

Zitting 1979–1980

16 149

Uitvoering van het op 18 december 1971 te Brussel tot stand gekomen Internationaal Verdrag ter oprichting van een internationaal fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie (Trb. 1973, 101) (Wet schadefonds olietankschepen)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Wat de toelichting op het Verdrag betreft moge worden verwezen naar het ontwerp van Rijkswet tot goedkeuring, dat tegelijk met het onderhavige wetsontwerp is ingediend.

De meeste verdragsbepalingen betreffen de functies van het Fonds of zijn organisatie en administratie, en behoeven geen uitvoering in de nationale wetgeving van de verdragsstaten. Op enkele punten verplicht het Verdrag de verdragsstaten medewerking te verlenen aan de goede werking van het Fonds en dit de wettelijke faciliteiten te verschaffen die daartoe nodig zijn. Het onderhavige wetsontwerp strekt tot uitvoering van het Verdrag op die punten.

Artikel 2. Ingevolge artikel 13, tweede lid, van het Verdrag, moet elke verdragsstaat erop toezien, dat verplichtingen tot bijdragen aan het Fonds wat betreft de op zijn grondgebied ontvangen bijdragende olie worden nageleefd en daartoe «passende wettelijke maatregelen, met inbegrip van dwangmaatregelen» treffen. Artikel 2 geeft uitvoering aan deze verdragsbepaling.

Het Fonds is te beschouwen als een internationaal publiekrechtelijk lichaam waaraan zij die in verdragsstaten bijdragende olie ontvangen rechtstreeks contributie verschuldigd zijn in overeenstemming met artikel 10 van het Verdrag. De door het Verdrag tussen de bijdrageplichtige en het Fonds geschapen rechtsverhouding is door de opstellers van het Verdrag steeds gezien als een verbintenis naar burgerlijk recht tot betaling van verschuldigde bijdrage aan het Fonds, die in elke verdragsstaat als zodanig met de daartoe ten dienste staande middelen zo nodig in rechte kan worden afgedwongen. Het eerste lid van artikel 2 stelt zulks, wellicht te allen overvloed, uitdrukkelijk vast.

Op praktische gronden lijkt het wenselijk, procedures op grond van de onderhavige wet te concentreren bij één rechtbank. Mede in verband met de omstandigheid dat de meeste olie wordt aangevoerd in de Rotterdamse havens, is hier uitsluitende bevoegdheid toegekend aan de Rotterdamse rechtbank.

Artikel 3. Artikel 3, eerste lid, geeft uitwerking in de nationale sfeer aan artikel 7 van het Verdrag. Dit artikel bedoelt de rechtsmacht over vorderingen tegen het Fonds op dezelfde wijze te regelen als die over vorderingen tegen de scheepseigenaar op grond van het Verdrag van Brussel van 29 november

1969 (Trb. 1970, 196), hierna te noemen het Aansprakelijkheidsverdrag, en wel zo dat vorderingen terzake van schade door verontreiniging kunnen worden ingesteld voor de rechter van de verdragsstaat, waar de schade is teweeggebracht. Tevens is bepaald dat iedere verdragsstaat er zorg voor moet dragen dat zijn gerechten bevoegd zijn kennis te nemen van deze vorderingen. Ten tijde van de totstandkoming van de wet tot uitvoering van het Aansprakelijkheidsverdrag, de Wet aansprakelijkheid olietankschepen (Stb. 1975, 321), werd het niet noodzakelijk geoordeeld om speciale regels te stellen voor de bevoegdheid van de Nederlandse rechter om kennis te nemen van vorderingen op grond van dat Verdrag. Inmiddels zijn de eerste ondergetekende en zijn ambtgenoot van Verkeer en Waterstaat tot het inzicht gekomen dat de regels van het gewone recht niet in alle gevallen toereikend en doelmatig zijn. Zij hebben tegelijk met het onderhavige ontwerp een wetsontwerp ingediend tot wijziging van de Wet aansprakelijkheid olietankschepen, waarbij uitsluitend de bevoegdheid wordt toegekend aan de rechtbank te Rotterdam. Aangezien het onderhavige Verdrag tot de kennisneming van de vorderingen tegen het Fonds dezelfde rechter bevoegd maakt, die op grond van het Aansprakelijkheidsverdrag bevoegd is, wordt ook in artikel 3, eerste lid, van het ontwerp de rechtbank te Rotterdam bij uitsluiting bevoegd verklaard.

Ingevolge artikel 7, vierde lid, van het Verdrag moet een verdragsluitende staat er zorg voor dragen, dat het Fonds het recht verkrijgt als partij tussen te komen in elk geding dat op grond van het Aansprakelijkheidsverdrag tegen een eigenaar van een schip of zijn garant wordt gevoerd voor een bevoegde rechter van die staat. Het Fonds heeft een belang bij deze procedures omdat het, afhankelijk van de uitkomst ervan, in deze gevallen zelf tot schadevergoeding kan worden verplicht of tot betaling aan de scheepseigenaar van een deel van het bedrag van de schadevergoeding, waartoe deze kan worden veroordeeld. De regel van artikel 3, tweede lid, van het ontwerp, waardoor aan de onderhavige verdragsbepaling uitvoering wordt gegeven, ontslaat het Fonds van de noodzaak zijn belang bij de voeging of de tussenkomst te stellen.

Artikel 4. Artikel 9, tweede lid, van het verdrag laat de regeling van het recht van verhaal grotendeels over aan de lid-staten. Dit artikel regelt het verhaal op derden (anderen dan de eigenaar of diens garant) door aansluiting te zoeken bij de regeling van het verhaal van de eigenaar voor betalingen op grond van het Aansprakelijkheidsverdrag. De regeling is vervat in artikel 3, zevende lid, van de Wet aansprakelijkheid olietankschepen (Stb. 1975, 321), juncto het vijfde en zesde lid van dat artikel. Deze bepalingen brengen mede dat op een aantal personen, genoemd in de beide laatstgenoemde leden, slechts verhaal is in geval zij de schade persoonlijk door hun opzettelijk wangedrag of grove schuld hebben veroorzaakt. Zoals destijds in de toelichting op die bepalingen (kamerstuk 12 289, nr. 5) is uiteengezet, is de voornaamste reden van deze beperking gelegen in de wens kostenverhogende dubbele aansprakelijkheid te voorkomen. Deze ratio brengt mede dat ook het in het onderhavige artikel toegekende wettelijke verhaalsrecht ten aanzien van derden als limitatief moet worden aangemerkt. Het verhaal op de eigenaar of diens garant is geregeld in artikel 9, eerste lid, van het Verdrag.

Artikel 5. Ingevolge artikel 15, eerste lid, van het Verdrag moet een verdragsstaat er zorg voor dragen dat een persoon die op zijn grondgebied bijdragende olie ontvangt in zodanige hoeveelheden dat hij verplicht is aan het Fonds bij te dragen, vermeld staat op een lijst die door de Directeur van het Fonds wordt bijgehouden. Ingevolge artikel 10 van het Verdrag zijn bijdrageplichtig de ontvangers van hoeveelheden van meer dan 150 000 ton bijdragende olie per kalenderjaar.

Het Verdrag verplicht de verdragspartijen er dus toe, aan de Directeur van het Fonds jaarlijks opgave te doen van bijdrageplichtigen en de door hen ontvangen hoeveelheden bijdragende olie. Artikel 5 geeft hieraan uitvoe-

ring. Er zij op gewezen dat de bijdrageplicht voor de betrokken ontvangers van olie rechtstreeks voortvloeit uit artikel 10 van het Verdrag en niet uit de wet. De administratie oefent uitsluitend een hulpverlenende taak uit bij de uitvoering van het Verdrag door de gegevens betreffende bijdrageplichtigen aan het Fonds te verschaffen.

Nadere bepalingen over de wijze waarop jaarlijks opgave moet worden gedaan zullen bij algemene maatregel van bestuur worden gesteld, waarbij het huishoudelijk reglement van het Fonds in aanmerking dient te worden genomen. In verband met de omstandigheid, dat in Nederland aangevoerde olie bestemd kan zijn zowel voor verwerking hier te lande alsook voor doorvoer in verschillende vormen, kunnen, indien bij de toepassing van artikel 5 hieraan behoefte mocht blijken te bestaan, bij deze algemene maatregel van bestuur ook nadere regels worden gesteld over de vraag welke personen tot opgave verplicht zijn. Het is in dat geval wellicht wenselijk aansluiting te zoeken bij fiscale bepalingen omtrent in- of doorvoer.

De verplichting tot opgave is in dit artikel in principe niet beperkt tot bijdrageplichtigen, maar de mogelijkheid bestaat om bij de algemene maatregel van bestuur ontvangers van bepaalde kleine hoeveelheden bijdragende olie van die verplichting vrij te stellen. Wanneer voor de vrijstelling van de verplichting tot het doen van opgave een lager minimum kan worden gehanteerd dan de 150 000 ton, die het Verdrag in verband met de bijdrageplicht noemt, is het voor grensgevallen eenvoudiger na te gaan of inderdaad niet meer dan 150 000 ton is ontvangen.

De Minister van Economische Zaken heeft een eigen verantwoordelijkheid voor het verstrekken van de betreffende mededelingen aan het Fonds. Hij zal daarom moeten kunnen afwijken van de door de ontvangers verstrekte gegevens en bij gebreke van een opgave zelf de gegevens moeten kunnen vaststellen. De betrokkenen zullen schriftelijk worden ingelicht over de met betrekking tot hen gedane mededelingen.

Artikel 6. Op grond van artikel 10, tweede lid, van het Verdrag worden voor wat betreft de vraag of ontvangers van bijdragende olie al of niet de drempel van 150 000 ton 's jaars overschrijden, geassocieerde bedrijven tezamen als één ontvanger beschouwd. Afgezien van het noemen van dochtermaatschappijen en eenheden onder gemeenschappelijk beheer, laat het Verdrag het aan de nationale wet over te bepalen wat onder «geassocieerde personen» moet worden verstaan. In artikel 6 van het ontwerp wordt een nadere uitwerking gegeven waarbij onder *a* door de woorden «rechtstreeks of middellijk» tot uitdrukking wordt gebracht dat hiervoor ook het bestaan van een indirect meerderheidsbelang in aanmerking wordt genomen en onder *b* aan het optreden in concernverband betekenis wordt toegekend.

Artikelen 7 en 8. Aangezien de Minister bij de vaststelling van de aan het Fonds te verschaffen gegevens afhankelijk is van de medewerking van de betrokken ondernemers, is het nodig ambtelijke bevoegdheden tot controle te creëren. Daarbij wordt een ieder verplicht tot het verlenen van medewerking, voor zover geen verschoningsrecht bestaat.

Artikel 9. Dit artikel houdt een beperking in van het gebruik door de overheid van de verkregen gegevens tot het doel, waarvoor ze ingevolge deze wet zijn verstrekt. Dit laat wel de mogelijkheid de beschikbare totaalgegevens openbaar te maken.

Naast deze bepaling is geen geheimhoudingsverplichting opgenomen omdat bij de uitvoering van de wet geen anderen dan ambtenaren betrokken zullen zijn. Voor ambtenaren geldt reeds de algemene geheimhoudingsplicht van artikel 59 van het Algemeen Rijksambtenarenreglement. Schending daarvan wordt strafbaar gesteld in artikel 272 van het Wetboek van Strafrecht.

Artikelen 10 en 11. Indien de Minister goede gronden meent te hebben om bij het doen van de opgave aan het Fonds af te wijken van door één van de bijdrageplichtigen verstrekte gegevens, dan gaat het niet om een civielrechtelijk geschil tussen bijdrageplichtige en het Fonds (§ 2 van het wets-

ontwerp), maar om een administratiefrechtelijk geschil tussen Minister en bijdrageplichtige. De aard van de materie waarop het wetsontwerp betrekking heeft, doet de voorkeur uitgaan naar bevoegdverklaring van het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Op de ingestelde beroepen zullen de bepalingen van de Wet administratieve rechtspraak bedrijfsorganisatie (Stb. 1954, 416) van overeenkomstige toepassing zijn, behoudens dat met betrekking tot de wijze van benoeming van bijzondere leden van het College een afwijkende regeling, vervat in artikel 11 van het ontwerp, zal gelden.

Artikel 12. Het is denkbaar, dat in verband met de uitvoering van het Verdrag bepaalde afspraken worden getroffen tussen de verdragsstaten en dat deze afspraken van invloed zijn op de wijze waarop de onderhavige wet zal worden uitgevoerd. Ook is denkbaar dat bepalingen in het huishoudelijk reglement van het Fonds daarop van invloed zijn. Mede in verband daarmee voorziet artikel 12 in de mogelijkheid, dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regelen worden gesteld ten aanzien van de in de wet geregelde onderwerpen. Ingevolge artikel 5, eerste lid, zal bij algemene maatregel van bestuur in ieder geval de wijze van opgave van gegevens moeten worden geregeld.

De Minister van Justitie,
J. de Ruiter

De Minister van Economische Zaken a.i.,
A. P. J. M. M. van der Stee

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
D. S. Tuijnman