

# Inleiding en afbakening van het onderzoek

## 0.1 Inleiding

Ondanks een lange periode van laagwater in de nazomer van 2018 staat de binnenvaart er na de economische crisis redelijk voor. De Rijn is uitgegroeid tot Europa's drukst bevaren rivier met prima vaarcondities. De scheepvaart op de Rijn is belangrijk voor handel, economie en welvaart op dit continent. Toch heeft de binnenvaart te maken met een institutioneel rookgordijn. Daardoor is het moeilijk zicht te hebben op beginselen als markttoegang en gelijke behandeling. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in welk rechtsregime nu uiteindelijk bepalend is voor de Unierechtelijke vervoersector en dan met name het vervoer over de binnenwateren. Ogenschijnlijk is er over lange tijd een nodeloos ingewikkeld institutioneel systeem gecreëerd. Mijn persoonlijke drijfveren bij dit onderzoek kunnen worden omschreven als nieuwsgierigheid gecombineerd met een zekere verwondering over het beleidsterrein van de internationale Nederlandse binnenvaart. Tijdens mijn lagere-schooltijd ontstond de affiniteit met de scheepvaart. De aanleiding kwam voor een deel voort uit een bezoek aan een tentoonstelling over de scheepvaart en voor een ander deel uit de verhalen van mijn vader over zijn varen met een vrachttjalk. Dat waren de ingrediënten voor mijn beroepskeuze. Piet wilde varen. Dat doel is bereikt. Zowel op de kust- als op de internationale en de nationale binnenvaart heb ik de nodige ervaring vergaard.

Tijdens mijn middelbareschooltijd op de kust- en binnenvaartschool 'Oranje Nassau' te Harlingen ontstond mijn bijzondere interesse voor het vak 'Wetten, reglementen en scheepspapieren'.<sup>1</sup> De wetten en reglementen waren fascinerend, speciaal de onderlinge verschillen daarin. Tijdens mijn vaartijd ontstond de verwondering over waarom bepaalde zaken wel geregeld waren en andere niet geregeld leken te zijn. Bijvoorbeeld: stak een schip de landsgrens via de Rijn over bij Tolkamer dan moest wettelijk gezien een Certificaat van Onderzoek aan boord zijn. Daarnaast moest de schipper in het bezit zijn van een geldig Rijnpatent voor het te bevaren riviergedeelte. Stak datzelfde schip de landgrens over nabij Sas van Gent, het Kanaal van Gent naar Terneuzen, dan leek dat allemaal niet aan de orde.

Sinds 1995, ten tijde van mijn werkzaamheden als mobiel verkeersleider/nautisch handhaver, op de rivier de Waal, in dienst bij het toenmalig district Boven Rijn en Waal van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, verdiepte mijn verwondering zich verder door de confrontatie met de achterdeuren van Europese harmonisatie aangaande de nautische wet- en regelgeving, bijvoorbeeld de harmonisatie van de vaarbevoegdheid. De lidstaten van de Europese Unie erkenden over en weer

---

1. De Oranje Nassau school behoorde tot de Stichting Koninklijk Onderwijsfonds voor de Scheepvaart uit Amsterdam, in die tijd alleen gevestigd te Amsterdam, Delfzijl, Harlingen en Rotterdam.

elkaars vaarbewijzen, maar niemand kende of herkende precies de 13 equivalenten van het Nederlandse Grootvaarbewijs A.<sup>2</sup> Iets dergelijks was ook van toepassing op het Certificaat van Onderzoek. Toentertijd kenden we het communautaire Certificaat van Onderzoek. Daarmee werden schepen geacht te voldoen aan de geldende technische eisen in de toenmalige Europese Gemeenschap. Daarmee mochten schepen het gehele territorium van de Gemeenschap, zover de afmetingen dat toelieten, doorvaren. Maar lag de bestemming van die schepen op de Rijn boven het Spijkseveer dan mocht er met datzelfde communautaire certificaat niet verder gevaren worden dan Gorkum. Van daaraf moest er weer een geldig Certificaat van Onderzoek voor de Rijnvaart aan boord zijn. Met name voor duwbotten kon dat bijzonder nadelig uitpakken. Soms resulteerde dat in een vermindering van wel 15% aan gewicht dat naar 'boven mocht worden geduwd' (stroomopwaarts).

Ter verkrijging van de nodige helderheid en bouwstenen om de verwondering te kunnen omzetten in kennis en begrip zijn er door mij diverse vragen in de ambtelijke lijn gesteld omtrent de juridische werkelijkheid. Op de vragen naar de achtergrond of de reden van dit fenomeen kwam geen antwoord of een onbevredigend antwoord. Dat resulteerde uiteindelijk in een tweetal gedachten. Het eerste wat opkwam was dat er een hiaat in mijn eigen kennis zat. Dat hiaat heb ik door een geslaagde studie Nederlands recht bij de Open Universiteit geprobeerd te dichten. Een tweede stoutmoedige gedachte was om het dan maar zelf uit te zoeken. Dat idee heeft lang gerijpt in mijn hoofd. Tot rond 2013 de gelegenheid en omstandigheden zich voordeden om een uitvoeringspoging te starten. De resultaten daarvan leest u in dit onderzoek.

Het belang van de binnenvaart voor de Nederlandse -en Europese economie kan, historisch gezien, moeilijk worden overschat. De binnenvaart ontwikkelde zich van stukgoed- naar bulkgoederenvervoer: zoals zand, grind, cement, kolen, ertsen, containers en vloeistoffen. Daarnaast is er het specialistische vervoer, bijvoorbeeld auto's, vliegtuigonderdelen of groot en zwaar transport.<sup>3</sup> Maar ook de Nederlandse zeehavens, gelegen in de delta van een aantal belangrijke Centraal-Europese rivieren die een zeer goede achterlandverbinding mogelijk maken, hadden nooit de vooraanstaande positie kunnen verwerven zonder kust- en binnenvaart.<sup>4</sup>

Voor het onderzoek is van belang te bestuderen welke juridische kaders nadere reflectie verdienen. Welk kader bepaalt het institutionele 'lot' van de Europese internationale binnenvaart? Welke spelers zijn actief met welke bevoegdheid en op welk verdrag gegrond? Daarnaast is het belangrijk onderzoek te doen naar het gebruik van en de grenzen aan die aan partijen gegeven bevoegdheden. Het is ook nodig om helder te krijgen hoe die bevoegde organen en instellingen zijn ontstaan. Om die reden dient het institutionele internationale binnenvaartverleden te worden geanalyseerd.

- 
2. De oorzaak ligt in het gegeven dat de Nederlandse Rijnvaartcommissaris, W.J.M. van Eijsinga, in zijn hoedanigheid als Rijnvaartcommissaris, in 1922 bewerkstelligde dat patentplicht niet meer van kracht was benedenstrooms van het Spijkseveer.
  3. R. Filarski, *Tegen de stroom in. Binnenvaart en vaarwegen vanaf 1800*, Utrecht: Uitgeverij Matrijs 2014, p. 337-397; zie ook TNO-rapport, nr. TNO-034-DTM-2010-02071, Vlootontwikkeling binnenvaart van 27 mei 2010.
  4. <https://www.ccr-zkr.org/13020800-nl.html> (bezocht 15.2.2019).

## 0.2 De methode

Om tot een verantwoord onderzoek te komen moet er om te beginnen worden nagedacht over de te volgen methodieken. Uitgangspunt is de klassiek-juridische methode van het bestuderen van regelgeving, jurisprudentie en rechtsgeleerde schrijvers. De Centrale Commissie voor de Rijnvaart bestaat al meer dan tweehonderd jaar. Maar ook de geschiedenis van nog oudere verdragen is van belang voor dit onderzoek. De methodiek zal voor wat betreft de hoofdstukken 1 en 2 ook bestaan uit archiefonderzoek. Daar zal vanaf hoofdstuk 3 een bespiegeling en analyse van de specifiek door de Gemeenschapsinstellingen geproduceerde stukken betreffende het gemeenschappelijk vervoerbeleid aan worden toegevoegd. Daarbij moet gedacht worden aan Raadsbesluiten, stukken van de Europese Commissie (EC) en het Europees Parlement (EP), maar zeker ook aan de jurisprudentie van het Hof van Justitie (HvJ). De analyse van al die data zal uiteindelijk leiden tot de beantwoording van de centrale vraag.

Dit onderzoek kan niet getypeerd worden als een bij uitstek Europees onderzoek, ondanks dat het onderwerp het ‘Gemeenschappelijk vervoerbeleid over de binnenwateren’ is. Een deel van de argumenten zal worden ontleend aan het volkenrechtelijk gewoonterecht en het gecodificeerde verdragenrecht. Aan de eisen van goede argumenten en helderheid zal voldoende aandacht worden besteed.<sup>5</sup> Hoewel het onderzoeksonderwerp ‘het Gemeenschappelijk vervoerbeleid’ is zal ook een poging worden gedaan om de voorrangskwestie tussen de Herziene Rijnvaartakte en het Verdrag van de Europese Economische Gemeenschap (EEG-Verdrag) te verhelderen. Om te kunnen nagaan of de tot voor kort bestaande situatie invloed heeft uitgeoefend op de interne markt van de Unie, zullen zowel de gedragingen van de Raad als van de lidstaten tegen het licht worden gehouden. De geproduceerde stukken van de EC zullen worden gespiegeld met die van het EP. Daarnaast is een breed scala aan bronnen aangeboord, zoals: a) Europees recht; *Grondlijnen van Europees Recht* (2013) van Barents en Brinkhorst, *EU External Relations Law* (2012) van Eeckhout, *Sustainability in European Transport Policy* (2012) van Humphreys en *Europees Internationaal Rivierenrecht* (2015) van M. De Decker, b) het volkenrecht; *Grondlijnen van het Volkenrecht* (1949) van François, *Grondlijnen van internationaal recht* (2005) van Bossuyt en Wouters en *Handboek Internationaal Recht* (2007) onder redactie van Horbach, Lefeber en Ribbelink en c) gespecialiseerde studies: *The rivernavigation* (1979) van BélaVitány, *Transport policy in the European Union* (2004) van Handley Stevens, *Juridische aspecten van het communautair vervoerbeleid* (1990) van Tromm. Vervolgens zal geput worden uit de interviews met twee belangrijke personen op sleutelposities in dit krachtenveld. De diversiteit is te verklaren uit de veelheid van krachtenvelden welke actief invloed uitoefenen op het institutionele kader aangaande het internationale vervoer over de binnenwateren.

5. J. Smits, *Omstreden rechtswetenschap. Over aard, methode en organisatie van de juridische discipline*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2009, p. 164.

### 0.3 Het ontstaan van het internationaal vervoersrecht

In het verre verleden geschiedde het vervoer over het algemeen langs de natuurlijke wegen. Voor de internationale binnenvaart waren dat in hoofdzaak rivieren. Een belangrijk kenmerk van een rivier is dat deze altijd op een hoger gelegen gebied ontspringt en vandaar zijn weg zoekt naar de lagergelegen delen en uiteindelijk ergens in de zee uitmondt. Dit geeft soms aanleiding tot spraakverwarring als een schipper spreekt over ‘naar boven varen’ en de meeste landrotten dan naar de onderzijde van de Europese kaart wijzen. Een ander kenmerk is dat door de loop van een rivier een dal ontstaat waarlangs de mens zich op verschillende manieren gemakkelijk kan verplaatsen. Die voordelen hadden de Romeinen al onderkend. Dat was voor de Romeinen aanleiding om elk vrij stromend water als *res publica* te beschouwen. Nadat het Romeinse rijk uiteen was gevallen kwamen de plaatselijke monarchen op het idee dat er met dat vrij naar zee stromende water geld te verdienen was. De opbrengst van de belastingen over de handel op en langs de rivier werd onder meer ingezet om de kosten van hun onderlinge oorlogen te dekken. De keerzijde van dat systeem was dat als die oorlog werd verloren, de opbrengst vaak als oorlogsbuit aan de overwinnaar moest worden afgedragen. Uiteindelijk heeft dat aan het einde van de achttiende en het begin van de negentiende eeuw tot andere inzichten geleid. Bij de overwinnaars drong het besef door dat men eigenlijk iedere keer de kip met de gouden eieren slachtte. Zeker voor de Rijnvaart waren de afdrachten aan de lokale tollers en stapelrechten zo hoogopgelopen dat alternatieve vervoermethoden aantrekkelijker werden. Zo was langs de rivier reizen met een diligence goedkoper dan verplaatsing per schip. In die periode werden in de vredesverdragen ideeën ontwikkeld om te komen tot het vrije verkeer van goederen en personen op en over die rivieren. Voor de binnenvaart zijn de belangrijkste vredesverdragen a) de Vrede van Luneville (1801) wat uitliep in de Octrooi-conventie, b) Congres te Parijs (1814) met daaraan gekoppeld het Congres van Wenen in 1815 waar het beginsel verder werd uitgewerkt en c) het Verdrag van Versailles (1919). Ten slotte na de Tweede Oorlog werd die traditie in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (hierna EGKS-Verdrag) en het EEG-Verdrag voortgezet.

Dit alles rechtvaardigt een tweetal vaststellingen: om te beginnen dat vanuit historisch oogpunt bekeken het vrije verkeer uit ‘het recht van de sterkste’ is ontstaan. Omdat dit beginsel voor het eerst is uitgewerkt tijdens vredesverdragen wordt het ook wel overwinnaarsrecht genoemd. Ten tweede de vaststelling dat vrij vervoer van goederen en personen voor het Westelijk Continentaal Europa pas werd gerealiseerd na sluiting van het EEG-Verdrag. De Ranitz is in zijn proefschrift uit 1889 een andere mening toegedaan.<sup>6</sup> Ook Schaepman zegt in zijn inleiding over het Rijnvaartregime uit 1950: ‘Het natuurrecht leert ons, dat het verkeer te water, over land en in de lucht vrij moet zijn, omdat de lucht, de verkeerswegen en het water niemand bijzonder eigendom zijn en de toegang er toe en het gebruik ervan gemeenschappelijk is’. Aan het slot van zijn inleiding relativeert hij alles op een prachtige manier met de woorden: ‘Het interessante daarbij is te kunnen constateren, dat in principe de vrijheid van de vaart wordt voorgestaan, doch dat in tijden van gebrek

---

6. H. De Ranitz, *De Rijnvaart-acte* (diss. Leiden), Leiden: P. Sommerwil 1889, p. 4.

aan te vervoeren goederen, het eigen belang zich opdringt en de belemmeringen in de vaart weder haar intrede doen om de eigen onderdanen de gelegenheid te geven een zo groot mogelijk deel van de te vervoeren goederen te krijgen'.<sup>7</sup> Dat Schaepman anno 1950 nog terug moet grijpen op het natuurrecht geeft perfect aan dat het beginsel toen nog niet was uitgegroeid tot een modern alomvattend Europees recht.

#### 0.4 De belanghebbenden

De beschouwing omtrent de partijen in het institutioneel krachtenveld start zo ongeveer nadat in het volkenrecht het begrip 'soevereine staat' een vaste vorm begon aan te nemen. De soevereine staten waren lang ook de enige spelers in de volkenrechtelijke arena. Zeker in het begin van de negentiende eeuw was de soeverein van een staat nog vaak een soort van alleenheerser waarbij het volkenrecht hoofdzakelijk bestond uit gewoonterecht. Inhoudelijk bestond het volkenrecht veelal uit bilaterale verdragen tussen de lokale machthebbers. In relatie met het onderzoek moeten ook bepaalde havens worden benoemd. Om te beginnen Rijnvaarthavens of stapelplaatsen als Antwerpen, Dordrecht, Keulen, Mainz en Straatsburg. Iets later in de tijd komen daarbij steden als Bazel, Duisburg, Rotterdam, en Mannheim. De invloed van burgers op het buitenlands beleid was minimaal, hooguit een aantal gezaghebbende zakenlieden had enige inbreng.

Voor de Europese binnenvaart veranderde dat in zekere zin na het Congres van Wenen in 1815. Ten tijde van dit congres werd, zoals eerder genoemd, het Europees internationale rivierenrecht verder vormgegeven. Het plan ontstond om per rivier een rivierencommissie te vormen, bemest door vertegenwoordigers van de soevereine oeverstaten, die fungeerden als een diplomatieke conferentie. Deze constructie garandeerde dat de beslissingsmacht in handen van de soevereine staten bleef.<sup>8</sup> Voor de Rijn resulteerde dat, nadat in 1831 het geschil tussen Nederland en de andere oeverstaten was opgelost, uiteindelijk in een multilateraal verdrag. In dat jaar werd de Akte van Mainz bekrachtigd.<sup>9</sup> De situatie zoals die in 1868 met de opvolger van de Akte van Mainz, de Herziene Rijnvaartakte, ontstond, bestaat in grote lijnen nog steeds.<sup>10</sup> Op de ontwikkelingen van de Rijn zal in hoofdstuk 1 nader worden ingegaan. Aan deze 'vertrouwde' situatie kwam pas na de Tweede Wereldoorlog verandering, door de creatie van een derde gezaghebbende speler in de vorm van een Hoge Autoriteit.

Theoretisch is het mogelijk om te betogen dat de ontstaansgeschiedenis van die derde speler ook is terug te voeren op het Weens congres van 1815. Toentertijd verwachtte de Franse filosoof Claude Henri, graaf van Saint Simon, weinig heil van de aldaar gekozen oplossing. In zijn visie was het onmogelijk door middel van een congres, dat als uitgangspunt het behoud van de soevereiniteit van de deelnemende landen had, vrede tot stand te brengen en die te garanderen. Saint Simon, was er toen

7. C.J.M. Schaepman, 'Het Rijnvaartregime', in *Praeadviezen* (Nederlandse Vereniging voor internationaal recht juni 1950), Rotterdam: Stichting 'Havenbelangen' – Rotterdam januari 1951, p. 1-24.

8. W.J.M. van Eijsinga, *Proeve eener inleiding tot het Nederlandsch Tractatenrecht*, (diss. Leiden), 's-Gravenhage: Mouton & Co. 1906, p. 138-145.

9. *Stb.* 1831, nr. 19.

10. *Stb.* 1869, nr. 75.

al van overtuigd dat er gemeenschappelijke instellingen nodig waren. Hij was van mening dat anders alles zou worden beslist door geweld. We kunnen constateren dat Saint Simon twee wereldoorlogen later zijn gelijk kreeg.<sup>11</sup> Na de communistische staatsgreep van 1948 in Tsjecho-Slowakije drong het besef bij de West-Europese staten door dat het noodzakelijk was om zich tot één blok te verenigen. Dit leidde, onder erevoorzitterschap van Churchill, in 1948 tot de ‘Europese Beweging’ die bijeenkwam in de Ridderzaal te Den Haag. Er werd een resolutie aangenomen die het verlangen uitsprak om tot een ‘Verenigd Europa’ te komen, waar op het gehele grondgebied het vrije verkeer van personen, gedachten en goederen was hersteld.

Als concrete uitwerking van die resolutie kan het op Frans initiatief geformuleerde en aangenomen Schumanplan worden gezien. Op 9 mei 1950 presenteerde Robert Schuman, Franse minister van Buitenlandse Zaken, te Parijs de zogenoemde ‘Schumanverklaring’. Daar sprak hij onder andere de woorden: ‘*La mise en commun des productions de charbon et d’acier assurera immédiatement l’établissement de bases communes de développement économique, première étape de la Fédération européenne, et changera le destin de ces régions longtemps vouées à la fabrication des armes de guerre dont elles ont été les plus constantes victimes*’. In die verklaring ontvouwde Schuman het voorstel om te komen tot de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal.<sup>12</sup> De naam Jean Monnet, een Franse topadviseur, mag niet worden vergeten. Monnet was mede inspirator van het Schumanplan en mede schrijver van de Schumanverklaring. Vanaf 1952 tot 1955 was Monnet voorzitter van de Hoge Autoriteit van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal en daarmee leider van de eerste supranationale instelling binnen Europa. De leden van de Hoge Autoriteit werden op grond van hun persoonlijke kennis en niet als landsvertegenwoordigers benoemd. De Hoge Autoriteit werd belast met de uitvoering van en het toezicht op de naleving van het EGKS-Verdrag. De Hoge Autoriteit bezat de bevoegdheid om geheel zelfstandig in te grijpen op de vervoermarkt van kolen en staal binnen de gemeenschap. Voor de balans was naast de Hoge Autoriteit de Vergadering ingesteld. De Vergadering werd bemenst door vertegenwoordigers uit de nationale Volksvertegenwoordigers. De Hoge Autoriteit is, voor zover mij bekend, de eerste commissie wereldwijd waaraan de deelnemende staten een deel van hun soevereiniteit hebben overgedragen.

Gesteld kan worden dat tot het van kracht worden van het EGKS-Verdrag de soevereine staten volkenrechtelijk het alleenrecht hadden. Daarmee was de honger om tot een verdere integratie van Europa te komen nog niet vervuld. Die verdere wil presenteerde zich in de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (hierna EEG) op 1 januari 1958. Een belangrijke doelstelling van de zes stichtingslanden daarbij was om door het afbreken van de onderlinge handels- en prijsbarrières tot een gemeenschappelijke markt in Europa te komen. Met de oprichting van de EEG werden niet alle supranationale bevoegdheden van de Hoge Autoriteit geïncorporeerd in de EC. Wel werden de leden van de EC op persoonlijke titel be-

---

11. J.H.A. Lokin & W.J. Zwolve, *Hoofdstukken uit de Europese Codificatie Geschiedenis*, Groningen: Wolters-Noordhoff/Egbert Forsten 1992, p. 397-398. Uit het pamflet: *De la réorganisation de la société européenne*.

12. [http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index\\_nl.bezocht](http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_nl.bezocht) 30.3.2013).

noemd en niet als vertegenwoordigers van een lidstaat. Tot zover zijn de institutionele deelnemers in het kort besproken, maar er ontbreekt nog een belangrijke partij: de transporteur.

Voor de internationale binnenvaart, het onderwerp van deze studie, is dat gecompliceerd. Als we uitgaan van een situatie waarbij een vervoerondernemer met zijn onderneming domicilie kiest in het land waarin hij zijn vervoermiddelen heeft geregistreerd, dan heeft die vervoersondernemer te maken met wet- en regelgeving uit drie institutioneel verschillende bronnen. Om te beginnen met de wetgever van het land waarin domicilie is gekozen. Vervolgens komt dezelfde wetgever op internationaal niveau met regels gebaseerd op de Herziane Rijnvaartakte. Tot slot komt de regelgeving van de toenmalige EEG, later EG en thans Europese Unie (EU) daar nog overheen. Frappant is dat op al die drie niveaus hetzelfde soort en type regels worden uitgevaardigd. Samengevat zijn dat regels die a) de toegang tot de markt, b) de eisen van vakbekwaamheid van het personeel, c) de technische vaartuigeisen en haar uitrusting en d) de verkeersregels te water vaststellen. De Rijnvaartregels zijn traditioneel van de hoogste standaard, maar kennen tevens terugwerkende kracht. Formeel behoeft een vervoersondernemer die met zijn schip deelneemt aan het interstatelijk vervoer alleen rekening te houden met de regels van de EEG, EG en EU. Maar omdat een belangrijk deel van het interstatelijk vervoer de Rijn moet passeren lijkt het of die vervoerondernemer niet kan ontkomen aan de Rijnvaartnormen. Indien die vervoersondernemer alleen te maken wil hebben met de lokale wettelijke regels van het gedomicilieerde land dan is zijn vaargebied daartoe ook beperkt. De boven geschetste omstandigheden geven perfect aan waarom het crisismanagement binnen de Europese binnenvaart zo lastig is. Daarbij komt dat de binnenvaart een conjunctuurgevoelige bedrijfstak is. De Nederlandse binnenvaartambassadeur, Arie Verbeek, verwoordde het in 2010 aldus: 'De binnenvaart is een markt met ups en downs. Om de vijftien jaar is het crisis'.<sup>13</sup>

Nu in het kort de geschiedenis en de belanghebbenden zijn beschreven, gaan we verder met de achtergrond van dit onderzoek.

## **0.5 De achtergrond**

Het EEG-Verdrag was na het EGKS-Verdrag het tweede communautaire multilaterale verdrag maar het eerste met een eigen vervoerparagraaf. Het vervoer was een belangrijk onderdeel voor de realisatie van het vrije verkeer van goederen en personen door de gehele Gemeenschap, dat alles ter realisatie van de gemeenschappelijke en interne markt. Een belangrijke aanleiding voor dit onderzoek is gelegen in de 'spastische' houding van de Nederlandse regering aangaande het Rijnvaartregime na de inwerkingtreding van de twee supranationale verdragen, waardoor er in de vervoerswereld niet alleen een institutionele speler bijkwam, maar ook een bepaalde openheid moest worden gegeven ter invulling en uitvoering van het discriminatieverbod. Van belang daarbij is om ons te realiseren dat voordat de EEG func-

---

13. De Binnenvaartambassadeur deed deze uitspraak in december 2010 als antwoord op vragen van het VNO-NVW de grootste ondernemingsorganisatie van Nederland.

tioneerde alle drie in het verdrag genoemde vervoermodaliteiten al internationale regelingen kenden. Toen ook werden er goederen en personen vervoerd tussen de zes stichtingslanden van de EEG, gelijk wat Barents en Brinkhorst nu ‘tussenstaats goederenverkeer’ noemen.<sup>14</sup> Dat gebeurde deels op grond van multilaterale en deels op grond van bilaterale vervoersverdragen tussen diezelfde landen. Blijkbaar werd bij de *founding fathers* toch de urgentie gevoeld om tot een gemeenschappelijk vervoersbeleid te komen.

In de Nederlandse literatuur bestaat er consensus dat, binnen de context van de EEG, EG en EU, het vervoerbeleid niet voortvarend is opgepakt. Oort stelt: ‘Het vervoer is een stiefkind geweest van de Europese integratie’. Politieke factoren in de vorm van tegenstrijdigheden op de nationale vlakken, beleid en eigenbelangen, zijn in belangrijke mate debet aan het niet willen vloten van de ontwikkeling van Europees vervoersbeleid.<sup>15</sup> Raben noemt nog budgettaire problemen als aanvullende reden. Dit hangt samen met de richtingstrijd tussen liberalisatie of harmonisatie.<sup>16</sup> Latere schrijvers werden wat milder in het woordgebruik maar de essentie bleef gelijk.<sup>17</sup> Tegelijkertijd werd er nog een strijd gevoerd van meer principiële aard. Daarbij ging de kerndiscussie over de werking en de uitleg van het verdrag, het apartheids- of het universaliteitsprincipe. In 1974 maakte het Hof van Justitie (hierna HvJ) radicaal een eind aan die discussie.<sup>18</sup> Het HvJ concludeerde tot het universaliteitsprincipe.<sup>19</sup> Het universaliteitsprincipe gaat uit van het inzicht dat de fundamentele bepalingen van het EEG-Verdrag ook van toepassing zijn op de vervoersparagraaf.<sup>20</sup> Op de voortvarendheid van de Raad heeft dat niet veel invloed gehad, het vlotte nog niet echt met het EEG-vervoerbeleid. In 1983 gooidde het EP de beslissende en verlossende steen in de vijver. Het spande een nalatigheidprocedure bij het HvJ aan.<sup>21</sup> Het HvJ kwam in het ‘Nalatigheidsarrest’, r.o. 46, tot de schokkende conclusie dat er nog geen gemeenschappelijk vervoersbeleid in de zin van het Verdrag was vastgesteld. In hoofdstuk 2 zal verder worden ingegaan op de Europeanisering van het vervoerrecht.

De vrije scheepvaart wordt binnen de Europese Unie beschouwd als een algemeen aanvaard recht behorend tot de interne markt. Sterker nog, zonder het recht van vrij vervoer van goederen is de interne markt gedoemd te mislukken. De Europese ruimte, de ruimte zonder binnengrenzen, is een synoniem van twee groten-deels samenvallende ruimtelijke begrippen. Om te beginnen de interne markt: dat is een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd. Daarnaast is er de ruimte van vrijheid, veilig-

---

14. R. Barents en L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees Recht*, Deventer: Kluwer 2012, p. 484.

15. C.J. Oort, ‘Het vervoer in de Europese Gemeenschap. Algemene inleiding’, in: C.J. Oort e.a. (red.) *Het vervoer in de Europese Gemeenschappen*, Deventer: ÆE. Kluwer 1969, p. 10-11.

16. H. Raben, ‘De vervoerpolitiek in de EEG-landen en in de Gemeenschap’, in: C.J. Oort e.a. (red.), *a.w.*, p. 53-56.

17. Bijvoorbeeld R. Barents en L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees recht*, Kluwer: Deventer 2006, p. 510-520.

18. J.J.M. Tromm 1990, *a.w.*, p. 86-94 voor een meer gedetailleerde uitleg

19. HvJ 10 december 1974, zaak 48-74, ECLI:EU:C:1974: 137 (Charmasson), r.o. 7,8 en 9.

20. HvJ 4 april 1974, zaak 167-73, ECLI:EU:C:1974: 5 (Franse Zeelieden), r.o. 24.

21. HvJ 22 mei 1985, zaak nr. 13/83, ECLI:EU:C:1985:20 (Nalatigheidsarrest).



heid en recht. Deze ruimte biedt de Unieburger bewegingsvrijheid.<sup>22</sup> Het wordt nu door iedere Unieburger als vanzelfsprekend ervaren dat er tijdens een vakantie zonder binnengrenzen en grenswisselkantoren door de gehele Europese Unie kan en mag worden gereisd. Ook is het nu onbestaanbaar voor eenieder dat zij of hij zich niet vrij binnen de Europese Unie mag vestigen of daar als ondernemer of werknemer kan wonen en werken. Deze vanzelfsprekendheden sluiten naadloos aan bij de doelstellingen van de Europese Unie.<sup>23</sup> De doelstellingen voor de interne markt waren vanaf de start buitengewoon ambitieus. Het is de bedoeling dat hij zorgt voor een evenwichtige economische groei met prijsstabiliteit en een sociale markteconomie met een groot concurrentievermogen. Daarnaast vormt de interne markt het instrument om een volledige werkgelegenheid en sociale vooruitgang te realiseren, waarbij het milieu op een hoog niveau moet worden beschermd en de kwaliteit ervan moet worden verbeterd.<sup>24</sup> In het materiële Unierecht wordt dat als volgt samengevat: ‘De interne markt omvat een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd volgens de bepalingen van de Verdragen’.

De interne markt is het belangrijkste samenbindende element binnen de Europese Unie. Hiermee is er een ruimte gecreëerd tussen de lidstaten waarin de economieën in een geliberaliseerde markt met elkaar de concurrentie kunnen en moeten aangaan. Het startpunt was om te voorzien in een regeling die ervoor zorgt dat ‘goederen’ vrije markttoegang kregen op de ruimte zonder binnengrenzen. Ook de inhoud van de afzonderlijke regeling voor vervoersdiensten laat zien dat de regeling in het perspectief stond van het goederenvervoer over de weg, het spoor en de binnenwateren.<sup>25</sup> De beweegreden is te vinden in de omstandigheid dat een belangrijk deel van het interstatelijk vervoer, over de Rijn, aan de macht van de EEG, EG en EU scheen/schijnt te zijn onttrokken. Die schijn lijkt te worden gevoed door het idee dat al het vervoer van goederen en personen over de Rijn onder het regime van de Herziane Rijnvaartakte moet worden uitgevoerd. In de huidige praktijk lijkt de constatering juist dat het interstatelijk EU-vervoer over de binnenwateren onder drie verschillende institutionele rechtsregimes kan vallen. Ten eerste het regime van de ‘eigen’ soevereine lidstaat. Als tweede, wat de Rijnvaart betreft, het regime van de Herziane Rijnvaartakte en langs die weg onder het internationaalrechtelijk regime. Binnen het internationale recht zijn alle overeenkomst sluitende staten van de Herziane Rijnvaartakte nog steeds volledig soeverein. Als derde het Unierecht. Binnen het Unierecht heeft de Europese Commissie met haar initiatiefrecht een belangrijke taak. Zonder haar initiatief komt er, in theorie, geen materieel Unierecht tot stand (art. 17 lid 1 en 2 VEU). Daarnaast is de Europese Commissie uitgerust met quasi supranationale bevoegdheden. Echter de Raad en het Europees Parlement bezitten samen de wetgevende bevoegdheid (art. 16 lid 1 VEU). Sinds het Verdrag van Maastricht valt het vervoer onder de gedeelde bevoegdheden.<sup>26</sup> Uiteraard vallen ook de

22. R. Barents en L.J. Brinkhorst, *Grondlijnen van Europees Recht*, Deventer 2012, p. 357.

23. Art. 3 VEU.

24. Art. 3 derde lid VEU.

25. Titel VI VWEU.

26. *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* nr. C 191/4 van 29.7.92, artikel 3 sub f, j<sup>o</sup> artikel 3A lid 1 en 2, Verdrag betreffende de Europese Unie, thans artikel 4 lid 2 sub g VWEU.

gedeelde bevoegdheden binnen de beginselen van subsidiariteit en evenredigheid (art. 5 leden 3 en 4 VEU). Daardoor hebben de lidstaten en hun parlementen een behoorlijke vinger in de pap. Die lidstaten die ook partij zijn bij de Herziene Rijnvaartakte behouden op deze wijze een onevenredig grote invloed op de besluitvorming rond de regelingen betreffende het interstatelijk vervoer over de binnenwateren.

## 0.6 E(E)G

Binnen de E(E)G en haar rechtsopvolger de Europese Unie, staat de economische integratie centraal. Dat streven is in de loop der tijd getransformeerd van een gemeenschappelijke markt, sinds het Verdrag van Lissabon, naar een interne markt. De buitengrenzen van de Unie schermen die interne markt af van de buitenwereld. De Europese Unie vormt in territoriaal opzicht een economisch grondgebied.<sup>27</sup> Die waarborg vormt een profijtelijke basis voor het vrije interstatelijk vervoer van goederen over water, onder het gezag van de Europese Unie.<sup>28</sup> Dat is dan ook meteen de connectie met de centrale onderzoeksvraag. Die centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

*Draagt de Herziene Rijnvaartakte bij aan het ruimere kader van het interstatelijk vervoer over de binnenwateren binnen de interne markt van de Europese Unie of leidt zij tot een versterking van de positie van de lidstaten ten koste van de instellingen van de Europese Unie?*

Er schijnt een inconsistentie te zitten tussen wat nu daadwerkelijk het institutionele kader is voor het interstatelijk vervoer van goederen over de binnenwateren. Die schijn doet zich gevoelen omdat er op een centrale vervoersader binnen de Europese Unie een situatie lijkt te bestaan die op zijn best kan worden omschreven als ‘twee kapiteins op één schip’. Deze situatie omvat alle aspecten van markttoegang als vervoerondernemer, nautische vakbekwaamheidseisen en technische kwaliteitseisen aan de schepen. Was dat voorzien door de Europese Commissie ten tijde van het uitbrengen van het Memorandum, betreffende de aan het gemeenschappelijke vervoerbeleid te geven richting?<sup>29</sup> Voordat die centrale vraag kan worden beantwoord is het nodig eerst een aantal subvragen in ogenschouw te nemen:

- a) *Wat was de aanloop naar de werkwijze van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR)?*
- b) *Wat was de aanloop van de komst van de instellingen van de Europese Gemeenschappen/ Europese Unie voor het interstatelijk vervoer?*
- c) *Wat is de plaats van de CCR volgens Europees recht?*
- d) *Is de huidige structuur van het institutioneel vervoerskader houdbaar?*

27. R. Barents en L.J. Brinkhorst 2012, *a.w.*, p. 358-359.

28. De definitie van interstatelijk vervoer: het interstatelijk vervoer is het vervoer over binnenwateren van, naar of over het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie.

29. Memorandum betreffende de aan het gemeenschappelijke vervoerbeleid te geven richting, Brussel, 10 april 1961, VII/COM (61) def.

## **0.7 Leeswijzer**

Het wordt tijd om uiteen te zetten wat u in dit onderzoek mag verwachten. Zoals eerder is aangegeven zal in de hoofdstukken 1 en 2 het ontstaan van de materieel wetgevende structuren onder de regimes van de verschillende multilaterale verdragen worden uiteengezet, met aandacht voor de geschiedenis. Daarbij zijn diverse archiefbronnen geraadpleegd. Er wordt zo veel mogelijk een chronologische tijdlijn gevolgd. Het eerste hoofdstuk zal ingaan op het Rijnvaartregime en wat daaruit voortvloeit. Het tweede hoofdstuk kent dezelfde structuur. Onderwerp is hier het communautaire regime. Het start met de Gemeenschap van Kolen en Staal en sluit af met de Europese Unie.

Hoofdstuk 3 vormt het reflecterende hart van dit onderzoek. Daarbij zullen spanningen tussen de in de literatuur geldende opvattingen, de Europese jurisprudentie en de verdragen worden behandeld. Aansluitend zal in hoofdstuk 4 ruimte worden geboden aan de analyse van het Europese binnenvaartvervoerbeleid, zoals omschreven in de diverse Verdragen. Het Rijnvaartregime en het Communautaire regime zullen een belangrijke plaats innemen, met daarbij de relatie tussen de betrokken Verdragsrechtelijke instellingen, zoals daar zijn de Raad, de Europese Commissie, het Europees Parlement, het Hof van Justitie en de Centrale Commissie voor de Rijnvaart. Hoofdstuk 5 geeft een antwoord op de probleemstelling en een conclusie wordt getrokken. Tevens zullen er enkele aanbevelingen worden opgenomen. Ten slotte bevat hoofdstuk 6 een samenvatting, gevolgd door een literatuurlijst met bijlagen, jurisprudentielijst en een lijst met afkortingen.