

Zitting 1974-1975

12 288 (R 891), 12 289

**Goedkeuring van het op 29 november 1969 te Brussel tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie, met Bijlage (Trb. 1970, 196)**

**Uitvoering van het op 29 november 1969 te Brussel tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie, met Bijlage (Trb. 1970, 196) alsmede regeling van die aansprakelijkheid in overeenstemming met dat Verdrag (Wet aansprakelijkheid olietankschepen)**

Nr. 6

De vroegere stukken zijn gedrukt in de zitting 1972-1973

**Memorie van antwoord**

Ontvangen 28 januari 1975

De ondergetekenden hebben kennis genomen van de voorlopige verslagen, uitgebracht door de bijzondere commissie belast met het voorbereidend onderzoek van bovenstaande wetsontwerpen.

Naar aanleiding van het voorlopig verslag betreffende het wetsontwerp ter goedkeuring van het verdrag (12 288) delen de ondergetekenden het volgende mede.

Talrijke en verschillende leden vragen zich af welk beleid de Regering wil be trachten ten aanzien van de sluiting en de ratificatie van verdragen betref fende de verontreiniging van de zee. In het bijzonder informeren deze leden naar de redenen voor de volgorde waarin enige nader genoemde verdragen aan de Staten-Generaal ter goedkeuring zijn aangeboden.

De ondergetekenden willen erop wijzen dat het karakter van de bedoelde verdragen zo verschillend is dat zij onafhankelijk van elkaar kunnen worden behandeld. De volgorde van indiening van de wetsontwerpen is in hoofd zaak bepaald door de voortgang die werd gemaakt bij de diverse departe menten die bij de voorbereiding zijn betrokken.

Wetsontwerpen ter goedkeuring van de in de punten 2, 3 en 4 genoemde verdragen zijn nog bij de Tweede Kamer aanhangig. Het onder punt 1 ge noemde verdrag is door Nederland reeds, op 8 januari 1974, geratificeerd.

De onder punt 2 bedoelde op 21 oktober 1969 te Londen tot stand geko men wijzigingen (Trb. 1970, 107 van het Internationaal Verdrag ter voorko ming van verontreiniging van de zee door olie, Londen 1954 (Trb. 1955, 56), beogen in het algemeen een verdere beperking van de voorwaarden waar onder het operationeel lozen van oliën door schepen is toegestaan. Het on derhavige verdrag van Brussel 1969 regelt uitsluitend de wettelijke aanspra kelijkheid van de eigenaren van olietankschepen voor schade door veront reiniging door olie, ongeacht de vraag of die verontreiniging al dan niet het gevolg is van een lozing en of op een dergelijke lozing de wijzigingen van 1969 van het verdrag van 1954 van toepassing zijn. Dat Nederland door rati ficatie van deze verdragswijziging verplicht zou zijn datgene na te laten wat het op grond van het onderhavige verdrag nu reeds aan anderen kan opleg gen, zoals in het verslag gesteld wordt, is derhalve niet juist.

Ten aanzien van de in 1971 tot stand gekomen wijzigingen op het verdrag van 1954, welke wijzigingen onder meer betrekking hebben op de beperking van de grootte van ladingtanks in tankschepen, merken de ondergetekenden op dat het hun wenselijk voorkomt met de indiening van de wetsontwerpen tot goedkeuring van deze wijzigingen en tot aanpassing van de nationale wetgeving te wachten tot de eerder genoemde wijzigingen van 1969 in de wet zijn opgenomen.

Naar aanleiding van de vraag of een verdrag in voorbereiding is inzake het optreden in volle zee bij verontreiniging door andere stoffen dan olie, zij medegedeeld dat betreffende deze materie op 2 november 1973 te Londen, onder auspiciën van de IMCO, een Protocol tot stand gekomen is. In aansluiting op hetgeen terzake is medegedeeld in de tweede alinea van de memorie van antwoord betreffende het wetsontwerp tot goedkeuring van het onder punt 4 genoemde verdrag (Trb. 1970, 197) (11 593), kan worden medegedeeld dat het Protocol inmiddels is ondertekend.

De vraag of en in hoeverre ook zonder een verdrag een staat bij een ongeval mag ingrijpen op basis van het volkenrecht, is niet met zekerheid te beantwoorden. Deze onzekerheid was mede aanleiding tot het tot stand brengen van het onder punt 4 genoemde verdrag en het hierboven genoemde Protocol bij dat verdrag. De ondergetekenden zijn van mening dat een ingrijpen thans te rechtvaardigen is in ernstige situaties als bedoeld in dat verdrag, onderscheidenlijk het Protocol, en mits daarbij te werk wordt gegaan overeenkomstig geest en strekking van de artikelen III en V van dat verdrag.

Ze er vele leden betreuren dat de inwerkingtreding van het onderhavige verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid nog zo geruime tijd in beslag zal nemen dat een nationale wet nodig is om deze tijd te overbruggen. Zij vragen wat hierbij onder 'geruime tijd' wordt verstaan en merken op dat zolang vele staten onder welke vlag grote koopvaardij schepen varen het onderhavige verdrag niet goedkeuren, het effect gering kan blijven. Ook de ondergetekenden betreuren het feit dat het verdrag niet eerder effect kan sorteren. De inwerkingtreding van verdragen als het onderhavige vraagt over het algemeen veel tijd, vooral omdat een groot aantal staten daartoe eerst een uitvoeringswet tot stand moet brengen. Ten aanzien van het onderhavige verdrag komt daar nog bij dat een aantal staten mogelijk de ratificatie zal willen uitstellen omdat zij gelijktijdig partij willen worden bij het in december 1971 tot stand gekomen Internationaal Verdrag ter oprichting van een internationaal fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie (Trb. 1973, 101), hierna te noemen het fondsverdrag. Er is thans echter reden te veronderstellen dat ten aanzien van het aansprakelijkheidsverdrag omstreeks eind maart 1975 een voldoende aantal staten akten van bekrachtiging zal hebben gedeponneerd om dit verdrag tegen de zomer van 1975 in werking te doen treden. Er bestaat goede hoop dat het onderhavige verdrag door vele staten onder welke vlag grote koopvaardij schepen varen zal worden geratificeerd. Het verdrag is thans aanvaard door de volgende staten: Algerije, Ivoorkust, Fidji, Libanon, Liberia, Marokko en Senegal.

Talrijke en verschillende leden willen vernemen of de Regering bereid is het initiatief te nemen tot een regeling krachtens welke schepen van staten die geen partij zijn bij het verdrag niet worden toegelaten tot havens van staten, die daarbij wel partij zijn. De ondergetekenden menen dat het niet verantwoord zou zijn op deze wijze druk uit te oefenen op andere staten. Zij wijzen er bovendien op dat in artikel 24 van de Uitvoeringswet een verbod is opgenomen tot het aanlopen van Nederlandse havens, indien niet kan worden aangetoond dat de aansprakelijkheid overeenkomstig die wet is verzekerd. Ingevolge artikel VII, elfde lid, van het Verdrag is elke verdragsluitende staat verplicht een dergelijke regeling te treffen.

Dezelfde leden informeren naar de stand van zaken bij de studie over de juridische consequenties van schade door andere lading dan olie veroorzaakt. De aansprakelijkheid voor dergelijke schade maakt deel uit van het

werkprogramma van de Juridische Commissie van de IMCO. De studie bevindt zich nog in een beginstadium.

De vraag van enige leden, of enigszins concreet kan worden aangegeven, welke invloed de hogere kosten ten gevolge van de verzwaren van de positie van de tankereigenaar op de prijs van het produkt zullen hebben, moeten de ondergetekenden ontkennend beantwoorden, omdat nog niet bekend is hoeveel de verzekeringspremies diensgevolge zullen stijgen en in hoeverre die stijging zal worden doorberekend.

Dezelfde leden stellen de vraag waarom in het onderhavige verdrag de mogelijkheid van onderling regres, in het geval van hoofdelijke aansprakelijkheid van meer dan één eigenaar, niet nader is uitgewerkt. De meerderheid van de staten, die aan de tot standkoming van het verdrag hebben medegewerkt, wenste in dit opzicht vrijheid te laten aan de nationale wetgevers en/of rechters.

Talrijke en verschillende leden vragen zich af of het plafond van 210 miljoen goudfranken wel hoog genoeg ligt, met name omdat er steeds grotere tankers komen, terwijl zeer vele leden zich zelfs afvragen of er wel een plafond moet zijn. Deze leden zouden voorts graag willen vernemen of de enorme schaalvergroting bij de constructie van tankers in de laatste jaren het vaststellen van een plafond niet tot een riskante zaak maakt. Naar aanleiding hiervan wijzen de ondergetekenden er op dat vrijwel iedere aansprakelijkheidsgrens bepaalde risico's met zich mede brengt. Tijdens de diplomatieke conferentie in 1969 was men er zich van bewust dat een plafond van 210 miljoen goudfranken onvoldoende zou kunnen blijken te zijn ten aanzien van mammoetschepen, maar men achtte doorslaggevend dat de verzekeringsmarkt volgens de beschikbare gegevens geen groter risico kon dekken. Een onverzekerbare aansprakelijkheid is voor eigenaren van schepen moeilijk te aanvaarden en heeft voor degenen die schade lijden veelal weinig waarde. Het besef dat het onderhavige verdrag, doordat het de aansprakelijkheidsbeperking toelaat en ook een bovengrens stelt aan de aansprakelijkheid per gebeurtenis, een beperkt effect kan hebben, heeft er echter wel toe geleid dat in december 1971 het eerdergenoemde fondsverdrag tot stand is gekomen. Het ingevolge dit verdrag in te stellen schadefonds, dat gevoed zal worden door de olie-industrie, is bedoeld als aanvulling op het verdrag van 1969, onder meer doordat het vergoeding zal geven voor schade door verontreiniging in zoverre dat niet op het schip kan worden verhaald. Dat de overeenkomst tussen Noordzeekuststaten – waarmede naar hier wordt aangenomen wordt gedoeld op het mondiale verdrag van Brussel van 1957 ter beperking van de aansprakelijkheid van de eigenaren van zeeschepen (laatstelijk Trb. 1968, 95) – geen plafond bevat is begrijpelijk, omdat de aansprakelijkheid van de toen in de vaart zijnde schepen, gezien hun omvang alsmede de lagere limieten, in de regel ten volle door verzekering kon worden gedekt.

Naar aanleiding van de opmerking in de memorie van toelichting, dat de problematiek van de olieverontreiniging een bijzondere urgentie heeft gekregen door de enorme schaalvergroting welke bij de constructie van tankers in de laatste jaren is opgetreden, vragen talrijke en verschillende leden of ooit overwogen is deze problematiek aan te vatten door de bouw van steeds grotere tankers af te remmen. Dit is inderdaad wel eens overwogen. Het zal echter moeilijk zijn daarover internationaal tot overeenstemming te komen. Bovendien is het niet zo dat het risico van schade noodzakelijk evenredig is aan de grootte van de tankers. Enerzijds wordt de verkeersfrequentie in druk bevaren vaarroutes verminderd door het gebruik van grotere tankers, waardoor de kans op ongevallen kleiner wordt. Anderzijds kunnen ongevallen, waarbij de gehele lading van een olietanker verloren gaat, worden tegengegaan door het vaststellen van steeds strengere nautische- en constructievoorschriften, waaronder voorschriften inzake de beperking van de tankinhoud. De ondergetekenden menen dat de beperking van het risico voorshands het beste op deze wijze kan worden bereikt.

Naar aanleiding van de vraag van enige leden naar de aard van de maatregelen en regelingen, die getroffen moeten worden voordat het fondsverdrag

van 1971 in werking kan treden, kan worden opgemerkt dat het hier onder meer gaat om interne regelingen betreffende organisatie, administratie en secretariaat van het fonds. De uitwerking hiervan is ter hand genomen door de Juridische Commissie van de IMCO. Bovendien zullen ook nationale uitvoeringsregelingen tot stand moeten komen.

Ten slotte wordt met betrekking tot het voorstel tot goedkeuring van het verdrag door enkele leden geïnformeerd naar de wijze waarop de schade geregeld wordt als het ongeval zich voordoet in de territoriale wateren van één staat, maar ook de kusten van andere staten verontreinigt. Het verdrag is van toepassing wanneer verontreinigingsschade heeft plaatsgevonden of dreigt plaats te vinden op het gebied van een staat die partij is bij het verdrag. Het is daarbij niet relevant, waar het ongeval zich heeft voorgedaan. Is schade veroorzaakt in meer dan één verdragsstaat, dan kunnen de benadeelden bij de rechter van elk van deze staten een vordering tot schadevergoeding instellen. De eigenaar van het schip kan dus door verschillende personen in verschillende staten worden aangesproken tot vergoeding van schade voortvloeiend uit hetzelfde voorval. Wanneer de eigenaar, ten einde zich op de beperking van zijn aansprakelijkheid te kunnen beroepen, eenmaal een fonds heeft gevormd in een bepaalde staat, dan is evenwel slechts de rechter van laatstgenoemde staat bevoegd te beslissen over de verdeling van het fonds onder degenen wier vorderingen zijn toegewezen.

Naar aanleiding van het voorlopig verslag betreffende het wetsontwerp ter uitvoering van het verdrag (12 289) delen de ondergetekenden het volgende mede.

Verschillende leden wijzen erop dat de betekenis van het verdrag in werkelijkheid maar bijzonder gering is omdat het in geen enkel opzicht preventieve maatregelen mogelijk maakt. Het is juist dat het verdrag als aansprakelijkheidsregeling slechts een geringe preventieve werking zal hebben. Het beoogt niet meer dan een regeling van de vergoeding van de schade die is veroorzaakt. Daarvoor is het verdrag van betekenis. De preventie is, zoals bekend, het onderwerp van andere verdragen.

Dezelfde leden menen begrepen te hebben dat de Regering niet wenst over te gaan tot verzwaring van de volgens het nu geldende recht bestaande aansprakelijkheid. Het is echter de bedoeling van de ondergetekenden dat de inhoud van het verdrag in de onderhavige nationale wet wordt overgenomen en dat de regels betreffende de aard van aansprakelijkheid en de verjaring, nadat de wet het Staatsblad zal hebben bereikt, zonder uitstel in werking zullen treden. De regels betreffende de beperking van aansprakelijkheid en die betreffende de verplichte verzekering dienen evenwel, naar het oordeel van de ondergetekenden, niet in werking te treden voordat het verdrag in werking is getreden. Voor wat betreft de aansprakelijkheidslimieten zij er daarbij op gewezen dat Nederland partij is bij het verdrag van 1957 betreffende de beperkte redersaansprakelijkheid en dat daarvan zeker ten aanzien van vreemde schepen moeilijk kan worden afgeweken op grond van een verdrag dat nog niet in werking is getreden.

De regeling betreffende de verplichte verzekering kan moeilijk door Nederland als enige Noordzeestaat reeds worden ingevoerd voordat het verdrag in werking is getreden, onder meer omdat er nog overleg nodig is over de wijze waarop nadere inhoud aan de verzekeringsplicht zal worden gegeven. Voorts dient te worden bedacht dat vele eigenaren van tankschepen hun aansprakelijkheid ter zake waarschijnlijk reeds uit eigen belang zullen verzekeren.

Zoals hierboven reeds is aangegeven, mag verwacht worden dat het verdrag spoedig in werking zal treden. Indien deze verwachting juist blijkt, heeft de bovengenoemde kwestie betreffende de latere inwerkingtreding van de regels inzake de beperking van aansprakelijkheid en de verplichte verzekering praktisch geen betekenis meer. In verband hiermede worden inmiddels voorbereidingen getroffen ten einde die regels zo spoedig mogelijk in werking te kunnen laten treden.

Verschillende leden vragen informatie over tot nu toe gedane uitkeringen in het kader van het geldende verdrag van 1957. Uit gegevens die verzekeraars tijdens de conferentie in 1969 openbaar maakten, bleek dat in de periode 1960-68 scheepseigenaren, op basis van het verdrag van 1957, op een totaal van 1041 gevallen van olieverontreiniging, inclusief de ramp met de Torrey Canyon, iets meer dan 9 000 000 U.S. dollar aan schadevergoeding hadden te betalen, terwijl in deze periode de schade slechts in drie gevallen de limiet van het verdrag van 1957 had overschreden. Recenter gegevens staan de ondergetekenden niet ter beschikking. In hoeverre schadeclaims volgens het onderhavige verdrag ten gevolge van eventuele rampen op zee gedekt kunnen worden, is moeilijk te voorspellen. De geografische ligging van de verontreinigende gebieden en de kosten van de getroffen maatregelen spelen daarbij een belangrijke rol. In de memorie van toelichting werd reeds medegedeeld dat in het geval van de Torrey Canyon de eigenaar zich volgens de maatstaf van het onderhavige verdrag had kunnen beroepen op een beperking van zijn aansprakelijkheid tot circa f 25 miljoen, terwijl de geleden schade geraamd was op f 50 miljoen. Er zijn inmiddels echter belangrijke vorderingen gemaakt bij het onderzoek en de organisatie van de bestrijding van olieverontreiniging, zodat men thans bij een vergelijkbare ramp effectiever en minder kostbare methoden zou hanteren, waardoor de schade waarschijnlijk minder groot zou zijn.

De vraag van deze leden, of het verdrag van 1969 in feite niet reeds is achterhaald, gezien de schaalvergroting die bij de constructie van de tankers in de laatste jaren is opgetreden, is in het voorgaande reeds beantwoord. Daar is onder meer gewezen op de reden van een plafond voor de aansprakelijkheid en op de aanvullende regeling van het op te richten schadefonds, dat mede bedoeld is voor vergoeding van eventuele schade die niet op de eigenaar van het schip kan worden verhaald.

Dezelfde leden vragen of op grond van het verdrag de mogelijkheid bestaat dat de eigenaars van olietankschepen zelf kiezen in welk land zij ter beperking van hun aansprakelijkheid een fonds vormen. Deze leden zijn van mening dat ten aanzien van schade voor ons land ook de Nederlandse justitie dient te kunnen beslissen over het al of niet gerechtvaardigd zijn van schadeclaims en over de hoogte ervan. De ondergetekenden wijzen erop dat artikel IX van het verdrag exclusieve rechtsmacht over eisen tot vergoeding van schade door verontreiniging door olie in de zin van het verdrag verleent aan de rechterlijke autoriteiten van de verdragstaat waar schade is ontstaan, of waar preventieve maatregelen zijn genomen tot het voorkomen of verminderen van schade in een verdragstaat. Wanneer meer dan één staat getroffen is, kan de eigenaar van het schip in elk van die staten worden aangesproken. Heeft de aangesproken eigenaar eenmaal in één van die verdragstaten het beperkingsfonds gevormd, dan is de rechter van die staat bij uitsluiting bevoegd te beslissen over de verdeling van het fonds onder degenen wier vorderingen zijn toegewezen. Deze rechter zal daarbij mede in aanmerking moeten nemen de uitspraken betreffende de aansprakelijkheid en de omvang van de schade, die in andere verdragstaten zijn gegeven. Dit systeem werd gekozen om bij meervoudige jurisdictie toch de beperking van aansprakelijkheid te kunnen effectueren. De eigenaar heeft dus in het geval dat in meer dan één staat schade is ontstaan wel de keuze in welke staat hij het beperkingsfonds zal vormen, maar kan daardoor slechts in zeer beperkte mate invloed uitoefenen op de vaststelling van de door hem uit te keren schadeclaims.

Zeer vele leden vragen zich af waarom de beperking van de aansprakelijkheid niet in het nationale wetsontwerp is geregeld en welke doorslaggevende nadelen er zouden zijn in dit wetsontwerp bepalingen inzake verzekeringen op te nemen. De ondergetekenden verwijzen voor wat dit betreft naar hetgeen zij dienaangaande hierboven reeds hebben medegedeeld.

Enkele leden informeren hoe de verzekering voor schadeloosstelling voor de benadeelden effectief wordt gemaakt bij ongevallen, waarbij schepen betrokken zijn, die geregistreerd zijn in landen, die het verdrag niet goedge-

keurd hebben. Artikel 13 van het ontwerp bevat enkele eisen, waaraan de overeenkomst tot verstrekking van financiële zekerheid moet voldoen. De eisen gelden ook voor schepen uit niet-verdragstaten. Behalve de eis van voldoende financiële draagkracht van de verzekeraar, wordt voorgeschreven, dat er zekerheid moet bestaan dat de gelden uit de verzekering ook inderdaad in Nederland beschikbaar kunnen komen, zulks in verband met de mogelijkheid dat de verzekeraar buiten Nederland gevestigd is en in de betreffende staat beperkingen worden gesteld aan het overmaken van gelden naar het buitenland.

Voorts wordt de eis gesteld dat uit de overeenkomst tot financiële zekerheid moet blijken dat de benadeelde zijn vordering rechtstreeks tegen de verstrekker van financiële zekerheid kan richten. Over de uitwerking van deze eisen zal nog internationaal overleg worden gevoerd.

De ondergetekenden verwachten niet dat zich op dit punt onoverkomelijke moeilijkheden zullen voordoen ten aanzien van schepen van niet-verdragstaten.

Op de vraag van deze leden, waarom voor het berekenen van de netto inhoud van een schip, dat niet kan worden gemeten volgens de normale metingsvoorschriften, is uitgegaan van veertig procent van het gewicht in tonnen olie, die het schip kan vervoeren, kunnen de ondergetekenden antwoorden dat hier te denken valt aan experimenten met het transport van olie in grote drijvende plastic reservoirs, die over zee kunnen worden gesleept. De bedoeling van de bepaling is om de tonnage van deze schepen zoveel mogelijk gelijk te stellen aan die van normale schepen. Technisch advies wees uit dat een getal van veertig procent van het draagvermogen van het onconventionele schip gemeten in tonnen van 1016,047 kilogram ongeveer dit resultaat oplevert.

Ten slotte vragen deze leden waarom schepen met 'tot de 2000 ton olie daadwerkelijk in bulk' buiten het verdrag vallen. Dit is in het algemeen niet het geval. Onder het verdrag vallen alle zeeschepen, die daadwerkelijk olie in bulk als lading vervoeren. Alleen artikel VII van het verdrag inzake de verzekeringsplicht (hoofdstukken IV en V van het ontwerp) maakt een uitzondering voor schepen die zijn geladen met 2000 ton olie of minder. Zoals is medegedeeld in de memorie van toelichting bij artikel VII, is deze grens getrokken om een zekere beperking aan te brengen op het aantal schepen met betrekking waartoe een verzekeringsplicht bestaat en zo de administratieve verwickelingen, die de uitvoering van de verplichte verzekering onvermijdelijk met zich meebrengt, binnen enigszins redelijke grenzen te houden.

Door de grens van 2000 ton olie worden de meeste 'general cargo'-schepen die zijn ingericht voor het gelijktijdig vervoer van een beperkte hoeveelheid olie naast andersoortige lading, van de toepassing van het onderhavige artikel uitgezonderd.

De Minister van Justitie,  
A. A. M. van Agt

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,  
M. H. M. van Hulst

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
M. van der Stoep

De Staatssecretaris van Financiën,  
A. de Goede