

Vergaderjaar 2008–2009

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. 5****VERSLAG**

Vastgesteld 23 april 2009

De vaste commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave	blz.
A. ALGEMEEN	2
1. Inleiding	2
2. Achtergronden	2
3. Koninkrijkspositie	3
B. HET VERDRAG; ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	3
Toepassingsgebied (artikel 2)	3
Materiële werkings sfeer van het Verdrag (artikelen 1 en 4)	3
De aansprakelijkheid van de scheepseigenaar (artikel 3)	4
Beperking van de aansprakelijkheid (artikel 6)	4
Verplichte verzekering of financiële zekerheid en directe actie (artikel 7)	4
Termijnen (artikel 8)	4
Bevoegdheid (artikel 9)	5
Voorrangsclausule (artikel 11)	5
Staten met meer dan een rechtsstelsel (artikel 13)	5

¹ Samenstelling:

Leden: Van de Camp (CDA), De Wit (SP), Van der Staaij (SGP), Arib (PvdA), ondervoorzitter, De Pater-van der Meer (CDA), voorzitter, Çörüz (CDA), Joldersma (CDA), Gerkens (SP), Van Velzen (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), De Krom (VVD), Timmer (PvdA), Griffith (VVD), Teeven (VVD), Verdonk (Verdonk), De Roon (PVV), Pechtold (D66), Heerts (PvdA), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Bouwmeester (PvdA), Van Toorenburg (CDA), Anker (CU) en Heemelaar (GL).

Plv. leden: Sterk (CDA), Langkamp (SP), Van der Vlies (SGP), Smeets (PvdA), Aasted-Madsen-van Stiphout (CDA), Jager (CDA), Jonker (CDA), Roemer (SP), Van Raak (SP), De Vries (CDA), Weekers (VVD), Dijsselbloem (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Van Miltenburg (VVD), Zijlstra (VVD), Fritsma (PVV), Koşer Kaya (D66), Gill'ard (PvdA), Ouwehand (PvdD), Spekman (PvdA), De Roos-Consemulder (SP), Bouchibti (PvdA), Van Haersma Buma (CDA), Slob (CU) en Halsema (GL).

A. ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de SP- en de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van Rijkswet ter 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) (hierna: Bunkers Verdrag). Zij hebben nog wel een aantal vragen en opmerkingen.

2. Achtergronden

De leden van de SP-fractie constateren dat de aansprakelijkheid van en schadevergoeding voor schade door verontreiniging die is veroorzaakt door bunkerolie vóór de totstandkoming van het Bunkers Verdrag internationaal niet volledig uniform was geregeld. Was er dan feitelijk sprake van een lacune? Welke problemen leverde dit op? Kan toegelicht worden hoe hiermee tot dusver werd omgegaan?

De leden van de SP-fractie vernemen graag hoe vaak verontreiniging door bunkerolie eigenlijk voorkomt. Is dat al vaak voorgevallen in het verleden? Ook vernemen de leden graag wie daarbij doorgaans schade leiden, wat daarbij gemiddeld de schade is, wat daarbij de maximale schade ooit is geweest en hoe dit steeds is afgewikkeld. Kan in het licht van deze antwoorden worden toegelicht welke verbeteringen het goedkeuren van dit Verdrag oplevert voor het milieu en voor de slachtoffers van schade door verontreiniging door bunkerolie?

De leden van de SP-fractie vragen aandacht voor de problematiek van illegale lozingen. Hoe groot is deze problematiek momenteel naar het oordeel van de regering? Is daar eigenlijk wel een goed beeld van te vormen? Wat zijn momenteel, en eventueel in de toekomst, de mogelijkheden om lozingen waar te nemen? Welke bewijsproblemen en -knelpunten doen zich voor bij het vaststellen van de aansprakelijkheid op grond van waargenomen lozingen?

De samenstelling van de bunkerolie, waarin ook afval van de petrochemische industrie kan zijn verwerkt, maakt het mogelijk lucratief een deel hiervan «kwijt te raken» op zee. Ziet de regering mogelijkheden om toezicht en controle op de samenstelling van de bunkerolie bij de raffinaderijen te verbeteren? Heeft het verdrag ook betrekking op dergelijke schade, waarbij opzet of ernstige schuld in het spel is? Of ziet het verdrag slechts op ongevallen zonder opzet of schuld? En als dat laatste het geval is, hoe wordt er dan opgetreden in geval van schuld of opzet? Geldt ook dan een beperking van het bedrag waarvoor men aansprakelijk is? Welke internationale mechanismen treden er dan in werking?

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. Is er nooit aanleiding geweest voor het tot stand brengen van internationale afspraken op dit gebied of is dat tot dusver niet gelukt?

De leden van de SP-fractie constateren dat het Bunkers Verdrag ten aanzien van de beperking van aansprakelijkheid verwijst naar het toepasselijke beperkingsregime. Voor Nederland is dat het Verdrag inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen, maar hoe is dat geregeld in andere landen? Wat betekent dit voor Nederlandse staat of Nederlanders die schade lijden, blijven zij in bepaalde gevallen met een deel van de schade zitten?

Meer in het algemeen vernemen de leden van de SP-fractie graag een nadere toelichting op het beperken van aansprakelijkheid. De leden begrijpen het uitgangspunt dat aansprakelijkheid voor schade verzekerd

baar moet blijven en zijn dan ook blij met de verzekeringsplicht in dit verdrag, maar betekent deze verbetering van de positie van slachtoffers nu nog steeds dat zij met een deel van de schade blijven zitten? Of zijn er nog andere partijen waar mogelijk een deel van de schade verhaald kan worden?

De leden van de VVD-fractie constateren dat de aansprakelijkheid en schadevergoeding voor schade veroorzaakt door bunkerolie anders dan verontreinigingschade door olie, zoals schade door brand of explosie veroorzaakt door bunkerolie, niet onder het Bunkers Verdrag valt en evenmin onder een ander internationaal regime. Zij vragen de regering hoe het kan dat deze leemte in het verdrag bestaat. Voorts vragen deze leden of de regering mogelijkheden ziet om deze leemte op te vullen door aanpassing van de verdragstekst te verzoeken.

De aan het woord zijnde leden lezen in de memorie van toelichting dat het Bunkers Verdrag is bedoeld als aanvulling op 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) (hierna: Aansprakelijkheidsverdrag) en 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) (hierna: HNS-Verdrag). Qua opzet en inhoud is het Bunkers Verdrag in belangrijke mate op deze verdragen gebaseerd. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering internationaal mogelijkheden ziet tot het samenvoegen van deze verdragen in één verdrag.

Deze leden vragen waarom het Bunkers Verdrag geen eigen limitatieregime kent. Voorts vragen zij waarom de slachtoffers van een situatie als omschreven in het Bunkers Verdrag geen beroep kunnen doen op aanvullende schadevergoeding uit een fonds zoals dat voor de andere verdragen wel mogelijk is en waarom de aansprakelijkheid kan worden beperkt tot een bepaald bedrag.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het zit met de aansprakelijkheid voor de schade als bedoeld in het Bunkers Verdrag in situaties waar een andere staat had kunnen voorkomen dat de schade op dusdanig ernstige wijze plaats zou vinden. Hierbij valt te denken aan de volgende situatie. Een olievlek drijft voor de kust van land A in de richting van de kust van land B. Land A weigert om deze olievlek te verwijderen. Later veroorzaakt deze vlek dusdanig ernstigere schade bij land B, dat het opruimen door land A goedkoper was geweest.

3. Koninkrijkspositie

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

B. HET VERDRAG; ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Toepassingsgebied (artikel 2)

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.

Materiële werkingssfeer van het Verdrag (artikelen 1 en 4)

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat het Bunkers Verdrag in beginsel niet van toepassing is op oorlogsschepen, ondersteuningschepen van de marine en andere schepen die toebehoren

aan of geëxploiteerd worden door een staat en in de betrokken periode uitsluitend worden gebruikt in overheidsdienst voor andere dan handelsdoeleinden, tenzij de desbetreffende staat de Secretaris-Generaal van Internationale Maritieme Organisatie van het tegendeel kennis geeft onder vermelding van de voorwaarden en modaliteiten van die toepassing. Deze leden vragen hoe slachtoffers van dergelijke situaties een vergoeding tegemoet kunnen zien. Voorts vragen zij hoe vaak een staat vrijwillig zal aangeven wel aansprakelijk te zijn indien dit niet nodig is. Ook willen de leden van de VVD-fractie graag weten of deze regering voornemens is zich hier eventueel voor open te stellen en aan de hand van welke criteria dat zal moeten plaatsvinden.

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 een lekkage ontstaat.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of het artikel 3, vijfde lid, van het Bunkers Verdrag ook geldt voor de verhouding met landen die niet mede het verdrag hebben ondertekend.

Beperking van de aansprakelijkheid (artikel 6)

Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie een nadere toelichting bij artikel 6 van het Bunkers Verdrag. Volgens de Memorie van Toelichting is in dit artikel gesteld dat het Bunkers Verdrag de rechten van de scheepseigenaar en van de persoon of de personen die een verzekering of andere financiële zekerheid hebben verstrekt niet aantast om hun aansprakelijkheid te beperken.

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

De leden van de VVD-fractie willen graag weten wat de sanctie is bij niet voldoen aan de verplichte verzekering. Voorts vragen zij hoe vaak per jaar de verzekeraar een vergoeding dient uit te keren en of dit aantal keren is gemaximeerd. Op grond van het artikel 7, twaalfde lid, van het Bunkers Verdrag geldt de plicht van verzekering of het stellen van andere zekerheid voor ieder schip met een brutotonnage van meer dan 1000, ook indien het niet is geregistreerd in een staat die partij is, dat een haven op het grondgebied van een verdragsstaat binnenloopt of verlaat, dan wel aankomt of vertrekt van een buitengaats doch binnen de territoriale zee van een verdragsstaat gelegen installatie. De leden van de VVD-fractie vragen wie dit op welke manier moet controleren en welke sancties op het niet navolgen van deze plicht staan. Voorts vragen zij in hoeverre dit de handel met derde landen kan beperken.

Wanneer een schip in eigendom toebehoort aan een verdragsstaat en er geen verzekering is afgesloten of geen financiële zekerheid is gesteld, is artikel 7 van het Bunkers Verdrag niet van toepassing op dat schip. Desondanks moet dat schip wel zijn voorzien van een certificaat, afgegeven door de bevoegde autoriteit van de registerstaat, houdende de verklaring dat het schip eigendom is van die staat en dat de aansprakelijkheid voor het schip gedekt is binnen de overeenkomstig het eerste lid van artikel 7, eerste lid, Bunkers Verdrag voorgeschreven grenzen. Dit lijkt deze leden tegenstrijdig. Er is geen financiële zekerheid gesteld, maar er moet wel een certificaat zijn dat zegt dat dit wel zo is. Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie hier een nadere toelichting.

Termijnen (artikel 8)

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. Komt het in bepaalde gevallen voor dat pas na verloop van de termijn van

drie jaar duidelijk wordt wie er verantwoordelijk is voor de schade? Hoe wordt hier in dergelijke gevallen mee omgegaan?

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de termijnen van artikel 8 van het Bunkers Verdrag ook gelden indien lange periode de veroorzaker van de schade onbekend is geweest.

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.

Vorrangsclausule (artikel 11)

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. Zij vragen voorts of hier het «lex-posterior»-beginsel geldt.

Staten met meer dan een rechtsstelsel (artikel 13)

De leden van de VVD-fractie vragen of er gevallen als bedoeld in artikel 13 van het Bunkers Verdrag bekend zijn. Zij vragen 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 deze leden zowel aan de situatie waar een schip daar schade heeft veroorzaakt als de situatie waar een schip van dat territoriaal deel de schade veroorzaakt.

De voorzitter van de commissie,
De Pater-van der Meer

De adjunct-griffier van de commissie,
Van Doorn