

Het Marpol-Verdrag

1. Inleiding

Op 2 oktober 1983 verviel het vigerende 'Internationaal Verdrag ter Voorkoming van Verontreiniging van de Zee door Olie', Londen 1954, omdat ook Nederland zijn verplichtingen zal moeten nakomen die voortvloeien uit het ratificeren van het *MARPOL¹ VERDRAG*.

Wat is het Marpol-Verdrag, wat zijn de consequenties ervan en in hoeverre zal Nederland aan zijn verplichtingen kunnen voldoen? Dat waren ruwweg de vragen waar een groepje mensen binnen de Werkgroep Noordzee zich deze zomer mee bezig heeft gehouden. Dit resulteerde in een nota over het Marpol-Verdrag (Werkgroep Noordzee 1983). In dit artikel enkele aantekeningen, rondom dit nieuwe verdrag en de genoemde nota.

2. Historie

Een deel van de totale verontreiniging van de zee wordt veroorzaakt door de scheepvaart. Enerzijds als gevolg van ongevallen (strandingen, brand, explosies, breuk etc.), waarbij schadelijke stoffen in het milieu komen, anderzijds als gevolg van lozingen bij de normale bedrijfsvoering. Slechts 10-20% van de zeeverontreiniging door de scheepvaart is het gevolg van ongelukken, ruim 80% is het gevolg van moedwillige operationele lozingen. In de tabellen 1 en 2 is een overzicht gegeven van verschillende bronnen van olievervuiling van de zee. We zien dat de scheepvaart een zeer belangrijk deel voor zijn rekening neemt (34.8%, n= 6.1 miljoen metr. ton) van de jaarlijkse olie-inbreng in het mariene milieu. Het probleem speelt al decennia en was in 1954 aanleiding tot het Internationaal Verdrag ter Voorkoming van Verontreiniging van de Zee

¹ Marpol: *Marine Pollution*

Estimates of Petroleum Hydrocarbons
Introduced into the Oceans Annually

source	best estimate	probable range
Natural seeps	0.6	0.2-1.0
Offshore prod.	0.08	0.08-0.15
Transportation	2.133	1.5-2.8
Coastal refineries	0.2	0.2-0.3
Atmosphere	0.6	0.4-0.8
Coastal muni- cipal wastes	0.3	-
Coastal nonre- fining indus- trial wastes	0.3	-
Urban runoff	0.3	0.1-0.5
River runoff	1.6	-
total	6.113	

tabel 1. Schatting van de jaarlijkse hoeveelheden olie die over de gehele wereld in zee terechtkomen (uitgedrukt in miljoen metrische tonnen). Bron: National Academy of Sciences, Washington 1975.

Estimates of Petroleum Hydrocarbons In-
troduced into the Oceans Annually by
'Transportation'.

source	best estimate	probable range
LOT tankers	0.31	0.15-0.4
Non-LOT tankers	0.77	0.65-1.0
Dry docking	0.25	0.2-0.3
Terminal operations	0.003	0.002-0.005
Bilges bunkering	0.5	0.4-0.7
Tanker accidents	0.2	0.12-0.25
Nontanker accidents	0.1	0.02-0.15
total 'Transportation'	2.133	± 1.5-2.8

tabel 2. Schatting van de jaarlijkse hoeveelheden olie die over de gehele wereld in zee terechtkomen als gevolg van transport (scheepvaart) (uitgedrukt in miljoen metrische tonnen). Bron: National Academy of Sciences, Washington 1975.

door Olie. In 1958 trad dit verdrag in werking en lange tijd was dit het enige instrument dat op het gebied van operationele lozingen vanaf schepen bepaalde voorwaarden en verboden bevatte. Eén van de gespecialiseerde lichamen van de *Verenigde Naties (VN)*, de *Intergouvernementele Maritieme Consultatieve Organisatie (IMCO)*, heeft zich sinds haar oprichting in 1958 veel met zeeverontreiniging veroorzaakt door schepen beziggehouden. Dit had tot gevolg dat het genoemde verdrag in 1962 en 1968 werd gewijzigd. In de IMCO werd in het begin van de zeventiger jaren de behoefte gevoeld, dit verdrag, dat zich beperkt tot het voorkomen van lozingen van persistente oliën, te vervangen door een nieuw verdrag. Dit nieuwe verdrag diende verder gaande regelingen te bevatten en ook betrekking te hebben op operationele lozingen van andere schadelijke stoffen dan olie. Een door de IMCO belegde diplomatieke conferentie in 1973 (Londen) leidde tot het 'Internationaal Verdrag ter Voorkoming van Verontreiniging door Schepen', veelal aangeduid als het Marpol-Verdrag. Het beheer over dit verdrag werd opgedragen aan de IMCO. Met het oog hierop werd binnen de IMCO in 1974 een mariene milieubeschermingscommissie ingesteld, het *Marine Environment Protection Committee (MEPC)*.

De regelingen in het Marpol-Verdrag hebben niet alleen gevolgen voor de scheepvaart (strengere voorschriften met betrekking tot lozingen maar ook bouw en inrichting), maar ook voor de havens, de havenautoriteiten en de controlerende lichamen. Een goede naleving van de voorschriften vereist goede controle mogelijkheden, maar ook de noodzakelijke alternatieven (in dit geval vooral havenopvanginstallaties).

Het was wenselijk dat het nieuwe verdrag zo spoedig mogelijk in werking zou treden, maar al snel bleek, dat dit onmogelijk was. De voorgeschreven apparatuur was nog niet ontwikkeld en in de meeste havens ontbraken voldoende opvanginstallaties.

In 1978 werd te Londen wederom een conferentie gehouden, waarbij het *Marpol Protocol* tot stand kwam. Hierin werd ondermeer geregeld dat het verdrag gefaseerd in werking zou treden. De voorschriften ten aanzien van het lozen van oliën en chemicaliën werden losgekoppeld, zodat de eerste sneller in werking zou kunnen treden. Het Marpol-Verdrag zal nu in de volgende fasen inwerking treden:

1. De lozing van minerale oliën, alsmede de constructie en uitrusting van schepen welke deze oliën vervoeren danwel gebruiken.
2. De lozing van schadelijke vloeistoffen welke in bulk worden vervoerd, alsmede de constructie en uitrusting van schepen welke deze vloeistoffen in bulk vervoeren.
3. Het vervoer met schepen van verpakt schadelijke stoffen.
4. De lozing van schadelijk sanitair afval van schepen.
5. De lozing van vuilnis van schepen.

Deze fasen van het verdrag zijn aan het verdrag toegevoegd in de vorm van 5 technische bijlagen met voorschriften (*Annex 1-5*). Annex 1., de bijlage met betrekking tot het lozen van minerale oliën, zou in werking kunnen treden, 12 maanden nadat niet minder dan 45 staten, waarvan de gezamenlijke koopvaardijvloot niet minder dan 50% van het wereld-bruto-tonnage bedraagt, daarbij partij zouden zijn. Op 1 oktober 1982 hadden de volgende landen het verdrag geratificeerd:

Uruguay, Peru, het Verenigd Koninkrijk, Zweden, Noorwegen, de Verenigde Staten, Tunesië, Liberia, Joegoslavië, Denemarken, Colombia, Frankrijk, de Duitse Bondsrepubliek, Griekenland en Italië.

Deze vijftien landen bezitten te zamen meer dan de vereiste 50% van het brutotonnage van de wereldkoopvaardijvloot (Werkgroep Noordzee 1983).

Omdat uiteindelijk ook Nederland op 2 juli 1983 partij werd, door bekrachtiging van zijn 'ondertekening onder voorbehoud' in 1974, zal het verdrag ook hier gaan gelden. Per 2 oktober is het Marpol-Verdrag in werking getreden via de Wet Voorkoming Verontreiniging door Schepen (WVVS).

Dit is in kort bestek de historie van het Marpol-Verdrag. Het is duidelijk dat we er met zo'n verdrag alleen niet zijn. De voorschriften van het verdrag zullen nageleefd moeten worden. Dat vereist inspectie, opsporing en in geval van overtreding effectieve vervolging. Wat dit laatste betreft is internationale samenwerking onontbeerlijk en daarin zal Marpol naar verwachting beter (kunnen) voorzien dan het nu vervallen verdrag van 1954.

3. Marpol-Verdrag, annex 1.

Het gaat te ver om een volledige beschrijving te geven van alle bepalingen in het Marpol-Verdrag. Het integraal afdrukken van de Verdragstekst zou dan een nog betere oplossing zijn, maar dit is hiervoor niet de juiste plaats en de zin is bepaald twijfelachtig. In plaats daarvan enkele opmerkingen bij, om verschillende redenen belangwekkende, bepalingen.

3.1. Regeling van het lozen van olie (annex 1., hoofdstuk II, voorschriften 9 en 10).

Het lozen van olie of oliehoudende mengsels is niet verboden, maar aan strenge bepalingen onderworpen. Deze bepalingen komen in veel opzichten overeen met de voorschriften in de, nu vervallen, Wet Olieverontreiniging Zeewater (WOZ), maar zijn verder uitgewerkt en verstrekkender. Een belangrijke extra-bepaling is, dat schepen verplicht zijn te werken met een systeem voor de bewaking en regeling van de olielozing en een sloptank-installatie (deze systemen zijn elders in de verdragstekst beschreven. Alle schepen moeten per 2 oktober 1983 met een dergelijk, én door de scheepvaartinspectie goedgekeurd, systeem zijn uitgerust, zie 3.2). Het lozen is geheel verboden in een aantal bijzondere gebieden, te weten: Middellandse Zee, Oostzee, Zwarte Zee, Rode Zee en Perzische Golf.

In zijn algemeenheid betekent deze enkele regeling (de voorschriften 9 en 10) voor een gebied als het Noordzeegebied al een (geringe) stap voorwaarts.

3.2 Internationaal Certificaat van Voorkoming van Verontreiniging voor het Vervoer van Schadelijke Stoffen in bulk (1973) (annex 1., hoofdstuk I, voorschriften 4-8).

Een grote verdienste van het Marpol-Verdrag is, dat het probleem van olielozing en olie-afgifte ook bij de bron (aan boord) wordt aangepakt. Annex 1. bij het Marpol-Verdrag bevat een aantal eisen voor de constructie, de uitrusting en de administratie (bv. olie-journaal) op schepen. Elk schip dient een onderzoek door de Scheepvaart-Inspectie te ondergaan, waarbij het op Marpol-criteria wordt getest, om het verplichte Certificaat te verkrijgen. Er dienen bovendien periodiek onderzoeken aan boord te worden gedaan (met tussenpozen van ten hoogste vijf jaren) om te controleren of de installaties ten volle aan de eisen blijven voldoen en of het schip in aanmerking komt voor het verlengen van het Certificaat. Wanneer een schip na 2 oktober 1983, ongeacht onder welke vlag het vaart, geen certificaat heeft,

zal elke dienst door de havenbeheerder worden geweigerd. Zo zal een schip bijvoorbeeld niet worden gelost (meded. Haverkamp & Van Beek, Scheepvaart Inspectie, Rotterdam).

De verlangde aanpassingen zijn uiteraard op de meeste schepen al doorgevoerd. Het was verheugend, dat minister Smit-Kroes (Verkeer en Waterstaat) niet van zins was uitzonderingen te maken toen vissers, met het oog op de kosten, via kamervragen van de heer Blaauw (VVD), om ontheffing respectievelijk uitstel vroegen (Anonymus 1983a).

3.3 Haven-opvanginstallaties (annex 1., hoofdstuk II, voorschrift 12).

Het Marpol-Verdrag verplicht verdragspartijen voor voldoende opvanginstallaties te zorgen. Deze maatregel was er een belangrijke reden voor, dat de doorvoering van Marpol steeds maar weer werd uitgesteld. Het probleem was, dat vrijwel nergens in de wereld voldoende (olie-)opvanginstallaties zijn. Zolang er onvoldoende installaties zijn, kan slechts globaal naleving van de lozingsvoorschriften geëist worden, omdat men schepen niet kan verplichten olie af te geven in installaties die er niet zijn (Wefers Bettink 1979). In de discussie (4.) meer over de aanwezigheid van olie-opvangmogelijkheden maar dan speciaal de toestand in Nederland.

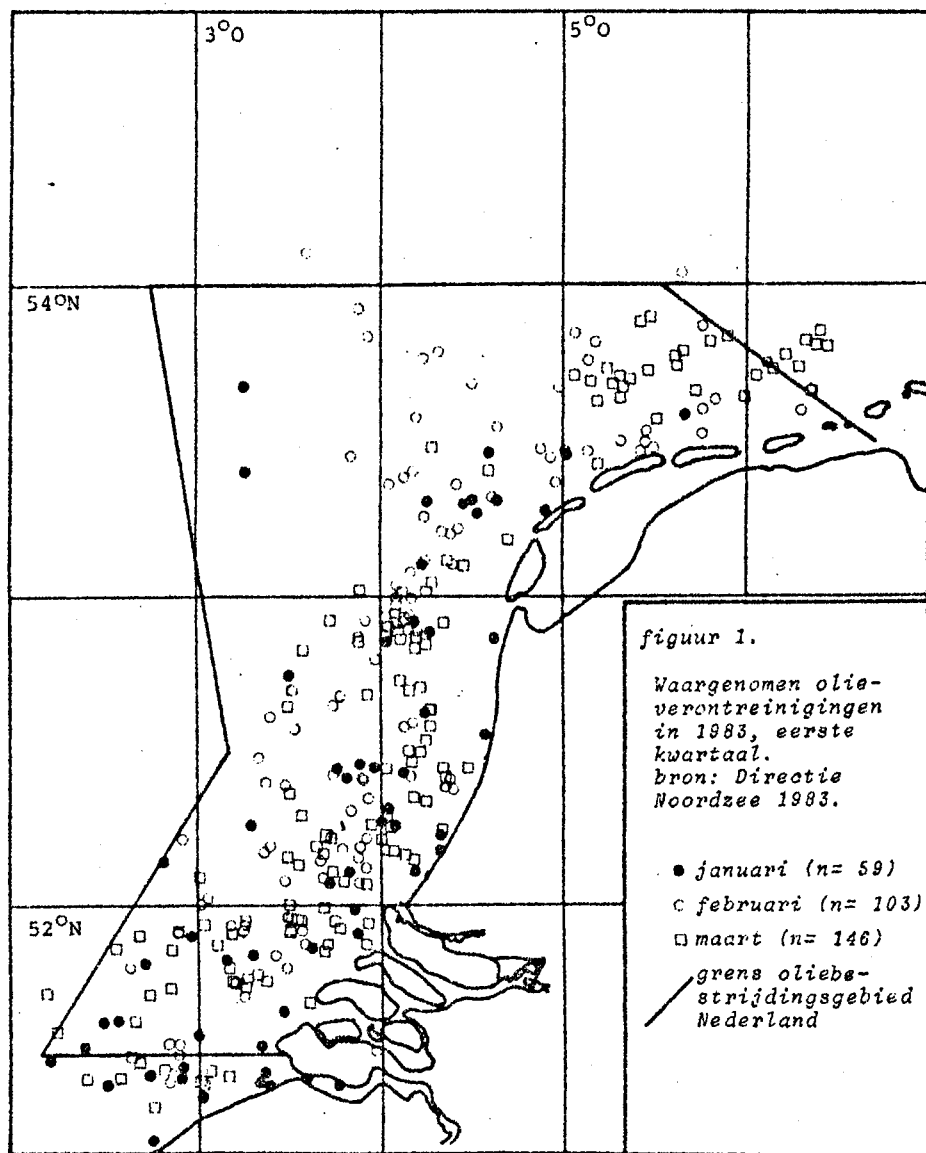
3.4 Bijzondere regels voor de inspectie van schepen (Marpol-Verdrag, artikel 5, lid 4).

"Ten aanzien van de schepen van Staten die geen partij zijn bij het Verdrag passen de partijen de bepalingen van dit Verdrag toe, voor zover nodig is om te verzekeren dat dergelijke schepen geen gunstiger behandeling krijgen."

Het is buitengewoon belangrijk, dat valse concurrentie (door een meer gunstige behandeling) wordt uitgesloten. Het zal duidelijk zijn, dat dit ook geldt voor de havens onderling. Het Marpol-Verdrag kan pas werkelijk effectief zijn wanneer zoveel mogelijk landen zich aan de Verdragsregels houden. Het mag niet zo zijn dat in Rotterdam volgens de bepalingen van Marpol wordt afgehandeld, terwijl in Antwerpen een schip geen last heeft.

4. Discussie

In figuur 1. een overzicht van de door Directie Noordzee (Rijkswaterstaat) aangetroffen olievlekken gedurende het eerste kwartaal van dit jaar in het door Nederland gecontroleerde gebied. Een indrukwekkende hoeveelheid, die duidelijk illustreert, dat het niet niks is waar we het over hebben. Een groot deel van deze waarnemingen betreft ongetwijfeld het resultaat van operationele lozingen. De waarnemingen op dit kaartje zijn verzameld met behulp van de nieuwe apparatuur die Directie Noordzee per 1 januari dit jaar ter beschikking heeft (Maritime Pollution Control; Rijkswaterstaat 1983a). Met deze apparatuur kunnen olievlekken ook bij slecht weer en 's nachts opgespoord worden; een zeer essentiële verbetering vergeleken met het oude materiaal. Het aantal waargenomen verontreinigingen steeg dan ook aanmerkelijk sinds de ingebruikname van deze apparatuur. Directie Noordzee heeft een budget voor 500 vliegtuigen per jaar. Een belangrijke stap voorwaarts, ook met het oog op de mogelijkheden tot controle op de naleving van de Marpol-richtlijnen. Directie Noordzee zal niet overgaan tot intensivering van de patrouilles na 2 oktober 1983. Het doel van de vluchten is, een goed beeld te krijgen van de olieverontreinigingen (dus ook nagaan of Marpol aantoonbaar effect heeft), en niet om schepen te betrappen (meded. Poot, Directie Noordzee). De heren Haverkamp en Van Beek (Scheepvaart Inspectie,



Rotterdam) spreken van een goede samenwerking met Directie Noord-zee. Wanneer een olie-lozend schip de haven binnenloopt, wordt dit aan de Scheepvaart Inspectie gemeld. Deze draagt zorg voor de afhandeling ervan. We zullen zien of de beide heren hun 'gespierde taal' (zie par. 3.2) ook in de praktijk waar kunnen maken. Aangezien de Scheepvaart Inspectie zich niet op zee begeeft, is zij voor het constateren van overtredingen op zee afhankelijk van de Marine Luchtvaartdienst (MLD), Rijkspolitie Dienst Luchtvaart (RDL) en de Directie Noordzee (Wefers Bettink 1979). Andere mogelijkheden tot controle voor de Scheepvaart Inspectie zijn de verplichting dat iedere tanker boven 10.000 BRT apparatuur aan boord dient te hebben die alle operationele lozingen registreert (zodat illegale lozingen niet eens mogelijk zijn; een soort zwarte doos) (Annex 1., hoofdstuk II, voorschrift 16), het verplichte oliejournaal, het verplichte 'Crude-Oil wasboek' en inspectie aan boord (meded. Haverkamp & Van Beek).

Marpol 'verschafft dus vele mogelijkheden om verontreiniging van de zee met olie door schepen tegen te gaan. De praktijk zal uitwijzen in hoeverre van de mogelijkheden gebruik gemaakt wordt (of k n worden).

Hoe zit het dan met die andere verplichting; de haven-ontvangstinstallaties in Nederland? Zijn de Nederlandse havens klaar voor Marpol met ingang van 2 oktober 1983? Werkgroep Noordzee heeft met deze vragen in het achterhoofd een enquête verstuurd aan 32 Nederlandse havenbeheerders (Werkgroep Noordzee 1983). De resultaten van zo'n enquête zijn natuurlijk in aanzienlijke mate afhankelijk van de bereidheid tot medewerking van de ondervraagden. Het is wat voorbarig te stellen, dat 'geen antwoord' betekent, dat de betreffende haven geen ontvangstinstallatie heeft, of althans onvoldoende capaciteit. We kunnen er wellicht w l vanuit gaan, dat alles in dat geval niet optimaal geregeld is. De havenbeheerders van Maassluis, Urk, Vlissingen, Amsterdam, Harlingen, Den Helder, Terschelling en Rotterdam reageerden. Dat is 25% van de geënquêteerden. De algemene strekking van de reacties was, dat de ontvangst van olie of oliehoudende mengsels door particuliere bedrijven geschiedt. Alleen de Rijkshavendienst van Urk voegt daaraan toe, dat de controle op afgifte van afvalstoffen geschiedt door de havenmeester. In het algemeen zagen de reagerende havendiensten geen problemen voor de ontvangst van olie en oliehoudende mengsels (annex 1.), maar wel voor de ontvangst van chemicaliën (annex 2., in werking-tredend oktober 1986). De verantwoording voor de ontvangstinstallaties berust bij de havenbeheerder. Dat de ontvangst van afvalstoffen wordt uitbesteed is niet zo zeer verkeerd als wel riskant. Het vereist een scherpe controle. Een wat scherpere controle dan in het bekende geval van Booi Clean (Anonymus 1983b)! Tenslotte een krasse uitspraak van de heer Swabe, adj. havenmeester te Scheveningen: "Of er in Scheveningen een havenontvangstinstallatie zal komen, is op dit moment (zomer 1983, red.) nog niet te zeggen. Momenteel blijkt de haven alle beschikbare ligplaatsen nodig te hebben". De ontvangst van afvalstoffen in Scheveningen mag dan redelijk geregeld zijn, de goede man is kennelijk niet volledig op de hoogte van de verplichting die Marpol een dergelijke haven, waar in 1981 volgens zijn eigen zeggen 17.186 schepen binnenliepen, oplegt.

5. Conclusies

Het Marpol-Verdrag kan gezien worden als een belangrijke stap voorwaarts op de weg van de preventieve bestrijding van de vervuiling van de zee, in het beschreven geval van olie, door schepen. De bedoeling van dit artikel is, dat duidelijk moet zijn, dat het Marpol-

Verdrag alleen dan enig effect kan sorteren, wanneer eendrachtig, op internationaal én nationaal niveau wordt samengewerkt. Het verdrag beoogt vermindering van vervuiling. Dat vereist een effectieve vervolging, efficiënte opsporing en controle, goede naleving van de voorschriften. Veel hangt af van de goede wil. Volgens Haverkamp en Van Beek is die goede wil er. Het Marpol-Verdrag mag zeker geen einddoel zijn.

6. Verantwoording, dank

Voor het tot stand komen van dit artikel is geput uit de in par. 7 gerangschikte bronnen. Voorts is gebruik gemaakt van de verslagen van gesprekken die medewerkers van Werkgroep Noordzee voerden met: de heer Poot, Directie Noordzee, Rijswijk; de heren Haverkamp en Van Beek, Scheepvaart Inspectie Rotterdam; dhr. Korver, chef havenmeester Amsterdam; dhr. Noé, Gemeentelijk havenbedrijf Rotterdam en dhr. Swabe, adj.havenmeester Scheveningen. Het artikel was in deze vorm niet mogelijk geweest zonder het werk van het Marpol-Clubje binnen Werkgroep Noordzee, waarvan ik graag René Coenen, Martin Schellingerhout, Rik Hendriks en Gepke Jonker in het bijzonder wil bedanken.

7. Bronvermeldingen

- Anonymus 1983a. Marpol-Verdrag kost visser veel geld. Weekbl.Schut-
tevaer, 2 juli 1983.
- Anonymus 1983b. Justitie liet afvallozingen Booy Clean jarenlang toe.
Dagbl. De Volkskrant, 6 april 1983.
- National Academy of Sciences 1975. Petroleum in the Marine Environment.
In: The Global 2000 Report to the President, vol. 2,
Technical Report. Government Printing Office,
Washington 1980.
- Rijkswaterstaat 1983a. Rijkswaterstaat out at sea (technical data
Cessna titan 404). Ministerie van Verkeer en Water-
staat, Directie Noordzee, Rijswijk.
- Rijkswaterstaat 1983b. Waargenomen olie-verontreinigingen Noordzee;
januari, februari, maart 1983. Maandelijks publie-
catie Directie Noordzee, Rijswijk.
- Wefers Bettink, H.W. 1979. Bevoegdheden van Vlaggestaat, Kuststaat en
Havenstaat inzake het Voorkomen, Verminderen en Bestrij-
den van Olieverontreiniging van de Zee door de Scheep-
vaart. Afstudeerscriptie van de Internationaalrecht-
lijke Richting van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid,
R.U. Utrecht.
- Werkgroep Noordzee 1983. Nota over het Marpol-Verdrag, Annex 1.
Werkgroep Noordzee, september 1983, Amsterdam.
- Wets- en Verdragsteksten:
- Internationaal Verdrag ter Voorkoming van Verontreiniging door Schepen
(Londen, 2 november 1973, Trb. 1978, 187).
- Bijlage 1. Voorschriften ter Voorkoming van Verontreiniging door
olie.
- Protocol van 1978 bij het Internationaal Verdrag ter Voorkoming van
Verontreiniging door Schepen, 1973 (Londen, 17 februari 1978, Trb.
1978, 188).

Wet van 9 juli 1958, Stb. 344 ter Voorkoming van Verontreiniging van de Zee door Olie (Wet Olieverontreiniging Zeewater), zoals deze Wet laatstelijk is gewijzigd bij de wet van 5 juni 1975, Stb 354 (in werking tredend met ingang van 20 januari 1978, krachtens Koninklijk Besluit van 28 juni 1977, Stb. 424).

C.J. Camphuysen, oktober 1983

postbus 53153

1007 RD Amsterdam