

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Internetconsultatieversie december 2017/ januari 2018

Wijziging van Boek 8 Burgerlijk Wetboek (BW), Boek 8 BW BES en de Wet bestrijding maritieme ongevallen in verband met de schrapping van beperking van aansprakelijkheid voor vorderingen inzake wrakopruiming

1. Wat is de aanleiding?

Uit een onderzoek dat door het Asser Instituut is gedaan naar het verhaal van kosten voor wrakopruiming is gebleken dat door invoering van volledige aansprakelijkheid voor wrakopruiming meer verhaald zou kunnen worden dan thans mogelijk is. Of daadwerkelijk alle kosten verhaald kunnen worden, hangt echter wel af van meerdere factoren, zoals het toepasselijke recht en de bevoegde rechter. De aanleiding van dit onderzoek waren vragen van de Tweede Kamer naar mogelijkheden om meer kosten te kunnen verhalen dan nu het geval is. Deze vragen volgden op de kosten die door de Nederlandse overheid moesten worden gemaakt bij de opruiming van het schip 'Baltic Ace'. De 'Baltic Ace' is op 5 december 2012 na een aanvaring gezonken nabij de aanloop van de haven van Rotterdam. Vanwege het gevaar voor de scheepvaart en het milieu moest het schip worden opgeruimd. De wrakopruiming van de 'Baltic Ace' heeft circa €83,4 miljoen gekost waarvan €67,7 miljoen voor rekening is gekomen van de Nederlandse overheid.

2. Wie zijn betrokken?

De Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders
De Vereniging van Waterbouwers
De Nederlandse havenbedrijven

3. Wat is het probleem?

Wanneer een schip zinkt, is de eigenaar verplicht het wrak op te ruimen. Deze verplichting is opgenomen in de Wet bestrijding maritieme ongevallen. Deze wet vormt de uitvoering van het door Nederland geratificeerde internationale Wrakopruimingsverdrag. Ruimt een scheepseigenaar zijn wrak niet op, dan zal Rijkswaterstaat dit doen als het wrak zorgt voor gevaar voor de scheepvaart of het milieu. De kosten voor de wrakruiming kunnen dan worden verhaald op de scheepseigenaar. De scheepseigenaar kan echter zijn aansprakelijkheid beperken op grond van het Protocol van 1996 tot wijziging van het Verdrag inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen (ook wel 'Londens Limitatieverdrag' genoemd). Dit verdrag is uitgevoerd in het Burgerlijk Wetboek (BES). De aansprakelijkheidslimiet dekt in het geval van een complexe wrakopruiming meestal niet alle kosten die worden gemaakt door Rijkswaterstaat, hetgeen bij de 'Baltic Ace' het geval was. Deze aansprakelijkheidslimiet dekt in het geval van een complexe wrakopruiming meestal niet alle kosten die worden gemaakt door Rijkswaterstaat, hetgeen bij de 'Baltic Ace' het geval was. De wrakopruiming van de Baltic Ace heeft ca. €83,4 miljoen gekost

waarvan €67,7 miljoen voor rekening is gekomen van de Nederlandse overheid.

Dit probleem kan in de toekomst groter worden door de toenemende grootte van containerschepen en cruiseschepen die Nederland aandoen, waardoor wrakopruiming complexer kunnen worden. De Tweede Kamer heeft naar aanleiding hiervan gevraagd of er mogelijkheden zijn om meer kosten te kunnen verhalen dan nu het geval is. Dit heeft geleid tot een onderzoek waarvan de conclusie was dat door invoering van volledige aansprakelijkheid voor wrakopruiming meer verhaald zou kunnen worden dan thans mogelijk is. Of daadwerkelijk alle kosten verhaald kunnen worden, hangt echter wel af van meerdere factoren, zoals het toepasselijke recht en de bevoegde rechter.

4. Wat is het doel?

Het doel is te bewerkstelligen dat meer wrakopruimingskosten kunnen worden verhaald dan nu het geval is. Hiervoor is een wijziging van de aansprakelijkheidsregelgeving nodig. Dit is mogelijk omdat het Londens Limitatieverdrag, de basis voor de Nederlandse wetgeving, een optie biedt om wrakopruiming uit te zonderen van limitering en zelf een nationale regeling vast te stellen. Verdragspartijen moeten dit wel bij de ratificatie melden. Nederland heeft gebruikgemaakt van deze mogelijkheid, maar heeft dat in de praktijk beperkt ingevuld met de instelling van een wrakkenfonds. Voorgesteld wordt om het wrakkenfonds te vervangen door een regeling voor volledige aansprakelijkheid voor wrakopruiming. Dit vergt wijziging van het Burgerlijk Wetboek.

Dit kan worden gedaan door de aansprakelijkheidsregelgeving in Nederland te wijzigen in de zin dat het recht op beperking van de aansprakelijkheid voor wrakopruiming wordt geschrapt. Dat kan door wijziging van de artikelen 8:656 en 8:752 tot en met 8:755 van het Burgerlijk Wetboek. In het verlengde hiervan is ook wijziging van artikel 26 Wet bestrijding maritieme ongevallen nodig, dat verwijst naar artikel 8:755 van het Burgerlijk Wetboek. Ten tweede wordt dezelfde voorziening bewerkstelligd voor Bonaire, Sint-Eustatius en Saba door wijziging van de overeenkomstige artikelen in het Burgerlijk Wetboek BES.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Uit het onderzoek dat in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is gedaan, blijkt dat aanpassing van de huidige regeling kan leiden tot het verhalen van meer wrakopruimingskosten dan nu het geval is. Daarnaast kennen meerdere omliggende landen volledige aansprakelijkheid of zijn zij voornemens regelgeving daartoe te introduceren: in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk bestaat al volledige aansprakelijkheid voor de kosten van wrakopruiming. De Belgische regelgeving wordt momenteel herzien om dit in te voeren. Recent heeft ook Denemarken aangegeven wetgeving in voorbereiding te hebben met het doel om volledige aansprakelijkheid van de scheepseigenaar in te voeren.

6. Wat is het beste instrument?

Het beste instrument is aanpassing van bestaande wetgeving. Om tot deze conclusie te komen zijn verschillende beleidsopties verkend. Het betreft:

1. Volstaan met al in gang gezette internationale ontwikkelingen, te weten: (i) het Wrakopruimingsverdrag en (ii) verhoogde internationale aansprakelijkheidslimieten;
2. Inzetten op het tot stand brengen van aanvullende internationale of Europese maatregelen;
3. Instellen van volledige of hogere aansprakelijkheid voor de scheepseigenaar voor wrakopruimingskosten op nationaal niveau.

1. Het Wrakopruimingsverdrag zorgt ervoor dat wrakopruimingskosten door een directe actie op de verzekeraar eenvoudiger kunnen worden verhaald. De verhoging van de aansprakelijkheidslimieten in 2015 met 50 % zorgt er daarnaast voor dat een hoger bedrag verhaald kan worden. Beide maatregelen zullen in de toekomst echter niet voldoende zijn om in alle gevallen de volledige kosten van een wrakopruiming te dekken.

2. Met het oog op het level playing field is bezien of het in internationaal of Europees verband mogelijk is om maatregelen te nemen. Specifiek is hierbij gekeken naar het in internationaal verband nog verder verhogen van de aansprakelijkheidslimieten en aan de opzet van een Europees compensatiefonds. De kans op een succesvolle inzet voor een verdere verhoging van de aansprakelijkheidslimieten is in verband met een recente verhoging in 2015 niet hoog ingeschat. Een dergelijke verhoging zou bovendien als gevolg van internationaal afgesproken procedures pas op zijn vroegst vanaf 2023 kunnen plaatsvinden.

Het tot stand brengen van een wrakkencompensatiefonds kent naar verwachting een doorlooptijd van 10 tot 15 jaar en bovendien is onzeker of daarvoor voldoende draagvlak bestaat. Voor een Europese oplossing via EU-regelgeving is bij de leden van de EU en de Europese Commissie geen draagvlak gebleken.

3. Het wijzigen van de aansprakelijkheidsregelgeving in Nederland, waarbij het recht op beperking van de aansprakelijkheid voor wrakopruiming wordt geschrapt, is als meest kansrijke optie naar voren gekomen om het kostenverhaal voor de overheid te vergroten. Het nationaal verder verhogen van de aansprakelijkheidslimieten werd als minder kansrijke optie gezien, omdat de verhoging die nodig zou zijn om een aanzienlijk deel van de bergingskosten te verhalen de facto neer zou komen op volledige aansprakelijkheid, waarbij de uiteindelijke hoogte van de limieten arbitrair zou zijn.

Het wijzigen van de aansprakelijkheidsregelgeving is mogelijk, omdat het Londens Limitatieverdrag de optie biedt om wrakopruiming uit te zonderen van limitering en zelf een nationale regeling vast te stellen. Verdragspartijen moeten dit wel bij de ratificatie melden. Nederland heeft gebruikgemaakt van deze mogelijkheid, maar heeft dat in de praktijk beperkt ingevuld met de instelling van een wrakkenfonds. Voorgesteld wordt thans om het wrakkenfonds te vervangen door een regeling voor volledige aansprakelijkheid voor wrakopruiming. Dit vergt

wijziging van het Burgerlijk Wetboek.

Om meer zekerheid te krijgen over het effect een dergelijke maatregel is de invoering van volledige aansprakelijkheid voor wrakopruiming vervolgens nader juridisch onderzocht. Het resultaat is dat de invoering van volledige aansprakelijkheid inderdaad meer kans oplevert voor kostenverhaal boven de huidige limiet. Of daadwerkelijk alle kosten verhaald kunnen worden, hangt echter wel af van meerdere factoren, zoals het toepasselijke recht en de bevoegde rechter.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Er is geen aanleiding om aan te nemen dat het wetsvoorstel een negatieve invloed heeft op de concurrentiekracht van het Nederlandse bedrijfsleven of het level playing field tussen reders. Het wetsvoorstel maakt geen onderscheid tussen schepen onder Nederlandse of buitenlandse vlag. Verder hebben de verzekeraars aangegeven dat de invoering van volledige aansprakelijkheid in Nederland geen invloed zal hebben op de hoogte van de verzekeringspremies voor Nederlandse reders.

Voor de overheid zorgt het wetsvoorstel voor de mogelijkheid om meer kosten te verhalen dan thans mogelijk is.