

Vergaderjaar 2001–2002

28 273

Wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek met betrekking tot een hogere preferentie van havengelden en vorderingen inzake maatregelen met betrekking tot een schip die noodzakelijk waren ter waarborging van de veiligheid van de haven of van derden

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

De Nederlandse zeehavens ondervinden de laatste jaren in toenemende mate last van schepen waarop langdurig beslag ligt. Om inzicht te krijgen in de mate waarin in de afgelopen jaren havenbeheerders en andere personen zoals scheepsagenten en cargadoors, financiële schade hebben geleden als gevolg van een lagere rangorde van hun vorderingen en van de omvang van de schade, is een onderzoek uitgevoerd door het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC).¹ Aan het reeds bij kamervragen van maart 2001 aangekondigde onderzoek door het WODC naar de vraag of in Nederland relatief meer beslag op zeeschepen wordt gelegd dan in andere landen is een aantal vragen over de onverhaalbare schade als gevolg van beslagleggingen toegevoegd. In het WODC onderzoek zijn de havens van Rotterdam en Amsterdam over de periode van 1995 tot en met 2000 vergeleken met de havens van België (Antwerpen en Gent), Frankrijk (Le Havre en Marseille), het Verenigd Koninkrijk (Londen, Felixstowe) en Duitsland (Bremen en Hamburg). Rotterdam is met ongeveer 30 000 bezoekende zeeschepen per jaar verreweg de grootste haven. Amsterdam bekleedt met ongeveer 5000 bezoekende zeeschepen de negende plaats. Per 10 000 bezoekende zeeschepen wordt in Rotterdam op 102 en in Amsterdam op 45 zeeschepen beslag gelegd. Volgens het onderzoek ontstaan problemen bij de nakoming van de betalingsverplichtingen vooral bij zeeschepen waarop langer dan drie maanden beslag ligt. In Rotterdam lag in de periode 1995 tot en met 2000 op 139 schepen langer dan drie maanden beslag, waarvan op 45 zelfs langer dan een jaar. In Amsterdam lag in die periode op 20 schepen langer dan drie maanden beslag, waarvan op 3 schepen langer dan een jaar. Exacte gegevens over de onverhaalbare schade over die schepen worden niet bijgehouden maar het volgende voorbeeld toont aan dat de schade aanzienlijk op kan lopen. Voor een zeeschip met een lengte van 180 meter dient maandelijks aan havengeld 18 151 euro (= f 40 000) te worden betaald. De eerste twee maanden is de betaling van het havengeld veelal gegarandeerd door borgstellingen, bijvoorbeeld door de agent van het schip. Indien de 45 schepen in Rotterdam waarop langer dan een jaar beslag lag, minimaal een jaar in de haven hebben gelegen, is daarmee aan havengeld (181.51 euro maal 10 maanden) 181 512 euro maal 45 = 816 8043 euro (f 18 miljoen) gemoeid in

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

de periode van 1995 tot en met 2000. Dat is 136 1340 euro (= f 3 miljoen) per jaar. Rekening houdend met het feit dat volgens het WODC rapport (p. 14) in 90% van de gevallen het havengeld alsnog wordt betaald, resteert in elk geval een bedrag aan onverhaalbare havengelden van 136 134 euro (= f 300 000). Daar komen nog de bedragen bij die nodig zijn voor het vervangen van trossen, voor het plaatsen van tijdelijke navigatielichten enzovoort.

In het bijzonder indien het beslag gedurende langere tijd op het schip blijft rusten, komt het regelmatig voor dat degenen die voor de exploitatie van het schip verantwoordelijk zijn, na verloop van tijd een onvoldoende mate van zorg voor het schip aan de dag blijken te leggen. Te denken valt aan het niet of slecht onderhouden van de trossen waarmee een schip aan de kade vastligt. Indien deze trossen breken, zal het schip op drift slaan waardoor gevaar kan ontstaan voor derden en de haveninfrastructuur. Nu het de taak van de havenbeheerder is om een onveilige situatie voor derden en de haveninfrastructuur te voorkomen, zal hij veelal tijdig ingrijpen en de trossen vervangen. De hieruit voortvloeiende vorderingen zullen echter niet snel bevoorrecht zijn op grond van artikel 211 onder a van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek waarin aan de vorderingen ter zake van kosten die na het beslag zijn gemaakt tot behoud van het schip, daaronder begrepen de kosten van herstellingen, die onontbeerlijk waren voor het behoud van het schip, een zeer hoge preferentie wordt toegekend. Weliswaar is deze bepaling niet beperkt tot kosten die door de beslaglegger zijn gemaakt en kan het derhalve ook gaan om kosten gemaakt door een havenbeheerder of andere persoon, maar het is duidelijk dat zij zeer beperkt moet worden uitgelegd. In deze zin ook Hoge Raad 24 maart 1995, NJ 1996, 158.

Een ander probleem is dat de reder, rompbvrachter, tijdbvrachter of kapitein ook gedurende de periode waarop het beslag op het schip rust in beginsel de normale kosten verschuldigd zijn voor havengelden. In de praktijk komt het echter veelvuldig voor dat deze kosten niet worden voldaan, in het bijzonder in het geval van een langdurig beslag. Op grond van artikel 8:217 lid 1 onder a BW hebben crediteuren voor deze vorderingen een voorrecht op (de veilingopbrengst van) het schip. Dit voorrecht baat hen echter veelal niet omdat in de praktijk de opbrengst in de meeste gevallen onvoldoende is om alle schuldeisers te kunnen voldoen en schuldeisers met een voorrecht op grond van artikel 8:217 lid 1 onder a BW een te lage positie innemen in de wettelijke regeling van de voorrechten om (een deel van) hun vordering voldaan te krijgen. Hetzelfde geldt voor de – in de praktijk veelvuldig voorkomende – situatie waarin een derde, een agent of een cargadoor de hier bedoelde kosten voorschiet of daarvoor zekerheid verschaft. Ingevolge artikel 8:360 lid 5 BW worden scheepvaartrechten voldoen ten behoeve van de reder, een rompbvrachter, een tijdbvrachter of de kapitein dan wel enige andere schuldenaar daarvan, weliswaar van rechtswege in de rechten van de schuldeiser van deze vorderingen gesubrogeerd, maar het ligt voor de hand dat het voorrecht van artikel 8:217 BW ook in dat geval in de praktijk geen adequate bescherming biedt.

2. Hogere preferentie

Teneinde aan de hierboven gesignaleerde problemen tegemoet te komen, beoogt dit wetsvoorstel de positie van de betrokken schuldeisers te verbeteren door aan de vorderingen ter zake van havengelden en maatregelen met betrekking tot een schip die noodzakelijk waren ter waarborging van de veiligheid van de haven of van derden, een hogere preferentie toe te kennen. Onder de laatste vorderingen kunnen bijvoorbeeld de kosten vallen die nodig zijn om boeien en trossen te vervangen, om tijdelijke navigatielichten te plaatsen enzovoort. Aangezien het moet gaan om kosten die betrekking hebben op het schip zelf en die noodzakelijk zijn om

de veiligheid van de haven of van derden te waarborgen zullen de kosten voor de bemanning en de kosten voor levensonderhoud niet dan in uitzonderlijke gevallen onder deze vorderingen vallen. Uit het onderzoek van het WODC blijkt tevens dat Rotterdam voor de kosten voor levensonderhoud van de bemanning samen met de Sociale Dienst de stichting «Garantiefonds zeevarenden» heeft opgericht voor de bemanning van buitenlandse schepen omdat die in Nederland niet voor een uitkering in aanmerking komen. Hieruit worden de kosten vergoed voor bijvoorbeeld voedsel, water, medische zorg, verwarmings- en ventilatiekosten, het ophalen van huisvuil en soms tickets naar huis. Rotterdam besteedt jaarlijks ongeveer 907.56 euro (= f 200 000) hieraan. Ook in andere landen worden deze kosten veelal betaald door charitatieve of soortgelijke instellingen.

De vorderingen ter zake van havengelden en maatregelen met betrekking tot een schip die noodzakelijk waren ter waarborging van de veiligheid van de haven of van derden, kunnen zowel door de havenbeheerder als door anderen zijn gemaakt. Deze vorderingen zullen, behoudens de kosten van uitwinning en wrakopruijing ingevolge artikel 8:210 BW, bevoorrecht zijn boven alle wettelijke voorrechten alsmede boven hypotheek. Ingevolge artikel 8:213 BW komen deze vorderingen in rang direct na de in artikel 8:211 onder a tot en met c BW genoemde vorderingen. Een voorrecht met een zodanig hoge rang is gerechtvaardigd omdat de desbetreffende vorderingen in de praktijk veelal voortvloeien uit het naleven van een wettelijke verplichting of feitelijke gehoudenheid, welke mede tot gevolg heeft dat het schip als verhaalsobject voor alle schuldeisers behouden blijft. Bovendien wordt hierdoor het bezwaar weggenomen dat door de huidige lage preferentie van havengelden en vorderingen inzake maatregelen met betrekking tot een schip die noodzakelijk waren ter waarborging van de veiligheid van de haven of van derden, crediteuren met een hogere preferentie, zoals bijvoorbeeld hypotheekbanken, niet gestimuleerd worden om tot snelle executie van het schip over te gaan. Door verhoging van de preferentie van deze vorderingen krijgen zij een belang bij beperking van die kosten waardoor een onnodige stijging wordt voorkomen. Een impasse in de afhandeling van de beslaglegging wordt hierdoor doorbroken.

Ook onder het oude recht behoorden de vorderingen ter zake van havengelden tot de meest preferente en konden deze kosten in de praktijk met voorrang verhaald worden. Artikel 318c ten derde van het Wetboek van Koophandel luidde: «De bevoorrechte inschulden op schepen zijn, behoudens het bepaalde artikel 318q: 3. het hulploon, de loodsloonen, de kanaal- en havengelden en andere scheepvaartrechten;». In deze positie is echter verandering gebracht door de invoering van Boek 8 van het nieuwe Burgerlijk Wetboek. Daarin is voor het systeem van de maritieme voorrechten in artikel 8:211 BW aansluiting gezocht bij de Overeenkomst van Genève inzake de inschrijving van binnenschepen (artikel 11, sub b, Protocol 1) in verband met de wens de regelingen van de voorrechten op zee- en binnenschepen zoveel mogelijk aan elkaar gelijk te doen zijn. De vordering inzake havengelden is daarbij onder de algemene bepaling van artikel 8:217 lid 1 onder a BW komen te vallen waardoor deze schuldeisers niet langer tot de meest preferente schuldeisers behoren. Bij de invoering van Boek 8 werd niet verwacht dat deze verlaging van de preferentie tot problemen zou leiden. In de praktijk is inmiddels echter het tegendeel gebleken, in verband waarmee nu deze wijziging wordt voorgesteld. Internationaal is het niet ongebruikelijk dat havengelden in de rangregeling boven hypotheek worden geplaatst. Dit is bijvoorbeeld het geval in Denemarken, Zweden en Noorwegen op grond van het Internationaal verdrag inzake scheepsvoorrechten en -hypotheek van 1967, in België en Frankrijk op grond van het Internationaal verdrag inzake scheepsvoorrechten en hypotheek van 1926 alsmede in het Verenigd Koninkrijk.

Ook in het Internationaal verdrag inzake scheepsvoorrechten en -hypotheken van 1993 worden havengelden boven hypotheek geplaatst, waarbij echter wel dient te worden bedacht dat tot dusverre niet veel staten tot dit verdrag zijn toegetreden.

Artikel 8:211 onderdeel d BW is, conform het oude artikel 318d Wetboek van Koophandel, beperkt tot de vorderingen ter zake van havengelden en maatregelen met betrekking tot een schip die noodzakelijk waren ter waarborging van de veiligheid van de haven of van derden, die ontstaan zijn tijdens de lopende reis van het schip. Het voorrecht vervalt doordat het schip een nieuwe reis aanvangt. Hierdoor wordt voorkomen dat aan vorderingen die zijn ontstaan tijdens vorige reizen eveneens deze hoge preferentie wordt toegekend. Het havenbedrijf dat de hier bedoelde kosten heeft gemaakt, kan dan ook alleen rekenen op de in dit voorstel geregelde hoge voorrang, indien het de effectuering daarvan ter hand neemt voordat het schip de haven verlaat.

Voor vorderingen die reeds bestaan op het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt, geldt een overgangsregime. Artikel II verklaart daartoe artikel 252 Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek, dat het overgangsrecht bevat inzake de op 1 april 1991 in werking getreden regels uit Boek 8 BW betreffende de rangorde van vorderingsrechten (Parlementaire Geschiedenis Boek 8 BW, pp. 1221–1223), van overeenkomstige toepassing op de onderhavige wijziging van Boek 8 BW. Artikel II is geplaatst in de wijzigingswet zelf in plaats van, zoals gebruikelijk is bij wijziging van de Boeken 3 tot en met 7 BW, in de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek. Deze oplossing is het eenvoudigst omdat artikel 252 Overgangswet, evenals de overige overgangsbepalingen inzake Boek 8 BW, als uitgangspunt heeft het tijdstip van in werking treden van Boek 8 BW in plaats van het tijdstip waarop de (gewijzigde) BW-bepaling in werking treedt, zoals bij de Boeken 3 tot en met 7 BW het geval is.

3. Adviezen

Het wetsvoorstel is afgestemd met het ministerie van Verkeer en Waterstaat en voor advies voorgelegd aan de Nederlandse Vereniging voor Zee- en Vervoersrecht, de Vereniging van Rotterdamse Cargadoors, de Nationale Havenraad, de Gemeentelijke Havenbedrijven van Amsterdam en Rotterdam, de Nederlandse Vereniging van Scheepsleveranciers, Rijkswaterstaat Zeeland en Noord-Holland, Zeeland Seaports, Groningen Seaports, de Gemeente Harlingen, ACTAL en enkele andere deskundigen. Het advies van ACTAL luidde dat de omvang van de door het wetsvoorstel veroorzaakte administratieve lasten voor het bedrijfsleven nihil is.

In het, aan de genoemde instanties voor advies voorgelegde, wetsvoorstel werd wat betreft de bewoordingen aangesloten bij de formulering die onder het oude recht voorkwam in artikel 318c ten derde van het Wetboek van Koophandel: «vorderingen ter zake van loods- en havengelden dan wel ter zake van andere scheepvaartrechten», in de verwachting dat door deze aansluiting de lijn van het oude recht weer zou worden opgepakt. In het algemeen was het oordeel in de consultatieronde positief. In het bijzonder de havenbedrijven hechtten aan een spoedige totstandkoming van het wetsvoorstel. De Nederlandse Vereniging van Scheepsleveranciers wees er op dat het wetsvoorstel niet in het voordeel van scheepsleveranciers uitwerkt. Aan het bezwaar dat deze vereniging aanvoerde dat onduidelijkheid bestaat over de interpretatie van de woorden «andere scheepvaartrechten» is tegemoetgekomen. In plaats van «andere scheepvaartrechten» is een omschrijving opgenomen van de kosten waarop het voorstel het oog heeft, luidende:» vorderingen inzake maatregelen met betrekking tot een schip die noodzakelijk waren ter waarborging van de veiligheid van de haven of van derden». Hiermee is tevens tegemoet-

gekomen aan de opmerkingen van de Nederlandse Vereniging voor Zee- en Vervoersrecht, de gemeentelijke havenbedrijven van Amsterdam en Rotterdam, Zeeland Seaports en Rijkswaterstaat Zeeland.

Een aantal adviesorganisaties gaf sterke argumenten om de loodsgelden te schrappen omdat dit vroeger vorderingen van overheden uit hoofde van een publieke taak betroffen terwijl de loodsdiensten nu veelal geprivatiseerd zijn. Dit advies is gevolgd.

De Nederlandse Vereniging voor Zee- en Vervoersrecht bracht een verdeeld advies uit. Aan een aantal bezwaarpunten, in het bijzonder aan het bezwaar tegen de extensieve interpretatie van de woorden «andere scheepvaartrechten» en aan het bezwaar van opnemings van «loodsgelden», is in het wetsvoorstel tegemoetgekomen. De Nederlandse Vereniging voor Zee- en Vervoersrecht benadrukte voorts dat het wetsvoorstel een beperkt effect zal hebben vanwege de bestaande internationaal privaatrechtelijke regelgeving. Ingevolge artikel 3 van de wet van 18 maart 1993, zoals gewijzigd bij wet van 26 januari 1995 (Stb. 283), houdende enige bepalingen van internationaal privaatrecht met betrekking tot het zeerecht, het binnenvaartrecht en het luchtrecht, wordt immers indien in Nederland in geval van faillissement of van gerechtelijke uitwinning de opbrengst van een teboekstaand schip gerechtelijk moet worden verdeeld, de vraag of en zo ja, tot welke omvang, een daarbij geldend gemaakte vordering bestaat, beantwoord naar het recht dat die vordering beheerst. De vraag of een vordering bevoorrecht is en welke de omvang, de rangorde en de gevolgen van dat voorrecht zijn, wordt ingevolge het tweede lid beslist naar het recht van de Staat waar het schip ten tijde van de aanvang van het faillissement of de uitwinning teboek stond. Bij de bepaling van de rangorde van vorderingen wordt evenwel slechts aan die vorderingen voorrang toegekend boven door hypotheek gedekte vorderingen, die ook naar Nederlands recht een zodanige voorrang genieten. Het derde lid bepaalt tot slot dat aan een vordering die naar het daarop toepasselijke recht niet op het schip bevoorrecht is, geen voorrang wordt toegekend. De effectiviteit van het wetsvoorstel hangt derhalve af van de vraag of het toepasselijke recht eveneens een dergelijk voorrecht kent als het wetsvoorstel. Hoewel ook de Vereniging van Rotterdamse Cargadoors en de Nationale Havenraad dit probleem erkennen, zijn zij van mening dat dit wetsvoorstel niettemin zinvol is. De ervaring van de Nationale Havenraad is dat de meeste problemen met beslagschepen zich hebben voorgedaan met schepen die de vlag voeren van een staat die een zelfde rangregeling kent als de voorgestelde, waarmee dit wetsvoorstel zijn doel heeft bereikt.

Uit het WODC onderzoek blijkt weliswaar dat Rotterdam en Amsterdam geen registratie bijhouden van de vlag van de zeeschepen waarop beslag wordt gelegd, maar het onderzoek wettigt de conclusie dat het in de praktijk veelal gaat om schepen die te boek staan in staten waar het recht aan havengelden een hogere preferentie toekent dan aan hypotheek. Verwezen kan bijvoorbeeld worden naar de vele schepen uit Rusland, de Baltische en de Oekraïense staten waarop in 1995 tot en met 2000 beslag is gelegd. Dit beeld wordt bevestigd door de door Gent verstrekte gegevens.

De Minister van Justitie,
A. H. Korthals