

Vergaderjaar 2004–2005

29 706

Uitvoering 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, alsmede aanpassing van de Wet aansprakelijkheid olietankschepen

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 1 februari 2005

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag. Het is verheugend dat de leden van de CDA-fractie van mening zijn dat het Protocol een bijdrage kan leveren aan een betere afwikkeling van de schade ontstaan door olierampen op zee.

Artikelsgewijze toelichting

De leden van de CDA-fractie gaven aan blij te zijn dat de inwerkingtreding van het Protocol niet tot een toename van de administratieve lasten zal leiden. Wel vroegen deze leden hoe dit feit zich verhoudt met de verschillende toepasselijke nationale en internationale regelingen op dit gebied, en in verband daarmee om – kort gezegd – een verduidelijking van de werking van, en de verhouding tussen, de verschillende regelingen. De inhoud van en wisselwerking tussen de verdragen was hen niet duidelijk en zij waren voorts van mening dat de verschillende nationale wetten niet bijdragen aan duidelijkheid en overzichtelijkheid.

Voorop moet worden gesteld dat het gaat om een materie die niet alleen inhoudelijk complex is, maar ook naar zijn aard internationaal en waarbij aanzienlijke economische en financiële belangen zijn betrokken. Dit betekent in de eerste plaats dat de oplossing ook wat de regelgeving betreft alleen kan worden gevonden in een samenspel van nationale en internationale instrumenten. Het is voorts onontkoombaar dat die instrumenten en regelingen – zeker voor niet in de materie ingewijden – niet steeds even toegankelijk zullen zijn. In wezen is de situatie echter niet zo ingewikkeld als zij deze leden kennelijk voorkomt en er bestaat op dit gebied dan ook nauwelijks onduidelijkheid, noch voor scheepseigenaren, noch voor benadeelden. Aangezien deze vraag ook aan de orde is gesteld in het Verslag inzake het tegelijk met dit voorstel ingediende voorstel van wet tot Goedkeuring van het Protocol (29 705 (R 1766)), volsta ik voor een nadere verduidelijking hiervan op deze plaats met een verwijzing naar de gelijktijdig met deze Nota ingediende Nota naar aanleiding van het Verslag inzake genoemd voorstel van wet tot Goedkeuring van het Protocol.

Voorts vroegen deze leden, in verband met het feit dat het Protocol enkel betrekking heeft op schade door verontreiniging door olie, naar het

bestaan van (internationale) wetgeving met betrekking tot vervuiling door andere (al dan niet aan olie verwante) chemicaliën. In het bijzonder wilden deze leden weten hoe deze regelgevingscomplexen zich tot elkaar verhouden.

Het (internationale) verdragssysteem met betrekking tot schade door olieverontreiniging bestaat zoals boven aangegeven uit het Aansprakelijkheidsverdrag 1992, het Fondsverdrag 1992 en – na de inwerkingtreding daarvan op 3 maart 2005 – het Aanvullend Fondsprotocol van 2003. Dit heeft uitsluitend betrekking op verontreinigingsschade door in bulk als lading vervoerde zogenoemde persistente oliën, een in de verdragen gedefinieerd begrip dat kort gezegd neerkomt op oliën van een zodanige samenstelling dat die niet geheel door verdamping in de atmosfeer verdwijnen. Deze tweeledige beperking vloeit rechtstreeks voort uit de eerste versies van deze verdragen, het Aansprakelijkheidsverdrag 1969 en het Fondsverdrag 1971. Bij de onderhandelingen over deze instrumenten eind jaren zestig stond men namelijk voor de keuze tussen – kort gezegd – het totstandbrengen van een alomvattend systeem van aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen, hetgeen door zijn complexiteit naar verwachting decennia van onderhandelingen zou kunnen vergen, en het op korte termijn tot stand brengen van een systeem met een beperkte strekking, uitsluitend voorzien in het op dat moment meest urgente probleem, namelijk rampen met olietankschepen op zee. Er is toen gekozen voor de laatste optie, dat wil zeggen het snel tot stand brengen van een systeem met beperkte strekking, uitsluitend ziende op verontreinigingsschade door in bulk als lading vervoerde persistente olie. Dit bracht mee dat alle schade door niet-persistente oliën en andere gevaarlijke stoffen niet onder de olieoverdragen gedekt was, en voorts dat andere schade door persistente oliën dan verontreinigingsschade (bijv. schade door brand of explosie) evenmin gedekt is.

Er is echter tegelijkertijd internationaal onder ogen gezien dat deze noodzaak snel een oplossing voor rampen met olietankschepen te bieden, niet afdeed aan de wenselijkheid van een alomvattend systeem voor schade door het vervoer van gevaarlijke stoffen over zee, en de onderhandelingen daarover in IMO-verband zijn dan ook spoedig na de totstandkoming van de olieaansprakelijkheidsverdragen aangevangen. Dit heeft in eerste instantie geleid tot een diplomatieke conferentie in 1984, die echter niet het verwachte succes heeft gebracht. Eind jaren tachtig heeft men toen de draad in de Juridische Commissie van de IMO weer opgepakt, hetgeen heeft geleid tot de totstandkoming van het Hazardous and Noxious Substances (HNS)-verdrag in 1996, en het Bunkerolieaansprakelijkheidsverdrag in 2001. Bij de totstandkoming van beide verdragen heeft de Nederlandse delegatie een actieve rol gespeeld.

Het HNS-verdrag is bedoeld als alomvattend verdrag betreffende de aansprakelijkheid voor schade door als lading over zee vervoerde gevaarlijke stoffen, met uitzondering van hetgeen onder de olieaansprakelijkheidsverdragen is gedekt en van hetgeen onder het Bunkerolieaansprakelijkheidsverdrag is gedekt. In aanvulling op de bestaande olieaansprakelijkheidsverdragen wordt alle andere schade dan verontreinigingsschade door als lading vervoerde persistente oliën (bijv. schade door brand en explosie) gedekt, alsmede alle schade (dus zowel verontreinigingsschade als andere schade) door als lading vervoerde niet-persistente oliën en alle (andere) onder de definitie van gevaarlijke stof vallende gevaarlijke en schadelijke stoffen. De definitie van gevaarlijke stof onder het HNS-verdrag is zeer breed, zodat daarmee een uitgebreide bescherming van benadeelden tot stand wordt gebracht. De structuur van het verdrag is gelijk aan die van de beide olieoverdragen gezamenlijk: in eerste instantie een gelimiteerde risico-aansprakelijkheid van de scheepseigenaar, waar-

voor deze verplicht verzekerd is, waarbij benadeelden desgewenst ook diens verzekeraar rechtstreeks voor de schade kunnen aanspreken (directe actie), terwijl voor schade boven de limiet van de risico-aansprakelijkheid van de scheepseigenaar de benadeelde een vordering heeft op het (aanvullende) HNS-Fonds. In Europees verband is besloten dat de lidstaten zo spoedig mogelijk tot het verdrag zullen toetreden, zo mogelijk vóór eind juni 2006. De goedkeurings- en aanpassingswetgeving voor Nederland is in voorbereiding, waarbij van belang is dat de regeling van de gelimiteerde risico-aansprakelijkheid van de scheepseigenaar voor schade door vervoer van gevaarlijke stoffen over zee reeds eerder in de Nederlandse wetgeving (Boek 8 BW) zijn beslag heeft gekregen.

Wat na de olieverdragen en het HNS-verdrag in de praktijk als schadeveroorzakende stof van enige importantie overbleef, was de brandstoffen smeerolie van schepen. Hier gaat het niet om als lading vervoerde stoffen, maar om stoffen die aan boord van alle schepen zijn en derhalve om schades die ieder schip zou kunnen veroorzaken. Met het oog hierop is in 2001 het Bunkerolieaansprakelijkheidsverdrag tot stand gekomen, dat een in beginsel gelimiteerde risico-aansprakelijkheid voor de scheepseigenaar kent, eveneens met verplichte verzekering en desgewenst een directe actie op de verzekeraar voor benadeelden. In Europees verband is besloten dat de lidstaten zo spoedig mogelijk ook tot dit verdrag zullen toetreden, eveneens zo mogelijk vóór eind juni 2006. De goedkeurings- en aanpassingswetgeving voor Nederland is in voorbereiding, waarbij van belang is dat de regeling van de gelimiteerde risico-aansprakelijkheid van de scheepseigenaar ook voor schade door bunkerolie van schepen reeds eerder in de Nederlandse wetgeving (Boek 8 BW) zijn beslag heeft gekregen.

Na inwerkingtreding voor Nederland van het onderhavige Protocol, het HNS-verdrag en het Bunkerolieaansprakelijkheidsverdrag, welke instrumenten zoals gezegd complementair zijn in hun toepassingsgebied en beschermingsbereik, zal in de praktijk alle schade door gevaarlijke stoffen in de zeevaart gedekt zijn, waarmee voor slachtoffers van dit soort ongevallen een compleet vangnet van (risico-)aansprakelijkheid en schadevergoeding zal bestaan. De internationale realiteit bracht helaas mee dat deze situatie slechts kon worden bereikt door de complementaire werking van een vijftal verdragen, het Aansprakelijkheidsverdrag 1992, het Fondsverdrag 1992 en het Aanvullend Fondsprotocol 2003 voor verontreinigingschade door persistente olie; het Bunkerolieaansprakelijkheidsverdrag voor verontreinigingschade door brandstof- en smeerolie van schepen; en het HNS-verdrag voor alle schade door als lading vervoerde andere gevaarlijke en schadelijke stoffen. Voor al deze verdragen was en is goedkeurings- en aanpassingswetgeving nodig. Alles bijeen heeft dit tot een palet van verdragen en nationale wetgeving geleid, dat weliswaar voor niet-ingewijden een weinig toegankelijke aanblik biedt, maar voor het betrokken bedrijfsleven beproefd, inzichtelijk en werkbaar is. Voor slachtoffers is duidelijk dat een systeem van risico-aansprakelijkheid, verplichte verzekering (met directe actie) en fondsvorming bestaat, waardoor zij steeds, op korte termijn, en in beginsel integraal hun schade vergoed krijgen; dit is aanzienlijk meer dan van vrijwel het gehele overige aansprakelijkheidsrecht (te land) kan worden gezegd, zodat bepaald niet van een voor slachtoffers onduidelijke, minder gunstige situatie kan worden gesproken.

Ten slotte vroegen deze leden naar de argumenten om de afstemming van de Wet schadefonds olietankschepen op afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) pas te regelen bij de invoering van de vierde tranche van de Awb. Deze leden gaven aan niet overtuigd te zijn door het argument dat de goedkeuring van het Protocol en de invoering van het

voorstel een zodanig grote urgentie hebben dat het wetsvoorstel in twee keer behandeld zou moeten worden.

Vooropgesteld moet worden dat er geen sprake is van het in twee keer behandelen van het wetsvoorstel. Het onderhavige voorstel kan in een keer worden behandeld, en de invoering van de vierde tranche van de Awb kan dat evenzeer. Welke oplossing hier dus ook gekozen wordt, steeds zullen er twee wetsvoorstellen voor goedkeuring voorliggen: dit voorstel, en dat betreffende de vierde tranche van de Awb.

Aan hetgeen reeds in de memorie van toelichting is verwoord, kan voor alle duidelijkheid nog het volgende worden toegevoegd. De afstemming van de Wet schadefonds olietankschepen op afdeling 5.2 van de Awb betreft een technische aanpassing die niet relevant is voor het onderwerp van dit voorstel en daarom beter kan worden behandeld in een ander voorstel, dat primair gericht is op aanpassing van de Awb. Daarbij komt dat het Protocol een verregaande verbetering van de bescherming van slachtoffers tegen de financiële gevolgen van rampen met olietankschepen behelst, reden waarom begin 2004 ook in EU-verband is besloten dat de lidstaten zo spoedig mogelijk, en liefst vóór eind juni 2004, daartoe zullen toetreden. Inmiddels is duidelijk geworden dat het Protocol op 3 maart 2005 in werking zal treden, zodat het eens te meer van belang is ook Nederlandse burgers en bedrijven zo snel mogelijk de bescherming van het Protocol deelachtig te laten worden. Ik spreek de hoop uit dat deze afweging alsnog zal kunnen worden onderschreven.

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