

Rede van de heer Jean-Marie WOEHLING
Voormalig secretaris-generaal van de CCR

ter gelegenheid van het vijftigjarig bestaan van het Verdrag van Straatsburg,
woensdag, 4 december 2013 in het Stadhuis van Straatsburg

Mevrouw de voorzitter,
Geachte dames en heren commissarissen,
Geachte dames en heren,

Het is al laat in de middag en ons rest niet veel tijd om stil te staan bij het vijftigjarig bestaan van de herziening van de Akte van Mannheim, die tot stand kwam op 20 november 1963 en in de wandelgangen meestal aangeduid wordt met “het Verdrag van Straatsburg”.

Er moet meteen op gewezen worden dat dit verdrag, ondanks het feit dat de onderhandelingen zes jaar in beslag namen (!), geen echte vernieuwingen bracht, ook al werden er meer dan twintig artikelen van het verdrag gewijzigd.

De meeste wijzigingen hangen samen met een nieuwe volgorde van de artikelen en niet zo zeer met verstrekkende inhoudelijke wijzigingen. Voor de herziening van 1963 was de volkenrechtelijke basis voor de Centrale Commissie eigenlijk een beetje “een rommeltje” : de Commissie telde weliswaar zeven leden (naast de huidige leden ook nog het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten), maar sommige staten hadden alleen de Akte van Mannheim geratificeerd en niet het Verdrag van Versailles, dat de Akte wijzigde. Andere staten hadden daarentegen wel het Verdrag van Versailles geratificeerd, maar niet de Akte van Mannheim, terwijl er ook staten waren die noch de Akte van Mannheim, noch het Verdrag van Versailles hadden geratificeerd, maar in plaats daarvan de Modus Vivendi uit 1936. Tot slot waren er ook nog staten die op grond van een notawisseling in de Centrale Commissie een zetel hadden gekregen. De overeenkomst in de vorm van een notawisseling voorzag bovendien dat de Centrale Commissie de werkzaamheden op een provisorische basis en tijdelijk zou hervatten. In dit kader werd overeengekomen, diverse bepalingen van het Verdrag van Versailles niet meer toe te passen en terug te keren naar de werkwijze uit 1868. Het conglomeraat van verdragsteksten, specifieke protocollen, diverse amendementen en gebruiken contra legem hinderden de normale uitvoering van de taken. Door de herziening van 1963 werd dit recht gezet en de bestaande organisatie bekrachtigd. Het Verdrag van Straatsburg is dus vooral een bevestiging van de beginselen en werkwijze van de Centrale Commissie, waar niet aan getornd werd. Een en ander doet trouwens geen afbreuk aan het belang van het verdrag: door in de tekst van de Akte van Mannheim “orde op zaken” te stellen, hebben de verdragsluitende partijen een einde gemaakt aan het tijdperk van onzekerheid en onduidelijkheid, dat het gevolg was van het Verdrag van Versailles en de daarop volgende gebeurtenissen. De herziening zorgde uiteindelijk voor de duidelijkheid waar sinds 1920 behoefte aan was. Men zou kunnen stellen dat hierdoor indirect maar doelgericht, de lidstaten vanwege het belang dat zij hechtten aan het Rijnregime, hun wil hebben bekrachtigd om de organisatie te laten voortbestaan.

Ondanks wat gesputter van Britse zijde aan het begin, verliepen de onderhandelingen geheel en al in de geest van de traditionele interpretatie van artikel 45 van de Akte van Mannheim, die de Centrale Commissie het recht verleent om zelf te beraadslagen over een herziening van het verdrag.

Er werd voornamelijk orde op zaken gesteld ten aanzien van de rechtspraak binnen de Centrale Commissie. De Duitse delegatie had er terecht op gewezen dat een regeling waarbij een openbaar orgaan, in casu de plenaire vergadering van de Centrale Commissie,

gerechtelijke uitspraken kan doen zonder dat de onpartijdigheid en onafhankelijkheid gewaarborgd is, niet langer strookte met de juridische beginselen die toen opgang maakten en in nationale grondwetten en internationale verdragen verankerd werden. Dit leidde tot de instelling van een echt rechtsprekend orgaan, namelijk de Kamer van Beroep.

De herziening van artikel 46 over de besluitvormingsmechanismen nam veel tijd : een paradoxaal struikelblok, omdat de staten het er immers in principe al over eens waren dat de op dat moment gebruikelijke werkwijze zou moeten worden gehandhaafd. De discussies gingen grotendeels over de manier waarop dit in de formuleringen tot uitdrukking zou moeten worden gebracht. Vergelijkbare problemen deden zich 40 jaar later voor, toen geprobeerd werd in het huishoudelijk reglement van de Centrale Commissie de uitvoering van dit artikel te preciseren. De besluitvorming met eenparigheid van stemmen werd gehandhaafd (behalve voor aanbevelingen en interne besluiten, terwijl stemonthouding de unanimiteit niet in de weg staat). Het gaat hier trouwens om besluiten die de Centrale Commissie zelf neemt, als internationale organisatie, op grond van haar eigen bevoegdheden, ofschoon elke lidstaat nog het recht heeft om binnen een maand bezwaar aan te tekenen.

Verschillende aspecten werden duidelijker geregeld en voor de Centrale Commissie brak een nieuwe era aan, namelijk die van een moderne internationale organisatie. Dit geldt met name voor artikel 44 quater, waarin bepaald is dat de Commissie vier officiële talen kent (terwijl op grond van de vroegere regeling, alleen het Frans dit voorrecht genoot).

Hetzelfde geldt voor het permanente Franse voorzitterschap, dat werd afgeschaft om plaats te maken voor een onder de lidstaten roulerend voorzitterschap. Dit privilege van het voorzitterschap, dat door het Verdrag van Versailles aan Frankrijk was toegekend, paste niet langer bij de kenmerken van een internationale organisatie en Frankrijk zag er maar al te graag vanaf, nadat de Franse voorzitter Adrien THIERRY het "privilege" had gehad om het overleg te leiden dat uitmondde in de beëindiging van zijn taak.

Een ander aspect dat werd geregeld, kwam niet tot uitdrukking in een herziening van de tekst, maar in het feit dat de Verenigde Staten de herziening niet ondertekenden. Zij hebben de Centrale Commissie op dat moment verlaten. Niet, omdat ze tegen de hervormingen zouden zijn, maar omdat dit het einde van de naoorlogse periode bezegelde en vastgesteld werd dat zij binnen de CCR geen rol meer te vervullen hadden.

Als men naar de tekst kijkt die uiteindelijk tot stand kwam, blijkt dat de herziening van 1963 in feite niet meer was dan een technische aanpassing om orde op zaken te stellen. Interessant in het kader van de onderhandelingen is trouwens niet alleen wat werd aangenomen, maar ook wat *niet* werd aangenomen. De onderhandelingen tussen 1957 en 1963 gingen over zeer fundamentele kwesties. Het Duitse voorstel dat de aanleiding voor het onderhandelingsproces vormde, beperkte zich weliswaar tot een aantal interne, organisatorische kwesties, maar toen de zaak eenmaal op tafel lag, kwamen allerlei fundamentele vragen op over de rol en plaats van de Centrale Commissie binnen het nieuwe Europese institutionele kader voor transportzaken, bestaand uit de Europese Economische Gemeenschap en de Europese Conferentie van transportministers.

Voor de betrekkingen met de Europese Commissie wierpen nogal wat vragen op, want de Europese Commissie lanceerde al snel diverse initiatieven op transportgebied (een zogeheten anti-discriminatie-verordening en een voorstel voor een tariefschaal, de zogeheten "fourchette"), die in de wereld van de Rijnvaart voor nogal wat irritaties zorgde.

Frankrijk kwam met een aantal gewaagde voorstellen, bijvoorbeeld om de uitvoerende organen van de nieuwe Europese organisaties voor te stellen, een gevolmachtigde commissaris te benoemen, die op gelijke voet met de lidstaten aan de Centrale Commissie zou deelnemen.

Een ander voorstel was om in het kader van de herziening de bevoegdheden van de Centrale Commissie op economisch vlak te preciseren en deze te "harmoniseren" met de bevoegdheden van de Europese Economische Gemeenschap. Daarbij mag men niet vergeten dat het overleg over de herziening nog gaande was, toen op initiatief van de Centrale Commissie de derde Economische Conferentie voor de Rijn werd gehouden.

Frankrijk stelde verder voor om in overweging te nemen, het Rijnregime en de bevoegdheid van de Centrale Commissie uit te breiden tot andere bevaarbare waterwegen in West-Europa en er bij andere Europese landen met binnenvaartactiviteiten, zoals Oostenrijk en Luxemburg, op aan te dringen toe te treden.

Al deze voorstellen stoelden op het idee dat Europa voor de binnenvaart een specifieke instelling nodig had. Dat waren ideeën met een zekere vooruitziende blik, want als dit gelukt zou zijn, had men in nauw overleg met de Europese Commissie een "Centrale Commissie voor de Europese binnenvaart" in het leven kunnen roepen, hetgeen wellicht veel van het latere gesteggel had kunnen voorkomen.

Maar de andere lidstaten van de Centrale Commissie liepen niet warm voor deze voorstellen, noch trouwens de Europese Commissie. De Britse delegatie verklaarde enigszins flegmatiek dat zij niet inzag, waarom men iets anders zou moeten gaan doen dan wat men tot dan toe had gedaan. Andere landen uitten de vrees dat voor de Centrale Commissie alleen nog maar een administratieve en technische rol onder zeggenschap van de Europese Economische Gemeenschap zou zijn weggelegd, ofschoon deze landen anderzijds weigerden om de bevoegdheden van de Rijnvaartcommissie uit te breiden.

Met name Duitsland wilde Frankrijk niet volgen in het voorstel om de economische bevoegdheden van de Centrale Commissie uit te breiden, met als argument dat de Akte van Mannheim geen instrument was om voor het Rijnvervoer een economisch beleid te gaan voeren, hetgeen door de andere staten fel werd bestreden.

Met andere woorden: de vraag waar het om draaide was of de Centrale Commissie alleen tot taak had goede voorwaarden te scheppen voor het vervoer over de Rijn of dat zij een ruimere verantwoordelijkheid had voor het binnenvaartbeleid. Hoe zou deze specifieke vervoerstak geïntegreerd moeten worden binnen het algemene stelsel, zodat er beter rekening zou kunnen worden gehouden met haar specifieke randvoorwaarden? Hoe zou men voor de Rijnvaart een algemeen regime kunnen opzetten, terwijl sommige staten van de CCR lid waren van de EEG en andere niet?

De toenmalige secretaris-generaal van de Centrale Commissie meende er goed aan te doen deze vragen voor te leggen aan de Conferentie van Europese ministers van transport, om langs deze weg een oplossing te vinden voor het verschil tussen de staten die lid waren van de Europese Gemeenschap en landen die geen lid waren van de Gemeenschap. Of zoals de vrouwelijke Amerikaanse gedelegeerde zei, zou het niet het beste zijn wanneer de ministers deze principiële kwesties zelf zouden oplossen?

De meeste delegaties waren het er dus over eens dat de kaarten in Europa nieuw geschud waren en de Akte van Mannheim dus grondig zou moeten worden voorzien, maar in de discussies draaide men in rondjes en geen enkel voorstel kwam zover dat het diepgaand onderzocht werd. Men stelde vast dat de taken van de Centrale Commissie gepreciseerd dienden te worden, voordat er gesprekken met de Europese Commissie gevoerd zouden moeten worden, maar aangezien men het niet eens kon worden over de taken die op de Commissie zouden moeten worden afgewenteld, liet men het erbij en werd elk besluit uitgesteld tot later datum.

In feite is het zo dat sindsdien vooral de kwestie van de betrekkingen met de Europese Economische Gemeenschap tot vraagtekens, debatten en besluiteloosheid leidde. De afgevaardigde van het Verenigd Koninkrijk zei in 1960 dat “de twee instellingen, Centrale Commissie en Gemeenschap, leken op twee boksers die elkaar in de ring in de gaten houden zonder tot een aanval over te gaan”. Hij voegde er nog aan toe dat als de Centrale Commissie deze afwachtende houding niet zou opgeven, zij het onderspit zou delven.

De Zwitserse commissaris betreurde het vast te moeten stellen dat zolang de Centrale Commissie niet wist wat zij wilde, zij geen beleid zou kunnen voeren en zij niet haar stempel op het vervoersbeleid zou kunnen drukken.

Andere vraagstukken beïnvloedden het onderhandelingsklimaat eerder zijdelings. Vraagstukken zoals de Duitse cabotage en de scheepvaart op de Moezel kwamen niet aan bod in het kader van de herziening van de Akte van Mannheim, maar droegen er wel toe bij dat het overleg niet erg vruchtbaar was.

Aangezien het dus niet mogelijk bleek om krachtige besluiten te nemen over een herdefinitie van de taken van de Centrale Commissie binnen het nieuwe Europa, bleef de herziening van de Akte van Mannheim beperkt tot technische aanpassingen. Maar, alles bij elkaar genomen, kan men ook stellen dat de herziening van 1963 eerder getuigt van de opmerkelijke stabiliteit van het rechtskader van de Centrale Commissie, dan van haar aanpassingsvermogen.

Het is waar dat de grote veranderingen sedertdien niet aan de Centrale Commissie en het Rijnregime voorbij zijn gegaan, terwijl het niet nodig gebleken is de Akte van Mannheim formeel te wijzigen.

En misschien maken wij nu, ook zonder formele herziening, voor wat betreft de betrekkingen met de Europese Unie een vergelijkbaar belangrijke wijziging mee. De huidige discussies bieden wellicht de mogelijkheid om kansen die men in 1963 heeft laten lopen, nu in zekere zin goed te maken, door de nauwe samenwerking tussen de Europese Unie en de Centrale Commissie te organiseren, zonder de Akte van Mannheim te wijzigen, zodat de twee instellingen geen boksers zijn die elkaar in de gaten houden, of zelfs bedreigen, maar eerder estafettelopers, of zelfs een danspaar dat op het toneel van de Europese binnenvaart een pas de deux opvoert.