

Vergaderjaar 2011–2012

32 869

Wijziging van de Wet bescherming Antarctica (implementatie van een viertal Maatregelen als bedoeld in artikel IX van het Verdrag inzake Antarctica, waarbij de bescherming van het Antarctisch gebied wordt uitgebreid)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 9 februari 2012

1. Inleiding

De regering heeft met belangstelling kennisgenomen van het Verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu, belast met het voorbereidend onderzoek van het voorstel van wet tot wijziging van de Wet bescherming Antarctica. Mede namens de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en na overleg met de Minister van Buitenlandse Zaken spreek ik de verwachting uit dat met de beantwoording van de vragen en het geven van een reactie op de opmerkingen de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende is voorbereid.

2. Maatregel 1(2005), bijlage VI

2.1. Aansprakelijkheid

De leden van de fractie van de **Partij voor de Dieren** zijn blij met de totstandkoming van regels en procedures over aansprakelijkheid voor milieubedreigingen in het Antarctisch gebied. Zij zouden graag zien dat dit nog beter wordt geregeld en vragen de regering aan te geven welke inspanningen zij hiervoor verricht.

Teneinde te voorzien in alomvattende milieubescherming hebben de partijen bij het milieuprotocol bij het Verdrag inzake Antarctica zich verbonden regels en procedures uit te werken ten aanzien van de aansprakelijkheid voor schade ten gevolge van activiteiten die plaatsvinden in het Antarctisch gebied (artikel 16). De regels en procedures die bij de voorgestelde wetwijziging worden geïmplementeerd, vormen een eerste stap van die uitwerking. Deze regels betreffen immers alleen aansprakelijkheid voor bestrijdingsacties in geval van milieubedreigende noodsituaties. De beperking tot bestrijdingsacties en milieubedreigende noodsituaties hangt samen met het uiteenlopende ambitieniveau van de partijen bij de totstandkoming van Maatregel 1(2005). Deze maatregel voorziet dus niet in alomvattende milieubescherming. Ten tijde van de aanvaarding van Maatregel 1(2005) is daarom besloten dat uiterlijk in

2010 een besluit zou worden genomen over de hervatting van de onderhandelingen om te voorzien in alomvattende bescherming. Omdat in 2010 de maatregel nog niet in werking was en daarmee geen ervaring was opgedaan, is overeengekomen om het nemen van dat besluit uit te stellen tot 2015. Deze periode wordt overigens, op initiatief van Nederland, wel gebruikt om onderzoek te doen naar de technische en economische haalbaarheid van acties om het milieu te herstellen in het Antarctisch gebied.

2.2. financiële zekerheid en rechtsvorderingen

De leden van de **SP-fractie** vragen om een nadere toelichting met betrekking tot het begrip «staatsexploitant». Zij willen graag weten of hiermee wordt bedoeld een land dat een vergunning afgeeft voor een wetenschappelijke expeditie of een in haar land opererende reisorganisatie. Ook vernemen zij graag de relatie tussen het begrip staatsexploitant, het begrip natie en het door naties beschikken over voldoende financiële middelen.

Er is sprake van een staatsexploitant wanneer een staat (natie) een activiteit organiseert, die in het gebied waarop het Antarctica verdrag van toepassing is wordt uitgevoerd. Diverse partijen bij Antarctica verdrag beschikken over een basis in het Antarctisch gebied en zijn in die hoedanigheid staatsexploitant. Dat is ook een reden dat er aandacht is voor de positie van staatsexploitanten. Daarnaast kan er sprake zijn van staatsexploitanten bij het organiseren van een inspectie in het gebied of bij marine- of luchtmachtactiviteiten.

Het is dus niet zo dat een staat staatsexploitant wordt door het afgeven van vergunningen aan organisatoren die een reis of een wetenschappelijke expeditie in het Antarctisch gebied uitvoeren.

De, in artikel 11 van Maatregel 1(2005) vermelde, uitzondering bij het aanhouden van financiële zekerheid voor staatsexploitanten hangt inderdaad samen met de aanname dat zij geacht worden over voldoende financiële middelen te beschikken.

Meer in het bijzonder willen de leden van de SP-fractie graag weten wie, in geval van schade en aansprakelijkheid, financieel eindverantwoordelijk is wanneer het gaat over door Curaçao aangegane vergunningen, en of uiteindelijk de eindafrekening verhaald zou kunnen worden op Nederland. Het milieuprotocol geldt mede voor Curaçao en dit land is dus gehouden tot toepassing daarvan. Indien Curaçao of een ander land van het Koninkrijk waarvoor het milieuprotocol geldt (te weten Sint Maarten en Nederland) de bepalingen daarvan niet naleeft, kan het Koninkrijk daarvoor aansprakelijk worden gesteld door een andere staat op basis van het algemene internationale recht. Het Koninkrijk kan de kosten daarvan vervolgens verhalen op het land dat deze bepalingen niet heeft nageleefd. Na de inwerkingtreding van Maatregel 1(2005) voor één of meer landen van het Koninkrijk, kan het Koninkrijk aansprakelijk worden gesteld op grond van deze bijzondere regeling voor de kosten van bestrijdingsacties die in overeenstemming met deze maatregel zijn genomen in verband met activiteiten die vanuit een land van het Koninkrijk waarvoor de maatregel mede geldt, zijn georganiseerd. Ook in dit geval kan het Koninkrijk de kosten daarvan vervolgens verhalen op het land dat toestemming heeft gegeven voor de activiteit die de milieubedreigende noodsituatie heeft veroorzaakt.

Tevens vragen de leden van de SP-fractie of er op geen enkele wijze een Curaçaose Antarctische toeristische sluiproute kan ontstaan. Het milieuprotocol geldt mede voor Curaçao en daarom is het protocol van toepassing op activiteiten in het Antarctisch gebied die vanuit Curaçao worden georganiseerd. Indien Maatregel 1(2005) alleen zou

gelden voor Nederland en niet mede voor Curaçao, kunnen organisatoren er in theorie baat bij hebben om de organisatie van activiteiten van Nederland te verleggen naar Curaçao om, bijvoorbeeld, de verplichte verzekering te ontlopen. Het ligt dan overigens wellicht meer voor de hand om de activiteiten te verleggen naar een staat die geen partij is bij het milieuprotocol. De regering heeft overigens geen signalen ontvangen van organisatoren dat de lasten die Maatregel 1(2005) met zich brengt een belemmering vormen voor hun onderneming. Tenslotte informeren de leden van de SP-fractie of Nederland op enigerlei wijze een (al dan niet bevroren) territoriale aanspraak heeft of dat dit een «afgeleide» is via de staten van Sint Maarten en Curaçao. Het Koninkrijk heeft geen territoriale aanspraak in het Antarctisch verdragsgebied en is van mening dat geen enkele staat rechtsgeldig delen van dat gebied aan zijn soevereiniteit kan onderwerpen.

2.3. preventieve maatregelen

De leden van de fractie van de **Partij voor de Dieren** vragen wat er precies wordt verstaan onder redelijke preventieve maatregelen die de organisator in ieder geval moet treffen, gericht op het verminderen van risico's voor het milieu. De indicatieve lijst lijkt hen wat te beperkt om hier goed inzicht in te krijgen.

De verplichting om redelijke preventieve maatregelen te treffen is in het «zorgplichtartikel» 3 van de Wet bescherming Antarctica opgenomen. Daarmee wordt ruimte geboden voor invulling en innovatie ten aanzien van de te nemen maatregelen door de organisator van de activiteit. Daarvoor is gekozen omdat het onmogelijk is om voor alle potentieel te ondernemen en uiteenlopende activiteiten in het gebied een lijst van te nemen preventieve maatregelen op te nemen. Ook zou een dergelijke lijst regelmatig geactualiseerd moeten worden teneinde geen belemmering te vormen voor innovatieve maatregelen.

Omdat het denkbaar is dat het voor een bepaald type activiteiten toch wenselijk is, of wordt, om eisen te stellen, is in artikel 3 van de Wet bescherming Antarctica een vierde lid opgenomen. Daarmee kunnen er bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels gesteld worden met betrekking tot te nemen maatregelen. Daarvoor kan bijvoorbeeld worden gekozen als er bij een bepaalde categorie activiteiten extra aandacht nodig is van organisatoren voor het nemen van preventieve maatregelen, of als, door het beschikbaar komen van innovatieve technieken, specifieke maatregelen nodig worden geacht. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het verplicht stellen van het gebruik van bepaalde materialen of uitrusting. Ook is het mogelijk dat door de ATCM, de vergadering van consultatieve partijen bij het Antarctica verdrag, richtlijnen of aanbevelingen worden aangenomen die betrekking hebben op preventieve maatregelen. Nu worden dergelijke richtlijnen of aanbevelingen in voorkomende gevallen als voorwaarde aan vergunningen verbonden. Deze zouden echter ook in een algemene maatregel van bestuur kunnen worden opgenomen.

Ook in individuele gevallen kan het nodig zijn om specifieke eisen te stellen. Bij het doen van een aanvraag om een vergunning zal de organisator aan moeten geven welke preventieve maatregelen worden getroffen. Indien bij de beoordeling van de aanvraag deze maatregelen als onvoldoende worden beschouwd en specifieke maatregelen nodig worden geacht, kunnen op grond van de artikelen 14 en 16 van de Wet bescherming Antarctica voorwaarden aan de vergunning worden verbonden.

2.4. rampenplannen

De leden van de fractie van de **Partij voor de Dieren** willen graag weten wat er in het verplichte rampenplan moet zijn opgenomen, en hoe en door wie dit wordt getoetst.

De verplichting tot het opstellen van een rampenplan is in artikel 7a van de Wet bescherming Antarctica opgenomen. Evenals bij de verplichting tot het treffen van preventieve maatregelen, zal de inhoud van de het rampenplan sterk afhangen van de activiteit die men voornemens is te ondernemen.

Bij de aanvraag om een vergunning zal de organisator een schriftelijk rampenplan mee moeten sturen.

In het rampenplan dienen twee aspecten aan de orde te komen. Het eerste aspect ziet op de gezondheid en veiligheid, opsporing en redding, medische zorg en evacuatie van de bij de activiteit betrokken personen. De organisator zal moeten aangeven welke maatregelen zijn getroffen om deze onderdelen te waarborgen.

Het tweede aspect dat in het rampenplan moet worden geregeld, betreft hoe ongevallen met mogelijke nadelige gevolgen voor het Antarctisch milieu worden bestreden.

Indien bij de toetsing bedoeld in artikel 13 van de Wet bescherming Antarctica door de ministers geoordeeld wordt dat die onderdelen onvoldoende zijn gewaarborgd, zal de vergunning worden geweigerd.

3. Maatregel 15(2009)

3.1. limitering aanlandingen toeristen

De leden van de **CDA-fractie** zijn er niet zonder meer van overtuigd dat het nodig is om een zeer restrictief beleid te voeren waar het gaat om het aanlanden van toeristen op Antarctica.

Zij vragen of de regering het met de CDA-fractie eens is dat aanlandingen een educatieve functie kunnen hebben die in lijn is met de doelstellingen van de Wet bescherming Antarctica en of het niet voor de hand ligt om, op bescheiden schaal en met beperkte functionaliteit, een bezoekers-centrum in te richten op één of meer landingsplaatsen. Tevens vragen zij om een nadere toelichting van de regering waarom het aanlandingsbeleid zo restrictief is. Zij willen graag weten in hoeverre het zinvol is om het aantal bezoekers, dat gelijktijdig aan land is, te beperken tot slechts 100 mensen en in de toekomst mogelijk zelfs nog minder.

In artikel 2 van het milieuprotocol staat vermeld dat de partijen bij het protocol zich ertoe verplichten het Antarctisch milieu en de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen op alomvattende wijze te beschermen en Antarctica aanwijzen als natuureservaat, ten dienste van vrede en wetenschap.

Dat brengt beperkingen mee voor de mogelijkheid tot toerisme in het gebied.

De regering staat positief tegenover duurzaam Antarctisch toerisme. Duurzaam houdt in dit kader in dat de in artikel 3 van het milieuprotocol neergelegde milieubeginselen leidend zijn.

Aanlandingen kunnen, onder voorwaarden, binnen de doelstellingen van de Wet bescherming Antarctica plaatsvinden en ook een educatief karakter hebben. Belangrijke voorwaarden zijn, gelet op de inhoud van artikel 3 van het milieuprotocol, dat de activiteit zo gepland en uitgevoerd wordt dat vermeden wordt dat er zich veranderingen voordoen die schadelijk zijn voor de verspreiding, rijkdom of productiviteit van dier- en plantensoorten en dier- en plantenpopulaties. Tevens moet vermeden worden dat bedreigde of uitstervende soorten of populaties daarvan

verder in gevaar worden gebracht en dat aantasting plaatsvindt of wezenlijk gevaar ontstaat voor gebieden van biologisch, wetenschappelijk, historisch of ethisch belang of het belang als wildernis.

Indien de aanlandingen van toeristen goed zijn voorbereid, de vergunningvoorschriften worden nageleefd, bezoekers voldoende zijn voorgelicht en worden vergezeld van gidsen, dan kunnen deze aanlandingen, mits gedoseerd, nog altijd plaatsvinden als wordt voldaan de bovengenoemde voorwaarden.

Om aan die voorwaarden te kunnen voldoen wordt het nodig geacht door de consultatieve partijen bij het Verdrag inzake Antarctica om het aantal bezoekers dat tegelijkertijd een locatie bezoekt te limiteren tot 100. Dat hangt ook samen met de omstandigheid dat de meeste toeristische activiteiten zich slechts in enkele regio's van Antarctica concentreren, zodat de druk op die gebieden groot is. Bij het toelaten van groepen die groter zijn dan 100 personen wordt die druk te groot. Daarbij spelen de bijzondere klimatologische omstandigheden in het Antarctisch gebied ook een rol. De flora en fauna in dit gebied zijn daardoor bijzonder kwetsbaar. Het is niet ondenkbaar dat in de toekomst die limiet nog verder moet worden aangescherpt indien de totale bezoekersaantallen toenemen.

Vanaf het moment van implementatie van het milieuprotocol in de Wet bescherming Antarctica heeft de Nederlandse regering uitgedragen dat, met het oog op de beginselen in artikel 3 van het milieuprotocol, het aanbrengen van structurele voorzieningen op Antarctica zoveel mogelijk moet worden vermeden.

De regering is dan ook tegenstander van verblijfstoerisme en van permanente toeristische infrastructuur, zoals een bezoekerscentrum, in het Antarctisch gebied.

De CDA-fractie vraagt of de regering zich rekenschap heeft gegeven van het toenemen van de risico's indien door een vaker van gebruik van kleinere schepen het aantal aanlandingen toeneemt of indien wordt «getenderd» vanaf grotere passagiersschepen.

Zoals blijkt uit de teksten van Maatregel 15(2009), het wetsvoorstel, artikel H, onderdeel 5, onder k, en de Memorie van Toelichting onder 4.7, mag indien er meer dan 500 passagiers aan boord van een schip zijn, niet aan land worden gegaan in het Antarctisch gebied. «Tenderen», het overstappen in een kleiner schip vanaf een cruiseschip met meer dan 500 passagiers aan boord teneinde vanaf het kleinere schip aan land te gaan, is dus niet toegestaan.

De reden voor het instellen van limieten voor bezoekersaantallen is hierboven uiteengezet. Indien het tenderen wel zou worden toegestaan zou alsnog in korte tijd een grote hoeveelheid toeristen een beperkt gebied kunnen bezoeken.

Het is mogelijk dat de reisbranche, in plaats van gebruik te maken van grote cruiseschepen, reizen gaat aanbieden waarbij dan voor de gehele reis gebruik wordt gemaakt van kleinere schepen. Daarmee nemen niet per definitie de risico's toe. Aanlandingen zullen dan immers meer gedoseerd, verspreid over langere tijd, plaatsvinden. Voor de passagiers nemen de risico's niet toe. Kleinere schepen zijn in beginsel niet minder veilig dan grote schepen. Vanuit een oogpunt van uit te voeren reddingsoperaties en beschikbaar materieel in het gebied zijn er mogelijk zelfs minder risico's verbonden aan het reizen in een kleiner verband.

Ook vragen de leden van de CDA-fractie hoe aanlandingen onderling gecoördineerd dienen te worden en of er een reguleringsstelsel voor aanlandingen bestaat.

Organisatoren kunnen bij het doen van een aanvraag voor een vergunning op de hoogte zijn van geplande reizen van andere organisa-

toren onder andere omdat publicatie van die aanvragen plaatsvindt. In dat geval kan mogelijke coördinatie worden aangegeven in de vergunningaanvraag. In ieder geval zal inzicht moeten worden gegeven in hoe men voornemens is ter plekke te coördineren. In de praktijk blijkt de branche ook via de overkoepelende brancheorganisatie IAATO¹ af te stemmen en bij aanlandingen onderling te communiceren en te coördineren via de scheepsradio.

Ten slotte hoort de CDA-fractie graag of de regering de opvatting van de fractie deelt dat de coördinatie van aanlandingen in combinatie met bezoekersquota, tot bovenmatige regeldruk en planningsproblematiek bij exploitanten kan leiden.

Vanuit de betrokken departementen is er een tweetal bijeenkomsten geweest met vertegenwoordigers van de organisaties die vanuit Nederland reizen naar het gebied organiseren. Daarbij is gebleken dat bijna alle touroperators die actief zijn op de Antarctische markt lid zijn van de overkoepelende brancheorganisatie IAATO. Binnen IAATO worden de eisen inzake aanlandingen al gehanteerd. Bij de Nederlandse organisatoren bestaat al ervaring met en veel draagvlak voor deze eisen. Er is in de bijeenkomsten met de organisatoren niet gebleken dat de eisen in de praktijk worden ervaren als bovenmatige regeldruk of leiden tot planningsproblematiek.

3.2. uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De leden van de **SP-fractie** vinden het een vooruitgang dat er steeds maar een maximum van honderd bezoekers per keer aan land mag onder begeleiding van een gids. Wel vernemen zij graag op welke wijze dat wordt gehandhaafd.

Eveneens wil de SP-fractie graag weten hoe handhaving plaatsvindt met betrekking tot de bepalingen inzake coördinatie van aanlandingen.

In het systeem van de Wet bescherming Antarctica is de organisator van de activiteit verantwoordelijk voor alles wat er in het kader van de uitvoering van een activiteit gebeurt. Hij zal er voor moeten zorg dragen dat de aan de vergunning verbonden voorschriften worden nageleefd en moeten toezien op het handelen en naleven van de deelnemers.

Het daadwerkelijk constateren door de overheid dat overtredingen zijn begaan is in de praktijk niet eenvoudig. Toch zijn er de nodige mogelijkheden en aanknopingspunten voor handhaving.

In de eerste plaats moet de organisator, in het kader van de vergunningaanvraag, informatie aanleveren over de voorgenomen activiteit. Daarbij dient hij onder andere de route aan te geven, hoe de organisatie van aanlandingen plaatsvindt en hoeveel, en welke, gidsen er aanwezig zijn.

Na afloop van de activiteit dient de organisator, op grond van artikel 33 van de Wet bescherming Antarctica, binnen zes weken een verslag op te stellen en ter beschikking te stellen aan de bevoegde ministers. Dat verslag bevat, naast andere informatie, ten minste een aanduiding van de gebieden waar de activiteit is uitgevoerd, van de tijdstippen waarop deze gebieden zijn betreden en van de duur van het verblijf aldaar. Ook is het mogelijk dat het verslag informatie bevat over aanlandingen door andere in het gebied aanwezige organisatoren.

Daarnaast moeten, op grond van artikel 25 van de Wet bescherming Antarctica, ongewone voorvallen worden gemeld. In dat kader kan ook door andere organisatoren melding worden gedaan van mogelijke overtredingen.

Tenslotte is een ieder verplicht om aan internationale waarnemers als bedoeld in artikel 14, tweede lid, van het milieuprotocol alle medewerking te verlenen en alle inlichtingen te verstrekken.

¹ IAATO: International Association of Antarctica Tour Operators.

De ministers van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie hebben de taak zorg te dragen voor de bestuurlijke handhaving van de Wet bescherming Antarctica. In artikel 27 en 28 van de Wet bescherming Antarctica is vermeld waaruit die handhaving kan bestaan. Dat is niet enkel de mogelijkheid tot opleggen van een last onder bestuursdwang, maar houdt ook de mogelijkheid in tot intrekking van de vergunning en het opleggen van een dwangsom. Naast bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden is ook handhaving langs strafrechtelijke weg mogelijk. De Wet op de economische delicten biedt daarvoor de basis in artikel 1a.

De SP-fractie informeert of de inhoud van Maatregel 15(2009) naar de mening van de regering voldoende is. De SP-fractie wijst op de kwetsbaarheid van de bezochte gebieden waar aan land wordt gegaan en vraagt of de regering bereid is om nadere voorschriften te verbinden aan vergunningen, als bedoeld in artikel 14, derde lid, van de Wet bescherming Antarctica.

Tevens wil de SP-fractie graag weten of de regering bereid is om restrictievere limieten te stellen dan die genoemd in de onderdelen j, k, en l, nu de woorden «in ieder geval» in de aanhef van artikel 15 van de Wet bescherming Antarctica naar de mening van de leden van de SP-fractie hier toe alle ruimte laat.

Vooralsnog lijkt de inhoud van Maatregel 15(2009) in het algemeen voldoende om de gebieden waar aan land wordt gegaan te beschermen. Dat neemt niet weg dat er aanleiding kan zijn om strengere eisen te stellen. Dat zou het geval kunnen zijn indien op bepaalde plaatsen de druk te groot wordt doordat de bezoekersaantallen verder toenemen. Daarnaast is denkbaar dat een dierziekte voorkomt in een gebied waar aanlandingen plaatsvinden. Afhankelijk van de omstandigheden kan dan worden overgegaan tot verdere limitering van de bezoekersaantallen of het verbinden van nadere voorwaarden aan de vergunning waardoor schade kan worden voorkomen.

4. Artikel I, onder K

De leden van fractie van de **Partij voor de Dieren** vragen om een nadere toelichting met betrekking tot het voortaan maar eens per twee jaar rapporteren aan de Kamer over de implementatie van het protocol. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen of de regering bereid is af te zien van dat voornemen.

De ontwikkelingen op jaarbasis in het kader van het Verdrag inzake Antarctica zijn relatief bescheiden te noemen. Uiteraard is het mogelijk om de ontwikkelingen jaarlijks separaat te rapporteren aan de Kamer. Aan de zijde van de regering bestaat echter sterk de voorkeur om deze rapportage in een meer samenhangend verband met de andere beleid-sambities, tweejaarlijks via de Internationale Leefomgevingagenda te laten plaatsvinden. Die presentatie biedt het aanmerkelijke voordeel van het kunnen leggen van dwarsverbanden en het maken van afwegingen tussen de verschillende onderwerpen die in de Internationale Leefomgevingagenda aan de orde komen.

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