

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. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I.	ALGEMEEN	2	3.1	Verboden handelingen	9
			3.2	Milieu-effectrapportage	9
1.	Inleiding en achtergrond	2	3.3	Vergunningenstelsel	11
1.1	Inleiding	2	3.4	Zorgplicht	13
1.2	Het Antarcticastelsel	2	3.5	Flora- en faunabescherming	14
1.3	Internationale uitgangspunten	2	3.6	Afval	15
1.4	De betrokkenheid van Nederland bij Antarctica	3	3.7	Scheepvaart en luchtvaart	16
			3.8	Speciaal beschermde en beheerde gebieden en historische plaatsen en monumenten	18
2.	Onderwerp van het wetsvoorstel	5	3.9	Maatregelen in bijzondere omstandigheden	19
2.1	Opzet van het wetsvoorstel	5	4.	Bevoegd gezag	20
2.2	Reikwijdte van het wetsvoorstel	5	5.	Openbaarheid, inspraak en beroep	20
2.3	Activiteiten en handelingen waarop het wetsvoorstel van toepassing is	6	6.	Handhaving	21
2.4	Personen tot wie het wetsvoorstel is gericht	7	II.	ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING	23
2.5	Jurisdictie	8			
3.	Hoofdpijnen van het wetsvoorstel	9			

I. ALGEMEEN

1. Inleiding en achtergrond

1.1 Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ter implementatie van het op 4 oktober 1991 ondertekende protocol betreffende de milieubescherming bij het verdrag inzake Antarctica (hierna: Protocol; Trb.1992,110). Het wetsvoorstel is van toepassing op iedere natuurlijke persoon of rechtspersoon die vanuit Nederland een activiteit naar het Antarctisch gebied organiseert, alsmede iedere Nederlander die aan een activiteit in het Antarctisch gebied deelneemt. De aard van de activiteit (wetenschappelijk onderzoek, toerisme, etc.) is voor de toepasselijkheid van deze wet niet van belang. Onder het Antarctisch gebied wordt het gebied verstaan ten zuiden van de zestigste zuidelijke breedtegraad. De centrale doelstelling van het wetsvoorstel is om in lijn met het in internationaal kader tot stand gebrachte stelsel van afspraken een adequate bescherming van het Antarctisch milieu te waarborgen.

1.2 Het Antarcticastelsel

Al enkele decennia vormt het beheer van Antarctica onderwerp van internationale afspraken. Deze internationale aanpak is noodzakelijk omdat één soevereine macht die voor regulering van activiteiten in het Antarctisch gebied kan zorgdragen ontbreekt. Er zijn weliswaar zeven landen die een territoriale claim hebben gelegd op een deel van Antarctica, maar deze (elkaar overlappende) claims zijn in het Verdrag inzake Antarctica (artikel 4) bevroren. Dit verdrag, ondertekend op 1 december 1959 te Washington en in 1961 in werking getreden (Trb. 1965, 148; laatstelijk 1987, 68, hierna: het Verdrag), vormt de grondslag voor het stelsel van internationale afspraken inzake het beheer van Antarctica. Het geheel van internationale afspraken (het Verdrag en de nadien tot stand gebrachte aanbevelingen en conventies) wordt aangeduid als het Antarcticastelsel. Dit stelsel is primair gericht op het handhaven van de vrede in het Antarctisch gebied, het behoud van de waarde van Antarctica voor de wetenschap en de bescherming van het Antarctisch milieu. De bescherming van het Antarctisch milieu heeft vooral gestalte gekregen in het op 4 oktober 1991 ondertekende Protocol. Voor een uitvoerige bespreking van het Antarcticastelsel en de inhoud van de gemaakte afspraken (in het bijzonder het Protocol) wordt verwezen naar de toelichting bij de goedkeuringswet bij het Protocol (Staten Generaal, vergaderjaar 1993–1994, 23 590 (R 1494), nr. 245).

1.3 Internationale uitgangspunten

Het Antarcticastelsel kent een aantal algemene beginselen. Deze beginselen vormen de belangrijkste grondslagen voor de interpretatie van de internationale afspraken en de formulering en uitleg van de implementatiewetgeving. Hieronder worden kort de belangrijkste beginselen verwoord.

Artikel I, lid 1, van het Verdrag bepaalt dat Antarctica gebruikt zal worden voor uitsluitend vreedzame doeleinden. Dat het daarbij onder meer gaat om wetenschappelijk onderzoek blijkt uit artikel II van het Verdrag.

Artikel X van het Verdrag bepaalt dat iedere partij bij het Verdrag in overeenstemming met het Handvest van de Verenigde Naties de passende inspanningen verricht, om te bewerkstelligen dat niemand deelneemt aan activiteiten die in strijd zijn met de beginselen of doelstellingen van het Verdrag. Voor het Protocol is hetzelfde uitgangspunt

verwoord in artikel 13, tweede lid, van het Protocol. De strekking van deze bepalingen is dat ieder land verantwoordelijkheid draagt voor de activiteiten die vanuit het desbetreffende land in het Antarctisch gebied worden ondernomen. In dit verband is voorts artikel 13, eerste lid, van het Protocol van belang, waarin is bepaald dat iedere partij binnen haar bevoegdheid passende maatregelen treft, met inbegrip van het aannemen van wetten en regelingen, bestuursmaatregelen en handhavingsmaatregelen, om naleving van dit Protocol te verzekeren.

Artikel 2 van het Protocol bevat de verplichting van de partijen om een veelomvattende bescherming van het Antarctisch milieu te realiseren en wijst Antarctica aan als natuurreserveaat, ten dienste van vrede en wetenschap. Vervolgens worden in artikel 3 enkel belangrijke milieu-beginselen geformuleerd. Bepaald wordt onder meer dat de bescherming van het 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 gebied.

Ook de annexen bij het Protocol bevatten enkele algemene uitgangspunten die voor de opstelling van de Wet bescherming Antarctica van belang zijn. Gewezen kan onder meer worden op artikel 1 van de annex III inzake afvalbeheer, waarin onder meer het uitgangspunt van reductie aan de bron en recycling is verwoord, een plicht tot het opruimen van bestaande stortplaatsen is opgenomen, alsmede het uitgangspunt is neergelegd dat afval terug moet naar de landen van waaruit de activiteit werd ondernomen, dan wel naar andere landen waar verwijdering overeenkomstig internationale afspraken mogelijk is.

1.4 De betrokkenheid van Nederland bij Antarctica

Nederland werd partij bij het Antarticaverdrag in 1967. Daarmee verkreeg Nederland echter nog niet het recht om mee te stemmen over voorstellen voor besluiten inzake het beheer van het Antarctisch gebied. Besluiten worden genomen door de staten met de zogenaamde consultatieve status op basis van unanimiteit. Deze status komt volgens het Verdrag toe aan landen die een belang bij Antarctica aantonen door het uitvoeren van substantieel Antarctisch wetenschappelijk onderzoek. Nederland kreeg deze status in 1990. Nederland neemt sinds het verkrijgen van de consultatieve status in 1990, actief deel aan de vergaderingen van de consultatieve staten (Antarctic Treaty Consultative Meetings) en andere internationale vergaderingen met betrekking tot Antarctica.

Wat betreft activiteiten vanuit Nederland naar het Antarctisch gebied, gaat het met name om wetenschappelijk onderzoek en toerisme.

Wat betreft het toerisme naar Antarctica speelt Nederland een zeer bescheiden rol. De laatste jaren worden vanuit Nederland door reisorganisaties met commerciële doelstellingen nagenoeg geen zelfstandige reizen naar Antarctica georganiseerd. Enkele Nederlandse reisorganisaties spelen wel anderszins een rol in het Antarctisch toerisme doordat zij voor Nederlanders plaatsen boeken voor reizen die vanuit andere landen – in het bijzonder de Verenigde Staten en Canada – worden georganiseerd. Daarbij gaat het in de regel om professioneel georganiseerde en uitgevoerde reizen, die begeleid worden door ervaren en deskundige reisbegeleiders. Vanuit Nederland wordt voorts naar verwachting een klein aantal privé-zeilexpedities naar Antarctica ondernomen. Tenslotte zijn er Nederlanders die zelf een reis boeken bij een buitenlandse reisorganisatie of vanuit Zuid Amerika een korte excursie regelen. Al met

al gaat het naar schatting om enkele tientallen Nederlandse toeristen die jaarlijks Antarctica bezoeken.

Bovengeschetste bescheiden rol van Nederland in het Antarctisch toerisme neemt overigens niet weg dat de Nederlandse regering bezorgd is over de internationale ontwikkelingen van het Antarctisch toerisme. In het afgelopen seizoen kwam het aantal toeristen dat Antarctica bezocht voor het eerst boven de 10 000. Aangezien een belangrijk deel van dit toerisme geconcentreerd wordt in minder dan 2% ijsvrij gebied in de korte Antarctische zomer, acht Nederland evenals andere consultatieve staten de aandacht voor het voorkomen van cumulatieve effecten van groot belang. Dit onderwerp staat dan ook standaard op de agenda van de Antarctic Treaty Consultative Meetings.

Een specifieke categorie van activiteiten vanuit Nederland betreft de activiteiten die door Greenpeace International worden ondernomen. Greenpeace International is gevestigd in Amsterdam, waarmee de door hen georganiseerde activiteiten naar het Antarctisch gebied in beginsel onder de reikwijdte van de Nederlandse wetgeving vallen. Vanzelfsprekend is het bijzondere van deze categorie dat de doelstellingen van deze activiteiten in de regel overeen zullen komen met de doelstellingen van de Nederlandse wetgeving: het realiseren van een hoog beschermingsniveau met betrekking tot het Antarctisch gebied. Zo dragen de jaarlijkse activiteiten van Greenpeace, gericht op een «inspectie» van de activiteiten die door anderen op Antarctica worden uitgevoerd, bij aan de transparantie van het Antarcticastelsel. Eén en ander neemt echter niet weg dat ook deze activiteiten zullen moeten blijven binnen het kader van relevante wet- en regelgeving.

Het Nederlands onderzoek in het Antarctisch gebied kent een planmatige opzet in de vorm van het Nationaal Antarctisch Programma. De uitvoering van dit plan wordt door de Nederlandse overheid gefinancierd. Het plan moet door de ministeries die hieraan een bijdrage leveren, vooraf worden goedgekeurd. Het onderzoek in Antarctica wordt van waarde geacht voor de bescherming van het milieu en de Antarctisch flora en fauna. In het bijzonder voor het verkrijgen van een beter inzicht in de mondiale milieuproblematiek (aantasting van de ozonlaag, klimaatverandering, broeikaseffect) is Antarctica van onschatbare waarde. De Stichting Geologisch, Oceanografisch Atmosferisch Onderzoek (GOA) coördineert het onderzoek, de beoordeling van de inpasbaarheid van aanvragen in het programma en de realisering van internationale samenwerking betreffende wetenschappelijk onderzoek. Niet al het wetenschappelijk onderzoek vanuit Nederland behoeft overigens noodzakelijkerwijs te worden uitgevoerd in het kader van bovenbedoelde planmatige aanpak. Het is immers mogelijk dat een onderzoeksinstelling andere fondsen verwerft ter financiering van het wetenschappelijk onderzoek.

De wetenschappelijke betrokkenheid is belangrijk voor politieke betrokkenheid: volgens het Verdrag komt de consultatieve status en het daarmee verbonden stemrecht toe aan landen die een belang bij Antarctica aantonen door het uitvoeren van substantieel Antarctisch onderzoek. Nederland is van oordeel dat het aantonen van dit belang niet gepaard hoeft te gaan met de bouw van een eigen station op Antarctica. Structurele voorzieningen op Antarctica moeten zo veel mogelijk worden voorkomen door een efficiënte samenwerking tussen verschillende landen. Dit Nederlandse standpunt is door de andere verdragspartners geaccepteerd bij de toelating van Nederland als consultatieve partij.

Hoewel politieke betrokkenheid bij het beheer van Antarctica volgens het Verdrag afhankelijk is van wetenschappelijke betrokkenheid, reikt het Nederlands belang bij betrokkenheid verder dan de betekenis van

Antarctica voor het Nederlands onderzoek. De bescherming van het Antarctisch milieu past in het Nederlands uitgangspunt te streven naar een mondiale duurzame ontwikkeling en wordt door de Nederlandse overheid beschouwd als een zelfstandig na te streven doel. Deze doelstelling van de bescherming van het Antarctisch milieu, waaronder mede het behoud van de Antarctische ecosystemen, wilderniswaarden, etc., is dan ook de centrale doelstelling van het onderhavige wetsvoorstel en van de actieve opstelling van de Nederlandse regering in internationaal verband.

2. Onderwerp van het wetsvoorstel

2.1 Opzet van het wetsvoorstel

Voor de duidelijkheid van hetgeen hierna volgt is het goed eerst het gekozen stelsel van het wetsvoorstel kort te schetsen. In het wetsvoorstel is er voor gekozen de gehele activiteit naar en in het Antarctisch gebied als aanknopingspunt te nemen voor de regulering. Ongeacht het doel van de activiteit zal de organisator voor het ten uitvoer brengen van de activiteit eerst een vergunning moeten verkrijgen. Indien door de activiteit meer dan een gering of tijdelijk effect voor het Antarctisch milieu kan worden veroorzaakt, zal eveneens een milieu-effectbeoordeling moeten worden gemaakt, overeenkomstig de daarvoor geldende regels. De organisator is verantwoordelijk voor de naleving van de voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden. Worden deze voorschriften door het gedrag van een deelnemer aan de activiteit overtreden, dan kan de organisator daarop worden aangesproken, bijvoorbeeld door toepassing van één van de handhavingsmiddelen. De diverse specifieke bepalingen die met betrekking tot bijvoorbeeld afvalverwijdering, flora- en fauna-bescherming en speciaal beheerde of beschermde gebieden in het Protocol zijn neergelegd, krijgen een vertaling in het kader van de vergunningverlening. Naast de vergunningplicht en de plicht om voor bepaalde activiteiten een milieu-effectrapportage te maken, gelden enkele specifieke verboden. Het gaat hier om handelingen, zoals het binnenbrengen van voor het Antarctisch gebied uitheemse dier- of plantensoorten, het uit het Antarctisch gebied nemen van inheemse dieren en planten, de verwijdering van bepaalde afvalstoffen, het beschadigen van historische monumenten of plaatsen, etc. Naast deze specifieke verboden geldt een algemene verplichting om zorgvuldig met het Antarctisch milieu om te gaan, een zogenaamde zorgplichtbepaling. De specifieke verboden en de zorgplichtbepaling gelden voor iedere Nederlander in het Antarctisch gebied. Hieronder zal op de diverse elementen van het wetsvoorstel nader worden ingegaan.

2.2 Reikwijdte van het wetsvoorstel

Het begrip dat in het wetsvoorstel centraal staat en dat bepalend is voor de reikwijdte van het wetsvoorstel en de daarin neergelegde bevoegdheden is het begrip «gevolgen voor het Antarctisch milieu». Dit begrip wordt in het wetsvoorstel niet gedefinieerd, zoals dat voor het begrip «milieu» in de Wet milieubeheer evenmin is gedaan. Het begrip moet ruim worden uitgelegd. De reikwijdte van de wet zal immers niet beperkter mogen zijn dan de uitgangspunten en beginselen van het Antarcticastelsel. In het bijzonder wordt gewezen op de hiervoor (paragraaf 1.3) reeds genoemde beginselen van artikel 2 en artikel 3 van het Protocol. Ten minste alle waarden die op grond van het systeem van het Verdrag bescherming behoeven moeten worden geacht binnen de reikwijdte van het wetsvoorstel te vallen. Een uitzondering is slechts gemaakt voor enkele aspecten met betrekking tot scheepvaart en

luchtvaart ten behoeve van een goede afbakening met de daarvoor geldende specifieke wetgeving.

Hoewel het begrip «gevolgen voor het Antarctisch milieu» niet is gedefinieerd, is er wel voor gekozen om met betrekking tot elementen, ten aanzien waarvan twijfel zou kunnen rijzen of deze al of niet binnen de reikwijdte van de wet vallen, in de wet zelf die onduidelijkheid weg te nemen. Daartoe is in het tweede lid van artikel 1 bepaald dat onder het begrip «Antarctisch milieu» mede de in dat lid opgesomde elementen moeten worden begrepen. Ook in de Wet milieubeheer is deze aanpak gekozen (artikel 1.1, tweede lid.) Bij de opsomming zijn echter niet meer de in de Wet milieubeheer genoemde aspecten herhaald. Met het bepaalde in de Wet milieubeheer worden die aspecten geacht onder het begrip milieu te vallen. Ook de desbetreffende elementen, zoals grondstoffengebruik en afvalaspecten, maken derhalve van de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel deel uit. De reikwijdte van het wetsvoorstel is met andere woorden niet beperkter dan de reikwijdte van de Wet milieubeheer.

Slechts voor drie soorten gevolgen is een expliciete bepaling noodzakelijk geacht om eventuele twijfel ter zake in een latere fase uit te sluiten. Allereerst betreft het de bescherming van ecosystemen, waaronder onder meer flora en fauna wordt begrepen. Ten tweede is buiten twijfel gesteld dat de intrinsieke waarden van Antarctica, waaronder begrepen de wildernis waarden, de esthetische waarden en de waarde van Antarctica als gebied voor het verrichten van wetenschappelijk onderzoek onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen. Ten slotte is het zelfde bepaald voor de gevolgen voor het klimaat en de samenstelling van de atmosfeer. De noodzaak om deze aspecten onder de reikwijdte van de wet te brengen vloeit onder meer voort uit het bepaalde in het eerste lid van artikel 3 van het Protocol.

De reikwijdte van het wetsvoorstel is echter niet beperkt tot die aspecten die onder het begrip Antarctisch milieu kunnen worden gebracht. Ook enkele specifieke belangen die naar het normale spraakgebruik niet vallen onder het begrip «Antarctisch milieu», krijgen door enkele specifieke bepalingen van dit wetsvoorstel bescherming. Het betreft de bescherming van historische plaatsen of monumenten (artikel 6, eerste lid, onder e).

Voor een meer gedetailleerde bespreking van de diverse elementen van de reikwijdte van het wetsvoorstel wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

2.3 Activiteiten en handelingen waarop het wetsvoorstel van toepassing is

De bepalingen van het wetsvoorstel zijn van toepassing op alle activiteiten in het Antarctisch gebied. Dit is in overeenstemming met het Protocol, waarvan de meeste voorschriften (zowel beginselen als meer concrete verplichtingen, zoals de milieu-effectbeoordeling) betrekking hebben op de planning en uitvoering van alle activiteiten in het Antarctisch gebied. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om toeristische activiteiten, om wetenschappelijk onderzoek, om visserij of jacht op andere dieren, om expedities ten behoeve van de produktie van een film of voor foto-opnamen, om avontuurlijke expedities zoals lange afstand ski-tochten of de beklimming van Antarctische bergen, etc.

Bij het begrip 'activiteit' in de zin van dit wetsvoorstel gaat het om het complex van handelingen naar en in het Antarctisch gebied; van aanvang tot beëindiging van de gehele expeditie. Daarbij gaat het niet slechts om aankomst in en vertrek uit het Antarctisch gebied, maar het vertrek vanuit respectievelijk aankomst in Nederland. Zowel het vervoer naar het Antarctisch gebied, het verblijf in het gebied (het verrichten van handelen

en het nalaten van handelingen) als het vervoer uit het gebied maken deel uit van het begrip «activiteit». Voor een nadere toelichting van het begrip «activiteit» wordt verwezen naar het gestelde in paragraaf 3.3 (vergunningstelsel) van deze toelichting en de artikelsgewijze toelichting.

Het Antarcticastelsel bevat naast algemene voorzieningen ten aanzien van activiteiten ook bepalingen met betrekking tot specifieke handelingen. Het gaat daarbij enerzijds om handelingen die geheel worden verboden en onder geen voorwaarde mogen worden toegestaan. Deze verboden handelingen zijn limitatief in het wetsvoorstel opgesomd, zoals dit ook in het Antarcticastelsel is gebeurd. Anderzijds gaat het om handelingen die slechts kunnen plaatsvinden onder bepaalde voorwaarden. In dit wetsvoorstel geldt voor de aan voorwaarden en situaties gebonden handelingen dat zij alleen mogen plaatsvinden, indien zij in de verleende vergunning uitdrukkelijk zijn toegestaan onder de daarin aangegeven voorwaarden. Verwezen wordt naar paragraaf 3.1 van deze toelichting en de artikelsgewijze toelichting.

2.4 Personen tot wie het wetsvoorstel is gericht.

De betrokkenheid van personen bij een activiteit in het Antarctisch gebied kan verschillen. Wat betreft het wetsvoorstel is het onderscheid van belang tussen de organisator, de voor een organisator werkzame persoon en de deelnemer.

De verantwoordelijkheid voor het goed voorbereiden en milieu-verantwoord en veilig ten uitvoer brengen van een activiteit is in het wetsvoorstel gekanaliseerd op de organisator van de activiteit. Omdat veel activiteiten naar Antarctica door meerdere mensen gezamenlijk worden uitgevoerd, is het niet efficiënt alle voorschriften van de wet betrekking te laten hebben op iedere deelnemer aan een activiteit. Zo zou het bijvoorbeeld onwenselijk zijn indien een activiteit waaraan tien Nederlanders deelnemen, voorafgegaan zou moeten worden door tien vergunningaanvragen en evenzoveel milieu-effectrapportages. Bepaalde voorschriften (vergunningplicht, eventuele plicht tot het uitvoeren van een milieu-effectrapportage) zijn daarom enkel gericht tot de organisator van een activiteit.

Voor een activiteit zal er derhalve primair één aanspreekpunt zijn (de organisator), zowel wat betreft de procedure vooraf als wat betreft de uitvoering van de activiteit overeenkomstig de gestelde regels. Wat betreft de uitvoering betekent dit dat de organisator er voor dient zorg te dragen dat iedere deelnemer van de activiteit zich houdt aan de gestelde regels, onder meer de aan de vergunning verbonden voorschriften. Bij overtreding van de wettelijke voorschriften zal dan ook primair de organisator kunnen worden aangesproken, bijvoorbeeld door toepassing van administratiefrechtelijke of strafrechtelijke handhavingsinstrumenten. Een en ander is beoogd met het gestelde in artikel 19, eerste lid, van het wetsvoorstel. Daarnaast blijven individuele deelnemers aan een activiteit echter uitdrukkelijk een eigen verantwoordelijkheid houden. Dit komt tot uiting in het wetsvoorstel doordat de zorgplicht (artikel 3) en de specifieke verbodsbepalingen (artikel 6, eerste en tweede lid) op een ieder van toepassing zijn.

Wat betreft het begrip «organisator» kan het zowel gaan om een rechtspersoon als om een natuurlijk persoon. In bepaalde gevallen zal direct duidelijk zijn wie de organisator van een activiteit is. De natuurlijke persoon die het initiatief neemt om met een privéjacht naar Antarctica te gaan en hiertoe de nodige voorbereidingen treft is organisator, de omroep die werknemers een opdracht geeft tot het vervaardigen van een film in Antarctica is organisator, de rechtspersoon die een toeristische reis naar het Antarctisch gebied organiseert is organisator, etc. In bepaalde gevallen zal echter niet direct duidelijk zijn welke persoon als organisator

moet worden aangemerkt, bijvoorbeeld als drie personen besluiten naar Antarctica te gaan en daartoe gezamenlijk de voorbereidingen treffen. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat voor iedere activiteit waar Nederland bij is betrokken een voorafgaande beoordeling plaatsvindt overeenkomstig het Protocol en dat iedere activiteit overeenkomstig het gestelde in het Protocol tot uitvoering wordt gebracht. Dit uitgangspunt zal bij de vaststelling welke persoon organisator is een rol moeten spelen. Bij de artikelsgewijze toelichting zal nader op het begrip «organisator» worden ingegaan.

In enkele bepalingen van het wetsvoorstel (bijvoorbeeld artikel 12, eerste lid onder e., en artikel 16, eerste lid onder d. en e.) wordt gesproken over «de in verband met de uitvoering van een activiteit werkzame personen.» Hierbij gaat het om personen die een meer directe relatie hebben met de organisator dan deelnemers. In bepaalde gevallen zal sprake zijn van een sterke hiërarchische verhouding. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan iemand die als werknemer van een omroeporganisatie of onderzoeksinstelling in het Antarctisch gebied werkzaamheden verricht. Het kan echter ook gaan om personen die een minder formeel-juridische band hebben met de organisator. Te denken valt bijvoorbeeld aan iemand die om niet of tegen betaling van een beperkt geldbedrag mee kan met een toeristische reis en tijdens deze reis als gids optreedt. Ook in dergelijke gevallen is sprake van een «in verband met de uitvoering van een activiteit werkzame persoon».

2.5 Jurisdictie

De Nederlandse interpretatie van het Verdrag en het Protocol houdt in dat Nederland verantwoordelijkheid draagt voor:

a de Antarctische activiteiten die vanuit Nederland worden ondernomen, ongeacht de nationaliteit van de organisator, en

b de deelname door Nederlanders aan activiteiten in het Antarctisch gebied, ongeacht het land van waaruit de activiteit wordt ondernomen.

Het gestelde onder a betekent dat een ieder (ongeacht nationaliteit) die vanuit Nederland een activiteit organiseert, gebonden is aan de Nederlandse wet (vergunningplicht, vergunningvoorschriften, evt. plicht tot het opstellen van een milieu-effectrapport, etc.). Het organiseren van een activiteit vanuit een ander land wordt door de onderhavige wet niet bestreken.

Het gestelde onder b) betekent dat iedere Nederlander zich aan de relevante voorschriften van de Nederlandse Wet bescherming Antarctica zal moeten houden, ongeacht de plaats waar de activiteit is georganiseerd. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de zorgplicht van artikel 3 en de specifieke verbodsbepalingen van artikel 6, eerste en tweede lid. Ook de Nederlander die deelneemt aan een Australische expeditie zal zich derhalve aan deze voorschriften moeten houden.

Verscheidene andere landen gaan in de reikwijdte van de nationale wetgeving een stap verder. Zo wordt door sommige landen ook het organiseren van een activiteit door een ingezetene vanuit een ander land, alsmede het enkele vertrek naar Antarctica vanaf eigen territorium, onder het werkingsgebied van de nationale wetgeving gebracht. De keuze voor een beperkte reikwijdte is met name gemaakt vanuit een oogpunt van handhaafbaarheid. Mocht in de praktijk blijken dat hierdoor situaties ontstaan die in strijd zijn met de bedoelingen van het Protocol en de Wet bescherming Antarctica, dan zal het wetsvoorstel op dit punt worden aangepast.

3. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

3.1 Verboden handelingen

Het protocol

Het protocol kent enerzijds bepalingen die betrekking hebben op de gehele activiteit, zoals bepalingen inzake de milieu-effectbeoordeling. Anderzijds kent het Protocol bepalingen waarin concrete handelingen worden verboden. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het verwijderen van bepaalde afvalstoffen, het introduceren van bepaalde uitheemse dieren of planten, etc. Bij een deel van deze verbodsbepalingen, is ruimte gelaten voor uitzonderingen, terwijl andere absoluut van aard zijn.

Wetsvoorstel

In paragraaf 2.3 van deze toelichting werd reeds een onderscheid gemaakt tussen activiteiten in het Antarctisch gebied, waarvoor onder meer een vergunningplicht geldt, en specifieke handelingen.

De handelingen die in het Protocol geheel worden verboden zijn limitatief opgesomd in artikel 6, eerste lid, van het wetsvoorstel. Handelingen die volgens het Protocol slechts kunnen plaatsvinden in bepaalde situaties en onder bepaalde voorwaarden, zijn opgesomd in artikel 6, tweede lid, van het wetsvoorstel. Het verrichten van de laatstbedoelde handelingen is verboden, tenzij uit de vergunning voor de gehele activiteit uitdrukkelijk daarvoor toestemming wordt verleend. De bevoegdheid van het bevoegd gezag om de handelingen in de vergunning toe te staan is overeenkomstig het bepaalde in het Protocol geclausuleerd (artikel 9). Voorts geeft artikel 15 aan welke voorschriften ten minste aan de vergunning moeten worden verbonden indien voor een betrokken handeling als bedoeld in artikel 6, tweede lid, in de vergunning expliciet toestemming wordt verleend.

3.2 Milieu-effectrapportage

Het Protocol

De verplichte milieu-effectbeoordeling is neergelegd in artikel 8 van het Protocol en geldt voor alle activiteiten in het Antarctisch gebied. Deze verplichting is nader uitgewerkt in bijlage I bij het Protocol. De regeling in het Protocol is gebaseerd op een driedeling in:

- activiteiten die naar verwachting minder dan een gering of tijdelijk effect hebben,
- activiteiten die naar verwachting een gering of tijdelijk effect hebben en
- activiteiten die waarschijnlijk meer dan een gering of tijdelijk effect hebben.

Het Protocol bepaalt dat een activiteit die minder dan een gering of tijdelijk effect heeft direct doorgang kan vinden. Vanzelfsprekend moet wel vooraf worden vastgesteld dat de activiteit inderdaad minder dan een gering of tijdelijk effect heeft; een eerste beoordeling is derhalve altijd noodzakelijk. Indien het een activiteit betreft waarvan niet direct kan worden vastgesteld of de effecten minder of meer dan gering of tijdelijk zijn, schrijft bijlage I bij het Protocol een «Initial Environmental Evaluation» (hierna: IEE) voor. Heeft een activiteit waarschijnlijk meer dan een gering of tijdelijk effect, dan is een «Comprehensive Environmental Evaluation» (hierna: CEE) vereist. In bijlage I bij het Protocol worden de vereisten van de IEE en CEE nader uitgewerkt. De milieu-effectbeoordeling moet volgens de betreffende bijlage overeenkomstig de passende nationale procedures worden uitgevoerd (zie artikel 1 van bijlage I).

Het wetsvoorstel

Aansluiting is gezocht bij de regeling van de milieu-effectrapportage (MER) in de Wet milieubeheer. Daarbij moet echter worden geconstateerd dat deze Nederlandse MER een vrij zwaar instrument is dat enkel voorgeschreven is voor activiteiten en beslissingen die potentieel een belangrijk effect op het milieu kunnen hebben. De eisen van de CEE in de zin van het Protocol zijn nagenoeg identiek aan die van de MER-regeling van de Wet milieubeheer. Er is daarom voor gekozen om voor activiteiten die waarschijnlijk «meer dan een gering of tijdelijk effect hebben» een aparte (dat wil zeggen voorafgaand aan het vergunningeninstrument) MER-plicht in het wetsvoorstel op te nemen. Deze plicht is neergelegd in artikel 7 van het wetsvoorstel. Wat betreft de nadere invulling van deze plicht en de te volgen procedure is aangesloten bij de regeling in de Wet milieubeheer door de desbetreffende artikelen van overeenkomstige toepassing te verklaren. In bijlage I bij het Protocol wordt in artikel 3 f) uitdrukkelijk gesteld dat ook de cumulatieve effecten van de voorgenomen activiteit in beschouwing moeten worden genomen. Ofschoon de Wet milieubeheer niet expliciet het meenemen van cumulatieve effecten verplicht stelt, zijn deze wel inbegrepen. Het bevoegd gezag zal bij het formuleren van de richtlijnen voor de inhoud van het op te stellen MER kunnen aangeven dat de cumulatieve effecten moeten worden beschreven. Het kan zelfs zo zijn dat juist in verband met de mogelijke cumulatieve effecten de activiteit «meer dan een gering of tijdelijk effect» kan veroorzaken en daarmee MER-plichtig moet worden beschouwd.

De plicht tot een milieu-effectbeoordeling voor activiteiten waarvan niet kan worden gesteld dat deze waarschijnlijk meer dan een gering of tijdelijk effect kunnen veroorzaken, wordt geïmplementeerd door middel van het vergunningeninstrument. De gegevens die bij de vergunningaanvraag overgelegd moeten worden, zullen ten minste de informatie moeten omvatten die vereist is bij een «eerste milieu-evaluatie» in de zin van het Protocol. Uit de verstrekte gegevens zal dan moeten blijken dat de voorgenomen activiteit niet meer dan een gering of tijdelijk effect zal veroorzaken en derhalve niet MER-plichtig is in de zin van artikel 7 van het wetsvoorstel.

Een nauwkeurige scheidslijn tussen de gevallen waarin een MER is vereist en de gevallen waarin volstaan kan worden met een vergunning, kan moeilijk worden aangebracht. Het Protocol kent een dergelijke duidelijke scheidslijn evenmin: het laat het criterium «meer dan een gering of tijdelijk effect» bepalend zijn. Dit betekent dat een limitatieve en meer specifieke aanduiding van de MER-plichtige activiteiten niet mogelijk is. Per concreet geval zal ter zake een inschatting moeten worden gemaakt. Dit zal uiteindelijk moeten geschieden door het bevoegd gezag in het kader van de beoordeling van de ontvankelijkheid van de aanvraag. Om de kans op een niet-ontvankelijkheidsverklaring te verkleinen zal een initiatiefnemer er echter goed aan doen vooraf met het bevoegd gezag te overleggen.

De groep van MER-plichtige activiteiten moet niet te ruim worden opgevat. Zo zal de reguliere toeristische activiteit waarbij een groep toeristen vanaf een schip slechts kortstondig aan land gaat om een korte excursie te maken, wel vergunningplichtig zijn maar niet als MER-plichtig worden aangemerkt. In internationaal verband zijn initiatieven genomen om door middel van uitwisseling van milieu-effectbeoordelingen en relevante ervaringen een zo groot mogelijke uniformiteit in interpretatie van de voorschriften inzake milieu-effectbeoordeling van het Protocol te waarborgen. Verwezen wordt voorts naar de artikelsgewijze toelichting.

3.3 Vergunningenstelsel

Het protocol

Het Protocol schrijft slechts voor drie categorieën van handelingen een vergunningplicht voor. Ten eerste voor de toegang tot of het ondernemen van activiteiten in een zgn. Antarctisch Speciaal Beschermd Gebied, ten tweede voor het onttrekken van planten en dieren aan hun populatie en ten derde voor het introduceren van bepaalde uitheemse dieren en planten. Daarentegen is op grond van het Protocol een milieu-effectbeoordeling verplicht voor alle activiteiten in het Antarctisch gebied (zie paragraaf 3.2). Ook veel andere voorzieningen van het Verdrag of het Protocol hebben betrekking op alle activiteiten. Daarbij gaat het onder meer om de voorschriften inzake afvalbeheer (bijlage II bij het Protocol) en de bepaling waarin wordt vastgesteld dat activiteiten moeten worden gewijzigd, geschorst of afgelast indien deze leiden of dreigen te leiden tot effecten voor het Antarctisch milieu die niet verenigbaar zijn met de beginselen van het Protocol.

Het wetsvoorstel

In het onderhavige wetsvoorstel is om meerdere redenen gekozen voor een vergunningplicht voor alle activiteiten in het Antarctisch gebied.

Allereerst wordt hiermee de in het Protocol neergelegde MER-plicht voor activiteiten die niet meer dan een gering of tijdelijk effect hebben, geïmplementeerd. Verwezen wordt naar de voorgaande paragraaf. Aangezien voor alle activiteiten in Antarctica een plicht tot een voorafgaande beoordeling van de mogelijke milieu-effecten bestaat, zal ook voor al deze activiteiten een beslismoment moeten bestaan over het al of niet plaats laten vinden van de activiteit in de voorgestelde vorm. Een dergelijke individuele beoordeling per voorgenomen activiteit wordt gerealiseerd door de in artikel 8 van het wetsvoorstel neergelegde vergunningplicht. Voorts worden aparte vergunningenstelsels voor bepaalde aspecten van een activiteit (een bepaald gebied betreden, dan wel flora of fauna aantasten) ongewenst geacht. Bovendien wordt met een vergunningplicht gewaarborgd dat per activiteit kan worden beoordeeld welke voorschriften moeten worden opgelegd, bijvoorbeeld met betrekking tot het vrijkomen en verwijderen van afvalstoffen.

De vergunningplicht is gekoppeld aan het organiseren van een activiteit. Het in het Antarctisch gebied verrichten van een onderzoekshandeling (bijvoorbeeld monsternamen, het plaatsen van onderzoeksapparatuur of het merken van vogels, het opzetten van een tent, het houden van excursies, etc.) zijn afzonderlijke handelingen, waarvoor geen afzonderlijke vergunning is vereist. De vergunning zal aangevraagd moeten worden voor het complex van handelingen naar en in het Antarctisch gebied. Verwezen wordt naar de toelichting bij het begrip «activiteit» in paragraaf 2.3 en de artikelsgewijze toelichting (artikel 1).

Ter verduidelijking een voorbeeld: in Nederland wordt een activiteit georganiseerd, waaraan 30 personen deelnemen. De groep zal naar Zuid-Amerika vliegen om vervolgens per schip het Antarctisch gebied in te varen. In het Antarctisch gebied zal het schip rondvaren en op enkele plaatsen zal de groep aan land gaan voor een bezoek aan een onderzoekstation, een pinguinkolonie, etc. In dit voorbeeld zal de organisator een vergunning moeten aanvragen voor deze hele onderneming vanaf vertrek tot en met terugkomst in Nederland. Eén en ander betekent dan ook dat de voorschriften die aan de vergunning worden verbonden, betrekking kunnen hebben op alle elementen van de reis, zoals bijvoorbeeld de afstand tot de pinguinkolonies die ten minste in acht moet worden

genomen, de plaatsen waar de groep aan land zal mogen, afvalbeheersaspecten, hoe met rubberboten moet worden omgegaan, etc.

In het wetsvoorstel is bepaald dat de organisator ervoor zorg draagt dat de aan de vergunning verbonden voorschriften worden nageleefd. Deze verplichting moet zo worden uitgelegd dat de organisator in juridische zin verantwoordelijk is voor het handelen en nalaten van de deelnemers. De nationaliteit van de deelnemers is in dit verband niet relevant. De organisator doet er dan ook vanwege diens verantwoordelijkheid verstandig aan de relevante voorschriften in de vergunning door te vertalen in het contract met de deelnemers.

Hoewel de vergunningplicht enkel betrekking heeft op de organisator kunnen degenen die deelnemen aan een door een ander georganiseerde activiteit niet doen en laten wat zij willen. Allereerst zullen zij zich ervan moeten vergewissen dat er voor de activiteit een vergunning is afgegeven. Artikel 8, tweede lid, van het wetsvoorstel verbiedt immers deelname aan een activiteit waarvoor de vereiste vergunning niet is verleend. Voorts lopen deelnemers het risico dat onzorgvuldig gedrag strijdigheid oplevert met de inhoud van het contract met de organisator, zodat zij civielrechtelijk kunnen worden aangesproken. Tenslotte zijn bepaalde voorschriften van het wetsvoorstel, zoals de zorgplichtbepaling en de verbodsbepalingen, wel rechtstreeks op iedere Nederlandse deelnemer van toepassing. Verwezen wordt in dit verband naar het bepaalde in paragraaf 2.4.

De reikwijdte van de vergunning en de daaraan te verbinden voorschriften en beperkingen is gelijk aan de reikwijdte van het wetsvoorstel. Verwezen wordt naar paragraaf 2.2 van deze toelichting. De beoordelingscriteria zijn neergelegd in artikel 12 van het wetsvoorstel. Voor een nadere toelichting op dit artikel wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Tenslotte wordt opgemerkt dat wat betreft de bij de vergunningverlening te volgen procedure is gekozen voor het van toepassing verklaren van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure, neergelegd in paragraaf 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De argumenten die hiervoor bestaan zijn vergelijkbaar met de argumenten die ten grondslag liggen aan de keuze van de uitgebreide procedure in de Wet milieubeheer. Het specifieke karakter van de aanvragen die beoordeeld zullen moeten worden maakt het noodzakelijk om zoveel mogelijk vóór het definitieve besluit de initiatiefnemer en anderen (al of niet met een specifieke deskundigheid) bij de beoordeling te betrekken. De waarborg van paragraaf 3.5 dat opmerkingen kunnen worden gemaakt naar aanleiding van het ontwerp-besluit, alsmede de in paragraaf 3.5 verankerde hoorplicht, zijn daarom van grote waarde. Om dezelfde reden bestaat veel minder behoefte aan een bezwaarschriftenprocedure, zoals deze geldt indien paragraaf 3.4 van de Awb van toepassing zou worden verklaard; het besluit op de aanvraag is dan immers reeds genomen. Voorts zou de keuze voor paragraaf 3.4 van de Awb tot consequentie hebben dat enkel «belanghebbenden» in de zin van de Awb de mogelijkheid zouden hebben om naar aanleiding van de aanvraag of het ontwerp-besluit opmerkingen te maken, terwijl paragraaf 3.5 deze mogelijkheid biedt voor «een ieder» (artikel 3:24). Evenals dit geldt voor het onderwerp van de Wet milieubeheer, kan het belang bij de bescherming van het Antarctisch milieu niet worden gekoppeld aan een beperkte groep belanghebbenden, maar moet een ieder die dat wil in de gelegenheid zijn een bijdrage te leveren aan de bescherming van het Antarctisch milieu.

3.4 Zorgplicht

Voorals gezien de beperkte ervaring met betrekking tot activiteiten in het Antarctisch gebied, de grote afstand tussen plaats van vergunningverlening en plaats van handelen en de kwetsbaarheid van het gebied is het onmogelijk een dekkend pakket van voorschriften ter bescherming van het Antarctisch milieu vast te stellen. Daarom wordt juist met betrekking tot activiteiten in het Antarctisch gebied een zwaar beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van degene die zich in het Antarctisch gebied begeeft om nadelige gevolgen voor het Antarctisch milieu te voorkomen. De zorgplichtbepaling kan worden beschouwd als de codificatie van deze verantwoordelijkheid.

De zorgplichtbepaling geldt voor iedere Nederlander die zich in het Antarctisch gebied begeeft. Daarbij gaat het onder meer om een organisator van een activiteit of degene die de activiteit begeleidt en om de deelnemer aan een activiteit. Ook kan het gaan om Nederlanders die deelnemen aan scheepvaart of luchtvaart welke geen verband houdt met een activiteit in de zin van dit wetsvoorstel.

Het kan voorkomen dat evident onzorgvuldig wordt gehandeld zonder dat specifieke wettelijke voorschriften worden overtreden. In dergelijke gevallen kan de desbetreffende persoon op grond van overtreding van de zorgplicht worden aangesproken. Uitdrukkelijk wordt er op gewezen dat de reikwijdte van de zorgplicht overeenkomt met de reikwijdte van het wetsvoorstel. Verwezen wordt in dit verband naar het gestelde in paragraaf 2.2 van deze toelichting, alsmede naar artikel 1, tweede lid en de toelichting bij dit artikel.

In tegenstelling tot de zorgplichtbepaling in de Wet milieubeheer, waarop de onderhavige bepaling wat betreft formulering is gebaseerd, is de zorgplichtbepaling in het wetsvoorstel ook strafrechtelijk handhaafbaar. Wat betreft de inzichtelijkheid van de norm speelt een belangrijke rol dat van de personen die naar Antarctica gaan mag worden verwacht dat zij op de hoogte zijn van de waarde en kwetsbaarheid van het gebied. Hierbij is van belang dat veel voorzieningen in het Protocol ook gericht zijn op het vergroten van deze kennis, terwijl bijvoorbeeld ook de reisorganisaties veel aandacht besteden aan de bewustwording van de toeristen. De inzichtelijkheid van de norm wordt hiermee vergroot. Immers, personen die een grotere kennis hebben (of waarvan verondersteld mag worden dat zij die grotere kennis hebben) zijn beter op de hoogte van de mogelijke gevolgen van hun handelen of nalaten, waardoor de plicht zorgvuldig te handelen voor hen meer inhoud heeft.

Overigens moet de administratiefrechtelijke zorgplicht zoals neergelegd in artikel 3 van het wetsvoorstel worden onderscheiden van civielrechtelijke aansprakelijkheid. De begrippen «redelijkerwijs», zoals opgenomen in het tweede lid van artikel 3, zijn kenmerkend voor een zorgplicht in het administratieve recht.

Dit neemt niet weg dat in de toekomst bij de opstelling van civielrechtelijke aansprakelijkheidsregels voor schade door activiteiten in Antarctica uitgegaan kan worden van risico-aansprakelijkheid (verwijtbaarheid geen vereiste). Overeenkomstig het bepaalde in artikel 16 van het protocol vinden thans internationaal onderhandelingen plaats over een op te stellen aansprakelijkheidsregeling. Indien een dergelijke risico-aansprakelijkheid wordt gecreëerd ontstaat geen spanning met de administratiefrechtelijke zorgplicht van artikel 3. Het zal slechts betekenen dat een beroep op de zorgplicht in een civielrechtelijk proces minder interessant wordt omdat een – voor het slachtoffer – beter beschermend systeem van risico-aansprakelijkheid bestaat.

3.5 Flora- en faunabescherming

Protocol

De tweede bijlage bij het Protocol betreft de bescherming van flora en fauna. Kern van de bijlage is een vergunningplicht voor het doden, beschadigen, verwijderen of verstoren van inheemse planten en dieren of hun leefgebieden, welke vergunning slechts kan worden afgegeven in een limitatief aantal gevallen. Voor speciaal beschermde soorten geldt een extra stringent regime.

Een ander belangrijk deel van bijlage II betreft regels ter voorkoming van nadelige gevolgen van de introductie van uitheemse dier- en plantensoorten. Het geheel van bepalingen ten aanzien van dit onderwerp komt er op neer dat planten en dieren die niet op aanhangsel B van bijlage II van het Protocol staan, niet binnen het Antarctisch gebied mogen worden gebracht. Hierop bestaat echter de uitzondering dat planten en dieren die bestemd zijn als voedsel wel binnengebracht mogen worden, mits het geen levende dieren betreft. Indien het om planten en dieren gaat die wel op aanhangsel B van bijlage II staan, is voor het binnen het Antarctisch gebied brengen een vergunning vereist. Er moet dan echter wel aan een aantal eisen worden voldaan.

Wetsvoorstel

Zoals hiervoor in paragraaf 3.3. reeds uiteen is gezet, is in het wetsvoorstel niet gekozen voor diverse afzonderlijke vergunningen, maar voor één integrale vergunning voor een activiteit in het Antarctisch gebied (artikel 8). Nadelige gevolgen voor flora of fauna vormen een onderdeel van het begrip «nadelige gevolgen voor het milieu» (artikel 1, tweede lid) en vormen daardoor onder meer één van de beoordelingsaspecten in het kader van de beoordeling van de vergunningaanvraag.

Voorts is artikel 6 van het wetsvoorstel van groot belang. Een deel van de handelingen die op grond van dit artikel absoluut verboden zijn, dan wel verboden zijn tenzij in de vergunning uitdrukkelijk het tegendeel is bepaald, heeft primair betrekking op de bescherming van flora en fauna. Het gaat daarbij om het onttrekken van levende rijkdommen aan hun populatie dan wel schadelijk op te treden tegen deze levende rijkdommen, de introductie van uitheemse planten en dieren en het uit het gebied meenemen van dode inheemse planten en dieren of resten daarvan.

Voor wat betreft het onttrekken van levende rijkdommen aan hun populatie dan wel het schadelijk optreden tegen deze levende rijkdommen, is in het wetsvoorstel ervoor gekozen geen onderscheid te maken tussen speciaal beschermde soorten in de zin van artikel 3, lid 4 van bijlage II van het Protocol enerzijds en andere soorten anderzijds. Door het bepaalde in artikel 6, tweede lid onder b, artikel 9 en artikel 15, onder a) van het wetsvoorstel, wordt het beschermingsregime van het Protocol voor speciaal beschermde soorten in het wetsvoorstel uitgebreid voor alle soorten. Daarmee is gekozen voor het meest stringente beschermingsregime, waarmee de noodzaak van het maken van onderscheid is komen te vervallen.

Wat betreft de introductie van planten en dieren in het Antarctisch gebied hebben de relevante bepalingen van bijlage II van het Protocol een implementatie gekregen met de artikelen 6, 9 en 15 van het wetsvoorstel. In het eerste lid van artikel 6 is onder f) bepaald dat het verboden is planten en dode dieren die niet behoren tot een soort aangewezen in Aanhangsel B bij Bijlage II bij het Protocol en niet bestemd zijn als voedsel, binnen het Antarctisch gebied te brengen. Vervolgens wordt onder g) bepaald dat het binnenbrengen van levende dieren die niet behoren tot een soort aangewezen in Aanhangsel B bij Bijlage II bij het

Protocol, eveneens is verboden. Op deze verboden kunnen bij vergunning of anderszins geen uitzonderingen worden toegestaan. In het tweede lid van artikel 6 is vervolgens onder d) bepaald dat het tevens verboden is dieren en planten die wel behoren tot een soort, aangewezen in Aanhangsel B bij Bijlage II bij het Protocol, binnen het Antarctisch gebied te brengen. In onderdeel e) van het tweede lid is vervolgens bepaald dat het verboden is planten en dode dieren bestemd als voedsel, binnen te brengen. Voor deze in het tweede lid bedoelde verboden handeling kan echter op grond van artikel 9 voor bepaalde situaties bij vergunning expliciet toestemming worden gegeven. In dat geval moeten aan de vergunning echter wel bepaalde voorschriften worden verbonden. Dit vloeit voort uit artikel 15, onder b) en c).

Verwezen wordt voorts naar de artikelsgewijze toelichting.

Tot het Antarcticastelsel behoren tevens de Conventie van 1 juni 1972 inzake het behoud van Antarctische zeeobben, waarbij het Koninkrijk geen partij is, en het op 20 mei 1980 te Canberra tot stand gekomen Verdrag inzake instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren (het zgn. Krill-verdrag). Het Milieuprotocol bevestigt deze regelingen en vult tevens de reeds bestaande specifieke rechten en plichten aan die de partijen krachtens de bovengenoemde verdragen hebben. Het Krill-verdrag definieert mariene levende rijkdommen als populaties van vissen, weekdieren, schaaldieren en alle andere levende organismen, inclusief vogels, en strekt tot instandhouding daarvan. De term instandhouding omvat mede rationele exploitatie van de levende rijkdommen. In de praktijk worden onder dit verdrag met name visbestanden beheerd en visserij-activiteiten gereguleerd. Nederland is geen lid van het besluitvormend orgaan van het verdrag, de zgn. Krill-commissie. Reden daarvan is voornamelijk dat de visserij het belangrijkste werkgebied van het verdrag is en dat dit tot de exclusieve competentie van de EU behoort. De EU is wel lid van de Krill-Commissie. De door deze Commissie vastgestelde instandhoudingsmaatregelen zijn bindend voor alle leden. Voor wat de visserij betreft worden deze maatregelen door middel van EU-regelingen ten uitvoer gelegd. In verband hiermee zijn vissen en visserijproducten niet onder de bepalingen van dit wetsvoorstel gebracht. De zeezoogdieren en vogels zijn evenwel nadrukkelijk begrepen onder de levende rijkdommen zoals gedefinieerd in het wetsvoorstel. Bedacht moet tevens worden dat de activiteit als geheel – het vanuit Nederland organiseren van een visserij-activiteit in het Antarctisch gebied – wel een activiteit in de zin van het onderhavige wetsvoorstel is. De vergunningplicht en andere bepalingen van het wetsvoorstel zijn derhalve van toepassing. Daarbij kunnen echter geen zaken worden geregeld die onder de regulering van het Krill-verdrag vallen, zoals bijvoorbeeld de hoeveelheid vis die gevangen mag worden.

3.6 Afval

Protocol

In het bijzonder met betrekking tot afvalaspecten bevat het Protocol (met name artikel 1, tweede tot en met vierde lid, van bijlage III) enkele algemene uitgangspunten waarop de partijen bij het Protocol acht moeten slaan. Zo wordt onder meer bepaald dat het ontstaan van afvalstoffen tot een minimum moet worden beperkt. Indien er al afval ontstaat moet dit zoveel mogelijk worden geretourneerd naar het land van waaruit de activiteit is ondernomen of naar een ander land waar verwijdering overeenkomstig relevante internationale verdragen mogelijk is.

Het Protocol bevat voorts een aantal meer specifieke bepalingen inzake afval. Het gaat daarbij onder meer om bepalingen inzake het retourneren van bepaalde afvalstoffen, verbranding van afval of verwijdering op

andere wijze, opslag van afval en een verbod op het binnen het Antarctisch gebied brengen van bepaalde produkten. Voorts bevat artikel 8 van bijlage III van het Protocol voor partijen die zelf activiteiten in het Antarctisch gebied uitvoeren, een plicht tot het opstellen van afvalbeheersplannen. Tenslotte bevat artikel 12 van de betreffende bijlage een voorziening voor noodsituaties.

Wetsvoorstel

Afvalaspecten vormen een onderdeel van de reikwijdte van het wetsvoorstel. Indien de gevolgen van een activiteit in het geding zijn, betreft het derhalve mede de gevolgen die verband houden met het ontstaan of het verwijderen van afvalstoffen.

De algemene uitgangspunten van het Protocol hebben in het wetsvoorstel vertaling gekregen in artikel 4. Een en ander betekent dat afvalaspecten belangrijke beoordelingsgronden vormen die de overheid zal moeten hanteren bij de toepassing van de in het wetsvoorstel neergelegde bevoegdheden. Het gaat hierbij onder meer om reductie aan de bron, hergebruik en nuttige toepassing, alle mogelijke vormen van verwijdering van afval, opslag van afval, het uit het Antarctisch gebied brengen van afval, etc. Zo zullen bij de beoordeling van de vergunningaanvraag dergelijke aspecten de aandacht moeten krijgen en kunnen ter zake voorschriften aan de vergunning worden verbonden.

Wat betreft de absolute verboden die in het Protocol zijn opgenomen, vindt implementatie plaats in artikel 6, eerste lid, van het wetsvoorstel. Voor zover het gaat om verboden waarop uitzonderingen zijn toegestaan of om bepaalde in acht te nemen voorwaarden, vindt implementatie plaats door middel van artikel 6, tweede lid en het vergunningensysteem (met name artikelen 8, 9 en 15).

Het bepaalde in artikel 8 van bijlage III van het Protocol inzake afvalbeheersplannen omvat verplichtingen voor partijen, welke voor Nederland in beperkte mate van belang zijn. De bepaling is bedoeld voor partijen bij het Protocol die in het Antarctisch gebied activiteiten verrichten die een structureel karakter dragen. Daarbij gaat het hoofdzakelijk om het in werking houden van een onderzoeksstation. Het bepaalde ten aanzien van afvalbeheersplannen heeft daarom geen implementatie gevonden in het onderhavige wetsvoorstel. Aangezien het regelmatig voorkomt dat Nederlandse schepen logistieke functies vervullen voor stations in Antarctica, zal wel een verplichting tot het hebben van een afvalbeheersplan voor schepen tot stand worden gebracht. In dit plan zal moeten worden aangegeven op welke wijze het ontstaan van afval wordt tegengegaan, de wijze van opslag van afval, alsmede de wijze van verwijdering van afval, waarbij tevens aantekening moet worden gemaakt van handelingen met afval in een journaal. Deze verplichting zal worden opgenomen in voorschriften gesteld bij of krachtens de Wet Voorkoming verontreiniging door schepen (WVvs).

De voorziening voor noodsituaties (artikel 12 van de bijlage III van het Protocol) vindt implementatie in de artikelen 24 en 25 van het wetsvoorstel.

3.7 Scheepvaart en luchtvaart

Ten aanzien van scheepvaart en luchtvaart is, in hoofdzaak op basis van internationale regelgeving, reeds nationale wetgeving tot stand gebracht. Bij het implementatieproces is met inachtneming van de internationale verplichtingen die uit het Protocol voortvloeien, zorgvuldig de relatie tussen het wetsvoorstel enerzijds en de wetgeving inzake scheepvaart en luchtvaart anderzijds bezien. Een goede afstemming is gerealiseerd door het bepaalde in artikel 2 van het wetsvoorstel, waarin beperkingen

worden aangebracht in het toepassingsbereik van de onderhavige wet voor wat betreft scheepvaart en luchtvaart.

Allereerst is van belang dat in het Verdrag inzake Antarctica wordt erkend dat geen bepaling van dit verdrag inbreuk maakt op, of op enigerlei wijze een aantasting vormt van de rechten, of de uitoefening daarvan, van iedere Staat krachtens het internationale recht ten aanzien van de volle zee binnen het Antarctisch gebied. Daarbij wordt onder meer bedoeld op de vrijheden van de volle zee. Deze zijn omschreven in artikel 2 van het in 1958 te Genève tot stand gekomen Verdrag inzake de volle zee, als ook in artikel 87 van het in 1982 te Montego Bay tot stand gekomen VN Verdrag inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83). Dit laatste verdrag is in november 1994 in werking getreden. Nederland heeft het verdrag inmiddels geratificeerd. De vrijheden worden uitgeoefend met inachtneming van de in andere regelen van het internationale recht neergelegde voorwaarden. Daaronder kunnen – vanaf het in werking treden van het Protocol – ook de voorwaarden van het Protocol gerekend worden. Een en ander heeft er toe geleid dat de scheepvaart en luchtvaart die geen verband houdt met een activiteit, niet wordt aangemerkt als een activiteit waarop voorzieningen als de MER-plicht en de vergunningenplichten van het protocol betrekking hebben. Dit is neergelegd in artikel 2, tweede lid. In de artikelsgewijze toelichting zal hierop nader worden ingegaan.

Voorts wordt er op gewezen dat, zoals reeds is toegelicht in de memorie van toelichting bij de Goedkeuringswet van het Protocol, voor wat betreft de uitvoering van bijlage IV van het Protocol (voorkoming van mariene verontreiniging) aansluiting is gezocht bij de uitvoering in de Wet Voorkoming verontreiniging door schepen (WVVs, Stb. 1986, 160) van het in het kader van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) gesloten Internationaal Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (MARPOL 73/78). Bijlage IV zal door middel van een wijziging van de uitvoeringsbesluiten van de WVVS in de Nederlandse regelgeving worden geïmplementeerd. Ook bij de implementatie van de in het Protocol opgenomen bepalingen inzake de veiligheid betreffende de scheepvaart gaat, vanwege de systematiek en inzichtelijkheid van wetgeving de voorkeur uit naar het aansluiting zoeken bij de reeds bestaande specifieke wetgeving voor deze sectoren. De betreffende wetgeving stemt geheel overeen met het bepaalde in artikel 10 van het Verdrag van Genève en artikel 94, derde lid, van het VN Verdrag inzake het recht van de zee van 1982 en wordt als zodanig toegepast. Een goede afbakening tussen de verschillende wetten wordt gewaarborgd door het bepaalde in artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel. Een en ander zal nader worden toegelicht in de artikelsgewijze toelichting.

Wat betreft de luchtvaart moet voorts worden gewezen op de regels die ter bevordering van de vliegveiligheid tot stand zijn en worden gebracht in het kader van de International Civil Aviation Organisation (ICAO). Deze organisatie is in 1944 opgericht bij het tot stand komen van het Verdrag van Chicago en speelt een belangrijke rol bij het opstellen van luchtvaartvoorschriften, onder meer op het terrein van de brevettering, verkeersregels, luchtwaardigheid, luchtverkeersbeveiliging, veiligheid, etc. Technische eisen aan luchtvaartuigen worden met name vastgesteld door de Joint Aviation Authorities, een organisatie waarin luchtvaartautoriteiten van een groot aantal landen zijn vertegenwoordigd. Deze eisen worden veelal overgenomen door de EU en in dat kader geïmplementeerd in nationale wetgeving. Het is voor de veiligheid in de lucht en op het aardoppervlak van belang dat deze internationale voorschriften gekoppeld zijn aan de vervoersvergunning die op grond van de Nederlandse luchtvaartwetgeving is vereist. De reikwijdte van het

vergunningenstelsel van het onderhavige wetsvoorstel strekt zich in verband met het bovenstaande regime niet uit tot aspecten die de vliegveiligheid betreffen. De desbetreffende afbakening van de wettelijke regimes is gewaarborgd in artikel 2, eerste lid.

3.8 Speciaal beschermde en beheerde gebieden en historische plaatsen en monumenten

Protocol

In aanvulling op de aanwijzing van Antarctica als natuurreserveaat in artikel 2 van het Protocol, bevat de vijfde bijlage bij het Protocol de mogelijkheid om bepaalde gebieden en plaatsen een speciale status te geven. Het betreft «speciaal beschermde gebieden», «speciaal beheerde gebieden» en «historische monumenten of plaatsen». De aanwijzing van dergelijke gebieden of plaatsen vindt plaats tijdens de vergaderingen van de consultatieve partijen (ATCM-vergaderingen).

Speciaal beschermde gebieden kunnen worden aangewezen ten einde één (of meer) bijzondere waarde(n) van het gebied extra bescherming te bieden. De aanwijzing van speciaal beheerde gebieden is er op gericht de in dat gebied verrichte of geplande activiteiten op elkaar af te stemmen of om de milieu-effecten van die activiteiten te beperken. Voor beide soorten gebieden worden in de ATCM-vergaderingen beheersplannen vastgesteld. Het Protocol bevat voor het betreden van een speciaal beschermd gebied een vergunningplicht en bepaalt dat een dergelijke plicht voor het betreden van een speciaal beheerd gebied niet geldt. In de beheersplannen bij de gebieden zullen volgens het Protocol diverse onderwerpen regeling behoeven die relevant zijn voor de uitoefening van activiteiten. Bij speciaal beheerde gebieden gaat het onder meer om een gedragscode met betrekking tot nader genoemde onderwerpen. Bij speciaal beschermde gebieden gaat het onder meer om een duidelijke omschrijving van de voorwaarden waaronder door de bevoegde autoriteit vergunningen kunnen worden afgegeven.

Wat betreft de internationaal aangewezen historische plaatsen en monumenten ligt het voor wat betreft de beperkingen die daarmee samenhangen voor de bezoekers eenvoudiger: het is verboden een historische plaats of historisch monument te beschadigen, te verwijderen of te vernietigen (artikel 8, vierde lid van bijlage V van het Protocol).

Wetsvoorstel

Zoals in paragraaf 3.3 is uiteengezet, is in het wetsvoorstel gekozen voor één vergunningplicht voor activiteiten in het Antarctisch gebied en derhalve niet voor afzonderlijke vergunningplichten voor handelingen, zoals het binnentreden van speciaal beschermde gebieden. In het wetsvoorstel is wel een verband gelegd tussen enerzijds de vergunningverlening op grond van deze wet en anderzijds de inhoud van de beheersplannen die in internationaal kader voor speciaal beheerde of speciaal beschermde gebieden zijn vastgesteld. Allereerst is in artikel 12, tweede lid, onder b, bepaald dat, indien in de vergunning toegang tot of het ondernemen van een activiteit in een speciaal beschermd Antarctisch gebied of speciaal beheerd Antarctisch gebied wordt toegestaan, het gestelde in de beheersplannen («het krachtens artikel 5 van bijlage V van het Protocol bepaalde») in acht moet worden genomen bij de beoordeling van de vergunningaanvraag. Voorts is in artikel 15, onder g, van het wetsvoorstel aangegeven dat de nader genoemde aspecten in de vergunningvoorschriften moeten worden opgenomen, indien het een activiteit betreft waarbij het betreden van een speciaal beschermd gebied wordt toegestaan. Een dergelijke bepaling is niet opgenomen voor het

betreden van speciaal beheerde gebieden, omdat het Protocol voor dergelijke gebieden geen vergunningplicht kent. Wel zal het bevoegd gezag in het kader van de vergunningverlening voor een activiteit waarbij een dergelijk gebied wordt betreden acht moeten slaan op het voor dat gebied vastgestelde beheersplan.

Het verbod een historische plaats of historisch monument te beschadigen, te verwijderen of te vernietigen heeft een plaats gekregen in artikel 6, eerste lid, onder e, van het wetsvoorstel.

3.9 Maatregelen in bijzondere omstandigheden

Protocol

In artikel 15 van het Protocol is voor alle partijen de verplichting opgenomen om in milieubedreigende noodgevallen die bij enige activiteit zouden kunnen ontstaan direct en effectief actie te ondernemen. Daartoe zal volgens het tweede lid worden samengewerkt in de formulering en implementatie van rampenplannen en zullen procedures worden uitgewerkt voor de directe melding en gezamenlijke te ondernemen actie in milieu-noodsituaties. In aanvulling op deze algemene bepaling bevatten ook de bijlagen bij het Protocol bepalingen inzake noodgevallen. Deze meer specifieke bepalingen strekken er in eerste instantie toe om de bepalingen in de betreffende bijlage niet van toepassing te laten zijn op maatregelen die in noodsituaties getroffen moeten worden. Gewezen wordt op artikel 7 van bijlage I, artikel 2 van bijlage II, artikel 12 van bijlage III, artikel 7 van bijlage IV en artikel 11 van bijlage V bij het Protocol.

Wetsvoorstel

Bovenbedoelde bepalingen van het Protocol zijn geïmplementeerd door de opneming van de artikelen 3, 24 en 25 in het wetsvoorstel. De plicht om in noodsituaties zorgvuldig op te treden om nadelige milieugevolgen te voorkomen of ongedaan te maken vloeit voort uit artikel 3 van het wetsvoorstel. Het spreekt dan ook voor zich dat ook in noodsituaties deze zorgplicht van toepassing blijft. De regeling die is neergelegd in de artikelen 24 en 25 van het wetsvoorstel is op de leest geschoeid van de artikelen 17.2 e.v. van de Wet milieubeheer. Zij strekt er toe het bij of krachtens de onderhavige wet bepaalde, met uitzondering van artikel 3, niet van toepassing te laten zijn op activiteiten die in geval van noodsituaties ter bescherming van de in artikel 24 genoemde belangen getroffen moeten worden. Het betreft enkel de maatregelen die geen uitstel dulden in verband met het direct dreigende gevaar. Het bij of krachtens dit wetsvoorstel bepaalde is derhalve wel van toepassing op activiteiten en handelingen waarbij het spoedeisend karakter ontbreekt.

Met het oog op het voorkomen van een onheus gebruik van deze regeling en het voorkomen van vergelijkbare noodsituaties in de toekomst bevat artikel 25 een regeling inzake de melding en gegevensverstrekking. De in het protocol verwoorde verplichtingen om noodplannen op te stellen heeft geen implementatie in het onderhavige wetsvoorstel gekregen, aangezien deze verplichtingen primair relevant zijn voor staten die op Antarctica structurele voorzieningen hebben, in het bijzonder onderzoekstations.

Belangrijker dan regels met betrekking tot noodsituaties is de zorg om noodsituaties te voorkomen. In dit verband zijn meerdere bepalingen van het wetsvoorstel van belang. Allereerst zal bij de beoordeling van de vergunningaanvraag ook acht geslagen moeten worden op de deskundigheid van de organisator, onder meer met betrekking tot het accuraat optreden teneinde noodsituaties te voorkomen. Aan de vergunning kunnen als resultante van deze beoordeling voorschriften worden

verbonden met betrekking tot vakbekwaamheid van personen die werkzaamheden verrichten voor de organisator van een activiteit. Naast de in de vergunning opgenomen voorschriften geldt voorts de zorgplichtbepaling, die mede de zorg omvat om noodsituaties te voorkomen.

4. Bevoegd gezag

Als overheidsorganen, bevoegd tot uitvoering van deze wet, zijn de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aangewezen. De belangrijkste taken van deze Ministers zijn het beoordelen van vergunningaanvragen, de taken in verband met het opstellen van een milieu-effectrapportage voor activiteiten die meer dan een gering of tijdelijk effect voor het Antarctisch milieu kunnen veroorzaken en de handhaving van het bij of krachtens deze wet gestelde.

Hoewel de Ministers van VROM en LNV gezamenlijk bevoegd gezag zijn in de zin van het wetsvoorstel, zal in de meeste gevallen bij de gebruikmaking van de bevoegdheden overleg met andere ministers moeten plaatsvinden. In het bijzonder moet daarbij gedacht worden aan de situatie dat een activiteit vergunningplichtig is op grond van het wetsvoorstel en het vervoer naar en in het Antarctisch gebied geschiedt door middel van scheepvaart of luchtvaart. Voor de aspecten die samenhangen met scheep- of luchtvaart en die niet op grond van artikel 2 van het wetsvoorstel aan de reikwijdte van dit wetsvoorstel zijn onttrokken, zal voorafgaand overleg met de Minister van Verkeer en Waterstaat plaatsvinden.

De werkdruk voor de bevoegde ministers zal met name afhangen van het aantal vergunningaanvragen. Naar het zich laat aanzien zal het gaan om niet meer dan enkele aanvragen per jaar. De inspanning die de beoordeling van een vergunningaanvraag zal vergen is in belangrijke mate afhankelijk van de aard, duur en omvang van de voorgenomen activiteit. Zo zal de beoordeling van een twee maanden durende wetenschappelijke activiteit sterk verschillen van de beoordeling van een toeristische expeditie van drie weken.

5. Openbaarheid, inspraak en beroep

Aangezien de bescherming van het Antarctisch milieu moet worden aangemerkt als een collectief belang, is gestreefd naar een grote openbaarheid van gegevens en documenten die verband houden met de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel. Openbaarheid betreffende de milieu-effectrapportage is gewaarborgd door het gestelde in hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer. Openbaarheid ten aanzien van de besluiten in het kader van de vergunningverlening en handhaving is gewaarborgd door het bepaalde in de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb, afdeling 3.5 en 3.6). Ten opzichte van het bepaalde in de Awb zijn voorts enkele specifieke bepalingen van toepassing. De Wet bescherming Antarctica zal worden toegevoegd aan de opsomming van wetten in artikel 13.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Hiermee is hoofdstuk 19 van de Wet milieubeheer van toepassing. Voorts is in artikel 33 een verplichting opgenomen voor de organisator van een activiteit, om na beëindiging van de activiteit een verslag te maken. Dit verslag is openbaar.

Het Protocol bevat diverse bepalingen, waarin iedere partij wordt verplicht bepaalde informatie ter beschikking van het publiek te stellen. Hierbij gaat het om de volgende informatie:

- de rapporten van de vergaderingen van de internationale Commissie voor milieubescherming (artikel 11, lid 5 van het Protocol);
- de rapporten van internationale waarnemers (artikel 14, vierde lid, van het Protocol);

- het jaarlijks verslag inzake de uitvoering en toepassing van het Protocol (artikel 17 van het Protocol);
- een beschrijving van de MER-procedure (artikel 6 van bijlage I);
- een jaarlijkse lijst van Initial Environmental Evaluations (IEE) in de zin van artikel 2 van de bijlage I (artikel 8 van bijlage I). Voor Nederland betekent dit een lijst van de in het betreffende jaar verleende vergunningen;
- informatie naar aanleiding van monitoringsactiviteiten en de naar aanleiding daarvan ondernomen activiteiten (artikel 6 van bijlage I);
- de milieu-effectrapporten (Comprehensive Environmental Evaluations) die door andere landen zijn opgesteld (artikel 3, lid 6, van bijlage I).

De regering is van oordeel dat deze verplichting reeds is neergelegd in de Wet openbaarheid van bestuur. Artikel 8 van die wet bepaalt namelijk dat het bestuursorgaan dat het rechtstreeks aangaat, uit eigen beweging informatie verschaft over het beleid, de voorbereiding en de uitvoering daaronder begrepen, zodra dat in het belang is van een goede en democratische bestuursvoering. Bovenbedoelde documenten vallen onder de reikwijdte van deze bepaling en zullen derhalve openbaar worden gemaakt.

Ook de overige bepalingen van de Wet openbaarheid van bestuur zijn vanzelfsprekend van toepassing, met inachtneming van de meer bijzondere bepalingen, bijvoorbeeld de bepalingen van hoofdstuk 19 Wet milieubeheer.

Wat betreft inspraak en beroep is geheel aangesloten bij de Wet milieubeheer. Inspraak bij de vergunningverleningsprocedure is geregeld doordat in artikel 11 van het wetsvoorstel, afdeling 3.5 van de Awb van toepassing is verklaard. Beroep is geregeld doordat in artikel 26 is bepaald dat beroep op de administratieve rechter openstaat overeenkomstig hoofdstuk 20 van de Wet milieubeheer. Verwezen wordt naar de artikelgewijze toelichting.

6. Handhaving

Bij de bespreking van het toezicht en de handhaving ten aanzien van activiteiten in Antarctica moet het onderscheid voor ogen worden gehouden tussen enerzijds het toezicht op de naleving van internationale verplichtingen door partijen bij het Protocol en anderzijds het toezicht op de naleving van de nationale wetgeving door degenen tot wie die wetgeving is gericht.

Internationale inspectie

Voor de handhaving van de internationale afspraken is in het Verdrag en het Protocol een systeem van internationale inspectie neergelegd. Dit systeem komt er op neer dat iedere consultatieve partij het recht heeft waarnemers aan te wijzen om inspecties te houden in het Antarctisch gebied. Deze waarnemers hebben vrije toegang tot stations, installaties en al het daar aanwezige materieel, alsmede alle schepen en luchtvaartuigen op plaatsen voor het in- en uitladen van goederen of personeel in Antarctica.

Handhaving van de nationale wetgeving

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij hebben de taak zorg te dragen voor de bestuurlijke handhaving van het bij of krachtens de Wet bescherming Antarctica gestelde.

Zelfregulering

Duidelijk zal zijn dat de handhaving door de overheid veel praktische moeilijkheden kent. Mede daarom is bij de opzet van het wetsvoorstel gekozen voor het systeem de organisator van de activiteit de verantwoordelijkheid te laten dragen voor alles wat er in het kader van de uitvoering van een activiteit gebeurt. Artikel 19 bepaalt dat de vergunninghouder (organisator) ervoor zorgdraagt dat de aan de vergunning verbonden voorschriften worden nageleefd. De organisator is derhalve verantwoordelijk voor het handelen en nalaten van de deelnemers. Daarbij doet de nationaliteit van de deelnemers niet ter zake. Dit leidt er toe dat de organisator er belang bij heeft dat de deelnemers aan de door hem georganiseerde activiteit zich zorgvuldig en overeenkomstig de geldende voorschriften gedragen. Dit zal er bijvoorbeeld toe leiden dat de organisator contractueel zal zeker stellen dat hij de deelnemer in een voorkomend geval zal kunnen aanspreken. Ook levert het een prikkel op om door middel van bijeenkomsten voor dat de activiteit aanvangt of tijdens de reis naar het Antarctisch gebied de deelnemers voor te lichten over de waarde en kwetsbaarheid van het te bezoeken Antarctisch gebied en de voorschriften die in acht genomen zullen moeten worden. Zoals in paragraaf 2.4. reeds is opgemerkt kunnen in ernstige situaties ook de Nederlandse deelnemers individueel worden aangesproken, op grond van het overtreden van de zorgplicht of de specifieke verbodsbepaling.

Bestuursrechtelijke handhaving

Naast bovenbedoelde «zelfregulerende werking» van het gekozen systeem, zullen de nodige mogelijkheden moeten worden geboden om van overheidszijde tot handhaving over te gaan. In artikel 27 is daartoe aan Onze Ministers de bevoegdheid gegeven bestuursdwang toe te passen ter handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen. Voorts is een deel van het hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer in het onderhavige wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing verklaard. Wat betreft de bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen betekent dit dat het bevoegd gezag niet enkel de mogelijkheid heeft van toepassing van bestuursdwang, maar tevens de mogelijkheid tot de intrekking van de vergunning en het opleggen van een dwangsom ter beschikking staan.

Strafrechtelijke handhaving

Naast bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden is handhaving langs strafrechtelijke weg mogelijk. In artikel 31 van het wetsvoorstel wordt de strafbaarstelling via de Wet op de economische delicten geregeld.

Jurisdictie

Het gestelde in artikel 32 waarborgt dat de onderhavige wet en de Nederlandse strafwet (met name de Wet economische delicten en het Wetboek van strafvordering) van toepassing zijn op de Nederlander die in het Antarctisch gebied handelt in strijd met het bij of krachtens de Wet bescherming Antarctica bepaalde.

Aanwijzing van ambtenaren

Door het van overeenkomstige toepassing verklaren van het betreffende deel van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer, biedt het wetsvoorstel

voor de Ministers van LNV en VROM de mogelijkheid om ambtenaren aan te wijzen die tot het toezicht op de naleving van het wetsvoorstel bevoegd zijn.

Wat betreft de wettelijke voorschriften ten aanzien waarvan het toezicht op de naleving uitsluitend in het Antarctisch gebied kan plaatsvinden, is van belang dat aan activiteiten in het Antarctisch gebied veelal personen deelnemen met verschillende nationaliteiten en dat bij de uitvoering van die activiteiten in veel gevallen gebruik wordt gemaakt van voorzieningen van andere landen. Met het oog op juridische vragen die in dit verband kunnen rijzen, bijvoorbeeld de vraag of toegang van de Nederlandse ambtenaar tot een buitenlands onderzoeksstation kan worden geweigerd, zal de betrokken ambtenaar voordat deze zich naar het Antarctisch gebied begeeft tevens de status toegekend moeten worden van «waarnemer» in de zin van het Verdrag en het Protocol. Daarmee krijgt hij de bevoegdheden, zoals verwoord in artikel VII van het Verdrag. Omdat inspecties van Nederlandse ambtenaren in het Antarctische gebied kostbaar zijn, is voor een adequate handhaving van het bij of krachtens het onderhavige wetsvoorstel gestelde internationale samenwerking met betrekking tot inspectie-activiteiten van essentieel belang. Hieraan zal door de partijen bij het Protocol in de toekomst serieus aandacht moeten worden besteed.

Het gaat bij toezicht en handhaving van het bij of krachtens deze wet bepaalde overigens niet enkel om de zorg dat gedragingen binnen het Antarctisch gebied in overeenstemming zijn met de gestelde wettelijke bepalingen, maar evenzeer om toezicht op de naleving van de wet in de fase voor vertrek naar en na terugkeer uit het Antarctisch gebied. Een deel van de wettelijke voorschriften vragen juist om toezicht en handhaving vóór vertrek of na terugkeer. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om het voldoen aan een in de vergunning voorgeschreven plicht tot het stellen van een financiële zekerheid ter dekking van mogelijke aansprakelijkheid vóór vertrek, het op voorgeschreven wijze verwijderen van de ontstane afvalstoffen na terugkeer uit het Antarctisch gebied, het voldoen aan de verbodsbepalingen inzake het uit het Antarctisch gebied meenemen van planten of dieren, etc. Voor het toezicht op de naleving van deze categorieën van wettelijke voorschriften zijn aan het aanwijzen van ambtenaren door Onze Ministers minder praktische bezwaren verbonden dan ten aanzien van de bepalingen op de naleving waarvan het toezicht uitsluitend in het Antarctisch gebied kan plaatsvinden.

Verslagverplichting

In het kader van de handhaving is tenslotte van groot belang dat de overheid een goed beeld krijgt van het verloop van de vergunde activiteit. Daartoe is in artikel 33 van het wetsvoorstel een algemene verslagverplichting opgenomen voor de organisator van een activiteit. De organisator is gehouden om na beëindiging van de activiteit een verslag op te stellen, waarin verslag wordt gedaan van de verrichte activiteit. Verwezen wordt naar de artikelsgewijze toelichting.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Bij de definitie van in het wetsvoorstel geëzigde begrippen is nauw aangesloten bij het Verdrag en het Protocol en bij enkele definities is naar het Verdrag of het Protocol verwezen. Een probleem dat zich hierbij voordoet is dat bepaalde essentiële begrippen ook in deze internationale afspraken niet op heldere wijze worden gedefinieerd. Wel kan op basis van de diverse bepalingen van het verdrag en het Protocol en in de geest

van deze afspraken door de begripsomschrijvingen in het wetsvoorstel meer duidelijkheid worden geboden.

In het bijzonder het begrip «activiteit» verdient nadere aandacht. Het begrip activiteit wordt in het Protocol niet nader omschreven, maar voor de Nederlandse wetgeving wordt aangenomen dat het hierbij niet gaat om afzonderlijke handelingen (bijv. het maken van een excursie, het verrichten van bepaalde onderzoekshandelingen, etc.). Het gaat om het complex van handelingen naar en in het Antarctisch gebied: zowel het vervoer naar het Antarctisch gebied, het verblijf in het gebied (het verrichten en nalaten van handelingen) als het vervoer uit het gebied maken deel uit van het begrip «activiteit». Het doel van de activiteit is daarbij niet van belang.

In paragraaf 2.4 is reeds aangegeven dat op het begrip «organisator» nader zou worden ingegaan. Duidelijkheid terzake is vooral van belang omdat bepaalde voorschriften, zoals de vergunningplicht, de MER-plicht en de verslagverplichting, enkel betrekking hebben op de organisator, terwijl andere voorschriften, zoals de zorgplicht en specifieke verboden, op zowel de organisator als de deelnemers betrekking hebben. Het begrip «organisator» moet ruim worden opgevat. Het gaat niet enkel om de persoon die vanuit commercieel oogpunt een reis organiseert. Het kan ook gaan om activiteiten die door een beperkt aantal personen of slechts door één persoon wordt ondernomen.

In veel gevallen zal – mede gezien het bovenstaande – direct duidelijk zijn welke persoon als organisator moet worden aangemerkt. In paragraaf 2.4 zijn daarvan reeds enkele voorbeelden gegeven. In andere gevallen kan dit echter onduidelijk zijn. Zo kan het zijn dat er niemand duidelijke zeggenschap heeft, niemand treedt als «organisator» op de voorgrond, etc. In dergelijke gevallen zal het begrip een uitleg moeten krijgen in de geest van het wetsvoorstel. Daarbij is met name van groot belang dat uitgangspunt van het wetsvoorstel is, dat voor iedere activiteit waar Nederland bij is betrokken een voorafgaande beoordeling plaatsvindt overeenkomstig het Protocol en dat iedere activiteit overeenkomstig het gestelde in het Protocol tot uitvoering wordt gebracht. Dit uitgangspunt zal bij de vaststelling welke persoon organisator is een rol moeten spelen.

Hieronder komen enkele voorbeelden aan de orde.

– enkele personen organiseren en ondernemen gezamenlijk een expeditie.

In een dergelijk geval zullen de personen onderling één van hen als organisator moeten aanwijzen. Deze persoon heeft dan formeel de verantwoordelijkheid en verplichtingen die een organisator op grond van de wet heeft. De overige personen zijn in dat geval deelnemers.

– een expeditie naar het Antarctisch gebied wordt geheel of gedeeltelijk uitgevoerd door personen met verschillende nationaliteiten, waaronder personen met de Nederlandse nationaliteit:

* Indien de activiteit wordt georganiseerd vanuit Nederland, is de Wet bescherming Antarctica (onder meer de vergunningplicht) op die (rechts)persoon van toepassing, ongeacht de nationaliteit van de organisator. De organisator draagt de verantwoordelijkheid voor de gedragingen van alle deelnemers aan de expeditie, ongeacht hun nationaliteit.

* Het kan ook zijn dat een Nederlander moet worden aangemerkt als een deelnemer aan een activiteit die vanuit het buitenland wordt georganiseerd. Dit is primair afhankelijk van de vraag of het geheel van handelingen die de Nederlander in het Antarctisch gebied wil ondernemen, onderdeel uitmaakt van de procedure die ten behoeve van de gehele activiteit in dat andere land wordt gevolgd. Indien bijvoorbeeld een Nederlandse wetenschapper in het Antarctisch gebied een onderzoek wil verrichten en hij gaat mee met een Australische expeditie, dan kunnen zich globaal twee situaties voordoen:

a het onderzoek van de Nederlander wordt als onderdeel van de Australische expeditie onderworpen aan de procedures die in Australië zijn voorgeschreven op grond van de daar geldende (implementatie)wetgeving.

b de Nederlander maakt enkel gebruik van de diensten van de Australische expeditie (bijvoorbeeld vervoer, onderdak, etc.) maar zijn onderzoek wordt niet onderworpen aan de procedures die in Australië zijn voorgeschreven op grond van de daar geldende (implementatie)wetgeving.

In de onder a beschreven situatie moet er van worden uitgegaan dat de milieu-aspecten van het Nederlands initiatief voldoende zijn beoordeeld en kan de Nederlander worden aangemerkt als deelnemer van de Australische expeditie. Voor hem geldt derhalve niet een afzonderlijke vergunningplicht maar de algemene verbodsbepalingen en de zorgplichtbepaling zijn op hem wel van toepassing. Wel zal de betreffende persoon moeten bewijzen dat de milieu-aspecten van diens plannen de procedure in het buitenland doorlopen.

In de onder b omschreven situatie moet er van worden uitgegaan dat de mogelijke gevolgen van het onderzoek voor het Antarctisch milieu niet vooraf worden beoordeeld en is geen enkele waarborg aanwezig dat nadelige gevolgen zoveel mogelijk worden voorkomen of beperkt. In dat geval zal de Nederlander moeten worden aangemerkt als «organisator» in de zin van het onderhavige wetsvoorstel, aangenomen dat deze persoon vanuit Nederland zijn voorbereidingen treft. Hij zal derhalve een vergunning in Nederland moeten aanvragen.

– Een Nederlandse reisorganisatie adverteert in Nederland over een reis naar het Antarctisch gebied. De reis wordt grotendeels georganiseerd door een reisorganisatie in het buitenland. Het enige dat de Nederlandse reisorganisatie in feite doet is het verkopen van stoelen aan het Nederlands publiek. Ook in deze situatie is weer van belang of de plannen in een ander land de door het Protocol vereiste beoordeling doorlopen. Indien dit het geval is zal van een afzonderlijk organisator in Nederland in beginsel geen sprake zijn. Wordt de deelname van de Nederlandse «deelnemers» niet in een voldoende beoordeling in het buitenland meegenomen, dan moet de desbetreffende reisorganisator worden aangemerkt als organisator in de zin van het wetsvoorstel. Op deze wijze wordt de verantwoordelijkheid voor het Nederlands aandeel in een activiteit naar Antarctica ingevuld.

Met het oog op de verantwoordelijkheid van de organisator van de activiteit, neergelegd in artikel 19 van het wetsvoorstel, zal de organisator er voor moeten zorgen dat hij zeggenschap heeft met betrekking tot de uitvoering van de activiteit. Hij zal invloed moeten hebben op de activiteit teneinde strijdigheid met wettelijke voorschriften tegen te gaan. Het gaat daarbij om diverse aspecten, zoals bijvoorbeeld de gebruikte voorzieningen (transport, stations, etc.) de route van een reis, het aantal deelnemers, de deskundigheid van personen die de activiteit begeleiden, etc. Soms zal deze zeggenschap aanwezig zijn op grond van een arbeidsverhouding. In andere gevallen zal de organisator deze zeggenschap moeten creëren, bijvoorbeeld door het maken van afspraken met de deelnemers aan de activiteit.

Het begrip «levende rijkdommen» is enerzijds beperkt doordat daaronder niet begrepen zijn de in zee voorkomende vissen en schaaldieren. Zoals uiteengezet in paragraaf 3.5 vormt de uitsluitende bevoegdheid van de EU op het gebied van het externe visserijbeleid hiervan de achtergrond.

Anderzijds moet het begrip «levende rijkdommen» ruim worden uitgelegd in die zin dat het gaat om iedere fase van de levenscyclus. Het

gaat bijvoorbeeld ook om zaden en andere voortplantingscellen van planten.

Onder het begrip «planten» worden bryofyten, korstmossen, zwammen en algen mede begrepen.

De definitie van «inheems» maakt duidelijk dat het gaat om planten en dieren die voorkomen in het Antarctisch gebied. Het gaat hierbij mede om dieren die tijdelijk in het Antarctisch gebied voorkomen door natuurlijke migratie.

Het tweede lid van artikel 1 is van groot belang voor het verduidelijken van de reikwijdte van het wetsvoorstel. Zoals in paragraaf 2.2 reeds is gesteld, is er niet voor gekozen het begrip Antarctisch milieu limitatief te omschrijven, maar zijn slechts de elementen die discussie zouden kunnen opleveren in het tweede lid expliciet onder het begrip «Antarctisch milieu» gebracht. Deze elementen zijn direct ontleend aan het Protocol.

Wat betreft de van het Antarctisch milieu afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen gaat het mede om de bescherming van flora en fauna en hun leefgebieden. Daarbij gaat het niet enkel om het veroorzaken van gevolgen voor of bedreiging van populaties van een dier- of plantensoort, maar ook om de veroorzaking van gevolgen of bedreiging van individuele dieren of planten. De intrinsieke waarde van dieren en planten wordt hiermee derhalve expliciet erkend. Bovendien gaat het niet enkel om de directe aantasting van planten of dieren maar evenzeer om indirecte invloeden, zoals bijvoorbeeld bedreigingen van hun leefgebieden, de gevolgen voor het voedselaanbod of de productiviteit.

Met de woorden «of daarvan afhankelijke ecosystemen» wordt duidelijk gemaakt dat niet alleen gekeken kan worden naar de mogelijke effecten op de ecosystemen in het Antarctisch gebied, maar ook naar de effecten op gebieden die daarbuiten liggen (ten noorden van de zestigste zuidelijke breedtegraad). Dit betekent meer concreet dat in de situatie waarin door een activiteit in het Antarctisch gebied nadelige gevolgen ontstaan voor het Antarctisch milieu, de gevolgen die daaruit voortvloeien voor ecosystemen buiten het Antarctisch gebied mede onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel worden begrepen.

Het bepaalde onder b en c vormt een nadere concretisering van het begrip «intrinsieke waarde» uit het Protocol. Hiervoor is gekozen omdat het begrip intrinsieke waarde in Nederland vooral gebruikt wordt in het kader van de discussie over het beleid inzake de bescherming van dieren en niet zozeer in relatie tot gebiedsbescherming. De thans gekozen formuleringen sluiten evenwel goed aan bij hetgeen in het Protocol is bepaald en beogen materieel precies hetzelfde. Dit betekent bijvoorbeeld dat de beoordeling van milieu-effecten van het gebruik van een motorvoertuig of luchtvaartuig niet moet worden beperkt tot de mogelijke invloeden op in het gebied voorkomende flora en fauna, maar dat daarbij ook de invloed op onder meer de wilderniswaarde van het gebied, de daar heersende rust en de waarde van het gebied voor de wetenschap vanwege het ontbreken van iedere menselijke invloed moet worden betrokken.

De begrippen «klimaat en de samenstelling van de atmosfeer» zijn in het tweede lid opgenomen omdat deze expliciet in het Protocol worden genoemd als waarden die bescherming behoeven. Dit betekent bijvoorbeeld dat indien door het exploiteren van grote hoeveelheden ijs ten behoeve van zoetwatervoorziening van andere delen van de wereld het klimaat zou worden beïnvloed, dergelijke gevolgen onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen.

Artikel 2

Artikel 2 brengt beperkingen aan in het toepassingsbereik van het wetsvoorstel voor wat betreft scheepvaart en luchtvaart.

Allereerst is een beperking in het toepassingsbereik nodig voor de situatie dat scheepvaart of luchtvaart onderdeel uitmaakt van de activiteit. Hierbij wordt bedoeld op het gebruik van schepen en luchtvaartuigen bij de uitvoering van een wetenschappelijke of toeristische activiteit, of enige andere activiteit in de zin van het wetsvoorstel. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het maken van een toeristische cruise of overvlucht in het Antarctische gebied voor toeristische of wetenschappelijke doeleinden of het vervoer van personen of goederen ten behoeve van een wetenschappelijke expeditie (logistieke ondersteuning). In dergelijke gevallen zal, nu deze activiteiten gereguleerd worden door het Protocol, strikt genomen geen sprake zijn van het uitoefenen van het recht van vrijheid van scheepvaart en overvlucht, waarvoor het tweede lid een uitzondering inhoudt (zie hierna toelichting tweede lid). Een en ander vloeit voort uit de bewoordingen van zowel artikel 2 van het eerder in paragraaf 3.7 genoemde Verdrag van Genève, alsook van artikel 87, eerste lid, van het daar eveneens genoemde VN verdrag inzake het recht van de zee, waarin wordt bepaald dat met de ten deze geldende andere internationale regels wordt rekening gehouden. In dergelijke gevallen waarin scheep- en luchtvaart naar of in het Antarctisch gebied wel verband houdt met een activiteit in bovenbedoelde zin, moet deze scheepvaart en luchtvaart worden aangemerkt als onderdeel van de «activiteit» in de zin van dit wetsvoorstel. De Wet bescherming Antarctica zal in dat geval naast de specifieke scheep- en luchtvaartwetgeving van toepassing zijn. Echter voor de aspecten die genoemd zijn in het eerste lid van artikel 2, is de wet niet van toepassing. In paragraaf 3.7 is reeds opgemerkt dat voor wat betreft de implementatie van bijlage IV bij het Protocol aangesloten wordt bij de Wet Voorkoming verontreiniging door schepen. Ook bij de implementatie van de bepalingen inzake de veiligheid betreffende de scheepvaart en luchtvaart gaat, vanwege de systematiek van wetgeving en de kenbaarheid naar buiten toe, de voorkeur uit naar de reeds bestaande specifieke wetgeving voor deze sectoren. Voor deze categorie onderwerpen is een uitzondering op de werkingssfeer van de Wet bescherming Antarctica noodzakelijk, aangezien anders twee wetgevingsregimes op de desbetreffende onderwerpen van toepassing zouden zijn. Dit betekent bijvoorbeeld dat de voorschriften van een vergunning voor een activiteit geen betrekking kunnen hebben op bijvoorbeeld de uitrusting van een schip voor zover het gaat om de veiligheid op zee.

Voor wat betreft de relatie tussen het vergunningstelsel van de onderhavige wet en de bestaande luchtvaartwetgeving wordt het volgende opgemerkt. Voor vluchtuitvoeringen door in Nederland geregistreerde luchtvaartuigen bestaat reeds lang in de luchtvaartwet een vergunningenregime. Verder is in artikel 104 van de op de Luchtvaartwet gebaseerde Regeling Toezicht Luchtvaart bepaald dat de luchtvaartmaatschappij verplicht is aan te tonen dat het luchtvervoer op veilige wijze zal worden verricht. Daartoe moet de vervoerder onder meer aantonen dat de bemanning voldoende bekwaam is en dat de luchtwaardigheid van de te gebruiken vliegtuigen is verzekerd. Pas dan zal een vergunning tot vluchtuitvoering worden afgegeven. Om die reden zijn deze onderwerpen in artikel 2, eerste lid, van het wetsvoorstel uitgezonderd. Voorwaarden die in het hiervoor genoemde kader worden gesteld, worden op basis van de vervoersvergunning uit de luchtvaartwetgeving gesteld en niet op basis van het vergunningenregime van het wetsvoorstel.

Het voorstaande is van toepassing indien scheepvaart of luchtvaart onderdeel uitmaakt van de gehele activiteit, bijvoorbeeld een toeristische of wetenschappelijke expeditie naar Antarctica. Voor het geval door het Antarctisch gebied wordt gevaren of gevlogen zonder dat enig verband bestaat met een activiteit zoals toerisme of wetenschappelijk onderzoek, bepaalt artikel 2, tweede lid, dat de wet niet van toepassing is, met uitzondering van artikel 3. Dit heeft te maken met het in paragraaf 3.7 gestelde ten aanzien van artikel VI van het Verdrag inzake Antarctica. Door artikel 2, tweede lid, wordt gegarandeerd dat zowel schepen die zich in het Antarctisch gebied, al of niet op weg naar een haven, in doorvaart bevinden, als luchtvaartuigen die over het Antarctisch gebied heen vliegen, van de verbodsbepalingen en de daarop gefundeerde vergunningplicht worden uitgezonderd. De specifieke scheep- en luchtvaartwetgeving is op die gevallen overigens onverkort van toepassing, waaronder tevens de in die wetgeving geïmplementeerde voorzieningen van annex IV van het Protocol.

Artikel 3

De zorgplicht bedoeld in dit artikel strekt zich uit over de gehele reikwijdte van het wetsvoorstel en geldt voor iedere organisator, deelnemer en in verband met de uitvoering van de activiteit werkzame persoon in de zin van dit wetsvoorstel, alsmede voor de scheepvaart en luchtvaart die in artikel 2, tweede lid, is uitgezonderd. Het tweede lid biedt meer duidelijkheid waaruit de zorg, bedoeld in het eerste lid, dient te bestaan. Het derde lid van de zorgplichtbepaling maakt duidelijk dat de geformuleerde wettelijke zorgplicht de uit het burgerlijk recht voortvloeiende aansprakelijkheid onverlet laat en stelt buiten discussie dat (ook) de overheid uit dien hoofde in rechte kan optreden.

Bij het formuleren van het artikel 3 is aangesloten bij de zorgplichtbepaling in de Wet milieubeheer. Verwezen wordt naar het gestelde in paragraaf 3.4 van deze toelichting.

Artikel 4

Veel van de bepalingen in het Protocol kunnen een directe vertaling krijgen in verbodsbepalingen of andere bepalingen. Het Protocol bevat echter enkele passages waarin uitgangspunten zijn verwoord waarmee rekening moet worden gehouden. Het gaat daarbij onder meer om de algemene verplichtingen, neergelegd in artikel 1 van de bijlage III bij het Protocol inzake afvalverwijdering en verplichtingen die samenhangen met de beginselen die in artikel 3 van het Protocol zijn verwoord. Dergelijke algemene uitgangspunten hebben in het wetsvoorstel een vertaling gekregen in artikel 4. Het betreft wettelijk gecodificeerde uitgangspunten waarmee Onze Ministers bij de uitoefening van hun bevoegdheden krachtens deze wet rekening moeten houden. De formulering is op de zelfde leest geschoeid als artikel 10.1 van de Wet milieubeheer. De woorden «onder meer» geven overigens aan dat een goede bescherming van het Antarctisch milieu meer vereist dan het rekening houden met de in het artikel 4 opgenomen uitgangspunten.

Het onder f. geformuleerde uitgangspunt dat voorrang verleend dient te worden aan wetenschappelijk onderzoek, beoogt het gestelde in artikel 3, derde lid van het Protocol te implementeren. Zoals het woord «voorrang» reeds impliceert, heeft dit uitgangspunt enkel relevantie indien er sprake is van een «concurrentie» met andersoortige activiteiten. Zo is bijvoorbeeld denkbaar dat voor een bepaald gebied in Antarctica een vergunning wordt aangevraagd voor een toeristische activiteit, terwijl ook een vergunning is aangevraagd om in dat gebied wetenschappelijk onderzoek te verrichten. Het onder f. gestelde geeft voor een dergelijke situatie aan het wetenschappelijk onderzoek ten opzichte van andersoortige activi-

teiten de voorrang. Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat het gestelde onder f. geen «recht» geeft op het mogen verrichten van wetenschappelijk onderzoek. Aan de overige bepalingen van het wetsvoorstel, bijvoorbeeld de vergunningplicht, moet natuurlijk worden voldaan.

Het gestelde onder g. vloeit voort uit het gestelde in artikel 3, lid 4, onder b van het Protocol.

Het instrumentarium om te voldoen aan het gestelde in dat artikel is in het wetsvoorstel neergelegd (intrekking vergunning, wijziging van vergunning of daaraan verbonden voorschriften, bestuursdwang/dwangsom in relatie tot overtreding van bijvoorbeeld de zorgplicht, etc.). Om duidelijk te maken dat de Ministers bij de toepassing van deze bevoegdheden op het gestelde in artikel 3, lid 4, onder b) acht moeten slaan, is onderdeel g) in artikel 4 van het wetsvoorstel opgenomen.

Artikel 5

Dit artikel beoogt een snelle implementatie mogelijk te maken van aanbevelingen als bedoeld in artikel IX, eerste lid, van het Verdrag. Overigens moet worden opgemerkt dat de ervaring leert dat het grootste deel van de aanbevelingen die tot stand komen, gezien de inhoud geen implementatie in de nationale rechtsorde noodzakelijk maken. Implementatie op wetsniveau zal aan de orde zijn indien het gaat om aspecten die volgens de aanwijzingen voor de regelgeving op wetsniveau geregeld dienen te worden of ten aanzien waarvan belangrijke beleidskeuzes moeten worden gemaakt.

Artikel 6

De handelingen, opgesomd in artikel 6, eerste lid, zijn absoluut verboden en kunnen niet worden toegestaan in de vergunning.

De onder a bedoelde afvalstoffen mogen niet worden verwijderd in het Antarctisch gebied en moeten derhalve buiten dit gebied – in beginsel in Nederland – op milieuverantwoorde wijze worden verwijderd.

Ten aanzien van het begrip «emissie-arme verbrandingsoven», genoemd onder b, moet worden uitgegaan van de best beschikbare technieken. Daarbij wordt aangetekend dat dit artikel-onderdeel enkel relevant is voor afvalstoffen die niet buiten het Antarctisch gebied kunnen worden verwijderd.

Het brengen van afvalstoffen in zoetwatersystemen, als bedoeld onder c, moet ruim worden uitgelegd. Het gaat hierbij onder meer om Antarctische meren die in het algemeen een bepaalde periode van het jaar of het gehele jaar met ijs zijn bedekt. Ook het op ijs of sneeuw brengen van afvalstoffen valt onder bedoeld verbod. Een zelfde opmerking moet worden gemaakt voor gebieden die in de Antarctische zomer ijsvrij zijn. Niet alleen het brengen van afvalstoffen op de daadwerkelijk ijsvrije gebieden, maar ook het brengen van afvalstoffen op het ijs of sneeuw in een gebied dat een deel van het jaar vrij van ijs is, is verboden.

Het verbod tot exploratie en exploitatie van minerale rijkdommen, als bedoeld onder h, strekt tot implementatie van artikel 7 van het Protocol, één van de kernartikelen van het Protocol.

De handelingen, opgesomd in artikel 6, tweede lid, zijn verboden, tenzij overeenkomstig artikel 9 Onze Ministers daartoe in de vergunning uitdrukkelijk toestemming hebben verleend. Het gaat hierbij om handelingen die op grond van het Protocol in beginsel zijn verboden en slechts in bepaalde gevallen kunnen worden toegestaan. In artikel 9 van het wetsvoorstel is bepaald onder welke voorwaarden de vergunning deze

handelingen kan toestaan. Verwezen wordt in dit verband naar de toelichting op artikel 9.

Bij het onder a) van het tweede lid bedoelde wetenschappelijk onderzoek naar de aanwezigheid van minerale rijkdommen gaat het mede om het verrichten van geografisch veldonderzoek en het nemen van grond-, zeebodem- en ijsmonsters.

De verbodsbepaling onder b) betreft iedere vorm van aantasting of verstoring van dieren of planten of hun leefgebieden. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het verstoren van vogels of zeerobben door bij het wandelen onvoldoende afstand in acht te nemen of door het gebruik van motorvoertuigen, vaartuigen of luchtvaartuigen, etcetera. Het gaat daarbij niet enkel om handelingen die een soort of populatie beïnvloeden, maar ook om handelingen die gevolgen hebben voor individuele dieren of planten.

Ook het uit het Antarctisch gebied brengen van levende inheemse dieren en planten is op grond van het bepaalde onder b) verboden.

De verbodsbepaling onder c, betreft het uit het Antarctisch gebied meenemen van dode inheemse dieren of planten, dan wel resten daarvan. Het gaat hier bijvoorbeeld ook om walvisresten die op verschillende plaatsen kunnen worden gevonden als stille getuigen van de vroegere walvisjacht. Ook het meenemen van fossielen is op grond van het bepaalde onder c) verboden.

Het verbod onder g) zou verwarring kunnen wekken. Immers, ook het betreden van gebieden die niet de status hebben van speciaal beschermde Antarctische gebieden is verboden zonder vergunning. Toch is deze voorziening gewenst omdat in een vergunning niet in alle gevallen exact de plaats waar de activiteit zal mogen worden uitgevoerd nauwkeurig zal zijn aangegeven. Voor die gevallen is het belangrijk duidelijk te bepalen dat indien dit niet uitdrukkelijk is toegestaan in de vergunning geen speciaal beschermd Antarctisch gebied mag worden betreden.

Toestemming om een handeling als genoemd in het tweede lid van artikel 6 te verrichten kan volgens artikel 9 van het wetsvoorstel verleend worden in het kader van de vergunningverlening. De situatie kan zich echter voordoen dat degene die een dergelijke handeling wil verrichten deelneemt (in de zin van dit wetsvoorstel) aan een activiteit die vanuit een ander land dat partij is bij het Protocol wordt georganiseerd. Indien in het kader van de toestemming die voor de gehele activiteit door de in dat land bevoegde autoriteit wordt verleend ook expliciet toestemming wordt verleend tot het verrichten van de betrokken handeling, moet ervan worden uitgegaan dat deze toestemming is verleend binnen de ruimte die het Protocol daarvoor biedt. In een dergelijke situatie zou voor de betrokken Nederlandse deelnemer het desbetreffende verbod van het tweede lid van artikel 6 niet moeten gelden. Hierin beoogt het derde lid te voorzien.

Artikel 7

De in het eerste lid gebezigde bewoording «meer dan een gering of tijdelijk effect» kan aanleiding vormen voor discussie. Ook het Protocol bezigt deze terminologie en biedt ter zake niet meer duidelijkheid. De aard van de activiteiten kunnen zeer uiteenlopen en het is van vele factoren afhankelijk of meer dan een gering of tijdelijk effect zal kunnen worden veroorzaakt. Zo zijn de specifieke kenmerken van het te bezoeken gebied van belang, de duur van de geplande activiteit, het aantal deelnemers aan de activiteit, de specifieke handelingen die ondernomen zullen worden, de voorzieningen die voor het uitvoeren van de activiteit nodig zijn (vervoer, behuizing), etcetera. Gezien de veelheid aan activiteiten en de vele

factoren die bepalend zijn voor de aard en omvang van de gevolgen, is een uitputtende opsomming van activiteiten die meer dan een gering of tijdelijk effect kunnen hebben onmogelijk. Dit is ook op internationaal niveau afgeraden. Een consequentie is wel dat het aan de initiatiefnemer van een activiteit is in eerste instantie te beoordelen of een milieu-effectrapport is vereist. Omdat het ten onrechte nalaten van het maken van een milieu-effectrapport de niet-ontvankelijkheid van een vergunning-aanvraag tot gevolg zal hebben, dient de initiatiefnemer een en ander vooraf zorgvuldig in te schatten. In geval van twijfel is het raadzaam informeel overleg te voeren met het bevoegd gezag.

Het in het derde lid neergelegde vereiste van het bijvoegen van een Engelse vertaling van het MER houdt verband met de internationale inspraakmogelijkheid die op grond van het Protocol gewaarborgd moet worden. De opgestelde milieu-effectrapporten moeten op grond van bijlage I bij het Protocol (artikel 3, vierde en vijfde lid) naar de andere partijen worden gestuurd, alsmede naar de internationale Commissie voor milieubescherming (artikel 11 van het Protocol) en de vergadering van de consultatieve partijen (ATCM). Teneinde te waarborgen dat de betreffende partijen in de gelegenheid zijn het MER te bestuderen en eventueel te commentariëren, dient de initiatiefnemer voor een Engelstalige versie van het MER zorg te dragen.

Artikel 8

Dit artikel is één van de kernartikelen van het wetsvoorstel. Het eerste lid bevat voor de organisator een vergunningplicht voor het tot uitvoering brengen van een activiteit in de zin van het wetsvoorstel. Verwezen wordt in dit verband naar de toelichting op de artikelen 1 en 2 en paragraaf 3.3 van deze toelichting.

In het artikel is een wijziging van de activiteit niet expliciet vergunningplichtig gesteld. Bedacht moet echter worden dat indien door een wijziging in de activiteit de werkelijke activiteit niet langer voldoet aan de omschrijving van het onderwerp van de vergunning, sprake is van een nieuwe activiteit. Men zal derhalve voor een dergelijke wijziging een nieuwe vergunningaanvraag moeten indienen of moeten afzien van de bedoelde wijziging. Een uitzondering hierop bestaat voor bijzondere omstandigheden in de zin van artikel 24 van het wetsvoorstel.

Het tweede lid houdt met name verband met de handhaafbaarheid van de vergunningplicht. Hiervoor is reeds gesteld dat indien enkele personen gezamenlijk een activiteit organiseren, zij iemand als organisator in de zin van dit wetsvoorstel zullen moeten aanwijzen. Indien dit achterwege blijft en de activiteit wordt uitgevoerd zonder vergunning, is de vraag wie van de personen kan worden aangesproken vanwege het schenden van het in het eerste lid neergelegde verbod. Dit zou een probleem kunnen vormen omdat iedere betrokken persoon zou kunnen ontkennen dat hij de organisator was. Daarom is in het tweede lid bepaald dat het verboden is aan een vergunningplichtige activiteit deel te nemen indien voor die activiteit geen vergunning is verkregen. In het genoemde voorbeeld kunnen derhalve alle deelnemers worden aangesproken op grond van schending van het tweede lid.

Artikel 9

De handelingen, opgenomen in artikel 6, tweede lid, van het wetsvoorstel zijn verboden, tenzij op grond van artikel 9 in een vergunning als bedoeld in artikel 8 uitdrukkelijk toestemming is verleend. Daarbij gaat het zowel om de situatie waarin de organisator van een activiteit zelf één van de bedoelde handelingen wil verrichten, als om de situatie waarin één van de deelnemers aan de bedoelde activiteit degene is die dit wil. In laatstgenoemde situatie zal de betrokken deelnemer zich

er derhalve van moeten vergewissen dat de organisator in de aanvraag om de vergunning expliciet om de bedoelde toestemming verzoekt.

Onze Ministers zijn niet geheel vrij in het expliciet toestaan van dergelijke handelingen; toestemming kan uitsluitend worden gegeven voor zover de handeling wordt verricht ten behoeve van één van de in artikel 9, onder a tot en met c genoemde doeleinden.

Met de woorden «noodzakelijk wetenschappelijk doel» wordt bedoeld dat het onderzoek noodzakelijk moet zijn in het belang van de bescherming van het milieu. Met de woorden «dat niet elders kan worden gediend» wordt aangegeven dat de toestemming niet kan worden verstrekt indien het wetenschappelijk onderzoek ook buiten het Antarctisch gebied kan plaatsvinden.

Artikel 10

Bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 10, zal onder meer worden bepaald waar de aanvraag om een vergunning zal moeten worden ingediend. Ook wordt in de algemene maatregel van bestuur aangegeven welke gegevens bij de aanvraag moeten worden verstrekt. Omdat gewaarborgd moet worden dat het bevoegd gezag beschikt over de gegevens die noodzakelijk zijn voor een goede beoordeling van de aanvraag, zullen ten aanzien van alle onderwerpen die binnen de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen gegevens kunnen worden verlangd. Het zal daarbij derhalve onder meer moeten gaan om gegevens betreffende de mogelijke gevolgen van de activiteit, de afvalstoffen die ontstaan en de wijze waarop deze worden verwijderd, de deskundigheid van de reisleiding, etc. Aangezien de zgn. Initial Environmental Evaluation (IEE) in de zin van artikel 2 van bijlage I van het Protocol in het wetsvoorstel wordt geïmplementeerd door het vergunningensysteem, zal tevens moeten worden gewaarborgd dat de elementen van deze IEE onderdeel uitmaken van het complex van gegevens dat bij de vergunningaanvraag moet worden gevoegd.

Artikel 11

Zoals in paragraaf 3.3 reeds is toegelicht is voor de te volgen vergunningprocedure gekozen voor de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Artikel 11 verklaart de desbetreffende afdeling, afdeling 3.5 Awb, van toepassing.

Artikel 12

Het gestelde in artikel 12, eerste lid, impliceert dat bij de beoordeling van de vergunningaanvraag het zo veel mogelijk voorkomen, dan wel beperken van nadelige gevolgen voor het Antarctisch milieu centraal staat. Het gaat daarbij om alle aspecten van het Antarctisch milieu.

De woorden «in ieder geval» in de aanhef van de verschillende leden van het artikel geven aan dat de beoordeling niet tot deze elementen beperkt is. Bovendien geven de woorden aan dat bij de beoordeling van iedere aanvraag de desbetreffende elementen de aandacht moeten krijgen. De in het eerste lid bedoelde elementen zijn ontleend aan artikel 3, tweede lid, onder c, van het Protocol.

De in het eerste lid, onder b, bedoelde cumulatieve effecten vragen bijzondere aandacht omdat veel activiteiten in Antarctica op een relatief klein oppervlak worden verricht. De meeste activiteiten vinden plaats in het gebied dat gedurende enkele maanden van de Antarctische zomer ijsvrij is. Het betreft ongeveer 2% van het Antarctisch gebied, waarin zich ook een belangrijk deel van de flora en fauna concentreert.

Het gestelde in het eerste lid, onder d, betekent allereerst dat het bevoegd gezag moet beoordelen wat de best beschikbare technieken zijn

en of deze kunnen worden voorgeschreven. Ook speelt in dit verband de vraag of gebruik gemaakt kan worden van technologie van andere landen, bijvoorbeeld apparatuur die reeds aanwezig is in een wetenschappelijk onderzoeksstation in Antarctica.

Bij de onder e van het eerste lid bedoelde deskundigheid van de organisator onderscheidenlijk de in verband met de uitvoering van een activiteit werkzame personen, gaat het onder meer om ervaring in het ondernemen van activiteiten in het Antarctisch gebied. Wat betreft «de in verband met de uitvoering van een activiteit werkzame personen» kan bijvoorbeeld worden gedacht aan vaartuigbestuurders of personen die excursies voor toeristen verzorgen.

Het tweede lid bevat elementen waarvan bij de beoordeling van de vergunning niet kan worden afgeweken. Bij het krachtens artikel 5 van bijlage V van het Protocol bepaalde, gaat het om het beheersplan, behorend bij het speciaal beschermd of speciaal beheerd Antarctisch gebied. Bij de beoordeling van een vergunningaanvraag voor een activiteit in een dergelijk gebied, moet de inhoud van het voor dat gebied opgestelde plan in acht worden genomen.

Artikel 13

Dit artikel geeft de gronden aan voor de weigering van de vergunning.

Het eerste lid bevat de algemene facultatieve weigeringsgrond: het belang van de bescherming van het Antarctisch milieu. Voordat het bevoegd gezag tot weigering besluit zal eerst zorgvuldig nagegaan moeten worden of de bescherming van het Antarctisch milieu voldoende kan worden gewaarborgd door het verbinden van voorschriften aan de vergunning.

Indien gegronde vrees bestaat dat deze voorschriften of andere geldende voorschriften die bij de uitvoering van de activiteit in acht moeten worden genomen, niet zullen worden nageleefd, kan de vergunning worden geweigerd op grond van het tweede lid. Deze mogelijkheid is onder meer opgenomen om personen die in het kader van eerdere activiteiten in het Antarctisch gebied ernstige overtredingen hebben gepleegd, de mogelijkheid van het opnieuw uitvoeren van activiteiten in Antarctisch gebied te ontnemen. In dit verband dient te worden opgemerkt dat de deskundigheid en het verantwoordelijkheidsbesef van de initiatiefnemer van groot belang is, terwijl het daadwerkelijk toezicht op de naleving van geldende voorschriften veel praktische problemen kent. Personen die in het verleden blijk hebben gegeven van een groot gebrek aan verantwoordelijkheidsbesef ten aanzien van het Antarctisch milieu zou de toegang tot Antarctica kunnen worden onthouden.

Het derde lid bevat een tweetal imperatieve weigeringsgronden. De vergunning moet worden geweigerd indien een negatief advies van de Antarctic Treaty Consultative Meeting wordt verkregen naar aanleiding van een voor de desbetreffende activiteit opgesteld milieu-effectrapport. In een dergelijke situatie zijn immers alle overige consultatieve partijen van oordeel dat het milieu-effectrapport onvolledig of onjuist is of dat de daarin voorgestelde activiteit niet zou mogen worden uitgevoerd. Ook moet een vergunning worden geweigerd indien de planning en uitvoering van de activiteit zodanig is dat onvoldoende zekerheid bestaat dat ernstige nadelige gevolgen voor het Antarctisch milieu kunnen worden voorkomen.

Artikel 14

Het eerste lid van deze bepaling is overgenomen uit de Wet milieubeheer en met de zelfde redenen als artikel 8.11, eerste lid, destijds in de Wet milieubeheer werd opgenomen: ter bevordering van de rechtszekerheid en de handhaafbaarheid van de vergunning. Het tweede en derde lid geven de juridische basis voor het verbinden van beperkingen respectievelijk voorschriften aan de vergunning. Wat betreft het verlenen van de vergunning onder beperkingen gaat het om een facultatieve bevoegdheid. Een voorbeeld is het opnemen van de beperking dat van de vergunning gedurende een zekere tijd geen gebruik mag worden gemaakt. Wat betreft de aan de vergunning te verbinden voorschriften gaat het om een verplichting van het bevoegd gezag die voorschriften aan de vergunning te verbinden die de grootst mogelijke bescherming van het Antarctisch milieu waarborgen. Dergelijke voorschriften kunnen zowel direct als indirect het belang van de bescherming van het Antarctisch milieu dienen. Meer specifieke bepalingen inzake de aan de vergunning te verbinden voorschriften zijn de artikelen 15 en 16.

Artikel 15

Naast artikel 14 bevat artikel 15 een aantal specifieke aspecten die in de voorschriften van een vergunning voor een activiteit geregeld zullen moeten worden. Het betreft derhalve een wettelijke instructie aan het vergunningverlenende gezag. De woorden «in ieder geval» in de aanhef van het artikel geven aan dat de in artikel 15 opgesomde aspecten onderdeel uit moeten maken van de voorschriften van iedere afgegeven vergunning, naast de overige vereisten die ter uitvoering van artikel 14 aan de vergunning zijn verbonden. De inhoud van artikel 15 is direct ontleend aan het Protocol, in het bijzonder de bijlage inzake afvalbeheer en de bijlage inzake flora- en faunabescherming.

Artikel 16

Naast voorschriften die direct betrekking hebben op het voorkomen en beperken van nadelige gevolgen, zoals die in artikel 15 zijn opgenomen, zijn voor een goede bescherming van het Antarctisch milieu ook voorschriften van belang die een meer administratief of organisatorisch karakter dragen. Een niet-limitatieve opsomming van dergelijke voorschriften is in artikel 16 opgenomen. De onderdelen a. tot en met e. zijn ontleend aan artikel 8.13 van de Wet milieubeheer. Zonder deze opsomming zou niet zonder meer vaststaan dat deze verplichtingen in het belang van de bescherming van het Antarctisch milieu kunnen worden opgelegd.

Het gestelde in het eerste lid, onder f., is ontleend aan artikel 8.15 van de Wet milieubeheer en geeft de mogelijkheid om in de vergunning een plicht op te nemen tot het stellen van financiële zekerheid ter dekking van aansprakelijkheid van de organisator. Het gaat hierbij om aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit door de betrokken activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor het Antarctisch milieu. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan schade in verband met het verstoren van een wetenschappelijk onderzoeksproject of de kosten van opruiming en herstel in geval van het illegaal storten van afvalstoffen.

Artikel 17

Evenals in de milieuwetgeving voor het Nederlands territorium, kan het gewenst zijn in een vergunning voor een Antarctische activiteit het van kracht worden of het blijven gelden van bepaalde voorschriften afhankelijk te stellen van een bepaald tijdstip of een bepaalde omstandigheid.

Zo kan bijvoorbeeld in de vergunning worden gesteld dat bepaalde voorschriften gaan gelden vanaf het moment dat een bepaald gebied wordt betreden. Met het gestelde onder c wordt het voorts mogelijk gemaakt bepaalde voorschriften gedurende zekere tijd van kracht te laten zijn nadat de vergunning haar gelding heeft verloren. Deze mogelijkheid is bijvoorbeeld van belang voor het geval een vergunning wordt ingetrokken maar bepaalde voorschriften nog wel in acht moeten worden genomen om nadelige gevolgen voor het Antarctisch milieu te voorkomen. Het artikel heeft diverse consequenties. Zo mag de activiteit niet langer duren dan de aangegeven termijn. Ook wordt voorkomen dat een vergunning op de plank wordt gelegd om deze in de toekomst voor een activiteit te gebruiken.

Artikel 18

Omdat het onderwerp van de vergunning een activiteit is, zal zij slechts voor een bepaalde termijn moeten gelden. De lengte van deze termijn hangt sterk samen met de aard van de vergunde activiteit. Zo zal het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek doorgaans een langere termijn vergen dan het uitvoeren van een toeristische expeditie.

Artikel 19

Op grond van dit artikel is de vergunning persoonsgebonden. Dit betekent bijvoorbeeld dat een persoon die een vergunning heeft gekregen voor een activiteit deze vergunning niet kan overdragen aan een ander als hij bij nader inzien afziet van het uitvoeren van bedoelde activiteit. Deze bepaling is wenselijk geoordeeld omdat de persoon van de organisator van groot belang wordt geacht bij de beoordeling van de aanvraag. Met name de deskundigheid ten aanzien van de waarden en kwetsbaarheid van het te bezoeken gebied en de mogelijkheden om nadelige gevolgen te voorkomen is van groot belang. Bovendien is de organisator de persoon die kan worden aangesproken op de naleving van de vergunning. Dit is verwoord in de tweede volzin van artikel 19. Dit houdt met name in dat de organisator in beginsel in juridische zin verantwoordelijk is voor de gedragingen van alle deelnemers aan de activiteit. Verwezen wordt naar paragraaf 6 van deze toelichting. Wat betreft deze verantwoordelijkheid van de organisator moet worden opgemerkt dat het vanzelfsprekend niet altijd noodzakelijk is dat deze organisator ook daadwerkelijk meegaat naar Antarctica. Indien de organisator een rechtspersoon kan hiervan zelfs geen sprake zijn. De bedoelde verantwoordelijkheid brengt echter wel mee dat de organisator alles in het werk zal moeten stellen om naleving van alle geldende voorschriften te waarborgen. In geval van overtreding kan de organisator hierop immers worden aangesproken. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een deskundige begeleiding van de activiteit in Antarctica. Hierbij gaat het ook om zeer praktische zaken, zoals de aanwijzing van een plaatsvervangend expeditieleider voor het geval de expeditieleider ziek wordt of om een andere reden niet langer in staat is zijn functie te vervullen.

Artikel 20

Dit artikel vormt de basis voor het wijzigen, aanvullen of intrekken van voorschriften of beperkingen die aan een vergunning zijn verbonden. Ook de tijdstippen en omstandigheden, bedoeld in artikel 17, en de termijn als bedoeld in artikel 18, kunnen onderwerp zijn van een dergelijke wijziging, aanvulling of intrekking. Een beslissing op grond van artikel 20 kan ambtshalve worden genomen of op verzoek. Op grond van het tweede lid kan een ieder een dergelijk verzoek doen, met uitzondering van de

vergunninghouder. Voor de vergunninghouder is een mogelijkheid neergelegd in artikel 21. Verwezen wordt naar de toelichting op dit artikel.

Artikel 21

Dit artikel biedt de mogelijkheid voor de vergunninghouder om het bevoegd gezag te vragen de vergunning (beperkingen en voorschriften) te wijzigen. Met betrekking tot de totstandkoming van de beschikking op een dergelijke aanvraag is dezelfde procedure van toepassing als de aanvraag om een vergunning.

Artikel 22

Het intrekken van een vergunning is niet enkel mogelijk als sanctie op het niet naleven van voor de activiteit geldende voorschriften, maar is ook een maatregel die getroffen wordt indien het belang van de bescherming van het milieu dit vereist. Indien een activiteit ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het Antarctisch milieu veroorzaakt of dreigt te veroorzaken moeten Onze Ministers een vergunning voor een activiteit geheel of gedeeltelijk intrekken, indien wijziging van de vergunning geen oplossing biedt. Mede met deze bepaling wordt uitvoering gegeven aan het bepaalde in artikel 3, vierde lid, onder b) van het Protocol. Door het terstond van kracht verklaren van de intrekkingbeschikking kan een activiteit geheel of gedeeltelijk met onmiddellijke ingang worden stilgelegd. Onze Ministers kunnen ambtshalve tot intrekking overgaan maar ook naar aanleiding van een verzoek. Dit verzoek kan een ieder doen. Ook de vergunninghouder zelf kan belang hebben bij de intrekking van een (gedeelte) van de vergunning, bijvoorbeeld in verband met bepaalde voorschriften die verplichtingen op die persoon leggen. Bij het beoordelen of dit verzoek wordt gehonoreerd zullen Onze Ministers het zelfde toetsingskader moeten toepassen als bij de beoordeling van een vergunningaanvraag.

Artikel 23

De met dit artikel geboden verlengingsmogelijkheid is noodzakelijk omdat in artikel 3, vijfde lid, van bijlage I van het Protocol expliciet wordt gesteld dat een beslissing over het al dan niet doorgang laten vinden van een activiteit waarvoor een uitgebreide milieu-effectbeoordeling moet worden gemaakt, niet mag worden genomen dan nadat de ATCM in de gelegenheid is gesteld het voornemen te bestuderen. Deze in het Protocol opgenomen aanhoudingsplicht geldt totdat de ATCM een oordeel heeft kenbaar gemaakt, met een maximale termijn van vijftien maanden vanaf het moment van verzending van het milieu-effectrapport aan de andere partijen.

Indien Onze Ministers van oordeel zijn dat de vergunning op een andere grond reeds moet worden geweigerd heeft het natuurlijk geen zin met deze beslissing 15 maanden te wachten. In dat geval kan de vergunning op deze andere grond worden geweigerd en behoeft de beslissing niet te worden aangehouden.

Artikel 24

De bepalingen inzake ongewone voorvallen strekken ter implementatie van artikel 15 van het Protocol en de specifieke bepalingen met betrekking tot noodgevallen in de diverse bijlagen bij het Protocol. Bij het begrip ongewoon voorval, een begrip dat is overgenomen van de Wet milieubeheer, moet een restrictieve interpretatie worden gehanteerd.

Artikel 24 strekt er toe de voorschriften die bij of krachtens deze wet zijn gesteld buiten toepassing te verklaren in situaties waarin naar aanleiding

van een in het artikel bedoeld ongewoon voorval onverwijld maatregelen nodig zijn om de gevolgen van dat voorval te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. De nadruk moet worden gelegd op het begrip «onverwijld». Enkel maatregelen die nodig zijn om bedreiging of aantasting van de in het artikel genoemde belangen zoveel mogelijk te beperken en geen uitstel dulden in verband met die bedreiging of aantasting worden uitgezonderd van de toepassing van de bij of krachtens deze wet gestelde voorschriften. Dit betekent dat de bedoelde voorschriften bijvoorbeeld wel van toepassing zijn op maatregelen die genomen worden in het belang van de bescherming van het milieu, maar waarbij het spoedeisende karakter ontbreekt. Te denken valt hierbij bijvoorbeeld aan het opruimen van faciliteiten, zoals een oud bouwwerk.

Er moet op worden gewezen dat in de desbetreffende situaties van een ongewoon voorval enkel de voorschriften die bij of krachtens deze wet zijn gesteld buiten toepassing worden verklaard. Voorschriften die bij of krachtens andere wetten zijn gesteld, bijvoorbeeld de Wet voorkoming verontreiniging door schepen en de Luchtvaartwet, blijven onverminderd van kracht.

Artikel 25

De meldingsplicht en de plicht tot het verstrekken van de relevante gegevens, zoals neergelegd in artikel 25, zijn allereerst van belang om, voor zover dit praktisch mogelijk is, na te gaan of geen misbruik wordt gemaakt van artikel 24. Blijkt in het geheel geen melding te zijn gemaakt van het ongewoon voorval terwijl hier redelijkerwijs wel de mogelijkheid toe bestond, dan kan er in geval van het overtreden van voorschriften achteraf geen beroep op worden gedaan dat die voorschriften op grond van artikel 24 niet van toepassing waren. Voorts zijn de kennisgeving en gegevensverstrekking van belang omdat Nederland op grond van artikel 15 van het Protocol diverse verplichtingen heeft om in geval van noodsituaties met andere landen samen te werken. Daarbij kan met name worden gedacht aan die landen van waaruit eveneens activiteiten in het desbetreffende gebied worden ondernomen op het moment van het ongewoon voorval.

De in het tweede lid van artikel 25 bedoelde gegevens behoeven overigens niet zonder meer deel uit te maken van één rapportage. De omstandigheid dat de gegevens «zo spoedig mogelijk» zullen moeten worden verstrekt zal veelal nopen tot rapportages in fasen, aangezien niet alle gegevens op een zelfde moment beschikbaar zullen zijn.

Artikel 26

Dit artikel bepaalt dat beroep op de administratieve rechter openstaat overeenkomstig hoofdstuk 20 van de wet milieubeheer. Dit betekent dat tegen besluiten op grond van de Wet bescherming Antarctica beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In hoofdstuk 20 van de Wet milieubeheer wordt verder geregeld wanneer een besluit van kracht wordt en wie beroep kan instellen.

Artikel 27

Middels artikel 27 wordt Onze Ministers op het gebied van administratieve handhaving het instrument van bestuursdwang toebedeeld. Door het van overeenkomstige toepassing verklaren van de artikelen 18.9 en 18.12 van de Wet milieubeheer (artikel 28 van het wetsvoorstel) is echter ook gewaarborgd dat hen de instrumenten van de dwangsom en intrekking van de vergunning ter beschikking staan.

Artikel 28

Voor de handhaving van het bij of krachtens deze wet bepaalde, wordt het systeem van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer geschikt geacht. De relevante artikelen uit dit hoofdstuk zijn daarom van overeenkomstige toepassing verklaard met betrekking tot de handhaving van het bij of krachtens de Wet bescherming Antarctica bepaalde. Het systeem van de Wet milieubeheer maakt hiervoor wijziging van artikel 13.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer noodzakelijk. Artikel 18.1 van die wet bepaalt namelijk dat hoofdstuk 18 onder meer van toepassing is met betrekking tot de handhaving van het bij of krachtens de in artikel 13.1, tweede lid, genoemde wetten bepaalde, voor zover dit bij of krachtens de betrokken wet is bepaald. Met het bepaalde in artikel 34, onder a, van het wetsvoorstel wordt de Wet bescherming Antarctica daarom aan artikel 13.1, tweede lid van de Wet milieubeheer, toegevoegd.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij hebben de taak zorg te dragen voor de bestuurlijke handhaving van het bij of krachtens de Wet bescherming Antarctica gestelde. Het is niet noodzakelijk om dit – vergelijkbaar met artikel 18.2 van de Wet milieubeheer – expliciet in de wet te bepalen. In de Wet milieubeheer is dit noodzakelijk om te waarborgen dat binnen inrichtingen in beginsel slechts één toezichthoudend gezag kan optreden. Zonder een dergelijke bepaling zou voor verschillende soorten regelingen die op die inrichtingen betrekking hebben telkens verschillende bestuursorganen bevoegd zijn tot het zenden van toezichthoudende ambtenaren. Van een dergelijke situatie is hier geen sprake.

De van overeenkomstige toepassing verklaring van artikel 18.4 maakt het voor Onze Ministers mogelijk ambtenaren aan te wijzen, belast met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens de Wet bescherming Antarctica bepaalde. De inschatting is echter dat daadwerkelijke inspecties van aangewezen Nederlandse ambtenaren sporadisch zullen plaatsvinden. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan de situatie waarin een toezichthoudend ambtenaar meegaat met een vanuit Nederland georganiseerde activiteit. Zoals in paragraaf 6 is verwoord zal echter vooral de nadruk moeten worden gelegd op internationale samenwerking.

Artikel 29

In bepaalde gevallen zal het van de medewerking van anderen afhangen of de aangewezen ambtenaren daadwerkelijk van de hun toekomstige bevoegdheden gebruik kunnen maken. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan het verplaatsen van een vervoermiddel dat de toegang tot een gebouw verspert, het behulpzaam zijn bij het nemen van monsters, het verlenen van medewerking bij inzage van documenten, het verstrekken van inlichtingen, etc. De plicht tot het verlenen van medewerking aan Nederlandse inspectieambtenaren geldt reeds op grond van artikel 18.6 van de Wet milieubeheer, welk artikel van toepassing is op grond van artikel 28 van het wetsvoorstel.

Zoals in paragraaf 6 van deze toelichting reeds is gesteld, maken het Verdrag en het Protocol ook inspecties door internationale waarnemers mogelijk, ten behoeve waarvan zij diverse bevoegdheden hebben. Teneinde te waarborgen dat zij ook van deze bevoegdheden gebruik kunnen maken, zal in de nationale wetgeving ook een plicht moeten zijn opgenomen om aan deze internationale waarnemers alle noodzakelijke medewerking te verlenen. Daartoe strekt artikel 29.

Artikel 31

In dit artikel wordt overtreding van de genoemde artikelen van de Wet bescherming Antarctica onder de Wet op de Economische delicten gebracht. Overtredingen van artikel 19, tweede lid, of artikel 33, zijn onder een minder «zware categorie» van de WED gebracht, vanwege het sterk administratieve karakter van de in deze artikelen neergelegde verplichtingen.

Artikel 32

Het regels stellen ten aanzien van gedragingen buiten het eigen territorium is niet gebruikelijk, maar bij de bescherming van Antarctica gaat het daar juist primair om: degenen waarvoor de Wet bescherming Antarctica zal gelden, zullen zich in het Antarctisch gebied overeenkomstig het bij of krachtens die wet bepaalde moeten gedragen. Verwezen wordt in dit verband naar het gestelde in paragraaf 2.4 van deze toelichting. Artikel 33 beoogt buiten twijfel te stellen dat deze wet en de Nederlandse strafwet van toepassing zijn op de Nederlander die in het Antarctisch gebied handelt in strijd met het bij of krachtens deze wet bepaalde.

Artikel 33

De in dit artikel neergelegde verslagverplichting is onder meer opgenomen ten einde de Nederlandse overheid op de hoogte te stellen van het verloop van activiteiten die vanuit Nederland in het Antarctisch gebied zijn uitgevoerd. Dit is van groot belang in verband met de internationale verantwoordelijkheid van Nederland voor die activiteiten en de rapportageplicht die op Nederland rust op grond van artikel VII, vijfde lid, van het Verdrag. Voorts zijn de ervaringen ten aanzien van activiteiten in Antarctica van groot belang bij het ontwikkelen van het beleid inzake de uitvoering van de Wet bescherming Antarctica, in het bijzonder de vergunningverlening. De verslagverplichting vormt niet enkel een belangrijk instrument voor de overheid voor de ontwikkeling en uitvoering van beleid maar strekt tevens ter implementatie van verslagverplichtingen die in het Protocol zijn neergelegd. Het Protocol bevat bijvoorbeeld voorschriften, met name in de bijlage inzake milieu-effectbeoordeling, betreffende de beoordeling van de effecten van een uitgevoerde activiteit. De verplichting om deze beoordeling ter kennis van de overheid te stellen is geïntegreerd in de verslagverplichting.

In artikel 5 van bijlage V van het Protocol wordt voorts bepaald dat een managementplan voor een Antarctisch speciaal beschermd gebied vereisten bevat met betrekking tot aan de bevoegde autoriteit uit te brengen verslagen betreffende bezoeken aan het gebied. In het managementplan voor een Antarctisch speciaal beheerd gebied kunnen deze eisen eveneens worden gesteld. Indien een activiteit naar een dergelijk gebied wordt uitgevoerd, zullen de in het managementplan van het gebied neergelegde verslagverplichtingen in de vergunning van dergelijke activiteiten moeten worden neergelegd. Ook voor dergelijke verslagverplichtingen zal het verslag, bedoeld in artikel 33, kunnen worden gebruikt.

De verslagverplichting strekt zich niet uit tot aspecten die buiten de reikwijdte van de Wet bescherming Antarctica vallen.

Het vereiste van het bijvoegen van een Engelse vertaling is opgenomen in verband met de internationale rapportageverplichting van de Nederlandse overheid, neergelegd in artikel VII, vijfde lid, van het Verdrag inzake Antarctica.

Artikel 34

Onderdeel a van dit artikel voegt de Wet bescherming Antarctica toe aan artikel 13.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer. In relatie met artikel 28 is daarmee gewaarborgd dat de in artikel 28 genoemde artikelen van hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing zijn met betrekking tot de handhaving van het bij of krachtens de Wet bescherming Antarctica bepaalde.

Onderdeel b voegt de Wet bescherming Antarctica toe aan artikel 20.1, derde lid, van de Wet milieubeheer. Verwezen wordt naar de toelichting bij artikel 26.

Artikel 35

In het Antarcticastelsel hebben partijstaten een verantwoordelijkheid voor activiteiten naar Antarctica vanuit de betreffende staat. Indien door een activiteit toch onacceptabele nadelige gevolgen voor het Antarctisch milieu ontstaan, zal in het kader van het Antarcticastelsel de staat van waaruit die activiteit is ondernomen op die nadelige gevolgen worden aangesproken. Hoewel er wellicht niet in alle gevallen zuiver juridisch beschouwd voor de partijstaat een verplichting zal bestaan tot voorkoming of ongedaanmaking van deze nadelige gevolgen, moet worden aangenomen dat het niet optreden door de desbetreffende partijstaat in strijd zou zijn met de geest van het stelsel.

Denkbaar is dat door een vanuit Nederland georganiseerde activiteit nadelige gevolgen voor het Antarctisch milieu dreigen te ontstaan of zijn ontstaan. Indien de Nederlandse Staat in een dergelijk geval – overeenkomstig bovenbedoelde verantwoordelijkheid – maatregelen treft om deze nadelige gevolgen te voorkomen of ongedaan te maken, zal deze de daarmee gepaard gaande kosten moeten kunnen verhalen op degene door wiens onrechtmatige daad die kosten zijn veroorzaakt. Artikel 35 beoogt deze civielrechtelijke mogelijkheid voor de Staat te waarborgen. Het artikel is op dezelfde leest geschoeid als artikel 18.17 van de Wet milieubeheer.

Artikel 36

Op grond van het gestelde in artikel 36 wordt het tijdstip van inwerking-treding van de Wet bescherming Antarctica bepaald bij koninklijk besluit. Van belang daarbij is dat het Protocol in werking treedt nadat alle consultatieve partijen het Protocol hebben geratificeerd. Momenteel hebben 23 van de 26 consultatieve partijen deze ratificatie verzorgd. De resterende drie partijen hebben het ratificatieproces weliswaar in gang gezet, maar een inschatting van het moment van ratificatie is moeilijk. Gezien het grote aantal ratificaties tot op heden behoeft naar het oordeel van de regering thans de vraag of dit wetsvoorstel in werking moet treden vooruitlopend op de inwerking-treding van het Protocol geen uitgebreide aandacht. Aan het eind van de procedure van vaststelling van de Wet bescherming Antarctica zal echter op deze vraag moeten worden teruggekomen, in het bijzonder in het licht van de stand van zaken van de ratificaties door de laatste drie partijen die nog niet hebben geratificeerd.

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

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