

Zitting 1980–1981

16 807

## **Goedkeuring van het op 6 april 1974 te Genève tot stand gekomen Verdrag inzake een gedragscode voor lijnvaartconferenties, met bijlage (Trb. 1980, 165)**

Nr. 3

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Inleiding**

Het Verdrag inzake een gedragscode voor lijnvaartconferenties – hierna aan te duiden als de Code – is op 6 april 1974 onder auspiciën van de Verenigde Naties tot stand gekomen.

De resultaten van de Diplomatieke Conferentie inzake de formulering van de Code zijn het parlement per brief, kamerstuk zitting 1973–1974 – 12 600, nr. 45, toegezonden.

In dat verslag zijn de belangrijkste uitgangspunten van de Code en de voornaamste ontwikkelingen in de voorbereidende besprekingen vermeld. Het verslag bevat tevens een evaluatie van de resultaten van de Diplomatieke Conferentie en van een eventuele inwerkingtreding van de Code. In deze toelichting kan daarom worden volstaan met een beknopt overzicht van de inhoud van de Code.

Alvorens daartoe over te gaan is het nuttig een korte beschrijving te geven van de ontwikkelingen die hebben geleid tot de beslissing, in EEG-verband, om de Code te ratificeren of, voor de landen, waaronder Nederland, die des tijds de Code niet hebben ondertekend, tot de Code toe te treden.

Daarnaast wordt in deze toelichting beschreven op welke wijze aan de Code uitvoering zal worden gegeven.

#### **2. De ontwikkelingen die hebben geleid tot de beslissing om tot de Code toe te treden**

Tijdens de slotvergadering van de Diplomatieke Conferentie heeft Nederland zich onthouden van stemming over de Code. Deze onthouding werd vooral ingegeven door de vrees dat de toepassing van de Code-bepalingen omtrent het lidmaatschap van en de ladingverdeling binnen lijnvaartconferenties zou leiden tot een herverdeling van het lijnvervoer ten gunste van de grote ladingproducerende landen. Voor zover de werking van deze bepalingen ontwikkelingslanden betrof koesterde Nederland deze bezwaren niet. De bedenkingen golden uitsluitend de onwenselijk geachte voordelen voor grote ladingproducerende landen die tot de groep ontwikkelde landen behoren.

Vrij spoedig na de totstandkoming van de Code formuleerde de Europese Commissie bezwaren tegen de inhoud van de Code en tegen de ondertekening ervan door een drietal lid-staten: Frankrijk, de Bondsrepubliek Duitsland

en België. Deze bezwaren waren deels gericht tegen de Code-bepalingen inzake het lidmaatschap van conferences en de ladingverdeling, bepalingen die de Commissie in strijd achtte met het beginsel van vrije vestiging in de Gemeenschap en met het non-discriminatiebeginsel. De bezwaren van de Commissie betroffen voorts de bepalingen van de Code die de verhouding tussen reders en verladers regelen; die bepalingen oordeelde de Commissie in strijd met de artikelen 85 en 86 van het EEG-Verdrag.

Ten einde na te gaan of een basis voor toetreding tot de Code in EEG-verband mogelijk was heeft de Europese Commissie het overleg tussen de regeringen van de lid-staten op gang gebracht. Aanvankelijk verliep dit overleg moeizaam; het eerste voorstel van de Commissie voor een verordening inzake toetreding tot de Code ontmoette een weinig enthousiast onthaal van de kant van de nationale regeringen.

Na uitvoerige consultaties van de regeringen en de betrokkenen uit het bedrijfsleven formuleerde de Commissie in de loop van 1977 een herzien voorstel. Intussen vond ook tussen verschillende lid-staten veelvuldig overleg plaats met het oog op het bereiken van een gemeenschappelijke oplossing.

Een EEG-resultaat werd in de loop van de tijd, met name met UNCTAD V in zicht, ook verwacht van de kant van de ontwikkelingslanden, die steeds meer aandrongen op het in werking treden van de Code.

Het EEG-overleg heeft er uiteindelijk toe geleid dat in het voorjaar van 1979 overeenstemming werd bereikt over EEG-verordening nr. 954/79 inzake de bekrachtiging door de lid-staten van de Code, Pb. 1979, L. 121 blz. 1.

Artikel 1 van de verordening regelt de toetreding tot of de bekrachtiging van de Code door de EEG-lid-staten. De lid-staten hebben op zich genomen dit te doen onder een viertal voorbehouden die zijn genoemd in bijlage I van de verordening. Deze voorbehouden zijn dan ook opgenomen in artikel 2 van het onderhavige ontwerp. Het eerste voorbehoud dient ertoe te verzekeren dat er bij de toelating tot een conference, die zeevervoer van en/of naar havens binnen de Europese Gemeenschap verzorgt, geen voorkeursrecht bestaat voor een nationale scheepvaartonderneming van één bepaalde lidstaat maar dat ondernemingen uit andere lid-staten op voet van gelijkheid worden behandeld bij hun aanvraag tot lidmaatschap. Het tweede voorbehoud strekt ertoe de ladingverdeling, op grond van artikel 2 van de Code, binnen de EEG, en op basis van wederkerigheid ook in het verkeer met andere OESO-landen, die partij zijn bij de Code, buiten toepassing te stellen. Punt b van dit voorbehoud bepaalt, dat de EEG-herverdeling geen afbreuk mag doen aan de rechten die scheepvaartondernemingen van ontwikkelingslanden onder de Code zijn toegekend om als scheepvaartonderneming van een derde land aan dit vervoer deel te nemen. Het derde voorbehoud beoogt het vetorecht, dat nationale scheepvaartondernemingen ten aanzien van bepaalde onderwerpen hebben, volgens artikel 3 van de Code in het conferenceverkeer binnen de EEG, en op basis van wederkerigheid ook in het verkeer met andere OESO-landen, die partij zijn bij de Code, niet van toepassing te laten zijn.

Dit voorbehoud stelt bovendien de regels van artikel 14, lid 9, met betrekking tot het invoeren van een algemene tariefsverhoging, buiten toepassing. Het vierde voorbehoud betreft een interpretatie van artikel 3 van de Code.

De bepalingen van de verordening zelf houden binnen de EEG afwijkende regelingen in met betrekking tot artikel 1 inzake het lidmaatschap van de conference, artikel 2 inzake de ladingverdeling, artikel 3, artikel 14, lid 9, en hoofdstuk VI, van de Code inzake de voorzieningen voor de beslechting van geschillen.

Voor zover dat noodzakelijk is voor een goed begrip van de toepassing van de Code binnen de EEG zal op de inhoud van de bepalingen hieronder nader worden ingegaan.

Het overleg binnen de EEG inzake de toetreding tot de Code is met de toestandkoming van de hiervoor genoemde verordening echter nog niet geheel afgerond.

Het is te verwachten, dat de Europese Commissie binnen afzienbare tijd een voorstel aan de Raad van de Europese Gemeenschappen zal doen voor een verordening met betrekking tot de toepassing van de mededingingsregels van het EEG-Verdrag op het gebied van het zeevervoer.

Die verordening zal ten doel hebben uitvoering te geven aan de artikelen 85 en 86 van het EEG-Verdrag met inachtneming van de bepalingen van de Code. Een dergelijke verordening kan eveneens worden gezien als een maatregel waarbij uitvoering wordt gegeven aan een aantal bepalingen van de Code. Als zodanig zal een toekomstige EEG-mededingingsverordening nationale uitvoeringsmaatregelen ten dele overbodig maken.

De regeling van de onderhavige materie in EEG-verband heeft de Nederlandse bedenkingen tegen de Code, die hierboven werden vermeld, in belangrijke mate weggenomen.

### **3. Beknopte inhoud van de Code**

In grote lijnen valt de Code in drie elementen uiteen. Het eerste element a betreft de verdeling van het zeevervoer, in conferenceverband, tussen de landen aan beide kanten van de vervoerroute en tussen derde landen. Het tweede element b omvat de betrekking tussen reders en verladers. Het derde element c voorziet in het beslechten van geschillen tussen reders en verladers. Ten slotte bevat de Code de gebruikelijke slotbepalingen d.

#### *a. Betrekkingen tussen lijnen onderling*

Hoofdstuk II van de Code regelt de betrekkingen tussen de lijnen onderling en daarmee vooral de verdeling van het zeevervoer. Artikel 1 regelt de toelating tot de conference. Het bepaalt dat de nationale lijn of lijnen van de landen aan beide kanten van de vervoerroute tot de conference toegelaten moeten worden indien zij in staat zijn een regelmatige lijndienst te onderhouden. Voor de toelating van lijnen van derde landen stelt het derde lid van artikel 1 zwaardere eisen dan voor de toelating van de nationale lijnen. Op grond van artikel 2 van EEG-verordening nr. 954/79 en het ter zake te maken voorbehoud zal binnen de EEG, voor wat betreft de toelating van EEG-scheepvaartlijnen tot conferences, een ander systeem gelden dan dat van de Code. Het EEG-systeem houdt in, dat nationale lijnen van een der lid-staten zich niet tegenover lijnen uit andere lid-staten kunnen beroepen op hun bevoorrechte positie onder de Code. Over toelating tot conferences wordt binnen de EEG door middel van commerciële onderhandelingen tussen scheepvaartondernemingen beslist. Artikel 2 van de Code regelt de deelname aan het vervoer van de verschillende leden van de conference.

Het vierde lid omvat de inmiddels beroemd geworden 40-40-20 regel. Deze bepaling zegt letterlijk, dat de lijn of lijnen van de landen aan beide kanten van de vervoerroute ieder recht hebben op een gelijk deel van het vervoer en dat de lijnen van derde landen gezamenlijk recht hebben op een aanzienlijk aandeel, zoals 20%.

Ook ter zake van dit artikel zal in EEG-verband, ingevolge de verordening en het corresponderende voorbehoud, een aangepast systeem gelden. Dit artikel van de Code is binnen de EG bij de hiervoor genoemde verordening gewijzigd. Artikel 3 van de EEG-verordening voorziet in het verkeer tussen EEG-landen en ontwikkelingslanden die partij zijn bij de Code in herverdeling van de lading die alle EEG-lijnen in een bepaalde conference gezamenlijk op grond van het Code-regime hebben verworven. De herverdeling van de «gemeenschappelijke pot» geschiedt aan de hand van commerciële beginselen waarvan artikel 3, lid 2, er vier met name noemt.

Artikel 4, lid 1, van de verordening opent de mogelijkheid deze herverdeling op basis van wederkerigheid uit te breiden tot andere OESO-landen die partij zijn bij de Code.

Artikel 4, lid 2, bepaalt, dat artikel 2 van de Code niet wordt toegepast in het conferencevervoer tussen de lid-staten onderling en, op basis van we-

derkerigheid, tussen de lid-staten en de overige OESO-landen die partij zijn bij de Code.

Artikel 4, lid 3, van de verordening geeft aan, dat de niet-toepassing van artikel 2 van de Code geen afbreuk mag doen aan de rechten die scheepvaart-ondernemingen van ontwikkelingslanden onder de Code zijn toegekend om als zogenaamde «crosstrader» (dat wil zeggen een scheepvaartonderneming van een derde land) aan het vervoer deel te nemen.

De overige bepalingen van hoofdstuk II van de Code regelen de besluitvormingsprocedure, sancties, het tegenstaan van oneerlijke mededingingspraktijken binnen conferences en het beschikbaar stellen van conference-overeenkomsten.

#### *b. Betrekkingen tussen reders en verladers*

De hoofdstukken III, IV en V van de Code bevatten bepalingen omtrent de verhouding tussen conferences en verladers, de vervoertarieven en overige onderwerpen.

De artikelen 7 en 8 bevatten regels omtrent de getrouwheidsovereenkomsten. Een getrouwheidsovereenkomst (in het Engels *loyalty agreement*) is een overeenkomst tussen een verlader en een scheepvaartlijn of een conference waarbij de verlader belooft toekomstige lading, waarvan hij de vervoerkeuze heeft, met die lijn of conference te verschepen in ruil voor een korting op de vracht.

Artikel 9 bepaalt dat de vervoertarieven en overige vervoercondities voor verladers beschikbaar moeten zijn. Artikel 11 voorziet in een consultatieprocedure tussen conferences en verladers. Consultatie dient op verzoek van een der partijen plaats te vinden en kan bespreking van een tariefsverhoging, de wijziging van overige vervoercondities of een wijziging van de dienstverlening betreffen.

De artikelen 12, 13, 14 en 15 geven regels voor de vaststelling van de vervoertarieven en de wijziging daarvan.

Artikel 14, eerste lid, schrijft voor, dat algemene tariefsverhogingen ten minste 150 dagen voor de datum van ingang moeten worden meegedeeld aan verladers, verladersorganisaties of de betrokken autoriteiten.

Artikel 14, lid 9, bepaalt dat een aankondiging voor een algemene tariefsverhoging pas kan plaatsvinden nadat op zijn minst tien maanden zijn verlopen na de vorige algemene verhoging. Te zamen met het eerste lid betekent dit, dat de vervoertarieven op zijn minst 15 maanden niet kunnen worden veranderd. Artikel 4, lid 4, van de EEG-verordening, samen met het corresponderende voorbehoud, stelt artikel 14, lid 9, van de Code in het Conference-vervoer tussen de lid-staten, en op basis van wederkerigheid, in het Conference-vervoer tussen de lid-staten en de overige OESO-landen die partij zijn bij de Code, buiten toepassing.

Artikel 16 handelt over toeslagen op de vervoertarieven die in het zeevervoer veelvuldig worden geheven. Zulke toeslagen kunnen worden geheven in verband met onvoorziene omstandigheden zoals havencongestie en sterk gestegen bunkerprijzen. Artikel 17 bevat voorzieningen voor het geval dat valutaschommelingen leiden tot verhoogde kosten of tot verlaagde opbrengsten voor de scheepvaartlijnen.

Artikel 18 van de Code richt zich tegen bepaalde prijsdiscriminerende praktijken. Artikel 19 legt conferences de verplichting op een geregelde en adequate dienst te verlenen.

#### *c. Beslechting van geschillen*

Hoofdstuk VI van de Code bevat een groot aantal bepalingen voor de beslechting van geschillen die kunnen ontstaan tussen conferences en de scheepvaartlijnen, de scheepvaartlijnen onderling, conferences onderling en tussen conferences of scheepvaartlijnen en verladers of verladersorganisaties.

De Code voorziet in een bemiddelingsprocedure voor het oplossen van zulke geschillen. De procedure is enigszins te vergelijken met arbitrage. Ter zake wordt verwezen naar de toelichting op artikel 32 van het ontwerp van de Wet Vervoer over Zee.

Binnen de EEG is afgesproken om deze bemiddelingsprocedure niet te volgen, tenminste voor zover er door reders en verladers onderling andere procedures voor het beslechten van geschillen zijn overeengekomen. Artikel 25 geeft partijen de mogelijkheid om hun geschillen anders dan door middel van bemiddeling op te lossen.

Artikel 4, lid 5, van de EEG-verordening bepaalt, dat reders en verladers in hun onderlinge betrekkingen niet zullen aandringen op bemiddeling maar volledig gebruik zullen maken van de mogelijkheden die artikel 25 van de Code biedt. Een vergelijkbare regeling is, op basis van wederkerigheid, ook voorzien in het verkeer met de overige OESO-landen die partij zijn bij de Code.

#### *d. Slotbepalingen*

Voor de inwerkingtreding van de Code is krachtens artikel 49 vereist, dat ten minste 24 staten partij zijn geworden en dat hun gezamenlijke tonnage minstens 25% van de wereldtonnage bedraagt.

Aan het eerste vereiste is reeds ruimschoots voldaan; aan het tweede nog niet.

Ten einde te bewerkstelligen, dat op zo kort mogelijke termijn vast komt te staan of voorgestelde wijzigingen van de Code voor de partijen aanvaardbaar zijn, en tevens om aanvaardbare wijzigingen zo spoedig mogelijk in werking te doen treden, voorziet artikel 51 in een stilzwijgende goedkeurings- en inwerkingtredingsprocedure met betrekking tot voorgestelde wijzigingen.

De stilzwijgende aanvaarding van voorgestelde wijzigingen, waarin deze procedure voorziet, moet gelijk worden gesteld aan bekrachtiging van een (wijzigings)overeenkomst in de zin van artikel 60, tweede lid, van de Grondwet. Voorgestelde wijzigingen waarvan de Regering aanvaarding wenselijk acht, zullen derhalve hier te lande tijdig aan de goedkeuring van de Staten-Generaal worden onderworpen. Zulks geldt zowel voor door andere landen als door Nederland zelf voorgestelde wijzigingen. Indien de goedkeuring niet wordt verleend, zal als het om een door een ander land voorgestelde wijziging gaat, tegen de wijziging in kwestie bezwaar moeten worden gemaakt, terwijl als het om een door Nederland zelf voorgestelde wijziging gaat, het wijzigingsvoorstel zal moeten worden ingetrokken. In beide gevallen is het gevolg dat de voorgestelde wijziging in het geheel niet doorgaat, althans voor wat Nederland betreft.

#### **4. De uitvoering van de Code in het Nederlandse rechtsstelsel**

Voor de uitvoering van de Code in het Nederlands recht is in de eerste plaats van belang het kader dat is geschapen door de EEG-verordening nr. 954/79 betreffende de bekrachtiging van, of toetreding tot de Code. Deze verordening laat de uitvoering van de Code vrijwel geheel over aan de nationale wetgever. De verordening draagt de nationale regeringen op de wettelijke voorzieningen te treffen voor de uitvoering daarvan. De verordening vertoont in dit opzicht enige gelijkenis met een richtlijn.

Aan de Code en de EEG-verordening nr. 945/79 wordt in de eerste plaats uitvoering gegeven door het, tegelijk met het onderhavige ontwerp ingediende, ontwerp van de *Wet Vervoer over Zee*. Het wetsontwerp Vervoer over Zee beoogt, naast het geven van uitvoering aan de Code, het instrumentarium te verschaffen voor een actief overheidsbeleid op de zeevervoersmarkt. De artikelen 2, 3 en 4 van dit wetsontwerp hebben betrekking op respectievelijk de Code-artikelen 9, 14, 16 en 17. Artikel 9 van het ontwerp *Wet Vervoer over Zee* geeft de mogelijkheid maximum- of minimumprijzen vast

te stellen en biedt aldus de mogelijkheid uitvoering te geven aan de artikelen 12 en 15 van de Code. De artikelen 10 en 12 van het ontwerp van Wet Vervoer over Zee zijn noodzakelijk om de in artikel 2 van de Code neergelegde ladingverdeling te kunnen realiseren. Artikel 32 geeft uitvoering aan deel II van de Code inzake voorzieningen voor het beslechten van geschillen.

Voor een toelichting van de bepalingen van het ontwerp Wet Vervoer over Zee zij verder verwezen naar de toelichting bij dat ontwerp. Hier kan worden volstaan met het verband tussen het onderhavige ontwerp en het ontwerp van Wet Vervoer over Zee vast te stellen. Door deze beide ontwerpen gelijktijdig en gezamenlijk in te dienen is het mogelijk de problematiek van de zeevervoermarkt in haar geheel te overzien. De nauwe verbondenheid van de materie maakt het noodzakelijk dat beide ontwerpen van wet gelijktijdig bij het parlement worden ingediend.

Voorts wordt aan een aantal Code-bepalingen door middel van de Wet Economische Mededinging (Wet EM) uitvoering gegeven c.q. worden deze bepalingen wettelijk relevant gemaakt.

Het uitvoeren van een aantal Code-bepalingen op grond van de Wet EM wordt door de volgende overwegingen ingegeven.

De betreffende Code-bepalingen zijn vaak dusdanig opgesteld, dat zij zich moeilijk lenen voor opneming in wettelijke regelingen in de vorm van uitdrukkelijke voorschriften. Een systeem van misbruik-wetgeving, zoals dat in de Wet EM is neergelegd, leent zich wel voor het uitvoeren van de betreffende Code-bepalingen. Het systeem biedt de mogelijkheid op te treden indien reders en verladers zich niet houden aan bepalingen van de Code. Niet-naleving van de Code zal strijd met het algemeen belang als bedoeld in de Wet EM kunnen opleveren. Het systeem van misbruik-wetgeving sluit bovendien goed aan bij de praktijk van de sociaal-economische wetgeving in ons land, die zich kenmerkt door een zekere terughoudendheid waar het gaat om een direct overheidsingrijpen. Het past voorts goed bij het internationaal karakter van het zeevervoer.

Uitvoering van de betreffende Code-bepalingen door middel van de Wet EM biedt enerzijds een praktische oplossing en waarborgt anderzijds een voldoende nakoming van onze internationale verplichtingen die de toetreding tot de Code met zich meebrengt en die uit de EEG-verordening nr. 954/79 voortvloeien.

Voor het uitvoeren van Code-bepalingen met behulp van de Wet EM is het nodig de werkingssfeer van deze wet te verruimen. Dit is noodzakelijk omdat het object van de wet enger is gedefinieerd dan sommige Code-onderwerpen.

Artikel 1, eerste lid, van de Wet EM omschrijft een *mededingingsregeling* als: «een overeenkomst of burgerrechtelijk besluit, waarbij de economische mededinging tussen eigenaren van ondernemingen wordt geregeld». Artikel 1, lid 3, van de Wet EM biedt echter de mogelijkheid te bepalen dat overeenkomsten of burgerrechtelijke besluiten, die zonder de economische mededinging tussen eigenaren van ondernemingen te regelen daarop wel van invloed zijn voor de toepassing van de Wet als mededingingsregelingen worden aangemerkt. De eerste ondergetekende zal daarom samen met zijn ambtgenoot van Economisch Zaken een algemene maatregel van bestuur voorbereiden om het begrip mededingingsregeling te verruimen.

De inhoud van deze algemene maatregel van bestuur is in de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Wet Vervoer over Zee uiteengezet.

Artikel 1, eerste lid, van de maatregel zal uitdrukkelijk vermelden welke Code-bepalingen aldus onder de werkingssfeer van de Wet EM worden gebracht.

De Wet EM voorziet voor de toepassing van de belangrijkste bevoegdheden ervan in het horen van de Commissie economische mededinging. Ten einde de toepassing van de wet op het gebied van het zeevervoer te vergemakkelijken zal de eerste ondergetekende samen met zijn ambtgenoot van Economische Zaken nagaan of er voor dit doel een sub-commissie kan worden ingesteld. Als leden van deze sub-commissie zouden naast de gewone

leden van de Commissie personen kunnen worden benoemd, die een specifieke deskundigheid op het gebied van het zeevervoer bezitten.

Optreden op grond van de Wet EM kan achterwege blijven indien en voor zover bepaalde onderwerpen zullen worden opgenomen in de hiervoor aangeduide toekomstige EEG-mededingingsverordening. Totdat een dergelijke verordening tot stand gekomen is en op gebieden die niet door de verordening worden bestreken, is het uitoefenen van wettelijke bevoegdheden in Nederland toegestaan.

De hierboven omschreven maatregelen ter uitvoering van de Code laten de eventuele mogelijkheden om zich bij een Nederlandse rechter rechtstreeks op daartoe geëigende Code-bepalingen te beroepen onverlet.

## **5. Koninkrijkspositie**

Aangezien de Nederlands-Antilliaanse koopvaardijvloot overwegend in charter voor buitenlandse ondernemingen vaart en deze schepen, wegens het geringe vrachtaanbod zelden of nooit een haven van de Nederlandse Antillen aandoen, acht de regering van de Nederlandse Antillen medegelding van de Code voor haar land vooralsnog niet wenselijk. Derhalve wordt de goedkeuring alleen voor Nederland gevraagd.

Volledigheidshalve zij nog vermeld, dat voor de Nederlandse vertaling van de Code is uitgegaan van zowel de Franse als van de Engelse tekst, die volgens het bepaalde in artikel 54 van de Code, evenals de Chinese, de Russische en de Spaanse tekst, gelijkelijk authentiek zijn.

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

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