

Vergaderjaar 2003–2004

**29 705 (R 1766)**

## **Goedkeuring van het op 16 mei 2003 te Londen tot stand gekomen Protocol bij het Internationaal Verdrag betreffende de instelling van een Internationaal Fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie, 1992**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING<sup>1</sup>**

#### **A. HET PROTOCOL; ALGEMEEN**

##### **1. Achtergrond**

###### *1.1 De problematiek: vergoeding van schade door ongevallen met olietankschepen*

Het Protocol (Trb. ...) is tot stand gekomen in het kader van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), een te Londen gevestigde gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties. Het betreft de schadeafwikkeling van ernstige ongevallen met olietankschepen, zoals in het recente verleden met de «Prestige» (2002) voor de Spaanse kust en met de «Erika» (1999) voor de Franse kust. Dergelijke olierampen leiden niet alleen tot grote verontwaardiging in de publieke opinie en de politiek, maar doorgaans ook tot zeer omvangrijke economische schade, in het bijzonder in de kustgebieden, voor bevolking, bedrijfsleven en overheden, alsmede tot kosten voor herstelmaatregelen ten behoeve van het mariene milieu. Ter bescherming van slachtoffers tegen de gevolgen van ongevallen met olietankschepen bestaat sinds vele jaren een internationaal schadevergoedingssysteem, dat gebaseerd is op een tweetal verdragen, waarbij ook het Koninkrijk partij is en die in de Nederlandse wetgeving zijn uitgevoerd in respectievelijk de Wet aansprakelijkheid olietankschepen en de Wet schadefonds olietankschepen. Het Protocol bewerkstelligt een aanvulling op dit bestaande verdragssysteem en daarmee een belangrijke uitbreiding van de bescherming van slachtoffers tegen de gevolgen van dergelijke rampen. Het is dan ook wenselijk dat het Protocol zo spoedig mogelijk wordt goedgekeurd voor het Koninkrijk. Tegelijk met dit voorstel wordt een voorstel van wet tot aanpassing van de Wet aansprakelijkheid olietankschepen en de Wet schadefonds olietankschepen ingediend.

###### *1.2 Het bestaande verdragssysteem*

Het internationale schadevergoedingssysteem zoals dat thans bestaat en is totstandgekomen in het kader van de Internationale Maritieme Organisatie, is opgebouwd uit twee «lagen». De eerste wordt gevormd door het op 27 november 1992 te Londen totstandgekomen Protocol van 1992 tot wijziging van het Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijk-

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt.

heid voor schade door verontreiniging door olie, 1969 (Trb. 1994, 229; verder: Aansprakelijkheidsverdrag 1992) en regelt een risico-aansprakelijkheid van de geregistreerde scheepseigenaar tot een bepaalde, met de grootte van het schip oplopende limiet, die momenteel maximaal 89,77 miljoen bijzondere trekkingsrechten van het IMF (verder: SDR), dat wil zeggen ongeveer € 110 miljoen per ongeval bedraagt. Voor dit bedrag geldt tevens een verzekeringsplicht met de mogelijkheid van een zogenaamde directe actie op de verzekeraar, waardoor is gewaarborgd dat de verzekeringspenningen bij de slachtoffers terechtkomen. Iedere staat die partij is bij het verdrag, is verplicht ervoor te zorgen dat zijn eigen schepen hieraan voldoen, alsmede alle (andere) schepen die in zijn wateren komen of zijn havens aandoen. Bij het Aansprakelijkheidsverdrag 1992 zijn thans ongeveer 87 staten partij.

De tweede «laag» bestaat uit het op 27 november 1992 te Londen totstandgekomen Protocol van 1992 tot wijziging van het Internationaal Verdrag betreffende de instelling van een Internationaal Fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie, 1971 (Trb. 1994, 228; verder: Fondsverdrag 1992), dat de oprichting regelt van het Internationaal Fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie (verder: 1992 Fonds), een zelfstandige, te Londen gevestigde intergouvernementele organisatie, die de schade vergoedt voor zover deze niet op grond van het Aansprakelijkheidsverdrag 1992 wordt vergoed. Een staat kan slechts partij worden bij het Fondsverdrag 1992 (en dus alleen lid zijn van het 1992 Fonds) indien hij partij is bij het Aansprakelijkheidsverdrag 1992. Ook het 1992 Fonds kent een limiet, die inclusief de aansprakelijkheid van de scheepseigenaar, maar ongeacht de grootte van het schip, momenteel 203 miljoen SDR, dat wil zeggen ongeveer € 245 miljoen per ongeval bedraagt. Aan het 1992 Fonds wordt bijgedragen door de feitelijke ontvangers van over zee aangevoerde olie naar rato van de hoeveelheid olie die zij in een bepaald jaar hebben ontvangen in een staat die partij is bij het Fondsverdrag 1992. Het gaat hier voor het grootste deel om de internationaal opererende oliemaatschappijen, verenigd in de Oil Companies International Marine Forum (OCIMF). Bij het 1992 Fonds zijn thans ongeveer 84 staten aangesloten.

Dit wereldwijde schadevergoedingssysteem heeft tot dusverre goed gefunctioneerd en wordt mondiaal dan ook bijzonder breed gesteund. Het overgrote deel van de geïndustrialiseerde wereld, waaronder alle lidstaten van de Europese Unie met een kustlijn, en een groeiend deel van de ontwikkelingslanden is hierbij aangesloten. Een en ander zorgt ervoor dat vrijwel alle scheepvaartverkeer met olietankschepen in de nabijheid van de Noordzeekust onder de regeling valt en daarvoor dus behoorlijke dekking bestaat, hetgeen gelet op de kwetsbaarheid van de drukbevaren Noordzee en de Rotterdamse havenmonding voor Nederland van groot belang is.

### *1.3 Aanleiding tot het Protocol*

Het bestaande verdragssysteem is een gemoderniseerde versie van dat van het op 29 november 1969 te Brussel totstandgekomen Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie, met Bijlage (Trb. 1970, 196; Aansprakelijkheidsverdrag 1969) en het op 18 december 1971 te Brussel totstandgekomen Internationaal Verdrag betreffende de instelling van een Internationaal Fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie (Trb. 1973, 101; Fondsverdrag 1971), die als reactie op het destijds opzienbarende ongeval met de «Torrey Canyon» (1967) tot stand kwamen. Bij deze modernisering zijn de schadevergoedingsbedragen reeds aanzienlijk verhoogd, hetgeen de lidstaten bij de inwerkingtreding van het 1992 Fonds in 1996 het vertrouwen gaf dat de bedragen voor de afzienbare toekomst voldoende waren om alle slachtoffers hun schade integraal te vergoeden, aangezien

tot dat moment alle door het 1971 Fonds behandelde ongevallen geheel betaald hadden kunnen worden uit de oude limiet, die voor het 1971 Fonds slechts 60 miljoen SDR bedroeg. Reeds het eerste grote ongeval waarmee het 1992 Fonds te maken kreeg, dat met de «Nakhodka» (1997) in Japan, maakte echter duidelijk dat dit geenszins het geval was, aangezien het daarbij van de aanvang af onzeker was of het totaal van de schade binnen het daarvoor beschikbare bedrag van 135 miljoen SDR zou blijven. Deze internationale twijfel aan de toereikendheid van de onder de verdragen van 1992 beschikbare bedragen werd nog versterkt door het ongeval met de «Erika» voor de Franse kust in 1999, waarbij van de aanvang af werd gedacht dat de totale schade het onder de verdragen beschikbare bedrag naar alle waarschijnlijkheid te boven zou gaan. Als reactie op een en ander is in hoog tempo internationaal een aantal stappen gezet.

Als onmiddellijke reactie is gebruik gemaakt van het feit dat de verdragen van 1992 een stilzwijgende amenderingprocedure kennen die is bedoeld om de schadevergoedingslimieten gelijke tred te kunnen laten houden met de stijgende kosten van olierampen. Een dergelijke procedure maakt het bijeenroepen van een diplomatieke conferentie ter aanpassing van de limieten van het verdrag onnodig, maar vergt toch nog enkele jaren vooraleer een aanpassing in werking treedt. Met gebruikmaking van deze procedure is in 2000 een maximaal mogelijke verhoging van de bedragen met ongeveer 50 % tot stand gebracht, die per 1 november 2003 in werking is getreden. Daarmee liggen de schadevergoedingslimieten thans op respectievelijk 89,77 miljoen SDR (ongeveer € 110 miljoen) per ongeval voor de risicoaansprakelijkheid van de scheepseigenaar en 203 miljoen SDR (ongeveer € 245 miljoen) per ongeval voor het 1992 Fonds. Hiermee is op korte termijn een substantiële verhoging tot stand gebracht, maar ook hiermee bestaat naar het gevoelen van de internationale gemeenschap nog niet voldoende zekerheid van afdoende dekking voor denkbare gevallen in de nabije toekomst.

Daarnaast is daarom in 2000 in de derde intersessionele werkgroep van het 1992 Fonds begonnen met een integrale herziening van het verdragsstelsel, teneinde te bezien welke aanpassingen nodig zijn om dit ook in de toekomst naar behoren te laten functioneren. Deze werkgroep heeft zich allereerst gericht op het zo spoedig mogelijk tot stand brengen van aanvullende financiële dekking, aangezien dit werd gezien als het belangrijkste en meest acute probleem. Het nu voorliggende Protocol is van dit werk het resultaat. Het is ontwikkeld in genoemde werkgroep van het 1992 Fonds en vervolgens binnen de Internationale Maritieme Organisatie, als competente internationale organisatie voor het tot stand brengen van verdragen op het gebied van het maritieme recht, besproken en voor een diplomatieke conferentie voorgedragen, welke in mei 2003 heeft plaatsgevonden en waarop de tekst van het Protocol is vastgesteld. Het Protocol vormt de derde «laag» van het internationale schadevergoedingssysteem.

#### *1.4 Verband met ontwikkelingen binnen de Europese Unie (EU)*

Hoewel in het kader van het 1992 Fonds reeds aanzetten waren gegeven om te komen tot een herziening van de verdragen van 1992, was de belangrijkste reden om zowel in Europees als in internationaal verband absolute prioriteit te verlenen aan dit Protocol gelegen in het ongeval met de olietanker «Erika» voor de Franse kust in december 1999. Het ongeval met de olietanker «Prestige» voor de Spaanse kust in november 2002 heeft de grote urgentie hiervan nog eens duidelijk onderstreept. Ook in EU-verband zijn stappen gezet om de spoedige totstandkoming van een aanvullend schadefonds te bevorderen. Hoewel de Europese Commissie in eerste instantie een voorstel voor een Verordening heeft ingediend dat de instelling van een zodanig fonds uitsluitend voor Europa zou moeten regelen, bleek al snel dat de lidstaten sterk de voorkeur gaven aan een

oplossing die voortbouwt op hetgeen mondiaal reeds bestaat en ook daadwerkelijk in de praktijk functioneert, boven iets geheel nieuws in EU-verband, waarvan maar zou moeten worden afgewacht of het in de praktijk zou functioneren. In EU-verband is daarom besloten tot een afgestemde aanpak («common approach») van lidstaten in het kader van de herziening van het mondiale systeem. Deze aanpak kwam erop neer dat lidstaten in IMO-kader de totstandkoming van een aanvullend schade-fonds, tot een limiet van € 1 miljard, op zeer korte termijn zouden bepleiten en bevorderen. Het nu voorliggende Protocol is mede daarvan het resultaat, waarbij van belang is op te merken dat de lidstaten erin geslaagd zijn ook belangrijke staten van buiten de EU, zoals Canada en Australië, te overtuigen van de noodzaak hiervan, alsmede het aanvanke-lijke verzet hiertegen van staten als Japan en Zuid-Korea te doen ophouden. Door de Europese Raad is op 15 december 2003 besloten dat lidstaten zo spoedig mogelijk tot het Protocol zullen toetreden, zo mogelijk vóór eind juni 2004.

## **2. Opzet en inhoud van het Protocol**

### *2.1 Doelstelling van het Protocol; volledige schadevergoeding*

Zoals uit het voorgaande blijkt is de (vrijwel) uitsluitende doelstelling van het Protocol het verzekeren van volledige schadevergoeding voor slachtoffers. Aangezien de verdragen van 1992 een gelimiteerde aansprakelijkheid en schadevergoeding kennen, bestaat de mogelijkheid dat het totaalbedrag van de schade groter is dan hetgeen onder de verdragen beschikbaar is. Voor dat geval bevatten de verdragen een regel die bepaalt dat alle slachtoffers dan een gelijk percentage van hun vordering vergoed krijgen, zodanig dat het totaal van de vorderingen gelijk is aan het maximaal beschikbare bedrag («pro-rating»). Dit bewerkstelligt gelijke behandeling van slachtoffers, hetgeen een belangrijke pijler van het hele systeem is. Een gevolg van deze combinatie van uitgangspunten (gelimiteerde vergoeding en gelijke behandeling) is echter, dat zodra het totaal van de vorderingen op enig moment tijdens de afhandeling van een olie-ramp serieus dreigt het beschikbare bedrag te overstijgen, de onmogelijkheid ontstaat om slachtoffers wier vordering reeds bij het Fonds is ingediend (en waarvan de hoogte ook door het Fonds niet wordt betwist) volledig te betalen, aangezien anders aan het eind van de rit ongelijke behandeling dreigt of een situatie waarin het Fonds meer moet betalen dan het heeft. Dit stuit in de praktijk uiteraard op weinig begrip van slachtoffers en het is ook maatschappelijk gezien weinig bevredigend. Door de vervaltermijn voor het indienen van vorderingen kan deze situatie bovendien in de praktijk lang duren, nog afgezien van de mogelijkheid dat over grote, door het Fonds betwiste, vorderingen jarenlang wordt geprocèdeerd, met als gevolg dat het totaal van te honoreren vorderingen pas jaren na het ongeval definitief bekend is. De praktijk van het 1992 Fonds heeft de afgelopen jaren regelmatig laten zien dat de zogenaamde «pro-rating», hoezeer dit ook noodzakelijk is, afbreuk doet aan de doelstellingen van het Fonds en tot heftige negatieve reacties in publieke opinie en politiek leidt, zeker naarmate het uit te betalen percentage lager wordt, zoals in het bijzonder in het geval van de ramp met de «Erika» het geval is geweest.

De oplossing van dit probleem kan lastig worden gezocht in het afschaffen van de schadevergoedingslimieten. De aansprakelijkheid van de scheepseigenaar («laag 1») moet worden verzekerd, hetgeen gegeven de (internationale her-)verzekeringsmarkt slechts tot bepaalde bedragen mogelijk is. Het Fonds («laag 2») wordt betaald uit de bijdragen van bedrijven die olie na vervoer over zee ontvangen in een staat die partij is bij de verdragen. Om de risico's hiervan voor het bedrijfsleven redelijkerwijs beheersbaar en calculeerbaar te maken is het nodig dat duidelijkheid

bestaat over de maximale gehoudenheid onder het systeem. Aangezien het evenmin wenselijk is het uitgangspunt van gelijke behandeling van slachtoffers te verlaten, moet de oplossing voor dit probleem in de praktijk worden gezocht in het vaststellen van zodanige limieten dat in alle voorzienbare gevallen volledige schadevergoeding mogelijk is en (voorlopige) «pro-rating» achterwege kan blijven. Het Protocol kent een zodanige limiet, die is gesteld op 750 miljoen SDR (ongeveer € 906 miljoen) per ongeval. Gelet op de huidige limiet van 135 miljoen SDR kan dit voor de afzienbare toekomst als een ruimschoots toereikende dekking worden beschouwd.

## *2.2 Opzet van het Protocol; voortbouwen op het Fondsverdrag 1992*

Het Protocol vormt een zelfstandig internationaal instrument, waarvan de toetreding echter uitsluitend open staat voor staten die reeds partij zijn bij het Fondsverdrag 1992 (art. 19, derde lid, Protocol). Aangezien toetreden tot het Fondsverdrag alleen open staat voor staten die partij zijn bij het Aansprakelijkheidsverdrag 1992, wordt aldus een getrappt internationaal schadevergoedingssysteem tot stand gebracht, bestaande uit drie lagen. Staten kunnen zelf bepalen of zij bij alleen bij de eerste, ook bij de tweede of bij alle drie de lagen partij willen zijn en kunnen in dit opzicht dus de mate van bescherming die het systeem hen biedt zelf bepalen. Er bestaat dus in het bijzonder geen verplichting om tot het Protocol toe te treden, hetgeen vooral van belang is in verband met het feit dat in het Fonds belangrijke landen als Japan en Zuid-Korea hadden aangegeven vooralsnog de schadevergoedingslimieten van het Fondsverdrag 1992 toereikend te achten. Het Aanvullend Fonds 2003 zal een zelfstandig internationaal fonds zijn, genaamd «International Supplementary Fund for compensation for oil pollution damage» en zal daardoor ook zelfstandig als rechtspersoon kunnen optreden.

In verband met het uitsluitende doel van het Protocol een extra hoeveelheid schadevergoeding ter beschikking te stellen voor gevallen die vergoedbaar zijn onder de basisverdragen, bevat het een aantal bepalingen die ervoor moeten zorgen dat alle uitgangspunten die onder het systeem van die basisverdragen gelden, ook onder het Protocol zullen gelden. In de eerste plaats zijn daartoe de terminologie en definities van de onderliggende verdragen overgenomen; alleen is daaraan in verband met de aard van het Protocol een definitie van «established claim» toegevoegd (zie onder 2.3). Daarnaast is in artikel 3 het geografisch toepassingsgebied identiek geregeld. Voorts worden in een aantal gevallen de bepalingen van het Fondsverdrag 1992 van overeenkomstige toepassing verklaard of wordt verwezen naar de corresponderende bepaling in de onderliggende verdragen, zoals in de artikelen 6 (verjaring en verval van rechten), 7 (jurisdictie), 8 (erkenning en tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken) en 9 (subrogatie en regres). De bepalingen omtrent het contributiesysteem zijn voor een belangrijk deel uitgeschreven, terwijl voor de rest ook hier wordt verwezen naar de corresponderende bepalingen van het Fondsverdrag 1992 (Vgl. de artikelen 10, 11, 12 en 13). Hetzelfde geldt voor de bepalingen omtrent de organisatie en administratie van het Aanvullend Fonds 2003 (Vgl. de artikelen 16 en 17). In het artikelsgewijze deel van deze toelichting zal op deze artikelen nader worden ingegaan.

Het Protocol bevat echter ook een paar noviteiten ten opzichte van het Fondsverdrag 1992, die aan een goede complementaire werking ten opzichte van de verdragen van 1992 geen afbreuk doen en om andere redenen wenselijk of onontkoombaar waren (zie onder 2.4, 2.5 en 2.6).

## *2.3 Kernbepalingen; het begrip «established claim» en de artikelen 4 en 5*

Zoals gezegd zijn, gelet op het doel van het Protocol, de terminologie en

definities daarvan identiek aan die van de onderliggende verdragen. Nieuw in het Protocol is het begrip «established claim» (art. 1, achtste lid). Dit begrip wordt gebruikt om aan te geven voor welke vorderingen van slachtoffers het Aanvullend Fonds 2003 een vergoeding kan toekennen. Het moet gaan om een vordering die hetzij door het 1992 Fonds is erkend, hetzij is erkend in een definitieve, het 1992 Fonds bindende rechterlijke beslissing, en die volledig zou zijn vergoed indien onder het 1992 Fonds daarvoor voldoende schadevergoeding beschikbaar zou zijn geweest. Dit maakt het onnodig (en onmogelijk) dat in het Aanvullend Fonds 2003 een beslissing wordt genomen inzake de vergoedbaarheid van een schade-(post) die ofwel niet in het 1992 Fonds aan de orde is geweest, ofwel in het 1992 Fonds geheel of gedeeltelijk niet vergoedbaar is geoordeeld. De artikelen 4 en 5 zijn de kernartikelen van het Protocol. Artikel 4 bepaalt dat een slachtoffer dat geen volledige vergoeding krijgt van een «established claim» van het 1992 Fonds, hetzij omdat er niet voldoende schadevergoeding beschikbaar is, hetzij omdat het 1992 Fonds, hangende de onzekerheid omtrent de vraag of dat het geval zal zijn, een voorlopige «pro-rating» toepast op die vordering, die volledige vergoeding krijgt van het Aanvullend Fonds 2003. Het legt aldus vast *in welke gevallen* het Aanvullend Fonds 2003 betaalt. Artikel 5 bepaalt dat het Aanvullend Fonds 2003 zal (beginnen met) betalen wanneer de Algemene Vergadering van het 1992 Fonds heeft vastgesteld dat een reëel gevaar bestaat dat het totaalbedrag van de «established claims» het totaal beschikbare bedrag aan schadevergoeding zal overschrijden en daarom heeft besloten tot «pro-rating». Het legt dus vast *wanneer* de verplichting tot het betalen van aanvullende schadevergoeding ingaat.

#### *2.4 Minimum contributie per staat; artikel 14*

Artikel 14 is nieuw opgenomen in het Protocol. Het behelst het vaststellen van een minimumhoeveelheid bijdragende olie die iedere partij bij het verdrag geacht wordt te hebben ontvangen. Voor zover daarvoor in de desbetreffende staat geen ontvangers zijn te vinden die boven de drempelwaarde voor bijdragen komen, komt de verplichting tot het betalen van de met de minimumhoeveelheid corresponderende bijdragen op die staat te rusten.

Deze bepaling heeft een tweeledig doel. In de eerste plaats wordt hiermee zeker gesteld dat een staat die de bescherming van het Protocol deelachtig wordt door daartoe toe te treden (en dus een extra risico schept dat het Fonds zal moeten uitkeren), daar in ieder geval een minimale bijdrage aan de kosten van het Aanvullend Fonds 2003 tegenover moet stellen. De ook in het Protocol (artikel 10) gevolgde bijdragesystematiek van het onderliggende Fondsverdrag 1992, gebaseerd op bijdragen van personen of bedrijven die per jaar in totaal meer dan 150 000 ton olie ontvangen, zou het anders immers mogelijk maken dat een staat beschermd is door het verdrag zonder dat enige bijdrage vanuit die staat plaatsvindt. Gelet op de grote omvang van de financiële bescherming die het Protocol biedt, werd een dergelijke minimumbijdrage gerechtvaardigd geacht.

Behalve gerechtvaardigd is de bepaling ook wenselijk omdat deze aldus in een financiële prikkel voor staten voorziet om zich actief met de gang van zaken in het Aanvullend Fonds 2003 bezig te houden. Dit laatste is van belang omdat de praktijk in het 1992 Fonds heeft uitgewezen dat staten van waaruit geen bijdragen aan het Fonds behoeven te worden betaald en die zelf op dat moment ook niet betrokken zijn bij (de afwikkeling van) een ongeval met een olietanker door het Fonds (kort gezegd dus: staten zonder financieel belang), niet erg geneigd zijn zich bij de gang van zaken in het Fonds betrokken te voelen. Aangezien de regels betreffende het functioneren van (de organen van) het Fonds, de Uitvoerende Commissie (waarin beslissingen over schadeafwikkeling worden genomen) en de Algemene Vergadering, uiteraard zijn gebaseerd op gelijkwaardigheid van

alle lidstaten, geeft dit in de praktijk problemen met het quorum voor vergaderingen, met verkiesbaarheid voor de Uitvoerende Commissie, enzovoort. Behalve dat de ervaring heeft geleerd dat de bestuurbaarheid van het Fonds hierdoor op termijn in gevaar komt, leidt dit er tevens toe dat het Fonds – een organisatie met ruim 80 lidstaten – in de praktijk in overwegende mate wordt gestuurd door de (veel kleinere) groep lidstaten van waaruit (substantiële) bijdragen aan het Fonds worden betaald. De maatstaf die voor de bepaling van de minimumbijdrage gekozen is, probeert een evenwicht te vinden tussen enerzijds het bovenstaande, en anderzijds de noodzaak de financiële lasten van het lidmaatschap van het Aanvullend Fonds 2003 voor ontwikkelingslanden – voor wie het lidmaatschap van het 1992 Fonds veelal geen financiële verplichtingen meebrengt omdat zij geen olieontvangsten hebben – binnen de perken te houden. Krachtens artikel 14 wordt een lidstaat geacht in ieder geval 1 miljoen ton olie te hebben ontvangen. Tot welk bedrag aan te betalen bijdrage dat in concreto leidt, valt niet met zekerheid te zeggen omdat dit afhangt van het aantal ongevallen dat plaatsvindt en waarvoor het Fonds moet uitkeren. Ter vergelijking kan echter worden vermeld dat in Nederland in het jaar 2001 (het laatste jaar waarvan de precieze cijfers bekend zijn) ruim 106 miljoen ton olie is ontvangen. Op de lijst van ontvangende landen zou in 2001 een staat met 1 miljoen ton op de 35ste plaats hebben gestaan, met slechts vijf landen met minder ontvangsten en meer dan twintig landen zonder ontvangsten onder zich.

### *2.5 Rechtsgevolgen van het niet indienen van olierapporten; artikel 15*

Ook artikel 15 is nieuw ten opzichte van het Fondsverdrag 1992. Het strekt ertoe het Fonds de mogelijkheid te geven om een sanctie op te leggen aan lidstaten die niet voldoen aan de verdragsverplichting om de jaarlijks op hun grondgebied ontvangen hoeveelheden olie te administreren en te rapporteren aan het Fonds. In de praktijk van het 1992 Fonds is gebleken dat een niet onaanzienlijk aantal staten deze (bescheiden) verdragsverplichting niet nakomt. Daardoor is het voor het Fonds onmogelijk om te bepalen wat de totale hoeveelheid van in alle verdragsstaten ontvangen olie is (de omslagbasis voor de contributies), waardoor het niet mogelijk is de bijdrage voor de andere contribuanten met zekerheid vast te stellen. Hoewel de indruk bestaat dat het in de praktijk voor een belangrijk deel gaat om landen die geen ontvangers hebben die boven de drempelwaarde voor bijdrage aan het Fonds uitkomen (in welk geval het Fonds dus de facto geen inkomsten misloopt), bestaat hierover bij gebreke van rapportage uiteraard geen absolute zekerheid. Verder is het hierdoor voor het Fonds onmogelijk om eventuele bijdrageplichtigen in die staten een rekening te sturen, hetgeen de gelijke behandeling van contribuanten en daarmee het internationaal maatschappelijk draagvlak voor het Fonds onder druk zet. Dit verschijnsel vormt dan ook, zeker op termijn, een ernstige bedreiging voor het functioneren van een fonds en is daarom zeer onwenselijk.

In het Fondsverdrag 1992 zijn hiervoor geen bijzondere regels opgenomen, zoals gezegd omdat men ervan uitging dat staten hun verdragsverplichtingen in dit opzicht voldoende serieus zouden nemen. Dit heeft tot gevolg gehad dat in het recente verleden in de Algemene Vergadering van het 1992 Fonds ondernomen pogingen om dit zeer onwenselijke verschijnsel te bestrijden, steeds zijn gestrand op het feit dat (de tekst van) het verdrag onvoldoende basis zou bieden voor het verbinden van (effectieve) consequenties aan niet rapporteren door een lidstaat. Opnemen van artikel 15 voorkomt dat deze onwenselijke situatie ook onder het protocol zal optreden.

Het artikel bepaalt dat het Aanvullend Fonds 2003 geen vergoeding zal betalen voor schade op het territoire (zoals bepaald in artikel 3) van een staat die in gebreke is ten aanzien van zijn rapportageverplichtingen,

totdat deze verplichtingen alsnog zijn nagekomen voor alle voorgaande jaren. Dit geldt voor een ieder die op het bedoelde territorium schade lijdt, dus zowel voor de staat zelf als voor lagere overheden, burgers en bedrijven. De Algemene Vergadering van het Aanvullend Fonds 2003 zal in het Interne Reglement van het Fonds de criteria vastleggen aan de hand waarvan wordt vastgesteld of een staat in dit opzicht in gebreke is. Indien voor schade op het grondgebied van een staat om deze reden het recht op schadevergoeding is ontzegd, heeft deze staat tot een jaar na notificatie door de directeur van het Fonds de tijd om de ontbrekende gegevens aan te leveren, bij gebreke waarvan het recht op schadevergoeding definitief vervalt. Naar verwachting zal hiermee althans onder het Aanvullend Fonds 2003 een behoorlijke prikkel bestaan voor lidstaten om aan hun rapportageverplichtingen onder het Protocol te voldoen.

## *2.6 Maximumcontributie («capping»); artikel 18*

Op de conferentie is een door Japan ingediend voorstel aanvaard om een zogenaamde «cap» (hetgeen zich het beste laat vertalen met: plafond) op de contributie per lidstaat te zetten. Dit houdt in dat een maximum wordt gesteld aan het totaal van de bijdragen van alle ontvangers binnen éénzelfde staat, teneinde te voorkomen dat de bijdragen vanuit één enkele partij bij het verdrag een bepaald percentage van het totaal van alle bijdragen aan het Fonds overschrijden. Onder grote druk van Japan is in 1992 een dergelijke (overgangs-)bepaling in het Fondsverdrag 1992 opgenomen, waardoor de totale bijdrage van Japanse ontvangers in de aanvangsfase van dat Fonds niet hoger werd dan 27,5 % van het totaal. Dit gebeurde zeer tegen de zin van Nederland, aangezien «capping» immers het fundamentele uitgangspunt van het verdrag van gelijke behandeling van ontvangers doorbreekt: te weten dat iedere ontvanger binnen een verdragsstaat per ontvangen ton olie een gelijke bijdrage betaalt. «Capping» heeft tot gevolg dat de ontvangers in een staat ten behoeve waarvan de cap werkt een lagere bijdrage per ton betalen dan ontvangers in staten waarvoor de cap niet werkt omdat in die staat minder olie wordt ontvangen. Ontvangers in staten waarvoor een cap werkt, krijgen aldus een concurrentievoordeel ten opzichte van ontvangers in andere staten. Dit is onwenselijk en ook onredelijk omdat het systeem wordt bekostigd uit bijdragen van ontvangers; staten zelf dragen niet bij. Gelijke behandeling van ontvangers is dus essentieel, niet die van staten. Deze tijdelijke cap in het Fondsverdrag 1992 heeft er eind jaren negentig toe geleid dat aan de kosten van het eerste zeer grote ongeval dat onder het 1992 Fonds werd vergoed (de «Nakhodka», met uitsluitend schade in Japan) uitgerekend door Japanse olieontvangers verhoudingsgewijs minder werd bijgedragen dan door ontvangers in andere partijen bij het verdrag. Door de sterke toename in lidstaten die het 1992 Fonds al snel kende, heeft deze cap voor Japan maar korte tijd geduurd en kwam zij te vervallen door de toetreding van Nederland tot het 1992 Fonds, waardoor de totale hoeveelheid in lidstaten ontvangen bijdragende olie boven de voor het vervallen van de cap geldende grens kwam. Nederlandse ontvangers hebben daardoor nooit nadelige gevolgen van deze cap ondervonden.

Om genoemde redenen heeft de Nederlandse delegatie zich op de diplomatieke conferentie krachtig uitgesproken tegen het voorstel. Toen echter duidelijk werd dat zonder een dergelijke bepaling Japan niet zou toetreden, een meerderheid van de staten ter conferentie aangaf een cap onder omstandigheden te kunnen aanvaarden, zekerheid kon worden verkregen dat in ruil voor een cap Japan vroegtijdig tot het Protocol zou toetreden, en vasthouden aan het standpunt derhalve een succesvolle uitkomst van de conferentie in de weg dreigde te staan, heeft de Nederlandse delegatie conform de instructie haar standpunt bijgesteld. Vroegtijdige toetreding van Japan betekent namelijk ook dat van de aanvang af



het Aanvullend Fonds 2003 de bijdragen geniet van alle Japanse ontvangers, waardoor de basis voor de omslag van eventuele schades sterk wordt verbreed, hetgeen ook Nederlandse ontvangers ten goede kan komen.

In artikel 18 is nu als overgangsbepaling opgenomen dat voor elke staat die partij is, jaarlijks een cap geldt van 20% van het totaal van de door het Fonds geheven bijdragen. Teneinde toch de voor betaling van alle slachtoffers benodigde bijdragen binnen te krijgen, wordt in dat geval de bijdrage voor ontvangers in andere staten pro rata verhoogd. Dit geldt totdat ofwel de totale hoeveelheid bijdragende olie die in alle lidstaten tezamen wordt ontvangen 1000 miljoen ton bedraagt, ofwel tien jaren na de inwerkingtreding van het Protocol. Hoewel deze regeling voor elke staat geldt, heeft zij in de praktijk alleen gevolgen voor Japan, doordat dit land van alle verdragsstaten verreweg de grootste olie-importen kent. Het zal van het schadeverloop onder het Aanvullend Fonds 2003 afhangen of de cap uiteindelijk voor Nederlandse (en andere niet-Japanse) ontvangers gunstig of ongunstig zal uitpakken ten opzichte van de situatie zonder cap, waarin Japan niet zou zijn toegetreden. Bij grote ongevallen in Europa zal het gunstig, bij grote ongevallen in Japan ongunstig zijn.

### **3. Koninkrijkspositie**

De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba beraden zich nog over de wenselijkheid van medegelding van het Protocol. Teneinde mogelijk te maken dat, wanneer de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba medegelding wenselijk zullen achten, die medegelding direct tot stand wordt gebracht, wordt de goedkeuring voor het gehele Koninkrijk gevraagd. Overigens ligt medegelding van het Protocol voor zowel de Nederlandse Antillen als Aruba in de rede, aangezien de regeringen van beide landen medegelding van het Aansprakelijkheidsverdrag 1992 en het Fondsverdrag 1992 wenselijk achten. Ten aanzien van de Nederlandse Antillen is de benodigde landswetgeving met het oog op deze medegelding reeds door de Staten aanvaard, maar nog niet in werking getreden. Onderdeel van de voor medegelding benodigde invoeringswetgeving is een wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering, dat echter overeenkomstig gemaakte afspraken op de Nederlandse Antillen en Aruba eenvormig dient te zijn. De wijziging kan daardoor niet in werking treden zolang dat niet ook op Aruba het geval is. Op Aruba zal de door de regering ingediende ontwerp-invoeringswetgeving, die eerder door de Staten was aangehouden, mede gelet op de huidige ontwikkelingen binnenkort voor behandeling worden geagendeerd.

In het algemeen kan worden gesteld dat medegelding van de basisverdragen, het Aansprakelijkheidsverdrag 1992 en het Fondsverdrag 1992, voor de Nederlandse Antillen en Aruba wenselijk lijkt en de afgelopen jaren zijn binnen het Koninkrijk activiteiten in gang gezet om medegelding voor de Nederlandse Antillen en Aruba te bewerkstelligen. In de eerste plaats staan beide landen bloot aan een meer dan gemiddeld risico door een ernstige olievervuiling te worden getroffen. Daarnaast hebben beide landen een zeer kwetsbare kust en beschermde natuurgebieden en zijn de economieën van beide landen in belangrijke mate afhankelijk van inkomsten uit toerisme, terwijl recente grote ongevallen, zoals die met de «Erika» en met de «Prestige» hebben laten zien dat met name de schade in de toerismeindustrie van een getroffen gebied tot grote vorderingen aanleiding kan geven. Vooralsnog vallen beide landen echter niet onder de bescherming van het wereldwijde verdragssysteem. Het spreekt vanzelf dat de uiteindelijke beslissing omtrent medegelding aan de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba is.

Of ook medegelding van het Protocol voor de Nederlandse Antillen en Aruba noodzakelijk is, is iets minder zeker. Wereldwijd hebben tot dusverre vooral geïndustrialiseerde staten met een hoge levensstandaard,

waaronder de lidstaten van de Europese Unie, te kennen gegeven zeker tot het Protocol te zullen toetreden. Veel andere staten zijn echter van mening dat de limieten van de basisverdragen van 1992 – die recentelijk met ongeveer 50 % zijn verhoogd – voorsnog voldoende zijn om de schade van voorzienbare ongevallen op hun grondgebied te kunnen vergoeden. Dit heeft vooral te maken met het feit dat een hogere levensstandaard en een verder ontwikkelde economie bij (feitelijk) eenzelfde ongeval leidt tot een hoger totaal bedrag aan schade, alsmede het feit dat tegenover de grotere financiële bescherming van het Protocol een grotere bijdrage per ton aangevoerde olie staat. Hoewel Nederland op dit punt door een beslissing omtrent toetreding in EU-verband is gebonden, verkeren de regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba uiteraard zelf in de beste positie om te beoordelen of, alles overziende, medegelding van ook het Protocol voor hun landen wenselijk is.

#### **4. Gevolgen voor het bedrijfsleven en administratieve lasten**

Zoals eerder opgemerkt, is de doelstelling van het Protocol het verzekeren van volledige schadevergoeding voor slachtoffers van ongevallen met olietankers, ook indien deze ongevallen grootschalig zijn. Aangezien het door de inwerkingtreding van het Protocol tot stand te brengen Aanvullend Fonds, evenals het reeds jaren bestaande 1992 Fonds, wordt gevoed door de bijdragen van olieontvangers in verdragsstaten, zal toetreding tot het Protocol kunnen leiden tot hogere bijdragen en derhalve tot aanvullende financiële lasten voor het olieontvangende bedrijfsleven in alle verdragsstaten. Dit is echter de consequentie van de internationaal sterk gevoelde wens om volledige schadevergoeding van slachtoffers te waarborgen. De gebeurtenissen in het kader van het recente ongeval met de «Prestige» hebben de noodzaak daarvan nog eens onderstreept, hetgeen inmiddels ook heeft geleid tot een besluit van de Europese Raad van 15 december 2003, inhoudende dat alle lidstaten met spoed tot het Protocol zullen toetreden, zo mogelijk vóór eind juni 2004. Overigens is het Protocol onder auspiciën van de Internationale Maritieme Organisatie totstandgekomen, met participatie van alle relevante geledingen van het (internationale en internationaal georganiseerde) bedrijfsleven, in het bijzonder de olie-industrie en de olieopslagindustrie. Het Protocol geniet dan ook de steun van alle relevante geledingen van de industrie, met dien verstande dat met name de olieindustrie het ziet als een onderdeel van de bredere heroverweging van de relevante verdragen, zoals deze momenteel in een werkgroep van het Internationaal Olieschadefonds 1992 plaatsvindt. Voor alle duidelijkheid kan hieraan worden toegevoegd dat (overheden van) lidstaten wel het Fonds en het Aanvullend Fonds besturen, maar daaraan geen financiële bijdragen leveren, zodat het voorstel geen consequenties heeft voor de overheidsfinanciën.

Wat betreft administratieve lasten kan worden opgemerkt dat het voorstel geen toename daarvan teweegbrengt. Dit heeft te maken met het karakter van het Aanvullend Fonds en de wijze waarop het Protocol in de Nederlandse wetgeving zal worden geïmplementeerd. Het karakter van het Aanvullend Fonds is, zoals de naam al aangeeft, aanvullend, hetgeen in dit verband wil zeggen dat de enige strekking is het ter beschikking van slachtoffers brengen van hogere bedragen aan schadevergoeding. De basis voor de omslag van deze bedragen over de bijdrageplichtigen in verdragsstaten blijft echter geheel dezelfde, te weten de hoeveelheden bijdragende olie die dezen in een bepaald kalenderjaar hebben ontvangen. Deze hoeveelheden moeten in de huidige situatie reeds worden opgegeven op grond van artikel 5 van de Wet schadefonds olietankschepen, en door de wijze waarop het nieuwe artikel 12a van die wet, in het voorstel van wet tot uitvoering van het Protocol, is geredigeerd, volstaat het voldoen aan deze reeds bestaande opgaveverplichting ook voor het Aanvullend Fonds en wordt dus geen nieuwe of aanvullende

opgaveverplichting gecreëerd. Deze formulering van genoemd artikel 12a is geheel in lijn met de bewoordingen van artikel 13, eerste lid, van het Protocol, die om precies deze reden aldus zijn gekozen. Hetzelfde geldt voor de in de artikelen 7 en 8 van de Wet schadefonds olietankschepen neergelegde mogelijkheden voor de Minister van Economische Zaken om zich ervan te doen vergewissen dat de door ontvangers verstrekte gegevens omtrent hun olieontvangsten overeenstemmen met de werkelijkheid. De wet kent, in navolging van de verdragen, een zelfrapportagesysteem, waarbij de Minister uitsluitend van deze bevoegdheden gebruik maakt indien er concrete aanleiding is te veronderstellen dat de opgave niet correct is, en dan in de praktijk nog alleen nadat een nader verzoek om opheldering niet tot de gewenste duidelijkheid heeft geleid. Aangezien de opgave zoals gezegd voor het Fonds en het Aanvullend Fonds gelijk is en opgave voor het Fonds krachtens genoemd artikel 12a ook volstaat voor het Aanvullend Fonds, is niet denkbaar dat voor het Aanvullend Fonds van deze bevoegdheden gebruik zal worden gemaakt. Ook op dit punt zal dus geen sprake zijn van een toename van administratieve lasten voor het betrokken deel van het bedrijfsleven.

## **5. Uitvoeringswetgeving**

Partij worden van het Koninkrijk bij het Protocol maakt voor Nederland aanpassing noodzakelijk van de Wet schadefonds olietankschepen. Een daartoe strekkend voorstel van wet wordt tegelijk met dit voorstel van Rijkswet aanhangig gemaakt.

## **B. HET PROTOCOL; ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 1 Definitiebepalingen**

Dit artikel bevat, zoals gebruikelijk in verdragen, de definitiebepalingen. De meeste van deze definities zijn van technische aard, bedoeld om het Protocol goed te laten functioneren als aanvulling op de twee bestaande «lagen» van het internationale verdragsregime. Deze vergen geen toelichting, met uitzondering van de belangrijkste daarvan, de in het achtste lid opgenomen definitie van «established claim», die cruciaal is voor een goede werking van het Protocol. Verwezen wordt naar het algemeen deel van deze toelichting, onder 2.3. In het zesde en zevende lid zijn de definities van de basisverdragen overgenomen door middel van een verwijzing naar die verdragen.

### **Artikel 2 Oprichting Aanvullend Fonds 2003**

Het artikel bepaalt in het eerste lid dat door het Protocol het Aanvullend Fonds 2003 wordt opgericht. Het tweede lid regelt de rechtspersoonlijkheid en vertegenwoordiging in rechte van het Fonds.

### **Artikel 3 Geografisch toepassingsgebied**

Het artikel bepaalt het geografisch toepassingsgebied van het Protocol. Om een goede aansluiting op de basisverdragen te verzekeren is het woordelijk gelijklopend aan de corresponderende bepaling in het Fondsverdrag 1992.

### **Artikelen 4 en 5 Aanvullende schadevergoeding**

Deze artikelen vormen, samen met de definitie van het begrip «established claim», de kern van het Protocol (zie ook het algemeen deel van deze toelichting, onder 2.3). Artikel 4 bepaalt in het eerste lid dat een slachtoffer dat geen volledige vergoeding krijgt van een «established

claim» van het 1992 Fonds, hetzij omdat er niet voldoende schadevergoeding beschikbaar is, hetzij omdat het 1992 Fonds, hangende de onzekerheid omtrent de vraag of dat het geval zal zijn, een voorlopige «pro-rating» toepast op die vordering, die volledige vergoeding krijgt van het Aanvullend Fonds 2003. Het legt aldus vast *in welke gevallen* het Aanvullend Fonds 2003 betaalt. Dit is derhalve beperkt tot gevallen waarin de financiële mogelijkheden van het 1992 Fonds niet toereikend zijn om tot volledige betaling over te gaan. Indien een claim om andere redenen niet of niet geheel door het 1992 Fonds wordt vergoed, kan ook vergoeding door het Aanvullend Fonds 2003 niet plaatsvinden. Het Aanvullend Fonds 2003 heeft derhalve uitsluitend ten doel hogere bedragen beschikbaar te krijgen voor dezelfde gevallen als die reeds vergoedbaar zijn onder het 1992 Fonds. Dit wordt nog eens bevestigd door het vierde lid, waarin wordt bepaald dat het Aanvullend Fonds 2003 uitsluitend vergoedt in geval van een «established claim» zoals gedefinieerd in het Protocol. Het tweede en derde lid bevatten de schadevergoedingslimiet van het Aanvullend Fonds 2003 (zie het algemeen deel van deze toelichting, onder 2.1), alsmede een bepaling voor het geval de totale schade groter is dan de beschikbare hoeveelheid schadevergoeding. De opzet van deze bepalingen is gelijk aan die van de corresponderende bepalingen in het basisverdrag.

Artikel 5 bepaalt dat het Aanvullend Fonds 2003 zal (beginnen met) betalen wanneer de Algemene Vergadering van het 1992 Fonds heeft vastgesteld dat een reëel gevaar bestaat dat het totaalbedrag van de «established claims» het totaal onder het Fondsverdrag 1992 beschikbare bedrag aan schadevergoeding zal overschrijden en daarom heeft besloten tot «pro-rating». Het legt dus vast *wanneer* de verplichting tot het betalen van aanvullende schadevergoeding ingaat. (Zie ook het algemeen deel van deze toelichting, onder 2.3)

#### **Artikel 6 Verval van rechten**

Dit artikel bepaalt dat een vordering op het Aanvullend Fonds 2003 alleen vervalt indien dit het geval is op grond van de desbetreffende bepaling van het basisverdrag (art. 6), en dat een bij het 1992 Fonds ingediende claim tevens geldt als een bij het Aanvullend Fonds 2003 ingediende claim. Ook deze bepaling strekt ertoe een volledige aansluiting bij de basisverdragen te bewerkstelligen.

#### **Artikel 7 Rechterlijke bevoegdheid**

Gelet op de doelstelling van het Protocol is het van belang dat ook de regeling inzake jurisdictie zoveel mogelijk overeenstemt met die in artikel 7 van het Fondsverdrag 1992. Daartoe worden in het eerste lid van dit artikel de leden 1, 2, 4, 5 en 6 van artikel 7 van het Fondsverdrag 1992 van overeenkomstige toepassing verklaard op vorderingen tegen het Aanvullend Fonds 2003. Het tweede lid bevat een met het derde lid van artikel 7 van het Fondsverdrag 1992 corresponderende bepaling, welke voor de duidelijkheid integraal in het Protocol is uitgeschreven. Het derde lid bevat een bepaling voor gevallen waarin een vordering aanhangig is gemaakt in een staat die wel partij is bij het Fondsverdrag 1992, maar niet bij dit Protocol.

#### **Artikel 8 Erkenning en tenuitvoerlegging**

Het eerste lid bevat een met artikel 8 van het Fondsverdrag 1992 corresponderende bepaling, inhoudende dat een in een verdragsstaat door een bevoegde rechter gewezen, onherroepelijk geworden uitspraak, in andere verdragsstaten wordt erkend en ten uitvoer kan worden gelegd in dezelfde

gevallen als onder de basisverdragen het geval is (art. X Aansprakelijkheidsverdrag 1992).

Het tweede lid is opgenomen op initiatief van de lidstaten en de Commissie van de Europese Unie. Sinds de inwerkingtreding van de zogenaamde Brussel I verordening inzake rechterlijke bevoegdheid en de erkenning en tenuitvoerlegging van rechterlijke vonnissen zijn de lidstaten van de Europese Unie niet langer competent inzake kwesties die in die verordening zijn geregeld of die gevolgen kunnen hebben voor hetgeen daarin is geregeld. De bevoegdheid daartoe ligt uitsluitend bij de Gemeenschap, terwijl voor de overige inhoud van het Protocol de lidstaten wel zelfstandig bevoegd zijn. Om deze reden is met betrekking tot de artikelen 7 en 8 van het Protocol door de Europese Raad (JBZ) van 19 december 2002 aan de Europese Commissie een onderhandelingsmandaat gegeven, op basis waarvan zij zou moeten verzekeren dat het in de Brussel I verordening neergelegde regime voor erkenning en tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken ook zal gelden indien een rechterlijke uitspraak op basis van het Protocol is gegeven in een EU-lidstaat en in een andere EU-lidstaat moet worden erkend en ten uitvoer gelegd. Over de inhoud van het mandaat is onderhandeld in EU-verband, mede in verband met het feit dat het in eerste instantie eenzijdig door de Commissie nastreven van de toepasselijkheid van (uitsluitend) de regels van de Brussel I verordening binnen het grondgebied van de Europese Unie *in plaats van* de regels van het Protocol op groot verzet van derde landen (het gaat hier om een mondiaal verdrag) stuitte, omdat niet kon worden uitgesloten dat hun onderdanen daarvan nadelige gevolgen zouden ondervinden ten opzichte van de regeling van het Protocol. Bij coördinatieoverleg in Brussel op 15 april 2003 ter afstemming van de op de Conferentie te volgen koers is daarom afgesproken dat de Commissie – in lijn met het onderhandelingsmandaat – namens de Gemeenschap en de lidstaten ter conferentie een voorstel zou indienen dat een zelfde oplossing bevat als in 2002 ter zake van het Protocol bij het Verdrag van Athene (aansprakelijkheid voor schade van passagiers) was gekozen, echter dit keer zonder dat de Europese Unie ook zelf bij het Protocol partij zou moeten kunnen worden, aangezien dat alleen mogelijk is voor staten die reeds partij zijn bij de onderliggende verdragen. In het kader van de voorbereiding van het Protocol bij het Verdrag van Athene is destijds overeenstemming met derde landen over dit punt bereikt. De in Europees verband ontwikkelde en door de Diplomatieke Conferentie aanvaarde oplossing houdt in dat aan artikel 8 van het Protocol een nieuw tweede lid is toegevoegd, bepalende dat een staat die partij is bij het Protocol andere regels betreffende erkenning en tenuitvoerlegging mag hanteren dan die van het Protocol, mits deze regels verzekeren dat erkenning en tenuitvoerlegging in ieder geval mogelijk zijn in de gevallen voorzien in het Protocol.

### **Artikel 9 Subrogatie en regres**

Dit artikel bevat een regeling voor het Aanvullend Fonds 2003 betreffende subrogatie en regres die gelijklopend is aan die van artikel 9 van het Fondsverdrag 1992. Ook hier is de gedachte weer geweest een zo goed mogelijke aansluiting van het Protocol op de basisverdragen. Het tweede lid bevat een regel betreffende subrogatie van het Aanvullend Fonds 2003 in de rechten van door het Aanvullend Fonds 2003 betaalde benadeelden jegens het 1992 Fonds.

### **Artikel 10 Bijdragen aan het Fonds**

De regeling in dit artikel van de verplichting tot het betalen van bijdragen aan het Aanvullend Fonds 2003 door olieontvangers in verdragsstaten is volkomen gelijk aan die van artikel 10 van het Fondsverdrag 1992. Hierdoor wordt bewerkstelligd dat in staten die zowel bij het Fondsverdrag

1992 als bij het Protocol partij zijn, de groepen bijdrageplichtigen voor beide instrumenten gelijk zijn, hetgeen van belang is in verband met het zuiver (financieel) aanvullend karakter van het Aanvullend Fonds 2003.

### **Artikel 11 Budget en berekening bijdragen aan het Aanvullend Fonds 2003**

Dit artikel bevat bepalingen betreffende het budget van het Aanvullend Fonds 2003 en de wijze waarop de bijdragen aan het Fonds moeten worden berekend en vastgesteld die vrijwel woordelijk gelijklopend zijn aan die van de corresponderende bepaling in artikel 12 van het Fondsverdrag 1992.

### **Artikel 12 Handhaving bijdrageplicht**

Het artikel verklaart, in verband met een zo goed mogelijke aansluiting op de basisverdragen, het bepaalde in de artikelen 13 en 14 van het Fondsverdrag 1992 van overeenkomstige toepassing op het Aanvullend Fonds 2003. Deze artikelen bevatten onder meer bepalingen inzake niet nakoming van de verplichting tot het betalen van bijdragen aan het Fonds, de verplichting van verdragsstaten om nakoming te verzekeren en de mogelijkheid voor een staat om de verplichtingen van zijn bijdrageplichtigen onder bepaalde voorwaarden over te nemen.

### **Artikel 13 Rapportage olieontvangsten door verdragsstaten**

Artikel 13 bepaalt dat onder het Protocol op verdragsstaten dezelfde verplichtingen tot het opgeven van olieontvangsten op hun grondgebied rusten als onder het Fondsverdrag 1992, met dien verstande dat het (naar behoren) rapporteren onder het Fondsverdrag 1992 tevens wordt aange-merkt als een rapportage onder het Protocol. Gelet op het zuiver aanvullend karakter van het Protocol zal het immers om dezelfde hoeveelheden gaan die slechts eenmaal hoeven te worden verstrekt.

### **Artikel 14 Minimumbijdrage per verdragsstaat**

Dit artikel bevat een noviteit voor het internationale verdragsregime en een zelfde regeling is dus ook niet te vinden in de basisverdragen. Het behelst het vaststellen van een minimumhoeveelheid bijdragende olie die iedere partij bij het verdrag geacht wordt te hebben ontvangen. Voor zover daarvoor in de desbetreffende staat geen ontvangers zijn te vinden die boven de drempelwaarde voor bijdragen komen, komt de verplichting tot het betalen van de met de minimumhoeveelheid corresponderende bijdragen op die staat te rusten. De achtergrond en strekking van deze bepaling zijn reeds verduidelijkt in het algemeen deel van deze toelichting (onder 2.4) waarnaar korthedshalve moge worden verwezen.

### **Artikel 15 Sanctie bij niet rapporteren olieontvangsten door verdragsstaat**

Het eerste lid bepaalt expliciet dat een verdragsstaat ook tot rapportage verplicht is indien op diens territoire geen ontvanger hoeveelheden olie boven de drempelwaarde heeft ontvangen. Hoewel ook onder het Fondsverdrag 1992 verdragsstaten wel deze zogenaamde «nil reports» uitbrengen, doen vele andere verdragsstaten dit niet, hetgeen mede oorzaak is van de in het algemeen deel van deze toelichting (onder 2.5) besproken problemen. Een complicatie hierbij vormt het feit dat de (tekst van de) bepaling in het Fondsverdrag 1992 betreffende rapportage van olieontvangsten (art. 15) slechts betrekking lijkt te hebben op gevallen waarin in een verdragsstaat wél ontvangers hoeveelheden boven de

drempelwaarde ontvangen, en dus niet lijkt te verplichten tot «nil reports». Voor het Protocol is hieromtrent door deze bepaling volstrekte duidelijkheid geschapen.

De overige leden van het artikel regelen de rechtsgevolgen van het uitblijven van de onder het Protocol verplichte olierapporten. Op achtergrond en strekking van deze bepalingen is reeds ingegaan in het algemeen deel van deze toelichting (onder 2.5) waarnaar korthedshalve moge worden verwezen.

### **Artikelen 16 en 17 Organisatie en administratie**

Artikel 16 verklaart een groot aantal artikelen van het Fondsverdrag 1992 betreffende de organisatie en administratie van het 1992 Fonds van overeenkomstige toepassing op het Aanvullend Fonds 2003, met als doel de werking van de twee – immers zelfstandige – organisaties zo goed mogelijk op elkaar te laten aansluiten.

Artikel 17 regelt een aantal kwesties die te maken hebben met het feit dat de verdragsstaten van het 1992 Fonds op de diplomatieke conferentie van mening waren dat het de meest kostenefficiënte oplossing zou zijn om het secretariaat van het 1992 Fonds tevens te laten optreden als secretariaat van het Aanvullend Fonds 2003. Daarnaast bevat het artikel bepalingen betreffende de samenwerking van het Aanvullend Fonds 2003 met het 1992 Fonds en de compensatie van door het ene fonds ten behoeve van het andere verrichte diensten.

### **Artikel 18 Overgangsbepaling; maximumbijdrage per verdragsstaat («capping»)**

In artikel 18 is, als overgangsbepaling, vastgelegd dat voor het totaal van de bijdragen van alle ontvangers in een zelfde verdragsstaat, jaarlijks een cap geldt van 20% van het totaal van de door het Fonds (wereldwijd) geheven bijdragen. Teneinde toch de voor betaling van alle slachtoffers benodigde bijdragen binnen te krijgen, wordt in dat geval de bijdrage voor ontvangers in andere staten pro rata verhoogd. Dit geldt totdat ofwel de totale hoeveelheid bijdragende olie die in alle lidstaten tezamen wordt ontvangen 1 miljard ton bedraagt, ofwel tien jaren na de inwerkingtreding van het Protocol. De regeling is bedoeld om te voorkomen dat een verdragsstaat met zeer veel of zeer grote ontvangers in de aanvangsfase van het Aanvullend Fonds 2003 een disproportioneel grote bijdrage aan het Fonds zou moeten worden geleverd. Op achtergrond en strekking van deze bepaling is reeds ingegaan in het algemeen deel van deze toelichting (onder 2.6) waarnaar korthedshalve moge worden verwezen.

### **Artikel 21 en 22 Inwerkingtreding**

Als reflectie van het feit dat het Protocol niet meer behelst dan het ter beschikking stellen van meer schadevergoeding in dezelfde gevallen als nu reeds worden bestreken door het Fondsverdrag 1992, kent het Protocol dezelfde voorwaarden voor inwerkingtreding als het Fondsverdrag 1992, te weten de toetreding van acht staten, waarin gezamenlijk in totaal ten minste 450 miljoen ton bijdragende olie wordt ontvangen. De depositaris van het Protocol, de Secretaris-Generaal van de Internationale Maritieme Organisatie, draagt zorg voor het bijeenroepen van de eerste Algemene Vergadering van verdragsstaten, zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk dertig dagen na inwerkingtreding van het Protocol.

## **Artikel 24 Stilzwijgende amendering van de schadevergoedingslimiet**

Het Protocol bevat een zelfde procedure voor stilzwijgende amendering van de schadevergoedingslimiet als de basisverdragen, zij het dat van de gelegenheid gebruik is gemaakt om enkele onnodig lange termijnen te bekorten. Een dergelijke procedure heeft het voordeel dat voor een aanpassing van de limieten aan gewijzigde omstandigheden, in het bijzonder de gestegen kosten van ongevallen met olietankschepen, niet de complexe en zeer tijdrovende weg van een diplomatieke conferentie behoeft te worden bewandeld. De ervaring met het gebruik van de procedure voor de aanpassing van de limieten van de basisverdragen van 1992 heeft echter geleerd dat nog altijd veel tijd verstrikt tussen de beslissing gebruik te maken van deze procedure en het moment waarop een aanpassing daadwerkelijk internationaal in werking treedt. Op basis van die recente ervaringen zijn enkele termijnen in de procedure bekort, hetgeen de slagvaardigheid van het regime ten goede komt zonder afbreuk te doen aan de vereiste zorgvuldigheid. Men zie ook de toelichting op artikel 2 van het voorstel.

## **Artikel 25 Doorwerking verhoogde limieten onder het Fondsverdrag 1992**

Het artikel bepaalt dat indien de limieten van het Fondsverdrag 1992 worden verhoogd, de stilzwijgende amenderingsprocedure van artikel 24 Protocol steeds kan worden gebruikt om te komen tot een gelijke verhoging onder het Protocol.

## **Artikel 26 en 27 Opzegging**

Vanwege de aansluiting van het Protocol op het Fondsverdrag 1992 is in artikel 26 onder meer bepaald dat een opzegging van het Fondsverdrag 1992 tevens geldt als een opzegging van het Protocol, met inwerkingtreding op hetzelfde moment. In artikel 27 is een bijzondere regeling neergelegd voor het geval waarin de opzegging door een verdragsstaat zal resulteren in een aanzienlijke verhoging van de bijdragen uit andere verdragsstaten. Dit zal met name het geval zijn als een staat met bijzonder grote olieontvangsten besluit tot opzegging van het Protocol. In dat geval kan een buitengewone Algemene Vergadering besluiten dat ook andere staten tegen dezelfde datum het Protocol kunnen opzeggen.

## **Artikel 28 en 29 Beëindiging van het Protocol**

In het Fondsverdrag 1992 is bepaald dat het verdrag eindigt wanneer het aantal verdragsstaten minder bedraagt dan drie, evenals dat onder het oude Fondsverdrag van 1971 het geval was. Ten tijde van de totstandkoming van het Fondsverdrag 1992 was men zich immers nog niet bewust van de inadequatie van deze regeling. Door de grote hoeveelheid verdragsstaten zijn er vele die in het geheel geen olieontvangsten hebben en van waaruit dus ook geen bijdragen aan het Fonds worden betaald. Deze beëindigingsregeling kan er daardoor toe leiden dat het Fonds bestaat, en derhalve in geval van schade in een verdragsstaat dient uit te keren, zonder dat het over inkomsten kan beschikken. Pas door het grote succes van het 1992 Fonds en de daarmee gepaard gaande grote hoeveelheid opzeggingen door staten van het oude Fondsverdrag 1971 in de tweede helft van de negentiger jaren, is dit probleem in volle omvang aan het licht gekomen. Voor het Protocol is dit geregeld in artikel 28, dat bepaalt dat het Protocol zal ophouden te bestaan indien er ofwel minder dan zeven lidstaten zijn, ofwel de totale hoeveelheid in alle verdragsstaten tezamen ontvangen bijdragende olie minder bedraagt dan 350 miljoen



ton. Doordat in deze bepaling het voortbestaan van het Protocol niet alleen aan het aantal verdragsstaten, maar ook aan de totale hoeveelheid ontvangen olie is gekoppeld, is verzekerd dat er te allen tijde een minimale omslagbasis voor de bijdragen aan het Aanvullend Fonds 2003 bestaat. Artikel 29 regelt de rechtsgevolgen van de beëindiging van het Protocol.

## **C. DE GOEDKEURINGSWET; ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 2 Aanpassingen schadevergoedingslimiet**

In dit artikel is, op de voet van artikel 7, aanhef en onder a, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, bepaald dat aanpassingen van de schadevergoedingslimiet van het Protocol die overeenkomstig de in artikel 24 van het Protocol neergelegde stilziggende amenderingsprocedure totstandgekomen zijn, niet de goedkeuring van de Staten-Generaal behoeven. Dit is wenselijk omdat de procedure van artikel 24 tot gevolg kan hebben dat het Koninkrijk wordt gebonden aan een aanpassing van die limiet – strikt genomen inhoudende een wijziging van het Protocol – die niet vooraf parlementair is goedgekeurd. Bedacht dient te worden dat het hier, gelet op de in artikel 24 neergelegde criteria voor toepassing van de procedure, een regeling betreft die niet méér beoogt dan behoud van de intrinsieke waarde van het Protocol in geval van inflatie en kostenstijgingen, anders dan langs de klassieke, tijdrovende en bewerkelijke weg van een nieuwe diplomatieke conferentie en bekrachtiging door alle lidstaten van het amendement in kwestie. Het gaat hier dus uitsluitend om aanpassingen van de hoogte van de schadevergoedingslimiet binnen de grenzen van artikel 24; voor overige wijzigingen van het Protocol geldt deze bijzondere procedure niet en blijft derhalve onverlet dat goedkeuring vooraf door de Staten-Generaal daarvoor nodig is.

### **Artikel 3 Afwijking van Tijdelijke referendumwet**

In artikel 3 van het voorstel is bepaald dat het, onder toepassing van artikel 16 van de Tijdelijke referendumwet, in werking treedt met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst. Afgeweken wordt dus van de in artikel 12 van de Tijdelijke referendumwet voorgeschreven periode van zes weken. De reden hiervoor is dat het voorstel mede strekt tot uitvoering van een in maart 2004 genomen beslissing van de Europese Raad (2004/246/EG) dat de lidstaten binnen een redelijke termijn, zo mogelijk vóór 30 juni 2004, tot het Protocol zullen toetreden, teneinde de lidstaten zo snel mogelijk de grotere financiële bescherming tegen olierampen van het Protocol deels achtig te doen worden. Inmiddels is in internationaal overleg binnen het Internationaal Olieschadefonds te Londen duidelijk geworden dat een belangrijk deel van de lidstaten met behulp van spoedprocedures ófwel deze datum gaat halen, ófwel kort daarna tot het Protocol zal kunnen toetreden. Daarnaast valt de toetreding door Japan eveneens gedurende de zomer van 2004 te verwachten. Artikel 21 van het Protocol bepaalt dat het Protocol in werking treedt drie maanden nadat ten minste acht staten tot het Protocol zijn toegetreden en bovendien in deze staten tezamen ten minste 450 miljoen ton bijdragende olie is ontvangen in het voorafgaande kalenderjaar. Als gevolg van een en ander zal het Protocol naar verwachting reeds in het najaar van 2004 internationaal in werking treden. Deze zeer grote urgentie van zowel het onderhavige voorstel als het – gelijk

tijdig ingediende – voorstel van wet houdende uitvoering van het Protocol brengt mee dat afwijking van genoemde periode van artikel 12 van de Tijdelijke referendumwet alleszins gerechtvaardigd is.

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
B. R. Bot

De Minister van Economische Zaken,  
L. J. Brinkhorst

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