

31 872 (R 1876) Goedkeuring van het op 2 mei 1996 te Londen tot stand gekomen Protocol van 1996 tot wijziging van het Verdrag inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen, 1976 (Trb. 1997, 300 en Trb. 2006, 17)

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Met veel belangstelling heb ik kennis genomen van de opmerkingen en vragen van de fracties van SP en VVD. In deze nota ga ik mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Verkeer en Waterstaat in op de in het verslag gemaakte opmerkingen en gestelde vragen.

A. Het Protocol; algemeen

1 Inleiding; wenselijkheid van bekrachtiging

De leden van de VVD-fractie vragen of er voor Nederland belangrijke landen zijn die het op 2 mei 1996 te Londen tot stand gekomen Protocol van 1996 tot wijziging van het Verdrag inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen, 1976 (Trb. 1997, 300 en Trb. 2006, 17) (hierna: Protocol van 1996) nog niet hebben ondertekend. Voorbeelden van maritieme landen die nog geen partij zijn bij het Protocol zijn de Bahamas, Italië en Singapore. Veel grote vlaggenstaten zijn wel reeds partij bij het Protocol van 1996, zoals Cyprus, Liberia en Malta. Ook voor veel landen om ons heen is het Protocol van 1996 reeds in werking getreden (onder meer België, Denemarken, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk). Een verhoging van de limieten brengt de Nederlandse scheepseigenaren en havens dus niet in een nadeliger positie ten opzichte van de meeste concurrenten. Om deze redenen acht de regering nu de tijd rijp het Protocol van 1996 te ratificeren.

Met verwijzing naar een lijst van landen die sinds 1 januari 2009 partij zijn bij het Protocol vragen de genoemde leden bovendien of het Protocol ook in werking is getreden voor die landen. Ten aanzien van de landen waarbij dit niet het geval is, wordt een nadere toelichting gevraagd.

Staten die het Protocol van 1996 willen ratificeren maken dat kenbaar aan de depositaris van dit instrument, de Secretaris-Generaal van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO). Voor de Staten die het Protocol hebben geratificeerd en dus partij zijn, is het instrument ook in werking getreden.

2 Verband met andere verdragen

De leden van de VVD-fractie vragen of zij het goed begrijpen dat een reden om het verdrag in te voeren is, dat het Bunkers Verdrag geen beperking van aansprakelijkheid kent en dat deze lacune moet worden opgevuld. De genoemde leden vragen of de conclusie juist is dat ook het Bunkers Verdrag zelf weer een lacune opvult in de olie-aansprakelijkheidsverdragen. Voorts vragen deze leden wat de precieze samenhang is tussen de verschillende verdragen en wetsvoorstellen en welke verdragen in Nederland al in werking zijn getreden.

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) (Bunkers Verdrag) regelt de aansprakelijkheid voor schade door vervuiling door de brandstofolie van een schip. De aansprakelijkheid voor deze schade was voor het Bunkers Verdrag niet volledig internationaal geregeld. Het Bunkers Verdrag geeft in artikel 6 aan dat het verdrag niets afdoet aan een recht op beperking van aansprakelijkheid. Hoe hoog de aansprakelijkheidslimieten in een concreet geval zijn, wordt bepaald door het toepasselijke nationale of internationale recht. Indien een verzoek tot beperking van aansprakelijkheid voor schade door vervuiling door bunkerolie wordt gedaan bij een Nederlandse rechter, gelden nu nog de limieten van het op 19 november 1976 te Londen tot stand gekomen Verdrag inzake de beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen (Trb. 1980, 23) (Londens Limitatieverdrag van 1976). Na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gelden de hogere limieten uit het Protocol van 1996.

Een belangrijk onderdeel van het Bunkers Verdrag is de verplichte verzekering voor schade door vervuiling door bunkerolie. Slachtoffers kunnen de verzekeraar rechtstreeks aanspreken en hebben daardoor een grote kans (een deel van) hun vordering vergoed te zien. Een soortgelijke verplichte verzekering voor schade door bunkerolie geldt thans buiten het Bunkers Verdrag alleen voor olietankers, niet voor andersoortige schepen. Het Bunkers Verdrag vult dus inderdaad een leemte op.

Het Koninkrijk der Nederlanden is partij bij 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) (hierna: Aansprakelijkheidsverdrag van 1992), het op 27 november 1992 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake de instelling van een Internationaal Fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie 1992 (Trb. 1994, 228) (hierna: Fondsverdrag van 1992) en het daarbij horende op 16 mei 2003 te Londen totstandgekomen Protocol bij het Internationaal Verdrag betreffende de instelling van een Internationaal Fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie (hierna: Aanvullend Fondsprotocol van 2003). Deze instrumenten zijn alleen toepasselijk op schade door vervuiling door persistente olie afkomstig van olietankers. Deze drie instrumenten zijn toepasselijk op schade door zowel de persistente olie die als lading aan boord was van een olietanker als door de brandstofolie van een olietanker. Deze regelingen zijn echter niet toepasselijk op schade door bunkerolie afkomstig van andersoortige schepen. Voor de aansprakelijkheid voor die schade geldt het Bunkers Verdrag. Schade door vervuiling door bunkerolie van olietankers blijft geregeerd door het Aansprakelijkheidsverdrag van 1992, het Fondsverdrag van 1992 en het Aanvullend Fondsprotocol van 2003.

3 Koninkrijkspositie

De leden van de SP-fractie vragen of Aruba zich nog beraadt over de medegelding. Tevens vragen zij zich af wat de consequentie is als het Protocol van 1996 wel gaat gelden voor Nederland maar niet voor Aruba. De leden van de VVD-fractie geven aan dat zij van mening zijn dat het wenselijk is dat het Protocol van 1996 voor het gehele Koninkrijk gaat gelden. Zij vragen of er een reden bekend is waarom Aruba nog niets heeft laten blijken, en hoe de regering voornemens is hiermee om te gaan. Ik acht het wenselijk dat het Protocol van 1996 voor het gehele Koninkrijk gaat gelden. De regering van Aruba heeft echter tot op heden geen antwoord kunnen geven op de vraag of zij medegelding wenst, noch heeft zij een reden gegeven voor het uitblijven van een antwoord. Indien het Protocol van 1996 voor wat het Koninkrijk betreft alleen voor Nederland gaat gelden, is de consequentie dat de in het Protocol van 1996 genoemde aansprakelijkheidslimieten alleen gelden indien het recht op beperking wordt ingeroepen voor een Nederlandse rechter. De limieten uit het Protocol van 1996 gelden niet indien het beperkingsrecht wordt ingeroepen voor een rechter in een land van het Koninkrijk waarvoor het Protocol van 1996 niet geldt.

B. Het Protocol; artikelsgewijze toelichting

Artikel 3

Artikel 3 van het Protocol van 1996 geeft aan wat de limieten zijn van de aansprakelijkheid voor schade aan personen (anders dan passagiers) en zaken. De leden van de VVD-fractie begrijpen dat de berekeningsmethode wordt veranderd voor de bedragen tot welke de aansprakelijkheid kan worden beperkt en vragen welke veranderingen in de methodiek er precies zijn. De leden menen dat de methodiek zelf in grote lijnen dezelfde is gebleven, maar dat de minimumbedragen op zodanige wijze zijn aangepast dat de voor de vergoeding beschikbare bedragen ten aanzien van elk individueel schip zijn verhoogd. Deze leden vragen om een overzicht van de hoogte van alle bedragen met daarbij vermeld voor welke situaties die opgaan en of er sprake is van minimumbedragen. Voorts zien deze leden graag een nadere motivering waarom er sprake is van minimumbedragen.

De methodiek van de berekening van de limieten is hetzelfde gebleven in vergelijking met het Londens Limitatieverdrag van 1976. De bedragen van de limieten zijn uitgedrukt in de internationale rekeneenheid Special Drawing Rights (SDR). In vergelijking met het Londens Limitatieverdrag van 1976 zijn de limieten wel verhoogd. Daarnaast is een drempel van 25 miljoen SDR als maximale bovengrens bij passagiersvorderingen komen te vervallen. De limieten geven maximumbedragen waartoe de scheepseigenaar voor schade uit een incident kan worden aangesproken. De hoogte van de aansprakelijkheidslimiet hangt af van de tonnage van het schadeveroorzakende schip. Hoe groter het schip, hoe hoger de aansprakelijkheidslimiet. Er gelden verschillende limieten voor zaakschade, personenschade en schade aan passagiers. Ter illustratie geldt voor een schip met een tonnage van 70.000 ton voor personenschade een limiet van 64,6 miljoen SDR en voor zaakschade een limiet van 24,2 miljoen SDR. 1 SDR staat d.d. 12 januari 2010 gelijk aan 1,09 Euro. De aansprakelijkheidslimieten zijn ingesteld om de verzekering van aansprakelijkheid voor schade die ontstaat bij vervoer over zee betaalbaar te houden.

Artikel 4

Artikel 4 van het Protocol van 1996 bepaalt wat de limiet is van de aansprakelijkheid voor schade aan passagiers. De leden van de SP-fractie vragen wat het maximale bedrag is dat aan een passagier of zijn of haar nabestaanden kan worden uitgekeerd in geval van letselschade of schade door overlijden.

De hoogte van de aansprakelijkheidslimiet in geval van passagiersschade hangt af van het aantal passagiers dat het schip gerechtigd is te vervoeren. De limiet wordt berekend door 175.000 SDR te vermenigvuldigen met het aantal passagiers dat het schip gerechtigd is te vervoeren. Voor een passagiersschip dat gerechtigd is 1000 passagiers te vervoeren, geldt een limiet voor schade aan passagiers van 17,5 miljoen SDR. Als de totale schade aan passagiers onder 17,5 miljoen SDR blijft, worden de passagiers volledig gecompenseerd. Als het bedrag van de totale schade de limiet te boven gaat, worden de passagiers pro rata vergoed. In het gegeven voorbeeld betekent dat wanneer de totale schade 35 miljoen SDR bedraagt, iedere passagier de helft van zijn schade vergoed krijgt. Evenwel kan naast deze maximale totaal limieten voor passagiers op grond van zowel internationale als nationale regelingen nog per passagier (per capita) een maximale persoonsgebonden limiet van toepassing zijn. Ik verwijs naar het antwoord op de vraag over artikel 6.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom niet is gekozen om het limietbedrag te koppelen aan het daadwerkelijk aantal passagiers in plaats van het aantal passagiers dat op de vergunning staat. Gekozen is voor een berekening van de limiet op basis van het aantal passagiers dat een schip gerechtigd is te vervoeren omdat dat een aantal is dat met zekerheid kan worden vastgesteld. Die zekerheid is onder meer nodig om te weten voor welk bedrag de scheepseigenaar zich moet verzekeren. Ook is anders niet goed controleerbaar of voor het betreffende schip een afdoende verzekering is gesloten.

Artikel 6

Artikel 6 van het Protocol van 1996 bepaalt dat Staten in hun nationale recht hogere limieten mogen opnemen voor schade aan passagiers. De leden van de SP-fractie vragen welke betekenis artikel 6 heeft voor Nederland of voor Nederlandse passagiers. Gevraagd wordt tevens of al bekend is welke landen gebruik maken van de in artikel 6 geboden mogelijkheid ten gunste van de slachtoffers af te wijken van de aansprakelijkheidsgrenzen.

Artikel 6 van het Protocol is opgenomen op verzoek van enkele Staten wier nationale recht de mogelijkheid van beperking van aansprakelijkheid voor dood of letsel niet toestaat. Artikel 6 van het Protocol biedt die landen de mogelijkheid in hun nationale recht de beperking van aansprakelijkheid voor dood of letsel niet toe te staan. Naar Nederlands recht is beperking van aansprakelijkheid voor dood of letsel toegestaan. Indien een rechter Nederlands recht toepast, heeft artikel 6 van het Protocol geen gevolgen voor Nederland of Nederlandse passagiers. De limieten berekend op grond van het Protocol van 1996 zijn dan van toepassing. Indien de passagiers een vervoerder aanspreken voor een rechter die het recht toepast van een land dat wel hogere passagierslimieten kent dan het Protocol, zullen de Nederlandse passagiers een groter deel van hun schade vergoed kunnen krijgen. Het is nog niet bekend welke landen gebruik zullen maken van de in artikel 6 geboden mogelijkheid af te wijken van de aansprakelijkheidsgrenzen.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering van plan is gebruik te maken van de in artikel 6, eerste lid, van het Protocol geboden mogelijkheid om hogere limieten te stellen voor vorderingen ter zake van dood of letsel van passagiers.

Voor Nederland is van belang dat er een zo veel mogelijk internationaal uniform regime van aansprakelijkheid ontstaat. Een internationaal uniform regime dient de rechtszekerheid. Vervoerders weten dan voor welk bedrag zij zich moeten verzekeren. Nederland is daarom niet voornemens een nationale afwijking van de limieten van aansprakelijkheid voor schade aan passagiers te maken.

Artikel 8

Artikel 8 van het Protocol van 1996 voorziet in een bijzondere procedure voor amendering van de limieten. De leden van de VVD-fractie vragen of er ook automatische aanpassing mogelijk is als er bij andere landen sprake is van een gewijzigd inzicht. Zij stellen de vraag of voorkomen moet worden dat andere landen Nederland binden aan hun inzichten. Voorts vragen deze leden of het beter is om wijziging van de bedragen toch door de Staten-Generaal te laten goedkeuren en of de Staten-Generaal invloed hebben op de stem die Nederland zal uitbrengen. Ten slotte vragen deze leden of bij het stemmen over een verhoging ieder land een even zware stem heeft.

Aanpassing van de limieten kan geschieden op voorstel van een aantal verdragsstaten, eventueel andere dan Nederland. Nederland kan echter niet zonder meer worden gebonden aan een automatische aanpassing van de limieten. Daartoe is een aantal waarborgen in artikel 8 van het Protocol ingebouwd. In de eerste plaats moet een voorstel tot wijziging van de limieten met gekwalificeerde meerderheid van stemmen worden aangenomen in de Juridische Commissie van IMO. Nederland zit in deze commissie. Alle landen in deze commissie hebben stemmen van gelijk gewicht. In de tweede plaats geldt dat een aangenomen wijziging wordt bekendgemaakt aan alle verdragsluitende Staten en geacht vervolgens te zijn aanvaard, tenzij binnen achttien maanden ten minste een vierde van de Staten de wijziging afwijst. Een op die manier aanvaarde wijziging treedt vervolgens achttien maanden later in werking. Voorts geldt dat door een aldus tot stand gebrachte wijziging alle verdragsluitende Staten zijn gebonden, tenzij zij het verdrag ten minste zes maanden voor de inwerkingtreding opzeggen tegen het tijdstip waarop de wijziging in werking treedt. Tenslotte biedt artikel 8, zesde lid, van het Protocol waarborgen tegen al te grote verhogingen van de limieten. Een verhoging mag slechts eenmaal in de vijf jaar plaatsvinden. Een verhoging mag niet meer stijgen dan 6% per jaar en de limieten mogen niet hoger worden dan drie maal de bedragen van de limieten die in het Protocol zijn genoemd.

Voor de automatische amenderingprocedure gelden korte termijnen om de slagvaardigheid en flexibiliteit van het verdragsregime te vergroten. Door die korte termijnen zou het op tijd verkrijgen van goedkeuring van de Staten-Generaal op problemen kunnen stuiten. Bovengenoemde voorwaarden voor aanpassing van de limieten geven echter voldoende waarborgen tegen te grote wijzigingen.

C. De Goedkeuringswet; artikelsgewijze toelichting

Artikel 5

De leden van de VVD-fractie vragen in welk Staatsblad deze Rijkswet zal worden geplaatst. De Rijkswet zal in het Staatsblad van Nederland, het Publicatieblad van de Nederlandse Antillen en in het Afkondigingsblad van Aruba worden geplaatst. De datum van uitgifte van het Staatsblad wordt bekend nadat de bekrachtiging van het Protocol door de Staten-Generaal is goedgekeurd.

De Minister van Justitie,