

Vergaderjaar 2010–2011

32 868 (R1959)

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. 3

Het advies van de Afdeling van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt (artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING¹**A. ALGEMEEN***1. Inleiding*

Dit voorstel van rijkswet heeft tot doel de goedkeuring te regelen van drie maatregelen die door de consultatieve vergadering bij het Verdrag inzake Antarctica zijn overeengekomen.

In 1959 hebben twaalf staten het op 1 december 1959 te Washington totstandgekomen Verdrag inzake Antarctica (hierna: het verdrag) ondertekend (Trb. 1965, 148). Het verdrag, dat op 23 juni 1961 in werking is getreden, formuleert een aantal beginselen die het uitgangspunt vormen voor een verantwoord beheer van Antarctica. In het verdrag is onder meer vastgelegd dat Antarctica uitsluitend bestemd is voor vreedzame doeleinden. Daartoe bevat het een verbod op militaire activiteiten, kernproeven en de opslag van kernafval. Daarnaast wordt bepaald dat bestaande territoriale aanspraken (van Argentinië, Australië, Chili, Frankrijk, Nieuw-Zeeland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk) voor de duur van de looptijd van het verdrag worden bevroren. Ook beoogt het verdrag de wetenschappelijke samenwerking ten aanzien van Antarctica te bevorderen.

De twaalf staten die het verdrag hebben ondertekend, hebben de status van consultatieve partij. Naast deze staten kunnen ook staten die substantieel wetenschappelijk onderzoek op Antarctica verrichten, de

¹ De in het opschrift genoemde Traktatenbladen, zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

status van consultatieve partij bij het verdrag verwerven. Dit houdt in dat zij stemgerechtigd zijn op de consultatieve vergaderingen van partijen. Op deze vergaderingen worden besluiten genomen inzake het ten aanzien van Antarctica te voeren beleid. In de loop der jaren zijn 47 staten partij geworden bij het verdrag, waarvan 28 thans de consultatieve status bezitten. Het Koninkrijk werd in 1967 partij bij het verdrag en verwierf de status van consultatieve partij in 1990.

Een der voornaamste aan het verdrag ten grondslag liggende motieven betrof de noodzaak om het Antarctisch milieu te beschermen, waaronder de bescherming van natuurwaarden. In artikel IX, eerste lid, van het verdrag komen de partijen overeen maatregelen te formuleren die betrekking hebben op de bescherming en instandhouding van de levende rijkdommen in Antarctica. Sinds de eerste consultatieve vergadering van partijen in 1961 is op iedere vergadering het Antarctisch milieu in één of meer van zijn aspecten aan de orde geweest en een groot aantal maatregelen aangenomen.

Op 4 oktober 1991 is te Madrid het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, met bijlagen, (hierna: het protocol) tot stand gekomen (Trb. 1992, 110). Het protocol bevat de verplichting voor partijen om een veelomvattende bescherming van het Antarctisch milieu te realiseren. Daartoe is Antarctica aangewezen als natuurreservaat ten dienste van vrede en wetenschap (artikel 2 van het protocol) en zijn enkele belangrijke milieubeginsselen geformuleerd (artikel 3 van het protocol). Bepaald is onder meer dat de bescherming van het Antarctisch milieu en de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen alsmede de intrinsieke waarden van Antarctica – met inbegrip van de wilderniswaarden, de esthetische waarden en de waarde van Antarctica als gebied voor het verrichten van wetenschappelijk onderzoek – fundamentele uitgangspunten vormen bij het plannen en uitvoeren van alle activiteiten in het Antarctisch verdragsgebied, dat is het gebied gelegen ten zuiden van de 60^{ste} zuidelijke breedtegraad (artikel 3, eerste lid, van het protocol en artikel VI van het verdrag). Het protocol is nader uitgewerkt in bijlagen die betrekking hebben op milieu-effectrapportage, instandhouding van flora en fauna van Antarctica, afvalverwijdering en afvalbeheer, voorkoming van mariene verontreiniging, en bescherming en beheer van gebieden.

Het merendeel van de maatregelen die door de consultatieve vergaderingen worden aangenomen is ofwel een, niet bindende, aanbeveling ofwel aan te merken als uitvoeringsverdrag. De uitvoeringsverdragen behoeven ingevolge artikel 7, onderdeel b, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking niet de goedkeuring van de Staten-Generaal.

Drie van de aangenomen maatregelen zijn niet van uitvoerende aard en wel bindend: zij behoeven parlementaire goedkeuring. Daarbij komt nog dat één van die drie maatregelen, maatregel 1(2005), een nieuwe bijlage bij het protocol vormt en dat een tweede, maatregel 16(2009), bijlage II bij het protocol wijzigt; voor deze beide gevallen is in de toelichting op artikel 9 van het protocol (Kamerstukken 1993/1994, 8 427 (R511), nr. 1) bepaald dat parlementaire goedkeuring vereist is. Geen van de drie maatregelen is tot op heden in werking getreden.

2. Hoofddlijnen van de maatregelen 1(2005), 15(2009) en 16(2009)

2.1 Maatregel 1(2005) – Bijlage VI bij het Protocol

Een zesde bijlage bij het protocol, inzake aansprakelijkheid voortvloeiend uit milieubedreigende noodsituaties, werd tijdens de XXVIIIe consultatieve vergadering van partijen te Stockholm (6–17 juni 2005) aangenomen en aan het protocol gehecht (maatregel 1(2005)). Deze bijlage vindt haar oorsprong in artikel 16 van het protocol. In dit artikel hebben de partijen

bij het protocol zich verbonden – overeenkomstig de doelstellingen van het protocol voor de alomvattende bescherming van het Antarctisch milieu en de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen – tot het uitwerken, in één of meer bijlagen bij het protocol, van regels en procedures betreffende de aansprakelijkheid voor schade ten gevolge van activiteiten die plaatsvinden in het Antarctisch verdragsgebied. De bijlage bevat naast een aansprakelijkheidsregeling tevens een aantal verplichtingen die betrekking hebben op het voorkomen en bestrijden van milieubedreigende noodsituaties (zie verder het artikelsgewijze deel van deze toelichting bij artikel 1).

Het is niet mogelijk gebleken tijdens de onderhandelingen om een alomvattende regeling voor de aansprakelijkheid voor schade ten gevolge van activiteiten die plaatsvinden in het Antarctisch verdragsgebied nu al vast te leggen in bijlage VI. De bijlage bevat alleen regels en procedures betreffende (a) activiteiten waarvan overeenkomstig artikel VII, vijfde lid, van het verdrag vooraf kennisgeving dient te worden gedaan, (b) milieubedreigende noodsituaties en (c) bestrijdingsacties. Dit betekent dat bijlage VI alleen van toepassing is op bestrijdingsacties na ongevallen die veroorzaakt zijn in het kader van een groep van activiteiten die niet uitputtend is omschreven. De beperking tot ongevallen heeft tot gevolg dat de bijlage niet van toepassing is op aanmerkelijke en schadelijke gevolgen die worden veroorzaakt in het kader van de normale bedrijfsvoering van een activiteit (zie verder het artikelsgewijze deel van deze toelichting bij artikel 1). De beperking tot bestrijdingsacties heeft tot gevolg dat de bijlage niet van toepassing is op maatregelen om het Antarctisch milieu en de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen te herstellen na milieuschade (zie verder het artikelsgewijze deel van deze toelichting bij artikel 1).

Bijlage VI is dan ook niet meer dan een eerste stap op weg naar een nog uit te werken meeromvattende regeling voor de aansprakelijkheid voor schade ten gevolge van activiteiten die plaatsvinden in het Antarctisch verdragsgebied. Dit blijkt ook uit de preambule van bijlage VI waarin staat dat met de aanvaarding van de bijlage nog niet is voldaan aan het doel van artikel 16 van het protocol om met behulp van een aansprakelijkheidsregeling bij te dragen aan de alomvattende bescherming van het Antarctisch milieu en de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen. Tijdens de XXVIIIe consultatieve vergadering van partijen te Stockholm is met het oog hierop dan ook afgesproken om vijf jaar na de aanvaarding van bijlage VI een besluit te nemen over een tijdpad voor de hervatting van de onderhandelingen over aanvullende regels en procedures betreffende de aansprakelijkheid voor schade die is veroorzaakt door activiteiten in het Antarctisch verdragsgebied (Besluit 1(2005)). Tijdens de XXXIIIe consultatieve vergadering van partijen te Punta del Este in 2010 is besloten deze termijn met vijf jaar te verlengen tot 2015.

2.2 Maatregel 15(2009)

Het groeiende toerisme naar het Antarctisch gebied is aanleiding geweest voor het aannemen van Maatregel 15(2009) tijdens de XXXIIe consultatieve vergadering van partijen te Baltimore (6–17 april 2009).

De toenemende toeristische activiteiten hebben namelijk gevolgen voor de flora en fauna en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek in het gebied. De mogelijkheden om in het gebied aan land te gaan zijn beperkt. De gebieden waar dat wel kan worden dus vaak bezocht en zijn daardoor extra kwetsbaar. Verder brengen aanlandingen risico's voor de veiligheid van mensen en ontstaan risico's voor het milieu, zoals de kans op olielozingen. Daarbij moet bedacht worden dat goede havenvoorzieningen ontbreken en er in het gebied ijsbergen en ijsschotsen voorkomen.

Naarmate er sprake is van grotere schepen met meer mensen aan boord, worden de risico's en de kwetsbaarheid groter. In maatregel 15(2009) is daarom vastgelegd dat er vanaf schepen met meer dan 500 passagiers aan boord niet aan land mag worden gegaan. Vanaf schepen waar zich minder passagiers aan boord bevinden mogen wel aanlandingen plaatsvinden, maar onder voorwaarden. Zo mag er zich niet meer dan één toeristenschip tegelijk bij een aanlandplaats bevinden. Het aantal passagiers aan wal moet te allen tijde beperkt zijn tot ten hoogste 100 personen. Daarnaast moet er bij het bezoek aan wal een verhouding van 1 gids per 20 passagiers gehanteerd worden. Tenslotte is in de maatregel vermeld dat deze aantallen in de toekomst door de consultatieve vergadering mogelijk verder zullen worden aangescherpt.

2.3 Maatregel 16(2009)

Maatregel 16(2009) werd tijdens de XXXIe consultatieve vergadering van partijen te Baltimore (6–17 april 2009) aangenomen en betreft de vervanging van bijlage II bij het protocol door een gewijzigde versie. Bijlage II ziet op de instandhouding van de flora en fauna van Antarctica. Ten behoeve van deze instandhouding is zowel het binnenbrengen van planten en dieren in het gebied als het meenemen van planten en dieren uit het gebied streng gereguleerd. Slechts zeer beperkt, onder strikte voorwaarden en overeenkomstig een verleende vergunning, mogen dergelijke activiteiten plaatsvinden.

De nieuwe bijlage II kent een andere indeling, waarbij de aanhangsels B en C bij bijlage II zijn komen te vervallen. De inhoud van de aanhangsels is verwerkt in de bijlage zelf. Daarnaast heeft in de nieuwe bijlage op een aantal punten een aanscherping plaatsgevonden. De voornaamste wijzigingen zijn de volgende. Het verbod op het zonder vergunning binnenbrengen van planten en dieren is uitgebreid tot levende organismen. Tevens is een bepaling opgenomen over de verwijdering van zonder vergunning binnengebrachte soorten. Verder moeten partijen voorzorgsmaatregelen treffen om te voorkomen dat micro-organismen onopzettelijk worden binnengebracht. Tenslotte wordt de invoer van niet-steriele aarde verboden en moeten partijen alles in het werk stellen om te voorkomen dat niet-steriele aarde onbedoeld het Antarctisch gebied wordt binnengebracht.

3. Uitvoeringswetgeving

In het Europese deel van Nederland zijn het verdrag en het protocol voornamelijk geïmplementeerd in de Wet bescherming Antarctica (hierna WbA). Een klein deel van het protocol is geïmplementeerd in de scheepvaartregelgeving.

Maatregelen 1(2005), 15(2009) en 16(2009) nopen tot een substantiële aanpassing van de WbA; het uitvoeringswetsvoorstel wordt gelijktijdig met het onderhavige voorstel van rijkswet ter goedkeuring aan het parlement voorgelegd.

In het uitvoeringswetsvoorstel wordt ook de op 4 juni 2004 te Kaapstad totstandgekomen maatregel 4(2004) geïmplementeerd die ziet op instelling van rampenplannen en verzekering tegen kosten die als gevolg van een noodsituatie zijn gemaakt ten behoeve van toeristen en eventuele reddingswerkers. Voor de implementatie van deze maatregel bood de bestaande wetstekst voldoende mogelijkheden, maar er is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de maatregel alsnog in de wetstekst op te nemen. Naast het feit dat dit systematisch fraaier is en meer transparantie voor de vergunningaanvrager biedt, komt dit ook de samenhang met de andere, bovengenoemde, maatregelen ten goede.

Maatregel 4(2004) (Trb. 2005, 332) is in overeenstemming met artikel 8 van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen als uitvoeringsverdrag aan het parlement voorgelegd (Kamerstukken 2004/2005, 23 908 (R519), nr. 69). Overigens is ook maatregel 4(2004) nog niet in werking getreden.

Zodra de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer BES (Kamerstukken II, 2009–2010, 32 473) in werking is getreden, zal de WbA ook voor het Caribische deel van Nederland gelden. Voor dit deel van Nederland, waar, zoals nader wordt besproken in onderdeel C van deze toelichting, verdrag en protocol ook van kracht zijn, hoeft derhalve geen verdere uitvoeringswetgeving voor de maatregelen te worden voorbereid; de maatregelen zullen ook voor het Caribische deel van Nederland kunnen gaan gelden.

B. ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Inhoud van maatregel 1(2005), bijlage VI, bij het protocol.

1. Het toepassingsgebied van bijlage VI (artikel 1 van bijlage VI)

1.1 De toepassing van bijlage VI is beperkt tot bestrijdingsacties die worden ondernomen na het ontstaan van een milieubedreigende noodsituatie in het Antarctisch verdragsgebied. Wel is het begrip «milieubedreigende noodsituatie» ruim geformuleerd. Het begrip omvat elk voorval dat (1) door een ongeval is veroorzaakt, (2) zich voordoet na de inwerkingtreding van bijlage VI en (3) leidt tot of op korte termijn dreigt te leiden tot aanmerkelijke en schadelijke gevolgen voor het Antarctisch milieu (artikel 2, onderdeel b, van bijlage VI). De bijlage geldt dus alleen bij ongevallen en niet voor aanmerkelijke en schadelijke gevolgen die worden veroorzaakt in het kader van de normale bedrijfsvoering van een activiteit. Het feit dat het risico op een voorval is geïdentificeerd in een milieu-effectrapportage staat evenwel niet in de weg aan de toepassing van bijlage VI.

1.2 De beperking van het toepassingsgebied van bijlage VI tot «bestrijdingsacties» heeft tot gevolg dat de bijlage niet van toepassing is op maatregelen om het Antarctisch milieu en de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen te herstellen na milieuschade. Het begrip «bestrijdingsactie» omvat maatregelen om schadelijke gevolgen van een ongeval voor het Antarctisch milieu te voorkomen, te beperken of te beheersen, met inbegrip van het vaststellen van de omvang van de noodsituaties en de gevolgen ervan (artikel 2, onderdeel f, van bijlage VI). Hieronder vallen in daartoe geëigende omstandigheden ook schoonmaakwerkzaamheden. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn indien het afzien van schoonmaakwerkzaamheden niet direct, maar wel op termijn zou kunnen leiden tot het ontstaan van een (nieuwe) milieubedreigende noodsituatie.

1.3 Het toepassingsgebied van bijlage VI is verder beperkt door de omschrijving van de activiteiten die daaronder vallen. Het uitgangspunt is artikel 3, vierde lid, van het protocol dat betrekking heeft op (risicovolle en niet-risicovolle) programma's voor wetenschappelijk onderzoek, toeristische activiteiten alsmede alle andere gouvernementele en niet-gouvernementele activiteiten ondernomen in het Antarctisch verdragsgebied waarvan overeenkomstig artikel VII, vijfde lid, van het verdrag vooraf kennisgeving dient te worden gedaan, met inbegrip van bijbehorende logistieke ondersteuning. Expliciet is bepaald dat bijlage VI

van toepassing is op alle toeristenschepen die het Antarctisch verdragsgebied binnenvaren. Dit is van belang, omdat doorvaart door het Antarctisch verdragsgebied, dat wil zeggen doortocht (doorvaart en overvliegen) zonder relatie met activiteiten in dat gebied, niet onder artikel VII, vijfde lid, van het verdrag valt.

2. De voorkoming en bestrijding van milieubedreigende noodsituaties (artikelen 3 t/m 5 van bijlage VI)

2.1 Elke partij moet haar exploitanten verplichten preventieve maatregelen te nemen om het risico van milieubedreigende noodsituaties te verminderen en de gevolgen daarvan te beperken (artikel 3 van bijlage VI), rampenplannen op te stellen om voorbereid te zijn op de bestrijding van milieubedreigende noodsituaties en de gevolgen daarvan (artikel 4, eerste lid, van bijlage VI), kennis te geven van milieubedreigende noodsituaties (artikel 4, tweede lid, van bijlage VI) en bestrijdingsacties te ondernemen in milieubedreigende noodsituaties (artikel 5, eerste lid, van bijlage VI). Overigens zijn de artikelen 4 en 5, eerste lid, van bijlage VI een uitwerking van artikel 15 van het protocol en worden hiermee grotendeels bestaande verplichtingen herbevestigd (hetgeen tot uitdrukking is gebracht door een verwijzing naar dit artikel in de preambule van bijlage VI).

2.2 De exploitant is de persoon die een activiteit organiseert in het Antarctisch verdragsgebied. Elke activiteit in het Antarctisch verdragsgebied schept een risico dat schade wordt veroorzaakt aan het Antarctisch milieu en de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen. Op grond van het beginsel dat de vervuiler moet betalen is het derhalve gerechtvaardigd om verplichtingen met betrekking tot de voorkoming en bestrijding van milieubedreigende noodsituaties aan de exploitant op te leggen. Het opleggen van deze verplichtingen is de verantwoordelijkheid van de partij binnen wier grondgebied de activiteit wordt georganiseerd en een vergunning of anderszins toestemming daarvoor wordt gekregen (artikel 2, onderdelen c en d, van bijlage VI). In Nederland is de exploitant de organisator, bedoeld in de WbA. De organisator is de natuurlijke of rechtspersoon die vanuit Nederland een activiteit organiseert in het Antarctisch verdragsgebied (artikel 1, onderdeel e, van de WbA). In bijlage VI wordt in verschillende artikelen een onderscheid gemaakt tussen «staatsexploitanten» en «niet-staatsexploitanten» (artikelen 6, tweede lid, 7, 9, tweede lid, en 11 van bijlage VI). Die begrippen worden in de bijlage niet nader gedefinieerd. Het maken van het onderscheid is bewust overgelaten aan partijen in de nationale context.

2.3 Op grond van artikel 5, tweede lid, van bijlage VI mogen uitsluitend partijen bij bijlage VI bestrijdingsacties ondernemen (of opdracht daartoe geven) in milieubedreigende noodsituaties indien een exploitant heeft verzuimd dergelijke actie te ondernemen in gevallen waarin dat wel redelijkerwijs van hem had mogen worden verwacht. Deze bepaling sluit niet uit dat andere staten of privaatrechtelijke personen zonder opdracht daartoe van een partij bestrijdingsacties ondernemen, maar zij kunnen niet profiteren van de rechtsbescherming van bijlage VI om de kosten daarvan te verhalen. Zowel de partij van de exploitant als andere partijen worden aangespoord om bestrijdingsacties te ondernemen in dergelijke gevallen. In voorkomende gevallen zal van geval tot geval moeten worden gezien welke partij, gelet op het materiaal en de logistieke ondersteuning die voor een dergelijke actie ter plaatse beschikbaar moeten zijn, het beste in staat is om bestrijdingsacties te ondernemen. Andere partijen dan de partij van de exploitant moeten overigens wel eerst de partij van de exploitant in de gelegenheid stellen om zelf bestrijdingsacties te ondernemen, tenzij op korte termijn gevaar dreigt van aanmerkelijke en

schadelijke gevolgen voor het Antarctisch milieu (artikel 5, derde lid, van bijlage VI). Andere personen die (zonder een opdracht van een partij) bestrijdingsacties ondernemen, kunnen geen rechten ontleenen aan bijlage VI, in het bijzonder niet het recht om de kosten van een bestrijdingsactie te verhalen op de exploitant op grond van bijlage VI.

3. De regeling van de aansprakelijkheid (artikel 6 van bijlage VI)

3.1 Bijlage VI voorziet in een regeling van de aansprakelijkheid voor de (fictieve) kosten die verband houden met bestrijdingsacties. Onderscheid wordt gemaakt tussen gevallen waarbij (a) de kosten van bestrijdingsacties zijn gemaakt door andere partijen en (b) geen bestrijdingsacties zijn ondernomen door de exploitant in gevallen waarin dat wel redelijkerwijs van hem had mogen worden verwacht en er ook geen bestrijdingsacties door een partij bij bijlage VI zijn ondernomen. In het eerste geval moeten de gemaakte kosten worden vergoed (artikel 6, eerste lid, van bijlage VI) en in het tweede geval moet een bedrag worden gestort in een fonds ter hoogte van de kosten die gemaakt zouden zijn indien een bestrijdingsactie was ondernomen (artikel 6, tweede lid, van bijlage VI). De verplichting om een bedrag in een fonds te storten is dus beperkt tot gevallen waarin de exploitant heeft verzuimd om «onverwijld doeltreffende» bestrijdingsacties te ondernemen in gevallen waarin dat wel redelijkerwijs van hem had mogen worden verwacht en geen andere partij bestrijdingsacties heeft ondernomen. Dit betekent echter niet dat de exploitant gevrijwaard is van aansprakelijkheid indien hij wel bestrijdingsacties heeft ondernomen, maar niet «onverwijld» of «doeltreffend». In het rapport (para. 109) van de XXVIIIe consultatieve vergadering van partijen wordt daarover opgemerkt dat artikel 6, tweede lid, van bijlage VI op drie soorten gevallen ziet, namelijk (1) gevallen waarin geen bestrijdingsacties zijn ondernomen, (2) gevallen waarin weliswaar bestrijdingsacties zijn ondernomen, maar niet onverwijld, en (3) gevallen waarin weliswaar bestrijdingsacties zijn ondernomen, maar niet doeltreffend.

3.2 Het onderscheid in het tweede lid van artikel 6 tussen staatsexploitanten en niet-staatsexploitanten is gemaakt om de handhaving van het bepaalde daarin te faciliteren ten aanzien van niet-staatsexploitanten. De verplichting om de fictieve kosten van bestrijdingsacties te storten in een fonds is een innovatieve regulering van aansprakelijkheid waarmee nog geen ervaring is opgedaan. Dit is eenvoudiger te realiseren ten aanzien van staatsexploitanten, omdat de regels voor deze exploitanten niet behoeven te worden geïmplementeerd in nationaal recht. De regels voor de niet-staatsexploitanten dienen evenwel te worden vastgelegd in nationaal recht. Om partijen in staat te stellen bij de implementatie van het tweede lid aan te sluiten bij bestaande structuren van nationaal recht, biedt het tweede lid partijen discretionaire ruimte voor de regeling van de wijze van betaling aan het fonds (zie verder het artikelsgewijze deel van deze toelichting bij artikel 1, punt 10) en de vaststelling van de fictieve kosten. De betaling aan het fonds mag via een betrokken partij lopen en het te betalen bedrag moet een zo goed mogelijke afspiegeling zijn van de kosten van de bestrijdingsacties die hadden moeten worden ondernomen.

3.3 Wat betreft de standaard van de aansprakelijkheid bestaat onderscheid tussen schuldaansprakelijkheid (verwijtbaar gedrag moet worden aangetoond), risico-aansprakelijkheid (alleen causaal verband moet worden aangetoond, maar een beperkt aantal verweermiddelen kan worden ingeroepen) en absolute aansprakelijkheid (alleen causaal verband moet worden aangetoond zonder dat verweermiddelen kunnen worden ingeroepen). Algemeen uitgangspunt van internationaal en nationaal recht is dat slachtoffers hun eigen schade dragen, tenzij de schade het gevolg is van verwijtbaar handelen van derden. Schuldaan-

sprakelijkheid is daarom de regel. Het maken van een uitzondering op de regel is de resultante van een afweging van de belangen van slachtoffers, het milieu en de ondernemers van activiteiten. Bijzondere aansprakelijkheidsregelingen introduceren een risico-aansprakelijkheid of, in een enkel geval, een absolute aansprakelijkheid. In bijlage VI wordt echter geen onderscheid gemaakt op basis van het risicovolle karakter van een activiteit. Ten aanzien van alle gevallen waarbij (a) de kosten van bestrijdingsacties zijn gemaakt door andere partijen en (b) geen bestrijdingsacties zijn ondernomen door de exploitant in gevallen waarin dat wel redelijkerwijs van hem had mogen worden verwacht, wordt expliciet voorzien in een risico-aansprakelijkheid (artikel 6, derde lid, van bijlage VI). De rechtvaardiging voor de introductie van een risico-aansprakelijkheid voor alle activiteiten in bijlage VI is gelegen in de wens om het unieke ecosysteem van het Antarctisch verdragsgebied te beschermen.

3.4 Het leggen van de aansprakelijkheid bij één of enkele personen (kanalisering) gaat uit van een fictief causaal verband tussen bron en schade en kan ertoe leiden dat de aansprakelijkheid niet komt te liggen bij de veroorzaker van de schade. Het vereenvoudigt weliswaar de identificatie van degene die kan worden aangesproken, maar beperkt slachtoffers (althans theoretisch) in hun verhaalsmogelijkheden. De keuze voor kanalisering hangt samen met de standaard van de aansprakelijkheid. Kanalisering is alleen aan de orde bij risico-aansprakelijkheid of absolute aansprakelijkheid, maar niet bij schuldaansprakelijkheid. Hierbij is de vraag of de aansprakelijkheid moet worden gekanaliseerd naar één persoon of meerdere personen en, in het laatste geval, naar wie. De bij een activiteit betrokken ondernemers zijn gebaat bij kanalisering naar één persoon, in het bijzonder indien het stellen van financiële zekerheid verplicht is om de aansprakelijkheid te dekken (zie verder het artikelsgevoegde deel van deze toelichting bij artikel 1, punt 9). De slachtoffers zijn gebaat bij kanalisering naar meerdere personen op voorwaarde dat al deze personen hoofdelijk aansprakelijk zijn voor de gehele schade. De keuze is ook in dit geval de resultante van een afweging van de belangen van slachtoffers, het milieu en de ondernemers van activiteiten. In het bijzonder bij de invoering van een verzekeringsplicht is de kanalisering van de aansprakelijkheid (naar één persoon) gerechtvaardigd om meervoudige dekking van eenzelfde risico (en kapitaalvernietiging) te vermijden. De definitie van «exploitant van de partij» in artikel 2, onderdeel c, van bijlage VI kanaliseert de aansprakelijkheid naar één persoon, namelijk degene die een activiteit organiseert en een vergunning of anderszins toestemming daarvoor heeft gekregen van de partij op wiens grondgebied de activiteit is georganiseerd.

3.5 In beginsel is de aansprakelijkheid van exploitanten hoofdelijk in geval een milieubedreigende noodsituatie veroorzaakt is door de activiteiten van twee of meer exploitanten. Er geldt een uitzondering op dit beginsel indien een exploitant kan aantonen dat slechts een gedeelte van de noodsituatie is veroorzaakt door zijn activiteiten. De bewijslast daarvan ligt bij de exploitant (artikel 6, vierde lid, van bijlage VI).

4. De behandeling van rechtsvorderingen (artikel 7 van bijlage VI)

4.1 Na de inwerkingtreding van Verordening 44/2001 van 22 december 2000 van de Raad van de Europese Unie inzake jurisdictie en de erkenning en tenuitvoerlegging van vonnissen in civiele en handelsaangelegenheden (PbEG 2001, L 12/1) bezit de Europese Unie exclusieve externe competentie met betrekking tot deze onderwerpen. Bijlage VI bevat bepalingen met betrekking tot rechtsmacht over rechtsvorderingen die voortvloeien uit bijlage VI, maar niet met betrekking tot de erkenning en tenuitvoerlegging van vonnissen voor de behandeling van dergelijke

vorderingen. Op basis van een advies van de juridische dienst van de Raad van de Europese Unie is het Comité voor Burgerlijk Recht tot de conclusie gekomen dat de verordening niet van toepassing is, indien een lidstaat van de Europese Unie *in de uitoefening van publiekrechtelijk gezag* als eiser een zaak aanhangig maakt voor een burgerlijke rechter. Het optreden van een partij tegen een exploitant in het kader van bijlage VI vloeit voort uit het gemeenschappelijke beheer van het Antarctisch verdragsgebied door de consultatieve partijen met behulp van de uitoefening van publiekrechtelijk gezag. Dit blijkt ook uit het feit dat op grond van bijlage VI alleen partijen een rechtsvordering kunnen instellen tegen een exploitant (artikel 7, eerste lid, van bijlage VI). Het was derhalve niet noodzakelijk voor de lidstaten van de Europese Unie om een zogenoemde ontkoppelingsclausule op te laten nemen in bijlage VI op grond waarvan binnen de Europese Unie de verordening zou kunnen worden toegepast op rechtsvorderingen die hun grondslag vinden in bijlage VI.

4.2 Voor de behandeling van rechtsvorderingen die strekken tot het verhaal van de kosten van bestrijdingsacties (aansprakelijkheid op grond van artikel 6, eerste lid, van bijlage VI) vereist bijlage VI dat partijen voorzien in rechtsmacht van een nationale rechter om de vorderingen te behandelen die de partij die een bestrijdingsactie heeft ondernomen heeft ingesteld tegen een niet-staatsexploitant (artikel 7, tweede lid, van bijlage VI). Deze vorderingen moeten worden ingesteld bij een rechter van de partij waar de exploitant is gevestigd of zijn voornaamste plaats van bedrijfsuitoefening heeft of zijn gewone verblijfplaats heeft (artikel 7, eerste lid, van bijlage VI). De vestiging van rechtsmacht door de partij waar de exploitant is gevestigd of zijn voornaamste plaats van bedrijfsuitoefening heeft of zijn gewone verblijfplaats heeft, is gangbaar en vergemakkelijkt de tenuitvoerlegging van vonnissen. Indien de partij die de bestrijdingsactie heeft ondernomen niet de partij is waar de exploitant is gevestigd of zijn voornaamste plaats van bedrijfsuitoefening heeft of zijn gewone verblijfplaats heeft, is het gevolg dat de vorderende partij zich aan de rechtsmacht van een vreemde rechter zal moeten onderwerpen om de kosten van een bestrijdingsactie te kunnen verhalen.

4.3 Voor het innen van het bedrag dat een zo goed mogelijke afspiegeling is van de kosten van bestrijdingsacties die niet zijn ondernomen door een exploitant in gevallen waarin dat wel redelijkerwijs van hem had mogen worden verwacht (aansprakelijkheid op grond van artikel 6, tweede lid, onderdeel b, van bijlage VI) vereist bijlage VI dat partijen voorzien in een mechanisme om deze bedragen te innen van niet-staatsexploitanten (artikel 6, derde lid, van bijlage VI). Een partij moet daartoe rechtsmacht vestigen over (a) niet-staatsexploitanten die activiteiten organiseren op het grondgebied van die partij en een vergunning of anderszins toestemming van die partij daarvoor hebben gekregen en, waar mogelijk, over (b) niet-staatsexploitanten die zijn gevestigd of hun voornaamste plaats van bedrijfsuitoefening hebben of hun gewone verblijfplaats hebben in die partij. Aangezien de verplichting voor een exploitant om bestrijdingsacties te ondernemen wordt opgelegd door de partij binnen wier grondgebied de activiteit wordt georganiseerd en een vergunning of anderszins toestemming daarvoor wordt gekregen (artikel 5, eerste lid, van bijlage VI), ligt het in de rede om die partij te verplichten tot het innen van het bedrag dat een zo goed mogelijke afspiegeling is van de kosten van bestrijdingsacties die niet zijn ondernomen door een exploitant in gevallen waarin dat wel redelijkerwijs van hem had mogen worden verwacht. Deze partij zal daartoe echter niet in staat zijn, indien de exploitant niet in die partij is gevestigd of zijn voornaamste plaats van bedrijfsuitoefening heeft of zijn gewone verblijfplaats heeft. Bijlage VI vereist daarom in beginsel dat ook rechtsmacht wordt gevestigd in de

partij waar de exploitant is gevestigd of zijn voornaamste plaats van bedrijfsuitoefening heeft of zijn gewone verblijfplaats heeft. Onderkend is evenwel dat de bijzondere kenmerken van nationale rechtsstelsels het niet in alle partijen mogelijk maakt om een dergelijke bijzondere rechtsmacht te vestigen en daarom is de verplichting tot het vestigen van rechtsmacht geclausuleerd. Tenslotte is onderkend dat de regeling voor de vestiging van rechtsmacht kan leiden tot de concurrerende uitoefening van rechtsmacht van twee (of meer) partijen. In dat geval dienen de betrokken partijen in onderling overleg te bepalen welke partij rechtsmacht uitoefent en overgaat tot het innen van het bedrag.

4.4 Voor de behandeling van rechtsvorderingen die strekken tot het verhaal van de kosten van bestrijdingsacties op staatsexploatanten (aansprakelijkheid op grond van artikel 6, tweede lid, onderdeel a, van bijlage VI) voorziet bijlage VI, door verwijzing naar de artikelen 18, 19 en 20 van het protocol, in rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof of een scheidsgerecht (artikel 7, vierde lid, van bijlage VI). Op grond van artikel 20, eerste lid, van het protocol geldt een verplichte rechtsmacht van het Internationaal Gerechtshof of een scheidsgerecht met betrekking tot de bepalingen van een bijlage bij het protocol, tenzij de betrokken bijlage daarop zelf een uitzondering maakt. In bijlage VI is een dergelijke uitzondering niet opgenomen en geldt dus verplichte rechtsmacht voor de behandeling van rechtsvorderingen die zijn ingesteld tegen staatsexploatanten. De rechtsvordering wordt behandeld door een scheidsgerecht, tenzij beide betrokken partijen hebben ingestemd met de voorlegging van geschillen die voortvloeien uit het protocol aan het Internationaal Gerechtshof (artikel 19 van het protocol). Alvorens de rechtsvordering kan worden ingesteld bij het Internationaal Gerechtshof of een scheidsgerecht dienen de betrokken partijen elkaar te raadplegen over de methode van behandeling van de rechtsvordering (artikel 18 van het protocol). Tijdens een dergelijke consultatie kunnen andere methoden worden overwogen om de rechtsvordering af te doen, zoals directe onderhandelingen, feitenonderzoek, bemiddeling of conciliatie.

4.5 Voor het betalen van de fictieve kosten van bestrijdingsacties die niet zijn ondernomen door een staatsexploatant in gevallen waarin dat wel redelijkerwijs van hem had mogen worden verwacht, voorziet bijlage VI in een speciale procedure om de aansprakelijkheid en het te betalen bedrag vast te stellen (artikel 7, vijfde lid, van bijlage VI). De consultatieve vergadering van partijen doet (met consensus) een uitspraak over de aansprakelijkheid. Indien geen uitspraak wordt gedaan door de consultatieve vergadering, kan de kwestie overeenkomstig de in de voorgaande alinea beschreven procedure worden voorgelegd aan het Internationaal Gerechtshof of een scheidsgerecht. Het Internationaal Gerechtshof of het scheidsgerecht is alleen bevoegd een uitspraak te doen over het bestaan van aansprakelijkheid, maar niet over de omvang van het te betalen bedrag. Deze bevoegdheid blijft voorbehouden aan de consultatieve vergadering van partijen. Overigens heeft, in de opvatting van het Koninkrijk, elke consultatieve partij het recht om de partij van de staatsexploatant aansprakelijkheid van te stellen, deze kwestie op de agenda van de consultatieve vergadering van partijen te plaatsen en deze kwestie voor te leggen aan het Internationaal Gerechtshof of een scheidsgerecht.

5. De beperking van de aansprakelijkheid in tijd (artikel 7 van bijlage VI)

5.1 Wat betreft de beperking van de aansprakelijkheid in de tijd bestaat een keuze tussen onbeperkte aansprakelijkheid dan wel de opneming van relatieve verjaringstermijnen en/of absolute verjaringstermijnen. De absolute verjaringstermijn loopt vanaf het moment dat het schadeveroorzakende voorval zich heeft voorgedaan, terwijl de (kortere) relatieve

verjaringstermijn loopt vanaf het moment dat een slachtoffer van de geleden schade wist of had moeten weten. Bij het stellen van deze termijnen zijn de volgende factoren van belang: (a) de verwachte snelheid waarmee schade zich zal manifesteren; en (b) de verzekeraarbaarheid en rendabiliteit van activiteiten in relatie tot de lengte van de termijnen.

5.2 Bijlage VI voorziet verjaringstermijnen voor het instellen van rechtsvorderingen tegen niet-staatsexploitanten, te weten een relatieve verjaringstermijn van drie jaar met als aanknopingspunt het begin van een bestrijdingsactie of het tijdstip waarop de identiteit van de exploitant bekend is en een absolute verjaringstermijn van vijftien jaar (artikel 7, eerste lid, van bijlage VI). De absolute verjaringstermijn geldt ook voor rechtsvorderingen die verband houden met gevallen waarin bestrijdingsacties niet zijn ondernomen door een niet-staatsexploitant in gevallen waarin dat wel redelijkerwijs van hem had mogen worden verwacht (artikel 7, derde lid, van bijlage VI). Er is voor deze gevallen geen relatieve verjaringstermijn opgenomen, omdat het beginpunt van een bestrijdingsactie in deze gevallen niet kan worden vastgesteld.

5.3 Bijlage VI voorziet niet in verjaringstermijnen voor het instellen van rechtsvorderingen tegen staatsexploitanten. De beperking van de aansprakelijkheid in de tijd wordt in deze gevallen beheerst door het internationaal publiekrecht. Het internationaal publiekrecht kent geen specifieke termijnen voor het instellen van rechtsvorderingen, maar vereist wel dat rechtsvorderingen binnen een redelijke termijn worden ingesteld. Wat redelijk is hangt af van de omstandigheden van het geval.

6. De vrijwaring van aansprakelijkheid (artikel 8 van bijlage VI)

6.1 In het artikelsgewijze deel van deze toelichting, bij artikel 1, punt 3, is aangegeven dat in het geval van risico-aansprakelijkheid weliswaar slechts een causaal verband behoeft te worden aangetoond tussen de activiteit van een exploitant en het ontstaan van een milieubedreigende noodsituatie, maar dat de exploitant nog wel het recht heeft om een beperkt aantal verweermiddelen in te roepen. Ook de selectie van verweermiddelen is de resultante van een afweging van de belangen van slachtoffers, het milieu en de ondernemers van activiteiten.

6.2 In bijlage VI is een beperkt aantal verweermiddelen opgenomen die, in het licht van de extreme natuurlijke omstandigheden in het Antarctisch verdragsgebied, zijn geselecteerd. Vrijwaring kan ten eerste worden ingeroepen in geval van een handelen of nalaten teneinde het leven of de veiligheid van mensen te beschermen (artikel 8, eerste lid, onderdeel a, van bijlage VI). Het doel van deze vrijwaring is te voorkomen dat een exploitant afziet van een dergelijk handelen of nalaten in verband met het risico van het ontstaan van een milieubedreigende noodsituatie. Een exploitant wordt tevens gevrijwaard in geval van een milieubedreigende noodsituatie die is veroorzaakt door een natuurramp (artikel 8, eerste lid, onderdeel b, van bijlage VI). Dit verweermiddel is evenwel beperkt tot natuurrampen die, gelet op de normale omstandigheden in het Antarctisch verdragsgebied, van uitzonderlijke aard zijn. Verder zijn enkele verweermiddelen opgenomen voor gevallen waarin de milieubedreigende noodsituatie is veroorzaakt door handelingen van derden, te weten daden van terrorisme (artikel 8, eerste lid, onderdeel c, van bijlage VI) en oorlogshandelingen gericht tegen de activiteiten van de exploitant (artikel 8, eerste lid, onderdeel d, van bijlage VI). Tenslotte worden partijen gevrijwaard in gevallen waarin een partij, op basis van artikel 5, tweede lid, van bijlage VI een bestrijdingsactie onderneemt of laat ondernemen naar aanleiding van een milieubedreigende noodsituatie (artikel 8, tweede lid, van bijlage VI). Dit verweermiddel is gerechtvaardigd om bestrijdings-

acties te stimuleren. Bij het ondernemen van een bestrijdingsactie kan immers het risico op het ontstaan van een nieuwe milieubedreigende noodsituatie niet worden uitgesloten.

7. De beperking van de aansprakelijkheid in omvang (artikel 9 van bijlage VI)

7.1 Indien een derde voor schade aansprakelijk wordt gesteld voor door hem veroorzaakte schade, is het uitgangspunt de volledige vergoeding van die schade. Desondanks kunnen er redenen zijn om de aansprakelijkheid in omvang te beperken. Een dergelijke beperking van de aansprakelijkheid is de resultante van een afweging van de belangen van slachtoffers, het milieu en de ondernemers van activiteiten. In dit verband wordt onderscheid gemaakt tussen onbeperkte aansprakelijkheid, vaste limieten of minimumlimieten. Met de invoering van minimumlimieten wordt voorzien in minimumharmonisatie die partijen in staat stelt hogere limieten in nationale wetgeving vast te leggen. Bij de bepaling van de wijze van beperking van de omvang van de aansprakelijkheid zijn de volgende factoren van belang: (a) de gewenste mate van harmonisatie in het licht van het feit dat alleen de invoering van onbeperkte aansprakelijkheid of vaste limieten leidt tot volledige harmonisatie; en (b) de verzekeraarbaarheid en rendabiliteit van activiteiten in relatie tot de omvang van de aansprakelijkheid.

7.2 Bijlage VI voorziet in vaste limieten die via een besluit van de consultatieve vergadering van partijen met consensus op relatief eenvoudige wijze kunnen worden aangepast (artikel 9, vierde lid, van bijlage VI). Deze limieten zijn gebaseerd op de kosten van bestrijdingsacties in de slechtst denkbare milieubedreigende noodsituaties op land (3 miljoen bijzondere trekkingsrechten van het Internationaal Monetair Fonds; zie artikel 9, eerste lid, onderdeel b, van bijlage VI) en bestaande aansprakelijkheidsregelingen in milieubedreigende noodsituaties op zee. Het uitgangspunt voor de bepaling van de limieten met betrekking tot milieubedreigende noodsituaties op zee is het op 2 mei 1996 te Londen tot stand gekomen Protocol van 1996 tot wijziging van het Verdrag inzake de beperking van aansprakelijkheid voor maritieme vorderingen, 1976 (Trb. 1997, 300; laatstelijk Trb. 2006, 17). De limieten van dit verdrag zijn overgenomen als vaste limieten in bijlage VI (zie artikel 9, eerste lid, onderdeel a, van bijlage VI). Dit houdt in dat de limieten voor kleinere schepen lager zijn dan voor grotere schepen. Hogere limieten zijn van toepassing indien de milieubedreigende noodsituatie is veroorzaakt door een voorval waarop een bijzonder aansprakelijkheidsverdrag van toepassing is op grond waarvan hogere limieten gelden (artikel 9, tweede lid, onderdeel a, van bijlage VI). Een voorbeeld van een dergelijk verdrag is het op 27 november 1992 te Londen totstandgekomen Protocol van 1992 tot wijziging van het Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie, 1969 (Trb. 1994, 229). Dit verdrag is van toepassing op schepen die olie in bulk als vracht vervoeren. Deze hogere limieten gelden niet ten aanzien van partijen bij het Verdrag inzake Antarctica die geen partij zijn bij een dergelijk bijzonder aansprakelijkheidsverdrag en eveneens niet voor staatsexploitanten (artikel 9, tweede lid, onderdeel b, van bijlage VI). Er geldt tenslotte geen beperking van de aansprakelijkheid in omvang indien opzet of roekeloosheid van de exploitant de oorzaak is van het ontstaan van de milieubedreigende noodsituatie (artikel 9, derde lid, van bijlage VI).

8. Staatsaansprakelijkheid (artikel 10 van bijlage VI)

Op grond van het internationaal publiekrecht zijn staten alleen aansprakelijk voor handelen of nalaten van private personen onder hun jurisdictie of controle indien inbreuk wordt gemaakt op de rechten van andere staten door onvoldoende regulering van en toezicht op de activiteiten van die personen. Dit artikel bevestigt dit algemene uitgangspunt van het internationaal publiekrecht door een partij te vrijwaren van aansprakelijkheid voor het verzuim van niet-staatsexploitanten om bestrijdingsacties te ondernemen op voorwaarde dat die partij toepasselijke maatregelen heeft genomen om de naleving van bijlage VI door die exploitanten te waarborgen.

9. Het stellen van financiële zekerheid (artikel 11 van bijlage VI)

9.1 De dekking van de aansprakelijkheid is een fundamenteel element van een aansprakelijkheidsregeling. Het opleggen van een verplichting tot het stellen van financiële zekerheid kan de effectiviteit van een aansprakelijkheidsregeling aanzienlijk verbeteren. Verschillende methoden zijn geschikt voor het stellen van financiële zekerheid, zoals een verplichte verzekering, borgstelling en onderlinge waarborgfondsen. Bij de invoering van een verplicht stelsel van financiële zekerheid zijn de volgende factoren van belang: (a) de mogelijkheid tot dekking van aansprakelijkheid in het licht van de omschrijving van de activiteiten en het bedrag van de verplichte verzekering, (b) de wijze van berekening van de omvang van de schade, in het bijzonder milieuschade, (c) de kanalisering van de aansprakelijkheid; (d) uitvoeringslasten voor de overheid; (e) de preventie van schade; en (f) de positie van de persoon die aansprakelijk is en die van de slachtoffers. Wat betreft de omschrijving van de activiteiten geldt dat de invoering van een verplichte verzekering eerder kan worden gerealiseerd bij een beperkt toepassingsgebied van een aansprakelijkheidsregeling dan bij een ruim toepassingsgebied. Wat betreft de positie van de persoon die aansprakelijk is, bestaat er minder reden om een verzekeringsplicht aan overheden op te leggen in verband met de geringe kans op insolventie en wat betreft de positie van de slachtoffers bestaat er minder reden om overheden te beschermen dan burgers.

9.2 Hoewel bijlage VI van toepassing is op zowel risicovolle als niet-risicovolle activiteiten, heeft zij een beperkt toepassingsgebied, te weten milieubedreigende noodsituaties in een beperkt geografisch gebied, en is de invoering van een verzekeringsplicht gerechtvaardigd voor niet-staatsexploitanten (artikel 11, eerste lid, van bijlage VI). De verplichte verzekering op grond van bijlage VI strekt zich niet uit tot de gevallen waarin een bedrag in het fonds moet worden gestort indien geen bestrijdingsacties zijn ondernomen door de exploitant in gevallen waarin dat wel redelijkerwijs van hem had mogen worden verwacht. Elke partij is overigens wel op grond van bijlage VI bevoegd om een verplichte verzekering in te voeren voor deze gevallen (artikel 11, tweede lid, van bijlage VI). Tenslotte zijn staatsexploitanten vrijgesteld van de verzekeringsplicht, omdat staten worden geacht over voldoende financiële middelen te beschikken om aan de eventuele aansprakelijkheid van staatsexploitanten te voldoen (artikel 11, derde lid, van bijlage VI).

10. Het fonds en de rol van het Antarctisch verdragssecretariaat (artikel 12 van bijlage VI)

10.1 Bijlage VI voorziet in de instelling van een door het secretariaat van het verdrag te beheren fonds voor de vergoeding van de kosten van bestrijdingsacties (artikel 12, eerste lid, van bijlage VI). De consultatieve vergadering van partijen beslist over een verzoek om vergoeding van

kosten van bestrijdingacties uit het fonds (artikel 12, tweede lid, van bijlage VI). Alleen partijen kunnen een verzoek daartoe doen. Uitkeringen van het fonds zijn met name bedoeld in geval (a) de identiteit van de exploitant niet kan worden achterhaald of de bepalingen van bijlage VI niet op hem van toepassing zijn, (b) de exploitant niet in staat blijkt de kosten van de bestrijdingsacties te vergoeden tot de limiet van de aansprakelijkheid doordat de financiële zekerheid ondeugdelijk blijkt, of (c) de exploitant zich met succes kan beroepen op één van de in artikel 8 genoemde verweermiddelen (artikel 12, derde lid, van bijlage VI). Niet uitgesloten is evenwel dat ook in andere gevallen, zoals in geval de kosten van de bestrijdingsacties hoger zijn dan de limiet van de aansprakelijkheid, om een uitkering uit het fonds kan worden verzocht.

10.2 In de financiering van het fonds wordt voorzien door vrijwillige bijdragen (artikel 12, vierde lid, van bijlage VI) en verplichte bijdragen van exploitanten die geen bestrijdingsacties hebben ondernomen in gevallen waarin dat wel redelijkerwijs van hen had mogen worden verwacht (artikel 6, tweede lid, van bijlage VI).

11. Wijzigingen van bijlage VI (artikel 13 van bijlage VI)

Voor wijzigingen van de bijlagen van het protocol geldt dat deze worden aangenomen en van kracht worden overeenkomstig artikel IX van het verdrag, tenzij in de bijlage is voorzien in een vereenvoudigde wijzigingsprocedure. Dat laatste is het geval voor de bijlagen I tot en met V. Tenzij in een maatregel waarmee één van die bijlagen wordt gewijzigd anders wordt aangegeven, wordt de amendering of wijziging geacht te zijn aanvaard en treedt zij voor alle consultatieve partijen in werking, één jaar na aanvaarding van de wijziging door de consultatieve vergadering van partijen. Deze versnelde inwerkingtreding kan dan alleen nog worden gestuit als een consultatieve partij heeft aangegeven niet te willen worden gebonden.

Een dergelijke vereenvoudigde wijzigingsprocedure is echter niet opgenomen voor wijzigingen van bijlage VI die via de normale procedure van artikel IX van het verdrag wordt geamendeerd (artikel 13, eerste lid, van bijlage VI). Voor deze procedure is gekozen omdat bijlage VI complexe en gevoelige materie regelt en waarschijnlijk uitvoeringswetgeving met zich brengt. Alleen de verhoging van de limieten (artikel 9, vierde lid, van bijlage VI) valt onder het verkorte regime (zie verder het artikelsgewijze deel van deze toelichting bij artikel 2).

Artikel 2

Artikel 2 van dit voorstel van rijkswet bepaalt, op de voet van artikel 7, onderdeel a, van de Rijkswet goedkeuring en bekendmaking verdragen, dat aanpassingen van de aansprakelijkheidslimieten die overeenkomstig de in artikel 9, vierde lid, juncto artikel 13, tweede lid, van bijlage VI neergelegde amenderingsprocedure totstandgekomen zijn, niet de goedkeuring van de Staten-Generaal behoeven.

Artikel 13, tweede lid, van bijlage VI regelt dat voor de verhoging van de limieten bedoeld in artikel 9, vierde lid, van bijlage VI de vereenvoudigde procedure van toepassing is die wordt beschreven in artikel 1, punt 11, van deze toelichting. Dit is de enige uitzondering op de normale procedure die geldt voor wijziging van bijlage VI.

Bedacht dient te worden dat aanpassingen van de hoogte van de aansprakelijkheidslimieten niet méér beogen dan behoud van de intrinsieke waarde van de bijlage in geval van inflatie en kostenstijgingen; zij tasten de inhoud van de bijlage zelf niet aan. De vereenvoudigde wijzigingsprocedure stimuleert snelle inwerkingtreding van de limietver-

hogingen; ook artikel 2 van dit voorstel van rijkswet draagt aan snelle inwerkingtreding bij. Onverlet blijft dat overige wijzigingen van bijlage VI, evenals de wijzigingen van de andere bijlagen bij het protocol, het karakter van verdragen hebben die de goedkeuring van de Staten-Generaal behoeven.

Artikel 3

Inhoud van maatregel 15(2009)

1. Onderdeel 1 van maatregel 15(2009); aan land gaan van personen van passagiersschepen

1.a.

Elke partij moet haar exploitanten verplichten om zich te onthouden van aan land gaan in Antarctica vanaf schepen met meer dan 500 passagiers aan boord. Het gaat daarbij om exploitanten (organisatoren) die toeristische of andere non-gouvernementele activiteiten organiseren, waarvan vooraf kennisgeving dient te worden gedaan.

In de overwegingen bij maatregel 15(2009) is aangegeven dat de volgende aspecten bij de totstandkoming van de maatregel van belang zijn geweest.

In de eerste plaats is dat een toename van de toeristische activiteiten in het Antarctisch gebied.

In de jaren '50 en '60 van de vorige eeuw bezochten nog zo'n 500 toeristen per Antarctisch zomerseizoen het gebied. Dat aantal bedroeg begin jaren '90 ongeveer 7000 en groeide door tot in het seizoen 2007/2008 een piek werd bereikt van meer dan 46 000 toeristen¹. Het grootste deel van deze toeristen gaat ook in het gebied aan land.

Een gevolg van die forse toename van toeristen is dat het Antarctisch milieu met inbegrip van de flora en fauna in deze gebieden onder druk komt te staan.

Het punt is dat aanlandingen zowel in een beperkte periode (de Antarctische zomer) als voornamelijk in een zeer beperkt gebied plaatsvinden, de weinige ijsvrije gebieden van het Antarctisch continent. Deze gebieden worden door het intensieve bezoek extra kwetsbaar.

Ook al omdat het broedseizoen samenvalt met het toeristische seizoen, neemt de kans op verstoring van de broedplaatsen en de kans op overbrenging van dierziektes of vervuiling toe met de groei van de bezoekersaantallen.

Daarnaast kan de toename van het aantal toeristen negatieve gevolgen hebben voor de mogelijkheden tot het verrichten van wetenschappelijk onderzoek in de bezochte gebieden.

Die effecten worden versterkt wanneer in een korte tijd grote aantallen toeristen een locatie bezoeken. Dit is het geval wanneer vanaf een boot met veel passagiers aan boord aanlandingen plaatsvinden.

Een ander aspect dat is genoemd in de overwegingen bij maatregel 15(2009) betreft de veiligheid van mensenlevens op zee. Aanlandingen brengen risico's mee voor de opvarenden. Er bestaan immers vrijwel geen havenfaciliteiten of reddingsdiensten in het gebied. Ook komen in het gebied veelvuldig, ook in de Antarctische zomer, ijsbergen en ijsschotsen voor. Naarmate er sprake is van grotere schepen met meer mensen aan boord, worden de risico's en de kwetsbaarheid groter. In het recente verleden hebben zich meerdere incidenten voorgedaan met toeristenschepen in het gebied. In november 2007 is bijvoorbeeld de Explorer gezonken, terwijl in het Antarctisch seizoen 2008/2009 twee toeristenschepen, de Ushuaia en de Ocean Nova, aan de grond zijn gelopen.

¹ IAATO (International association of Antarctica tour operators) Overview of Antarctic Tourism: 2009–2010 season and Preliminary Estimates for 2010–11 and Beyond, Antarctic Treaty Consultative Party Meeting (ATCM) doc. XXXIII ATCM/ IP 113 en IAATO tourism overview beschikbaar op <http://www.iaato.org>.

Tenslotte speelt het aspect van minimalisering van de kans op olielozingen op zee ten gevolge van incidenten met grote toeristenschepen in Antarctica een rol. Bestrijding van olielozingen in het gebied is complex wegens omstandigheden als lage temperaturen, hoge windsnelheden en het vrijwel ontbreken van faciliteiten. Naarmate er sprake is van grotere schepen, met meer olie aan boord, neemt de omvang van mogelijke schade toe.

1.b.

In het geval van schepen met 500 passagiers of minder aan boord moeten exploitanten met elkaar samen werken teneinde te voorkomen dat zich op enig moment meer dan één toeristenschip bevindt bij een aanlandplaats. Tevens moeten exploitanten ervoor zorgen dat het aantal passagiers aan wal te allen tijde beperkt blijft tot ten hoogste 100 personen en moet er een verhouding van 1 gids per 20 passagiers worden gehanteerd.

De bovengenoemde overwegingen die hebben geleid tot het beperken van het aan land gaan vanaf schepen met veel passagiers aan boord, zijn ook aan de orde bij onderdeel 1b van maatregel 15(2009). Indien er immers meerdere schepen tegelijkertijd aanleggen of alle passagiers tegelijk aan land gaan, zal de druk op het te bezoeken gebied vaak te groot worden. Door de aanlandingen gedoseerd plaats te laten vinden wordt geprobeerd de negatieve effecten te beperken.

Daarbij moeten de toeristen, in een verhouding van 1 gids per 20 passagiers, worden vergezeld door een gids. Daarmee wordt de kans op negatieve effecten van het bezoek, zoals verstoring van de flora en fauna, verder beperkt.

In onderdeel 1 van maatregel 15(2009) wordt, waar er sprake is van aantallen die worden genoemd, tevens vermeld dat er een lager aantal geldt indien dit is omschreven in van toepassing zijnde maatregelen van de consultatieve vergadering van het verdrag.

2. Onderdeel 2 van maatregel 15(2009); relatie van de maatregel tot het protocol

Onderdeel 2 van maatregel 15(2009) stelt dat de rechten en verplichtingen van partijen op basis van het protocol niet door de maatregel worden aangetast. Indien bijvoorbeeld uit een milieueffectrapportage of een aanvraag om een vergunning zou blijken dat een voorgenomen aanlanding tot schade zou kunnen leiden, kunnen partijen strengere eisen stellen dan de in maatregel 15(2009) vermelde eisen.

3. Onderdeel 3 van maatregel 15(2009); toekomstige wijziging van de maatregel

In onderdeel 3 van maatregel 15(2009) wordt aangekondigd dat de consultatieve vergadering van het verdrag in de toekomst de inhoud van de maatregel zal toetsen met het oog op mogelijk veranderde omstandigheden of benodigde aanpassing van de in de maatregel genoemde limieten.

Artikel 4

Inhoud van maatregel 16(2009)

1. Onderdeel 1: wijziging van bijlage II bij het protocol

Het protocol bij het verdrag kent een aantal bijlagen. Eén daarvan betreft de instandhouding van de flora en fauna van Antarctica. Die bijlage II zal nu, naar aanleiding van de ervaring daarmee is opgedaan, worden vervangen door een gewijzigde versie.

1.1 Begripsomschrijvingen (artikel 1 van de gewijzigde bijlage II)

De begripsomschrijvingen in de gewijzigde versie zijn vrijwel gelijk aan die in de oorspronkelijke bijlage II. Er zijn twee omschrijvingen waarbij een inhoudelijke wijziging heeft plaatsgevonden.

In artikel 1g van de gewijzigde bijlage II zijn ongewervelde dieren toegevoegd als te beschermen categorie bij het onttrekken van dieren of planten aan hun populatie.

Daarnaast is een onderdeel j toegevoegd, waarin het in 2001 te Canberra tot stand gekomen Verdrag inzake de instandhouding van albatrossen en stormvogels wordt vermeld.

1.2 Noodgevallen (artikel 2 van de gewijzigde bijlage II)

In het tweede lid van artikel 2 van de gewijzigde bijlage II staat aangegeven waarvan, indien er sprake is van een noodgeval, kennis moet worden gegeven aan alle partijen en aan de, overeenkomstig artikel 11 van het protocol ingestelde, commissie voor milieubescherming.

Aan dat artikellid is toegevoegd dat eveneens kennisgegeven moet worden van noodgevallen die leiden tot onttrekking van planten of dieren aan hun populatie.

1.3 Bescherming van de inheemse flora en fauna (artikel 3 van de gewijzigde bijlage II)

De bescherming van de inheemse flora en fauna wordt op een aantal punten strenger.

In artikel 3, tweede lid, onder c, van de gewijzigde bijlage II wordt de levering van zoogdieren en vogels aan dierentuinen aan strenge voorwaarden verbonden. Dat mag nog uitsluitend indien dergelijke dieren niet kunnen worden verkregen uit populaties in gevangenschap elders, of in het geval van dringende noodzaak tot instandhouding.

In het vierde lid van artikel 3 van de gewijzigde bijlage II worden ongewervelde dieren toegevoegd aan de soorten die mogelijk kunnen worden aangewezen als «Speciaal Beschermde Soorten».

Verder wordt in artikel 3, negende lid, van de gewijzigde bijlage II het gebruik van letale technieken op Speciaal Beschermde Soorten verder aan banden gelegd. Dit wordt uitsluitend toegestaan indien er geen geschikte alternatieve techniek voor bestaat.

Tenslotte wordt in het vijfde, zesde, zevende en achtste lid van artikel 3 van de gewijzigde bijlage II de aanwijzing van Speciaal Beschermde Soorten procedureel uitgewerkt.

1.4 Het in het gebied brengen van niet-inheemse soorten en ziekten (artikel 4 van de gewijzigde bijlage II)

In het eerste lid van artikel 4 van de gewijzigde bijlage II is het verbod op het, zonder vergunning, binnenbrengen van niet-inheemse dier- of plantsoorten in het Antarctisch gebied uitgebreid naar levende organismen.

Ook in het derde lid van artikel 4, dat de criteria voor het mogen verlenen van vergunningen vermeldt, wordt, in plaats van «dieren en planten», de term levende organismen gebruikt.

De regeling van zonder vergunning binnengebrachte soorten levende organismen is in een apart artikellid ondergebracht. Daarbij is in het vijfde lid van artikel 4 van de gewijzigde bijlage II toegevoegd dat alle redelijke maatregelen genomen dienen te worden om de gevolgen van het binnenbrengen te beheersen en schade aan de inheemse flora en fauna te voorkomen.

In het negende lid van artikel 4 van de gewijzigde bijlage II is een verbod opgenomen op de opzettelijke invoer van niet-steriele aarde. Daarnaast moeten Partijen alles in het werk stellen om te verzekeren dat niet-steriele aarde onbedoeld het Antarctisch gebied wordt binnengebracht.

Deze maatregelen zijn bedoeld om de inheemse flora en fauna in het Antarctisch gebied te beschermen. De consultatieve partijen bij het Antarctisch Verdrag hebben het nodig geacht om de maatregelen, ten opzichte van de bestaande bijlage II, op bovengenoemde punten aan te scherpen. Aanleiding hiervoor zijn de toegenomen bezoekersaantallen van het Antarctisch gebied, waardoor de risico's op het binnenbrengen van niet-inheemse soorten en ziekten zijn toegenomen, en de ervaring die de afgelopen jaren is opgedaan met de toepassing van de bestaande bijlage II bij het protocol.

1.5 Overige relevante wijzigingen van bijlage II

In artikel 6, eerste lid onder a, van de gewijzigde bijlage II, is de categorie «ongewervelde dieren» toegevoegd aan de soorten waarvan, ingeval van onttrekking aan de populatie in het Antarctisch gebied, registratie en uitwisseling van gegevens moet plaatsvinden.

Tenslotte zijn de Aanhangsels B en C bij de gewijzigde bijlage II komen te vervallen. De inhoud van die Aanhangsels is in de gewijzigde tekst van bijlage II opgenomen.

2. Onderdeel 2: inwerkingtreding van de gewijzigde bijlage II

In het algemeen geldt voor maatregelen, die door de consultatieve vergadering van het verdrag worden aangenomen, dat deze van kracht worden nadat alle consultatieve partijen de maatregelen hebben goedgekeurd (artikel IX van het verdrag). Daarbij is er dan geen sprake van een uiterste datum waarop de maatregel moet worden goedgekeurd. Het protocol vermeldt echter in artikel 9 dat elke bijlage bij het protocol een bepaling kan bevatten om veranderingen en wijzigingen op versnelde wijze van kracht te doen worden. Ook in bijlage II is een dergelijke bepaling opgenomen. Maatregel 16(2009), waarbij bijlage II bij het protocol wordt aangepast, wordt geacht te zijn aanvaard, en in werking te treden, één jaar na sluiting van de consultatieve vergadering van het verdrag tijdens welke zij werd aangenomen, tenzij één of meer van de consultatieve partijen bij het verdrag hebben aangegeven verlenging van die termijn te wensen. Nederland heeft dit, evenals een aantal andere partijen, aangegeven, omdat voor de implementatie een wetswijziging nodig is.

C. KONINKRIJKSPOSITIE

De goedkeuring van maatregel 1(2005) – bijlage VI bij het Protocol –, maatregel 15(2009) en maatregel 16(2009) wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Het verdrag en het protocol, bijlagen I-IV, golden voor de voormalige Nederlandse Antillen en gelden vanaf 10 oktober 2010 voor de landen Curaçao en Sint Maarten en voor het Caribische deel van Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba).

Het verdrag geldt ook voor Aruba, maar het protocol is nog niet bekrachtigd voor dat land, omdat de vereiste uitvoeringswetgeving nog niet gereed is.

De maatregelen 1(2005), 15(2009) en 16(2009) zullen gelden voor het Europese deel van Nederland en voor het Caribische deel van Nederland. De regeringen van Curaçao en Sint Maarten hebben aangegeven zich nog te beraden over de wenselijkheid van medegelding van de drie maatregelen die uitvoeringswetgeving vergen.

De regering van Aruba beraadt zich nog over de wenselijkheid van medegelding van de drie thans voorliggende maatregelen, voor de implementatie waarvan, evenals voor de implementatie van het protocol, wetgeving noodzakelijk is.

De drie maatregelen kunnen afzonderlijk voor het Europese deel van Nederland bekrachtigd worden. Voor het Caribische deel van Nederland kunnen de maatregelen, tegelijk met bijlage V bij het protocol bekrachtigd worden, zodra ook de Wet volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, en milieubeheer BES in werking is getreden.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker