vraagstuk enkele malen aan de orde geweest. Ook tijdens deze besprekingen bleken er verschillende opvattingen te bestaan, waarbij door sommigen meer de nadruk werd gelegd op de politieke aspecten van deze kwestie, terwijl voor anderen de juridische problematiek doorslaggevend was. Van de Staten die tot dusverre het Protocol hebben geratificeerd, heeft alleen het Verenigd Koninkrijk het oorspronkelijke Verdrag opgezegd, op 13 juni 1977.

Het Protocol geeft zelf geen oplossing van het hier gesignaleerde probleem. Uit artikel 6, tweede lid zou men kunnen afleiden dat de opstellers van het Protocol wel rekening hebben gehouden met de mogelijkheid dat een Staat zowel partij is bij het oorspronkelijke, als bij het gewijzigde Verdrag, maar deze bepaling is slechts van toepassing in het geval dat een cognossement wordt afgegeven in een Staat die uitsluitend partij bij het oorspronkelijke Verdrag is. Hiermede worden echter niet alle gevallen, waarin een conflict mogelijk is, opgelost. De Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht wijst er in haar advies terecht op dat krachtens artikel 10 van het oorspronkelijke Verdrag Nederland verplicht is dit Verdrag toe te passen op alle in Nederland uitgegeven cognossementen, terwijl krachtens artikel 10 van het gewijzigde Verdrag een zelfde verplichting bestaat ten aanzien van de toepassing van dit Verdrag.

Aangezien bij vervoer onder cognossement meestal verschillende internationale belangen tegelijk betrokken zijn, is het niet mogelijk om door middel van een bepaling in de Nederlandse wet een zodanige regeling te geven, dat een conflict van verdragsverplichtingen wordt vermeden. Evenmin verdient het voorbeeld van de Scandinavische Staten navolging. In de desbetreffende Scandinavische wetgevingen is een bepaling ingevoegd, waarbij in het geval dat een cognossement is uitgegeven in het eigen land of in een andere Staat die partij is bij beide Verdragen, de bepalingen van het oorspronkelijke Verdrag van toepassing zijn voor zover zulks zou voortvloeien uit de verdragsverplichtingen jegens een Staat die alleen partij bij het oorspronkelijke Verdrag is (zie b.v. artikel 9 Noorse Bills of Lading Act 1938). Deze oplossing komt er evenwel op neer dat de wetgever een vraag die zij zelf niet kan oplossen ter oplossing aan de rechter overlaat. Zij zou tot grote rechtsonzekerheid kunnen leiden en geen verontschuldiging kunnen zijn wanneer ten gevolge van een rechterlijke beslissing een volkenrechtelijke verplichting zou worden geschonden.

Hoewel de ondergetekenden begrijpen dat er een zekere aarzeling bestaat om het oorspronkelijke Verdrag op te zeggen, omdat dit Verdrag door vele Staten is geratificeerd en de eenmaking van het zeevervoersrecht heeft bevorderd, kunnen zij de bezwaren van de Subcommissie Handelsrecht tegen opzegging niet delen. Het partij worden bij het Protocol met daaropvolgende opzegging van het oorspronkelijke Verdrag houdt niet in dat Nederland het «Hague Rules»-recht afzweert, maar dat gekozen wordt voor een aan de eisen van deze tijd aangepaste versie van dit recht. Bovendien kan het bestaan van een conflict bij handhaving van beide versies van het Cognossementsverdrag niet worden ontkend, ook al wordt er over de ernst van dit conflict verschillend gedacht. Daarom valt niet in te zien, waarom opzegging van het oorspronkelijke Verdrag in internationale kring een merkwaardige indruk zou maken. De ondergetekenden willen in dit verband wijzen op de interventie van de Amerikaanse gedelegeerde tijdens de tweede fase van de 12e zitting van de Diplomatieke Zeerechtconferentie, waarbij deze als zijn mening te kennen gaf dat opzegging van het oorspronkelijke Verdrag allesbehalve als een onvriendelijke daad dient te worden beschouwd (zie verslag Conférence Diplomatique de Droit Maritime, 12e session, 2e phase (1968), blz. 136).

Evenmin achten de ondergetekenden het tweede bezwaar van de Subcommissie Handelsrecht doorslaggevend. Zij erkennen dat door de opzegging een aanknopingspunt vervalt om op vervoer waarvoor het Protocol niet geldt, het uniforme «Hague Rules»-recht in Nederland toe te passen. Anderzijds zullen de z.g. «Paramount Clauses» als bedoeld in artikel 5, onder c, van het Protocol veelal naar het Verdrag – en in de toekomst steeds meer naar het gewijzigd Verdrag –, of naar een nationale wet, waarbij aan de verdragsregels rechtskracht is verleend, verwijzen. Bovendien zullen in enkele gevallen de bepalingen van het oorspronkelijke Verdrag, althans de in een nationale wet geïncorporeerde regels van dat Verdrag, krachtens internationaal privaatrecht toegepast worden.

Na overweging van de argumenten voor en tegen opzegging is de Regering tot de conclusie gekomen, dat het gewenst is dat bij ratificatie van het Protocol tot opzegging van het oorspronkelijke Verdrag wordt overgegaan. Met de Staatscommissie voor het Internationaal Privaatrecht meent zij dat opzegging op een zodanig tijdstip dient te geschieden dat een leemte wordt voorkomen. Nu het Protocol reeds in werking is getreden, zal het ingevolge artikel 13, tweede lid, voor Nederland in werking treden drie maanden na nederlegging van de akte van bekrachtiging, terwijl de opzegging van het oorspronkelijke Verdrag ingevolge deszelfs artikel 15, tweede lid, eerst gevolg heeft een jaar nadat de mededeling ervan de Belgische Regering heeft bereikt. De Regering is voornemens de ratificatie van het Protocol en de opzegging van het oorspronkelijke Verdrag gelijktijdig te doen plaatsvinden, waardoor het gewijzigd Verdrag voor Nederland enige maanden eerder in werking zal zijn getreden dan de opzegging van het oorspronkelijke Verdrag effect sorteert.

Ingevolge artikel 7 van het Protocol mag de opzegging van het oorspronkelijke Verdrag, overeenkomstig artikel 15 van dit Verdrag, niet worden opgevat als een opzegging van het door het Protocol gewijzigde Verdrag.

De Minister van Justitie,  
J. de Ruiter

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
D. F. van der Mei