SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

ADVIES

INZAKE HET ONTWERP VAN EEN RETORSIEWET ZEESCHEEPVAART

UITGAVE VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

(Verschijnt ten minste maandelijks)

1969 no. 3

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

ADVIES

INZAKE HET ONTWERP VAN EEN
RETORSIEWET ZEESCHEEPVAART

UITGEBRACHT AAN DE STAATSSECRETARIS
VAN VERKEER EN WATERSTAAT

's-Gravenhage, 21 maart 1969

1. Inleiding

Met een brief van 29 augustus 1968 heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de Raad het ontwerp van een Retorsiewet Zeescheepvaart (bijlage I) voorgelegd met het verzoek hem daarvoor van advies te dienen. De Raad heeft de voorbereiding van een advies ter zake opgedragen aan een commissie ad hoc, die als volgt was samengesteld: prof. dr. A.H.M. Albregts (voorzitter), ir. J. Bolhuis, mr. W. Brak, E. van Donkelaar, mr. R.J.H. Fortuyn, mr. H. Gaarlandt, drs. K.A. de Groot, W.F. van Tilburg, A.F. Jentjens, mr. W. Jonker, M.C. Kieft, dr. E.D. de Meester, W. van Zuijlen.
Als ministeriële vertegenwoordigers woonden F. van IJsseldijk en mr. H. F.M. Bertels, beiden van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, de vergaderingen bij.
Het preadvies van de commissie werd door de Raad in zijn vergadering van 21 maart 1969 behandeld, waarbij het advies als volgt werd vastgesteld.

2. Doelstelling en motivering van het ontwerp

Blijkens de memorie van toelichting heeft het wetsontwerp ten doel de Kroon de bevoegdheid te verlenen om, bij wijze van tegenmaatregel, bij algemene maatregel van bestuur bepaalde regelen te stellen, waardoor de zeescheepvaart van landen die vlagbevoorrechting toepassen, belemmeringen in de weg worden gelegd. Het stellen van zulke regelen kan geboden zijn ter verdediging van de economische belangen van de Nederlandse koopvaardij, dan wel ter uitvoering van een internationale afspraak of van een besluit van een volkenrechtelijke organisatie, betrekking hebbende op de verdediging van de vrijheid van dienstverlening bij het vervoer ter zee.
De regering is er zich daarbij van bewust dat het gebruikmaken van de in het ontwerp neergelegde bevoegdheden in zekere opzichten een inbreuk zou betekenen op het sinds lang door Nederland gevoerde beleid, gericht op handhaving en bevordering van een zo groot mogelijke vrijheid overal ter wereld voor de scheepvaart onder de vlag van alle landen. Met nadruk wordt echter vooropgesteld dat met het onderhavige ontwerp slechts wordt beoogd mogelijkheden te scheppen voor het treffen van tegenmaatregelen juist ter verdediging van de vrijheid van scheepvaart, en wel als een laatste en uiterste middel daartoe, dat eerst dient te worden gebruikt indien alle andere beschikbare middelen tevergeefs zijn beproefd.
De te treffen maatregelen moeten volgens het ontwerp zoveel mogelijk het karakter van retorsie blijven behouden, d.w.z. zij dienen zoveel mogelijk betrekking te hebben op hetzelfde terrein als waarop de discriminerende maatregel betrekking heeft, en, met inachtneming van een zekere wederkerigheid, zoveel mogelijk van overeenkomstige aard en zwaarte te zijn.

Het gaat hier uitsluitend om discriminatie in de vorm van vlagbevoorrechting. In het ontwerp wordt dit begrip wel in artikel 2 genoemd, maar niet nader gedefinieerd. In de toelichting wordt gesteld dat onder vlagbevoorrechting dienen te worden verstaan overheidsmaatregelen die niet als subsidiëring kunnen worden aangemerkt en die worden getroffen om nationale koopvaardijvloten in het kader van hun bedrijfsuitoefening op de een of andere wijze een bevoorrechte concurrentiepositie te verschaffen. Van de meest voorkomende soorten vlagdiscriminatie wordt vervolgens een globale indruk gegeven, waarbij wordt gewezen op de vindingrijkheid van de regeringen van vele landen om telkens nieuwe maatregelen in te voeren ter kunstmatige versterking van de concurrentiepositie van hun nationale scheepvaart.

Bij de beoordeling van de doelstelling en motivering van het ontwerp is de Raad uitgegaan van de opvatting dat ook in de internationale verhoudingen een efficiënte arbeidsverdeling, die wordt geëffectueerd door het in acht nemen van bepaalde regels, de gunstige voorwaarden biedt voor een verhoging van de welvaart van alle landen.
Deze regels zouden moeten bewerkstelligen dat de beschikbare schepen van de wereldvloot zo goed mogelijk worden benut en dat elk vervoer zoveel mogelijk plaatsvindt met die schepen waaraan uit een oogpunt van geleverde vervoersprestatie in relatie tot de kosten door de verladers de voorkeur zou worden gegeven. De vlagbevoorrechting is in het algemeen met dit uitgangspunt in strijd. Zij heeft tot gevolg dat de verladers niet meer vrij kunnen beslissen op basis van geschiktheid van het scheepstype, de kwaliteit van de vervoersprestaties, het tijdstip waarop de in aanmerking komende schepen ter beschikking staan en de kosten van het vervoer.
Het directe gevolg van enigszins ingrijpende maatregelen van vlagbevoorrechting zal, afhankelijk van de aard der maatregelen, voor de verladers bestaan in een verminderde frequentie van de vervoersgelegenheid of het ontstaan van de noodzaak om gebruik te maken van minder geschikte of duurdere vormen van zeevervoer. Aan de kant van de rederijen zal uiteraard het gevolg verschillend zijn, naargelang van de vlag waaronder de schepen varen. Voor de rederijen welke de bevoorrechte vlag voeren, ontstaat een beschermde markt, waarop de concurrentie gering is of praktisch afwezig, hetgeen hen in staat stelt hogere vrachtprijzen te berekenen en eventueel minder efficiënte schepen te gebruiken. De voor de hand liggende behoefte om deze bevoorrechte positie zoveel mogelijk uit te buiten kan bovendien leiden tot een ondoelmatig vaarschema, hetgeen in nog sterker mate het geval zal zijn wanneer ook andere landen ertoe overgaan maatregelen van vlagbevoorrechting tot te passen. In extreme vorm toegepast zal een wijd verbreid stelsel van vlagbevoorrechting ertoe kunnen leiden, dat het zeevervoer wordt gereserveerd voor de schepen van enerzijds de landen die lading produceren en anderzijds, vooral als het om overheidsaankopen gaat, de landen die lading ontvangen. Niet zelden zal dientengevolge het vervoer door deze landen onderling op basis van bilateraal overleg worden geregeld.
Dat de vlagbevoorrechting een zo efficiënt mogelijk gebruik van de schepen welke onder niet-bevoorrechte vlaggen varen in de weg staat, behoeft na het voorgaande geen nader betoog. In het bijzonder worden hierdoor de landen getroffen die zich sedert lang op grond van factoren als geografische ligging en bepaalde bekwaamheden gespecialiseerd hebben op het internationaal vervoer over zee, met name ook voor derde landen.

Eerstbedoelde landen hebben daarbij een grote ervaring verworven en zijn tot zeer aanzienlijke kapitaalsinvesteringen in hun koopvaardijvloot, havenoutillage etc. gekomen. Dit geldt ook voor ons land, waar de inkomsten uit de zeescheepvaart een belangrijke bijdrage vormen voor het in evenwicht houden van de betalingsbalans. Over de uitzonderlijke plaats die Nederland als klein land in de internationale zeescheepvaart inneemt en over het nationale belang van onze koopvaardijvloot zijn in bijlage II enige gegevens samengevat.
Bovendien is in de praktijk gebleken dat vlagbevoorrechting tot het verleggen van handelsstromen kan leiden. De nationale vloot, die door middel van maatregelen van vlagbevoorrechting op de voor de importeurs goedkoopste wijze de invoer kan verzorgen, zal zich concentreren op de uitvoerhavens van de voornaamste leverancierslanden, waar regelmatig voldoende vrachten worden aangeboden. De producenten in die landen krijgen daardoor een voorsprong op de producenten in andere landen, die van deze kunstmatig goedkoopste vervoergelegenheid niet, of niet in die mate, gebruik kunnen maken.
Toepassing van vlagbevoorrechting op ruime schaal zal derhalve op verschillende manieren een uit een oogpunt van doeltreffende internationale arbeidsverdeling niet gerechtvaardigde schade kunnen toebrengen aan de economische belangen van de landen die door de vlagbevoorrechting worden getroffen, en een optimale welvaart op wereldniveau belemmeren.
Vooruit lopend op nog verder uit te werken overwegingen wil de Raad reeds hier uitspreken dat hij met de bewindslieden van oordeel is dat vlagbevoorrechting in het algemeen moet worden afgewezen, al moest er met name voor bepaalde gevallen van defensief optreden ruimte blijven voor een meer genuanceerd oordeel. Gezien het feit dat verschillende landen thans maatregelen van vlagbevoorrechting toepassen of in overweging hebben, acht de Raad het opportum dat ook in ons land de wettelijke bevoegdheden worden gecreëerd welke het mogelijk maken daartegen op te treden.
Deze bevoegdheden zijn vervat in artikel 2 van het ontwerp, waar zoals reeds opgemerkt als eerste grond voor optreden wordt genoemd de verdediging van de economische belangen van de Nederlandse koopvaardij. Uit het voorgaande bleek dat de Raad zich met deze grond in verband met het belang van de zeescheepvaart voor onze nationale economie kan verenigen.
Met de betrokken bewindslieden is de Raad evenwel van mening dat het treffen van tegenmaatregelen, indien dit slechts door één land gebeurt, in de regel nauwelijks effect zal sorteren en zelfs tot ongewenste deviaties van het vervoer kan leiden.
Dit laatste strookt uiteraard evenmin met het streven naar een efficiënte internationale arbeidsverdeling, terwijl de schade voor de nationale economie hierdoor groter in plaats van kleiner dreigt te worden.
Om deze deviaties te vermijden zal daarom vrijwel steeds gezamenlijk en gecoördineerd moeten worden opgetreden door alle tot een geografisch geheel behorende landen indien een of meer van die landen van vlagbevoorrechtingsmaatregelen de dupe zijn. Reeds tijdens een conferentie te Oslo in juni 1966 hebben de ministers, verantwoordelijk voor de zeescheepvaartaangelegenheden van een aantal zeevarende naties - waaronder Nederland -, nl. die van de Consultative Shipping Group *), de wenselijkheid van het scheppen van bevoegdheden tot het nemen van retorsiemaatregelen

*) Het betreft hier het Verenigd Koninkrijk, Noorwegen, Griekenland, Italië, West-Duitsland, Frankrijk, Nederland, Zweden, Denemarken, Finland, België en Japan.

uitgesproken. Met uitzondering van Griekenland hebben de andere betrokken landen deze mogelijkheden inmiddels gecreëerd of zijn met de voorbereiding ervan bezig. Gelet op de niet onbelangrijke plaats die Nederland in bedoelde groep landen inneemt, zou het achterblijven van ons land ten gevolge kunnen hebben dat een doeltreffend internationaal optreden via toepassing van de nationale wettelijke voorschriften op dit gebied veelal onmogelijk wordt gemaakt.
De Raad is derhalve van mening dat als tweede grond voor optreden terecht wordt verwezen naar een internationale afspraak of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie betrekking hebbende op de verdediging van de vrijheid van dienstverlening bij het vervoer ter zee.
De Raad heeft bij de bepaling van zijn standpunt in deze mede in aanmerking genomen, dat het blijkens de memorie van toelichting in de loop der jaren steeds duidelijker geworden is dat officiële protesten bij de regeringen van landen die vlagdiscriminerende maatregelen toepassen, weinig resultaten opleveren.
Ten aanzien van het ontbreken van een definitie van het begrip vlagbevoorrechting in de wet wil de Raad nog opmerken, dat hij de moeilijkheid onderkent om dit begrip in de wet zelf nader te definiëren. De veelheid van verschijnselen *) die als vlagbevoorrechting kunnen worden aangemerkt, en vooral de vindingrijkheid van sommige landen bij het toepassen van telkens nieuwe vormen van vlagdiscriminerende maatregelen, maken het bezwaarlijk een wettelijke definitie te formuleren die zo sluitend is dat alle mogelijkheden die zich zouden kunnen voordoen, daaronder vallen. Voorkomen moet worden dat Nederland als gevolg van een te enge definitie straks in het kader van internationale samenwerking niet zou kunnen deelnemen aan wenselijke retorsiemaatregelen, die andere landen op grond van meer algemeen geformuleerde bevoegdheden wel kunnen nemen.
Gelet op het voorgaande en in aanmerking nemende dat de wet zoals onder punt 4 zal blijken, voldoende waarborgen kent voor een juist beleid bij de uitvoering, acht de Raad in dit geval het ontbreken van een wettelijke definitie aanvaardbaar.

Het is de Raad overigens opgevallen dat in de omschrijving van vlagbevoorrechting in de toelichting overheidsmaatregelen in de vorm van subsidiëring zonder meer worden uitgezonderd. De Raad kan zich wel verenigen met de gedachte dat niet iedere vorm van subsidie moet worden afgekeurd en door tegenmaatregelen moet worden bestreden. Daarbij denkt de Raad aan financiële overheidssteun, die het mogelijk maakt een nationale vloot zodanig op te bouwen dat zij in concurrentie met de vloten van andere landen aan de internationale zeescheepvaart kan deelnemen.
Een dergelijke subsidie kan weliswaar indirect de keus van de verlader beïnvloeden, maar heeft een duidelijk minder discriminerend karakter, dan maatregelen van vlagbevoorrechting, zoals het dwingend voorschrijven van het gebruik van de nationale vloot voor het vervoer van bepaalde goederen, of bijvoorbeeld het opleggen van heffingen en rechten respectievelijk het verlenen van vrijstellingen of reducties op zodanige rechten en heffingen waardoor voor de verladers of ontvangers het gebruik van de nationale vloot voordeliger wordt dan het gebruik van andere schepen. In de praktijk betekent dit laatste uiteraard eveneens een wezenlijke beperking in de keuze van verlader.

*) In bijlage III is een aantal voorbeelden van vlagbevoorrechting vermeld, welke voorbeelden zijn ontleend aan de jaarverslagen van de Koninklijke Nederlandsche Reedersvereeniging.

Mogelijk is intussen dat subsidies van zodanige grootte worden gegeven, dat het vervoer door de nationale vlag op belangrijk gunstiger condities dan van de andere zeevarende landen kan plaatsvinden. Dergelijke extreme vormen van subsidie hebben dus hetzelfde effect als de zojuist genoemde maatregelen van vlagbevoorrechting, in die zin dat zij de keus van de verlader wel degelijk ook rechtstreeks beïnvloeden.
Het moet niet uitgesloten worden geacht dat landen die op zichzelf geen bezwaar hebben op duidelijk vlagdiscriminerende maatregelen toe te passen onder omstandigheden, met name als die maatregelen door tegenmaatregelen van andere landen kunnen worden getroffen, eerder hun toevlucht zullen nemen tot het verlenen van aanzienlijke subsidies aan de nationale vloot met hetzelfde effect.
De Raad meent dat hier toch wel sprake is van een niet onbelangrijk probleem, op grond waarvan hij de regering in overweging wil geven zich nader te bezinnen op de vraag of het nemen van zekere maatregelen, uiteraard als ultimum remedium, ook mogelijk moet zijn indien bepaalde rederijen, niet op basis van een grotere efficiency doch van ontvangen subsidies, zodanig prijsverstorend optreden dat rederijen van andere landen hiervan in ernstige mate nadeel ondervinden.
Men dient daarbij tevens te bedenken dat andere landen van de Consultative Shipping Group voor wat betreft het nemen van tegenmaatregelen over zulke ruime bevoegdheden beschikken dat voor hen acties tegen een ernstig marktverstorend optreden als regel stellig tot de mogelijkheden behoren. Voor Nederland kan dit in verband met de internationale samenwerking op dit gebied bepaalde consequenties meebrengen.

3. Inhoud van de voorgestelde maatregelen

Zoals reeds werd opgemerkt is er in het wetsontwerp naar gestreefd de te treffen maatregelen zoveel mogelijk het karakter van retorsie te doen behouden. Daarom wordt het blijkens de toelichting ongewenst geacht tegenmaatregelen te treffen op gebieden die weinig of niets van doen hebben met het terrein waarop de vlagbevoorrechting zich afspeelt. Met name worden maatregelen op het gebied van het goederenverkeer afgewezen. Optreden op dit gebied zou veeleer het karakter hebben van het treffen van sancties.
De Raad wil hierbij het volgende opmerken.
Hoewel de begrippen retorsie en sanctie elkaar onder omstandigheden kunnen benaderen, moeten zij in volkenrechtelijk opzicht toch van elkaar worden onderscheiden. Onder sancties moeten maatregelen worden verstaan die op een veel wijder terrein werkzaam zijn dan de maatregel die men wil bestrijden. Het optreden door middel van sancties krijgt hierdoor een veel scherper en soms vijandig karakter, waardoor tevens de weg terug veel moeilijker wordt. Als sancties zullen dikwijls maatregelen op het gebied van het goederenverkeer worden toegepast, maar met name dergelijke sancties kunnen gemakkelijk tegenmaatregelen, eveneens op het gebied van het goederenverkeer, uitlokken waardoor een ongewenste escalatie plaatsvindt en het doel wordt voorbijgeschoten.
De Raad wil daarom met nadruk verklaren dat hij zich geheel kan verenigen met de opvatting dat de maatregelen niet het karakter van sancties mogen krijgen en dat optreden binnen de sfeer van het goederenverkeer dient te zijn uitgesloten. Laatstbedoelde maatregelen zouden trouwens, zoals ook

de memorie van toelichting zegt, al spoedig in strijd komen met internationale verplichtingen op handelspolitiek gebied, waarbij met name aan het G. A. T. T. kan worden gedacht.
Juist lijkt ook de praktische eis dat een doeltreffend toezicht op de naleving van uitgevaardigde verboden en van de voorwaarden verbonden aan vergunningen, ontheffingen en vrijstellingen, moet kunnen worden uitgeoefend. Vandaar dat is voorgesteld niet het sluiten van bepaalde overeenkomsten, doch het verrichten van bepaalde gemakkelijk te localiseren handelingen tot onderwerp van verbodsbepalingen te maken.

De bovenstaande overwegingen hebben geleid tot de in artikel 2 voorgestelde mogelijkheden om bij een zg. retorsiebesluit:

a. te verbieden om zonder vergunning van de minister van Verkeer en Waterstaat:

   1. als gezagvoerder van een zeeschip, varende onder een bij of krachtens die maatregel aangewezen vlag, met dat zeeschip goederen te vervoeren over de Nederlandse wateren;
   2. als eigenaar van een onderneming opzettelijk te bewerken dat goederen worden vervoerd met een zeeschip varende onder een bij of krachtens die maatregel aangewezen vlag;
   3. een Nederlands zeeschip ter uitvoering van een overeenkomst van huur en verhuur of van tijdbevrachting ter beschikking te stellen van een natuurlijke of rechtspersoon gevestigd in een bij of krachtens die maatregel aangewezen land;

b. een heffing vast te stellen, volgens een bij die maatregel te bepalen tarief op zeeschepen die over de Nederlandse wateren varen onder een bij of krachtens die maatregel aangewezen vlag.

In spoedeisende gevallen kan genoemde minister een retorsiebeschikking van overeenkomstige inhoud als een in overweging zijnd retorsiebesluit vaststellen (artikel 10). Het ontwerp voorziet in de mogelijkheid dat van een verbod of een heffing door de minister van Verkeer en Waterstaat vrijstelling of ontheffing wordt verleend, terwijl zowel aan een vergunning als aan een ontheffing of vrijstelling beperkingen en voorschriften kunnen worden verbonden (artikelen 4 en 5).
De minister kan in bepaalde gevallen een vergunning of ontheffing intrekken en indien een gewichtige reden dit zijns inziens noodzakelijk maakt tot gezamenlijke intrekking van een groep vergunningen of ontheffingen overgaan (artikel 8). Van zijn bevoegdheden met betrekking tot de totstandkoming van een retorsiebesluit respectievelijk retorsiebeschikking kan meergenoemde minister slechts gebruikmaken in overeenstemming met de ministers van Economische Zaken en van Landbouw en Visserij, alsmede de ministers die het mede aangaat. Dit geldt ook voor het verlenen van vrijstellingen en de groepsgewijze intrekking van vergunningen en ontheffingen.
De Raad kan de mening van de betrokken bewindslieden delen dat deze maatregelen

- in enigszins betekende mate, althans in het kader van een gezamenlijk optreden van een aantal maritieme landen, door het discriminerende land als hinderlijk kunnen worden ondervonden;
- in overeenstemming zijn met het retorsiekarakter van de voorgestelde regeling;

- in de regel niet in strijd zullen komen met de bestaande internationale verplichtingen van Nederland;
- in de regel niet op eenvoudige wijze kunnen worden ontgaan.

Met betrekking tot de bevoegdheid om bij retorsiebesluit te verbieden om als eigenaar van een onderneming opzettelijk te bewerken dat goederen worden vervoerd met een zeeschip varende onder een nader te noemen vlag, ziet de Raad bij de toepassing nog wel een moeilijkheid waarop wordt teruggekomen in punt 5, onder c.

De Raad betreurt overigens dat de in de landen van de Consultative Shipping Group getroffen of in voorbereiding zijnde wettelijke voorschriften niet onbelangrijk van elkaar verschillen. Met name met het oog op een uniforme toepassing van de retorsiemaatregelen lijkt het dringend gewenst tot beter geharmoniseerde wetten ter zake te komen.
Intussen kan worden tegengeworpen dat Nederland, zijnde een van de laatsten bij het tot stand brengen van een retorsiewet, aansluiting zou hebben kunnen zoeken bij reeds bestaande of in voorbereiding zijnde wetten. Toegegeven moet echter worden dat bij een globale vergelijking van de inhoud van de wettelijke regelingen van de andere landen, zoals in de memorie van toelichting weergegeven, het Nederlandse ontwerp de voorkeur verdient, aangezien hierin de retorsiegedachte het meest zuiver is vastgelegd, terwijl de Raad voorts veel waarde hecht aan het ingebouwd zijn van de waarborgen voor inspraak bij en controle op het beleid - zie hiervoor punt 4 - zoals die passen in het Nederlandse rechtsbestel.
De grote waarde die de Raad toekent aan de opvatting dat retorsiemaatregelen slechts beogen het beginsel van vrije zeevaart te herstellen, geeft hem aanleiding nog de volgende opmerking toe te voegen.
Indien een retorsiemaatregel - als ultimum remedium - wordt genomen, zal niets beter het eigenlijke karakter van deze maatregel tot uiting doen komen dan de bepaling dat zij wordt ingetrokken zodra het discriminerende optreden, waartegen die maatregel zich richt, door het andere land zal zijn ongedaan gemaakt.
Nu heeft de Raad er evenwel begrip voor dat het scheppen van een soort automatisme hier niet goed mogelijk is. Meestal zal immers worden opgetreden op grond van internationale samenwerking, zodat eenzijdige opheffing van een maatregel door Nederland dan is uitgesloten. Het zou echter in hoge mate aanbeveling verdienen in de toelichting bij het ontwerp vast te leggen dat Nederland zich zal beijveren om de maatregel in te trekken zodra de hiervoorbedoelde situatie zich voordoet.
Om op het effect van een dergelijke toezegging een zekere controlemogelijkheid te hebben, zal het nodig zijn in de retorsiebesluiten duidelijk te omschrijven tegen welke discriminerende handelingen zij zijn gericht.

4. Waarborgen voor inspraak bij en controle op het beleid

De in het wetsontwerp vervatte bevoegdheden om bij algemene maatregel van bestuur bepaalde maatregelen te nemen, kunnen worden gebruikt indien dit naar het oordeel van de Kroon is vereist.
Bepaald is dat een zg. retorsiebesluit eerst in werking kan treden nadat twee maanden sinds de plaatsing in het Staatsblad zijn verlopen (artikel 3, eerste lid).

De Staten-Generaal hebben derhalve de gelegenheid, desgewenst, hun oordeel over het besluit uit te spreken. Daarenboven is bepaald dat een retorsiebesluit, behoudens eerdere intrekking, drie jaar na het in werking treden vervalt (artikel 3, tweede lid), tenzij bij nadere wet anders wordt bepaald. Het ontwerp kent voorts de mogelijkheid tot het onverwijld treffen van voorlopige voorzieningen in spoedgevallen bij ministeriële beschikking (retorsiebeschikking) in afwachting van de totstandkoming van het retorsiebesluit (artikel 10).
Daarbij is bepaald dat een dergelijke voorlopige regeling slechts kan worden uitgevaardigd indien gewichtige redenen daartoe nopen, en dat zij van kracht blijft uiterlijk tot acht maanden nadat een ter zake aan de Sociaal-Economische Raad gevraagd advies - zie hierna - is ontvangen (artikel 11).
Rekening houdende met de in artikel 3 voorgeschreven wachttijd van twee maanden tussen de afkondiging en de inwerkingtreding van een retorsiebesluit, beschikt de regering aldus over een toereikende voorbereidingstijd van een half jaar voor het tot stand brengen van een retorsiebesluit.
Het ontwerp bevat de regel dat de Sociaal-Economische Raad, of een commissie als bedoeld in artikel 43 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie moet worden gehoord, alvorens een voordracht tot vaststelling, wijziging of intrekking van een retorsiebesluit wordt gedaan (artikel 2, vijfde lid). Een overeenkomstig voorschrift geldt met betrekking tot de vaststelling of wijziging van een retorsiebeschikking (artikel 10, tweede lid). Dat met het vaststellen van een beschikking niet behoeft te worden gewacht totdat het gevraagde advies is ontvangen, ligt voor de hand, gelet op het spoedeisende karakter van deze voorlopige maatregel.
In het wetsontwerp zijn de nodige voorzieningen getroffen, dat het beleid wordt gevoerd in overeenstemming met de ministers van Economische Zaken en van Landbouw en Visserij en de eventuele andere betrokken ministers. Daarbij wordt in de toelichting opgemerkt dat in de meeste gevallen bij de uitvoering van de wet nauw overleg geboden zal zijn met de minister van Buitenlandse Zaken en, indien daarbij de belangen van een ontwikkelingsland zijn betrokken, met de minister zonder Portefeuille, belast met aangelegenheden betreffende de hulp aan ontwikkelingslanden.
Het ontwerp voorziet voorts in de mogelijkheid tegen een aantal ministeriële beschikkingen beroep in te stellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (artikel 12).
Alle bepalingen van het ontwerp, hiervoor bedoeld, vertonen een zeer sterke analogie met de desbetreffende bepalingen van de In- en Uitvoerwet, die kennelijk voor dit ontwerp model heeft gestaan.
De Raad is van oordeel dat door de vermelde bepalingen op genoegzame wijze waarborgen zijn geschapen dat het beleid zich niet onttrekt aan de beoordeling van de rechtstreeks betrokkenen en van het parlement. Immers via de adviescommissie van de Raad kan voldoende inspraak van betrokkenen plaatsvinden, terwijl de parlementaire controlemogelijkheid ten aanzien van het beleid is verzekerd.
De coördinatie van het beleid tussen de verschillende betrokken departementen, die de Raad hier met de opstellers van het ontwerp van bijzonder belang acht, is eveneens in het ontwerp veilig gesteld.
Ten slotte voorziet de regeling van artikel 12 in de mogelijkheid dat degenen die rechtstreeks door een besluit in hun belang zijn getroffen, hiertegen in beroep kunnen gaan, waarmede een voor dit soort gevallen gebruikelijke proceduremogelijkheid is geopend.

5. Toepassing van de wettelijke voorschriften

Ten aanzien van de toepassing van de wet doen zich enkele belangrijke vraagpunten voor, waaraan de Raad achtereenvolgens aandacht wil schenken.

a. In de eerste plaats geldt dit de problematiek bij toepassing ten aanzien van ontwikkelingslanden.
Het is algemeen bekend, dat een aantal ontwikkelingslanden er veel aan gelegen is een eigen koopvaardijvloot op te bouwen. Om deze nationale vloot in de concurrentiestrijd met andere zeevarende landen te steunen worden verschillende methoden toegepast, waaronder het verlenen van subsidie, maar ook niet zelden de toepassing van vlagbevoorrechting. Sprekende over dit aspect voert de memorie van toelichting enkele argumenten aan op grond waarvan ook ten aanzien van deze landen tot een afwijzing van de maatregel van vlagbevoorrechting wordt geconcludeerd. Daarbij wordt het accent gelegd op de kwalijke gevolgen van deze vorm van protectie van de nationale vloot voor een efficiënte internationale arbeidsverdeling en een zo ruim en goedkoop mogelijke voorziening in de behoeften van verladers aan vervoer over zee. Vlagbevoorrechting zal volgens de regering veelal tot een inefficiënter vervoer leiden, c.a. doordat minder frequente afvaarten plaatsvinden en gebruik moet worden gemaakt van minder geschikte schepen.
Anderzijds spreekt de regering in de toelichting uit dat aan haar kant geen sprake is van een negatieve opstelling ten aanzien van de problemen van de ontwikkelingslanden op het gebied van de scheepvaart, maar zij meent dat andere en betere methoden dan vlagbevoorrechting de voorkeur verdienen. De regering is dan ook te allen tijde bereid op scheepvaartpolitiek gebied constructieve oplossingen na te streven, ten einde bepaalde gerechtvaardigde verlangens tot opbouw van nationale koopvaardijvloten in ontwikkelingslanden recht te doen wedervaren.
Genoemd wordt in dat verband de wenselijkheid de reders in de vanouds maritieme landen ervan te doordringen dat een gezamenlijke krachtontplooiing met de jonge scheepvaartmaatschappijen van ontwikkelingslanden uiteindelijk ook het voortbestaan van de eigen scheepvaart zal kunnen verzekeren.
Dat de regering vlagbevoorrechting, ook wanneer deze door ontwikkelingslanden wordt toegepast, een in beginsel verwerpelijke methode vindt, is van haar kant ook tot uitdrukking gebracht op de Tweede Wereldhandelsconferentie te New Delhi. Gesteld werd dat de opbouw van een nationale koopvaardijvloot slechts verzekerd is indien deze plaatsvindt op een gezonde economische basis. Dit standpunt werd door de andere westelijke landen onderschreven, die eveneens vlagbevoorrechting verwierpen als zijnde in strijd met het enig juist geachte beginsel van vrije scheepvaart. Aan de andere kant werd op deze conferentie van de zijde der ontwikkelde landen o.a. medewerking toegezegd bij het streven der ontwikkelingslanden naar toelating tot de conferences en naar het vestigen van verschepersraden, die tot een effectief overleg met de conferences moeten komen inzake verschepingscondities. De toegezegde medewerking geldt eveneens de verlangens van de ontwikkelingslanden naar gunstiger vrachtzetting, ontwikkeling van hun koopvaardijvloten en verbetering van hun havens.

De Raad wil naar aanleiding van het voorgaande opmerken dat naar zijn oordeel niet iedere protectie die door ontwikkelingslanden wordt toegepast,

moet worden afgewezen. De beoordeling van beschermende maatregelen zal zowel afhankelijk moeten zijn van de aard van de economische activiteit welke wordt beschermd, als van de mate van bescherming en de methoden welke worden toegepast.
Ten aanzien van de aard van de economische activiteit welke wordt beschermd maakt het, om twee extreme voorbeelden te noemen, groot verschil uit of het gaat om objecten van nationaal prestige die in geen enkel opzicht kunnen worden beschouwd als een doelmatige aanwending van de beschikbare produktieve krachten, of om activiteiten welke het betrokken ontwikkelingsland onder relatief gunstige voorwaarden ter hand kan nemen, gezien zijn geografische ligging, natuurlijke hulpbronnen, kwaliteiten van zijn bevolking en andere relevante factoren. Een objectieve beoordeling van dergelijke objecten door ontwikkelde landen, die concurrentie ondervinden van de ontwikkelingslanden ondernemen activiteiten met steun van beschermingsmaatregelen, is uiteraard moeilijk, tenzij deze activiteiten worden ter hand genomen in het kader van de uitvoering van ontwikkelingsplannen welke, op grond van een reëel onderzoek naar de ontwikkelingsmogelijkheden van het betreffende land, door objectieve en deskundige instanties zijn opgesteld.
Het mag niet als bij voorbaat vaststaand worden beschouwd dat ontwikkelingslanden zulke activiteiten slechts kunnen aanvragen wanneer beschermingsmaatregelen worden genomen. In het algemeen geeft de Raad er de voorkeur aan dat samenwerking wordt gezocht met ondernemingen in de ontwikkelde landen. De resoluties welke op de Tweede Wereldhandelsconferentie werden aanvaard met betrekking tot de steunverlening bij de opbouw van een koopvaardijvloot gaan in deze richting, evenals hetgeen in de toelichting bij het onderhavige ontwerp van wet is gesteld over de wenselijkheid van samenwerking tussen de reders van de vanouds maritieme landen en de jonge scheepvaartmaatschappijen van ontwikkelingslanden. Nederlandse rederijen zijn reeds sinds geruime tijd bij enkele gevallen van samenwerking betrokken en nemen deel aan enige nieuwe projecten die nog in ontwikkeling zijn. Indien echter geschikte vormen van samenwerking voor bepaalde ontwikkelingslanden niet te verwezenlijken zouden zijn, zullen de mate en de methoden van bescherming die worden toegepast, niet onverschillig zijn. Wanneer inderdaad voor een bepaald ontwikkelingsland de voorwaarden aanwezig zijn om in de internationale arbeidsverdeling een rol te vervullen door middel van het ontwikkelen van een eigen handelsvloot, mag worden verwacht dat deze activiteit na een aanloopperiode in stand zal kunnen worden gehouden zonder dat bijzondere beschermingsmaatregelen nodig zijn. Zowel de mate van bescherming als de gekozen methode zouden er daarom op moeten zijn gericht de scheepvaartondernemingen gereed te maken om zelfstandig of in samenwerking met maatschappijen van andere landen in conference-verband het hoofd te kunnen bieden aan de internationale concurrentie.
Ten aanzien van de methode van bescherming impliceert dit naar het oordeel van de Raad dat bepaald veel minder gunstig moet worden gedacht over methoden van vlagbevoorrechting, die de concurrentie sterk beperken en inefficiency zowel van de beschermde rederij als van de wereldzeescheepvaart in de hand werken, dan over duidelijk defensieve maatregelen die niettemin een zekere vlagbevoorrechting inhouden of over methoden van subsidiëring. De Raad is daarom van oordeel dat van geval tot geval op grond van concrete omstandigheden een standpunt zal moeten worden bepaald ten aanzien van de vraag of retorsiemaatregelen nodig zijn.

De verantwoordelijkheid van de ontwikkelde landen om aan minder ontwikkelde landen de gelegenheid te bieden geëigende mogelijkheden te benutten tot opvoering van hun nationaal inkomen, zal daarbij uiteraard een belangrijk punt van overweging moeten vormen.

b. Een volgende vraag is of de wet evenwel ook zou kunnen worden toegepast ten aanzien van landen met staatshandel, waar het vervoer eveneens door de staat plaatsvindt en dus ook de rederijen als staatsmaatschappijen een zeer belangrijk deel van het vervoer over zee voor hun rekening nemen.
De Raad wijst erop dat de internationale uitwisseling van goederen wat deze landen betreft via bilaterale overeenkomsten pleegt te worden geregeld, waarbij het vervoer van de verhandelde goederen onderdeel van de getroffen regeling zal vormen respectievelijk zal kunnen vormen.
Een andere zaak is dat de staatsrederijen door middel van belangrijke prijsonderbiedingen ook binnendringen in de zg. cross-trades tussen derde landen, van welke handelswijze de andere zeevarende landen soms niet onaanzienlijke schade lijden.
Hoewel een enkele maal wellicht ook dit optreden in regelingen in het handelspolitieke vlak kan worden betrokken, zal in verschillende andere gevallen langs die weg veel zijn te bereiken.
De Raad zou de mogelijkheid willen openlaten dat alsdan in een genoegzaam breed internationaal verband tegenmaatregelen zullen worden getroffen, in het bijzonder als de prijsonderbiedingen extreme vormen aannemen die tot ontwrichting van de vrachtenmarkt op het gebied van de cross-trades leiden.

c. Bij de bestudering van de bevoegdheden, die artikel 2 van het ontwerp behelst, is het de Raad opgevallen dat artikel 2, lid 1, onder a, sub 2°, de mogelijkheid opent te verbieden als eigenaar van een onderneming opzettelijk te bewerken dat goederen worden vervoerd met een zeeschip varende onder een bij of krachtens die maatregel aangewezen vlag. Deze bepaling maakt het mogelijk aan verladers, dus aan personen buiten de scheepvaart, een direct verbod op te leggen.
Op grond van de gegeven toelichting wil de Raad aanvaarden dat zonder deze bepaling een effectieve toepassing van de wet onder bepaalde omstandigheden niet verwezenlijkt kan worden, waarbij tevens aan onze mogelijke internationale verplichtingen tot het nemen van doeltreffende maatregelen dient te worden gedacht.
Indien concrete retorsiemaatregelen moeten worden genomen, zou de Raad willen aanbevelen in het bijzonder bij overweging van maatregelen als bedoeld in artikel 2, lid 1, onder a, sub 2°, een nauwkeurige afweging van de betrokken belangen te doen plaatsvinden.
De Raad meent te mogen aannemen dat via de commissie van de Raad, die volgens het wetsontwerp over het ontwerp van een retorsiebesluit zal moeten worden gehoord, met name aan de sectoren van het bedrijfsleven die als zodanig buiten de zeescheepvaart staan, alle gelegenheid zal worden geschonken hun belangen, voor zover zij vrezen dat deze onnodig of onredelijk geschaad zullen worden, naar voren te brengen, en dat daarmede bij afweging van de betrokken belangen ernstig rekening zal worden gehouden.

d. Ten aanzien van de bevoegdheid om vergunning te verlenen tot het verrichten van een krachtens artikel 2 verboden handeling en de bevoegdheid

om van een verbod of een heffing vrijstelling of ontheffing te verlenen, merkt de Raad op dat hem gebleken is dat de desbetreffende wettelijke voorschriften van andere landen ongeveer dezelfde mogelijkheden bieden tot het toestaan van uitzonderingen. Hoewel de Raad erkent dat een dergelijke bevoegdheid wenselijk kan zijn moet het oog op het voeren van een genuanceerd beleid, schuilt er toch ook een gevaar in. Is immers in een aantal landen, die nadeel van een bepaalde toepassing van vlagdiscriminatie onder vinden, op grond van overleg ter zake tot het nemen van gelijkgerichte retorsiemaatregelen, dan kan de nagestreefde uniforme gedragslijn toch nog doorkruist worden door een divergerend vergunnings-, ontheffings- en vrijstellingsbeleid. Zelfs kan bij een al te soepel beleid ter zake een retorsiemaatregel vrijwel worden ontkracht.
De Raad meent daarom te moeten adviseren dat bij internationaal optreden tevens de afspraak wordt gemaakt, dat de betrokken landen elkaar nauwkeurig inlichten over het gevoerde vergunnings-, vrijstellings- en ontheffingsbeleid.

e. Hoewel de Raad hiervoor reeds liet blijken dat zijns inziens bij het overwegen van retorsiemaatregelen alle aspecten in verband met de diverse betrokken belangen nauwkeurig zullen moeten worden bestudeerd, wil hij hier nog in zijn algemeenheid uitspreken dat bij iedere toepassing van de wet de problematiek met grote omzichtigheid zal moeten worden benaderd. Het gevaar is immers niet denkbeeldig dat de retorsiemaatregelen tegenmaatregelen uitlokken. Deze kunnen van het vlagdiscriminerende land uitgaan en bijv. gericht zijn tegen de import van goederen uit landen die tot retorsiemaatregelen besloten.
Mogelijk is ook dat de tegenactie niet tot dat land beperkt wordt, maar ook toepassing vindt in landen waarmede het vlagdiscriminerende land in een of andere vorm op economisch gebied samenwerkt. Dit zou betekenen dat bijv. tegenvoor de landen van de Consultative Shipping Group een ander "blok" dreigt te ontstaan, een situatie die met het door de retorsiewet beoogde doel uiteraard volkomen in strijd is.

f. De Raad staat overigens niet op het standpunt dat de wet na haar totstandkoming veelvuldig zal moeten worden toegepast. Onderschreven wordt nl. de opvatting van de regering dat alleen reeds het kunnen beschikken over de nodige bevoegdheden een sterk preventieve werking zal hebben, zodat bij de internationale onderhandelingen meestal zodanige resultaten zullen worden verkregen dat geen maatregelen op grond van de wet zullen behoeven te worden genomen.

J.W. DE POUS,
voorzitter.

HUB. L. JANSEN,
algemeen secretaris.

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT VAN 29 AUGUSTUS 1968 AAN DE RAAD

Hierbij moge ik Uw Raad aanbieden een ontwerp van Wet, houdende regelen inzake het treffen van retorsiemaatregelen op het gebied van de zeescheepvaart (Retorsiewet zeescheepvaart), met een verzoek mij daarover van advies te dienen.
Het ontwerp beoogt de Kroon, onderscheidenlijk de Minister van Verkeer en Waterstaat de nodige bevoegdheden te verlenen tot het treffen van tegenmaatregelen tegen het voortschrijdende euvel van de vlagdiscriminatie in de zeescheepvaart.
De wenselijkheid van het scheppen van zodanige wettelijke bevoegdheden is onder meer uitgesproken tijdens de conferenties te Londen in 1963 en te Oslo in 1966 van de voor de scheepvaartaangelegenheden verantwoordelijke bewindslieden van de landen, aangesloten bij de zgn. "Consultatieve Shipping Group", zulks met het oog op mogelijk gezamenlijk optreden van die landen tegen vlagdiscriminatie door derde landen.
Hier te lande heeft de Koninklijke Nederlandsche Reedersvereeniging bij haar schrijven van 14 april 1966 mijn toenmalige ambtsvoorganger verzocht, de totstandkoming van desbetreffende wettelijke regelen te bevorderen.
Bij zijn schrijven van 18 april 1966 heeft het Bestuur van het Centraal Orgaan voor de Economische Betrekkingen met het Buitenland dit verzoek ondersteund.
Voor het overige moge ik verwijzen naar de toelichting bij het ontwerp.
Het voor de behandeling door Uw Raad benodigde aantal exemplaren van het Ontwerp en de toelichting, zal ik zo spoedig mogelijk aan Uw secretariaat doen toekomen.

ONTWERP VAN WET

Wij Juliana, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz., enz., enz.,
Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:
Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het, met het oog op de verdediging van de economische belangen van de Nederlandse koopvaardij en van de vrijheid van dienstverlening bij het vervoer ter zee in verband met daarop betrekking hebbende internationale afspraken of besluiten van volkenrechtelijke organisaties, wenselijk is regelen vast te stellen voor het treffen van tegenmaatregelen tegen vlagbevoorrechting;
Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

Voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde verstaan onder:

Onze Minister: Onze Minister van Verkeer en Waterstaat;
College : het College van Beroep voor het bedrijfsleven;
zeeschip, onderscheidenlijk Nederlands zeeschip: hetgeen daaronder wordt verstaan in de artikelen 310 en 311 van het Wetboek van Koophandel.

Artikel 2

1. Indien de verdediging van de economische belangen van de Nederlandse koopvaardij tegen vlagbevoorrechting, dan wel een internationale afspraak of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie betrekking hebbende op de verdediging van de vrijheid van dienstverlening bij het vervoer ter zee zulks naar Ons oordeel vereist, kunnen Wij bij algemene maatregel van bestuur, in deze wet verder genoemd restorsiebesluit:

a) verbieden, zonder vergunning van Onze Minister

1° als gezagvoerder van een zeeschip, varende onder de bij of krachtens die maatregel aangewezen vlag, met dat zeeschip goederen te vervoeren over de Nederlandse wateren;
2° als eigenaar van een onderneming opzettelijk te bewerken, dat goederen worden vervoerd met een zeeschip, varende onder een bij of krachtens die maatregel aangewezen vlag;
3° een Nederlands zeeschip ter uitvoering van een overeenkomst van huur en verhuur of van tijdbevrachting ter beschikking te stellen van een natuurlijke of rechtspersoon, gevestigd in een bij of krachtens die maatregel aangewezen land;

b) een heffing vaststellen, volgens een bij die maatregel te bepalen tarief, op zeeschepen die over de Nederlandse wateren varen onder een bij of krachtens die maatregel aangewezen vlag.

2. Bij of krachtens een retorsiebesluit kan worden bepaald, dat het besluit mede van toepassing is ten aanzien van zeeschepen, varende onder een andere dan de bij of krachtens het besluit aangewezen vlag, welke ingevolge een overeenkomst van huur en verhuur of van tijdbevrachting ter beschikking staan van een natuurlijke of rechtspersoon, gevestigd in het land van die aangewezen vlag, indien van de zijde van dat land aan die schepen dezelfde voorrechten worden verleend als aan schepen varende onder de vlag van dat land.

3. Een verbod of heffing, als bedoeld in het eerste lid, onder a), 1° of b), is niet van toepassing op zeeschepen, indien die schepen zich uitsluitend in doorvaart, dan wel uitsluitend voor het ondergaan van onderhouds- of herstelwerkzaamheden of het innemen van bunkervoorraad of proviand in de Nederlandse wateren bevinden.

4. De voordracht tot vaststelling, wijziging of intrekking van een retorsiebesluit wordt Ons gedaan door Onze Minister in overeenstemming met Onze Ministers van Economische Zaken en van Landbouw en Visserij, alsmede Onze Ministers, wie het mede aangaat.

5. Alvorens de voordracht tot vaststelling, wijziging of intrekking van een retorsiebesluit te doen, hoort Onze Minister de Sociaal-Economische Raad of een commissie als bedoeld in artikel 43 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie (Stb. 1950, K 22).

6. Zodra het op grond van het vijfde lid gevraagde advies is ontvangen, doet Onze Minister van deze ontvangst mededeling in de Staatscourant onder vermelding van de dag der ontvangst.

Artikel 3

1. Een retorsiebesluit, zomede een besluit tot wijziging of intrekking daarvan, treedt niet eerder in werking dan twee maanden na de datum van uitgifte van het Staatsblad, waarin het wordt geplaatst.

2. Een retorsiebesluit vervalt, behoudens eerdere intrekking, drie jaren na het inwerkingtreden, tenzij bij nadere wet anders wordt bepaald.

Artikel 4

1. Onze Minister kan van een bij een retorsiebesluit gesteld verbod of vastgestelde heffing vrijstelling en, op aanvraag, ontheffing verlenen.

2. Een beschikking tot verlening van een vrijstelling, zomede een beschikking tot wijziging daarvan, wordt door Onze Minister vastgesteld in overeenstemming met Onze Ministers van Economische Zaken en van Landbouw en Visserij, alsmede Onze Ministers, wie het mede aangaat.

3. Een beschikking tot verlening van een vrijstelling, zomede een beschikking tot wijziging of intrekking daarvan, wordt in de Staatscourant bekend gemaakt.

Artikel 5

De vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen kunnen onder beperkingen worden verleend. Aan de vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen kunnen voorschriften worden verbonden.

Artikel 6

1. Bij of krachtens een retorsiebesluit kan worden bepaald, welke gegevens bij het aanvragen van een vergunning of een ontheffing dienen te worden verstrekt. Onder de gegevens, waarvan de verstrekking wordt voorgeschreven, kunnen over te leggen bewijsstukken begrepen zijn.

2. Weigering van een vergunning of een ontheffing wordt aan de aanvrager schriftelijk onder opgave van redenen medegedeeld.

Artikel 7

1. Onze Minister kan een vergunning of een ontheffing intrekken, indien de te harer verkrijging verstrekte gegevens zo onjuist of onvolledig blijken, dat op de aanvrage een andere beslissing zou zijn genomen, als bij de beoordeling daarvan de juiste omstandigheden bekend waren geweest.

2. Een krachtens het eerste lid vastgestelde beschikking wordt aan de betrokkene schriftelijk onder opgave van redenen medegedeeld.

Artikel 8

1. Onze Minister kan de vergunningen of ontheffingen, behorende tot een

door hem aangewezen groep, gezamenlijk intrekken, indien een gewichtige reden dit naar zijn oordeel noodzakelijk maakt.

2. Een krachtens het eerste lid vastgestelde beschikking wordt in de Staatscourant bekend gemaakt.

3. Op een beschikking krachtens het eerste lid is het bepaalde in artikel 4, tweede lid, van toepassing.

Artikel 9

1. De bij een retorsiebesluit vastgestelde heffing wordt opgelegd door Onze Minister, die daarvan schriftelijk kennis geeft aan de gezagvoerder van het zeeschip. De kennisgeving bevat een opgave van de wijze waarop het bedrag der heffing is berekend.

2. Met betrekking tot deze heffing vinden de bepalingen van de hoofdstukken IX en X van de Algemene wet inzake de douane en de accijnzen (Stb. 1961, 31) overeenkomstige toepassing. Voor de toepassing van die bepalingen wordt de heffing als belasting aangemerkt.

3. Het is de gezagvoerder van het zeeschip niet toegestaan naar het buitenland te vertrekken, alvorens de opgelegde heffing is betaald of voor de betaling daarvan zekerheid is gesteld.

Artikel 10

1. Onze Minister kan, wanneer hij overweegt een voordracht tot vaststelling, wijziging of intrekking van een retorsiebesluit te doen en naar zijn oordeel een gewichtige reden een onmiddellijke voorziening vereist, in overeenstemming met Onze Ministers van Economische Zaken en van Landbouw en Visserij, alsmede Onze Ministers, wie het mede aangaat, bij beschikking, in deze wet verder genoemd retorsiebeschikking, overeenkomstig de in overweging zijnde maatregel regelen stellen en in het bestaande besluit vervatte regelen buiten werking stellen.

2. Een retorsiebeschikking wordt niet vastgesteld of gewijzigd, alvorens overeenkomstig artikel 2, vijfde lid, advies is gevraagd.

3. De artikelen 2, tweede lid, en 4 tot en met 9 zijn van overeenkomstige toepassing.

Artikel 11

1. Een retorsiebeschikking blijft, behoudens eerdere intrekking, van kracht totdat een retorsiebesluit, dat hetzelfde onderwerp betreft, inwerkingtreedt, doch uiterlijk tot acht maanden na de dag, waarop het overeenkomstig artikel 2, vijfde lid, gevraagde advies is ontvangen.

2. Een retorsiebeschikking zomede een beschikking tot wijziging of intrekking daarvan, wordt in de Staatscourant bekend gemaakt.

Artikel 12

1. Tegen een beschikking van Onze Minister tot:

a) verlening of weigering van een vergunning of een ontheffing, of
b) intrekking van een vergunning of een ontheffing krachtens artikel 7, eerste lid, of
c) oplegging van een heffing,

kan degene die door het besluit rechtstreeks in zijn belang is getroffen, beroep instellen bij het College.

2. Behoudens voor zover daarvan in deze wet wordt afgeweken, zijn de artikelen 3 en 5 en titel IV van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (Stb. 1954, 416) van overeenkomstige toepassing.

Artikel 13

Voor zover in de benoeming van bijzondere leden van het College met het oog op de toepassing van artikel 12 niet kan worden voorzien uit in artikel 13 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie bedoelde voordrachten, kunnen zodanige leden door Ons op voordracht van Onze Minister van Justitie en Onze Minister anders dan uit eerstbedoelde voordrachten voor de tijd van vier jaar worden benoemd. Te hunnen aanzien is artikel 14, derde lid, van genoemde wet van overeenkomstige toepassing.

Artikel 14

1. Artikel 41 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie is niet van toepassing.

2. Onze Minister kan om redenen van openbaar belang bij de inzending van stukken aan het College mededelen, dat de wederpartij van deze stukken geen kennis zal mogen dragen. Het College neemt van deze stukken geen kennis, tenzij de wederpartij heeft verklaard daartegen geen bezwaar te hebben.

3. Het College kan Onze Minister verzoeken binnen een bij dat verzoek genoemde termijn daarbij aangegeven inlichtingen schriftelijk te verschaffen en daarbij aangewezen stukken in te zenden.
Onze Minister kan om redenen van openbaar belang het verschaffen van bepaalde inlichtingen en het overleggen van bepaalde stukken weigeren.

Artikel 15

1. De artikelen 58 - 60 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie zijn niet van toepassing.

2. Het College kan een beschikking vernietigen. Een vernietiging werkt van het tijdstip af, waarop zij wordt uitgesproken.

3. Indien het beroep tegen een beschikking als in artikel 12, eerste lid, onder a, bedoeld of tegen het niet treffen van een zodanige beschikking gegrond wordt verklaard, kan het College een termijn vaststellen, binnen welke Onze Minister wederom, onderscheidenlijk alsnog op de aanvrage zal beschikken.

Artikel 16

Indien in deze wet geregelde onderwerpen in het belang van een goede uit-

voering van de wet nadere regeling behoeven kan deze geschieden bij algemene maatregel van bestuur.

Artikel 17

Het is verboden terzake van een aanvrage om vergunning of ontheffing onjuiste of onvolledige gegevens te verstrekken.

Artikel 18

Allen die betrokken zijn of zijn geweest bij de uitvoering van deze wet, zijn verplicht tot geheimhouding van al hetgeen hun in hun hoedanigheid is bekend geworden, voor zover zij niet in die hoedanigheid tot mededeling daarvan bevoegd of verplicht zijn.

Artikel 19

De Wet op de economische delicten (Stb. 1950, K 258) wordt gewijzigd als volgt:
aan artikel 1, onder 4°, wordt toegevoegd: "de Retorsiewet zeescheepvaart, de artikelen 2, eerste lid, 5, 9, derde lid, 10, eerste lid, 17 en - voorzover aangeduid als strafbare feiten - 16;".

Artikel 20

Deze wet kan worden aangehaald als: Retorsiewet zeescheepvaart.

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Het onderhavige wetsontwerp heeft ten doel de Kroon de bevoegdheid te verlenen om, bij wijze van tegenmaatregel, bij algemene maatregel van bestuur bepaalde regelen te stellen, waardoor de zeescheepvaart van landen, die vlagbevoorrechting toepassen, belemmeringen in de weg worden gelegd. Het stellen van zulke regelen kan geboden zijn ter verdediging van de economische belangen van de Nederlandse koopvaardij, dan wel ter uitvoering van een internationale afspraak of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie, betrekking hebbende op de verdediging van de vrijheid van dienstverlening bij het vervoer ter zee.
Onder vlagbevoorrechting dienen in dit verband te worden verstaan: overheidsmaatregelen die niet als subsidiëring kunnen worden aangemerkt en die worden getroffen om nationale koopvaardijvloten in het kader van hun bedrijfsuitoefening op de één of andere wijze een bevoorrechte concurrentiepositie te verschaffen.
Vlagbevoorrechting in velerlei vorm verstoort reeds enkele tientallen jaren en in toenemende mate de normale, vrije gang van zaken op vele belangrijke scheepvaartroutes. Daarbij is steeds weer gebleken hoe vindingrijk de regeringen van vele landen zijn in het ontwerpen van maatregelen ter kunstmatige versterking van de concurrentiepositie van hun nationale scheepvaart. Het zou te ver voeren - en ook niet goed mogelijk zijn -, op deze plaats een uitputtend overzicht te geven van alle vlagdiscriminerende maatregelen welke op dit moment over de gehele wereld worden toegepast; het beeld is voortdurend in beweging en elke inventarisatie zou dan ook on-

volledig zijn en reeds verouderd op het tijdstip dat zij wordt opgemaakt. Het is echter wel mogelijk een globale indruk te geven van de meest voorkomende soorten van deze maatregelen.
Men kan daarbij onderscheid maken tussen unilaterale, bilaterale en multilaterale vlagbevoorrechting.
Er is sprake van unilaterale vlagbevoorrechting bijvoorbeeld wanneer de regering van een land eenzijdig bepaalt dat de in- en/of uitvoer van dat land geheel of ten dele met schepen onder de vlag van bedoeld land of met daarmede gelijkgestelde (b.v. gecharterde) schepen moet worden vervoerd. Dit is wat in de internationale scheepvaartwereld met "cargo preference" ofwel beladingsvoorkeur wordt aangeduid. Beladingsvoorkeur kan op directe wijze worden toegepast, door via percentages vast te stellen welk deel van de overzeese handel onder nationale vlag plaats moet vinden en vervolgens controle op de bevrachting of de boeking van lading uit te oefenen. Men kan ook op indirekte wijze druk uitoefenen op verladers om nationale schepen te gebruiken, b.v. door:

a) importeurs en exporteurs voor te schrijven, op f.o.b.-condities te kopen, c.q. op c.i.f.-condities te verkopen, en daarbij te bepalen dat voor vervoer onder vreemde vlag geen deviezen beschikbaar worden gesteld; deze methode leent zich vooral voor toepassing in landen, waar de im- en export van goederen in handen van overheidsorganen is;
b) bepaalde importgoederen aan hogere invoerrechten of bijzondere heffingen te onderwerpen, of op andere wijze duurder te maken (b.v. door speciale wisselkoersen toe te passen), indien deze goederen onder vreemde vlag worden aangevoerd;
c) consulaire procedures te bemoeilijken, indien het goederen betreft die onder vreemde vlag worden verscheept;
d) in de havens voorrang te geven aan de schepen onder de eigen vlag, zodat met deze schepen vervoerde goederen eerder worden geladen, c.q. gelost.

Een andere vorm van unilaterale vlagbevoorrechting is b.v. het heffen van hogere rechten, zoals havengelden, kadegelden, loodsgelden, vuurtorenrechten e.t.q., indien het schepen onder vreemde vlag betreft.
Van bilaterale vlagbevoorrechting is sprake b.v. wanneer in een bilateraal handelsakkoord wordt overeengekomen, dat de in het kader daarvan uitgewisselde goederen voor al of niet gelijke delen zullen worden vervoerd door de koopvaardijvloten van de beide partijen bij dat akkoord.
Een voorbeeld van multilaterale vlagbevoorrechting vormt de onlangs tot stand gekomen Scheepvaartovereenkomst van de Latin American Free Trade Association (LAFTA), welke onder meer bepaalt dat het overzeese vervoer tussen de aangesloten Zuid-Amerikaanse staten onderling bij voorkeur door de vloten van de betrokken landen dient te geschieden.
Het behoeft geen betoog dat deze en dergelijke discriminerende overheidsmaatregelen de concurrentiemogelijkheden van de scheepvaart der overige landen in meerdere of mindere mate aantasten. Dit geldt vooral voor het geven van voorschriften inzake beladingsvoorkeur, hetgeen de laatste tijd hand over hand toeneemt.
In navolging van de Verenigde Staten, waar men dergelijke voorschriften echter in beginsel alleen aan de verscheping van hulpgoederen en van door de Verenigde Staten op speciale wijze gefinancierde goederen pleegt te verbinden, wordt het middel van beladingsvoorkeur ook te baat genomen door sommige landen, die een eigen koopvaardijvloot wensen op te bouwen.

Door het vervoer van hun in- en uitvoer geheel of ten dele aan hun eigen schepen voor te behouden, trachten zij zich van voldoende ladingaanbod voor hun somtijds niet zo moderne vloot te verzekeren. Ofschoon dit een voor de hand liggend en minder kostbaar middel lijkt dan b.v. directe subsidiëring, is het duidelijk dat een beperking van de vervoersmogelijkheden tot - gewoonlijk weinig frequente - afvaarten onder eigen vlag met soms minder geschikte schepen in de regel niet bevordelijk is voor de efficiency, waarmee het overzees vervoer plaatsvindt. Aangezien zo efficient mogelijk overzees vervoer een belangrijke factor is bij het tot ontwikkeling brengen van de overzese wereldhandel, vormt beladingsvoorkeur ongetwijfeld een hinderpaal op de weg naar een zo volledig mogelijke ontplooiing van die handel. Het kan dan ook geen verwondering wekken dat in de landen, die deze wijze van vlagbevoorrechting toepassen, de particuliere verladers zich veelal tegenstanders daarvan tonen.
Voor het treffen van maatregelen van Nederlandse zijde tegen vlagbevoorrechting zou een aanknopingspunt kunnen worden gevonden in de Wet van 8 augustus 1950, Stb. 47, tot regeling van de belangen van de Nederlandse scheepvaart. Artikel 8 van deze wet kent de Kroon immers de bevoegdheid toe bepaalde "maatregelen van wedervergelding" te nemen ten aanzien van de schepen van vreemde mogendheden die Nederlandse schepen of de in- of uitvoer van hun lading aan hogere rechten of beperkingen onderwerpen dan de eigen schepen.
Deze regeling is echter te lapidair en verouderd dan dat zij nu nog als bruikbaar zou kunnen gelden. De ondergetekenden hebben daarom gekozen voor het ontwerp van een zelfstandige en aan de eisen van deze tijd aangepaste wettelijke regeling die het mogelijk maakt om op meer adequate wijze tegen gevallen van vlagbevoorrechting op te treden.
De ondergetekende zijn er zich wel van bewust, dat het gebruikmaken van de in het ontwerp neergelegde bevoegdheden in zekere opzichten een inbreuk zou betekenen op het sinds lang door Nederland gevoerde beleid, gericht op handhaving en bevordering van een zo groot mogelijke vrijheid overal ter wereld voor de scheepvaart onder de vlag van alle landen. Met nadruk zij echter vooropgesteld, dat met het onderhavige ontwerp slechts wordt beoogd, mogelijkheden te scheppen voor het treffen van tegenmaatregelen juist ter verdediging van de vrijheid van scheepvaart, en wel als een laatste en uiterste middel daartoe, dat eerst dient te worden gebruikt indien alle andere daartoe beschikbare middelen tevergeefs zijn beproefd.
Er zij overigens op gewezen, dat alleen reeds het beschikken over de nodige bevoegdheden op zich zelf - dat wil zeggen onafhankelijk van de vraag, of en in hoeverre daarvan gebruik wordt gemaakt - in de internationale verhoudingen dikwijls een element is, waarvan de waarde niet mag worden miskend.
Het is in de loop der jaren steeds duidelijker geworden dat officiële protesten bij de regeringen van landen, die vlagdiscriminerende maatregelen toepassen, weinig resultaten opleveren. De regeringen van die landen bezien hun maatregelen gewoonlijk uitsluitend vanuit het oogpunt van de ononmiddelijke voordelen, welke zij daarvan voor hun eigen scheepvaart verwachten, en hebben in de regel geen aandacht voor de konsekwenties ervan in breder verband en op langere termijn. Zij hebben dan ook veelal weinig begrip getoond voor de argumenten, welke in het algemeen tegen vlagbevoorrechting zijn aan te voeren. Daarenboven hebben zij er weinig oog voor, dat voor sommige landen - waaronder Nederland - het verlenen van vervoersdiensten een vorm van export is, waarvan het nationale be-

lang welhaast op één lijn kan worden gesteld met de betekenis, welke andere landen aan hun uitvoer van goederen plegen toe te kennen.
In deze omstandigheden is het dan ook niet verwonderlijk, dat in de afgelopen jaren, met name in twaalf bij de z,g, "Consultative Shipping Group" aangesloten maritieme landen, zowel door de reders als de verladers steeds meer aandrang op hun regeringen is uitgeoefend om te trachten de nodige bevoegdheden te verkrijgen, teneinde vlagdiscriminatie daadwerkelijk door middel van tegenmaatregelen tegen te kunnen gaan.
Zowel de genoemde belanghebbenden als de betrokken regeringen hebben daarbij van de aanvang af ingezien, dat het treffen van tegenmaatregelen in de regel slechts dan enige uitwerking zal hebben en zelfs alleen mogelijk zal zijn, indien dit door een zo groot mogelijk aantal betrokken landen gezamenlijk en gecoördineerd geschiedt. Een tegenmaatregel, welke slechts door één land getroffen wordt, zal in de regel nauwelijks effect sorteren, en zelfs op ongewenste deviaties van het vervoer kunnen uitlopen. De ondergetekenden delen deze overtuiging ten volle en zijn dan ook van mening, dat van toepassing van de voorgestelde regelen, uitzonderingen daargelaten, slechts sprake zal kunnen zijn in het kader van een gezamenlijk en gecoördineerd optreden van een aantal belanghebbende landen, bijvoorbeeld de belangrijkste West-Europese maritieme landen.
Voor een dergelijke gezamenlijk optreden is het noodzakelijk, dat de daarbij betrokken regeringen over de nodige bevoegdheden tot het treffen van maatregelen beschikken. Tijdens een conferentie te Oslo in juni 1966 hebben de ministers verantwoordelijk voor de zeescheepvaartaangelegenheden van de bij de "Consultative Shipping Group" aangesloten landen gezamenlijk de wenselijkheid van het scheppen van deze bevoegdheden uitgesproken. Sindsdien hebben de regeringen van verschillende bij de "Consultative Shipping Group" aangesloten landen, die nog niet over die bevoegdheden beschikten, die verworven. Afgezien van de in verschillende dezer landen reeds langer bestaande bevoegdheden tot het treffen van maatregelen meer in het bijzonder op het gebied van het goederenverkeer (welke soort bevoegdheden de ondergetekenden om hierna in paragraaf 2 uiteengezette redenen voor het met het onderhavige ontwerp beoogde doel minder geschikt achten), is de situatie in deze landen als volgt:

In de Bondsrepubliek Duitsland trad in 1961 het "Aussenwirtschaftsgesetz" in werking. Krachtens artikel 18 van deze wet kunnen, teneinde de nadelige gevolgen van vlagbevoorrechting tegen te gaan, bij verordening beperkingen worden aangelegd aan het sluiten van overeenkomsten tot het vervoer van goederen met zeeschepen onder vreemde vlag, alsmede aan het charteren van die schepen door ingezetenen. In hetzelfde jaar is van deze bevoegdheid gebruik gemaakt in een verordening, waarbij het sluiten van overeenkomsten tot het vervoer van stukgoederen met een zeeschip onder vreemde vlag, alsmede tot het charteren van zulk een schip, tussen Duitse ingezetenen en die van een ander land, aan het vereiste van een vergunning onderworpen werd, indien dat andere land niet voorkomt op een speciale lijst van landen.
In Italië heeft de regering krachtens een in 1963 totstandgekomen wet de bevoegdheid, een vergunning te eisen voor het vervoer van goederen met schepen onder de vlag van landen, die zich jegens Italië aan vlagbevoorrechting schuldig maken.
In Frankrijk verkreeg de regering in 1963 door wijziging van artikel 20 van de "Code de Douanes" de bevoegdheid, in gevallen van discriminatie tegen

de Franse vlag bij decreet alle in die omstandigheden passende maatregelen te nemen tegen schepen onder de vlag van het discriminerende land, alsook tegen ladingen, vervoerd met die schepen dan wel afkomstig uit dat land. Van deze bevoegdheid is in hetzelfde jaar gebruik gemaakt in een decreet, waarbij aan de betrokken Franse minister de bevoegdheid is verleend, het afsluiten van bevrachtingsovereenkomsten met betrekking tot een Frans of een vreemd schip te verbieden.
De regeringen van Denemarken, Finland, Noorwegen en Zweden hebben zich, na het overleg in juni 1966 tussen de betrokken ministers van de landen van de "Consultative Shipping Group", onderling beraden over de invoering van min of meer identieke retorsiewetten in elk der genoemde landen. Daarop zijn bij hun parlementen wetsontwerpen ingediend, welke hun de bevoegdheid verlenen, het sluiten van overeenkomsten tot het charteren van, en tot het vervoer met schepen onder de vlag van een land, dat discrimineert ten opzichte van schepen onder de eigen vlag, te verbieden of te beperken. Inmiddels zijn deze wetsontwerpen in Noorwegen en Denemarken tot wet verheven.
Wat het Verenigd Koninkrijk betreft kunnen de artikelen 324 en 325 van de "Customs Consolidation Act" van 1853 worden genoemd. Behalve in de bevoegdheid tot het treffen van tegenmaatregelen op het gebied van het goederenverkeer voorzien deze ook in de bevoegdheid tot het opleggen van compenserende heffingen aan schepen varende onder de vlag van een discriminerend land.
Tenslotte zij vermeld, dat ook in België wettelijke regelen welke verweer tegen vlagbevoorrechting mogelijk maken, in voorbereiding zijn. Zulks is uiteraard voor ons land van belang, omdat vermeden dient te worden dat deviatie van verkeer zou optreden bij een eventuele toepassing van Nederlandse wettelijke regelen.

Onder de landen die vlagbevoorrechting toepassen, zijn ook ontwikkelingslanden. Teneinde de indruk te vermijden, dat de Regering de juist voor die landen daaraan verbonden problemen op een wat negatieve wijze zou benaderen, stellen de ondergetekenden er prijs op te verklaren, dat dit laatste in genen dele het geval is.
De Nederlandse Regering is er echter van overtuigd dat andere en betere methoden dan vlagbevoorrechting de voorkeur verdienen wanneer de ontwikkelingslanden hun eventuele wensen op het gebied van de scheepvaart zouden willen realiseren. De Nederlandse Regering is dan ook te allen tijde bereid om op scheepvaartpolitiek gebied constructieve oplossingen na te streven, teneinde bepaalde gerechtvaardigde verlangens tot opbouw van nationale koopvaardijvloten in ontwikkelingslanden recht te doen wedervaren. Zij denkt hierbij in het bijzonder aan de wenselijkheid, de reders in de van ouds maritieme landen ervan te doordringen, dat een gezamenlijke krachtsontplooiing met de jonge scheepvaartmaatschappijen van ontwikkelingslanden uiteindelijk ook het voortbestaan van de eigen scheepvaart zal kunnen verzekeren. Vlagbevoorrechting acht de Nederlandse Regering echter een in beginsel verwerpelijke methode. Verwezen zij voorts naar het gestelde hierover op blz. 4, linkerkolom, van de brief van de Minister van Economische Zaken en de Minister zonder Portefeuille, belast met de aangelegenheden betreffende de hulp aan ontwikkelingslanden, aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Zitting 1967-1968 - 9431, no. 1) betreffende de U.N.C.T.A.D.

2. Hoofdlijnen van het ontwerp

Zoals in de voorgaande paragraaf is uiteengezet, zijn de door de verschillende landen getroffen discriminerende maatregelen van zeer uiteenlopende aard. In beginsel verdient het daarom de voorkeur, voor het treffen van tegenmaatregelen de beschikking te hebben over een zo ruim mogelijke keuze van maatregelen, teneinde op elk afzonderlijk geval van vlagbevoorrechting zo passend mogelijk te kunnen antwoorden.
De krachtens de ontworpen regeling te treffen maatregelen dienen echter zoveel mogelijk het karakter van retorsie te blijven behouden, d.w.z. zij dienen zoveel mogelijk betrekking te hebben op hetzelfde terrein als waarop de discriminerende maatregel betrekking heeft, en, met inachtneming van een zekere wederkerigheid, zoveel mogelijk van overeenkomstig aard en zwaarte te zijn. Het lijkt niet wenselijk tegenmaatregelen te treffen op een gebied, dat weinig of niets van doen heeft met het terrein, waarop de vlagbevoorrechting zich afspeelt. In dat geval immers zou niet langer sprake zijn van retorsie, doch veeleer van sancties, welke in dit verband niet in aanmerking kunnen komen.
Niettemin is het wenselijk, binnen de aldus getrokken grenzen de beschikking te hebben over een zo ruim mogelijk assortiment van bevoegdheden. Er zijn echter enkele omstandigheden, welke de mogelijkheden beperken.
In sommige van de in de voorafgaande paragraaf genoemde buitenlandse retorsiewetten is de mogelijkheid geschapen tot het treffen van tegenmaatregelen op het gebied van het goederenverkeer. Als instrument hiervoor zou te onzent aan de In- en uitvoerwet (Stb. 1962, 295) kunnen worden gedacht. Afgezien van het hiervóór betoogde omtrent de wenselijkheid, dat tegenmaatregelen het karakter van retorsie blijven behouden - waaruit reeds de mindere wenselijkheid in vele gevallen van het hanteren van genoemde wet ter bestrijding van vlagbevoorrechting voortvloeit -, zou daaraan voorts in het bijzonder in de weg staan het gecompliceerde samenstel van internationale verplichtingen op handelspolitiek gebied, dat het treffen van tegenmaatregelen op het gebied van het goederenverkeer in vele, zo niet de meeste gevallen zou beletten.
Terzake zij onder meer verwezen naar hetgeen is uiteengezet in paragraaf 3 van de Memorie van Toelichting bij het ontwerp-In- en uitvoerwet (Bijl. II Hand. 6178, 1960/1961).
De ondergetekenden achten het derhalve overbodig en bovendien van weinig nut, in het onderhavige ontwerp van wet verdere bevoegdheden tot het treffen van tegenmaatregelen op het gebied van het goederenverkeer op te nemen.
Bij het scheppen van bevoegdheden tot het nemen van retorsiemaatregelen moet voorts terdege rekening worden gehouden met het vereiste, dat op de naleving van de uitgevaardigde verboden en van de aan een vrijstelling, vergunning of ontheffing verbonden voorschriften een doeltreffend toezicht moet kunnen worden uitgeoefend. Deze overweging heeft de ondergetekenden ertoe gebracht niet het sluiten van overeenkomsten waarbij de scheepvaart van een discriminerend land baat heeft, het voorwerp te maken van een eventueel verbod, maar dit verbod te richten op bepaalde, de scheepvaart van dat land ten goede komende, handelingen die gemakkelijker kunnen worden gelocaliseerd. Een overeenkomst tot het vervoer van goederen met een zeeschip van een discriminerend land kan overal ter wereld worden gesloten; het zal vaak moeilijk zijn uit te maken, op welke plaats zulk een overeenkomst is totstandgekomen. Dat zulk een schip goederen

vervoert over Nederlandse wateren, is daarentegen een op eenvoudige wijze vast te stellen feit. Voor het sluiten van huur- en chartercontracten, waarbij een Nederlands schip ter beschikking wordt gesteld aan een scheepvaartonderneming in een discriminerend land, geldt hetzelfde als voor het aangaan van vervoersovereenkomsten. Daarom opent het ontwerp de mogelijkheid het vervoeren van goederen en het beschikbaar stellen van schepen zelf te verbieden. Daarnaast voorziet het ontwerp erin, dat aan ondernemers kan worden verboden opzettelijk te bewerken dat goederen met schepen van een discriminerend land worden vervoerd. Ten slotte zullen volgens het ontwerp dergelijke schepen hier te lande aan een heffing kunnen worden onderworpen.
De ondergetekenden menen van de genoemde maatregelen te mogen stellen, dat zij 1e in enigszins betekenende mate - althans in het kader van een gezamenlijk optrden van een aantal maritieme landen - door het discriminerende land als hinderlijk kunnen worden ondervonden; 2e in overeenstemming zijn met het retorsie-karakter van de voorgestelde regeling; 3e in de regel niet in strijd zullen komen met de bestaande internationale verplichtingen van Nederland; 4e in de regel niet op eenvoudige wijze kunnen worden ontgaan.
Het onderhavige ontwerp van wet is voorts geheel gebaseerd op het territorialiteitsbeginsel: het ziet uitsluitend op handelingen, welke plaats vinden binnen Nederlands territoir.
In de hiernavolgende toelichting bij artikel 2 zal nader op de inhoud der bevoegdheden worden ingegaan.
De verboden worden gegeven, en de heffing wordt vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur (retorsiebesluit). Bij of krachtens de maatregel zal moeten worden aangegeven, voor welk land of voor welke landen zij geldt.
Het ontwerp voorziet voorts in de mogelijkheid van vrijstelling of ontheffing door de eerste ondergetekende (artikel 4), terwijl zowel aan een vergunning, als aan een ontheffing of vrijstelling beperkingen en voorschriften kunnen worden verbonden (artikel 5). Naar de mening van de ondergetekenden biedt het in artikel 2 gevolgde systeem, waarbij voor verschillende gevallen verschillende maatregelen kunnen worden gekozen, tezamen met het bepaalde in de artikelen 4 en 5 voldoende mogelijkheden tot het voeren van een bij deze materie in vele situaties noodzakelijk - genuanceerd en soepel uitvoeringsbeleid.
Een retorsiebesluit kan eerst in werking treden nadat twee maanden sinds de plaatsing in het Staatsblad zijn verlopen (artikel 3, eerste lid). De Staten-Generaal hebben derhalve de gelegenheid, desgewenst, hun oordeel over het besluit uit te spreken. Daarenboven is bepaald, dat een retorsiebesluit, behoudens eerdere intrekking, drie jaar na het inwerkingtreden vervalt (artikel 3, tweede lid).
Het ontwerp kent voorts de mogelijkheid tot het onverwijld treffen van voorlopige voorzieningen in spoedgevallen bij ministeriële beschikking (retorsiebeschikking), in afwachting van de totstandkoming van het retorsiebesluit (artikel 10). Daarbij is bepaald, dat een dergelijke voorlopige regeling slechts kan worden uitgevaardigd, indien gewichtige redenen daartoe nopen, en dat zij van kracht blijft uiterlijk tot acht maanden nadat het overeenkomstig artikel 2, vijfde lid, gevraagde advies - waarover hieronder nader - is ontvangen (artikel 11).
Rekening houdende met de in artikel 3 voorgeschreven wachttijd van twee maanden tussen de afkondiging en de inwerkingtreding van een retorsiebesluit, beschikt de Regering aldus over een toereikende voorbereidingstijd van een half jaar voor het tot stand brengen van een retorsiebesluit.

Het ontwerp bevat de regel, dat de Sociaal Economische Raad, of een commissie als bedoeld in artikel 43 van de Wet op de Bedrijfsorganisatie (Stb. 1950, K 22) moet worden gehoord, alvorens een voordracht betreffende een retorsiebesluit wordt gedaan (artikel 2, vijfde lid). Hetzelfde voorschrift geldt met betrekking tot de vaststelling van een retorsiebeschikking (artikel 10, tweede lid). Dat met het vaststellen van de beschikking niet behoeft te worden gewacht totdat het gevraagde advies is ontvangen, ligt voor de hand, gelet op het spoedeisende karakter van deze voorlopige maatregel.
Wat de uitvoering van de wet in het algemeen betreft zij opgemerkt, dat de voordrachten betreffende retorsiebesluiten zullen uitgaan van de Minister van Verkeer en Waterstaat, onder wiens ressort het beleid met betrekking tot de in de wet geregelde onderwerpen in de eerste plaats valt. Het is duidelijk, dat dit beleid in de meeste gevallen ten nauwste de belangen zal raken, waarbij de Ministers van Economische Zaken of van Landbouw en Visserij, of deze beide Ministers zijn betrokken, terwijl ook andere Ministers daarbij kunnen zijn betrokken. Om deze reden is voorgeschreven, dat de voordrachten betreffende retorsiebesluiten in overeenstemming met genoemde beide Ministers, alsmede met de Ministers wie het mede aangaat worden gedaan (artikel 2, vierde lid). Het vereiste van overeenstemming met de genoemde Ministers geldt ook voor de vaststelling van retorsiebeschikkingen (artikel 10, eerste lid). De bevoegdheid vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen te verlenen zal worden uitgeoefend door de Minister van Verkeer en Waterstaat. Het vereiste van overeenstemming met andere Ministers wordt ten aanzien van de uitoefening van deze bevoegdheid slechts gesteld, voorzover het beschikkingen van "generieke" aard betreft, derhalve ten aanzien van de vrijstellingen (artikel 4, tweede lid) en ten aanzien van groepsgewijze intrekking van vergunningen of ontheffingen (artikel 8, eerste lid).
De ondergetekenden zijn zich er echter van bewust, dat in het algemeen en afgezien van de dienaangaande in het ontwerp getroffen voorzieningen, een behoorlijke coördinatie van het beleid in deze van bijzonder belang is. In de meeste gevallen zal bij de uitvoering van de wet nauw overleg geboden zijn met de Minister van Buitenlandse Zaken en, indien daarbij de belangen van een ontwikkelingsland zijn betrokken, met de Minister zonder Portefeuille, belast met aangelegenheden betreffende de hulp aan ontwikkelingslanden.
Het ontwerp van wet voorziet in de mogelijkheid tegen een aantal ministeriële beschikkingen beroep in te stellen bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (artikel 12).
Op de ingestelde beroepen zullen de bepalingen van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (Stb. 1954, 416) van overeekomstige toepassing zijn, behoudens dat op enkele punten een afwijkende regeling zal gelden. Deze afwijking betreft in de eerste plaats de wijze, waarop de bijzondere leden van het College, die aan de behandeling van deze beroepen zullen deelnemen, door de Kroon worden benoemd. Niet voor alle sectoren van het bedrijfsleven, welke door de uitvoering van deze wet in hun belangen getroffen kunnen worden, is een publiekrechtelijk bedrijfslichaam ingesteld. De in de artikelen 13 en 14 van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie vervatte regeling voor de benoeming van bijzondere leden uit voordrachten, in te dienen door publiekrechtelijke bedrijfslichamen, biedt hier derhalve niet volledig uitkomst. Derhalve is in artikel 13 van het ontwerp een bepaling opgenomen, die het mogelijk maakt zonodig

nog bijzondere leden anders dan uit de voordrachten van de bedrijfslichamen te benoemen.
Voorts wordt in de artikelen 14 en 15 van het ontwerp, in navolging van de Wet economische mededinging (Stb. 1958, 413), de Prijzenwet (Stb. 1961, 135) en de In- en uitvoerwet (Stb. 1962, 295), van de regeling van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie afgeweken terzake van het verschaffen van inlichtingen en het inzenden van stukken, alsmede van de uitspraken en haar gevolgen. In verband hiermede bestaat geen behoefte aan de in de Titels V - VIII van de laatsgenoemde wet vervatte voorzieningen. Verwezen zij naar de brief van 13 september 1962 van de toenmalige Minister van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal (Zitting 1961-1962, no. 181).
Tenslotte wordt nog opgemerkt, dat het reeds eerder genoemde artikel 8 van de Wet van 8 augustus 1850, (Stb. 47), door dit wetsontwerp niet wordt ingetrokken. Het karakter van Rijkswet dat de wet van 1850 op grond van artikel 57 van het Statuut bezit verzet zich daartegen. Praktische betekenis, althans voor Nederland, kan aan het niet intrekken van artikel 8 echter niet worden gehecht.

3. Toelichting op enige artikelen

Artikel 2, eerste lid, onder a

Bij het bepaalde onder a wordt aan de Kroon de bevoegdheid verleend, bij algemene maatregel van bestuur verboden uit te vaardigen ten aanzien van de volgende handelingen:

1. als gezagvoerder van een zeeschip, varende onder een bij of krachtens die maatregel aangewezen vlag, met dat schip goederen te vervoeren over de Nederlandse wateren;
2. als eigenaar van een onderneming opzettelijk te bewerken, dat goederen worden vervoerd met een zeeschip, varende onder een bij of krachtens die maatregel aangewezen vlag;
3. een Nederlands zeeschip ter uitvoering van een overeenkomst van huur en verhuur of van tijdbevrachting ter beschikking te stellen aan een natuurlijke of rechtspersoon, gevestigd in een bij of krachtens die maatregel aangewezen land,

een en ander behoudens vergunning van de Minister van Verkeer en Waterstaat.

Ad 1: In de vorige paragraaf is reeds toegelicht, waarom in het ontwerp gekozen is voor de bevoegdheid, het vervoeren van goederen met schepen van een discriminerend land te verbieden, en niet het sluiten van overeenkomsten daartoe.
Het verbod over de Nederlandse wateren goederen te vervoeren met een zeeschip onder de vlag van een discriminerend land zal niet alleen van toepassing zijn op schepen die varen voor een in dat land gevestigde scheepvaartonderneming maar ook op schepen die door een in een ander land gevestigde onderneming zijn gecharterd. Het charteren van schepen onder de vlag van het discriminerende land wordt daardoor minder aantrekkelijk gemaakt.
Ad 2: De bevoegdheid tot het uitvaardigen van het hiervoren bedoelde verbod is echter van weinig nut ter bestrijding van vlagbevoorrechting in het

scheepvaartverkeer tussen twee vreemde landen, waarbij geen Nederlandse haven wordt aangelopen. Juist deze "cross-trades" zijn voor de Nederlandse koopvaardij echter van groot belang, en juist op dit gebied ondervindt zij het meest de nadelen van vlagbevoorrechting door andere landen. Maatregelen tegen deze discriminatie zullen gericht moeten zijn op hier te lande verrichte handelingen, welke op die "cross-trades" betrekking hebben. De ondergetekenden denken hierbij aan in Nederland gegeven opdrachten en richtlijnen tot het vervoeren van goederen juist met schepen onder de vlag van een bepaald discriminerend land. Wanneer zulke handelingen elders ter wereld worden verricht, heeft de Nederlandse overheid daarop weinig of geen vat, zeker wanneer de handelende personen buitenlanders zijn. Bovendien dient rekening gehouden te worden met de omstandigheid, dat tegen het strafbaarstellen van gedragingen van buitenlanders in het buitenland in het algemeen volkenrechtelijke bezwaren kunnen worden ingebracht.
De bepaling van het eerste lid, onder a), 2°, voorziet in de eerste plaats in de mogelijkheid, de hiervoren bedoelde handelingen tegen te gaan, indien deze hier te lande worden verricht door de oorspronkelijke verlader of door een tussenpersoon. Het spreekt overigens vanzelf, dat het verbod behalve ten aanzien van de "cross-trades" mede van toepassing is ten aanzien van het vervoer van en naar Nederlandse havens. Daarnaast is het verbod ook van toepassing op de reder hier te lande, die in de uitoefening van zijn bedrijf voor het vervoer van goederen gebruik maakt van een schip onder de vlag van het discriminerende land. De door het verbod te treffen handelingen zijn in de onderhavige bepaling samengevat onder het begrip "opzettelijk bewerken". Teneinde echter te voorkomen, dat de kring van personen, tot wie het verbod zich richt, te ruim zou worden, beperkt het verbod zich tot het verrichten van de verboden handelingen als eigenaar van een onderneming.
Ad 3: In het eerste lid, onder a), 3°, is voorzien in de mogelijkheid van een verbod tot het ter beschikking stellen van een Nederlands zeeschip aan een natuurlijke of rechtspersoon, gevestigd in het discriminerende land, ter uitvoering van een overeenkomst van huur of verhuur (bareboatcharter) of van een tijdcharter. Daarbij is overwogen dat het, gezien het met de onderhavige ontworpen regeling beoogde doel, weinig konsekwent zou zijn de mogelijkheid open te laten, dat een van vlagbevoorrechting genietende rederij in het discriminerende land de getroffen tegenmaatregelen zou kunnen ontgaan door gebruik te maken van gecharterde Nederlandse schepen.

Artikel 2, eerste lid, onder b

Teneinde voor het treffen van tegenmaatregelen over verschillende mogelijkheden te kunnen beschikken, is in het onderhavige eerste lid, onder b, in de mogelijkheid voorzien, dat bij algemene maatregel van bestuur een heffing wordt vastgesteld op zeeschepen, die over de Nederlandse wateren varen onder een bij of krachtens die maatregel aangewezen vlag.
Deze heffing op schepen - niet op de daarmede vervoerde goederen - zal volgens een bij de maatregel te bepalen tarief geheven worden, b.v. op de grondslag van de tonnemaat van het schip.

Artikel 2, tweede lid

Teneinde te voorkomen, dat rederijen in discriminerende landen hun toe-

vlucht nemen tot het huren of charteren van schepen onder een andere vlag, teneinde daarmede de toepassing van retorsiemaatregelen te ontlopen, is in dit lid de mogelijkheid geopend om een retorsiebesluit krachtens artikel 2, eerste lid, onder a, 1° of 2°, of b, mede van toepassing te doen zijn op laatstbedoelde schepen. (Voorzover deze schepen Nederlandse schepen zijn, kan dit ook door een retorsiebesluit krachtens artikel 2, eerste lid, onder a, 3° worden tegengegaan).

Artikel 2, derde lid

In dit lid zijn op het van toepassing zijn van een retorsiebesluit krachtens het eerste lid, onder a, 1° (verbod om over Nederlandse wateren te vervoeren) en krachtens het eerste lid, onder b, (heffing op zeeschepen in de Nederlandse wateren) twee uitzonderingen getroffen.
De eerste uitzondering betreft het vervoeren, resp. het varen uitsluitend in doorvaart door de Nederlandse wateren en geldt zowel voor de doorvaart door de Nederlandse territoriale zee, waarbij geen Nederlandse haven wordt aangedaan, als voor de doorvaart over de Nederlandse binnenwateren naar en van een ander land, bijvoorbeeld over de Wester-Schelde naar en van de haven van Antwerpen. Aan de bedoelde doorvaart door de territoriale zee kunnen geen belemmeringen in de weg worden gelegd; hoewel volkenrechtelijk de doorvaart door de Nederlandse binnenwateren naar de haven van een ander land daarmede niet gelijk gesteld kan worden, lijkt het in het kader van het onderhavige wetsontwerp minder juist, de daarin vervatte bevoegdheden ook ten aanzien van deze doorvaart toe te passen.
De tweede uitzondering betreft de gevallen, waarin de Nederlandse wateren worden aangelopen uitsluitend voor het uitvoeren van onderhouds- of herstelwerkzaamheden of voor het bunkeren of het innemen van proviand. Deze uitzondering is wenselijk teneinde te voorkomen, dat Nederlandse belangen van een retorsiemaatregel schade zouden ondervinden, welke mogelijk in een ongunstige verhouding zou staan tot het belang van de onverkorte toepassing van die maatregel.

Artikel 4

Overeenkomstig de in vele recente andere wetten gebruikte terminologie duidt de benaming "vrijstelling" op een beschikking, waarbij een categorie van gevallen van de toepassing van de regel wordt uitgezonderd, terwijl de benaming "ontheffing" duidt op een beschikking van een individueel geval. Uiteraard zal in de gevallen, waarin de gestelde regel bestaat in een verbod behoudens vergunning (artikel 2, eerste lid, onder a)), doorgaans weinig of geen aanleiding zijn tot het gebruik van de bevoegdheid ontheffing te verlenen, aangezien in de daarvoor in aanmerking komende gevallen het verlenen van vergunning de aangewezen weg is.
Het ligt in het voornemen van de eerste ondergetekende, bij zijn beleid ten aanzien van het verlenen van ontheffingen rekening te houden met te goeder trouw afgesloten en lopende contracten. Dit betekent echter niet, dat in alle hierbedoelde gevallen een door de betrokkene gevraagde ontheffing zal worden verleend.

Artikel 5

Opdat met de bijzondere omstandigheden van ieder geval rekening zal kun-

nen worden gehouden, is in dit artikel bepaald, dat aan vergunningen, vrijstellingen en ontheffingen voorschriften kunnen worden verbonden, en ook dat zij onder beperkingen kunnen worden verleend.

Artikel 7

Het komt de ondergetekende gewenst voor, de bevoegdheid tot het intrekken van vergunningen en ontheffingen in de wet op te nemen, doch haar in het belang van de rechtszekerheid te beperken. Het tweede lid houdt rekening met de mogelijkheid van beroep.

Artikel 8

Een groepsgewijze intrekking krachtens het onderhavige artikel zal slechts kunnen geschieden om een gewichtige reden. Men dient daarbij in de eerste plaats te denken aan feiten, die onverwijld ingrijpen noodzakelijk maken. Tegen zodanige intrekking zal geen beroep mogelijk zijn, daar zij als een maatregel van algemene strekking is te beschouwen.

Artikel 9

Is eenmaal bij een retorsiebesluit of -beschikking een heffing vastgesteld, dan zal de daaruit van geval tot geval voortvloeiende oplegging door de Minister geschieden. De bepaling, dat de heffing schriftelijk en onder opgave van de wijze van berekening (op de in de algemene regeling bepaalde grondslag) aan de gezagvoerder van het zeeschip ter kennis wordt gebracht, is mede van belang met het oog op de mogelijkheid van beroep.
Voor de bepaling van het derde lid heeft artikel 10, derde lid, van de Loodswet (Stb. 1957, 292) model gestaan.

BIJLAGE II

ENIGE GEGEVENS BETREFFENDE DE ZEESCHEEPVAART

A. De betekenis van de zeescheepvaart voor de nationale economie van Nederland

De geografische ligging van Nederland aan de open zee met de monding van enige grote rivieren op zijn gebied geeft het een centrale positie tussen een aantal dichtbevolkte en hoog geïndustrialiseerde streken van West-Europa en de rest van de wereld. Dit komt tot uitdrukking in het relatief grote aandeel in het internationaal vervoer.
De Nederlandse koopvaardij maakte medio 1968 naar totale tonnage gerekend 2.7 % uit van de wereldvloot, waarmee Nederland onder de zeevarende naties op de elfde plaats stond.
De Nederlandse vloot verschilt naar omvang niet veel van die van de veel grotere landen Frankrijk, West-Duitsland en Italië. Het aandeel in de gezamenlijke tonnage van de EEG-landen bedraagt ruim 20%.
De Nederlandse rederijen onderhouden in totaal een 170 lijndiensten, waardoor Nederland met omstreeks 500 havens over de gehele wereld regelmatige verbindingen heeft. Daarnaast heeft Nederland een niet onaanzienlijke tramp- en tankvloot.
Door zijn sterk internationale karakter levert de vervoersector als geheel belangrijke opbrengsten op in de vorm van geldelijke ontvangsten uit het buitenland. Het exportpercentage van het vervoer als geheel bedroeg in 1964 52%. Slechts bij een tweetal bedrijfsklassen uit de industrie werd een dergelijke percentage bereikt. Uit onderstaand staatje blijkt dat het vervoer in 1964 niet minder dan bijna 14% van de totale Nederlandse uitvoer voor zijn rekening nam (1966: 12,8%).
Voorts blijkt eruit dat het voordelige uitvoersaldo van het vervoer ad 1¾ mld. gulden voor ruim de helft het nadelige uitvoersaldo van de overige sectoren van de nationale economie dekte.

In- en uitvoer van goederen en diensten (1964) (mln. gld.)

	Uitvoer	Invoer	Uitvoersaldo
Totaal Nederland	27.795	29.043	- 1248
waarvan:			
vervoerbedrijven	3.765	2.013	+1752
overige sectoren	24.030	27.030	- 3000

De zeevaart levert verreweg het grootste aandeel in de vervoersexport. Van de genoemde uitvoer van 3765 mln. gulden nam de zeevaart 2235 mln. gulden voor haar rekening, d.i. ruim 59%; voor 1966 is dit percentage ruim 52. Het grootste gedeelte hiervan wordt gevormd door opbrengsten uit vervoer tussen derde landen, de zg. cross trade. Het exportpercentage voor alleen de zeescheepvaart bedroeg ruim 86%, hetgeen bij benadering ook voor 1966 geldt. Het aandeel van de zeevaart in de vorming van het nationale inkomen bedroeg ruim 2% (1966: 1.76%).
Een der belangrijkste gemeenschappelijke kenmerken van de produktiestructuur van de vervoerbedrijven is wel het hoge aandeel dat de afschrijvingen hebben in de bruto toegevoegde waarde. In de gehele vervoersector was dit in 1964 25%, doch in de zeevaart viel zelfs 30% aan de afschrijvin-

gen toe. Hieruit blijkt dat de zeescheepvaart bijzonder kapitaalintensief is. Voor de instandhouding van het produktiepeil van de scheepvaart zijn omvangrijke investeringen nodig, wil men haar zeer belangrijke functie als exportindustrie niet ondergraven. Uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek blijkt dat de investeringen in de zeevaart van 1960 af voortdurend zijn gedaald. Legde de scheepvaart in 1960 nog voor 7.4% beslag op de nationale investeringen, in 1966 bedroeg haar aandeel daarin slechts 1.3%. De reeds enige jaren aanhoudende minder gunstige situatie op de vrachtenmarkten en de onzekerheid omtrent de mogelijkheid tot handhaving van het bestaande werkterrein als gevolg van toenemende activiteiten van andere landen op scheepvaartgebied enerzijds en veel vergende studies van nieuwe revolutionaire vervoerstechnieken anderzijds, hebben in de laatste jaren geleid tot een zekere aarzeling bij de Nederlandse reders om grote investeringen te doen. Niettemin blijft de zeevaart ook van betekenis als opdrachtgever van de Nederlandse industrie.

B. Ontwikkeling van de vloten van de tot de Consultative Shipping Group (CSG) behorende landen in verhouding tot de ontwikkeling van de wereldvloot

	Vloot in mln. brt. medio 1968	Vloot in % van wereldvloot medio 1968	Vloot medio 1968 in % van medio 1963
1. Verenigd Koninkrijk	21.921	11,3	101,6
2. Noorwegen	19.667	10,1	143,9
3. Griekenland	7.416	3,8	104,5
4. Italië	6.624	3,4	118,2
5. West-Duitsland	6.528	3,4	129,3
6. Frankrijk	5.796	3,0	111,1
7. Nederland	5.268	2,7	100,8
8. Zweden	4.865	2,5	116,5
9. Denemarken	3.204	1,7	132,5
10. Finland	1.128	0,6	121,8
11. België	933	0,5	129,9
12. Japan	19.587	10,1	196,3
Totaal CSG	102.937	53,1	126,1
Totaal wereldvloot	194.152	100,0	133,1

Bronnen : 1. De publikatie van het Centraal Bureau voor de Statistiek (1967, no. 9). "De plaats van Nederland in het internationale vervoer en de betekenis van de Nederlandse vervoersbedrijven."

2. Aangezien de berekeningen van de onder 1 genoemde publikatie op 1964 betrekking hebben en nadien niet zijn herhaald, werden enkele recentere gegevens verwerkt, die afkomstig zijn van de Koninklijke Nederlandsche Reedersvereeniging.

BIJLAGE III

ENIGE GEGEVENS OVER DE TOEPASSING VAN VLAGBEVOORRECHTING

1. Latijns-Amerika

a. Algemeen

De Association of Latin American Shipowners (ALAMAR), een organisatie binnen de Latin American Free Trade Association (LAFTA), waaraan rederijen uit 9 LAFTA-landen deelnemen, verklaarde in 1964 in een Declaration of Principles dat voor interzonaal verkeer tussen deze landen prioriteit diende te worden toegekend aan schepen van de leden-landen. Schepen onder de vlag van niet tot LAFTA behorende landen zouden slechts in noodgevallen worden geduld. Argentinië, Brazilië, Chili, Columbia, Mexico, Paraguay, Peru en Uruguay sloten eind 1966 een overeenkomst waarin o.m. is bepaald dat het vervoer ter zee tussen deze landen wordt voorbehouden aan de nationale vlaggen dier landen. Schepen van derde landen zouden slechts onder bepaalde voorwaarden aan dit verkeer mogen deelnemen.

b. Brazilië

De Braziliaanse regering nam verschillende maatregelen om het vervoer van de Braziliaanse export te doen plaatsvinden door schepen van de betrokken landen. Het aandeel van de Europese lijnen in het vervoer van koffie van Brazilië naar de Verenigde Staten en Canada zou hierdoor tot een minimum worden teruggebracht. Toen geen overeenstemming met de Europese cross traders kon worden bereikt, trad de staatsrederij van Brazilië uit alle conferences in dit verkeer en vormde met andere Noord- en Zuidamerikaanse lijnen de Inter-American Freight Conference. De regering bepaalde in 1967 bij decreet dat genoemd vervoer voortaan aan de bij deze conference aangesloten rederijen zou zijn voorbehouden. In 1968 verschafte de Braziliaanse regering zich de wettelijke bevoegdheid conference-overeenkomsten, tarieven en pool-overeenkomsten aan haar goedkeuring te onderwerpen. De activiteiten van de conferences in de vaart tussen Noord-Europa en Brazilië werden daarop onwettig verklaard. De Europese lijnen werden gedwongen toe te treden tot een nieuw gevormde conference op voorwaarden welke hen door de Braziliaanse regering werden gesteld.

c. Columbia

Columbia kondigde in 1966 een decreet af krachtens hetwelk de regering de bevoegdheid verkrijgt periodiek het aandeel vast te stellen dat van de import- en exportladingen onder de nationale vlag moet worden vervoerd.

d. Guatemala

Guatemala bepaalde in 1961 bij decreet dat goederen van belang voor de ontwikkeling van dit land, slechts door de nationale rederij van Guatemala mochten worden vervoerd. In 1967 was echter een wet in voorbereiding die ten doel had de vlagdiscriminatoire bepalingen buiten werking te stellen.

e. Peru

Peru kondigde in 1966 een maatregel af, waarbij 20% van de export- en

importlading voor de Peruviaanse vlag wordt gereserveerd. Dit kan worden verhoogd tot 50%.

f. Uruguay

Hier gelden reeds jaren bepalingen op grond waarvan financiële voordelen (vrijstelling van bepaalde toeslagen en belastingen) zijn verbonden aan importen met Uruguayaanse schepen. Dit voordeel valt te becijferen op ± 10% van de c.i.f.-waarde der aangevoerde goederen.
Een wet is in voorbereiding krachtens welke o.m. 50% van de commerciële lading en van alle regeringslading alsmede alle olietransporten door schepen onder de eigen vlag zal moeten plaatsvinden.

2. Verenigde Staten

Dit land voert een 50/50 politiek m.b.t. verschepingen onder de hulpprogramma's.
Verschepingen van goederen op grond van door het Amerikaanse Development Loan Fund gefinancierde transacties mogen slechts onder Amerikaanse vlag plaatsvinden.
Goederenexporten op commerciële basis, waarvoor de Export-Import Bank bemiddeling verleent, dienen voor 100% met Amerikaanse schepen te geschieden.

3. Afrika

Marokko vaardigde in 1962 een decreet uit, waarbij werd bepaald dat 40% van de invoer en 30% van de uitvoer voor de Marokkaanse vlag gereserveerd moest worden.
Het fruitvervoer van Marokko naar Europa moest in 1967 voor 50% met Marokkaanse schepen geschieden. Voor de overige 50% kregen de schepen van het land waarvoor het fruit bestemd was, de voorkeur.

4. Azië

Ook de Philippijnen, Pakistan, Birma en Indonesië hebben te eniger tijd maatregelen getroffen, die een verscheping onder nationale vlag kunnen bevorderen.

5. Europa

Oost-Europese landen met staatshandel

In de havens van de Oosteuropese landen met staatshandel bestaat de verplichting een staatsmaatschappij als agent te accepteren, welke slechts lading toewijst indien haar dit past en indien geen schepen van de eigen vlag beschikbaar zijn. Voorts dringen de staatsrederijen van deze landen zich waar mogelijk in de vaargebieden van andere naties, waarbij men de bestaande conferencetarieven soms 25% of meer onderbiedt.

Bovenbedoelde vlagdiscriminatoire praktijken zijn niet zonder protest gebleven, zowel van de internationale redersorganisaties als van de regeringen van de benadeelde landen. Soms leverde dit wel succes op, maar in de meeste gevallen worden geen bevredigende resultaten bereikt.

Bronnen: De jaarverslagen van de Koninklijke Nederlandse Reedersvereeniging.