

Vergaderjaar 2006–2007

30 866

Goedkeuring van het op 21 december 2005 te Middelburg tot stand gekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest inzake de beëindiging van de onderlinge koppeling van de loodsgeldtarieven (Trb. 2005, 328)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 25a, vijfde lid j° vierde lid, onder b, van de Wet op de Raad van State).

Het onderhavige Verdrag omvat de afschaffing van de uit 1839 daterende zogenaamde «loodsgeldkoppeling» voor de vaart op de Belgische Scheldehavens (de Scheldevaart). Na inwerkingtreding van dit verdrag kan in Nederland – na ruim 160 jaar – een kostenconforme tarifiering voor het loodsen op de waterwegen naar de haven van Rotterdam worden gehanteerd.

Het onderhavige Verdrag werd gelijk met drie andere verdragen inzake het Schelde-estuarium op 21 december 2005 in Middelburg ondertekend. Bij elk van de vier verdragen behoort een door Nederland en Vlaanderen gezamenlijk overeengekomen en vastgestelde Gemeenschappelijke Toelichting. De Gemeenschappelijke Toelichting bij het onderhavige Verdrag is bijgevoegd. Deze Gemeenschappelijke Toelichting, die het Verdrag ook artikelsgewijs bespreekt, heeft nog slechts een aanvulling in de vorm van een summiere schets van de juridisch-historische achtergrond vanuit chronologisch perspectief en enkele nadere opmerkingen.

Juridisch-historische achtergrond

In het Scheidingsverdrag van 1839 (Stb. 1839, 26) werd overeengekomen dat de loodsgeldtarieven voor de vaart op de Vlaamse Scheldehavens gemeenschappelijk door Nederland en België zouden worden vastgesteld. Deze tarieven dienden voorts gematigd te zijn en gelijk voor de schepen van alle naties. In afwachting van de vaststelling van deze tarieven konden geen hogere tarieven geheven worden dan die welke in 1829 golden aan de monding van de Maas.

In het Scheldereglement van 1843 (Stb. 1843, 45) werd een naar traject gedifferentieerd loodsgeldtarief voor de Scheldevaart opgenomen. Voorts werd de gezamenlijke besluitneming bevestigd.

In artikel 5 van het Scheldetolverdrag van 12 mei 1863 (Stb. 1863, 117) werd neergelegd dat de loodsgeldtarieven op de Schelde nooit hoger zouden mogen zijn dan die aan de monding van de Maas. Op basis van deze bepaling zijn sedert 1863 vrijwel elk jaar door middel van een

verdrag in de vorm van een notawisseling de tarieven voor het loodsen van de Scheldevaart bepaald.

Op 11 januari 1995 is, ter vervanging van het Scheldereglement van 1843, een nieuw Scheldereglement tot stand gekomen.¹ In artikel 24, eerste lid, van dit Scheldereglement is de vaststelling van de loodsgeldtarieven neergelegd bij de Vlaamse en Nederlandse ministers onder wier bevoegdheid de loodsdiensten vallen, zodat de jaarlijkse verdragsluiting achterwege kon blijven.

Uit het bovenstaande blijkt dat het Scheidingsverdrag van 1839 de juridische basis vormt voor de door Nederland en België (inmiddels het Vlaamse Gewest) gezamenlijk te nemen besluiten (de besluitvormingskoppeling), terwijl het Scheldetolverdrag van 1863 de grondslag is voor de koppeling van de hoogte van de tarieven op de Schelde aan die bij Rotterdam.

Artikelsgewijze toelichting

De artikelen 1 en 3 in samenhang met artikel 5 van het onderhavige Verdrag heffen respectievelijk de besluitvormings- en tarievenkoppeling op per 1 januari 2008, danwel, indien het Verdrag na deze datum in werking zou treden, op 1 januari van het jaar volgende op het jaar waarop het verdrag in werking treedt.

Artikel 2 vervangt artikel 24, eerste lid, van het Scheldereglement van 1995 en legt de bevoegdheid tot vaststelling van de tarieven voor de Scheldevaart bij de betreffende Vlaamse minister.

Artikel 4 maakt het mogelijk voor het jaar 2007 de loodsgelden vast te stellen in afwijking van artikel 5 Scheldetolverdrag.

Artikel 6 van het onderhavige Verdrag bepaalt, in afwijking van de meer gebruikelijke inwerkingtredingsbepaling, dat het Verdrag in werking treedt op de laatste dag van de eerste maand volgend op de (laatste) mededeling dat aan de constitutionele vereisten is voldaan. Dit is om te voorkomen dat de definitieve afschaffing van de besluitvormings- en tarievenkoppelingen een jaar vertraging zou kunnen ondervinden.

Nederlands belang bij de ont koppeling

Tot slot is van belang dat de loodsgeldkoppeling die met het onderhavige Verdrag wordt opgeheven voor Nederland, en met name voor de haven van Rotterdam, een financieel ongunstige regeling inhoudt. Beëindiging van de loodsgeldkoppeling maakt het mogelijk om ook in de haven van Rotterdam een kostenconforme tarifiering bij het beloodsen van zeeschepen te realiseren.

Koninkrijkspositie

Dit Verdrag zal wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, naar zijn aard alleen voor Nederland gelden.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
K. M. H. Peijs

De Minister van Buitenlandse Zaken,
B. R. Bot

¹ Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Vlaams Gewest tot herziening van het Reglement ter uitvoering van artikel IX van het Tractaat van 19 april 1839 en van hoofdstuk II, afdeling 1 en 2, van het Tractaat van 5 november 1842, zoals gewijzigd, voor wat betreft het loodswezen en het gemeenschappelijk toezicht daarop (Scheldereglement) (Trb. 1995, 48).

Gemeenschappelijke toelichting bij het op 21 december 2005 te Middelburg totstandgekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Vlaams Gewest inzake de beëindiging van de onderlinge koppeling van de loodsgeldtarieven

Algemeen

In onderdeel B, onder 5, van het op 4 maart 2002 te Vlissingen totstandgekomen Tweede Memorandum van Overeenstemming tussen Vlaanderen en Nederland met betrekking tot de onderlinge samenwerking ten aanzien van het Schelde-estuarium is door de bevoegde bewindslieden afgesproken dat de loodsgeldtarieven voor de vaart op Rotterdam en die voor de Scheldevaart per 1 januari 2008 volledig ontkoppeld zullen zijn. Daarbij is tevens afgesproken dat de beide partijen de bandbreedte zullen vaststellen waarbinnen jaarlijks naar die volledige ontkoppeling wordt toegewerkt. De bedoeling hiervan is om ongewenste schokeffecten te vermijden bij het ingaan van de volledige ontkoppeling op 1 januari 2008. De verwachting is immers dat bij een volledige ontkoppeling ineens en zonder mitigerende maatregelen, de tarieven voor de Scheldevaart schoksgewijs hoger zouden worden dan die voor de vaart op Rotterdam. De voormelde afspraken zijn door de bevoegde bewindslieden herbevestigd in onderdeel C, onder 2 en 3, van het op 11 maart 2005 te Den Haag totstandgekomen Derde Memorandum van Overeenstemming tussen Vlaanderen en Nederland met betrekking tot de onderlinge samenwerking ten aanzien van het Schelde-estuarium.

Voorliggend Verdrag strekt er toe aan deze afspraken uitvoering te geven. Deze gemeenschappelijke toelichting vormt de overeenstemming tussen Partijen, bedoeld in Artikel 31, tweede lid, onder a, van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (23 mei 1969) en wordt door Partijen beschouwd als een primair middel van interpretatie. De documenten die de voorbereidende werkzaamheden en de omstandigheden waaronder dit Verdrag werd gesloten weergeven, zoals de LTV Schelde-estuarium en de Memoranda van Overeenstemming van 5 februari 2001, 4 maart 2002 en 11 maart 2005, kunnen als beleidsvoorbereidende documenten van niet-juridische aard in geval van noodzaak aanvullende middelen van uitleg vormen in de zin van Artikel 32 Verdragenverdrag. Tot de aanvullende middelen van uitlegging behoren evenwel niet de stukken, zoals verslagen, rapportages van werkgroepen en concept-verdragsteksten, die door de delegaties die op 4 mei 2005 de onderhandelingen over dit Verdrag en drie andere verdragen zijn begonnen, zijn opgesteld. Samen met het voorliggend Verdrag werden op 21 december 2005 de volgende verdragen ondertekend:

- Verdrag inzake de samenwerking op het gebied van het beleid en beheer in het Schelde-estuarium;
- Verdrag betreffende de uitvoering van de Ontwikkelingsschets 2010 Schelde-estuarium;
- Verdrag inzake het gemeenschappelijk nautisch beheer in het Scheldegebied.

De vier verdragen beïnvloeden elkaar. De Nederlandse en Vlaamse Regeringen hebben dan ook afgesproken dat deze, ook gezien de weerslag van het proces van geven en nemen dat aan onderhandelingen inherent is, als één pakket ter goedkeuring aan de parlementen worden aangeboden. Vlaanderen verklaart n.a.v. de sluiting van onderhavig Verdrag uitdrukkelijk dat dit Verdrag wat Vlaanderen betreft op geen enkele wijze afbreuk doet aan de blijvende gelding van de beide multilaterale Tractaten op 19 april 1839 totstandgekomen te Londen tussen België respectievelijk Nederland enerzijds, en Frankrijk, Groot-Brittannië, Oostenrijk, Pruisen en Rusland anderzijds, waarin laatstgenoemde partijen verklaren dat de artikelen van het Tractaat tussen België en Nederland op dezelfde datum te Londen totstandgekomen worden beschouwd als hebbende dezelfde

kracht en geldigheid alsof zij woordelijk in voormelde multilaterale verdragen zijn ingevoegd, en dat zij onder de waarborg van deze Mogendheden staan.

Ontkoppeling van de loodsgeldtarieven

De verdragsrechtelijke koppeling bestaat uit twee elementen, de besluitvormingskoppeling en de bedragenkoppeling. De besluitvormingskoppeling houdt in dat de vaststelling van de loodsgeldtarieven voor de Scheldevaart een gezamenlijke bevoegdheid van de Verdragsluitende Partijen is. Reeds in Artikel IX, paragraaf 2, van het Scheidingstractaat van 1839¹ is die gezamenlijke bevoegdheid vastgelegd. Deze is naderhand door de Verdragsluitende Partijen nader geconcretiseerd in het Scheldereglement. Op grond van Artikel 24 van het op 1 oktober 2002 in werking getreden herziene Scheldereglement² vindt jaarlijks de vaststelling van de loodsgelden voor de Scheldevaart plaats bij gezamenlijk besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat en de Vlaamse Minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur. De bedragenkoppeling houdt in dat de hoogte van de loodsgeldtarieven voor de Scheldevaart de hoogte van de loodsgeldtarieven voor de vaart op Rotterdam niet mag overschrijden. Deze koppeling is in 1863 tussen de Verdragsluitende Partijen bevestigd bij gelegenheid van de afkoop van de Scheldetol³. Volledige ontkoppeling betekent dat zowel de besluitvormings- als de bedragenkoppeling worden beëindigd. Alle in voorgaande verdragen opgenomen bepalingen die betrekking hebben op de koppeling van de loodsgeldtarieven zijn als gevolg van dit Verdrag inhoudsloos geworden.

Afwijking van de verplichte koppeling van de loodsgeldtarieven voorafgaand aan ontkoppeling van de loodsgeldtarieven

De koppeling van de loodsgeldtarieven is verdragsrechtelijk geregeld. Artikel 5, tweede volzin, van het Tractaat tussen Nederland en België van 12 mei 1863 nopens de afkoop van de Scheldetol bepaalt dat de loodsgelden voor de Scheldevaart nimmer hoger mogen zijn dan de loodsgelden voor de vaart op Rotterdam. Het toepassen van de bandbreedte waarmee geleidelijk naar de volledige ontkoppeling wordt toegewerkt, houdt echter een afwijking in van deze bepaling. Daarom moet die bandbreedte verdragsrechtelijk worden geformaliseerd.

Artikelsgewijs

In *Artikel 1* van bijgaand Verdrag wordt, door wijziging van het Scheidingstractaat, de besluitvormingskoppeling beëindigd. Dientengevolge wordt de tariefstelling voor het loodsen van de Scheldevaart voortaan een autonome en exclusieve Vlaamse bevoegdheid. De bevoegde Vlaamse overheid beslist voortaan volstrekt autonoom, maar zal in haar tariefstellingsbeleid wel de in het Scheidingstractaat aan derden toegekende en door hen definitief verworven rechten moeten eerbiedigen. Deze rechten betreffen inzonderheid het gematigd en niet-discriminatoir karakter van de loodsgelden. Deze twee randvoorwaarden spelen niet in de onderlinge relatie tussen Nederland en Vlaanderen, en hun behoud heeft niet tot doel Nederland alsnog een medezeggenschap in de autonome Vlaamse tariefstelling toe te kennen, maar zij zijn definitief geworden bedingen ten behoeve van derden en dienen met name belangen van de vlaggestaten. Gelet op deze situatie wordt de oorspronkelijke formulering van het Scheidingstractaat zo weinig mogelijk gewijzigd.

Artikel 2 van bijgaand Verdrag strekt er toe de bevoegdheid tot het vaststellen van de loodsgeldtarieven voor de Scheldevaart aan de bevoegde Vlaamse minister op te dragen. In samenhang met de in het Verdrag inzake het gemeenschappelijk nautisch beheer opgenomen wijziging van

¹ Het op 19 april 1839 te Londen totstandgekomen Tractaat tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België betreffende de scheiding der wederzijdse grondgebieden (B.S. 21 juni 1839, Stb. 1839, no. 26).

² Het op 11 januari 1995 te Middelburg totstandgekomen Verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden, het Koninkrijk België en het Vlaams Gewest tot herziening van het Reglement ter uitvoering van artikel IX van het Tractaat van 19 april 1839 en hoofdstuk II, afdelingen 1 en 2, van het Tractaat van 5 november 1842, zoals gewijzigd, voor wat betreft het loodswezen en het gemeenschappelijk toezicht daarop (Scheldereglement) (B.S. 19 juli 1995 en 24 december 1999, Trb. 1995, 48).

³ Het op 12 mei 1863 te Brussel totstandgekomen Tractaat tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk België nopens de afkoop van de Scheldetol (B.S. 20–21 juli 1863, Trb. 1863, 117).

het herziene Scheldereglement, waarin wordt voorzien in een expliciete regeling van de bekendmaking van de krachtens het Scheldereglement bekend te maken voorschriften, wordt de Vlaamse minister opgedragen de tarieven aan de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart mee te delen. De commissarissen zullen zorg dragen voor bekendmaking in de Nederlandse Staatscourant en het Belgisch Staatsblad.

Artikel 3 strekt er toe de bedragenkoppeling te beëindigen.

Artikel 4 stelt de bandbreedte vast waarmee in 2007 van Artikel 5 van het Scheldetoltractaat kan worden afgeweken. De vastgestelde bandbreedte is gebaseerd op de jaarlijkse bandbreedte overeengekomen in het kader van de Permanente Commissie van Toezicht op de Scheldevaart en bevestigd in het reeds vermelde Memorandum van Den Haag. In het tweede lid wordt aan de wederzijdse ministers de bevoegdheid verleend om binnen de in de daarin aangegeven bandbreedte in onderlinge overeenstemming de tarieven voor de Scheldevaart vast te stellen, overeenkomstig Artikel 24, eerste lid, van het Scheldereglement. De betreffende bepaling uit het Scheldereglement luidt als volgt:

«De Vlaamse en Nederlandse ministers die de loodsdiensten in hun bevoegdheid hebben, stellen in onderlinge overeenstemming de loodsgeldtarieven, de loodsvergoedingen en de maatstaven daarvoor vast, alsmede de regels voor de toepassing daarvan.»

Het staat de ministers vrij om bij hun vaststelling van de tarieven te oordelen of en in welke mate zij van de toegelaten bandbreedte gebruik zullen maken.

Tenslotte is in de *Artikelen 5 en 6* een regeling voor de inwerkingtreding van het Verdrag opgenomen.