Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Zitting 1981–1982

16 818 Regelen inzake de zeevervoermarkt (Wet vervoer over zee)

Nr. 6

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zittingen 1980–1981 en 1981

VOORLOPIG VERSLAG
Vastgesteld 11 november 1981

De vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat[1], die belast werd met het voorbereidend onderzoek van dit wetsonderwerp, brengt als volgt verslag uit over haar voorlopige bevindingen.

De leden van de C.D.A.-fractie konden zich in grote lijnen vinden in de overweging en strekking van het wetsontwerp. Zoals reeds bij de parlementaire behandeling van de wijziging van de Wedervergeldingswet Zeescheepvaart (15 641) en van de Nota Zeescheepvaart onder Nederlandse Vlag (16 296) het geval was, spraken zij ook nu hun teleurstelling er over uit dat Nederland, dat tot nu toe het principe van de vrije zee hoog heeft gehouden, niet meer in staat is zonder beschermende maatregelen de positie van de hedendaagse koopvaardij op de voor Nederland van oudsher zo belangrijke internationale zeevervoermarkt te handhaven. Hoewel zij zich bewust waren dat het hier om een kaderwet gaat, die bedoeld is om eerst effectief te worden indien er werkelijk sprake is van een dreigende of reeds optredende marktverstoring, vroegen zij zich af of deze vorm van wetgeving niet ten koste zal gaan van de in zo'n situatie vereiste slagvaardigheid.

Is het geen tegenstelling om enerzijds te spreken van een wetsontwerp dat de basis dient te bieden voor een actief overheidsbeleid, zoals de memorie van toelichting het formuleert, terwijl anderzijds in de lijn van het SER-advies het defensieve karakter van het ontwerp wordt benadrukt?

Genoemde leden onderkenden terdege de noodzaak van een terughoudend beleid waar het gaat om het in de pas lopen met het beleid van andere Westeuropese landen. Zij achtten het daarom een goede zaak dat de in het wetsontwerp vastgelegde bevoegdheden eerst na overleg met de ons omringende landen zullen plaatsvinden. Ook onderschreven zij het belang van het inschakelen van de Commissie Vervoer over Zee als adviserend lichaam. Zij meenden echter ook te moeten wijzen op de negatieve kanten van deze procedure. Immers, ook uit de memorie van toelichting blijkt overduidelijk dat het scheepvaart-politieke beleid van een aantal Westeuropese landen en OESO-lidstaten in het geheel niet spoort met dat van Nederland.

Ook is te verwachten dat de leden van de Commissie Vervoer Overzee – en dan met name de reders en verladers – die nu in de Commissie Internationale Sociaal Economische Aangelegenheden tot een unaniem advies zijn gekomen, in het kader van het voorliggende wetsontwerp verschillend zullen denken over de concrete invulling van de maatregelen van de zijde van de Nederlandse overheid.

[1] Samenstelling: P. A. M. Cornelissen (CDA), Van Rossum (SGP), De Beer (VVD), Koning (VVD), Rienks (PvdA), voorzitter, Smit-Kroes (VVD), Eversdijk (CDA), Mertens (D'66), Castricum (PvdA), J. D. Blaauw (VVD), Hennekam (CDA), Zijlstra (PvdA), Mateman (CDA), Van Vlijmen (CDA), Brokx (CDA), ondervoorzitter, Tommel (D'66), E. Bakker (D'66), Wallage (PvdA), Nijland (CDA), Broekhuis (PvdA), De Cloe (PvdA).

In een situatie van een verstoord marktmechanisme kan men immers verwachten dat de vraag- en aanbodzijde (i.c. reders en verladers) moeilijk op elkaar af te stemmen zullen zijn en dat zij zullen trachten hun marktpositie zo goed mogelijk te beschermen, met name als het gaat om het vaststellen van de in artikel 10 van het wetsontwerp genoemde regels.

Deze vraagpunten brachten de leden van de C.D.A.-fractie er toe enige twijfel uit te spreken over de vraag of deze keuze voor een kaderwet met een tamelijk tijdrovende procedure van overleg wel voldoende slagvaardig is alvorens deze een effectieve werking zal hebben, te meer daar de beoordeling van de vraag of er op een bepaald moment al dan niet sprake is van een ernstige verstoring van de zeevervoermarkt nauwelijks objectief kan zijn. Deze vraag gaf al eerder aanleiding tot discussie en interpretatieverschillen, zoals o.a. bij de behandeling van de wijziging van de Wedervergeldingswet Zeescheepvaart (15641) op 23 januari 1980. Wanneer is de situatie voor Nederland werkelijk dermate ernstig en desastreus dat inderdaad overheidsingrijpen nodig is?

De leden van de P.v.d.A.-fractie onderschreven de mening dat de Regering een zelfstandige verantwoordelijkheid heeft voor het goed functioneren van de Nederlandse zeevervoermarkt.

Het was deze leden overigens niet duidelijk waarom, op advies van de SER, het defensieve karakter zozeer benadrukt moest worden. Zij vonden het opvallend dat in de commentaren de Koninklijke Nederlandse Redersvereniging (KNRV) en de Algemene Verladers- en Eigen Vervoer Organisatie (EVO) ook zo sterk de nadruk op het defensieve karakter van de wet gelegd wordt. Zij proefden hieruit een angst voor overheidsingrijpen, die naar hun mening niet gerechtvaardigd is. Zij zagen dan ook geen enkele zin in het opnemen van de zinsnede «waaronder de toename van de overheidsbemoeienis elders» in de considerans en wilden voorstellen deze zinsnede te schrappen.

Zij ondersteunden de gedachte van de Regering dat getracht moet worden te voorkomen dat de Nederlandse zeescheepvaart in de toekomst nog verder zal afnemen. Zij hoopten dat deze wettelijke voorzieningen daarvoor voldoende zouden zijn, maar zijn daar nog niet zo van overtuigd als de Regering in de memorie van toelichting doet voorkomen. Een gericht maritiem plan blijft naar hun mening noodzakelijk.

De leden van de fractie van de P.v.d.A., sprekend over de beleidsoverwegingen, betreurden het dat in de memorie van toelichting zo sterk benadrukt wordt dat de Regering haar optreden op basis van dit wetsontwerp in beginsel af zal laten hangen van de vraag of een verstoring op de relevante zeevervoermarkt plaatsvindt als gevolg van een beleid van andere landen. Uiteraard waren zij zich wel bewust dat aan strikt nationaal optreden tegenover de zeescheepvaart risico's verbonden zijn, maar de zo vaak in de memorie van toelichting herhaalde opmerkingen over het defensieve karakter benauwden hen. De Regering vraagt ruime bevoegdheden aan het parlement om in onderhandelingen sterk te staan, constateerden deze leden. Tevens merkten zij op dat de Regering maatregelen of stappen op basis van deze wet neemt in overleg met de betrokken ondernemingen of de hen vertegenwoordigende organisaties. Hierbij wilden zij twee kanttekeningen maken. In de eerste plaats vroegen zij zich af of in plaats van «in overleg met» eigenlijk wordt bedoeld «na overleg met».

In de tweede plaats meenden zij dat ook het parlement, bij voorbeeld via één of meer commissies, tijdig ingelicht zou moeten worden over de te nemen stappen of maatregelen. Alleen verslaggeving bij de begroting leek hen onvoldoende.

Hoewel de leden van de P.v.d.A.-fractie de opzet van het wetsontwerp grotendeels onderschrijven, plaatsten zij een aantal vragen en kanttekeningen bij de hoofdlijnen van het wetsontwerp. In het algemeen vonden zij het ongewenst dat definities gewijzigd of verruimd worden bij algemene maatregel van bestuur. De inhoud van de voorgestelde algemene maatregel van bestuur sprak hen overigens wel aan.

Genoemde leden betreurden het dat de toepassing van de bevoegdheden wordt beperkt doordat de concrete gedragingen op Nederlands grondgebied dienden te hebben plaatsgevonden. Zij zagen echter alleen als alternatief een verbodswetgeving waaraan ook bezwaren kleven. Is bestudeerd, in de VS, dan wel in ons land of de omvangrijke en tijdrovende procedures bij toepassing van de Shipping act niet verbeterd zouden kunnen worden?

De leden van de S.G.P.-fractie konden geheel instemmen met de noodzaak tot het stellen van wettelijke regels, nu de internationale ontwikkelingen op de vervoermarkt dit min of meer afdwingen. Het betreft hier wetgeving die ook voor reders uit andere landen van belang is en dus ook voor hen toegankelijk moet zijn. Om deze reden betreurden deze leden het dat deze wet niet geïntegreerd is met de Wedervergeldingswet zeescheepvaart (Stb. 1977, 313).

In hoeverre is laatstgenoemde wet de achterliggende 4 jaar toegepast en welk effect is er van de op grond daarvan getroffen maatregelen uitgegaan? De argumentatie op bladzijde 11 van de memorie van toelichting, om de Wedervergeldingswet zeescheepvaart 1977 niet in het onderhavige wetsontwerp op te nemen achtten de leden van de S.G.P.-fractie niet zo steekhoudend. Enkele alinea's hoger op dezelfde bladzijde wordt duidelijk gesteld: «Te zamen met de bevoegdheden van de Wet EM en de als ultimum remedium voorziene bevoegdheden van de Wedervergeldingswet zeescheepvaart, vormen zij het instrumentarium voor een overheidsbeleid ten aanzien van de zeevervoermarkt». Hieruit blijkt duidelijk dat deze wetgeving geheel in elkaars verlengde ligt. De toelichting bij zowel de artikelen 18 en 19 als bij de artikelen 28, 29, 30, en 31 wijst geheel in de zelfde richting. Terecht is in de memorie van toelichting op bladzijde 10 opgemerkt dat in het thans voorliggende wetsontwerp maatregelen kunnen worden gekozen en gedoseerd naar gelang de omstandigheden dit vereisen. In die dosering wordt het vergunningenstelsel in de toelichting op artikel 16 opnieuw als een ultimum remedium gekenschetst. Moet daaruit worden afgeleid, dat het thans voorliggende wetsontwerp alle mogelijkheden biedt aan de overheid om in te grijpen, en dat de Wedervergeldingswet eigenlijk te hoog gegrepen was, waaraan nu op een wat elegante wijze een meer bruikbaar wettelijk instrumentarium wordt toegevoegd, om mogelijk na enige jaren bedoelde wet geruisloos te kunnen intrekken?

Houdt de voorzichtige verwijzing naar de situatie in de luchtvaart (memorie van toelichting blz. 3 laatste alinea van ad a) een zekere toekomstverwachting voor de Zeescheepvaart in? Hoe zal in dit verband de houding van de bewindslieden zijn? Zullen zij zoveel mogelijk trachten om binnen de internationale overeenkomsten een zo groot mogelijke vrijheid voor het bedrijfsleven te handhaven, of zijn ze voornemens ter voorkoming van in de toekomst te verwachten moeilijkheden het thans voorliggende wettelijk instrumentarium te gaan gebruiken om zelf in protectionistische zin de eigen havens te gaan beschermen met een vorm van «landings»rechten?

Kan een uitsplitsing gegeven worden van de categorie «derde vlaggen», in de tabel op blz. 4 van de memorie van toelichting, daar deze voor de trampvaart van Nederland naar Polen en van de USSR naar Nederland van grote betekenis is? Betreft het hier hoofdzakelijk goedkope vlaglanden of betreft het schepen uit de regio (Scandinavië of EEG-lidstaten)? Deze vraag klemt te meer omdat in de memorie van toelichting een duidelijke aanwijzing gegeven wordt dat de vervoermarkt tussen Nederland en de Oosteuropese landen bijna geheel afgeschermd is van deelname door Nederlandse vervoerders. Stimuleert het tot dusver weinig succesvolle overleg de bewindslieden om met vernieuwde krachten aan deze onevenwichtigheid een eind te maken, vooral indien ook dit kabinet weet dat aan Oosteuropese zijde vooral ook andere dan scheepvaartpolitieke overwegingen een rol spelen? In hoeverre kan deze nieuwe wetgeving hiertoe de juiste wapens leveren?

Indien op blz. 7 van de memorie van toelichting gesproken wordt over «ernstige aantasting van de gevestigde spelregels», wordt in het verband van dit wetsontwerp dan gedoeld op scheepvaartpolitieke spelregels en bij voorbeeld niet op handelspolitieke- of buitenlandspolitieke spelregels?

Het was de leden van de P.P.R.-fractie opgevallen dat van de kant van de Regering in het nader rapport naar aanleiding van het advies van de Raad van State, de werking van de Wet Economische Mededinging van toepassing wordt verklaard op overeenkomsten voor zeevervoer van en naar Nederlandse havens. Dus, zo interpreteerden deze leden, zullen deze overeenkomsten – op grond van het feit dat altijd wel een Nederlandse haven wordt aangedaan – onder de werking van de Wet Economische Mededinging vallen. Is deze interpretatie juist?

Artikelen

Artikel 9, 10 en 12

In haar commentaar dd. 31 augustus 1981 wijst de Koninklijke Nederlandse Redersvereniging erop dat het zich laat denken dat de in deze artikelen genoemde bevoegdheden ook voor toepassing in aanmerking komen bij wijze van sanctie tegen andere landen die tot de Code Conventie zijn toegetreden, doch zich daar niet aan houden.

De leden van de P.v.d.A.-fractie wilden graag de mening van de Regering daarover vernemen. Moet hiervoor voorafgaande overeenstemming tussen de lid-staten van de EEG noodzakelijk zijn?

Artikel 27

Waarom wordt de omvang van de hier genoemde commissie niet vermeld? Hoe is de kwantitatieve verhouding tussen reders, verladers en werknemers in deze commissie? Hoe denkt men zich de verhouding tussen vertegenwoordigers organisaties en deskundigen? De leden van de P.v.d.A.-fractie wensten naast een antwoord op deze vragen tevens een wettelijke verankering van de daarin aan de orde gestelde aangelegenheden.

Artikel 37

Zoals in het algemene gedeelte al vermeld, vonden de leden van de P.v.d.A.-fractie een verslag niet voldoende, maar wel noodzakelijk. Is lid 2 van dit artikel, gezien het bepaalde in de Wet openbaarheid van bestuur, niet overbodig?

De voorzitter van de commissie,
Rienks

De griffier van de commissie,
Teunissen