

23 590 (R 1494)**Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, met bijlagen; Madrid, 4 oktober 1991****Nr. 1****BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitters van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 11 januari 1994

Ter griffie van de Eerste en van de Tweede Kamer der Staten-Generaal ontvangen op 26 januari 1994.

De wens dat deze overeenkomst aan de uitdrukkelijke goedkeuring van de Staten-Generaal wordt onderworpen kan door of namens een van beide Kamers of door ten minste vijftien leden van de Eerste Kamer dan wel dertig leden van de Tweede Kamer of door de Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen of van Aruba te kennen worden gegeven uiterlijk op 25 februari 1994.

Ter voldoening aan het ter zake bepaalde in de Grondwet en het Statuut voor het Koninkrijk der Nederlanden¹, de Raad van State van het Koninkrijk gehoord, heb ik de eer U hierbij ter stilzwijgende goedkeuring over te leggen het op 4 oktober 1991 te Madrid tot stand gekomen Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, met bijlagen (Trb. 1992, 110)².

Een toelichtende nota bij het protocol treft U eveneens hierbij aan.

De goedkeuring wordt voor het gehele Koninkrijk gevraagd.

Aan de Gouverneurs van de Nederlandse Antillen en van Aruba is verzocht hogergenoemde stukken op 26 januari 1994 over te leggen aan de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba.

De Gevolmachtigde Ministers van de Nederlandse Antillen en van Aruba zijn van deze overlegging in kennis gesteld.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
P. H. Kooijmans

¹ Art. 91, (1), add. art. XXI, GW; Art. 61, (3), G.W. 1972, en Art. 24 Statuut.

² Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

TOELICHTENDE NOTA

I. Algemeen

Inleiding

In 1959 hebben twaalf staten het op 1 december 1959 te Washington tot stand gekomen Verdrag inzake Antarctica (Trb. 1965, 148; laatstelijk 1987, 68) ondertekend, met de bedoeling een aantal beginselen te formuleren die het uitgangspunt zouden moeten vormen voor een verantwoord beheer van Antarctica.

Dit verdrag legt onder meer vast dat Antarctica uitsluitend bestemd is voor vreedzame doeleinden; het bevat een verbod op militaire activiteiten, op kernproeven en de opslag van kernafval en schrijft voor dat bestaande territoriale aanspraken op delen van Antarctica (van Argentinië, Australië, Chili, Frankrijk, Nieuw-Zeeland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk) voor de duur van de looptijd van het verdrag worden bevroren. Ook beoogt het verdrag de wetenschappelijke samenwerking ten aanzien van Antarctica te bevorderen.

Landen die substantieel wetenschappelijk onderzoek op Antarctica verrichten, kunnen de status van consultatieve partij bij het Verdrag inzake Antarctica verwerven, hetgeen inhoudt dat zij stemgerechtigd zijn op de consultatieve vergaderingen van het Verdrag inzake Antarctica, waar besluiten worden genomen inzake het ten aanzien van Antarctica te voeren beleid.

In de loop der jaren zijn 39 landen partij geworden bij het verdrag, waarvan 26 thans de consultatieve status bezitten. Het Koninkrijk werd consultatieve partij in 1990.

Een der voornaamste aan het Verdrag inzake Antarctica ten grondslag liggende motieven betrof de noodzaak het Antarctische milieu te beschermen, waaronder de bescherming van natuurwaarden. In Artikel IX, eerste lid, van het verdrag komen de partijen overeen maatregelen te formuleren die betrekking hebben op de bescherming en instandhouding van de levende rijkdommen in Antarctica. Tijdens de eerste Antarctic Treaty Consultative Meeting (ATCM, de vergadering van de Antarctische verdragspartijen) in 1961 werd een Aanbeveling (I-VIII, ATCM 1961) aangenomen waarin gedragsregels voor het behoud van flora en fauna werden vastgelegd.

Hoewel sindsdien op iedere consultatieve vergadering van het Verdrag inzake Antarctica het Antarctische milieu in een of meer van zijn aspecten aan de orde is geweest en een groot aantal Aanbevelingen betreffende de bescherming van het milieu zijn aangenomen, zijn de plannen om te komen tot een alomvattend stelsel van milieubeschermingsmaatregelen neergelegd in een verdrag van recente datum.

De eerste initiatieven voor een dergelijk verdrag vielen samen met de impasse die in 1989 was ontstaan nadat de inwerkingtreding van het op 25 november 1988 te Wellington tot stand gekomen Verdrag inzake de reglementering van activiteiten met betrekking tot mineralen in Antarctica (het «Mineralenverdrag») onmogelijk was gebleken door de weigering van Frankrijk en Australië bij dit verdrag partij te worden. Het Koninkrijk is evenmin partij bij het Mineralenverdrag. Het Mineralenverdrag, waarover zes jaar was onderhandeld en dat was beoogd ter vervanging van het vrijwillig moratorium dat de partijen bij het Verdrag inzake Antarctica in acht hadden genomen, stond in beginsel exploratie en exploitatie van mineralen in Antarctica toe, maar bond aan mijnbouw gerelateerde activiteiten aan strikte regels, die een maximale bescherming van het milieu garandeerden. De weigering van Frankrijk en Australië (later gesteund door een aantal andere landen) is terug te voeren op de

overtuiging dat Antarctica zou moeten worden verklaard tot «Wilderness Park» waarin de bescherming van de natuurlijke omgeving prioriteit zou moeten genieten en waarin een permanent verbod op mijnbouwactiviteiten zou moeten gelden. Een aantal andere landen vond deze «Wilderness Park»-conceptie weinig verhelderend en wilde de mogelijkheid tot mineralenactiviteiten niet permanent uitsluiten.

In deze situatie, waarin verlenging van het vrijwillig moratorium wel een gedeeltelijke, maar geen solide en definitieve oplossing leek te bieden voor de bescherming van het Antarctisch milieu, werden door een aantal landen op de XVe ATCM (9–20 oktober 1989 te Parijs) voorstellen gedaan om te komen tot een omvattend milieubeschermingsregime in de vorm van een verdrag. Hoewel over de inhoud van een dergelijk verdrag aanzienlijke meningsverschillen tussen de consultatieve partijen bleken te bestaan, werden op deze vergadering een aantal principes voor de bescherming van het Antarctisch milieu opgesteld, die een voor alle consultatieve partijen aanvaardbaar uitgangspunt voor de opstelling van een juridisch bindend instrument boden.

Onderhandelingsproces

De onderhandelingen betreffende een dergelijk juridisch bindend instrument (dat de vorm zou krijgen van een Protocol, gehecht aan het Verdrag inzake Antarctica) hebben zich uiteraard niet beperkt tot het zoeken naar een voor alle consultatieve partijen aanvaardbare regeling van het mijnbouwvraagstuk. Zij vonden plaats tijdens de XIe Speciale ATCM. Deze bijeenkomst kende een viertal zittingsperioden (19 november–6 december 1990; 22–30 april 1991; 17–22 juni 1991; 3–4 oktober 1991).

Hoewel ondertekening oorspronkelijk was voorzien op 23 juni 1991 (dertig jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag inzake Antarctica), kon ondertekening op deze datum niet plaatsvinden. Reden hiervoor was de Amerikaanse weigering de overeengekomen amenderingprocedure betreffende het verbod op mineralenactiviteiten in het Protocol te aanvaarden. Enkele weken later bleek het uiteindelijk in het Protocol opgenomen compromis alsnog aanvaardbaar voor de Verenigde Staten.

Hierna was de weg vrij voor ondertekening van het Protocol door de Antarctische verdragspartijen, die plaatsvond op 4 oktober 1991 te Madrid. Op deze datum werden tevens aanvaard Bijlagen inzake milieueffectrapportage, instandhouding van de flora en fauna van Antarctica, afvalverwijdering en afvalbeheer en voorkoming van mariene verontreiniging.

Een vijfde Bijlage, inzake bescherming en beheer van gebieden, werd door de consultatieve partijen op de XVIe ATCM te Bonn (7–18 oktober 1991) aangenomen en aan het Protocol gehecht.

Ratificatie

In de hiernavolgende artikelsgewijze toelichting wordt bij artikel 23 (inzake de inwerkingtreding van het Protocol) uiteengezet dat de verdragspartijen grote waarde toekennen aan een spoedige inwerkingtreding van het Protocol. Immers, alleen dan kan de bescherming van het Antarctische milieu zoals in het Protocol voorzien worden geëffectueerd. Voor de inwerkingtreding is de ratificatie vereist van alle zesentwintig landen die op 4 oktober 1991 de status van consultatieve partij hadden.

Bekend is dat door de andere consultatieve partijen voortvarend wordt gewerkt aan de benodigde nationale wetgeving. Bij het voorbereiden van nationale uitvoeringswetgeving moeten in dit geval evenwel oplossingen worden gevonden voor de juridische problemen die samenhangen met de

specifieke volkenrechtelijke situatie ten aanzien van Antarctica en met het aspect van de in een aantal gevallen benodigde extraterritoriale werking.

Hoewel de voorbereidingen van de noodzakelijke uitvoeringswetgeving voor het Koninkrijk reeds ver gevorderd zijn, zal naar verwachting de behandeling hiervan in het parlement niet voor eind 1993 kunnen beginnen. Ratificatie van het Protocol vóór de XVIIIe ATCM door het Koninkrijk wordt door de regering evenwel als politiek wenselijk beschouwd, aangezien daarmee het belang wordt onderstreept dat door de Nederlandse regering wordt toegekend aan dit verdrag en aan een spoedige inwerkingtreding daarvan. Het zou bepaald onwenselijk zijn, indien het Koninkrijk zou behoren tot de ondertekenaars van het Protocol die als laatste ratificeren. Een spoedige ratificatie kan ook die landen waar ratificatie vertraging dreigt op te lopen wellicht tot grotere voortvarendheid aanzetten.

Tegen deze achtergrond vraagt de regering aan het parlement, vooruitlopend op de behandeling van de uitvoeringswetgeving, die zo spoedig mogelijk en in ieder geval in de eerste helft van 1994 zal aanvangen, stilzwijgend in te stemmen met ratificatie van het Protocol door het Koninkrijk. Het Protocol zou dan nog voor april 1994 door het Koninkrijk kunnen worden geratificeerd; de totstandkoming van de uitvoeringswetgeving zou dan zo spoedig mogelijk daarna, en nog tijdig vóór de inwerkingtreding van het Protocol, kunnen plaatsvinden.

II. Artikelen

Preambule

In de preambule wordt uiteengezet welke uitgangspunten en overwegingen de verdragspartijen hebben gebracht tot hun besluit een verdrag ter bescherming van het Antarctisch milieu te sluiten.

Om de nauwe relatie tussen het Verdrag inzake Antarctica en het Milieuprotocol aan te duiden worden de voornaamste doelstellingen van eerstgenoemd instrument aangehaald: het uitsluitend gebruik voor vreedzame doeleinden van het gebied, het vastleggen van de bijzondere juridische en politieke status van het gebied en de bevordering van wetenschappelijke samenwerking inzake Antarctica.

Tevens wordt, door verwijzing naar binnen het Antarctisch verdragsstelsel tot stand gekomen maatregelen ter bescherming van het milieu, benadrukt dat dit stelsel moet worden gezien als een dynamisch geheel dat als zodanig kan worden uitgebreid en aangepast al naar gelang de omstandigheden aangaande Antarctica dit vereisen.

Artikel 2 (Doelstelling en aanwijzing)

Artikel 2 legt de verplichting vast tot bescherming van het Antarctisch milieu, waarbij de aanduiding natuurreservaat duidelijk maakt dat alle activiteiten in overeenstemming moeten zijn met de vereisten van natuurbehoud. Geheel in lijn met de doelstellingen van het Verdrag inzake Antarctica wordt in dit artikel vastgelegd dat het subcontinent is bestemd voor vreedzame activiteiten en wetenschappelijk onderzoek.

Artikel 3 (Milieubeginselen)

Artikel 3 kan als de kern van het Milieuprotocol worden beschouwd.

Het eerste lid van dit artikel stelt immers dat de bescherming van het Antarctisch milieu het fundamentele uitgangspunt is bij het plannen en uitvoeren van alle activiteiten in Antarctica. De bescherming strekt zich ook uit tot de intrinsieke waarde van Antarctica, met inbegrip van de

wildernis van Antarctica, de esthetische waarde, en de waarde van Antarctica als gebied dat essentieel is voor het wetenschappelijk inzicht in het milieu van de gehele aarde. Reeds in eerdere consultatieve vergaderingen (de XI^{de} ATCM te Rio de Janeiro in 1987 en de XV^{de} ATCM te Parijs in 1989) werd aanvaard dat gebieden mede vanwege hun esthetische of wildernis-waarde dienen te worden beschermd. Het uitgangspunt van het als zodanig omschreven Antarctisch milieu strekt zich bovendien uit tot de van Antarctica afhankelijke en ermee samenhangende ecosystemen.

Het tweede lid vermeldt hoe de bescherming van Antarctica ter hand dient te worden genomen (onder a); wat vermeden dient te worden (onder b); waar rekening mee dient te worden gehouden bij het verrichten van activiteiten (onder c); dat er regelmatig en doeltreffend waarnemingen en verificaties dienen plaats te vinden om de gevolgen van lopende activiteiten te beoordelen (onder d); en dat er regelmatig observatie dient plaats te vinden om vroegtijdige ontdekking van de eventuele onvoorziene gevolgen van activiteiten binnen en buiten Antarctica te vergemakkelijken (onder e).

De toepassing van de onderdelen b, c, d, e kan door middel van een enge interpretatie leiden tot een uiterst restrictief beleid ten aanzien van in Antarctica te ondernemen activiteiten.

De verwachting van de regering is dat de toepassing van artikel 3 zal aansluiten op hedendaagse milieunormen en dat er een werkbare modus operandi wordt gevonden. Het ligt niet in de bedoeling van de partijen bij het Milieuprotocol wetenschappelijke activiteiten onnodig te bemoeilijken, maar wel dient erop te worden toegezien dat ook de wetenschap een milieu-kosten-baten-analyse maakt. Ook is het niet de bedoeling om toerisme te verbieden.

Het gaat er slechts om milieuvoorschriften te verschaffen die het toerisme een verantwoorde activiteit doen zijn.

Het derde lid van artikel 3 beklemtoont dat het behoud van de waarde van Antarctica als gebied voor het verrichten van wetenschappelijk onderzoek centraal staat. Dit is geheel in overeenstemming met het Verdrag inzake Antarctica, waarin wetenschappelijke samenwerking een prominente rol speelt.

In het vierde lid wordt herhaald dat activiteiten plaats dienen te vinden conform de beginselen van artikel 3. Voor zover zij mogelijkerwijze zouden leiden tot effecten die niet verenigbaar zijn met het uitgangspunt van artikel 3 (namelijk de bescherming van het Antarctisch milieu), dienen zij te worden gewijzigd, uitgesteld of afgelast (onderdeel b).

Onderdeel a van dit lid beperkt ogenschijnlijk de reikwijdte van artikel 3. De milieubeginselen worden immers in dit onderdeel van toepassing verklaard ten aanzien van toeristische activiteiten, activiteiten voortvloeiend uit programma's voor wetenschappelijk onderzoek, en alle andere meldingsplichtige activiteiten onder artikel VII, vijfde lid, van het Verdrag inzake Antarctica (zoals expedities naar en in Antarctica met schepen of door ingezetenen van verdragspartijen en expedities georganiseerd in of vertrekkend vanuit een verdragsstaat). Het ligt echter geenszins in de bedoeling van de verdragspartijen de reikwijdte van artikel 3 te beperken, hetgeen blijkt uit het feit dat het eerste lid van artikel 3 betrekking heeft op alle activiteiten in het verdragsgebied. De betekenis van de ogenschijnlijke inperking in het vierde lid is dat de partijen met name maatregelen dienen te nemen ter voorkoming van milieuschade als gevolg van activiteiten die thans reeds plaatsvinden, en waarvoor zij onder het Verdrag inzake Antarctica specifieke verantwoordelijkheid hebben aanvaard.

Nadere regels met betrekking tot de aanvulling en toepassing van de milieubeginselen uit dit artikel worden gesteld in artikel 8 en Bijlage I van het Milieuprotocol.

Artikel 4 (Samenhang met de andere onderdelen van het Antarctisch verdragssysteem)

Het Milieuprotocol is een aanvulling op het Verdrag inzake Antarctica en brengt geen wijzigingen of veranderingen in de verdragsverplichtingen die de partijen onder het Verdrag inzake Antarctica zijn aangegaan. De verdragspartijen zijn sinds 1959 een groot aantal specifieke maatregelen ter bescherming van de natuurlijke omgeving overeengekomen. Hiertoe behoort een aantal specifieke Aanbevelingen, de Conventie van 1 juni 1972 inzake het behoud van Antarctische zeerobben, waarbij het Koninkrijk geen partij is, en het op 20 mei 1980 te Canberra tot stand gekomen Verdrag inzake de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren (Trb. 1985, 78; laatstelijk Trb. 1990, 73). Het Milieuprotocol bevestigt deze regelingen en vult tevens de reeds bestaande specifieke rechten en verplichtingen aan, die de partijen krachtens deze bovengenoemde, binnen het Antarctisch verdragssysteem van kracht zijnde verdragen en aanbevelingen hebben.

Artikel 5 (Verenigbaarheid met andere onderdelen van het Antarctisch verdragssysteem)

De partijen bij het Milieuprotocol zorgen ervoor de doelstellingen van het Protocol, zoals bepaald in artikel 2, te bereiken, en de beginselen, zoals bepaald in artikel 3, te handhaven. Dit doen zij door middel van overleg en samenwerking met de verdragsluitende partijen bij de andere binnen het Antarctisch verdragssysteem van kracht zijnde regelingen en hun onderscheiden instellingen. Hiertoe behoren de reeds hierboven genoemde verdragen:

- inzake het behoud van Antarctische zeerobben, tot stand gekomen op basis van de initiatieven geformuleerd in de Antarctische consultatieve bijeenkomsten van Londen 1972.

Deze conventie stelt regels ten aanzien van alle zeerobbensoorten in het Antarctisch verdragsgebied;

- inzake de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren, tot stand gekomen op basis van de initiatieven geformuleerd in de Antarctische consultatieve vergaderingen van Canberra 1980. Dit verdrag introduceerde een ecosysteembenadering, dit wil zeggen dat de bescherming van krill (planktonkreeftjes) in samenhang met andere soorten werd gewaarborgd, en stelde een commissie in ter uitvoering van de doelstellingen en principes van het verdrag.

Onder de binnen het Antarctisch verdragssysteem opgerichte instellingen moeten worden begrepen:

- de hierboven genoemde commissie bij het Verdrag inzake de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren (CCAMLR, Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources),

- de wetenschappelijke commissie voor onderzoek op Antarctica (SCAR, Scientific Committee on Antarctic Research, ingesteld bij Aanbeveling I-IV, ATCM 1961), die is belast met het stimuleren, het bevorderen en het coördineren van wetenschappelijke activiteiten in het Antarctisch gebied. Deze Commissie is een wetenschappelijk orgaan van de Internationale Raad van Wetenschappelijke Verenigingen. Zij heeft een adviserende rol in de Antarctische consultatieve vergaderingen voor wetenschappelijke en technologische vraagstukken,

- de Raad van Managers van Nationale Antarctische Programma's

(COMNAP, Council of Managers of National Antarctic Programs, ingesteld tijdens de ATCM 1989), die samenwerkt met bovengenoemde SCAR, en tot taak heeft te overleggen over de uitvoering van nationale Antarctische programma's en SCAR te voorzien van informatie, advies en commentaar.

Het overleg en de samenwerking tussen de partijen bij het Milieu-protocol en de verdragsluitende partijen bij de andere binnen het Antarctisch verdragsstelsel van kracht zijnde verdragen en aanbevelingen en hun instellingen beoogt een goede afstemming tussen de beginselen, doeleinden en toepassing van laatstgenoemde instrumenten met het Milieu-protocol.

Artikel 6 (Samenwerking)

Artikel 6 verplicht de verdragspartijen tot samenwerking ten aanzien van activiteiten in het Antarctisch gebied, teneinde de doelstellingen van het Milieu-protocol te bevorderen. Met betrekking tot wetenschappelijk onderzoek sluit deze bepaling aan bij artikel III van het Verdrag inzake Antarctica.

Meer specifiek worden in artikel 6 modaliteiten aangegeven waaronder wetenschappelijke activiteiten inzake bescherming van het Antarctisch milieu moeten plaatsvinden. Belangrijke elementen daarbij zijn uitwisseling van informatie en samenwerking in geval van milieueffect-rapportages en bij het voorkomen van milieuschade. Met name van belang zijn de onderdelen d en e, die beogen, door middel van samenwerking, proliferatie van wetenschappelijke stations tegen te gaan en het gebruik van bestaande stations efficiënter te maken, om schade aan het milieu te beperken.

De verplichting om eveneens samenwerking te entameren met staten die jurisdictie uitoefenen in aan Antarctica grenzende gebieden (Argentinië, Australië, Chili, Frankrijk, Nieuw-Zeeland, Verenigd Koninkrijk) is bedoeld om grensoverschrijdende effecten van milieuschade die haar oorsprong vindt binnen het Antarctisch gebied, tegen te gaan. Hiermede wordt geïndiceerd dat de situatie van het Antarctisch milieu van betekenis is voor een veel wijder gebied dan Antarctica zelf.

Artikel 7 (Verbod van activiteiten betreffende minerale rijkdommen)

Het verbod op iedere op mineralenwinning gerichte activiteit correspondeert met artikel 2, waarin Antarctica aangewezen wordt als natuurreserveaat, waarin alleen wetenschappelijk onderzoek toegestaan is. Ook artikel 7 kan echter worden geamendeerd volgens de procedure van artikel 25.

Van belang is dat in artikel 7 onder «minerale rijkdommen» moet worden verstaan «een natuurlijke concentratie of afzetting van erts, mineralen of substanties van organische oorsprong, in vaste, vloeibare of gasvormige toestand, met uitzondering van water en van op de zeebodem of onmiddellijk onder de oppervlakte daarvan aanwezige schelpen, grind, zand en klei». Deze omschrijving sluit aan bij de definitie van delfstoffen, zoals hier te lande gegeven in de Mijnwet Continentaal Plat.

Artikel 8 (Milieu-effectrapportage)

Zoals reeds in de toelichting bij artikel 3 is aangegeven legt artikel 8 de basis voor een systeem van milieu-effectrapportage. In Bijlage I bij het Protocol zijn de verplichtingen nader uitgewerkt.

Dit milieu-effectrapportage («mer»)-systeem houdt in dat, anders dan in Nederland, per geval wordt bezien of, en met welke diepgang, de milieu-effecten van een voorgenomen activiteit moeten worden bestu-

deerd. In Nederland is door middel van een lijst van activiteiten vastgelegd welke typen activiteiten aan de mer-plicht zijn onderworpen (Besluit milieu-effectrapportage).

Volgens het Protocol en Bijlage I wordt in geval van een in het Antarctisch gebied voorgenomen activiteit vastgesteld of deze hetzij een minder dan een gering of tijdelijk effect, hetzij een gering of tijdelijk effect, hetzij een meer dan gering of tijdelijk effect heeft. In de eerstgenoemde situatie (minder dan een gering of tijdelijk effect) kan de activiteit onmiddellijk doorgang vinden. Wordt geconstateerd dat een voorgenomen activiteit een gering of tijdelijk effect heeft, dan wordt een «eerste milieu-evaluatie» uitgevoerd.

Wijst deze uit dat een voorgenomen activiteit waarschijnlijk niet meer dan een gering of tijdelijk effect heeft, dan kan deze onder bepaalde voorwaarden (controle en monitoring van de werkelijk optredende effecten) doorgang vinden.

Wijst de «eerste milieu-evaluatie» echter uit dat een voorgenomen activiteit waarschijnlijk een meer dan gering of tijdelijk effect heeft, of was dit al op voorhand duidelijk, dan moet een «omvattende milieu-evaluatie» worden uitgevoerd, vergelijkbaar met het opstellen van een milieu-effectrapport in Nederland.

Het derde lid van artikel 8 bepaalt dat de procedure neergelegd in Bijlage I ook van toepassing is op wijzigingen in bestaande activiteiten en ontmantelingen van faciliteiten.

Het vierde lid van artikel 8 bepaalt dat in geval van een activiteit voorgenomen door meer dan één partij, de betrokken partijen een partij zullen aanwijzen als coördinator ten behoeve van de milieu-effectrapportageprocedure zoals vastgelegd in Bijlage I.

Artikel 9 (Bijlagen)

De in Bijlagen opgenomen regelingen (zoals thans aangenomen inzake milieu-effectrapportage (I), instandhouding van de flora en fauna van Antarctica (II), afvalverwijdering en afvalbeheer (III), voorkoming van mariene verontreiniging (IV) en bescherming en beheer van gebieden (V)) vormen een integrerend deel van het Milieuprotocol. Wijzigingen van de Bijlagen komen tot stand volgens de procedure van artikel IX van het Verdrag inzake Antarctica c.q. door een regeling in de Bijlage zelf. Dit houdt in dat zij in de vorm van aanbevelingen aan de betrokken regeringen worden voorgelegd. Partijen dienen de wijzigingen vervolgens goed te keuren.

De wijzigingen hebben derhalve het karakter van verdragen die parlementaire goedkeuring behoeven; zij treden voor het Koninkrijk in beginsel niet in werking dan nadat zij hier te lande overeenkomstig artikel 91 van de Grondwet parlementair zijn goedgekeurd (zie artikel IX, vierde lid, van het Verdrag). Dit geldt eveneens voor nieuwe bijlagen bij het Protocol. De in het derde lid genoemde mogelijkheid, dat in een bijlage een bepaling voorkomt inhoudende dat veranderingen en wijzigingen op versnelde wijze van kracht kunnen worden, laat voldoende ruimte voor parlementaire goedkeuring getuige de in de bestaande Bijlagen opgenomen versnelde regeling terzake. De daar genoemde termijn van een jaar kan op verzoek van een partij nog worden verlengd. In het onwaarschijnlijke geval dat in een nieuwe Bijlage bepaald wordt dat een wijziging op kortere termijn in werking zal treden, kan een dergelijke wijziging zonodig op grond van artikel 62, eerste lid, onder d, van de Grondwet naar de tekst van 1972 ter goedkeuring achteraf aan het parlement worden voorgelegd.

Artikel 10 (Consultatieve vergaderingen van het Verdrag inzake Antarctica)

Met dit artikel worden de werkzaamheden van de vergadering van de consultatieve partijen, die omschreven zijn in artikel IX van het Verdrag inzake Antarctica (onder meer het treffen van maatregelen ter bescherming van de Antarctische levende rijkdommen) uitgebreid tot alomvattende bescherming van het milieu en de daarvan afhankelijk en daarmee samenhangende ecosystemen.

In dit kader is hier ook, naast die van de wetenschappelijke commissie voor onderzoek op Antarctica, de adviserende rol van de commissie voor milieubescherming (omschreven in artikel 11) vastgelegd.

Artikel 11 (Commissie voor milieubescherming)

In dit artikel wordt een commissie voor milieubescherming ingesteld en worden enige algemene beginselen voor het functioneren van deze commissie gegeven. Zo heeft elke partij bij het Milieuprotocol het recht lid te zijn van de commissie en een vertegenwoordiger te benoemen. Ook regelt dit artikel wie de status van waarnemer bij de commissie kunnen krijgen. Het gaat om de president van de wetenschappelijke commissie voor onderzoek op Antarctica; de voorzitter van de wetenschappelijke commissie voor de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren en om partijen bij het Verdrag inzake Antarctica die geen partij zijn bij het Milieuprotocol. Ook andere organisaties kunnen als waarnemer worden toegelaten bij de commissie. Hiervoor is echter de toestemming noodzakelijk van de consultatieve vergadering.

De commissie voor milieubescherming dient op elke consultatieve vergadering een rapport in. Deze rapporten zijn openbaar.

Artikel 12 (Taken van de commissie)

Onder dit artikel wordt aan de commissie voor milieubescherming opgedragen de partijen te adviseren en aan hen aanbevelingen te doen in verband met de toepassing van het Milieuprotocol en de Bijlagen daarvan. Tevens verricht de Commissie andere taken die haar door de consultatieve vergadering worden opgedragen.

Bij de uitvoering van haar taken kan de commissie voor milieubescherming in overleg treden met SCAR, met de commissie ingesteld bij de Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR) en met andere gespecialiseerde wetenschappelijke, technische en milieu-organisaties.

Artikel 13 (Naleving van dit Protocol)

In ons land zal door specifiek op het Antarctisch milieu toegesneden wetgeving alsmede door wijzigingen in scheep- en zonodig luchtvaartwetgeving uitvoering worden gegeven aan de verplichtingen voortvloeiende uit het Milieuprotocol en bijbehorende Bijlagen. De voorbereiding van het wetsvoorstel terzake bevindt zich in een vergevorderd stadium. Het artikel bevestigt de op consensus gebaseerde beleidsbepalende en besluitvormende rol van de consultatieve vergaderingen binnen het Antarctisch verdragssysteem. De voorziene informatie-uitwisseling is in overeenstemming met de thans gevolgde praktijk. Het vijfde lid van dit artikel is opgenomen met het doel de niet bij het Verdrag inzake Antarctica aangesloten staten te wijzen op de mogelijk nadelige gevolgen van de door hen ondernomen activiteiten. Tevens tracht deze bepaling bij te dragen aan de versterking van de dialoog tussen de consultatieve vergadering en derde staten, alsmede aan een verdere

universalisering van het voor Antarctica ontwikkelde milieubeschermingsregime.

Artikel 14 (Inspectie)

Dit artikel geeft uiting aan de wens door vergaande samenwerking tussen lidstaten het in artikel VII van het Verdrag inzake Antarctica neergelegde inspectie-regime verder uit te breiden en te versterken om daarmee een zo goed mogelijke bescherming van het Antarctisch milieu en de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen te bewerkstelligen. Gezamenlijke inspecties en uitvoerige rapportage, onder andere aan de commissie voor milieubescherming, alsmede publieke verspreiding daarvan, zijn daarbij onontbeerlijke elementen.

Artikel 15 (Bestrijdingsacties in noodsituaties)

Dit artikel legt de verdragspartijen de plicht op om ten aanzien van alle noodsituaties die het Antarctische milieu bedreigen en die voortvloeien uit door hun onderdanen of onder hun vlag ondernomen activiteiten, adequate bestrijdingsacties te ondernemen en in dit verband ook rampenplannen op te stellen. Voor dergelijke noodsituaties en rampenplannen is hier ook een informatie- en samenwerkingsplicht vastgelegd.

Inmiddels is in de kring van de consultatieve partijen een gedachtenwisseling gaande over de wijze waarop deze verplichting nader geconcretiseerd kan worden. Door de regering zal spoedige besluitvorming terzake door de vergaderingen van de Antarctische verdragspartijen worden nagestreefd.

Artikel 16 (Aansprakelijkheid)

Tijdens de onderhandelingen inzake het Milieuprotocol is uitvoerig gesproken over de uitwerking van een aansprakelijkheidsregeling, op te nemen in een Bijlage bij het Protocol.

Terzake bestond overeenstemming dat deze regeling conform artikel 8 van het Antarctisch Mineralenverdrag zou moeten worden opgesteld. De regering acht het in het kader van de bescherming van het Antarctisch milieu van groot belang dat een dergelijke regeling spoedig tot stand komt, en zal terzake initiatieven ontplooiën op de komende vergaderingen van de Antarctische verdragspartijen.

Artikel 17 (Jaarlijks verslag van de partijen)

Het principe van de jaarlijkse informatieplicht van de verdragspartijen, reeds neergelegd in artikel VII, vijfde lid, van het Verdrag inzake Antarctica, wordt uitgebreid tot alle activiteiten die de partijen ondernemen ter implementatie van het Milieuprotocol. Een nieuw element is het feit dat dergelijke rapportage openbaar wordt gemaakt.

Artikelen 18, 19, 20 (Geschillenbeslechting en Aanhangsel bij het Protocol inzake arbitrage)

De wijze waarop geschillenbeslechting wordt geregeld is neergelegd in de artikelen 18, 19 en 20, alsmede in het Aanhangsel bij het Protocol inzake arbitrage. Het Aanhangsel, dat regels voor het in de artikelen 19 en 20 genoemde scheidsgerecht bevat, vormt een integrerend onderdeel van het Protocol. Het Aanhangsel bevat regels die als een technische uitwerking van genoemde bepalingen aangemerkt kunnen worden en derhalve uitvoerend van aard zijn. Eventuele wijzigingen van het Aanhangsel behoeven op grond van het bepaalde in artikel 62, eerste lid,

onder b, van de Grondwet naar de tekst van 1972, geen parlementaire goedkeuring, tenzij het parlement zich thans terzake het recht van goedkeuring voorbehoudt.

Indien partijen niet binnen een termijn van 12 maanden na verzoek om overleg ingevolge artikel 18 overeenstemming hebben bereikt terzake van de methode waarmee een geschil moet worden opgelost, moet het geschil hetzij aan een scheidsgerecht, hetzij aan het Internationale Gerechtshof worden voorgelegd (artikel 20 juncto artikel 19). De procedure is van toepassing op geschillen voortvloeiende uit de artikelen 7, 8 en 15, alsmede de bepalingen van de Bijlagen (tenzij anders bepaald) en artikel 13 uit het Protocol, voorzover het geschil terzake van dit artikel verband houdt met de uitlegging en toepasselijkheid van eerdergenoemde bepalingen. De uitspraak van het Hof of van de arbiters is *onherroepelijk en bindend*.

Het Koninkrijk zal zowel de rechtsmacht van het Internationale Gerechtshof als de bevoegdheid van het scheidsgerecht aanvaarden. Indien mogelijk en in voorkomend geval zal bij voorkeur gebruik worden gemaakt van de rechtsgang die het Internationale Gerechtshof biedt. Hiermee wordt aangesloten bij de huidige regeling voor geschillenbeslechting onder artikel XI van het Verdrag inzake Antarctica.

Tenzij partijen anders overeenkomen zal arbitrage plaatsvinden te 's-Gravenhage, eventueel met gebruikmaking van de faciliteiten en infrastructuur van het in het Vredespaleis zetelende Permanente Hof van Arbitrage. Het Aanhangsel voorziet tevens in een taak voor de Secretaris-Generaal van het Permanente Hof van Arbitrage bij de instelling van een scheidsgerecht, het bijhouden van de lijst met door lidstaten aangewezen arbiters en het ter kennis brengen aan de lidstaten van de beslissing van het scheidsgerecht.

Artikel 21 (Ondertekening)

Het Milieuprotocol werd op 4 oktober 1992 te Madrid door drieëntwintig van de zesentwintig consultatieve partijen ondertekend, waaronder ons land. Hoewel ook Japan, India en Zuid-Korea akkoord gingen met het Protocol, belette de noodzakelijke afwikkeling van interne procedures deze drie consultatieve partijen het Protocol op bovengenoemde datum te ondertekenen. Inmiddels heeft van de consultatieve partijen alleen Japan het Protocol nog niet ondertekend. Inmiddels hebben negen van de overige partijen bij het Verdrag inzake Antarctica het Protocol ondertekend, te weten: Canada, Colombia, Denemarken, Griekenland, Hongarije, Noord-Korea, Oostenrijk, Roemenië en Zwitserland.

Artikel 23 (Inwerkingtreding)

Voor de inwerkingtreding van het Protocol is de ratificatie nodig van de zesentwintig landen die op 4 oktober 1991 de status van consultatieve partij hadden. Dit zijn: Argentinië, Australië, België, Brazilië, Chili, China, Duitsland, Ecuador, Finland, Frankrijk, India, Italië, Japan, Nederland, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Peru, Polen, Rusland, Spanje, Uruguay, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Zuid-Afrika, Zuid-Korea en Zweden.

Tijdens de XVIe en de XVIIe ATCM, respectievelijk in oktober 1991 en november 1992, is gebleken hoezeer de verdragspartijen hechten aan spoedige inwerkingtreding van het Protocol. Uit de debatten bleek dat hieraan thans unaniem prioriteit wordt toegekend. Tijdens laatstgenoemde ATCM vond in verband daarmee intensief overleg plaats over

inhoud en vormgeving van reeds voltooide dan wel nog in voorbereiding zijnde nationale uitvoeringswetgeving. De XVIIIe ATCM zal in de periode april-mei 1994 plaatsvinden. Hoewel door vele consultatieve partijen dit tijdstip wordt beschouwd als streefdatum voor ratificatie, zullen niet alle consultatieve partijen hieraan kunnen voldoen. Dit betekent voor Nederland dat het Protocol niet in werking zal treden op een moment waarop de uitvoeringswetgeving nog niet van kracht is.

Artikel 25 (Wijziging)

Dit artikel, waarin de procedure is uiteengezet waarmee het Milieu-protocol gewijzigd kan worden, en die als zodanig ook nadrukkelijk in verband staat met artikel 7, waarin het verbod op activiteiten betreffende minerale rijkdommen is neergelegd, heeft centraal gestaan bij de onderhandelingen betreffende het Milieuprotocol.

In de eerste plaats is in het eerste lid, conform de beginselen van het Verdrag inzake Antarctica (artikel XII, eerste lid), bepaald dat de verdragspartijen met consensus het Protocol te allen tijde kunnen wijzigen.

Afgezien daarvan bestaat de mogelijkheid om het Protocol, op verzoek van enige partij, vijftig jaar na inwerkingtreding te wijzigen, als een voorstel daartoe een meerderheid van stemmen (waaronder 3/4 van de huidige consultatieve partijen) verwerft. Voor inwerkingtreding van een dergelijke wijziging is bekrachtiging nodig door 3/4 van de consultatieve partijen, waaronder alle zesentwintig staten die de consultatieve status hadden bij de totstandkoming van het Protocol, waaronder het Koninkrijk.

De wijzigingsprocedure ten aanzien van artikel 7 is in die zin verzwakt (vijfde lid) dat dit artikel slechts gewijzigd kan worden volgens bovengenoemde procedure, nadat de consultatieve partijen een stelsel van maatregelen hebben aanvaard dat aan mineralenwinning gerelateerde activiteiten reguleert en dat voldoende garanties bevat voor de bescherming van het Antarctische milieu. Een dergelijk stelsel dient de belangen veilig te stellen van zowel de zeven zogenaamde «claimant states» als de overige partijen, die dergelijke gebiedsaanspraken niet erkennen.

Als daarna inwerkingtreding van een wijziging van artikel 7 uitblijft, doordat het daartoe benodigde aantal landen ontbreekt, dan staat het partijen die zich willen ontdoen van de beperkingen van artikel 7, vrij om het Protocol op te zeggen door een kennisgeving daartoe aan de depositaris.

Bijlage I (Milieu-Effectrapportage)

In de eerste Bijlage van het Protocol worden regels gesteld met betrekking tot milieu-effectrapportage, dat wil zeggen het vooraf beoordelen van de effecten van voorgenomen activiteiten voor het Antarctisch milieu of de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen.

Artikel 8 van het Protocol legt de basis voor een systeem van milieu-effectrapportage, terwijl in Bijlage I de verplichtingen en procedures terzake zijn uitgewerkt. De in deze Bijlage beschreven beoordelingsprocedures moeten worden toegepast bij de planning voorafgaande aan beslissingen inzake activiteiten voortvloeiend uit programma's voor wetenschappelijk onderzoek en toeristische activiteiten die worden ondernomen in het gebied waarop het Verdrag inzake Antarctica van toepassing is, alsmede alle andere gouvernementele en niet-gouvernementele activiteiten in het gebied waarop het Verdrag inzake Antarctica van toepassing is.

In beginsel dienen vóór aanvang van bovengenoemde activiteiten de milieu-effecten daarvan te worden bestudeerd. Artikel 1 van de eerste Bijlage bepaalt dat dit dient te geschieden overeenkomstig de passende nationale procedures. In Nederland is dat de in de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne neergelegde regeling inzake milieu-effectrapportage en het Besluit Milieu-effectrapportage (Stb. 1987, 278) (lijst van mer-plichtige activiteiten en besluiten). Het Protocol en Bijlage I kennen geen systeem van lijsten van mer-plichtige activiteiten zoals deze bestaan in Nederland (zie de Wet milieubeheer) en ook neergelegd zijn in de richtlijn nr. 85/337/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEG L 175).

De Bijlage onderscheidt drie situaties.

In de eerste plaats is er de situatie dat van een activiteit wordt vastgesteld dat deze een minder dan gering of tijdelijk effect heeft. In een dergelijk geval kan de activiteit onmiddellijk doorgang vinden zonder verdere milieu-effectbeoordeling. Kan echter van een activiteit op voorhand worden vastgesteld dat deze waarschijnlijk een meer dan gering of tijdelijk effect heeft, dan dient een «omvattende milieu-evaluatie» te worden uitgevoerd vergelijkbaar met een mer in Nederland.

Dan is er tenslotte nog de situatie dat niet op voorhand duidelijk is dat een activiteit een minder dan gering of tijdelijk effect heeft. In een dergelijk geval wordt een «eerste milieu-evaluatie» opgesteld – een soort beknopte mer.

De inhoudseisen voor een «eerste milieu-evaluatie» staan in artikel 2 vermeld. Een dergelijke evaluatie dient voldoende informatie op te leveren om te kunnen beoordelen of een voorgenomen activiteit meer dan een gering of tijdelijk effect heeft. Het Nederlandse mer-systeem kent een dergelijke figuur niet. Blijkt uit de evaluatie dat een activiteit niet meer dan een gering of tijdelijk effect heeft dan kan de activiteit doorgang vinden op voorwaarde dat de werkelijk optredende effecten van de activiteit worden nagegaan.

Voor de «omvattende milieu-evaluatie» geeft de Bijlage inhoudelijke en procedurele voorschriften (artikel 3). De inhoudseisen voor een dergelijke evaluatie komen goeddeels overeen met inhoudseisen voor een Nederlands milieu-effectrapport.

De procedure die de «omvattende milieu-evaluatie» dient te doorlopen, is in grote lijnen de volgende. Het ontwerp wordt ter beschikking gesteld van het publiek en toegezonden aan alle partijen, die het eveneens aan hun eigen publiek ter beschikking stellen voor commentaar. Er volgt een periode van negentig dagen voor het inbrengen van bezwaren.

Ook wordt het ontwerp aan de commissie voor milieubescherming en de consultatieve vergadering aangeboden ter bestudering.

De definitieve beslissing over de activiteit kan pas worden genomen nadat de consultatieve vergadering op advies van de commissie voor milieubescherming de «omvattende milieu-evaluatie» heeft kunnen bestuderen. Wel is de restrictie gesteld dat de beslissing niet langer hoeft te worden uitgesteld dan vijftien maanden te rekenen vanaf de datum van toezending van het ontwerp van de «omvattende milieu-evaluatie».

De uiteindelijke beslissing dient gebaseerd te worden op de «omvattende milieu-evaluatie» en op de overwegingen ten aanzien van de ingebrachte commentaren (artikel 4).

De Bijlage bevat in artikel 5 de verplichting voor de verdragsluitende partijen procedures te creëren om de werkelijk optredende gevolgen van activiteiten vast te leggen teneinde te kunnen beoordelen in hoeverre dergelijke effecten verenigbaar zijn met het Milieuprotocol.

Tevens kan hierdoor informatie worden verkregen benodigd om schadelijke effecten te verminderen of tot een minimum te beperken, ofwel om de activiteit te schorsen, af te gelasten of te wijzigen.

Deze regel is vergelijkbaar met de in de Nederlandse mer-regeling opgenomen evaluatie-achteraf van de werkelijk optredende milieu-gevolgen.

Artikel 6 bevat een verplichting voor partijen tot informatieverstrekking aan elkaar en het publiek en aan de commissie voor milieubescherming.

De Bijlage bevat voorts bepalingen inzake noodgevallen (artikel 7) en amendering (artikel 8) die analoog zijn aan overeenkomstige bepalingen van andere Bijlagen.

Bijlage II (Instandhouding van de flora en fauna van Antarctica)

De tweede Bijlage van het Protocol betreft de bescherming van flora en fauna.

De Antarctische ijskap kent vrijwel geen eigen levensvormen. De wateren eromheen daarentegen zijn zeer rijk aan plante- en diersoorten. De Antarctische vogels en zoogdieren (met uitzondering van walvissen) zijn voor hun voortplanting aangewezen op een beperkt aantal stranden en rotsachtige kusten gelegen tussen de zee en de steriele ijskap. De snelle toename van het aantal onderzoekstations in deze kustgebieden gaf reeds spoedig na totstandkoming van het Verdrag inzake Antarctica aanleiding tot het stellen van regels ter bescherming van de soorten die in het kustgebied voorkomen.

De in 1964 door de partijen aanvaarde «Agreed Measures for the Conservation of Fauna and Flora» hebben gediend als basis voor de in de onderhavige Bijlage neergelegde regeling.

Uitgangspunt is een algemeen verbod van aantasting van flora en fauna behoudens vergunning (artikel 3). Een vergunning kan slechts worden verleend voor een beperkt aantal, voornamelijk wetenschappelijke, doeleinden en onder strikte voorwaarden. Voor bepaalde, nader aangewezen soorten (thans de Pelsrobber en de Ross-zeehond) geldt een bijzonder beschermingsregime, onder meer inhoudende dat exemplaren van deze soorten slechts aan hun populatie mogen worden onttrokken indien dit een dwingend wetenschappelijk doel dient en het voortbestaan van de soort of populatie niet in gevaar wordt gebracht.

Evenals in de «Agreed Measures» is een verbod opgenomen van introductie van niet-inheemse dier- of plantesoorten, parasieten en ziekten (artikel 4). De voorwaarden waaronder van dit verbod kan worden afgeweken, zijn echter verder aangescherpt. Ook is het aantal soorten waarvoor vergunning kan worden verleend, thans beperkt tot kamerplanten en laboratoriumdieren en -planten. De in het verdragsgebied geïmporteerde honden (trek- en lastdieren) dienen uiterlijk 1 april 1994 te zijn verwijderd.

Een nieuw element in de onderhavige Bijlage is de verplichting voor partijen om personen die in het verdragsgebied aanwezig zijn of voornemens zijn daarheen te gaan, te informeren over de verboden activiteiten en overige relevante bepalingen van deze Bijlage (artikel 5).

De partijen zijn voorts verplicht onderling informatie uit te wisselen omtrent verleende vergunningen, de stand van de Antarctische dier- en plantesoorten en de mate waarin elke soort of populatie bescherming behoeft (artikel 6). Ook dienen zij de beschermingsmaatregelen voor flora en fauna regelmatig te toetsen en daarbij rekening te houden met eventuele aanbevelingen van de commissie voor milieubescherming (artikel 8).

De Bijlage bevat voorts bepalingen inzake noodgevallen (artikel 2) en amendering (artikel 9), die analoog zijn aan overeenkomstige bepalingen van de andere Bijlagen.

De regeling inzake beschermde gebieden, welke deel uitmaakte van de «Agreed Measures», is ingrijpend herzien en thans ondergebracht in een afzonderlijke Bijlage (V).

Bijlage III (Afalverwijdering en afvalbeheer)

Deze Bijlage is van toepassing op activiteiten, bijvoorbeeld toerisme en wetenschappelijk onderzoek, die plaatsvinden in het gebied waarop het Verdrag inzake Antarctica van toepassing is (artikel 1, eerste lid).

Artikel 1 van de Bijlage geeft een aantal belangrijke uitgangspunten aan, waarmee wordt beoogd om de productie en lozing van afvalstoffen in het Antarctisch gebied zoveel mogelijk te voorkomen. Hiertoe zal bij de planning en uitvoering van activiteiten serieuze aandacht moeten worden besteed aan het afval dat resulteert uit die activiteiten en zullen afvalstoffen zoveel mogelijk mee terug moeten worden genomen naar het land van herkomst of naar andere plaatsen waar verwijdering legaal (overeenkomstig geldende verdragen) kan plaatsvinden. Bovendien zullen vroegere en huidige stortplaatsen en verbrandingsplaatsen op land, alsmede verlaten werkplaatsen, moeten worden opgeruimd door de veroorzaker, respectievelijk gebruiker.

Welke afvalstoffen uit het Antarctisch gebied moeten worden afgevoerd en op welke wijze overige afvalstoffen mogen worden verwijderd, wordt nader toegelicht in de artikelen 2 tot en met 6. Voorts wordt het binnenbrengen van bepaalde produkten (bijvoorbeeld polychloorbifenyl en niet-steriele aarde) verboden (artikel 7).

Artikel 8 van de Bijlage legt partijen de verplichting op afvalbeheersplannen op te stellen, die jaarlijks getoetst en bijgesteld moeten worden. In een dergelijk plan wordt voor elke vaste plaats, voor bivakken in het algemeen en voor nader aangegeven schepen, verwoord welke maatregelen zijn of zullen worden genomen met het oog op nadelige gevolgen voor het milieu ten gevolge van afvalstoffen. Ook dient een inventarisatie te worden gemaakt van locaties waar in het verleden activiteiten hebben plaatsgevonden. Artikel 9 regelt de onderlinge uitwisseling van de bedoelde afvalbeheersplannen.

De Bijlage, die overeenkomstig artikel 11 regelmatig moet worden gezien, is niet van toepassing in noodgevallen verband houdende met de veiligheid van mensen, materiaal van zeer grote waarde of de bescherming van het milieu.

De elementen van de Bijlage inzake verwijdering van afval en afvalbeheer die in de nationale wetgeving moeten worden geïmplementeerd, zullen voor wat betreft schepen worden geïmplementeerd door wijziging van de uitvoeringsbesluiten van de Wet Voorkoming Verontreiniging door Schepen.

Bijlage IV (Voorkoming van mariene verontreiniging)

In Bijlage IV worden regels gesteld voor schepen met betrekking tot het lozen van schadelijke stoffen in het mariene milieu. Onder schadelijke stoffen worden in dit verband begrepen olie, andere schadelijke vloeistoffen en vuilnis.

In beginsel is het lozen van dergelijke stoffen in het Antarctisch milieu verboden. Slechts bij hoge uitzondering, bijvoorbeeld door overmacht, is het toegestaan af te wijken van het algemene lozingsverbod. Indien zo'n situatie zich voordoet, dient hiervan onmiddellijk melding te worden gemaakt.

Teneinde invulling te geven aan het lozingsverbod is het een verplichting van verdragspartijen er op toe te zien dat onder hun vlag varende schepen, uitgerust voor activiteiten in de Antarctische wateren, voldoende capaciteit hebben voor het opslaan van afvalstoffen. De partijen op wier grondgebied havens logistieke functies vervullen voor de scheepvaart op Antarctica, dienen zorg te dragen voor adequate ontvangstfaciliteiten alwaar de schepen afvalstoffen dienen af te geven. Tevens dienen de verdragspartijen maatregelen te nemen in geval van noodsituaties en hiertoe de benodigde rampenplannen op te stellen.

In artikel 14 van de Bijlage wordt een koppeling gemaakt met het op 2 november 1973 te Londen tot stand gekomen Internationale verdrag ter voorkoming van verontreiniging van schepen (Trb. 1975, 147), het zogenaamde MARPOL Verdrag, waarin eveneens regels zijn gesteld voor het lozen van schadelijke afvalstoffen alkomstig van schepen. Dit verdrag is opgesteld onder auspiciën van de International Maritime Organization (IMO) en is voor het Koninkrijk in werking getreden in 1983 (Trb. 1983, 127).

Onder het MARPOL-verdrag is het Antarctisch gebied aangemerkt als een bijzonder gebied teneinde een maximale bescherming van het mariene milieu te waarborgen.

Bijlage IV zal door middel van een wijziging van de uitvoeringsbesluiten van de Wet Voorkoming Verontreiniging door Schepen, die uitvoering geeft aan het bovenvermelde MARPOL-verdrag, in de Nederlandse wetgeving worden geïmplementeerd.

Bijlage V (Bescherming en beheer van gebieden)

De regeling met betrekking tot beschermde gebieden, zoals oorspronkelijk voorzien in de «Agreed Measures for the Conservation of Fauna and Flora» van 1964 (Aanbeveling III-VIII), was in de loop der jaren uitgedijd tot een tamelijk ondoorzichtig systeem van zeven verschillende categorieën beschermde gebieden, elk met hun eigen, in Aanbevelingen vastgelegde criteria en procedures. Met de onderhavige Bijlage is beoogd dit systeem ingrijpend te vereenvoudigen zonder afbreuk te doen aan het bestaande beschermingsniveau. Het aantal categorieën is thans beperkt tot twee: de «speciaal beschermde» en de «speciaal beheerde» Antarctische gebieden.

De partijen dienen ernaar te streven in de reeks speciaal beschermde Antarctische gebieden onder meer op te nemen ongerepte gebieden die van belang zijn als referentiegebied voor toekomstig wetenschappelijk onderzoek, representatieve voorbeelden van belangrijke ecosystemen, gebieden van bijzondere landschappelijke waarde en plaatsen met een erkende historische waarde. De toegang tot deze gebieden is verboden behoudens vergunning (artikel 3).

Als speciaal beheerde Antarctische gebieden kunnen worden aangewezen de gebieden waar activiteiten worden verricht of kunnen worden verricht, waarvan het wenselijk is dat deze worden gepland of gecoördineerd ter vermindering van mogelijke conflicten, ter verbetering van de samenwerking tussen partijen of ter beperking van de milieu-effecten.

Voor de toegang tot een speciaal beheerd Antarctisch gebied is geen vergunning vereist.

Wel kan een zodanig gebied één of meer speciaal beschermde gebieden omvatten waartoe de toegang behoudens vergunning is verboden (artikel 4).

Anders dan onder het oude systeem dient thans voor alle krachtens deze Bijlage aan te wijzen gebieden een beheersplan te worden opgesteld. De voordracht voor de aanwijzing van een gebied kan worden gedaan

door een partij, de commissie voor milieubescherming, de wetenschappelijke commissie voor Antarctisch onderzoek of de commissie voor de instandhouding van de levende rijkdommen in de Antarctische wateren. Zij kunnen de voordracht doen door een ontwerp-beheersplan in te dienen bij de consultatieve vergadering die over de aanwijzing beslist. Het beheersplan voor een speciaal beschermd Antarctisch gebied dient onder meer een duidelijke omschrijving te bevatten van de voorwaarden waaronder vergunning kan worden verleend voor de toegang tot het gebied en het verrichten van mogelijk schadelijke handelingen. Het beheersplan voor een speciaal beheerd Antarctisch gebied dient met betrekking tot zodanige handelingen een gedragscode te bevatten (artikel 5).

Nadat over een voordracht tot aanwijzing advies is uitgebracht door de commissie voor milieubescherming beslist de consultatieve vergadering volgens de procedure van artikel IX, eerste lid, van het Verdrag inzake Antarctica, dat wil zeggen met consensus. Tenzij in het beheersplan anders is bepaald geschiedt de aanwijzing van een gebied voor onbepaalde tijd.

Beheersplannen dienen evenwel minstens eens in de vijf jaar te worden getoetst en zonodig bijgewerkt (artikel 6).

Met het oog op de afgifte van vergunningen voor de toegang tot of het ondernemen van activiteiten in een speciaal beschermd Antarctisch gebied dient elke partij een bevoegde instantie aan te wijzen. Met betrekking tot de in het verleden aangewezen speciaal beschermde gebieden, ten aanzien waarvan geen beheersplan bestaat, kan vergunning worden verleend voor een dwingend wetenschappelijk doel dat niet elders kan worden gediend en dat het ecosysteem in dat gebied niet schaadt (artikel 7).

De onderhavige regeling voorziet voorts in de opstelling van een lijst van historische plaatsen en monumenten, welke niet mogen worden beschadigd, verwijderd of vernietigd. Deze lijst bevat onder meer de door eerdere consultatieve vergaderingen als zodanig aangewezen historische plaatsen en monumenten (artikel 8).

Teneinde te verzekeren dat alle personen die Antarctica bezoeken of voornemens zijn dit te doen op de hoogte zijn van de bepalingen van deze Bijlage, dienen de partijen relevante informatie beschikbaar te stellen betreffende onder meer de ligging van de krachtens de Bijlage aangewezen gebieden, plaatsen of monumenten en de daarop van toepassing zijnde beheersplannen inclusief verbodsbepalingen (artikel 9). De partijen zijn voorts verplicht onderling informatie uit te wisselen omtrent verleende vergunningen, verslagen van inspectiebezoeken en veranderingen in of schade aan aangewezen gebieden, plaatsen of monumenten (artikel 10). De bepalingen inzake noodgevallen (artikel 11) en amendering (artikel 12) komen overeen met de betreffende bepalingen van de andere Bijlagen.

III. Koninkrijkspositie

Het Protocol zal wat het Koninkrijk betreft, evenals het verdrag, voor het gehele Koninkrijk gelden.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
P. H. Kooijmans