

Zitting 1980–1981

16 148 (R 1144)

Goedkeuring 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), en van de op 19 november 1976 te Londen tot stand gekomen protocollen bij dat verdrag en bij het Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie, 1969 (Trb. 1980, 2 en 1)

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. 4

VERSLAG

Vastgesteld 16 december 1980

De vaste Commissie voor Justitie¹, belast met het voorbereidend onderzoek van deze wetsontwerpen, brengt het navolgende verslag uit.

Algemeen

De leden, behorende tot de C.D.A.-fractie, hadden met instemming kennis genomen van het ontwerp van rijkswet tot goedkeuring van het Internationaal Verdrag ter oprichting van een internationaal fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie, het bijbehorende Protocol en het Protocol behorende bij het aansprakelijkheidsverdrag uit 1969. Zij achtten dit verdrag een belangrijke en noodzakelijke aanvulling op het Aansprakelijkheidsverdrag.

Deze leden vroegen zich dan ook af waarom het Koninkrijk als een der belangrijkste olie-ontvangende staten niet eerder tot ratificatie was overgegaan. Hoe is de huidige stand van zaken met betrekking tot de ratificatie door de overige landen die partij zijn bij het verdrag, vroegen de aan het woord zijnde leden. De leden van de C.D.A.-fractie konden zich ermee verenigen dat het verdrag een maximum stelt aan het door het fonds per gebeurtenis uit te keren bedrag. Het was hun evenwel niet duidelijk op welke gronden dit (overigens al een keer verhoogde) maximum was vastgesteld. Het verdrag bepaalt voorts dat staten aan het fonds bijdragen naar verhouding van de hoeveelheden die zijn ontvangen. Het verdrag onderscheidt hierbij twee situaties:

1. de olie wordt rechtstreeks uit het schip in de haven van een verdragsstaat ontvangen;

¹ Samenstelling: (Abma (SGP), Roethof (PvdA), ondervoorzitter, Haas-Berger (PvdA), Kappeyne van de Coppello (VVD), voorzitter, Stoffelen (PvdA), Van Dam (CDA), Kosto (PvdA), Salomons (PvdA), Patijn (PvdA), Steverdink (PvdA), Van den Broek (CDA), Evenhuis-van Essen (CDA), Lauxtermann (VVD), Wessel-Tuinstra (D'66), Dijkman (CDA), Faber (CDA), Beckers-de Bruijn (PPR), Nijpels (VVD), Korte-van Hemel (CDA), Tripels (VVD), Van der Burg (CDA).

2. de olie wordt in de haven van een niet-verdragsstaat ontvangen en vandaar per pijpleiding naar de verdragsstaat vervoerd. Hoe nu, vroegen de aan het woord zijnde leden, is de situatie indien de olie rechtstreeks vanuit een schip in een verdragsstaat wordt ontvangen en vervolgens op andere wijze naar een andere verdragsstaat wordt getransporteerd? Is er dan verrekening mogelijk en hoe zal daarin worden voorzien?

Naar aanleiding van wetsontwerp 16 149 rees bij de leden behorende tot de fractie van het C.D.A. de vraag op welke wijze redelijkerwijs gewaarborgd is of kan worden dat de opgave aan de Minister van de hoeveelheid olie die een persoon in Nederland ontvangt, overeenkomstig de werkelijkheid zal geschieden. Zal er een voortdurende, bij voorbeeld steekproefsgewijze, controle zijn of alleen indien het vermoeden van een onjuiste opgave gerezen is? Welke sanctie heeft de Minister tegen degene die geen, geen tijdige of een onjuiste opgave doet?

Het ontwerp bepaalt dat de Minister aan de directeur van het fonds mededeling doet van de hoeveelheden olie die de personen welke tot een bijdrage aan het fonds zijn verplicht, zijns inziens ontvangen hebben. Zoals de toelichting ook stelt moet de Minister hierbij kunnen afwijken van de gegevens hem verstrekt door de bijdrageplichtigen. Het was de leden van de C.D.A.-fractie evenwel niet duidelijk op basis van welke andere gegevens dan die verstrekt door de bijdrageplichtige zelf of verkregen door middel van inzage op grond van artikel 7 van het ontwerp in de boeken en andere zakelijke bescheiden, hij zijn mededelingen aan de directeur kan doen. Deze leden waren overigens van mening dat het de voorkeur verdient de Minister te verplichten in het geval dat deze voornemens is af te wijken van de opgave van de bijdrageplichtige, deze daarvan in kennis te stellen alvorens zijn gegevens aan de directeur te verstrekken. Overleg tussen de Minister en de bijdrageplichtige zou dan wellicht tot overeenstemming kunnen leiden waardoor een procedure op grond van artikel 10 van het ontwerp bij het College van beroep voor het bedrijfsleven vermeden wordt.

Op zich waren de leden van de fractie van D'66 verheugd over de indiening van de goedkeuringswet en uitvoeringsmaatregelen inzake de verdragen en hun protocollen met betrekking tot olieverontreiniging, de daarbij behorende vergoedingsafspraken en verantwoordelijkheid van de partijen. Anderzijds waren deze leden zich er wel van bewust dat de voorgestelde regeling minimaal is, gezien de algemene veiligheidsmalaise in de EG-scheepvaart. Daarnaast telde voor deze leden dat noch het socialistisch oostblok, noch Panama (goedkope vlag land), noch België partij is bij de protocollen. En tot slot omvat de regeling slechts ruwe olie en stookolie en niet lichte olie of andere gevaarlijke stoffen, zoals chemicaliën of vloeibare gassen.

Tevens waren de aan het woord zijnde leden van mening dat, gezien het feit dat de IMCO pas in 1982 heel misschien met een ontwerpverdrag met betrekking tot de aansprakelijkheid inzake andere gevaarlijke ladingen zal komen, EG-maatregelen dubbel noodzakelijk zijn. Immers over de inhoud van zo'n regeling in IMCO-verband schijnt nog veel verschil van mening te bestaan. Daarom vroegen deze leden zich af of de Regering bereid is het voortouw te nemen om in EG-verband regelingen tot stand te brengen inzake de aansprakelijkheid met betrekking tot andere gevaarlijke stoffen. Immers, gezien de bijzonder gevaarlijke toestand op de Europese waterwegen, is het onmogelijk slechts een zo beperkt doel na te streven als in het voorgestelde wetsontwerp.

Ten slotte vroegen de leden van de fractie van D'66 zich af of het feit dat de oliemaatschappijen bijdragen aan het fonds moeten leveren gevolgen zal hebben voor de prijs van die produkten.

De leden van de S.G.P.-fractie informeerden naar de grondslag van de aansprakelijkheid zoals het verdrag die aangeeft. Is de gedachte van gevaarstelling zoals die binnen de opvatting van risicoaansprakelijkheid is ontwikkeld, hier een leidend beginsel geweest in die zin dat het enkel in het verkeer

brengen van olie en olieproducten door de olie-industrie voldoende grondslag van aansprakelijkheid met zich brengt? Het internationaal fonds wordt immers gevoed door de olie-industrie. Wat wordt verstaan onder een systeem van objectieve aansprakelijkheid? (blz. 3, memorie van toelichting). Is de indruk van deze leden juist dat het verdrag de figuur van de scheepseigenaar centraal stelt? Hoe verhoudt dit zich met de positie van de reder en de vervrachter, figuren die ten onzent toch ook een rol spelen in het aansprakelijkheidsrecht ter zake van de zeevaart? Is het niet kunnen verhalen van schade ingevolge het Aansprakelijkheidsverdrag op de eigenaar van het schip een voorwaarde voor ontvankelijkheid voor een eis gebaseerd op het verdrag? Wat betreft de grote hoeveelheden olie bestemd voor doorvoer (blz. 4, memorie van toelichting) vroegen deze leden of er niet naar gestreefd was de aansprakelijkheidsheffing althans mede ten laste van de eindgebruiker te doen komen. Zou dit niet evenzeer logisch en billijk zijn of kan geconstateerd worden dat dit effect via kostprijsberekening toch wel bereikt zal worden?

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen voorts om een nadere beschouwing naar de werking van de privaatrechtelijke stelsels van TOVALOP en CRISTAL, liefst met een opsomming en omschrijving van schade toebren- gende gebeurtenissen, de mate waarin claims werden ingediend en de mate waarin tot een uitkering werd overgegaan.

Verder wilden zij weten hoe derden, die per definitie geen partij zijn bij deze overeenkomsten, hun claims op basis van deze overeenkomsten in rechte geldend zouden kunnen maken. Liggen TOVALOP en CRISTAL geheel en al in de sfeer van tegemoetkoming van schade naar billijkheid te bepalen of kunnen derden hieraan rechten ontlenen omdat er sprake zou zijn van een publiek aanbod of van een beding ten behoeve van een derde, wat die derde dan aanvaardt op het moment dat hij zijn schadeclaim indient? Hoe het ook zij, de leden hier aan het woord, stemden in met de conclusie dat een algemeen bindende regeling noodzakelijk is.

Het Verdrag

Artikel 4

De leden van de fractie van D'66 wezen erop, dat blijkens de memorie van toelichting het tweede lid van artikel 4 van het onderhavige verdrag een aantal gevallen uitzondert waaronder o.a. schade veroorzaakt door staats- schepen gebruikt in overheidsdienst voor andere dan handelsdoeleinden. Dit zou volgens de leden kunnen betekenen dat een Sovjet-tanker die geladen de Nederlandse kust sterk bevuilt, kan claimen dat zijn lading voor niet handels- doeleinden in de Sovjet-Unie of andere Warschaupactlanden bedoeld was. Het zou zelfs lading voor een satellietland in een ander deel van de wereld kunnen zijn. In dat geval zou het fonds niets betalen, terwijl onduidelijk is wat de verplichtingen van de Sovjet-Unie dan zullen zijn. De aan het woord zijnde leden zouden hierover graag een nadere uitleg van de Regering ontvangen. Immers, schepen onder de vlag van de verdragsluitende staten hebben een z.g. «dekkingscertificaat», dus wel bij voorbeeld Liberia, maar niet Oost-Duitsland of de Sovjet-Unie.

Vervolgens zouden deze leden gaarne vernemen of stock-pile olie voor de lid-staten als bij voorbeeld de Bondsrepubliek of Nederland op een bepaald moment ook als niet-commerciële lading kan gelden. Ten slotte vroegen de leden van de fractie van D'66 zich af hoe de Regering kan garanderen dat de overheid de verkeersveiligheid niet in gevaar zal brengen door bepaalde interne beslissingen zoals die van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat met betrekking tot de Verkeersbegeleidingsdienst waarbij het nautisch beleid aan boord in gevaar kan komen door een gesplitst advies van walradar- ambtenaren en boordloods.

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen naar aanleiding van het gestelde onder het eerste lid, sub a, van dit artikel, in welke gevallen een schadetoebrengende gebeurtenis niet tot aansprakelijkheid onder het Aansprakelijkheidsverdrag kan leiden maar wel tot aansprakelijkheid onder het verdrag. In welk opzicht biedt het verdrag een ruimere aansprakelijkheidsgrondslag?

De passage op blz. 7 van de memorie van toelichting over artikel 4 was deze leden niet geheel duidelijk waar zij spreekt over het extra scherpe toezicht door de olie-industrie, voor zover deze optreedt als verlader, teneinde aanspraken jegens het fonds te vermijden. Op grond waarvan zou de verlader jegens het fonds aansprakelijk zijn nu toch de eigenaar van het schip in het verdrag centraal staat? Is hier sprake van een regresrecht? Brengt de regeling van artikel 4, lid 1, sub c met zich dat ook verdragen die op die datum van het thans voorliggende verdrag nog geen rechtskracht hadden, toch reeds hun aansprakelijkheidsbeperkende werking vooruit wierpen? Wat is de ratio van deze regeling?

Voorts vroegen zij, of zij het goed hadden begrepen, dat het door het fonds, in tegenstelling tot de gelaedeerde, wel degelijk verschil uitmaakt of de eigenaar van het schip een beroep doet op het Aansprakelijkheidsverdrag dan wel op het verdrag uit 1957, dit in verband met de verschillen in beperking van zaakschade per ton? Is het niet zo dat indien het gaat om een olietanker, het Aansprakelijkheidsverdrag geldt als *lex specialis* ten opzichte van het verdrag uit 1957? Zou het fonds zich eventueel als derde-belanghebbende in een procedure kunnen voegen om zijn belangen als extra waarborg in dezen veilig te stellen, zo wilden de leden der S.G.P.-fractie weten.

Artikelen 4 en 7 (artikel 3, w.o. 16 149)

De leden van de fractie van D'66 wilden weten, of er een regeling met België is inzake juridische kennisneming van vorderingen gezien de bekende risico's op de Westerschelde en de niet-lidstatus van België? Zouden er over de Schelde ook op een bepaald moment niet-commerciële ladingen vervoerd kunnen worden, zo vroegen zij.

Artikel 15 (artikel 5, w.o. 16 149)

De leden van de fractie van D'66 zouden graag vernemen hoe de lijst en de hoeveelheid van bijdrageplichtigen in ons land tot stand komt.

Met een tijdige beantwoording van deze opmerkingen acht de commissie de openbare behandeling van deze ontwerpen voldoende voorbereid.

De voorzitter van de commissie,
Kappeyne van de Coppello

De griffier van de commissie,
Kerkhofs