

*Goedkeuring van 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, met Bijlage; (Trb. 1970, 197 en Trb. 1971, 78)*

## MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

### Inleiding

Tijdens een van 10 tot 29 november 1969 te Brussel gehouden diplomatieke conferentie inzake verontreiniging van de zee door olie zijn twee verdragen tot stand gekomen, te weten:

– een publiekrechtelijk verdrag: Internationaal Verdrag inzake optreden in volle zee bij ongevallen die verontreiniging door olie kunnen veroorzaken, met Bijlage, en

– een privaatrechtelijk verdrag: Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie, met bijlage. Deze verdragen hebben betrekking op verontreiniging door olie van de zee en de kusten.

De conferentie werd gehouden onder auspiciën van de Inter-gouvernementele Maritieme Consultatieve Organisatie (I.M.C.O.), de Gespecialiseerde Organisatie op het gebied van de scheepvaart in de zin van artikel 57 van het Handvest van de Verenigde Naties.

De problematiek van de olieverontreiniging heeft reeds sinds het begin van haar werkzaamheden de aandacht van deze organisatie.

Eén der resultaten hiervan is geweest de herziening in 1962 van het Internationale Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee door olie van 12 mei 1954.

Na de ramp met de tanker de „Torrey Canyon” in 1967 zijn de activiteiten van de organisatie op dit punt geïntensifieerd door de aanvaarding van het zogenaamde „Torrey Canyon”-programma.

Dit programma heeft geleid tot de totstandkoming van nieuwe en verbeterde internationale regels en aanbevelingen op technisch en nautisch terrein alsmede van de onderhavige beide Verdragen.

Het verdrag inzake het optreden in volle zee bij ongevallen, die verontreiniging door olie kunnen veroorzaken, vereist op zich geen uitvoeringswetgeving. Er zal echter nog nader worden overwogen of door additionele regelen een bijdrage kan worden geleverd aan de effectiviteit der uitoefening van de door het Verdrag verleende bevoegdheden.

Ten aanzien van het verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie, zijn wel wettelijke maatregelen ter uitvoering vereist. Deze betreffen in het bijzonder de verplichte verzekering en de sancties daarop.

Daar de voorbereidingen voor de uitvoeringswetgeving niet op korte termijn konden worden voltooid en het laatstgenoemde verdrag derhalve niet op korte termijn aan de Staten-Generaal kan worden aangeboden, hebben de ondergetekenden gemeend met de parlementaire procedure met betrekking tot het onderhavige verdrag niet te moeten wachten, aangezien ratificatie daarvan onafhankelijk van het privaatrechtelijke verdrag kan plaatsvinden.

*Korte samenvatting van de inhoud en de betekenis van het verdrag inzake optreden in volle zee bij ongevallen die verontreiniging door olie kunnen veroorzaken*

Het onderhavige verdrag geeft de kuststaat de bevoegdheid om in volle zee maatregelen te nemen welke noodzakelijk zijn ter voorkoming, vermindering of opheffing van ernstig en dreigend

gevaar voor zijn kust of daarmee samenhangende belangen, ontstaan door verontreiniging van de zee door olie, na een ongeval op zee of na met een dergelijk ongeval verband houdende handelingen, waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij zeer ernstige gevolgen zullen hebben.

Het optreden van een kuststaat is echter aan een aantal voorwaarden verbonden. Alvorens maatregelen te kunnen nemen zal de kuststaat, tenzij dit door uiterste urgentie niet meer mogelijk zal blijken te zijn, eerst de vlagstaat en eventueel andere Staten, benevens een aantal belanghebbenden en experts dienen te raadplegen.

Bovendien zullen de maatregelen welke de kuststaat treft, aangepast moeten zijn aan de te verwachten omvang van de schade. Het verdrag geeft enkele criteria voor de beoogde deling van de vraag wanneer maatregelen geacht kunnen worden aangepast te zijn aan de omvang van de schade.

Aangezien deze criteria zeer algemeen zijn geformuleerd en voor het overige de beoordeling van de opportuniteit om op te treden en de keuze van de te nemen maatregelen aan de kuststaat worden overgelaten, zal gemakkelijk een geschil kunnen rijzen over de vraag of de kuststaat in een bepaald geval juist heeft gehandeld, benevens over de omvang van eventuele schade. De juistheid van dit optreden kan, zo bepaalt het verdrag, worden vastgesteld in een conciliatie-procedure, eventueel gevolgd door een arbitrage-procedure. Deze verplichte geschillenregeling vormt een onmisbaar onderdeel van het verdrag, omdat dit in beginsel zeer vergaande bevoegdheden aan de kuststaat geeft.

De toepassing van het verdrag is beperkt tot verontreiniging door olie. Voor een verdergaande regeling, welke zich ook zou uitstrekken tot een verontreiniging door andere stoffen dan olie, bleek de tijd nog niet rijp. Wel werd ter Conferentie een Resolutie aangenomen waarin, onder erkenning van het recht van een kuststaat zichzelf te beschermen tegen verontreiniging door andere stoffen, aan verdragstaten, die betrokken raken in een geval van verontreiniging door andere stoffen dan olie, wordt aanbevolen op passende wijze samen te werken door gehele of gedeeltelijke toepassing van de bepalingen van het onderhavige verdrag.

De ondergetekenden zijn van oordeel dat in het verdrag een verantwoord evenwicht is gevonden tussen het belang van de kuststaat om eventuele schade toegebracht aan de bedrijvigheid aan zijn kusten en aan het leefmilieu aldaar zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, en het belang van de scheepvaart ongehinderd de volle zee te bevaren.

### Toelichting op de artikelen

#### Artikel I

Het verdrag voorziet alleen in de mogelijkheid van het nemen van maatregelen in volle zee. Het is niet mogelijk gebleken de werkingssfeer van het verdrag uit te breiden tot de territoriale zee, aangezien dit, naar het oordeel van een aantal staten, een ongewenste inperking zou hebben betekend van de soevereine rechten welke de kuststaten thans over hun territoriale zee bezitten.

Het is niet het ongeval zelf dat op volle zee moet plaatsvinden: het artikel spreekt alleen over de bevoegdheid tot het op volle zee nemen van maatregelen. Het is niet uitgesloten dat een ongeval plaatsvindt in de territoriale zee van kuststaat A met risico van verontreiniging van kuststaat B. Deze laatste kan dan krachtens het verdrag maatregelen in volle zee nemen. Uiteraard is hij ook gerechtigd in zijn territoriale zee maatregelen te treffen, maar daarin wordt door het verdrag niet voorzien.

Het artikel spreekt niet alleen van een ongeval zelf maar ook van handelingen die met het ongeval verband houden. Hierbij kan onder meer worden gedacht aan het overboord pompen van olie, nadat een ongeval heeft plaats gevonden of aan de maatregelen, welke zijn genomen ter bestrijding van het ongeval. De formuleringen „ernstig en dreigend gevaar voor hun kust” brengen tot uitdrukking dat de kuststaat niet te gemakkelijk zal mogen besluiten om maatregelen te nemen tegen schepen onder vreemde vlag in volle zee. De aanwezigheid van ernstig en dreigend gevaar alleen is niet voldoende; bovendien moet redelijkerwijs kunnen worden aangenomen dat dit gevaar tot omvangrijke schadelijke gevolgen zal leiden.

In het tweede lid van dit artikel wordt uitgesloten het nemen van maatregelen tegen oorlogsschepen of andere schepen die eigendom zijn van of geëxploiteerd worden door een Staat en die ten tijde van het ongeval in dienst van de overheid voor andere dan handelsdoeleinden worden gebruikt.

## Artikel II

Er is gestreefd naar een zo volledig mogelijke definitie van het begrip „ongeval op zee”. Bij „andere voorvallen” aan boord van een schip of daar buiten, welke materiële schade of dreigend gevaar van materiële schade aan een schip of zijn lading tot gevolg hebben is onder meer gedacht aan brand, explosie of stoornissen aan machines, of ook aan het tengevolge van onachtzaamheid wegvloeien van olie, welke materiële schade of dreigend gevaar van materiële schade aan een schip of zijn lading tot gevolg hebben.

Bij de definitie van schip kan worden aangetekend dat deze afwijkt van die welke is opgenomen in het Internationale Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee door olie van 12 mei 1954, als gewijzigd in 1962 (laatstelijk Trb. 1970, 107). Deze afwijking moet worden verklaard uit de wens de definitie van schip niet al te zeer in te perken. Met uitzondering van de installaties of andere inrichtingen voor de exploratie of exploitatie van de rijkdommen van de zeebodem worden alle drijvende voorwerpen hieronder begrepen. Zo kan hierbij worden gedacht aan die, welke in volle zee worden gebruikt voor olieopslag<sup>1)</sup>.

De omschrijving van de belangen die kunnen worden getroffen is niet uitputtend. Wel is tot uitdrukking gebracht dat de belangen op enigerlei wijze dienen samen te hangen met de kust. Uitdrukkelijk genoemd worden economische belangen, het toerisme, de volksgezondheid en de levende rijkdommen van de zee. Daarnaast kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de bescherming van in kustgebieden levende vogels.

## Artikel III

Dit artikel bepaalt dat de kuststaat in beginsel, alvorens maatregelen te nemen, overleg dient te plegen met de bij het ongeval betrokken Staten. Alleen in uiterst dringende gevallen kan zonder voorafgaand overleg door de kuststaat worden opgetreden. Bij de Staten die voor een dergelijk overleg in aanmerking komen, valt in de eerste plaats te denken aan de vlaggestaat van het schip, doch ook andere staten komen daarvoor in aanmerking indien deze door de maatregelen van de kust-

staat zouden worden getroffen. Voorts zullen andere belanghebbenden dan Staten terstond van de te nemen maatregelen in kennis moeten worden gesteld. Uiteraard zal het niet altijd gemakkelijk blijken om vast te stellen welke particuliere belangen door eventuele maatregelen kunnen worden getroffen. Daarom is onder b) dan ook bepaald dat de kennisgeving dat zal worden opgetreden geschiedt aan personen of rechtspersonen, waarvan het de kuststaat bekend is of met betrekking waartoe de kuststaat tijdens het overleg is medegeedeeld dat zij belanghebbenden zijn.

De tweede zin onder b) geeft aan dat de kuststaat verplicht is rekening te houden met door deze belanghebbenden naar voren gebrachte zienswijzen. Dit betekent echter niet dat deze ook door de kuststaat overgenomen zouden moeten worden. Uiteraard kan de kuststaat voordeel doen met de op deze wijze verkregen informatie bij het vaststellen van de noodzakelijke maatregelen.

De bepaling onder c) met betrekking tot overleg met onafhankelijke deskundigen, gekozen uit een door de Organisatie bijgehouden lijst, betekent niet dat de kuststaat niet vrij zou zijn ook andere deskundigen te raadplegen.

## Artikel IV

De bedoeling van het samenstellen van een lijst van deskundigen als bedoeld in dit artikel is voor die verdragstaten, die in eigen land niet over deskundigen beschikken, het raadplegen van deskundigen van elders te vergemakkelijken.

De Organisatie dient voorschriften op te stellen met betrekking tot hun bekwaamheden. De lidstaten van de Organisatie en de Partijen bij het Verdrag kunnen voordrachten doen met betrekking tot de op deze lijst te plaatsen namen van deskundigen.

## Artikel V

Uit dit artikel blijkt dat in het verdrag is gezocht naar een evenwicht tussen enerzijds de belangen van de kuststaat en anderzijds de belangen van de scheepvaart en van andere betrokkenen. Aan het optreden van de kuststaat zijn beperkingen opgelegd om te voorkomen dat de belangen van de scheepvaart onnodig zouden worden geschaad.

De te nemen maatregelen zullen in verhouding dienen te staan tot de veroorzaakte of dreigende schade. Zo zal het op grond van deze bepaling niet mogelijk zijn een tanker ter waarde van enkele tientallen miljoenen dollar te vernietigen ter voorkoming van schade voor de kuststaat, die naar het zich laat aanzien, aanzienlijk geringer zal zijn. Het belang van deze bepaling moge worden verduidelijkt door te verwijzen naar de maatregelen genomen naar aanleiding van de ramp met de „Torrey Canyon”. Gesteld is dat de schadelijke effecten van de bij die ramp aangewende chemische bestrijdingsmiddelen groter waren dan die van de olie zelf.

Aangezien uiteraard verschil van inzicht zal kunnen rijzen over de interpretatie van dit artikel en de omstandigheden op het ogenblik van een ramp wel eens anders zullen worden beoordeeld dan achteraf, wanneer alle aspecten meer objectief kunnen worden afgewogen, is het bestaan van de mogelijkheid eventuele geschillen aan een onpartijdige instantie voor te leggen uiterst nuttig.

## Artikel VI

Schade veroorzaakt door maatregelen die verder gaan dan redelijkerwijs noodzakelijk om het in artikel 1 genoemde doel te bereiken, moet door de kuststaat worden vergoed. Deze bepaling vloeit logisch voort uit de omstandigheid dat aan het optreden van de kuststaat in volle zee in het kader van het onderhavige Verdrag beperkingen zijn opgelegd.

## Artikel VII

Dit artikel is in het verdrag opgenomen ten einde duidelijk aan te geven dat bestaande rechten en verplichtingen door

<sup>1)</sup> De Nederlandse vertaling van „floating craft” in artikel II, lid 2, onder b, van het Verdrag dient te luiden „drijvend voorwerp”. Deze correctie is in een vervolg-Tractatenblad opgenomen (Trb. 1971, 78).

het verdrag niet worden aangetast en om bij voorbaat a-contrario redeneringen elke grond te ontnemen.

Dit betekent bij voorbeeld dat een kuststaat niet op grond van dit verdrag kan worden aangesproken voor schade ontstaan als gevolg van zijn optreden tegen verontreiniging van de zee door andere stoffen dan olie of omgekeerd dat de kuststaat aan dit verdrag geen rechten kan ontfemen om tegen een dergelijke verontreiniging op te treden. Dit artikel is eveneens ingegeven door de overweging dat het optreden van een kuststaat in zijn territoriale zee door de bepalingen van dit verdrag niet wordt geraakt.

#### Artikel VIII

Naast het recht om maatregelen te nemen (artikel I), het beginsel van evenredigheid (artikel V) en de plicht van schadevergoeding voor excessieve maatregelen (artikel VI), vormt de geschillenregeling van artikel VIII een hoeksteen van het verdrag. Zoals hierboven reeds werd aangetoond beoogt het verdrag na een zorgvuldige afweging van belangen het optreden van een kuststaat tegen vreemde schepen in volle zee mogelijk te maken in geval van verontreiniging of dreigende verontreiniging van de zee door olie. Hoe zorgvuldig evenwel de waarborgen tegen een te ver gaand optreden in dit verdrag ook mogen zijn geformuleerd, een verschil van inzicht, ten gevolge van tegengestelde belangen en een geschil tussen Staten als uitvloeisel daarvan zullen nooit geheel kunnen worden uitgesloten. In dergelijke situaties zal een beroep op een onpartijdige instantie uitkomst kunnen bieden. Het spreekt daarbij vanzelf dat een geschillenregeling pas doeltreffend zal kunnen functioneren, indien deze op verzoek van één van de betrokken Partijen kan worden aangespannen en dat hiervoor niet eerst overeenstemming tussen beide Partijen is vereist.

Artikel VIII bepaalt dat eerst een procedure tot verzoening en, indien geen verzoening tot stand komt, vervolgens een arbitrage-procedure moet worden gevolgd.

In de bijlage, die een integrerend onderdeel vormt van het verdrag, is vastgesteld welke regels bij verzoening en arbitrage in acht zullen dienen te worden genomen, zonder dat overigens wordt uitgesloten dat Partijen een andere geschillenregeling kunnen overeenkomen.

In lid 2 van artikel VIII wordt nog bepaald dat de Partij die maatregelen krachtens artikel I heeft genomen zich niet tegen een verzoek om verzoening of arbitrage zal mogen verzetten met een beroep op de omstandigheid dat nog niet alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput welke de benadeelde zou kunnen inroepen. Deze bepaling zal onnodige vertraging bij de oplossing van een geschil kunnen voorkomen. Het is namelijk niet ondenkbaar dat een procedure voor nationale rechterlijke instanties eindeloos voortduurt, terwijl in overeenstemming met een regel van volkenrecht een Staat eerst voor de belangen van zijn onderdanen kan optreden, nadat alle lokale rechtsmiddelen zijn uitgeput.

#### Artikel IX t/m XVII

Deze artikelen bevatten in internationale overeenkomsten gebruikelijke slotbepalingen, welke geen nadere toelichting behoeven.

Het onderhavige verdrag zal in werking treden nadat vijftien staten partij zullen zijn geworden. Tot op heden is het verdrag, behalve voor het Koninkrijk, ondertekend door de navolgende Staten: Australië, België, Brazilië, China (Taiwan), Denemarken, de Dominicaanse Republiek, Bondsrepubliek Duitsland, Finland, Frankrijk, Ghana, Griekenland, Guatemala, Ierland, Italië, Ivoorkust, Kameroen, Korea, Madagascar, Monaco, Panama, Polen, Portugal, Roemenië, Spanje, Verenigde Staten van Amerika, IJsland, Zuidslavië, Zweden en Zwitserland.

Het verdrag is bekrachtigd door het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, terwijl Japan tot aanvaarding is overgegaan.

Het onderhavige verdrag zal voor het gehele Koninkrijk gelden.

*De Minister van Buitenlandse Zaken,*

N. SCHMELZER.

*De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,*

R. J. H. KRUISINGA.