

Vergaderjaar 2023–2024

36 323 (R2182)

Goedkeuring van het op 3 mei 1996 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake aansprakelijkheid en vergoeding voor schade in verband met het vervoer over zee van gevaarlijke en schadelijke stoffen, 1996 (Trb. 1997, 302 en Trb. 2002, 222) en het op 30 april 2010 te Londen tot stand gekomen Protocol van 2010 bij het Internationaal Verdrag inzake aansprakelijkheid en vergoeding voor schade in verband met het vervoer over zee van gevaarlijke en schadelijke stoffen, 1996 (Trb. 2010, 316)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 26 oktober 2023

De vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat heeft op 10 mei jl. verslag uitgebracht van haar bevindingen ten aanzien van het wetsvoorstel tot goedkeuring van het op 3 mei 1996 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake aansprakelijkheid en vergoeding voor schade in verband met het vervoer over zee van gevaarlijke en schadelijke stoffen, 1996 (Trb. 1997, 302 en Trb. 2002, 222) en het op 30 april 2010 te Londen tot stand gekomen Protocol van 2010 bij het Internationaal Verdrag inzake aansprakelijkheid en vergoeding voor schade in verband met het vervoer over zee van gevaarlijke en schadelijke stoffen, 1996 (Trb. 2010, 316). De commissie heeft hierbij opgemerkt dat zij de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid acht, onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in het verslag afdoende beantwoordt.

De leden van de fracties van de VVD, D66 en het CDA hebben vragen gesteld en opmerkingen gemaakt over dit wetsvoorstel. Ik heb hiervan met interesse kennisgenomen. In deze nota zal ik, mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister voor Rechtsbescherming, op deze vragen en opmerkingen ingaan. Daarbij wordt de volgorde van het verslag aangehouden.

Hoofdpijnen van het verdrag

De leden van de D66-fractie lezen dat ontvangers van HNS-stoffen een verplichte bijdrage leveren aan het HNS-fonds wanneer zij meer ontvangen dan de vastgestelde drempelwaarde. Deze leden vragen zich af op welke wijze er beoordeeld wordt hoe hoog de bijdrage moet zijn. Wordt er alleen gekeken naar het volume van de HNS-stoffen of wordt ook

de schadelijkheid gewogen bij deze verplichte afdracht? Zijn hier bijvoorbeeld categorieën aan de orde? Deze leden zijn verder benieuwd naar waarom ontvangers van verpakte HNS-stoffen geen bijdrage hoeven te leveren aan het HNS-Fonds, terwijl er wel schade mogelijk is die gedekt wordt uit datzelfde fonds. Zij vragen zich af welke afweging hieraan vooraf is gegaan?

De bijdrageplicht aan het HNS-Fonds geldt voor de ontvangers van HNS-stoffen in bulk. Zij dienen bij te dragen als de hoeveelheid ontvangen bulk de in het verdrag vastgestelde drempelwaarden overstijgt. Het verdrag kent, vanwege de aard van de verschillende stoffen, een bijdrageplicht voor vier categorieën HNS-stoffen in bulk: olie (olierekening), vloeibaar aardgas (LNG-rekening), vloeibaar petroleumgas (LPG-rekening) en overige HNS-stoffen (algemene rekening). De hoogte van de jaarlijkse bijdrage aan het HNS-Fonds wordt vastgesteld door de Algemene Vergadering van het HNS-Fonds, waarin alle verdragspartijen zitting hebben. Daarbij wordt niet alleen gekeken naar het volume van de ontvangen HNS-stoffen in bulk, maar ook naar de mate waarin een beroep wordt gedaan op een uitkering uit het HNS-Fonds. Bij een incident wordt aan de hand van de betrokken HNS-stoffen bekeken van welke rekening(en) van het HNS-Fonds een eventuele uitbetaling moet worden gedaan. Op deze manier wordt kruissubsidiëring vermeden.

Hoewel ook schade veroorzaakt door verpakte HNS-stoffen gedekt wordt door het HNS-Fonds, hoeft over dit type HNS-stoffen door de ontvangers geen bijdrage aan het HNS-Fonds te worden afgedragen. Het onderscheid tussen verpakte HNS-stoffen en HNS-stoffen in bulk is doorgevoerd in het Protocol van 2010 om de aanvaarding en implementatie van het verdrag te vergemakkelijken en versnellen. Met name door de aard en omvang van de containervaart, bleek het administratief een te grote last om verpakte HNS-stoffen te detecteren en de ontvangers hierover te laten betalen. Om het tweeledige systeem van het verdrag, met in de eerste plaats een gelimiteerde aansprakelijkheid van de scheepseigenaar en in de tweede plaats een aanvullende vergoeding uit het HNS-Fonds in stand te houden, is in het Protocol van 2010 een hogere aansprakelijkheidslimiet vastgesteld voor schepen die verpakte HNS-stoffen vervoeren (artikel 9, lid 1, onder b, van het verdrag). Bij een incident met verpakte HNS-stoffen zal (de verzekeraar van) de scheepseigenaar dus een hoger bedrag aan schade zelf moeten vergoeden. Pas als de schade boven deze hogere limiet uitkomt, komt een aanvullende vergoeding uit het HNS-Fonds aan de orde.

De leden van de CDA-fractie zijn ervan op de hoogte dat de invoering van dit type verdragen vaak lang duurt. Ook hebben deze leden oog voor het feit dat Nederland een grote ontvanger is van HNS-stoffen en niet eerder tot aanvaarding is overgegaan, omdat buurlanden met concurrerende havens het verdrag nog niet hebben aanvaard. Desondanks kijken deze leden wel op van de uitzonderlijk lange looptijd die hier speelt. De scheepsramp van 1967 was de belangrijkste aanleiding voor het HNS-Verdrag. Dit verdrag is in 1996 gesloten en in 2010 aanzienlijk gewijzigd. Zou de regering willen toelichten welke mogelijkheden zij ziet tot versnelling van het proces van verdragen en de invoering van dergelijke verdragen?

Het HNS-verdrag wordt gezien als het sluitstuk van de internationale aansprakelijkheidsverdragen in de zeevaart. Eerdere aansprakelijkheidsverdragen betreffen schade door olie van tankschepen, bunkerolie en wrakopruiming. Deze verdragen zijn door Nederland aanvaard en in werking getreden.

In algemene zin geldt dat er verschillende mogelijkheden zijn om het proces van de totstandkoming en inwerkingtreding van verdragen te versnellen. Een van die mogelijkheden is door bij de onderhandelingen in te zetten op een aanpassing van de voorwaarden voor inwerkingtreding. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan een lager aantal landen dat het verdrag moet hebben aanvaard. Of een versoepeling van de inwerkingtredivereisten wenselijk is, zal echter van geval tot geval moeten worden beoordeeld. Er kunnen namelijk goede redenen zijn om een verdrag (nog) niet in werking te laten treden. Zo kan het maatschappelijk belang van een verdrag mondiaal verschillend worden ervaren. Ook het behoud van een gelijk speelveld of het voorkomen van hoge uitvoeringslasten kunnen hierbij een rol spelen.

Een andere manier waarop het proces van verdragen en de inwerkingtreding daarvan kan worden versneld, is door regelmatig overleg te voeren met gelijkgezinde landen over de voortgang van de goedkeuringsprocedures van verdragen en, wanneer wenselijk, een afspraak te maken om het verdrag gezamenlijk op eenzelfde tijdstip te aanvaarden.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering toe te lichten hoe zij zich hiervoor gaat inspannen?

Ten aanzien van het HNS-verdrag heeft de regering met België en Duitsland afgesproken om de aanvaarding van het verdrag gelijktijdig (op dezelfde datum) te doen plaatsvinden. Hierover vindt regelmatig overleg plaats met deze landen. Dat overleg gaat onder andere over de stand van zaken van de nationale goedkeuringsprocedures en de voor de uitvoering van het HNS-verdrag benodigde nationale uitvoeringswetgeving. Deze inspanningen worden ondersteund door het in 2017 aangenomen besluit van de Raad van de Europese Unie waarbij EU-lidstaten worden opgeroepen tot aanvaarding van het verdrag over te gaan.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering juridische aanknopingspunten ziet om hier met andere landen het gesprek over aan te gaan?

Zowel in het verband van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) als in EU-verband wordt regelmatig gesproken over de aanvaarding, inwerkingtreding en andere aspecten van de internationale aansprakelijkheidsverdragen in de zeevaart. Een meer juridisch aanknopingspunt om hierover met andere landen het gesprek aan te gaan, is een besluit van de Raad van de Europese Unie waarbij EU-lidstaten worden opgeroepen om een bepaald verdrag te aanvaarden.

Overig

De leden van de VVD-fractie lezen dat recentelijk is gebleken dat ook de buurlanden België en Duitsland voornemens zijn om het HNS-Verdrag binnen afzienbare termijn te aanvaarden. Deze leden willen weten waaruit dit blijkt. Ook willen deze leden weten wanneer deze landen onderdeel van het verdrag worden en welke garantie hierover is gegeven.

In de zomer van 2020 is via een briefwisseling op hoog ambtelijk niveau met de buurlanden België en Duitsland afgesproken om het HNS-verdrag gezamenlijk te aanvaarden. Deze afspraak houdt onder andere in dat er regelmatig onderling contact is over de voortgang van de daarvoor benodigde nationale wetgeving. In alle drie de landen zijn de wetgevingsstukken die moeten leiden tot de aanvaarding van het verdrag ingediend bij de parlementen. Daarmee liggen de nationale wetgevingsprocedures op koers voor een gelijktijdige aanvaarding. Zodra deze wetgeving is

aangenomen, zal Nederland gelijktijdig met België en Duitsland de akte van aanvaarding deponeren bij de IMO. Dit is de laatste stap in het aanvaardingsproces. Tijdens internationaal overleg in IMO-verband, zoals tijdens het jaarlijks LEGAL Comité, hebben Nederland, België en Duitsland regelmatig uitgesproken gezamenlijk te werken aan de aanvaarding van het verdrag. Meest recent is dit gebeurd tijdens de bijeenkomsten in 2022 (LEG 109/16/1, pag. 4, 7 april 2022) en 2023 (LEG 110/18/1, pag. 4, 24 april 2023) van het LEGAL Comité.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de scheepseigenaar zijn aansprakelijkheid op grond van het verdrag kan beperken tot een maximale limiet. Deze leden willen weten hoe hoog deze limiet is. Ook willen deze leden weten hoe alle economische schade wordt verhaald op de scheepseigenaar.

De scheepseigenaar kan zijn aansprakelijkheid op grond van het verdrag beperken tot een maximale limiet. De hoogte van deze limiet wordt uitgedrukt in een aantal rekeneenheden en is afhankelijk van de grootte van het schip (het tonnage). De rekeneenheid die in het verdrag wordt genoemd, is het bijzondere trekkingsrecht (*Special Drawing Right; SDR*) dat is omschreven door het Internationale Monetair Fonds (IMF). De waarde in euro's van dit bijzondere trekkingsrecht wordt berekend volgens de waarderingsmethode van het IMF. Bij het bepalen van de hoogte van de aansprakelijkheidslimiet wordt een onderscheid gemaakt tussen schepen die HNS-stoffen in bulk vervoeren en schepen die verpakte HNS-stoffen vervoeren. Voor beide type schepen geldt een vast aantal rekeneenheden voor schepen tot 2.000 ton. Voor schepen met een tonnage groter dan 2.000 geldt een staffel met een vast aantal extra rekeneenheden per ton. De maximale limiet is 100 miljoen SDR voor schepen die HNS-stoffen in bulk vervoeren en 115 miljoen SDR voor schepen die verpakte HNS-stoffen vervoeren. Op het moment van schrijven komt dit neer op ongeveer 123 miljoen euro en 142 miljoen euro.

De scheepseigenaar is op grond van het verdrag verplicht om zich te verzekeren tot de aansprakelijkheidslimiet. Het verdrag voorziet verder in een zogenoemde directe actie. Dit houdt in dat een slachtoffer de verzekeraar van de scheepseigenaar rechtstreeks kan aanspreken voor de schade, óók voor de vergoeding van economische schade. Hij hoeft zich dus niet eerst te richten tot de scheepseigenaar. Dit is van groot belang voor de bescherming van slachtoffers. Zij kunnen daardoor ook in het geval van een faillissement van de scheepseigenaar een schadevergoeding krijgen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat slachtoffers een aanvullende vergoeding kunnen krijgen uit het HNS-Fonds. Deze leden willen weten hoe slachtoffers aanspraak kunnen maken op dit fonds en hoe moet worden aangetoond dat ze daadwerkelijk slachtoffer zijn. Deze leden lezen dat onder slachtoffers bij een scheepsramp ook de scheepvaart, bevolking, het overige bedrijfsleven en het milieu wordt verstaan. Deze leden willen weten op welke wijze dit wordt afgebakend voor het aanspraak kunnen maken op dit fonds.

Iedereen, zowel burgers, bedrijven als overheden, die schade leidt door een incident met HNS-stoffen en die daarvoor geen (volledige) vergoeding heeft kunnen verkrijgen van (de verzekeraar van) de scheepseigenaar, kan schriftelijk een vordering tot schadevergoeding indienen bij het HNS-Fonds. Deze vordering moet ten minste de volgende basisinformatie bevatten:

- De naam en het adres van de indiener en eventuele vertegenwoordigers;
- De identiteit van het schip dat bij het incident betrokken was;
- De datum, plaats en specifieke details van het incident, indien bekend bij de indiener, tenzij deze informatie al beschikbaar is bij het HNS-Fonds;
- Het soort schade dat is opgelopen;
- Het bedrag van de gevorderde schadevergoeding.

Het is de verantwoordelijkheid van de indiener om de vordering in voldoende mate te onderbouwen. Dit kan bijvoorbeeld door het verstrekken van bewijsmateriaal waaruit blijkt dat hij schade heeft geleden als gevolg van het incident met HNS-stoffen.

In het geval van grote aantallen vorderingen kan het HNS-Fonds samen met de betrokken verzekeraars een lokaal claimkantoor oprichten, zodat vorderingen gemakkelijker kunnen worden ingediend en verwerkt. Momenteel wordt door het HNS-Fonds een *Claims Manual* ontwikkeld met informatie over het indienen van vorderingen. Deze *Claims Manual* zal vóór de inwerkingtreding van het verdrag beschikbaar zijn op de website van het HNS-Fonds (Front Page – HNS Convention).

De leden van de VVD-fractie lezen dat er een bijdrage aan het fonds wordt gedaan door het bedrijfsleven. Deze leden willen weten hoe hoog deze bijdrage is.

De hoogte van de bijdrage aan het HNS-Fonds kan pas worden vastgesteld nadat het verdrag in werking is getreden. De verwachting is dat de jaarlijkse bijdrage om de administratieve kosten van het HNS-Fonds te dekken per miljoen ton HNS-stoffen, ongeacht de categorie, rond de € 10.000 zal komen te liggen. Deze verwachting is uitgesproken door de directeur van het IOPC-Fonds, dat vergelijkbaar is met het HNS-Fonds. De bijdrage aan het HNS-Fonds is ook afhankelijk van het aantal incidenten met HNS-stoffen met schade dat boven de aansprakelijkheidslimiet van de scheepseigenaar uitgaat. In de praktijk is schade boven de aansprakelijkheidslimieten nog niet vaak voorgekomen.

In de afgelopen twintig jaar waren van de ruim 400 incidenten waar HNS-stoffen bij betrokken waren slechts 4 incidenten boven de aansprakelijkheid van de scheepseigenaar op basis van de limiet in het HNS-verdrag. Daarom zal de bijdrage aan het HNS-Fonds waarschijnlijk relatief beperkt zijn.

De leden van de VVD-fractie lezen dat er een «no more favourable treatment»-clausule in het HNS-Verdrag is opgenomen. Deze leden willen weten hoe wordt gehandhaafd dat scheepseigenaren van landen die geen lid zijn van het HNS-Verdrag ook daadwerkelijk een verzekering hebben, en hoe oneerlijke concurrentie van landen die geen lid zijn van het HNS-Verdrag wordt voorkomen.

Om te voorkomen dat schepen van een niet-verdragspartij die een Nederlandse haven aandoen in een gunstiger positie komen te verkeren (no more favourable treatment), dienen ook deze schepen over een verzekering te beschikken die voldoet aan de eisen van het HNS-verdrag. Om deze schepen te kunnen onderwerpen aan toezicht en handhaving, voorziet het wetsvoorstel voor de Uitvoeringswet van het HNS-verdrag in een wijziging van de Wet havenstaatcontrole. Hierdoor wordt het HNS-verdrag in die wet aangewezen als één van de verdragen waarop havenstaatcontrole dient plaats te vinden. Havenstaatcontrole betreft het toezicht op het voldoen aan verdragsbepalingen door buitenlandse schepen die een Nederlandse haven aandoen. Een ambtenaar van de

Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) kan buitenlandse schepen bijvoorbeeld aan een inspectie onderwerpen en nagaan of zij beschikken over een geldig verzekeringscertificaat.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR) in de consultatie erop wijst dat na inwerking-treding van het verdrag rekening moet worden gehouden met de doorlooptijd voor het afsluiten van de vereiste verzekering. Deze leden willen weten hoe hiermee rekening wordt gehouden.

Het tijdstip van inwerkingtreding van het verdrag ligt achttien maanden na de datum waarop, kort gezegd, voldoende staten het verdrag hebben aanvaard en ook aan de overige vereisten voor inwerkingtreding is voldaan. Dit biedt scheepseigenaren voldoende gelegenheid om een verzekeraar te kiezen en een verzekering af te sluiten. De meeste scheepseigenaren zijn reeds verzekerd bij zogenaamde *Protection and Indemnity Clubs (P&I clubs)*. De verwachting is dat de nieuwe HNS-verzekering wordt meegenomen in het bestaande pakket van verzekeringen dat een scheepseigenaar heeft afgesloten. Verzekeraars en *P&I clubs* zijn reeds op de hoogte van het verdrag en de bijbehorende verzekering die moet worden afgesloten. Wanneer scheepseigenaren de vereiste verzekering onderbrengen bij de gebruikelijke verzekeraars en *P&I clubs*, zal het afsluiten ervan naar verwachting spoedig verlopen.

De leden van de VVD-fractie lezen dat de KVNR in de consultatie er ook op wijst dat rekening moet worden gehouden met een mogelijk gebrek in een aanvraag en het intrekken van een certificaat dat gevolgen kan hebben voor het vervoeren en lossen van goederen waarop het HNS-Verdrag van toepassing [is]. Deze leden willen weten hoe hiermee rekening wordt gehouden.

Naar aanleiding van de door de KVNR geuite zorgen in de internetconsultatie heeft overleg plaatsgevonden met de ILT. Bij een onvolledige aanvraag of een gebrek in een aanvraag stuurt de ILT de aanvraag zo spoedig mogelijk retour, waarbij wordt aangegeven welke informatie ontbreekt en moet worden aangevuld. De ILT zal extra aandacht besteden aan de doorlooptijd van de aanvraag van een verzekeringscertificaat, zodat scheepseigenaren zo min mogelijk met beperkingen te maken krijgen. De ILT verwacht overigens geen problemen met de tijdige uitgifte van HNS-certificaten. Certificaten worden ingetrokken indien door de ILT is geconcludeerd dat niet meer wordt voldaan aan de voorwaarden voor afgifte, bijvoorbeeld als blijkt dat de verzekering niet meer voldoet. Voordat een certificaat wordt ingetrokken, wordt de scheepseigenaar nog wel verschillende malen in de gelegenheid gesteld om de geconstateerde tekortkoming te herstellen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers