

Vergaderjaar 2016–2017

34 743

Wijziging van de Waterwet en van de Wet maritiem beheer BES in verband met de uitvoering van de wijziging van het Protocol van 1996 bij het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen van 1972 (mariene geo-engineering)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan de op 18 oktober 2013 tot stand gekomen wijziging van het Protocol (Trb. 1998, 134, hierna: het Protocol) bij het Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen (Trb. 1973, 172), zoals opgenomen in Resolutie LP.4(8) en gepubliceerd in het Tractatenblad 2014, nr. 46. De wijziging van het Protocol voorziet in het reguleren van het plaatsen van stoffen voor oceaانبemesting en andere mariene geo-engineeringsactiviteiten. Het wetsvoorstel vergezelt het bij koninklijke boodschap van ... ingediende voorstel van rijkswet houdende goedkeuring van de op 18 oktober 2013 te Londen tot stand gekomen Resolutie LP.4(8) inzake de wijziging van het Protocol van Londen ter regulering van de plaatsing van stoffen voor oceaانبemesting en andere mariene geo-engineeringsactiviteiten (Trb. 2014, 46) (Kamerstukken ..., hierna: de rijksgoedkeuringswet). Voor een toelichting op het Verdrag, het Protocol en de wijziging van het Protocol wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de rijksgoedkeuringswet.

Volgens het gewijzigde Protocol wordt onder mariene geo-engineering verstaan «het bewust ingrijpen in het mariene milieu om natuurlijke processen te beïnvloeden, met inbegrip van het tegengaan van door de mens veroorzaakte klimaatverandering en/of de gevolgen daarvan, hetgeen mogelijk schadelijke effecten kan hebben, met name wanneer deze effecten wijdverbreid, langdurig of ernstig kunnen zijn». De wijziging van het Protocol behelst een nieuw artikel 6*bis* dat lidstaten verplicht tot instelling van een absoluut verbod of een vergunningplicht voor mariene geo-engineeringsactiviteiten voor zover die als zodanig zijn aangewezen in de nieuwe bijlage 4 bij het Protocol. Voor mariene geo-engineeringactiviteiten waarvan in bijlage 4 is bepaald dat die onder vergunning kunnen worden toegestaan, bevat een nieuwe bijlage 5 een algemeen beoordelingskader dat moet worden doorlopen alvorens een vergunning kan worden verleend. Vooralnog is alleen oceaانبemesting

als mariene geo-engineeringsactiviteit aangewezen. Onder oceaانبemesting wordt verstaan «een door de mens uitgevoerde activiteit met als voornaamste doel het stimuleren van primaire productiviteit in de oceanen». Onder oceaانبemesting wordt niet begrepen conventionele aquacultuur of maricultuur, of het creëren van kunstmatige riffen. Bijlage 4 verbiedt alle oceaانبemestingsactiviteiten met uitzondering van oceaانبemesting in het kader van legitiem wetenschappelijk onderzoek, waarvoor een vergunning kan worden verleend, «rekening houdend met een specifiek beoordelingskader voor plaatsingen». Voor oceaانبemesting was in 2010 reeds een specifiek beoordelingskader voor oceaانبemesting vastgesteld door de verdragspartijen.¹ Blijkens Resolutie LP.4(8) blijft dit specifieke beoordelingskader van toepassing bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van oceaانبemesting.

Dit wetsvoorstel wijzigt de Waterwet en de Wet maritiem beheer BES (hierna: de WmbBES) ter uitvoering van de wijziging van het Protocol voor respectievelijk het Europese en het Caribische deel van Nederland. Beide wetten bevatten reeds een implementatie van het Protocol. De implementatie in de wetten loopt op punten uit elkaar. Alhoewel de periode voor legislatieve terughoudendheid is beëindigd, wordt een verdergaande herziening van de WmbBES, waarbij deze wet verder wordt gemoderniseerd en in lijn gebracht met de Nederlandse wetgeving, vanwege het primaire doel van onderhavig wetsvoorstel – implementatie van de wijziging van het Protocol – niet opportuun geacht.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

2.1 Wijziging van de Waterwet

Door de uitbreiding van het toepassingsbereik van het Protocol tot regulering van mariene geo-engineering is het nodig in de Waterwet te voorzien in een verbod behoudens vergunning op het in zee brengen van stoffen ten behoeve van mariene geo-engineering. Voorgesteld wordt daartoe artikel 6.3, dat reeds de implementatie vormt van het Protocol, te wijzigen.

Alhoewel artikel 6.2 van de Waterwet reeds voorziet in een algemeen verbod behoudens vergunning of vrijstelling voor het in oppervlaktewater brengen van verontreinigende, schadelijke of afvalstoffen, is dit artikel niet afdoende om volledig uitvoering te geven aan de nieuwe verdragsverplichtingen. Artikel 6.2 ziet mede op het in de Nederlandse territoriale zee en de Nederlandse exclusieve economische zone (hierna: EEZ) brengen van stoffen, maar is – anders dan artikel 6.3 – niet ook van toepassing op handelingen vanaf Nederlandse schepen in alle mariene wateren, zoals de volle zee en de territoriale zee van andere staten (artikel 6.3, tweede lid, van de Waterwet).

In bijlage 4 van het Protocol is oceaانبemesting voornamelijk als enige mariene geo-engineeringsactiviteit aangewezen. Niet uitgesloten is dat in de toekomst andere vormen van mariene geo-engineeringsactiviteiten aan de bijlage worden toegevoegd. Om te voorkomen dat voor iedere wijziging van bijlage 4 bij het Protocol een wetswijziging noodzakelijk is, wordt voorgesteld in artikel 6.3 van de Waterwet met een dynamische verwijzing te verwijzen naar bijlage 4.

¹ Resolutie LC-LP.2(2010). De oorspronkelijke Engelse tekst is raadpleegbaar en te downloaden via <http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/LCLP/EmergingIssues/geoengineering/Documents/OFAssessmentResolution.pdf>.

Artikel 6.8, eerste lid, van het Waterbesluit bepaalt dat een vergunning als bedoeld in artikel 6.3 van de Waterwet slechts kan worden verleend in overeenstemming met het Protocol. Met de uitbreiding van de toepasselijkheid van artikel 6.3 van de Waterwet tot mariene geo-engineeringsactiviteiten is automatisch voorzien in een verplichting voor het bevoegd gezag om het algemene beoordelingskader van bijlage 5 van het Protocol en eventuele specifieke beoordelingskaders, zoals het beoordelingskader voor oceaانبemesting uit de eerdergenoemde Resolutie LC-LP.2(2010), toe te passen en een vergunning te weigeren als niet wordt voldaan aan de vereisten van het Protocol.

Naast de hierboven beschreven implementatie van de wijziging van het Protocol wordt voorgesteld de bestaande wettelijke bepalingen beter te laten aansluiten op het Protocol. Het betreft de activiteiten die niet onder het begrip «storten» uit het Protocol vallen. Het Protocol bepaalt in de begripsomschrijvingen dat onder «storten» niet wordt verstaan «het plaatsen van stoffen met een ander oogmerk dan er zich enkel en alleen van te ontdoen, mits zulks niet strijdig is met het doel van dit Protocol» (artikel 1, vierde lid, onderdeel.2, onder.2). Ook valt «het achterlaten in zee van stoffen (bijvoorbeeld kabels, pijpleidingen en voorzieningen voor zee-onderzoek) geplaatst met een ander oogmerk dan zich hiervan enkel en alleen te ontdoen» niet onder het stortingsbegrip (artikel 1, vierde lid, onderdeel.2, onder.3, van het Protocol).

Bij de Nederlandse implementatie van het verbod op storten zijn dergelijke handelingen echter niet van de toepassing van artikel 6.3 uitgezonderd, maar zijn zij bij algemene maatregel van bestuur vrijgesteld van de vergunningplicht (artikel 6.8, tweede lid, van het Waterbesluit). Met andere woorden, dergelijke handelingen worden volgens de wet wel beschouwd als stortingsactiviteiten – en vallen onder artikel 6.3 – maar zijn vrijgesteld van de daarvoor voorgeschreven vergunningplicht. Doordat in artikel 6.2 van de Waterwet is bepaald dat het lozingsverbod van dit artikel niet van toepassing is op handelingen waarop artikel 6.3 van toepassing is, vallen de vrijgestelde handelingen ook niet onder de verplichtingen van artikel 6.2. Dit is onwenselijk, omdat ook in het geval van bepaalde nuttige toepassingen een vergunningplicht vanwege het in een oppervlaktewaterlichaam brengen van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen voor een goede regulering noodzakelijk kan zijn. Daarom wordt voorgesteld de volgens het Protocol buiten het stortingsbegrip vallende activiteiten expliciet uit te zonderen van de reikwijdte van artikel 6.3 van de Waterwet (artikel I, onderdeel B, onder 2), zodat dergelijke activiteiten alsnog vergunningplichtig kunnen zijn op grond van artikel 6.2 van de Waterwet.

Overigens bevatten de artikelen 6.3 en 6.5 van de Waterwet geen afbakeningsbepalingen ten opzichte van elkaar. Een activiteit die onder het toepassingsbereik van artikel 6.3 valt, kan dus mede vergunningplichtig zijn op grond van artikel 6.5 van de Waterwet.

2.2 Wijziging van de Wet maritiem beheer BES

Het Protocol is geïmplementeerd in paragraaf 4.4 van de WmbBES. Het begrippenkader en de bepalingen in die wet verschillen van die van de Waterwet. Omwille van een zo spoedig mogelijke implementatie van de wijziging van het Protocol is ervoor gekozen zo min mogelijk in te grijpen in de bestaande structuur van de WmbBES en de paragraaf waarin het Protocol reeds is geïmplementeerd. Het in lijn brengen van de BES-regelgeving met de Nederlandse regelgeving op dit punt zou een ingrijpende herstructurering van de WmbBES vergen, die beter past in een algehele herziening van de WmbBES.

Voorgesteld wordt om aan de artikelen 44 tot en met 46, die handelen over het storten van stoffen alsmede het – met een ander oogmerk dan storten – afzinken van (lucht)vaartuigen en bouwwerken, een artikel toe te voegen dat mariene geo-engineering reguleert. Daarbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het bestaande begrippenkader van de WmbBES. Het eerste lid van het voorgestelde artikel 46a introduceert een verbod behoudens vergunning voor de in bijlage 4 bij het Protocol aangewezen mariene geo-engineeringsactiviteiten. De vergunningplicht geldt nu nog alleen voor oceaانبemestingsactiviteiten. Bij de beoordeling van een vergunningaanvraag voor dergelijke activiteiten moeten bijlage 4 en bijlage 5 bij het Protocol in acht worden genomen (het voorgestelde artikel 46a, tweede lid, van de WmbBES). Bijlage 4 bij het Protocol bepaalt dat oceaانبemestingsactiviteiten zijn verboden, tenzij sprake is van oceaانبemesting in het kader van legitiem wetenschappelijk onderzoek. Een vergunningaanvraag voor oceaانبemestingsactiviteiten anders dan in het kader van legitiem wetenschappelijk onderzoek moet dus zonder meer worden geweigerd. Voor oceaانبemestingsactiviteiten in het kader van wetenschappelijk onderzoek kan een vergunning worden verleend als getoetst in aan het algemene beoordelingskader van bijlage 5 bij het Protocol en aan het specifieke beoordelingskader waarnaar in bijlage 4 bij het Protocol wordt verwezen. Met de plicht om bij de beoordeling van de vergunning bijlage 4 bij het Protocol in acht te nemen is dus mede gewaarborgd dat het bevoegd gezag de aanvraag aan het specifieke beoordelingskader van Resolutie LC-LP.2(2010) toetst. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden en de vergunning kan onder beperkingen worden verleend (het voorgestelde artikel 46a, derde lid, van de WmbBES).

Voorts wordt ten behoeve van toezicht en handhaving voorgesteld enige bepalingen van hoofdstuk 5 van de WmbBES te wijzigen. Deze wijzigingen zorgen ervoor dat toezichthouders bevoegd zijn om schepen aan en vast te houden (artikelen 53 en 55 van de WmbBES) en werkzaamheden stil te leggen (artikel 63 van de WmbBES) indien er sprake is van overtreding van het voorgestelde artikel 46a van de WmbBES. Ook wordt voorzien in de strafbaarstelling van overtreding van het in of op grond van het voorgestelde artikel 46a van de WmbBES bepaalde (artikelen 81 en 83 van de WmbBES).

Regulering en handhaving van mariene geo-engineeringsactiviteiten vanaf vaartuigen en vanuit luchtvaartuigen onder Nederlandse vlag buiten de territoriale zee en de EEZ van de BES-eilanden behoeft geen regeling in de WmbBES, omdat die handelingen reeds gedekt worden door het verbod in artikel 6.3, eerste lid, in combinatie met artikel 6.3, tweede lid, van de Waterwet. Het tweede lid verklaart het verbod uit het eerste lid namelijk van toepassing op alle vaartuigen en luchtvaartuigen die in Nederland geregistreerd zijn.

3. Verhouding van het wetsvoorstel tot andere wetgeving

3.1 Rijkswet instelling exclusieve economische zone

Met de instelling van een exclusieve economische zone van het Koninkrijk in de Rijkswet instelling exclusieve economische zone is de Nederlandse rechtsmacht in 2000 uitgebreid tot een gebied buiten de territoriale zee. De begrenzing van de EEZ is voor Europees Nederland vastgelegd in het Besluit grenzen Nederlandse exclusieve economische zone en voor Caribisch Nederland in het Besluit grenzen Caribische exclusieve economische zone. Op grond van de Rijkswet en de daarop gebaseerde besluiten heeft Nederland in de betreffende gebieden rechtsmacht ten aanzien van de in het Protocol geregeerde onderwerpen.

3.2 Wet natuurbescherming

De regulering van mariene geo-engineeringsactiviteiten in de Waterwet laat onverlet dat de Wet natuurbescherming van toepassing kan zijn op dergelijke activiteiten. De Wet natuurbescherming is mede van toepassing in de Nederlandse EEZ. De Minister van Economische Zaken is het bevoegd gezag voor vergunningverlening op grond van die wet ten aanzien van handelingen op de Noordzee.

3.3 Eilandsverordeningen

De Wet grondslagen natuurbeheer en -bescherming BES implementeert een aantal belangrijke natuurverdragen en regelt de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen het Rijk en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Op grond van deze wet is de eilandsraad bevoegd natuurparken in te stellen. De Eilandsverordening natuurbeheer Bonaire, de Marien Milieu Verordening Sint Eustatius en Verordening Marien Milieu Saba wijzen natuurparken in de territoriale wateren aan en stellen regels ten aanzien van schadelijke handelingen in of nabij die parken. De Verordening bescherming fauna en flora van het openbaar lichaam Sint Eustatius is mede van toepassing in de territoriale wateren van het eiland. De regels en bevoegdheden van de eilandsverordeningen blijven onverkort van toepassing. Dit kan betekenen dat naast een vergunningplicht op grond van het voorgestelde artikel 46a van de WmbBES tevens sprake is van andere regels waaronder een verbod behoudens ontheffing op grond van een eilandsverordening. De activiteit mag niet worden uitgevoerd totdat alle benodigde toestemmingen zijn verkregen.

3.4 Omgevingswet

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving wordt de implementatie van het Protocol voor Europees Nederland onderdeel van het stelsel van de Omgevingswet. De voorgestelde wijzigingen in dit wetsvoorstel zullen nog worden ingepast in het stelsel van de Omgevingswet. Op wetsniveau kan dat door wijziging van de Omgevingswet via de Invoeringswet Omgevingswet. Op die manier wordt ervoor gezorgd dat de Omgevingswet op het moment van inwerkingtreding actueel is.

4. Uitvoering en handhaving

Het bevoegd gezag voor vergunningverlening op grond van de Waterwet en de WmbBES is de Minister van Infrastructuur en Milieu.

Waterwet

Hoofdstuk 8 van de Waterwet geeft het bevoegd gezag het instrumentarium voor de bestuursrechtelijke en deels ook de strafrechtelijke handhaving jegens burgers, bedrijven en instellingen, dan wel overheden die bij feitelijk of privaatrechtelijk handelen daarmee op gelijke voet staan. De instrumenten voor bestuursrechtelijke handhaving zijn de bevoegdheden strekkend tot het toepassen van bestuursdwang, het opleggen van een last onder dwangsom alsmede het intrekken van de watervergunning.

Voorts is overtreding van artikel 6.3 (vergunningplicht) of artikel 6.20, derde lid (vergunningvoorschriften), van de Waterwet een economisch delict op grond van artikel 1a van de Wet op de economische delicten. De Wet op de economische delicten maakt strafrechtelijke handhaving mogelijk en kent met name in de sfeer van opsporing en vervolging een uitgebreider pakket aan bevoegdheden dan het commune strafrecht en is

daardoor geschikt voor toepassing jegens bedrijven. Bovendien regelt artikel 8.8 van de Waterwet dat de ambtenaren die hun bevoegdheid uitoefenen op basis van de Douanewet, hun noodzakelijke medewerking aan het vertrek van een vaartuig of luchtvaartuig kunnen weigeren, indien zij overtreding van artikel 6.3 van de Waterwet vermoeden.

In de EEZ is sprake van een beperkte rechtsmacht van de kuststaat. Met name zijn in afdeling 7 van deel XII van het op 10 december 1982 te Montego-Bay tot stand gekomen Verdrag inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83) (hierna: VN-Zeerechtverdrag) specifieke beperkende bepalingen neergelegd ten aanzien van handhavend optreden door de kuststaat jegens schepen onder vreemde vlag. Artikel 8.9 en 8.10 van de Waterwet verplichten tot het in acht nemen van die afdeling bij de uitvoering van toezichts- en handhavingstaken in de EEZ.

Wet maritiem beheer BES

De verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving van de wetgeving op het gebied van scheepvaart en maritieme zaken in Bonaire, Sint Eustatius en Saba berust thans bij de Minister van Infrastructuur en Milieu. Op grond van artikel 5, eerste lid, WmbBES kan het bestuurscollege van een openbaar lichaam als de beheerder van de territoriale zee worden aangewezen. Hiervan is vooralsnog geen sprake. Op grond van artikel 51 WmbBES zijn ambtenaren van Rijkswaterstaat en de Inspectie Leefomgeving en Transport alsmede scheepvaartinspecteurs die werkzaam zijn bij de Rijksdienst Caribisch Nederland belast met het toezicht op de naleving (Besluit aanwijzing toezichthouders en autoriteiten Caribisch Nederland Infrastructuur en Milieu).

In de hoofdstukken 5 en 6 van de WmbBES is het toezichts- en handavingsinstrumentarium vastgelegd. Ter handhaving van de bepalingen van het voorgestelde artikel 46a van de WmbBES kan de Minister van Infrastructuur en Milieu bestuursdwang toepassen (artikel 67 van de WmbBES), een last onder dwangsom opleggen (artikel 76 van de WmbBES) en (in bepaalde gevallen) eis tot zekerheid stellen (artikel 84 van de WmbBES). Voor een goede uitvoerbaarheid van het voorgestelde artikel 46a van de WmbBES wordt voorgesteld waar nodig enige artikelen uit die hoofdstukken van de WmbBES specifiek van toepassing te verklaren op de regels over mariene geo-engineering (artikel II, onderdelen D tot en met J).

Paragraaf 6.3 van de WmbBES bevat de strafrechtelijke sancties voor het handelen in strijd met bepalingen van de wet. Overtreding van het voorgestelde artikel 46a van de WmbBES levert een strafbaar feit op. Handelen in strijd met de voorschriften gegeven bij of krachtens het voorgestelde artikel 46a van de WmbBES levert een overtreding op; degene die opzettelijk in strijd handelt met het verbod van artikel 46, eerste lid, begaat een misdrijf (artikel II, onderdelen G en H). Artikel 83 van de WmbBES bepaalt conform artikel 230 van het VN-Zeerechtverdrag dat een handeling vanaf een buitenlands schip slechts kan worden bestraft met een geldboete.

5. Gevolgen

5.1. Bedrijfseffecten

Het wetsvoorstel behelst een strikte omzetting van de verdragswijziging in de Waterwet en de WmbBES. De implementatie betreft een vergunningplicht voor oceaانبemesting in het kader van legitiem wetenschappelijk

onderzoek en een absoluut verbod voor alle andere vormen van oceaانبemesting.

Oceaانبemesting als commerciële activiteit

Er zijn tot nu toe geen Nederlandse bedrijven actief in het kader van oceaانبemesting of andere denkbare (nu nog niet onder het Protocol geregeleerde) mariene geo-engineeringsactiviteiten. Indien als gevolg van ontwikkelingen in de toekomst oceaانبemesting commercieel interessant zou worden, zouden daarin geïnteresseerde Nederlandse bedrijven deze activiteit niet kunnen ontplooiën door het nu in bijlage 4 bij het Protocol opgenomen absolute verbod op oceaانبemesting anders dan in het kader van legitiem wetenschappelijk onderzoek. Gezien het met de verdragswijziging te beschermen belang acht de Nederlandse regering deze beperking aanvaardbaar.

Beoogd wordt het wetsvoorstel tegelijk met ratificatie van de verdragswijziging in werking te laten treden. Zolang de verdragswijziging nog niet in werking is getreden – inwerkingtreding vindt plaats op de zestigste dag na ratificatie door tweederde van de partijen bij het Protocol – zou deze situatie in theorie Nederlandse bedrijven in een nadelige positie ten opzichte van buitenlandse bedrijven brengen voor zover die onder de rechtsmacht vallen van landen die (nog) geen uitvoering hebben gegeven aan het gewijzigde Protocol. Het toestaan van oceaانبemesting voor commerciële doeleinden staat echter op gespannen voet met de internationale rechtelijke verplichting van staten zich na ondertekening van een verdrag te onthouden van handelingen die een verdrag zijn voorwerp en zijn doel zouden ontnemen (artikel 18 van het op 23 mei 1969 te Wenen tot stand gekomen Verdrag van Wenen inzake verdragenrecht (Trb. 1972, 51)). Het risico op een aantasting van het *level playing field* is daarom gering.

Oceaانبemesting in het kader van legitiem wetenschappelijk onderzoek

Oceaانبemesting in het kader van legitiem wetenschappelijk onderzoek kan op grond van het gewijzigde Protocol alleen worden toegestaan krachtens een vergunning. Voor zover bij oceaانبemesting sprake is van het in de Nederlandse deel van de Noordzee brengen van verontreinigende, schadelijke of afvalstoffen, kan deze activiteit reeds vergunningplichtig zijn op grond van artikel 6.2 van de Waterwet. Ook is de activiteit reeds vergunningplichtig als deze valt binnen het toepassingsbereik van het op artikel 6.5 van de Waterwet gebaseerde artikel 6.13 van het Waterbesluit (gebruik maken van de Noordzee). Voor zover sprake is van het opslaan van afval of andere stoffen op de bodem of in de ondergrond van de bodem van de BES-wateren, is deze activiteit reeds vergunningplichtig op grond van artikel 44 van de WmbBES. In die gevallen verandert de wettelijke situatie voor oceaانبemesting niet noemenswaardig. Voor zover het gaat om activiteiten die niet reeds onder de genoemde vergunningplichten vallen en ook niet onder een andere vergunningplicht (bijvoorbeeld op grond van de natuurreguleering in Europees Nederland en de BES-eilanden) is sprake van een lastenverzwaring. Deze lastenverzwaring is niet kwantificeerbaar, omdat er tot nu toe geen sprake is van dergelijke initiatieven.

Bijlage 5 bij het Protocol bevat een gedetailleerd beoordelingskader voor de activiteiten die in bijlage 4 bij het Protocol zijn vermeld. Daarnaast geldt voor oceaانبemesting, zoals eerder aangegeven, een specifiek beoordelingskader dat door de verdragspartijen al in 2010 is aanvaard. De beoordelingskaders komen overeen met de beoordeling zoals die onder de huidige praktijk van vergunningverlening door het bevoegd gezag zou plaatsvinden.

5.2 Milieueffecten

De internationaalrechtelijke regulering van mariene geo-engineering heeft als oogmerk de bescherming van de zee. Vooralsnog is oceaانبemesting voor commerciële toepassingen verboden en is oceaانبemesting in het kader van wetenschappelijk onderzoek alleen toegestaan op grond van een vergunning. Overige denkbare vormen van mariene geo-engineering vallen vooralsnog niet onder het verdragsrechtelijke regime. Aangezien oceaانبemesting nog niet plaatsvindt in de mariene wateren binnen de rechtsmacht van het Koninkrijk of in andere mariene wateren vanaf schepen onder Nederlandse vlag, is dit wetsvoorstel vooral een preventieve maatregel ter bescherming van de zee.

Het verdragsrechtelijke verbod op aangewezen vormen van mariene geo-engineering zou in theorie in de weg kunnen staan aan de ontwikkeling van effectieve maatregelen ter mitigering van klimaatverandering. Wetenschappelijk onderzoek naar oceaانبemesting kan echter wel worden vergund en is een essentiële voorwaarde voor eventuele toekomstige wijziging van het verbod op oceaانبemesting als (commerciële) klimaatmaatregel.

6. Advisering en consultatie

Het wetsvoorstel is op 11 juli 2016 ter consultatie gestuurd aan de bestuurscolleges van Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De bestuurscolleges hebben instemmend gereageerd op het wetsvoorstel en lieten weten geen op- of aanmerkingen te hebben.

Voor de uitvoering van de wijziging van het Protocol in de Waterwet en de Wet maritiem beheer BES is afgezien van internetconsultatie, in overeenstemming met het kabinetsstandpunt inzake internetconsultatie (Kamerstukken II 2009/10, 29 279, nr. 114 en Kamerstukken II 2012/13, 29 362, nr. 224). Het betreft een wijziging van een mondiaal verdrag waarvan bij de uitvoering er vrijwel geen nationale beleidsruimte is.

7. Inwerkingtreding en overgangsrecht

Beoogd wordt de voorgestelde wet na bekrachtiging zo spoedig mogelijk bij koninklijk besluit in werking te laten treden, ook indien de verdragswijziging zelf in internationaal verband nog niet in werking is getreden. De verdragswijziging wordt blijkens artikel 21, derde lid, van het Protocol van kracht op de zestigste dag nadat tweederde van de verdragspartijen de wijziging heeft geratificeerd. Met de rijksgoedkeuringswet ratificeert Nederland de verdragswijziging en met ratificatie is het ook wenselijk dat de nieuwe verdragsverplichtingen kunnen worden uitgevoerd. Aangezien vroegtijdige uitvoering van de wijziging niet strijdig is met het Protocol, kan met de uitvoering al een aanvang worden gemaakt voor de inwerkingtreding van de verdragswijziging.

Alhoewel er op dit moment geen sprake is van mariene geo-engineeringsactiviteiten in de territoriale zee of de EEZ en voor zover bekend ook geen sprake is van dergelijke activiteiten op zee buiten de Nederlandse mariene wateren vanaf schepen die onder Nederlandse vlag varen, is het gewenst in enig overgangsrecht te voorzien.

Voor zover bij mariene geo-engineeringsactiviteiten sprake zou zijn van het brengen van afvalstoffen, verontreinigende stoffen of schadelijke stoffen in de Nederlandse territoriale zee en de Nederlandse EEZ, zijn die activiteiten reeds vergunningplichtig op grond van artikel 6.2 Waterwet. Voor zover bij mariene-geo-engineeringsactiviteiten in de territoriale zee

of de EEZ van de BES-eilanden handelingen plaatsvinden waarop artikel 44 WmbBES van toepassing is, zou voor die activiteiten ontheffing kunnen worden verleend op grond van artikel 45, eerste lid, of artikel 46, eerste lid. Op dit moment is er geen sprake van dergelijke verleende ontheffingen voor oceaانبemestingsactiviteiten. In het (theoretische) geval dat hangende de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel een watervergunning of ontheffing voor oceaانبemesting wordt verleend op grond van bestaande regelgeving, dan zal die vergunning of ontheffing na inwerkingtreding van de voorgestelde wet worden beschouwd als een op grond van artikel 6.3 van de Waterwet of het voorgestelde artikel 46a van de WmbBES verleende vergunning.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I (Waterwet)

Onderdeel A

Artikel 6.2, eerste lid, onderdeel c, van de Waterwet wordt om wetstechnische redenen gewijzigd. Deze bepaling voorziet in een de afbakening van het toepassingsbereik van artikel 6.2 van de Waterwet ten opzichte van artikel 6.3 van de Waterwet. Door de bestaande verwijzing naar het gehele artikel 6.3 van de Waterwet, zouden handelingen die niet onder de reikwijdte van het Protocol vallen (zie het voorgestelde vierde lid van artikel 6.3 van de Waterwet) ook buiten het toepassingsbereik van artikel 6.2 van de Waterwet vallen. Een dergelijke ongewenste lacune wordt voorkomen door in artikel 6.2, eerste lid, onderdeel c, van de Waterwet alleen naar de eerste drie leden van artikel 6.3 van de Waterwet te verwijzen.

Onderdeel B, onder 1

Artikel 6.3, eerste lid, onderdeel c, van de Waterwet betreft de wettelijke tenuitvoerlegging van de verplichting van artikel 10, eerste lid, onderdeel 2, van het Protocol, om de bepalingen van het Protocol toe te passen op schepen en luchtvaartuigen die op het Nederlands grondgebied stoffen laden met het oogmerk deze in zee te storten of op zee te verbranden. De wijziging van het Protocol bepaalt dat deze verplichting ook geldt voor het aan boord nemen van stoffen ten behoeve van het uitvoeren van (in bijlage 4 bij het Protocol vermelde) mariene geo-engineeringsactiviteiten. Onderdeel c van artikel 6.3 van de Waterwet wordt daarop aangepast.

Aan het eerste lid van artikel 6.3 van de Waterwet wordt voorts een onderdeel toegevoegd, waarmee het in zee brengen van stoffen vanaf of vanuit (lucht)vaartuigen of op de zeebodem opgerichte werken ten behoeve van mariene geo-engineeringsactiviteiten wordt verboden, behoudens een vergunning van de Minister van Infrastructuur en Milieu (in overeenstemming met het nieuwe artikel 6*bis* van het Protocol).

De formulering bevat de materiële definitie van de mariene geo-engineeringsactiviteit als activiteit waarbij bewust wordt ingegrepen in het mariene milieu om natuurlijke processen te beïnvloeden. De toevoeging dat onder een dergelijke activiteit valt «het tegengaan van door de mens veroorzaakte klimaatverandering en/of de gevolgen daarvan en dat de activiteit mogelijk schadelijke effecten kan hebben, met name wanneer de effecten wijdverbreid, langdurig of ernstig kunnen zijn», zoals opgenomen in het nieuwe lid 5*bis* van artikel 1 van het Protocol, is niet overgenomen in de Waterwet. Om welke activiteiten het precies gaat, wordt nader bepaald in bijlage 4 bij het Protocol (zie artikel 6*bis* van het

Protocol). Door de verwijzing naar bijlage 4 bij het Protocol is duidelijk welke activiteiten vergunningplichtig zijn op grond van artikel 6.3 van de Waterwet. Het verbod van artikel 6.3, eerste lid, geldt dus niet voor activiteiten, die op zich als mariene geo-engineering kunnen worden gekwalificeerd, maar (nog) niet door opname in bijlage 4 bij het Protocol onder de werking van het Protocol zijn gebracht. Dergelijke activiteiten kunnen evenwel vergunningplichtig zijn op grond van artikel 6.2 van de Waterwet of artikel 6.13 van het Waterbesluit.

De verplichting van artikel 6*bis* van het Protocol geen toestemming te geven voor mariene geo-engineeringsactiviteiten waarvoor volgens bijlage 4 bij het Protocol een absoluut verbod geldt, vindt uitvoering in artikel 6.8 van het Waterbesluit, waarin is bepaald dat een vergunning als bedoeld in artikel 6.3 van de Waterwet slechts kan worden verleend in overeenstemming met het Protocol.

Onderdeel B, onder 2

Met de toevoeging van het vierde lid aan artikel 6.3 van de Waterwet wordt beter aangesloten bij de systematiek van het Protocol. De onderdelen a en b betreffen categorieën van handelingen die volgens het Protocol niet onder het begrip «storten» vallen en daardoor niet onder het (stort)verbod van artikel 4 van het Protocol. In de huidige opzet van de waterregelgeving vallen deze handelingen onder het toepassingsbereik van artikel 6.3 van de Waterwet, maar zijn deze op grond van de artikelen 6.6 en 6.7 van de Waterwet generiek vrijgesteld van de vergunningplicht. Systematisch creëert deze opzet het onbedoelde effect dat dergelijke van artikel 6.3 van de Waterwet vrijgestelde handelingen, door de afbakeningsbepaling in artikel 6.2, eerste lid, onderdeel c, van de Waterwet nooit vergunningplichtig kunnen zijn op grond van artikel 6.2 van de Waterwet. Dit is ongewenst, omdat het wel nodig kan zijn om dergelijke handelingen – als deze een lozing betreffen – door middel van een vergunningplicht te reguleren. Door de voorgestelde betere aansluiting bij de systematiek van het Protocol wordt eveneens voorkomen dat mariene geo-engineering van het verbod zou zijn vrijgesteld, voor zover deze activiteit «het plaatsen van vaste substanties of voorwerpen met een ander oogmerk dan het zich er enkel van ontdoen» betreft.

Onderdeel C

Artikel 10.2a van de Waterwet

Eerste lid

Bijlage 4 bij het Protocol wijst de handelingen aan die als mariene geo-engineering worden beschouwd. Op dit moment is alleen oceaانبemesting als zodanig aangewezen. In de toekomst kunnen andere handelingen in de bijlage worden opgenomen. Het is dus mogelijk dat in de toekomst ook andere handelingen vergunningplichtig worden op grond van artikel 6.3 van de Waterwet. Wijziging van bijlage 4 bij het Protocol geschiedt overeenkomstig artikel 22 van het Protocol. Wijzigingen worden tijdens een Vergadering van de verdragspartijen aangenomen met tweederde meerderheid van stemmen. De wijziging van de bijlage wordt van kracht 100 dagen na het aannemen van de wijziging tijdens de vergadering van de verdragspartijen. De wijziging geldt niet voor verdragspartijen die voor het verstrijken van de 100 dagen hebben verklaard de wijziging niet te aanvaarden. Indien Nederland een wijziging niet aanvaardt, zal die wijziging dus ook niet voor Nederland van kracht worden.

Tweede lid

Bij toekomstige opname van activiteiten in bijlage 4 bij het Protocol kan de situatie optreden dat voor bestaande activiteiten reeds een watervergunning op grond van bijvoorbeeld 6.2 of 6.5 van de Waterwet is verleend. Het tweede lid van het voorgestelde artikel 10.2a van de Waterwet regelt dat in een dergelijk geval de vergunning wordt beschouwd als een op grond van artikel 6.3, eerste lid, aanhef en onderdeel d, van de Waterwet verleende vergunning, behalve als bijlage 4 bij het Protocol ten aanzien van die activiteit een absoluut verbod eist.

Artikel 10.3 van de Waterwet

Dit voorgestelde artikel voorziet in de overgangsrechtelijke bepaling voor de (theoretische) situatie dat voorafgaand aan de inwerkingtreding van de voorgestelde wet een watervergunning is verleend voor handelingen die kwalificeren als oceaانبemesting, bijvoorbeeld op grond van artikel 6.2 van de Waterwet. Een dergelijke vergunning wordt beschouwd als een op grond van artikel 6.3 van de Waterwet verleende vergunning, tenzij bijlage 4 bij het Protocol voor die activiteit een absoluut verbod eist.

Artikel II (Wet maritiem beheer BES)

Op dit moment is ook een ander wetsvoorstel dat de WmbBES wijzigt, aanhangig. Het betreft het bij koninklijke boodschap van ... ingediende voorstel van wet tot wijziging van de Wet maritiem beheer BES en van Boek 8 van het Burgerlijk Wetboek BES in verband met de implementatie van het Verdrag van Nairobi inzake wrakopruijing (Kamerstukken ...). Bij de formulering van de tekst van dit wetsvoorstel is met de in dat wetsvoorstel voorgestelde wijzigingen rekening gehouden.

Onderdeel A

De wijziging van de begripsomschrijving van het Protocol van 1996 is redactioneel van aard. Met de wijziging wordt de omschrijving in overeenstemming gebracht met de titel van het Protocol zoals die is opgenomen in het Tractatenblad.

Onderdeel B

In *artikel 44* van de WmbBES wordt het derde lid opnieuw ingevuld. De voorgestelde tekst voorziet in een afbakening tussen de toepassing van artikel 44 en het voorgestelde artikel 46a van de WmbBES, dat een aparte regeling voor aangewezen mariene geo-engineeringsactiviteiten bevat. Niet uitgesloten kan worden dat een in bijlage 4 bij het Protocol aangewezen activiteit plaatsvindt door bepaalde stoffen «op te slaan op de bodem van de zee of in de ondergrond hiervan». Een dubbel toestemmingsregime (onthefing op grond van artikel 44 van de WmbBES en vergunning op grond artikel 46a van de WmbBES) wordt met de voorgestelde afbakeningsbepaling voorkomen.

Onderdeel C

Het voorgestelde artikel 46a van de WmbBES verbiedt het in zee brengen van stoffen vanaf of vanuit (lucht)vaartuigen of op de zeebodem opgerichte werken ten behoeve van mariene geo-engineeringsactiviteiten, behoudens een vergunning van de Minister van Infrastructuur en Milieu (ter uitvoering van het nieuwe artikel 6*bis* van het Protocol). De formulering bevat de materiële definitie van de mariene geo-engineeringsactiviteit als activiteit waarbij bewust wordt ingegrepen in het mariene

milieu om natuurlijke processen te beïnvloeden. De toevoeging dat onder een dergelijke activiteit valt «het tegengaan van door de mens veroorzaakte klimaatverandering en/of de gevolgen daarvan en dat de activiteit mogelijk schadelijke effecten kan hebben, met name wanneer de effecten wijdverbreid, langdurig of ernstig kunnen zijn», zoals opgenomen in het nieuwe lid 5bis van artikel 1 van het Protocol, is niet overgenomen in de WmbBES. Om welke activiteiten het precies gaat, wordt nader bepaald in bijlage 4 bij het Protocol. Door de verwijzing naar bijlage 4 bij het Protocol is duidelijk welke activiteiten vergunningplichtig zijn op grond van het voorgestelde artikel 46a van de WmbBES. Het verbod geldt dus niet voor activiteiten die op zich als mariene geo-engineering kunnen worden gekwalificeerd, maar (nog) niet door opname in bijlage 4 bij het Protocol onder de werking van het Protocol zijn gebracht. Dergelijke activiteiten kunnen evenwel vergunningplichtig zijn op grond van artikel 44, eerste lid, van de WmbBES.

In het *tweede lid* van het voorgestelde artikel 46a van de WmbBES wordt bepaald dat de beoordeling van de aanvraag geschiedt met inachtneming van bijlagen 4 en 5 bij het Protocol. Deze bepaling houdt in dat een vergunning moet worden geweigerd als niet wordt voldaan aan de vereisten van het Protocol. Een vergunning moet dus worden geweigerd als bijlage 4 bij het Protocol die activiteit heeft aangewezen als een mariene geo-engineeringsactiviteit waarvoor een absoluut verbod geldt. Dit is nu het geval voor alle oceaانبemestingsactiviteiten die niet zijn aangemerkt als legitiem wetenschappelijk onderzoek. Voor oceaانبemesting in het kader van legitiem wetenschappelijk onderzoek geldt dat het afwegingskader voor mariene geo-engineeringsactiviteiten van bijlage 5 bij het Protocol en het specifieke beoordelingskader voor oceaانبemesting van Resolutie LC-LP.2(2010) (op grond van bijlage 4 bij het Protocol) moeten worden doorlopen. Op grond van deze toetsing kan de vergunning worden verleend onder het stellen van voorschriften op basis van het derde lid van het voorgestelde artikel 46a van de WmbBES.

Het *vierde en vijfde lid* bevatten overgangsbepalingen voor een eventuele toekomstige wijziging van bijlage 4 bij het Protocol. Die bijlage wijst de handelingen aan die als mariene geo-engineeringactiviteiten worden beschouwd. Op dit moment is alleen oceaانبemesting als zodanig aangewezen. In de toekomst kunnen andere handelingen in de bijlage worden opgenomen. Het is dus mogelijk dat in de toekomst ook andere handelingen vergunningplichtig worden op grond van het voorgestelde artikel 46a van de WmbBES. Wijziging van bijlage 4 bij het Protocol geschiedt overeenkomstig artikel 22 van het Protocol, zoals beschreven in de toelichting bij artikel I, onderdeel C.

Bij toekomstige opname van activiteiten in bijlage 4 bij het Protocol zou de situatie kunnen optreden dat voor dergelijke bestaande activiteiten reeds een ontheffing op grond van artikel 45, eerste lid, of artikel 46, eerste lid, van de WmbBES is verleend. Het *vijfde lid* van het voorgestelde artikel 46a van de WmbBES regelt dat in een dergelijk geval de ontheffing wordt beschouwd als een op grond van artikel 46a van de WmbBES verleende vergunning, behalve als bijlage 4 bij het Protocol voor die activiteit een absoluut verbod bevat.

Onderdelen D tot en met I

Deze onderdelen voegen het voorgestelde artikel 46a van de WmbBES toe aan bepalingen in de WmbBES over het recht van toezichthouders om schepen aan of vast te houden (artikel 53 en 55), aan een onderzoek te onderwerpen (artikel 54) en werkzaamheden stil te leggen (artikel 62) en over strafbaarstelling van overtreding van vergunningvoorschriften

(artikel 80, tweede lid) en van het handelen in strijd met het verbod, bedoeld in het voorgestelde artikel 46a, eerste lid, van de WmbBES (artikel 81, eerste lid). De mogelijkheid om een eis van zekerheid te stellen bij vermoeden van handelen in strijd met aangewezen bepalingen wordt ook uitgebreid tot het voorgestelde artikel 46a, eerste lid, van de WmbBES (artikel 84, eerste lid, van die wet).

Bij de wijziging van artikel 53 van de WmbBES (onderdeel D) is de verwijzing naar artikel 46, eerste lid, van de WmbBES vervangen door een verwijzing naar (het gehele) artikel 46 van de WmbBES. Artikel 53 van de WmbBES voorziet in bevoegdheden in het geval wordt gehandeld in strijd met het gestelde bij of krachtens de in het artikel genoemde bepalingen. Aangezien het eerste lid van artikel 46 van de WmbBES slechts voorziet in de mogelijkheid om ontheffing te verlenen is het in strijd handelen met die bepaling zinledig. Het gaat immers juist om de aan de ontheffing verbonden voorschriften of de gestelde beperkingen.

Onderdeel J

Het voorgestelde artikel 98 van de WmbBES voorziet in de overgangsrechtelijke bepaling voor de (theoretische) situatie dat voorafgaand aan de inwerkingtreding van de voorgestelde wet een ontheffing op grond van artikel 45, eerste lid, of artikel 46, eerste lid, van de WmbBES is verleend voor handelingen die kwalificeren als oceaانبemesting. Een dergelijke ontheffing wordt beschouwd als een op grond van 46a van de WmbBES verleende vergunning, tenzij bijlage 4 bij het Protocol voor die activiteit een absoluut verbod bevat.

Artikel III (inwerkingtreding)

Het voornemen is om de voorgestelde wet op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, op hetzelfde moment als de rijksgoedkeuringswet, in werking te laten treden. Bij dat koninklijk besluit hoeft ten aanzien van dit wetsvoorstel geen rekening gehouden te worden met de Wet raadgevend referendum. Artikel 5 van de Wet raadgevend referendum bepaalt dat geen referendum wordt gehouden over wetten die uitsluitend strekken tot uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties. Daarvan is in dit geval sprake, nu de voorgestelde wetswijzigingen enkel voortvloeien uit de wijziging van het Protocol.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus