

Vergaderjaar 2010–2011

32 869

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ALGEMEEN

1. Doel en aanleiding wetswijziging

Deze wetswijziging heeft tot doel een viertal nieuwe maatregelen in het kader van het Verdrag inzake Antarctica¹ (hierna: het Antarctica Verdrag) te implementeren. Daarnaast zal een enkele bepaling, inzake rapportage, geactualiseerd worden.

Nederland is sinds 1967 partij bij het Antarctica Verdrag en heeft sinds 1990 de consultatieve status bij dit Verdrag. Consultatieve partijen bij het Antarctica Verdrag kunnen deelnemen aan, en zijn stemgerechtigd bij, de in artikel IX van dat Verdrag bedoelde vergaderingen. In 1991 is in Antarcticaverband een Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag² aangenomen (hierna: Protocol), dat in 1998 in werking is getreden. Dat Protocol is in Nederland voornamelijk geïmplementeerd in de Wet bescherming Antarctica (hierna: WbA) en het Besluit bescherming Antarctica (hierna: BbA). Een klein deel van het Protocol is geïmplementeerd in de scheepvaartregelgeving.

Het Protocol bepaalt in artikel 16 dat de partijen regels met betrekking tot aansprakelijkheid in een bijlage bij het Protocol moeten uitwerken. Met de totstandkoming van bijlage VI (maatregel 1(2005)) is aan die bepaling, voor zover het betreft aansprakelijkheid in milieubedreigende noodsituaties, uitvoering gegeven.

In artikel 10 van het Protocol is tevens vastgelegd dat de Consultatieve Vergaderingen van het Verdrag maatregelen kunnen vaststellen voor de toepassing van het Protocol. De partijen bij het Verdrag moeten vervolgens deze maatregelen, die de status van een verdrag hebben, waar nodig, implementeren in hun nationale regelgeving.

Naast bovengenoemde maatregel 1(2005), zijn in 2004 en in 2009 nog een drietal maatregelen aangenomen die nopen tot aanpassing van de Nederlandse regelgeving.

Maatregel 4(2004) ziet op rampenplannen, veiligheid en verzekeringen.

¹ Trb. 1965, 148.

² Trb. 1992, 110.

Maatregel 15(2009) stelt eisen aan het aan land gaan van toeristen in het Antarctisch gebied en maatregel 16(2009), die de bestaande bijlage II bij het Protocol wijzigt, heeft betrekking op de bescherming van de flora en fauna in Antarctica.

Vanuit een praktisch oogpunt en vanwege inhoudelijke raakvlakken tussen de maatregelen ligt het voor de hand de implementatie van de maatregelen te combineren. Na implementatie zullen de maatregelen geratificeerd kunnen worden.

2. Hoofdpijnen van de maatregelen 4(2004), 1(2005), 15(2009) en 16(2009)

2.1 maatregel 4(2004)

Maatregel 4(2004) komt voort uit de bezorgdheid van de consultatieve partijen bij het Antarctica Verdrag over de risico's van toeristische activiteiten voor de deelnemers van dergelijke activiteiten en de gevolgen voor betrokkenen bij reddingsoperaties.

Indien deze risico's niet goed zijn afgedekt voordat de activiteit van start gaat, zullen, naast het in het geding zijn van de veiligheid van de deelnemers, andere organisatoren of partijen, die een basis in het Antarctisch gebied hebben, mogelijk moeten optreden bij reddingsacties. Dit kan ten koste gaan van de veiligheid van andere organisatoren en personen die op een dergelijke basis zijn gestationeerd, dan wel ten koste gaan van het realiseren van onderzoeksprogramma's waaraan op die basis in het Antarctisch gebied wordt gewerkt.

De maatregel verplicht de partijen om hun organisatoren aan te laten tonen dat zij voldoen aan een aantal vereisten. Voorafgaand aan de activiteit moeten adequate rampenplannen zijn opgesteld en voldoende maatregelen zijn getroffen op het gebied van gezondheid en veiligheid, opsporing en redding, medische zorg en evacuatie. Deze plannen en maatregelen mogen niet gebaseerd zijn op de ondersteuning door andere organisatoren zonder hun uitdrukkelijke schriftelijke instemming. Daarnaast moeten adequate verzekeringen of andere regelingen zijn getroffen ter dekking van de kosten die verband houden met opsporing, redding, medische zorg en evacuatie.

2.2 maatregel 1(2005), bijlage VI

Al bij de totstandkoming van het Protocol in 1991 werd het nodig geacht om nadere regels uit te werken met betrekking tot aansprakelijkheid. In artikel 16 van het Protocol is dit ook vermeld. Vanaf 1992 is in Antarctica verband gewerkt aan een aansprakelijkheidsregeling. Het ambitieniveau van de partijen verschilde echter. Daarom is besloten, als een eerste stap, aansprakelijkheidsregels voor milieubedreigende noodsituaties op te stellen. Dit heeft in 2005 geresulteerd in het aannemen van een bijlage VI bij het Protocol (maatregel 1(2005)). Doel van de regeling in bijlage VI is het voorkomen, tot een minimum beperken en beheersen van de gevolgen van milieubedreigende noodsituaties voor het Antarctisch milieu. Hiertoe is een aansprakelijkheidsregeling uitgewerkt. Daarnaast zijn onder andere bepalingen opgenomen over het nemen van preventieve maatregelen, het opstellen van rampenplannen, het ondernemen van bestrijdingsacties en het stellen van financiële zekerheid.

2.2.1 rampenplannen

In artikel 4 van maatregel 1(2005) wordt aangegeven dat partijen bij het Antarctica Verdrag hun exploitanten moeten verplichten om rampenplannen op te stellen. Het begrip exploitant valt samen met het bestaande begrip organisator in de WbA. De rampenplannen moeten worden

opgesteld om ongevallen met mogelijke nadelige gevolgen voor het Antarctisch milieu en de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen te bestrijden. Bij het opstellen en uitvoeren van de rampenplannen moeten organisatoren samenwerken. De inhoud van de rampenplannen is afhankelijk van de activiteit die wordt ondernomen. Maatregel 1(2005) geeft daarom een indicatieve opsomming van elementen die in een rampenplan aan de orde zouden kunnen komen.

2.2.2 preventieve maatregelen

Maatregel 1(2005) vereist van de partijen bij het Antarctica Verdrag dat zij hun exploitanten (organisatoren) verplichten redelijke preventieve maatregelen te treffen, die erop gericht zijn het risico van milieubedreigende noodsituaties en de mogelijke nadelige gevolgen daarvan te verminderen. Evenals bij de vereiste rampenplannen zijn de te nemen maatregelen afhankelijk van de geplande activiteit. Daarom wordt ook voor dit onderdeel een indicatieve opsomming gegeven van de maatregelen die van toepassing zouden kunnen zijn, zoals speciale training voor het personeel, speciale constructies of uitrusting of procedures voor exploitatie of onderhoud.

2.2.3 bestrijdingsacties

Partijen bij het Antarctica Verdrag moeten als gevolg van maatregel 1(2005) hun exploitanten (organisatoren) verplichten onverwijld doeltreffende bestrijdingsacties te ondernemen in milieubedreigende noodsituaties die het gevolg zijn van de activiteiten van die exploitant. Indien de exploitant verzuimt onverwijld dergelijke acties ondernemen, kunnen achtereenvolgens de partij van de exploitant en andere partijen, na voldoende kennisgeving, actie ondernemen.

Het begrip «milieubedreigende noodsituatie» omvat elk voorval dat door een ongeval is veroorzaakt en dat leidt tot, of op korte termijn dreigt te leiden tot, aanmerkelijke en schadelijke gevolgen voor het Antarctisch milieu. Alleen voorvallen die zich voordoen na de inwerkingtreding van maatregel 1(2005) vallen onder deze bepaling. Aanmerkelijke en schadelijke gevolgen die worden veroorzaakt in het kader van de normale bedrijfsvoering vallen niet onder deze maatregel.

De bestrijdingsacties die moeten worden ondernomen beperken zich tot redelijke maatregelen die genomen worden na het ontstaan van de milieubedreigende noodsituatie met als doel het voorkomen, tot een minimum beperken of beheersen van de gevolgen van die noodsituatie. Schoonmaakwerkzaamheden kunnen onder omstandigheden wel hieronder vallen, bijvoorbeeld om een nieuwe noodsituatie te voorkomen. Maatregelen tot herstel van het Antarctisch milieu en de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen worden niet gerekend tot bestrijdingsmaatregelen.

Andere staten die geen partij zijn bij bijlage VI, of personen kunnen uiteraard ook bestrijdingsacties ondernemen, maar zij kunnen niet profiteren van de rechtsbescherming van maatregel 1(2005) om de kosten te verhalen.

2.2.4 aansprakelijkheid

Maatregel 1(2005) voorziet in een regeling van de aansprakelijkheid voor de kosten die verband houden met bestrijdingsacties.

Een exploitant (organisator) die verzuimt onverwijld doeltreffende bestrijdingsacties te ondernemen, in milieubedreigende noodsituaties die het gevolg zijn van zijn activiteiten, is gehouden de kosten van de bestrijdingsacties die partijen hebben ondernomen aan deze partijen te

betalen. Dit geldt zowel voor staatsexploitanten (waarbij een staat de activiteit organiseert) als voor niet-staatsexploitanten.

Daarnaast kent maatregel 1(2005) aansprakelijkheid voor fictieve kosten. Dit betreft de situatie waarin de exploitant onverwijld doeltreffende bestrijdingsacties had moeten treffen, maar dit heeft verzuimd en geen partij bestrijdingsacties heeft ondernomen. In een dergelijk geval moet een bedrag worden gestort in een fonds, ter hoogte van de kosten die gemaakt zouden zijn indien een bestrijdingsactie was ondernomen. Staatsexploitanten zijn gehouden dit bedrag rechtstreeks aan dat fonds te vergoeden, voor niet-staatsexploitanten bestaat bij de partijen discretionaire ruimte voor de regeling van de wijze van betaling aan het fonds. Het fonds zal, overeenkomstig de besluiten van de partijen, worden ingesteld en beheerd door het secretariaat van het Antarctica Verdrag. Uitkeringen van het fonds kunnen plaatsvinden aan partijen die kosten voor bestrijdingsacties hebben gemaakt en deze niet vergoed krijgen. Daarbij kan gedacht worden aan de gevallen waarin de identiteit van de exploitant niet kan worden achterhaald, maatregel 1(2005) niet van toepassing is op de exploitant, de financiële zekerheid ondeugdelijk blijkt of er sprake is van vrijwaring of beperking van de aansprakelijkheid.

In artikel 6 van maatregel 1(2005) wordt uitdrukkelijk vermeld dat de aansprakelijkheid een risico-aansprakelijkheid betreft. Aantonen van verwijtbaar gedrag is derhalve niet vereist. De aansprakelijkheid wordt in artikel 6 van de maatregel gekanaliseerd richting de exploitant. Hij wordt geacht in actie te komen bij noodsituaties die het gevolg zijn van door hem georganiseerde activiteiten. Ook indien de noodsituatie veroorzaakt is door een deelnemer, werknemer of (onder)aannemer aan de activiteit van de exploitant. Deze kanalisering hangt onder meer samen met de ingestelde plicht tot het aanhouden van financiële zekerheid, ter dekking van de aansprakelijkheid. Daardoor kan meervoudige dekking van eenzelfde risico worden vermeden.

Wanneer de noodsituatie is veroorzaakt door de activiteiten van twee of meer exploitanten is er in beginsel sprake van hoofdelijke aansprakelijkheid. Alleen als de exploitant kan aantonen dat maar een gedeelte van de noodsituatie is veroorzaakt door zijn activiteiten, geldt een uitzondering op deze hoofdelijke aansprakelijkheid. Verder is de exploitant in een beperkt aantal omstandigheden gevrijwaard van aansprakelijkheid. In de eerste plaats is sprake van vrijwaring ingeval van een handelen of nalaten teneinde het leven of de veiligheid van de mens te beschermen. Daarnaast is de exploitant gevrijwaard wanneer de noodsituatie veroorzaakt is door een natuurramp, mits dit redelijkerwijs niet te voorzien was en alle redelijke preventieve maatregelen zijn genomen. Vrijwaring is eveneens aan de orde als de noodsituatie door een derde is veroorzaakt door middel van een daad van terrorisme of door een oorlogshandeling gericht tegen de activiteit van de exploitant. Tenslotte is vrijwaring aan de orde als een partij een, onder alle omstandigheden redelijke, bestrijdingsactie onderneemt of laat ondernemen en als gevolg daarvan een nieuwe milieubedreigende noodsituatie ontstaat.

Naast vrijwaring voorziet maatregel 1(2005) ook in een beperking van de aansprakelijkheid. In artikel 9 van de maatregel zijn vaste limieten vermeld. Deze limieten zijn gebaseerd op de kosten van bestrijdingsacties in de slechtst denkbare milieubedreigende omstandigheden op land en op bestaande aansprakelijkheidsregelingen op zee. Hogere limieten gelden indien de noodsituatie is veroorzaakt door een voorval waarop een bijzonder aansprakelijkheidsverdrag van toepassing is, zoals het Protocol van 1992 tot wijziging van het Internationaal Verdrag inzake de wettelijke aansprakelijkheid voor schade door verontreiniging door olie¹.

¹ Trb. 1994, 229.

Als opzet of roekeloosheid van de exploitant tot de noodsituatie heeft geleid, kan geen beroep worden gedaan op beperking van de aansprakelijkheid.

De genoemde limieten worden door de Consultatieve Vergadering van het Antarctica Verdrag elke drie jaar getoetst en kunnen via een eenvoudige amendingsprocedure worden gewijzigd.

Maatregel 1(2005) bevestigt, in lijn met het internationaal publiekrecht, dat een partij niet aansprakelijk is voor de acties van niet-staatsexploitanten die onder haar jurisdictie vallen, mits die partij toepasselijke maatregelen heeft genomen om de naleving van maatregel 1(2005) te waarborgen.

2.2.5 financiële zekerheid

Teneinde de effectiviteit van de aansprakelijkheidsregeling te vergroten, is in maatregel 1(2005) opgenomen dat partijen hun exploitanten moeten verplichten om een financiële zekerheid aan te houden, bijvoorbeeld in de vorm van een verzekering of een bankgarantie. Dit ter dekking van de kosten van bestrijdingsacties in noodsituaties die partijen hebben ondernomen bij verzuim van de betreffende exploitant.

Daarnaast geeft maatregel 1(2005) partijen een bevoegdheid om exploitanten eveneens financiële zekerheid te laten stellen voor de gevallen waarin een bedrag in het fonds moet worden gestort. Deze situatie doet zich voor indien geen bestrijdingsacties zijn ondernomen door de exploitant, in gevallen waarin dat wel redelijkerwijs van hem had mogen worden verwacht, en ook geen bestrijdingsacties zijn ondernomen door partijen.

Staatsexploitanten mogen op grond van de maatregel worden uitgezonderd van de verplichting, omdat zij geacht worden over voldoende financiële middelen te beschikken.

2.2.6 rechtsvorderingen

Maatregel 1(2005) verlangt van partijen dat zij voorzien in rechtsmacht van hun nationale rechter om vorderingen te behandelen.

Het betreft vorderingen die partijen instellen tegen niet-staatsexploitanten, voor kosten die deze partijen hebben gemaakt bij bestrijdingsacties en waarbij de exploitant verzuimde. Deze vorderingen moeten in eerste instantie worden ingesteld bij een rechter van de partij waar de exploitant is gevestigd of zijn voornaamste plaats van bedrijfsuitoefening of gewone verblijfplaats heeft. Indien de exploitant echter niet in een partij gevestigd is, of er niet zijn voornaamste plaats van bedrijfsuitoefening of gewone verblijfplaats heeft, moet ook een rechter van de partij vanaf wiens grondgebied de activiteit is georganiseerd de vordering kunnen behandelen. Iedere partij moet regelen dat een nationale rechter hiervoor bevoegd is.

Ook voor de inning van de fictieve kosten ten behoeve van het fonds (paragraaf 2.2.4) worden partijen geacht een mechanisme te creëren. In ieder geval moeten exploitanten die vanaf het grondgebied van een partij een activiteit organiseren via dit mechanisme kunnen worden verplicht de fictieve kosten te vergoeden. Deze betaling mag rechtstreeks aan het fonds plaatsvinden of via de betreffende partij lopen.

Waar mogelijk moeten partijen dit mechanisme bovendien uitbreiden tot exploitanten die weliswaar niet vanaf hun grondgebied activiteiten organiseren, maar die wel op hun grondgebied gevestigd zijn of er hun voornaamste plaats van bedrijfsuitoefening of gewone verblijfplaats hebben.

Bij het instellen van de vordering van deze fictieve kosten stemmen de partijen onderling af wie optreedt.

Tenslotte vermeldt maatregel 1(2005) de verjaringstermijnen voor het instellen van rechtsvorderingen tegen niet-staatsexploitanten.

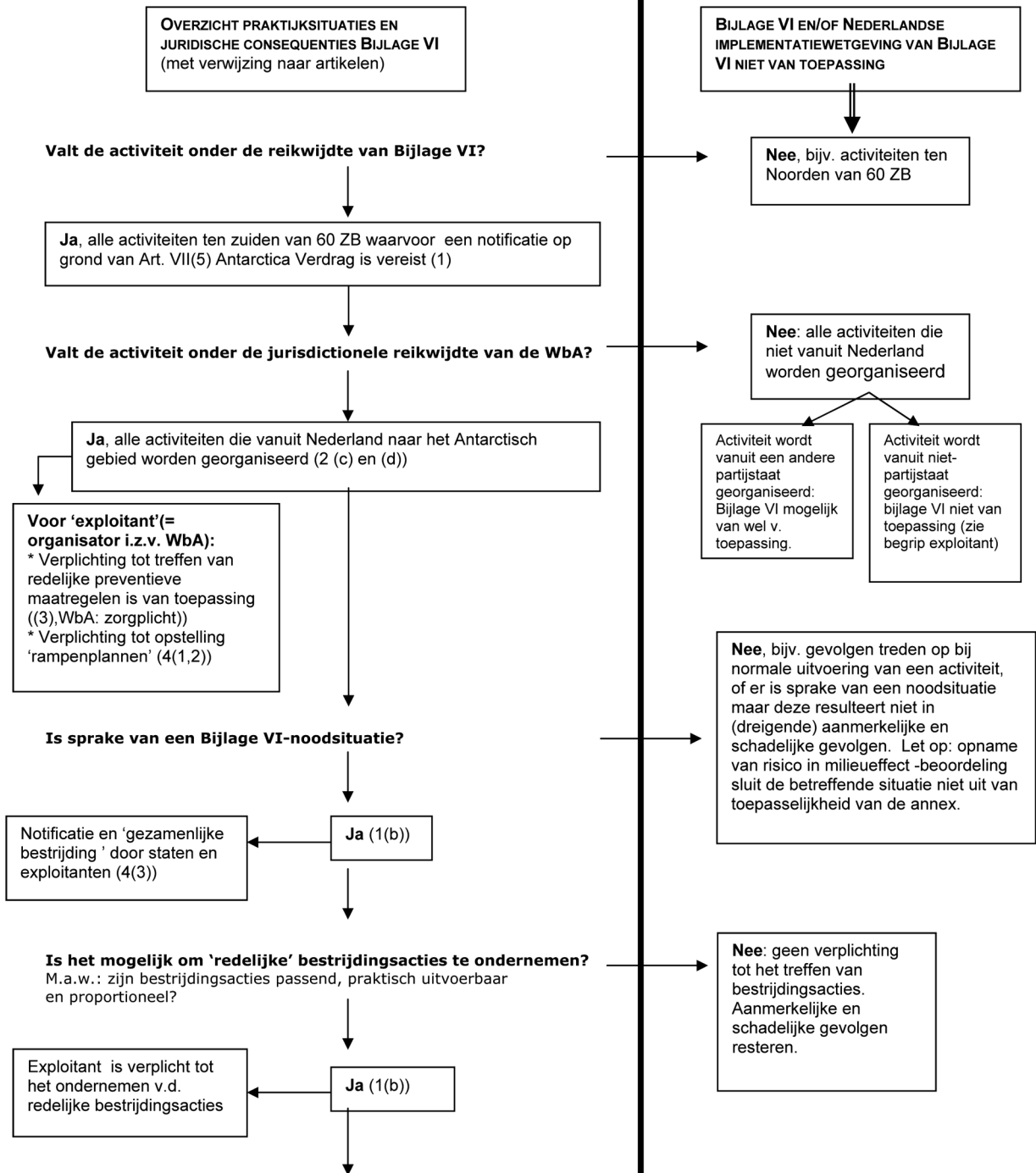
2.2.7 staatsexploitanten

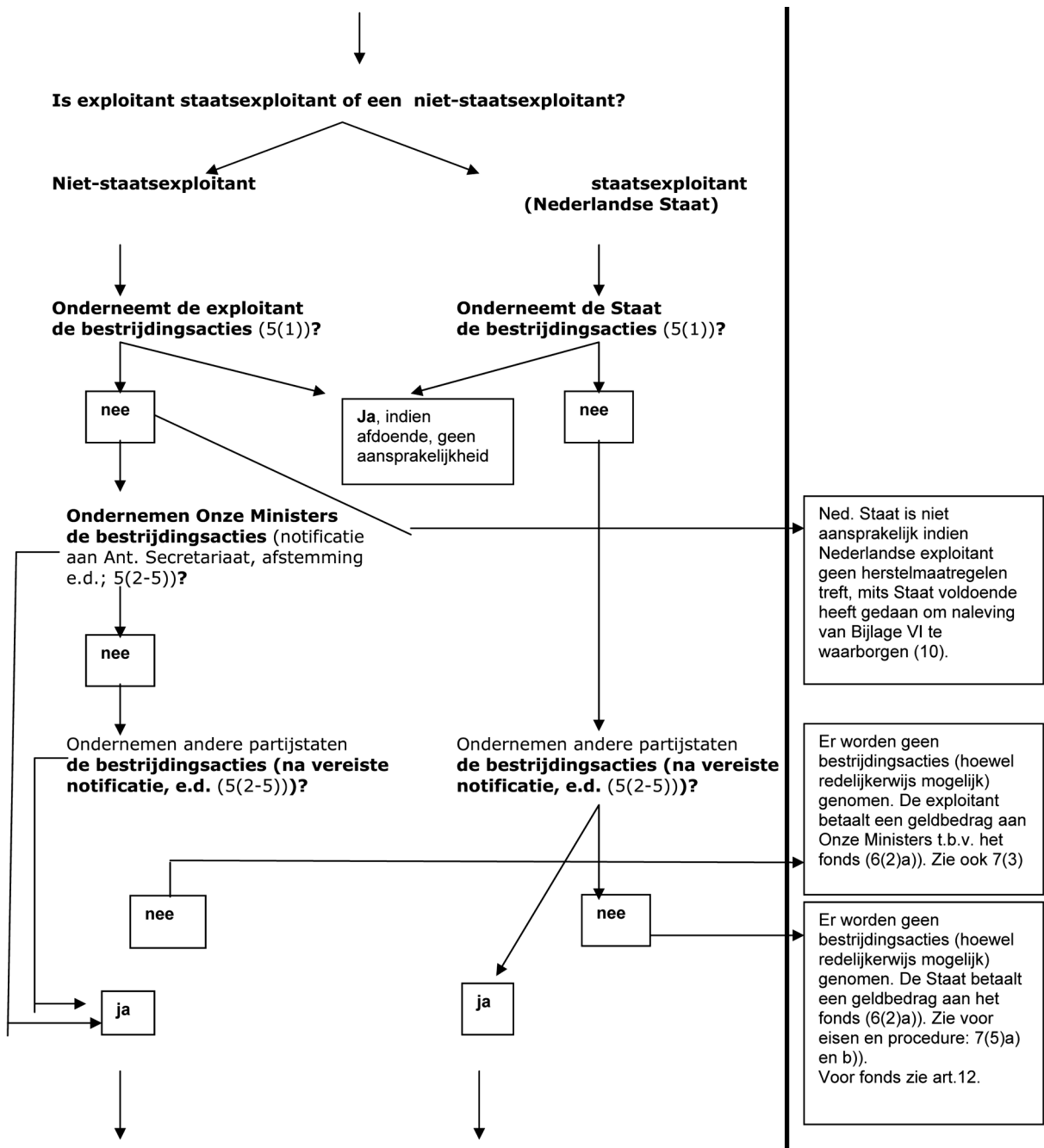
Maatregel 1(2005) maakt een onderscheid tussen staatsexploitanten en gewone exploitanten. Tenzij de maatregel 1(2005) anders vermeldt, zijn de bepalingen inzake exploitanten ook op staatsexploitanten van toepassing. Van staatsexploitanten is sprake als een staat een activiteit organiseert die in het gebied, waarop het Antarctica Verdrag van toepassing is, wordt uitgevoerd. Diverse partijen bij het Antarctica Verdrag hebben bijvoorbeeld een basis in het Antarctisch gebied. Ook kan er sprake zijn van een staatsexploitant bij het organiseren van inspecties in het gebied, of bij marine- of luchtmachtactiviteiten.

Het gemaakte onderscheid betreft de procedure bij het vaststellen van aansprakelijkheid, bij betaling van fictieve kosten en het aanhouden van financiële zekerheid.

Stroomschema 2.2 vermeldt in schematische vorm een overzicht van de consequenties bij milieubedreigende noodsituaties. De vermelde artikelen betreffen, tenzij anders vermeld, de artikelen in de nieuwe bijlage VI bij het Protocol (maatregel 1(2005)). Waar in de bijlage de term «exploitant» wordt gebruikt, is dit in de WbA geïmplementeerd als «organisator».

Stroomschema 2.2
overzicht praktijksituaties en consequenties van Bijlage VI
(maatregel 1(2005))





Exploitant is in beginsel aansprakelijk voor de kosten van redelijke bestrijdingsacties ondernomen door Ministers IenM en EL&I en/of andere partijstaten (6(1, 3)); Zie 7(1) voor eisen t.a.v. vordering. Zie voor fin.zekerheid: art. 11(1,2).

Staat is in beginsel aansprakelijk voor de kosten van redelijke bestrijdingsacties ondernomen door andere partijstaten (6(1, 3)); Bij geschil: zie art. 7(4)

Zijn er uitzonderingen of beperkingen van deze aansprakelijkheid aan de orde?

Mogelijke uitzonderingen of beperkingen van de aansprakelijkheid:

- De (staats)exploitant kan aantonen dat de aanmerkelijke en schadelijke gevolgen slechts voor een deel door zijn activiteit is veroorzaakt (in dat geval: gedeeltelijke aansprakelijkheid (6(4)))
- In geval van een niet-staatsexploitant: De vordering is verjaard conform 7(1);
- Er is een uitzonderingsgrond van artikel 8 van toepassing;
- Een limiet voor de aansprakelijkheid is van toepassing conform artikel 9.

In deze situaties: geen bestrijding van aanmerkelijke en schadelijke gevolgen en geen of beperkte aansprakelijkheid.

De (staats)exploitant kan aantonen dat de aanmerkelijke en schadelijke gevolgen

- slechts voor een deel door zijn activiteit is veroorzaakt (in dat geval: gedeeltelijke aansprakelijkheid (6(4)))
- In geval van een niet-staatsexploitant: De vordering is verjaard conform 7(1);
- Er is een uitzonderingsgrond van artikel 8 van toepassing;
- Een limiet voor de aansprakelijkheid is van toepassing conform artikel 9.

2.3 maatregel 15(2009)

Het groeiende toerisme naar het Antarctisch gebied is aanleiding geweest voor de consultatieve partijen bij het Antarctica Verdrag om nadere regelgeving aan te nemen. Deze toenemende toeristische activiteiten hebben namelijk gevolgen voor de flora en fauna en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek in het gebied. De mogelijkheden om in het gebied aan land te gaan zijn beperkt. De gebieden waar dat wel kan worden dus vaak bezocht en zijn daardoor extra kwetsbaar. Verder brengen aanlandingen risico's mee voor de veiligheid van mensen en risico's voor het milieu, zoals de kans op olielozingen. Daarbij moet bedacht worden dat goede havenvoorzieningen ontbreken en er in het gebied ijsbergen- en schotsen voorkomen. Naarmate er sprake is van grotere schepen met meer mensen aan boord, worden de risico's en de kwetsbaarheid groter.

In de maatregel is daarom vastgelegd dat er vanaf schepen met meer dan 500 passagiers aan boord niet aan land mag worden gegaan. Vanaf schepen waar zich minder passagiers aan boord bevinden mogen wel aanlandingen plaatsvinden, maar onder voorwaarden. Zo mag er zich niet meer dan één toeristenschip tegelijk bij een aanlandplaats bevinden. Het aantal passagiers aan wal moet te allen tijde beperkt zijn tot ten hoogste 100 personen. Daarnaast moet er bij het bezoek aan wal een verhouding van 1 gids per 20 passagiers gehanteerd worden.

Tenslotte is in de maatregel vermeld dat deze aantallen in de toekomst door de Consultatieve Vergadering mogelijk verder zullen worden aangescherpt.

2.4 Maatregel 16(2009), hernieuwde bijlage II

Maatregel 16(2009) betreft de vervanging van bijlage II bij het Milieuprotocol bij het Antarctica Verdrag door een gewijzigde versie. Bijlage II ziet op de instandhouding van de flora en fauna van Antarctica. Ten behoeve van deze instandhouding is zowel het binnenbrengen van planten en dieren in het gebied als het meenemen van planten en dieren uit het gebied streng gereguleerd. Slechts zeer beperkt, onder strikte voorwaarden en overeenkomstig een verleende vergunning, mogen dergelijke activiteiten plaatsvinden.

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

Bijlage II kent een verkorte amenderingprocedure. De onderhavige amendering wordt geacht te zijn aanvaard en inwerking te treden één jaar na de sluiting van de Consultatieve Vergadering van het Antarctica Verdrag tijdens welke zij werd aangenomen. Slechts indien een of meer van de consultatieve partijen bij het Antarctica Verdrag laten weten dat zij een verlenging van die termijn wensen, of dat zij de maatregel niet kunnen goedkeuren, zal de maatregel niet in werking treden. Nederland heeft, evenals een tweetal andere partijen, aangegeven verlenging van de termijn te wensen omdat voor de implementatie een wetswijziging nodig is. Daarmee treedt echter maatregel 16(2009) ook voor andere partijen niet in werking. Derhalve zal de implementatie van maatregel 16(2009) zo spoedig mogelijk plaats moeten vinden.

3. Implementatie

3.1 implementatie in de WbA

De, in paragraaf 2 van de memorie van toelichting beschreven, maatregelen zullen worden geïmplementeerd door middel van wijziging van de WbA en van de Wet op de economische delicten.

De bestaande WbA biedt al het kader waarmee activiteiten naar en in het Antarctisch gebied worden beoordeeld. De nieuwe maatregelen vormen een toevoeging aan de eisen die reeds in de WbA worden gesteld aan dergelijke activiteiten.

Dit geldt ook voor de implementatie van het aansprakelijkheidsysteem van maatregel 1(2005). De WbA kent al enige bepalingen ten aanzien van aansprakelijkheid en biedt de best herkenbare plaats voor de nadere regeling van dit onderwerp. Daarbij bevat de te implementeren maatregel 1(2005) met name bestuursrechtelijke elementen en hebben particulieren uitdrukkelijk geen recht op schadevergoeding. Hierdoor ligt implementatie in het Burgerlijk Wetboek, als alternatieve plaats, minder voor de hand.

3.2 reikwijdte en afbakening met scheep- en luchtvaartregelgeving

In de WbA staat het begrip «gevolgen voor het Antarctisch milieu» centraal. Zoals in de memorie van toelichting¹ bij de totstandkoming van de WbA is aangegeven, is dat een begrip dat ruim moet worden uitgelegd. De reikwijdte van de WbA zal immers niet beperkter mogen zijn dan de uitgangspunten en beginselen van het Antarcticastelsel. Ten minste alle waarden die op grond van het systeem van het Antarctica Verdrag bescherming behoeven, worden geacht binnen de reikwijdte van de WbA te vallen. Zo vallen bijvoorbeeld ook de waarde van het Antarctisch gebied voor het verrichten van wetenschappelijk onderzoek, het klimaat en de samenstelling van de atmosfeer onder het begrip milieu. De genoemde memorie van toelichting vermeldt tevens dat de reikwijdte van de WbA niet beperkt is tot die aspecten die onder het begrip «Antarctisch milieu» kunnen worden gebracht. Ook enkele specifieke belangen, zoals de bescherming van historische plaatsen of monumenten, die naar het normale spraakgebruik niet vallen onder het begrip «Antarctisch milieu», krijgen door specifieke bepalingen van de WbA bescherming.

Bij de implementatie van de onderdelen van maatregel 4(2004) kan zich de vraag voordoen of er sprake is van uitbreiding van de reikwijdte van de WbA. De maatregel verplicht onder andere tot het opstellen van adequate rampenplannen en het nemen van voldoende maatregelen op het gebied van gezondheid, en veiligheid, opsporing en redding, medische zorg en evacuatie.

Bij de beantwoording van deze vraag staat de inhoud van artikel 4 van de WbA centraal.

In de eerste plaats vermeldt artikel 4, onderdeel g, van de WbA dat het belang van de bescherming van het Antarctisch milieu in ieder geval vereist dat activiteiten niet in strijd met de beginselen in artikel 3 van het Protocol worden uitgevoerd. Artikel 3 van het Protocol noemt in onderdeel c vi als beoordelingsgrond de vraag of het vermogen aanwezig is om snel en doeltreffend ongevallen te bestrijden.

Daarnaast vermeldt maatregel 4(2004) dat, bij het ontbreken van rampenplannen en de genoemde maatregelen, nationale programma's in gevaar kunnen komen als medewerkers aan deze onderzoekprogramma's bij reddingsoperaties moeten worden ingezet.

Dit zou tot strijd leiden met artikel 4, onderdeel f, van de WbA.

De conclusie is dat van een uitbreiding geen sprake is, nu deze, of vergelijkbare, aspecten al deel uitmaken van de WbA. Een andere conclusie zou overigens het bij deze wijziging opnemen in de WbA niet hoeven te beletten, nu in de genoemde memorie van toelichting is vermeld dat ook aspecten in de WbA kunnen worden geregeld die niet direct vallen onder het begrip «Antarctisch milieu».

De bestaande scheepvaart- en luchtvaartregelgeving kent vergelijkbare verplichtingen als die genoemd in maatregel 4(2004). De verplichtingen die maatregel 4(2004) oplegt kunnen echter niet worden geïmplementeerd via de bedoelde scheepvaart en luchtvaartregelgeving. Daarom is gekozen de implementatie van deze verplichting een plaats te geven in de WbA. In de eerste plaats hangt dit samen met het feit dat in maatregel 4(2004) als adressant de organisator is genoemd. Deze is verplicht aan te tonen dat er voldoende plannen en maatregelen zijn. De scheep- en luchtvaartregelgeving kent, in tegenstelling tot de WbA, deze adressant niet. Daarnaast geldt de Nederlandse scheep- en luchtvaartregelgeving, behoudens ten aanzien van de Nederlandse territoriale wateren, slechts voor schepen varende onder Nederlandse vlag.

¹ Kamerstukken II, 1996–1997, 25 211, nr. 3, blz. 5 en 6.

Indien een organisator een buitenlands schip, of luchtvaartuig, huurt, afkomstig uit een niet-partij staat, zou, indien de organisator hiertoe niet verplicht is, het aantonen van de genoemde plannen en maatregelen niet afgedwongen kunnen worden ten aanzien van de eigenaar van het buitenlandse schip of het luchtvaartuig.

Tenslotte beperkt de verplichting zich niet tot activiteiten aan boord van een schip of luchtvaartuig. Activiteiten kunnen immers ook plaatsvinden aan land of op zeeïns in het Antarctisch gebied. Ook hier zou sprake zijn van een lacune indien de verplichting in de scheep- en luchtvaartregelgeving zou worden opgenomen.

Om nu te voorkomen dat er tweemaal dezelfde plannen en maatregelen worden opgesteld, te weten door de organisator en op basis van de scheep- en luchtvaartregelgeving, wordt in de voorgestelde wijziging van de WbA de organisator wel de mogelijkheid geboden om gebruik te maken van reeds ten behoeve van de scheepvaart- en luchtvaartregelgeving opgestelde plannen en maatregelen.

3.3 Besluit bescherming Antarctica en ministeriële regeling

In het BbA zijn regels opgenomen met betrekking tot de aanvraag om een vergunning op grond van de WbA. Dat besluit zal naar aanleiding van de voorgestelde wijziging van de WbA eveneens worden gewijzigd. Dit hangt samen met de nieuwe gegevens die de aanvrager zal moeten verstrekken in het kader van de aanvraag tot vergunning.

Ook is aanpassing nodig omdat in het BbA wordt verwezen naar onderdelen van bijlage II bij het Protocol die zijn vervangen bij maatregel 16(2009). Tevens zal het BbA aangepast worden ten behoeve van nadere regeling ten aanzien van enkele in de wijziging genoemde onderwerpen.

De regeling van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, houdende de vaststelling van het formulier voor het aanvragen van een vergunning op grond van de Wet bescherming Antarctica, van 2 november 2000¹, zal eveneens worden gewijzigd naar aanleiding van de nieuw te verstrekken gegevens.

4. Hoofdlijnen van de wetswijzigingen

4.1. de organisator

In de maatregelen 4(2004), 1(2005) en 15(2009) wordt de term «exploitant» gebruikt. In de WbA wordt voor dit begrip, reeds sinds de implementatie van het Protocol, de term «organisator» gebruikt.

Daarnaast kent maatregel 1(2005) de term «staatsexploitant». In paragraaf 2.2.7 van deze memorie van toelichting wordt op dit begrip ingegaan. In de voorgestelde wijziging van de WbA wordt de term staatsexploitant, of staatsorganisator, niet opgenomen. De reden hiervoor is dat een staatsexploitant grotendeels aan dezelfde regels onderworpen is als een organisator. Op de plaatsen waar er wel sprake is van afwijkende regels, betreft dit de verantwoordelijkheid van en naleving tussen partijen bij het Antarctica Verdrag of de financiële draagkracht van de Nederlandse Staat. Deze aspecten behoeven geen regeling in de WbA.

Door de implementatie van de maatregelen wordt op verschillende plaatsen in de WbA de reeds bestaande kanalisering van verantwoordelijkheid naar de organisator verder doorgevoerd. Naast efficiencywinst komt dit ook de uitvoerbaar- en handhaafbaarheid ten goede. Ten gevolge van deze verdere kanalisering is van belang dat helder is wie de organisator is. Het bestaan van een keten van meerdere organisatoren voor één

¹ Stcrt. 2000, nr. 237.

activiteit is dan ook onwenselijk en niet in het belang van de bescherming van het Antarctisch milieu. Het kan dus niet zo zijn dat één organisator de reis, of een deel hiervan organiseert, een tweede een excursie in het Antarctisch gebied en een derde een ander deel van de reis. Onderling zal dan moeten worden afgesproken wie de organisator is en zullen door middel van bijvoorbeeld onderlinge contracten de overige subactiviteiten moeten worden geregeld. Slechts in hoogst uitzonderlijke gevallen kan hiervan worden afgeweken. Daarbij moet worden gedacht aan de situatie dat personen die wetenschappelijk onderzoek zullen gaan verrichten in het Antarctisch gebied en daarvoor vergunning hebben gekregen, voor het vervoer naar en van het Antarctisch gebied zich zullen aansluiten bij een activiteit van een andere organisator. In andere gevallen, bijvoorbeeld indien deelnemers aan een reis naar het Antarctisch gebied voor een deel af willen wijken van het programma van de activiteit en voor dit deel zelfstandig vergunning willen aanvragen, zal hier bij de vergunningverlening zeer terughoudend mee worden omgegaan, omdat dit de systematiek van de kanalisering van verantwoordelijkheid zou doorbreken en dit niet in het belang van de bescherming van het Antarctisch milieu wordt geacht.

4.2 preventieve maatregelen

Maatregel 1(2005) introduceert de verplichting voor organisatoren om redelijke preventieve maatregelen te treffen, die erop gericht zijn het risico van milieubedreigende noodsituaties en de mogelijke gevolgen daarvan te verminderen. Deze verplichting wordt geïmplementeerd in het bestaande «zorgplichtartikel» 3 van de WbA. Hiervoor is gekozen omdat het gezien het brede scala aan mogelijke activiteiten niet mogelijk is om voor al deze activiteiten preventieve maatregelen in de WbA op te nemen. Daarnaast biedt deze oplossing meer ruimte voor eigen inbreng door de organisator en wordt innovatie bevorderd. Aan het «zorgplichtartikel» 3 van de WbA wordt een vierde lid met een delegatiegrondslag toegevoegd voor het geval het in de toekomst nodig blijkt dat voor bepaalde situaties specifieke preventieve maatregelen worden genomen. Indien voor een aspect nader uitgewerkt is aangegeven welke preventieve maatregelen er getroffen moeten worden, zal er voor dat aspect zijn voldaan aan de zorgplicht, indien die maatregelen daadwerkelijk zijn genomen.

4.3 veiligheidsmaatregelen

De verplichting, voortvloeiend uit maatregel 4(2004), voor de organisator om aan te tonen dat er voldoende maatregelen op het gebied van gezondheid en veiligheid, opsporing en redding, medische zorg en evacuatie, opgesteld en van kracht zijn, wordt geïmplementeerd door de toevoeging van een nieuw artikel 3a aan de WbA. In dat nieuwe artikel wordt ook de relatie tot andere partijen en organisatoren en reeds vereiste maatregelen op basis van scheepvaart- of luchtvaartregelgeving geregeld.

4.4 rampenplannen

Zowel maatregel 4(2004) als maatregel 1(2005) vereisen het opstellen van rampenplannen. Deze verplichting is in de WbA opgenomen in een nieuw artikel 7a. Evenals bij het onderdeel veiligheidsmaatregelen, wordt in dat artikel 7a van de WbA ook de relatie tot andere partijen en organisatoren en reeds vereiste rampenplannen op basis van scheepvaart- of luchtvaartregelgeving geregeld.

4.5 financiële zekerheid

De bepalingen in de WbA inzake financiële zekerheid worden uitgebreid.

De mogelijkheid om het stellen van financiële zekerheid als voorschrift aan de vergunning te verbinden bestaat al in artikel 16, eerste lid, onder f, van de WbA. De zekerheid dient daarbij voor het nakomen van krachtens de vergunning geldende verplichtingen en ter dekking van aansprakelijkheid voor schade die voortvloeit uit door de betrokken activiteit veroorzaakte nadelige gevolgen voor het Antarctisch milieu. Tot dusver is er echter nog geen aanleiding geweest om bij het verlenen van vergunningen van deze mogelijkheid gebruik te maken.

De maatregelen 4(2004) en 1(2005) verplichten nu dat er voor een tweetal aspecten financiële zekerheid wordt gesteld. In de eerste plaats voor de dekking van kosten die betrekking hebben op opsporing- en reddingsacties, medische zorg en evacuatie.

In de tweede plaats moet er dekking zijn voor de aansprakelijkheid voor, al dan niet fictieve, kosten van bestrijdingsacties in milieubedreigende noodsituaties.

Deze twee verplichtingen worden in de WbA geregeld in een tweetal nieuwe artikelen. Ten aanzien van de eerste verplichting in artikel 3a van de WbA, dat ziet op de gezondheid- en veiligheidseisen.

De tweede verplichting is opgenomen in artikel 25f van de WbA als onderdeel van de nieuwe paragraaf 5a inzake milieubedreigende noodsituaties.

In de toekomst zal bij de vergunningverlening vermoedelijk wel gebruik worden gemaakt van artikel 16, eerste lid, onder f, van de WbA. Overwegingen die daarbij onder andere een rol zullen spelen zijn de aard van de activiteiten die worden ondernomen in Antarctisch gebied en de daarmee gepaard gaande risico's, ervaring van de organisator en ontwikkelingen in het kader van het Antarctica Verdrag bij verdere ontwikkeling van aansprakelijkheid.

4.6 aanpassing verboden handelingen

Maatregel 16(2009) wijzigt de bestaande bijlage II bij het Protocol. Daarbij is sprake van enkele nieuwe begrippen, zoals «levende organismen», en uitbreiding van de verboden handelingen. In de WbA zijn de verboden handelingen ondergebracht in artikel 6. Dat artikel wordt derhalve aangepast aan de nieuwe verboden en begrippen.

4.7 vergunningen

De in paragraaf 4 van de WbA opgenomen bepalingen, die zien op vergunningen, worden aangepast.

Artikel 15 van de WbA, dat gaat over voorschriften die aan de vergunningen moeten worden verbonden, behoeft wijziging naar aanleiding van de nieuwe bijlage II bij het Protocol. Het betreft aanpassing van het toegestane gebruik van letale technieken, het treffen van voorzorgsmaatregelen en de gehanteerde begrippen.

Artikel 15 van de WbA wordt daarnaast aangepast naar aanleiding van maatregel 15(2009). Deze maatregel beoogt de negatieve effecten van toerisme in het Antarctisch gebied te beperken. De volgende voorwaarden zullen voortaan aan vergunningen worden verbonden. Indien er meer dan 500 passagiers aan boord van een schip zijn, mag er niet aan land worden gegaan in het Antarctisch gebied. Vanaf schepen met 500 of minder passagiers aan boord mag er aan land worden gegaan in het Antarctisch gebied, mits er wordt samengewerkt met andere organisatoren, teneinde te voorkomen dat er zich meer dan één toeristenschip bevindt bij een aanlandingsplaats. Tevens mogen er ten hoogste 100 personen tegelijkertijd aan wal zijn en moet er sprake zijn van één gids per 20 passagiers. Er is voor gekozen om deze maatregel niet onder te brengen bij de

verboden, omdat dit dan voor iedere Nederlander zou gaan gelden, terwijl de meest aangewezen adressant hier de organisator is.

Tenslotte zijn, naar aanleiding van de op verschillende plaatsen aangebrachte wijzigingen in de WbA, de artikelen 12 en 13 van de WbA aangepast. Die artikelen zien op de overwegingen bij de beslissing op een aanvraag van een vergunning en op de weigeringsgronden.

4.8 zonder vergunning binnengebrachte levende organismen

De aanleiding voor het opnemen van een regeling voor zonder vergunning binnengebrachte levende organismen is de wijziging in bijlage II bij het Protocol, maatregel 16(2009). Tot op heden bestond er nog geen regeling voor een dergelijke situatie. De nieuwe bijlage II bevat hieromtrent wel een bepaling. Ter implementatie van deze bepaling is in paragraaf 5 een nieuw artikel, 24a, toegevoegd aan de WbA.

4.9 paragraaf 5a

In de WbA wordt een nieuwe paragraaf 5a opgenomen, waarin het merendeel van maatregel 1(2005), de nieuwe bijlage VI bij het Protocol, wordt geïmplementeerd. De nieuwe paragraaf bevat bepalingen met betrekking tot te ondernemen bestrijdingsacties en aansprakelijkheid in geval van milieubedreigende noodsituaties. In het algemene deel van deze memorie van toelichting, paragraaf 3.1, en de toelichting bij artikel I, onder J, wordt meer uitgebreid ingegaan op de inhoud van deze nieuwe paragraaf.

4.10 wijziging van de Wet op de economische delicten

Met de voorgestelde wijziging van de WbA worden nieuwe verplichtingen opgenomen in de WbA. Het is, teneinde nakoming te bevorderen, wenselijk dat deze verplichtingen strafrechtelijk kunnen worden gehandhaafd. Daarom wordt de Wet op de economische delicten (hierna: de WED) eveneens aangepast. In de toelichting bij artikel III wordt hier verder op ingegaan.

5. Verwachte effecten voor bedrijfsleven, overheden en burgers

5.1 administratieve lasten

Gemiddeld werden de afgelopen jaren door Nederland op basis van de WbA drie tot zes vergunningen per jaar verleend voor activiteiten in Antarctica. Deze vergunningen werden grotendeels verleend aan reisorganisaties, maar er werden ook enkele verleend voor wetenschappelijk onderzoek.

De bestaande administratieve lasten voor het voldoen aan de verplichtingen van de WbA bedroegen bij de nulmeting in 2007 in totaal € 1 820,-. De nieuwe maatregelen voegen de volgende administratieve lasten toe.

- a. Het opstellen van een rampenplan, inzake veiligheid en om ongevallen te bestrijden en het samenwerken met andere organisatoren bij het opstellen daarvan.
- b. Het afsluiten van een adequate verzekering, of andere regeling, ter dekking van de kosten die verband houden met opsporing, redding, medische zorg en evacuatie.
- c. Het regelen van financiële zekerheid ter dekking van aansprakelijkheid.

Mede om de lastendruk te beperken, is in de voorgestelde wijziging van de WbA opgenomen dat, voor zover de activiteit plaatsvindt aan boord van een schip of een luchtvaartuig, door de organisator gebruik gemaakt kan worden van reeds ten behoeve van de scheepvaart- en luchtvaartregelgeving opgestelde plannen en verzekering voor de onder b genoemde aspecten.

Berekend is dat in totaal voor de bedrijven de wijziging van de wet een toename van de administratieve lasten betekent van € 1 440,- per jaar. De last wordt als volgt berekend:

$P(\text{tarief} \times \text{tijd}) \times Q(\text{frequentie administratieve handelingen} \times \text{aantal bedrijven})$.

Het opstellen van een rampenplan zal gemiddeld 4 uren kosten. De tijd die gemoeid is met het afsluiten en aanhouden van de verzekering genoemd onder b zal gemiddeld 1 uur bedragen en de tijd die het kost om de financiële zekerheid onder c te regelen zal gemiddeld 3 uren zijn. Het uurtarief van een medewerker van middelhoog functionieniveau is € 45,-. Daarmee bedraagt P € 360,-. De handelingen zullen jaarlijks eenmaal per bedrijf worden verricht in het kader van het aanvragen van een vergunning. Uitgaande van 4 bedrijven per jaar die een vergunning aanvragen, bedraagt Q 4.

5.2 nalevingskosten en overige bedrijfseffecten

Door de nieuwe maatregelen ontstaan er ook nieuwe nalevingslasten. Deze bestaan uit:

- a. Het treffen van maatregelen op het gebied van gezondheid en veiligheid, opsporing en redding, medische zorg en evacuatie.
- b. Het betalen van een verzekeringspremie, dan wel de kosten van het aanhouden van een andere vorm van financiële zekerheid, ter dekking van de kosten die verband houden met opsporing, redding, medische zorg en evacuatie en ter dekking van de aansprakelijkheid.
- c. Het treffen van preventieve maatregelen om het risico van milieubedreigende noodsituaties en de mogelijke nadelige gevolgen te verminderen.
- d. Aanhouden van financiële zekerheid ter dekking van aansprakelijkheid.
- e. Het gebruik maken van een gids bij het aan land gaan in het Antarctisch gebied.
- f. Het treffen van voorzorgen ter voorkoming van niet opzettelijk binnenbrengen van micro-organismen en niet-steriele aarde in het Antarctisch gebied.

De omvang van deze kosten zal sterk afhankelijk zijn van de omvang, het aantal deelnemers en de concrete invulling van de activiteit in het Antarctisch gebied. Daarbij wordt opgemerkt dat veel van de maatregelen reeds door de betreffende bedrijven op vrijwillige basis werden toegepast en voor hen dus niet tot verhoging van de kosten zal leiden.

Waar er sprake is van het maken van kosten voor financiële zekerheid of verzekering, geldt dat anderzijds, in geval er daadwerkelijk een ongeval en aansprakelijkstelling plaatsvindt, dit een aanzienlijke besparing voor de bedrijven tot gevolg kan hebben wanneer de aansprakelijkheid afgedekt is.

Voor de verplichting tot het ondernemen van bestrijdingsacties geldt dat deze niet worden aangemerkt als nieuwe nalevingslasten, nu de bestaande WbA deze verplichting reeds in meer algemene zin kent.

Ook voor de nalevingskosten geldt dat deze zoveel mogelijk zijn beperkt door de organisator toe te staan dat, waar mogelijk, gebruik kan worden gemaakt van reeds bestaande maatregelen.

Overige te verwachte bedrijfseffecten zijn dat er een meer «level playing field» ontstaat voor bedrijven die activiteiten in het Antarctisch gebied organiseren. Minder professionele bedrijven of bedrijven die grotere risico's in het gebied nemen, zullen zich naar verwachting moeilijker of slechts tegen hogere premies kunnen verzekeren.

5.3 bestuurlijke lasten

De beoordeling van de nieuwe verplichtingen, zoals de rampenplannen en de financiële zekerheid in het kader van het aanvragen van een vergunning, zal naar verwachting een minimale toename van de bestuurlijke lasten bij de dienst Regelingen van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie tot gevolg hebben.

5.4 effecten voor de burger

Maatregelen als het opstellen van rampenplannen, het treffen van voorzorgsmaatregelen en het stellen van financiële zekerheid kunnen een belemmering vormen voor individuele burgers die activiteiten in het Antarctisch gebied willen ondernemen. Er is een zekere professionaliteit nodig om voldoende maatregelen te kunnen nemen en aan de vereisten te kunnen voldoen. Te verwachten valt dat individuele burgers zich eerder zullen aansluiten bij professioneel georganiseerde activiteiten in het gebied. De prijs van georganiseerde reizen kan door de doorberekende kosten als verzekeringspremies en preventieve maatregelen mogelijk marginaal stijgen voor deelnemers aan de reis.

Anderzijds zullen de maatregelen ertoe leiden dat voor de deelnemers een grotere zekerheid bestaat dat de voorgenomen activiteit het Antarctisch milieu niet schaadt en veilig wordt uitgevoerd door het aanwezig zijn van adequate rampenplannen en door de genomen maatregelen.

5.5 milieueffecten

De wijziging zal naar verwachting een gunstig effect hebben op het niveau van milieubescherming in het Antarctisch gebied. Door het nemen van preventieve maatregelen, het aanwezig zijn van rampenplannen, de stimulans tot het ondernemen van actie bij milieubedreigende noodgevallen en de beperking van de belasting door bezoekers bij het aan land gaan zal het niveau van bescherming van het Antarctisch milieu stijgen.

6. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De voorgestelde wijzigingen sluiten aan bij de in de WbA reeds bestaande kanalisering naar de organisator van de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van activiteiten in het Antarctisch gebied. In een overleg met de bedrijven, die vanuit Nederland activiteiten organiseren in het Antarctisch gebied, is naar voren gekomen dat deze bedrijven nu reeds veel aandacht besteden aan de veiligheids- en preventieaspecten van de voorgestelde wijziging en dat er draagvlak bestaat voor opnemen van dergelijke voorschriften. Nu het toerisme in het Antarctisch gebied sterk toeneemt, zullen in de toekomst mogelijk bedrijven en individuele burgers die minder professioneel georganiseerd zijn activiteiten willen ondernemen in het Antarctisch gebied. Deze laatste categorie zal mogelijk belemmeringen ervaren bij de uitvoerbaarheid van de maatregelen. Zo zal bij het toenemen van de risico's het moeilijker zal worden om de benodigde financiële zekerheid te verkrijgen.

Omdat in het Antarctisch gebied de mogelijkheden tot handhaving zeer beperkt zijn, is toezicht en handhaving in de fase voor vertrek naar het gebied extra belangrijk. De voorgestelde wijzigingen vergroten deze vorm van preventieve handhaving, voor wat betreft het opstellen van rampenplannen, te nemen preventieve- en veiligheidsmaatregelen en te stellen financiële zekerheid. Daarnaast vindt zelfhandhaving plaats doordat er bij het aan land gaan in het Antarctisch gebied sprake moet zijn van afstemming tussen organisatoren en begeleiding door één gids per 20 bezoekers.

De WbA wordt ook strafrechtelijk gehandhaafd door middel van de WED. Naar aanleiding van de nieuwe artikelen in de WbA vindt, aansluitend bij de bestaande onderbrenging in categorieën, wijziging van de WED plaats.

De regeling van de risicoaansprakelijkheid, voor kosten van bestrijdingsacties in noodsituaties, bevordert het doeltreffend ondernemen van bestrijdingsacties door de organisator. Daardoor zal handhaving door de overheid naar verwachting minder snel noodzakelijk zijn. De nieuwe artikelen in paragraaf 5a van de WbA gaan uit van een bestuursrechtelijke handhaving indien de organisator desondanks verzuimt doeltreffend op te treden. Daarbij wordt ook buitenlandse overheden, indien bijlage VI bij het Protocol voor hen van kracht is, de mogelijkheid geboden om via de Ministers van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie de gemaakte kosten van bestrijdingsacties te verhalen op de door de organisator gestelde financiële zekerheid. Deze mogelijkheid tot verhaal is overigens niet uniek, EG-Verordening nr. 1013/2006 (EVOA) kent eveneens een dergelijke vorm van handhaving.

7. Wijze van invoering en overgangsrecht

De wetswijziging zal naar verwachting gefaseerd worden ingevoerd. Dit hangt samen met de wijze van inwerkingtreding van de te implementeren internationale maatregelen.

Voor de maatregelen 4(2004), 1(2005) en 15(2009) geldt dat deze in werking treden nadat alle Partijen de maatregelen hebben geratificeerd. Maatregel 16(2009), waarbij bijlage II bij het Protocol wordt aangepast, kent een andere inwerkingtredingprocedure. Deze wordt geacht te zijn aanvaard, en in werking te treden, een jaar na sluiting van de Consultatieve Vergadering van het Antarctica Verdrag tijdens welke zij werd aangenomen, tenzij één of meer van de consultatieve partijen bij het Antarctica Verdrag hebben aangegeven verlenging van die termijn te wensen. Nederland heeft dit, evenals enkele andere partijen, aangegeven, omdat voor de implementatie een wetswijziging nodig is. Deze belemmering van de inwerkingtreding van de maatregel op internationaal niveau zal uiteraard zo spoedig mogelijk moeten worden opgeheven. Dit implementatieonderdeel zal daarom met spoed, de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin deze wet wordt geplaatst, in werking treden. Voor de overige onderdelen van de implementatie geldt dat, in verband met het gewenste level playing field, de invoering afgestemd zal worden op de invoering door de andere consultatieve partijen. Daarbij is de verwachting dat invoering van maatregel 1(2005) als laatste zal plaatsvinden.

Bij het overgangsrecht geldt als uitgangspunt dat reeds verleende vergunningen voor activiteiten in het Antarctisch gebied worden gerespecteerd bij de invoering van de wetswijziging. Slechts waar problemen zijn voorzien bij de uitvoering of handhaving, zal de organisator, indien de activiteit nog niet is aangevangen, alsnog aanvullende maatregelen moeten treffen.

8. Transponeringstabel

Maatregel 4(2004)	Onderwerp	Implementatie
	Opstellen rampenplannen Veiligheids- en gezondheidsmaatregelen Dekking kosten opsporing, redding, medische zorg en evacuatie	Artikel I,E: toevoeging § 3a aan de WbA Artikel I, C: toevoeging artikel 3a aan de WbA Artikel I, C: toevoeging artikel 3a, vierde lid aan de WbA
Maatregel 1(2005), Bijlage VI	Onderwerp	Implementatie
Artikel 1	Reikwijdte	Behoeft geen implementatie
Artikel 2	Begripsomschrijvingen	Artikel I, A, tweede lid: wijziging van artikel 1, eerste lid WbA
Artikel 3	Preventieve maatregelen	Artikel I, B: wijziging artikel 3 WbA.
Artikel 4	Rampenplannen Kennisgevings- en bestrijdingsprocedures	Artikel I, E: toevoeging § 3a aan de WbA Behoeft geen implementatie, artikel 25 WbA biedt voldoende basis
Artikel 5	Bestrijdingsacties	Artikel I, J: toevoeging artikel 25b aan de WbA
Artikel 6	Aansprakelijkheid	Artikel I, J: toevoeging artikel 25c aan de WbA
Artikel 7	Rechtsvorderingen	Artikel I, J: toevoeging artikelen 25f, tweede lid, 25h en 25i aan de WbA en wijziging artikel 36 WbA
Artikel 8	Vrijwaring van aansprakelijkheid	Artikel I, J: toevoeging artikel 25d aan de WbA
Artikel 9	Beperking van de aansprakelijkheid	Artikel I, J: toevoeging artikel 25e aan de WbA
Artikel 10	Aansprakelijkheid van de staat	Behoeft geen implementatie
Artikel 11	Financiële zekerheid	Artikel I, J: toevoeging artikelen 25f, eerste lid, en 25g aan de WbA
Artikel 12	Het fonds	Behoeft geen implementatie
Artikel 13	Amendering of wijziging	Behoeft geen implementatie
Maatregel 15 (2009)	inhoud	Implementatie
1. onderdeel 1.a.	Niet aan land te gaan vanaf vaartuigen die meer dan 500 passagiers aan boord hebben	Artikel I,H, vijfde lid: toevoeging onderdeel j aan artikel 15 van de WbA
2. onderdeel 1.b. i	Coördinatie bij aan land gaan voor vaartuigen die 500 of minder passagiers aan boord hebben	Artikel I, H, vijfde lid: toevoeging onderdeel k, sub 1, aan artikel 15 van de WbA
3. onderdeel 1.b. ii	Beperking aantal passagiers aan wal en aanstellen gids	Artikel I, H, vijfde lid: toevoeging onderdeel k, sub 2 en 3, aan artikel 15 van de WbA
4. onderdeel 2.	Relatie tot andere rechten en verplichtingen van het Milieuprotocol	Behoeft geen implementatie
5. onderdeel 3.	Mogelijke toekomstige aanpassing van de maatregel.	Artikel I, H, vijfde lid: toevoeging onderdeel l aan artikel 15 van de WbA
Maatregel 16(2009)	Inhoud	Implementatie
Artikel 1	Definitiebepalingen	Behoeft geen implementatie
Artikel 2	Uitzondering voor noodgevallen	Behoeft geen implementatie, de artikelen 24 en 25 WbA bieden voldoende basis
Artikel 3	Bescherming van de inheemse fora en fauna	Behoeft, met uitzondering van artikel 3, negende lid, geen implementatie. De artikelen 4, onderdeel e, 6, tweede lid, onderdeel b, 9, onderdeel a en 15, onderdeel a ,WbA bieden voldoende basis
Negende lid	Gebruik letale technieken:	Artikel I, H, eerste lid: wijziging artikel 15 onderdeel a, sub 4 WbA
Artikel 4	Binnenbrengen van niet-inheemse soorten en ziekten	Artikel I, A, derde lid: toevoegen definitie aan artikel 1 WbA,
Eerste lid	Verbod op zonder vergunning binnenbrengen van levende organismen	Artikel I, D, eerste en tweede lid: wijziging artikel 6, eerste en tweede lid WbA
Tweede lid	Verbod op binnenbrengen honden	Artikel I, D, eerste lid: toevoegen onderdeel h (nieuw) aan artikel 6, eerste lid, WbA.
Derde lid	Beperking mogelijkheden vergunningverlening	Artikel I,D, eerste en derde lid: wijziging artikel 6, eerste lid, onderdeel f en tweede lid onderdeel d WbA
Vierde lid	Verwijdering van binnengebrachte soorten	Artikel I, H, tweede lid: wijziging artikel 15, onderdeel b WbA

Maatregel 16(2009)	Inhoud	Implementatie
Vijfde lid	Verwijdering van zonder vergunning binnengebrachte soorten	Artikel I, I: toevoeging artikel 24a aan WbA
Zesde lid	Binnenbrengen van voedsel	Behoeft geen implementatie. Artikel 6, tweede lid, onderdeel e, artikel 9, onderdeel c en artikel 15 onderdeel c, sub 2, WbA bieden voldoende basis
Zevende lid	Niet opzettelijk binnenbrengen van micro-organismen	Artikel I, H, vierde lid: toevoeging van onderdeel e (nieuw) aan artikel 15 Wb A
Achtste lid	Binnenbrengen van gevogelte en verbod binnenbrengen levende vogels	Artikel I, H, vierde lid: toevoeging onderdeel e (nieuw) aan artikel 15 WbA. Artikel I, D, eerste lid: toevoegen onderdeel h (nieuw) aan artikel 6, eerste lid, WbA
Negende lid	Binnenbrengen van niet steriele aarde	Artikel I, D, eerste en tweede lid: toevoeging onderdeel i aan artikel 6, eerste lid WbA en wijziging artikel 6, tweede lid WbA, Artikel I, H, vierde lid: Toevoeging onderdeel d (nieuw) aan artikel 15 WbA
Artikel 5	Informatie	Behoeft geen implementatie
Artikel 6	Verzameling en uitwisseling van informatie	Behoeft geen nadere implementatie, artikel 16, eerste lid, onderdelen a en c, WbA bieden voldoende basis
Artikel 7	Relatie met andere internationale overeenkomsten	Behoeft geen implementatie
Artikel 8	Herziening	Behoeft geen implementatie
Artikel 9	Amendering of wijziging	Behoeft geen implementatie
Aanhangsels bij de bijlage		
Aanhangsel A	Speciaal beschermde soorten	Behoeft geen nadere implementatie, WbA kent geen onderscheid tussen al dan niet speciaal beschermd
	Opheffing aanhangsels B en C	Artikel I, D: wijziging van artikel 6, eerste lid, onderdeel f en g, en tweede lid, onderdeel d, WbA Artikel I, H: wijziging van artikel 15, onderdeel b, en onderdeel c WbA

B. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onder A

Wegens samenloop met een andere wijziging van de WbA, in het kader van het wetsvoorstel houdende regels inzake de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer in de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, is het wenselijk om de definities niet langer van een letteraanduiding te voorzien.

Maatregel 16(2009) introduceert het begrip «levende organismen». Voor de toepassing van de WbA is het nodig dit begrip nader te definiëren. Voor de definitie is, met een tweetal afwijkingen, zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de definitiebepaling van organismen en micro-organismen in het Besluit genetisch gemodificeerde organismen. De afwijkingen betreffen enerzijds mensen, die van de definitie worden uitgezonderd, en anderzijds virussen, die worden ingezonderd. Indien de uitzondering van mensen niet zou worden opgenomen, zouden mensen op basis van artikel 6 WbA, en artikel 4, eerste lid, van maatregel 16(2009) geen toegang meer hebben tot het Antarctisch gebied. De inzondering van virussen heeft als achtergrond dat virussen niet onder de levende micro-organismen worden gerekend. Omdat, evenals voorheen, het wenselijk is om de invoer van virussen tegen te kunnen gaan, wordt de definitie, voor de toepassing van de WbA, in die zin aangepast.

In de definitie van «milieubedreigende noodsituatie» heeft ten opzichte van de definitie in de vertaling van maatregel 1(2005) een geringe aanpassing plaatsgevonden. In plaats van de vertaling van het begrip «imminent threat» door «op korte termijn» is gekozen voor «onmiddellijk». De reden hiervoor is dat deze vertaling beter aansluit bij de terminologie van de Wet milieubeheer en een eerdere vertaling van het

begrip «imminent threat» uit de Richtlijn 2004/35/EG, van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004, betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade¹, door «onmiddellijk». Er wordt dus niet gekozen voor een andere norm dan die in maatregel 1(2005). Het is daarbij niet zo dat de schadelijke gevolgen zich onmiddellijk moeten voordoen, de dreiging moet onmiddellijk zijn.

Gelet op de omschrijving van het begrip «redelijk» in maatregel 1(2005), moet bij de beoordeling of een maatregel of actie als redelijk kan worden beschouwd, rekening worden gehouden met de volgende factoren: risico's voor het Antarctisch milieu en het tempo van het natuurlijke herstel aldaar; risico's voor het leven en de veiligheid van de mens en technologische en economische haalbaarheid. Deze factoren zijn overigens niet alleen van toepassing bij het nemen van maatregelen in geval van milieubedreigende noodsituaties. Ook bij het treffen van preventieve maatregelen als bedoeld in het derde lid van artikel 3 van de WbA en de maatregelen bedoeld in artikel 24a van de WbA moet met deze factoren rekening worden gehouden bij de beoordeling of de maatregelen passend, praktisch uitvoerbaar en proportioneel zijn en gebaseerd zijn op beschikbaarheid van objectieve criteria en informatie.

Naast het begrip «redelijk» komt in de Wet bescherming Antarctica ook het begrip «redelijkerwijs» voor. De betekenis van dat begrip komt overeen met de gebruikelijke betekenis daarvan in het administratieve recht.

De aanpassing van de omschrijving van «Onze Ministers» is het gevolg van een recente departementale herindeling.

De indeling van Artikel I, onder A, in een aantal onderdelen hangt samen met de verwachte gefaseerde inwerkingtreding van het artikel.

Artikel I, onder B

De verplichting voor organisatoren om preventieve maatregelen te treffen, ter vermindering van het risico van milieubedreigende noodsituaties en de mogelijke nadelige gevolgen daarvan, is ondergebracht in het bestaande «zorgplichtartikel» 3 van de WbA. Hiervoor is gekozen omdat het, gezien het brede scala aan mogelijk te ondernemen activiteiten in het Antarctisch gebied, onmogelijk is om voor al deze potentiële activiteiten uitgewerkte preventieve maatregelen op te nemen. Door nu de zorgplicht van toepassing te laten zijn, ontstaat meer ruimte voor eigen inbreng door de organisator en wordt innovatie bevorderd.

Het vierde lid is toegevoegd voor het geval het in de toekomst nodig blijkt dat voor bepaalde situaties specifieke preventieve maatregelen worden genomen. Indien voor een aspect nader uitgewerkt is aangegeven welke preventieve maatregelen er getroffen moeten worden, zal er voor dat aspect zijn voldaan aan de zorgplicht, indien de maatregelen daadwerkelijk zijn genomen.

Maatregel 1(2005) geeft een aantal voorbeelden van mogelijke preventieve maatregelen die de organisator, afhankelijk van de te ondernemen activiteit, zou moeten overwegen te treffen. Gedacht kan worden aan speciale constructies of uitrusting, die deel uitmaken van het ontwerp en de bouw van faciliteiten en transportmiddelen; aan speciale procedures, die deel uitmaken van de exploitatie of het onderhoud van faciliteiten en transportmiddelen en speciale training voor het personeel.

¹ PB L 143 van 30.4 2004.

Artikel I, onder C

Met het opnemen van artikel 3a in de WbA wordt het grootste deel van maatregel 4(2004) geïmplementeerd. Het overige deel van de maatregel, betreffende rampenplannen, is in artikel 7a van de WbA opgenomen.

De maatregelen op het gebied van gezondheid en veiligheid omvatten ook opsporing en redding (SAR), medische zorg en evacuatie. Van belang is dat de organisator niet afhankelijk is van de ondersteuning door partijen of andere organisatoren, tenzij zij daarvoor schriftelijk toestemming hebben gegeven. Organisatoren moeten dus vooraf regelen hoe de gezondheid en veiligheid voldoende wordt gewaarborgd, hoe bijvoorbeeld opsporing, redding en evacuatie plaatsvindt en hierover sluitende, schriftelijke, afspraken maken. Ook moet er financiële dekking bestaan voor te maken kosten voor opsporing- en reddingsacties, medische zorg en evacuatie.

Voor zover de activiteit plaatsvindt aan boord van een schip of een luchtvaartuig, bestaan dergelijke maatregelen en afspraken vaak al. In dat geval, mits er sprake is van afdoende regeling, hoeft de organisator voor dat onderdeel van de activiteit niet opnieuw de maatregelen te treffen. Dan kan worden volstaan met het aantonen dat deze maatregelen al zijn genomen.

Er is daarbij sprake van een bewijsvoorschrift en een discretionaire bevoegdheid van de Ministers van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie om van de organisator schriftelijke bewijsstukken, zoals een afschrift van een IMO-certificaat¹, te verlangen. Dergelijke stukken dienen om aannemelijk te maken dat de vervoerder voldoet aan de in artikel 3a bedoelde maatregelen. De verantwoordelijkheid om te controleren of voldaan wordt aan de IMO-voorschriften blijft echter liggen bij de op grond van de IMO voorschriften aangewezen autoriteiten en laat onverlet de verantwoordelijkheid van de vlaggenstaat voor scheepsveiligheid en het reguliere stelsel van handhaving daarvan door Havenstaat controle (Port State Control – PSC).

In paragraaf 3.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting wordt ingegaan op de relatie met de scheep- en luchtvaartregelgeving. Indien een (lucht)vaartuig niet of niet meer over de vereiste veiligheidslicenties beschikt, of ten gevolge van een havenstaatscontrole niet verder mag varen, zal de organisator hiervan conform artikel 25 van de WbA melding moeten maken.

In het vierde lid van artikel 3a van de WbA is vermeld dat de organisator voldoende verzekering of andere financiële zekerheid moet aanhouden. «Voldoende» heeft daar betrekking op de kosten die gedekt moeten zijn.

Artikel I, onder D

De wijziging van artikel 6 van de WbA vloeit voort uit maatregel 16(2009), waarbij bijlage II bij het Protocol is gewijzigd. In maatregel 16(2009) is het verbod op invoer van levende organismen in het Antarctisch gebied beperkt tot soorten die niet inheems zijn. Het bestaande verbod in de WbA zag echter op zowel inheemse als niet inheemse soorten. Daarom is deze beperking niet overgenomen bij de implementatie in artikel 6, eerste lid, onder f van de WbA.

Met de toevoeging van de nieuwe onderdelen h en i aan het eerste lid van artikel 6 van de WbA wordt de invoer van vogels, honden en niet-steriele aarde verboden. Het is niet meer mogelijk om hier een vergunning voor te verkrijgen. Onder de bestaande WbA zou nog wel vergunning kunnen worden verleend indien de vogels en honden voor gecontroleerd experimenteel gebruik zouden worden ingevoerd. De nieuwe bijlage II bij

¹ IMO: Internationale Maritieme Organisatie.

het Protocol staat dit echter niet meer toe, evenmin als het opzettelijk invoeren van niet-steriele aarde.

Artikel I, onder E

Met het opnemen van paragraaf 3a in de WbA wordt zowel de verplichting tot het opstellen van een rampenplan uit maatregel 4(2004) als die uit maatregel 1(2005) geïmplementeerd.

Het woord «ramp» zal in eerste instantie geassocieerd worden met een groot, massaal ongeluk. Uit de bovengenoemde maatregelen blijkt dat ook minder omvangrijke gebeurtenissen in dit kader als ramp worden aangemerkt.

In maatregel 1(2005) is aangegeven dat het gaat om ongevallen met mogelijke nadelige gevolgen voor het Antarctisch milieu en de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen. Bij maatregel 4(2004) gaat het om situaties waarbij de veiligheid van mensen in het geding is. Het plan moet daarbij zien op de gezondheid en veiligheid, opsporing en redding, medische zorg en evacuatie. Maatregel 1(2005) vermeldt dat in het plan de bestrijding moet worden geregeld van de mogelijke nadelige gevolgen voor het Antarctisch milieu en de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen.

De concrete inhoud van de rampenplannen zal sterk afhangen van de te ondernemen activiteit in het Antarctisch gebied. Maatregel 1(2005) geeft een indicatieve lijst van elementen die deel kunnen uitmaken van een rampenplan. Het betreft: procedures voor het beoordelen van de aard van het ongeval, kennisgevingprocedures, identificatie en mobilisatie van middelen, bestrijdingsplannen, training, registratie en demobilisatie. In het eveneens te wijzigen Besluit bescherming Antarctica zal nader uitgewerkt worden welke informatie er aangeleverd moet worden bij de vergunningaanvraag.

Het tweede lid van artikel 7a van de WbA verplicht de organisator om bij het opstellen en tenuitvoerleggen van een rampenplan zoveel mogelijk samen te werken met andere partijen en personen die in het gebied een activiteit organiseren of uitvoeren. Het «gebied» betreft hier niet het hele Antarctisch gebied maar dat deel van het Antarctisch gebied waarin de organisator zijn activiteit uitvoert.

Anderzijds mag de organisator niet automatisch rekenen op ondersteuning door andere organisatoren en partijen. Hij dient van tevoren te bedenken hoe bijvoorbeeld redding zou moeten plaatsvinden en schriftelijke afspraken hierover te maken. Dit om te voorkomen dat activiteiten de nationale onderzoeksprogramma's van andere partijen in gevaar brengen of de veiligheid van degenen die bij een opsporing- of reddingsactie zijn betrokken.

Een deel van of de gehele activiteit zal vrijwel altijd plaatsvinden aan boord van een schip of een luchtvaartuig. Vaak bestaat er, als gevolg van de scheep- of luchtvaartregelgeving, dan al een rampenplan. In dat geval, mits er sprake is van afdoende regeling, hoeft de organisator voor dat onderdeel van de activiteit niet opnieuw een rampenplan op te stellen. Dan kan, om de administratieve lastendruk te beperken, worden volstaan met het aantonen dat een afdoende rampenplan aanwezig is. Onderdelen van de activiteit die niet aan boord plaatsvinden, zullen naar verwachting niet in een dergelijk bestaand rampenplan zijn geregeld. Hiervoor zal de organisator een aanvullend rampenplan moeten opstellen. Ook kan het nodig zijn om een aanvullend rampenplan op te stellen indien het bestaande rampenplan niet alle aspecten, zoals benodigde toestemming, dekt.

In artikel 7a van de WbA wordt, evenals bij de andere onderdelen van de wijziging, de reeds bestaande kanalisering van verantwoordelijkheid naar de organisator verder doorgevoerd.

Artikel I, onder F

Artikel 12 van de WbA geeft aan welke elementen in ieder geval bij de beoordeling van de vergunningaanvraag aan de orde komen. Als gevolg van de huidige uitbreiding van de WbA wordt een aantal elementen toegevoegd.

De indeling van Artikel I, onder F, in een aantal onderdelen hangt samen met de verwachte gefaseerde inwerkingtreding van het artikel.

Artikel I, onder G

Artikel 13, derde lid, regelt wanneer een vergunning moet worden geweigerd. Als gevolg van de huidige uitbreiding van de WbA wordt een drietal gronden toegevoegd.

De indeling van Artikel I, onder G, in een aantal onderdelen hangt samen met de verwachte gefaseerde inwerkingtreding van het artikel.

Artikel I, onder H

De wijziging en de uitbreiding van de aan de vergunning te verbinden voorschriften vloeit voort uit de implementatie van zowel de gewijzigde bijlage II, maatregel 16(2009), als uit maatregel 15(2009).

In onderdeel a, onder 4°, van artikel 15 van de WbA wordt als gevolg van de gewijzigde bijlage II, het gebruik van letale technieken nader ingeperkt.

Onderdeel b van artikel 15 van de WbA wordt gewijzigd vanwege het wegvallen van aanhangsel B van bijlage II en het bij de wijziging van bijlage II vervangen van de daarin gebruikte aanduiding »kamerplanten en laboratoriumdieren en -planten met inbegrip van virussen, bacteriën, gisten en zwammen».

De onderdelen b, onder 3°, en c, onder 3°, van artikel 15 van de WbA kunnen komen te vervallen nu de inhoud van deze bepalingen, ten gevolge van de wijziging van bijlage II, waaronder het vervallen van aanhangsel C, geregeld wordt in het nieuwe onderdeel e van artikel 15 van de WbA en artikel 6, eerste lid, onderdeel f, van de WbA.

De toevoeging van de nieuwe onderdelen d en e aan artikel 15 van de WbA is een gevolg van de aanscherping van de eisen in de nieuwe bijlage II. Organisatoren zullen met name alert moeten zijn bij het in het Antarctisch gebied aan land gaan van deelnemers aan een activiteit. Via bijvoorbeeld schoeisel en meegebrachte materialen kunnen immers niet-steriele aarde of micro-organismen binnengebracht worden. Afhankelijk van de situatie zal de organisator moeten bekijken welke voorzorgsmaatregelen nodig zijn. Dit kan uiteenlopen van ontsmetten tot het door de organisator verstrekken van materialen. Ook kan het relevant zijn om te weten of deelnemers bijvoorbeeld recentelijk een veehouderij hebben bezocht, omdat dan extra alertheid is geboden. Bij de vergunningaanvraag zal aangegeven moeten worden hoe de organisatoren dit willen ondervangen.

De onderdelen j, k, en l worden aan artikel 15 van de WbA toegevoegd ter implementatie van maatregel 15(2009).

Als gevolg van het groeiende toerisme zijn nadere maatregelen nodig geacht. Binnen het Antarctisch gebied bestaan beperkte mogelijkheden om aan land te gaan. Die gebieden waar dat wel kan worden dus vaak bezocht en zijn daardoor kwetsbaar. Verder brengen aanlandingen veiligheidsrisico's mee. Er bestaan immers vrijwel geen havenvoorzieningen en ook in de Antarctische zomer komen ijsplaten en ijsbergen frequent voor. De genoemde bezwaren en risico's nemen vaak toe naarmate het schip groter is en meer passagiers vervoert.

De term «passagiers» verwijst hier naar de personen die zich per schip laten vervoeren. Andere opvarenden, als bemanning of boordpersoneel, worden voor de toepassing van artikel 15 van de WbA niet als passagiers aangemerkt. Voor gidsen zal bekeken moeten worden wat hun voornaamste rol is tijdens de activiteit.

Artikel 14, derde lid, van de WbA maakt het mogelijk om voorschriften aan de vergunning te verbinden. De Ministers van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie kunnen derhalve, indien dit nodig is voor de bescherming van het Antarctische milieu, nog restrictievere limieten stellen dan die genoemd in de onderdelen j, k en l. Dit vloeit voort uit de woorden «in ieder geval» in de aanhef van artikel 15 van de WbA.

In onderdeel I is er sprake een dynamische verwijzing naar toekomstige, door de Consultatieve Vergadering van het Antarctica Verdrag vast te stellen, maatregelen opgenomen. Een dergelijke maatregel behoeft nog wel goedkeuring door de Staten-Generaal. Daarnaast zullen meestal ook andere partijen moeten goedkeuren voor de maatregel in werking treedt. Een uiterste implementatiedatum zal dan ook niet kunnen worden opgenomen in de maatregel. Het tijdstip van inwerkingtreding en de Nederlandse vertaling van de normen zullen in de Staatscourant bekend worden gemaakt.

Artikel I, onder I

Met de toevoeging van artikel 24a aan de WbA wordt een nieuwe bepaling uit de herziene bijlage II, maatregel 16(2009), geïmplementeerd. Tot op heden was er nog geen specifieke regeling inzake zonder vergunning binnengebrachte levende organismen.

Nu het verbod op invoer in artikel 6 van de WbA op zowel inheemse als niet-inheemse levende organismen ziet, ziet het nieuwe artikel 24a van de WbA eveneens op inheemse en niet-inheemse levende organismen. Waar hier wordt gesproken over «verwijdering», wordt bedoeld het uit het Antarctisch gebied brengen en niet over verwijdering zoals gedefinieerd in de Wet milieubeheer.

De tekst van maatregel laat ruimte voor de wijze waarop de verwijdering of vernietiging, van zonder vergunning binnengebrachte soorten, zou kunnen plaatsvinden. Vermeld wordt dat dit kan geschieden door verbranding of met behulp van even doeltreffende middelen die de soorten steriel doen worden, tenzij is vastgesteld dat zij geen risico vormen voor de inheemse flora en fauna.

Een dergelijk incident, het zonder vergunning binnenbrengen, zal als een ongewoon voorval in de zin van paragraaf 5 van de WbA gelden. De organisator zal hiervan zo spoedig mogelijk melding moeten maken, zodat de Ministers van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie geïnformeerd worden en in de gelegenheid worden gesteld aanwijzingen te geven over de te treffen maatregelen. Daarbij is het mogelijk dat de aanwijzingen inhouden dat niet de organisator degene is die daadwerkelijk verwijderd of vernietigt, maar dat dit door een derde moet worden verricht.

Artikel I, onder J

In de nieuwe paragraaf 5a van de WbA worden de artikelen uit maatregel 1(2005), de nieuwe bijlage VI bij het Protocol, geïmplementeerd die betrekking hebben op te ondernemen bestrijdingsacties en aansprakelijkheid.

Artikel 25a van de WbA maakt duidelijk dat het begrip «partij» bij de toepassing van paragraaf 5a van de WbA een afwijkende betekenis heeft ten opzichte van het elders in de WbA gebruikte begrip «partij».

In artikel 25b van de WbA is de plicht voor de organisator opgenomen om onverwijld doeltreffende en redelijke bestrijdingsacties uit te voeren in het geval zich een milieubedreigende noodsituatie voordoet die het gevolg is van zijn activiteit.

De bepalingen in paragraaf 5a van de WbA, waaronder artikel 25b, gelden alleen voor ongevallen en niet voor aanmerkelijke en schadelijke gevolgen die worden veroorzaakt in het kader van de normale bedrijfsvoering van een activiteit. Overigens wil dat niet zeggen dat de organisator in een dergelijk geval geen verplichtingen heeft; in de artikelen 3 en 25 van de WbA zijn hiervoor bepalingen opgenomen.

Daarnaast wordt de verplichting in artikel 25b van de WbA beperkt tot het nemen van bestrijdingsacties. Het gaat dus niet om maatregelen om het Antarctisch milieu te herstellen. Bestrijdingsacties zijn maatregelen die genomen worden met het doel het voorkomen, tot een minimum beperken of beheersen van de gevolgen van een milieubedreigende noodsituatie, met inbegrip van het vaststellen van de omvang van de noodsituatie en de gevolgen ervan. Schoonmaakwerkzaamheden kunnen onder het begrip bestrijdingsactie vallen. Hiervan kan sprake zijn als het afzien van schoonmaakwerkzaamheden op termijn zou kunnen leiden tot het ontstaan van een nieuwe milieubedreigende noodsituatie.

Een milieubedreigende noodsituatie moet, op grond van artikel 25 van de WbA, altijd zo spoedig mogelijk worden gemeld aan de Ministers van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

In het tweede lid is vastgelegd dat, indien de organisator verzuimt, de Ministers zelf bestrijdingsacties of andere maatregelen kunnen laten nemen. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan maatregel 1(2005), die in dergelijke gevallen primair een leidende en coördinerende rol aan de partij van de organisator toebedeelt.

In artikel 25c van de WbA wordt de aansprakelijkheid van de organisator geregeld indien deze niet onverwijld doeltreffende en redelijke bestrijdingsacties, als bedoeld in artikel 25b van de WbA, onderneemt.

Het betreft hier risicoaansprakelijkheid. Daarbij hoeft verwijtbaar gedrag niet te worden aangetoond. Wel moet er sprake zijn van een causaal verband tussen de activiteit van de organisator en de opgetreden aanmerkelijke en schadelijke gevolgen.

De verplichting tot vergoeding van de kosten, genoemd in het eerste lid, geldt ten aanzien van partijen waarvoor bijlage VI, maatregel 1(2005), van kracht is.

Het tweede lid van artikel 25c van de WbA regelt de vergoeding voor de fictieve kosten. Indien de organisator geen doeltreffende en redelijke bestrijdingsacties heeft ondernomen, waar dit wel redelijkerwijs van hem had mogen worden verwacht, en ook geen partij dit heeft gedaan, zal door de organisator een bedrag moeten worden betaald ten behoeve van een, door het secretariaat, bedoeld in maatregel 1(2003), van het Antarctica Verdrag ingesteld en beheerd, fonds. Betalingen door Nederlandse organisatoren aan het, nog in te stellen, fonds lopen via de Ministers van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken,

Landbouw en Innovatie. De verplichting tot het vergoeden van de fictieve kosten is geïntroduceerd om de organisator te stimuleren bestrijdingsacties te ondernemen en te voorkomen dat verzuimen om actie te ondernemen wordt «beloond» wanneer er geen bestrijdingskosten zijn gemaakt.

Vanuit het fonds kunnen uitkeringen aan partijen worden gedaan die gemaakte kosten voor bestrijdingsacties niet vergoed hebben gekregen. Daarmee heeft het fonds ook een vangnetfunctie. Partijen kunnen aan de Consultatieve Vergadering van het Antarctica Verdrag een verzoek doen tot een uit het fonds te betalen vergoeding van kosten van bestrijdingsacties als bijvoorbeeld de identiteit van de veroorzaker van de schadelijke gevolgen onbekend is.

Het door de organisator te betalen bedrag moet een zo goed mogelijke afspiegeling zijn van de kosten van de bestrijdingsactie die had moeten worden uitgevoerd. Het bedrag wordt vastgesteld door de Ministers van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. In maatregel 1(2005) zijn geen criteria opgenomen aan de hand waarvan een zo goed mogelijke afspiegeling van de kosten kan worden vastgesteld. Daardoor bestaat ruimte voor de invulling van die criteria. Criteria die bij de toepassing van artikel 25c van de WbA een rol zullen spelen, zijn de aard en de omvang van de milieubedreigende noodsituatie en alle omstandigheden van het geval.

Toekomstige, nationale en internationale, ervaringen met het vaststellen van de hoogte van het bedrag kunnen mogelijk leiden tot het uitwerken nadere regels hieromtrent. Daartoe is het derde lid opgenomen.

Artikel 25d van de WbA regelt de vrijwaring die kan worden ingeroepen ingeval van aansprakelijkheid op grond van de artikelen 25b en 25c van de WbA.

Het verweermiddel genoemd in het tweede lid is bedoeld om bestrijdingsacties te stimuleren. Het ondernemen van een bestrijdingsactie brengt namelijk het risico mee dat een nieuwe milieubedreigende noodsituatie ontstaat. Het verweermiddel geldt ook ten aanzien van namens de Ministers ondernomen bestrijdingsacties, door bijvoorbeeld een andere Nederlandse organisator die hiertoe opdracht heeft gekregen. Er moet, om het verweermiddel succesvol in te kunnen roepen, wel sprake zijn van een actie die redelijk was.

Artikel 25e van de WbA beperkt, overeenkomstig maatregel 1(2005), de omvang van de aansprakelijkheid. De limieten zijn gebaseerd op de slechtst denkbare milieubedreigende noodsituaties op land en bestaande aansprakelijkheidsregelingen in milieubedreigende noodsituaties op zee. In het derde lid is de relatie tot andere aansprakelijkheidsverdragen geregeld. In het eerste lid is een drietal definities opgenomen om te regelen dat de reikwijdte van dit artikel aansluit bij maatregel 1(2005) en de bedoelde aansprakelijkheidsverdragen.

Er geldt geen beperking van de aansprakelijkheid in omvang als er sprake is van opzet of roekeloosheid van de organisator.

De Consultatieve Vergadering van het Antarctica Verdrag toetst tenminste elke drie jaar de omvang van de limieten, waarna aanpassing van de limieten zal plaatsvinden via een verkorte procedure. Tijdige implementatie via aanpassing van de WbA is dan niet haalbaar. Daarom is gekozen voor een dynamische verwijzing. Het tijdstip van inwerkingtreding van de aangepaste limieten en de Nederlandse vertaling van de limieten zullen in de Staatscourant bekend worden gemaakt.

Volgens maatregel 1(2005) moeten organisatoren worden verplicht om een adequate verzekering of een andere financiële zekerheid aan te houden, ter dekking van hun aansprakelijkheid voor door partijen gemaakte bestrijdingskosten. Daarnaast kunnen partijen hun organisa-

toren verplichten om voor de fictieve kosten, bedoeld in artikel 25c van de WbA, een dergelijke financiële zekerheid aan te houden. In artikel 25f van de WbA is de verplichting voor beide situaties opgenomen. Daarbij is, in verband met het gewenste level playing field, rekening gehouden met de eisen die door andere partijen worden gesteld. Het opleggen van een verplichting tot het stellen van financiële zekerheid draagt aanzienlijk bij aan de effectiviteit van de aansprakelijkheidsregeling. In de eerste plaats gaat er een preventieve werking uit van de te stellen zekerheid. Naarmate het risico dat is verbonden aan de activiteit groter is, zal financiële zekerheid moeilijker, of tegen hogere kosten, te realiseren te zijn. Beperking van de risico's door de organisator zal derhalve lonend zijn. In de tweede plaats zullen partijen sneller overwegen bestrijdingsacties te ondernemen naarmate zij meer kunnen rekenen op vergoeding van de door hen te maken kosten.

De financiële zekerheid die op basis van artikel 3a van de WbA vereist is, kan, voor zover de activiteit aan boord van een schip of een luchtvaartuig plaatsvindt, ook door een ander dan de organisator in stand worden getroffen. Maatregel 1(2005) laat hiervoor geen ruimte bij de financiële zekerheid ter dekking van de aansprakelijkheid voor de bestrijdingskosten. Deze zekerheid moet door de organisator worden gesteld. Dit hangt samen met de, in paragraaf 4.1 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting beschreven, doorgevoerde kanalisering van verantwoordelijkheid naar de organisator en het feit dat de organisator degene is die aansprakelijk wordt gesteld en derhalve over voldoende financiële dekking moet beschikken.

De organisator heeft keuze in de vorm van de financiële zekerheid. Dit kan een verzekering zijn, maar bijvoorbeeld ook een bankgarantie of een garantie van een vergelijkbare financiële instelling.

Bij de formulering van het tweede lid is aangesloten bij de bewoordingen van het vierde lid van artikel 16 van de WbA, zoals dit is komen te luiden na inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De zekerheid kan worden gebruikt om verhaal te halen voor gemaakte kosten, via de Ministers van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, ook voor buitenlandse partijen. Een dergelijke mogelijkheid is overigens niet uniek, Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen¹ kent een zelfde vorm van handhaving. Indien van deze weg gebruikt wordt gemaakt, zal dit slechts na overleg met deze partij plaatsvinden. Uiteraard zal dan het verzoek door deze partij ook voldoende onderbouwd moeten worden.

Artikel 25g van de WbA dient om nadere regels te kunnen stellen ten aanzien van de financiële zekerheid, bedoeld in artikel 25f van de WbA. Aspecten die mogelijk, ook nadat ervaring in Nederland en door andere partijen opgedaan is met dit instrument, nader geregeld moeten worden zijn vorm, hoogte, duur en voorwaarden van de financiële zekerheid.

Artikel 25h van de WbA voorziet in de situatie waarin een organisator uit een andere partij, die in Nederland is gevestigd of hier zijn voornaamste plaats van bedrijfsuitoefening of zijn gewone verblijfplaats heeft, verzuimd heeft bestrijdingsacties te ondernemen. Het kan dan voor de vergunningverlenende partij niet mogelijk zijn om de fictieve bestrijdingskosten, bedoeld in artikel 25c, tweede lid, van de WbA te innen. In een dergelijk geval is er, conform maatregel 1(2005), mogelijk een rol voor de Nederlandse overheid bij het alsnog innen van deze kosten. De betrokken partijen, want dit kunnen meerdere partijen zijn, dienen dan in onderling overleg te bepalen welke partij rechtsmacht uitoefent en overgaat tot het innen van het bedrag.

¹ PB L 190 van 12.7 2006.

In artikel 25i van de WbA zijn de verjaringstermijnen uit maatregel 1(2005) overgenomen.

Artikel I, onder K

De wijziging van artikel 34 van de WbA komt niet voort uit implementatie van een van de maatregelen, maar dient ter actualisering van deze bepaling.

Rapportage over de ontwikkelingen in het kader van het Antarctica Verdrag vindt plaats via de Internationale Leefomgevingagenda (hierna: ILA). Hierin wordt een samenhangend overzicht van de beleidsambities op het gebied van de internationale leefomgeving opgenomen. De ILA wordt tegenwoordig echter tweejaarlijks opgesteld. Om deze reden wordt in het voorstel de rapportagetermijn aangepast.

Aanvragen voor vergunningen en besluiten inzake deze aanvragen worden gepubliceerd in de Staatscourant. Daarnaast is veel zeer actuele informatie inzake het Antarctica Verdrag sinds enige jaren beschikbaar via de website van het secretariaat van het Verdrag.

Artikel I, onder L

Artikel 36 is in de WbA opgenomen om kosten die door de Nederlandse overheid worden gemaakt te kunnen verhalen. Niet in alle gevallen biedt het administratieve recht namelijk de mogelijkheid om deze kosten te kunnen verhalen op degene die aansprakelijk is.

De uitbreiding van de WbA ten aanzien van de aansprakelijkheid heeft tot gevolg dat ook artikel 36 van de WbA aangevuld wordt. Ook beoogt de uitbreiding de civielrechtelijke mogelijkheden voor buitenlandse partijen te waarborgen.

ARTIKEL II

Dit artikel voorziet in een overgangsbepaling voor vergunningen die al verleend zijn op het tijdstip van inwerkingtreding van de wetwijziging. Het is gebruikelijk dat vergunningen enige tijd voor aanvang van het Antarctisch zomerseizoen worden aangevraagd en betrekking hebben op een serie vergelijkbare reizen in dat seizoen die door dezelfde organisator worden aangevraagd.

Organisatoren zullen hun reeds verleende vergunningen niet opnieuw hoeven aan te vragen, indien na verlening van de vergunning, de wetwijziging in werking treedt. Voor een tweetal aspecten, te stellen financiële zekerheid en een op te stellen rampenplan, is een uitzondering opgenomen. Deze aanvullende verplichtingen zijn opgenomen om in de praktijk, ook ten opzichte van andere partijen en organisatoren, problemen te voorkomen. Ook wordt zo voorkomen dat de Nederlandse Staat aansprakelijk gesteld zou kunnen worden wegens onvoldoende implementatie van de betreffende maatregelen.

De indeling van Artikel II in een aantal onderdelen hangt samen met de verwachte gefaseerde inwerkingtreding van het artikel.

ARTIKEL III

Om nakoming te bevorderen is overtreding van een aantal verplichtingen in de WbA strafbaar gesteld in de WED. Wegens de voorgestelde toevoegingen van de bepalingen in de WbA wordt ook de bestaande strafbaarstelling in de WED uitgebreid.

Het gaat daarbij om de volgende verplichtingen: de plicht tot het treffen van voldoende maatregelen om de gezondheid en veiligheid van de mens te waarborgen, het aanhouden van voldoende financiële zekerheid ter

dekking van kosten die betrekking hebben op opsporings- en reddingsacties, het opstellen van een rampenplan, het samenwerken met andere personen die in het Antarctisch gebied activiteiten organiseren, het onverwijld nemen van doeltreffende en redelijke bestrijdingsacties in milieubedreigende noodsituaties, de verwijdering van levende organismen die zonder vergunning binnen het Antarctisch gebied zijn gebracht, het betalen van fictieve kosten van bestrijdingsacties ten behoeve van het fonds aan de Ministers van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en het aanhouden van voldoende financiële zekerheid ter dekking van aansprakelijkheid voortvloeiend uit milieubedreigende noodsituaties.

Aansluitend bij het karakter van de verplichtingen en de eerdere indeling van overtredingen van de WbA, wordt voorgesteld om overtreding van de artikelen 3a, eerste en vierde lid, 7a, eerste en tweede lid, 24a, 25b, eerste lid, 25c, tweede lid, en 25f, eerste lid, van de WbA in te delen in categorie 2° van artikel 1a van de WED. Voor het niet naleven van deze bepalingen geldt dan, in geval van opzet, een maximale gevangenisstraf van twee jaar of een geldboete van de vierde categorie.

De indeling van Artikel III in een drietal onderdelen hangt samen met de verwachte gefaseerde inwerkingtreding van het artikel.

ARTIKEL IV

Dit artikel voorziet in een samenloopbepaling met het bij koninklijke boodschap van 3 september 2010 ingediende voorstel van wet houdende regels inzake de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer in de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba (Kamerstukken 32 473). Dat wetsvoorstel bevat enkele wijzigingen van de WbA. Indien dat wetsvoorstel tot wet wordt verheven en later in werking treedt dan de onderhavige voorgestelde wijziging van de WbA, dan heeft dit gevolgen voor artikel 11.14 van het eerstgenoemde wetsvoorstel. Om die reden moet de samenloop tussen beide wetsvoorstellen worden geregeld.

ARTIKEL V

De wetswijziging zal naar verwachting gefaseerd inwerkingtreden. Dit hangt samen met de wijze van inwerkingtreding van de te implementeren internationale maatregelen.

Voor de maatregelen 4(2004), 1(2005) en 15(2009) geldt dat deze in werking treden nadat alle partijen de maatregelen hebben geratificeerd. Maatregel 16(2009), waarbij bijlage II bij het Protocol wordt aangepast, kent een andere inwerkingtredingprocedure. Deze maatregel wordt geacht te zijn aanvaard, en in werking te treden, een jaar na sluiting van de Consultatieve Vergadering van het Antarctica Verdrag tijdens welke zij werd aangenomen, tenzij een of meer van de consultatieve partijen bij het Verdrag hebben aangegeven verlenging van die termijn te wensen. Nederland heeft dit, evenals een tweetal andere partijen, aangegeven omdat voor de implementatie een wetswijziging nodig is. Deze belemmering van de inwerkingtreding van de maatregel op internationaal niveau zal uiteraard zo spoedig mogelijk moeten worden opgeheven. Dit implementatieonderdeel zal daarom met spoed in werking treden. Voor dat onderdeel zal toepassing van de beginselen van de vaste verandermomenten niet mogelijk zijn. Ook is een snelle inwerkingtreding van artikel K gewenst, om artikel 34 van de Wet bescherming Antarctica in overeenstemming te brengen met het bestaande rapportage traject. Voor de overige onderdelen van de implementatie geldt dat, in verband met het gewenste level playing field, de invoering afgestemd zal worden op de invoering door de andere consultatieve partijen. Daarbij zal worden

afgewogen of er ruimte is voor toepassing van de beginselen van de vaste verandermomenten.

De ondertekening door de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie vloeit voort uit de gezamenlijke verantwoordelijkheid van die bewindspersonen voor de inhoud en de uitvoering van de Wet bescherming Antarctica, waarbij de eerstgenoemde Staatssecretaris eerstverantwoordelijk is.

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