

Vervuilen loont

Organisatie van internationale scheepvaart stimuleert milieuvervuiling op zee

M. Harjono en E. Leemans*

Het passagiersschip *Norway* heeft een fortuin bespaard door jarenlang illegaal vuilnis, oliehoudende mengsels en chemicaliën in zee te dumpen. Door het vervalsen van documenten leidde de kapitein de Amerikaanse Coast Guard om de tuin. De eigenaar van het schip, Norwegian Cruise Line, werd daarvoor veroordeeld tot het betalen van een boete van een miljoen dollar. Dit bedrag staat in geen enkele verhouding tot het bedrag dat de eigenaar van het schip bespaarde door het afval te dumpen, in plaats van af te geven bij een ontvangstinstallatie in de haven. Deze kleine 'vangst' is een uitzondering want meestal gaan de veroorzakers van milieuschade op zee gewoon vrijuit. Het aanbrengen van schade aan het zeemilieu loont blijkbaar, en leidt in ieder geval niet tot nadelige economische gevolgen voor de vervuiler. Hoe is dit mogelijk? Het voldoen aan milieuregels kost vaak tijd en geld – waardoor een scheepseigenaar al snel kiest voor illegaal lozen. Bovendien is de pakkans bij een overtreding op open zee simpelweg klein, zeker 's nachts. De pakkans wordt nog verkleind doordat de keten van aansprakelijkheid doelbewust zo georganiseerd wordt dat degene die de touwtjes in handen heeft en de winst opstrijkt aan zijn verantwoordelijkheid kan ontsnappen. Daartoe biedt een algemeen toegepast principe uit de scheepvaart, namelijk het recht om een schip onder buitenlandse – vaak goedkope – vlag te laten varen uitkomst. Om puur financiële redenen registreren scheepseigenaren hun schip in een goedkope vlaggenstaat. Dit soort landen hebben niet alleen een gunstig belastingstelsel, maar stellen bovendien minder regels voor de bemanning of aan het handhaven van de scheepsveiligheid en milieuwetgeving. Bij veel van deze goedkope vlaggen geeft een brievenbusmaatschappij – waarbij de identiteit van de werkelijke scheepseigenaar/manager verborgen blijft – voldoende recht om een schip onder de nationaliteit van die vlag te laten varen. Daarom is in die landen moeilijk te achterhalen wie uiteindelijk verantwoordelijk is voor de vervuiling van de oceanen door een bepaald schip.

* De auteurs zijn respectievelijk werkzaam bij Greenpeace en Stichting De Noordzee.

In dit artikel willen we duidelijk maken hoe deze systematische ontduiking tezamen met de grondslagen in het internationaal zee-recht niet alleen een effectieve bescherming van het zeemilieu belemmert, maar de instandhouding van milieuvervuiling bevordert. Eerst wordt een beschrijving gegeven van de manier waarop schepen het zeemilieu vervuilen. Daarna volgt een beschrijving van de grondslagen van het internationaal zeerecht en de implicaties voor het zeemilieu in de 21e eeuw. Daarna gaat het over de beperkte aansprakelijkheid van bedrijven bij milieuschade en volgt een korte beschouwing van regionale oplossingen. Afgesloten wordt met een korte beschrijving van de kansen die Nederland laat liggen om effectief op te treden tegen vervuilers in haar economische zone.

Milieuproblemen van zeeschepen

Operationele lozingen

Schepen lozen op diverse manieren giftige stoffen in zee. Veel afval wordt rechtstreeks over boord gegooid. Marpol¹ Annex V stelt regels voor het 'over de muur zetten' van afval. Volgens deze overeenkomst mogen nergens ter wereld plastics in zee worden geloosd. Toch veroorzaken plastic netten, touwen, en verschillende soorten verpakkingsmateriaal de grootste problemen. Zeezoogdieren en vogels raken erin verstrikt en verdrinken of stikken. In magen van zeevogels zoals de albatrossen op Antarctica worden regelmatig de meest uiteenlopende plastic voorwerpen teruggevonden, zoals aanstekers. Een recent ontdekt probleem zijn de kleine pastic pellets, een basisgrondstof voor de plasticindustrie. Deze balletjes met een doorsnede van een paar millimeter zien zeevogels en vissen aan voor visseneitjes en eten ze op. Op Japanse stranden werden concentraties van duizend tot vijftienhonderd pellets per vierkante meter aangetroffen. Een belangrijke bron van informatie over afval van de scheepvaart is het Coastwatch-onderzoek, dat sinds 1988 in Nederland wordt uitgevoerd. Doel is het vergaren van informatie over de herkomst van afval op de Nederlandse kust. In de veertien jaar dat het onderzoek

1 International Convention for the Prevention of Pollution from Ships.

loopt, is gebleken dat gemiddeld 40% van al het afval op de Nederlandse stranden afkomstig is van scheepvaart of visserij.² Waarschijnlijk is dit het topje van de ijsberg want de grootste hoeveelheid rommel zinkt naar de bodem van de Noordzee. In verband met de kosten en het gemak voor scheepvaart is de Noordzee nog steeds veruit de grootste concurrent voor welke afvalbak dan ook. Volgens Oskar³ verdwijnt jaarlijks zeventigduizend m³ afval in de Noordzee.⁴ Zweden verwijdert jaarlijks zes- tot achtduizend m³ afval van de Zweedse westkust,⁵ terwijl tegelijkertijd vorig jaar in Nederland nog twee Haven Ontvangstinstallaties zijn gesloten bij gebrek aan aanbod van afval. Want ruim 90% van alle zeeschepen gooit het afval nog steeds overboord. De kosten van afval in zee zijn enorm: de Zweedse visserijgemeenschap in het Skagerrak derft jaarlijks bijna een miljoen euro aan inkomsten door de gevolgen van afval. Het schoonmaken van Britse stranden kost jaarlijks ongeveer 4,4 miljoen euro.⁶ Behalve huishoudelijk afval bestaat nog het probleem van machinekamer- en ladingafval. Afvalolie uit de machinekamer wordt opgeslagen in sloptanks, die vervolgens op zee weer illegaal leeggepompt worden. Ook ladingrestanten belanden veelvuldig in zee, met name bij het vervoer van bulkcladingen, zoals chemicaliën, graan of steenkool. Om de kosten van afgifte te omzeilen worden de ruimen van schepen, het zogenaamde 'zeezwaaien', op volle zee gespoeld. En dat mag nog gewoon volgens de huidige regels en wetten, zolang schepen buiten de twaalfmijlszone van een land zijn. Ten slotte vinden lozingen van schepen plaats in de vorm van emissies door de verbranding van stookolie, die al dan niet verontreinigd is met chemisch afval. Binnen Nederland, Europa en Noord-Amerika gaan steeds meer geluiden op om deze vorm van afvalverbranding op zee te verbieden. De eisen aan brandstof voor transport over land zijn steeds strenger geworden. Het is opmerkelijk dat voor transport over zee totaal andere wetten lijken te gelden. De vuile raffinage residuen vinden alleen hun weg nog naar de scheepsmotoren. Zeescheepvaart kan met recht het bezinkputje van de olie-industrie worden genoemd.

2 Coastwatch jaar rapporten en Coastwatch tien jaar verzameld, Stichting De Noordzee, 1999.

3 Oskar Commission for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic.

4 Marine Litter – trash that kills, Swedish Environment Protection Agency, 2001.

5 Zie noot 4.

6 Zie noot 4.

Olievervuiling

Rampen met olietankers, zoals het vergaan van de *Prestige*, veroorzaken milieuproblemen van een geheel andere orde. Volgens cijfers van de International Tanker Owners Pollution Federation gebeuren de meeste incidenten met olieverlies tijdens routineoperaties, zoals het laden, lossen en bunkeren. Tussen 1990-1999 vond er gemiddeld elke tien dagen een olie-incident plaats bij operationele handelingen, strandingen, botsingen of als gevolg van doorgeroeste scheepshuiden. Per keer liep daarbij meer dan zeven ton olie de zee in. Dat is in tien jaar een totale hoeveelheid van meer dan een miljoen ton olie.⁷ En dan nog een onbekend aantal liters illegaal geloosde olie. Het is bijvoorbeeld bekend dat bij olierampen de passerende schepen hun kans schoon zien en hun vuile tanks even legen. Ook bij de recente olievervuiling afkomstig van de *Tricolor*⁸ werden andere oliesoorten aangetroffen, vermoedelijk door illegale bijlozingen.

Het is dan ook niet zo vreemd dat besmeuring met olie nog steeds de belangrijkste doodsoorzaak is voor zeevogels. Aan de Nederlandse kusten spoelen jaarlijks tienduizenden met olie besmeurde vogels aan. Een veelvoud aan olievogels bereikt echter nooit de kust en ook andere zeeorganismen sterven massaal als gevolg van olieverontreiniging. Naast zeevogels als zeekoeten, alken en zwarte zee-eenden worden ook wadvogels, zoals eidereenden slachtoffer van olieverontreiniging, maar ook de vissen. Vooral visseneieren zijn gevoelig voor vervuiling. Bekend is dat eieren van kabeljauw, haring en schol al bij kleine hoeveelheden olie óf niet uitkomen, óf mismaakte larven opleveren. Kortom, olie heeft rampzalige gevolgen voor het mariene milieu. De slecht afbreekbare stoffen in olie hopen zich op in voedselketens en in het sediment. De effecten van deze afvalstoffen doen zich vooral voor op het niveau van het totale ecosysteem van een gebied. Het dynamisch evenwicht van een dergelijk systeem wordt door een olieramp voor vele jaren verstoord.

7 Accidental Tanker Oil Spill Statistics, ITOPF, 2002.

8 Het autoschip de *Tricolor* zink in december 2002 in het Kanaal, waarna het binnen zes weken tot driemaal toe werd aangevaren. De derde aanvaring leidde tot olieverontreiniging en de olie uit de gezonken *Tricolor* bereikte niet alleen de Belgische maar ook de Nederlandse stranden.

Het zeeschip als medeplichtige in vervoer 'milieubesmette' lading

Afgezien van het feit dat het zeemilieu vaak slachtoffer is van milieu-vervuiling is de zee ook vrijplaats voor zaken die verboden zijn of die vanuit het oogpunt van milieu en natuurbehoud af te wijzen zijn.

Neem bijvoorbeeld het vervoer over zee van tropisch hout. Meer dan de helft van het tropisch hout dat wereldwijd gekapt wordt is illegaal. En zo loopt er zeker een keer per week in een Nederlandse haven een schip binnen met illegaal tropisch hout afkomstig van landen zoals Brazilië, Kameroen en Indonesië.

Een ander voorbeeld is het transport van gevaarlijk afval over zee. De Basel Conventie en de Ban Amendment⁹ in Europa geïmplementeerd door de Evoa (Europese Verordening Overbrenging van Afvalstoffen) reguleert het afvaltransport tussen landen. De Conventie gebiedt staten een aantal universele principes na te streven. Zo moet het ontstaan van afvalstoffen worden voorkomen, giftigheid van afvalstoffen worden verminderd en afvalstoffen milieuvriendelijk worden verwerkt. Daarnaast is er een stelsel van afspraken en regels in het leven geroepen die de overbrenging van afvalstoffen tussen landen reguleert en soms verbiedt. Na deze doorbraak in de strijd tegen lucratieve en vernietigende afvalhandel is het nu zaak dat inspecteurs de vinger aan de pols houden. Want zolang er veel geld te verdienen valt aan (gevaarlijk) afval, ligt het gevaar van illegale handel naar arme landen of dump in zee op de loer. Overtreding van de Basel Conventie vindt op grote schaal plaats in het geval van de dump van giftige sloopschepen in landen als Bangladesh en India. Maar ook de illegale overbrenging van op land ontstane afvalstoffen komt voor. Zo is er momenteel het geval van een illegaal transport over zee van vliegafval afkomstig van Spaanse steenkoolcentrales uit Noord-Spanje. Het schip *MV Ulla* die de vracht vervoerde werd in 2000 op tijd onderschept in de Turkse havenstad Idemir. De giftige vracht was al eerder in Algerije geweigerd toen de autoriteiten de vracht niet vertrouwden. Achteraf bleek dat het giftige goeder bedoeld was voor de bouw van een dam in Algerije. De Turkse regering heeft de Spaanse regering inmiddels gevraagd de vracht terug te nemen zoals voorgeschreven onder de Basel Conventie.

9 Basel Convention, 1989 en Basel Ban Amendment 1995.

Grondslagen van internationaal zeerecht belemmeren milieubescherming

Ondanks slechte voortekens over de toestand van het mariene milieu is de internationale gemeenschap niet in staat de wereldzeeën effectief te beschermen. In plaats van een vuist te maken tegen de economische krachten – die profijt hebben bij het bestaande systeem – zit de internationale gemeenschap vooral verstrikt in lastige discussies over bevoegdheden en rechten van vlaggen-, kust-, en havenstaten. Een verklaring voor deze verwarring en voor het onvermogen om het zeemilieu afdoende te beschermen, zit in de grondslagen van het internationale zeerecht. Twee belangrijke principes van de internationale scheepvaart staan daarbij centraal: *mare liberum* (het recht op vrije doorvaart), opgenomen in de United Nations Convention on the Law of the Sea (Unclos) en de mogelijkheid een schip te laten registreren onder buitenlandse vlag.

Mare liberum

Genoemde discussies kunnen rechtstreeks herleid worden naar de 17e eeuw toen het recht op vrije doorvaart door Hugo de Groot werd bedacht om de Hollandse handelaren ruim baan te geven bij hun strooptochten in de Oost (en West). Hugo de Groot (1583-1645) geldt als één van de grondleggers van het internationale recht. Op zijn zeventiende ontving hij reeds een doctoraat civiel recht aan de universiteit van Orléans. In 1604 schreef hij voor de VOC het werk *De jure praedae*, over de juridische mogelijkheden van het kapen van buitenlandse schepen. Hoofdstuk 12 van dit werk, *Mare liberum*: het recht op vrije doorvaart bestrijdt de zeggenschap van Spanje, Portugal en Engeland op volle zee. Deze zelfbenoemde zeggenschap belemmerde de VOC-handelsschepen de vrije doorvaart naar Oost-Indië. Hugo de Groot vond de vrije doorvaart nu juist een essentiële voorwaarde in het internationale handelsverkeer. Daarom beargumenteerde hij dat geen enkel land de open zee mag controleren. *Mare liberum* wordt heden ten dage nog steeds gezien als het belangrijkste beginsel voor de internationale scheepvaart. Ook de Unclos,

die algemeen geldt als de grondwet voor zeescheepvaart, gaat uit van dit principe. Artikel 24 stelt bijvoorbeeld dat een kuststaat geen maatregelen mag nemen tegen schepen die het recht op 'innocent passage' zouden kunnen belemmeren. Nadat de *Prestige* voor de kust van Galicië naar de kelder ging, stelden Spanje en Frankrijk beide voor om oude olietankers te weren uit de Exclusieve Economische Zone (EEZ, een zone die tot tweehonderd mijlen uit de kust reikt). Ook sloot Spanje per 1 januari 2003 haar havens voor enkelwandige olietankers met bitumen, stookolie en ruwe olie. Deze unilaterale maatregelen leidden tot een storm van kritiek uit scheepvaartkringen en werden uiteindelijk afgedaan met de opmerking dat dit in strijd is met mare liberum en daarom volgens internationaal recht helemaal niet kan. Toch biedt de Unclos wel degelijk aanknopingspunten voor staten om, tegen het principe van de vrije doorvaart in, maatregelen te nemen ter voorkoming van milieuvervuiling. Artikel 192/194 verplicht staten om alleen dan wel gezamenlijk maatregelen te nemen om vervuiling te voorkomen en ter bescherming van het mariene milieu. Artikel 220 (lid I en II) geeft staten het recht om in hun havens inspecties uit te voeren op een buitenlands schip en zonodig maatregelen te nemen, wanneer er gronden zijn om aan te nemen dat het schip de wetgeving van die staat of internationale regels schendt.

Zo heeft de Nederlandse minister van milieu in 2001 met succes het Verdrag van Basel over grensoverschrijdende transporten van gevaarlijk afval toegepast op het asbesthoudende sloopschip *Sandrien*, dat haar laatste reis zou maken van Amsterdam naar de Indiase sloopstranden.¹⁰ De rechterlijke uitspraak in deze zaak voorkomt overigens (nog) niet dat de illegale export van giftige sloopschepen naar Aziatische stranden op grote schaal wordt gedoogd. Het is beschamend dat, terwijl het Verdrag van Basel algemeen van toepassing is op producten zoals auto's, het verdrag geen vuist kan maken tegen een schip als afval. Kennelijk gelden er op zee andere wetten dan op land? Het is belangrijk dat kust- en havenstaten hun juridische mogelijkheden op dit terrein meer toepassen.

10 Uitspraak Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak 19 juni 2002: uitspraak in het geding tussen Upperton Ltd, gevestigd te Mauritius, appellante en de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, verweerder.

Imo in de greep van goedkope vlag

Naast Unclos is nog een aantal andere verdragen van belang, waaronder Solas¹¹ (over de veiligheid van bemanning), STCW¹² (over bemannings-eisen) en het Marpol¹³ 73/78-verdrag. Van deze drie vormt Marpol de belangrijkste basis voor bescherming van het mariene milieu. Het Marpol-verdrag is in 1978 tot stand gekomen onder auspiciën van de Internationale Maritieme Organisatie (Imo, het maritieme bureau van de Verenigde Naties) naar aanleiding van een aantal ernstige ongelukken met olietankers. Het verdrag heeft onder meer zes bijlagen, Annex I t/m VI, waarbij I over lozingen van olie gaat en V over vast afval. Het structurele probleem van Imo is dat de zogenaamde goedkope vlaggen, zoals Panama en Malta, hier – op basis van de grootte van hun scheepstonnage – de dienst uitmaken. Terwijl de stemming wel democratisch is – één staat één stem – wordt een overeenkomst pas van kracht als het aantal ratificerende staten voldoende scheepstonnage vertegenwoordigt. Vijf van de in totaal 29 goedkope vlagstaten, namelijk Panama, Liberia, Bahamas, Malta en Cyprus hebben gezamenlijk de ‘controle’ over circa 45% van de scheepstonnage. Daardoor hebben de goedkope vlaggenstaten in feite het vetorecht in de Imo. Deze status quo wordt in stand gehouden door de reders waarvan de schepen onder goedkope vlag varen: feit is dat scheepseigenaren met Griekse, Japanse, Amerikaanse, Chinese (Hong Kong), Noorse en Duitse nationaliteit overheersen in deze vijf registers.¹⁴ Kortom, Imo is krachteloos als deze reders de maatregelen niet wensen in te voeren. Ook de Marpol-Conventies hebben last van de dominantie van de goedkope vlag. Twee Marpol-Conventies zijn nog steeds niet van kracht, omdat nog onvoldoende landen de Conventies geratificeerd hebben.

Het is hard nodig dat de Verenigde Naties, als beheerder van de internationale wateren, snel korte metten maakt met het vlaggensysteem. Het is te hopen dat de secretaris-generaal van de VN, Kofi Annan, die recentelijk zijn zorgen over de desastreuze gevolgen van substandaard scheepvaart kenbaar heeft gemaakt, snel stappen onderneemt om de problemen bij de zeescheepvaart aan te pakken.¹⁵

11 International Convention for the Safety of Life at Sea, 1960 en 1974.

12 Convention on Standards of training, Certification and Watchkeeping 1978/1995.

13 International Convention for the Prevention of Pollution from Ships.

14 ITF FOC Campaign Report 1999.

15 Antwoord van de Verenigde Naties van 14 januari 2003 op een brief van Greenpeace International, de Internationale vakbond van zeelieden (ITF) en het Wereldnatuurfonds naar aanleiding van de olieramp met de *Prestige* met een dringende oproep aan de VN om structurele wijzigingen door te voeren in de zeescheepvaart.

Goedkope vlag dekmantel voor overexploitatie van de zee

Het systeem van goedkope vlaggen biedt naast allerlei financiële voordelen voor de scheepseigenaar ook hele andere lucratieve mogelijkheden, die voor het zeemilieu desastreus zijn. Een voorbeeld is de overbevissing, misschien wel het grootste milieuprobleem van het mariene milieu. Volgens de FAO is 75% van alle commerciële vissoorten uitgeput, overbevist of leeft op de grens van overbevissing.¹⁶ Een groot probleem bij visserijmanagement is het omvlaggen van een schip naar een andere vlag om de nationale of regionale vangstbeperkingen te omzeilen. Zo onduiken Spaanse vissers de quota-afspraken van de International Convention on the Conservation of Atlantic Tuna door hun schepen te laten varen onder de vlag van de Nederlandse Antillen, die immers geen lid zijn van het verdrag. Visserijschepen varen onder allerlei vlaggen en ze veranderen dit ook voortdurend om de controle zo moeilijk mogelijk te maken. De top drie van goedkope vlaggen voor visserijschepen bestaat uit Belize, Honduras en Panama. Zonder controle op deze groep (20-30% van de totale visserij) is effectief management en dus bescherming van de visstand onmogelijk.

Beperkte aansprakelijkheid bij milieuschade

Ook olierampen zoals met de olietanker de *Prestige* zijn vaak weer terug te voeren op het ondoorzichtige systeem van regulering en de daaruit voortvloeiende eigendomsverhoudingen en ontsnappingsroutes voor aansprakelijkheid bij schade op zee. De *Prestige* heeft ons geleerd dat er bij dit soort rampen toch vaak sprake is van 'easy money'. Het transport van afvalproducten, zoals stookolie, mag niet teveel kosten om rendabel te zijn. Daardoor stijgt de vraag naar goedkope, oude, afgeschreven tankers. Het varen van dergelijke standaard tankers levert weinig risico op voor de handelaar, de reder, de kapitein én de verzekeringsmaatschappij. Ze verliezen op z'n hoogst hun al afgeschreven tanker en een laagwaardige lading. Sterker nog, de waarde van schip en lading is soms voor méér dan 100% gedekt door de verzekering.

16 FAO, World Review of Fisheries and Agriculture, 2000.

Neem bijvoorbeeld de drie beruchte olierampen in chronologie. Bij de ramp met de *Exxon Valdez* voor de kust van Alaska in 1989 was zowel tanker als de lading olie van een en hetzelfde bedrijf. De naam Exxon is vervolgens wekenlang door het slijk gehaald. Exxon heeft hier lering uit getrokken en haar vloot afgestoten. Bij de *Erika*, die in 1999 bij Bretagne verging, was het eigendom van tanker en lading al gescheiden. Het betrof hier een door TotalFina gecharterde tanker die onder Maltese vlag voer. In eerste instantie werd de schuld bij de eigenaar gelegd, maar toen bleek dat deze niet gemakkelijk te pakken was, richtte de aandacht zich alras op de eigenaar van de lading. Nadat een consumentenboycot dreigde, trok TotalFina morrend het boetekleed aan en beloofde alsnog beterschap. Bij de recente ramp met de *Prestige* voor de Spaanse kust in 2002 was niet alleen de tanker en de lading gescheiden, maar was ook de lading Russische stookolie, al niet meer te herleiden tot een oliemaatschappij.

Voor de schade aan het milieu en aan derden draaien meestal de belastingbetalers in verschillende landen op. Er zijn vele voorbeelden waaruit blijkt dat de aansprakelijkheid bij grensoverschrijdende milieuschade niet goed geregeld is.¹⁷ Het is hoog tijd dat het zwakke internationale regime van aansprakelijkheid in de zeescheepvaart (de Civil Liability Convention van de Imo) grondig wordt aangepast. Nu kan alleen de scheepseigenaar voor een zeer beperkt deel aansprakelijk worden gesteld voor milieuschade. De hele keten van belanghebbenden, van scheepseigenaar tot oliemaatschappij moet volledig en onbeperkt aansprakelijk zijn voor de gevolgen van olietransport over water. Dit is de enige manier om grote vervuilende olierampen zoals die met de *Prestige* te voorkomen. Met een goede regeling van aansprakelijkheid loont het namelijk niet meer zoals nu, om met onveilige schepen of slecht opgeleide bemanning te varen.¹⁸ Van de scheepvaartsector mag een transparante organisatie verwacht worden, zodat producten als stookolie niet langer worden verhandeld door 'brievbusmaatschappijen'. Want zolang meer dan 54% van het

17 Uit een studie van Greenpeace blijkt dat het noodzakelijk is om een internationaal aansprakelijkheidsregime op te stellen: *Corporate Crimes, the need for an international instrument on corporate accountability and liability*, Greenpeace International, augustus 2002.

18 Uit een studie van de OECD blijkt dat het opereren van een sub-standard schip extreem goedkoop is. Zo zouden de kosten voor het opereren van een sub-standard schip slechts 13% bedragen van de kosten van een normaal geopeerd schip op jaarbasis. Bron: Organisation for Economic Co-operation and Development, *Competitive advantages obtained by some shipowners as a result of non-observance of applicable international rules and standards*, Paris 1996.

tonnage olietankers onder de goedkope vlaggen vaart¹⁹ dan is het niet de vraag óf er nog grote olierampen zullen plaatsvinden, maar waar en wanneer.

Regionale oplossingen

Scheepsrampen geven vaak aanleiding tot nieuwe wetten en regels. Als antwoord op de onmacht/onwil van de Imo nemen regio's daarbij soms zelf het heft in handen. Een bekend voorbeeld is de Amerikaanse Oil Pollution Act (Opa) uit 1990, ontworpen na de ramp met de *Exxon Valdez*. Met deze Opa 90 kwam de VS met een unilaterale versnelde uitfasering van enkelwandige tankers, én een uitgebreid rampenplan om olie op zee op te ruimen.

Sinds de ramp met de *Erika* bemoeit ook de Europese Unie zich in toenemende mate met het internationale scheepvaartbeleid. Zo speelde Europa een cruciale rol bij het Imo-besluit om enkelwandige tankers vervroegd uit te faseren. Pogingen van een aantal goedkope vlagstaten om dit besluit op de valreep te voorkomen, liepen op niets uit, toen de EU serieus dreigde zelf maatregelen te nemen als een Imo-besluit uitbleef.

Bij de actuele discussie naar aanleiding van de olieramp met de *Prestige* lijkt Europa deze lijn door te zetten getuige de uitspraak van Transport Commissaris Loyola de Palacio:²⁰

'Nowadays, many ships carry large quantities of hazardous cargoes which may cause ecological disasters for coastal states in case of accident. The coastal states meet serious difficulties to address questions related to the protection of their coastlines and a number of states to regulate maritime safety and pollution prevention adequately. I would like to stress the importance to re-examine the international rules concerning the law of the seas.'

Eén van de eerste acties van de EU na de ramp met de *Erika* was het aankondigen van een speciaal maritiem agentschap, Emsa.²¹ Dit agentschap is onlangs van start gegaan en zal een belangrijke coördi-

19 ISL Germany, per 1 juli 2002.

20 Lloyds List, 30.1.03, De Ruiter to head Europe's maritime safety agency.

21 European Maritime Safety Agency.

nerende rol spelen voor de Europese kuststaten. De taken van het agentschap omvatten onder meer ondersteuning van kuststaten bij inspecties van schepen, controleren van klassenbureaus, ontsluiten van informatie over scheepvaart in Europa en het opstellen van rampenplannen en methoden om olie op zee te bestrijden.

Een ander voorbeeld van bemoeienis van Brussel is het voorstel voor verdergaande aansprakelijkheidswetgeving, die in de eerste helft van 2003 in het Europese parlement wordt behandeld, en voorstellen voor een versnelde uitfasering van enkelwandige tankers.

Nationale implementatie laat te wensen over

Nederland speelt internationaal vaak een belangrijke rol op het gebied van scheepvaartbeleid. Een voorbeeld is de rol bij de totstandkoming van het Antifouling Verdrag, waarin het gebruik van giftige aangroeiwerende verf voor zeeschepen aan banden wordt gelegd. Vertaling van internationale of Europese regels en implementatie in de eigen nationale wetgeving laat echter vaak lang op zich wachten. Een voorbeeld is de implementatie van de Europese Richtlijn voor scheepsafval en voorzieningen voor inname van afval in de havens. De bedoeling was deze Richtlijn op 28 december 2002 in te voeren, maar vooralsnog wordt deze datum toch zeker een jaar opgeschoven.

Ook de uitbreiding van het juridisch gezag in de Exclusieve Economische Zone laat al jaren op zich wachten. Met name de WVVS,²² maar ook de WVZ²³ en de Wet Milieubeheer zouden Nederland veel meer mogelijkheden geven om verontreinigingen bijvoorbeeld door illegale olielozingen op het Nederlands deel van de Noordzee stevig aan te pakken. In 1999 zijn hierover nog vragen gesteld in de Tweede Kamer, maar nog steeds zijn de juridische bevoegdheden in de EEZ beperkt.

Conclusie

Tijden veranderen en Hugo de Groot heeft ongetwijfeld niet voorzien dat vanaf de tweede helft van de twintigste eeuw een aanzienlijk aantal tankers zou vergaan, waarbij enorme hoeveelheden olie in zee

22 Wet Voorkoming Verontreiniging door Schepen.

23 Wet Verontreiniging Zeewater.

terechtkwamen. Evenmin dat dit desastreuze gevolgen voor mariene organismen én de economie zou krijgen. Zou hij dit hebben vermoed dan had hij in zijn wijsheid waarschijnlijk wel een clause ingebouwd voor bescherming van het zeemilieu.

Het is daarom nu de taak van de Verenigde Naties, als beheerder van de internationale wateren, om deze leemte in *mare liberum* op te vullen. Bescherming van het zeemilieu dient het leidende principe bij elke wetgeving te worden. Daarvoor moet wel het een en ander op de schop. Want zolang de Internationale Maritieme Organisatie in de wurggreep blijft van de goedkope vlagstaten blijft het zeemilieu lijden onder de praktijken van rederijen zonder scrupules. Alleen vergaande Europese samenwerking die leidt tot ingrijpende wijzigingen van dit wereldwijde orgaan en die de bescherming van het mariene milieu voorop stelt, kan dan nog een uitweg bieden.