

Vergaderjaar 2004–2005

29 943

Goedkeuring en uitvoering van het op 22 juni 2001 te Boedapest tot stand gekomen Verdrag van Boedapest inzake de overeenkomst voor het vervoer van goederen over de binnenwateren (CMNI) (Trb. 2001, 124) (Wet internationaal goederenvervoer over de binnenwateren)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 10 september 2004 en het nader rapport d.d. 11 november 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de ministers van Buitenlandse Zaken en van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 2 augustus 2004, no. 04.003036, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende goedkeuring en uitvoering van het op 22 juni 2001 te Boedapest tot stand gekomen Verdrag van Boedapest inzake de overeenkomst voor het vervoer van goederen over de binnenwateren (CMNI) (Trb. 2001, 124) (Wet internationaal goederenvervoer over de binnenwateren), met memorie van toelichting.

Het verdrag geeft uniforme regels voor de overeenkomst inzake internationaal goederenvervoer over de binnenwateren; het is ondertekend door oeverstaten van de Rijn en de Donau.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over verklaringen bij en wijzigingen van het verdrag. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 2 augustus 2004, nr. 04.003.036, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 september 2004, no. W03.04.0401/1, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State kan zich met het voorstel van wet verenigen indien met een paar opmerkingen rekening wordt gehouden.

1. Staten die partij zijn bij het verdrag, kunnen de werking van het verdrag uitbreiden tot binnenlands vervoer en tot vervoer om niet; daartoe moeten zij bij de bekrachtiging of op een later moment een verklaring afleggen². Nederland is voornemens bij de bekrachtiging zo'n verklaring af te leggen³. De hier bedoelde verklaring betekent een uitbreiding van de werkingssfeer van het verdrag en behoeft dus goedkeuring van de Staten-Generaal. De Raad van State adviseert in het wetsvoorstel een bepaling op te nemen die voorziet in goedkeuring van de verklaring⁴.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Artikel 31 van het verdrag.

³ §5 (Adviezen), slotalinea, van de toelichting.

⁴ Vergelijk aanwijzing 312 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

1. In navolging van het advies van de Raad is, onder vernummering van de bestaande artikelen 2 tot en met 4, tot 4 tot en met 6, een nieuw artikel 2 ingevoegd dat voorziet in goedkeuring van de Staten-Generaal van verklaringen tot uitbreiding van de werkingssfeer van het verdrag. Door het afleggen van de in artikel 2 opgenomen verklaring wordt voor partijen de mogelijkheid geopend CMNI contractueel ook van toepassing te verklaren op nationaal goederenvervoer tegen betaling of om niet. De memorie van toelichting is in verband hiermee aangevuld.

2. De in het verdrag vastgestelde limieten voor de aansprakelijkheid van de vervoerder kunnen worden verhoogd op een conferentie van de verdragsluitende partijen; een besluit tot wijziging kan worden genomen met ten minste twee-derde meerderheid van de uitgebrachte stemmen, mits ten minste de helft van de verdragsluitende partijen bij de stemming aanwezig is. Iedere partij is aan zo'n wijziging gebonden, tenzij zij ervoor kiest het hele verdrag op te zeggen¹.

Deze procedure heeft als consequentie dat het Koninkrijk kan worden gebonden aan wijzigingen van het verdrag die het niet vooraf heeft goedgekeurd en wellicht ook niet wenst goed te keuren. De Raad wijst er op dat artikel 91 van de Grondwet bepaalt dat het Koninkrijk niet aan verdragen wordt gebonden zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal en dat de wet de gevallen bepaalt waarin geen goedkeuring is vereist.

Daarom adviseert de Raad in het wetsvoorstel, met toepassing van artikel 7, aanhef en onder a, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, te bepalen dat verdragswijzigingen als bedoeld in artikel 37 van het verdrag geen goedkeuring van de Staten-Generaal meer behoeven, voor zover deze wijzigingen overeenkomstig die verdragsbepaling in werking zijn getreden².

2. De Raad signaleert dat het aanvaarden van de in artikel 37 CMNI opgenomen procedure er toe kan leiden dat het Koninkrijk gebonden kan worden aan een wijziging van de rekeneenheid in artikel 28 CMNI of een wijziging van de aansprakelijkheidslimieten als bedoeld in artikel 20, eerste lid, CMNI zonder dat de Staten-Generaal dit vooraf heeft goedgekeurd. De Raad wijst er op dat artikel 91 van de Grondwet bepaalt dat het Koninkrijk niet aan verdragen kan worden gebonden zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal en dat de wet de gevallen bepaalt waarin geen goedkeuring is vereist. Daarom adviseert de Raad in het wetsvoorstel, met toepassing van artikel 7, aanhef en onder a, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, te bepalen dat verdragswijzigingen als bedoeld in artikel 37 van het verdrag geen goedkeuring van de Staten-Generaal meer behoeven, voor zover deze wijzigingen overeenkomstig die bepaling in werking zijn getreden. De Raad geeft terecht aan dat indien het Koninkrijk niet akkoord kan gaan met een in overeenstemming met de procedure van artikel 37 CMNI tot stand gebrachte wijziging, het Koninkrijk het verdrag ingevolge artikel 37, negende lid, CMNI zal moeten opzeggen hetgeen gelet op de aard van het verdrag geen wenselijke optie zal zijn. Daarbij dient echter wel te worden bedacht dat het hierbij gaat om een zeer beperkte categorie wijzigingen, namelijk uitsluitend aanpassingen van de rekeneenheid en de aansprakelijkheidslimieten van artikel 20, eerste lid, CMNI. Bovendien voorziet het verdrag in artikel 37, vijfde en zesde lid, CMNI tevens in criteria voor het bepalen van de omvang van die verhoging die verzekeren dat deze in beginsel slechts de inflatie en gestegen kosten weerspiegelt. De strekking van deze bepaling is de facto dus veeleer het behouden van de intrinsieke waarde van het oorspronkelijke verdrag, dan het tot stand brengen van een gewijzigd verdrag. Deze procedure heeft het grote voordeel dat voor een aanpassing van de rekeneenheid en de aansprakelijkheidslimieten, in tegenstelling tot iedere andere wijziging van het verdrag, geen nieuwe diplomatieke conferentie en inwerkingtreding van het ter conferentie tot stand gebrachte nieuwe internationale instrument nodig is, waardoor dergelijke aanpassingen veel sneller internationaal in werking kunnen treden. In navolging van het advies van de Raad is daarom, onder vernummering van de bestaande artikelen 2 tot en met 4 tot 4 tot en met 6, een nieuw artikel 3 ingevoegd dat bepaalt dat aanpassingen van de aansprakelijkheidslimieten en de rekeneenheid, tot stand gekomen overeenkomstig artikel 37 CMNI, geen goedkeuring van de Staten-Generaal behoeven. De memorie van toelichting is in verband hiermee aangevuld.

¹ Artikel 37, vierde en negende lid, van het verdrag.

² Voor een eerder voorbeeld, zie punt 2 van het advies van de Raad van State van 17 mei 2004 bij het Voorstel van rijkswet houdende goedkeuring van het op 16 mei 2003 te Londen tot stand gekomen Protocol bij het Internationaal Verdrag betreffende de instelling van een Internationaal Fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie, 1992 (Trb. ...), Kamerstukken II 2003/2004, 29 705 (R 1766), nr. 4.

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

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Verkeer en Waterstaat 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 Justitie,
J. P. H. Donner