

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

het wetsvoorstel ter uitvoering van het op 3 mei 1996 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake aansprakelijkheid en vergoeding voor schade in verband met het vervoer over zee van gevaarlijke en schadelijke stoffen (HNS-verdrag)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetiak.nl.

1. Wat is de aanleiding?

Dit wetsvoorstel gaat over de uitvoering van het op 3 mei 1996 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake aansprakelijkheid en vergoeding voor schade in verband met het vervoer over zee van gevaarlijke en schadelijke stoffen (HNS-verdrag) en het bijbehorende protocol. Met dit verdrag worden partijen die schade lijden als gevolg van een ongeval waarbij een zeeschip is betrokken dat gevaarlijke en schadelijke stoffen vervoert (HNS-stoffen) beter beschermd. Het verdrag bestaat uit drie onderdelen:

- Een verhoging van het maximale bedrag dat per geval als schade wordt uitgekeerd;
- Een verzekeringsplicht rustend op de scheepseigenaar die HNS-stoffen vervoert ter hoogte van dat bedrag;
- De instelling van een fonds (HNS-fonds) waarop slachtoffers een beroep kunnen doen indien hun schade niet volledig wordt vergoed door de scheepseigenaar.

Nederland is voorstander van ratificatie van het HNS-verdrag en heeft in 2011 ook het HNS-protocol – waarmee het eerdere HNS-verdrag uit 1996 op onderdelen is gewijzigd - ondertekend. Vanuit de Europese Commissie (CIE) wordt er ook al langere tijd druk uitgeoefend op lidstaten om over te gaan tot ratificatie van het HNS-verdrag. Hiertoe zijn enkele Raadsbesluiten, aangenomen, waarvan de meest recente op 25 april 2017. In dit Raadsbesluit is een EU-positie¹ vastgesteld en worden lidstaten opgeroepen het HNS-verdrag te ratificeren. De Nederlandse regering komt met dit wetsvoorstel tegemoet aan deze oproep.

Europees Nederland is een grote ontvanger van HNS-stoffen. Veel van deze stoffen worden doorgevoerd naar andere landen binnen Europa. Daarnaast wordt geconcurrereerd met andere Europese havens. Om deze reden is een belangrijke voorwaarde dat de ratificatie geen gevolgen zal hebben voor het gelijk speelveld. Om dit te waarborgen dient ratificatie gelijktijdig gebeuren met België en Duitsland. Daarmee wordt ten aanzien van de HNS-stoffen een gelijk speelveld tussen andere Europese havens bewerkstelligd. In de zomer van 2020 is op hoogambtelijk niveau afgesproken dat Nederland, België en Duitsland gezamenlijk het verdrag zullen ratificeren².

¹ Raadsbesluit met EU positie meenemen. 25 april 2017.

² Hoogambtelijke brief tussen NL-BEL-DUI meenemen?

Denemarken is al toegetreden. Landen als Zweden en Frankrijk hebben aangegeven ook een heel eind te zijn met (verdere stappen richting) ratificatie. Het HNS-verdrag is nog niet in werking getreden. Verwacht wordt dat met de toetreding van Nederland, België en Duitsland dit zal worden bewerkstelligd.

2. Wie zijn betrokken?

De volgende groepen worden geraakt door het voorstel:

- *Slachtoffers maritiem ongeval met HNS-stoffen.* Het verdrag voorziet in een zogenoemde directe actie: een slachtoffer kan de verzekeraar van de scheepseigenaar direct aanspreken. Hij hoeft zich dus niet eerst te richten tot de scheepseigenaar. Dit biedt slachtoffers van ongevallen met HNS-stoffen extra bescherming. Ook is er een verhoging van het maximale bedrag dat per geval als schade wordt uitgekeerd. Zij kunnen daardoor een hogere schadevergoeding krijgen. Indien de verzekering de schade niet volledig dekt kan een beroep worden gedaan op het HNS-fonds.
- *Scheepseigenaren.* Op grond van het verdrag is de scheepseigenaar aansprakelijk voor schade door HNS-stoffen. Het wetsvoorstel legt aan de eigenaar van een Nederlands schip, dat HNS-stoffen als lading vervoert, de plicht op een verzekering in stand te houden ter dekking van zijn aansprakelijkheid. De scheepseigenaar kan zijn aansprakelijkheid beperken tot een maximale limiet vastgelegd in het verdrag. Een scheepseigenaar dient tevens op grond van het verdrag en het wetsvoorstel te beschikken over een verzekeringscertificaat dat aantoont dat hij volgens de eisen van het verdrag adequaat is verzekerd. Ook eigenaren van buitenlandse schepen die Nederland aandoen moeten volgens het HNS-verdrag verzekerd zijn. Het certificaat wordt afgegeven door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).
- *Ontvangende bedrijven.* Voor bedrijven die HNS-stoffen ontvangen bestaat een bijdrage- en rapportageplicht aan HNS-fonds. De bijdrageplicht aan het HNS-fonds zal alleen gelden voor de ontvangers van HNS-stoffen in bulk. Zij dienen bij te dragen als de hoeveelheid ontvangen HNS-stoffen de in het verdrag vastgestelde drempelwaarden overstijgt.

Gedurende het opstellen van het wetsvoorstel zijn verschillende organisaties en brancheverenigingen betrokken geweest. Daarnaast heeft op 24 februari 2022 een informele consultatie plaatsgevonden met onder andere vertegenwoordigers van de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR), de Vereniging van Waterbouwers, Netherlands Oils, Fats and Oilseeds Trade Association (NOFOTA), de branchevereniging van tankopslagbedrijven (VOTOB), de branchevereniging van de chemische industrie (VNCI) en de Nederlandse havens. Tijdens dit overleg kon men, op informele wijze, standpunten inbrengen en vragen over het verdrag stellen. De aanwezigen waren overwegend positief en steunen het verdrag maar vroegen extra aandacht voor het gelijk speelveld met andere Europese havens om oneerlijke concurrentie te voorkomen. Dit zal zoveel mogelijk worden bewerkstelligd door samen op te trekken met België en Duitsland en af te stemmen met andere nabijgelegen lidstaten. Belanghebbenden en betrokken partijen die onverhoopt niet in de gelegenheid waren om aan te sluiten bij de informele consultatie, hebben

via de email hun vragen en opmerkingen over de het wetsvoorstel kunnen sturen welke vervolgens zijn beantwoord.

3. Wat is het probleem?

Ongevallen met gevaarlijke en schadelijke stoffen die per schip over zee worden vervoerd, kunnen ernstige gevolgen hebben. Hierbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan ernstig gewonde of dodelijke slachtoffers, zowel op als buiten het schip. Daarnaast bestaat een kans op ernstige economische schade voor de scheepvaart, de bevolking, het overige bedrijfsleven en overheden, alsmede ernstige schade aan het milieu. Opruimkosten en andere kosten die gemoeid zijn met dergelijke ongevallen met gevaarlijke en schadelijke stoffen kunnen hoog uitvallen en op dit moment bestaat nog geen breed internationaal kader om de extra kosten die boven de aansprakelijkheid van de scheepseigenaar gaan te dekken. Het verdrag voorziet in een verbetering van de (verhaals)positie van slachtoffers door hogere aansprakelijkheidslimieten, een verzekeringsplicht voor scheepseigenaren, een rechtstreekse aanspraak van het slachtoffer op de verzekeraar en de oprichting van een internationaal schadefonds.

4. Wat is het doel?

Het HNS-verdrag heeft tot doel, in geval van een scheepsongeval, aanvullend schade tot een limiet van ca. € 250 mln te vergoeden als de aansprakelijkheid van de scheepseigenaar ontoereikend is. De betalingen, die uit een nog op te richten HNS-fonds dienen te komen, omvatten niet enkel de kosten van de vervuiling maar ook de schade voortvloeiend uit de vervuiling zoals door brand, explosie, en schade aan eigendommen. Ook compensatie voor het verlies van mensenlevens valt hieronder.

Het verdrag is van toepassing op:

- schade op het grondgebied en territoriale zee van een staat die partij is
- schade door milieuvervuiling binnen de exclusieve economische zone (EEZ)
- preventieve maatregelen, zoals wrakopruiming

Het risico op een groot HNS-incident dat de aansprakelijkheid van de scheepseigenaar te boven gaat is altijd aanwezig. Zonder verplichte verzekering of aanvullend fonds zullen niet gedekte kosten voor schade ten laste komen van de personen of partijen die schade ondervinden.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Nederland ratificeert het verdrag omdat het voorziet in een verbetering van de (verhaals)positie van slachtoffers door hogere aansprakelijkheidslimieten, een verzekeringsplicht voor scheepseigenaren, een rechtstreekse aanspraak van het slachtoffer op de verzekeraar en de oprichting van een internationaal schadefonds. Het inwerking treden van dit verdrag als sluitstuk van aansprakelijkheidsverdragen zal voor een compleet internationaal regime zorgen om schade

door gevaarlijke en schadelijke stoffen te bekostigen. Tevens wordt voldaan het in paragraaf 1 genoemde verzoek van CIE. Er zijn geen andere instrumenten om hetzelfde te bewerkstelligen.

6. Wat is het beste instrument?

Voor de ratificatie en uitvoering van het HNS-verdrag is wetgeving noodzakelijk. Voor de toetreding tot het verdrag is een goedkeuringswet het geëigende middel. De uitvoering van de verdragsverplichtingen dient te geschieden met een uitvoeringswet.

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

De uitvoering van het verdrag brengt kosten met zich mee voor scheepseigenaren en ontvangers van HNS-stoffen in bulk.

- Scheepseigenaren dienen op basis van het verdrag een verplichte verzekering aan te gaan. Omdat de algemene verzekeringen van scheepseigenaren de schade al grotendeels dekken blijven aanvullende kosten beperkt. Ook dient de scheepseigenaar op grond van het verdrag en het wetsvoorstel te beschikken over een verzekeringscertificaat. Hij kan hiermee aantonen dat hij beschikt over een verzekering die voldoet aan de eisen van het verdrag. Het certificaat wordt afgegeven door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT).
- Daarnaast zullen de grotere ontvangers van HNS-stoffen in bulk een bijdrage moeten leveren aan het HNS-fonds. De bijdrage aan het HNS-fonds wordt onder andere vastgesteld op basis van het aantal schadegevallen met HNS-stoffen die boven de aansprakelijkheid van de scheepseigenaar uitgaan en wordt wanneer nodig aangepast door de algemene vergadering van het HNS-fonds. In de praktijk is schade boven de aansprakelijkheidslimieten nog niet vaak voorgekomen. Daarom zal de bijdrage aan het HNS-fonds waarschijnlijk beperkt zijn. Om de hoogte van de bijdrage te bepalen zullen deze ontvangers moeten rapporteren. De verwachting is dat de bijdrage per miljoen ton, ongeacht type HNS-stoffen, rond de €10.000 zal komen te liggen. De uitvoering van de meld- en rapportageplicht geschiedt door een rapportagesysteem. Na rapportage zullen de ontvangende bedrijven een rekening krijgen van het HNS-fonds voor hun bijdragende lading.

Verwacht wordt dat circa 62 bedrijven als ontvanger in Nederland onder de meldplicht en bijdrageplicht zullen komen te vallen. Het zal in eerste instantie enige tijd vergen om exact te bepalen welke ontvangers hiervoor in aanmerking komen. Zodra het vanuit het verdrag vereiste rapportagesysteem gereed is en daarmee een complete lijst met ontvangers boven de drempelwaarde beschikbaar komt wordt verwacht dat de last van de jaarlijkse actualisatie beperkt zal zijn.

Het verzekeringscertificaat wordt op verzoek van de scheepseigenaar afgegeven door de ILT. Het tarief zal circa €300 bedragen. Het wordt gebaseerd op de kosten van verzekeringscertificaten die

nu al worden uitgegeven ter uitvoering van eerdere maritieme aansprakelijkheidsverdragen. Het aantal schepen onder de vlag van het Koninkrijk dat moet beschikken over een certificaat wordt geschat op circa 600. Dit leidt tot een lastentoename van circa €180.000. Het controleren van de aanwezigheid van een verzekeringscertificaat aan boord van zeeschepen zal samenvallen met de controle van certificaten van andere maritieme aansprakelijkheidsverdragen. Om deze reden zal het overleggen van het verzekeringscertificaat op grond van het verdrag geen extra tijd, kosten of lasten veroorzaken voor de scheepseigenaren.