

Vergaderjaar 1983–1984

18 275

Overeenkomst inzake samenwerking bij de bestrijding van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen, met Bijlage; Bonn, 13 september 1983

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 6 maart 1984. De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal zal worden onderworpen, kan door of namens een of beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer te kennen worden gegeven uiterlijk op 5 april 1984.

Aan de Voorzitters van de Eerste Kamer en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 2 maart 1984

Ter voldoening aan het ter zake bepaalde in de Grondwet¹, de Raad van State gehoord, heb ik de eer u hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen de op 13 september 1983 te Bonn tot stand gekomen Overeenkomst inzake samenwerking bij de bestrijding van verontreiniging van de Noordzee door olie en andere schadelijke stoffen, met Bijlage (Trb. 1983, 159)².

Een toelichtende nota bij deze overeenkomst gelieve u hiernevens aan te treffen.

De goedkeuring wordt alleen voor Nederland gevraagd.

De minister van Buitenlandse Zaken,
H. van den Broek

¹ Art. 91, (1), add. art. XXI, (1) (a) GW. en art. 61, (3), GW. 1972.

² Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

TOELICHTENDE NOTA

Algemeen

De onderhavige overeenkomst dient ter vervanging van de bestaande Overeenkomst van Bonn betreffende samenwerking bij het bestrijden van verontreiniging van de Noordzee door olie, die dateert van 9 juni 1969 (laatstelijk Trb. 1974, 19). Sedert de inwerkingtreding van deze overeenkomst – voor Nederland in 1974 – hebben zich enkele ontwikkelingen voorgedaan op grond waarvan de verdragsluitende partijen, bestaande uit de Noordzeekuststaten, in 1981 hebben besloten de overeenkomst op een aantal onderdelen te herzien. Zo zijn in de afgelopen periode behalve verontreiniging van de zee door olie ook verontreiniging van de zee door andere schadelijke stoffen dan olie en de bestrijding daarvan steeds meer als een probleemgebied onderkend. In dit verband is vermeldenswaard het op 30 maart 1983 in werking getreden Protocol inzake het optreden in volle zee in gevallen van verontreiniging door andere stoffen dan olie, gesloten te Londen op 2 november 1973 (laatstelijk Trb. 1983, 62), welk Protocol behoort bij het op 29 november 1969 te Brussel gesloten Internationaal Verdrag inzake optreden in volle zee bij ongevallen die verontreiniging door olie kunnen veroorzaken (laatstelijk Trb. 1980, 101). Nederland is zowel bij dit verdrag als bij het protocol partij.

Een andere ontwikkeling is de toenemende betrokkenheid van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) bij de zorg voor het milieu, reden waarom de EEG partij is bij enkele verdragen betreffende de bescherming van het mariene milieu, onder meer bij het Verdrag van Parijs (1974) ter voorkoming van verontreiniging van de zee vanaf het land (laatstelijk Trb. 1978, 102). De EEG heeft te kennen gegeven ook partij te willen worden bij de onderhavige overeenkomst. Een derde hier te noemen ontwikkeling betreft de praktijk dat de partijen bij de overeenkomst van Bonn sedert een aantal jaren periodiek bijeen komen om zich te beraden over de praktische uitvoering van de overeenkomst en de ontwikkelingen op het gebied van de oliebestrijding op zee. In tegenstelling tot het eerdergenoemde Verdrag van Parijs, en ook tot andere verdragen ter voorkoming van verontreiniging van de zee, ontbeert de bestaande Overeenkomst van Bonn een institutioneel kader, hetgeen meer en meer als een gemis is ervaren.

Wat de vorm van de verdragsherziening betreft zijn de gedachten in eerste instantie uitgegaan naar een wijziging van de bestaande overeenkomst. Bij nadere overweging bleek het echter, gelet op de aard en het aantal van de aanvullingen, om verdragstechnische redenen de voorkeur te hebben om de bestaande overeenkomst in zijn geheel te vervangen door een nieuwe overeenkomst. Het zij hierbij echter benadrukt dat bij alle partijen steeds voorop heeft gestaan dat de bestaande overeenkomst zoveel mogelijk zou dienen te worden gehandhaafd. Aan dit uitgangspunt is nauwgezet de hand gehouden, hetgeen erin heeft geresulteerd dat de onderhavige nieuwe overeenkomst, afgezien van bedoelde aanvullingen en enkele minder belangrijke tekstuele wijzigingen, inhoudelijk gelijk is aan de in 1969 gesloten overeenkomst.

De nieuwe overeenkomst verschilt in hoofdzaak op de hiervolgende punten van de bestaande overeenkomst (bij de bespreking van de artikelen zal nog nader op deze punten worden ingegaan):

- de uitbreiding van de toepasselijkheid tot gevallen van verontreiniging door andere schadelijke stoffen dan olie;
- de verruiming van de verplichting van verdragspartijen om elkaar relevante gegevens te verstrekken;
- de verplichting om richtlijnen te ontwikkelen en op te stellen betreffende de praktische, operationele en technische aspecten van gezamenlijke bestrijdingsacties;

- het opstellen van een standaardformulier voor de melding van gevallen van verontreiniging;
- de regeling betreffende de verdeling van de kosten van bestrijdingsacties;
- de regeling betreffende periodieke vergaderingen van de verdragsluitende partijen;
- de regeling betreffende het secretariaat en de contributie van partijen ten behoeve daarvan;
- het openen van de mogelijkheid voor de EEG en voor eventuele derde staten om partij te worden bij de Overeenkomst (op voorwaarde dat zij zijn gelegen aan de Noord-Oost Atlantische kust);
- de aanvulling van de verdragstechnische bepalingen;
- de erkenning van de Duitse tekst als authentieke verdragstekst.

Artikelen

Artikel 1. In dit artikel, dat de toepasselijkheid van de overeenkomst bepaalt, vormt de toevoeging betreffende andere schadelijke stoffen het nieuwe element. Dit element heeft in belangrijke mate de aanzet gevormd voor de onderhavige verdragsherziening. Bij de verdragsstaten is in de afgelopen jaren steeds meer de behoefte gegroeid om elkaar bijstand te kunnen verlenen en kennis uit te wisselen betreffende de verkenning en bestrijding van verontreiniging van de Noordzee door andere stoffen dan olie. Het vervoer van schadelijke stoffen over de Noordzee naar en van havens in Noordwest-Europa neemt nog steeds toe en met het oog op mogelijke ongevallen daarmee op zee is het vergaren van kennis en het treffen van voorzieningen ter zake van de bestrijding van verontreiniging van de zee door dergelijke stoffen een vereiste. Door de hier bedoelde uitbreiding zal de overeenkomst ook als basis kunnen dienen voor samenwerking tussen partijen op deze gebieden.

Artikel 2. Dit artikel is, afgezien van een verbetering in de aanduiding van de gebiedsbegrenzing onder punt (a), ongewijzigd.

Artikel 3. Aan dit artikel is een tweede lid toegevoegd betreffende het door partijen ontwikkelen van richtlijnen aangaande een aantal aspecten van gezamenlijke bestrijdingsacties. Hiermee wordt voorzien in een in de praktijk gevoelde behoefte.

Artikel 4. Het tussen partijen onderling verstrekken van gegevens omtrent de nationale situatie en nieuwe ontwikkelingen op het gebied van de bestrijding van zeeverontreiniging, vormt een belangrijk bestanddeel in een samenwerkingsverdrag als het onderhavige. Nieuw zijn in dit artikel de bepalingen betreffende het doen van opgave van het voor het verlenen van bijstand beschikbare bestrijdingsmaterieel (onder punt (c)) en het elkaar verstrekken van informatie over belangrijke gevallen van verontreiniging die partijen hebben bestreden (onder punt (e)). De bedoeling van deze laatste toevoeging is dat andere partijen lering kunnen trekken uit nieuw opgedane ervaringen.

Artikel 5. Nieuw in dit artikel is de bepaling van het derde lid betreffende de instelling van een standaardformulier voor de melding van de in het tweede lid genoemde ongevallen of gevallen van zeeverontreiniging. Hiermee wordt beoogd bedoelde melding tussen partijen doelmatiger te kunnen laten verlopen.

Artikel 6. Afgezien van de toevoegingen in het tweede en het derde lid als gevolg van de uitbreiding tot andere stoffen dan olie, is dit artikel ongewijzigd (lid 5 van artikel 6 van de bestaande overeenkomst is overgebracht naar artikel 8). (In verband met de verdeling in zones, bedoeld in lid

1, zij opgemerkt dat in de desbetreffende bijlage¹ bij de overeenkomst, enkele recente wijzigingen zijn verwerkt in de aanduiding van de coördinaten).

Artikel 7. In dit artikel is vervallen de bepaling dat hulp in eerste instantie moet worden ingeroepen bij partijen die eveneens door de drijvende olie worden bedreigd, wat een zekere verruiming van de bijstandsmogelijkheden impliceert.

Nieuw is de toevoeging dat een hulpvragende partij aangeeft wat voor soort bijstand wordt gewenst. Ook deze bepaling moet worden gezien in het licht van het streven de bijstandsverlening zo doelmatig mogelijk te kunnen laten verlopen. Eveneens nieuw is de toevoeging aan het eind van artikel 7, dat met name bij verontreiniging door andere stoffen dan olie, ingeval van een verzoek om bijstand de beschikbare technische middelen mede in aanmerking kunnen worden genomen door de partijen aan wie hulp wordt gevraagd. Deze betrekkelijke beperking heeft praktisch maar weinig betekenis nu immers de bepaling dat partijen alles doen om de hulp te verlenen waartoe zij bij machte zijn, onverkort is gehandhaafd. Deze toevoeging is ingegeven door het feit dat ten aanzien van de bestrijding van andere stoffen dan olie de kennis en de techniek minder ver gevorderd zijn dan ten aanzien van oliebestrijding, zodat alleen al hierom hulpverlening op dit gebied vooralsnog aan meer beperkingen onderhevig zal zijn.

Artikel 8. De bepaling van artikel 8 van de bestaande overeenkomst is vervallen. Gelet op de nieuwe bepaling van artikel 4 onder punt (e) betreffende de verplichting van partijen elkaar te informeren over belangrijke bestrijdingsacties, is de hierbedoelde rapportageverplichting overbodig geacht. Een afzonderlijk in de overeenkomst neergelegde verplichting tot rapportage aan de Internationale Maritieme Organisatie (IMO), vanuit welke organisatie in de jaren zestig een aanzet is gegeven tot de internationale samenwerking bij het bestrijden van zeeverontreiniging, is niet langer nodig geacht.

Lid 1 van de nieuwe tekst van artikel 8 is opgenomen ten einde ondubbelzinnig vast te stellen dat rechten en plichten van partijen onder het bestaande internationale recht, met name op het gebied van het voorkomen en bestrijden van zeeverontreiniging, niet terzijde worden gesteld door de bepalingen van deze overeenkomst. De opneming van deze bepaling is wenselijk geacht omdat, zoals bekend, het internationale zeerecht sterk in beweging is.

Lid 2 van artikel 8 is gelijk aan lid 5 van artikel 6 van de bestaande overeenkomst.

Artikelen 9, 10 en 11. Deze artikelen behelzen een in de bestaande overeenkomst niet voorkomende regeling betreffende de toerekening van kosten van bestrijdingsacties. Ging men er bij de totstandkoming van die overeenkomst nog vanuit dat elk land zijn eigen kosten zou dragen, thans bestaan hierover gewijzigde opvattingen. Kern van de nieuwe regeling is dat een partij, tenzij daaromtrent een andere voorziening is getroffen tussen betrokken partijen, de kosten van bijstandsverlening bij een bestrijdingsactie zelf moet dragen als de bijstand is verleend op eigen initiatief (bij voorbeeld ter voorkoming van verontreiniging van de zee voor de eigen kust); wordt daarentegen bijstand verleend op uitdrukkelijk verzoek van een andere partij, dan komen de kosten daarvan voor rekening van de hulpvragende partij. Ook is bepaald dat ingeval van intrekking van een verzoek om hulpverlening, ter zake door een partij reeds gemaakte kosten moeten worden vergoed door de partij waarvan het verzoek is uitgegaan.

De in deze artikelen neergelegde kostenregeling is geheel gebaseerd op een desbetreffende aanbeveling van de Raad van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), aangenomen op 28 april 1981 (nr. C (81)32-Final).

¹ Nedergelegd op de bibliotheek.

Artikelen 12, 13 en 14. Met de in deze artikelen geregelde periodieke vergadering van de verdragsluitende partijen in het kader van de Overeenkomst van Bonn wordt een inmiddels al bestaande praktijk formeel bestendigd. Andere belangrijke verdragen betreffende de voorkoming van verontreiniging van de zee kennen in enige vorm al een dergelijke regeling, die voor een goede uitvoering van deze verdragen, waarvan het onderwerp dat zij bestrijken zozeer aan nieuwe ontwikkelingen onderhevig is, onontbeerlijk is gebleken. Voor de regeling in de onderhavige overeenkomst hebben model gestaan het Verdrag van Oslo (1972) ter voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten uit schepen en luchtvaartuigen (laatstelijk Trb. 1975, 120) en het hiervoor al genoemde Verdrag van Parijs (1974) ter voorkoming van verontreiniging van de zee vanaf het land, zij het dat in de Overeenkomst van Bonn kon worden gechopt voor een minder zware opzet. De verdragen van Oslo en Parijs kennen elk een zogenaamde commissie waarin alle verdragsluitende staten vertegenwoordigd zijn.

Deze commissies kunnen worden aangemerkt als formeel verdragsorgaan. Zij bezitten rechtspersoonlijkheid en hebben gecombineerd hun zetel te Londen op basis van een desbetreffend verdrag met het Verenigd Koninkrijk. Het (gecombineerde) secretariaat, c.q. de secretaris van deze commissies, waaromtrent in de krachtens de artikelen 18 van de verdragen van Oslo en Parijs door de commissies vastgestelde Huishoudelijke Reglementen voorzieningen zijn getroffen, geniet de gebruikelijke volkenrechtelijke voorrechten en immuniteiten. Op basis van informele afspraken verricht het secretariaat van de zogenaamde Oslo- en Parijse Commissies mede secretariaatsdiensten ten behoeve van de uitvoering van de bestaande Overeenkomst van Bonn. Deze regeling is in de nieuwe overeenkomst in artikel 15 geformaliseerd.

In het licht van deze situatie bestond in het kader van de nieuwe Overeenkomst van Bonn geen behoefte aan een commissie als formeel verdragsorgaan en kon worden volstaan met de institutionalisering van de vergadering van verdragsluitende partijen. Dit betekent dat niet ook ten behoeve van een «Bonner Commissie» een zetelovereenkomst met het Verenigd Koninkrijk behoeft te worden gesloten.

Voor het overige is de regeling inzake de vergadering van partijen in het kader van de onderhavige overeenkomst qua opzet vergelijkbaar met de regeling inzake de Oslo- en Parijse Commissies.

De bepaling van artikel 13 betreffende het stemrecht van de EEG is ontleend aan het bepaalde in artikel 19 van het Verdrag van Parijs.

Artikel 15. Met dit artikel wordt een grondslag gegeven voor de formalisering van de hierboven genoemde, in de praktijk al bestaande regeling op grond waarvan het secretariaat van de Oslo- en Parijse Commissies diensten verleent ten behoeve van de Overeenkomst van Bonn.

De regeling van de contributie is gebaseerd op de verdeelsleutel van contributies aan de hand van het Bruto Nationaal Produkt welke binnen de Verenigde Naties wordt gehanteerd en die thans ook geldt als (informele) interimregeling. In het kader van de onderhavige overeenkomst is evenwel een plafond van 20% van het in de bepaling bedoelde saldo overeengekomen, ten einde binnen de betrekkelijk kleine kring van partijen bij deze overeenkomst geen te groot verschil in contributie te laten ontstaan.

Artikelen 16 t/m 24. Deze artikelen bevatten gebruikelijke verdragstechnische bepalingen. Vergeleken met de bestaande tekst is thans toegevoegd een regeling betreffende een procedure voor de wijziging van de overeenkomst en de bijlage (artikelen 16 en 17). Hieromtrent kan worden opgemerkt dat wijzigingen van de overeenkomst en wijzigingen die nieuwe elementen aan de bijlage toevoegen hier te lande aan de parlementaire goedkeuring zullen dienen te worden onderworpen. Daarentegen zullen wijzigingen van de in de bijlage opgenomen zone-indeling geen parlementaire goedkeuring

behoeven, aangezien de zone-indeling strekt ter uitvoering van de overeenkomst. Voorts zijn thans ook in de overeenkomst opgenomen bepalingen betreffende de toetreding van andere staten tot de overeenkomst (artikelen 20 en 21), terwijl in de overige bepalingen rekening wordt gehouden met het feit dat de EEG partij zal worden bij de nieuwe Overeenkomst van Bonn (artikelen 18 en 19).

Ten slotte verdient vermelding dat, behalve de Engelse en Franse tekst, nu ook de Duitse tekst van de Overeenkomst van Bonn als authentieke tekst wordt aangemerkt, zulks op verzoek van de Bondsrepubliek Duitsland.

Koninkrijkspositie

Wat betreft het Koninkrijk zal de overeenkomst, evenals de bestaande overeenkomst van Bonn, gelet op het regionale karakter alleen voor Nederland gelden.

De minister van Verkeer en Waterstaat,
N. Smit-Kroes

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
W. F. van Eekelen