

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. 5

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**  
Ontvangen 18 maart 1981

Naar aanleiding van het verslag van de vaste Commissie voor Justitie betreffende bovenstaande wetsontwerpen delen de ondergetekenden het volgende mede.

### **Algemeen**

De leden, behorende tot de C.D.A.-fractie, achtten het Fondsverdrag een belangrijke en noodzakelijke aanvulling op het Aansprakelijkheidsverdrag en vroegen zich af waarom het Koninkrijk als een der belangrijkste olie-ontvangende staten niet eerder tot ratificatie was overgegaan. Zij informeerden tevens naar de huidige stand van zaken met betrekking tot de ratificatie door de overige landen die partij zijn bij het (Aansprakelijkheids-)verdrag.

De voorbereiding van de uitvoeringswetgeving heeft enige tijd genomen omdat zich daarbij een aantal vraagpunten in verband met de opgave van de ontvangsten van bijdragende olie aan het fonds presenteerde, dat eerst na de inwerkingtreding van het Fondsverdrag, eind 1978, in de Algemene Vergadering van het Fonds werd opgelost. Verder werd het met het oog op de concurrentiepositie van de havens van belang geacht dat zekerheid bestond over de deelname aan het verdrag door de andere staten van de Westeuropese regio. Ten aanzien van de ons omringende landen is dit nu het geval. In België zijn onlangs wetsontwerpen in verband met goedkeuring van het verdrag aan de Raad van State voorgelegd.

Over de stand van zaken met betrekking tot de ratificatie door andere landen, kunnen de ondergetekenden mededelen dat na de indiening van de onderhavige wetsontwerpen Finland, IJsland en Papoea Nieuw-Guinea zich bij

de groep verdragsstaten hebben gevoegd die vermeld is op blz. 4/5 van de memorie van toelichting. Hiermede is het aantal verdragsstaten op één en twintig gekomen, ongeveer de helft van het aantal bij het Aansprakelijkheidsverdrag van 1969 partij zijnde staten. Behalve België is van een aantal landen, waaronder Nieuw-Zeeland, Polen en Portugal, bekend dat goedkeurings- en uitvoeringswetgeving wordt voorbereid. Ook zijn er landen, zoals Canada en Ierland die nog niet partij zijn bij het Aansprakelijkheidsverdrag, maar overwegen dat verdrag en het Fondsverdrag tegelijkertijd te ratificeren.

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen zich af op welke gronden het maximum van het door het Fonds per gebeurtenis uit te keren bedrag is vastgesteld.

Het bedrag van 450 miljoen goudfranken werd reeds ten tijde van de diplomatieke conferentie van 1969, waarin het Aansprakelijkheidsverdrag tot stand werd gebracht, genoemd. In dat Verdrag is het bedrag waartoe de eigenaar van het schip maximaal aansprakelijk kan worden gehouden, ongeacht tonnage van het schip, beperkt tot 210 miljoen goudfranken. Dit bedrag was afgestemd op wat in 1969 door de verzekeringsmarkt ten hoogste in dekking kon worden genomen. Wellicht is toen bij de afweging van de verdeling van de lasten over schip en lading gedacht aan ongeveer een verdubbeling van het maximum-bedrag van de scheepseigenaar. Tijdens de voorbereiding van de conferentie van 1971 bleek dat de limiet van 450 miljoen goudfranken, die volgens een meerderheid van staten een zeer ruime schadevergoeding toeliet, door een aantal landen te laag werd bevonden. Dit leidde ertoe dat in de ontwerp-tekst een bepaling werd opgenomen volgens welke de bij het verdrag aangesloten staten dit bedrag kunnen verhogen tot maximaal 900 miljoen goudfranken. Dit compromis is ten slotte ter conferentie aanvaard (zie blz. 9 van de memorie van toelichting). De recente ramp met de «Amoco Cadiz» heeft tot gevolg gehad dat het plafond van het door het Fonds uit te keren bedrag weer onderdeel uitmaakt van het werkprogramma van de Juridische Commissie van de IMCO.

Dezelfde leden vroegen, of in de situatie dat de olie rechtstreeks vanuit een schip in een verdragsstaat wordt ontvangen en vervolgens op andere wijze naar een andere verdragsstaat wordt getransporteerd, er verrekening mogelijk is en hoe daarin zal worden voorzien.

Volgens het stelsel van het verdrag worden bijdrageplichtig de ontvangers van over zee aangevoerde olie in verdragsstaten, wanneer de olie rechtstreeks in havens van die staten is ontvangen (artikel 10, eerste lid, onder a). De geschetste situatie is een met name ook Nederlands probleem, omdat in onze havens veel ruwe olie en stookolie wordt aangevoerd, die niet wordt geïmporteerd maar rechtstreeks doorgevoerd naar bij voorbeeld België en West-Duitsland. Hierover zullen de Nederlandse ontvangers contributieplichtig worden. Aangezien de concurrentiepositie voor de overslagbedrijven zwaar weegt, is het van belang dat het verdrag voor de gehele regio in werking zal treden. Zoals in het bovenstaande is vermeld, is hierover inmiddels zekerheid verkregen. Nu het verdrag over verrekening in dergelijke gevallen zwijgt en het de vraag is in hoeverre een buitenlandse contractant aan een wettelijke bepaling ter zake gebonden zou zijn, is de kwestie van doorberekening van de bijdragen aan contractpartijen overgelaten.

De leden, behorende tot de fractie van het C.D.A. hebben de vraag gesteld op welke wijze redelijkerwijs gewaarborgd is of kan worden dat de opgave aan de Minister van Economische Zaken van de hoeveelheid olie, die een persoon in Nederland ontvangt, overeenkomstig de werkelijkheid zal zijn. In dit verband vroegen deze leden naar de controlemechanismen en de sanctienering in geval van onjuiste opgaven.

Voor wat betreft deze opgave van de hoeveelheid ontvangen olie ligt het in het voornemen van de derde ondergetekende om van overheidswege een jaarlijkse enquête te organiseren, waarbij in te vullen formulieren worden toegezonden aan degenen, van wie verwacht kan worden dat zij in de termen van de opgaveplicht vallen. Aangezien ten departemente al vrij veel ge-

gegevens over de oliestromen in Nederland bekend zijn, lijkt een jaarlijkse enquête als hier bedoeld zeer wel uitvoerbaar. Uiteraard kan zo nodig een controle op de juistheid van de gegevens worden verricht met gebruikmaking van de wettelijke bevoegdheden (artikelen 7 en 8). Dit hoeft niet beperkt te blijven tot gevallen waarin er een vermoeden omtrent een onjuiste opgave is gerezen, maar zou min of meer regelmatig kunnen geschieden.

Door aanvulling van de Wet op de economische delicten (artikel 13) wordt voorzien in een strafsanctie op overtreding van artikel 5. Van belang is voorts dat de Minister ruimte is gelaten om zo nodig in zijn opgave aan de Directeur van het Fonds af te wijken van de cijfers welke door een opgaveplichtige aan hem zijn verstrekt, alsmede om ook bij gebreke van een (tijdige) rapportage van een ontvanger een opgave te doen aan de Directeur betreffende die ontvanger (artikel 5, tweede en derde lid).

De C.D.A.-leden vroegen zich af, op basis van welke andere gegevens dan die verstrekt door de bijdrageplichtige zelf of verkregen door middel van inzage in diens boeken en andere zakelijke bescheiden de Minister een afwijkende opgave aan de Directeur van het Fonds zou kunnen doen.

Naar verwachting zal het doen van afwijkende opgaven als hier bedoeld beperkt kunnen blijven tot uitzonderlijke situaties. Of in dergelijke incidentele gevallen (mede) andere gegevens dan die welke zijn verkregen door middel van inzage van boeken bij de betrokkene – of betrokkenen, indien het geassocieerde personen betreft – een rol zullen spelen en, zo ja, welke gegevens dat zouden zijn, is niet bij voorbaat vast te stellen. Denkbaar is dat gevolgtrekkingen kunnen worden gemaakt uit de combinatie van gegevens van meerdere bijdrageplichtigen.

De ondergetekenden menen, in overeenstemming met de opvatting welke naar voren komt uit de volgende vraag van de C.D.A.-leden, dat het inderdaad de voorkeur verdient om, alvorens aan de Directeur van het Fonds eventueel een opgave te doen welke afwijkt van die van de betrokkene, deze van dat voornemen in kennis te stellen. Het ligt dan ook in het voornemen van de derde ondergetekende om in voorkomende gevallen die weg te bewandelen. Het is echter niet uitgesloten dat voor deze kennisgeving met daarbij aansluitend overleg in een bepaald geval niet meer voldoende tijd beschikbaar is op grond van de verdragsverplichting. Een verplichting op dit punt als voorgesteld door de zoëven bedoelde leden zouden wij daarom niet willen vastleggen.

De leden van de fractie van D'66 waren verheugd over de indiening van de onderhavige wetsontwerpen, maar stelden dat de voorgestelde regeling minimaal is, gezien de algemene veiligheidsmalaise in de EG-scheepvaart.

Naar de mening van de ondergetekenden wordt door het Fondsverdrag, in samenhang met het Aansprakelijkheidsverdrag van 1969, de positie van de door verontreiniging door olie benadeelden op bevredigende wijze versterkt. De regeling is eerst toepasselijk wanneer er schade door olie is ontstaan. Hoewel er wellicht ook een zekere preventieve werking van uit kan gaan – men denke aan de condities voor de financiële tegemoetkoming in gevolge artikel 5, derde lid – is dit niet het doel van de regeling. Voor wat betreft de activiteiten in het kader van de EG op het gebied van de scheepvaartveiligheid merken de ondergetekenden het volgende op. Binnen de EG is sinds 1979 de Richtlijn Tankers inzake de minimumeisen waaraan bepaalde tankers moeten voldoen bij het in- en uitvaren van de zeehavens van de Gemeenschap 21 december 1980 Publikatieblad L 33/33 e.v.; gewijzigd bij Raadsrichtlijn van 6 december 1979 Publikatieblad L 315/16 van kracht. Daarnaast moet vermeld worden dat de problematiek van de scheepvaartveiligheid momenteel in de EG centraal staat in de besprekingen met betrekking tot een door de Europese Commissie voorgestelde Raadsrichtlijn inzake de versterking van de havenstaatcontrole. Ook in breder regionaal verband is op 1 en 2 december 1980 in een conferentie van Ministers van Vervoer, waaraan de toenmalige EG-staten tevens Griekenland, Noorwegen, Portugal, Spanje en Zweden vertegenwoordigd waren, deze problematiek uitvoerig besproken met het doel om een politieke impuls te geven aan de verhoging

van de veiligheid in de scheepvaart. Op uitnodiging van Nederland is een werkgroep tot stand gekomen die eind 1981 aan een tweede conferentie van Ministers van Vervoer voorstellen zal doen in verband met verdere maatregelen. Dit regionale overleg zal mede bepalend zijn voor het EG-beleid inzake de scheepvaartveiligheid.

Voorts merken deze leden op dat noch het socialistische oostblok, noch Panama, noch België partij zijn bij de Protocollen. Aangezien de Protocollen slechts voorzien in een oplossing van het overigens belangrijke probleem van de omrekening van de goudfranken, waarin de aansprakelijkheidslimieten van het Aansprakelijkheidsverdrag van 1969 en de begrenzing van de uitkeringen van het Fonds zijn uitgedrukt, nemen de ondergetekenden aan dat deze leden doelen op het feit dat genoemde staten weliswaar partij zijn bij het Aansprakelijkheidsverdrag, maar niet bij het Fondsverdrag. Wat betreft de schadevergoeding aan de door verontreiniging benadeelden geldt echter voor de toepasselijkheid van het Fondsverdrag, zoals ook voor het Aansprakelijkheidsverdrag, slechts een territoriaal criterium: de schade moet hebben plaatsgevonden of bedreigd hebben plaats te vinden op het gebied van een bij het verdrag partij zijnde staat. Hierbij is niet vereist dat het schip, dat de schade veroorzaakte, was teboekgesteld in of de vlag voerde van een verdragsstaat. Dit laatste vereiste wordt wel gesteld voor de tweede functie van het Fonds, waarbij dit een deel van de financiële last overneemt die voor de scheepseigenaar uit het Aansprakelijkheidsverdrag voortvloeit. Het niet-partij zijn van de genoemde landen bij het Fondsverdrag brengt derhalve niet een mindere bescherming van benadeelden in verdragsstaten met zich mee.

Naar aanleiding van de opmerking van deze leden dat de regeling slechts ruwe olie en stookolie en niet lichte olie of andere gevaarlijke stoffen omvat, wijzen de ondergetekenden erop dat het onderhavige verdrag een aanvulling is op het Aansprakelijkheidsverdrag van 1969. Laatstgenoemd verdrag is beperkt gebleven tot schade door bestendige oliën omdat men de aard van andere schadelijke stoffen en de aard en omvang van daardoor mogelijk veroorzaakte contaminatieschade nog niet genoegzaam bekend achtte. Daarbij werd overwogen dat het onderwerp van schade door andere stoffen dan aardolie op het programma van de Juridische Commissie van de IMCO zou worden geplaatst. De voorbereiding van een ontwerp van een verdrag inzake aansprakelijkheid in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen over zee is thans zover gevorderd, dat verwacht wordt dat dit verdrag in 1982 in een diplomatieke conferentie tot stand zal worden gebracht.

De mening van deze leden dat het gezien de stand van zaken bij de voorbereiding van dit verdrag en gezien de bijzonder gevaarlijke toestand op de Europese waterwegen, thans aangewezen is in EG-verband regelingen tot stand te brengen inzake de aansprakelijkheid met betrekking tot andere gevaarlijke stoffen, delen de ondergetekenden niet. Hoewel nog talrijke kwesties in het IMCO-ontwerp moeten worden opgelost, zijn de vooruitzichten op de totstandkoming van dit verdrag redelijk. Het valt niet te verwachten dat de verschillen van inzicht, die tijdens de IMCO-besprekingen over deze materie bij de EG-lid-staten bleken te bestaan, in EG-verband sneller kunnen worden opgelost. Bovendien heeft deze materie niet slechts een regionaal belang, gezien het mondiale karakter van het vervoer van gevaarlijke stoffen.

In aansluiting hierop kan worden medegedeeld dat in het kader van het Internationaal Instituut voor de Eenmaking van het Privaatrecht (UNIDROIT) te Rome overleg van regeringsdeskundigen plaatsvindt ter voorbereiding van een verdrag inzake de aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt gedurende het vervoer van gevaarlijke stoffen over de weg, over de binnenwateren en per spoor. Dit project is door UNIDROIT geëntameerd op initiatief van enkele lid-staten van deze organisatie, waaronder in het bijzonder Nederland.

De leden van de fractie van D'66 hebben zich afgevraagd of de verplichting tot bijdragen aan het Fonds gevolgen zal hebben voor de prijzen van olieprodukten. Het ligt in de rede dat de bijdrageplichtigen de bijdragen zullen door-



berekenen aan de eindverbruikers. Gezien de hoogte van de bijdrage – maximaal per ongeval ongeveer f 0,13 voor elke ton bijdragende olie op dit moment in de situatie dat Nederland reeds partij zou zijn bij het Verdrag – zal het effect op de eindverbruikersprijs gering zijn. Bezien wordt nog in hoeverre ter zake een voorziening getroffen moet worden in het bestaande maximum-prijssysteem voor aardolieprodukten.

Naar aanleiding van vragen van de leden van de S.G.P.-fractie over de grondslag van de aansprakelijkheid, zoals het Verdrag die aangeeft, merken de ondergetekenden het volgende op.

In de diplomatieke conferentie van 1969 over het Aansprakelijkheidsverdrag vond een langdurige discussie plaats over de aard van de aansprakelijkheid en over de partij, op wie de aansprakelijkheid zou dienen te rusten. Vier standpunten hielden toen de conferentie verdeeld: objectieve (risico-) aansprakelijkheid van het schip, schuldaansprakelijkheid van het schip, aansprakelijkheid van de lading of gecombineerde aansprakelijkheid van schip en lading. De voorstanders van een oplossing, gebaseerd op aansprakelijkheid van de lading stelden dat het hier niet zo zeer een vervoerrisico betreft als wel een industrieel risico. Voor geen van deze oplossingen bestond een duidelijke meerderheid, zodat een ernstige impasse dreigde te ontstaan. Uiteindelijk vormde de fondsgedachte de brug, waarover een aanzienlijke meerderheid kon worden verkregen voor objectieve (risico-)aansprakelijkheid van het schip te combineren met een fonds. In verband met de uitzonderingen op de aansprakelijkheid van de scheepseigenaar en de beperking van deze aansprakelijkheid enerzijds en vanwege de ten gevolge van die aansprakelijkheid verzwaarde financiële last van de scheepseigenaar anderzijds, werd in 1969 een resolutie aangenomen betreffende een nadere te treffen regeling van het fonds (zie het verslag van de delegatie van het Koninkrijk in het Jaarboek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken 1969–1970, bijlage 29, blz. 123 e.v.).

Met het in de Resolutie van 1969 aangegeven doel dat benadeelden op meer bevredigende wijze schadeloos moeten worden gesteld «onder een systeem van objectieve aansprakelijkheid» werd bedoeld dat het recht van de door verontreiniging benadeelde op schadevergoeding uit het fonds niet afhankelijk diende te zijn van de schuld van de scheepseigenaar of anderen. Op de exoneraties, die voor het Fonds gelden, wordt hieronder nog ingegaan naar aanleiding van nadere vragen van deze leden.

Deze leden vroegen voorts of hun indruk juist is dat het verdrag de figuur van de scheepseigenaar centraal stelt en hoe dit zich met de positie van de reder en de vervoerster verhoudt.

In het Aansprakelijkheidsverdrag van 1969 is de eigenaar van het schip als de aansprakelijke persoon gekozen, omdat deze oplossing aansloot bij gevestigde opvattingen in vele rechtsstelsels, maar vooral ook omdat op deze wijze de beste waarborg wordt geschapen voor een gemakkelijke identificatie van de aansprakelijke partij door middel van scheepsregisters. In artikel 3, vijfde lid van de uitvoeringswet bij dat verdrag, de Wet aansprakelijkheid olietankschepen (Stb. 1975, 321), is de eventuele aansprakelijkheid uit anderen hoofde dan die wet van degenen, die het schip exploiteren of doen varen, tot een subsidiaire gemaakt door deze aansprakelijkheid te beperken tot het geval dat de eigenaar, om welke reden dan ook, in gebreke mocht blijven.

De vraag, of het niet (of niet volledig) kunnen verhalen van schade ingevolge het Aansprakelijkheidsverdrag op de scheepseigenaar een voorwaarde is voor ontvankelijkheid van een eis gebaseerd op het Fondsverdrag, beantwoorden de ondergetekenden bevestigend onder verwijzing naar artikel 4 van het Fondsverdrag.

Deze leden vroegen of er wat betreft de grote hoeveelheden olie bestemd voor doorvoer niet naar gestreefd was de aansprakelijkheidsheffing althans mede ten laste van de eindgebruikers te doen komen. Het systeem van het verdrag dat over olie, bestemd voor doorvoer, bijdragen moeten worden betaald, heeft niet alleen tot voordeel dat een zekere kanalisatie bij de contribu-

tiebetaling wordt bereikt, maar ook dat het fonds mede gevoed wordt uit bijdragen over olie, die ontvangen is in een verdragsstaat voor doorvoer naar een niet-verdragsstaat. Een nadeel is dat de verhouding tussen de hoogte van de bijdrage en de nationale olieconsumptie wordt scheefgetrokken. Men mag echter aannemen dat het belanghebbende bedrijfsleven in staat zal zijn de bijdragen door te berekenen.

Dezelfde leden vroegen voorts om een nadere beschouwing naar de werking van de privaatrechtelijke overeenkomsten TOVALOP en CRISTAL.

TOVALOP, Tanker Owners Voluntary Agreement concerning Liability for Oil Pollution, is een overeenkomst tussen tankereigenaren, krachtens welke tankereigenaren (daaronder rompbevrachters) personen (inclusief overheidsinstanties) schadeloos stellen die vervuilingsschade hebben geleden ten gevolge van ontsnapping of lozing van olie, daaronder begrepen personen die preventieve maatregelen nemen om zulke schade te matigen, dan wel kosten maken om een dreigend vrijkomen van olie te verhinderen, een en ander op basis van risico-aansprakelijkheid. TOVALOP wordt beheerd door de International Tanker Owners Pollution Federation in Londen, maar deze doet zelf geen uitkeringen. Tankereigenaren moeten ten genoegte van de Federatie voldoende middelen hebben om hun verplichtingen uit de overeenkomst na te komen. Gewoonlijk wordt daartoe een wettelijke aansprakelijkheidsverzekering gesloten bij de P & I – (Protection and Indemnity) clubs of door middel van de International Tanker Indemnity Association (ITIA), een organisatie die is opgericht speciaal voor het verzekeren van aansprakelijkheid voor olievervuiling. Vorderingen moeten worden ingediend bij de tankereigenaar. Eventuele geschillen worden onderworpen aan arbitrage volgens de regels van de Internationale Kamer van Koophandel.

CRISTAL, Contract Regarding an Interim Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution, is een overeenkomst tussen ladingeigenaren, die strekt tot aanvulling van het Aansprakelijkheidsverdrag, TOVALOP, of andere vergoeding biedende regelingen, om passende vergoeding te waarborgen aan door vervuilingsschade benadeelden, daaronder begrepen opheffing van dreigende schade, nadat iedere andere bron van vergoeding is uitgeput. De regeling biedt ook aan de tankereigenaar of rompbevrachter enige vergoeding voor zijn onder het Aansprakelijkheidsverdrag TOVALOP of nationale wet opgelopen aansprakelijkheid tenzij diens opzet of roekeloosheid het voorval veroorzaakt. CRISTAL wordt beheerd door het Oil Companies Institute for Marine Pollution Compensation in Londen en vorderingen moeten bij deze organisatie worden ingediend. Om de uitkeringen te kunnen betalen beschikt de organisatie over een fonds waarin elke aangesloten maatschappij een bijdrage stort die evenredig is met haar aandeel in de totale hoeveelheid ruwe olie en stookolie die door de leden over de gehele wereld wordt verscheept. CRISTAL was oorspronkelijk bedoeld als aanvulling op TOVALOP; een uitkering uit het CRISTAL-fonds is alleen mogelijk als de tanker in kwestie is aangesloten bij TOVALOP. De bij het ongeluk betrokken lading moet eigendom zijn van een oliemaatschappij die lid is van CRISTAL. Ongeveer 97% van de tankers die deelnemen aan het wereldolietransport is aangesloten bij TOVALOP en 90–95% van dit transport komt voor rekening van oliemaatschappijen die lid zijn van CRISTAL.

Het voornaamste verschil tussen het Aansprakelijkheidsverdrag en het Fondsverdrag enerzijds en TOVALOP en CRISTAL anderzijds is dat de regelingen verschillen in rechtskarakter: nationale wetgeving gebaseerd op internationale verdragen, of privaatrechtelijke overeenkomsten. TOVALOP en CRISTAL zijn bedoeld als interim-oplossingen tot het moment dat het Aansprakelijkheidsverdrag en het Fondsverdrag wereldwijd toepassing vinden. De leden van deze organisaties dienen zich op gezette tijden uit te spreken over de voortzetting van de regelingen.

Hoewel TOVALOP en CRISTAL in principe het patroon van de beide verdragen volgen, zijn er ook inhoudelijke verschillen. TOVALOP heeft een ruimer toepassingsgebied aangezien daaronder ook verontreiniging valt door bunkerolie van ongeladen tankers, alsmede preventieve maatregelen voor-

dat er olie is vrijgekomen. Onder CRISTAL bedraagt de maximale schade-uitkering per gebeurtenis op dit moment 36 miljoen dollar (hoewel de organisatie dit in bepaalde omstandigheden voor de toekomst kan verhogen tot 72 miljoen dollar), terwijl onder het Fondsverdrag het maximum thans 59 miljoen dollar bedraagt (maximale verhoging tot bijna 80 miljoen dollar volgens de huidige omrekeningskoers). CRISTAL kent dezelfde excepties als het Aansprakelijkheidsverdrag, terwijl in het Fondsverdrag enige daarvan zijn geëlimineerd. Ten slotte valt op te merken dat onder CRISTAL de benadeelde moet bewijzen dat de schade niet op andere wijze verhaalbaar is op de tankereigenaar of enige andere aansprakelijke partij of enige andere financiële bron.

Dezelfde leden vroegen in verband met de werking van TOVALOP en CRISTAL om gegevens over schadetoebrengende gebeurtenissen en ingediende en voldane vorderingen. Voor zover informatie hierover beschikbaar is wordt in de bijlage bij deze nota een overzicht gegeven van betaalde en uitstaande vorderingen over de afgelopen tien jaren. Hierbij moet worden aangetekend dat de cijfers voor de latere jaren in toenemende mate uit schattingen bestaan. Ook moet uiteraard rekening worden gehouden met het effect van de geldontwaarding in deze periode.

Verder vroegen deze leden hoe derden, die per definitie geen partij zijn bij deze overeenkomsten, hun claims op basis van deze overeenkomsten in rechte geldend zouden kunnen maken. Beide overeenkomsten bevatten een rechtskeuzeclausule die in principe Engels recht van toepassing verklaart. In het Engelse recht is aan het beginsel van de «privity of contract» (in het Nederlandse BW neergelegd in artikel 1351) veel strenger vastgehouden dan in het Nederlandse recht. Een uitzondering van een meer algemene strekking, zoals neergelegd in artikel 1353 BW betreffende het beding ten behoeve van een derde, ontbreekt in het Engelse recht. Hoe dit ook zij de tankereigenaren en de olie-industrie zullen het zich in het licht van de publieke opinie moeilijk kunnen permitteren de verplichtingen, die zij vrijwillig met deze overeenkomsten op zich hebben genomen, niet na te komen.

## **Het Verdrag**

### *Artikel 4*

De leden van de fractie van D'66 vroegen om een nadere uitleg voor de uitzondering van de vergoedingsverplichting van het Fonds van de schade veroorzaakt door staatschepen gebruikt in overheidsdienst voor andere dan handelsdoeleinden.

Deze uitzondering is dezelfde als in artikel XI, eerste lid, van het Aansprakelijkheidsverdrag en komt reeds voor in andere zeerechtverdragen als die inzake aanvaring, inzake hulp en berging en inzake immuniteit van staatschepen. Zonder deze uitzondering zou het Aansprakelijkheidsverdrag voor een aantal staten onaanvaardbaar zijn geworden. Aangezien de DDR en de Sovjet-Unie wel partij zijn bij het Aansprakelijkheidsverdrag zijn de schepen die de vlag van die landen voeren – voor zover het verdrag daarop van toepassing is – wel voorzien van een dekkingscertificaat.

Deze leden vroegen vervolgens of stockpile olie voor de lid-staten als bij voorbeeld de Bondsrepubliek of Nederland op een bepaald moment ook als niet-commerciële lading kan gelden.

De ondergetekenden wijzen erop dat zich in theorie een situatie zou kunnen voordoen waarbij de rechter een dusdanige lading kwalificeert als niet-commerciële lading. In het kader van de onderhavige Goedkeuringswet en Uitvoeringswet is in verband met artikel 4, tweede lid, onder a van het Fondsverdrag niet alleen de aard van de lading relevant doch ook de status van het schip. Deze bepaling van het Fondsverdrag sluit schadevergoeding van de kant van het Fonds uit indien de olie die als oorzaak van de verontreiniging wordt aangemerkt afkomstig is van een staatschip gebruikt in overheidsdienst voor andere dan handelsdoeleinden. Toepasselijkheid van de TOVALOP en CRISTAL-regelingen is in dergelijke gevallen niet uitgesloten.

De leden van de fractie van D'66 vroegen 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 walradarambtenaren en boordloods.

De ondergetekenden wijzen erop dat voor een situatie waarin een boordloods betrokken is het verkeersbegeleidingssysteem voorziet in het geven van informatie en vrijblijvende adviezen van ambtenaren van de Verkeersbegeleidingsdienst aan het schip. Deze hebben betrekking op de algemene vaarsituatie. De boordloods betreft deze gegevens bij zijn meer op de concrete situatie gerichte navigatieadvies aan de gezagvoerder, die de uiteindelijk verantwoordelijke persoon is. Mede in verband met het aanvullende karakter van de mededelingen van de wal ten bate van het vaarbeleid aan boord en van het hierboven vermelde karakter van het advies van de boordloods, doet de geschetste conflictsituatie zich in de praktijk niet voor.

De leden van de S.G.P.-fractie vroegen naar aanleiding van het gestelde onder het eerste lid sub a, van artikel 4, in welke gevallen een schadeoebrengende gebeurtenis niet tot aansprakelijkheid onder het Aansprakelijkheidsverdrag kan leiden, maar wel tot aansprakelijkheid onder het Fondsverdrag.

Behalve in verhoging van het maximum bedrag van schadevergoeding, voorziet het Fondsverdrag in vergoeding van schade in bepaalde gevallen, waarvoor in de tekst van het Aansprakelijkheidsverdrag excepties op de aansprakelijkheid van de scheepseigenaar zijn opgenomen, te weten ingeval de schade is ontstaan door een natuurverschijnsel van uitzonderlijke, onvermijdelijke en onweerstaanbare aard, ingeval de schade geheel en al is veroorzaakt door een handelen of nalaten van derden met het opzet schade te veroorzaken, en ingeval de schade geheel en al is veroorzaakt door schuldig handelen of nalaten van een regering of andere autoriteit, verantwoordelijk voor het onderhoud van lichten of andere hulpmiddelen bij de navigatie, in de uitoefening van die taak. Hieraan lag ten grondslag de opvatting dat het Fonds tot taak moest hebben de slachtoffers van olieverontreiniging, die via het Aansprakelijkheidsverdrag geen schadevergoeding kunnen verkrijgen, te helpen. De excepties van het Aansprakelijkheidsverdrag die ook voor het Fonds gelden – als bewezen is dat de schade werd veroorzaakt door een voorval waarbij een schip was betrokken dat daadwerkelijk olie in bulk als lading vervoerde – zijn dat de schade het gevolg is van een oorlogshandeling, vijandelijkheden, burgeroorlog of opstand, of werd veroorzaakt door olie uit een oorlogsschip of een door de staat geëxploiteerd schip in niet-commerciële overheidsdienst.

Voorts is onder het Aansprakelijkheidsverdrag in het geval dat de schade geheel of ten dele veroorzaakt is door schuld of opzet van de gelaedeerde partij zelf, een al dan niet volledige ontheffing van schadeplichtigheid tegenover de gelaedeerde mogelijk. In het Fondsverdrag geldt deze regel niet voor wat betreft de kosten van preventieve maatregelen, ten einde te voorkomen dat zodanige personen geen preventieve maatregelen nemen met het oog op de daaraan verbonden kosten.

Naar aanleiding van vragen van deze leden over blz. 7 van de memorie van toelichting, waar de verwachting wordt uitgesproken dat de olie-industrie, voor zover optredend als verlader, zal toezien op de deugdelijke verzekering van de scheepseigenaar, merken de ondergetekenden op dat het in artikel 4, eerste lid, onder b, gaat om het intreden van het Fonds wanneer de scheepseigenaren en hun verzekeraars niet aan hun uit het Aansprakelijkheidsverdrag voortvloeiende verplichtingen kunnen voldoen. Aangezien het Fonds wordt gevoed door de olie-industrie, heeft deze industrie er belang bij dat deze gevallen zich niet voordoen en derhalve de schepen waarvan zij gebruik maakt deugdelijk verzekerd zijn. Daarom spraken de ondergetekenden de verwachting uit dat de olie-industrie daar extra scherp op zal toezien.



Dezelfde leden vroegen of de regeling van artikel 4, eerste lid, onder c met zich brengt dat ook verdragen die op de datum van het thans voorliggende verdrag nog geen rechtskracht hadden, toch reeds hun aansprakelijkheidsbeperkende werking vooruit wierpen. Zij wilden weten wat de ratio is van deze regeling.

De aansprakelijkheidsbeperking van de scheepseigenaar behoeft niet altijd te worden bepaald door het Aansprakelijkheidsverdrag. Artikel XII van dat Verdrag bepaalt dat verplichtingen van verdragsluitende staten, die uit andere internationale overeenkomsten die op de datum waarop dat Verdrag opengesteld is voor ondertekening, van kracht waren of openstonden voor ondertekening etc., jegens niet-verdragsluitende staten onverlet blijven. In het bijzonder moet daarbij gedacht worden aan het Verdrag van Brussel van 10 oktober 1957 nopens de beperking van aansprakelijkheid van eigenaren van zeeschepen. Vervolgens het Verdrag van 1957 immers is de eigenaar van een zeeschip gerechtigd om een beperking in te roepen op de aansprakelijkheid voor schade, door de lading aan derden toegebracht, tot een bedrag van 1000 goudfranken per ton van de tonnage van het schip. De consequentie nu van artikel XII van het Aansprakelijkheidsverdrag is, dat de aansprakelijkheidslimiet van dat Verdrag opzij gezet kan worden indien de staat, waarin de schade is opgetreden, partij is bij beide verdragen, maar de staat, waarin het schip is geregistreerd welks lading de schade heeft veroorzaakt, alleen bij het Verdrag van 1957 partij is. Artikel 28, eerste lid, van de Wet aansprakelijkheid olietankschepen (Stb. 1975, 321) geeft uitvoering aan deze bepaling. De *lex specialis*-regel, waarop deze leden wijzen, geldt slechts tussen staten, die bij het Verdrag van 1957 partij zijn, wanneer zij beide tevens partij zijn bij het Aansprakelijkheidsverdrag.

Het Fondsverdrag is nu zodanig geformuleerd dat in het bovengenoemde geval het Fonds de schade zou moeten vergoeden vanaf de limiet van 1000 goudfranken per ton. Daarmee wordt voorkomen, dat in dat geval een «gat» ontstaat in de schadevergoeding aan de gelaedeerden voor het gedeelte van de schade, gelegen tussen beide limieten van resp. 1000 en 2000 goudfranken per ton. Voor het Fonds kan dit, in tegenstelling tot de gelaedeerde, inderdaad verschil uitmaken. Er zij evenwel aan herinnerd dat het Verdrag van 1957 geen bovenste aansprakelijkheidsgrens kent en dat dus voor de grootste tankers de limiet ingevolge het Verdrag van 1957 hoger kan liggen, dan bij toepassing van het Aansprakelijkheidsverdrag.

Van een vooruitwerpen van de aansprakelijkheidsbeperkende werking van de in artikel 4, eerste lid, onder c van het Fondsverdrag bedoelde verdragen is geen sprake, omdat deze pas relevant worden als in een concreet geval de scheepseigenaar gerechtigd is zich op zo'n verdragsregeling te beroepen. Voor zover bekend, gaat het hier ook alleen om het genoemde Verdrag van 1957 of het gelijksoortige Verdrag van 1924.

In antwoord op de vraag van deze leden of het Fonds zich eventueel als derde-belanghebbende in een procedure kan voegen om zijn belangen als extra waarborg in dezen veilig te stellen, wijzen de ondergetekenden erop dat het vierde lid van artikel 7 van het Fondsverdrag verdragsstaten opdraagt het Fonds een recht van tussenkomst te verschaffen in bij zijn gerechten tegen de scheepseigenaar of zijn garant aangespannen rechtsgedingen. Artikel 3, tweede lid, van het eveneens aan de orde zijnde wetsontwerp 16 149 geeft uitvoering aan deze verdragsbepaling.

#### *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-lid-status van België.

België is partij bij het Aansprakelijkheidsverdrag en heeft de goedkeuring van het Fondsverdrag in voorbereiding. Op de situatie dat Nederland reeds partij is bij het Fondsverdrag en België nog niet, is het derde lid van artikel 7 van het Fondsverdrag van toepassing. De ondergetekenden mogen verwijzen naar de daarop betrekking hebbende uiteenzetting op blz. 12 van de memorie van toelichting bij het onderhavige goedkeuringsontwerp.

De leden van de fractie van D'66 vroegen voorts of over de Schelde ook op een bepaald moment niet-commerciële ladingen vervoerd kunnen worden.

De ondergetekenden merken op dat het geldende internationale regime met betrekking tot de Schelde, gebaseerd op artikel 109 van de Slotakte van het in 1815 gehouden Congres van Wenen de vrije vaart garandeert voor koopvaardij schepen. In het kader van de onderhavige wetsontwerpen nemen de ondergetekenden aan dat deze vraag betrekking heeft op de uitzondering van artikel 4, tweede lid, onder a van het Fondsverdrag. Ook voor wat betreft de situatie op de Schelde is het reeds gegeven antwoord van de ondergetekenden, naar aanleiding van een eerdere vraag van de fractieleden van D'66, van toepassing.

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

De leden van de fractie van D'66 zouden voorts graag vernemen hoe de lijst en de hoeveelheid van de bijdrageplichtigen in ons land tot stand komt. Voor wat dit betreft zij verwezen naar de antwoorden op de C.D.A.-vragen over de opgave aan de Minister van Economische Zaken en diens opgave aan de Directeur van het Fonds.

De Minister van Justitie,  
J. de Ruiter

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,  
D. F. van der Mei

De Minister van Economische Zaken,  
G. M. V. van Aardenne

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

**BIJLAGE** bij de Nota naar aanleiding van het verslag

**Vorderingen ter zake van schade door verontreiniging door olie (betaald en uitstaand)**

Jaar	TOVALOP/Aansprakelijkheidsverdrag <sup>1</sup> (in miljoen U.S. \$)	CRISTAL (in miljoen U.S. \$)
1971	7,2	—
1972	12,2	—
1973	19,7	0,002
1974	37,0	1,3
1975	29,9	1,4
1976	53,8	1,1
1977	23,6	1,6
1978	114,9	26,1
1979	68,6	19,4
1980	—	28,2

<sup>1</sup> In verband met olietankschepen aangesloten bij de International Group of P & I Clubs en ITIA.