

Zitting 1975–1976

13 886 (R 1027)

Goedkeuring van het op 29 december 1972 te Londen tot stand gekomen Verdrag ter voorkoming van de verontreiniging van de zee door het storten van afval en vuil (Verdrag van Londen)¹ Trb. 1973, 172²

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Het Verdrag van Londen, opgesteld tijdens een van 30 oktober tot 13 november 1972 te Londen gehouden conferentie regelt in mondiaal verband een materie, waarover reeds eerder in regionaal verband een overeenkomst werd gesloten, namelijk het Verdrag van Oslo van 15 februari 1972 (Trb. 1972, 62). Beide verdragen stellen zich het tegengaan van de vervuiling van de zee ten doel door middel van het verbieden c.q. het reglementeren van het storten van stoffen in zee. Het Verdrag van Oslo heeft de opstellers van het Verdrag van Londen tot voorbeeld gediend. De onderhavige problematiek is dan ook grotendeels reeds belicht bij de parlementaire behandeling van het Verdrag van Oslo (Bijl. Hand. II 12 292, R 893). Het verheugt ons dat ook in mondiaal verband een stap kon worden gezet op de weg naar schonere wereldzeeën.

1. Voorgeschiedenis

In februari 1971 werd tijdens de tweede zitting van de Voorbereidende Commissie van de VN-Conferentie over het Leefmilieu te Stockholm (juni 1972) de Intergouvernementele Werkgroep Zeeverontreiniging ingesteld, die o.a. tot taak kreeg voorstellen te formuleren betreffende het storten van afval in zee. De eerste bijeenkomst van de werkgroep vond plaats in juni 1971 te Londen, waar besloten werd een mondiale regeling over dit onderwerp na te streven. De Verenigde Staten van Amerika dienden reeds tijdens deze bijeenkomst een ontwerp-verdrag in. De werkgroep vergaderde vervolgens nog slechts eenmaal, in november 1971 te Ottawa, tijdens welke bijeenkomst over het ontwerp geen overeenstemming kon worden bereikt.

Op uitnodiging van de IJslandse regering vergaderden vervolgens in april 1972 29 staten, waaronder Nederland, te Reykjavik, buiten het kader van de werkgroep, met als doel nog vóór de Conferentie van Stockholm een concreet resultaat te bereiken. In deze beperkte kring werd een ontwerp-tekst opgesteld, waarover echter ook in dit gezelschap nog geen unanieme overeenstemming bestond. Nadat in mei 1972 te Londen nog vergeefs was getracht de geschilpunten uit de weg te ruimen, werd aan de Conferentie van Stockholm het te Reykjavik tot stand gekomen ontwerp en een verslag van de laatste bijeenkomst te Londen aangeboden. De VN-Conferentie te Stockholm beval aan dat een conferentie zou worden gehouden, die bijeengeroe-

¹ Ingevolge de wens van de vaste commissies van buitenlandse zaken van de beide Kamers der Staten-Generaal (zie bijl. Hand. II 13 052 nr. 1) is de Nederlandse vertaling van het verdrag bijgevoegd.

² Nedergelegd op de bibliotheek ter inzage van de leden

pen zou worden door het Verenigd Koninkrijk teneinde overeenstemming te bereiken over een Verdrag dat bij voorkeur nog vóór de jaarwisseling zou worden opengesteld voor ondertekening. Aan deze aanbeveling werd gevolg gegeven. Overeenstemming werd bereikt tijdens een conferentie, waar 92 staten aanwezig waren (van 30 oktober tot 13 november 1972 te Londen). Het verdrag werd voor ondertekening opengesteld op 29 december 1972.

2. De Conferentie

Van de tweeënnegentig staten namen tachtig deel en stuurden twaalf waarnemers. Negen internationale organisaties, waaronder de EG, waren door waarnemers vertegenwoordigd. De Sowjet-Unie nam voor de eerste maal aan het internationale overleg over deze materie deel; Zuid-Slavië en Tsjechoslowakije zonden waarnemers. De Chinese Volksrepubliek had, in antwoord op de Britse uitnodiging, verklaard geïnteresseerd te zijn, maar nog niet over expertise ter zake te beschikken en derhalve in dit stadium niet te kunnen deelnemen. De onderhandelingen zijn gevoerd op basis van overeenstemming over de doelstellingen; ook het verdrag werd bij consensus aanvaard. Het politieke belang van de conferentie ligt vooral hierin dat voor het eerst een milieu-overeenkomst tot stand kwam, waaraan behalve vele ontwikkelingslanden ook Oost-Europese staten deelnamen.

In het verdrag is rekening gehouden met de bijzondere positie van de landen in ontwikkeling. Zo kunnen deze aan de verdragsverplichtingen voldoen al naar gelang hun wetenschappelijke, technische en economische mogelijkheden (art. II). Voorts is bepaald dat, indien nodig, de ontwikkelingslanden met technische hulp zullen worden bijgestaan om aan de verdragsverplichtingen te voldoen (art. IX). Via een resolutie is deze laatste bepaling bovendien onder de aandacht gebracht van de secretaris-generaal van de Verenigde Naties.

Ofschoon veel waarde moet worden gehecht aan het feit dat thans een mondiaal verdrag tot stand is gekomen waaraan zowel ontwikkelingslanden als de belangrijkste geïndustrialiseerde staten deelnemen, zal in de betrokken Europese landen het beleid met betrekking tot het storten van afval in zee toch wel voornamelijk bepaald blijven door het regionale Verdrag van Oslo³, dat zich beperkt tot het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan, en dat, mede omdat het model stond voor dit verdrag, gelijksoortige regelingen geeft. In regionale kring immers zal men eerder tot uitwerking en verscherping van de verdragsregels in staat zijn dan in mondiaal verband waarbij echter een probleem kan worden gevormd door de omstandigheid dat derde staten niet aan deze regionale regelingen zijn gebonden. In de gevallen waar het mondiale verdrag striktere regels stelt dan het Verdrag van Oslo zijn deze regels ook van toepassing in het verdragsgebied van het Verdrag van Oslo. De verschillen tussen beide verdragen zijn daardoor van belang en in de artikelsgewijze toelichting is o.a. op deze verschillen ingegaan.

De ondertekening voor het Koninkrijk heeft op 12 april 1973 plaatsgevonden.

Het verdrag zal voor wat het Koninkrijk betreft gelden voor het gehele Koninkrijk.

In de Nederlandse Antillen zal de wetgeving aan de eisen van het Verdrag worden aangepast, voordat het voor de Nederlandse Antillen in werking treedt.

Het Verdrag is op 30 augustus 1975 in werking getreden.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Preambule: De betekenis van de preambule ligt in de bevestiging van een aantal beginselen die ten grondslag liggen aan de internationale samenwerking met betrekking tot de bestrijding van de vervuiling van de zee.

³ Trb. 1972, 62; Bijl. Hand. II – 12 292 R 893.

Het internationale bewustzijn, dat ook de levende hulpbronnen van de zee niet onuitputtelijk zijn en niet bij voortduring zonder gevolgen door de mens kunnen worden aangetast, komt tot uitdrukking in de eerste twee overwegingen, die in andere bewoordingen ook reeds zijn opgenomen in het Verdrag van Oslo en in de Verklaring van Stockholm. De derde overweging bevat de volledige tekst van beginsel 21 van de Verklaring van Stockholm. Dit beginsel vormt een van de grondslagen voor de zich thans ontwikkelende internationale discussie over verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid bij grensoverschrijdende vervuiling.

Ook de vierde overweging verwijst naar in VN-verband geformuleerde beginselen.

In de vijfde en zesde overweging wordt evenals in de preambule van het Verdrag van Oslo tot uitdrukking gebracht dat storten in zee slechts één van de oorzaken van de zeevervuiling is en dat ook internationale maatregelen tegen andere bronnen van vervuiling noodzakelijk zijn.

De zevende overweging stimuleert de totstandkoming van regionale overeenkomsten ter bestrijding van de zeevervuiling.

De verhouding tussen het mondiale verdrag en (eventuele) regionale verdragen is verder uitgewerkt in artikel VIII.

Artikel I: Dit artikel bevat de algemene doelstelling «te streven naar het nemen van alle mogelijke maatregelen ter voorkoming van verontreiniging van de zee door het storten van afval en andere stoffen. . .». De tekst van artikel 1 van het Verdrag van Oslo, die model stond voor deze formulering geeft een bredere doelstelling: «. . . streven naar het nemen van alle maatregelen, welke mogelijk zijn om verontreiniging van de zee te voorkomen. . .». In de verklaring van de VN-Conferentie inzake het leefmilieu te Stockholm van juni 1972 is dit laatste artikel overgenomen als principe 7.

De ruimere tekst van het Verdrag van Oslo geeft uitdrukking aan de overtuiging van de partijen bij deze overeenkomst dat andere regelingen dan slechts met betrekking tot het storten in zee noodzakelijk waren om de zeeverontreiniging tegen te gaan.

Deze overtuiging heeft geleid tot de totstandkoming van het Verdrag van Parijs, 4 juni 1974, ter voorkoming van de verontreiniging van de zee vanaf het land, waaraan vrijwel dezelfde staten deelnemen als aan het Verdrag van Oslo.

Artikel II: In dit artikel is de verplichting neergelegd tot de harmonisatie van het beleid met betrekking tot het storten van afval in zee. Ten behoeve van de ontwikkelingslanden is de clause opgenomen dat de partijen individueel de verdragsverplichtingen kunnen uitvoeren *al naar gelang hun wetenschappelijke, technische en economische mogelijkheden*.

Deze voorwaarde is niet voorzien in het Verdrag van Oslo.

Artikel III: In dit definitie-artikel is duidelijker omschreven dan in het Verdrag van Oslo wat onder «storten in zee» moet worden verstaan. Zo wordt in het Verdrag van Londen duidelijk gesteld dat het storten vanaf «bouwwerken in zee» onder de definitie valt, waardoor storten vanaf kunstmatige eilanden eveneens onder het verdrag valt. Voorts kan er geen misverstand over bestaan dat het met opzet doen zinken van schepen etc. ook als storten moet worden beschouwd, hetgeen in het Verdrag van Oslo niet met zoveel woorden was geformuleerd.

Van de drie in het artikel genoemde uitzonderingen zijn de eerste twee ook opgenomen in het Verdrag van Oslo. De eerste uitzondering «het zich op zee ontdoen van afval of andere stoffen behorende bij of afkomstig van de normale exploitatie van schepen. . .» etc., is zowel hier als in het Verdrag van Oslo gemaakt met het oog op een regeling in IMCO-verband, die inmiddels op 2 november 1973 te Londen tot stand is gekomen⁴. Voorts is er bij de formulering van deze uitzonderingsbepaling uitdrukkelijk rekening mede ge-

⁴ Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee vanaf schepen.

houden dat het zich ontdoen van stoffen, die van verwerking van (verboden) afvalstoffen aan boord van schepen enz. afkomstig zijn, niet tot de normale exploitatie kan worden gerekend en derhalve als storten wordt beschouwd. Bij de verwerking van afvalstoffen is vooral gedacht aan verbrandingsschepen.

Daarbij is er tevens van uitgegaan dat het zich ontdoen niet alleen rechtstreeks kan plaatsvinden nl. door de verbrandingsresten in het zeewater te brengen doch ook op indirecte wijze, doordat bij de verbranding vrijkomende dampen die de verboden stoffen bevatten, in het zeewater terecht komen. Ook op dit laatste zullen de regels van het verdrag van toepassing zijn waarmee de nationale autoriteiten bij de vergunningverlening rekening zullen hebben te houden. De tweede uitzondering, die ook in het Verdrag van Oslo is gemaakt, «het deponeren van stoffen met een ander oogmerk dan er zich enkel en alleen van te ontdoen. . .» beoogt uit te zonderen b.v. het storten voor de bouw van dijken en het plaatsen van meetapparatuur op de zeebodem. De derde uitzondering, namelijk voor afval afkomstig van exploratie en exploitatie van de zeebodem, is gemaakt met het oog op een regeling, die tot stand zou komen in het kader van de VN-Conferentie over het zeerecht (zie evenwel ook artikel 12 onder f). Daar deze uitzondering niet is gemaakt in het Verdrag van Oslo geldt zij niet voor partijen bij dat verdrag. De verdragsregels van het Verdrag van Oslo blijven derhalve van toepassing ook bij het storten van afval afkomstig van installaties voor exploratie en exploitatie van het continentale plat in de Noordzee. De definitie van «schepen» is dezelfde als die in het Verdrag van Oslo.

De «zee», gedefinieerd als alle marine wateren met uitzondering van de binnenwateren van de staten, omvat uiteraard, evenals in het Verdrag van Oslo, ook de territoriale wateren. Het woord «territoriale wateren» is hier echter vermeden gelet op het verschil van inzicht met betrekking tot de omvang van de territoriale wateren. (Zie in dit verband ook de toelichting op artikel VII.)

Artikel IV: Het eerste lid van dit artikel bevat de kernverplichting van het verdrag. Het systeem, hoewel in dit verdrag duidelijker onder woorden gebracht, is hetzelfde als in het Verdrag van Oslo. Voor zover niet verboden is voor elke vorm van storten een vergunning vereist; voor de stoffen van de «grijze lijst» een bijzondere, voor andere stoffen een algemene. Overigens is in het wetsontwerp ter uitvoering van het Verdrag van Oslo (Wet Verontreiniging Zeewater, Bijl. Hand. II 12 293) het onderscheid tussen een algemene en een bijzondere vergunning niet gevolgd. Daarin is volstaan met verbodsbepalingen waarvan in bepaalde gevallen «onthefving» kan worden verleend.

De tekst van het tweede lid vestigt de aandacht op Bijlage III, die factoren bevat waarmee de nationale autoriteiten bij een vergunningverlening rekening moeten houden.

Het belang van het derde lid ligt in de plicht tot kennisgeving, wanneer een land meer stoffen van het storten wenst uit te sluiten dan waartoe het verdrag verplicht. Een dergelijke notificatie zou indien ook de andere verdragspartijen eveneens de noodzaak van een dergelijk verbod aanwezig zouden achten, kunnen leiden tot een voorstel tot wijziging van Bijlage I.

Artikel V: Het eerste lid geeft een uitzondering op de verdragsregels in geval van noodsituaties op zee (b.v. veroorzaakt door noodweer). Gelijksoortige voorzieningen zijn getroffen in het Verdrag van Oslo en in het Verdrag van Londen van 12 mei 1954 ter voorkoming van verontreiniging van de zee door olie (Trb. 1955, 56). De regeling in dit verdrag is echter meer uitgewerkt dan in de beide andere verdragen. Het moet er naar uitzien dat «het storten de enige oplossing is om de dreiging af te wenden» en dat daardoor naar alle waarschijnlijkheid de minste schade wordt veroorzaakt.

Ook het tweede lid geeft een uitzondering, maar dan voor noodsituaties op land. Om te voorkomen dat al te snel op deze voorziening een beroep

wordt gedaan is de uitzondering nog meer beperkt dan in artikel 9 van het Verdrag van Oslo. Volgens dat verdrag moet de commissie worden geraadpleegd, die (niet bindende) aanbevelingen geeft voor eventuele andere methoden van opslag, vernietiging of opruiming.

De partij die onder dit verdrag tot de dumping wil overgaan moet niet alleen de organisatie, maar ook alle andere landen die erbij betrokken zouden kunnen zijn – dat wil zeggen alle landen die mogelijk schade zullen ondervinden van een dergelijke dumping – raadplegen. Ook onder dit verdrag zijn de aanbevelingen van de organisatie niet bindend, maar wel is uitdrukkelijk bepaald dat zij zoveel mogelijk dienen te worden opgevolgd. Evenals in het Verdrag van Oslo is, met het oog op door andere landen eventueel te verlenen opslag of andere mogelijkheden tot verwerking, bepaald dat in deze noodsituaties onderling bijstand moet worden verleend.

Het derde lid geeft de mogelijkheid om bij bekrachtiging van of toetreding tot het verdrag af te zien van het gebruik van de voorziening in het tweede lid, zodat bij noodsituaties op land een mogelijke oplossing door middel van het storten in zee wordt uitgesloten. Een dergelijke mogelijkheid biedt het Verdrag van Oslo niet. Niettemin is denkbaar dat de Oslo-staten besluiten gebruik te maken van deze voorziening waardoor zij zich niet meer zullen kunnen beroepen op artikel 9 van het Verdrag van Oslo. Tot op heden hebben evenwel de Oslo-staten, die het Verdrag van Londen hebben bekrachtigd, van deze voorziening geen gebruik gemaakt. Ook het Koninkrijk overweegt vooralsnog zulks niet te doen.

Artikel VI: Het eerste, het tweede en het derde lid van deze bepaling hebben betrekking op de door de nationale autoriteiten, die met de vergunningverlening zijn belast, uit te oefenen taak en bevoegdheden. Overigens zal deze bepaling hier te lande geen aanleiding zijn tot wijziging van de Wet verontreiniging zeewater (Stb. 1975, 352) of van het op grond daarvan te voeren vergunningenbeleid.

Het vierde lid voorziet in een meldingsprocedure voor verleende vergunningen. Daar een dergelijke procedure ook in het Verdrag van Oslo is overeengekomen is uit praktische overwegingen in dit verdrag opgenomen dat melding van de door de Verdragsluitende Partijen verleende vergunningen ook kan geschieden door tussenkomst van een bij regionale overeenkomst ingesteld secretariaat.

Artikel VII: Vooral over het eerste lid werd te Londen een lange discussie gevoerd. Het belangrijkste verschil met de tekst van het Verdrag van Oslo (art. 15) bestaat hierin dat in plaats van de woorden «territoriale wateren» in dit verdrag in het eerste lid onder C het woord «rechtsmacht» is gebruikt. Dit betekent dat in plaats van een min of meer wel omschreven term thans een voor verschillende uitleg vatbaar begrip is gebruikt voor het aangeven van de grens tot waar de Verdragsluitende Partij de voor de uitvoering van het verdrag vereiste maatregelen moet nemen. Het ging een aantal staten in de discussie erom niet te prejudiceren op hetgeen zou worden besloten tijdens de Conferentie over het zeerecht, waarvan tot op heden zittingen hebben plaatsgevonden van 20 juni tot 29 augustus 1974 te Caracas en van 17 maart tot 9 mei 1975 te Genève. De partijen vonden elkaar in Londen op een tekst die thans is opgenomen onder artikel XIII, waarin onder meer is bepaald dat de bepalingen van dit verdrag onverlet laten de codificatie en de ontwikkeling van het zeerecht door de Zeerechtconferentie van de Verenigde Naties. Belangrijk in de bepaling van artikel XIII is echter dat Verdragsluitende Partijen overeenkomen «elkaar te raadplegen tijdens een vergadering die zal worden bijeengeroepen (. . .) uiterlijk in 1976 ter bepaling van de aard en de omvang van de rechten en de plichten van een kuststaat aan het verdrag en een gebied grenzend aan zijn kusten toe te passen». Dit betekent dat uiterlijk in 1976 de inhoud van het woord «rechtsmacht» zal worden bepaald met het oog op het toepassingsbereik van het Verdrag voor de kuststaat. In een aantal verklaringen⁵ afgelegd bij de ondertekening hebben en-

⁵ Trb. 1973, 172, pag. 24 e.v.

kele staten er de nadruk op gelegd, dat zolang geen nieuwe regelingen zijn ontworpen het geldende volkenrecht van kracht blijft, hetgeen voor die staten betekent dat evenals in het Verdrag van Oslo ook in dit verdrag de buitengrens van de territoriale wateren tevens de grens van de «rechtsmacht» van de kuststaat zou moeten zijn. In verklaringen van andere staten daarentegen wordt de buitengrens van de rechtsmacht van de kuststaat wijder gelegd⁶.

De leden 2 en 3 verschillen alleen redactioneel van wat ook al in het Verdrag van Oslo is bepaald (art. 15 lid 3 en 5). Wel bestaat er verschil met het Verdrag van Oslo in lid 4.

Dit lid is thans zo geformuleerd dat iedere Verdragsluitende Partij erop zal toezien dat schepen welke aanspraak kunnen maken op soevereine immuniteit, zich gedragen volgens de doelstellingen van het verdrag, maar dat het verdrag als zodanig niet van toepassing is op deze schepen.

Het Verdrag van Oslo is wel van toepassing op deze schepen maar garandeert immuniteit (art. 15 lid 6).

Het 5e lid ten slotte bepaalt dat elke partij andere maatregelen kan nemen ter voorkoming van het storten op zee overeenkomstig de beginselen van het volkenrecht. De woorden «overeenkomstig de beginselen van het volkenrecht» zijn opgenomen om te voorkomen dat in deze bepaling een blanco volmacht wordt gezien voor staten om andere maatregelen te nemen.

Artikel VIII: Dit artikel gaat in op de relatie tussen het Verdrag van Londen – de mondiale overeenkomst – en bestaande en nog te sluiten regionale overeenkomsten. Het Verdrag van Londen krijgt hier het karakter van een overkoepelende overeenkomst die regionaal kan worden aangevuld door het stellen van striktere regels waarbij uiteraard geen strijdigheid met het Verdrag van Londen mag ontstaan. Derde staten zullen er naar moeten streven om (bij het storten in dat gebied) te handelen in overeenstemming met de doelstellingen en bepalingen van deze regionale overeenkomsten.

Ook procedures voor de harmonisering van het regionale beleid zullen op elkaar worden afgestemd zodat ook daardoor de harmonisering van het beleid in het algemeen kan worden bevorderd.

Artikel IX: Een oorspronkelijk voorstel om een fonds op te richten om de uitvoering van de verdragsverplichtingen voor de ontwikkelingslanden te verlichten, resulteerde uiteindelijk in het huidige artikel, waarin technische hulp in het vooruitzicht wordt gesteld voor de landen die daarom verzoeken.

Artikel X: Dit artikel heeft betekenis doordat het – evenals beginsel 22 van de Verklaring van Stockholm – een aanzet geeft voor het opstellen van internationale regels over staatsaansprakelijkheid in geval van aantasting van het milieu. Uiteraard is het artikel hier speciaal van toepassing op het storten van afval.

Artikel XI: Evenmin als in het Verdrag van Oslo is in dit verdrag een geschillenregeling opgenomen. Onder andere door gebrek aan tijd leed een gezamenlijk Nederlands-Zweedse poging tot formulering van een dergelijke regeling schipbreuk. Nu is bepaald dat tijdens de eerste vergadering na de inwerkingtreding van het verdrag de procedure voor een geschillenbeslechting nader zal worden bezien.

Artikel XII: Dit artikel over het bevorderen van maatregelen in ander verband tegen de verontreiniging van de zee anders dan door het storten, was op zichzelf weinig controversieel. Zoals hierboven reeds opgemerkt, zijn inmiddels in november 1973 in het kader van de IMCO regelingen tot stand gekomen inzake lozing van olie en ander afval afkomstig van een normale exploitatie van zeeschepen.

⁶ Zoals ook in het onder 1) vermelde tractatenblad opgenomen behoudt bij voorbeeld Australië zich alle rechten voor op zijn continentale plat, terwijl Nieuw-Zeeland spreekt over 'areas under its jurisdiction, waarmee meer wordt gesuggereerd dan slechts het gebied binnen de territoriale wateren.

Artikel XIII: Zoals reeds is opgemerkt bij de bespreking van artikel VII ligt het belang van dit artikel, buiten de compromisfunctie die het had tijdens de Conferentie, vooral in de bepaling dat uiterlijk in 1976 een conferentie bijeen zal worden geroepen « . . . ter bepaling van de aard en de omvang van de rechten en plichten van een kuststaat om het verdrag in een gebied grenzend aan zijn kusten toe te passen ».

Artikel XIV: Dit artikel bepaalt o.a. dat het secretariaat moet worden ondergebracht bij een organisatie die op het moment van inwerkingtreding moet bestaan. De bedoeling van deze bepaling was om zowel het uiteindelijke resultaat van de Conferentie van Stockholm als de resultaten van de Conferentie over het zeerecht af te wachten, alvorens over de onderbrenging van het secretariaat te beslissen. Het verdrag stelt niet zoals het Verdrag van Oslo een commissie in, belast met het toezicht op de uitvoering van het verdrag.

De Verdragsluitende Partijen vormen hier gezamenlijk de hoogste autoriteit (lid 4).

Artikel XV: Wijzigingen van het verdrag moeten tijdens een vergadering van de Verdragsluitende Partijen met een twee/derde meerderheid van de aanwezige partijen worden aanvaard; zij worden alleen van kracht voor die partijen die ter zake een akte van goedkeuring bij de Organisatie neerleggen en wel zestig dagen nadat twee/derde van de partijen dergelijke akte heeft neergelegd.

Een andere regeling is getroffen voor wijziging van de Bijlagen. Hiervoor is eveneens een meerderheid van twee/derde van de ter vergadering aanwezige partijen vereist. Deze wijzigingen worden echter onmiddellijk van kracht voor iedere partij op het tijdstip dat deze bij de Organisatie een akte van goedkeuring neerlegt en voor alle andere partijen honderd dagen na de aanvaarding van de wijziging door de vergadering, met uitzondering van die partijen die binnen deze termijn een akte bij de Organisatie hebben neergelegd waarin wordt verklaard dat de wijziging op dat ogenblik niet kan worden aanvaard. Een soortgelijke procedure, die het mogelijk maakt de Bijlagen snel aan te passen aan gewijzigde wetenschappelijke of technische inzichten, is ook opgenomen in latere milieu-overeenkomsten.

In de toelichting op de tweede nota van wijzigingen betreffende het ontwerp van Rijkswet tot goedkeuring van het Verdrag van Oslo (Bijlage Handelingen II – 12 292 no. 9) werd er reeds op gewezen dat bij de onderhandelingen over het onderhavige verdrag en de latere milieu-overeenkomsten steeds meer naar voren is gekomen hoezeer het internationaal noodzakelijk wordt geacht dat wijzigingen in de bijlagen op zo kort mogelijke termijn in werking treden, met het oog op een zo actief en doeltreffend mogelijk milieubeleid. Evenals in de goedkeuringswet van het Verdrag van Oslo, is dan ook in de ontwerp-goedkeuringswet van het onderhavige verdrag een machtigingsartikel opgenomen op grond waarvan wijzigingen van de bijlagen krachtens artikel 62, eerste lid, onder a, van de Grondwet niet de goedkeuring van de Staten-Generaal zullen behoeven.

Bijlagen: De bijlagen zijn voor een belangrijk gedeelte tot stand gekomen op basis van de overeenkomstige teksten van het Verdrag van Oslo. Tijdens de Conferentie te Londen konden de deelnemende landen zich in het algemeen met de samenstelling van en de gedachten die aan de bijlagen bij het Verdrag van Oslo ten grondslag lagen verenigen.

Bijlage I: In Bijlage I zijn categorieën van stoffen en materialen vermeld waarvan het storten in zee is verboden (art. IVa).

Evenals in het Verdrag van Oslo werd afgezien van het opstellen van een lijst van met name genoemde stoffen. Minerale oliën, radioactief afval en biologisch en chemisch wapentuig zijn toegevoegd aan de stoffen die reeds waren vermeld in de Bijlage I van het Verdrag van Oslo, terwijl de categorie

van de organosiliciumverbindingen is verschoven naar Bijlage II. Zoals ook reeds gesteld in de memorie van toelichting op het Verdrag van Oslo (Bijlage Handelingen II 12 292 R 893, pag. 5 kolom 1) dienen de genoemde categorieën van stoffen en materialen uit het mariene milieu te worden geweerd daar zij via accumulatie in mariene organismen bij de organismen die aan het einde van de voedselketens staan schadelijke effecten kunnen veroorzaken. De categorieën 4 en 5 verhinderen voorts een rechtmatig gebruik van de zee. Bovendien kunnen zij reeds in relatief lage concentraties schadelijk zijn voor de mariene organismen (categorieën 1 t/m 3 en 5 t/m 7).

Van de onder de categorieën van Bijlage I genoemde afvalstoffen en materialen zijn evenals in het Verdrag van Oslo uitzonderingen gemaakt voor:

- stoffen die snel onschadelijk worden gemaakt door fysische, chemische en biologische processen in de zee (paragraaf 8); wanneer twijfel bestaat of de te storten stoffen onder de uitzondering vallen moet de Organisatie conform artikel XIV, lid 4 worden geconsulteerd.
- afvalstoffen die sporen van verontreiniging bevatten van de onder de categorie 1 t/m 7 genoemde stoffen (§ 9).

In de memorie van toelichting van het Verdrag van Oslo is reeds ingegaan op de eerste vier categorieën. Een bespreking van de gevaren verbonden aan die categorieën stoffen kan derhalve hier achterwege blijven⁷.

Wel wordt in het onderstaande ingegaan op de categorieën die in de memorie van toelichting van het Verdrag van Oslo niet zijn besproken.

Categorie 5: (Ruwe olie, stookolie, zware dieselolie en smeeroliën, hydrolytische vloeistoffen, alsmede alle mengsels die deze produkten bevatten die aan boord zijn gebracht met het oogmerk deze te storten.)

Voor een goed begrip moge dienen dat in dit verdrag uiteraard slechts het storten (dumpen) van oliën is bedoeld. Voor het lozen van olie als gevolg van de normale exploitatie gelden de regels van het Verdrag van Londen van 1954. (Trb. 1962, no 124).

Olieverontreiniging van het zee-oppervlak en van badstranden is een van de vroegst herkende vormen van zeevervuiling. Behalve dat de visserij door besmeuren van de netten en de recreatie door de aantasting van badstranden hiervan grote hinder ondervindt, kunnen tevens de genoemde olietypen een directe bedreiging opleveren voor mariene organismen – waaronder zeehonden en zeevogels – en via de voedselketen de gezondheid van de mens bedreigen. De indruk bestaat hierbij dat vooral de in de olie aanwezige aromatische koolwaterstoffen wegens hun kankerverwekkende eigenschappen tot de meest gevaarlijke behoren. Ten slotte leveren de als gevolg van olieverontreiniging regelmatig geconstateerde smaakbezwaren een ernstige hinder op voor de winning van voedsel uit zee.

Categorie 6: (Sterk radioactieve afvalstoffen en andere sterk radioactieve stoffen die door de ter zake bevoegde internationale organisatie op dit ogenblik de Internationale Organisatie voor Atoomenergie, zijn aangeduid als ongeschikt om in zee te worden gestort op grond van een uitwerking op de menselijke gezondheid, dan wel om biologische of andere redenen.)

Ofschoon ook in ander verband voor storting van radioactief afval regels zijn gesteld, is deze categorie voor de volledigheid toch in het verdrag opgenomen. Wel is er direct duidelijk op gewezen dat een toepassing van deze paragraaf zal worden bepaald door de IAEA, zijnde het erkende bevoegde internationale orgaan op dit terrein.

Categorie 7: (Stoffen die, in wat voor vorm dan ook (in vaste, vloeibare, half-vloeibare, gasvormige of levende toestand), zijn vervaardigd voor biologische of chemische oorlogsvoering).

Het lijkt vanzelfsprekend dat de zee niet gebruikt mag worden voor het zich ontdoen van de tot deze categorie behorende materialen, waaronder ze-nuwgassen, ziektekiemen en andere bedreigingen voor het leven op aarde.

⁷ In de Nederlandse vertaling in het Tractatenblad is een fout geslopen (Trb. 1973, 172, blz. 48, onder 1). In plaats van «gehalogeneerde koolwaterstoffen» moet boven de eerste categorie staan «organohalogenenverbindingen».

Bijlage II: Voor de in deze Bijlage genoemde categorieën van stoffen gelden in principe dezelfde bezwaren om deze in zee te brengen als voor de categorie genoemd in bijlage I, doch de urgentie van de te nemen maatregelen wordt minder hoog aangeslagen. De bijlage verschilt alleen in zoverre wezenlijk van de Bijlage II van het Verdrag van Oslo, dat nu zijn toegevoegd radioactieve materialen voor zover deze niet vallen onder de bepalingen van de Bijlage I, terwijl de organosiliciumverbindingen zijn opgenomen omdat wordt gemeend dat voor deze categorie verbindingen voorshands met een minder streng regime zou kunnen worden volstaan (bij het Verdrag van Oslo staan de organosiliciumverbindingen op de zwarte lijst).

Bijlage III: In Bijlage III zijn geheel naar analogie van het Verdrag van Oslo factoren opgesomd waarmee rekening moet worden gehouden bij het verlenen van een vergunning of goedkeuring voor het storten van afvalstoffen in zee. Alhoewel de feitelijke bewoording van de bijlagen nogal afwijkt van de tekst van de Bijlage III van het Verdrag van Oslo zijn er maar weinig wezenlijke verschillen te constateren. De aanwezige verschillen worden van geringer belang naarmate door middel van een intensieve uitwisseling over de wijze waarop rekening wordt gehouden met de in deze Bijlage vervatte factoren een van de doelstellingen van het Verdrag, namelijk de harmonisatie van het beleid met betrekking tot het storten van afvalstoffen in zee, wordt gerealiseerd; met deze factoren zal dan zodanig rekening moeten worden gehouden dat in gelijke situaties in de verschillende staten gelijke beslissingen worden genomen.

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
L. J. Brinkhorst

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
T. E. Westerterp

De Minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne,
I. Vorrink

De Minister van Landbouw en Visserij,
A. P. J. M. M. van der Stee

De Minister van Economische Zaken,
R. F. M. Lubbers