

Vergaderjaar 1987–1988

20 323

Goedkeuring van het op 17 december 1971 te Brussel tot stand gekomen Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van het zeevervoer van nucleaire stoffen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Het voorliggende Verdrag is tot stand gekomen onder auspiciën van de Intergouvernementele Maritieme Consultatieve Organisatie (IMCO), het Europees Agentschap voor Kernenergie (ENEA) en de Internationale Organisatie voor Atoomenergie (IAEA).

In het kort weergegeven beoogt het Verdrag de aansprakelijkheid bij zeevervoer van nucleaire stoffen krachtens zeerechtverdragen of nationaal zeerecht op te heffen, indien een exploitant van een kerninstallatie aansprakelijk is ingevolge het Verdrag van Parijs van 29 juli 1960 inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie, zoals gewijzigd bij het op 28 januari 1964 te Parijs gesloten Aanvullend Protocol (Trb. 1964, 175) (hierna te noemen «het Verdrag van Parijs» of ingevolge het Verdrag van Wenen van 21 mei 1963 inzake wettelijke aansprakelijkheid voor kernschade (Trb. 1964, 177 en 1965, 172) (hierna te noemen «het Verdrag van Wenen»). Nederland is in 1979 partij geworden bij het Verdrag van Parijs (Wet van 17 maart 1979, Stb. 1960), ter uitvoering waarvan de Wet aansprakelijkheid kernongevallen tot stand is gekomen (Wet van 17 maart 1979, Stb. 225). Voor de redenen waarom Nederland het inmiddels in werking getreden Verdrag van Wenen niet heeft bekrachtigd wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het ontwerp voor de goedkeuringswet voor het Verdrag van Parijs (kamerstukken II 1975/76, 13 928, nr. 3, blz. 7).

De Verdragen van Parijs en Wenen geven een regeling van de exclusieve en objectieve aansprakelijkheid voor kernongevallen, waarbij die aansprakelijkheid gekanaliseerd wordt naar de exploitant van de betreffende kerninstallatie. Deze kanalisatie wijst een duidelijk te identificeren aansprakelijke persoon aan en voorkomt dat kostbare verzekeringen dienen te worden afgesloten door andere bij de exploitatie van een kerninstallatie betrokken personen, zo een dergelijke verzekering al te sluiten is. De aansprakelijkheid is een objectieve, zodat het al of niet aanwezig zijn van schuld bij de exploitant irrelevant is.

Nu maken artikel 6, onder b, van het Verdrag van Parijs en artikel II, vijfde lid, van het Verdrag van Wenen op het beginsel van kanalisatie een zekere uitzondering door bestaande verdragen (de verdragen gesloten vóór 1960 respectievelijk 1963) op het gebied van het vervoer te eerbiedigen. Dit geeft met name bij het vervoer van nucleaire stoffen over zee

aanleiding tot problemen. Zeevervoerders die ingevolge een verdrag op het gebied van het zeevervoer (bij voorbeeld het Aanvaringsverdrag van 1910, Trb. 1953, 124 of het Cognossementsverdrag van 1924, Trb. 1957, 24) aansprakelijk zijn voor kernschade, worden weliswaar door de Verdragen van Parijs en Wenen gesubrogeerd in de rechten van degenen die die schade hebben geleden jegens de exploitant van een kerninstallatie, maar zulks doet aan de aansprakelijkheid als zodanig niets af. Bij zeevervoerders heeft dit juridische regiem twijfel gewekt over de omvang van hun aansprakelijkheid voor nucleaire schade, voortvloeiend uit de gelijktijdige toepasselijkheid van het nucleaire recht en het zeerecht op dergelijke schade: meervoudige aansprakelijkheid kan het gevolg zijn, waardoor de noodzaak zou bestaan tot extra verzekeringen.

Omdat voor de aansprakelijkheid van de vervoerder van nucleaire stoffen over zee echter op de betrokken verzekeringsmarkt geen dekking is te krijgen, bestaat bij zeevervoerders grote aarzeling deze stoffen te vervoeren.

De Koninklijke Nederlandse Redersvereniging dringt dan ook sterk aan op toetreding tot dit Verdrag, waardoor bovenvermelde problemen worden ondervangen.

Het onderhavige Verdrag heeft een beperkte doelstelling: het heft, in geval van kernschade, de aansprakelijkheid van de zeevervoerder krachtens zeerechtverdragen of nationaal zeerecht op, indien de exploitant van een kerninstallatie voor die schade aansprakelijk is krachtens de Verdragen van Parijs of Wenen of krachtens nationaal nucleair recht, mits dit nationale nucleaire recht voor de slachtoffers in alle opzichten even gunstig is als genoemde Verdragen. Hiermee wordt een nog verdergaande kanalisatie bewerkstelligd van de aansprakelijkheid voor kernschade naar de exploitant van een kerninstallatie, op wie, zoals hierboven reeds ter sprake is geweest, een verzwaarde aansprakelijkheid, te weten een risico-aansprakelijkheid, rust. Door de op grond van het Verdrag van Parijs en de Wet aansprakelijkheid kernongevallen verplicht gestelde verzekering van deze aansprakelijkheid wordt gewaarborgd dat er inderdaad verhaal mogelijk is.

Omdat bij andere takken van vervoer, waartoe de betrokken bepalingen van de Verdragen van Parijs en Wenen (respectievelijk artikelen 6, onder b en II, vijfde lid) zich ook uitstrekken, van soortgelijke problemen niet is gebleken, is deze regeling beperkt tot het vervoer van nucleaire stoffen over zee.

Artikelsgewijze toelichting bij het Verdrag

Artikel 1

Het eerste artikel van het Verdrag bevat meteen de kern ervan: het heft de aansprakelijkheid van de zeevervoerder krachtens zeerechtverdragen of nationaal zeerecht ingeval van kernschade op, indien de exploitant van een kerninstallatie voor die schade aansprakelijk is krachtens het Verdrag van Parijs of het Verdrag van Wenen of indien de exploitant van een kerninstallatie voor die schade aansprakelijk is krachtens een nationale wet die de aansprakelijkheid voor zodanige schade regelt, mits deze wet voor degenen die schade lijden in alle opzichten even gunstig is als het Verdrag van Parijs of het Verdrag van Wenen.

Heel duidelijk komt hierin tot uiting dat de aansprakelijkheid op grond van de Verdragen van Parijs en Wenen of op grond van nationaal nucleair recht prevaleert boven die op grond van zeerechtverdragen of nationaal zeerecht.

De vraag welke zeerechtverdragen men in dit artikel op het oog heeft gehad, wordt nergens in het Verdrag beantwoord. In het algemeen echter moet hier gedacht worden aan het Aanvaringsverdrag van 1910 en aan het Cognossementsverdrag van 1924. Voorts zijn in dit verband wel

genoemd de Verdragen betreffende de beperking van aansprakelijkheid van de eigenaren van zeeschepen van 1924 (Franse tekst in «Recueil des Traités» van de Volkenbond, deel 120, blz. 123) en van 1957 (Trb. 1968, 95). Mede omdat de Verdragen van Parijs en Wenen ook geen opsomming van deze verdragen geven, heeft men er ook in dit Verdrag van afgezien.

Wat Nederland betreft, beoogt het onderhavige Verdrag de aansprakelijkheid op grond van het Aanvaringsverdrag van 1910 op te heffen. Het Cognossementsverdrag van 1924 is opgezegd, toen Nederland partij werd bij het Cognossementsverdrag, zoals gewijzigd bij het Protocol van 23 februari 1968 (Hague/Visby Rules) (Trb. 1979, 26). De goedkeuring van het Verdrag van Londen inzake de beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen van 19 november 1976 (Trb. 1980, 23 en laatstelijk Trb. 1984, 31) alsmede de opzegging van het Verdrag van 1957 zijn inmiddels bij de Tweede Kamer aanhangig gemaakt (kamerstukken II 1986/87, 19 769 (R 1317)).

Artikel 3, onder c, van het Verdrag van Londen sluit toepassing van dat Verdrag uit ten aanzien van vorderingen (tegen de scheepseigenaar) waarop een verdrag of nationale wet van toepassing is, waarbij beperking van aansprakelijkheid voor kernschade wordt geregeld of verboden. Hierdoor wordt aan de bijzondere regelingen op dit gebied voorrang gegeven.

Door het onderhavige verdrag wordt bewerkstelligd dat de aansprakelijkheidslast niet op de reder komt te drukken maar dat de aansprakelijkheid voor deze schade gekanaliseerd wordt naar de exploitant van de betrokken kerninstallatie, die zijn aansprakelijkheid voor dergelijke schade wel kan verzekeren.

Ook de aansprakelijkheid krachtens nationaal zeerecht moet ingevolge artikel 1 van het Verdrag wijken voor de aansprakelijkheid van een exploitant van een kerninstallatie ingevolge de Verdragen van Parijs en Wenen. Weliswaar ontzien laatstgenoemde verdragen dat nationale zeerecht niet, maar men wilde de nieuwe hebben voor staten die daarbij (nog) niet zijn aangesloten. Daarenboven wilde men de werkingssfeer van het onderhavige Verdrag enigzins uitbreiden, in die zin dat zeevervoerders hierdoor in meer gevallen beschermd zouden worden.

Behalve dat de zeerechtelijke aansprakelijkheid moet wijken voor – aansprakelijkheid van een exploitant van een kerninstallatie krachtens – de Verdragen van Parijs en Wenen, moet eerstgenoemde aansprakelijkheid ook wijken voor nationaal nucleair recht, mits dit nationale nucleaire recht voor de slachtoffers in alle opzichten even gunstig is als de Verdragen van Parijs en Wenen. Ter beoordeling hiervan dient volgens het Verdrag een abstracte vergelijking te worden gemaakt tussen het nationale nucleaire recht en de Verdragen van Parijs en Wenen en geen concrete vergelijking van geval tot geval.

Artikel 2

Deze bepaling betreffende schade aan de kerninstallatie van de betrokken exploitant en aan het vervoermiddel waarmee de nucleaire stoffen werden vervoerd, is hier opgenomen, omdat de exploitant van een kerninstallatie ingevolge het Verdrag van Parijs (artikel 3, onder a (i) en (ii)), en het Verdrag van Wenen (artikel IV, vijfde lid onder a en b) niet voor dergelijke schade aansprakelijk is, zodat de aansprakelijkheid ingevolge het zeerecht te dien aanzien zou blijven bestaan, indien hierover niets zou worden bepaald.

In het Verdrag van Parijs is inmiddels door het op 16 november 1982 tot stand gekomen Protocol bij dat Verdrag een wijziging aangebracht, waardoor de uitzondering van schade aan het vervoermiddel ongedaan is gemaakt.

Artikel 3

Dit artikel bedoelt te voorkomen dat exploitanten van nucleaire schepen een beroep op het onderhavige Verdrag zouden kunnen doen bij een kernongeval, waarbij de nucleaire brandstof van dat schip betrokken is. Deze bepaling houdt in dat de aansprakelijkheid van exploitanten van nucleaire schepen voor schade als gevolg van zodanig kernongeval onverlet blijft. Waarop die aansprakelijkheid berust, doet niet ter zake. Toepasselijkheid van het Verdrag van Brussel van 1962 inzake de aansprakelijkheid van exploitanten van nucleaire schepen (Trb. 1968, 90) of van de Wet aansprakelijkheid exploitanten van nucleaire schepen (24 oktober 1973, Stb. 536) is derhalve geen vereiste.

Artikel 4

Deze zogenaamde «supersession clause» is ontleend aan artikel XIV van het hierboven genoemde Verdrag van Brussel van 1962 inzake de aansprakelijkheid van exploitanten van nucleaire schepen.

Opneming ervan is noodzakelijk, omdat uit het ontbreken van een dergelijke bepaling het tegendeel geconcludeerd zou kunnen worden.

Artikelen 5 t/m 12

Deze artikelen bevatten de gebruikelijke slotbepalingen inzake ondertekening (artikel 5); inwerkingtreding (artikel 6); opzegging (artikel 7, waarbij moet worden opgemerkt dat in het vierde lid van artikel 7 ter voorkoming van onzekerheid dienaangaande is bepaald dat het Verdrag van toepassing blijft op schade die wordt veroorzaakt door een kernongeval dat plaatsvindt vóór het moment waarop die opzegging effect sorteert); toepasselijkheid op bepaalde gebiedsdelen (artikel 8); herzieningsconferentie (artikel 9); voorbehouden (artikel 10); de deposito-plaats en talenregiem (artikelen 11 en 12).

Het Verdrag is op 15 juli 1975 in werking getreden. Inmiddels zijn elf landen partij, te weten: Argentinië, Denemarken, de Bondsrepubliek Duitsland, Frankrijk, Gabon, Italië, Liberia, Noordjemen, Noorwegen, Spanje en Zweden.

Wat de werking van het Verdrag voor Nederland betreft, moge worden opgemerkt dat de bepalingen van het Verdrag naar hun inhoud een ieder kunnen verbinden (artikel 93 Grondwet) en vanwege deze rechtstreekse werking dus geen uitvoeringsregeling nodig is.

Koninkrijkspositie

De regeringen van de Nederlandse Antillen en Aruba hebben te kennen gegeven geen prijs te stellen op medegelding van dit Verdrag voor hun landen.

De Minister van Justitie,
F. Korthals Altes

De Minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

De Minister van Financiën,
H. O. C. R. Ruding

De Minister van Economische Zaken,
R. W. de Korte

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
N. Smit-Kroes