

Vergaderjaar 2017–2018

34 935

Wijziging van de Wet bescherming Antarctica in verband met het verruimen van de toegang tot speciaal beschermde gebieden, het uitbreiden van de vergunningplicht en het verduidelijken van de positie van internationale waarnemers

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING¹

Algemeen

1. Inleiding en achtergrond

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe een aantal knelpunten op te lossen in de uitvoering van de Wet bescherming Antarctica (hierna: WbA). De WbA geeft uitvoering aan het Verdrag inzake Antarctica (Trb. 1965, 148; hierna: het Verdrag) en het daaruit voortgekomen Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica (Trb. 1992, 110; hierna: het Protocol). De knelpunten in de uitvoering van de WbA zijn aan het licht gekomen in de praktijk van de vergunningverlening en na maatschappelijke consultaties, die onder meer hebben plaatsgevonden in het kader van het opstellen van de Nederlandse Polaire Strategie 2016–2020.² De knelpunten hebben allereerst betrekking op het Nederlandse verbod om speciaal beschermde Antarctische gebieden (Antarctic Specially Protected Areas, hierna: ASPA's) te betreden voor niet-wetenschappelijke doeleinden, dat strenger is dan de internationale standaarden en organisatoren kan aanzetten tot het aanvragen van een vergunning in het buitenland. Daarnaast hebben de knelpunten betrekking op de onmogelijkheid om reizen van Nederlandse organisatoren vooraf te toetsen aan de hand van een Nederlandse vergunning wanneer die reis vanuit het buitenland wordt georganiseerd zonder toetsing aldaar, en op de onduidelijkheid over de positie van internationale waarnemers, onder meer ten aanzien van het betreden van ASPA's.

De knelpunten die dit wetsvoorstel beoogt op te lossen worden in absolute termen door relatief kleine aantallen betrokkenen ervaren vanwege de beperkte toegankelijkheid van Antarctica en de specifieke geografische omstandigheden van het gebied. Een oplossing is desalniettemin op zijn plaats, omdat de WbA daarmee ook voor de toekomst een werkbaar juridisch instrument blijft om Antarctica te beschermen en de

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34 300 V, nr. 58.

Nederlandse internationale verplichtingen invulling te geven. Hieronder wordt nader ingegaan op de drie knelpunten en de oplossingen die dit wetsvoorstel biedt.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

2.1 Toegang tot speciaal beschermde Antarctische Gebieden

Het eerste knelpunt betreft het bestaande verbod in de WbA om ASPA's te betreden. ASPA's zijn gebieden op Antarctica die een speciale status en bescherming genieten vanwege hun bijzondere ecologische, historische, wetenschappelijke, esthetische of wilderniswaarden. De aanwijzing van een ASPA is de verantwoordelijkheid van de Consultatieve Vergadering van het Verdrag inzake Antarctica (hierna: Consultatieve Vergadering); de vergadering van de staten die partij zijn bij het Verdrag en een consultatieve status hebben. Deze consultatieve status komt volgens het Verdrag toe aan landen die een belang bij Antarctica aantonen door het uitvoeren van substantieel Antarctisch wetenschappelijk onderzoek, zoals ook aan Nederland. De speciale bescherming van ASPA's krijgt een uitwerking in door de Consultatieve Vergadering vast te stellen «Beheersplannen» in de zin van artikel 5 van bijlage V bij het Protocol. In deze Beheersplannen zijn specifieke doelstellingen en regels opgenomen om de bijzondere waarden van de ASPA's te beschermen.

De WbA staat toerisme en andere niet-wetenschappelijke activiteiten in ASPA's in het geheel niet toe, en is daarmee strenger dan de Beheersplannen van sommige van de ASPA's. In die Beheersplannen worden niet-wetenschappelijke activiteiten in een deel van de ASPA's – onder voorwaarden – toelaatbaar geacht. Andere verdragsstaten sluiten aan bij deze Beheersplannen om te bepalen of een reiziger toestemming krijgt om een ASPA te betreden. Nederlandse organisatoren zoeken daarom in sommige gevallen hun toevlucht in het via andere landen bemachtigen van vergunningen om alsnog de ASPA's in hun reisaanbod te kunnen opnemen («license shopping»). Dit is tijdrovend en omslachtig, en geeft Nederlandse reisorganisatoren een concurrentienadeel ten opzichte van organisatoren uit andere landen. De praktijk onttrekt zich hiermee bovendien aan Nederlands toezicht, en een voorafgaande controle aan de hand van een Nederlandse vergunningprocedure ontbreekt.

Met dit wetsvoorstel wordt het mogelijk om via de vergunning betreding van een beperkt aantal ASPA's onder voorwaarden toe te staan, in aansluiting bij de internationale standaarden. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan Nederlandse aanvragers die bezoek willen brengen aan ASPA's en wordt voorkomen dat zij een vergunning aanvragen in het buitenland om die plaatsen te kunnen betreden. Het gaat uitsluitend om betreding voor toeristische en andere niet-wetenschappelijke doeleinden, zoals educatie. Er wordt daarnaast gericht bepaald welke ASPA's na vergunningverlening toegankelijk kunnen zijn. Het wetsvoorstel bevat daartoe twee voorwaarden aan een ASPA aan moet voldoen. Indien een ASPA voldoet aan de voorwaarden die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen, kunnen deze bij ministeriële regeling worden aangewezen.

Allereerst is de mogelijkheid om (met vergunning) toegankelijke ASPA's aan te wijzen beperkt tot ASPA's waarin een historische plaats of monument (Historic Site or Monument, hierna: HSM) is gelegen. HSM's worden net als ASPA's door de Consultatieve Vergadering aangewezen, in dit geval vanwege de specifieke historische waarden van plekken of objecten. Een aantal HSM's is tevens aangewezen als ASPA of is in een ASPA gelegen, en daarom momenteel voor toeristen niet toegankelijk. Dit terwijl juist de historische locaties voor organisatoren en toeristen een

aantrekkelijke bestemming blijken te zijn, en daarmee de voornaamste reden om een ASPA te willen bezoeken. In totaal gaat het op dit moment om tien HSM's, gelegen in negen ASPA's. Voor zeven van deze ASPA's is in de Beheersplannen betreding voor toeristische of educatieve doeleinden reeds toegestaan en ingekaderd, juist om de toegang tot de historische plaatsen of monumenten mogelijk te maken. ASPA's zonder HSM blijven gesloten voor niet-wetenschappelijke reizigers, om de bijzondere milieuwaarden van die gebieden te beschermen.

Ten tweede kunnen deze ASPA's alleen worden aangewezen indien het Beheersplan de toeristische of andere niet-wetenschappelijke activiteiten uitdrukkelijk toestaat. Dit wetsvoorstel beoogt immers om voor deze ASPA's met HSM's aansluiting te zoeken bij tenminste de internationale standaarden voor bescherming. Als de internationale Beheersplannen voor specifieke ASPA's (nog) geen eenduidige regels geven omtrent het bezoek ervan, kan een ASPA niet worden aangewezen. De mogelijkheid om ASPA's te betreden wordt daarmee beperkt tot ASPA's waarvan zeker is dat het bezoeken ervan geen risico vormt voor het Antarctisch milieu. Het betreden van ASPA's blijft bovendien, net als de rest van Antarctica, op grond van de WbA alleen mogelijk indien daar een vergunning voor is afgegeven aan de organisator. Aan deze vergunning kunnen voorwaarden worden verbonden. Met dit wetsvoorstel wordt dan ook niet beoogt het beschermingsniveau van het Antarctisch milieu te verlagen. In paragraaf 5 van deze toelichting wordt nader ingegaan op de (afwezigheid van) effecten voor het milieu.

ASPA's die voldoen aan de hierboven genoemde voorwaarden worden niet automatisch aangewezen; er zal moeten worden afgewogen of daadwerkelijk tot aanwijzing in de ministeriële regeling wordt overgegaan. De twee hierboven genoemde voorwaarden waar ASPA's aan moeten voldoen werken dus als minimumvoorwaarden voor aanwijzing, waarna op basis van de concrete omstandigheden van de ASPA al dan niet tot aanwijzing besloten kan worden. Op deze manier heeft de overheid een instrument in handen om gecontroleerd tegemoet te komen aan de wens van organisatoren.

2.2 De reikwijdte van het WbA-vergunningstelsel bij organisatoren met beperkte formele binding met Nederland

Een tweede knelpunt betreft de huidige reikwijdte van de Nederlandse vergunningplicht. Op grond van de huidige WbA dienen organisatoren van activiteiten in Antarctica in Nederland een vergunning aan te vragen als zij hun activiteit vanuit Nederland organiseren. Indien activiteiten vanuit een ander land georganiseerd worden, zal de organisator de vergunning niet in Nederland, maar in het betreffende land moeten aanvragen.

In de praktijk blijkt dat het criterium van het organiseren van activiteiten vanuit Nederland problematisch kan zijn. Het gaat dan om activiteiten van Nederlanders die hun reis (deels) vanuit een ander land organiseren en, behalve de nationaliteit, geen formele banden hebben met Nederland. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de betrokkene niet ingeschreven is in Nederland of werkt met een buitenlandse rechtspersoon. Vergunningaanvragen worden in dergelijke gevallen niet in behandeling genomen, omdat de binding met Nederland te beperkt is en daardoor niet geconcludeerd kan worden dat de activiteit vanuit Nederland wordt georganiseerd. Ook kan er in dat geval niet op de vergunningplicht worden gehandhaafd, want de betreffende (rechts)persoon valt hier op grond van de WbA niet onder. Wanneer deze aanvragers echter evenmin een duidelijke binding hebben met een andere Verdragspartij, bijvoorbeeld omdat ze daar

weliswaar verblijven maar geen zakelijke activiteiten mogen ondernemen, of wanneer de staat waar ze verblijven geen partij is bij het Verdrag en het Protocol, dan zullen de geplande activiteiten ook aldaar niet getoetst worden aan het Verdrag en Protocol. In die gevallen komt het voor dat de voorziene activiteiten op Antarctica niet aan een beoordeling conform het Protocol zijn onderworpen. Afgelopen jaren is het enkele keren voorgekomen dat daardoor Nederlanders zonder vergunning van, of beoordeling door, een andere Verdragspartij het Antarctisch gebied hebben betreden. Nederland kon in die gevallen niet door middel van een vergunning activiteiten beoordelen en daaraan beperkingen of voorschriften verbinden.

Indien Nederlanders op Antarctica onvoldoende zorg dragen voor de bescherming van het Antarctisch milieu zal Nederland daar in beginsel op moeten handhaven, ook wanneer een vergunning ontbreekt. In die gevallen kan echter niet door Nederland worden gehandhaafd op de vergunningplicht of op het naleven van vergunningvoorschriften, en moet worden teruggevallen op handhaving van de algemene zorgplicht van artikel 3 van de WbA en de specifieke verboden, genoemd in artikel 6 van de WbA. Deze handhaving is niet eenvoudig, omdat de activiteiten plaatsvinden op Antarctica en de ontstane of dreigende schade complex is van aard. Bovendien zou die schade kunnen zijn voorkomen, indien een vergunning met voorschriften was verleend of reeds bij het uitvaren zonder vergunning was ingegrepen.

Dit wetsvoorstel verbreedt de reikwijdte van de vergunningplicht naar natuurlijke personen met de Nederlandse nationaliteit of rechtspersonen die statutair gevestigd zijn in Nederland, vanwege de verantwoordelijkheid van Nederland voor gedragingen van Nederlanders in Antarctica. In het belang van milieubescherming is het wenselijk dat activiteiten in de zin van het Verdrag en het Protocol slechts plaatsvinden nadat deze zijn beoordeeld door een Verdragspartij. Dit uitgangspunt is ook verwoord in artikel 13 van het Protocol. Toetsing vooraf kan voorkomen dat de lastige handhavingssituaties ontstaan die hierboven zijn beschreven. Het verruimen van de vergunningplicht sluit dus aan bij de verantwoordelijkheid die Nederland heeft ten aanzien van gedragingen van Nederlanders, en kan bovendien bijdragen aan de bescherming van het Antarctisch milieu.

De uitbreiding van de vergunningplicht ziet op zowel particuliere en zakelijke reizigers. In geval de aanvrager een natuurlijke persoon is, zal ook het bezitten van de Nederlandse nationaliteit na de wijziging van de WbA voldoende zijn om onder de reikwijdte van de vergunningplicht in de WbA te vallen. Rechtspersonen zullen onder de vergunningplicht vallen indien zij in Nederland gevestigd zijn. Er is bewust gekozen voor een binding van de vergunningplicht met de nationaliteit van de organisator, en niet met bijvoorbeeld de vlaggenstaat van het schip dat wordt gebruikt. Enerzijds vanwege de koppeling met de algemene zorgplicht in de WbA voor Nederlandse onderdanen, anderzijds vanwege de handhavingsspanningen die gepaard zouden gaan met een uitbreiding van de reikwijdte naar een meer omvattend criterium zoals de vlaggenstaat. Met de beperkte uitbreiding wordt bovendien aangesloten bij de praktijk van een groot aantal andere Consultatieve partijen bij het Verdrag.

In het wetsvoorstel blijft gehandhaafd dat een Nederlandse vergunning niet nodig is wanneer men in een andere partijstaat een vergunning of andere toestemming heeft verkregen. In dat geval zal de andere Verdragspartij de aanvraag toetsen aan de internationale eisen voor bescherming van het Antarctisch milieu

2.3 De positie en aanwijzing van internationale waarnemers die toezicht houden op naleving van het Verdrag

Ten slotte wordt een lacune in de WbA inzake de bevoegdheden van internationale waarnemers ingevuld. Nederland kan, net als andere Consultatieve Verdragspartijen, waarnemers aanwijzen die toezicht houden in Antarctica op de naleving van het Verdrag en het Protocol. De internationale waarnemers hebben daartoe op grond van het Verdrag toegang tot alle delen van Antarctica. In de WbA is echter een algemeen verbod opgenomen om ASPA's te betreden, dat ook geldt voor Nederlandse waarnemers. Met dit wetsvoorstel wordt daarom in de WbA opgenomen dat het verbod niet geldt voor waarnemers die een inspectie uitvoeren.

In de praktijk worden internationale inspecties vaak uitgevoerd door internationale teams. Wanneer een Nederlandse internationale waarnemer verzocht wordt om deel uit te maken van een inspectie die vanuit een andere Consultatieve partijstaat wordt georganiseerd, zal de Nederlandse waarnemer in beginsel geen zelfstandige vergunning onder de WbA hoeven aan te vragen, omdat zijn deelname wordt gedekt door de vergunning uit het organiserende land. Het komt echter voor dat onder de nationale implementatiewetgeving van een ander land geen vergunning of goedkeuring kan worden gegeven voor het betreden van ASPA's, bijvoorbeeld omdat een dergelijke vergunning of goedkeuring alleen kan worden verstrekt aan personen met de nationaliteit van het betreffende land. De huidige WbA biedt voor deze situatie geen oplossing, omdat voor Nederlandse internationale waarnemers, net als voor andere Nederlanders, een verbod op het betreden van ASPA's geldt zonder dat hierop een uitzondering kan worden toegelaten. Dit wetsvoorstel regelt dat internationale waarnemers die door Nederland zijn aangewezen, voortaan wel ASPA's kunnen betreden om inspecties uit te voeren. Dit wordt verzekerd door het verbod om ASPA's te betreden in artikel 6, tweede lid, van de WbA niet van toepassing te laten zijn op Nederlandse internationale waarnemers.

De voorgestelde wijziging betekent overigens niet dat de betreffende Nederlandse waarnemers niet meer gebonden zijn aan het voorgescreven juridisch kader; de zorgplicht van artikel 3 en andere verbodsbepalingen van artikel 6 van de WbA blijven op de Nederlandse internationale waarnemer van toepassing.

Voor het organiseren van een inspectie vanuit Nederland blijft evenwel een vergunning vereist. In dat geval wordt de inspectie niet vanuit een ander land georganiseerd en vergund, waarmee de inspectie gezien moet worden als een vergunningplichtige activiteit onder de WbA. De ratio hierachter is dat het ook in geval van inspecties van belang is om vooraf te kunnen beoordelen welke effecten dit heeft op het Antarctisch milieu. Ten aanzien van het bezoeken van ASPA's wordt bovendien door het Protocol vereist dat de activiteiten getoetst worden aan het voor dat gebied geldende Beheersplan. In de nationale vergunning voor de inspectie wordt vervolgens rekening gehouden met de bijzondere status van de waarnemers. De verwachting is dat het aanvragen van een vergunning bovendien niet in de weg staat aan het tijdig kunnen doen vertrekken van een inspectie: een door Nederland zelf georganiseerd of mede-georganiseerde inspectie vereist immers de nodige voorbereidingstijd en zal daarom ruim van te voren gepland moeten worden.

Verder is momenteel de aanwijzing van Nederlanders als internationale waarnemers niet uitdrukkelijk in de WbA geregeld. Aanwijzing kan geschieden rechtstreeks op basis van het Verdrag, en dus zonder dat

hiervoor een bijzondere nationale regeling is getroffen. Om inzichtelijk te maken hoe de aanwijzing van waarnemers plaatsvindt, wordt dit evenwel alsnog in de WbA opgenomen. Dit wetsvoorstel stemt overeen met de wijze waarop internationale waarnemers op dit moment kunnen worden aangewezen: door de Minister van Buitenlandse Zaken, in overeenstemming met de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Infrastructuur en Waterstaat. Ratio achter de rol voor de Minister van Buitenlandse zaken is dat deze coördinerend bewindspersoon is voor polaire zaken en verantwoordelijk is voor de ATCM. Het aanwijzingsbesluit wordt gepubliceerd in de Staatscourant.

3. Verhouding tot het internationale recht

3.1 Toegang tot ASPA's

De WbA strekt ter uitvoering van het Verdrag en het Protocol. In het Protocol wordt Antarctica in artikel 2 aangewezen als natuurreservaat. Daarmee is geheel Antarctica beschermd gebied. In artikel 3 wordt een aantal belangrijke milieubeginselen geformuleerd. Bepaald wordt onder meer dat de bescherming van het milieu en de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen, alsmede de intrinsieke waarden van Antarctica met inbegrip van de wilderniswaarden, fundamentele uitgangspunten vormen bij het plannen en uitvoeren van activiteiten in het Antarctisch gebied. Deze bepalingen vormen de basis voor het terughoudende beleid van Nederland waar het gaat om het ontplooiën van activiteiten, anders dan wetenschappelijk onderzoek. Deze terughoudendheid is opnieuw bevestigd in de Nederlandse Polaire Strategie 2016–2020.

Bijlage V bij het Protocol bevat de mogelijkheid om bepaalde gebieden en plaatsen een speciale status te geven. Het betreft «speciaal beschermde gebieden» (ASPA's), «speciaal beheerde gebieden» (ASMA's) en «historische monumenten of plaatsen» (HSM's). De aanwijzing van dergelijke gebieden of plaatsen vindt plaats tijdens de vergaderingen van de consultatieve partijen (ATCM-vergaderingen). Speciaal beschermde gebieden kunnen worden aangewezen ten einde één (of meer) bijzondere waarde(n) van het gebied extra bescherming te bieden. De aanwijzing van speciaal beheerde gebieden is er op gericht de in dat gebied verrichte of geplande activiteiten op elkaar af te stemmen of om de milieueffecten van die activiteiten te beperken.

Voor gebieden met een speciale status worden in de ATCM-vergaderingen Beheersplannen vastgesteld. In de Beheersplannen zijn regels opgenomen ter bescherming van de bijzondere gebieden, zoals de voorwaarden waaronder door de bevoegde nationale autoriteit vergunningen kunnen worden afgegeven. Deze Beheersplannen werken dan ook door in de Nederlandse vergunningverlening. In sommige gevallen biedt de WbA meer bescherming dan de Beheersplannen, bijvoorbeeld in het geval van ASPA's. Het gegeven dat in veel Beheersplannen geen concrete bepalingen zijn opgenomen over toeristische activiteiten, heeft in het verleden geresulteerd in de beleidskeuze zoals vastgelegd in de WbA om (behalve voor wetenschappelijk onderzoek) betreding van ASPA's niet toe te staan. Deze beleidskeuze wordt gehandhaafd, behalve voor die ASPA's waar die uitwerking wel heeft plaatsgevonden, ten behoeve van het betreden van een HSM.

3.2 Reikwijdte van het WbA-vergunningstelsel

In de WbA is er, op basis van de algemene uitgangspunten zoals neergelegd in artikel 2 en 3 van het Protocol, voor gekozen de gehele activiteit naar en in het Antarctisch gebied als aanknopingspunt te nemen voor de regulering. Ongeacht het doel van de activiteit zal de organisator voor het ten uitvoer brengen van de activiteit eerst een vergunning moeten verkrijgen. Deelnemers zijn niet individueel vergunningplichtig; de organisator is verantwoordelijk voor het verkrijgen van de vergunning en het naleven vergunningvoorschriften. Worden deze voorschriften door het gedrag van een deelnemer aan de activiteit overtreden, dan kan de organisator daarop worden aangesproken en kan, zo nodig, handhavend worden opgetreden.

De verantwoordelijkheid voor het ten uitvoer brengen van een activiteit ligt op grond van de WbA dus bij degene die een activiteit op Antarctica vanuit Nederland organiseert; de organisator. Voor de beperkte reikwijdte van het begrip organisator is met name gekozen vanuit een oogpunt van handhaafbaarheid. Maar, zoals is aangegeven in de memorie van toelichting op de oorspronkelijke WbA: mocht in de praktijk blijken dat hierdoor situaties ontstaan die in strijd zijn met de bedoelingen van het Protocol en de Wet bescherming Antarctica, dan zal de WbA op dit punt worden aangepast.³ Het uitbreiden van de vergunningplicht door aanpassing van het begrip organisator kan onder het Verdrag en het Protocol, omdat het Verdrag en Protocol geen concrete eisen stellen aan de reikwijdte van de nationale vergunningplicht. Wel is vereist dat Verdragsstaten hun nationale regelgeving zo opstellen dat daarmee activiteiten afdoende getoetst worden aan de vereisten van Verdrag en Protocol. De aanpassingen die dit voorstel van wet behelst zijn mede gericht op het voldoen aan die nationale verantwoordelijkheid uit het internationale recht.

4. Uitvoering en handhaving

De uitvoering van de WbA is neergelegd bij Rijkswaterstaat, waarbij afgelopen jaren gemiddeld zes tot acht vergunningen per jaar zijn afgegeven. De in het wetsvoorstel opgenomen wijzigingen hebben mogelijk tot gevolg dat het aantal vergunningaanvragen licht zal toenemen, met name door de verruiming van het begrip «organisator». De inschatting is dat dit effect zeer beperkt zal zijn: de wetswijziging zal niet zo zeer een stimulerende werking hebben (meer activiteiten, meer organisatoren), maar zal er vooral toe leiden dat Nederlanders die nu ook al activiteiten op Antarctica organiseren voortaan hun vergunning in Nederland aanvragen.

Bij het toezicht en de handhaving ten aanzien van activiteiten in Antarctica moet het onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds het toezicht op de naleving van internationale verplichtingen door partijen bij het Protocol, en anderzijds het toezicht op de naleving van de nationale wetgeving.

Voor de handhaving van de internationale afspraken is in het Verdrag en het Protocol een systeem van internationale inspectie neergelegd. Dit systeem komt er op neer dat iedere Consultatieve partij het recht heeft waarnemers aan te wijzen om inspecties te houden in het Antarctisch gebied. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt de aanwijzing van internationale waarnemers met de Nederlandse nationaliteit geregeld. Tevens wordt mogelijk gemaakt dat zij bij inspectie ook speciaal beschermde Antarctische gebieden mogen betreden.

³ Kamerstukken 1996/97, 25 211, nr. 3, p. 8.

Handhaving van de nationale regelgeving is belegd bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT). Ten aanzien van deze handhaving is van belang dat dit wetsvoorstel voorziet in uitbreiding van de vergunningplicht naar iedere organisator met de Nederlandse nationaliteit of, in geval van een rechtspersoon, een vestiging in Nederland. Aan de ene kant komt dit (onder meer) voort uit de gedachte dat dit de werking van de WbA ten goede zal komen. Handhavend optreden in Antarctica kent namelijk veel praktische moeilijkheden en zal daarom indien mogelijk voorkomen moeten worden. De verlening van een vergunning vereist een toets vooraf, waardoor de aanvrager van de vergunning van te voren op de hoogte wordt gebracht indien zijn activiteiten niet toelaatbaar zijn. Bovendien kunnen er voorschriften aan de vergunning worden verbonden die bijdragen aan bescherming van het Antarctisch milieu, en waarop eveneens gehandhaafd kan worden. De verwachting is daarom dat de uitbreiding van de vergunningplicht (en dus de toetsing vooraf), zal kunnen bijdragen aan het voorkomen van de noodzaak tot handhaving van algemene bepalingen achteraf.

Aan de andere kant kan een uitbreiding van de vergunningplicht leiden tot meer potentiële handhavingsgevallen en benodigde inspanning van het bevoegd gezag.

De handhaving ter plekke blijft problematisch; toch kan het voorkomen dat er overtredingen worden gesignaleerd en gemeld bij de Nederlandse autoriteiten, bijvoorbeeld door andere expedities. Voor de behandeling van deze meldingen wordt capaciteit vrijgemaakt bij de ILT.

Toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid (HUF)

Het ontwerp-wetsvoorstel is voorgelegd aan Rijkswaterstaat en de ILT voor een toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid (HUF-toets). Rijkswaterstaat heeft geconcludeerd dat de wijziging van de WbA ertoe kan leiden dat er per jaar enkele vergunningaanvragen bijkomen. De verhoging van kosten en inzet van capaciteit die dit met zich meebrengt worden echter grotendeels verevend met de oplossing van een aantal knelpunten in de vergunningverlening door dit wetsvoorstel. Rijkswaterstaat spreekt daarom van beperkte gevolgen voor de uitvoering. De ILT constateert dat een vergunningplicht voor Nederlanders die zich buiten Nederland bevinden, kan leiden tot extra handhavingsgevallen. De mogelijkheden voor toezicht en handhaving zijn beperkt, omdat overtredingen ver buiten Nederland plaatsvinden. De ILT geeft aan de huidige praktijk voort te zetten: (potentiële) overtreders worden aangesproken op het gedrag en overtredingen worden voor zover mogelijk gehandhaafd. Er zal naar verwachting geen extra capaciteit nodig zijn in de handhaving.

5. Gevolgen

Gevolgen voor het bedrijfsleven en burgers

Voor burgers met een Nederlandse nationaliteit, maar zonder verdere formele banden met Nederland, is van belang dat zij na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel onder de Nederlandse vergunningplicht komen te vallen als zij een activiteit organiseren, waarvandaan dan ook. Voor rechtspersonen wordt in dit voorstel vastgelegd dat zij onder de vergunningplicht vallen op het moment dat ze een activiteit organiseren en in Nederland gevestigd zijn. De vergunningplicht is dus niet langer beperkt tot organisatoren (natuurlijke personen en rechtspersonen) die hun activiteit vanuit Nederland organiseren. Dit krijgt vorm door aanpassing van het begrip «organisator» (artikel I, onderdeel A). Voor natuurlijke personen betekent dit een uitbreiding van de vergunningplicht, voor rechtspersonen deels een vastlegging van de bestaande interpretatie van

het begrip «organisator». Rechtspersonen kunnen onder de huidige WbA namelijk ook een vergunning aanvragen op grond van een vestiging in Nederland.

Verder wordt met dit voorstel tegemoet gekomen aan een wens van het Nederlandse bedrijfsleven inzake toegang tot ASPA's. Het wordt organisatoren mogelijk gemaakt om een vergunning aan te vragen voor activiteiten die betrekking hebben op het betreden van ASPA's met als doel een bijzondere historische plaats of bijzonder historisch monument te bezoeken. Organisatoren zijn hiermee niet langer aangewezen op een buitenlandse vergunning om de bijzondere historische plaats of historisch monument in ASPA's te bezoeken. Met de openstelling van een beperkt aantal gebieden wordt voorkomen dat concurrentienadeel voor het Nederlands bedrijfsleven ontstaat en kan een aantrekkelijk toeristisch aanbod worden gedaan.

Gevolgen voor het milieu

Er worden geen negatieve gevolgen voor het milieu verwacht. De openstelling voor toeristen van enkele ASPA's, tevens gebieden die zijn aangewezen als bijzondere historische plaats of historisch monument, gebeurt onder de strikte randvoorwaarden zoals deze zijn opgenomen in het internationaal aanvaarde Beheersplan voor deze gebieden. De Nederlandse organisatoren die deze gebieden in het verleden wilden bezoeken deden dat op een buitenlandse vergunning. Hun wens om ook deze activiteiten, net als hun andere activiteiten, onder een Nederlandse vergunning te kunnen brengen betekent daarom niet zonder meer dat nu meer toeristen de gebieden betreden. Er wordt verder vanuit de uitvoering niet verwacht dat de mogelijkheid om met een vergunning ASPA's te betreden, zal leiden tot aanmerkelijk meer bezoeken aan Antarctica. Er zijn mogelijk positieve gevolgen voor het milieu door het vermijden van situaties waarin personen met de Nederlandse nationaliteit geen vergunning kunnen krijgen en zonder toetsing vooraf en randvoorwaarden het gebied kunnen betreden.

Financiële gevolgen voor de rijksoverheid

In de nieuwe situatie zullen mogelijk meer vergunningen worden aangevraagd, met beperkte financiële gevolgen voor de rijksoverheid; de apparaatskosten voor Rijkswaterstaat, als aangewezen organisatie voor de vergunningverlening, zullen mogelijk toenemen. Daarvoor moet dekking gevonden worden binnen de begroting van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Met de ILT worden afspraken gemaakt over handhavingscapaciteit. Er zijn geen verderstrekkende gevolgen voor de rijksoverheid.

Financiële gevolgen voor burgers, bedrijven en andere overheden

Organisatoren die door uitbreiding van de vergunningplicht een vergunning moeten aanvragen kunnen hiervan mogelijk negatieve financiële gevolgen ondervinden. De vergunning is weliswaar kosteloos, maar de aanvraag brengt wel enige administratieve lasten met zich. Het gaat naar verwachting echter slechts om enkele organisatoren, die momenteel op een buitenlandse vergunning reizen en daarvoor ook kosten hebben gemaakt.

De mogelijkheid om met een vergunning historische plaatsen en monumenten in ASPA's te bezoeken, die gecreëerd wordt met dit wetsvoorstel, heeft mogelijk positieve gevolgen voor het bedrijfsleven. Zij kunnen hun reisaanbod – onder voorwaarden – aanpassen om tegemoet te komen aan de wensen van reizigers die bepaalde plekken op Antarctica

willen bezoeken. Voor Nederlandse organisatoren die deze plekken reeds bezochten met een buitenlandse vergunning is denkbaar dat zij minder kosten hoeven te maken om een vergunning te verkrijgen, nu zij daarvoor niet meer naar het buitenland hoeven uit te wijken.

Er worden verder geen financiële gevolgen verwacht voor burgers, bedrijven en andere overheden.

6. Consultatie en evaluatie

Consultatie

Over het ontwerpvoorstel van wet is gedurende vier weken geconsulteerd via internet. De mogelijkheid tot reageren is daarbij expliciet gecommuniceerd naar partijen waarvan bekend is dat zij in het verleden op grond van de WbA een vergunning hebben aangevraagd. Er zijn in totaal vier reacties binnengekomen, twee van particulieren en twee van reisorganisaties. De reisorganisaties reageren positief op de voorgestelde wijziging. De verwachting wordt uitgesproken dat vergunningaanvraag alsmede het organiseren van activiteiten op Antarctica nu eenvoudiger zal worden. Een particulier geeft aan het voorstel te omarmen, een ander vraagt aandacht voor enkele zaken waarop het wetsvoorstel geen betrekking heeft, zoals de moeilijkheid een verzekering te krijgen en de noodzaak onderscheid te maken tussen cruiseschepen, kleine jachten en privéboten. Deze zaken zullen buiten het wetsvoorstel om nader onderzocht worden. De internetconsultatie heeft niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel.

Evaluatie

De aanwijzing van ASPA's met bijzondere historische plaatsen of historisch monumenten gebeurt bij regeling van de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Infrastructuur en Waterstaat. Met het oog op het borgen van afdoende bescherming van deze gebieden is periodieke evaluatie van de gevolgen van eventuele aanwijzing wenselijk. Een evaluatie kan leiden tot aanpassing van de lijst aangewezen gebieden. Wij voorzien een beleidsmatige evaluatie over vijf jaar na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel. Bij de evaluatie zullen betrokken organisatoren, zoals bedoeld in het wetsvoorstel worden geconsulteerd.

Consultatie van de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba

De WbA is ook van toepassing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba. Er worden echter geen gevolgen verwacht voor deze openbare lichamen. Ook vergt de uitvoering van deze wetswijziging geen bestuurlijke of juridische uitwerking door de lokale bestuurders. In navolging van artikel 209 van de Wet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba is dit voorstel van wet daarom niet voorgelegd aan het bestuur van de openbare lichamen.

7. Inwerkingtreding en overgangsrecht

De beoogde uiterlijke datum van inwerkingtreding is 1 januari 2019. Wanneer het verloop van de procedure dit toelaat, zal dit wetsvoorstel zoveel eerder dan 1 januari in werking treden, zodat het bedrijfsleven en eventuele internationale waarnemers voor een zo groot mogelijk deel van het seizoen dat loopt van september tot maart, gebruik kunnen maken van de mogelijkheden van dit wetsvoorstel. Hierbij wordt in dat geval mogelijk afgeweken van de vaste verandermomenten. Dit wordt gerechtvaardigd met de uitzonderingsgrond van Aanwijzing 174, vierde lid, onder a van de

Aanwijzingen voor de Regelgeving: een eerdere inwerkingtreding voorkomt, gelet op de jaarindeling en doelgroep, aanmerkelijke ongewenste private of publieke nadelen. Wanneer er meer zicht is op de waarschijnlijke afronding van het wetgevingstraject zal bekeken worden of afwijken van de vaste verandermomenten inderdaad de voorziene aanmerkelijke nadelen voorkomt, mede gelet op de relatief kleine doelgroep en beperkte effecten voor burgers, bedrijven en milieu van dit wetsvoorstel.

Artikelsgewijs deel

Artikel I

Onderdeel A (wijziging artikel 1 WbA)

Ten eerste wordt met dit onderdeel een begripsomschrijving van «internationale waarnemer» opgenomen in de WbA. Dit houdt verband met de bepalingen die omtrent deze waarnemers worden vastgesteld in dit wetsvoorstel.

Ten tweede stelt dit onderdeel een nieuwe omschrijving van het begrip «organisator» vast in artikel 1 van de WbA. De huidige begripsbepaling bepaalt dat een «organisator» een persoon is die een activiteit organiseert vanuit Nederland. De omschrijving in dit wetsvoorstel breidt dit uit, en stelt vast dat een organisator eveneens een persoon is die een activiteit organiseert en de Nederlandse nationaliteit heeft respectievelijk in Nederland is gevestigd. De Nederlandse nationaliteit is van belang indien de organisator een natuurlijk persoon is, vestiging in Nederland als het gaat om een rechtspersoon.

De omschrijving van het begrip «organisator» is van belang, omdat hier de vergunningplicht voor het verrichten van activiteiten op Antarctica aan gekoppeld is (artikel 8). Het is een organisator verboden zonder vergunning een activiteit uit te voeren. Het is eveneens verboden aan een activiteit deel te nemen, voor de uitvoering waarvan een vergunning is vereist, maar niet is verleend. Bij de aanvraag van een dergelijke vergunning is dus niet langer slechts relevant of de activiteit vanuit Nederland wordt georganiseerd; ook de Nederlandse nationaliteit of een vestiging in Nederland kunnen op zichzelf al leiden tot een vergunningplicht voor het organiseren van een activiteit.

In het wetsvoorstel is in de begripsomschrijving vervallen dat onder «Nederland» ook de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba begrepen worden. Dit omdat het huidige artikel 32a van de WbA al duidelijk maakt dat de bepalingen in de wet ook van toepassing zijn op de openbare lichamen, waardoor het apart benoemen hiervan niet meer nodig is (aanwijzing 71 van de Aanwijzingen voor de Regelgeving).

Tot slot worden er enkele wetstechnische en tekstuele verbeteringen aangebracht.

Onderdeel B (wijziging artikel 6 WbA)

In dit onderdeel is als eerste door wijziging van artikel 6 WbA vastgelegd dat het verbod om ASPA's te betreden niet van toepassing is, indien het gaat om het betreden van het gebied door internationale waarnemers om een inspectie uit te voeren. Internationale waarnemers die aangewezen zijn door Nederland kunnen hierdoor de ASPA's betreden wanneer zij meedoen aan door Nederland of door andere landen georganiseerde inspecties. Inspecties die door Nederland worden georganiseerd blijven

echter wel een activiteit onder de WbA, en vallen als gehele activiteit daarom in beginsel nog steeds onder de vergunningplicht van artikel 8 WbA.

Ten tweede legt dit onderdeel een voorrangsregel vast voor organisatoren van of deelnemers aan activiteiten die vanuit een andere Verdragspartij worden georganiseerd. In dat geval gelden de verboden voor de handelingen uit het tweede lid niet, mits in de toestemming van het andere land nadrukkelijk is opgenomen dat de verboden handelingen zijn toegestaan. Deze uitzondering was reeds opgenomen in de WbA voor deelnemers aan een activiteit, maar vanwege de uitbreiding van het begrip «organisator» wordt dit uitgebreid naar de activiteit in het algemeen (die zowel deelnemers als organisatoren kent).

Onderdeel C (wijziging artikel 8 WbA)

In dit onderdeel is opgenomen dat de vergunningplicht voor een organisator niet van toepassing is, indien die organisator de activiteit vanuit een ander land organiseert dat ook partij is bij het Protocol en dat land toestemming heeft gegeven voor het uitvoeren van de activiteit. Dit uitgangspunt is al opgenomen in de huidige WbA. De uitbreiding van de vergunningplicht naar organisatoren met een Nederlandse nationaliteit maakt het nodig om deze bepaling ook in artikel 8 WbA op te nemen.

Onderdeel D (wijziging artikel 9 WbA)

Dit onderdeel regelt in de eerste plaats dat bij vergunning toestemming verleend kan worden om bepaalde ASPA's te betreden ten behoeve van niet-wetenschappelijke activiteiten met als doel het bezoeken van HSM's. Toestemming kan slechts verleend worden voor ASPA's die aangewezen zijn bij ministeriële regeling. Deze mogelijkheid wordt gecreëerd naast de reeds bestaande mogelijkheid om toestemming te verlenen in geval van noodzakelijk wetenschappelijk onderzoek (huidig artikel 9, onderdeel a, van de WbA).

In de tweede plaats bevat dit onderdeel de grondslag om bij ministeriële regeling vast te stellen voor welke ASPA's het mogelijk is om bij vergunning het betreden mogelijk te maken. Deze regeling zal vastgesteld worden door de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Infrastructuur en Waterstaat. Aanwijzing kan slechts geschieden indien het Beheersplan van de ASPA de niet-wetenschappelijke activiteiten nadrukkelijk toestaat. Verder biedt deze bepaling beleidsvrijheid bij het aanwijzen; er is geen verplichting tot aanwijzing indien aan de vereisten wordt voldaan. Dit om de mogelijkheid open te houden om het betreden van een dergelijke ASPA niet toe te staan, als ondanks de bepalingen in het Beheersplan het vermoeden bestaat dat schade aan het milieu kan optreden.

Bij de aanwijzing van ASPA's worden nadere regels gesteld over het betreden van ASPA's. Deze nadere regels zullen de voorwaarden bevatten waaronder de ASPA's bezocht kunnen worden, bijvoorbeeld ten aanzien van het doel van het bezoek of de periode waarin het bezoek plaats vindt. In veel gevallen zullen de Beheerplannen aanleiding geven tot het stellen van nadere regels, omdat hierin het betreden van ASPA's is geclausuleerd. Daarnaast kunnen nationale afwegingen ertoe leiden dat nadere regels nodig worden geacht, bijvoorbeeld wanneer het Beheersplan onduidelijk of gedateerd is.

Onderdeel E (wijziging artikel 10 WbA)

Dit onderdeel herstelt een tekstuele fout in artikel 10, derde lid.

Onderdeel F (wijziging paragraaf 6 WbA)

In het nieuwe artikel 26 is opgenomen dat Nederlandse internationale waarnemers aangewezen worden door de Minister van Buitenlandse Zaken, in overeenstemming met de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Infrastructuur en Waterstaat. Slechts personen met de Nederlandse nationaliteit kunnen worden aangewezen, omdat artikel VII van het Verdrag bepaalt dat de aangewezen waarnemers onderdanen moeten zijn van de aanwijzende Verdragspartij.

De procedure zoals vastgelegd in dit wetsvoorstel komt overeen met de huidige wijze van aanwijzing. Deze aanwijzing heeft tot nu toe plaatsgevonden rechtstreeks op grond van het Verdrag en het Protocol. Er wordt geen juridische wijziging van de aanwijzingsprocedure beoogd; het vastleggen hiervan wordt gedaan vanuit het oogpunt van transparantie.

Onderdeel G (wijziging artikel 29 WbA)

In dit onderdeel vervalt de verwijzing naar het Protocol, omdat «internationale waarnemer», inclusief verwijzing naar het Protocol, als definitie wordt opgenomen in artikel 1 van de WbA.

Artikel II

Het wetsvoorstel zal in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Een toelichting over de inwerkingtreding is te vinden in paragraaf 7 van het algemeen deel van de toelichting.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten