

VLAAMSE RAAD

ZITTING 1995-1996

15 DECEMBER 1995

ONTWERP VAN DECREET

houdende goedkeuring van het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, en van het aanhangsel en de bijlagen I, II, III, IV en V, ondertekend te Madrid op 4 oktober 1991

VERSLAG

**namens de Commissie voor Buitenlandse en Europese Aangelegenheden
uitgebracht door de heer Leo Cannaerts**

Samenstelling van de Commissie :

Voorzitter : de heer Jef Sleenckx.

Vaste leden : de heren Leo Cannaerts, Paul Deprez, Freddy Sarens, Herman Suykerbuyk, Hugo Van Rompaey ;

de heren Karel De Gucht, Jacques Laverge, Stefaan Platteau ;

de heren Fred Dielens, Patrick Hostekint, Jef Sleenckx ;

de heren Luk Van Nieuwenhuysen, Karim Van Overmeire ;

de heer Paul Van Grembergen ;

mevrouw Cecile Verwimp-Sillis.

Plaatsvervangers :

de heren Herman Candries, Paul Dumez, Jef Van Looy, Marc Van Peel, Johan Weyts ;

de heren Jacques Devolder, Jaak Gabriels, Didier Ramoudt ;

de heer Guy Swennen, mevrouw Gracienne Van Nieuwenborgh, de heer Tuur Van Wallendael ;

de heren Christian Verougstraete, Emiel Verrijken ;

mevrouw Nelly Maes ;

de heer Johan Malcorps.

Zie :

172 (1995-1996)

— Nr. 1 : Ontwerp van decreet

DAMES EN HEREN,

Het ontwerp van decreet houdende goedkeuring van het protocol betreffende milieubescherming bij het verdrag inzake Antarctica, en van het aanhangsel en de bijlagen I, II, III, IV en V, ondertekend in Madrid op 4 oktober 1991 werd door uw Commissie voor Buitenlandse en Europese Aangelegenheden besproken en goedgekeurd op haar vergadering van donderdag 14 december 1995.

I. INLEIDENDE TOELICHTING DOOR DE HEER LUC VAN DEN BRANDE, MINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING, VLAAMS MINISTER VAN BUITENLANDS BELEID, EUROPESE AANGELEGHENEDEN, WETENSCHAP EN TECHNOLOGIE

1. Het kader : het Antarctisch verdragstelsel

De minister-president opent zijn uiteenzetting met het schetsen van het algemene internationaal-rechtelijke referentiekader waarbinnen het Protocol van Madrid, ondertekend op 4 oktober 1991, dient gesitueerd te worden. Dit Protocol van Madrid vormt met name een belangrijke nieuwe toevoeging bij het Verdrag van Waschington van 1 december 1959, dat het basisverdrag vormt ter zake Antarctica.

Een zinvolle bespreking van het Protocol is slechts mogelijk mits een korte schets van dit Antarctische basisverdrag van 1959.

In de loop van de negentiende en de eerste helft van de twintigste eeuw lieten zeven staten soevereiniteitsaanspraken gelden op delen van Antarctica, te weten : Groot-Brittannië, Australië, Nieuw-Zeeland, Frankrijk, Noorwegen, Chili en Argentinië. Deze aanspraken zijn soms overlappend, en worden door geen enkele andere staat erkend.

Daarnaast waren er tot 1959 vijf staten die omwille van vroegere politieke en/of wetenschappelijke activiteiten in het Zuidpoolgebied een rol speelden tegenover Antarctica : de Verenigde Staten, de U.S.S.R., Zuid-Afrika, Japan en België.

De Belgische betrokkenheid vindt haar oorsprong in de nog steeds alombekende poolexpeditie van Adrien de Gerlache.

In 1959 sloten deze twaalf hogergenoemde staten het Verdrag van Washington, dat het "Antarctisch Verdragssysteem" instelde. Hét kernpunt van dit Verdrag is meer bepaald gelegen in de status-quo die wordt ingesteld ter zake de tegenstrijdige soevereiniteitsaanspraken.

Daarnaast gaat het Antarctisch Verdragssysteem ook nog uit van drie fundamentele principes :

(1°) Antarctica staat enkel open voor vreedzaam gebruik (en is aldus in wezen de eerste en enige werkelijk gedemilitariseerde zone ter wereld – een aspect dat tijdens en na de Koude Oorlog ten onrechte nooit is benadrukt).

(2°) In het hele gebied geldt de regel van vrijheid van wetenschappelijk onderzoek en samenwerking.

(3°) Er wordt gestreefd naar bescherming van het Antarctisch milieu.

Het Protocol van Madrid is een belangrijke aanvulling bij dit systeem, en meer bepaald bij het derde basisprincipe (milieubescherming), waarvoor het Protocol een waterdicht systeem in het leven roept.

2. Bespreking van het protocol van Madrid

2.A. Algemeen

Het Protocol betekent een belangrijke kentering binnen het Antarctisch Verdragssysteem, weg van de idee dat Antarctica slechts een leeg te plunderen bron van grondstoffen zou zijn, en naar de bewaring ervan in een ongerepte staat. Het Protocol behelst namelijk in essentie een verbod – gedurende minimaal 50 jaar – op alle commerciële mijnactiviteiten in Antarctica.

Via het Protocol wordt een Commissie voor Milieubescherming in het leven geroepen, en ontstaan juridisch bindende regels met betrekking tot afvalverwerking, watervervuiling, de bescherming van inheemse fauna en flora, strikte procedures voor milieu-effectrapportage (MER) en een alomvattende gebiedsbescherming.

Alle aspecten van milieubescherming worden via dit Protocol, dus via één enkel omvattend instrument, onder het Antarctisch Verdragstelsel gebracht.

2.B. Basisprincipes

In de preambule en de artikelen twee en drie worden de algemene beginselen expliciet geformuleerd waarbij de Verdragspartijen zich verbinden tot een alomvattende bescherming van het Antarctisch milieu, en Antarctica uitroepen tot een aan vrede en wetenschap toegewijd natuureservaat.

Hieruit vloeit voort dat milieubescherming, hét fundamenteel criterium vormt bij de planning van alle activiteiten op Antarctica, met inbegrip van toerisme.

2.C. Minerale activiteiten

Gedurende vele jaren was de dreiging van mijnexploitatie het belangrijkste actiepunt van alle betrokken milieuorganisaties.

Artikel zeven vormt hier het kernartikel : het stelt onomwonden een verbod in op elke commerciële mijnactiviteit.

Dit verbod geldt theoretisch "slechts" voor vijftig jaar (de looptijd van het Protocol volgens art. 25). In werkelijkheid is de amendingsprocedure na 50 jaar (uiteengezet in het artikel 25) zo complex, dat alle vertrouwen bestaat dat het Protocol de definitieve bescherming van Antarctica met zich zal brengen.

2.D. Belangrijke bepalingen

(a) Beslechting van geschillen

De artikelen 18 tot en met 20, én een apart aanhangsel, voorzien in een uitgewerkt systeem van arbitrale beslechting, of zelfs procedures voor het Internationaal Gerechtshof in Den Haag.

(b) Toepassingsgebied

Het Protocol past ook hier geheel in het Antarctisch Verdragssysteem : het gehele gebied bezuiden de 60° zuidelijke breedtegraad valt onder het Protocol.

(c) Instellingen

Specifiek zal een Commissie voor Milieubescherming worden opgezet, met adviesbevoegdheid (artikel 11-12) ; belangrijker is het feit dat ook op dit vlak het Protocol zich inscha-

kelt in de institutionele structuur van het Antarctische Verdragssysteem.

d) Inspectie

Artikel 14 voorziet expliciet in de mogelijkheid de naleving van het Protocol te inspecteren. Deze inspecties vallen onder de algemene regel van artikel 7 van het Verdrag van 1959 : vrije toegang tot alle gebieden en installaties.

2.E. Bijlagen

Bij het Protocol zijn vijf bijlagen gevoegd, die er integraal deel van uitmaken (artikel 9). De eerste vier werden afgesloten in Madrid zelf, het vijfde kwam tot stand bij de Vergadering van Consultatieve Partijen te Bonn in 1991.

Bijlage 1 stelt een uitgewerkt stelsel van milieu-effectrapporteringen in, die het opzetten van zowat alle gouvernementele en niet-gouvernementele activiteiten in Antarctica moeten voorafgaan. Verschillende soorten activiteiten vereisen verschillende vormen van evaluatieprocedures, afhankelijk van de graad van potentiële milieu-impact (hoe groter de potentiële milieu-impact, hoe omvattender de vereiste MER).

Bijlage 2 inzake de bescherming van fauna en flora versterkt vroegere beschermingsregels.

Bijlage 3 over afvalverwijdering en afvalbeheer verstrengt aanzienlijk de regelgeving voor door menselijke activiteiten veroorzaakt afval, en benadrukt de noodzaak van afvalpreventie. Dit is verantwoord vanuit de vaststelling dat het Antarctische ecosysteem zeer gevoelig is voor vervuiling. Door koude en ijs is er immers bijna geen natuurlijke afbraak van afval.

Bijlage 4 handelt over de voorkoming van mariene verontreiniging en stelt maatregelen in ter voorkoming van verontreiniging door scheepvaart.

Bijlage 5 over de bescherming en het beheer van gebieden, voorziet in de mogelijkheid de meest kwetsbare en meest waardevolle gedeelten van Antarctica een bijkomende speciale bescherming te verlenen.

Bijkomende bijlagen kunnen via een in het verdrag zelf voorzien mechanisme aan het Protocol worden gehecht. Een uitgewerkte aansprakelijkheidsregeling zal het voorwerp uitmaken van een dergelijke bijlage.

3. Bevoegdheid van de deelstaten

Het Protocol van Madrid is een typisch "gemengd" verdrag : met federale bevoegdheden, de bepalingen met betrekking tot radioactief afval, en bevoegdheden voor gewesten en gemeenschappen inzake leefmilieu, afvalstoffenbeleid en wetenschapsbeleid.

Het nu voorliggende ontwerp van decreet zelf volgt de klassieke werkwijze voor instemming door de Vlaamse Raad met een internationaal verdrag. Het bevat één enkel artikel waarin wordt gesteld dat het Protocol wat de Vlaamse bevoegdheden betreft volkomen uitwerking zal hebben.

4. Raad van State

In zijn advies van 25 april 1995 formuleerde de Raad enkel vormopmerkingen, waaraan uiteraard gevolg werd gegeven.

5. Besluit

Het Antarctisch Verdragssysteem heeft tot nog toe aangetoond dat succesvolle samenwerking tussen staten verwezenlijkt en gehandhaafd kan worden. Het protocol van Madrid, waarvoor een aantal milieugroeperingen zich lang hebben ingezet en waartoe België mee de aanzet heeft gegeven, is een belangrijke bijkomende stap in de omvattende bescherming van Antarctica.

Om al deze redenen vraagt de minister-president aan het eind van zijn betoog met overtuiging de goedkeuring van het decreet.

II. ALGEMENE BESPREKING

Over de politieke fracties heen wordt een algemeen gevoel van tevredenheid met de fundamentele milieudoelstellingen van het verdrag tot uiting gebracht. Een lid omschrijft het Protocol zelfs als een vorm van intergenerationele solidariteit, en wijst op het belang van het behoud van het Antarctische ecosysteem voor de toekomst van de hele mensheid.

Hetzelfde lid, hierin bijgetreden door diverse andere leden, betreurt in dit licht dan ook dat het verdrag slechts een geldigheidsduur van vijftig jaar heeft. Hij vraagt van de minister-president enige toelichting omtrent het waarom van deze beperking in de tijd.

Ter zake antwoordt de minister-president dat de verklaring hiervoor gezocht moet worden in de zeer terughoudende opstelling van de Verenigde Staten van Amerika tijdens de onderhandelingen die aan dit Protocol voorafgingen. Om principiële redenen wensten zij geen verdrag met een onbeperkte geldingsduur af te sluiten. Hij preciseert echter dat de in artikel 25 van het Protocol vastgelegde procedure om het verdrag te wijzigen of te amenderen in de praktijk zo zwaar uitvalt dat er de facto in het Protocol besloten ligt dat het voor meer dan vijftig jaar zal gelden.

Diverse leden wensen eveneens opheldering omtrent de lange periode die er gelegen is tussen de ondertekening van dit Protocol 4 oktober 1991 en de voorlegging ter ratificatie ervan aan de Vlaamse Raad. Deze vertraging wordt des te erger bevonden doordat België als verdragspartij, binnen het nieuwe constitutionele systeem dat de buitenlandse betrekkingen beheerst, afhankelijk is van ratificatie door zijn deelstaten. Late ratificatie door deze laatste belet met andere woorden dat het protocol in werking treedt, aangezien hiervoor vereist is dat de 26 landen met de status van "Consultatieve Partij", waaronder ook België, het verdrag geratificeerd zouden hebben.

Hierop wordt door de minister-president gerepliceerd dat deze evidente vertraging – die hij overigens ten eerste betreurt – geheel buiten de wil van Vlaanderen om tot stand is gekomen op het federale niveau. De ratificatieprocedure heeft daar immers, mede door een niet geheel adequate opvolging door het federale ministerie van Buitenlandse Zaken, veel te lang aangesleept.

Meerdere commissieleden vragen daarop naar de concrete impact die dit verdrag heeft of kan hebben voor Vlaanderen.

Deze implicaties voor Vlaanderen zijn volgens de minister-president in eerste aanleg slechts in algemene termen te omschrijven. Ook voor Vlaanderen geldt met andere woorden de premisse dat elke activiteit die door de Vlaamse overheid, dan wel door Vlaamse ingezetenen zou worden opgezet, onderworpen zal zijn aan de verdragsbepalingen. In concreto

kan hierbij bijvoorbeeld gedacht worden aan door Vlaanderen gesubsidieerde wetenschappelijke onderzoeksploegen.

Een lid betreurt dat het Protocol enerzijds wel in een ruime regeling van milieukwesties voorziet in het Antarctisch gebied, maar dat men anderzijds verzuimd heeft er een degelijke aansprakelijkheidsregeling aan te verbinden.

De minister-president antwoordt hierop dat zulks inderdaad in eerste instantie niet haalbaar bleek. Op basis van artikel 16 van het Protocol verbinden de verdragsluitende staten er zich echter wel toe een dergelijk systeem uit te werken in een toekomstige bijlage. Mogelijk zal zulks al het geval zijn in een zesde bijlage bij het Protocol.

Hetzelfde lid merkt op dat de bepalingen betreffende de voorafgaande milieu-effectrapportage worden uitgehold door deze taak toe te vertrouwen aan de verdragsluitende partijen zelf. Veel beter ware geweest deze opdracht toe te vertrouwen aan een onafhankelijk internationaal lichaam.

Hierop wordt geantwoord dat tijdens de onderhandelingen diverse staten problemen maakten omtrent deze voorafgaandelijke evaluatie van de mogelijke schadelijke impact van menselijke activiteiten op Antarctica. Een dergelijk preventief evaluatiesysteem doet immers in zekere mate afbreuk aan de in het Antarctische systeem verankerde gedachte van vrije toegang tot het Zuidpoolgebied en aan de aldaar geldende vrijheid van wetenschappelijk onderzoek. Daarom werd uiteindelijk een compromis bereikt waarin wel degelijk een MER-verplichting werd opgelegd, die echter uitgevoerd moet worden door de verdragsluitende partijen zelf, maar dan wel overeenkomstig de methoden en procedures vastgelegd in een bijlage bij het Protocol. De minister-president kan de vraagsteller derhalve gerust stellen : de betrokken landen beslissen zeker niet in alle vrijheid of en hoe ze eventueel een milieu-effectrapportage zullen uitvoeren.

Hetzelfde lid wenst daarop te weten welke landen er reeds geratificeerd hebben en of er eventueel landen zijn waarvan bekend zou zijn dat ze zullen weigeren te ratificeren.

Ter informatie wordt hierop een lijst van landen-"consultatieve partijen" verstrekt die het Protocol van Madrid reeds geratificeerd hebben. Bekrachtigd hebben met name reeds : Frankrijk, Nederland, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Italië, Zweden, Noorwegen, Spanje, Polen, Zuid-Afrika, China, Australië, Nieuw-Zeeland, Argentinië, Chili, Brazilië, Uruguay, Peru en Ecuador. Dit betekent dat de volgende staten nog moeten ratificeren: België, India, Zuid-Korea, Japan, Rusland, Verenigde Staten en Finland. Er zijn geen aanwijzingen dat een van de laatstgenoemden de intentie zou hebben om niet te ratificeren. Algemeen kan derhalve geconcludeerd worden dat het Protocol op een zeer ruime adhesie kan rekenen. Daarenboven kan worden vastgesteld dat de meeste van de staten die nog niet geratificeerd hebben zich de facto wel reeds voegen naar de verdragsinhoud. Dit geldt o.m. voor België en zijn diverse deelstatelijke geledingen.

Daarna wordt door het lid gepeild naar de beschermende impact van het Protocol op de zeegebieden rond Antarctica, en dan met name de impact op het daar aanwezige vis- en krillbestand. Krill is de belangrijkste vorm van zoöplankton in de Antactische wateren, en het basisvoedsel voor walvissen, pinguïns, zeehonden, en andere Antarctische diersoorten.

Ter zake repliceert de minister-president dat de bescherming van de maritieme ecosystemen van de Antarctische oceaan buiten het toepassingsgebied van het huidige Protocol valt, maar wel onderworpen is aan een ander verdrag. Met

name gaat het hier dan om de "Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR)", die in 1980 werd ondertekend te Canberra, en die op 7 april 1982 in werking trad.

Afrondend recapituleert de minister-president de argumenten op grond waarvan hij aan de Vlaamse Raad de goedkeuring van het Milieuprotocol van Madrid vraagt : elke nieuwe menselijke activiteit op Antarctica wordt eraan onderworpen : Vlaanderen affirmeert door de goedkeuring zijn rol als internationale verdragspartner, en België – en derhalve ook Vlaanderen – kan zich, alleen al vanwege van de voorttrekkersrol die het heeft gespeeld in de onderhandelingen over het verdrag, niet permiteren om inzake ratificatie nog langer achter te blijven.

III. STEMMING

Ter stemming gelegd wordt het enig artikel van het ontwerp van decreet houdende goedkeuring van het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica, en van het aanhangsel en de bijlagen I, II, III, IV en V, ondertekend te Madrid op 4 oktober 1991 aangenomen met eenparigheid van stemmen.

De verslaggever,

Leo CANNAERTS

De voorzitter,

Jef SLEECKS
