

Vergaderjaar 2014–2015

34 069

Regels ten aanzien van de bestrijding van maritieme ongevallen, met inbegrip van wijziging van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek en enige andere wetten, ter uitvoering van het op 18 mei 2007 tot stand gekomen Verdrag van Nairobi inzake het opruimen van wrakken (Wet bestrijding maritieme ongevallen)

Nr. 3 HERDRUK¹

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel strekt tot uitvoering (implementatie) van het op 18 mei 2007 tot stand gekomen Verdrag van Nairobi inzake het opruimen van wrakken², hierna aan te duiden als het Verdrag. Dit verdrag verbetert de mogelijkheden voor kuststaten om te bewerkstelligen dat wrakken van zeeschepen snel en adequaat worden verwijderd en voorts om op te treden tegen bijna zinkende of strandende schepen en al dan niet losgeslagen lading die gevaar voor het scheepvaartverkeer, het mariene milieu of andere kuststaatbelangen opleveren. Met name geschiedt dit door het uitdrukkelijk vastleggen van de daarvoor nodige bevoegdheden van die staten jegens scheepseigenaren en kapiteins, alsmede een opruimplicht en een verplichte verzekering van de opruimingskosten voor scheepseigenaren, gecombineerd met een rechtstreeks verhaalsrecht van de kuststaat op de verzekeringspenningen.

Het Verdrag biedt een duidelijke meerwaarde voor kuststaten die zich met enige regelmaat gesteld zien voor de noodzaak tot juridisch en/of feitelijk optreden gericht op opruiming van wrakken van zeeschepen of lading van zeeschepen. Dit geldt ook voor Nederland, met inbegrip van de BES-eilanden, en de andere overzeese rijkdelen. De regering wil dan ook toetreding tot het Verdrag bevorderen. In verband hiermee wordt dezer dagen een voorstel van rijkswet ingediend voor de benodigde wettelijke *goedkeuring* daarvan.

De implementatie krijgt hoofdzakelijk gestalte in de vorm van de Wet bestrijding maritieme ongevallen (WBMO), waarin de gang van zaken na het ontstaan van een wrak wordt geregeld, met name een meldingsplicht voor de kapitein alsmede voorschriften voor het opruimen van het wrak en (losgeslagen) lading door de geregistreerde eigenaar van het schip of, voor zover nodig, vanwege de Minister van Infrastructuur en Milieu. Ook

¹ I.v.m. het afdrucken van de correcte tekst

² Trb. 2008, 115

bevat de WBMO de verzekeringsplicht voor de kosten van een en ander. Dit wordt aangevuld met de toevoeging van een afdeling aan titel 6, van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek (Boek 8 BW) over de aansprakelijkheid voor de kosten van het markeren en opruimen van wrak en (losgeslagen) lading. De WBMO bevat ook enige geactualiseerde voorschriften voor overheidsoptreden dat nodig kan zijn voor ongevallen en voorvallen waarbij geen wrak ontstaat. Veel hiervan is ontleend aan de Wet bestrijding ongevallen Noordzee (Wet BON), die komt te vervallen. Daarnaast worden de Wrakkenwet en andere wetten aangepast.

Deze toelichting bevat allereerst een korte samenvatting van het Verdrag en schetst de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. Vervolgens komen, voor zover nodig, de afzonderlijke artikelen nader aan de orde.

Deze memorie is mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie vastgesteld.

2. Hoofdlijnen van het Verdrag

Het Verdrag geeft een nadere invulling aan enige bepalingen van het VN-Zeerechtverdrag³ en biedt een duidelijke grondslag voor wrakopruiming in de exclusieve economische zone (EEZ) van de verdragsstaten. Een kuststaat kan ingevolge het VN-Zeerechtverdrag een EEZ instellen buiten zijn territoriale zee. De EEZ valt niet onder de soevereiniteit van de kuststaat. In de EEZ beschikt de kuststaat met name over specifieke rechtsmacht tot exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van de zee, het reguleren van oprichting en gebruik van installaties en ter bescherming van het milieu. Deze rechtsmacht is in het VN-Zeerechtverdrag in algemene termen vastgelegd. Het rechtsregime van de EEZ komt voor het overige in belangrijke mate overeen met dat van de volle zee; de kuststaat heeft in die zone in beginsel geen bevoegdheden jegens de scheepvaart.

Primair regelt het nieuwe Verdrag de bevoegdheid van de kuststaat om in de EEZ snel en adequaat scheepswrakken van verdragsstaten te (laten) verwijderen. Daarbij kan worden opgetreden ten aanzien van in grote moeilijkheden geraakte zeeschepen en daarvan afkomstige zaken die het scheepvaartverkeer, het mariene milieu of andere kuststaatbelangen in gevaar brengen of dreigen in gevaar te brengen. De maatregelen van het Verdrag kunnen namelijk worden toegepast ten aanzien van wrakken in de ruime betekenis van dit verdrag. Hieronder vallen, naast gezonken en gestrande zeeschepen, ook delen van zodanige schepen, alsmede gestrande, gezonken of op drift geraakte lading of andere zaken die afkomstig zijn van schepen op zee en voorts zeeschepen die op het punt staan om te zinken of te stranden dan wel naar redelijkerwijs verwacht kan worden zullen zinken of stranden. Het begrip «wrak» wordt in deze memorie verder in deze ruime betekenis gebruikt.

De scheepseigenaar is in dit stelsel de eerstverantwoordelijke voor het opruimen van het wrak. Ook dit opruimen is in het verdrag breed gedefinieerd: het omvat elke vorm van voorkomen, beperken of ongedaan maken van het gevaar dat ontstaat door een wrak. Mocht de eigenaar zijn verplichtingen wat dit betreft niet naleven, dan kan de getroffen staat c.q. kuststaat deze zelf ter hand nemen. De daarmee gemoeide kosten komen voor rekening van de scheepseigenaar, op grond van een risicoaansprakelijkheid. Ditzelfde geldt ook voor de kosten in verband met het opsporen en het markeren van het wrak.

³ Het in 1982 te Montego-Bay tot stand gekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee (Trb. 1983, 83)

Het Verdrag roept voorts met betrekking tot de genoemde risicoaansprakelijkheid een verplichting tot verzekering of andere financiële zekerheid (zoals een bankgarantie) in het leven voor zeeschepen met een brutotonnage van 300 of meer. Het Verdrag introduceert een direct verhaalsrecht op de verzekeraar naast de risicoaansprakelijkheid van de scheepseigenaar. De schepen moeten in het bezit zijn van een geldig certificaat omtrent verzekering.

Daarbij respecteert het Verdrag overigens de grenzen van aansprakelijkheid die voortvloeien uit het op 19 november 1976 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen, zoals gewijzigd (Londens Limitatieverdrag 1996).

De verdragslanden kunnen bepalingen van het Verdrag desgewenst van toepassing verklaren («opt-in») voor hun territoriale zee en binnenwateren. Uitgangspunt bij het wetsvoorstel is dat het verdrag via de opt-in mede voor opruiming van wrakken van zeeschepen in de Nederlandse territoriale zee en de binnenwateren zal worden benut.

Een uitgebreidere schets van de inhoud van het Verdrag is opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de rijksgoedkeuringwet.

3. Hoofdpijnen Wet bestrijding maritieme ongevallen

3.1. Nieuwe wet

De voorschriften die nodig zijn om gestalte te geven aan de werking van het Verdrag komen qua functionele reikwijdte vergaand overeen met die van de Wet BON. Echter de terminologie is anders en de procedurele uitwerking is gedetailleerder. In de Wet BON zijn er overheidsbevoegdheden om op te treden in geval van een ongeval ten gevolge waarvan (naar verwachting) schadelijke gevolgen ontstaan. In het Verdrag staat wat dit betreft een wrak dat ten gevolge van een maritiem ongeval gevaar oplevert centraal. De term wrak heeft de al vermelde ruime betekenis. De omschrijvingen van «ongeval» in de Wet BON en «maritiem ongeval» in het Verdrag verschillen niet wezenlijk. Het begrip «gevaar» uit het Verdrag omvat, in samenhang met het begrip «daarmee samenhangende belangen», alle schadelijke gevolgen die in de Wet BON een rol spelen.

Qua geografische reikwijdte is het Verdrag deels ruimer dan de Wet BON. Het Verdrag kan over de hele lijn, zowel bij gevaren voor het milieu of de kustlijn dan wel kustbelangen (bijvoorbeeld havenbedrijvigheid, visserij) als ten behoeve van de scheepvaartveiligheid, worden toegepast in EEZ en voorts in de territoriale zee en op binnenwateren, als de verdragsstaat heeft gekozen voor de medegelding aldaar. De Wet BON is, zoals uit de naam blijkt, slechts van toepassing in de Noordzee, mede buiten de territoriale wateren, maar bevat voor de scheepvaartveiligheid slechts overheidsbevoegdheden in de territoriale zee.

Een en ander is aanleiding om de Wet BON thans in zijn geheel te vervangen door een nieuwe wet, de WBMO, die qua terminologie in belangrijke mate aansluit bij het Verdrag. De vervanging van de Wet BON door de WBMO is ook passend omdat de wet als gevolg van het gebruikmaken van de «opt-in» van het Verdrag mede moet voorzien in toepassing op binnenwateren.

Voor zover de Wet BON het mogelijk maakt om bij groot verontreinigingsgevaar op te treden in een specifieke zone buiten de territoriale zee, deels ook buiten de EEZ (bijvoorbeeld ingeval van een ongeluk dichtbij het

Engels/Franse Kanaal dat in verband met een zuidwestelijke windrichting voor Nederland groot gevaar voor het mariene milieu of de kust oplevert) blijft die mogelijkheid behouden via enkele specifieke bepalingen in de WBMO, die komen te staan naast het regime van het Verdrag. De bevoegdheid tot optreden in die specifieke zone wordt hierna in onderdeel 3.3 toegelicht.

3.2. Hoofdlijnen inhoud

De WBMO sluit nauw aan bij het Verdrag voor wat betreft:

- de meldplicht voor het ontstaan van een wrak,
- de opruimverplichting voor de geregistreerde eigenaar,
- de bevoegdheden voor de Minister om voorwaarden vast te stellen voor het opruimen en om waar nodig van overheidswege een wrak te doen opruimen en
- de verplichting voor schepen van 300 GT of meer tot verzekering van wrakopruimingskosten, met de bijbehorende certificaatverplichting.

De meldplicht, de opruimverplichting en de overheidsbevoegdheden zijn van toepassing in de Nederlandse territoriale zee, de EEZ en de binnenwateren. Een en ander is geregeld in de hoofdstukken 2 en 6 van de WBMO.

Aanvullend is in hoofdstuk 3 een algemene bevoegdheid tot overheids-optreden ter beteugeling van gevaren jegens met name schepen in de territoriale zee, ook als die geen wrak zijn, opgenomen. Ook schepen waarvan niet gezegd kan worden dat zij zullen gaan zinken, kunnen gevaar opleveren. Voorts zijn in hoofdstuk 3 voor gevallen van verontreinigingsgevaar vanuit de al genoemde buiten de territoriale wateren gelegen zone van de Noordzee een meldplicht en bevoegdheden voor overheids-optreden geregeld. Verder bevat de WBMO organisatorische voorschriften, waaronder een basis voor het incidentenbestrijdingsplan Noordzee, en een regeling voor toelating van een in moeilijkheden geraakt schip tot een haven (hoofdstuk 4) alsmede voorschriften voor vergoeding van kosten aan havenbeheerders en hulpverleners (hoofdstuk 5). Het verdient hier vermelding dat het aan het begin van het Verdrag opgenomen vereiste van evenredigheid van overheids-optreden in verhouding tot het gevaar niet in de WBMO is geïmplementeerd, omdat het evenredigheidsbeginsel behoort tot de grondslagen van het Nederlandse bestuursrecht en uitdrukkelijk is verankerd in artikel 3.4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

3.3. Interventiebevoegdheid buiten de territoriale zee

De WBMO neemt mede de functie over van de Wet BON voor het geval waarin zich een ernstig verontreinigingsgevaar voordoet vanuit een specifiek omschreven deel van de Noordzee, buiten de territoriale wateren van Nederland en de andere kuststaten. Hieraan ligt het *Interventie-verdrag*⁴ ten grondslag. Het Interventieverdrag biedt een aangesloten kuststaat een uitdrukkelijke bevoegdheid om op te treden jegens schepen die buiten zijn territoriale wateren in moeilijkheden komen, ingeval daardoor ernstig en dreigend verontreinigingsgevaar voor de kust, of daarmee verband houdende belangen, van die staat uitgaat van het schip.

Het Interventieverdrag heeft formeel betrekking op «de volle zee». Na de totstandkoming van dat verdrag is in het kader van het VN-Zeerecht-verdrag het internationale regime van de EEZ van toepassing geworden

⁴ Het op 29 november 1969 te Brussel tot stand gekomen Internationaal verdrag inzake optreden in volle zee bij ongevallen die verontreiniging door olie kunnen veroorzaken (Trb. 1980, 101), met het bijbehorende protocol van 2 november 1973 over optreden in volle zee in gevallen van verontreiniging door andere stoffen dan olie.

en is ook een Nederlandse EEZ ingesteld. Dit is een zone die aansluit aan de territoriale zee. De volle zee omvat volgens het VN-Zeerechtverdrag niet de EEZ, al komt het regime voor de scheepvaart in de EEZ overeen met dat van de volle zee. Men zou dus kunnen betogen dat het Interventieverdrag niet van toepassing is in de EEZ. Dat geldt echter zeker niet voor de op grond van het Interventieverdrag in de Wet BON opgenomen interventiebevoegdheden. Het VN-Zeerechtverdrag biedt de kuststaat in de EEZ immers bevoegdheden «ter bescherming en behoud van het milieu». Bovendien vermeldt artikel 221 van het VN-Zeerechtverdrag uitdrukkelijk het recht van staten om op te treden buiten de territoriale zee ter bescherming van hun kustlijn tegen verontreiniging als gevolg van ongevallen ter zee. In verband hiermee zijn de desbetreffende bevoegdheden van de Wet BON dan ook na het van kracht worden van het VN-Zeerechtverdrag bij ernstig en dreigend verontreinigingsgevaar van een schip dat zich bevindt in de EEZ (buiten de territoriale zee) onverminderd van toepassing gebleven in die zone.

In paragraaf 3.2 van de WBMO is de huidige bevoegdheid tot optreden jegens schepen in het eerdergenoemde deelgebied van de Noordzee hernieuwd. Het gaat om het gedeelte van de Noordzee dat zich uitstrekt in het noorden tot de breedtegraad van 56° noorderbreedte en in het zuiden tot de breedtegraad van 51°10' noorderbreedte, voor zover niet behorend tot territoriale zee van Nederland of een andere staat. Dit gebied wordt in de WBMO aangeduid als de interventiezone.

Het Interventieverdrag en artikel 221 van het VN-Zeerechtverdrag hebben uitdrukkelijk mede betrekking op gevallen van stranding van een schip, dus op het ontstaan van wrakken. Bij een wrak in de EEZ dat verontreinigingsgevaar oplevert kan er dus in beginsel een samenloop optreden van het Verdrag met het Interventieverdrag. Artikel 4, eerste lid, van het Verdrag bepaalt in verband hiermee dat het Verdrag niet van toepassing is op maatregelen die worden genomen onder het Interventieverdrag. Bij laatstbedoelde maatregelen is er geen kostenverhaal op de wrakopruimingsverzekering uit het Verdrag mogelijk. In verband hiermee ligt het in de rede dat de autoriteiten van de kuststaat in gevallen waarin beide verdragen toepassing kunnen vinden (dus als het gaat om een wrak in de EEZ van een staat die partij is bij het Verdrag) de voorkeur zullen geven aan toepassing van het Verdrag, waardoor de terugtrekingsregel van artikel 4, eerste lid, van het Verdrag niet aan de orde komt.

De inhoudelijke clausulering van de interventiebevoegdheid in paragraaf 3.2 is ontleend aan artikel 221 van het VN-Zeerechtverdrag, dat groten-deels overeenkomt met het Interventieverdrag. Artikel 221 kent echter, in tegenstelling tot Interventieverdrag, niet het vereiste van «ernstig» gevaar en anderzijds wel uitdrukkelijk het vereiste van evenredigheid van overheidsoptreden met het gevaar dat zich voordoet. Dat beginsel is niet opgenomen in de WBMO, maar zoals gezegd verankerd in de Algemene wet bestuursrecht.

Ook bevat paragraaf 3.2 van de WBMO, evenals tot nog toe de Wet BON, een meldplicht inzake maritieme ongevallen voor de schepen in de interventiezone in gevallen waarin Nederland als kuststaat het Interventieverdrag kan toepassen. Een meldplicht is een niet-ingrijpende maatregel die de evenredigheidstoets al snel kan doorstaan.

3.4. Territoriale zee

Hoofdstuk 3 van de WBMO bevat ook enige bepalingen in verband met maritieme ongevallen en vergelijkbare voorvallen in de territoriale zee. Ook hier is van belang dat niet bij voorbaat kan worden uitgesloten dat

soms moet worden opgetreden jegens een schip, niet zijnde een wrak. In verband hiermee bevat artikel 16 van de WBMO samengevat het volgende. De Minister kan ten aanzien van een schip dat zich bevindt in de Nederlandse territoriale zee alle maatregelen nemen die nodig zijn om een veilige vaart en de veiligheid van personen te verzekeren en het mariene milieu en kustmilieu te beschermen ingeval zich met betrekking tot het schip een maritiem ongeval of een omstandigheid voordoet die gevolgen heeft voor de veiligheid van het schip of van de scheepvaart dan wel tot verontreiniging van de wateren of de kust van een staat kan leiden. Hetzelfde geldt indien in zee drijvende verontreinigende stoffen, containers of stukgoederen worden waargenomen.

Overigens is primair een verplichting voor de kapitein en de geregistreerde eigenaar van een schip opgenomen om de nodige maatregelen te nemen ter voorkoming, beperking of ongedaanmaking van gevaar. Dit komt overeen met artikel 15 van de Wet BON. Ook is voorzien in een verplichting tot verlenen van medewerking aan toepassing van overheidsmaatregelen.

De grondslag voor overheidsmaatregelen is geformuleerd overeenkomstig de Europese Monitorrichtlijn⁵. Deze richtlijn voorziet er onder andere in dat de betrokken overheidsinstanties diverse maatregelen kunnen en moeten nemen bij incidenten of ongevallen op zee om een veilige vaart en de veiligheid van personen te verzekeren en het mariene milieu en het kustmilieu te beschermen (zie artikel 19 en bijlage IV van die richtlijn). De Wet BON, die tot stand kwam in 1992, diende sedert 2003 mede als implementatie van genoemd artikel 19, zonder dat in het kader van de implementatie van de Monitorrichtlijn aanpassing van de wettekst plaatsvond. Nu de Wet BON wordt vervangen door de WBMO, wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om genoemd artikel 19 op meer uitdrukkelijke wijze om te zetten in de Nederlandse wet. Dit is in concreto vooral van belang omdat artikel 19, voortbouwend op artikel 17 dat een meldingsplicht voor maritieme ongevallen en voorvallen inhoudt, vergt dat een kuststaat in de onder zijn jurisdictie staande wateren waar nodig ook dwingend kan optreden ter bescherming van het mariene milieu of kustbelangen onder jurisdictie van *andere* lidstaten. De Wet BON voorziet daarin nog niet.

Artikel 17 van de Monitorrichtlijn is mede van toepassing in de EEZ. Artikel 16 (paragraaf 3.1 WBMO) is slechts van toepassing in de territoriale zee. Voor de EEZ is de Monitorrichtlijn geïmplementeerd in hoofdstuk 2 (wrakken) en paragraaf 3.2 (bevoegdheden voor de interventiezone) van de WBMO. Omdat Nederland als kuststaat buiten de territoriale zee met betrekking tot maritieme ongevallen en vergelijkbare voorvallen slechts beschikt over de bevoegdheden uit hoofde van het Verdrag, het Interventieverdrag en artikel 221 van het VN-Zeerechtverdrag, past de beperking van artikel 16 tot de territoriale zee bij de uitdrukkelijke clause van artikel 19 van de Monitorrichtlijn die overeenstemming vergt met het internationaal recht.

De meldingsplicht van de kapitein bij maritieme incidenten ingevolge artikel 17 van de Monitorrichtlijn is in 2004 uitdrukkelijk geïmplementeerd via artikel 12 van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen (WVVS). Deze richtlijnverplichting blijft hier verder buiten beschouwing.

⁵ Richtlijn 2002/59/EG van het Europees parlement en de Raad betreffende de invoering van een communautair monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart en tot intrekking van richtlijn 93/75/EEG van de Raad (PbEG L 208)

3.5. Kostenvergoeding en verdere bepalingen

De WBMO-voorschriften over vergoeding van kosten van beheerders van havens waar naartoe een in moeilijkheden verkerend schip in opdracht van de Minister is overgebracht, zijn ontleend aan de Wet BON. Hetzelfde geldt voor voorschriften over vergoeding van kosten van hulpverleners.

Nieuw zijn de bepalingen over de verplichting van de geregistreerde eigenaar van een schip van 300 GT of meer tot het in stand houden van een verzekering of andere financiële zekerheid ter dekking van de kosten wegens aansprakelijkheid voor het localiseren, markeren en opruimen van dat schip als dat een wrak zou worden. Deze voorschriften zijn ontleend aan het Verdrag en waar nodig overeenkomstig geconcretiseerd als in de in het Burgerlijk Wetboek opgenomen regels ter uitvoering van het Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door bunkerolie, 2001 (Bunkers Verdrag). Het sluitstuk wordt gevormd door de bepaling dat een schip van 300 GT of meer dat niet beschikt over een verzekeringscertificaat niet wordt toegelaten tot, noch kan vertrekken vanuit een Nederlandse haven of ankerplaats.

3.6. Verhouding tot andere wettelijke regelingen

3.6.1. Wrakkenwet

De Wrakkenwet is tot nog toe niet van toepassing op ongevallen in de Noordzee die ernstig en dreigend verontreinigingsgevaar voor de Nederlandse kustbelangen opleveren of een dreigende ernstige belemmering van de scheepvaart als bedoeld in de Wet BON. Bovendien is de Wrakkenwet op zich al niet van toepassing in de Nederlandse EEZ. Wel is het regime van kostenverhaal op hetgeen van overheidswege wordt geborgen uit de Wrakkenwet in 2010 bij de implementatie van een wijziging van de Monitorrichtlijn van overeenkomstige toepassing verklaard op wrakopruiwing via ministeriële maatregelen in het kader van de Wet BON. De opruiwbevoegdheid van de Wrakkenwet zal na inwerkingtreding van de WBMO niet van toepassing zijn op wrakken in de zin van de WBMO; het verhaalsrecht van de Wrakkenwet op het geborgene blijft wel van toepassing met betrekking tot hetgeen is geborgen in het kader van WBMO.

De Wrakkenwet blijft in de territoriale zee van toepassing op de opruiming van voorwerpen die niet afkomstig zijn van zeeschepen, zoals vliegtuigwrakken en niet-drijvende (gekantelde) installaties. De Wrakkenwet blijft voorts van toepassing voor opruiming van (restanten van) andere schepen dan zeeschepen die – kort gezegd – zijn vastgeraakt op en langs binnenwateren, alsmede te water geraakte zaken als auto's op binnenvaarwegen. Ook kan de Wrakkenwet nog worden toegepast op wrakken van zeeschepen die voor inwerkingtreding van de WBMO zijn ontstaan: zie hiervoor de toelichting bij artikel 42.

3.6.2. Wet veiligheidsregio's

Bij de toepassing van de WBMO in het gemeentelijk ingedeelde gebied van de Noordzee dat deel uitmaakt van veiligheidsregio's, verandert de afbakening ten opzichte van de Wet veiligheidsregio's niet in vergelijking tot de Wet BON, zoals beschreven in de nota naar aanleiding van het verslag van de Tweede Kamer bij het wetsvoorstel voor de Wet veiligheidsregio's. De EEZ en het grootste deel van de territoriale zee zijn niet gemeentelijk ingedeeld. In deze delen van de Noordzee zijn dus slechts bevoegdheden van organen van het Rijk van toepassing. In het aangren-

zende gemeentelijk ingedeelde deelgebied van de Noordzee, wordt vanuit praktisch oogpunt afgeweken van het systeem waarbij het zwaartepunt bij de lokale overheid ligt. Op de Noordzee blijft primair de Minister van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk, die bij de uitvoering handelt in overeenstemming met de Ministers wie het mede aangaat. Dit is voor het gemeentelijk ingedeelde Noordzeegebied de Minister van Veiligheid en Justitie⁶. Bij ongevallen met zeeschepen op binnenwateren met gevolgen van meer dan plaatselijk belang kan ook de Wet veiligheidsregio's van toepassing zijn, namelijk als de openbare orde of de generieke openbare veiligheid (bevolkingszorg) in het geding is.

Overigens regelt de WBMO, evenals de Wet BON, dat de Minister van Infrastructuur en Milieu rechtstreeks de betrokken decentrale overheidsinstanties informeert over schadelijke gevolgen van een maritiem ongeval die van invloed zijn voor het gebied van een gemeente en voorafgaand aan het gebruikmaken van zijn wettelijke bevoegdheden overleg voert met die instanties, tenzij de vereiste spoed dat niet toelaat.

3.6.3. Waterwet en Omgevingswet

De WBMO heeft een beperkt raakvlak met de Waterwet, dat is gelegen op het terrein van de overheidsbevoegdheden tot optreden bij calamiteiten in watersystemen en de voorbereiding daarop via oefeningen en planning. De calamiteitenparagraaf van de Waterwet is tot nog toe niet van toepassing op gevaren van een ongeval waarop de Wet BON van toepassing is. Deze uitzondering wordt in het kader van de WBMO beperkt tot de calamiteitenplanning voor de Noordzee. Het blijft nodig om een doublure met het afzonderlijk incidentbestrijdingsplan Noordzee te vermijden, maar voor het overige is er geen gevaar voor doublures. Dit wordt toegelicht in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 43 WBMO.

De WBMO-opruimbevoegdheden berusten voor binnenwateren bij de op grond van de Waterwet ter plaatse bevoegde (waterstaatkundig) beheerder (zie artikel 14, tweede lid, WBMO). Dit ligt in het verlengde van de totnogtoe bestaande bevoegdheid van de waterstaatkundig beheerder tot opruiming van wrakken, mede van zeeschepen, op basis van de Wrakkenwet.

Het is de bedoeling dat de Waterwet zal opgaan in de beoogde Omgevingswet. Die wet zal zich vooral richten op locatiegebonden activiteiten in de fysieke leefomgeving. Regels voor het vervoer als zodanig en voor vervoerders of vervoermiddelen vallen buiten dat kader. Nu de WBMO bevoegdheden en regels bevat die betrekking hebben op schepen (vervoermiddelen) is er, afgezien van de zojuist genoemde raakpunten met de Waterwet, geen sprake van overlap of noodzaak van afstemming met de Omgevingswet.

3.6.4. Algemene wet bestuursrecht

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) is in het algemeen mede van toepassing op overheidsoptreden ter uitvoering van wetten die buiten Nederlands grondgebied van toepassing zijn. In deze memorie is al gewezen op de toepasselijkheid van het evenredigheidsbeginsel van de Awb.

De bepalingen over wrakken in het wetsvoorstel sluiten uit een oogpunt van eenvoud, eenduidigheid en herkenbaarheid voor (internationale) scheepvaartbranche veelal nauw aan bij de verdragstekst.

⁶ Kamerstukken II 2007–2008, 31 117, nr. 6

Bij overheidsbesluiten over wrakken in de artikelen 8 tot en met 11 WBMO is de Awb-terminologie gevolgd in die zin, dat die besluiten worden aangeduid als beschikkingen. Dit brengt ook de specifieke terminologie van bekendmaking (aan degene tot wie de beschikking is gericht) dan wel mededeling (aan derden, met name de vlagstaat) daarvan met zich mee, waar het Verdrag spreekt van «informereren» of «in kennis stellen». In spoedeisende gevallen kan het nodig zijn gebruik te maken van de mogelijkheid die volgens de jurisprudentie over het schriftelijkheidsvereiste uit de Awb bestaat om een beschikking achteraf op schrift te stellen. Het besluit kan in eerste instantie overeenkomstig artikel 3:41 Awb worden bekendgemaakt «op andere geschikte wijze». De moderne telecommunicatiemiddelen kunnen dus worden ingezet.

Het vaststellen dat een wrak een gevaar oplevert geschiedt bij beschikking: er zijn rechtsgevolgen voor de Minister, de geregistreerde eigenaar (opruimplicht) en, indirect, de verstrekker van diens financiële zekerheid. De rechtsgevolgen voor de eigenaar worden niet in de beschikking zelf vastgesteld, maar liggen vast in de algemeen verbindende voorschriften van de WBMO, ter uitvoering van artikel 9 van het Verdrag. Artikel 6 van het Verdrag houdt criteria voor de vaststelling van gevaar in die een beperking van de afwegingsruimte bij de beschikking opleveren.

De bevoegdheid van de kuststaat om een wrak te doen opruimen indien geen contact kan worden gelegd met de geregistreerde eigenaar of deze het wrak niet tijdig zelf opruimt dan wel indien onverwijld overheids-optreden vereist is, vertoont overeenkomst met (het opleggen van een last onder) bestuursdwang uit de Awb. Bij toepassing van dit Awb-instrument zou echter weer een uitzondering moeten worden gemaakt voor het kostenverhaal, dat immers in het kader van de uitvoering van het Verdrag geschiedt met gebruikmaking van de risicoaansprakelijkheid en verplichte financiële zekerheid van de geregistreerde eigenaar. Evenzo is van belang dat het Verdrag geen vereiste van voorafgaande lastgeving bevat. In het wetsvoorstel is dan ook niet de figuur van bestuursdwang opgenomen, maar de formulering uit het verdrag.

Artikel 44 van de WBMO voorziet in het concentreren van beroepszaken tegen beschikkingen op grond van deze wet bij de rechtbank Rotterdam, door wijziging van de bijlage bij de Awb.

3.6.5 Scheepvaartverkeerswet

In het WBMO-artikel over de meldplicht bij het ontstaan van een wrak is een uitzondering gemaakt voor het geval de vereiste informatie al is gemeld overeenkomstig het bepaalde krachtens de Scheepvaartverkeerswet. De bestaande scheepvaartreglementen kennen immers vergelijkbare meldplichten. Deze reglementen houden ook op een ander punt voorschriften in die raken aan de inhoud van het Verdrag en de WBMO. Artikel 1.18 van het Binnenvaartpolitiereglement, artikel 1.18 van het Rijnvaartpolitiereglement en artikel 45 van het Scheepvaartreglement kanaal van Gent naar Terneuzen houden een verplichting tot vrijmaking van het vaarwater in voor de gezagvoerder van een zinkend schip dat de vaarweg dreigt te blokkeren. Dit zijn alle voorschriften op het niveau van algemene maatregel van bestuur. Artikel 9 WBMO houdt in dat de geregistreerde eigenaar van een wrak waarvan is vastgesteld dat het gevaar oplevert dat wrak opruimt. De WBMO-bepaling is opgenomen op wetsniveau gaat dus vóór; deze ligt overigens inhoudelijk in het verlengde van de genoemde reglementen.

In relatie tot voorschriften over verkeerstekens voor de scheepvaart is verder van belang dat ook het markeren van een wrak op wetsniveau is

geregeld in artikel 8 van de WBMO. Daarbij wordt aangeknoopt bij het toepasselijke internationaal aanvaarde systeem voor bebakening. Overigens is in artikel 14 WBMO voorzien in overleg tussen de beheerder die belast is met de uitvoering van de WBMO en de nautisch bevoegde instantie.

4. Wijziging Burgerlijk Wetboek

Voor de uitvoering van de aansprakelijkheidsbepalingen in artikelen 655 tot en met 658 van Boek 8 Burgerlijk Wetboek (BW) is aangesloten bij de bepalingen van afdeling 5 van titel 6 van Boek 8 BW. Die afdeling bevat de regels ter uitvoering van het Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie, 1969, zoals gewijzigd, en het Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door bunkerolie, 2001, zoals gewijzigd (Bunkers Verdrag). Voor deze aansluiting is gekozen omdat deze twee van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) afkomstige zeerechtelijke verdragen een vergelijkbaar aansprakelijkheidsstelsel kennen. Beide verdragen kennen eveneens een verplichte verzekering. In tegenstelling tot de implementatie van het Bunkers Verdrag zijn de regels betreffende deze verplichte verzekering en de bijbehorende certificering geplaatst in hoofdstuk 6 van de WBMO. Dit is gebeurd omdat het publiekrechtelijke aspecten betreft en geen privaatrechtelijke aansprakelijkheidsbepalingen zijn. Het opnemen van publiekrechtelijke aspecten in Burgerlijk Wetboek wordt hiermee zoveel mogelijk vermeden.

De toelichting bij het voorgestelde artikel 657 van Boek 8 BW bevat een uiteenzetting over de verhouding van het Verdrag tot het Bunkers verdrag en aansprakelijkheidsverdragen over schade door vervoer van olie.

5. Wijziging BES-wetten

Met het oog op toepassing van het Verdrag op Bonaire, Sint Eustatius en Saba zijn aanvullingen van de Wet maritiem beheer BES en het BW BES in voorbereiding, in lijn met hoofdstuk 2 van de WBMO en de wijziging van Boek 8 van het BW. Na overleg hierover kunnen die aanvullingen via een nota van wijziging worden opgenomen in de WBMO.

6. Aanpassing van andere wetten

Diverse andere wetten worden aangepast aan de publiekrechtelijke en privaatrechtelijke bepalingen in de WBMO en Boek 8 van het BW, alsmede de overeenkomstige bepalingen voor de BES-eilanden. De wijziging van deze andere wetten wordt toegelicht in het artikelsgewijze deel van deze memorie.

7. Uitvoering en handhaving

Uitvoeringsmaatregelen

Naast de WBMO zullen, op het niveau van algemene maatregel van bestuur, wijzigingen van voorschriften op basis van de Scheepvaartverkeerswet moeten worden vastgesteld, in elk geval ten aanzien van interventiebevoegdheden bij ongevallen waarbij zeeschepen betrokken zijn. Ook het Besluit aanwijzing verdragen havenstaatcontrole moet worden aangepast, opdat de Wet havenstaatcontrole van toepassing wordt voor de handhaving van de certificatieplicht van het Verdrag. Op het niveau van *ministeriële regeling* zal een wijziging nodig zijn van de voorschriften met betrekking tot melding van ongevallen en voorvallen op zee die berusten op de Wet BON. Ook is aanpassing nodig van de

Regeling havenstaatscontrole, voor het vastleggen van nadere voorschriften over de controle van certificaten. Verder zal het ministeriële Besluit incidentbestrijdingsplan Noordzee moeten worden vervangen en zal een tarief op basis van artikel 34 WBMO moeten worden vastgesteld.

Handhaving

Dat de kapitein van een schip na een maritiem ongeval de autoriteiten van de kuststaat op de hoogte moet stellen is in de maritieme wereld niet uitzonderlijk en ook mede in het belang van de bemanning en de eigenaar van het schip. De WBMO-meldplichten treden in de praktijk, evenals die van de Wet BON, grotendeels terug voor de meldplicht van artikel 12 van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen die al op zee van toepassing is. Dit levert dus geen nieuwe handhavingsvragen op.

Ook wat betreft voorschriften en maatregelen na een ongeval is geen sprake van wezenlijk nieuwe voorschriften of handhavingsproblematiek. Wel wordt de reikwijdte van de voorschriften voor wrakken nu uitgebreid naar de binnenwateren. Voor wateren die niet bij het Rijk in beheer zijn kunnen in dit kader bij ongevallen met name aanwijzingen jegens zeeschepen worden gegeven door decentrale waterbeheerders, die dan zelf ook in de handhaving moeten voorzien. Naar verwachting betreft dit geen omvangrijke stroom van gevallen en kunnen de beheerders hierin voorzien met behulp van enige bijscholing van de betrokken handhavers.

Certificaatplicht

Controle op aanwezigheid van een passend verzekeringscertificaat kan, als daar aanleiding toe is, plaatsvinden in het kader van de havenstaatscontrole.

8. Gevolgen

8.1. Bestuursbaten en -lasten

a. Verhaalbaarheid opruimkosten

Afhankelijk van de omvang en lading van het schip en de verdere omstandigheden kunnen kosten van opruiming van een wrak van geval tot geval variëren van enige tienduizenden tot miljoenen euro's. Voor gevallen waarin de overheid overgaat tot opruiming neemt de verhaalbaarheid van deze kosten naar verwachting toe als gevolg van toepassing van het Verdrag, via de WBMO. De voornaamste factoren zijn wat dit betreft:

- de verplichte voorafgaande financiële zekerheidsstelling door de geregistreerde eigenaar;
- de uitdrukkelijke opruimplicht voor de geregistreerde eigenaar;
- de mogelijkheid van rechtstreeks verhaal van kosten die van overheidswege zijn gemaakt op de verzekeraar;
- de ruime definitie van opruimen, waardoor ook de kosten van gerichte maatregelen als het verwijderen van gevaarlijke lading verhaalbaar zijn.

Gelet op het incidentele en uiteenlopende karakter van wrakopruimingsoperaties is het niet goed mogelijk de betere verhaalbaarheid te vertalen in een raming van jaarlijkse reductie van bestuurslasten.

Mede naar aanleiding van de ervaringen die zijn opgedaan bij de voorbereiding van de berging van de *Baltic Ace* wordt overigens nog gezien of naast de implementatie van het Verdrag andere maatregelen

kunnen worden getroffen ter verhoging van de verhaalbaarheid van wrakopruiingskosten. De Staten-Generaal worden naar verwachting in het voorjaar van 2014 geïnformeerd over de uitkomsten daarvan.

b. Afgifte certificaten en handhaving

Het voornemen is dat de Inspectie Leefomgeving en Transport zal worden belast met de afgifte van de verzekeringscertificaten en de controle hierop. Deze nieuwe taak heeft financiële en formatieve consequenties voor de inspectie. Het zal gaan om ongeveer 1.200 schepen. Voor een deel van deze schepen is nog geen lijst van verzekeringsmaatschappijen bekend. Een exacte inschatting van benodigde capaciteit is hierdoor moeilijk te maken. De verwachte benodigde capaciteit betreft ongeveer 1 fte.

De handhaving van voorschriften die aan de orde komen bij maritieme ongevallen draagt uiteraard een incidenteel karakter en kan geschieden door dezelfde personen en instanties die tot nog toe een overeenkomstige rol vervullen bij de uitvoering van de Wet BON, de Wrakkenwet en de Scheepvaartverkeerswet.

8.2. Gevolgen voor de scheepvaartondernemingen

Nalevingskosten

In de zeevaart heeft meer dan 95% van de schepen een zogenaamde P&I-verzekering, die mede dekking biedt voor wrakopruiingsclaims. Ook de overige zeeschepen hebben hiervoor reeds een of andere verzekering. Voor schepen van Europese vlagstaten bestaat een verzekeringsplicht op grond van richtlijn 2009/20/EG van het Europees parlement en de Raad van 23 april 2009 betreffende de verzekering van scheepseigenaren tegen maritieme vorderingen (PbEG L 131). Bij een discussie in de IMO over een verhoging van de algemene limieten voor aansprakelijkheid met betrekking tot zeeschepen die mede betrekking hebben op wrakopruiing bleek dat geen directe cijfers over de daaruit resulterende mogelijke kostenverhoging kunnen worden gegeven. De verzekeringspremies worden beïnvloed door vele factoren, zoals ernst en frequentie van de recente claims, alsmede de kosten en mogelijkheden van herverzekering, die vaak afhangen van niet-maritieme factoren als het optreden van orkanen, overstromingen en aardbevingen. Op langere termijn valt van de nieuwe verplichte verzekering wel een zekere kostenverhoging te verwachten, maar hoe hoog die uitpakt is niet aan te geven. Voor zover Nederlandse schepen hierdoor in een nadelige positie zouden kunnen raken ten opzichte van schepen die elders zijn geregistreerd, is van belang dat de andere EU-lidstaten naar verwachting binnen afzienbare tijd ook partij zullen worden bij het Verdrag. Het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Bulgarije hebben het verdrag inmiddels geratificeerd.

Administratieve lasten

De verplichte verzekering heeft een toename van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven tot gevolg. De verzekering moet worden aangevraagd, gegevens moeten worden verstrekt, het certificaat moet worden bewaard en desgevraagd worden overgelegd.

De administratieve last wordt geraamd op € 184 per schip (zie de uitgebreide berekening met betrekking tot het bunkercertificaat, *Kamerstukken II*, 2008/09, 31 875, nr. 3, blz. 4). In het Nederlandse register staan 1.200 schepen met een brutotonnage van meer dan 300. Dat betekent dat de eenmalige administratieve last tengevolge van dit wetsvoorstel € 184 * 1.200 = € 220.800 bedraagt. Voor nieuwe schepen maakt de aanvraag onderdeel uit van het totaal van de aanvragen die moeten worden gedaan

en is als zodanig van zeer beperkte betekenis. Het verplichte schriftelijk mededeling doen van het ongeldig worden van de financiële zekerstelling bij verkoop van het schip of beëindiging van de activiteiten komt gemiddeld per schip een keer in de tien jaar voor. De administratieve last per schip per jaar als gevolg van een dergelijke schriftelijke mededeling is dan ook verwaarloosbaar.

10. Consultatie

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is een voorlichtingsbijeenkomst georganiseerd voor betrokken bedrijven en overheidsinstanties. In aansluiting daarop is gelegenheid geboden om schriftelijk te reageren op het wetsvoorstel. Het ontvangen commentaar omvatte, naast technische opmerkingen, enige vragen over de kernbevoegdheden voor wrakopruiming en de verhouding daarvan tot de Awb en de Scheepvaartverkeerswet. Ook zijn opmerkingen gemaakt over de sanctionering en de administratieve lasten. Een en ander heeft geleid tot enige aanpassingen in de wettekst en de memorie van toelichting.

11. Inwerkingtreding

De WBMO kan na de parlementaire behandeling in werking treden zodra het Verdrag in werking treedt. Het tijdstip van inwerkingtreding van het Verdrag ligt 12 maanden na ontvangst van de tiende ratificatie. De stand van zaken wat dit betreft is uiteengezet in de memorie van toelichting bij de Rijksgoedkeuringswet.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1. Definities

Schip: de begripsomschrijving van (de officiële Engelstalige versie van) het Verdrag is gevolgd. Het gaat blijkens de begripsomschrijving uitdrukkelijk om zeeschepen, ongeacht het type. Overigens is er materieel geen verschil met het toepassingsbereik op schepen van de Wet BON, die tot nog toe weliswaar in beginsel alle schepen omvat, maar in de praktijk ook slechts zeeschepen, aangezien de Wet BON tot nog toe alleen van toepassing was in de Noordzee.

Zeeschepen van meer dan 100 GT voeren op grond van verdragsverplichtingen een IMO-nummer op een goed zichtbare plaats. Er zijn echter uitzonderingscategorieën, zoals vissersvaartuigen en plezierjachten. Deze zijn wat betreft de eventuele wrakopruimingskosten van beperkt belang. Aanwezigheid van een verzekeringscertificaat uit hoofde van het Verdrag aan boord vormt voorts in de praktijk een sterke aanwijzing dat het desbetreffende schip een zeeschip is.

Het begrip schip komt vrijwel overeen met het begrip schip in artikel 655 van Boek 8 van het BW, dat door de WBMO wordt ingevoegd. In dat artikel wordt kortweg verwezen naar het Verdrag. Ingevolge de definitie van schip uit het Verdrag worden ook drijvende platforms als schepen beschouwd, tenzij ze ter plaatse worden ingezet bij exploratie, exploitatie of productie van minerale rijkdommen van de zeebodem. De Engelse verdragstekst luidt hier: »except when such platforms are on location engaged in de exploration, exploitation or production of seabed mineral resources». Gedurende de verplaatsing van een drijvend platform naar een (andere) exploratie-, exploitatie- of productielocatie valt het onder het Verdrag.

Ook de begripsomschrijving van «*maritiem ongeval*» is ontleend aan het Verdrag, maar komt overigens overeen met de bestaande omschrijving van «ongeval» van de Wet BON, die als zodanig komt te vervallen. In alle bepalingen van de Wet BON die zijn overgenomen in de WBMO wordt de term «ongeval» vervangen door «maritiem ongeval».

Aan de begrippen *wrak*, *opruiming* en *gevaar* is reeds enige aandacht besteed in het algemeen deel. Wat betreft «*opruiming*» is nog van belang, dat in de omschrijving van dit begrip in het verdrag is vermeld dat de termen «opruimen» en «opgeruimd» dienovereenkomstig worden uitgelegd. Het nieuwe begrip «*gevaar*» houdt met betrekking tot scheepvaartveiligheid en kustbelangen een lagere drempel in dan tot nog toe besloten ligt in de omschrijving van schadelijke gevolgen in de Wet BON. Het begrip gevaar omvat «elke situatie of dreiging die een gevaar of belemmering vormt voor de scheepvaart» in plaats van «een ernstige belemmering van de scheepvaart» in artikel 3, eerste lid, onder b, van de Wet BON en voorts «schade aan de kustlijn of daarmee samenhangende belangen» in plaats van «een ernstige schade vanuit de Noordzee» aan zeekeringen of andere waterstaatswerken in artikel 3, eerste lid, onder c, van de Wet BON. Ook beperkt de begripsomschrijving van gevaar zich niet tot schade in de Nederlandse territoriale zee of anderszins in de Nederlandse rechtssfeer. Het vervallen van de desbetreffende beperking in de Wet BON doet de WBMO ook nauwer aansluiten bij de artikelen 17 en 19 van de Monitorrichtlijn.

Voor de toepassing van het begrip gevaar in de praktijk is van belang dat ingevolge artikel 6 van het Verdrag bij het vaststellen of een wrak een gevaar vormt, de volgende criteria in acht worden genomen:

- a. het type, de omvang en constructie van het wrak;
- b. diepte van het water in het gebied;
- c. getijverschil en stromingen in het gebied;
- d. bijzonder kwetsbare gebieden die in overeenstemming met de door de Internationale Maritieme Organisatie aangenomen richtlijnen zijn erkend en indien van toepassing, aangewezen, of een duidelijk omschreven gebied van de exclusieve economische zone waar bijzondere verplichte maatregelen zijn aangenomen uit hoofde van artikel 211, zesde lid, van het VN-Zeerechtverdrag;
- e. nabijheid van scheepvaartroutes of vastgestelde verkeersroutes;
- f. verkeersdichtheid en frequentie;
- g. soort verkeer;
- h. aard en kwantiteit van de lading van het wrak, de hoeveelheid en soorten olie (bijvoorbeeld bunkerolie en smeerolie) aan boord van het wrak en in het bijzonder de schade die waarschijnlijk kan ontstaan indien de lading of olie vrijkomt in het mariene milieu;
- i. de kwetsbaarheid van de havenvoorzieningen;
- j. de heersende meteorologische en hydrografische omstandigheden;
- k. de submariene topografie van het gebied;
- l. de hoogte van het wrak boven of onder het wateroppervlak bij het laagste astronomisch getij;
- m. de akoestische en magnetische profielen van het wrak;
- n. de nabijheid van installaties, pijpleidingen, telecommunicatiekabels en vergelijkbare structuren buitengaats; en
- o. andere omstandigheden die zouden kunnen noodzaken tot berging van het wrak.

Het begrip «*daarmee samenhangende belangen*» (ontleend aan artikel 1, zesde lid, van het Verdrag) betreft belangen van een kuststaat die kunnen worden getroffen door schade aan het mariene milieu of de kustlijn en komt inhoudelijk in grote lijnen overeen met hetgeen hieronder in het kader van artikel 3, tweede lid, van de Wet BON wordt verstaan. Het

nieuwe begrip, in artikel 1, onderdeel g, WBMO bevat in aansluiting op de omschrijving in het Verdrag wel een extra categorie, te weten «infrastructuur buitengaats en onder water». Overigens wordt tot nog toe in artikel 3, eerste lid, van de Wet BON, betreffende de schadelijke gevolgen van ongevallen, reeds ernstige schade aan waterstaatswerken en installaties in zee meegenomen.

Het begrip *geregistreeerde eigenaar* is ontleend aan het Verdrag. Materieel is er geen verschil met het begrip (scheeps-)eigenaar, dat tot nog toe in de Wet BON voorkomt. Laatstgenoemd begrip was niet afzonderlijk gedefinieerd. In de WBMO wordt met het oog op de eenduidigheid thans nog uitsluitend het begrip geregistreeerde eigenaar gebruikt ter aanduiding van de eigenaar van een schip, ook in de bepalingen waarin tot nog toe kortweg sprake was van scheepseigenaar.

De omschrijving van het begrip *Nederlands schip* (of het spiegelbeeld daarvan als omschrijving voor een buitenlands schip) komt overeen met bepalingen in andere wetten, zoals artikel 1, onderdeel I, van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen en artikel 2, eerste lid, van de Wet havenstaatcontrole. Het gaat om een schip dat volgens Nederlandse rechtsregels gerechtigd is de vlag van het Koninkrijk te voeren. Dit is in de eerste plaats het geval als het te boek staat in het scheepsregister, bedoeld in artikel 194 van Boek 8 BW dan wel als het betreft zeeschepen in rompbevrachting die zijn ingeschreven in het openbaar rompbevrachtingsregister, bedoeld in artikel 2 van de Wet nationaliteit zeeschepen in rompbevrachting. De schepen die in een van de bovengenoemde registers zijn ingeschreven zijn op grond van artikel 3 van de Zeebrievewet gerechtigd de vlag van het Koninkrijk te voeren. Daarnaast voeren onder andere vissersvaartuigen die zijn geregistreerd op basis van de Visserijwet de vlag van het Koninkrijk op grond van het gewoonterecht. Ingevolge artikel 1, elfde lid, van het Verdrag wordt voor de toepassing van het Verdrag verstaan onder „Staat waar het schip geregistreerd is: met betrekking tot een geregistreerd schip, de Staat waarin het schip is geregistreerd en met betrekking tot een niet-geregistreerd schip, de Staat waarvan het schip gerechtigd is de vlag te voeren».

In het kader van hoofdstuk 6 WBMO en de via de WBMO in het BW op te nemen bepalingen speelt overigens de genoemde teboekstelling een centrale rol met het oog op de eigendom van het schip en wordt het begrip «Nederlands schip» niet gebruikt.

Vissersvaartuigen worden geregistreerd in het visserijregister, bedoeld in het Besluit registratie vissersvaartuigen.

De *interventiezone* kent een afbakening aan de zeezijde die overeenkomt met die van de Noordzee ingevolge artikel 2, eerste lid, Wet BON. Van de interventiezone maken echter Nederlandse territoriale wateren geen deel uit.

Voor de territoriale zee bestaat, naast de zeer brede bevoegdheid van artikel 16 WBMO, overeenkomstig artikel 19 van de Monitorrichtlijn (zie het algemeen deel), geen behoefte om ook nog een bevoegdheid die is geformuleerd in termen van artikel 221 van het VN-Zeerechtverdrag van kracht te doen zijn. Daarom omvat het begrip interventiezone, dat het toepassingsgebied van de paragraaf met bepalingen voor de interventiezone bepaalt, anders dan het begrip «de Noordzee» in de Wet BON, niet mede de territoriale zee.

Artikel 2. Begrippen hulpverlening en territoriale zee

Eerste lid

Deze bepaling komt overeen met artikel 1, derde lid, van de Wet BON.

Tweede lid

Het in de Nederlandse territoriale zee meenemen, voor de toepassing van de WBMO, van een gedeelte van de Westerschelde, ligt in het verlengde van artikel 2, tweede lid, van de Wet BON. Dit houdt verband met de in dat gedeelte heersende maritieme omstandigheden en het drukke scheepvaartverkeer aldaar.

Artikel 3. Boekhouder en rompbevrachter

De voorziening om in plaats van de eigenaar de boekhouder van de rederij of de rompbevrachter te kunnen aanspreken, is ontleend aan artikel 1, tweede lid, van de Wet BON. Het Verdrag kent dit echter niet. Deze bepaling blijft daarom, voortaan in relatie tot de *geregistreeerde* eigenaar, van belang voor de toepassing van de wet voor zover die niet (uitsluitend) strekt tot uitvoering van het Verdrag, te weten paragraaf 2.2 en hoofdstuk 3 en, in samenhang daarmee, de hoofdstukken 4 en 5 van de wet.

Artikel 4. Reikwijdtebepaling

Dit artikel strekt ertoe dat Nederland het verdrag niet alleen op wrakken in de EEZ zal toepassen, maar ook op wrakken in de territoriale zee en op de binnenwateren. Met de tweede volzin wordt bewerkstelligd dat hoofdstuk 2 wat betreft de EEZ uitsluitend van toepassing is op schepen die de vlag voeren van verdragstaten. Deze beperking is nodig vanwege de beperkte rechtsmacht van een kuststaat in de EEZ. Deze beperking brengt met zich mee dat voor de verwijdering van wrakken van schepen die de vlag voeren van staten die geen partij zijn bij het verdrag wat betreft het opleggen van maatregelen volstaan moet worden met de ruimte die het Interventieverdrag daarvoor biedt. Zie paragraaf 3.3 en 3.4.

Voor de binnenwateren voorziet het tweede lid er in dat hoofdstuk 2 WBMO (wrakken) van overeenkomstige toepassing is en niet letterlijk. De in artikel 1 verwerkte begripsomschrijvingen uit het Verdrag moeten voor de toepassing van hoofdstuk 2, voor zover ze zijn geformuleerd in termen die verband houden met het zeegebied, zoals «stranding», «mariene milieu», «kust», worden vervangen door overeenkomstige termen als «aan de grond lopen», «watermilieu» en «oever». Wel blijft het toepassingsbereik wat betreft schepen ook op binnenwateren beperkt tot zeeschepen.

Artikel 5. Meldingsplicht

De meldingsplicht sluit aan bij de verplichting tot melding van betrokkenheid bij een maritiem ongeval dat leidt tot het ontstaan van een wrak, ingevolge artikel 5 van het Verdrag. Met het oog op de praktische toepasbaarheid zijn de diverse onderdelen van de definitie van wrak in dit kader omgezet in subcategorieën van gevallen waarin moet worden gemeld. Zo wordt «een gezonken of gestrand schip» uit die definitie omgezet naar: (Indien zich een maritiem ongeval heeft voorgedaan tengevolge waarvan:)

1°. «een schip is gezonken of gestrand;».

De meldingsverplichtingen ingevolge dit artikel rusten op de kapitein en de exploitant van het schip. Dit is conform artikel 5 van het Verdrag. De bij ministeriële regeling vastgestelde voorschriften voor melding van ongevallen en voorvallen met zeeschepen die berusten op artikel 4, tweede lid, van de Wet BON en op artikel 12 van de WVVS, zullen worden gewijzigd. Voor gevallen waarin het ontstaan van een wrak in de EEZ of territoriale zee wordt gemeld, zal worden voorgeschreven dat tot de te verstrekken gegevens in elk geval de in artikel 5, tweede lid, van het Verdrag genoemde informatie behoort. Dit zal ook gelden voor meldingen in het kader van de WVVS.

De meldplicht ex artikel 5 WBMO treedt terug bij toepassing van de meldplicht van de WVVS en is daardoor hoofdzakelijk relevant voor schepen tot 300 GT. De meldplicht treedt ook terug voor zover het maritiem ongeval en de informatie die nodig is voor toepassing van het Verdrag reeds overeenkomstig een scheepvaartreglement (op basis van de Scheepvaartverkeerswet) is gemeld aan een bevoegde instantie. Dit is dan de kustwacht of het voor de binnenvaarwegen bevoegde nautisch gezag. Wat betreft de follow-up na meldingen, via verdere overheidsacties op grond van deze wet, is van belang dat bij ongelukken en dergelijke op zee de kustwacht ook, namens de (formeel bevoegde) Minister, een coördinerende rol speelt. Voor ongevallen op binnenwateren is de adressering van meldingen aan het nautisch bevoegd gezag eveneens passend, omdat het op grond van de Scheepvaartverkeerswet meestal gaat om instanties die (thans op grond van de Waterwet) het beheer behartigen en als zodanig ingevolge artikel 14 van de WBMO ook over de relevante bevoegdheden jegens wrakken beschikken.

Artikel 6. Meldingen in het Verdragsgebied van een andere staat

Dit artikel vloeit voort uit artikel 5, eerste lid, van het Verdrag, dat vergt dat verdragsstaten zorg dragen voor de naleving van de meldplicht door schepen onder hun vlag in het Verdragsgebied van andere staten.

Artikel 7. Waarschuwen en locatie vaststellen

Zodra de Minister op de hoogte is van de aanwezigheid van een wrak draagt hij als bevoegd gezag op grond van het eerste lid (en artikel 7, eerste lid, van het Verdrag) zorg voor het waarschuwen van het scheepvaartverkeer en de betrokken staten. Naast deze verplichte waarschuwing zullen in de praktijk ook de betrokken bevoegde instanties, met name van havens, worden gewaarschuwd.

Indien de Minister tevens redenen heeft om aan te nemen dat een wrak een gevaar vormt zal hij op grond van het tweede lid (en artikel 7, tweede lid, Verdrag) de locatie van het wrak moeten vaststellen, ook als de formele vaststelling dat een wrak een gevaar vormt, overeenkomstig artikel 8, eerste lid, WBMO, nog niet heeft plaatsgevonden.

Artikel 8. Vaststelling gevaar en markering

In het stelsel van het Verdrag ligt besloten dat de bevoegde autoriteit, zodra het ontstaan van een wrak bekend is geworden, vaststelt of dat wrak al dan niet gevaar oplevert. Aangezien na het vaststellen van gevaar de opruimplicht voor de geregistreerde eigenaar van toepassing wordt met de daarmee verbonden procedurele en inhoudelijke bepalingen over lokaliseren, markeren en opruimen van het wrak, is dit vaststellen in Nederland een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Op de datum daarvan vangt ook de termijn van 3 jaar (artikel 13 Verdrag) voor het instellen van een civielrechtelijke vordering voor opruimkosten aan.

Ingevolge artikel 6 van het Verdrag worden alle omstandigheden die zouden kunnen noodzaken tot het opruimen van het wrak meegewogen bij de beantwoording van de vraag of het wrak een gevaar vormt. Een aantal van die omstandigheden is uitdrukkelijk vermeld in genoemd artikel 6, zoals scheeps- en ladingkenmerken, de verwachtingen ten aanzien van het weer en de zeestromingen alsmede omstandigheden als verkeersintensiteit ter plaatse, alsmede nabijheid van bijzonder kwetsbare gebieden. Zie de toelichting bij de begripsomschrijving van gevaar.

In artikel 9 van het Verdrag wordt, hoewel het om wrakken gaat, de term schip gebruikt waar het gaat om (het land van) registratie daarvan, omdat de registratie op zich natuurlijk niet wrakken betreft. Dit wordt in de artikelen 8 en 11 van de WBMO gevolgd.

Artikel 9. Verplichting eigenaar tot opruimen wrak

Uit onderdeel a blijkt uitdrukkelijk dat de geregistreerde eigenaar verplicht is een wrak dat een gevaar vormt op te ruimen. Dit is overeenkomstig artikel 9, tweede lid, van het Verdrag.

Artikel 10. Termijnstelling

Het vaststellen van de termijn (met begeleidende mededelingen) ingevolge artikel 10 kan uiteraard, indien passend, tegelijk geschieden met de toepassing van artikel 8 WBMO en worden gebundeld in één beschikking. Ook de toepassing van artikel 11 (voorschriften voor het opruimen) kan hierbij worden betrokken. In veel gevallen zal echter na de vaststelling van gevaarstelling enig onderzoek en nadere afweging nodig zijn voordat de termijn en de voorschriften voor het opruimen kunnen worden bepaald.

Het «optreden bij het opruimen» door of vanwege de Minister (artikel 10, onderdeel c) komt nader aan de orde in de toelichting bij artikel 12.

In artikel 10, onderdeel b, komt tot uiting dat de kosten van het opruimen van overheidswege worden verhaald op basis van artikel 8:656 BW. Voor het overige bepaalt de WBMO niets over het kostenverhaal. Artikel 8:656 BW wordt opgenomen in het BW in het kader van de implementatie van het Verdrag en regelt – kort samengevat – het verhaal van kosten die samenhangen met het overeenkomstig de WBMO opruimen van het wrak op de geregistreerde eigenaar. Het vierde lid van artikel 8:656 bepaalt dat degene die de kosten van wrakopruiming wil verhalen, dat alleen kan doen in overeenstemming met afdeling 6 van Boek 8 BW, waarvan artikel 8:656 deel uitmaakt. Kostenverhaal op basis van titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht over geldschulden is dus niet mogelijk.

Artikel 11. Voorschriften voor opruimen

Het Verdrag bevat voor de door het bevoegd gezag te stellen voorschriften voor het opruimen niet meer dan de clausulering «voor zover zulks noodzakelijk is om te waarborgen dat het opruimen geschiedt in overeenstemming met overwegingen betreffende de veiligheid en de bescherming van het mariene milieu». Dit is opgenomen in artikel 11 WBMO.

Artikel 12. Optreden Minister bij het opruimen

Het «optreden bij het opruimen» door de getroffen staat in het achterliggende artikel 9, vijfde lid, van het Verdrag komt op het eerste gezicht overeen met de Nederlandse figuur van aanwijzingen geven, waarbij de eigenaar van het schip de opdrachtgever van het opruimen blijft.

Anderzijds is het op voorhand ook niet uitgesloten dat het optreden de vorm aanneemt van het door het bevoegd gezag tijdelijk of gedeeltelijk overnemen van de opruimoperatie, in zoverre overeenkomend met het «doen opruimen» als bedoeld in artikel 13 van de wet.

Wat betreft de inhoud van het «optreden bij het opruimen» van het wrak door de Minister valt bijvoorbeeld te denken aan het geven van aanwijzingen aan de kapitein dan wel het nemen van maatregelen als tot nog toe geregeld in artikel 5 respectievelijk 6 van de Wet BON en in de toekomst artikel 16, tweede en vijfde lid, van de WBMO.

Artikel 13. Opruimen vanwege de Minister

Artikel 13 komt overeen met artikel 9, zevende en achtste lid, van het Verdrag. Wat betreft de inhoud van het «doen opruimen» van het wrak (opruimen van overheidswege) valt te denken aan het treffen van maatregelen als tot nog toe geregeld in artikel 6 van de Wet BON en in de toekomst artikel 16, vijfde lid, WBMO.

Artikel 14. Wrakken in territoriale zee en binnenwateren

Artikel 14, eerste lid, van de WBMO bevat enkele uitzonderingen op kennisgevings- en overlegverplichtingen voor de toepassing van het opruimregime in de territoriale zee en de binnenwateren. De achtergrond daarvan is gelegen in artikel 4, vierde lid, van het Verdrag. Dit lid bepaalt dat diverse procedurele en kaderstellende voorschriften voor het optreden van de autoriteiten van de getroffen staat, waaronder artikel 9, eerste, vijfde, zevende tot en met tiende lid, van het Verdrag, niet van toepassing zijn voor de territoriale zee en binnenwateren. Evenmin zijn daarmee samenhangende voorschriften van het Verdrag voor andere staten van toepassing, met name niet een «van verdragswege» gegeven instemming aan de getroffen staat als bedoeld in artikel 9, tiende lid. Een reden voor de uitzondering is dat het Verdrag geen inbreuk beoogt te maken op de soevereine bevoegdheden van staten op hun grondgebied. De beperkingen van het optreden van een getroffen staat van artikel 9, eerste, vierde, vijfde, zevende en achtste lid, zijn dus niet (onverkort) van toepassing ten aanzien van wrakken op diens grondgebied (territoriale zee of binnenwateren).

Artikel 9, vierde, vijfde, zevende en achtste lid, van het Verdrag bevat overigens bevoegdheden die inhoudelijk, al vallen ze onder de uitzonderingen van artikel 4, vierde lid, van het Verdrag, ook voor nationaal optreden in de territoriale zee en, mutatis mutandis (watermilieu in plaats van mariene milieu, enzovoort), op binnenwateren passend zijn. De hiermee overeenkomende bepalingen in de WBMO (artikelen 11, 12 en 13) zullen daarom in Nederland grotendeels mede van toepassing zijn voor de territoriale zee en van overeenkomstige toepassing voor de binnenwateren, echter zonder de daarin opgenomen kennisgevings- en overlegverplichtingen.

Verder is in artikel 14, tweede lid, bepaald dat bevoegdheden van de Minister op binnenwateren die niet bij het rijk in beheer zijn berusten bij het bestuursorgaan dat op grond van de Waterwet is belast met het waterbeheer of waterstaatkundig beheer ter plaatse. Materieel wordt bedoeld op het vaarwegbeheer dat deel uitmaakt van wat wordt of werd aangeduid als waterstaatkundig beheer van watersystemen. Voor de toepassing van de Waterwet is veelal kortweg sprake van waterbeheer en berusten dus de bevoegdheden van de WBMO bij de waterbeheerder. De beheertoedeling in de Waterregeling voorziet echter voor een aantal wateren (onderdelen van watersystemen) in afzonderlijke toedeling van «waterstaatkundig beheer»; voor die wateren berusten de WBMO-

bevoegdheden bij de waterstaatkundig beheerder. Alsdan overlegt de waterstaatkundig beheerder met de ter plaatse bevoegde andere beheerders (van waterkwaliteit en waterkwantiteit).

In verband met de raakvlakken tussen wrakopruiwing en toepassing van de scheepvaartverkeersregels is ook voorzien in overleg van het ingevolge artikel 14, tweede lid, voor de WBMO bevoegde bestuursorgaan met de nautisch bevoegde instantie. In concreto zal dat overigens slechts aan de orde zijn in de uitzonderingsgevallen waarin de nautische bevoegdheid op grond van artikel 2 van de Scheepvaartverkeerswet bij een ander bestuursorgaan berust.

Artikel 15. Verplichtingen bij ongeval voor kapitein en eigenaar van schip in de territoriale zee

Dit artikel komt, met aangepaste terminologie, overeen met artikel 15 van de Wet BON alsmede het nieuwe, specifiek op wrakken betrekking hebbende, artikel 9 WBMO.

Artikel 16. Bevoegdheden Minister jegens schip in territoriale zee

Dit artikel bevat, zoals toegelicht in het algemeen deel van deze memorie, in aanvulling op het wrakopruiwingsregime een bevoegdheid die is afgeleid van artikel 19 van de Monitorrichtlijn. Artikel 19 verwijst naar bijlage IV bij de richtlijn voor een niet-limitatieve opsomming van mogelijke maatregelen in dit kader. Bij de omzetting van genoemd artikel 19 in artikel 16 WBMO is in grote lijnen voortgebouwd op de opsommingen van de artikelen 5 (aanwijzingen) en 6 (maatregelen) van de Wet BON. Die opsommingen omvatten mede het scala van onderwerpen van genoemde bijlage IV.

Artikel 16 WBMO zou ook ingezet kunnen worden om waar nodig een maatregel van gelijke werking als een verbod tot in- of uitvaren van een haven als bedoeld in artikel 18, eerste lid, onder b, van de Monitorrichtlijn in te stellen.

Artikel 17. Meldingsplicht kapitein en exploitant van schip in interventiezone bij verontreinigingsgevaar

Het Interventieverdrag kent geen meldplicht, maar een meldingsplicht voor de kapitein en exploitant van het schip kan worden gezien als evenredige maatregel voor elk vanuit de interventiezone dreigend gevaar als bedoeld in dat verdrag. Deze verplichting maakte dan ook van meet af aan al onderdeel uit van de Wet BON (artikel 4 van die wet), met inbegrip van de aanvullende verplichting tot informatieverstopping, mede voor de eigenaar van gevaarlijke of verontreinigende stoffen aan boord. Daarom zijn die verplichtingen hernieuwd in de WBMO, waarbij deze overigens zijn gecompleteerd met dezelfde terugtrekingsvoorziening als artikel 5 WBMO bevat ten opzichte van de meldplicht ex artikel 12 WVVS.

Artikel 18. Bevoegdheid Minister aangaande schip in interventiezone bij verontreinigingsgevaar

Dit artikel omvat de bevoegdheid tot optreden overeenkomstig artikel 221 van het VN-Zeerechtverdrag en het Interventieverdrag. Het gebied waarin de bevoegdheid van toepassing is komt grotendeels overeen met «de Noordzee» als omschreven in de Wet BON en omvat een groot gebied, met inbegrip van de Nederlandse EEZ, dat is gelegen buiten de territoriale wateren. Dit gebied is in de WBMO voor de herkenbaarheid omschreven als de interventiezone. Het Interventieverdrag is van toepassing in de volle

zee en kent een dergelijke afgebakende zone niet als zodanig. De afbakening daarvan berust op nadere afspraken tussen de Noordzeestaten.

Artikelen 19 en 20. Procedurele bepalingen

De procedurele bepalingen zijn ontleend aan de artikelen 7 en 8 van de Wet BON. De onderwerpen overleg met geregistreerde eigenaar van het schip en met de vlaggenstaat alsmede het aan de Minister overleggen van bewijs van financiële zekerheid, die aan de orde komen in artikel 19, zijn voor wrakken overigens al geregeld in hoofdstuk 2, ter uitvoering van het Verdrag.

De Minister van Infrastructuur en Milieu treedt op in overeenstemming met Ministers wie het mede aangaat, zoals de Minister van Veiligheid en Justitie, de Minister van Economische Zaken of de Minister van Defensie. De coördinatie, mede met andere bestuursorganen en instanties, wordt voorbereid in een plan (zie artikel 23).

Artikel 21. Inlichten van en overleg met burgemeester en voorzitter veiligheidsregio

Artikel 21 komt overeen met artikel 9 van de Wet BON. Zoals vermeld in het algemeen deel is voor de Noordzee sprake van een afwijking van de Wet veiligheidsregio's. De Minister van Infrastructuur en Milieu is de coördinator bij overheidsoptreden in geval van maritieme ongevallen in de Noordzee, ook als het overheidsoptreden zich mede afspeelt binnen gemeentelijk ingedeeld gebied.

De toepassing van artikel 21, tweede lid, betekent dat door of namens de Minister, indien het optreden of opruimen in de Noordzee van invloed zal zijn voor het gebied van een of meer gemeenten, overleg wordt gevoerd met de burgemeester of de voorzitter van de veiligheidsregio. Daarnaast zal de commissaris van de Koning worden geïnformeerd. Dit laat uiteraard onverlet dat bij ernstige ongevallen op binnenwateren ook sprake zal zijn van interbestuurlijk overleg. Indien het schip zich bevindt op een van de binnenwateren en sprake is van een «multidisciplinair geval» (een calamiteit die de inzet vergt van bevoegdheden die liggen buiten het beleidsterrein van infrastructuur en milieu) kan de burgemeester of voorzitter de coördinatie overnemen.

Artikel 22. Toelatingsplicht bevoegd gezag haven; overleg

Dit artikel, dat een toelatingsplicht voor de havenbeheerder en een overlegplicht voor de Minister inhoudt komt overeen met artikel 10 van de Wet BON. Er is een uitzonderingsclausule voor spoedeisende gevallen opgenomen, in lijn met artikel 21.

Artikel 23. Incidentbestrijdingsplan Noordzee

Het huidige Incidentbestrijdingsplan Noordzee zal bij inwerkingtreding van de WBMO moeten worden vervangen door een aangepast plan op basis van artikel 23. De planverplichting van artikel 23 dient mede ter implementatie van artikel 20bis van de Monitorrichtlijn. Laatstgenoemd artikel vergt een plan voor de opvang van schepen die bijstand behoeven, om de daarmee verbonden gevaren voor mensenlevens en het milieu het hoofd te bieden.

Artikel 24. Vergoeding van kosten van bevoegd gezag haven

De kostenvergoedingsregeling voor beheerders van havens zal mede betrekking hebben op de kosten van beteugeling van gevaar in die havens als gevolg van wrakopruimingsmaatregelen. De bepaling komt overeen

met artikel 12 van de Wet BON, met dien verstande dat mede een omissie in Wet BON wordt hersteld. Blijkens de artikelsgewijze toelichting⁷ was het de bedoeling te regelen dat ingevolge artikel 12 Wet BON mede kosten van een havenbeheerder zouden worden vergoed die voortvloeien uit aanwijzingen als bedoeld in artikel 5 van de wet. In artikel 12 van de Wet BON zijn echter slechts kosten in verband met maatregelen ingevolge artikel 6, tweede lid, onderdeel d, van die wet genoemd. Thans worden ook de kosten van optreden bij het opruimen op grond van artikel 12 WBMO, overeenkomend met artikel 5 van de Wet BON, vermeld.

Artikel 25 komt inhoudelijk overeen met artikel 13 van de Wet BON.

Artikel 26. Verplichte verzekering

De geregistreerde eigenaar moet op grond van het Verdrag een verzekering of andere financiële zekerheid in stand houden voor het bedrag waartoe zijn aansprakelijkheid is beperkt op grond van het toepasselijke beperkingsregime. Deze financiële zekerheid is van groot belang voor schuldeisers omdat zij daardoor ook in geval van een faillissement van de geregistreerde eigenaar nog een vergoeding krijgen. Wat betreft de verzekeringsplicht voor wrakopruiming moet onderscheid worden gemaakt tussen schepen die een EU-haven aandoen en schepen die uitsluitend op doorvaart zijn. Voor schepen die een Europese haven aandoen geldt een verzekeringsplicht voor onder meer wrakopruiming op grond van richtlijn 2009/20/EG van het Europees parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 april 2009 betreffende de verzekering van scheepseigenaren tegen maritieme vorderingen (PbEU L 131). Naarmate meer EU-lidstaten het verdrag ratificeren zal dat in toenemende mate een verzekering zijn conform het verdrag. Wat betreft doorvarende schepen geldt dat indien deze niet beschikken over een verzekering voor wrakopruiming er meestal wel dekking is voor wrakopruiming binnen de standaard P&I-verzekering.

Het eerste lid legt de geregistreerde eigenaar van een in Nederland teboekstaand schip met een brutotonnage van 300 of meer de verplichting op een verzekering of andere financiële zekerheid in stand te houden ter dekking van zijn aansprakelijkheid op grond van afdeling 6 van titel 6 van Boek 8 Burgerlijk Wetboek (BW).

Het tweede lid bevat ter uitvoering van artikel 12, twaalfde lid, van het Verdrag, de overeenkomstige verplichting van de geregistreerde eigenaar van een buiten Nederland te boek staand schip of een schip dat een andere dan de Nederlandse vlag voert met een brutotonnage van 300 of meer. De verplichting is van toepassing indien het schip een haven of installatie in Nederland, met inbegrip van Nederlandse territoriale wateren, aanloopt of verlaat, of een Nederlands binnenwater bevaart.

⁷ «Artikel 12 voorziet in de vergoeding door het Rijk van de redelijke kosten die een ander openbaar lichaam dat een haven beheert heeft moeten maken, indien het door op grond van een aanwijzing, gegeven ingevolge artikel 5, of een maatregel genomen ingevolge artikel 6, tweede of derde lid, een schip dat een ongeval is overkomen in zijn haven heeft moeten toelaten en in verband met het gevaar verbonden aan het binnenbrengen van het schip redelijkerwijs noodzakelijke maatregelen heeft moeten nemen. Het binnenbrengen van een schip kan nodig zijn om op een veiliger en doeltreffender manier dan op zee mogelijk zou zijn, schadelijke gevolgen van een ongeval te voorkomen, beperken of ongedaan maken. De hiervoor bedoelde kosten, die het openbaar lichaam dat de haven beheert heeft moeten maken, te denken valt aan het leggen van oliebooms, het ontruimen van kaden, het gereedhouden van brandweer etc, houden direct verband met de aanwijzing of maatregel van het Rijk en dienen daarom voor rekening van het Rijk, ten laste van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, te komen. Hierin voorziet artikel 12 van het ontwerp.» (Kamerstukken II, 1987/88, 20 653, nr. 3, blz. 20).

Een verzekering moet worden aangehouden voor het bedrag waartoe de geregistreerde eigenaar zijn aansprakelijkheid mag beperken. De hoogte van dat bedrag wordt bepaald door het Londens Limitatieverdrag 1996, zoals uitgevoerd in titel 7 van Boek 8 BW. Op de hoogte van aansprakelijkheidslimieten voor wrakopruiingskosten wordt nader ingegaan in de toelichting op artikel 656 van Boek BW.

Artikel 27. Overeenkomst tot verstrekking van financiële zekerheid

Dit artikel noemt de eisen waaraan een overeenkomst tot verstrekking van financiële zekerheid als bedoeld in het Verdrag moet voldoen. Het artikel ziet zowel op schepen die in Nederland teboekstaan als schepen die teboekstaan in, of de vlag voeren van, een staat die geen partij is bij het Verdrag.

De genoemde eisen strekken ertoe te zorgen dat het certificaat alleen wordt afgegeven indien de overeenkomst waarborgt dat de beschermingsdoelstellingen van het Verdrag worden gehaald. Alleen dan kunnen andere verdragsstaten het certificaat accepteren. Zo ziet de eis onder a op de financiële soliditeit van de verzekeraar of garant, die onder b op de reële en daadwerkelijke beschikbaarheid van de onder de overeenkomst ter beschikking gestelde gelden, de eis onder c op het gewaarborgd zijn van het recht van directe actie van de benadeelde, en die onder d op de bestendigheid van de geboden financiële zekerheid.

Artikel 28. Certificaten

In het eerste lid is bepaald dat de Minister van Infrastructuur en Milieu aan de geregistreerde eigenaar van een in Nederland teboekstaand schip of van een schip dat niet is teboekgesteld in een staat die partij is, op diens verzoek een certificaat afgeeft als omschreven in artikel 12, tweede lid, van het Verdrag. Het certificaat dient te worden opgemaakt in de vorm van het model uit Bijlage I bij het Verdrag.

In het tweede lid worden de gegevens en stukken genoemd die de geregistreerde eigenaar bij het verzoek om een certificaat moet overleggen.

Artikel 29. Afwijzen verzoek

De Minister van Infrastructuur en Milieu wijst een verzoek om een certificaat af indien de overgelegde gegevens of stukken onvoldoende of onjuist zijn, of indien de overeenkomst tot verstrekking van financiële zekerheid niet voldoet aan de daaraan bij of krachtens deze wet gestelde eisen. Tegen een afwijzing van een verzoek om een certificaat staat beroep open bij de rechtbank te Rotterdam. Voor hoger beroep moet men naar het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB); zie de wijziging van de bijlagen van de Algemene wet bestuursrecht in artikel 44 WBMO.

Artikel 30. Mededelingsplicht

Artikel 30 bepaalt dat de geregistreerde eigenaar aan wie een certificaat is afgegeven, verplicht is om onverwijld aan de Minister van Infrastructuur en Milieu schriftelijk mededeling te doen van het ongeldig worden, de schorsing of de beëindiging van de overeenkomst tot verstrekking van financiële zekerheid. De geregistreerde eigenaar dient de mededeling te doen binnen de tijdsduur waarvoor het certificaat is afgegeven. Hij dient tevens mededeling te doen van elke wijziging welke zich gedurende die tijdsduur voordoet in de gegevens welke bij het in artikel 28 bedoelde

verzoek zijn overgelegd. Op grond van het vierde lid kan de mededeling behalve door de geregistreerde eigenaar ook worden gedaan door degene die de financiële zekerheid verstrekt.

Op grond van het tweede lid zorgt de Minister van Infrastructuur en Milieu er voor dat van een mededeling als bedoeld in het eerste lid betreffende een in Nederland teboekstaand schip kennis wordt gegeven aan het kantoor van de Dienst voor het Kadaster en de openbare registers. Op die plaats worden de openbare registers gehouden waarin het verzoek tot teboekstelling van het schip is ingeschreven en wordt de bedoelde kennisgeving bewaard. Het bestaan en de dagtekening van ontvangst van kennisgevingen als bedoeld in het tweede lid worden onverwijld vermeld in de registratie voor schepen, bedoeld in artikel 85 van de Kadasterwet. Kennisgevingen als bedoeld in het tweede lid zijn openbaar.

Artikel 31. Intrekken certificaat

De Minister van Infrastructuur en Milieu kan een certificaat intrekken. Intrekking is mogelijk indien door wijziging in de gegevens welke bij het in artikel 28 bedoelde verzoek zijn overgelegd of doordat die gegevens onvoldoende of onjuist blijken te zijn, de verzekering niet meer voldoet aan de bij of krachtens deze wet gestelde eisen. Intrekking is tevens mogelijk indien er goede gronden zijn om aan te nemen dat de financiële draagkracht van de verstrekker van de financiële zekerheid onvoldoende was, of is geworden, of indien deze buiten Nederland is gevestigd, blijkt van een beletsel voor het werkelijk in Nederland beschikbaar komen van die gelden. De in het derde lid neergelegde schorsende werking geldt zowel voor het beroep in eerste aanleg als voor het hoger beroep (vgl. Vz. ABRvS 21 december 2004, LJN: AR8335). Uit het systeem van de Awb vloeit voort dat de schorsende werking eveneens geldt in de bezwaarfase (vgl. Vz. ABRvS 18 april 2006, LJN: AW3965).

Artikel 32. Inleveren certificaat

De geregistreerde eigenaar is verplicht om het certificaat zo spoedig mogelijk nadat overeenkomstig artikel 30, eerste lid, mededeling is gedaan van het ongeldig worden, de schorsing of de beëindiging van de overeenkomst tot verstrekking van financiële zekerheid, of nadat de tijdsduur waarvoor het is afgegeven is verstreken, bij de Minister van Infrastructuur en Milieu in te leveren.

Artikel 33. Afschrift van certificaat

De Minister van Infrastructuur en Milieu zendt een afschrift van elk door hem ten aanzien van een in Nederland teboekgesteld schip afgegeven certificaat, alsmede van elke onherroepelijke beschikking tot intrekking van een ten aanzien van een in Nederland teboekgesteld schip afgegeven certificaat, aan het kantoor van de Dienst voor het Kadaster en de openbare registers, welke kennisgeving aldaar wordt bewaard.

Artikel 34. Vergoedingen

De hoogte van de vergoedingen voor de afgifte van een certificaat als bedoeld in artikel 28/artikel 12 van het Verdrag zal regelmatig moeten worden gewijzigd. Gekozen is voor nadere regelgeving van de verschuldigde vergoedingen bij ministeriële regeling, waardoor wijzigingen snel zullen kunnen worden doorgevoerd.

Artikel 35. Toegangsverbod voor onverzekerde schepen

Artikel 35 strekt tot uitvoering van artikel 12, dertiende lid, van het Verdrag, dat voortbouwt op het twaalfde lid. Artikel 12, twaalfde lid, van het Verdrag bevat de verplichting voor verdragsstaten om ervoor te zorgen dat schepen onder hun vlag niet worden geëxploiteerd zonder dat via een verzekering of op andere wijze de vereiste zekerheid voor voldoening van de opruimkosten is gesteld (zie artikel 26 WBMO). De verplichting van artikel 12, vijfde lid, betreft als operationalisering daarvan de aanwezigheid van een certificaat aan boord. Artikel 12, dertiende lid, voorziet er in dat het certificaat zich niet aan boord hoeft te bevinden indien het voor Verdragsstaten mogelijk is langs elektronische weg in registers van de vlagstaat te verifiëren dat er een verzekering is of anderszins zekerheid voor het schip is gesteld.

Artikelen 36, 37 en 39. Toezicht op de naleving; uitzonderingen toepasselijkheid van de wet

Deze artikelen komen overeen met artikel 11, tweede tot en met zesde lid, en 17 van de Wet BON, onderscheidenlijk artikel 16 van het Verdrag.

Artikel 38. Extraterritoriale toepassing Nederlandse strafwet

In dit artikel is een voorziening opgenomen voor de toepasselijkheid van de Nederlandse strafwet voor de sanctionering van handelen in strijd met voorschriften die van toepassing zijn aan boord van een Nederlands schip buiten Nederlands grondgebied. Het is ontleend aan artikel 36 van de WVVS. De concrete strafbepalingen worden via artikel 46 WBMO opgenomen in de Wet op de economische delicten.

Artikel 40

Dit artikel strekt ter implementatie van artikel 19, vierde lid, van Richtlijn 2002/59/EG van het Europees parlement en de Raad van 27 juni 2002 betreffende de invoering van een communautair monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart en tot intrekking van Richtlijn 93/75/EEG van de Raad. Artikel 19, vierde lid, is bij Richtlijn 2009/17/EG van het Europees parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van Richtlijn 2002/59/EG betreffende de invoering van een communautair monitoring- en informatiesysteem voor de zeescheepvaart (PbEU L 131) in de eerdergenoemde richtlijn opgenomen. Dit artikel van de richtlijn beoogt de verplichte toepassing in Europese wateren van de richtsnoeren die door de IMO zijn vastgesteld met betrekking tot de billijke behandeling van zeelieden bij een ongeval op zee in de onder hun jurisdictie vallen wateren. De verplichte toepassing van deze richtsnoeren wordt noodzakelijk geacht gelet op de kwetsbare positie van zeevarenden die in een vreemd land betrokken raken bij een maritiem incident.

Artikel 41. Wijziging Boek 8 Burgerlijk Wetboek

A

Artikel 541 geeft aan op welke situaties de bepalingen betreffende aanvaring uit afdeling 1 van titel 6 van Boek 8 BW van toepassing zijn. De bepalingen omtrent aanvaring zijn toepasselijk op aanraking van schepen met elkaar (artikel 8:540 BW) en op schade door een zeeschip veroorzaakt zonder dat een aanvaring plaats had. Enkele situaties waarin een zeeschip schade veroorzaakt, vallen echter niet onder de aanvaringsbepalingen. Die situaties betreffen verontreiniging door olietankschepen en door bunkerolie. Daarvoor gelden bijzondere aansprakelijkheidsregels in de

Wet aansprakelijkheid olietankschepen (WAOT) en afdeling 5 van titel 6 van Boek 8 BW. Na inwerkingtreding van het Verdrag moet ook de aansprakelijkheid van de geregistreeerde eigenaar voor wrakopruimingskosten van de toepassing van de aanvaringsbepalingen worden uitgesloten. Daarvoor gelden vanaf dan de bepalingen inzake aansprakelijkheid voor wrakopruiming zoals in voorgestelde afdeling 6 van titel 6 van Boek 8 BW. Om in de uitsluiting van de toepassing van de aanvaringsbepalingen op wrakopruimingskosten te voorzien, wordt in artikel 8:541 BW een verwijzing naar afdeling 6 van titel 6 opgenomen.

B

Afdeling 6

Artikel 655

Evenals in artikel 8:639 BW inzake de aansprakelijkheid voor schade door bunkerolie wordt voor de meeste definities betreffende de aansprakelijkheid voor wrakopruimingskosten rechtstreeks verwezen naar artikel 1 van het Verdrag. Hiermee worden verschillende interpretaties van een zelfde term uit het Verdrag in verschillende landen zoveel mogelijk voorkomen. Een uitzondering wordt gemaakt voor de definities van wrak en Verdrag. Door deze definities voluit op te nemen in afdeling 6 is het de gebruiker meteen duidelijk waarop de afdeling ziet. Onder een wrak wordt bijvoorbeeld niet alleen een gezonken schip verstaan maar ook een op zee verloren container of een schip dat dreigt te zinken.

Artikel 656

Het eerste en tweede lid geven uitvoering aan artikel 10, eerste lid, van het Verdrag. Bepaald wordt dat de geregistreeerde eigenaar aansprakelijk is voor de kosten van het lokaliseren, markeren en opruimen van het wrak. Deze aansprakelijkheid heeft betrekking op kosten die voortvloeien uit de toepassing van paragraaf 2.3 of 2.4 van hoofdstuk 3 van de WBMO, met inbegrip van kosten die voortvloeien uit toepassing van die paragrafen in samenhang met hoofdstuk 5.

Tevens wordt bepaald in welke gevallen de geregistreeerde eigenaar voor deze kosten niet aansprakelijk is. Het gaat daarbij om maritieme ongevallen die zich buiten de invloed van de geregistreeerde scheepseigenaar hebben voorgedaan. Het betreft onder meer maritieme ongevallen die het gevolg zijn van een oorlogshandeling of opzet van een derde.

Het derde lid voert artikel 10, tweede lid, van het Verdrag uit. De bepaling is vergelijkbaar met artikel 643 betreffende de beperking van aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door bunkerolie.

Afdeling 6 laat onverlet het recht van de geregistreeerde eigenaar om zijn aansprakelijkheid te beperken op grond van het op 19 november 1976 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen, zoals gewijzigd (Londens Limitatieverdrag 1996). Het Londens Limitatieverdrag 1996 is uitgevoerd in titel 7 van Boek 8 BW. Nederland kent voor wrakopruimingskosten een apart wrakkenfonds in artikel 755, eerste lid, onder b. De voor wrakopruimingskosten geldende aansprakelijkheidslimieten staan in artikel 6, eerste lid, onder b, van het Londens Limitatieverdrag 1996 en zijn afhankelijk van het tonnage van het schip. Voor een schip met een tonnage kleiner dan 2.000 geldt een limiet van 1 miljoen Special Drawing Rights (SDR), ongeveer € 1,1 miljoen. Voor een schip van 70.000 ton geldt een limiet van 47,4 miljoen SDR, ruim € 50 miljoen.

Het vierde lid geeft uitvoering aan artikel 10, derde lid, van het Verdrag. In dit lid staat dat geen vordering tot vergoeding van de kosten bedoeld in het eerste lid tegen de geregistreerde eigenaar kan worden ingesteld anders dan in overeenstemming met de bepalingen van deze afdeling. Een vergelijkbare bepaling staat in artikel 641, vijfde lid, betreffende vorderingen tot vergoeding van schade door verontreiniging door bunkerolie. Artikel 656, vierde lid, houdt in dat degene die kosten uit wrakopruijing wil verhalen op de geregistreerde eigenaar zich alleen kan beroepen op de bepalingen van afdeling 6. Tegen de geregistreerde eigenaar kan dus geen vordering tot vergoeden van wrakopruijngskosten worden ingesteld op grond van de algemene aansprakelijkheidsbepalingen van Boek 6 BW. Tegen anderen dan de geregistreerde eigenaar, denk aan de eigenaar van een schip dat een aanvaring met het gezonken schip veroorzaakte, staat een beroep op andere aansprakelijkheidsbepalingen wel open. Hierbij moet men denken aan de bepalingen inzake aanvaring uit afdeling 1 van titel 6 van Boek 8 BW, die de uitvoering vormen van het op 23 september 1910 te Brussel tot stand gekomen Internationaal Verdrag tot het vaststellen van enige eenvormige regelen betreffende aanvaring (Brussels Aanvaringsverdrag 1910) (Stb. 1913, 74).

Het vijfde lid voert artikel 10, vierde lid, uit. Artikel 656 doet geen afbreuk aan enig recht van verhaal tegenover derden. De geregistreerde eigenaar van het wrak kan de wrakopruijngskosten waarvoor hij aansprakelijk is dus verhalen op de eigenaar van het schip dat zijn schip aanvoer. Daarvoor is uiteraard wel vereist dat die andere scheepseigenaar daarvoor aansprakelijk is. Een vergelijkbare bepaling als in artikel 656 treft men aan in artikel 641, zesde lid, voor verhaal van schade door verontreiniging door bunkerolie.

Artikel 657

Artikel 657 geeft uitvoering aan artikel 11 van het Verdrag. Het eerste lid geeft de verhouding aan tussen de onderhavige afdeling 6 en verwante zeerechtelijke aansprakelijkheidsverdragen. Bepaald is dat de geregistreerde eigenaar niet aansprakelijk is op grond van afdeling 6 indien dat in strijd zou zijn met:

- a. het Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie, 1969, zoals gewijzigd (Aansprakelijkheidsverdrag);
- b. het Internationaal Verdrag inzake aansprakelijkheid en vergoeding voor schade in verband met het vervoer over zee van gevaarlijke en schadelijke stoffen, 1996, zoals gewijzigd (HNS-verdrag);
- c. het Verdrag inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie, 1960, zoals gewijzigd, of het Verdrag van Wenen inzake wettelijke aansprakelijkheid voor kernschade, 1963, zoals gewijzigd, of nationaal recht dat beperking van de aansprakelijkheid voor kernschade regelt of verbiedt; of
- d. het Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door bunkerolie, 2001, zoals gewijzigd (Bunkersverdrag).

Het Aansprakelijkheidsverdrag is uitgevoerd in de Wet aansprakelijkheid olietankschepen (WAOT). Het Bunkersverdrag is uitgevoerd in afdeling 5 van titel 6 van Boek 8 BW. Het Koninkrijk der Nederlanden is eveneens partij bij het Verdrag inzake wettelijke aansprakelijkheid op het gebied van de kernenergie, 1960, zoals gewijzigd. Het HNS-verdrag is nog niet in werking getreden. Wetgeving betreffende de goedkeuring en uitvoering van dit verdrag is in voorbereiding.

De situatie kan zich voordoen dat uit een wrak bunkerolie lekt. In dat geval kunnen de opruimingskosten zowel op grond van het Verdrag van Nairobi als op grond van het Bunkersverdrag worden vergoed. Artikel 657, eerste lid, bepaalt daartoe dat de geregistreerde eigenaar alleen dan niet aansprakelijk is op grond van artikel 656 indien en voor zover dat strijdigheid oplevert met een aantal met name genoemde internationaal geldende verdragen. Uiteraard mag geen dubbele vergoeding voor dezelfde schade worden ontvangen. Degene die opruimingskosten heeft gemaakt, moet dus kiezen op welke grond hij zijn vordering baseert. De reden hiervoor is gelegen in de ratio van beide verdragen. Onder de aansprakelijkheidsverdragen over schade door vervoer van olie zijn onder meer preventieve maatregelen vergoedbaar voor zover zij redelijkerwijs gericht zijn op het voorkomen van schade door olieverontreiniging die anders zou moeten worden vergoed. Daaronder kunnen onder omstandigheden ook activiteiten vallen die als wrakopruiming zouden kunnen worden gekwalificeerd. De ratio van de olieverdragen brengt dus mee dat onder bepaalde omstandigheden dergelijke activiteiten als preventieve maatregelen moeten worden beschouwd. Omgekeerd ligt aan het Verdrag van Nairobi ten grondslag dat een wrak en de daarin eventueel nog aanwezige lading een gevaar kunnen vormen voor de veiligheid van de scheepvaart en voor het mariene milieu en kustbelangen (zie definitie van «gevaar»). Denkbaar is dan ook dat, vanuit die gedachte, het verwijderen van schip en/of lading vergoedbaar is onder het Verdrag van Nairobi.

Het tweede lid ziet op de situatie dat maatregelen betreffende wrakopruiming ook kunnen worden gekwalificeerd als maatregelen betreffende hulpverlening. In dat geval prevaleren de regels inzake loon of vergoeding uit hulpverlening. Deze regels inzake hulpverlening staan in het op 28 april 1989 te Londen tot stand gekomen Internationaal Verdrag inzake hulpverlening (Trb. 1990, 109) (Hulpverleningsverdrag 1989). Dit Hulpverleningsverdrag 1989 is voor Nederland op 10 december 1998 in werking getreden en is uitgevoerd in afdeling 2 van titel 6 van Boek 8 BW.

Artikel 658

Artikel 658 regelt de directe actie oftewel rechtstreekse vordering van een schuldeiser tegen de verzekeraar van de geregistreerde scheepseigenaar. Deze bepaling dient ter bescherming van schuldeisers en vormt de uitvoering van artikel 12, tiende lid, van het Verdrag. Een vergelijkbare bepaling staat in artikel 644 betreffende een vordering uit schade door verontreiniging door bunkerolie.

In geval van een directe actie kan de verzekeraar zich beroepen op het recht op beperking van aansprakelijkheid, zelfs indien de scheepseigenaar niet gerechtigd is zijn aansprakelijkheid te beperken. Voorts geldt dat de verweerder alle verweermiddelen toekomen die de geregistreerde eigenaar 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 geregistreerde eigenaar zelf, maar niet op andere verweren die hij zou hebben kunnen aanvoeren tegen een vordering van de geregistreerde eigenaar tegen hemzelf. Het derde lid verzekert dat de verweerder de geregistreerde eigenaar steeds in het geding kan roepen.

Artikel 42. Wrakkenwet

De afbakening ten opzichte van de Wrakkenwet ondergaat enige wijziging in vergelijking tot de Wet BON. De huidige situatie is als volgt. De Wrakkenwet is ingevolge artikel 18 van de Wet BON in de Nederlandse

territoriale zee niet van toepassing met betrekking tot een ongeval in de zin van de laatstgenoemde wet dat leidt tot gevaar voor zee of kust door verontreiniging dan wel dreiging van een ernstige belemmering van de scheepvaart. De Wrakkenwet is voorts niet van toepassing in de EEZ, nu een uitdrukkelijke bepaling over toepassing in de EEZ die daarvoor benodigd zou zijn, in die wet ontbreekt. De Wrakkenwet kan op het door de Wet BON bestreken terrein wel worden toegepast indien het gaat om een ongeval waarbij schadelijke gevolgen bestaan uit ernstige schade aan zeeeringen of andere waterstaatswerken dan wel installaties in de territoriale zee. Overigens zijn de artikelen 5 tot en met 10 van de Wrakkenwet in de Wet BON van overeenkomstige toepassing verklaard voor gevallen waarin de Minister zelf maatregelen jegens een schip neemt ter voorkoming, beperking of ongedaanmaking van een ernstige belemmering voor de scheepvaart.

Ook in de verhouding tot de WBMO treedt de Wrakkenwet deels terug. Duidelijkheidshalve wordt de uitzondering op het toepassingsbereik van de Wrakkenwet in relatie tot de WBMO opgenomen in de Wrakkenwet zelf. Deze uitzondering voorkomt toepasselijkheid van de opruimingsbevoegdheid van die wet op een wrak waarop de WBMO van toepassing is. Daarbij gaat het op grond van artikel 1 van de WBMO dan om een ten gevolge van een maritiem ongeval gezonken of gestrand zeeschip, een gedeelte daarvan, met inbegrip van daaruit afkomstige zaken, een door een zeeschip verloren zaak alsmede een zeeschip dat op het punt van zinken of stranden staat als gevolg van een maritiem ongeval. De uitzondering heeft dus geen betrekking op de toepasselijkheid van de opruimingsbevoegdheden van de Wrakkenwet op gezonken en vastgeraakte vaartuigen en voorwerpen die niet vallen onder de (ruime) omschrijving van wrak in de WBMO. Hierop blijft de Wrakkenwet volledig van toepassing. Te denken valt wat dit betreft met name aan binnenschepen en auto's op binnenwateren alsmede aan vliegtuigen, zowel in binnenwateren, met inbegrip van de Waddenzee, als in de territoriale zee. Bovendien is van belang dat het Verdrag – zoals is opgemerkt in de toelichting op artikel 1 van het Verdrag in de memorie van toelichting bij de Rijksgoedkeuringswet – slechts van toepassing kan zijn op wrakken die ontstaan na de inwerkingtreding daarvan. Dit werkt door in het toepassingsbereik van de bepalingen over wrakopruiming van hoofdstuk 2 van de WBMO, dat eveneens naar zijn aard slechts wrakken van zeeschepen omvat die ontstaan na het tijdstip van de inwerkingtreding daarvan. Op dat tijdstip wordt de Wet bestrijding ongevallen Noordzee (met de daarin opgenomen uitzondering op de toepasselijkheid van de Wrakkenwet) ingetrokken. De Wrakkenwet zal daarom na het tijdstip van inwerkingtreding van de WBMO mede kunnen worden toegepast in de territoriale zee op wrakken van zeeschepen die dateren van voor het bedoelde tijdstip en tevens van toepassing blijven voor dergelijke oudere wrakken op de binnenwateren. Daarnaast blijven archeologische vindplaatsen, waartoe een wrak kan behoren, onder het regime van de Monumentenwet vallen.

Het verhaalsrecht van de artikelen 5 tot en met 8 van de Wrakkenwet blijft mede van toepassing op een (nieuw) wrak als bedoeld in de WBMO. Artikel 5 van de Wrakkenwet bepaalt dat al hetgeen bij de opruiming wordt geborgen (door de beheerder die de opruiming verricht) tegen voldoening van de opruimingskosten of tegen het stellen van zekerheid voor de voldoening daarvan wordt afgegeven aan belanghebbenden, die zich daartoe aanmelden. Artikel 6 regelt dat de beheerder bevoegd is het geborgene te verkopen indien belanghebbenden zich niet aanmelden, doch in gebreke blijven binnen een door de beheerder te stellen termijn de in artikel 5 bedoelde kosten te voldoen of voor de voldoening daarvan zekerheid te stellen. Op grond van artikel 7 wordt het geborgene aan

belanghebbenden afgegeven in geval zij voor de verkoop de kosten ter zake van opruiming en verkoop aan de beheerder voldoen. Artikel 8 voegt daaraan nog toe dat de beheerder niet aansprakelijk kan worden gesteld voor afgifte van het geborgene aan een onbevoegde.

In de jurisprudentie is vastgesteld dat uitoefening van het bijzondere verhaalsrecht op grond van de Wrakkenwet is te verenigen met de mogelijkheid van de scheepseigenaar tot beperking van aansprakelijkheid (Rechtbank 's-Gravenhage 26 februari 2002, S&S 2002/60). Dit houdt verband met de omstandigheid dat Nederland bij toetreding tot het in onderdeel 2 van deze memorie genoemde Londens Limitatieverdrag 1996 een voorbehoud heeft gemaakt voor de kosten van wrakopruiming. In de Nederlandse wetgeving kan daarom worden afgeweken van de aansprakelijkheidsmaxima die in dat verdrag zijn opgenomen.

Het Verdrag bepaalt in artikel 10, tweede lid, dat het recht voor de eigenaar tot aansprakelijkheidsbeperking op grond van het Londens Limitatieverdrag 1996 of een andere toepasselijke nationale of internationale regeling onverlet blijft. Het Verdrag doet daarmee niet af aan de werking van het Nederlandse voorbehoud bij het Londens Limitatieverdrag 1996. Dit biedt dus ruimte voor de toepasselijkheid van het verhaalsrecht van de Wrakkenwet op Nederlands grondgebied, met inbegrip van de territoriale zee. Het Verdrag bepaalt ook dat geen vordering tot vergoeding van de kosten van het lokaliseren, markeren en opruimen van een wrak overeenkomstig de artikelen 7, 8 en 9 van het Verdrag tegen de geregistreerde eigenaar kan worden ingesteld anders dan in overeenstemming met het Verdrag. Dit treft echter niet de toepassing van de artikelen 4 tot en met 8 van de Wrakkenwet, nu dit een «actio in rem» (een actie die is gericht op een of meer zaken, in casu het geborgene) en niet het instellen van een vordering jegens de eigenaar inhoudt. Anders dan het Londens Limitatieverdrag 1996 bevat het Verdrag niet mede een bepaling over verhaalsrechten die zijn gericht op het schip.

De toepassing van de artikelen 5 tot en met 8 van de Wrakkenwet kan aan de orde komen voor zover het wrak of de lading na opruiming door de beheerder overeenkomstig de WBMO waarbij sprake is van berging (het verhaalsrecht van de Wrakkenwet betreft immers het «geborgene») nog enige waarde vertegenwoordigt die kan worden ingezet ter delging van de opruimkosten.

De koppeling van de artikelen 5 tot en met 8 aan markering en opruiming van het wrak overeenkomstig de WBMO alsmede de niet-toepasselijkheid daarop van andere artikelen van de Wrakkenwet worden vastgelegd door herziening van artikel 12a van die wet, dat tot nog toe een inmiddels uitgewerkte overgangsbepaling bij een wijziging van die wet uit 1992 inhoudt.

Artikel 43. Waterwet

Tot nog toe is paragraaf 5 van hoofdstuk 5 van de Waterwet, over calamiteiten, ingevolge artikel 5.28, tweede lid, van die wet niet van toepassing op gevaren die het gevolg zijn van een ongeval in de zin van de Wet BON. Dit betekent dat de Minister als waterbeheerder op grond van de Waterwet niet een afzonderlijk calamiteitenplan voor maritieme ongevallen in de Noordzee opstelt naast het ingevolge de Wet BON verplichte incidentbestrijdingsplan en dat de verplichting tot het houden van oefeningen en de bevoegdheid om maatregelen te treffen in geval van gevaar uit genoemd hoofdstuk 5 evenmin betrekking hebben op gevaren die voortkomen uit maritieme ongevallen. Deze afbakening wordt bij vervanging van de Wet BON door de WBMO gepreciseerd. Het is voldoende te bepalen dat de verplichting van de waterbeheerder tot het

vaststellen van een calamiteitenplan geen betrekking heeft op gevaren die voortvloeien uit maritieme ongevallen of voorvallen op zee die worden bestreken door de WBMO en dus al onderwerp zijn van het incidentbestrijdingsplan op basis van artikel 23 WBMO.

De verplichting voor de waterbeheerder om zorg te dragen voor het houden van oefeningen in doeltreffend optreden bij gevaar kan wel mede van toepassing zijn op gevaar dat wordt bestreden met toepassing van de WBMO. Ook is een afbakeningsbepaling in relatie tot de WBMO niet nodig voor de bevoegdheid ingevolge artikel 5.30 Waterwet tot het treffen van bijzondere maatregelen bij gevaar, nu de Minister als waterbeheerder van de Noordzee zorg zal dragen voor een goede afstemming van de toepassing van die bevoegdheid met de uitoefening van zijn bevoegdheden op grond van de WBMO. Het incidentbestrijdingsplan Noordzee kan daarbij ook een nuttige functie vervullen. Jegens kapiteins en eigenaren van schepen die in moeilijkheden verkeren biedt de WBMO voldoende bevoegdheden, maar aanvullende maatregelen van de Minister in verband met calamiteiten op zee jegens andere burgers of bedrijven, ex artikel 5.30 Waterwet, voor met name kustbescherming moeten niet bij voorbaat uitgesloten zijn. Ten overvloede kan worden gewezen op de bepaling in artikel 5.30 Waterwet die inhoudt dat de maatregelen van de waterbeheerder niet in strijd mogen zijn met internationaalrechtelijke verplichtingen.

Onderdeel A bewerkstelligt daarom dat de afbakeningsbepaling in artikel 5.28 Waterwet wordt beperkt en er slechts in voorziet dat de verplichte calamiteitenplanning van de waterbeheerder niet van toepassing is op gevaar dat wordt veroorzaakt door een wrak in de zin van de WBMO dat zich bevindt in de Noordzee dan wel door voorvallen of omstandigheden in de Noordzee die aanleiding kunnen geven tot toepassing van hoofdstuk 3 van de WBMO. De uitzondering in artikel 5.28, tweede lid, betreft dus niet een wrak /zeeschip op de binnenwateren. Gevaren die uitgaan van wrakken en schepen op binnenwateren kunnen worden meegenomen in de calamiteitenplanning op basis van de Waterwet.

Onderdeel B bewerkstelligt dat een mogelijke samenloop van maatregelen ten behoeve van kostenverhaal voor wrakopruiming uit hoofde van de WBMO enerzijds en de retentiebevoegdheid van de beheerder ten dienste van schadevergoeding voor beschadiging van waterstaatswerken anderzijds wordt voorkomen. De wrakopruiming kan hierdoor verdragsconform worden afgewikkeld. De retentiemogelijkheid bij schadevaring door een wrak in de zin van het Verdrag wordt overigens als gevolg van de toevoeging van het vierde lid aan artikel 7.21 van de Waterwet nauwelijks beperkt, omdat een overlap van wrakopruimingskosten met kosten wegens beschadiging van het waterstaatswerk niet groot zal zijn.

Artikel 44. Beroep en hoger beroep

Dit artikel regelt het beroep tegen besluiten die zijn genomen op grond van deze wet. Deze besluiten moeten worden aangemerkt als besluiten in de zin van de Awb. Gelet op artikel 7:1 Awb dient, alvorens beroep wordt ingesteld, bezwaar te worden gemaakt bij het bestuursorgaan. Overeenkomstig het uitgangspunt van rechtspraak in twee feitelijke instanties is voorzien in bestuursrechtspraak in twee instanties tegen besluiten op grond van deze wet. Gelet op het feit dat de behandeling van de categorie zaken op grond van het wetsvoorstel bijzondere rechterlijke expertise vereist en zich jaarlijks een beperkt aantal zaken van deze categorie aandient, is gekozen voor concentratie van beroep bij één rechtbank. Gezien de (maritieme) materie waarop het wetsvoorstel ziet, wordt voorgesteld de beroepen inzake besluiten die voortkomen uit dit

wetsvoorstel aan de rechtbank Rotterdam toe te delen. Eenzelfde keuze is gemaakt ten aanzien van procedures op grond van afdeling 5 van titel 6 (bunkercertificaten) en de Wet aansprakelijkheid olietankschepen.

Artikel 46 Economische delicten

De zinsnede over WBMO-voorschriften in de Wet op de economische delicten voorziet in de sanctionering van handelen in strijd met een aantal basale voorschriften. Dit betreft:

- de meldplichten voor aanwezigheid van een wrak en voor ernstige maritieme ongevallen (artikelen 5, 6 en 17);
- de verplichting tot het nemen van de nodige maatregelen aan boord (artikelen 9 en 15);
- de voorschriften over het beschikken over financiële zekerheid en het daarop betrekking hebbende certificaat (artikelen 26 en 35) en over het inleveren van een certificaat na het ongeldig worden of de intrekking daarvan (artikel 32).

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