

Vergaderjaar 2009–2010

31 879 (R 1877)

Goedkeuring 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. 6

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 regelt de goedkeuring van een verdrag dat de aansprakelijkheid voor schade door vervuiling door brandstofolie van schepen regelt. Het verdrag voorziet in een verplichte verzekering tegen deze schade. Hierdoor krijgen slachtoffers meer zekerheid dat hun schade wordt vergoed. In deze nota ga ik mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Verkeer en Waterstaat in op de in het verslag gemaakte opmerkingen en gestelde vragen.

A. ALGEMEEN

1 Achtergronden

De leden van de SP-fractie constateren dat de aansprakelijkheid en schadevergoeding voor schade door verontreiniging die is veroorzaakt door bunkerolie voor de totstandkoming van het op 23 maart 2001 te Londen tot stand gekomen Internationaal verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door bunkerolie, 2001 (Bunkers Verdrag) internationaal niet volledig uniform was geregeld en vragen of er sprake was van een lacune, welke problemen dit opleverde en of toegevoegd kan worden hoe hiermee tot dusver werd omgegaan.

Voorafgaand aan het Bunkers Verdrag was er sprake van een lacune in de internationale regelgeving. De aansprakelijkheid voor schade door bunkerolie was alleen gedekt indien die bunkerolie afkomstig was van zeeschepen die zelf olie als lading vervoerden of hadden vervoerd. Deze lacune voor aansprakelijkheid en schadevergoeding voor schade door verontreiniging door bunkerolie afkomstig van andersoortige schepen (schepen die geen olie als lading vervoeren of daarop volgende reizen maken) wordt nu gedicht met het Bunkers Verdrag. Voor het verhaal van schade veroorzaakt door bunkers was men aangewezen op schadevergoeding op grond van nationaal recht. Voor het betreffende schip, vaak varende onder de vlag van een ander land, bestond in de regel geen directe garantie. Vooruitlopende op de totstandkoming van het Bunkers Verdrag is overeenkomstig de internationale ontwikkelingen een aanspra-

kelijkheidsregeling opgenomen in de Nederlandse wetgeving voor zowel het zeevervoer van gevaarlijke stoffen als voor bunkers. Anders dan het Bunkers Verdrag kent de huidige regeling geen verplichte verzekering van de scheepseigenaar. Omdat scheepvaart een internationale bedrijfstak is waarvoor ter wille van een *level playing field* wereldwijd geldende afspraken dienen te worden gemaakt, kan een verzekering bij voorkeur alleen op basis van een internationale regeling verplicht worden ingevoerd. Daarvoor wordt nu gezorgd.

De leden van de SP-fractie geven voorts aan te willen vernemen hoe vaak verontreiniging door bunkerolie voorkomt, of het al vaak is voorgevallen in het verleden, wie in dergelijke gevallen doorgaans schade lijden, wat gemiddeld de schade is, wat de maximale schade ooit is geweest en hoe dit is afgewikkeld. Deze leden vragen tevens of kan worden aangegeven wat het goedkeuren van het Bunkers Verdrag oplevert voor het milieu en voor slachtoffers van schade door verontreiniging door bunkerolie. Recent heeft op verzoek van de Juridische Commissie van IMO de Internationale Groep van Protection en Indemnity (P&I) Clubs opgave gedaan over bunkerolie incidenten. De P&I Clubs zijn de verzekeraars die aan de internationale scheepvaartindustrie aansprakelijkheidsverzekeringen aanbieden voor vorderingen uit schade door onder meer bunkerolie. Volgens deze opgave hebben zich in de periode van het jaar 2000 tot heden wereldwijd 595 scheepsincidenten voorgedaan waarbij schade door verontreiniging door bunkerolie is ontstaan waarvoor het desbetreffende schip bij een P&I Club was verzekerd. Onder de vorderingen uit deze incidenten vallen daadwerkelijk gemaakte kosten voor het opruimen en schoonmaken van kustgebieden, maar ook bijvoorbeeld gedeelde inkomsten van strandexploitanten. Van deze 595 incidenten waarbij een P&I Club was betrokken, waren bij 8 incidenten de geclaimde kosten voor schade door verontreiniging door bunkerolie hoger dan die van de limieten van het op 2 mei 1996 tot stand gekomen Protocol van 1996 tot wijziging van het Verdrag inzake de beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen, 1976 (Trb. 1997, 300), ongeacht of dit Protocol daadwerkelijk ook daarop van toepassing was.

Op basis van het Bunkers Verdrag zal het door de verplichte verzekering veel gemakkelijker zijn om schade vergoed te krijgen door verontreiniging door bunkerolie. Daaronder vallen ook kosten van daadwerkelijke herstelmaatregelen van het milieu. Naast de scheepseigenaar kan dan namelijk ook de verzekeraar hiervoor rechtstreeks worden aangesproken zonder dat daarbij de schuldvraag behoeft te worden beantwoord.

Het partij worden bij het Bunkers Verdrag kan preventief werken ter bescherming van het milieu. Scheepseigenaren zijn onder het Bunkers Verdrag risicoaansprakelijk voor schade door verontreiniging door bunkerolie. Bovendien komen de kosten van preventieve maatregelen ter voorkoming of beperking van de schade ook voor vergoeding in aanmerking. De leden van de SP-fractie vragen verder aandacht voor de problematiek van illegale lozingen en vragen hoe groot deze problematiek momenteel is. Voor beantwoording van deze vraag zijn er twee bronnen van informatie. In de eerste plaats is er de jaarrapportage van de toezichtvluchten door de twee Nederlandse kustwachtvliegtuigen. Daarnaast bestaat voor de gehele Noordzee de jaarrapportage van de landen die samenwerken in de op 13 september 1983 te Bonn tot stand gekomen Overeenkomst inzake samenwerking bij de bestrijding van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen (Trb. 1983, 159). Op grond van deze gegevens nam Nederland in 2008 circa 200 vlekken waar, waarvan er 25 als minerale olie werden gekwalificeerd met een totaal volume van 72 m³. Er werden 15 schepen op heterdaad betrapt. Ten opzichte van eerdere jaren kan geconcludeerd worden dat het aantal waargenomen lozingen van minerale olie sterk is afgenomen en ook de hoeveelheid olie per waargenomen vlek.

De leden van de SP-fractie vragen of er eigenlijk wel een goed beeld is te

vormen over de grootte van deze problematiek. Van belang is op te merken dat de kustwachtvliegtuigen niet elk moment van de dag op alle plaatsen op de Noordzee toezicht kunnen houden. De kustwachtvliegtuigen zijn bovendien niet tegelijk operationeel; een vliegtuig wordt stand-by gehouden voor *search and rescue* activiteiten. De beide vliegtuigen maken samen ca. 1500 vlieguren per jaar. Desalniettemin kan een beeld worden verkregen, zoals de hierboven beschreven gegevens illustreren.

De leden van de SP-fractie vragen wat momenteel, en eventueel in de toekomst, de mogelijkheden zijn om lozingen waar te nemen. De huidige waarnemingen geschieden door met behulp van satellieten en speciale vliegtuigen (waaronder de twee Nederlandse kustwachtvliegtuigen) een radarbeeld te verkrijgen van een zeker zeegebied. In dat radarbeeld kan een verontreiniging worden gevonden. Met *short range* en optische sensoren alsook visueel wordt een in het radarbeeld ontdekte mogelijke verontreiniging nader onderzocht, inclusief een mogelijke bron. De getrainde *operator* in het vliegtuig kan vaststellen of het minerale olie betreft en hij kan de hoeveelheid schatten. Deze methodiek en technieken voldoen in de praktijk en worden door alle landen rond de Noordzee gebruikt. Alle aan zee gelegen EU-lidstaten kopen de satellietbeelden centraal in via het EU-agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA in Lissabon). Er zijn momenteel geen aanwijzingen dat er in de nabije toekomst nieuwe mogelijkheden komen.

De leden van de SP-fractie vragen welke bewijsproblemen en -knelpunten zich voordoen bij het vaststellen van de aansprakelijkheid op grond van waargenomen lozingen. Wanneer momenteel een geoefend waarnemer oliesporen ziet in het zog van een schip, dan is dat schip in overtreding. Het voldoet niet aan de in de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (Wvvs) gestelde regels voor lozen van oliehoudend bilgewater. Vervolgens wordt daar een proces-verbaal van opgemaakt en aan de Unit Noordzee van het KLPD in Den Helder gestuurd. Het KLPD verzamelt aanvullende gegevens indien nodig, en legt vervolgens de zaak bij de Officier van Justitie. In veel gevallen volgt dan langs strafrechtelijke weg een schikkingsvoorstel aan de eigenaar van het schip. Indien kosten zijn gemaakt ter opruiming van de waargenomen olieverontreiniging kunnen deze ook civielrechtelijk worden verhaald. Het verzamelen van bewijs vanuit de lucht door de waarnemer in het kustwachtvliegtuig levert niet veel problemen op. Radarbeelden, infrarood, foto's en mogelijk een verklaring door het schip (kapitein) geven voldoende informatie. Monsters van de verontreiniging zijn vaak niet nodig, de waarneming door de waarnemers in het vliegtuig is voldoende. Om de aanpak en bestraffing van olielozende vaartuigen zoveel mogelijk op dezelfde wijze te laten verlopen in EU-lidstaten, wordt er door Officieren van Justitie samengewerkt in het North Sea Network for Prosecutors and Investigators.

Voorts vragen de leden van de SP-fractie of de regering mogelijkheden ziet om toezicht en controle op de samenstelling van de bunkerolie bij de raffinaderijen te verbeteren.

Aan de samenstelling van bunkerolie worden eisen gesteld. Als een aardolieproduct wordt gebruikt als scheepsbrandstof, gelden daarvoor de brandstofkwaliteitseisen conform Bijlage VI bij het Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen, 1973, zoals gewijzigd door het Protocol daarbij van 1978, Londen, 26 september 1997 (Trb. 1999, 169). Deze internationale regelgeving stelt dat brandstofolie voor zeeschepen géén toegevoegde stof of chemisch afval mag bevatten die de veiligheid van schepen in gevaar brengt, of nadelige gevolgen heeft voor de prestatie van de machines, of die schadelijk is voor het personeel, of in het algemeen bijdraagt aan extra luchtverontreiniging. Ook dient brandstofolie voor zeeschepen geen anorganische zuren te bevatten. Voor een uitgebreidere uiteenzetting over het toezicht en de controle op deze regelgeving verwijs ik naar de schriftelijke antwoorden van de regering op de

vragen van het lid Poppe (SP) over het blenden van stookolie (nr. 2009Z19103).

De leden van de SP-fractie vragen voorts of het Bunkers Verdrag betrekking heeft op schade als gevolg van opzet of ernstige schuld, of dat het verdrag «slechts» ziet op ongevallen zonder opzet of schuld. Deze leden vragen of indien sprake is van opzet of schuld hoe hiermee wordt omgegaan en of ook dan een recht op beperking van aansprakelijkheid geldt. De genoemde leden vragen welke internationale mechanismen dan in werking treden.

Zoals hierboven omschreven kent het Bunkers Verdrag een risicoaansprakelijkheid van de scheepseigenaar waarbij de schuldvraag terzijde is gesteld. Bij opzet of daarmee gelijk te stellen roekeloosheid is mogelijk dat de limieten van deze risicoaansprakelijkheid kunnen worden doorbroken. Dat wordt echter niet door het Bunkers Verdrag maar door de Limitatieverdragen (te weten: het Verdrag van 19 november 1976 inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen (Trb. 1980, 23) en het eerdergenoemde Protocol van 1996) of het toepasselijke nationaal recht geregeld.

De leden van de SP-fractie constateren dat de aansprakelijkheid en schadevergoeding voor door bunkerolie veroorzaakte schade anders dan door verontreiniging door de olie niet onder dit verdrag valt, maar door nationaal recht wordt beheerst en vragen of er nooit aanleiding is geweest voor het maken van internationale afspraken hierover of dat dit tot op heden niet gelukt is. De leden van de VVD-fractie vragen later eveneens hoe het kan dat er een leemte in het Bunkers Verdrag bestaat voor schade veroorzaakt door bunkerolie anders dan verontreinigingschade door olie, zoals schade door brand of explosie. Deze leden vragen of er mogelijkheden zijn om deze leemte aan te vullen door middel van aanpassing van het verdrag.

Het eveneens regelen van schade anders dan schade door verontreiniging was de inzet van de Nederlandse delegatie bij de onderhandelingen tijdens de diplomatieke conferentie waarbij het Bunkers Verdrag tot stand werd gebracht. Tijdens de conferentie bleek de meerderheid van de delegaties daarvan echter geen voorstander te zijn. In het nadien in 2007 tot stand gebrachte Internationaal Verdrag van Nairobi inzake het opruimen van wrakken (Trb. 2008, 115) wordt dit risico weer wel inbegrepen om optreden door de overheid mogelijk te maken. Bovendien kent dit nieuwe verdrag voor de daarmee gepaard gaande kosten een risicoaansprakelijkheid van de geregistreerde scheepseigenaar waarvoor een verzekering verplicht is gesteld. Ook deze verplichte verzekering kent in navolging van alle eerdere relevante IMO aansprakelijkheidsverdragen een directe aansprakelijkheidsactie op de verzekeraar.

De leden van de SP-fractie vragen hoe de beperking van de aansprakelijkheid is geregeld in andere landen. Bovendien vragen deze leden wat beperking van aansprakelijkheid betekent voor de Nederlandse Staat of Nederlanders die schade lijden en of zij in bepaalde gevallen met een deel van de schade blijven zitten. Meer in het algemeen wensen de leden van de SP-fractie een nadere toelichting op het beperken van de aansprakelijkheid en vragen zij of deze beperking voor de positie van de slachtoffers betekent dat zij nog steeds met een deel van de schade blijven zitten of dat er nog andere partijen zijn waar mogelijk een deel van de schade kan worden verhaald.

Veel grote vlaggenstaten zijn reeds partij bij het op 2 mei 1996 te Londen tot stand gekomen Protocol van 1996 tot wijziging van het Verdrag inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen, 1976 (Protocol van 1996). Voorbeelden van grote vlaggenstaten die partij zijn bij het Protocol van 1996, zijn Cyprus, Liberia en Malta. Ook voor veel landen om ons heen is het Protocol van 1996 reeds in werking getreden (onder meer voor Denemarken, Duitsland, België en het Verenigd Koninkrijk). Bij uw Kamer is aanhangig het voorstel van Rijkswet houdende goedkeuring

van dit Protocol van 1996 (Kamerstukken II, 2008/09, 31 872 (R 1876), nr. 2). De in het Protocol van 1996 geregelde verhoging van de aansprakelijkheidslimieten verbetert de positie van degenen die schade lijden als gevolg van gebruik van een zeeschip. Indien de totale schade uit een incident het bedrag van de aansprakelijkheidslimiet te boven gaat, dan wordt een deel van de schade niet vergoed.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het kan dat er een leemte in het Bunkers Verdrag bestaat voor schade veroorzaakt door bunkerolie anders dan verontreinigingschade door olie, zoals schade door brand of explosie. Deze leden vragen of er mogelijkheden zijn om deze leemte aan te vullen door middel van aanpassing van het verdrag. Deze vragen van de VVD-fractie zijn hierboven reeds beantwoord naar aanleiding van vergelijkbare vragen van de leden van de SP-fractie.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering internationaal mogelijkheden ziet om het op 27 november 1992 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie, 1992 (Trb. 1994, 229) (Aansprakelijkheidsverdrag), het op 3 mei 1996 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake de aansprakelijkheid en vergoeding voor schade in verband met het vervoer over zee van gevaarlijke en schadelijke stoffen (Trb. 1997, 302) (HNS-Verdrag) en het Bunkers Verdrag samen te voegen tot één verdrag.

De gedachte om al deze relevante IMO aansprakelijkheidsverdragen, aangevuld met het eerdergenoemde Internationaal Verdrag van Nairobi inzake het opruimen van wrakken, 2007, om te smeden tot een samenhangend alomvattend maritiem verdrag is in de Juridische Commissie van IMO eerder aan de orde gesteld. Vanwege de tamelijk grote complexiteit van de hiermee gepaard gaande aansprakelijkheidsvraagstukken in hun onderlinge samenhang is een dergelijke samenvoeging tot dusverre niet mogelijk gebleken. Nederland streeft in het algemeen naar consolidatie van verdragen, daar waar dit een bijdrage levert aan het verminderen van de administratieve lastendruk. Zo heeft zeer recent nog de Nederlandse delegatie in de Juridische Commissie van IMO leiding gegeven aan een internationale correspondentiegroep om in elk geval een uniform geharmoniseerd enkelvoudig model verzekeringscertificaat te ontwikkelen ter vervanging van alle vigerende verzekeringscertificaten onder alle IMO aansprakelijkheidsverdragen. Tijdens de afgelopen zitting van de Juridische Commissie bleek een overgrote meerderheid voorstander van een uniform verzekeringscertificaat op de grondslag van «recommended practices» bij besluit van de Assemblee van IMO. Evenwel kon niet dienovereenkomstig worden besloten omdat een blokkerende minderheid vond dat een uniform model verzekeringscertificaat uitsluitend mogelijk is door een gelijktijdige formele wijziging van alle betrokken aansprakelijkheidsverdragen tezamen. Omdat de partijstaten niet bij alle betrokken verdragen dezelfde zijn is een dergelijke formele wijziging schier onmogelijk.

De leden van de VVD-fractie vragen vervolgens waarom het Bunkers Verdrag geen eigen limitatie regime kent en waarom slachtoffers geen beroep kunnen doen op aanvullende schadevergoeding uit een fonds, zoals dat voor andere verdragen wel mogelijk is en waarom de aansprakelijkheid kan worden beperkt tot een bepaald bedrag.

Bij de internationale onderhandelingen binnen IMO bleek het niet mogelijk afspraken te maken over eigen limieten voor het Bunkers verdrag. De aansprakelijkheid onder het Bunkers Verdrag is beperkt tot schade door verontreiniging door bunkerolie. De omvang daarvan is in de regel veel minder dan de omvang van de schade die wordt veroorzaakt door ruwe olie die in veel grotere omvang als lading wordt vervoerd. De bestaande limieten op grond van nationaal recht of de reeds genoemde Limitatieverdragen van 1976 en 1996 worden daarom voor mogelijke claims onder het Bunkers Verdrag voldoende toereikend geacht. Een directe noodzaak voor

het instellen van een compensatiefonds voor schade door verontreiniging door bunkerolie bestaat daarom niet. De reden dat de aansprakelijkheid beperkt kan worden tot een bepaald bedrag komt voort uit het feit dat de verplichte verzekering van de scheepseigenaar betaalbaar moet blijven en de internationale groep van verzekeraars (P&I Clubs) deze risico's moet kunnen dragen. De P&I clubs zijn betrokken geweest bij de totstandkoming van het verdrag en zullen binnen de genoemde aansprakelijkheden een gegarandeerde verzekering kunnen bieden aan de scheepseigenaren. Tenslotte vragen de leden van de VVD-fractie wat rechtens is ten aanzien van de aansprakelijkheid voor schade als bedoeld in het verdrag wanneer een andere Staat deze ernstige schade had kunnen voorkomen. Als voorbeeld noemen deze leden de situatie waarin een Staat weigert een olie-vlek te verwijderen en deze vervolgens naar een andere Staat drijft en tegen hogere kosten moet worden opgeruimd. Het Bunkers Verdrag bepaalt dat de scheepseigenaar aansprakelijk is voor onder meer opruimingskosten. De schuldvraag wordt daarbij terzijde gelaten. Mogelijke regresacties van de scheepseigenaar op derden laat het Bunkers Verdrag echter onverlet.

2 Koninkrijkspositie

De leden van de VVD vragen of er al enigszins zicht is op de mogelijke medegelding van Aruba.

De regering van Aruba heeft tot op heden geen antwoord kunnen geven op de vraag of zij medegelding wenst, noch op de vraag wanneer dit bericht te verwachten is.

B. HET VERDRAG, ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Toepassingsgebied (artikel 2)

Artikel 2, onder b, van het Bunkers Verdrag bepaalt dat het verdrag toepasselijk is op preventieve maatregelen, waar ook genomen, ter voorkoming of ter beperking van schade door verontreiniging door bunkerolie. De leden van de VVD-fractie vragen zich af of ook preventieve maatregelen die achteraf onnodig bleken te zijn voor vergoeding in aanmerking komen. Voorts zouden de leden van de VVD-fractie graag horen hoe het werkt als de preventieve maatregelen, vanaf het moment dat ze waren genomen, onnodig leken.

Artikel 1, onder 7, 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. De bevoegde rechter bepaalt uiteindelijk of sprake is geweest van redelijke maatregelen. Wanneer olievervuiling dreigt, moet vaak in zeer korte tijd worden besloten over het treffen van preventieve maatregelen, zoals het leggen van een oliescherm of het leegpompen van een schip. Niet uitgesloten is dat, om het zekere voor het onzekere te nemen, maatregelen worden getroffen die achteraf onnodig blijken te zijn geweest. Mits redelijk, zullen deze maatregelen voor vergoeding in aanmerking komen. Maatregelen die al op het moment dat ze worden genomen onnodig lijken, zullen in de regel niet voor vergoeding in aanmerking komen.

Materiële werkingsfeer van het verdrag (artikelen 1 en 4)

De leden van de VVD-fractie vragen hoe slachtoffers van schade door verontreiniging door bunkerolie die afkomstig is van oorlogsschepen, marineschepen of andere schepen die toebehoren aan of geëxploiteerd worden door een Staat worden vergoed. De genoemde leden vragen

voorts hoe vaak een Staat vrijwillig zal aangeven aansprakelijk te zijn indien dit niet nodig is. Ten slotte willen deze leden weten of de regering voornemens is zich hier eventueel voor open te stellen en aan de hand van welke criteria dat zal moeten plaatsvinden.

Artikel 4, tweede lid, van het Bunkers Verdrag bepaalt dat het Bunkers Verdrag in beginsel niet van toepassing is op bovengenoemde schepen. Een slachtoffer kan zijn vordering tegen de Staat dus niet baseren op het Bunkers Verdrag. Dat betekent echter niet dat de Staat niet aansprakelijk is jegens het slachtoffer. Indien de Nederlandse Staat voor een Nederlandse rechter wordt gedaagd en Nederlands recht van toepassing is, kan het slachtoffer schadevergoeding vorderen op grond van onrechtmatige daad (artikel 6:162 BW). Wanneer een Staat echter voor een buitenlandse rechter wordt gedaagd, kan de Staat eventueel een beroep doen op immuniteit. Daarop maakt het vierde lid van artikel 4 van het Bunkers Verdrag wel een uitzondering. Met betrekking tot schepen die eigendom zijn van een verdragsstaat en die gebruikt worden voor handelsdoel-einden, kan elke Staat in rechte worden aangesproken voor de op grond van het Bunkers Verdrag bevoegde rechter en doet hij afstand van enig verweer dat is gegrond op zijn hoedanigheid van soevereine Staat.

De aansprakelijkheid van de scheepseigenaar (artikel 3)

De leden van de VVD-fractie vragen of onder de uitzonderingen in artikel 3 van het Bunkers Verdrag ook de mogelijkheid valt dat piraten bij een aanval een fout maken, waardoor lekkage ontstaat. In artikel 3, derde lid, aanhef en onder a en b, van het Bunkers Verdrag is onder meer bepaald dat de scheepseigenaar niet aansprakelijk is indien hij bewijst dat de schade het gevolg is van vijandelijkheden of geheel en al werd veroorzaakt door een handelen of nalaten van derden, met de opzet schade te veroorzaken. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan de scheepseigenaar op de laatstgenoemde uitsluitingsgronden een beroep doen indien piraten schade toebrengen aan de brandstoftank van het schip en schade door verontreiniging uitsluitend daarvan het gevolg is. Overigens kan de scheepseigenaar alleen op grond van het Bunkers Verdrag aansprakelijk worden gesteld indien sprake is van verontreiniging in het territorium, de territoriale zee of de Exclusieve Economische Zone (EEZ) van een verdragsstaat.

De genoemde leden vragen voorts of artikel 3, vijfde lid, van het Bunkers Verdrag ook geldt voor de verhouding met landen die niet mede het verdrag hebben ondertekend. Het genoemde artikellid bepaalt dat geen vordering tot vergoeding van schade door verontreiniging tegen de scheepseigenaar kan worden ingesteld anders dan in overeenstemming met dit verdrag. Het Bunkers Verdrag is alleen toepasselijk op schade in het territorium, de territoriale zee of de EEZ van een Staat die het verdrag heeft geratificeerd. Indien sprake is van schade in een niet-verdragsstaat is het Bunkers Verdrag niet van toepassing en geldt ook de regel van artikel 3, vijfde lid, van het Bunkers Verdrag niet. Indien een Nederlandse scheepseigenaar voor een Nederlandse rechter wordt aangesproken voor schade in een niet-verdragsland wordt zijn aansprakelijkheid bepaald door het op grond Verordening Rome II¹ toepasselijke recht.

Beperking van aansprakelijkheid (artikel 6)

De leden van de VVD-fractie ontvangen graag een nadere toelichting bij artikel 6 van het Bunkers Verdrag. Deze leden stellen dat volgens de Memorie van Toelichting in dit artikel is gesteld dat het Bunkers Verdrag de rechten van de scheepseigenaar en van de persoon die een verzekering of andere financiële zekerheid hebben verstrekt niet aantast om hun aansprakelijkheid te beperken. Het Bunkers Verdrag kent, anders dan het Aansprakelijkheidsverdrag, geen eigen regeling voor de beperking van

¹ Verordening (EG) nr. 864/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 betreffende het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen (Rome II), PbEU L 199/40.

aansprakelijkheid. Artikel 6 van het Bunkers Verdrag geeft aan dat, mocht de aansprakelijke scheepseigenaar of de verzekeraar op grond van een ander verdrag of nationaal recht zijn gerechtigd zijn aansprakelijkheid te beperken, het Bunkers Verdrag niet aan dat recht in de weg staat. Naar Nederlands recht kan de scheepseigenaar zijn aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door bunkerolie beperken overeenkomstig titel 7 van Boek 8 BW.

Verplichte verzekering of financiële zekerheid en directe actie (artikel 7)

Artikel 7, eerste lid, van het Bunkers Verdrag legt de eigenaar van een schip dat geregistreerd staat in een verdragsstaat de plicht op zich te verzekeren tegen schade door verontreiniging door bunkerolie. De leden van de VVD-fractie willen graag weten wat de sanctie is bij niet voldoen aan de verplichte verzekering.

Ten bewijze dat hij aan zijn verzekeringsplicht heeft voldaan, kan de geregistreerde eigenaar op grond van artikel 7, tweede lid, van het Bunkers Verdrag de registratiestaat indien die een verdragsstaat is, en anders iedere verdragsstaat, verzoeken om een certificaat dat verklaart dat een verzekering van kracht is. Dat certificaat is nodig om met het schip te kunnen varen. Artikel 7, elfde lid, van het Bunkers Verdrag bepaalt namelijk dat een verdragsstaat niet toestaat dat onder zijn vlag varende schepen worden geëxploiteerd, tenzij een certificaat is afgegeven. De sanctie op het niet voldoen aan de verzekeringsplicht bestaat dus uit een verbod op exploitatie van het schip.

Voorts vragen de genoemde leden hoe vaak per jaar de verzekeraar een vergoeding dient uit te keren en of dit aantal keren is gemaximeerd. Hoe vaak de verzekeraar een vergoeding moet uitkeren, hangt af van de vraag hoe vaak een vordering uit schade door verontreiniging door bunkerolie ontstaat waarvoor de verzekering garant staat. Het aantal keren dat een verzekeraar moet uitkeren, wordt niet door het Bunkers Verdrag of dit wetsvoorstel gemaximeerd.

De leden van de VVD-fractie vragen ook wie moet controleren of schepen verzekerd zijn die niet zijn geregistreerd in een verdragsstaat en die een haven van een verdragsstaat binnenlopen. De controle of schepen voorzien van een geldig certificaat vindt in Nederland plaats door de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

Voorts vragen de leden van de VVD-fractie in hoeverre dit de handel met derde landen kan beperken. Voor een gezonde handel is van belang dat een *level playing field* wordt gecreëerd. Dat betekent dat Nederlandse scheepseigenaren niet aan zwaardere eisen moeten worden blootgesteld dan eigenaren van schepen die in de ons omringende landen staan geregistreerd. Een verdrag is het middel bij uitstek om te zorgen voor de daarvoor benodigde internationaal uniforme regels. Veel van de ons omringende landen zijn reeds partij bij het Bunkers Verdrag. Voor de scheepseigenaren uit die landen geldt derhalve al de verplichte verzekering. In de praktijk geldt deze plicht overigens ook al voor Nederlandse scheepseigenaren. Indien zij een haven van een verdragsstaat binnen- of uitvaren, moeten zij op grond van artikel 7, twaalfde lid, van het Bunkers Verdrag voldoen aan de verzekeringsplicht uit het Bunkers Verdrag.

De leden van de VVD-fractie stellen dat wanneer een schip in eigendom is van een verdragsstaat en er geen verzekering is afgesloten of geen financiële zekerheid is gesteld, artikel 7 van het Bunkers Verdrag niet van toepassing is. Desondanks moet het schip volgens deze leden zijn voorzien van een certificaat, houdende de verklaring dat het schip eigendom is van de registerstaat en dat de aansprakelijkheid gedekt is overeenkomstig het verdrag. Dit lijkt de genoemde leden tegenstrijdig en zij ontvangen daarom graag een nadere toelichting.

Staatsschepen hoeven geen verzekering of andere financiële zekerheid (van een bank) te hebben in dezelfde vorm als commerciële schepen.

Toegestaan is dat de staat op een andere wijze voorziet in de garantie dat eventueel te veroorzaken schade door verontreiniging door bunkerolie wordt vergoed. De schade wordt dan vergoed uit de staatskas. Staatschepen moeten wel een certificaat aan boord hebben, verklarende dat het schip eigendom is van de staat en dat de aansprakelijkheid gedekt is (artikel 7, veertiende lid, Bunkers Verdrag).

Termijnen (artikel 8)

Artikel 8 van het Bunkers Verdrag bepaalt dat het recht op schadevergoeding krachtens het verdrag vervalt wanneer niet binnen drie jaar nadat de schade is ontstaan een rechtsvordering is ingesteld. Bovendien wordt bepaald dat in geen geval een rechtsvordering kan worden ingesteld nadat meer dan zes jaar zijn verstreken na het schadeveroorzakende voorval. De leden van de SP-fractie vragen of het in bepaalde gevallen voorkomt dat de omvang van de schade pas duidelijk wordt na verloop van de vastgelegde termijn van zes jaar na de datum dat de schade is veroorzaakt.

In de meeste gevallen wordt schade door verontreiniging door olie snel na het lekken ontdekt. Verontreiniging door olie is, anders dan verontreiniging door sommige andere stoffen, zichtbaar. Indien de schadeveroorzaker bekend is, kan een rechtsvordering worden ingesteld. De omvang van de schade hoeft daarvoor nog niet exact bekend te zijn. Van belang is dus dat, ook als de omvang van schade nog niet volledig duidelijk is, een vordering wordt ingediend voordat de termijn is verstreken.

De genoemde leden vragen of het in bepaalde gevallen voorkomt dat pas na verloop van de termijn van drie jaar duidelijk wordt wie er verantwoordelijk is voor de schade. Gevraagd wordt hoe hier in dergelijke gevallen mee wordt omgegaan. Ook de leden van de VVD-fractie vragen zich af of de termijnen van artikel 8 van het Bunkers Verdrag ook gelden indien de veroorzaker van de schade lange tijd onbekend is geweest.

De termijn van drie jaar begint te lopen vanaf het moment dat de schade is ontstaan en de termijn van zes jaar begint te lopen vanaf het moment dat het schadeveroorzakende feit plaatsvond. De vraag of de veroorzaker van de schade lange tijd onbekend is geweest, verandert deze termijnen niet. Mogelijk is dat pas na het verstrijken van de termijn of zelfs nooit kan worden achterhaald van welk schip een olievlek afkomstig is. In die gevallen kan geen vordering tot schadevergoeding tegen een scheepseigenaar worden ingesteld.

Bevoegdheid (artikel 9)

De leden van de VVD-fractie vragen waarom er bij artikel 9 van het Bunkers Verdrag voor Denemarken een uitzondering is gemaakt. Artikel 9 van het Bunkers Verdrag regelt de rechterlijke bevoegdheid. De EU-lidstaten passen onderling deze regel niet toe omdat daarvoor de EEX-Verordening (of Brussel I Verordening)¹ al geldt. De EEX-Verordening gold niet direct voor Denemarken. Sinds 1 juli 2007 geldt de EEX-Verordening echter ook voor Denemarken. Om die reden heeft ook Denemarken een voorbehoud ten aanzien van artikel 9 van het Bunkers Verdrag gemaakt. Dat betekent dat ook Denemarken de EEX-Verordening in plaats van artikel 9 van het Bunkers Verdrag toepast in relatie tot andere EU-lidstaten.

Vorrangsclausule (artikel 11)

Artikel 11 van het Bunkers Verdrag bepaalt dat dit verdrag boven andere overeenkomsten gaat die op de datum waarop dit verdrag wordt opgesteld voor ondertekening, van kracht zijn of openstaan voor onderteke-

¹ Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van de Europese Unie van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (PbEG L 12).

ning, bekrachtiging of toetreding, voor zover deze overeenkomsten in strijd met het Bunkers Verdrag zijn. De leden van de VVD-fractie vragen of er ook andere verdragen bekend zijn met dezelfde strekking als dit verdrag, die ook een voorrangsclausule hebben. De genoemde voorrangsclausule staat onder meer ook in artikel XII van het eerdergenoemde Aansprakelijkheidsverdrag en artikel 42 van het HNS-Verdrag. De genoemde leden vragen voorts of hier het *lex-posterior* beginsel geldt. De verhouding tussen verdragen die dezelfde materie regelen, wordt geregeld door artikel 30 van het op 23 mei 1969 te Wenen tot stand gekomen Verdrag inzake het verdragenrecht (Trb. 1985, 79) (Weens Verdragenverdrag). Op grond van artikel 30, tweede lid, Weens Verdragenverdrag wordt de verhouding tussen twee verdragen in de eerste plaats bepaald door hetgeen de verdragen daarover zelf bepalen. Pas als in de verdragen zelf niets is geregeld over de verhouding tot andere verdragen gelden verhoudingsregels als de *lex posterior* regel. Het Bunkers Verdrag is een voorbeeld van een verdrag dat zelf de verhouding tot verdragen met dezelfde materie regelt.

Staten met meer dan een rechtsstelsel (artikel 13)

Artikel 13 bepaalt dat indien een Staat twee of meer territoriale eenheden omvat waarin verschillende rechtsstelsels van toepassing zijn op vraagstukken die door dit verdrag worden geregeld, de Staat kan verklaren dat dit verdrag van toepassing is op al zijn territoriale eenheden of slechts een deel daarvan. De leden van de VVD-fractie vragen of er gevallen als bedoeld in artikel 13 van het Bunkers Verdrag bekend zijn.

Op dit moment hebben twee verdragsstaten die meer territoriale eenheden omvatten, gebruik gemaakt van de mogelijkheid te verklaren op welke delen het verdrag van toepassing is. China heeft de toepassing van het verdrag uitgebreid tot Macau, maar niet tot Hong Kong. Het Verenigd Koninkrijk heeft de toepassing van het verdrag uitgebreid tot Bermuda. De genoemde leden vragen ter verduidelijking hoe het in de praktijk zal werken als er in een territoriaal deel waarvoor het verdrag niet geldt schade als bedoeld in dit verdrag intreedt. Hierbij denken de genoemde leden zowel aan de situatie waar een schip daar schade heeft veroorzaakt als de situatie waar een schip van dat territoriale deel de schade veroorzaakt.

Artikel 2 van het Bunkers Verdrag bepaalt dat het verdrag van toepassing is op schade op het grondgebied, inclusief de territoriale zee, en de EEZ van een verdragsstaat. Schade in een territoriaal deel van een verdragsstaat waarvoor het verdrag niet geldt, valt buiten het toepassingsgebied van het verdrag. De plaats van waaruit de schade is veroorzaakt noch de plaats van registratie van het schadeveroorzakende schip is voor de toepassing van het verdrag van belang. Ook schade veroorzaakt door een incident buiten het verdragsgebied en schade veroorzaakt door een schip dat is geregistreerd in een Staat die geen partij is of geregistreerd is in een gebiedsdeel waarvoor het verdrag niet van toepassing is, vallen onder het verdrag, mits de schade is veroorzaakt op het grondgebied, inclusief de territoriale zee, of in de EEZ van een verdragsstaat.

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