

Vergaderjaar 1995–1996

**24 472 (R 1554)**

**Goedkeuring van de op 27 november 1992 te Londen tot stand gekomen protocollen tot wijziging van respectievelijk het Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie, 1969, en het Internationaal Verdrag betreffende de instelling van een Internationaal Fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie, 1971**

**Nr. 5**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 16 april 1996

De ondergetekenden hebben met belangstelling kennis genomen van het verslag. Op de door de leden van de VVD-fractie gestelde vragen wordt als volgt geantwoord.

**Aanscherping van het schadebegrip; artikel 2, derde lid.**

In de eerste plaats maken de leden van de fractie van de VVD zich zorgen over de inhoudelijke beoordeling van de criteria, neergelegd in artikel 2, derde lid, van het Protocol bij het Aansprakelijkheidsverdrag 1969, welk artikellid het schadebegrip regelt.

Een zinvolle reactie op dit punt vergt vermelding van enige achtergrondinformatie. Om deze reden gaan wij hierop uitgebreid in.

Volgens de onderhavige protocollen worden vergoed «de kosten van redelijke maatregelen tot herstel van het milieu, die daadwerkelijk worden ondernomen of zullen worden ondernomen». De beoordeling van de redelijkheid van bedoelde maatregelen is een integrale, waarbij derhalve zowel de redelijkheid van de maatregelen zelf, als de redelijkheid van de kosten daarvan wordt getoetst. In de praktijk zal de redelijkheid van de hier bedoelde maatregelen in eerste instantie moeten worden beoordeeld door degene die de maatregelen neemt en vervolgens vergoeding van de kosten daarvan vordert van de reder en, indien van deze geen, of onvoldoende schadevergoeding wordt verkregen, van het Fonds.

Daarbij speelt in de eerste plaats de milieutechnische expertise van de rampenbestrijdingsorganisatie, die als eerste geroepen is om bij een olie-incident op te treden – in de regel een overheidsdienst – een belangrijke rol. Bij een calamiteit van enige omvang zal daarbij ook van expertise aan de kant van de reder en diens verzekeraar gebruik worden gemaakt. Zo is het bij voorbeeld in de praktijk gebruikelijk dat bij een calamiteit van grotere omvang technische experts van de internationale vereniging van eigenaren van olietankers (ITOPF) bijstand verlenen. Ook

het Fonds maakt ter beoordeling van de hier bedoelde vragen gebruik van deze experts.

In de huidige praktijk van het Fonds worden beslissingen van principiële aard over de vergoedbaarheid van bepaalde claims, op voorstel van de Directeur van het Fonds, in de Uitvoerende Commissie (Executive Committee) van het Fonds genomen. Deze Commissie bestaat uit (regeringsvertegenwoordigers van) 15 verdragspartijen, volgens een gewogen systeem gekozen uit de Algemene Vergadering van verdragspartijen (zie artikel 22 van het Fondsverdrag 1971). Een in die Commissie genomen beslissing dat een bepaalde claim door het Fonds zal worden vergoed, heeft directe consequenties voor de omvang van de door contribuanten (ontvangers van over zee aangevoerde olie) in alle verdragspartijen te betalen bijdragen aan het Fonds, alsmede in beginsel precedentwerking voor de vergoedbaarheid in vergelijkbare toekomstige gevallen in alle partijen bij het verdrag. Een en ander vormt voor de leden van de Commissie een prikkel om claims met een principiële karakter kritisch te bezien. Besluit de Commissie tot gehele of gedeeltelijke niet-vergoedbaarheid van een claim (in de hier bedoelde situatie bij voorbeeld omdat de kosten geheel of gedeeltelijk niet redelijk worden geacht), dan kan degene die vergoeding van deze kosten wil, volgens het systeem van de verdragen de vraag voorleggen aan de nationale rechter van de verdragspartij waar de schade is ontstaan (vergelijk artikel IX van het Aansprakelijkheidsverdrag 1969 en artikel 7 van het Fondsverdrag 1971). Deze mogelijkheid staat uiteraard tevens open indien de betreffende kosten alleen van de reder worden gevorderd – bij voorbeeld omdat voorzienbaar is dat de totale schade niet boven de aansprakelijkheidslimiet van de reder zal uitkomen – en deze claim door de reder wordt afgewezen omdat hij niet redelijk wordt geacht. De rechter zal moeten beslissen op basis van de beide verdragen; zijn beslissing is bindend.

De daarbij aan de orde zijnde vragen zullen uiteraard voor een belangrijk deel van (milieu-)technische aard zijn. Te denken valt aan kwesties als de vraag of herstel feitelijk mogelijk is, de vraag in hoeverre en op welke termijn natuurlijk herstel zal optreden indien menselijk ingrijpen achterwege blijft, de vraag in hoeverre eventueel te nemen maatregelen het natuurlijke herstelproces zullen versnellen, de vraag hoe hoog de kosten van uitvoerbare en effectieve herstelmaatregelen zijn en de vraag of bepaalde herstelmaatregelen weer eigensoortige nadelen kennen, dan wel geheel of gedeeltelijk onbekende risico's meebrengen («middel erger dan de kwaal»). Voor staten die prijs stellen op vergoeding van de hier bedoelde kosten door de reder en het Fonds is het dus zaak hun afweging te baseren op objectief (milieu-)technisch advies, aangezien dan de grootste kans bestaat dat de beoordeling door de reder en het Fonds tot dezelfde uitkomst zal leiden. In Nederland zal Rijkswaterstaat, eventueel geassisteerd door deskundige derden, aangewezen zijn om in eerste instantie vast te stellen of er voldoende mogelijkheid bestaat om het milieu daadwerkelijk te herstellen. In de praktijk zal het hierbij veelal gaan om het opruimen van zoveel mogelijk vervuiling (bij voorbeeld door middel van het zogenaamde «olievegen») en het zoveel mogelijk schoonmaken van door olie vervuilde dieren.

Voor een goed begrip moet, bij hetgeen hierboven omtrent de Uitvoerende Commissie is gezegd, worden bedacht dat het nieuwe Fonds geen Uitvoerende Commissie in de zin van de thans geldende verdragen zal kennen, zoals op bladzijde 22 van de memorie van toelichting reeds is vermeld. Er zal onder het nieuwe Fonds echter wel enig lichaam zijn dat ten aanzien van het beoordelen van claims een zelfde of soortgelijke rol zal vervullen als de Uitvoerende Commissie onder de thans geldende verdragen. Dat lichaam kan echter pas worden ingesteld door de

Algemene Vergadering van het nieuwe 1992-Fonds, die medio dit jaar voor het eerst bijeen zal komen ter gelegenheid van de inwerkingtreding van de protocollen. Dan zal ook bekend worden wat de naam van dat lichaam zal zijn. Voor de hier aan de orde zijnde vraag is slechts van belang dat voor dat lichaam hetzelfde zal gelden als hierboven ten aanzien van de Uitvoerende Commissie is opgemerkt.

De vraag van de leden van de VVD-fractie kan voorts aldus worden verstaan, dat mede wordt bedoeld op het feit dat het hier om een zogenaamde «open norm» gaat. De zorg van deze leden zou dan hierop betrekking kunnen hebben, dat het gebruik van open normen in internationale situaties de vraag oproept of zij overal op dezelfde wijze zullen worden toegepast. Zo verstaan, kunnen wij ons de vraag van deze leden voorstellen. Wij delen deze zorg in dit geval echter niet. Het is in dit verband goed erop te wijzen dat ook onder de thans geldende verdragen – evenals in tal van andere verdragen – reeds met open normen wordt gewerkt. Zo zijn bij voorbeeld de kosten van het schoonmaken van de kust na verontreiniging met olie uiteraard vergoedbaar onder de verdragen, maar wel voor zover men deze kosten in redelijkheid heeft kunnen maken, hetgeen ook hier zowel op de werkzaamheden zelf als op de kosten daarvan ziet. In de praktijk vormen deze normen geen belemmering voor het functioneren van de verdragen. Integendeel, de hier aan de orde zijnde vragen kunnen in verband met de grote diversiteit van de te beoordelen feitelijke situaties slechts met dergelijke normen op een zinvolle wijze worden beantwoord.

Deze normen stellen de reder en het Fonds derhalve in staat om op flexibele wijze sterk wisselende situaties tegemoet te treden.

Wat betreft de controle op het daadwerkelijk genomen worden van herstelmaatregelen dient te worden onderscheiden tussen de controle op de feitelijke situatie enerzijds en de verhaalbaarheid van de kosten daarvan anderzijds. Wat het eerste betreft, ligt de verantwoordelijkheid bij de bevoegde rampenbestrijdingsorganisatie van de betreffende staat.

Deze stelt vast welke maatregelen genomen zijn of moeten worden en in welke mate genomen maatregelen doeltreffend waren. Wat het verhaal van kosten betreft geldt, gelet op de uit de verdragen voortvloeiende verdeling van de vergoedingsplicht over de scheepseigenaar en het Fonds, het volgende. In eerste instantie kijkt de verzekeraar van de scheepseigenaar of de herstelmaatregelen op goede gronden worden genomen en de kosten daarvan redelijk zijn. Daartoe zal de reder bij een calamiteit van grotere omvang ook technische experts van de internationale vereniging van eigenaren van olietankers (ITOPF) inschakelen. Ook het Fonds beoordeelt genoemde kwesties zelf en maakt daarbij doorgaans gebruik van dezelfde experts. Deze technische experts houden in de praktijk ook regelmatig namens de reder en het Fonds toezicht op de maatregelen die overheden en eventuele anderen nemen ter bestrijding van de gevolgen van het ongeval. Tevens geven zij namens de reder en het Fonds adviezen waar zij dat wenselijk vinden of indien daarom wordt gevraagd. Hierbij valt overigens direct aan te tekenen dat hier met de term «toezicht» niet wordt bedoeld op een hiërarchische verhouding: de experts fungeren slechts als de ogen en oren van de reder en het Fonds ter plaatse, opdat zij ter gelegenheid van de beoordeling van uit het ongeval voortvloeiende claims over betrouwbare («eigen») technische informatie kunnen beschikken.

Bedoelde experts zijn uiteraard tevens in te zetten om te bezien of maatregelen tot herstel van het milieu technisch mogelijk zijn, of de kosten daarvan binnen redelijke grenzen zijn gebleven of zullen blijven en of de maatregelen waarvoor vergoeding wordt gevraagd daadwerkelijk zijn of worden genomen. De reder en het Fonds zijn op dit punt dus niet

geheel afhankelijk van (informatie verstrekt door) de autoriteiten van de verdragspartij waar de schade is ontstaan. Ook hier geldt dat een benadeelde die meent dat door hem genomen herstelmaatregelen ten onrechte niet door de reder of het Fonds worden vergoed, zich kan wenden tot de rechter van de verdragspartij waar de schade is ontstaan.

Doet zich een tankerongeval voor op de grens van de exclusieve economische zones (of vergelijkbare zones als bedoeld in artikel 11 van het gewijzigd Aansprakelijkheidsverdrag 1992 en artikel 3 van het gewijzigd Fondsverdrag 1992) van verschillende verdragspartijen, dan zullen de desbetreffende staten in overleg met elkaar treden en op basis van (verwachte) stroom- en weerscondities vaststellen in welke richting de olie zich zal verspreiden. De staat of staten op wier grondgebied of binnen wier exclusieve economische zone (of vergelijkbare zone als hierboven aangegeven) schade valt te verwachten, zullen dan de nodige maatregelen nemen, daarbij eventueel geholpen door de andere betrokken staten op grond van regionale samenwerkingsovereenkomsten, zoals de op 13 september 1983 te Bonn tot stand gekomen Overeenkomst inzake samenwerking bij bestrijding van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen (Trb. 1983, 159).

### **De opstelling van Italië**

De leden van de VVD-fractie wilden graag meer informatie over de argumenten van Italië om zich terughoudend op te stellen tegenover de protocollen.

Vooropgesteld moet worden, dat ook de ondergetekenden slechts in beperkte mate inzicht hebben in de beweegredenen van de Italiaanse regering voor haar opstelling in deze.

Afgaande op wat de Italiaanse regering in het internationaal overleg binnen het Fonds bij herhaling heeft gesteld, lijkt de beperkte vergoedbaarheid van zuivere milieuschade voor haar het belangrijkste bezwaar tegen de protocollen te vormen. Het is niet geheel duidelijk in hoeverre deze opstelling mede is ingegeven door het feit dat de Italiaanse staat onder de thans geldende verdragen terzake van het geruchtmakende ongeval met de Haven (april 1991) pretendeert een vordering voor zuivere milieuschade op het Fonds te hebben ten bedrage van ten minste 883 435 miljoen Lire (± 928 miljoen gulden). Het ligt echter voor de hand aan te nemen dat enig verband bestaat, temeer daar ook een aantal lagere overheidslichamen in Italië forse claims voor zuivere milieuschade heeft ingediend.

Het is in dit verband overigens van belang erop te wijzen dat de protocollen op het punt van zuivere milieuschade niet méér beogen te doen dan het in de tekst van de herziene verdragen vastleggen hetgeen reeds jaren het vaste beleid is van het Fonds inzake de vergoedbaarheid van zuivere milieuschade onder de thans geldende verdragen, hetgeen als volgt kan worden verduidelijkt. De vergoedbare «schade door verontreiniging» wordt onder de thans geldende verdragen gedefinieerd als «verlies of schade ... veroorzaakt door bevuilding ten gevolge van het ontsnappen of doen wegvloeien van olie uit het schip» (loss or damage caused ... by contamination resulting from the escape or discharge of oil from the ship; artikel I, zesde lid van het Aansprakelijkheidsverdrag 1969). Deze formulering sluit de vergoedbaarheid van zuivere milieuschade niet met zoveel woorden uit. De vraag naar de vergoedbaarheid van zuivere milieuschade onder deze definitie is in het Fonds voor het eerst aan de orde geweest naar aanleiding van het ongeval met de Antonio Gramski in 1979. De regering van de toenmalige Sovjet-Unie claimde daarvoor vergoeding van zuivere milieuschade, waarbij het gevorderde bedrag was

berekend door middel van een in de nationale wetgeving opgenomen wiskundige formule. Daarbij werd het aantal verontreinigde kubieke meters zeewater berekend en de schade gesteld op een bepaald bedrag per kubieke meter. Naar aanleiding daarvan is in 1980 door de Algemene Vergadering ten aanzien van zuivere milieuschade beslist dat artikel I, zesde lid, door het Fonds aldus moet worden geïnterpreteerd, dat de vaststelling van de schade onder de verdragen niet kan geschieden op basis van een abstracte berekening aan de hand van theoretische modellen («on the basis of an abstract quantification of damage calculated in accordance with theoretical models»; Resolutie nr. 3 van de Algemene Vergadering). Deze beperking is later in de protocollen van 1984 en vervolgens in de onderhavige protocollen van 1992 neergelegd, in de vorm van een toevoeging aan de definitie van vergoedbare schade, luidende: «met dien verstande dat vergoeding voor andere schade aan het milieu dan winstderving ten gevolge van deze schade wordt beperkt tot de kosten van redelijke maatregelen tot herstel die daadwerkelijk worden ondernomen of zullen worden ondernomen» (provided that compensation for impairment of the environment other than loss of profit from such impairment shall be limited to costs of reasonable measures of reinstatement actually undertaken or to be undertaken).

Deze opstelling is in lijn met de Nederlandse opvattingen en ons land heeft zich in internationale besprekingen dan ook steeds op het standpunt gesteld dat zij kon worden gesteund. In het bijzonder is daarbij gelet op de noodzaak juist bij milieuschade in het oog te houden dat alleen daadwerkelijk geleden of nog te lijden vermogensschade voor vergoeding in aanmerking komt, alsmede op de onmogelijkheid om in de praktijk het bedrag van de zuivere milieuschade concreet vast te stellen. Verwezen mag worden naar de uitgebreide beschouwingen daarover in het kader van de parlementaire behandeling van de op 1 februari 1995 in werking getreden wet tot aanvulling van de Boeken 3, 6 en 8 nieuw BW met regels betreffende de aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen en verontreiniging van lucht, water of bodem (Stb. 1994, 846). In het bijzonder valt te wijzen op de bladzijden 15–21 van de memorie van toelichting (Kamerstukken 11 1988/89, 21 202, nr. 3), alwaar ook het verband met de internationale ontwikkelingen op dit punt wordt aangegeven. Wat betreft deze internationale ontwikkelingen valt er, in aanvulling op het daar vermelde, inmiddels op te wijzen dat het schadebegrip van de onderhavige protocollen op dit punt woordelijk overeenkomt met dat van het op 10 oktober te Genève tot stand gekomen Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt tijdens het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, per spoor en per binnenschip (CRTD-verdrag), dat van het op 21 juni 1993 te Lugano tot stand gekomen Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door milieu-gevaarlijke activiteiten (Trb. 1993, 149), doorgaans kortweg aangeduid als het Milieuschadeverdrag van de Raad van Europa, alsmede dat van het ontwerp-verdrag inzake aansprakelijkheid voor, en vergoeding van schade in verband met het vervoer van gevaarlijke en schadelijke stoffen over zee (ontwerp HNS-verdrag), waarvan de tekst naar verwachting in mei dit jaar door een diplomatieke conferentie zal worden aangenomen. Tegen deze achtergrond bestaat naar de mening van de ondergetekenden geen bezwaar tegen de codificatie van bedoelde interpretatie in de onderhavige protocollen, welke codificatie bijdraagt aan een verdere internationale unificatie van het recht op dit gebied.

### **Combination-carriers**

De leden van de VVD-fractie wilden voorts weten hoe een eigenaar van een zogenoemde «combination carrier», een schip dat geschikt is voor het vervoer van zowel olie als andere stoffen, kan bewijzen dat zich tijdens

een bepaalde reis geen olieresten meer aan boord van het schip bevonden.

Ingevolge voorschrift 20 van Bijlage I (Voorschriften ter voorkoming van verontreiniging door olie) van het op 17 februari 1978 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (Trb. 1978, 187; Gewijzigd Marpol Verdrag) dient een «combination carrier» die olie vervoert een oliejournaal aan boord te hebben, waarin door een daarvoor verantwoordelijke persoon aan boord moet worden aangegeven op welke wijze men zich van olieresten heeft ontdaan.

Dit oliejournaal is onderworpen aan controles door de havenstaat en de vlaggestaat. In Nederland en op Nederlandse schepen daarbuiten is de kapitein ingevolge artikel 11, eerste lid, van de Wet Voorkoming Verontreiniging door Schepen verplicht er zorg voor te dragen dat het oliejournaal wordt ingevuld. Aan de hand hiervan kan het bedoelde bewijs worden geleverd.

### **Preventieve maatregelen**

Eveneens werd door de leden van de VVD-fractie de vraag gesteld aan welke maatregelen wordt gedacht bij maatregelen ter voorkoming van enige verontreiniging en wat wordt verstaan onder «ieder feit dat een ernstige en onmiddellijke dreiging van schade door olieverontreiniging oplevert».

Onder de thans geldende verdragen komen (de kosten van) preventieve maatregelen voor vergoeding in aanmerking (zie artikel I, zesde lid, van het Aansprakelijkheidsverdrag 1969).

Vereist is echter dat een ongeval reeds moet hebben plaatsgevonden (zie artikel I, zevende lid, van het Aansprakelijkheidsverdrag 1969: «na het voorval» (after an incident has occurred)). Hoewel de definitie van «voorval» wellicht enige ruimte laat voor de gedachte dat daarvan reeds sprake kan zijn voordat daadwerkelijk schade door olieverontreiniging is ontstaan, is de regeling van het verdrag op dit punt voor de praktijk bezwaarlijk. Voor iemand die in staat is de schade geheel te voorkomen, bij voorbeeld een hulpverlener, is het namelijk onaantrekkelijk om reeds te hulp te schieten in een stadium waarin nog geen enkele olieverontreiniging heeft plaatsgevonden. Het is dan immers op zijn minst twijfelachtig of reeds sprake is van een voorval in de zin van het verdrag en derhalve onzeker of een dergelijke hulpverlening kan worden aangemerkt als een vergoedbare preventieve maatregel. De thans geldende verdragen bevatten op dit punt derhalve een prikkel om te wachten totdat daadwerkelijk olieverontreiniging is ontstaan. Dit is onzinnig in gevallen waarin betrokkenen bij direct ingrijpen een goede kans zouden hebben gehad de schade geheel te voorkomen en staat haaks op de wenselijkheid het milieu en eventuele slachtoffers zoveel mogelijk van olieverontreiniging te vrijwaren. Om deze reden is genoemde beperking in de onderhavige protocollen komen te vervallen; daarmee is buiten twijfel gesteld dat ook maatregelen, genomen vóórdát daadwerkelijk olieverontreiniging heeft plaatsgevonden voortaan in beginsel als preventieve maatregelen kunnen worden vergoed. Voor alle duidelijkheid wordt er overigens op gewezen dat het voorgaande slechts ziet op de vergoedbaarheid van een hulpverlening als preventieve maatregel onder de onderhavige (olie-)verdragen en -protocollen. Daarnaast kan een eventuele vergoedbaarheid bestaan op grond van het op 28 april 1989 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake hulpverlening, 1989 (Trb. 1990, 109).

Deze uitbreiding van het begrip preventieve maatregel bracht evenwel de noodzaak mee, eisen te stellen aan de mate van dreiging van schade in de zin van het verdrag, teneinde te voorkomen dat ook kosten gemaakt met het oog op een geringe kans op schade of kosten gemaakt op een moment waarop van een reële dreiging nog niet kon worden gesproken, zouden moeten worden vergoed. Dit is gedaan door de definitie van «voorval» in artikel I, achtste lid, van het Aansprakelijkheidsverdrag 1969 zodanig aan te passen dat daaronder nu ook valt een gebeurtenis die «een ernstige en onmiddellijke dreiging» in het leven roept dat schade in de zin van het verdrag zal ontstaan. Gelet op de verscheidenheid van de situaties waarvoor de bepaling is geschreven, kan uiteraard moeilijk in abstracto worden aangegeven wat daaronder precies moet worden verstaan. Het meest illustratief werkt dan ook wellicht een voorbeeld.

Zo'n voorbeeld kan worden ontleend aan het ongeval van de in januari 1993 op de kust van de Shetland Eilanden (Verenigd Koninkrijk) gestrande tanker Braer. Deze tanker heeft voor de stranding een aantal uren in zwaar weer, zonder aandrijving en stuurloos onder de kust rondgedreven. Zou een sleepboot in die situatie kans hebben gezien aan de Braer vast te maken en het schip van de kust weg te slepen, dan zou vrijwel zeker alle schade door olieverontreiniging, zoals die nu is ontstaan, zijn voorkomen. Onder de protocollen zouden de kosten van het slepen dan ook vergoedbaar zijn geweest als kosten van preventieve maatregelen, aangezien er in die situatie zeker sprake was van een ernstige en onmiddellijke dreiging dat schade door olieverontreiniging zou ontstaan.

### **De invloed van nationaal recht van verdragspartijen**

De leden van de VVD-fractie wilden weten welke kwesties moeten worden opgelost aan de hand van het nationale recht van de staat waar de schade wordt geleden. Tevens wilden zij vernemen in hoeverre dit tot verschillende uitkomsten in verschillende verdragspartijen kan leiden en wat daarvan de consequenties voor scheepseigenaren zijn.

Voorop moet worden gesteld dat voor de onderhavige verdragen in dit opzicht hetzelfde geldt als voor andere multilaterale verdragen die eenvormig privaatrecht bevatten.

Dergelijke verdragen leiden nooit tot een volstreekte internationale unificatie; de mate daarvan zal worden bepaald door de vraag welke onderwerpen het verdrag regelt, dan wel expliciet aan het nationale recht van de partijen overlaat, het toepassingsgebied van het verdrag, eventuele voorbehouden et cetera. Er zal dus steeds de mogelijkheid bestaan dat nationaal recht van een verdragspartij invloed heeft op de uitkomst in een bepaalde zaak.

Bovendien ligt de toepassing van verdragen die eenvormig privaatrecht bevatten doorgaans – zo ook hier – in handen van nationale rechters, die uiteenlopende opvattingen kunnen hebben over de werkingsomvang van die verdragen. Om deze redenen wordt in de memorie van toelichting gezegd dat enigermate verschillende uitkomsten «niet geheel uit te sluiten» zijn.

Het is dan ook niet mogelijk om, in abstracto, een complete opsomming te geven van kwesties die moeten worden opgelost aan de hand van het nationale recht van de staat waar de schade is ontstaan. De eventuele invloed van nationaal recht kan slechts in een concreet geval worden vastgesteld. Wel kan worden aangegeven op welke punten nationaal recht geen invloed heeft, namelijk waar de onderhavige verdragen een uitgewerkte regeling bevatten. Op alle voor de hier aan de orde zijnde materie wezenlijke punten is dat het geval en in ieder geval op die punten brengen de verdragen derhalve internationale rechtseenheid. Verwezen

mag worden naar de memorie van toelichting, waarin daarop uitgebreid is ingegaan. Deze kwesties kunnen derhalve rechtstreeks aan de hand van de verdragen worden opgelost.

Voor niet rechtstreeks geregelde kwesties moet vervolgens op grond van de artikelen 31 en 32 van het op 23 mei 1969 te Wenen tot stand gekomen Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht (Trb. 1985, 79) een oplossing worden gezocht in interpretatie van de verdragen, waarbij rekening moet worden gehouden met context, voorwerp en doel van het verdrag, de overeenstemmende meningen van de verdragspartijen en de voorbereidende werkzaamheden. Eerst indien de rechter ook op deze wijze niet tot een beslissing kan komen, zal hij te rade kunnen gaan bij de regels van het nationale recht dat door zijn internationaal privaatrecht als toepasselijk recht wordt aangewezen.

Teneinde de leden van de VVD-fractie toch enig inzicht te geven in de vraag op welke punten invloed van het nationale recht zou kunnen optreden, kunnen de volgende voorbeelden worden genoemd. In de eerste plaats zal, nadat aan de hand van de verdragen is vastgesteld welke rechter bevoegd is, worden geprocedeerd volgens diens nationale procesrecht, hetgeen van belang is voor bij voorbeeld het formele bewijsrecht en de mogelijkheid van hoger beroep. Voorts kan worden gewezen op de kwestie van het causaal verband tussen een ongeval en de schade. Bij de toepassing van het verdrag zal de rechter, indien hij tot de conclusie komt dat een duidelijke norm op dit punt in de verdragen ontbreekt en ook door een interpretatie van de verdragen niet gevonden kan worden, aanknopen bij het causaliteitsleerstuk zoals dat wordt toegepast in het nationale recht dat volgens zijn regels van internationaal privaatrecht van toepassing is.

Uiteraard is het niet ondenkbaar dat een en ander in een concreet geval consequenties heeft voor betrokkenen, zoals scheepseigenaren en slachtoffers van olieverontreiniging.

Welke deze consequenties precies zijn, valt echter niet in abstracto aan te geven. Zoals eerder opgemerkt, zal het veelal niet gaan om voor de onderhavige materie wezenlijke punten en zijn deze eventuele complicaties geen andere dan in het algemeen bij de toepassing van eenvormig privaatrecht bevattende multilaterale verdragen een rol kunnen spelen.

### **De positie van de Verenigde Staten en van «goedkope-vlaglanden»**

De leden van de VVD-fractie wilden nadere informatie over de positie van de Verenigde Staten en «goedkope-vlaglanden» als Panama en Liberia, wat de laatstgenoemde staten betreft in het bijzonder gelet op de mogelijkheid van verhaal van geleden schade.

Zoals in de memorie van toelichting reeds is aangegeven, moet het vrijwel uitgesloten worden geacht dat de Verenigde Staten op korte termijn alsnog tot de (gewijzigde) olieverdragen zullen toetreden. Ten aanzien van de protocollen van 1984 werd dit reeds in 1990 duidelijk en het ligt niet voor de hand dat dit ten aanzien van de onderhavige protocollen van 1992 anders zal zijn. Deze zijn immers, op de inwerkingtredingsbepalingen en de bepaling over het aftoppen van contributies (artikel 36ter van het gewijzigd Fondsverdrag 1992) na, woordelijk gelijklopend. De opstelling van de Verenigde Staten in 1990 ten aanzien van de protocollen van 1984 had in het bijzonder te maken met het feit dat zij van mening waren dat de bescherming van slachtoffers van olieverontreiniging onder het internationale regime niet ver genoeg gaat. Als dat ten aanzien van de protocollen van 1984 gold, dan geldt dat



evenzeer ten aanzien van de onderhavige protocollen, waarbij vermelding verdient dat uit het internationaal overleg sindsdien in het kader van het Internationaal Olieschadefonds en de Internationale Maritieme Organisatie niet gebleken is van een gewijzigde opvatting van de Verenigde Staten hieromtrent. Om deze reden ligt het, nog afgezien van het feit dat geen overspannen verwachtingen moeten worden gekoesterd ten aanzien van de invloed die een land als het Koninkrijk in dit opzicht op de Verenigde Staten kan uitoefenen, niet voor de hand om op dit punt initiatieven te ontwikkelen. Wel vindt er uiteraard in het kader van de normale uitvoeringspraktijk van het Fonds internationaal overleg plaats, waarbij in het bijzonder valt te wijzen op het feit dat de Verenigde Staten aan de vergaderingen van het Internationaal Olieschadefonds als waarnemers plegen deel te nemen. Daarbij wordt echter niet actief geprobeerd de Verenigde Staten te bewegen partij te worden.

Ten aanzien van de door de leden van de VVD-fractie aangeduide «goedkope-vlaglanden» valt op te merken dat Liberia partij is bij het Aansprakelijkheidsverdrag 1969, het Fondsverdrag 1971, alsmede bij de onderhavige protocollen van 1992, waaraan dat land zich reeds in oktober 1995 heeft gebonden. Panama is partij bij het Aansprakelijkheidsverdrag 1969, maar niet bij het Fondsverdrag 1971. Of Panama overweegt partij te worden bij het gewijzigd Aansprakelijkheidsverdrag 1992 of het gewijzigd Fondsverdrag 1992 is niet bekend. Wel kan uit het feit dat Panama de Algemene Vergadering van het Internationaal Olieschadefonds als waarnemer pleegt bij te wonen, worden afgeleid dat het belangstelling heeft voor het internationale systeem van de olieoverdragen.

Wat betreft de invloed van het al of niet toetreden door de hier bedoelde landen tot het Aansprakelijkheidsverdrag 1969, het Fondsverdrag 1971 of de gewijzigde verdragen van 1992, zal hieronder slechts worden ingegaan op die invloed voor Nederland.

Zoals op bladzijde 11 van de memorie van toelichting is aangegeven, zijn het Aansprakelijkheidsverdrag 1969 en het Fondsverdrag 1971 goedgekeurd voor het gehele Koninkrijk, maar gelden zij voornamelijk alleen voor Nederland. Hetzelfde zal gelden voor de gewijzigde verdragen.

De gevolgen van het al of niet partij worden bij het Aansprakelijkheidsverdrag 1969 of het gewijzigd Aansprakelijkheidsverdrag 1992 door landen als de hier bedoelde zijn gering.

Zowel het Aansprakelijkheidsverdrag 1969 als het gewijzigd Aansprakelijkheidsverdrag 1992 verplicht de verdragspartijen namelijk ervoor zorg te dragen dat zij slechts olietankers in hun havens en installaties toelaten die voorzien zijn van een verzekeringscertificaat waaruit blijkt dat dekking bestaat voor de aansprakelijkheid onder het verdrag (zie artikel VII van zowel het Aansprakelijkheidsverdrag 1969 als het gewijzigd Aansprakelijkheidsverdrag 1992). Deze verplichting bestaat ongeacht de vlag van het schip, zodat ook de vraag of het land van de vlag partij bij het Aansprakelijkheidsverdrag is niet relevant is. Aangezien vrijwel alle Westeuropese staten partij zijn bij de onderhavige verdragen, komen er in de praktijk slechts weinig olietankers in de buurt van de Nederlandse kust waarvoor geen dekking onder het Aansprakelijkheidsverdrag 1969 bestaat. Daar naar verwachting eveneens vrijwel alle Westeuropese staten ook bij de onderhavige protocollen partij zullen worden, ligt het voor de hand aan te nemen dat deze situatie zich ook in de toekomst onder het gewijzigd Aansprakelijkheidsverdrag 1992 zal voordoen. Hierbij verdient tevens vermelding dat door de protocollen het territoriale toepassingsgebied van de (gewijzigde) verdragen wordt uitgebreid met de exclusieve economische zone als bedoeld in Deel V van het op 10 december 1982 te Montego Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83) of een

vergelijkbare zone als bedoeld in artikel II van het gewijzigd Aansprakelijkheidsverdrag 1992 en artikel 3 van het gewijzigd Fondsverdrag 1992. Het al of niet partij zijn van zogenoemde «goedkope-vlaglanden» bij het Aansprakelijkheidsverdrag 1969 of het gewijzigd Aansprakelijkheidsverdrag 1992 speelt dus niet of nauwelijks een rol als het gaat om de bescherming die deze verdragen aan potentiële slachtoffers in Nederland bieden.

Het enige – en, zoals zojuist aangegeven, geringe – risico dat hier momenteel bestaat, is dat een olieverontreiniging van de Nederlandse kust wordt veroorzaakt of dreigt te worden veroorzaakt door een schip waarvoor geen verzekeringsdekking onder het Aansprakelijkheidsverdrag 1969 bestaat. Dit is, gelet op het bovenstaande, alleen denkbaar indien het gaat om een schip dat niet in de havens of installaties van enige verdragspartij behoefde te komen, maar het ongeval desondanks zo dicht in de buurt van de Nederlandse kust plaatsvond dat de verontreiniging de kust kon bereiken, dan wel preventieve maatregelen noodzakelijk maakte. Weliswaar zou in zo'n geval de scheepseigenaar gewoon aansprakelijk zijn, maar er zou geen verzekeringsdekking onder het Aansprakelijkheidsverdrag 1969 bestaan. Uit hoofde van het feit dat Nederland partij is bij het Fondsverdrag 1971 zou er dan echter wél dekking onder het Fondsverdrag 1971 zijn. In de toekomst zal dit op gelijke wijze gelden ten aanzien van het gewijzigd Fondsverdrag 1992.

Het al of niet partij worden bij het Fondsverdrag 1971 of het gewijzigd Fondsverdrag 1992 door de hier bedoelde landen heeft in het geheel geen invloed op de bescherming die de protocollen aan potentiële slachtoffers in Nederland bieden. Zowel het Fondsverdrag 1971 als het gewijzigd Fondsverdrag 1992 is namelijk van toepassing indien op het grondgebied van een verdragspartij schade in de zin van het verdrag wordt toegebracht. Voor het thans geldende Fondsverdrag 1971 geldt daarbij dat als grondgebied van die partij tevens wordt aangemerkt de territoriale zee (artikel 3, eerste lid), voor het gewijzigd Fondsverdrag 1992 daarnaast nog dat het ook van toepassing is indien schade wordt toegebracht in – kort gezegd – de exclusieve economische zone (artikel 3). Niet van belang is welke vlag werd gevoerd door het schip dat de schade veroorzaakte. Ook voor schade van slachtoffers in Nederland, veroorzaakt door een schip uit een land dat geen partij is, biedt zowel het Fondsverdrag 1971 als het gewijzigd Fondsverdrag 1992 dus dekking, uiteraard mits het voor ons land in werking is getreden. Vermelding verdient in dit verband nog, dat voor benadeelden die een vordering bij het Fonds willen indienen een bewijsvoordeel bestaat, indien (reeds) vaststaat dat de reder van een olietanker uit een verdragsland aansprakelijk is. In dat geval behoeven zij namelijk tegenover het Fonds niet aan te tonen dat de olie afkomstig was van een schip in de zin van het Fondsverdrag.

De Minister van Justitie,  
W. Sorgdrager

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
H. A. F. M. O. van Mierlo

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
A. Jorritsma-Lebbink

De Minister van Economische Zaken,  
G. J. Wijers