

Vergaderjaar 2009–2010

31 875

Wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek ter uitvoering van het op 23 maart 2001 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door bunkerolie, 2001 (Trb. 2005, 329)

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 maart 2010

Met belangstelling heb ik kennis genomen van de opmerkingen en vragen van de fracties van SP en VVD. Het wetsvoorstel wijzigt Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek ter uitvoering van het op 23 maart 2001 te Londen tot stand gekomen Internationaal verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door bunkerolie, 2001 (Trb. 2005, 329) (Bunkers Verdrag) dat de aansprakelijkheid voor schade door vervuiling door brandstofolie van schepen regelt. In deze nota ga ik mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat in op de in het verslag gemaakte opmerkingen en gestelde vragen.

A. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de SP-fractie vragen waarom de definitie van scheepseigenaar in dit wetsvoorstel ruimer is dan in de Wet aansprakelijkheid olietankschepen (WAOT). De genoemde leden vragen of het verschil historisch is te verklaren in de zin dat men hier nu anders tegenaan kijkt. In de WAOT is het op 27 november 1992 te Londen tot stand gekomen Protocol van 1992 tot wijziging van het Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie, 1969 (Trb. 1994, 229) (Aansprakelijkheidsverdrag) neergelegd. In artikel 1, derde lid, van het Aansprakelijkheidsverdrag en artikel 1, onder e, van de WAOT wordt scheepseigenaar gedefinieerd als de geregistreeerde scheepseigenaar. In het voorgestelde artikel 639, onder e, van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek (BW) wordt in navolging van artikel 1, derde lid, van het Bunkers Verdrag «scheepseigenaar» gedefinieerd als: de eigenaar van het schip, hieronder begrepen de geregistreeerde eigenaar, rompbevrachter, beheerder of degene in wiens handen de exploitatie van het schip is gelegd. De reden achter de ruime definitie van scheepseigenaar in het Bunkers Verdrag is gelegen in de wens een ruimere verhaalsmogelijkheid te bieden. Door de ruime definitie kunnen ook andere personen dan de geregistreeerde eigenaar in rechte worden aangesproken voor de gevolgen van een schadeveroorzakend voorval. Daarnaast wordt door alle personen die invloed hebben op de veiligheid van het schip aansprakelijk

te maken, de veiligheid van het schip vergroot en de kans op schade door verontreiniging verkleind. De reden dat de definitie van scheepseigenaar in het Bunkers Verdrag afwijkt van de definitie in het Aansprakelijkheidsverdrag is gelegen in het feit dat deze definities het resultaat zijn van verschillende internationale onderhandelingen. De uitkomst van de onderhandelingen over dezelfde definitie kan per verdrag verschillen, afhankelijk van de belangen die bij het betreffende verdrag op het spel staan en de kracht waarmee die worden verdedigd. Ook bestaat er bij vorderingen op grond van het Bunkers Verdrag anders dan bij het Aansprakelijkheidsverdrag geen mogelijkheid van een aanvullende vergoeding door een schadevergoedingsfonds waardoor de behoefte aan een ruimere verhaalsmogelijkheid op ook andere personen dan de geregistreerde eigenaar groter is.

De leden van de SP-fractie vragen voorts of dit definitieverschil naar verwachting vaak een rol speelt. Gevraagd wordt of naast de geregistreerde eigenaar van een schip ook wel eens de rompbevrachter of de beheerder van het schip aansprakelijk is. De ruime definitie van scheepseigenaar in het Bunkers Verdrag speelt een rol in de zin dat een slachtoffer van schade door verontreiniging door bunkerolie kan kiezen of hij zijn vordering jegens de geregistreerde scheepseigenaar, de rompbevrachter, de beheerder of de exploitant indient. Voor alle genoemde personen gelden op grond van voorgesteld artikel 8:641, derde en vierde lid, BW dezelfde gronden voor uitsluiting van aansprakelijkheid. Bovendien hebben alle genoemde personen op grond van voorgesteld artikel 8:643 jo. titel 7 BW het recht hun aansprakelijkheid te beperken. In de praktijk zal het slachtoffer zijn vordering rechtstreeks instellen tegen de verzekeraar op grond van artikel 7, tiende lid, van het Bunkers Verdrag als neergelegd in het voorgestelde artikel 8:644, eerste lid, BW.

De genoemde leden vragen of de definitie in de WAOT moet worden gewijzigd. Omdat de definitie van scheepseigenaar in de WAOT dient overeen te stemmen met de definitie van scheepseigenaar uit het Aansprakelijkheidsverdrag dient de definitie in de WAOT niet te worden aangepast aan de definitie uit het Bunkers verdrag en dit wetsvoorstel. De leden van de SP-fractie vragen ook wat de gedachte is achter het verschil tussen dit wetsvoorstel waarin geen additionele schadevergoeding mogelijk is, en de WAOT waar dit wel het geval is. De genoemde leden vragen waarom hier voor gekozen is en of dit betekent dat een slachtoffer zelf met een deel van de schade blijft zitten. De leden van de VVD-fractie vragen eveneens waarom slachtoffers ook volgens de wet geen additionele schadevergoeding kunnen krijgen uit een fonds als bedoeld in de Wet schadefonds olietankschepen. De reden achter het feit dat voor schade door verontreiniging door olie die als lading wordt vervoerd wel een schadefonds bestaat en voor schade door verontreiniging door bunkerolie (afkomstig van andere schepen dan olietankers) niet, is mede gelegen in het verschil in de te verwachten schade. Een olietanker heeft in de regel veel meer olie als lading aan boord dan een schip aan bunkerolie aan boord heeft. Wanneer een olietanker lekt, is de schade door verontreiniging door olie daarom in de regel groter dan wanneer een andersoortig schip lekt. De behoefte aan schadevergoeding uit een fonds in aanvulling op schadevergoeding door de scheepseigenaar is in het algemeen bij schade door verontreiniging door olietankers daarom groter dan bij schade door verontreiniging door bunkerolie.

2. Administratieve lasten en gevolgen voor het bedrijfsleven

De leden van de SP-fractie vragen of zij het goed begrijpen dat ieder schip dat van plan is naar Nederland te komen verzekerd moet zijn. Ingevolge het Bunkers Verdrag is dat inderdaad het geval. Op grond van artikel 7, twaalfde lid, van het Bunkers Verdrag geldt een verplichte verzekering

voor ieder schip met een brutotonnage van meer dan 1000, dat een haven van een verdragsstaat binnenloopt of verlaat.

De leden van de VVD-fractie constateren dat het Bunkers Verdrag nog niet door alle EU-lidstaten is bekrachtigd en vragen toelichting op het punt of bedrijven uit Nederland niet in een nadeliger positie komen dan schepen uit andere EU-lidstaten. Navraag bij IMO leert dat in januari 2010 19 van de 27 EU-lidstaten het Bunkers Verdrag bekrachtigd hadden. Behalve Nederland heeft nog geen bekrachtiging plaatsgevonden door de kuststaten Frankrijk, Italië, Portugal, alsmede Zweden, en verder de niet aan zee gelegen landen Slowakije, Tsjechië en Oostenrijk. Gezien de oproep van de Raad van de Europese Gemeenschap aan de EU-lidstaten het Bunkers Verdrag te ondertekenen, te bekrachtigen of ertoe toe te treden, is de verwachting dat zeker de genoemde kuststaten spoedig zullen bekrachtigen. Gezien deze stand van zaken blijft de regering van mening dat bedrijven uit Nederland niet in een nadeliger positie komen dan schepen uit andere EU-lidstaten.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts hoe door Nederland of de havens gecontroleerd moet worden of een schip een certificaat heeft en of dat geldig is. De Inspectie Verkeer en Waterstaat controleert of de schepen met Nederlandse vlag zich houden aan de (inter)nationale wet- en regelgeving. Dit kan geschieden door een controle van het schip in de haven. De geldigheid van het certificaat staat op het certificaat zelf aangegeven. Hier zal bij de controle in de haven naar moeten worden gekeken. Voor de zeeschepen onder buitenlandse vlag geldt dat de Inspectie Verkeer en Waterstaat Port State Control inspecties uitvoert in Nederlandse (zee)havens op basis van de Wet Havenstaatcontrole die gebaseerd is op Europese Richtlijn 95/21.

Met betrekking tot de administratieve lasten vragen de leden van de VVD-fractie of de regering voornemens is bedrijven hiervoor te compenseren, of kosten worden berekend voor het verstrekken van een certificaat en waar de berekening van de benodigde arbeidstijd aan iets meer dan vier uur op is gebaseerd.

De berekende administratieve last bedraagt € 184,- per schip met een brutotonnage van 1000 of meer. De regering is niet voornemens hier compensatie voor te geven omdat de berekende administratieve last als gevolg van een informatieverplichting aan de overheid relatief beperkt is. De duur van de benodigde arbeidstijd voor de administratieve lasten berekening betreft een inschatting waarbij de meeste tijd wordt voorzien voor het door een medewerker van de scheepvaart onderneming fysiek moeten reizen naar het scheepvaart Kadaster in Rotterdam per auto of met het openbaar vervoer vanuit een willekeurige plaats in Nederland. In de toekomstige situatie, waarbij de Inspectie Verkeer en Waterstaat zelf zal beschikken over de benodigde gegevens uit het Kadaster, zal het grootste deel van deze administratieve last komen te vervallen.

De Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) berekent kosten voor de afgifte van het certificaat. Voor afgifte van het Bunkercertificaat zal aangesloten worden bij de huidige praktijk voor afgifte van certificaten op grond van artikel 15 van de Wet aansprakelijkheid olietankschepen (WAOT). Het aldaar gestelde tarief voor afgifte van het certificaat conform de tariefregeling 2009 bedraagt € 202,-. De kosten voor afgifte van het Bunkerolie certificaat zullen worden gebaseerd op de doorberekende baten/lasten inclusief overhead die door het agentschap IVW in de kostprijs worden verwerkt.

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I aanpassing van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek

Artikel 640 Toepassingsgebied

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre preventieve maatregelen voor vergoeding in aanmerking komen. Het voorgestelde artikel 8:640, eerste lid, aanhef en onder c, BW bepaalt dat de regeling voor de aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door bunkerolie ook van toepassing is op preventieve maatregelen, waar ook genomen, ter voorkoming van schade door verontreiniging door bunkerolie in Nederland, de Nederlandse territoriale wateren of de Nederlandse Exclusieve Economische Zone (EEZ). Bovengenoemd artikel 640 vormt de uitwerking van artikel 2 van het Bunkers Verdrag. In het voorgestelde artikel 8: 639, onder d, BW wordt voor de definitie van «preventieve maatregelen» verwezen naar artikel 1 van het Bunkers Verdrag. Artikel 1, zevende lid, van het Bunkers Verdrag bepaalt dat onder «preventieve maatregelen» wordt verstaan: alle na een voorval door een persoon genomen redelijke maatregelen ter voorkoming of beperking van schade door verontreiniging. Hierbij kan gedacht worden aan het leegpompen van de brandstoftank van een schip dat al bunkerolie lekt of dreigt te gaan lekken. De verwijzing naar «zodanige schade» in het voorgestelde artikel 8:640, onder c, BW en in artikel 2, onder b, van het Bunkers Verdrag beperkt de preventieve maatregelen die voor vergoeding in aanmerking komen tot de maatregelen die zien op voorkoming van schade in het verdragsgebied. Dat betekent dat alleen preventieve maatregelen ter voorkoming van schade in een verdragsstaat en de territoriale wateren en de EEZ van een verdragsstaat voor vergoeding op grond van het Bunkers Verdrag in aanmerking komen.

Artikel 641 Aansprakelijkheid van de scheepseigenaar

De leden van de VVD-fractie vragen of er al jurisprudentie is ontwikkeld over de uitzonderingen in het voorgestelde artikel 8:641, derde lid, BW. Voorts vragen deze leden om enkele voorbeelden van situaties waar de scheepseigenaar zich op de uitzonderingen kan beroepen. Het voorgestelde artikel 8:641, derde lid, BW bepaalt onder welke omstandigheden de scheepseigenaar niet aansprakelijk is. De scheepseigenaar is in de eerste plaats niet aansprakelijk indien hij bewijst dat de schade het gevolg is van een oorlogshandeling, vijandelijkheden, burgeroorlog, opstand of natuurverschijnsel van uitzonderlijke, onvermijdelijke en onweerstaanbare aard. Hierbij kan gedacht worden aan de situatie dat een schip als gevolg van een tsunami zinkt en bunkerolie lekt. In de tweede plaats is de scheepseigenaar niet aansprakelijk indien hij bewijst dat de schade geheel en al werd veroorzaakt door een handelen of nalaten van een derde met het opzet schade te veroorzaken. Als voorbeeld kan dienen de situatie waarin een terrorist het schip doet ontploffen en bunkerolie geheel ten gevolge van deze aanslag uit het schip stroomt. Tenslotte is de scheepseigenaar niet aansprakelijk indien hij bewijst dat de schade geheel en al werd veroorzaakt door onzorgvuldigheid of een andere onrechtmatige handeling van een overheid of andere autoriteit verantwoordelijk voor het onderhoud van vuurtorens of andere hulpmiddelen bij de navigatie, in de uitoefening van de functie. Van deze uitsluitingsgrond kan sprake zijn in de situatie waarin het schip door het niet werken van een vuurtoren aan de grond loopt en daardoor bunkerolie lekt. De bovengenoemde uitsluitingsgronden staan niet alleen in artikel 3, derde lid, van het Bunkers Verdrag maar ook in artikel 3, tweede lid, van het Aansprakelijkheidsverdrag. Over de uitleg van deze uitsluitingsgronden bestaat nog geen Nederlandse jurisprudentie. Vergelijkbare uitsluitingsgronden staan

onder meer ook in artikel 8:623, tweede lid, BW en artikel 3:38 van de Wet op het financieel toezicht (Wft). De uitleg van deze bepalingen, voor zover daarover al jurisprudentie bestaat, moet in de betreffende context worden beschouwd.

De leden van de VVD-fractie vragen of de scheepseigenaar wiens bunkerolie schade aan een ander berokkent ook aansprakelijk is indien de bunkerolie ontsnapt door nalatigheid van een derde, niet zijnde een werknemer van de scheepseigenaar. De scheepseigenaar is in een dergelijke situatie alleen dan niet aansprakelijk indien de schade geheel en al werd veroorzaakt door de derde en de derde handelde met de opzet schade te veroorzaken. Indien ook de scheepseigenaar een aandeel had in het veroorzaken van de schade of de opzet van de derde niet kan worden bewezen, kan de scheepseigenaar zich niet met succes op deze uitsluitingsgrond beroepen.

De leden van de VVD-fractie vragen waar de scheepseigenaar zijn schade kan verhalen indien deze derden onvoldoende fonds hebben om tot vergoeding over te gaan. Het voorgestelde artikel 8:641, zesde lid, BW bepaalt dat de scheepseigenaar het recht heeft zich te verhalen op derden die voor de schade uit anderen hoofde, anders dan uit overeenkomst, jegens de benadeelden aansprakelijk zijn. Indien de derde de vordering van de scheepseigenaar niet voldoet, kan de scheepseigenaar naar de rechter gaan. Indien de derde niet vrijwillig aan een veroordelend vonnis voldoet, kan het vonnis tenuitvoer worden gelegd, bijvoorbeeld door het leggen van beslag op vermogensbestanddelen van de derde.

Artikel 642 Voorval met twee of meer schepen

De leden van de VVD-fractie vragen hoe er wordt bepaald wat ieder zijn aandeel is in de bij het voorgestelde artikel 8:642 BW te geven vergoeding. Het voorgestelde artikel 8:642 BW bepaalt dat wanneer zich een voorval voordoet waarbij twee of meer schepen zijn betrokken en er ten gevolge daarvan schade door verontreiniging is ontstaan, de eigenaren van de betrokken schepen in beginsel hoofdelijk aansprakelijk zijn voor alle schade die redelijkerwijs niet te scheiden is. Een slachtoffer kan elk van de scheepseigenaren dus voor zijn gehele schade aanspreken. De scheepseigenaar die de schade heeft vergoed, kan vervolgens regres nemen op de andere aansprakelijke scheepseigenaar of scheepseigenaren. Onderling zijn de scheepseigenaren aansprakelijk in verhouding tot het gewicht van de schuld van hun schepen.

Artikel 649 Mededelingsplicht

De leden van de VVD-fractie vragen wat de sanctie is als er niet voldaan wordt aan de mededelingsplicht als bedoeld in het voorgestelde artikel 8:649 BW. Het voorgestelde artikel 8:649, eerste lid, BW bepaalt dat de geregistreerde eigenaar aan wie een certificaat is afgegeven, verplicht is om onverwijld aan de Minister van Verkeer en Waterstaat schriftelijk mededeling te doen van het ongeldig worden, de schorsing of de beëindiging van de overeenkomst tot verstrekking van financiële zekerheid binnen de tijdsduur waarvoor het certificaat is afgegeven, alsmede van elke wijziging welke zich gedurende die tijdsduur voordoet in de gegevens welke bij het verzoek tot een certificaat zijn overgelegd. Op het niet voldoen aan de mededelingsplicht als zodanig zet de voorgestelde afdeling geen sanctie. Indien echter blijkt dat de eerder verstrekte gegevens onvoldoende of onjuist blijken te zijn of indien er goede gronden zijn om aan te nemen dat de financiële draagkracht van de verstrekker van de financiële zekerheid onvoldoende is, kan het certificaat op grond van het voorgestelde artikel 8:650, eerste lid, BW worden ingetrokken.

Artikel 651 Inleveren certificaat

Het voorgestelde artikel 8:651, eerste lid, BW bepaalt dat de geregistreerde eigenaar verplicht is om het certificaat zo spoedig mogelijk nadat overeenkomstig artikel 8:649, eerste lid, BW mededeling is gedaan van het ongeldig worden, de schorsing of de beëindiging van de overeenkomst tot verstrekking van financiële zekerheid, of nadat de tijdsduur waarvoor het is afgegeven is verstreken, bij de Minister van Verkeer en Waterstaat in te leveren. De leden van de VVD-fractie vragen wat in deze bepaling wordt bedoeld met «zo spoedig mogelijk» en aan de hand van welke criteria dit te beoordelen is. Met «zo spoedig mogelijk» wordt bedoeld dat het certificaat zo spoedig mogelijk als redelijkerwijs verlangd kan worden, moet worden ingeleverd. Wat redelijkerwijs verlangd kan worden, hangt af van de omstandigheden van het geval en is uiteindelijk ter beoordeling van de rechter. Aangezien het certificaat zich aan boord van het schip bevindt, is daarbij onder meer van belang de plaats waar het schip zich bevindt op het moment dat het certificaat moet worden ingeleverd. Indien het schip zich op volle zee bevindt, zal de geregistreerde eigenaar meer tijd nodig hebben om het certificaat in te leveren dan wanneer het schip in een Nederlandse haven ligt.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin