

Vergaderjaar 2011–2012

32 868 (R 1959)

Goedkeuring van de op 14 juni 2005 te Stockholm totstandgekomen Maatregel 1(2005) – Bijlage VI bij het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica – Aansprakelijkheid voortvloeiend uit milieubedreigende noodsituaties (Trb. 2005, 333 en 2008, 187) en van de op 17 april 2009 te Baltimore totstandgekomen Maatregel 15(2009) – Aan land gaan van personen van passagiersschepen in het gebied waarop het Verdrag inzake Antarctica van toepassing is (Trb. 2009, 218) en Maatregel 16(2009) – Wijziging van Bijlage II bij het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica: Instandhouding van de flora en fauna van Antarctica (Trb. 2009, 219)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 februari 2012

1. Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het Verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel. Mede namens de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie spreek ik de verwachting uit dat met de beantwoording van de vragen en het geven van een reactie op de opmerkingen de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende is voorbereid.

2. Algemeen

De leden van de **VVD-fractie** en de leden van de **Partij voor de Dieren** vragen welke lidstaten van de Europese Unie geen onderdeel uitmaken van het Verdrag inzake Antarctica. Daarbij wil de **VVD-fractie** graag weten welke gevolgen dat heeft voor de uitvoering en effectiviteit van het protocol en het ingediende wetsvoorstel Goedkeuring maatregelen verdrag Antarctica en het bijbehorende wetsvoorstel Wijziging van de Wet bescherming Antarctica.

Van de lidstaten van de Europese Unie zijn Cyprus, Ierland, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta en Slovenië geen Partij bij het Verdrag inzake Antarctica. Overigens hebben niet alle lidstaten van de Europese

Unie die partij zijn bij het Verdrag inzake Antarctica het milieuprotocol geratificeerd. Dat is het geval voor Oostenrijk, Denemarken, Estland, Hongarije, Portugal en Slowakije.

Hoewel de effectiviteit van het milieuprotocol toeneemt indien meer landen onder de werking van de afspraken vallen, kan niet de conclusie worden getrokken dat afbreuk wordt gedaan aan de uitvoering en effectiviteit, omdat niet alle lidstaten van de Europese Unie partij zijn bij het Verdrag inzake Antarctica of het milieuprotocol. Dat hangt samen met het feit dat het overgrote deel van de activiteiten in het Antarctisch gebied wordt ondernomen vanuit landen die wel partij zijn bij het verdrag of bij het verdrag en het milieuprotocol.

De fractie van de **Partij voor de Dieren** vraagt of de regering bereid is de EU-lidstaten die niet zijn aangesloten bij Verdrag inzake Antarctica op te roepen zich hier wel bij aan te sluiten.

Op grond van het Verdrag inzake Antarctica zijn de partijen verplicht om gepaste maatregelen te nemen, die in overeenstemming dienen te zijn met het Handvest van de Verenigde Naties, om te voorkomen dat in Antarctica activiteiten worden ontplooid die in strijd zijn met de beginselen of doelstellingen van het verdrag (artikel X). Indien activiteiten worden ondernomen in Antarctica vanuit een land dat geen partij is bij het verdrag, spannen partijen bij het verdrag zich in om dat land bij het verdrag te betrekken, bijvoorbeeld door dat land uit te nodigen als waarnemer bijeenkomsten van de partijen bij te wonen, en op te roepen partij te worden bij het verdrag.

Voorzover bekend worden er op dit moment geen activiteiten op of rond Antarctica ondernomen door lidstaten van de Europese Unie die géén partij zijn bij het verdrag.

De leden van de fractie van de **Partij voor de Dieren** zouden graag zien dat er niet onnodig mensen aan land gaan in het Antarctisch gebied en vragen of dit ook de inzet van de regering is.

Vooralsnog lijkt de inhoud van Maatregel 15(2009) in het algemeen voldoende om de gebieden waar aan land wordt gegaan te beschermen. Dat neemt niet weg dat er aanleiding kan zijn om strengere eisen te stellen. Dat zou het geval kunnen zijn indien op bepaalde plaatsen de druk te groot wordt doordat de bezoekersaantallen verder toenemen.

Daarnaast is bijvoorbeeld denkbaar dat er sprake is van het uitbreken van een dierziekte in een gebied waar aanlandingen plaatsvinden. Afhankelijk van de omstandigheden kan dan worden overgegaan tot verdere limitering van de bezoekersaantallen of het verbinden van nadere voorwaarden aan de vergunning waardoor schade kan worden voorkomen. Indien in de toekomst blijkt dat door het cumulatieve effect van frequente landingen met kleinere aantallen toeristen de druk in de betreffende gebieden toch te groot wordt, zal de regering zich inspannen om een verdere aanscherping van limieten vast te leggen in een nieuwe maatregel.

De fractie van de **Partij voor de Dieren** vraagt om een toelichting ten aanzien van het extra effect ter bescherming van het kwetsbare Antarctische gebied dat van deze verdrags- en wetswijziging uitgaat.

Voor alle betrokken maatregelen die worden geïmplementeerd in de Wet bescherming Antarctica geldt dat de bescherming in het Antarctisch gebied daarmee toeneemt. Voor een deel is er sprake van preventieve effecten. Dat geldt bijvoorbeeld voor verplichtingen in de nieuwe bijlage VI bij het milieuprotocol, zoals het opstellen van rampenplannen en het treffen van preventieve maatregelen om het risico op milieudreigende noodsituaties te verminderen, alsmede de regeling van de aansprakelijkheid. Daarmee worden organisatoren, voor de activiteit aanvangt, verplicht afdoende maatregelen te treffen, waardoor de kans op schade in het Antarctisch gebied afneemt.

De regeling van de aansprakelijkheid in bijlage VI bij het milieuprotocol heeft tot gevolg dat organisatoren gemakkelijker financieel aangesproken

kunnen worden indien er sprake is van een door hen veroorzaakte milieubedreigende noodsituatie. Daarmee wordt gestimuleerd dat de organisator er alles aan zal doen om dergelijke aanspraken te voorkomen en zelf doeltreffende bestrijdingacties zal ondernemen. Naast dat positieve effect zullen ook andere partijen sneller geneigd zijn, bij het ontbreken van actie aan de kant van de organisator, om behulpzaam te zijn bij het ondernemen van bestrijdingsacties, nu het eenvoudiger wordt om deze kosten te kunnen verhalen. Ook dat komt, in geval van milieubedreigende noodsituaties, de bescherming van het Antarctisch gebied ten goede.

Het limiteren van bezoekersaantallen bij aanlandingen en de verplichte begeleiding door gidsen, zoals vermeld in Maatregel 15(2009), heeft verschillende positieve effecten op de bescherming van het Antarctisch gebied. Dit vermindert de druk op de bezochte gebieden en de daarin aanwezige flora en fauna. De inzet van gidsen maakt het mogelijk om een beter toezicht op de bezoekers te houden, hen te begeleiden en te wijzen op de noodzaak van bescherming van het gebied. Ook worden risico's op ongevallen kleiner doordat grote schepen, met meer dan 500 passagiers aan boord, niet meer mogen aanlanden.

Maatregel 16(2009) ziet op de instandhouding van de flora en fauna in het Antarctisch gebied. Deze worden door de maatregel beter beschermd. Waar het binnenbrengen van planten en dieren in het gebied al streng gereguleerd was, worden daar nu nog strengere voorwaarden aan gesteld. Het verbod op het binnenbrengen in het gebied van planten en dieren is uitgebreid tot levende organismen. Ook wordt de verwijdering van zonder vergunning binnengebrachte soorten gereguleerd. Daarnaast is er sprake van extra bescherming van de flora en fauna doordat de maatregel de invoer van niet steriele aarde verbiedt en organisatoren voorzorgsmaatregelen moeten nemen om te voorkomen dat micro-organismen het gebied worden binnengebracht.

Met deze aanscherpingen wordt belemmerd dat niet-inheemse levende organismen in het gebied worden geïntroduceerd. Die uitbreiding van de bescherming is tevens belangrijk, omdat bij opwarming van het gebied ten gevolge van klimaatverandering de overlevingskansen voor zulke organismen worden vergroot.

De leden van de fractie van de **Partij voor de Dieren** willen graag weten wat de Nederlandse inzet was bij de onderhandelingen tijdens de totstandkoming van de nieuwe maatregelen in het verdrag. Daarbij wil men graag weten of de regering haar inzet heeft kunnen verwezenlijken en op welke punten dat wel en niet is gelukt.

Met betrekking tot Maatregel 1(2005) was de inzet van de regering een aansprakelijkheidsregeling die bijdraagt aan de alomvattende milieubescherming in het Antarctisch gebied. De maatregel regelt alleen de aansprakelijkheid voor bestrijdingsacties in geval van milieubedreigende noodsituaties. De regering is akkoord gegaan met de maatregel als eerste stap en op voorwaarde dat uiterlijk in 2010 een besluit zou worden genomen over de hervatting van de onderhandelingen (Besluit 1(2005)). Omdat in 2010 de maatregel nog niet in werking was en daarmee geen ervaring was opgedaan, is overeengekomen om het nemen van dat besluit uit te stellen tot 2015 (Besluit 4(2010)).

Met betrekking tot Maatregel 15(2009) was de inzet van de regering de aanvaarding van het voorstel (van de Verenigde Staten) om een resolutie met dezelfde strekking (Resolutie 4(2007)) in een verdrag vast te leggen. De maatregel regelt niet het cumulatieve effect van landingen met kleinere aantallen en de regering heeft daarover haar zorg uitgesproken.

Met betrekking tot Maatregel 16(2009) was de inzet van de regering de actualisering van bijlage II bij het milieuprotocol overeenkomstig de voorstellen van het Comité inzake milieubescherming. De regering heeft

ook de voorstellen gesteund die voorzagen in de uitbreiding van de toepassing van de bijlage tot bepaalde mariene organismen, maar deze voorstellen werden niet door alle partijen gesteund en zijn derhalve niet opgenomen in de maatregel.

De fractie van de **Partij voor de Dieren** informeert op welke wijze er nu weer verder wordt gewerkt aan een uitgebreidere bescherming van Antarctica.

Nederland hecht grote waarde aan het Antarctisch verdragsstelsel en in het bijzonder aan een goede uitvoering van het milieuprotocol om Antarctica als uniek natuurgebied te behouden. Serieuze bescherming van Antarctica, als relatief ongerept wildernisgebied, is voor Nederland een zeer belangrijk aandachtspunt. Dit betekent dat Nederland zich ook de komende tijd hard zal maken voor de instelling en het beheer van speciaal beschermde gebieden en mariene beschermde gebieden, de naleving van de verplichtingen met betrekking tot milieueffectbeoordelingen, het mitigeren van negatieve effecten van toerisme op het milieu van Antarctica, het regelen van de aansprakelijkheid voor schade veroorzaakt door activiteiten in het Antarctisch verdragsgebied, het regelen van de toegang tot en het gebruik van Antarctisch biologisch materiaal en het tegengaan van de instroom van niet inheemse soorten.

De fractie van de **Partij voor de Dieren** wil weten of het aantal cruise-tochten in het Antarctisch gebied nog toeneemt en of de regering een overzicht kan geven van de aantallen toeristen en anderen die het gebied sinds 2009 hebben bezocht.

Sinds het ontstaan van het toerisme in het Antarctisch gebied was er steeds een stijging te zien van het aantal toeristen dat het gebied bezoekt. Gemiddeld was er de afgelopen jaren, per Antarctisch zomerseizoen, sprake van bezoek door zo'n 40 000 toeristen, waarvan ongeveer 30 000 aan land gingen. Indien staf- en bemanningsleden worden meegeteld dan bedraagt het aantal toerismegerelateerde bezoekers rond de 70 000 per Antarctisch zomerseizoen. Daarnaast zijn in de Antarctische zomer ongeveer 4000 wetenschappers werkzaam in het gebied, in de winter is dat aantal aanmerkelijk lager. Er lijkt de laatste twee jaar sprake van een stabilisatie en zelfs een bescheiden afname van het aantal toeristen. De IAATO¹, de internationale branchevereniging van organisatoren die reizen in het gebied organiseren, rapporteert dat in het seizoen 2009/2010 36 875 toeristen en in het seizoen 2010/2011 33 824 toeristen het gebied hebben bezocht.

De leden van de fractie van de **Partij voor de Dieren** vragen in hoeverre er activiteiten op en rond Antarctica worden ondernomen door landen die niet deelnemen aan het protocol.

Onderzoeksactiviteiten van Maleisië in Antarctica zijn reden geweest om dit land uit te nodigen voor de bijeenkomsten van de partijen in de afgelopen jaren. Inmiddels is Maleisië op 31 oktober 2011 toegetreden tot het Verdrag inzake Antarctica, maar Maleisië is (nog) geen partij bij het milieuprotocol. Voorzover bekend ondernemen geen andere landen die geen partij zijn bij het milieuprotocol activiteiten op of rondom Antarctica waarop dit protocol van toepassing is.

De leden van de fractie van de **Partij voor de Dieren** willen verder weten of er zicht is op de naleving van de afspraak uit 2009 dat schepen met meer dan 500 passagiers aan boord niet meer aan land mogen. Maatregel 15(2009) moet, in overeenstemming met artikel IX, vierde lid, van het Verdrag inzake Antarctica, door alle consultatieve partijen bij het verdrag zijn geratificeerd voordat deze maatregel in werking treedt. Dat is tot dusver nog niet het geval. In de praktijk is er al wel op grote schaal sprake van toepassing van deze maatregel. Dat hangt samen met het feit dat binnen de IAATO al eerder afgesproken werd om de in de maatregel vermelde eisen inzake aanlandingen toe te passen.

¹ IAATO: International Association of Antarctica Tour Operators.

De leden van de fractie van de **Partij voor de Dieren** vernemen graag of er al wordt onderhandeld over wat er na 2048 gedaan mag worden met de minerale hulpbronnen in Antarctica. De leden van die fractie vragen of de regering bereid is zich in te zetten om het bestaande verbod (op winning van die bronnen) te verlengen.

Artikel 7 van het milieuprotocol verbiedt in ieder geval tot 2048 delfstofwinning. Voor opheffing van het verbod bestaat op dit moment internationaal geen draagvlak. Omdat hierover alleen met unanimititeit kan worden besloten zal hier ook niet snel verandering in komen. De regering zal geen steun verlenen aan voorstellen die tot doel hebben activiteiten met betrekking tot minerale hulpbronnen toe te staan. De regering is voorstander van een permanent verbod en acht activiteiten met betrekking tot delfstoffen anders dan om wetenschappelijke redenen strijdig met de aanwijzing van Antarctica als natuureservaat.

De fractie van de **Partij voor de Dieren** merkt op dat de regering eerder heeft aangegeven dat er ook onderhandeld werd over een verbod op de bouw van permanente toeristische faciliteiten op Antarctica, maar dat daar op dat moment nog geen overeenstemming bereikt kon worden. De fractie vraagt of er nog voortgang is te melden op dit punt en of de regering zich hier actief voor inzet.

De regering is voorstander van een verbod op de bouw van permanente faciliteiten voor toerisme op Antarctica en zet zich tijdens bijeenkomsten van de verdragspartijen in voor de vastlegging daarvan. Over de introductie van een dergelijk verbod kan echter nog steeds geen overeenstemming worden bereikt. De regering zal in ieder geval geen steun verlenen aan voorstellen die zijn gericht op het toestaan van permanente faciliteiten voor toerisme.

3. Artikel 1, 2.2

De leden van de **VVD-fractie** vragen wie er verantwoordelijk is voor de controle op de naleving van maatregelen die organisatoren moeten nemen om milieubedreigende noodsituaties te voorkomen en welke rol Nederland hierbij speelt.

Maatregel 1(2005) vereist van de partijen dat zij de organisatoren verplichten rampenplannen op te stellen en preventieve maatregelen te treffen. Daarbij moeten de partijen passende maatregelen nemen om die verplichtingen te handhaven.

In Nederland wordt bij de handhaving van die verplichtingen veel aandacht besteed aan de fase voor vertrek naar het Antarctisch gebied. Bij de aanvraag voor een vergunning moet de organisator een rampenplan meesturen en aangeven welke preventieve maatregelen hij treft. Deze aspecten worden beoordeeld in het kader van de vergunningverlening. Als de betrokken informatie onvoldoende is, of de maatregelen onvoldoende zijn aangetoond, zal aanvullende informatie worden gevraagd. Indien bij de toetsing, bedoeld in artikel 13 van de Wet bescherming Antarctica, door de ministers van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken, Landbouw en Innovatie geoordeeld wordt dat die onderdelen onvoldoende zijn gewaarborgd, zal de vergunning worden geweigerd. Ook bestaat de mogelijkheid om, op grond van de artikelen 14 en volgende van de Wet bescherming Antarctica, voorschriften aan de vergunning te verlenen of de vergunning onder beperkingen te verlenen. Na terugkeer uit het Antarctisch gebied moet de organisator, op grond van artikel 33 van de Wet bescherming Antarctica, binnen zes weken een verslag opstellen en ter beschikking te stellen aan de ministers van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Indien zich tijdens de activiteit ongewone voorvallen voordoen moet de organisator, op grond van artikel 25 Wet bescherming Antarctica, hiervan zo spoedig mogelijk melding doen aan de bovengenoemde ministers.

Daarbij moet de organisator, onder andere, aangeven welke maatregelen worden genomen of worden overwogen om de gevolgen van het voorval te voorkomen, te beperken en ongedaan te maken en om een dergelijk voorval gedurende de voortzetting van de activiteit te voorkomen. De ministers van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken, Landbouw en Innovatie kunnen in dat geval aanwijzingen geven ten aanzien van de te treffen maatregelen.

Wanneer overtredingen worden geconstateerd is het voor de ministers van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie mogelijk om bestuursrechtelijk te handhaven.

In de artikelen 27 en 28 van de Wet bescherming Antarctica is vermeld waaruit die handhaving kan bestaan. Dat is niet enkel de mogelijkheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, maar ook het intrekken van de vergunning en het opleggen van een dwangsom. Het daadwerkelijk constateren dat er overtredingen in het Antarctisch gebied zijn begaan is, wegens de afstand tot het gebied, lastig. Het milieuprotocol en de Wet bescherming Antarctica bieden, indien nodig, de mogelijkheid voor Nederlandse handhavingsambtenaren om inspecties in het Antarctisch gebied uit te voeren. Van deze mogelijkheid zal echter niet snel gebruik worden gemaakt wegens de kosten die aan dergelijke inspecties verbonden zijn. Daarbij bestaan er alternatieve mogelijkheden om toe te zien op een correcte uitvoering van de activiteiten, zoals via de verplichte verslaglegging door de organisator en via rapportages van andere organisatoren, van internationale waarnemers als bedoeld in artikel 14 van het milieuprotocol en van andere Partijen bij het verdrag. Ook wordt in de fase waarin de vergunning voor een activiteit wordt aangevraagd nauwkeurig bekeken of door de organisator aan alle vereisten wordt voldaan. Overigens is er tot op heden geen enkele aanleiding geweest om aan te nemen dat door Nederland verleende vergunningen en daaraan verbonden voorschriften onvoldoende worden nageleefd. Naast bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden is ook handhaving langs strafrechtelijke weg mogelijk. De Wet op de economische delicten biedt daarvoor de basis (artikel 1a).

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal