

Vergaderjaar 2020–2021

35 618

Wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek BES ter uitvoering van het op 23 maart 2001 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door bunkerolie, 2001 (Trb. 2005, 329)

Nr. 3 HERDRUK¹

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

1. Inleiding

Bunkerolie wordt als brandstof gebruikt om schepen voort te bewegen. Lekkage van bunkerolie uit schepen kan grote schade veroorzaken aan het (maritieme) milieu. De kosten voor opruiming en herstel van het milieu kunnen hoog zijn. Om de aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door bunkerolie internationaal te regelen, is op 23 maart 2001 te Londen het Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door bunkerolie, 2001 (Trb. 2005, 329) (hierna: verdrag) tot stand gekomen. Naast een regeling voor aansprakelijkheid voorziet het verdrag in een verplichte verzekering tegen schade door verontreiniging door bunkerolie en de mogelijkheid een directe actie in te stellen tegen de verzekeraar. Het verdrag biedt daarmee een belangrijke borging van de positie van slachtoffers van schade door verontreiniging door bunkerolie. Het verdrag is in het kader van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) tot stand gekomen en is op 21 november 2008 in werking getreden. Europees Nederland is op 23 maart 2010 toegetreden en het verdrag is een jaar daarna in werking getreden voor Europees Nederland. Daartoe is Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek (hierna: BW) gewijzigd.² Wat betreft de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (hierna: BES-eilanden) heeft toetreding en de benodigde aanpassing van de wetgeving nog niet plaatsgevonden. Het voorliggende wetsvoorstel, dat mede uitgaat namens mijn ambtgenoot voor Rechtsbescherming, voorziet hierin. Dit gebeurt door een nieuwe afdeling 5 aan Titel 6 van Boek 8 van het BW BES toe te voegen. Hierbij is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de regeling zoals die geldt voor Europees Nederland.

Met de toetreding tot het verdrag wordt bewerkstelligd dat de aansprakelijkheden die voortvloeien uit het verdrag ook ingeroepen kunnen worden bij schade door verontreiniging door bunkerolie op de BES-eilanden.

¹ Herdruk i.v.m. toevoeging voetnoot.

² Stb. 2010, 784.

Daarnaast wordt het mogelijk om buitenlandse schepen die de BES-eilanden aandoen in het kader van havenstaatcontrole te controleren op de aanwezigheid van de verplichte verzekering tegen schade door verontreiniging door bunkerolie. Het belangrijkste verschil met de implementatie in Nederland betreft het ontbreken van de verplichtingen op grond van het verdrag die gericht zijn op vlaggenstaten. Hierbij gaat het onder meer om het vastleggen van de verplichting van de geregistreerde eigenaar van een schip van meer dan 1000 GT (brutotonnage/gross tonnage) tot het in stand houden van een verzekering of andere financiële zekerheid ter dekking van de kosten wegens aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging. Het opleggen van deze verplichting op de BES-eilanden is niet mogelijk, omdat de BES-eilanden geen eigen scheepsregister voor (grote) zeeschepen kennen maar vallen onder het Nederlandse register.

Het verdrag staat naast het Aansprakelijkheidsverdrag³ dat voorziet in een regeling voor de schade door verontreiniging als gevolg van het verlies van olie die als lading wordt vervoerd. Het Aansprakelijkheidsverdrag richt zich alleen op tankschepen die olie in bulk vervoeren en niet op bunkerolie. Het Aansprakelijkheidsverdrag is uitgevoerd met Wet aansprakelijkheid olietankschepen. Bunkerolie is olie die uitsluitend gebruikt wordt voor de voortstuwing van een schip. Nagenoeg alle schepen hebben bunkerolie aan boord. De hoeveelheid bunkerolie aan boord is in verhouding tot olie als lading relatief gering. Maar het gaat om veel schepen en het kan om grote hoeveelheden olie gaan. Het verlies van bunkerolie kan daardoor ernstige schade veroorzaken. Daarom is het bovengenoemde verdrag, specifiek gericht op bunkerolie, tot stand gekomen.

2. Gevolgen

Het wetsvoorstel brengt geen administratieve lasten met zich mee voor reders van zeeschepen die op grond van voor Nederland geldende rechtsregels gerechtigd zijn de vlag van het Koninkrijk te voeren. Deze vallen reeds onder het Nederlandse Boek 8 BW. Het heeft ook geen invloed op de concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven of het «level playing field» tussen reders. Wel zorgt het voorstel voor een uitbreiding van de aansprakelijkheid van de scheepseigenaar voor schade als gevolg van verontreiniging door lekkage van bunkerolie.

3. Uitvoering/toezicht en handhaving

Rijkswaterstaat Zee en Delta is in nauw overleg met de bestuurscolleges van de BES-eilanden belast met de coördinatie en de organisatie rondom maritieme ongevallen op de BES-eilanden en eventueel daaruit voortvloeiende activiteiten met betrekking tot het voorkomen van verontreiniging door bunkerolie. Het contact met de scheepseigenaar en zijn verzekeraar maken daar onderdeel van uit. De uitvoering van havenstaatcontrole geschiedt op basis van de Wet havenstaatcontrole en is belegd bij de Inspectie Leefomgeving en Transport.

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is belast met toezicht op de naleving van onder meer (veiligheids)wetten en regels voor de scheepvaart. In verband hiermee is het voorstel aan de ILT voorgelegd ter toetsing op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid

³ Het op 27 november 1992 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie, 1992 (Trb. 1994, 229, als gewijzigd).

(HUF-toets)⁴. De ILT heeft geconcludeerd dat het voorstel uitvoerbaar en handhaafbaar is.

4. Advies en consultatie

Het verdrag is tot stand gekomen onder auspiciën van de IMO en is voorbereid in de Juridische Commissie van deze organisatie. Zowel in de Juridische Commissie als tijdens de Diplomatieke Conferentie zijn alle betrokken delen van de maritieme sector, en in het bijzonder de representatieve internationale organisatie van reders, de International Chamber of Shipping (ICS), alsmede die van de verzekeraars, de International Group of Protection and Indemnity Clubs (International Group of P&I Clubs), intensief bij de totstandkoming van het verdrag betrokken geweest. Het verdrag is door de meest betrokken delen van het bedrijfsleven, zowel op nationaal als op internationaal niveau, gunstig ontvangen.

Het voorstel is afgestemd met de openbare lichamen van Bonaire, Sint-Eustatius, Saba. Het voorstel is op 23 september 2019 ter consultatie gestuurd aan de openbare lichamen van Bonaire, Sint-Eustatius en Saba. Hierop zijn geen reacties ontvangen. Er wordt geen verandering aangebracht in rechten en verplichtingen, administratieve lasten of uitvoeringslasten van Nederlandse reders. Daarbij is er sprake van strikte uitvoeringswetgeving waarbij geen nationale beleidsruimte is. Om deze reden is afgezien van internetconsultatie. Het voorstel is ter advies voorgelegd aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). ATR heeft te kennen gegeven de analyse dat er naar verwachting geen (omvangrijke/merkbare) gevolgen zijn voor de regeldruk, te delen. Om die reden heeft ATR te kennen gegeven af te zien van het uitbrengen van een formeel advies over het wetsvoorstel.

5. Gelijkijdige inwerkingtreding uitvoeringswetgeving en nederlegging verklaring tot uitbreiding tot Caribisch Nederland

Het voorstel kan na de parlementaire behandeling van kracht worden op de datum waarop het Koninkrijk der Nederlanden, voor het Caribische deel van Nederland (de BES-eilanden), een verklaring tot uitbreiding van de gelding van het verdrag heeft neergelegd bij de depositaris van het verdrag, de Secretaris-Generaal van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) te Londen. De datum van nederlegging van deze verklaring is de datum waarop het verdrag, dat thans alleen geldt voor het Europese deel van Nederland, eveneens van toepassing wordt op het Caribische deel van Nederland. Om te kunnen voldoen aan de eisen van het verdrag dient de in het voorstel opgenomen uitvoeringswetgeving op de datum van nederlegging van de verklaring in werking te treden. De datum van nederlegging van de verklaring tot uitbreiding wordt in overleg met de Nederlandse ambassadeur in Londen afgestemd met de datum waarop de uitvoeringswetgeving in werking treedt.

II ARTIKELSGEWIJS

ARTIKEL I

A

Afdeling 1 van titel 6 van Boek 8 BW BES heeft betrekking op de aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door aanvaring tussen schepen. In het huidige artikel 541 van Boek 8 BW BES is bepaald dat het in afdeling 1 van titel 6 omtrent aanvaring bepaalde eveneens van toepassing is op de

⁴ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

aansprakelijkheid voor schade die door een zeeschip is veroorzaakt zonder dat een aanvaring tussen schepen plaats heeft gevonden. De nieuwe afdeling voor de aansprakelijkheid en vergoeding van schade door verontreiniging door bunkerolie als bedoeld in het verdrag, brengt met zich mee dat artikel 541 van Boek 8 BW gewijzigd moet worden. De werking van afdeling 1 van titel 6, schade als gevolg van een aanvaring, kan vervallen wat betreft de aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door bunkerolie als bedoeld in afdeling 5 van titel 6.

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om in lijn met artikel 541 van boek 8 BW een verwijzing op te nemen naar de Wet aansprakelijkheid olietankschepen BES.

B

Artikel 618

Het voorgestelde nieuwe artikel 618 definieert een aantal termen die voor de toepassing van de nieuwe afdeling 5 van titel 6 van Boek 8 BW BES van belang zijn. Voor de betekenis van de termen wordt verwezen naar het verdrag, waarmee wordt voorkomen dat deze termen in het kader van de wet een andere betekenis toekomen dan in het kader van het verdrag. Voor de betekenis van deze termen onder het verdrag wordt verwezen naar de toelichting op het voorstel van Rijksgoedkeuringswet⁵. Dit artikel komt inhoudelijk overeen met artikel 8:639 BW.

Artikel 619

Het voorgestelde eerste lid voert artikel 2 van het verdrag uit. Het bepaalt op welke schade de uit het verdrag voortvloeiende regeling van afdeling 5 van toepassing is. Deze bepaling bewerkstelligt een zo ruim mogelijke vergoedbaarheid van redelijke maatregelen ter voorkoming of beperking van schade, hetgeen in ieders belang is. Bij preventieve maatregelen als bedoeld in onderdeel c, kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het leggen van een scherm rondom de gelekte olie dat voorkomt dat de olie zich verder verspreidt of op de kust aanspoelt.

Het tweede lid, aanhef en onderdeel a, brengt op de voet van artikel 4, eerste lid, van het verdrag een beperking aan op het toepassingsgebied van afdeling 5. Het bepaalt dat de regeling niet van toepassing is op schade in de zin van het Aansprakelijkheidsverdrag. Dit betekent dat schade als gevolg van het verlies van bunkerolie uit een olietankschip gerekend wordt tot de schade in de zin van het Aansprakelijkheidsverdrag. Dit brengt met zich mee dat voor de aansprakelijkheid voor schade door vervuiling door bunkerolie afkomstig van olietankschepen de in het Aansprakelijkheidsverdrag opgenomen hogere limieten gelden. Artikel 619 komt overeen met artikel 8:640 BW.

Artikel 620

Het eerste lid van het voorgestelde artikel 620 geeft uitvoering aan een van de belangrijkste bepalingen van het verdrag, te weten dat de scheepseigenaar ten tijde van het schadeveroorzakende voorval aansprakelijk is voor de schade door vervuiling veroorzaakt door bunkerolie. Indien een voorval bestaat uit een opeenvolging van feiten met dezelfde oorsprong, is degene die scheepseigenaar was ten tijde van het eerste feit de aansprakelijke persoon (artikel 3, eerste lid, van het verdrag). Ter bescherming van slachtoffers bestaat hier een risicoaansprakelijkheid, dus

⁵ Stb. 2010, 783.

verwijtbaar of onzorgvuldig handelen van de scheepseigenaar is voor aansprakelijkheid geen vereiste.

In het tweede lid van artikel 620 wordt, overeenkomstig artikel 3, tweede lid, van het verdrag, bepaald dat indien meer dan één persoon aansprakelijk is op grond van het eerste lid, al deze personen hoofdelijk aansprakelijk zijn jegens de persoon met schade.

Het derde lid van artikel 620 vormt de uitvoering van artikel 3, derde lid, van het verdrag en noemt een aantal gevallen waarin op de risicoaansprakelijkheid van het eerste lid een uitzondering bestaat, indien de scheepseigenaar bewijst dat zich een van die gevallen voordoet. Het gaat hier in de eerste plaats om de klassieke gevallen van «force majeure», waarin de schade door verontreiniging door bunkerolie het gevolg is van oorlogshandelingen, vijandelijkheden, burgeroorlog, opstand, of een natuurverschijnsel van uitzonderlijke, onvermijdelijke en onweerstaanbare aard (onder a). Daarnaast bestaat geen aansprakelijkheid indien de schade geheel en al werd veroorzaakt door een handelen of nalaten van een derde met de opzet schade te veroorzaken (onder b), zoals zich vrijwel steeds zal voordoen in het geval van terrorisme. Ten slotte is er geen aansprakelijkheid indien de schade geheel en al werd veroorzaakt door onzorgvuldigheid of een andere onrechtmatige handeling van een regering of andere autoriteit, verantwoordelijk voor het onderhoud van vuurtorens of andere navigatiehulpmiddelen en handelende in de uitoefening van die functie (onder c). Men kan hier denken aan de situatie dat een schip 's nachts op de rotsen loopt doordat een vuurtoren niet werkt en het schip als gevolg daarvan bunkerolie lekt.

Het vierde lid bepaalt op de voet van artikel 3, vierde lid, van het verdrag dat in gevallen waarin de schade geheel of gedeeltelijk het gevolg is van een handelen of nalaten van een persoon die de schade heeft geleden, verricht met het opzet schade te veroorzaken, of van de nalatigheid van die persoon, de scheepseigenaar geheel of ten dele kan worden ontheven van zijn aansprakelijkheid tegenover die persoon. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de situatie dat bunkerolie uit schip A is geëkt als gevolg van een aanvaring met schip B die geheel werd veroorzaakt door nalatigheid van schip B. Indien de eigenaar van schip B een vordering wegens vervuiling van zijn schip met de bunkerolie van schip A zou indienen tegen de eigenaar van schip A, dan kan de eigenaar van schip A met een beroep op het vierde lid van artikel 3 van het verdrag geheel of gedeeltelijk van zijn aansprakelijkheid jegens de eigenaar van schip B worden ontheven.

In het vijfde lid van artikel 620 is in overeenstemming met het vijfde lid van artikel 3 van het verdrag bepaald dat tegen de scheepseigenaar geen vordering tot vergoeding van schade kan worden ingesteld anders dan in overeenstemming met de voorgestelde afdeling 5 van titel 6. Bedacht moet echter worden dat het in artikel 620 alleen om de primaire aansprakelijkheid gaat: het zesde lid van artikel 620 bepaalt overeenkomstig het zesde lid van artikel 3 van het verdrag dat het de aansprakelijke scheepseigenaar vrij staat om verhaal te nemen op derden die op andere gronden dan het verdrag, anders dan uit overeenkomst, aansprakelijk zijn voor de schade die de scheepseigenaar op grond van het verdrag aan de benadeelden moet vergoeden. Artikel 620 komt overeen met artikel 8:641 BW.

Artikel 621

Aangezien bunkerolie zich aan boord van bijna ieder schip bevindt, is het nodig een regeling te treffen voor het geval waarin de schade door verontreiniging door bunkerolie het gevolg is van een voorval waarbij twee of meer schepen zijn betrokken en niet kan worden aangetoond welke bunkerolie tot welke schade heeft geleid. Het voorgestelde artikel 621 bepaalt overeenkomstig artikel 5 van het verdrag dat in dat geval de scheepseigenaren van beide schepen hoofdelijk aansprakelijk zijn voor alle schade die redelijkerwijs niet te scheiden is. Een scheepseigenaar is niet aansprakelijk indien hij zich kan beroepen op een van de uitzonderingsgronden uit het voorgestelde artikel 620. Het verdrag laat de mogelijkheid van regres uitdrukkelijk open in artikel 3, zesde lid. De tweede volzin van artikel 621 bepaalt dat op de onderlinge verhouding van de eigenaren van de betrokken schepen artikel 545, derde lid, laatste volzin, van overeenkomstige toepassing is. In die volzin wordt bepaald, onder voorbehoud van artikel 364, hij die meer dan zijn aandeel heeft betaald, voor het overschot verhaal heeft op zijn medeschuldenaren die minder dan hun aandeel hebben betaald. Artikel 621 komt overeen met artikel 8:642 BW.

Artikel 622

Artikel 622 bepaalt dat de scheepseigenaar en de persoon of de personen die verzekeren of een andere financiële zekerheid stellen hun aansprakelijkheid per voorval kunnen beperken uit hoofde van titel 7. De voorgestelde afdeling 5 tast het recht op beperking op grond van titel 7 van Boek 8 BW dus niet aan. Titel 7 betreft uitvoering van het Protocol van 1996 inzake de beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen. Artikel 622 komt overeen met artikel 8:643 BW.

Artikel 623

Het verdrag voorziet in artikel 7, tiende lid, ter bescherming van slachtoffers in de mogelijkheid een vordering tot vergoeding van schade onder het verdrag rechtstreeks in te stellen tegen de verzekeraar of andere persoon die financiële zekerheid heeft gesteld voor de geregistreerde eigenaar. Het voorgestelde artikel 623, eerste lid, strekt tot uitvoering hiervan, waarbij de tweede volzin bepaalt dat de verzekeraar zich in dat geval kan beroepen op het recht op beperking van aansprakelijkheid neergelegd in artikel 622, zelfs indien de scheepseigenaar niet gerechtigd is zijn aansprakelijkheid te beperken.

Het tweede lid bepaalt voorts dat de verweerder alle verweermiddelen toekomen die de scheepseigenaar tegen de vordering zou hebben kunnen aanvoeren, met uitzondering van – kort gezegd – financieel onvermogen. Verder kan de verweerder zich beroepen op het feit dat de schade is veroorzaakt door opzettelijk wangedrag van de scheepseigenaar zelf, maar niet op andere verweren die hij zou hebben kunnen aanvoeren tegen een vordering van de scheepseigenaar tegen hemzelf. Het derde lid verzekert dat de verweerder de scheepseigenaar steeds in het geding kan roepen. Artikel 623 komt overeen met artikel 8:644 BW.

Artikel 624

Met artikel 624 wordt uitvoering gegeven aan artikel 7, twaalfde lid, van het Verdrag. Het eerste lid bevat een zogenaamde «no more favourable treatment» clause die ertoe leidt dat buitenlandse schepen wat betreft eisen niet in een gunstiger positie kunnen verkeren dan Nederlandse schepen. Voor Nederlandse schepen is deze verplichting vastgelegd in de

artikelen 646 tot en met 653 van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek. Het toezicht op de naleving vindt plaats in het kader van de havenstaatcontrole op grond van de Wet havenstaatcontrole.

De geregistreerde eigenaar van een schip met een brutotonnage van meer dan 1.000 moet beschikken over een certificaat als omschreven in artikel 7, tweede lid, van het verdrag om aan te kunnen tonen dat hij voldoet aan de verzekeringsplicht. De vlaggenstaat verstrekt dit certificaat op verzoek nadat is vastgesteld dat voldaan is aan de eisen van het verdrag. Voor schepen in het Nederlandse scheepsregister is de procedure van afgifte van deze certificaten vastgelegd in de artikelen 646 tot en met 653 van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek. Deze procedure is ook van toepassing op eigenaren van schepen die te boek staan in een staat die geen verdragspartij is en die in Nederland een certificaat willen aanvragen. Artikel 7, twaalfde lid, van het verdrag bepaalt namelijk dat een verdragspartij deze mogelijkheid moet bieden.

Het tweede lid van artikel 624 regelt de procedure voor schepen van niet-verdragspartijen die een haven in de BES-eilanden aandoen. Hiervoor wordt aansluiting gezocht bij de regeling voor schepen die zijn ingeschreven in het Nederlandse register en de bijbehorende mogelijkheid voor schepen van niet-verdragspartijen om in Europees Nederland een certificaat aan te vragen. Dit wordt bewerkstelligd door de artikelen 646 tot en met 653 van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek van overeenkomstige toepassing te verklaren. Deze hebben specifiek betrekking op het verstrekken van financiële zekerheid en de afgifte van certificaten. Onder «Nederland» wordt in de BES-wetgeving zowel Europees Nederland als de BES-eilanden verstaan. Met het artikel wordt bewerkstelligd dat de uitvoering van artikel 7, twaalfde lid, van het verdrag op dezelfde wijze is geborgd als voor schepen van niet-verdragspartijen die een Europees Nederlandse haven aandoen.

C

Aan titel 20 van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek BES wordt ingevolge artikel I, onderdeel C, van het wetsvoorstel een nieuwe afdeling 13 toegevoegd. In geen geval kan een rechtsvordering tot schadevergoeding worden ingesteld nadat zes jaren zijn verlopen sinds de dag waarop het schadeveroorzakende voorval zich voordeed. Indien het voorval bestaat uit een opeenvolging van feiten, begint de termijn van zes jaar te lopen vanaf de datum van het eerste feit.

ARTIKEL II

Het voorgestelde artikel II bevat overgangsrecht. Op vorderingen voortvloeiend uit voorvallen die voor de inwerkingtreding van de voorgestelde wet hebben plaatsgevonden, blijft het oude recht van toepassing. De reden hiervoor is dat in de periode van voor het in werking treden van deze wet, vervoer- en verzekeringsovereenkomsten zijn overeengekomen zonder dat op de BES-eilanden een verplichting tot verzekering tegen schade door verontreiniging door bunkerolie bestond.

ARTIKEL III

De inwerkingtreding van de voorgestelde wet geschiedt bij koninklijk besluit. Zo kan, indien mogelijk, worden aangesloten bij de vaste verandermomenten en kan aan betrokken partijen voldoende tijd worden geboden om zich voor te bereiden op de inwerkingtreding.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga