



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet houdende wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek, Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek BES en van de Wet bestrijding maritieme ongevallen in verband met de schrapping van de beperking van aansprakelijkheid voor vorderingen inzake wrakopruiming

Nader Rapport

17 oktober 2018
IenW/BSK-2018/213666

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 juni 2018, nr. 2018001148, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 augustus 2018, nr. W17.18.0162/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van een opmerking. Zij geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat daaraan aandacht is geschonken. De Afdeling merkt op dat het Protocol bij het Verdrag van Londen niet is geratificeerd voor Aruba, Curaçao en Sint-Maarten. Daarnaast merkt zij op dat de noodzaak voor deze eilanden een volledige aansprakelijkheid van de eigenaar voor de kosten van wrakopruiming in te voeren op eenzelfde wijze geldt als voor het land Nederland. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

De toelichting is op dit punt aangevuld. Vermeld is dat Aruba, Curaçao en Sint-Maarten het Protocol bij het Verdrag van Londen nog niet hebben geratificeerd. Zij zullen, indien zij dit wensen, hiervoor zelf de benodigde wetgeving tot stand moeten brengen. De problematiek betreffende de aansprakelijkheid voor wrakopruiming is voor Aruba, Curaçao en Sint-Maarten inderdaad niet anders dan voor Nederland. Om die reden is het wetsvoorstel onder de aandacht gebracht van Aruba, Curaçao en Sint-Maarten. Het is echter aan Aruba, Curaçao en Sint-Maarten om daarover te beslissen en zo nodig de daartoe benodigde wetgeving tot stand te brengen.

Ik moge U, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga.*



Advies Raad van State

No. W17.18.0162/IV
's-Gravenhage, 23 augustus 2018

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 28 juni 2018, no.2018001148, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek, Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek BES en de Wet bestrijding maritieme ongevallen in verband met de schrapping van de beperking van aansprakelijkheid voor vorderingen inzake wrakopruiming, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot invoering van volledige aansprakelijkheid van de eigenaar voor de kosten van wrakopruiming van een zeeschip dat gezonken is in de Nederlandse wateren door wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek, Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek BES en de Wet bestrijding maritieme ongevallen. De aanleiding voor dit wetsvoorstel is de opruiming van de op 5 december 2012 na een aanvaring gezonken autocarrier Baltic Ace nabij de haven van Rotterdam. Deze opruiming leidde tot hoge kosten voor de Nederlandse overheid.¹

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het voorstel aan de Tweede Kamer te zenden, maar heeft een opmerking over de motivering van het voorstel wat betreft de gelding van het Protocol bij het verdrag van Londen voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten.

Het wetsvoorstel betreft twee verdragen: het Verdrag inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen en het Protocol bij dat verdrag.² Het Verdrag inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen beperkt de aansprakelijkheid. Het Protocol wijzigt dat verdrag: het verhoogt de aansprakelijkheidslimieten en geeft de ruimte om alle limieten op te heffen. Volgens de toelichting op het voorliggende wetsvoorstel is het destijds de bedoeling geweest het hele Koninkrijk te binden aan het Protocol.³ Uit de toelichting op de goedkeuringswet voor het Protocol volgt een genuanceerder beeld: de Nederlandse Antillen wilden medegelding en Aruba beraadde zich nog. In het advies inzake het Protocol heeft de Raad erop aangedrongen het Protocol te laten gelden voor het hele Koninkrijk. De regering heeft in het nader rapport dit standpunt onderschreven.⁴ Deze gelding is destijds echter niet gerealiseerd: het Protocol geldt alleen voor het land Nederland. Niet op voorhand is duidelijk waarom is nagelaten het intussen ook te ratificeren voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten. De noodzaak om ook voor deze eilanden een volledige aansprakelijkheid van de eigenaar voor de kosten van wrakopruiming van een zeeschip dat gezonken is in te voeren geldt op eenzelfde wijze als voor het land Nederland. Als zich een geval voordoet van schade door een scheepswrak op de kust van één van de eilanden, kunnen de gevolgen heel groot zijn. De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*

¹ Kamerstukken II 2015/16, 31 409, nr. 92, Rapport 'Schrappen mogelijkheid tot limiteren aansprakelijkheid wrakopruiming', Asser Institute Centre for International & European Law, 5 april 2016.

² Het op 19 november 1976 te Londen tot stand gekomen Verdrag inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen (Trb. 1980, 23). 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 (Trb. 1997, 300). Het Verdrag van Londen is goedgekeurd voor het hele Koninkrijk, bij Rijkswet van 14 juni 1969, Stb. 240, geciteerd in Trb. 1990, 111.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.7 Inhoud van het voorstel.

⁴ Kamerstukken II 2008/09, 31 872 (R 1876), nr. 4. 'De memorie van toelichting bij het voorstel van rijkswet vermeldt dat de regering van Aruba zich nog beraadt over de wenselijkheid van medegelding van het Protocol. Het belangrijkste onderdeel van het Protocol is de verhoging van de toepasselijke aansprakelijkheidslimieten. De op dit punt bewerkstelligde internationale uniformiteit is van belang voor het Koninkrijk als maritieme en vlaggenstaat. Nu dit belang zich niet beperkt tot Nederland en de Nederlandse Antillen, is het naar het oordeel van de Raad aangewezen dat het Protocol ook op Aruba zal gelden. De Raad adviseert daarom medegelding in alle landen van het Koninkrijk te bevorderen.'



Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: Wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek, Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek BES en de Wet bestrijding maritieme ongevallen in verband met de schrapping van de beperking van aansprakelijkheid voor vorderingen inzake wrakopruiming

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek, Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek BES en de Wet bestrijding maritieme ongevallen aan te passen zodat de aansprakelijkheid voor vorderingen inzake wrakopruiming niet meer kan worden beperkt;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 656 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid komt te vervallen.
2. Het vierde en vijfde lid (oud) worden vernummerd tot het derde en vierde lid.

B

In artikel 750, derde lid, vervalt: e en f,.

C

In artikel 752, eerste lid, vervallen de onderdelen d en e, onder verlettering van onderdeel f tot d.

D

Aan artikel 753, eerste lid, worden, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel e door een puntkomma, twee onderdelen toegevoegd, luidende:

- f. vorderingen ter zake van het vlotbrengen, verwijderen, vernietigen of onschadelijk maken van een zee- of binnenschip dat is gezonken, schipbreuk heeft geleden, gestrand of verlaten is, met inbegrip van alles wat aan boord van zulk een schip is of is geweest;
- g. vorderingen ter zake van het verwijderen, vernietigen of onschadelijk maken van de lading van het schip.

E

Artikel 755 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid, komt te luiden:
 1. Onverminderd het in het tweede lid bepaalde, kan de aansprakelijkheid uit hoofde van deze titel voor andere vorderingen dan die genoemd in artikel 756 die naar aanleiding van éézelfde voorval zijn ontstaan worden beperkt tot het bedrag bepaald op grond van artikel 6, eerste lid, van het op 19 november 1976 te Londen tot stand gekomen Verdrag inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen (Trb. 1980, 23) zoals gewijzigd door artikel 3 van het Protocol van 1996, behoudens wijziging door de bijzondere amenderingsprocedure voorzien in artikel 8 van het Protocol van 1996.
2. In het vijfde en zesde lid wordt 'Onze Minister van Verkeer en Waterstaat' vervangen door: Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat.



ARTIKEL II

Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek BES wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 615 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het derde lid komt te vervallen.
2. Het vierde en vijfde lid (oud) worden vernummerd tot het derde en vierde lid.

B

In artikel 750, derde lid, wordt 'onderdelen d, e en f' vervangen door: onderdeel d.

C

In artikel 752, eerste lid, vervallen de onderdelen d en e, onder verlettering van onderdeel f tot d.

D

Aan artikel 753, eerste lid, worden, onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel e door een puntkomma, twee onderdelen toegevoegd, luidende:

- f. vorderingen ter zake van het vlotbrengen, verwijderen, vernietigen of onschadelijk maken van een zeeschip dat is gezonken, schipbreuk heeft geleden, gestrand of verlaten is, met inbegrip van alles wat aan boord van zulk een schip is of is geweest;
- g. vorderingen ter zake van het verwijderen, vernietigen of onschadelijk maken van de lading van het schip.

E

Artikel 755 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt te luiden:
 1. Onverminderd het in het tweede lid bepaalde, kan de aansprakelijkheid uit hoofde van deze titel voor andere vorderingen dan die genoemd in artikel 756 die naar aanleiding van éénzelfde voorval zijn ontstaan worden beperkt tot het bedrag bepaald op grond van artikel 6, eerste lid, van het op 19 november 1976 te Londen tot stand gekomen Verdrag inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen (Trb. 1980, 23) zoals gewijzigd door artikel 3 van het Protocol van 1996, behoudens wijziging door de bijzondere amenderingsprocedure voorzien in artikel 8 van het Protocol van 1996.
2. In het zesde lid wordt 'Onze Minister van Verkeer en Waterstaat' vervangen door: Onze Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

F

Het eerste lid van artikel 756 komt als volgt te luiden:

1. Wat betreft vorderingen ontstaan naar aanleiding van éénzelfde voorval ter zake van dood of letsel van passagiers van een schip kan de reder zijn aansprakelijkheid beperken tot het bedrag bepaald in artikel 7 van het op 19 november 1976 te Londen tot stand gekomen Verdrag inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen (Trb. 1980, 23) zoals gewijzigd door artikel 4 van het Protocol van 1996, behoudens wijziging door de bijzondere amenderingsprocedure voorzien in artikel 8 van het Protocol van 1996.

ARTIKEL III

Artikel 26 van de Wet bestrijding maritieme ongevallen wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'voor het bedrag waartoe zijn aansprakelijkheid is beperkt, berekend overeenkomstig artikel 755, eerste lid, onder b, van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek' vervangen door: voor het bedrag berekend in overeenstemming met artikel 6, eerste lid, onderdeel b, van het op



19 november 1976 te Londen tot stand gekomen Verdrag inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen (Trb. 1980, 23), zoals gewijzigd.

2. In het tweede lid wordt 'voor het bedrag waartoe zijn aansprakelijkheid is beperkt, berekend overeenkomstig artikel 755, eerste lid, onder b, van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek,' vervangen door: voor het bedrag berekend in overeenstemming met artikel 6, eerste lid, onderdeel b, van het op 19 november 1976 te Londen tot stand gekomen Verdrag inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen (Trb. 1980, 23), zoals gewijzigd.

ARTIKEL IV

In Titel 9 van de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek wordt na artikel 256 een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 256a

De wet tot wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek, Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek BES en de Wet bestrijding maritieme ongevallen in verband met de schrapping van de beperking van aansprakelijkheid voor vorderingen inzake wrakopruiming is slechts van toepassing ten aanzien van aansprakelijkheid voortvloeiende uit een maritiem ongeval dat zich na de inwerkingtreding van die wet heeft voorgedaan.

ARTIKEL V

In Titel 8 van de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek BES wordt na artikel 174 een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 174a

De wet tot wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek, Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek BES en de Wet bestrijding maritieme ongevallen in verband met de schrapping van de beperking van aansprakelijkheid voor vorderingen inzake wrakopruiming is slechts van toepassing ten aanzien van aansprakelijkheid voortvloeiende uit een maritiem ongeval dat zich na de inwerkingtreding van die wet heeft voorgedaan.

ARTIKEL VI

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

De Minister voor Rechtsbescherming,



MEMORIE VAN TOELICHTING

I Algemeen

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel, aangeboden mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, strekt tot invoering van volledige aansprakelijkheid van de eigenaar voor de kosten van wrakopruiming van een zeeschip dat gezonken is in de Nederlandse wateren. Dit geschiedt door wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek, Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek BES en de Wet bestrijding maritieme ongevallen. De directe aanleiding voor dit wetsvoorstel is een onderzoek naar de mogelijkheden om meer kosten te kunnen verhalen bij wrakopruiming dan nu het geval is¹. Dit onderzoek² is gedaan op verzoek van de Tweede Kamer naar aanleiding van een vraag over de hoge kosten die door de overheid moesten worden gemaakt vanwege de opruiming van de op 5 december 2012 na een aanvaring gezonken autocarrier Baltic Ace nabij de aanloop van de haven van Rotterdam. Het onderzoek heeft uitgewezen dat met de invoering van volledige aansprakelijkheid voor wrakopruiming meer verhaald zou kunnen worden dan thans mogelijk is. Wel moet worden benadrukt dat de invoering van volledige aansprakelijkheid voor wrakopruiming niet betekent dat alle kosten voor een toekomstige wrakopruiming in alle gevallen daadwerkelijk volledig kunnen worden verhaald. De kans op volledig verhaal hangt van meer factoren af dan alleen de invoering van volledige aansprakelijkheid voor wrakopruiming, zoals onder meer het toepasselijke recht en de bevoegde rechter. Wel wordt met de invoering van volledige aansprakelijkheid een belangrijke belemmering weggenomen om meer te kunnen verhalen.

2. Hoofdlijnen van het voorstel

2.1 Aanleiding

De ongunstige ligging van het wrak de Baltic Ace nabij de zeer drukke aanloop van de haven van Rotterdam maakte opruiming van het wrak in verband met de verkeersveiligheid noodzakelijk. De wrakopruiming van de Baltic Ace heeft ca. € 83,4 miljoen gekost waarvan € 67,7 miljoen voor rekening is gekomen van de Nederlandse overheid. Deze hoge kostenpost voor de overheid heeft de maatschappelijke vraag opgeroepen of er mogelijkheden zijn om meer kosten te kunnen verhalen. Thans zijn de kosten die voor wrakopruiming verhaald kunnen worden, gelimiteerd op grond van het Protocol van 1996³. Nederland is partij bij dit Protocol. Het Protocol zorgt onder meer voor een verhoging van de limieten die zijn opgenomen in het Verdrag van Londen inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen⁴. Het Protocol incorporeert de bepalingen van dit verdrag en kan daardoor zelfstandig bestaan (zie artikel 9 van het Protocol). Het Protocol en genoemd verdrag worden hierna tezamen aangeduid als: LLMC. In de maritieme wereld is beperking van de aansprakelijkheid van oudsher een geaccepteerd verschijnsel om commerciële scheepvaart verzekeraar en betaalbaar te houden. Op basis van het LLMC kunnen eigenaren van zeeschepen hun aansprakelijkheid voor diverse soorten claims beperken. Het LLMC biedt specifiek voor wrakopruiming en van het wrak afkomstige lading de mogelijkheid voor verdragspartijen de limitering uit te sluiten. Nederland heeft bij de ratificatie van het LLMC daartoe een voorbehoud gemaakt, maar heeft dit niet ingevuld in de vorm van volledige aansprakelijkheid voor wrakopruiming⁵. Gekozen is voor een verplichting in artikel 8:755, eerste lid, onder b, van het Burgerlijk Wetboek, in de vorm van een door de reder verplicht te vullen wrakkenfonds ter grootte van de op LLMC gebaseerde limiet. Deze verplichting is met de inwerkingtreding van de Wet bestrijding maritieme ongevallen (hierna: WBMO) per 1 januari 2016 aangevuld met de verplichte wrakopruimingsverzekering voor schepen met een brutotonnage van 300 of meer op grond van het Verdrag van Nairobi inzake wrakopruiming (hierna: Wrakopruimingsverdrag)⁶.

2.2 Probleembeschrijving

De kans dat een schip in de Nederlandse wateren zinkt na een maritiem ongeval is niet groot, maar de gevolgen daarvan kunnen zeer ingrijpend en kostbaar zijn. De relatief ondiepe wateren maken dat een wrak niet tot grote diepte afzinkt waardoor het al snel een gevaar kan opleveren voor de scheepvaart

¹ Kamerstukken II 2015–2016, 31 409, nr. 92, pag. 4.

² Rapport 'Schrappen mogelijkheid tot limiteren aansprakelijkheid wrakopruiming', Asser Institute Centre for International & European Law, 5 april 2016.

³ 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 (Trb. 1980, 23).

⁴ Het op 19 november 1976 te Londen tot stand gekomen Verdrag inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen (Trb. 1997, 300).

⁵ Artikel 2 van de Rijkswet van 14 juni 1989 (Stb. 1989, 240).

⁶ Het op 18 mei 2007 tot stand gekomen Verdrag van Nairobi inzake het opruimen van wrakken (Trb. 2008, 115).



of het milieu. Opruiming door de reder is dan noodzakelijk en verplicht. De verplichting tot opruiming door de reder volgt uit de WBMO. Die wet vormt de implementatie van het Wrakopruimingsverdrag. De bergingsoperatie van de Baltic Ace heeft laten zien dat een wrakberging complex en duur kan zijn. Vergelijken met de schepen die de haven van Rotterdam gewoonlijk aan doen, was de Baltic Ace met een brutotonnage van 23.498 overigens geen groot schip. De toenemende grootte van met name containerschepen en cruiseschepen die Nederland aandoen, maakt dat het risico op hoge kosten voor de overheid als gevolg van toekomstige wrakbergingen als probleem kan worden gezien. Vanuit de maritieme wereld wordt regelmatig zorg geuit over deze 'mega-schepen' en de risico's die deze meebrengen, onder meer met betrekking tot wrakopruiming⁷.

Reders zijn sinds 1 januari 2016 op grond van artikel 26 van de WBMO verplicht om te beschikken over een verzekering voor de kosten van wrakopruiming⁸. Bovendien kan de verzekeraar op grond van de WBMO direct aangesproken worden voor de vergoeding van wrakopruimingskosten. Hiermee bewerkstelligt het Wrakopruimingsverdrag een goede waarborg voor kostenverhaal. De hoogte van de verplichte verzekering is echter beperkt tot de limieten die voortvloeien uit het LLMC. Dit betekent dat opruimkosten hoger dan de LLMC-limieten niet kunnen worden verhaald op de verzekeraar. De mogelijkheid tot beperking van de wrakopruimingskosten, geregeld in Titel 7 van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek, betekent dat ook de reder niet kan worden aangesproken voor wrakopruimingskosten hoger dan de LLMC-limieten. Het gegeven dat Nederland bij de ratificatie al een voorbehoud heeft gemaakt wat betreft limitering van wrakopruimingskosten en de kosten van lading die van het wrak afkomstig is, betekent dat uitbreiding naar volledige aansprakelijkheid mogelijk is (zie ook artikel 18, eerste lid, LLMC)⁹.

2.3 Probleemaanpak

Dit wetsvoorstel is tot stand gekomen in twee stappen. Ten eerste zijn de verschillende beleidsopties verkend om het kostenverhaal bij wrakberging te vergroten. Daaruit is naar voren gekomen dat het schrappen van het recht op limitering van de aansprakelijkheid bij wrakberging de meest kansrijke optie is. Vervolgens is van deze maatregel een juridische analyse gemaakt. De volgende drie beleidsopties zijn verkend:

1. Volstaan met de al in gang gezette internationale ontwikkelingen, te weten: (i) het Wrakopruimingsverdrag en (ii) verhoogde internationale aansprakelijkheidslimieten;
2. Inzetten op het tot stand brengen van aanvullende internationale of Europese maatregelen;
3. Instellen van volledige of hogere aansprakelijkheid voor de scheepseigenaar voor wrakopruimingskosten op nationaal niveau.

Ad 1) Ten tijde van het ongeval met de Baltic Ace was het Wrakopruimingsverdrag nog niet in werking getreden. Het uit dit verdrag voortvloeiende vereenvoudigde kostenverhaal via de verzekeraar was daarom destijds nog niet mogelijk. Deze directe aanspraak op de verzekeraar zal toekomstig kostenverhaal zeker vergemakkelijken. De mogelijkheid om de aansprakelijkheid te limiteren is echter blijven bestaan. Hierdoor levert het Wrakopruimingsverdrag wat betreft de hoogte van de aansprakelijkheid geen verbetering. Verder zijn sinds het ongeval met de Baltic Ace de limieten van het LLMC in 2015 met 50% verhoogd¹⁰. Ondanks deze verhoging zijn de beschikbaar komende bedragen niet voldoende om in de toekomst in alle gevallen de volledige kosten van een wrakopruiming te dekken. Daardoor leidt het volstaan met het Wrakopruimingsverdrag en de verhoging van de internationale limieten van het LLMC niet tot het gewenste resultaat.

Ad 2) Ten tweede is met het oog op het level playing field bezien of het in internationaal of Europees verband mogelijk is om maatregelen te nemen. Specifiek is hierbij gekeken naar het in internationaal verband nog verder verhogen van de aansprakelijkheidslimieten en aan de opzet van een Europees compensatiefonds. De kans op een succesvolle inzet voor een verdere verhoging van de LLMC-limieten is in verband met de recente verhoging in 2015 niet hoog ingeschat. Een dergelijke verhoging zou bovendien als gevolg van de internationaal afgesproken procedures hiervoor pas op zijn vroegst vanaf 2023 kunnen plaatsvinden. Het tot stand brengen van een wrakcompensatiefonds kent naar verwachting een lange doorlooptijd. Voorwaarde bij een dergelijk fonds is dat er een voor alle betrokken partijen acceptabele verdeelsleutel voor de vulling van het fonds wordt gevonden. Geschat wordt dat het ontwikkelen van een internationaal fonds in IMO-verband 10 tot 15 jaar zal duren.

⁷ The challenges and implications of removing shipwrecks in the 21st century, Lloyd's 2013.

⁸ Op grond van Richtlijn 2009/20/EG van 23 april 2009 betreffende de verzekering van scheepseigenaren tegen maritieme vorderingen (PbEU L 131) geldt er tevens een verzekeringsplicht voor zeeschepen voor maritieme vorderingen. Deze richtlijn is voor Nederland geïmplementeerd in de Wet verzekering zeeschepen.

⁹ De vraag of een regresvordering ook uitgesloten is van beperking van aansprakelijkheid moet worden beantwoord overeenkomstig het LLMC, aangezien dit uitleg van het LLMC betreft.

¹⁰ De bij resolutie LEG.5(99) van de Juridische Commissie van de Internationale Maritieme Organisatie op 19 april 2012 aangenomen Aanneming van wijzigingen van de beperkingsbedragen in het Protocol van 1996 bij het Verdrag inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen, 1976 (Trb. 2013, 31).



Bovendien is onzeker of daarvoor voldoende draagvlak bestaat. Voor een Europese oplossing via EU-regelgeving is bij de leden van de EU en de Europese Commissie geen draagvlak gebleken. Daardoor moet worden vastgesteld dat ook de tweede optie niet voldoet.

Ad 3) Het wijzigen van de aansprakelijkheidsregelgeving in Nederland, waarbij het recht op beperking van de aansprakelijkheid voor wrakopruiming wordt geschrapt, is als meest kansrijke optie naar voren gekomen om het kostenverhaal voor de overheid te vergroten. Het nationaal verder verhogen van de aansprakelijkheidslimieten werd als minder kansrijke optie gezien, omdat de verhoging die nodig zou zijn om een aanzienlijk deel van de bergingskosten te verhalen de facto neer zou komen op onbeperkte aansprakelijkheid, waarbij de uiteindelijke hoogte van de limieten arbitrair zou zijn.

Op basis van de verkenning van de opties is besloten om het schrappen van het recht op beperking van de aansprakelijkheid te onderwerpen aan een nadere juridische analyse. Voorwaarde was tevens dat deze maatregel moest kunnen steunen op voldoende draagvlak bij betrokken partijen. Daarnaast moet de maatregel in de praktijk voldoende effectief zijn en niet verworden tot symboolregelgeving. Een aantal factoren zijn hierbij van belang, te weten de solvabiliteit van de reder, de positie van de verzekeraar en de kans op forumshopping. Met forumshopping wordt bedoeld dat een partij in een internationaal geschil probeert een voor zijn zaak zo gunstig mogelijk gerecht te vinden.

Inloed op de concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven

Ten aanzien van het Nederlandse bedrijfsleven speelt de vraag of het schrappen van de mogelijkheid tot limitering ernstige nadelige gevolgen heeft voor de concurrentiepositie. Hierbij gaat het met name om de hoogte van verzekeringspremies voor Nederlandse schepen ten opzichte van schepen uit landen die nog wel een mogelijkheid tot limitering kennen. Voor de Nederlandse zeehavens speelt de vraag of onbeperkte aansprakelijkheid voor de kosten van wrakberging in Nederlandse wateren leidt tot een verslechtering van de concurrentiepositie ten opzichte van havens in omliggende landen

2.4 Resultaten juridisch onderzoek

Hoofdconclusie

De hoofdconclusie van het onderzoek is dat volledige aansprakelijkheid meer kans oplevert voor kostenverhaal boven de op grond van het Wrakopruimingsverdrag en het LLMC vastgestelde bedragen, maar dat daarover vooraf geen garantie kan worden gegeven. De enige manier om de mogelijkheid te hebben om meer te kunnen verhalen dan de LLMC-limieten is om de regelgeving aan te passen door het invoeren van volledige aansprakelijkheid voor wrakopruiming.

Conclusie met betrekking tot de solvabiliteit van de reder en de positie van de verzekeraar

De verhaalsmogelijkheden staan of vallen bij de solventie van de eigenaar van het wrak. In de praktijk wordt de exploitatie van zeeschepen veelal door rederijen verzorgd, maar berust de eigendom van individuele schepen vaak elders, bijvoorbeeld bij een zogeheten Single Ship Company. Dit zijn vennootschappen die uitsluitend het eigendom en de exploitatie van één schip betreffen. Dit betekent dat met het gezonken schip ook het kapitaal van de eigenaar vaak op de bodem van de zee is terechtgekomen. De rechtsvorm van de eigenaar van schepen is een belangrijke, maar niet beïnvloedbare, factor wat betreft de kans op verhaal. Verzekeraars zijn echter op de achtergrond zeer actief en sturend bij de afwikkeling van maritieme ongevallen en daarmee ook bij wrakopruiming.

Zeeschepen worden over het algemeen verzekerd in de vorm van deelname door de eigenaar of reder aan zogenaamde P&I-Club's. Een P&I-Club is een verzekeringsmutualiteit waaraan verschillende rederijen als lid deelnemen. Het doel van een P&I-Club is haar leden te beschermen tegen claims van derde partijen. Deze wijze van verzekeren dateert uit de 18e-eeuw toen risico's voor reders niet op andere wijze konden worden verzekerd en is nog steeds gangbaar. P&I-Club's zijn in feite onderlinge waarborgmaatschappijen waarin de scheepseigenaren elkaars aansprakelijkheid verzekeren. De P&I-Club's hebben geen winstoogmerk. In de dogmatiek van het Engelse recht zijn de leden van de club niet alleen verzekeringnemer, maar ook verzekeraar van, althans contribuant aan, de verliezen die worden geleden door hun medeleden. Oorspronkelijk was de door P&I-Club's verleende dekking onbeperkt. Om grote risico's te dekken sluiten de clubs al sinds 1899 met elkaar een zogenaamde 'pooling overeenkomst'. Deze overeenkomst is bedoeld voor het omslaan van schadevorderingen over onderlinge verenigingen. Toepassing van de pooling overeenkomst tussen de leden wordt verder bestendigd door de 'International Group Agreement'. Deze structuur is beoordeeld en toegestaan door de Europese Commissie. P&I-Club's zijn de grootste verstrekkers van aansprakelijkheidsverzekeringen in de scheepvaart. Ongeveer 90% van het wereldwijde sloopstonnage is verzekerd bij een van deze clubs.

De dekking van aansprakelijkheid van de reder, P&I insurance, is traditioneel gebaseerd op het model



van 'indemnity insurance'. Hiermee wordt bedoeld dat de verzekeraar de betalingen vergoedt die zijn verzekeringnemer, de reder, heeft moeten doen aan derden ter vergoeding van door de P&I-verzekering gedekte schade. Dit model wijkt af van dat van gewone 'liability insurance' waarin de verzekeraar gehouden is te vergoeden nadat een gedekt voorval heeft plaatsgevonden waarvoor de verzekeringnemer aansprakelijk is. In het model van 'liability insurance' is niet noodzakelijk dat de aansprakelijkheid van de verzekeringnemer is vastgesteld door een rechter of een ander orgaan. Ook is niet noodzakelijk dat de verzekerde zelf schadevergoeding heeft betaald. Dat de verzekerde in geval van een indemnity-verzekering kosten moet voorschieten wordt in de praktijk het zogenaamde 'pay to be paid'-principe genoemd. De schadeveroorzakende partij moet bij een indemnity-verzekering dus eerst zelf de schade vergoeden en kan pas daarna de kosten verhalen op zijn P&I-Club. Om dat te kunnen moet de schadeveroorzakende partij voldoende solvabel zijn. In gevallen waarin de schade niet verhaald kan worden, is het probleem meestal niet dat er geen verzekering is, maar dat de verzekeraar niet kredietwaardig is, de uitgenomen verzekering slechts een beperkte dekkingsomvang heeft, of dat de verzekeraar, bijvoorbeeld in geval van een faillissement van de schuldenaar, weigert uit te keren op grond van de 'pay to be paid clause'. Dit geldt uiteraard niet voor de verplichte verzekering voor wrakopruiming. Hierbij kan de verzekeraar direct worden aangesproken. Het 'pay to be paid'-principe geldt alleen voor de eventuele aansprakelijkheid hoger dan de LLMC-limieten.

P&I-Club's zijn op de achtergrond zeer actief en sturend bij de afwikkeling van maritieme ongevallen. Niet alleen wat betreft de afhandeling van de verzekeringsclaims, maar ook bij de feitelijke activiteiten van een reder direct na een maritiem ongeval. In de regel zullen experts van de P&I-Club een aanbestedingsprocedure starten voor de wrakopruiming, meestal op basis van standaardcontracten van de Baltic and International Maritime Council (BIMCO). Bij het sluiten van de contracten wordt getracht zoveel mogelijk risico's voor rekening van de aannemer te laten komen. Van belang is dat deze praktijk betrekking heeft op een periode waarin het Wrakopruimingsverdrag nog niet in werking was getreden. De gang van zaken was tot de inwerkingtreding nog nauwelijks gereguleerd. Op basis van de artikelen 6 tot en met 9 van het Wrakopruimingsverdrag heeft de overheid meer mogelijkheden om de gang van zaken bij de wrakopruiming aan te sturen. Er is nog weinig praktijkervaring opgedaan met het systeem van het Wrakopruimingsverdrag.

Relevant bij de keuze voor volledige aansprakelijkheid is of P&I-Club's ook boven de LLMC-limieten uitkeren. Dit kan zo zijn als nationale regelgeving daartoe verplicht. De geraadpleegde verzekeringsvoorwaarden met betrekking tot de aansprakelijkheid voor wrakopruiming van P&I-Club's zijn helder: indien er een limitering kan worden ingeroepen, is de reder verplicht dat doen. Is dit niet het geval, dan wordt ervan uit gegaan dat de verzekeraar zal uitkeren. Namens de grote P&I-Club's is betrekkelijk recent in het openbaar gesteld dat volledige aansprakelijkheid geen probleem vormt¹¹. Wel wordt uitdrukkelijk gewezen op het uitgangspunt van P&I-Club's dat uitkering enkel plaatsvindt op basis van de meest kosteneffectieve wijze van opruiming. Het is daarom van belang dat overheden in overleg met bergers en de betrokken P&I-Club goede afspraken maken om onnodige kosten te vermijden¹². Het eerdergenoemde systeem van 'pooling' tussen de grote P&I-Club's biedt wereldwijd tot een bedrag van 7,2 miljard USD-dekking voor de kosten van opruiming van wrak en lading. De lasten hiervan worden uiteindelijk deels gedragen door herverzekeraars, deels door de aangesloten reders als gevolg van het systeem van onderlinge verzekering. De solvabiliteit van de P&I-Club's is recentelijk onderzocht en stemt overeen met nieuwe Europese solvabiliteitseisen. Volledige zekerheid over een uitkering is echter niet te geven. Bovendien kan niet worden uitgesloten dat een reder gebruikmaakt van de mogelijkheid van forumshopping.

Conclusie met betrekking tot forumshopping

In veel gevallen zal een partij in een internationaal geschil proberen een voor zijn zaak zo gunstig mogelijk gerecht te vinden. Een gerecht kan om verschillende redenen gunstig zijn voor de partij. Het voordeel kan zijn gelegen in het recht dat wordt toegepast. Zo zal de reder in geval van wrakopruiming ernaar streven dat zijn zaak over de aansprakelijkheid voor de kosten wordt beslist op grond van een toepasselijk recht dat beperking van aansprakelijkheid voor wrakopruiming toestaat. Ook kan het voordeel zijn gelegen in de snelheid van de procedure. Als op grond van het toepasselijke recht de aansprakelijkheid voor wrakopruimingskosten kan worden gelimiteerd, zou dit de werking van volledige aansprakelijkheid voor wrakopruiming in Nederland kunnen belemmeren. Voor Europese lidstaten geldt overigens dat Verordening (EG) nr. 864/2007 van 11 juli 2007 betreffende het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen (ook wel 'Rome II' genoemd) van toepassing is,

¹¹ Zie bijv. Lloyd's List, 19 September 2013, 'Limiting liability for wreck removal is not the answer'. Verder kan gewezen worden op de algemene voorwaarden van individuele P&I-clubs die via internet zijn te raadplegen.

¹² Zie bijv. Lloyd's List, 18 September 2013, Wreck-removal memorandum tackles the cost of meddling governments.



welke bepaalt welk nationaal recht van toepassing is¹³.

De ervaring leert dat bij het innen van vorderingen voor kosten van wrakopruiming de overheid steeds vaker wordt geconfronteerd met procedures in het buitenland, waarbij wordt getracht te bewerkstelligen dat de eigenaar van het scheepswrak zijn aansprakelijkheid jegens de Nederlandse Staat zoveel mogelijk kan beperken. Het invoeren van volledige aansprakelijkheid voor wrakopruiming zal geen verandering kunnen brengen in deze praktijk.

Omliggende landen

In Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk bestaat volledige aansprakelijkheid voor de kosten van wrakopruiming. In België en Duitsland bestaat een met het Nederlandse recht vergelijkbaar wrakkenfonds. De Belgische regelgeving wordt momenteel herzien in verband met de ratificatie van het Wrakopruimingsverdrag, maar ook vanwege de nasleep van de opruiming van het wrak van de Flinterstar. Dit Nederlandse schip is op 6 oktober 2015 voor de kust in de aanloop van Zeebrugge gezonken. Het voornemen is om de volledige aansprakelijkheid voor wrakopruiming in te voeren. In Duitsland was reden voor de instelling van een wrakkenfonds de dispariteiten die voorheen bestonden in het eigen nationale recht. Naar gelang de gehanteerde administratieve grondslag kon voorafgaand aan de invoering van het LLMC sprake zijn van aansprakelijkheid voor het geheel van de kosten of alleen voor de waarde van het wrak. Invoering van het wrakkenfonds was een compromis tussen deze twee uitersten. Denemarken heeft geen voorbehoud gemaakt onder het LLMC. De crediteur voor wrakopruiming deelt mee met de andere crediteuren van het zakenfonds. Recent heeft Denemarken aangegeven wetgeving in voorbereiding te hebben met het doel om onbeperkte aansprakelijkheid in te voeren.

2.5 Vorderingen in verband met wrakopruiming

Een wrak in openbaar vaarwater dat een gevaar vormt en dat niet door de eigenaar wordt opgeruimd, zal door de beheerder van het vaarwater worden verwijderd. Zie de artikelen 9 tot en met 14 WBMO. Voor de aldus gemaakte wrakopruimingskosten zal door de beheerder verhaal worden genomen. Volgens het arrest van het HvJ EG van 16 december 1980 (NJ 1982,97) handelt de beheerder die een dergelijke vordering tegen de daarvoor aansprakelijke persoon instelt, krachtens overheidsbevoegdheid. De vordering valt daarom buiten het begrip 'burgerlijke en handelszaken' bedoeld in artikel 1, eerste alinea, van het Verdrag van 27 september 1968 betreffende de rechterlijke bevoegdheid en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (Verordening Brussel I), thans artikel 1 van Verordening (EU) nr. 1215/2012 van 12 december 2012 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (herschikking Verordening Brussel I).

Het Wrakopruimingsverdrag is een verdere bevestiging van deze publiekrechtelijke oorsprong van door de beheerder ingestelde vorderingen inzake wrakopruiming.

In verband met dit publiekrechtelijke karakter is een beroep op immuniteit van jurisdictie op zijn plaats wanneer een reder voor een buitenlandse rechter tracht zijn aansprakelijkheid jegens de Nederlandse beheerder van een openbaar vaarwater te beperken. Volgens het onderzoek kan forumshopping bij de uitoefening van verhaalsvorderingen wegens wrakopruimingskosten hiermee worden tegengegaan.

2.6 Invloed op de concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven

Er is geen aanleiding om aan te nemen dat het wetsvoorstel een negatieve invloed heeft op de concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven of het level playing field tussen reders. Het wetsvoorstel maakt geen onderscheid tussen schepen onder Nederlandse of buitenlandse vlag. Verder hebben de P&I-Clubs aangegeven dat de invoering van onbeperkte aansprakelijkheid in Nederland geen invloed zal hebben op de hoogte van de verzekeringspremies voor Nederlandse reders. De Nederlandse schepen worden immers wereldwijd ingezet en doen daarbij nu ook al landen aan waar onbeperkte aansprakelijkheid voor wrakberging geldt, zoals het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Het level playing field is niet alleen voor de Nederlandse reders, maar ook voor Nederlandse zeehavens van belang. Voor hen is de vraag of schepen als gevolg van het schrappen van de limitering Nederlandse havens zouden kunnen mijden. Nu de meeste omliggende landen onbeperkte aansprakelijkheid kennen of bezig zijn met invoering daarvan lijkt een verstoring van het playing field niet op te gaan treden. Daarnaast is door de Nederlandse havenbedrijven zorg geuit over de gevolgen van de

¹³ Verordening (EG) nr. 864/2007 van 11 juli 2007 betreffende het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen ('Rome II') (PbEG 2007, L 199/40).



Europese Monitorrichtlijn¹⁴. Op grond van artikel 20 van deze richtlijn, geïmplementeerd in de WBMO, moeten de Europese lidstaten plannen opstellen voor de opvang van schepen in nood in hun wateren. Nederland heeft ervoor gekozen om afhankelijk van de omstandigheden elke haven als noodhaven (port of refuge) te kunnen aanwijzen, waarbij wordt gekeken naar de ernst van het incident en de beschikbare faciliteiten in de desbetreffende haven. Het in stand houden van de mogelijkheid tot limiteren zou volgens de havenbedrijven ertoe kunnen leiden dat schepen noodhavens van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk mijden en juist voor een Nederlandse haven kiezen vanwege de mogelijkheid om de aansprakelijkheid te kunnen limiteren. De havenbedrijven achten dit een inbreuk op het level playing field en wijzen op de hiermee gepaard gaande verhoogde risico's voor schade aan de haven(activiteiten) of gevolgschade bij nabijgelegen bedrijven. De Nederlandse zeehavens zijn om deze reden voorstander van de invoering van onbeperkte aansprakelijkheid voor wrakberging.

2.7 Inhoud van het voorstel

Het wetsvoorstel omvat drie onderdelen. Ten eerste wordt voorgesteld om de beperking van aansprakelijkheid voor vorderingen inzake wrakopruiming te schrappen middels wijziging van de artikelen 8:656 en 8:752 tot en met 8:755 BW. In het verlengde hiervan is ook wijziging van artikel 26 WBMO nodig, dat verwijst naar artikel 8:755 BW. Ten tweede wordt dezelfde voorziening bewerkstelligd voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba door wijziging van de overeenkomstige artikelen in het BW BES. Als laatste wordt in de implementatie van het Protocol voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba voorzien. Thans is het Protocol niet geratificeerd voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Momenteel geldt het Verdrag van Londen dat aanzienlijke lagere aansprakelijkheidslimieten kent. Deze limieten betreffen niet alleen wrakopruiming maar ook andere vormen van aansprakelijkheid zoals vorderingen met betrekking tot dood of letsel dan wel verlies of beschadiging van zaken en vorderingen met betrekking tot schade voortvloeiend uit vertraging bij het vervoer over zee van lading, passagiers of hun bagage. Het verschil met Europees Nederland is pas recent aan het licht gekomen en werd destijds niet beoogd getuige het gegeven dat het Protocol is voor het gehele Koninkrijk is goedgekeurd¹⁵. De oorzaak voor dit verschil is naar aller waarschijnlijkheid te herleiden naar het feit dat de goedkeurings- en de implementatiewetgeving betreffende het Protocol en de omzetting van de BES-wetgeving vanwege de staatkundige hervorming elkaar onbedoeld hebben doorkruist. Vanwege de goedkeuring voor het Koninkrijk is ratificatie van het Protocol voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba voldoende voor gelding aldaar. Echter, om de verhoogde limieten daadwerkelijk te bewerkstelligen dient het Verdrag van Londen te worden opgezegd. Gebeurt dat niet dan zullen de laagste limieten, die op grond van het Verdrag van Londen, worden toegepast ingeval aansprakelijkheid wordt ingeroepen. Voor de opzegging van een verdrag geldt dezelfde procedure als voor de binding aan een verdrag. Beide moeten bij wet goedgekeurd worden door het parlement. Dat zou betekenen dat de opzegging van het verdrag pas mogelijk wordt bij goedkeuringswet. Uit de memorie van toelichting bij de goedkeuringswet ten behoeve van het Protocol blijkt echter dat het uitdrukkelijk beoogd is om het hele Koninkrijk te binden aan het protocol. Bovendien is steeds aangegeven dat het wenselijk is dat het Koninkrijk alleen partij moet zijn bij het protocol en niet bij verdrag én protocol. Ook staat in de toelichting bij het artikel ter opzegging van het verdrag dat het alleen opgezegd wordt voor Nederland omdat alleen daar het verdrag geldt. Om deze reden wordt aangenomen dat de toetreding van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba tot het verdrag op een misverstand beruiste en volstaan kan worden met een akte tot intrekking van die ratificatie. Met deze ratificatie en de voorgestelde wijziging van worden de limieten voor Europees Nederland en Caribisch Nederland gelijkgetrokken.

Wat betreft de wetgeving ten behoeve van de uitvoering van het Wrakopruimingsverdrag voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba wordt verwezen naar het bij koninklijke boodschap van 31 maart 2017 ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet maritiem beheer BES en van boek 8 van het Burgerlijk Wetboek BES in verband met de implementatie van het Verdrag van Nairobi inzake wrakopruiming¹⁶.

3. Verhouding tot hoger recht

Internationaal privaatrecht

Het voor Nederland geldende internationaal privaatrecht is geregeld in wetgeving en in voor Nederland geldende verdragen en verordeningen. Aan toepassing van Nederlandse regels van

¹⁴ Richtlijn 2002/59/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2002 betreffende de invoering van een communautair monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart en tot intrekking van richtlijn 93/75/EEG van de Raad (PbEG 2002, L 208).

¹⁵ Rijkswet van 7 oktober 2010 tot goedkeuring van 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 (Trb. 1997, 300 en Trb. 2006, 17) en de bijbehorende memorie van toelichting, (Kamerstukken II, 2008/09, 31 872 (R 1876), nr. 3, paragraaf 3).

¹⁶ Kamerstukken II, 2016/17, 34 710, nr. 2.



internationaal privaatrecht komt men eerst toe indien geen verdragen of verordeningen gelden.¹⁷ Voor de internationale bevoegdheid zijn de belangrijkste instrumenten de huidige EU Verordening 1215/2012 en het Verdrag van Lugano¹⁸. Aan de nationale bevoegdheidsregels inzake rechtsmacht (zie de artikelen 1 tot en met 14 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering) komt men pas toe indien het geval formeel en materieel buiten de werkingssfeer van deze instrumenten valt. Op de materiële werkingssfeer van deze instrumenten zal hieronder nog worden ingegaan. De hoofdregel over de formele werkingssfeer van de EU-Verordening is dat verweerders die woonplaats hebben binnen de EU, alleen op grond van de bevoegdheidsregels van Verordening (EU) Nr. 1215/2012 voor de rechter van een andere EU-lidstaat kunnen worden opgeroepen. Ten aanzien van verweerders met woonplaats buiten de EU worden in beginsel de nationale bevoegdheidsregels toegepast.¹⁹

LLMC

Onder het LLMC kan in beginsel op twee manieren beperking van aansprakelijkheid worden bereikt. De eerste mogelijkheid is dat de partij die aansprakelijk wordt gesteld, een fonds instelt in een Verdragsluitende Staat. Het LLMC laat in beginsel toe dat een aangesproken persoon zich alleen beroept op de mogelijkheid van beperking van aansprakelijkheid, zonder het fonds in te stellen (en het daarvoor benodigde bedrag te storten). Het LLMC laat echter ook toe dat een Verdragsluitende Staat in haar wetgeving de vorming van een fonds verplicht stelt om de aansprakelijkheid te kunnen beperken. In de Nederlandse wetgeving is deze verplichting te vinden in artikel 8:750, eerste lid, BW.

Op grond van het door Nederland gemaakt voorbehoud heeft het LLMC in Nederland geen werking ten aanzien van de volgende vorderingen, die worden genoemd in artikel 2, sub d en e, LLMC:

- vorderingen met betrekking tot het vlotbrengen, verwijderen, vernietigen of het onschadelijk maken van een gezonken, vergaan, gestrand of verlaten schip, daarbij inbegrepen alles wat zich aan boord bevindt of heeft bevonden;
- vorderingen met betrekking tot het verwijderen, vernietigen of het onschadelijk maken van de lading van het schip.

Hierdoor is het mogelijk afwijkende regels te stellen voor vorderingen inzake wrakopruiming. Op dit moment geeft Nederland hieraan uitvoering door de verplichting om een fonds te stellen ter hoogte van de limieten van het LLMC. Het LLMC regelt niet de internationale bevoegdheid of rechtsmacht. Tijdens het overleg dat voorafging aan de Diplomatieke Conferentie werd in het 'Legal Committee' van de Internationale Maritieme Organisatie al opgemerkt dat het ontwerpverdrag geen adequate oplossing biedt wanneer meer dan één staat is betrokken²⁰. Dit brengt met zich mee dat het LLMC in geval van toepassing geen duidelijkheid verschaft welke rechter in welk land bevoegd is.

Wrakopruimingsverdrag.

Het Wrakopruimingsverdrag verbetert de mogelijkheden voor kuststaten om te bewerkstelligen dat wrakken van zeeschepen snel en adequaat worden verwijderd en voorts om op te treden tegen bijna zinkende of strandende schepen en al dan niet losgeslagen lading die gevaar voor het scheepvaartverkeer, het mariene milieu of andere kuststaatbelangen opleveren. Dit geschiedt met name door het uitdrukkelijk vastleggen van de daarvoor benodigde bevoegdheden van die staten jegens scheepseigenaren en kapiteins, alsmede een opruimplicht en een verplichte verzekering van de opruimingskosten voor scheepseigenaren, gecompleteerd met een rechtstreeks verhaalsrecht van de kuststaat op de verzekeringspenningen. Dit verdrag is geïmplementeerd in de WBMO.

Monitoringsrichtlijn

De Monitoringsrichtlijn voorziet er onder andere in dat de betrokken overheidsinstanties diverse maatregelen kunnen en moeten nemen bij incidenten of ongevallen op zee om een veilige vaart en de veiligheid van personen te verzekeren en het mariene milieu en het kustmilieu te beschermen (zie artikel 19 en bijlage IV van die richtlijn).

¹⁷ Zie artikel 1 Rv en artikel 10:1 BW.

¹⁸ Verordening (EU) Nr. 1215/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2012 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (herschikking) (PbEU 2012, L 351/1) en het besluit van de Raad van 15 oktober 2007 inzake de ondertekening namens de Gemeenschap van het Verdrag betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken (2007/712/EG)(PbEU 2007, L 339/1).

¹⁹ Zie recital 14 en art. 4 t/m 6 Vo. 1215/2012. De bijzondere regel voor consumenten en werknemers is in dit kader niet van belang. Voor het Verdrag van Lugano 2007 zie art. 2 t/m 4 van dit verdrag.

²⁰ Comité Maritime International: The Travaux Préparatoires of the LLMC Convention, 1976 and of the Protocol of 1996 (CMI TP LLMC), pag. 302.



4. Gevolgen

Het wetsvoorstel brengt geen administratieve lasten met zich mee voor reders van schepen onder Nederlandse vlag. Afhankelijk van de omvang en lading van het schip en de verdere omstandigheden kunnen kosten van opruiming van een wrak van geval tot geval variëren van enige tienduizenden tot miljoenen euro's. Deze kosten worden verhaald op de eigenaar van het gezonken schip, die daar voor verzekerd zal zijn (zie ook onder 'Conclusie met betrekking tot de solvabiliteit van de reder en de positie van de verzekeraar', paragraaf 2.4). Gelet op het incidentele en uiteenlopende karakter van wrakopruimingsoperaties is het niet goed mogelijk de betere verhaalbaarheid te vertalen in een raming van jaarlijkse reductie van bestuurslasten voor het geval niet alle wrakopruimingskosten kunnen worden verhaald op de scheepseigenaar of zijn verzekeraar. Het voorstel is ter advisering voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Het ATR heeft geen opmerkingen gemaakt ten aanzien van het voorstel.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

De invoering van volledige aansprakelijkheid heeft geen gevolgen voor toezicht op en handhaving ten aanzien van schepen die Nederlandse havens aandoen. Rijkswaterstaat Zee en Delta is primair belast met de coördinatie en de organisatie rond een maritiem ongeval en een eventueel daaruit voortvloeiende wrakopruiming. Het contact met de scheepseigenaar en zijn verzekeraar maken daar onderdeel van uit. In geval van een complex ongeval treedt het Incidentbestrijdingsplan Noordzee in werking. De Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) heeft het wetsvoorstel getoetst en geconcludeerd dat er geen gevolgen zijn voor de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid (HUF-toets).

6. Advies en consultatie

Over het voorstel is van 18 december 2017 tot 15 februari 2018 geconsulteerd via www.internetconsultatie.nl. Deze consultatie heeft twee reacties opgeleverd. Het Havenbedrijf Rotterdam heeft aangegeven het voorstel te ondersteunen. Het Havenbedrijf Rotterdam acht het van groot belang dat Nederland met dit voorstel aansluiting zoekt met het recht van de ons omringende landen, meer in het bijzonder Engeland en Frankrijk, waar naar geldend recht al niet voor wrakopruimingskosten beperkt kan worden, alsmede België en Denemarken, waar voorbereidingen worden getroffen om de wetgeving in deze zin te herzien. Verder merkt het Havenbedrijf op dat het van groot belang is voor de Rijksoverheid dat het opruimen van gevaarlijke wrakken financieel en politiek een haalbare kaart blijft, waarbij dit wetsvoorstel een positief effect sorteert ten aanzien van in havenbekkens gestrande zeeschepen. Het Havenbedrijf merkt daarnaast op dat dankzij dit wetsvoorstel de mogelijkheden verbeteren om wrakopruimingskosten te verhalen op scheepseigenaren en hun verzekeraars. Zo wordt ook vermeden dat schepen in nood bij voorkeur naar Nederlandse havens en wateren worden gedirigeerd omdat daar naar huidig Nederlands recht de eventuele aansprakelijkheid voor wrakopruiming beperkt kan worden.

Het Verbond van Verzekeraars stelt dat hoewel P&I-clubs in een eerder stadium hebben aangegeven dat invoering van onbeperkte aansprakelijkheid geen invloed zal hebben voor de verzekeringspremie, dit wel zou kunnen gelden voor verzekeringen met zogenaamde P&I-clausules die niet via P&I-clubs worden gesloten. Hierbij valt te denken aan het verzekeren van aansprakelijkheidsrisico's van pleziervaartuigen of aan- of verbouw van een schip. Hoewel elke verzekeraar hierin een eigen afweging maakt, is het volgens het Verbond van Verzekeraars op voorhand niet vanzelfsprekend dat verzekeraars onbeperkt dekking gaan bieden voor deze risico's. Met mogelijk als gevolg dat een deel van het aansprakelijkheidsrisico bij de verzekeringsnemer blijft liggen. Deze reactie geeft geen aanleiding tot aanpassing van het voorstel. Zoals in paragraaf 2.4 is aangegeven, is ongeveer 90% van het wereldwijde scheepstonnage verzekerd bij een van de P&I-clubs. Het voorstel is daarnaast met name gericht op wrakopruiming als gevolg van een maritiem ongeval met relatief grote schepen op zee. Bij deze ongevallen zal de schade groter zijn dan bij een ongeval met een (veelal) kleiner pleziervaartuig of een ongeval bij de aan- of verbouw van een zeeschip en ook is de kans op een ongeval waarschijnlijk kleiner. Het aansprakelijkheidsrisico zal hierdoor kleiner zijn.

7. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Het wetsvoorstel bevat overgangsrecht om ervoor te zorgen dat er geen sprake is van onmiddellijke werking. In de overgangsrechtelijke bepaling is geregeld dat de voorgestelde wijzigingen slechts van toepassing worden ten aanzien van aansprakelijkheid voortvloeiende uit maritieme ongevallen die zich na de inwerkingtreding van voorgestelde wijzigingen hebben voorgedaan. Hier is voor gekozen, omdat de som waarvoor een scheepseigenaar zijn schip verzekerd zal hebben, pas zal worden aangepast op het moment dat de opheffing van de aansprakelijkheidsgrens in werking is getreden. Het zou kunnen voorkomen dat een maritiem ongeval plaatsvindt voor inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen, terwijl pas na inwerkingtreding een vordering inzake wrakopruiming



ontstaat. In dat geval zal de scheepseigenaar niet verzekerd zijn voor het gehele bedrag waarvoor hij aansprakelijk is, omdat hij op het moment van het ongeval verzekerd was tot de oude grens. Dit zou nadelig zijn voor de scheepseigenaar en degenen die schade hebben geleden. Als de scheepseigenaar namelijk aansprakelijk is voor een hoger bedrag dan de verzekerde som, dan kan hij zelf voor het onverzekerde verschil worden aangesproken.

Dit kan leiden tot het faillissement van de scheepseigenaar, hetgeen de kans verkleint op schadevergoeding voor degene die schade heeft geleden. Daarom is ervoor gekozen de toepassing van de wijzigingen te beperken tot maritieme ongevallen die hebben plaatsgevonden na inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen.

De inwerkingtreding zal bij koninklijk besluit gebeuren. Zo kan worden aangesloten bij de vaste verandermomenten en kan de verzekeraars tijd worden geboden hun polissen aan te passen.

II Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Met dit onderdeel vervalt artikel 8: 656, derde lid, BW waarin de mogelijkheid wordt geboden om de aansprakelijkheid voor wrakopruiming zoals bedoeld in Titel 7 van Boek 8 van het BW te beperken. Dit betekent dat de reder volledig aansprakelijk wordt voor kosten die voortvloeien uit de verplichtingen inzake wrakopruiming, zoals geregeld in de paragrafen 2.3 en 2.4 van de WBMO.

Onderdelen B, C, E en F

Artikel 8:752 BW omvat de opsomming van vorderingen die vatbaar zijn voor beperking van de aansprakelijkheid. Deze opsomming betreft de uitvoering van artikel 2 LLMC. Met onderdeel B worden de onderdelen d en e uit deze opsomming van artikel 8:752 BW verwijderd. Deze onderdelen betreffen vorderingen met betrekking tot de opruiming van een schip en haar lading, zoals opgenomen in artikel 2, onderdelen d en e, LLMC. Dit is nodig teneinde volledige aansprakelijkheid voor wrakopruiming te bewerkstelligen. Het verwijderen van deze twee onderdelen is in lijn met het voorbehoud dat Nederland met de ratificatie van het LLMC heeft gemaakt²¹. Het LLMC en de daaruit voortvloeiende limieten voor wrakopruiming hebben de betrokkenheid van een zeeschip bij een ongeval als uitgangspunt en zijn daardoor niet beperkt tot de kosten van de eventuele wrakopruiming van dat zeeschip. Het vervallen van de onderdelen d en e in artikel 8:752 BW omvat derhalve ook vorderingen inzake de opruiming door de reder van een zeeschip dat een ander schip (zeeschip of binnenschip) tot wrak heeft gemaakt en aansprakelijk is voor de opruiming daarvan²². Dit omdat het LLMC alle vorderingen ter zake van wrakopruiming omvat, los van het eigen schip, evenals de eventuele regresvorderingen van de reder van een gezonken schip.

In verband met de wijziging van artikel 8:752 BW worden met de onderdelen B en F ook de artikelen 8:750, derde lid, en 8:755, eerste lid, BW aangepast. Deze wijziging heeft geen invloed op welke partijen die aansprakelijk kunnen worden gesteld voor wrakopruiming.

Onderdeel D

Artikel 8:753, eerste lid, BW geeft een opsomming van de vorderingen waarvoor Titel 7 van Boek 8 van het BW, dat handelt over de beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen, niet van toepassing is. Met het toevoegen van de onderdelen f en g worden vorderingen uit hoofde van het Wrakopruimingsverdrag uitdrukkelijk uitgesloten van de reikwijdte van Titel 7 van Boek 8 van het BW.

Artikel II

Met de onderdelen A tot en met D wordt volledige aansprakelijkheid voor wrakopruiming ook in Bonaire, Sint-Eustatius en Saba op dezelfde wijze bewerkstelligd als in artikel I voor het Europese deel van Nederland wordt gedaan. Dit gebeurt door Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek BES te wijzigen. Verder is van de gelegenheid gebruikgemaakt om uitvoering te geven aan het Protocol van 1996, zodat ook voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba de ratificatie van dit protocol is voltooid. Hieruit volgt dat de in het protocol vastgelegde hogere limieten ook gelden in Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, waardoor er op dit punt geen verschil meer is met Europees Nederland. De onderdelen E en F zorgen ervoor dat de artikelen 755 en 756 van Boek 8 van het Burgerlijk wetboek BES in overeenstemming worden gebracht met de artikelen 8:755, eerste lid, en 8:756, eerste lid, BW.

²¹ Zie artikel 2 van de Rijkswet van 14 juni 1989 (Stb. 1989, 240).

²² Zie ook Tweede Kamer, vergaderjaar 1986–1987, 19 768, nr. 3, pag. 7.



Artikel III

Met dit artikel wordt artikel 26 van de WBMO in overeenstemming gebracht met de gewijzigde artikelen in Boek 8 van het BW. De wijziging betreft het schrappen van de verwijzing naar de beperking van de aansprakelijkheid voor wrakopruimingskosten.

Artikel IV en V

Deze artikelen zorgen ervoor dat het overgangsrecht wordt opgenomen in de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek en de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek BES. De artikelen regelen dat de toepassing wordt beperkt tot maritieme ongevallen die hebben plaatsgevonden na inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen. Zie ook de toelichting in paragraaf 7 hierboven.

Artikel VI

De inwerkingtreding van de voorgestelde wijzigingen geschiedt bij koninklijk besluit. Zo kan aan betrokken partijen de tijd worden geboden om zich voor te bereiden op de inwerkingtreding.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

De Minister voor Rechtsbescherming,