

Vergaderjaar 1996–1997

25 211

Regels ter bescherming van het Antarctisch milieu ter uitvoering van het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica (Wet bescherming Antarctica)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 september 1997

ALGEMEEN

1. Inleiding en achtergrond

1.1 Inleiding

Wij zijn verheugd over het in het algemeen positieve oordeel van de leden van de fracties over het wetsvoorstel en de bijdrage die Nederland daarmee levert aan de bescherming van Antarctica.

Hoewel het voorstel een bijzonder karakter heeft is van een novum in ons rechtssysteem geen sprake. De leden van de SGP-fractie vragen hiernaar in verband met de extraterritoriale werking die in het wetsvoorstel wordt beoogd. Er zijn verschillende Nederlandse wetten met extraterritoriale werking en derhalve ook van toepassing op overtreding ervan, buiten Nederland gepleegd. Genoemd kunnen onder meer worden de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Wet inzake douane, de Rijtijdenwet, de Schepenwet, de Wet oorlogsstrafrecht en de Uitvoeringswet Genocideverdrag. Ook het Wetboek van Strafrecht geeft in de artikelen 3 tot en met 7 verschillende bepalingen omtrent strafbaarheid van feiten buiten Nederland gepleegd, zoals bijvoorbeeld valsemunterij.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de SGP-fractie of een wettelijke regeling de enige haalbare mogelijkheid is voor het op zichzelf juiste doel, willen wij benadrukken dat er inderdaad ook belangrijke andere instrumenten bestaan die voor de bescherming van Antarctica kunnen worden ingezet. Daarbij kan in het bijzonder worden gedacht aan bewustmaking van het publiek ten aanzien van de kwetsbaarheid van het gebied, de ontwikkeling van regels inzake civiele aansprakelijkheid voor schade, het stimuleren van zelfregulering binnen de wetenschap en het toerisme en het tot stand brengen van afspraken en voorzieningen ten aanzien van het bezoeken van wetenschapsstations. Deze instrumenten kunnen echter niet worden beschouwd als alternatieven voor een wettelijke regeling zoals neergelegd in het onderhavige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel dient immers ter implementatie van internationale afspraken en zal voor Nederland het juridische kader vormen waarbinnen regulering van activiteiten met betrekking tot Antarctica vorm krijgt. Wel zijn de

bedoelde andere instrumenten van groot belang voor het realiseren van een goede werking van de regelgeving van de diverse landen. Daarbij is van belang dat de meeste van deze ondersteunende instrumenten door internationale samenwerking vorm krijgen.

1.2 Het Antarcticastelsel

Naar aanleiding van het verzoek van de leden van de CDA-fractie om opheldering te krijgen over de wijze waarop Antarctica beheerd wordt, volgt hieronder ten opzichte van de memorie van toelichting aanvullende informatie over het Antarcticastelsel. Daarbij zal in het bijzonder worden ingegaan op de vragen van de leden van de CDA-fractie ten aanzien van de landen die bij dit stelsel betrokken zijn, de wijze waarop sturing aan het stelsel wordt gegeven en de relatie met de Verenigde Naties.

Op dit moment zijn 43 landen partij bij het Verdrag inzake Antarctica. Van deze landen hebben 26 landen de zogenaamde consultatieve status. Voor het kunnen verkrijgen van deze status moet voldaan worden aan drie voorwaarden: het betreffende land moet partij zijn bij het Verdrag inzake Antarctica, het moet lid zijn van de Verenigde Naties en moet tenslotte substantieel wetenschappelijk onderzoek in het Antarctisch gebied verrichten. Wanneer sprake is van «substantieel wetenschappelijk onderzoek» is in het Verdrag en overige afspraken niet nader gedefinieerd maar wordt bepaald door de staten die de consultatieve status reeds bezitten. Voorts kan worden gesteld dat op consultatieve staten een extra zware verantwoordelijkheid rust de vrede in het gebied te handhaven en een actieve rol te spelen bij het signaleren en bestrijden van nadelige activiteiten die een bedreiging vormen voor de waarden in het Antarctisch gebied.

De consultatieve staten nemen besluiten op basis van unanimiteit, waarmee derhalve iedere staat een veto heeft. Overigens wordt in de praktijk zelden gestemd en worden de besluiten genomen bij het constateren van consensus. De niet-consultatieve partijen zijn die staten die wel partij zijn bij het Verdrag inzake Antarctica, maar geen consultatieve status hebben. Zij kunnen ook aan vergaderingen deelnemen maar hebben bij besluitvorming geen stemrecht. Zij kunnen er op ieder moment zelf voor kiezen latere internationale afspraken, zoals bijvoorbeeld het Protocol, al of niet te ondertekenen en te ratificeren.

Wat betreft de consultatieve staten gaat het om de volgende landen: Argentinië, Australië, België, Brazilië, Chili, China, Ecuador, Finland, Frankrijk, Duitsland, India, Italië, Japan, Zuid-Korea, Nederland, Nieuw Zeeland, Noorwegen, Peru, Polen, de Russische Federatie, Zuid-Afrika, Spanje, Zweden, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Uruguay. Nederland kreeg deze status in 1990. De niet-consultatieve staten zijn: Oostenrijk, Bulgarije, Canada, Colombia, Tsjechië, Denemarken, Griekenland, Guatemala, Roemenië, Slovenië, Zwitserland, Oekraïne, Cuba, Hongarije, Volksrepubliek Korea, Papoea Nieuw-Guinea en Turkije.

Het stelsel heeft geen internationale organisatie in het leven geroepen. Op dit moment bestaat evenmin een secretariaat. Het stelsel kan desalniettemin zeer actief en productief worden genoemd en de stuwende kracht wordt vooral bewerkstelligd door de jaarlijkse vergaderingen, de Antarctic Treaty Consultative Meetings (ATCM's). Organisatie van deze vergadering en overige activiteiten waaronder het vertegenwoordigen van het stelsel tijdens vergaderingen van de Verenigde Naties en bijvoorbeeld de Arctic Council wordt bij toerbeurt door één van de consultatieve staten verzorgd. Nederland organiseerde in april 1996 de ATCM in Utrecht en gaf het stokje in mei jl. over aan Nieuw Zeeland.

De Nederlandse regering is – evenals de andere consultatieve staten – zeker niet van oordeel dat een effectieve bescherming van Antarctica

beter gewaarborgd zou zijn indien het gebied onder VN-bestuur zou worden gebracht. Bij het Antarcticastelsel is een relatief gering aantal landen betrokken. Al deze betrokken landen willen aan de bescherming van Antarctica prioriteit verlenen en hebben bovendien ten aanzien van het gebied een grote deskundigheid. Dit alles maakt het mogelijk goede en vergaande internationale afspraken tot stand te brengen. Het recentelijk afgesloten Protocol inzake milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica (hierna: Protocol) getuigt hiervan. Het nadeel van het stelsel – inhoudende dat activiteiten die vanuit andere landen worden ondernomen niet onder de werking van de afspraken vallen – weegt niet tegen de voordelen op. Daarbij speelt met name een rol dat naar schatting meer dan 95% van de activiteiten wordt ondernomen vanuit landen die wel bij het Verdrag en onderliggende afspraken zijn aangesloten. Voorts is sinds lange tijd een ongeschreven regel dat indien belangrijke activiteiten vanuit een ander land worden ondernomen, de inspanningen erop zijn gericht ook dit land bij het Antarcticastelsel te betrekken. Ook moet worden benadrukt dat de landen die in het verleden delen van Antarctica hebben geclaimd zelf het fundament van het Antarcticastelsel – het Verdrag inzake Antarctica – hebben gelegd en niet akkoord gaan met beheer in VN-kader. Overigens heeft de VN de visie van de consultatieve staten gerespecteerd, hetgeen mag worden afgeleid uit het feit dat sinds enige jaren tijdens de Algemene Vergadering op basis van consensus VN Resoluties worden aangenomen over Antarctica.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie inzake de omzetting van de in het Protocol neergelegde afspraken in nationale wetgeving wordt opgemerkt dat te verwachten is dat inderdaad alle partijen bij het Protocol voor deze omzetting zullen hebben zorg gedragen op het moment dat het Protocol in werking treedt. De wijze waarop dit geschiedt is echter uiteenlopend en hangt met name samen met de juridische mogelijkheden die de landen daartoe ter beschikking staan. Zo kunnen bepaalde landen (bijvoorbeeld Argentinië) door een relatief eenvoudige kennisgeving aan het volk het gehele Protocol onderdeel maken van het nationale recht, terwijl in veel andere landen een expliciete vertaalslag door wetgeving (bijvoorbeeld Nederland) of regelgeving onder bestaande wetgeving (bijvoorbeeld Noorwegen) nodig is. Ons is niet bekend of ook in landen die niet bij het Protocol partij zijn de betreffende internationale afspraken in nationale wetgeving worden vastgelegd. Waarschijnlijk is dit niet het geval, aangezien het betreffende land er dan vermoedelijk voor zal kiezen partij bij het Protocol te worden. Wat betreft de vraag hoe landen die het Protocol niet hebben ondertekend kunnen worden aangespoord vergelijkbare wetgeving op te zetten of zich te houden aan de richtlijnen van het Protocol, denken wij dat de eerste inspanningen toch gericht zullen zijn op het stimuleren van landen juist wel partij bij het Protocol te worden. Natuurlijk zijn er echter ook mogelijkheden om de geest van het Protocol en de daarin neergelegde voorschriften uit te dragen, via diplomatieke kanalen, maar bijvoorbeeld ook langs de weg van gezamenlijke activiteiten vanuit diverse landen naar het Antarctisch gebied. Verwezen wordt voorts naar artikel 10 van het Antarctica Verdrag en artikel 13, tweede en vijfde lid van het Protocol, die de verhouding met derde staten regelen.

1.3 De betrokkenheid van Nederland bij Antarctica

Wij zijn verheugd over de positieve opstelling van de leden van diverse fracties over de betrokkenheid van Nederland bij de bescherming van Antarctica. De Nederlandse regering zal zich actief blijven inzetten om schade voor het Antarctisch milieu ten gevolge van activiteiten in het Antarctisch gebied zoveel mogelijk tegen te gaan. Overigens is de aandacht daarbij niet geheel gefixeerd op het gebied ten zuiden van de zestigste zuidelijke breedtegraad. Ook activiteiten die (deels) buiten het

Antarctisch gebied plaatsvinden maar een invloed kunnen hebben op de waarden in het Antarctisch gebied vormen een belangrijk aandachtsveld. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de bescherming van de walvispopulaties, waarnaar de leden van de PvdA-fractie informeren. Sinds de wedertoetreding tot de Internationale Walvisvaart Commissie (IWC) in 1977 zet de regering zich krachtig in voor het behoud van de walvispopulaties, waaronder die van het Antarctisch en sub-Antarctisch gebied. Nederland is één van de initiatiefnemers geweest van het algemene moratorium op de commerciële walvisvaart, dat in 1986 in werking is getreden, en van het walvisreservaat in de Zuidelijke Oceaan, dat in 1994 is ingesteld en de Antarctische wateren mede omvat. De enige vorm van walsvisjacht die thans in dit gebied nog plaatsvindt is een beperkte jacht op dwergvinvissen door Japanse schepen in het kader van wetenschappelijk onderzoek. Hoewel de Japanse regering volgens het IWC-verdrag gerechtigd is voor deze jacht autonoom vergunning te verlenen, heeft de Nederlandse regering zowel in de IWC als in bilaterale contacten er bij de Japanse regering op aangedrongen zich te conformeren aan de genoemde IWC-besluiten en de jacht te beëindigen.

Wat betreft de vraag van de leden van de CDA-fractie aan welke voorwaarden moet worden voldaan om de consultatieve status te kunnen verwerven wordt in de eerste plaats verwezen naar hetgeen hiervoor onder punt 1.2 is opgemerkt. Zoals daar is gesteld is het uitvoeren van substantieel wetenschappelijk onderzoek inderdaad één van de belangrijkste voorwaarden. Met de leden van de PvdA-fractie zijn wij van oordeel dat voldoende middelen beschikbaar moeten blijven voor de uitvoering van substantieel Antarctisch wetenschappelijk onderzoek, niet alleen vanwege de geloofwaardigheid van Nederland als participerende staat in het Antarctisch stelsel, maar vooral ook vanwege het belang van het wetenschappelijk onderzoek voor het verkrijgen van kennis inzake de wijze waarop de milieu- en natuurwaarden van het gebied kunnen worden behouden en het verkrijgen van inzicht in mondiale milieuproblemen.

De Nederlandse regering deelt – evenals veel andere consultatieve staten – de zorg van de leden van de fracties van D66 en SGP ten aanzien van de explosieve groei van het toerisme naar het Antarctisch gebied. Het stellen van een maximum voor het aantal toeristen per seizoen – zoals door de leden van de D66-fractie gesuggereerd – moet juridisch theoretisch mogelijk worden geacht. Door gebruikmaking van het instrument «Antarctic Special Managed Areas» moet het bovendien mogelijk worden geacht het aantal gebieden dat jaarlijks wordt bezocht in te perken. Ten opzichte van het bestaande Protocol zijn daarvoor wel aanvullende internationale afspraken noodzakelijk. De meeste consultatieve staten lijken echter op dit moment van oordeel te zijn dat eerst de werking van het Protocol en de nadien tot stand gebrachte richtsnoeren voor organisatoren van en deelnemers aan toeristische activiteiten moeten worden afgewacht, alvorens wordt overgegaan tot dergelijke verdergaande maatregelen. Daarbij speelt een rol dat over de effecten van toerisme – waarnaar de leden van de SGP-fractie vragen – nog vrij weinig bekend is. In het algemeen zou gesteld kunnen worden dat de algemene indruk bestaat dat de effecten van het toerisme zoals dat de laatste jaren vooral plaatsvindt (excursies vanaf schepen) op de korte termijn beperkt zijn, maar dat vooral weinig bekend is over de mogelijke effecten voor de langere termijn. Bij mogelijke effecten op de langere termijn kan bijvoorbeeld worden gedacht aan nadelige effecten op het broedsucces van vogels of de introductie van ziekten die zich soms pas na 20 jaar na introductie manifesteren. In het bijzonder vanuit het voorzorgsbeginsel zal toerisme op de meest zorgvuldige wijze moeten worden uitgevoerd en zal reeds rekening gehouden moeten worden met mogelijke effecten op langere termijn.

Mede in relatie tot het principe van zelfregulering vragen de leden van de D66-fractie op welke wijze – anders dan door zelfregulering – de organisator kan worden gecontroleerd op de naleving van op hem rustende verplichtingen, zoals het geven van voorlichting aan deelnemers.

Naast maatregelen die voortvloeien uit het besef van eigen verantwoordelijkheid van een individuele organisator of een branche – bijvoorbeeld de toeristenbranche – kan toezicht op de naleving van verplichtingen ook worden uitgeoefend door daartoe aangewezen ambtenaren. Het wetsvoorstel voorziet in deze mogelijkheid, overigens evenals de regelgeving in andere landen. Denkbaar is bijvoorbeeld dat met bepaalde activiteiten «steekproefsgewijs» toezichthoudende ambtenaren meegaan. Ten aanzien van toeristische activiteiten gebeurt dit in bepaalde landen ook nu al. Ook komt het voor dat bepaalde personen die op wetenschapsstations werkzaam zijn, bijvoorbeeld de station-operator of «environmental officer», een toezichthoudende taak krijgen toebedeeld. Deze mogelijkheden van direct toezicht van overheidswege worden door ons van groot belang geacht en ook al hebben wij zeker vertrouwen in de potenties van zelfregulering binnen zowel de wetenschap als het toerisme, de verantwoordelijkheid van de betrokken overheden vraagt een voortdurende vinger aan de pols.

2. Onderwerp van het wetsvoorstel

2.1 Reikwijdte van het wetsvoorstel

Met de leden van de PvdA-fractie zijn wij van oordeel dat – gezien de afstand tussen Nederland en Antarctica – een zwaar stempel zal moeten worden gelegd op de voorwaarden voor uitvoering van een activiteit en dat deze grote afstand de overheid niet van de plicht ontslaat zich maximaal in te spannen voor een goede handhaving. De leden van de PvdA-fractie vragen hoe aan deze handhaving invulling zal worden gegeven. Hoewel de beantwoording van deze vraag deels afhankelijk is van de concrete activiteiten (aard, omvang, bezoek van stations, e.d.) kan een aantal algemene aspecten worden genoemd. Allereerst is van belang dat het toezicht eigenlijk al voor het vertrek begint. Zo kan bijvoorbeeld aan de hand van de gegevens die bij een vergunningaanvraag worden overgelegd blijken dat de betreffende persoon bepaalde stoffen of uitheemse planten of dieren mee wil nemen terwijl dat verboden is. Zoals hiervoor reeds werd opgemerkt bestaat tijdens de activiteit de mogelijkheid van toezicht door een daarvoor aangewezen ambtenaar. Ook kan aansluiting gezocht worden bij de mogelijkheden van controle door diegenen wiens faciliteiten worden gebruikt (bijvoorbeeld de manager van een station) en inspectie door internationale inspectieteams. Tenslotte kan het bevoegd gezag achteraf een toets uitvoeren aan de hand van verslaglegging door de organisator of door informatie die het bevoegd gezag op andere wijze heeft verkregen. Wat betreft mogelijke sancties die het bevoegd gezag ter beschikking staan, wordt gewezen op de mogelijkheden van de Wet op de economische delicten, bestuursrechtelijke sancties (dwangsom, bestuursdwang en intrekking van de vergunning) en civielrechtelijke sancties (zoals een gerechtelijk verbod of gebod of schadevergoeding). Vanzelfsprekend zal aan de hand van de ervaringen met de verschillende mogelijkheden in concrete gevallen moeten worden bezien op welke wijze het toezicht en de handhaving het best kunnen geschieden en geoptimaliseerd kunnen worden. Wij achten het van groot belang dat deze handhavingsaspecten een belangrijk onderwerp van gesprek gaan vormen van de landen die partij zijn bij het Protocol en dat Nederland daarin een actieve rol zal trachten te vervullen.

De leden van de CDA-fractie vragen of en hoe in het onderhavige wetsvoorstel de relatie tussen het (internationaal) CO₂-beleid en de

bescherming van het Antarctisch milieu is vormgegeven. Voorop gesteld moet worden dat de bedoelde relatie van groot belang is: het broeikas-effect vormt zoals bekend één van de belangrijkste bedreigingen voor de poolgebieden. Omdat deze relatie echter niet zozeer een juridische vertaling behoeft, is zij in het onderhavige wetsvoorstel niet expliciet terug te vinden. Wel zal de Nederlandse overheid in het kader van de beleidsmatige sturing van het wetenschappelijk onderzoek het onderzoek dat is gericht op het verkrijgen van meer inzicht in de effecten van het broeikas-effect als één van de prioriteiten blijven beschouwen. Op dit moment is een deel van het wetenschappelijk onderzoek dat vanuit Nederland in het Antarctisch gebied wordt uitgevoerd reeds hierop gericht.

2.2 Jurisdictie

Leden van verschillende fracties hebben vragen gesteld inzake de jurisdictie. Dit onderwerp vormde inderdaad één van de moeilijkere vraagstukken bij de opstelling van het wetsvoorstel, onder meer omdat het Protocol veel ruimte laat voor interpretatie.

Op het punt van jurisdictie bieden de formuleringen die in het Protocol worden gebezigd geen optimale duidelijkheid. Ook het door de leden van de SGP-fractie aangehaalde artikel 13, tweede lid, biedt ter zake ruimte voor verschillende interpretaties. De basis van waaruit moet worden geredeneerd is echter wel duidelijk: het ontbreken van één staat die voor een ieder die het gebied bezoekt regels kan stellen. De keuze die gemaakt is om het gebied te beheren door het maken van internationale afspraken impliceert dat alle betrokken landen de «binnen haar bevoegdheid vallende passende maatregelen» nemen, met inbegrip van het aannemen van wetten en regelingen, om naleving van het Protocol te verzekeren. Deze algemene plicht is neergelegd in artikel 13, eerste lid, van het Protocol. In het onderhavige wetsvoorstel is deze plicht zo uitgelegd dat Nederland regels dient te stellen voor:

- een ieder die vanuit Nederland een activiteit naar Antarctica organiseert, ongeacht de nationaliteit van de organisator: Daarbij gaat het vooral om een vergunningplicht en de plicht tot het opstellen van een MER in bepaalde gevallen;
- iedere persoon met de Nederlandse nationaliteit die deelneemt aan een Antarctische activiteit, ongeacht de plaats van waaruit deze activiteit werd ondernomen of georganiseerd. Daarbij gaat het om een algemene zorgplicht en meer specifieke verbodsbepalingen.

Hiermee is sprake van een ruime reikwijdte van het wetsvoorstel, hoewel inderdaad bepaalde landen nog een stapje verder gaan. De belangrijkste beperking in de jurisdictie van het onderhavige wetsvoorstel ten opzichte van deze landen is gelegen in de volgende drie situaties:

- de situatie waarin een persoon met de Nederlandse nationaliteit een activiteit naar Antarctica organiseert vanuit een ander land;
- de situatie waarin de laatste vertrekplaats voor een Antarctische activiteit in Nederland is gelegen;
- de situatie waarin een persoon die niet de Nederlandse nationaliteit heeft, deel neemt aan een vanuit Nederland georganiseerde activiteit.

De eerstbedoelde situatie is buiten de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel gelaten omdat in dat geval regels zouden worden opgelegd voor het uitvoeren van activiteiten (het organiseren van een Antarctische activiteit) binnen het territorium van andere soevereine staten. De reden om de tweede situatie buiten de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel te laten vallen is de praktische reden dat deze situatie zich – gezien de ligging van Nederland ten opzichte van Antarctica – vrijwel niet zal voordoen. Het ligt vanzelfsprekend wel voor de hand dat landen die een belangrijke laatste vertrekplaats vormen, zoals Argentinië, Chili, Australië en Nieuw Zeeland, deze situatie wel onder hun regelgeving laten vallen.

De als derde geschetste situatie is buiten de reikwijdte van het wetsvoorstel gelaten vanwege mogelijke overlap met regelgeving van andere landen. Op deze derde situatie zal hieronder onder punt 5 nog nader worden ingegaan naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA-fractie.

Studie van de regelgeving van enkele andere landen die partij zijn bij het Protocol maakt duidelijk dat de wetgevers van de diverse landen zich van mogelijke overlap van regelgeving vrij goed bewust zijn geweest en op uiteenlopende wijzen problemen door deze overlap trachten te vermijden. In het onderhavige wetsvoorstel is dit bijvoorbeeld gebeurd door het begrip «organisator» zo uit te leggen dat daaronder niet degene valt die reeds een autorisatie overeenkomstig het Protocol heeft verkregen van een andere partij-staat (zie hierna). In regelgeving van andere landen komen echter ook andere mogelijkheden naar voren, zoals bijvoorbeeld het opnemen in de regelgeving van een uitdrukkelijke mogelijkheid ontheffing te vragen van een vergunningplicht of MER-plicht vanwege het feit dat de door het Protocol bedoelde beoordeling reeds in een ander land heeft plaatsgehad.

De leden van de CDA-fractie wensen nadere uitleg over welke nationale wetgeving van toepassing is voor het concrete geval dat een Nederlander met een buitenlandse expeditie meegaat.

Indien een Nederlander meegaat met een expeditie vanuit een ander land dat partij is bij het Protocol, wordt hij niet als organisator in de zin van het wetsvoorstel aangemerkt indien hij kan aantonen dat zijn activiteit in dat andere land geheel de door het Protocol vereiste procedure doorlopen heeft en autorisatie is verkregen. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het deelnemen aan een toeristische reis waarvoor in de Verenigde Staten voor het betreffende aantal deelnemers toestemming van het bevoegde gezag is verkregen of aan de situatie waarin een individuele wetenschapper deel neemt aan een Zweedse expeditie en in Zweden het handelen van alle wetenschappers (inclusief de Nederlandse) overeenkomstig de geldende regels is geaccordeerd. Het nogmaals eisen van een vergunning volgens Nederlandse wetgeving zou in dat geval leiden tot een overbodige extra beoordeling en daarmee onnodige administratieve lasten. Anders ligt het in de situatie waarin een Nederlander heeft weten te regelen dat hij met een buitenlandse expeditie mee kan terwijl zijn activiteit geen onderdeel vormt van een door het Protocol vereiste procedure, in het bijzonder de milieu-effectbeoordeling, in het betreffende land. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de situatie waarin een Nederlandse wetenschapper via het NWO regelt dat hij met een ander land mee kan varen, zonder dat zijn activiteit (m.n. het complex van verrichtingen in het kader van het wetenschappelijke onderzoek) in het betreffende land een beoordeling ondergaat. In dat geval wordt de betreffende onderzoeker wel als organisator in de zin van het wetsvoorstel aangemerkt, omdat anders in het geheel de door het Protocol vereiste beoordeling zou worden ontdoken.

Indien een Nederlander niet als organisator wordt aangemerkt omdat zijn activiteit de beoordelingsprocedure in een ander land met succes heeft doorstaan, is hij wel in hoedanigheid van deelnemer gebonden aan de algemene zorgplicht als bedoeld in artikel 3 van het wetsvoorstel en aan de specifieke verbodsbepalingen van artikel 6 van het wetsvoorstel. Daarbij moet echter worden aangetekend dat de verboden die zijn neergelegd in het tweede lid van artikel 6 niet op hem van toepassing zijn, indien voor de betreffende handelingen expliciet toestemming is verleend door de bevoegde autoriteit van het betrokken andere land dat partij is bij het Protocol. Dit wordt bepaald in het derde lid van artikel 6.

Inderdaad is het zo dat – zoals de leden van de CDA-fractie al aannemen – de toestemming die een organisator onder de Nederlandse regelgeving moet krijgen betrekking heeft op alle deelnemers, ongeacht hun nationaliteit. De organisator is verantwoordelijk voor het milieuverantwoord en overeenkomstig de vergunningsvoorschriften uitvoeren van de betreffende activiteit. Dit betekent dat hij kan worden aangesproken – ook in de zin van het opleggen van sancties – indien door handelingen van een deelnemer een vergunningsvoorschrift wordt overtreden. Dit is uitdrukkelijk de bedoeling van artikel 19, eerste lid, van het wetsvoorstel, waarin wordt bepaald dat degene aan wie de vergunning is verleend, ervoor zorg draagt dat de aan de vergunning verbonden voorschriften worden nageleefd. Dit betekent ook dat de organisator civielrechtelijk aansprakelijk kan zijn voor schade die wordt veroorzaakt door een schending van de vergunningsvoorschriften, ook indien deze schending het gevolg is van het handelen van één van de deelnemers. Met het overtreden van het vergunningsvoorschrift schendt de organisator immers zijn rechtsplicht in verband met artikel 19, eerste lid, van het wetsvoorstel. Wel kan hij in het contract met de deelnemer duidelijk maken dat hij in een dergelijk geval regres heeft op de betreffende deelnemer. Het spreekt voor zich dat een organisator er goed aan doet allerlei maatregelen te nemen om te zorgen dat deelnemers zich milieuverantwoord gedragen, bijvoorbeeld door het overhandigen van een exemplaar van de vergunning aan de deelnemers, door educatie, door ervoor te zorgen dat er geen taalprobleem bestaat tussen deelnemers en gidsen, etc. Een en ander neemt overigens niet weg dat ook de deelnemers aan een activiteit verplichtingen onder de Wet bescherming Antarctica zullen kennen. Hierop zal hierna onder punt 5 nader worden ingegaan naar aanleiding van een ter zake gestelde vraag van de leden van de PvdA-fractie.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

3.1 Algemeen

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af waarom bij de redactie van artikel 4, onder e, niet nauwer is aangesloten bij artikel 3 van bijlage II van het Protocol.

Ten aanzien van sommige elementen van het Protocol is het door ons wenselijk geacht om de betreffende elementen te vertalen in beleidsmatige richtsnoeren voor het bevoegd gezag. Daartoe is artikel 4 in het wetsvoorstel opgenomen. Vanwege het grote belang van het zoveel mogelijk voorkomen van nadelige effecten voor zoogdieren en vogels is ook dit element uit artikel 3 van bijlage II van het Protocol in artikel 4 opgenomen. Benadrukt moet echter worden dat artikel 3 van bijlage II niet slechts door het bepaalde onder artikel 4, onder e, in het Nederlands recht wordt omgezet: een meer specifieke implementatie – die de leden van de PvdA-fractie wenselijk achten – wordt gerealiseerd door het bepaalde in artikel 6, tweede lid, onder b, in relatie met artikel 9 en artikel 15, onder a, van het wetsvoorstel. Met de leden van de PvdA-fractie zij wij echter van oordeel dat in artikel 4, onder e, ten onrechte geen melding wordt gemaakt van «planten». Bij nota van wijziging wordt hierin alsnog voorzien.

De leden van de CDA-fractie vragen om een nadere toelichting op de keuze om ten opzichte van het Protocol verdergaande regels te stellen ten aanzien van flora- en faunabescherming en de vergunningplicht.

Wat betreft de regels inzake flora- en faunabescherming is er voor gekozen voor alle soorten het regime te laten gelden dat het Protocol voorschrijft voor de zogenaamde «speciaal beschermde soorten». Een en ander is in het wetsvoorstel terug te vinden in de artikelen 6, tweede lid, onderdeel b, in relatie tot artikel 9, onder a, en artikel 15, onder a. De

consequentie van de gemaakte keuze is dat het onttrekken aan hun populatie van levende rijkdommen, dan wel het schadelijk optreden tegen levende rijkdommen, alleen kan worden toegestaan ten behoeve van een noodzakelijk wetenschappelijk doel dat niet elders kan worden gediend en mits het voortbestaan of het herstel van de soort of plaatselijke populatie niet in gevaar wordt gebracht en het natuurlijke ecosysteem ter plaatse niet wordt geschaad of bedreigd. Dit regime achten wij voor alle soorten een goede bescherming en wij wensen niet meer ruimte te laten bestaan ten aanzien van de soorten die volgens het Protocol niet de «speciale bescherming» genieten.

Wat betreft de vergunningplicht hebben wij ervoor gekozen voor iedere activiteit die vanuit Nederland wordt georganiseerd minimaal de eisen te stellen die het Protocol stelt aan een «Initial Environmental Evaluation». Dit gaat in zoverre verder dan het Protocol dat geen aparte categorie wordt onderscheiden van activiteiten die waarschijnlijk minder dan een gering of tijdelijk effect hebben. Het Protocol stelt ten aanzien van deze categorie nagenoeg geen eisen. Zo ontbreekt bijvoorbeeld een bepaling waarin wordt aangegeven welke gegevens aan het bevoegd gezag overgelegd moeten worden om deze beoordeling (de zogenaamde Preliminary Assessment) mogelijk te maken. Deels omdat wij ons weinig kunnen voorstellen bij de term «minder dan een gering of tijdelijk effect» en deels om praktische redenen (zoals het mogelijk maken van een beoordeling door het bevoegd gezag) hebben wij er daarom voor gekozen bij de implementatie een vergunningplicht in de wet op te nemen voor de organisatie van iedere activiteit, waarbij derhalve geen onderscheid wordt gemaakt tussen activiteiten die slechts een «Preliminary Assessment» nodig hebben en activiteiten waarvoor een «Initial Environmental Evaluation» is vereist.

Hoewel wij met de leden van de CDA-fractie van oordeel zijn dat te grote verschillen tussen regelgeving van diverse landen niet wenselijk zijn, moet wel worden bedacht dat de in het Protocol neergelegde afspraken primair moeten worden beschouwd als minimum regels voor de bescherming van Antarctica. Mede gezien het feit dat bepaalde minder vergaande afspraken het gevolg kunnen zijn van het gebruik van het vetorecht van één enkele staat, spreekt het voor zich dat iedere nationale wetgever zich zal moeten beraden over de vraag of een exacte vertaling van de artikelen in het Protocol een voldoende bescherming waarborgt tegen de activiteiten die vanuit dat land worden ondernomen. Gelukkig kan worden geconcludeerd dat de regering de noodzaak tot het treffen van aanvullende maatregelen slechts enkele malen heeft gevoeld.

Wij delen de zorg van de leden van de CDA-fractie dat door het aansluiting zoeken bij nationale procedures inzake de milieu-effectbeoordeling gemakkelijk verschillen tussen de nationale regelgevingen kunnen ontstaan, waardoor het gevaar bestaat dat met verschillende maten gemeten gaat worden. Deze zorg bestaat overigens niet enkel ten aanzien van de milieu-effectbeoordeling maar ten aanzien van alle elementen van het Protocol en wij achten het dan ook zeer wenselijk dat de partijen bij het Protocol aandacht zullen besteden aan de wijzen waarop de verschillende landen het Protocol hebben omgezet in nationaal recht en de mogelijke verschillen die tussen deze regelingen bestaan. Indien lacunes zouden wordenesignaleerd, waardoor de doelstellingen van het Protocol dreigen te worden omzeild, is het van groot belang deze nieuwe gegevens onderwerp van gesprek te maken tijdens de jaarlijkse Antarctic Treaty Consultative Meetings.

Ten aanzien van de milieu-effectbeoordeling wordt opgemerkt dat artikel 8 van het Protocol inderdaad slechts de basis legt voor een systeem van milieu-effectrapportage waaraan elk land afzonderlijk invulling dient te geven. Voor een dergelijk systeem van milieu-effectrapportage worden evenwel in Bijlage I bij het Protocol wel nadere

regels gesteld die de uniformiteit in de verschillende vormen van milieu-effectrapportage bevorderen. Zo geeft bijvoorbeeld artikel 3 van Bijlage I inhoudelijke en procedurele voorschriften voor de «omvattende milieu-evaluatie». Er worden zo dus wel bepaalde minimumeisen gesteld aan de nationale systemen van milieu-effectrapportage.

Nieuw Zeeland heeft recentelijk een belangrijk initiatief genomen om informeel overleg tussen de landen gelijk te maken inzake een goede implementatie van de bepalingen inzake de milieu-effectbeoordeling. Door middel van questionnaires en een elektronisch netwerk wordt de regelgeving en praktijk inzake de milieu-effectbeoordeling voor Antarctische activiteiten onderling vergeleken. De ontwikkeling van een soort «internationaal model voor de MER» – zoals bepleit door de leden van de CDA-fractie – zou hier inderdaad op termijn uit kunnen voortvloeien.

De leden van de PvdA-fractie vragen of voldoende bekend is over de toestand van het Antarctisch milieu en of er in dit verband geïnventariseerd is welke stoffen of materialen inmiddels op Antarctica zijn achtergelaten.

Een algemeen en alles omvattend overzicht van de toestand van het Antarctisch milieu is op dit moment nog niet voorhanden. Nederland is nauw betrokken geweest bij het verkrijgen van een goed inzicht van de stand van het Arctische milieu en acht een dergelijke exercitie ook voor Antarctica van groot belang. Het is verheugend dat dit onderwerp de laatste tijd een belangrijk gespreksonderwerp vormt tijdens de ATCM's en tijdens de laatste ATCM in mei 1997 in Nieuw Zeeland werd het nut van een State of the Antarctic Environment Report (SAER) door alle landen onderschreven, hoewel meer duidelijkheid verkregen zal moeten worden over de doelen, het detailniveau en de reikwijdte van een dergelijk rapport, alsmede enkele praktische aspecten (zoals de kosten). Hiertoe is tijdens de bedoelde laatste ATCM een werkgroep ingesteld, die aan de volgende ATCM in Noorwegen zal rapporteren. In een dergelijk rapport zouden ook gegevens kunnen komen te staan over achtergelaten stoffen en materialen. In dit verband is echter belangrijk te wijzen op artikel 1, vijfde lid, van bijlage II van het Protocol, waarin voor partijstaten de verplichting is verwoord om vroegere en huidige afvalstort- en verbrandingsplaatsen op land en verlaten werkplaatsen schoon te maken. Een inzicht in het al dan niet bestaan van dergelijk plaatsen en werkplaatsen is derhalve nu al vereist. Er zijn overigens geen afvalstort- of verbrandingsplaatsen of werkplaatsen die onder eerstverantwoordelijkheid van Nederland vallen.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of het mogelijk is in het kader van de opstelling van een MER de leemten als bedoeld in artikel 7.10 van de Wet milieubeheer te inventariseren.

Inderdaad is het inventariseren van leemten in kennis en het aangeven van onzekerheden inzake de mogelijke nadelige gevolgen van een activiteit voor het milieu geen eenvoudige zaak, zeker niet waar het Antarctica betreft. Het is echter van wezenlijk belang om bevoegde gezagsinstellingen toch zoveel mogelijk een indicatie te geven van de (on)volledigheid van informatie op basis waarvan zij een besluit gaan nemen. Ontbreken belangrijke gegevens dan dient dat in de afweging te worden betrokken. Van de opsommingen van leemten in kennis zal overigens ook een stimulerende werking kunnen uitgaan voor verder onderzoek.

3.3 Afval

De door de leden van de D66-fractie en de SGP-fractie bedoelde bepaling van artikel 1, vierde lid, van bijlage III bij het Protocol is niet absoluut zoals ook blijkt uit de woorden «to the maximum extent

practicable» in betreffend artikellid. Wel zijn wij het met de leden van deze fracties eens dat het een essentieel element van het Protocol betreft. Daarom is het opgenomen in artikel 4, onder d, van het wetsvoorstel en vormt daarmee een vast aandachtspunt voor het bevoegd gezag. Met de leden van de D66-fractie zijn wij het eens dat de handhaving van deze bepaling niet gemakkelijk zal zijn. Enerzijds zullen door een goede beoordeling vooraf risico's zo veel mogelijk moeten worden voorkomen. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan het verkrijgen van voldoende duidelijkheid over de wijze van verwijdering van afvalstoffen voordat de activiteit van start gaat. Anderzijds zal achteraf controle moeten plaatsvinden. Daarbij vormt het verslag als bedoeld in artikel 33 van het wetsvoorstel één van de hulpmiddelen. In het in dat artikel bedoelde verslag zal de organisator ook nauwkeurig in moeten gaan op de afvalstoffen die zijn ontstaan en de wijze waarop deze afvalstoffen zijn opgeslagen en verwijderd. Deze gegevens kunnen door het bevoegd gezag worden vergeleken met gegevens die bij de aanvraag ter zake zijn overgelegd.

4. Openbaarheid, inspraak en beroep

Wij achten de argumenten die de leden van de PvdA-fractie aandragen om in de wet zelf een bepaling inzake openbaar maken van gegevens en verslaglegging op te nemen, overtuigend. Bij nota van wijziging wordt dan ook aan het wetsvoorstel een nieuw artikel 33a toegevoegd, waarmee hierin wordt voorzien.

5. Handhaving

Vele vragen werden gesteld over de handhaving van de wettelijke voorschriften die in het kader van de uitvoering van Antarctische activiteiten zullen gaan gelden. Ook wij achten de handhaving één van de grootste zorgpunten. Zoals hiervoor al kort werd aangegeven zal – onder meer in verband met de grote afstand tussen Nederland en Antarctica – niet slechts vertrouwd kunnen worden op de traditionele wijze van handhaving: het sturen van inspecteurs en bij geconstateerde overtredingen actie ondernemen. De zorg voor een goede naleving van het onderhavige wetsvoorstel zal de komende jaren vermoedelijk de nodige creativiteit vragen, waarbij in het bijzonder aandacht zal moeten worden besteed aan een goede internationale samenwerking tussen de verschillende landen die partij zijn bij het Protocol en initiatieven van bijvoorbeeld overkoepelende organisaties van reisorganisatoren en wetenschappers.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat naast bestuursrechtelijke actie en strafrechtelijke actie de overheid ook civielrechtelijke mogelijkheden ter beschikking staan en vragen of de regering voornemens is zonodig van deze mogelijkheden gebruik te maken, ook nu de risico-aansprakelijkheid nog niet geregeld is. Ook wijzen zij op de mogelijkheden die milieu-organisaties op grond van de Wet vorderingsrecht belangen-organisaties ter beschikking staan. Deze wet heeft geleid tot opname van artikel 305a en 305b in boek 3 van het Burgerlijk Wetboek.

Wij zijn inderdaad van oordeel dat het civielrecht belangrijke mogelijkheden biedt om op te treden tegen (dreigende) aantastingen van het Antarctisch milieu. Wij zijn zeker bereid van deze mogelijkheden zonodig gebruik te maken, hoewel het van het concrete geval zal afhangen of de weg van het civielrecht de meest geëigende is om op te treden. Wat betreft milieu-organisaties spreken wij de hoop uit dat ook zij kritisch de naleving van het Protocol zullen blijven volgen en zo nodig de mogelijkheden die hen ter beschikking staan zullen benutten. Daarbij gaat het voor wat betreft het Nederlandse recht inderdaad met name om de mogelijkheden die worden geboden in artikel 305a van boek 3 van het Burgerlijk

Wetboek, althans voor wat betreft de organisaties waarvan de bescherming van het Antarctisch milieu binnen de doelstelling valt.

Met het oog op het voorkomen van lacunes tussen de verschillende nationale regelgevingen vraagt de PvdA-fractie wat zich er tegen verzet de algehele verbodsbepalingen zich niet alleen te laten uitstrekken tot de organisatoren die onder de Nederlandse jurisdictie vallen en Nederlanders, maar tot een ieder.

Uitbreiding van de jurisdictie ten opzichte van het wetsvoorstel zoals het nu luidt (organisator, ongeacht nationaliteit, en Nederlanders die zich in het Antarctisch gebied bevinden) is overwogen. Daarbij gaat het met name om de optie dat de regels die gelden voor deelnemers aan vanuit Nederland georganiseerde activiteiten ook van toepassing worden verklaard op personen met een andere nationaliteit dan de Nederlandse. Deze uitbreiding zou echter geen volkenrechtelijke basis kennen voor wat betreft ingezetenen van landen die niet partij zijn bij het Protocol. Voor zover het gaat om ingezetenen van landen die wel partij zijn bij het Protocol, is een dergelijk uitbreiding van de jurisdictie goed verdedigbaar, maar de vraag is hoe dit in de praktijk daadwerkelijk een vervolg zou kunnen krijgen. In het algemeen zullen de betreffende personen ten tijde van constatering van een overtreding weer terug zijn in het land van herkomst en daadwerkelijke vervolging geeft dan grote kans op juridische problemen tussen Nederland en het betreffende andere land. Van belang is bovendien dat indien andere landen die partij zijn bij het Protocol een vergelijkbare regelgeving hebben als Nederland, er geen lacune ontstaat. Wij leggen immers aan iedere Nederlander de betreffende regels op en indien andere landen dat voor wat betreft hun eigen ingezetenen ook doen, bestaat altijd een mogelijkheid voor vervolging. Wij hebben de indruk dat in veel andere landen – het Verenigd Koninkrijk is op dit punt een voorbeeld – beschermende voorschriften in ieder geval van toepassing zijn verklaard voor de ingezetenen van dat land.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de handhavingsproblematiek nogmaals het belang aantoont van één beherende en toezichhoudende instantie, waarbij vermoedelijk wordt gedoeld op de VN. Wij kunnen deze visie niet delen. Ook ten aanzien van milieuverdragen die onder VN-vlag tot stand zijn gekomen, is het bereiken van de beoogde doelen uiteindelijk afhankelijk van een goede omzetting van de internationale afspraken in nationaal recht en de handhaving daarvan door de nationaal bevoegde instanties. In dit opzicht bestaat er geen onderscheid tussen het Protocol en internationale afspraken die onder VN-vlag zijn gemaakt.

De leden van de CDA-fractie vragen voorts waarom de strafrechtelijke handhaving zo'n belangrijke rol heeft gekregen in dit wetsvoorstel. De leden van de SGP-fractie vragen om een toelichting op de gekozen handhavingssystematiek.

In het algemeen kunnen belangrijke verplichtingen of verboden die zijn neergelegd in milieuregelgeving zowel een grondslag vormen voor civielrechtelijk, bestuursrechtelijk als strafrechtelijk optreden van de overheid. Voor het onderhavige wetsvoorstel is dit eveneens het geval. Naast strafrechtelijke sanctiemogelijkheden op grond van de Wet op de economische delicten (zie artikel 31 van het wetsvoorstel) staan het bevoegd gezag civielrechtelijke mogelijkheden en de bestuursrechtelijke mogelijkheden van dwangsom, bestuursdwang en intrekking van de vergunning ter beschikking. Wat betreft de bestuursrechtelijke mogelijkheden wordt gewezen op het bepaalde in de artikelen 27, 28 en 34 van het wetsvoorstel. Per geval zal de overheid moeten beoordelen welk middel het meest geëigend is, onder meer vanuit een oogpunt van effectiviteit en

vanzelfsprekend met inachtneming van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Zoals de leden van de VVD-fractie terecht opmerken is het soms moeilijk te bepalen welke persoon als organisator moet worden aange-merkt. Daarbij wordt het voorbeeld aangehaald dat drie personen gezamenlijk een activiteit naar Antarctica willen ondernemen. In een dergelijke situatie is het denkbaar dat de personen onderling bepalen wie als organisator zal optreden. De leden van de VVD-fractie vragen wat dit betekent voor de aansprakelijkheid.

De persoon die als organisator optreedt zal inderdaad moeten beseffen dat hij bestuursrechtelijk verantwoordelijk is voor de naleving van de wettelijke voorschriften die voor de organisator gelden, waaronder ook de vergunningsvoorschriften. Ook zal hij in beginsel civielrechtelijk kunnen worden aangesproken voor de vergoeding van schade die het gevolg is van overtreding van een dergelijk wettelijk voorschrift. Dit betekent echter niet dat uiteindelijk deze persoon ook alle financiële lasten die met deze wettelijke positie samenhangen zal moeten dragen. In de onderlinge verhouding tussen organisator en deelnemers kan immers een verdeling van de lasten worden gerealiseerd, bijvoorbeeld op basis van expliciete bepalingen terzake in een overeenkomst.

In het aangehaalde voorbeeld zouden handhavingsproblemen kunnen ontstaan indien de betrokken personen in het geheel geen vergunning aanvragen. In een dergelijk geval doet zich immers de vraag voor wie kan worden aangesproken, aangezien het moeilijk kan zijn te bewijzen wie «organisator» was en derhalve artikel 8, eerste lid, heeft overschreden. Daartoe is artikel 8, tweede lid, in het wetsvoorstel opgenomen. In dit artikellid wordt het deelnemen aan een activiteit waarvoor geen vergunning is verkregen – hoewel deze vergunning wel was vereist – verboden. In bovengeschetste situatie zouden derhalve alle drie de personen aangesproken kunnen worden.

Wat betreft de vorderingen van de internationale werkgroep waarnaar de leden van de VVD-fractie informeren, wordt opgemerkt dat in een aantal vergaderingen de mogelijke elementen voor een aansprakelijkheidsregeling geïnventariseerd en uitvoerig bediscussieerd zijn. Daarbij gaat het onder andere om het schadebegrip, de aard van aansprakelijkheid, de mogelijke exoneraties, de gewenste actie indien schade aan het milieu niet kan worden hersteld, etc. Het is mogelijk dat op vrij korte termijn de formele onderhandelingen over een aansprakelijkheidsregeling gestart worden. Er lijkt overeenstemming over te bestaan dat er een risico-aansprakelijkheid zou moeten rusten op de organisator van een activiteit voor de schade die door die activiteit aan het Antarctisch milieu wordt veroorzaakt. In antwoord op de betreffende vraag van de leden van de VVD-fractie, zijn wij van oordeel dat dit een juiste basis vormt voor een aansprakelijkheidsregeling, ook voor die situaties waarin de organisator minder invloed op de deelnemers zou hebben. De keuze om de aansprakelijkheid te concentreren op de organisator is namelijk van groot belang vanuit een oogpunt van compensatie van veroorzaakte schade. Indien een dergelijke keuze niet zou worden gemaakt zal verhaal van schade vaak moeilijk zijn omdat achteraf moeilijk zal zijn vast te stellen welke deelnemer nu precies de schade heeft veroorzaakt. Zoals hiervoor reeds werd opgemerkt heeft de organisator overigens mogelijk een regresrecht jegens de veroorzaker van de schade, bijvoorbeeld op basis van de onderlinge contractuele verhouding. Gezien zijn verantwoordelijkheid voor de gehele activiteit moet hij in de positie worden geacht eventuele overtredingen toe te kunnen schrijven aan de deelnemer die het betreft en daarvoor het benodigde bewijs te kunnen leveren ten behoeve van zijn regres.

De leden van de SGP-fractie vragen naar de mogelijkheden van internationale samenwerking ten aanzien van handhaving. Zoals hiervoor reeds werd opgemerkt achten wij internationale samenwerking in het licht van de handhaving inderdaad van groot belang. Daarbij gaat het vooralsnog niet om het toekennen van verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan anderen dan nationale ambtenaren. De grootste moeilijkheid in het kader van de handhaving is vermoedelijk gelegen in het constateren van overtredingen en het verkrijgen van voldoende informatie om actie van overheidswege mogelijk te maken. Met name op het verkrijgen van deze feitelijk informatie zal de internationale samenwerking in eerste instantie moeten worden gericht. Daarbij kan gedacht worden aan informatieverstrekking van buitenlandse stations over eventueel wangedrag van een Nederlandse persoon die op het betreffende station te gast is of aan informatie die afkomstig is van een internationaal inspectieteam. Deze gegevens kunnen als bewijs door de Nederlandse autoriteiten worden gebruikt. Zowel zonder als met een expliciete verdragsbasis kan een beroep worden gedaan op internationale rechtshulp, waaronder ook het verstrekken van inlichtingen valt. De artikelen 552h e.v. van het Wetboek van Strafvordering geven voor Nederland een regeling voor deze internationale rechtshulp.

De leden van de SGP-fractie vragen welke landen hun nationale natuurbeschermingswetgeving op het grondgebied van Antarctica van toepassing hebben verklaard en wat deze wetgeving op hoofdlijnen inhoudt. In de memorie van toelichting is bedoeld dat bepaalde landen de Antarctische wetgeving geheel van toepassing verklaren op het deel van Antarctica dat door het betreffende land is geclaimd. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om Australië. Het kan inderdaad ook zijn dat landen (onderdelen van) nationale natuurbeschermingswetgeving op deze geclaimde delen van toepassing verklaren of bijvoorbeeld laten gelden voor hun ingezetenen. Op dit moment hebben wij daarover echter onvoldoende informatie.

II. ARTIKELEN

Artikel 1

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat in de definitiebepalingen de intrinsieke waarde van Antarctica niet mag ontbreken. Wij kunnen hiermee instemmen. Bij nota van wijziging wordt artikel 1, tweede lid, dan ook aangepast.

Mede in het licht van artikel I, eerste lid, van het Verdrag inzake Antarctica stellen de leden van de D66-fractie de problemen ten aanzien van nadelige milieugevolgen door wetenschappelijk onderzoek aan de orde, waarbij in het bijzonder wordt ingegaan op de ontmanteling van stations en vragen terzake om informatie. Wij zijn van oordeel dat wetenschappelijk onderzoek enerzijds van groot belang is voor het verkrijgen van meer inzicht in de Antarctische en mondiale milieuproblematiek, maar dat dit anderzijds niet mag leiden tot het meten met verschillende maten: voor alle activiteiten ongeacht aard en doel – geldt in beginsel een zelfde juridische systeem van regulering. Ook bij de toetsing van wetenschappelijk onderzoek zal derhalve maximaal worden gestreefd naar het voorkomen van nadelige milieu-effecten. Wat betreft onderzoekstations delen wij de zorg van de leden van de D66-fractie inzake een milieuverantwoorde ontmanteling. Van belang is dat ook deze ontmanteling – ook al wordt deze uitgevoerd door of in opdracht van overheden – onder de werking van het Protocol valt. Dit betekent meer concreet dat voor een dergelijke activiteit vooraf een milieu-effectbeoordeling zal moeten worden gemaakt, waarbij moet worden gedacht aan een Initial

Environmental Evaluation (IEE) in de zin van artikel 2 van bijlage I, dan wel een Comprehensive Environmental Evaluation (CEE) in de zin van artikel 3 van bijlage I van het Protocol. Nederland zal actief blijven participeren in de internationale discussie die in het kader van deze beoordelingen wordt gevoerd. Voorts is de Nederlandse regering van oordeel dat het aanbrengen van structurele voorzieningen op Antarctica, waaronder onderzoekstations, zoveel mogelijk moet worden vermeden. Nederland heeft het bijvoorbeeld altijd ongewenst gevonden een eigen Nederlands station op te richten, omdat ook door internationale samenwerking en gezamenlijk gebruik van de reeds bestaande voorzieningen substantieel wetenschappelijk onderzoek kan worden uitgevoerd. Aandachtspunt bij een dergelijk beleid vormt overigens wel de verdeling van lasten: bij gezamenlijk gebruik hoort vanzelfsprekend het bijdragen (financieel of in natura) aan onderhoud van en het aanbrengen van verbeteringen aan stations en andere voorzieningen die door Nederland worden gebruikt.

Artikel 4

Wij zijn het met de leden van de PvdA-fractie eens dat in artikel 4, onderdeel e, ten onrechte geen sprake is van «planten». Zoals hiervoor onder paragraaf 3.1 reeds is gesteld, wordt hierin alsnog voorzien bij nota van wijziging.

Artikel 6

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de verhouding tussen het verbod van artikel 6, eerste lid, onder a, en afvalbeheersplannen van stations. In de regel zullen in de door de leden van de PvdA-fractie geschetste situatie de afvalstoffen die het gevolg zijn van de activiteit van de Nederlander worden verwijderd overeenkomstig het afvalbeheersplan van het station, waarin als het goed is overeenkomstig het Protocol is vastgelegd dat de betreffende afvalstoffen uit het Antarctisch gebied moeten worden verwijderd. In een dergelijk geval is geen sprake van een overtreding van de Nederlandse regelgeving of van enige discrepantie. De Nederlander zal zich er wel van moeten vergewissen dat het station waar hij zal verblijven een afvalbeheersplan heeft waaruit hij redelijkerwijs mag concluderen dat de afvalstoffen die ontstaan ten gevolge van zijn activiteiten conform het Protocol zullen worden verwijderd.

In antwoord op de door de leden van de PvdA-fractie in relatie tot artikel 6, tweede lid, onder a, gestelde vragen merken wij het volgende op. Met het gestelde in artikel 6, eerste lid, onder h, en artikel 6, tweede lid, onder a, in relatie tot artikel 9 van het wetsvoorstel wordt gewaarborgd dat onderzoek naar de aanwezigheid van minerale rijkdommen alleen mogelijk is indien dit ten behoeve van een noodzakelijk wetenschappelijk doel in de vergunning wordt toegestaan. Misbruik onder het mom van wetenschappelijk onderzoek is daarmee al beduidend moeilijker, aangezien expliciete toestemming vereist is, hetgeen een individuele beoordeling door het bevoegd gezag impliceert. Het bevoegd gezag zal derhalve op dergelijke risico's bedacht moeten zijn. Overigens is ons niets bekend over activiteiten inzake mangaanknollen. Ook op het terrein van wetenschappelijk onderzoek is er vanuit Nederland geen onderzoek gaande naar minerale rijkdommen. Indien andere landen in strijd met het Protocol minerale activiteiten zouden toestaan is allereerst van belang of het betreffende land partij is bij het Protocol. In dat geval bestaat er immers een duidelijke juridische grondslag om een dergelijke schending aan de orde te stellen. Indien het betreffende land geen partij bij het Protocol is, zal in overleg met de bij Antarctica betrokken landen door politieke druk – al of niet gericht op het partij worden bij het Protocol –

getracht worden in de geest van het Protocol nadelige gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen.

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze claims inzake delfstofwinning (bijvoorbeeld olie) worden geregeld en voor wiens rekening de inkomsten en onkosten van de milieugevolgen komen.

Eén van de successen van het Protocol betreft artikel 7, waarin minerale activiteiten (met uitzondering van wetenschappelijk onderzoek) geheel worden verboden. Dit betekent dat landen – ook al hebben zij een bepaald deel van Antarctica als hun territorium geclaimd – niet tot exploratie en exploitatie over mogen gaan. Overigens moet wel worden bedacht dat volgens artikel 25 van het Protocol na een periode van vijftig jaar na de inwerkingtreding van het Protocol, iedere consultatieve partij kan vragen om een conferentie om de werking van het Protocol te beoordelen. Het Protocol kan dan in beginsel gewijzigd worden met een meerderheid van drie kwart van het aantal consultatieve staten. Het vijfde lid van artikel 25, bevat meer specifieke bepalingen inzake de mogelijkheden om ten tijde van een dergelijke conferentie artikel 7 van het Protocol inzake minerale rijkdommen te wijzigen.

De leden van de VVD-fractie vragen of het bepaalde in artikel 6 van het wetsvoorstel met zich mee brengt dat het zich ontdoen van afvalwater dat het gevolg is van kookactiviteiten niet meer is toegestaan. Op grond van artikel 6, eerste lid, onder c, is het onder meer verboden om het door de VVD-fractie bedoelde afvalwater op ijsvrij gebied te verwijderen. Het zich ontdoen van dat afvalwater door het op of in ijs of sneeuw te brengen mag op grond van artikel 6, tweede lid, onder h, alleen indien dit in de vergunning is toegestaan. In dat geval moet overigens wel het bepaalde in artikel 15, onder d, in de vergunningsvoorschriften worden opgenomen.

Artikel 9

Het binnenbrengen van planten of dode dieren kan grote risico's met zich brengen voor de inheemse flora en fauna. De recente gegevens over het besmet raken van grote aantallen pinguïns op Antarctica met een ziekte die afkomstig is van pluimvee dat als voedsel het gebied is binnen gebracht, bevestigen dit. Daarom hebben wij het wenselijk geacht te regelen dat het meenemen van dergelijk voedsel expliciet moet worden verzocht en vergund. Alleen op deze wijze kan goed de vinger aan de pols worden gehouden. Indien in een vergunning bedoelde toestemming wordt gegeven, zullen overigens op grond van artikel 15, aan deze vergunning de voorwaarden moeten worden verbonden als omschreven in onderdeel c, van dat artikel.

Artikel 12

De leden van de PvdA-fractie snijden met hun vraag een belangrijk punt van zorg aan voor een goede uitvoering van het Protocol in de komende tijd. Wij achten het zeer wenselijk dat gestreefd wordt naar een goed netwerk van bevoegde gezagsinstellingen in de verschillende landen die partij zijn bij het Protocol, zodat onderling informatie uitgewisseld kan worden. Daarbij gaat het zeker om de door de leden van de PvdA-fractie bedoelde informatie inzake voornemens voor activiteiten vanuit de diverse landen, teneinde een beoordeling van de cumulatieve effecten mogelijk te maken. Ook kan worden gedacht aan bespreking en vergelijking van de in de verschillende landen geldende regelgeving en hun onderlinge relatie en de ervaringen op het gebied van handhaving. Deze aspecten zullen hopelijk vanaf de inwerkingtreding van het Protocol meer

onderwerp van internationale discussie vormen en Nederland wil zich daarvoor zeker inzetten.

Artikel 15

Het Protocol – en daarmee ook het wetsvoorstel – bevat ten aanzien van de door de leden van de PvdA-fractie bedoelde verbranding een specifieke bepaling, namelijk Appendix C, onder 1, van bijlage II bij het Protocol. Deze bepaling kan in het wetsvoorstel worden teruggevonden in artikel 15, onderdeel c, onder 2°. Inderdaad moet in de geest van het Protocol worden aangenomen dat verbranding enkel mag plaatsvinden in een emissie-arme verbrandingsoven. Om ter zake duidelijkheid te scheppen is dit bij nota van wijziging alsnog bepaald.

Artikel 16

Vooropgesteld moet worden dat het voorschrijven van financiële zekerheidsstelling een mogelijkheid vormt voor het bevoegd gezag en per concreet geval zal moeten worden bezien of hiertoe de behoefte bestaat. Indien het bevoegd gezag van deze mogelijkheid gebruik maakt, zal het daarbij enkele zaken nader moeten specificeren, waaronder de termijn gedurende welke de zekerheid in stand moet worden gelaten en de voorwaarden waaraan moet worden voldaan alvorens de verplichting kan komen te vervallen. Deze specificering hangt sterk van de aard en de mogelijke risico's van de activiteit af. Wel kan gesteld worden dat in de regel de zekerheid pas mag komen te vervallen nadat aannemelijk is dat geen schade is veroorzaakt. De leden van de PvdA-fractie wijzen er in dit verband terecht op dat dit soms moeilijk zal zijn vast te stellen. In veel gevallen zal dit naar onze inschatting echter wel mogelijk zijn. Zo zullen veel organisatoren gebruik maken van stations van andere landen. Voorts zijn het vaak bepaalde populaire gebieden die worden bezocht en zal er na een bezoek in het algemeen een bezoek vanuit een ander land volgen. Hierdoor wordt de kans dat misstanden niet aan het licht komen aanzienlijk verkleind. Naar ons oordeel is er overigens nog geen reden aan te nemen dat de verjaringstermijn voor civiele acties een probleem zal opleveren. De termijn waarbinnen ten gevolge van verontreiniging veroorzaakte schade ontdekt moet worden bedraagt 30 jaar en wordt door ons op dit moment voldoende geacht.

Artikel 36

Sinds de indiening van het wetsvoorstel heeft ook Rusland op 24 mei jl. het Protocol geratificeerd. Dit betekent dat het Protocol in werking kan treden zodra Japan als laatste Consultatieve Partij de ratificatie heeft verzorgd. Tijden de ATCM in mei van dit jaar gaf Japan aan dit voor het eind van 1997 te zullen doen. Hiermee is de vraag of de Wet bescherming Antarctica vóór de inwerkingtreding van het Protocol van kracht zou moeten worden van gering belang, aangezien beide momenten vermoedelijk dicht bij elkaar zullen liggen.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
M. de Boer

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen