

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 17 mei 2004 en het nader rapport d.d. 1 juli 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de ministers van Buitenlandse Zaken, van Economische Zaken en van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 16 maart 2004, no.04.001033, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Economische Zaken en van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet houdende 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 (Trb. ...), met memorie van toelichting.

Het nu bestaande Internationaal Fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie vergoedt schade door rampen met olietankers. Daarbij geldt een limiet van – thans – ongeveer € 245 miljoen per schadegeval; bij omvangrijke olierampen is die limiet te laag om alle schade te vergoeden. Daarom wordt nu bij afzonderlijk Protocol een Aanvullend Fonds ingesteld, met een limiet van ongeveer € 900 miljoen. Wil een verdragsluitende staat een uitkering uit het Fonds kunnen ontvangen, dan moeten door hem aangewezen personen die op zijn grondgebied «bijdragende olie» ontvangen, jaarlijks een bijdrage aan het Fonds betalen. De Raad van State van het Koninkrijk onderschrijft de strekking van het Protocol, maar maakt opmerkingen over de gelding van het Protocol voor de Nederlandse Antillen en Aruba, en over de procedure voor wijziging van de schadelimiet. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 16 maart 2004, nummer 04.001033, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 17 mei 2004, nr. W03.04.0103/I/K, bied ik U mede namens mijn ambtgenoten van Buitenlandse Zaken, van Economische Zaken en van Verkeer en Waterstaat hierbij aan.

*1. Nederlandse Antillen en Aruba
Het Protocol vormt een aanvulling op de schadevergoeding die de scheepseigenaar betaalt volgens het Aansprakelijkheidsverdrag 1992¹, en op de*

¹ Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie, Brussel, 29 november 1969, Trb. 1970, 196 en 1971, 77, gewijzigd in het Protocol van 1992 tot wijziging van het Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie, Londen, 27 november 1992, Trb. 1994, 229.

schadevergoeding die betaald wordt door de feitelijke ontvangers van over zee aangeleverde olie (vooral oliemaatschappijen) volgens het Fondsverdrag 1992.¹

De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba beraden zich nog over de wenselijkheid van medegelding van het Protocol. De regering van de Nederlandse Antillen bereidt volgens de toelichting medegelding van de beide verdragen van 1992 voor; de benodigde uitvoeringswetgeving is inmiddels gereed. De regering van Aruba beraadt zich thans nog over de wenselijkheid van medegelding van de verdragen van 1992. Met het oog hierop wordt goedkeuring voor het hele Koninkrijk gevraagd.²

De Raad van State van het Koninkrijk is van mening dat medegelding van het Protocol bij het Fondsverdrag 1992 voor de Nederlandse Antillen en Aruba wenselijk is omdat in beide landen belangrijke hoeveelheden olie worden aangevoerd en beide landen bloot staan aan een meer dan gemiddeld risico door een ernstige olievervuiling van de zee te worden getroffen. Daartoe dienen het Aansprakelijkheidsverdrag 1992 en het Fondsverdrag 1992 voor beide landen te gelden. De Raad meent daarom dat het gewenst is dat bij de regeringen van beide landen aandacht wordt gevraagd voor een spoedige beslissing omtrent de medegelding van het Protocol en op de spoedige voorbereiding van de benodigde uitvoeringsmaatregelen. Tevens waren daarbij te betrekken de uitvoeringsmaatregelen die nog in Aruba moeten worden voorbereid ter uitvoering van het Aansprakelijkheidsverdrag 1992 en het Fondsverdrag 1992. De Raad adviseert in de toelichting op een en ander in te gaan.

1. In het algemeen kan met de Raad worden ingestemd 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, zoals de Raad terecht stelt, 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. 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.

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 – vooralsnog 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 met het feit dat tegenover de grotere financiële bescherming van het Protocol een grotere bijdrage per ton aangevoerde olie staat. Voor Nederland is de sterk verhoogde bescherming van het Protocol wenselijk en Nederland is op dit punt ook gebonden door de in maart 2004 genomen beslissing van de Europese Raad (2004/246/EG) dat alle lidstaten binnen redelijke tijd, en zo

¹ Internationaal Verdrag betreffende de instelling van een internationaal fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie, Brussel, 18 december 1971, Trb. 1973, 101, gewijzigd in het Protocol van 1992 tot wijziging van het Internationaal Verdrag betreffende de instelling van een Internationaal Fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie, Londen, 27 november 1992, Trb. 1994, 228.

² § 3 (Koninkrijkspositie) van de toelichting.

mogelijk vóór 30 juni 2004, tot het Protocol zullen toetreden. De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba verkeren uiteraard zelf in de beste positie om te beoordelen of, alles overziende, medegelding van het Protocol voor hun landen wenselijk is.

In de memorie van toelichting is aan een en ander alsnog aandacht besteed.

2. Wijzigingen van het verdrag

De limiet voor te vergoeden schade voor een afzonderlijk schadegeval kan worden verhoogd. De daarvoor benodigde wijziging van het Protocol moet eerst met een twee-derde meerderheid worden aanvaard in de Juridische Commissie, een in het Protocol ingesteld orgaan waarin alle lidstaten zijn vertegenwoordigd; het wijzigingsvoorstel geldt als aanvaard na een periode van een jaar, tenzij binnen die periode een vierde van de lidstaten laat weten dat zij de wijziging niet aanvaardt.¹

Deze procedure heeft als consequentie dat het Koninkrijk kan worden gebonden aan wijzigingen van het Protocol die het niet vooraf heeft goedgekeurd en wellicht ook niet wenst goed te keuren. De Raad wijst er op dat artikel 91 van de Grondwet bepaalt dat het Koninkrijk niet aan verdragen wordt gebonden zonder voorafgaande goedkeuring van de Staten-Generaal en dat de wet de gevallen bepaalt waarin geen goedkeuring is vereist.

Daarom adviseert de Raad in het wetsvoorstel, met toepassing van artikel 7, aanhef en onder a, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, te bepalen dat verdragswijzigingen als bedoeld in artikel 24 van het Protocol geen goedkeuring van de Staten-Generaal meer behoeven, voor zover deze wijzigingen overeenkomstig die verdragsbepaling in werking zijn getreden.²

2. De Raad stelt dat de consequentie van de in het Protocol opgenomen procedure voor stilzwijgende aanpassing van de schadevergoedingslimieten is dat het Koninkrijk kan worden gebonden aan wijzigingen van het Protocol die het niet vooraf heeft goedgekeurd en wellicht ook niet wenst goed te keuren. De Raad adviseert daarom in het wetsvoorstel, met toepassing van artikel 7, aanhef en onder a, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, te bepalen dat verdragswijzigingen als bedoeld in artikel 24 van het Protocol geen goedkeuring van de Staten-Generaal meer behoeven, voor zover deze wijzigingen overeenkomstig die verdragsbepaling in werking zijn getreden. Voor alle duidelijkheid wordt allereerst opgemerkt dat de Juridische Commissie, waarvan de Raad in navolging van de memorie van toelichting bij het voorstel rept, de Juridische Commissie van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) is en niet, zoals de Raad suggereert, een in het Protocol ingesteld orgaan.

Het aanvaarden van de hier bedoelde procedure van artikel 24 van het Protocol is inderdaad dat een Partij bij het verdrag gebonden kan worden aan een wijziging van het Protocol zonder dat die Partij daarmee uitdrukkelijk heeft ingestemd. Althans zal een Partij die niet akkoord kan gaan met een in overeenstemming met deze procedure tot stand gebrachte aanpassing van de aansprakelijkheidslimieten het Protocol moeten opzeggen (art. 24, negende lid, van het Protocol), hetgeen gelet op de aard van de bescherming die het Protocol biedt in de praktijk geen reële optie zal zijn. Daarbij dient wel te worden bedacht dat het hierbij gaat om een zeer beperkte categorie wijzigingen, namelijk uitsluitend aanpassingen van de aansprakelijkheidslimieten, en dat het Protocol tevens voorziet in criteria voor het bepalen van de omvang van die verhoging die verzekeren dat deze in beginsel slechts de inflatie en gestegen kosten weerspiegelt (art. 24, vijfde en zesde lid). De strekking van deze bepaling is de facto dus veeleer het behouden van de intrinsieke waarde van het oorspronkelijke Protocol, dan het tot stand brengen van een gewijzigd Protocol. Deze procedure heeft het grote voordeel dat voor een aanpassing van de schadevergoedingslimieten aan de gestegen kosten van olierampen, in tegenstelling tot iedere andere wijziging van het Protocol, geen nieuwe diplomatieke conferentie en inwerkingtreding van het ter conferentie tot stand gebrachte nieuwe internationale instrument nodig is, waardoor dergelijke aanpassingen veel sneller internationaal in werking kunnen zijn.

Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad is een nieuw artikel 2 ingevoegd, onder vernummering van het bestaande artikel 2 tot artikel 3, en is de toelichting in verband hiermee aangevuld.

¹ Artikel 24, vierde en zevende lid, van het Protocol.

² Zie als voorbeeld Kamerstukken II 2000/01, 27 484, A, punt 2a (goedkeuring van het Statuut van het Internationaal Strafhof).

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, aan de Staten van de Nederlandse Antillen en aan die van Aruba, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U mede namens mijn ambtgenoten van Buitenlandse Zaken, van Economische Zaken en van Verkeer en Waterstaat verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden en aan de Staten van de Nederlandse Antillen en van die van Aruba.

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