

Vergaderjaar 1994±1995

23 134

Tijdelijke wet vrachtverdeling Noord-Zuid-vervoer

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 12 december 1994 en het nader rapport d.d. 31 maart 1995, aangeboden aan de Koningin door de minister van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 juli 1994, no. 94.005733, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerp-Tijdelijke wet vrachtverdeling Noord-Zuid-vervoer, met memorie van toelichting.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 juli 1994, nr. 94.005733, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 12 december 1994, nr. W09.94.0444, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met zijn advies rekening zal zijn gehouden.

Naar aanleiding van het advies overweeg ik als volgt.

1. Blijkens de inleiding van de memorie van toelichting is het doel van de wet te bereiken dat in de sector goederenvervoer met binnenschepen (vanuit Nederland via de Belgische grens naar België en Frankrijk) een overgang naar een vrijere marktwerking op een beheerste en gedoseerde wijze kan verlopen, dat wil zeggen met behoud van stabiliteit in de markt (memorie van toelichting, onderdeel I van het algemeen gedeelte, tweede volzin). De in het wetsvoorstel neergelegde regeling is de uitkomst van een langdurig onderhandelingsproces, waarbij over de hoofdlijnen van het model marktwerking een zekere mate van overeenstemming werd bereikt tussen de betrokken marktpartijen, met name met betrekking tot de keuze voor een tijdelijke wettelijke regeling. Over de nadere uitwerking van het marktmodel werd echter geen overeenstemming bereikt en dit model stuitte op grote bezwaren van de verladers en van de organisaties van vervoerders, voor zover deze van oudsher buiten de vrijwillige toerbeurt om vervoeren. De Raad van State constateert dat juist in de nadere uitwerking van het model marktwerking zijn zwakste kanten zichtbaar worden. In de memorie van toelichting (eerste alinea van onderdeel IV van het algemeen gedeelte) wordt weliswaar gesteld dat naar verwachting bij het onderhavige wetsvoorstel geen sprake is van een

¹ De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

maatregel die een verboden mededingingsregeling ondersteunt, versterkt of in stand houdt, omdat het wetsvoorstel geen verbindendverklaring van de huidige private ordeningsregels behelst en het wetsvoorstel in betekenend meer marktwerking dan thans het geval is voorziet, maar de uitwerking van de regeling is naar het oordeel van de Raad erg vaag. De uitwerking van de regeling is immers nagenoeg geheel overgelaten aan ministeriële regelingen, terwijl bij de desbetreffende delegatiebepalingen in het wetsvoorstel een voldoende duidelijke toelichting ontbreekt die inzicht zou kunnen geven op welke wijze de voorgestelde regeling zal leiden tot meer marktwerking. Zo wordt in artikel 10, A en van de kernbepalingen van het vrachtverdelingsstelsel, een aantal vaag geformuleerde toetsingscriteria genoemd, waarvan er slechts twee kort zijn toegelicht. Daardoor kan ook niet worden beoordeeld of de voorgestelde maatregelen niet in strijd kunnen komen met de artikelen 3f, 5 en 85 van het EG-Verdrag. De Raad adviseert de memorie van toelichting aan te vullen.

1. Voor het systeem van vrachtverdeling in het onderhavige wetsvoorstel heeft het binnenlandse systeem van vrachtverdeling, zoals geldend ingevolge de Wet vervoer binnenvaart (WVB), met betrekking tot de wetstechnische componenten model gestaan. Dit betekent dat bij de vaststelling van de ministeriële regelingen op voet van de Tijdelijke wet vrachtverdeling Noord-Zuid-vervoer zoveel mogelijk bij het bepaalde in de op de WVB gebaseerde regelgeving zal worden aangesloten. In de toelichtingen op de artikelen die het betreft is de strekking van de delegatie waar nodig nader aangeduid. In de memorie van toelichting worden de in artikel 18 (10 oud) genoemde aanvragen om scheepsruimte, waarbij tarieven en bevrachtingsvoorwaarden vrijelijk overeen zijn te komen, nader toegelicht.

Met betrekking tot de opmerking van de Raad over de relatie met het EG-verdrag merk ik het volgende op.

Ingevolge de Consultatiebeschikking van de Raad van de Europese Unie¹ is bij de Europese Commissie advies ingewonnen. Op 12 september 1994 heeft notificatie van het wetsontwerp aan de overige lid-staten plaatsgevonden. Het advies van de Commissie is thans nog niet ontvangen, maar de verwachting, gebaseerd op eerdere contacten met de Commissie, ambtelijk overleg, alsmede op het aan Frankrijk uitgebrachte advies², is dat naar het oordeel van de commissie uit EG-rechtelijk oogpunt geen bezwaren tegen het wetsvoorstel bestaan.

2. *De meest vergaande delegatiebepaling ligt besloten in het voorgestelde artikel 4, waarin het wordt mogelijk gemaakt dat bij ministeriële regeling, indien de noodzaak daartoe voortvloeit uit een verdragsverplichting, de wet geheel of gedeeltelijk niet van toepassing wordt verklaard op bepaalde vormen van vervoer met binnenschepen, soorten van binnenschepen, vervoer op bepaalde binnenwateren of onder bepaalde omstandigheden. Zoals de Raad reeds in een aantal eerdere adviezen tot uitdrukking heeft gebracht, ontmoet een dergelijk vergaande delegatie, waarbij de wet in formele zin door middel van een ministeriële regeling terzijde kan worden gesteld, ernstige bezwaren (advies van 5 november 1992, no.W06.92.0467, Kamerstukken II 22 697; en advies van 15 december 1993, no.W13.93.0607, Kamerstukken II 23 805). Indien wegens een uit de verdragsverplichting voortvloeiende korte termijn onmiddellijke wijziging van de formele wet niet mogelijk is, zou in dat geval in de wijziging bij wijze van tijdelijke maatregel bij algemene maatregel van bestuur kunnen worden voorzien, gevolgd door onverwijld indiening van een wetsvoorstel met gelijke inhoud als die van de algemene maatregel van bestuur. Artikel 4 dient te worden aangepast.*

¹ Beschikking van de Raad van de Europese Economische Gemeenschap van 21 maart 1962, houdende vaststelling van een procedure voor het voorafgaande onderzoek en overleg omtrent bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen welke door de Lid-Staten op het gebied van het vervoer worden overwogen (PbEG 720/62, zoals gewijzigd bij beschikking van 22 november 1973, PbEG L 347/48).

² Zie paragraaf 4.3 van het algemene deel van de memorie van toelichting.

2. Gelet op eerdergenoemde overweging zoveel mogelijk aan te sluiten bij de systematiek van de Wet vervoer binnenvaart, was in het wetsontwerp de bepaling van artikel 3 van het Besluit vervoer binnenvaart overgenomen.

Niettemin heb ik, het nadrukkelijke advies van de Raad in overweging nemend, besloten artikel 4 in de door de Raad bedoelde zin aan te passen.

3. *In de memorie van toelichting is wel melding gemaakt van een mededeling aan de Europese Commissie, op grond van de consultatiebeschikking van de Europese Unie, maar niet blijkt dat die mededeling ook is*

gedaan aan de overige lid-staten, hetgeen op grond van genoemde beschikking evenzeer verplicht is (laatste alinea van onderdeel II van het algemeen gedeelte). De Raad acht opheldering ter zake noodzakelijk. Meer nadrukkelijk ware aan te geven hoe de contacten zijn geweest met Frankrijk en België, die betreffende dezelfde materie wetgeving in voorbereiding hebben.

3. Aan de consultatiebeschikking is voldaan. De tekst is op 12 september 1994 aan alle lid-staten gestuurd.

Met België is regelmatig mondeling en schriftelijk contact geweest over het Nederlandse voornemen voor de wet. Immers de geografische samenhang dient zich ook in een wetstechnische te vertalen. In Frankrijk is een nieuwe tijdelijke wet, houdende liberalisering van het toerbeurtsysteem in werking getreden (Loi n° 94-576 du 12 juillet 1994 relative à l'exploitation commerciale des voies navigables). Met Frankrijk zal nog nader overleg plaatsvinden. In de memorie van toelichting is deze stand van zaken opgenomen in hoofdstuk 4 van het algemene gedeelte van de memorie van toelichting, paragraaf 4.3 «Relatie met ontwikkelingen in overige binnenvaartlanden».

4. De Raad is van oordeel dat het begrip «tankvaart» niet thuishoort in de opsomming in artikel 1, eerste lid, onder a, aangezien het begrip niet is opgenomen in de definitiebepaling van de Wet vervoer binnenvaart. De Raad beveelt aan het begrip in artikel 1, eerste lid, onder a, te verwijderen en in artikel 3, onder d, een omschrijving op te nemen in overeenstemming met artikel 52 van de Wet vervoer binnenvaart.

4. De door de Raad voorgestelde wijziging ter zake van het begrip «tankvaart» is overgenomen.

5. Op grond van artikel 7, eerste lid, onder b en c, zullen bij ministeriële regeling regels worden gesteld omtrent de wijze van verdeling van de ten vervoer aangeboden goederen en over de tarieven en bevrachtingsvoorwaarden. De Raad zou tegen deze vergaande delegatie ernstige bedenkingen hebben indien de regeling niet uitdrukkelijk als tijdelijk zou zijn bedoeld en acht mede de wenselijkheid van de mogelijkheid de bedoelde regelingen snel te kunnen aanpassen een argument van belang om deze vorm van delegatie thans aanvaardbaar te achten. Wel heeft de Raad bedenkingen tegen het voorgestelde artikel 7, eerste lid, onder d, aangezien hier aan de minister ruime grenzen worden gelaten om aard en omvang van sancties vast te stellen, hetgeen niet alleen de kans op conflicten verhoogt, maar ook mank gaat aan het beginsel dat voorschriften inzake sancties van administratief-rechtelijke aard zoveel mogelijk in de wet worden opgenomen (zie ook artikel 24 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)). Nu onder het voorgestelde artikel onderdeel verscheidene administratieve maatregelen mogelijk worden gemaakt, is het in ieder geval noodzakelijk in de memorie van toelichting inzicht te geven in de beoogde nadere vormgeving van de voorgestelde bevoegdheid, en daarbij voor het geval een administratieve boete zal worden geregeld aan te geven dat aan de vereisten die in artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) worden gesteld zal worden voldaan (zie ook artikel 139 Ar en de toelichting daarbij).

5. In het wetsvoorstel is thans de wijze van vrachtverdeling zoveel als mogelijk integraal opgenomen (hoofdstuk 2, paragrafen 1 tot en met 6). Tevens is aangegeven welke de bevrachtingsvoorwaarden zijn. Bij ministeriële regeling zullen hieromtrent aanvullende, werk-technische bepalingen worden opgenomen. Voorts ligt het in de bedoeling de Tarievenregeling vervoer binnenvaart van overeenkomstige toepassing te verklaren, hetgeen bij ministeriële regeling zal geschieden.

Met de Raad deel ik het uitgangspunt dat bestuursrechtelijke sancties een wettelijke basis behoeven. Een zodanige wettelijke basis beoogde artikel 7, eerste lid, onderdeel d, van het ontwerp te bieden. Ofschoon het niet gaat om strafrechtelijke maatregelen of om administratieve boetes maar om ordemaatregelen die inherent zijn aan het vrachtverdelingsstelsel, heb ik met inachtneming van de visie van de Raad de betreffende maatregelen rechtstreeks in de wet opgenomen (hoofdstuk 2, paragrafen 1 en 3).

6. In artikel 8 wordt een arbitrageregeling voorgesteld, die naar het oordeel van de Raad in deze vorm niet aanvaardbaar is. Arbitrage is alleen mogelijk indien partijen bij overeenkomst het tussen hen gerezen geschil aan arbitrage hebben onderworpen. Indien in de desbetreffende vervoerovereenkomst geen arbitraal beding is opgenomen, kunnen betrokkenen niet onderworpen worden aan de uitspraken van de arbitragecommissie. Volgens artikel 112 van de Grondwet is de berechting van geschillen over burgerlijke rechten en rechtsvorderingen bij uitsluiting aan de rechterlijke macht opgedragen. Ook artikel 6 EVRM kent voor de vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen een recht van toegang tot de rechter toe. Bovendien kan niemand worden afgehouden van de rechten die de wet hem toekent (artikel 17 van de Grondwet). In artikel 8 wordt in wezen een nieuw rechterlijk college voor de beslechting van bepaalde burgerrechtelijke geschillen ingesteld hetgeen toch naar het oordeel van de Raad geenszins de bedoeling kan zijn. In dit licht is de opmerking in de memorie van toelichting dat artikel 8 overigens de toegang tot de rechter onverlet laat naar de mening van de Raad niet begrijpelijk (artikelsgewijze toelichting op artikel 8).

In het derde lid van artikel 8 wordt geregeld dat ieder die bij de desbetreffende overeenkomst betrokken is, zich onderwerpt aan de uitspraak van de commissie. Nog daargelaten dat niet duidelijk is wie moeten worden gerekend tot de zeer rekbare kring van degenen die «betrokken» zijn bij een vervoersovereenkomst, en dat hetzelfde geldt voor het zich onderwerpen aan een uitspraak van de arbitragecommissie, acht de Raad het toekennen van derdenwerking aan een zodanige uitspraak niet passend binnen het geldende stelsel van rechtspraak waarbij naast de procespartijen zelf slechts onder bijzondere omstandigheden anderen, zoals leden van organisaties, worden gebonden aan rechterlijke beslissingen.

Uit de restrictieve redactie van het tweede lid van artikel 8 kan worden afgeleid dat alleen een organisatie behorend tot de door Onze Minister aangewezen organisaties werkzaam op het terrein van de binnenvaart, die in haar belang wordt getroffen door het sluiten van een vervoerovereenkomst, de beslissing van de arbitragecommissie kan invoeren. In de memorie van toelichting wordt echter vermeld dat de arbitragecommissie door een betrokkene in de Noord-Zuid-markt kan worden ingeschakeld. Deze passage wekt de indruk dat een nieuwe kring van personen toegang heeft tot deze commissie. De Raad acht het wenselijk dat dit punt wordt verduidelijkt, hetzij door een aanpassing van artikel 8, tweede lid, hetzij door aanpassing van de memorie van toelichting.

Naar het oordeel van de Raad dient voorts het vereiste van de onafhankelijkheid van de leden van de arbitragecommissie in de formele wet te worden gesteld. In dat licht is de ministeriële regeling als voorgesteld in het vierde lid niet het juiste instrument.

De laatstgenoemde punten van kritiek laten onverlet de ernstige bezwaren tegen artikel 8 die de Raad aan het begin van dit onderdeel naar voren heeft gebracht.

6. Artikel 8 is geschrapt.

7. De Commissie van onafhankelijke deskundigen als voorgesteld in artikel 9 dient te worden aangemerkt als een vast extern adviesorgaan in de zin van artikel 79 van de Grondwet.

Gezien de voorgestelde levensduur van de wet wordt de commissie voor meer dan 4 jaar ingesteld, hetgeen het kiezen voor de wetsvorm met zich brengt. Daarin dienen taak, samenstelling, inrichting en werkwijze van de commissie te worden neergelegd. De Raad is van oordeel dat de voorgestelde ministeriële regeling artikel 9, tweede lid, in het licht van het vorenstaande niet is te handhaven.

Hij beveelt aan dit artikelonderdeel te heroverwegen met inachtneming van de Aanwijzingen inzake externe adviesorganen en inzake interdepartementale commissies (besluit minister-president van 11 maart 1987, no. 37569).

7. Ofschoon ± gelet op de tijdelijkheid van de wet ± de instelling van een vast college van advies niet is beoogd, wil ik de opmerkingen van de Raad zoveel mogelijk recht doen, en heb ik artikel 9 van het ontwerp (thans artikel 17) in de door de Raad aangegeven zin aangepast.

In de memorie van toelichting is de aard van de commissie nader verduidelijkt: zij adviseert niet met het oog op te vormen beleid, maar over de uitvoering van het beleid waartoe ± in het kader van de wet ± reeds besloten is (zie onderdeel 1 van de Aanwijzingen inzake externe adviesorganen).

8. Het verdient aanbeveling in artikel 11, vierde lid, de relatie te leggen met de verordening van de EEG van 19 juli 1968, houdende de toepassing mededingingsregels op het gebied van het vervoer per spoor over de weg en over de binnenwateren (verordening (EEG) nr. 1017/68 (PbEG L 175)), aangezien daar maxima aan ladingscapaciteit worden gesteld.

8. In de tekst van het wetsvoorstel is een verwijzing als door de Raad bedoeld, opgenomen.

9. Op grond van artikel 16, eerste lid, is de vervoerder aan de minister voor bepaalde kosten een vergoeding verschuldigd die niet meer bedraagt dan de werkelijke voor het verlenen van vrijstelling gemaakte kosten. Een vrijstelling heeft echter betrekking op een uitzondering voor een categorie van gevallen. Het gaat derhalve om een onbepaald aantal vervoerders. Uitgaande van die situatie dient te worden uitgelegd hoe de door de vervoerder te betalen vergoeding vastgesteld wordt binnen het vereiste dat de vergoeding niet meer bedraagt dan de werkelijk gemaakte kosten.

9. In het kader van de Wet vervoer binnenvaart wordt ten aanzien van een aantal soorten van vrijstelling een genormeerde vergoeding in rekening gebracht, die beoogt de van overheidswege ter zake gemaakte kosten te dekken. Gelet echter op de wens de voorliggende wet zo simpel mogelijk te houden en daarmee aan de uitvoerbaarheid ervan bij te dragen, heb ik besloten voor vrijstelling geen vergoeding te vragen. In die zin is artikel 16 van het ontwerp (thans artikel 24) aangepast.

10. Ten aanzien van artikel 20 is de memorie van toelichting niet consistent. De minister wil inzicht verkrijgen in de omvang van bestaande contracten, de looptijd, het soort goederen en het traject waarover ze worden vervoerd. Volgens de laatste alinea van hoofdstuk III (Algemeen) van de memorie van toelichting heeft de minister de betrokken partijen uitgenodigd afschriften van hun contracten te deponeren bij een door haar aangewezen notaris. In de slotzin van de toelichting op artikel 20 staat evenwel dat het aantonen van het bestaan van een overeenkomst die voor 11 april 1994 is gesloten, bijvoorbeeld kan geschieden door een verklaring van de notaris, bij wie de overeenkomst is gedeponneerd. Beide passages dienen op elkaar te worden afgestemd, waarbij duidelijkheid dient te worden gegeven over de te volgen procedure en over de documenten (afschrift van de overeenkomst of verklaring van de notaris) die gebruikt mogen worden.

10. De primaire bedoeling van het deponeren van contracten bij de aangewezen notaris is het aan de minister geven van inzicht in omvang, looptijd etc. van de contracten, zonder dat vertrouwelijke gegevens die voor het doel niet relevant zijn, bredere bekendheid zouden krijgen. Op de aldus verkregen inzichten kon het beleid worden afgestemd, nl. de concrete invulling van het percentage, bedoeld in het derde lid van artikel 20 (oud, thans artikel 29, tweede lid).

Wanneer nu artikel 29 voorschrijft dat het bestaan van contracten van voor 11 april 1994 moet worden aangetoond, houdt dat geen voorschrift in over de wijze waarop aan deze aantoonplicht kan worden voldaan. Meerdere manieren van bewijs zijn denkbaar. In de memorie van toelichting op artikel 29 is als handreiking aangegeven, dat door een verklaring van de notaris bij wie het contract overeenkomstig het verzoek van de minister is gedeponneerd, in ieder geval aan de aantoonplicht wordt voldaan. Op deze wijze wordt aan hetgeen hiervoor gesteld is over de vertrouwelijkheid van de gegevens zoveel mogelijk recht gedaan.

De toelichting op artikel 29 is op dit punt nader verduidelijkt.

11. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

11. Drie van de vier redactionele opmerkingen zijn overgenomen. Het advies het begrip «goederen» in aansluiting op de terminologie van het Burgerlijk Wetboek te vervangen door «zaken» is niet overgenomen. Immers niet alleen in het spraakgebruik komt het begrip «goederen» overeen met hetgeen de wet beoogt te regelen, maar ook op het beleidsterrein van verkeer en vervoer is het volstrekt ingeburgerd. Zo heeft de Directie Goederenvervoer van mijn ministerie bij de invoering van het nieuwe vermogensrecht geen naamswijziging ondergaan. Bovendien wordt de term «goederen» ook in andere wetgeving op het terrein van Verkeer en Waterstaat in overeenkomstige zin gebruikt, in de eerste plaats in de Wet vervoer binnenvaart (waarop het voorliggende wetsvoorstel in wetstechnische zin is gebaseerd), maar ook bijvoorbeeld in de Wet goederenvervoer over de weg (Stb. 1992, 145).

12. Het wetsvoorstel is overigens aangevuld met bepalingen van meer normatieve inhoud betreffende de procedureregels van het vrachtverdelingsstelsel.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 12 december 1994, no. W09.94.0444, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- ± In aansluiting op de terminologie van het Burgerlijk Wetboek het begrip «goederen» vervangen door: zaken.
- ± Het woord «Lid-Staten» telkens vervangen door: lid-staten (aanwijzing 93 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- ± In artikel 20, tweede lid, de term «uitvoering» vervangen door: nakoming.
- ± In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 10 de aanduiding «het eerste lid» weglaten.