

Vergaderjaar 2016–2017

34 621

Goedkeuring van het op 27 september 2012 te Straatsburg tot stand gekomen Verdrag van Straatsburg van 2012 inzake de beperking van aansprakelijkheid in de binnenvaart (CLNI 2012) (Trb. 2013, 72)

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

Op 4 november 1988 kwam te Straatsburg tot stand het Verdrag inzake de beperking van aansprakelijkheid in de binnenvaart (CLNI) (Trb. 1989, 43) (hierna te noemen: het CLNI 1988). Het CLNI 1988 is in 1996 bij wet goedgekeurd voor het Europese deel van Nederland (Stb. 1996, 554) en geldt sinds 1 september 1997 voor dat deel. Het CLNI 1988 is tevens in werking getreden voor Duitsland, Luxemburg en Zwitserland.

Het CLNI 1988, waarbij alleen landen met een directe scheepvaartverbinding met de Rijn en de Moezel partij kunnen worden, bevat een uniforme internationale regeling inzake de beperking van de aansprakelijkheid van eigenaren van binnenschepen. In 2006 besloten de verdragsstaten bij het CLNI 1988 tot herziening van dit verdrag. Het eerste doel was het verdrag ook open te stellen voor landen in Europa die geen scheepvaartverbinding met de Rijn en de Moezel hebben. Het tweede doel van de herziening was de verhoging van de aansprakelijkheidsgrenzen. De grenzen in het CLNI 1988 zijn ruim 20 jaar oud. Een verhoging van deze aansprakelijkheidsgrenzen werd door de betrokken instanties en verdragsstaten wenselijk geacht vanwege de inflatie en de verhoging van de grenzen voor de zeevaart in het Limitatieverdrag van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), zie laatstelijk het op 2 mei 1996 te Londen tot stand gekomen Protocol van 1996 tot wijziging van het op 19 november 1976 te Londen tot stand gekomen Verdrag inzake de beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen (Trb. 1997, 300) en de verhoging van de aansprakelijkheidsgrenzen in het Protocol die bij Resolutie LEG.5(99) van 19 april 2012 is aangenomen (Trb. 2013, 31). Het betreft een wijziging van de beperkingsbedragen in het Protocol die op 8 juni 2015 in werking is getreden (zie Trb. 2014, 203).

De herziening heeft geleid tot de totstandkoming op 27 september 2012 van het Verdrag van Straatsburg van 2012 inzake de beperking van de aansprakelijkheid in de binnenvaart (CLNI 2012)(Trb. 2013, 72) (hierna te

noemen: het CLNI 2012)¹. Behalve door het Koninkrijk der Nederlanden, is het verdrag ondertekend door België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg en Servië. De laatste twee genoemde landen hebben het verdrag reeds bekrachtigd.

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in artikel 1 in een goedkeuring van het CLNI 2012 voor het Europese deel van Nederland. Het verdrag heeft gevolgen voor de Nederlandse wet- en regelgeving. Tegelijk met dit wetsvoorstel tot goedkeuring wordt bij het parlement ingediend een voorstel van wet tot wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de uitvoering van het CLNI 2012. Daarnaast zullen het Besluit van 29 november 1996 ter uitvoering van artikel 1065 van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek en het Uitvoeringsbesluit aansprakelijkheid gevaarlijke stoffen en milieuverontreiniging worden aangepast. In deze besluiten zijn de aansprakelijkheidsgrenzen die voortvloeien uit het CLNI 1988 opgenomen. Deze bedragen zullen bij algemene maatregel van bestuur worden verhoogd.

II. Het CLNI 2012

Het CLNI 2012 bevat, net zoals het CLNI 1988, bepalingen met betrekking tot de beperking van de aansprakelijkheid van de scheepseigenaar. Ook dit verdrag sluit aan bij het eerdergenoemde Limitatieverdrag van de IMO. Dit betekent in het kort het volgende. Het CLNI 2012 regelt dat scheepseigenaren hun aansprakelijkheid bij schade aan derden kunnen beperken door een of meer fondsen te vormen. De hoogte van een fonds wordt geregeld in het CLNI 2012 en hangt af van de waterverplaatsing, het laadvermogen en/of het vermogen van de voortbewegingswerktuigen van het binnenschip. Na de vorming van een fonds kunnen degenen die schade hebben geleden hun vorderingen bij dit fonds indienen. De scheepseigenaar kan hierdoor niet voor een bedrag hoger dan het fonds worden aangesproken (zie tevens de parlementaire goedkeuringsstukken met betrekking tot het CLNI 1988, Kamerstuk 24062). Het voordeel hiervan is dat bij ongevallen de maximaal te betalen schadevergoeding te berekenen is. Dit beschermt zowel de scheepseigenaar als degene die schade lijdt. Doordat het risico van de vervoerder te berekenen is, is dit namelijk beter te verzekeren. Hierdoor is de kans groter dat een schip verzekerd is en heeft degene die schade lijdt meer kans zijn schade vergoed te krijgen dan wanneer het schip niet verzekerd zou zijn.

III. Belangrijkste wijzigingen ten opzichte van het CLNI 1988

Het CLNI 2012 wijkt op aantal punten af van het CLNI 1988, maar is op veel punten niet gewijzigd. Zoals hiervoor in paragraaf I is aangegeven, had de herziening van het CLNI 1988 twee doelen: het openstellen van het verdrag voor alle Europese landen en het verhogen van de aansprakelijkheidsgrenzen. De belangrijkste wijzigingen in het CLNI 2012 ten opzichte van het CLNI 1988 vloeien voort uit deze doelstellingen. Deze wijzigingen worden hieronder bij a en b nader toegelicht. Voor een toelichting op de andere wijzigingen wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het eerdergenoemde wetsvoorstel tot wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de uitvoering van het CLNI 2012.

a. Openstelling CLNI 2012 voor alle landen in Europa (artikel 15)

Deze wijziging heeft tot gevolg dat het toepassingsgebied van het CLNI 2012 ruimer is dan dat van het CLNI 1988. Tot het CLNI 1988 kunnen alleen de landen die een directe scheepvaartverbinding hebben met de Rijn en

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

de Moezel partij worden. Artikel 15 van het CLNI 2012 bevat deze beperking niet meer. Hierdoor kunnen alle landen in Europa toetreden tot het CLNI 2012. Is een land toegetreden, dan geldt het CLNI 2012 als een schip zich bevindt op een waterweg in dat land. Wel is het dan mogelijk om bepaalde (kleine) nationale waterwegen uit te sluiten van het toepassingsgebied. Dit kan door aan de depositaris te verklaren dat een waterweg is uitgesloten. Vaarwegen die van internationaal belang zijn en zijn opgenomen in bijlage I van het op 19 januari 1996 te Genève tot stand gekomen Europees Verdrag inzake hoofdvaarwegen die van internationaal belang zijn (AGN) (Trb. 1997, 234) kunnen niet worden uitgesloten (zie artikel 15, tweede lid, onder b). Nederland zal geen gebruik maken van de mogelijkheid nationale vaarwegen uit te sluiten, aangezien het CLNI 1988 thans ook voor alle vaarwegen in Nederland geldt en er geen reden is dit aan te passen.

b. Aanpassing aansprakelijkheidsgrenzen (artikelen 6, 7 en 8)

Deze aanpassing voorziet in een verhoging van de aansprakelijkheidsgrenzen. Ten eerste betreft het een verdubbeling van de algemene aansprakelijkheidsgrenzen in artikel 6 van het CLNI 2012 ten opzichte van artikel 6 van het CLNI 1988.

Verder zijn de aansprakelijkheidsgrenzen voor vorderingen van passagiers voor dood of letsel gewijzigd ten opzichte van het CLNI 1988 (zie artikel 8 van het CLNI 2012 ten opzichte van artikel 7 van het CLNI 1988). Deze aansprakelijkheidsgrenzen zijn verhoogd van 60.000 naar 100.000 rekeneenheden vermenigvuldigd met het aantal passagiers dat het schip gerechtigd is te vervoeren of het daadwerkelijke aantal passagiers. Tevens is de minimumgrens verhoogd van 720.000 rekeneenheden naar 2 miljoen rekeneenheden. Ook zijn de maximale grenzen geschrapt. Een laatste aanpassing van de aansprakelijkheidsgrenzen is te vinden in artikel 7 van het CLNI 2012. Dit artikel is nieuw ten opzichte van het CLNI 1988 en bevat aansprakelijkheidsgrenzen voor vorderingen wegens schade die uit het transport van gevaarlijke stoffen voortvloeit. Het CLNI 1988 bevatte geen aparte bepaling voor dergelijke vorderingen, waardoor de algemene aansprakelijkheidsgrenzen golden voor het vervoer van gevaarlijke stoffen. Wel konden verdragsstaten op grond van artikel 18, eerste lid, sub b, van het CLNI 1988 een voorbehoud maken voor dergelijke vorderingen als er een nationale wet van toepassing is die beperking van aansprakelijkheid uitsluit of hogere grenzen vaststelt. Hier heeft Nederland destijds voor gekozen (zie Kamerstukken II 1994/95, 24 062, nr. 3), waarbij een verdubbeling van de algemene aansprakelijkheidsgrenzen is vastgelegd in de Nederlandse regelgeving (zie ook de uitvoeringsstukken van het CLNI 2012). In het CLNI 2012 is voor hetzelfde systeem als het Nederlandse systeem gekozen. Ook hier zijn de aansprakelijkheidsgrenzen in artikel 7 van het CLNI 2012 tweemaal zo hoog als de algemene aansprakelijkheidsgrenzen (zie artikel 6 van het CLNI 2012). Daarnaast bevat de bepaling een minimumbedrag van 10 miljoen rekeneenheden.

IV. De goedkeuringswet; artikelsgewijze toelichting

Artikel 2

Artikel 2 regelt de goedkeuring met betrekking tot het voornemen om het CLNI 1988 op te zeggen. Bij de totstandkoming op 27 september 2012 van het CLNI 2012 zijn de vier verdragsstaten bij het CLNI 1988 overeengekomen gelijktijdig het CLNI 1988 op te zullen zeggen wanneer het CLNI 2012 door deze vier staten is aanvaard.

Artikel 3

Ingevolge dit artikel wordt het recht voorbehouden om de toepassing van de regels van het verdrag uit te sluiten ten aanzien van vorderingen voor schade, veroorzaakt door de wijziging van de fysische, chemische of biologische kwaliteit van het water. Dit voorbehoud is ook gemaakt bij het CLNI 1988. Om deze reden voorziet het Besluit van 29 november 1996 ter uitvoering van artikel 1065 van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek (Stb. 1996, 587) in een apart waterverontreinigingsfonds. Vorderingen voor schade, veroorzaakt door de wijziging van de fysische, chemische of biologische kwaliteit van het water (tenzij de schade is veroorzaakt door stoffen die als gevaarlijke stof worden aangemerkt) kunnen uit dit fonds worden voldaan. Omdat bij het CLNI 1988 een voorbehoud is gemaakt voor deze vorderingen, is het gewenst ook bij het CLNI 2012 een voorbehoud te maken. Het CLNI 2012 bevat namelijk geen aparte regels voor dergelijke vorderingen.

Artikel 4

Artikel 20 van het CLNI 2012 is van belang voor eventuele wijziging van de aansprakelijkheidsgrenzen in de toekomst. Met dit artikel is een stilzwijgende amendingsprocedure ingebouwd met betrekking tot de bedragen genoemd in artikel 6, eerste lid, artikel 7, eerste lid, artikel 8, eerste lid, en artikel 10, tweede en derde lid. De procedure komt er – kort gezegd – op neer dat de Secretaris-Generaal van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (de depositaris van het verdrag) elke vijf jaar de aansprakelijkheidsgrenzen evalueert, waarbij de eerste evaluatie plaatsvindt op 31 december 2017. De evaluatie vindt plaats aan de hand van een inflatiefactor die op grond van artikel 20, eerste lid, van het CLNI 2012 wordt berekend. Als wordt vastgesteld dat de inflatiefactor meer dan tien procent is, geeft de depositaris aan de verdragsstaten kennis van de gewijzigde bedragen. De gewijzigde bedragen gelden als aangenomen na het verstrijken van een jaar vanaf de dag van de kennisgeving, tenzij een derde van de verdragsstaten de depositaris binnen dat jaar heeft medegedeeld de wijziging af te wijzen. Als de gewijzigde bedragen niet worden afgewezen, worden zij negen maanden na de aanvaarding van kracht voor alle verdragsstaten. De wijziging wordt voor een verdragsstaat niet van kracht als deze uiterlijk drie maanden voor het van kracht worden van de wijziging het CLNI 2012 opzegt. Overigens is op grond van artikel 20, vierde lid, van het CLNI 2012 de hiervoor beschreven procedure te allen tijde van toepassing, mits een derde van de verdragsstaten dit aangeeft en de inflatiecoëfficiënt hoger is dan vijf procent sinds de vorige evaluatie of de inwerkingtreding van het verdrag. Als de evaluatie op grond van het vierde lid heeft plaatsgevonden, vindt de volgende evaluatie weer plaats aan het eind van het vijfde jaar na deze evaluatie. Door middel van deze vereenvoudigde wijzigingsprocedure kunnen de aansprakelijkheidsgrenzen meestijgen met de inflatie. Dit voorkomt dat het CLNI 2012 over een aantal jaren moet worden herzien. Uiteraard moeten bij een wijziging van de aansprakelijkheidsgrenzen wel de grenzen in de nationale regelgeving worden aangepast. Bedacht dient te worden dat het hier om een regeling gaat die niet méér beoogt dan behoud van de intrinsieke waarde van het verdrag ingeval van inflatie en kostenstijgingen, anders dan langs de klassieke, tijdrovende en bewerkelijke weg van een bekrachtiging door alle verdragsstaten. In artikel 4 van de goedkeuringswet is, op voet van artikel 7, aanhef en onder a, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, bepaald dat wijzigingen van de aansprakelijkheidsgrenzen van het CLNI 2012 die overeenkomstig de in artikel 20 van het verdrag neergelegde wijzigingsprocedure tot stand gekomen zijn, niet de goedkeuring van de Staten-Generaal behoeven. Dit is wenselijk omdat de procedure van

artikel 20 tot gevolg kan hebben dat het Koninkrijk wordt gebonden aan een wijziging van de aansprakelijkheidsgrens, – strikt genomen een wijziging van het verdrag inhoudende – die niet vooraf parlementair is goedgekeurd. Het gaat hier dus uitsluitend om wijzigingen van de hoogte van de aansprakelijkheidsgrenzen gebaseerd op de procedure beschreven in artikel 20 van het CLNI 2012. Voor overige verdragswijzigingen geldt de bijzondere procedure niet en blijft goedkeuring vooraf door de Staten-Generaal nodig. De voorgestelde bepaling in de goedkeuringswet is vergelijkbaar met de bepaling die op dezelfde gronden is opgenomen in de Rijkswet van 7 oktober 2010 tot goedkeuring van het op 2 mei 1996 te Londen tot stand gekomen Protocol van 1996 tot wijziging van het op 19 november 1976 te Londen tot stand gekomen Verdrag inzake de beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen (Stb. 2010, 782).

V. Koninkrijkspositie

Wat het Koninkrijk de Nederlanden betreft, zal het CLNI 2012, evenals het CLNI 1988, alleen voor het Europese deel van Nederland gelden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus