

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving bevat normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Uitgebreide informatie vind je op www.naarhetaik.nl

Voor toepassing zie:

<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving>

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

1. Wat is de aanleiding?

Bij de bredere doorlichting van de effectiviteit van het beleid in het kader van het opstellen van het Polaire beleidskader 2016-2020 en in de uitvoering van de vergunningverlening door Rijkswaterstaat zijn knelpunten in de uitvoering van de Wet bescherming Antarctica (WbA) aan het licht gekomen.

2. Wie zijn betrokken?

In de eerste plaats zijn dat de gebruikers van de WbA: internationale waarnemers en vergunningaanvragers en -houders, zoals organisatoren van reizen en wetenschappers. Daarnaast kent de WbA een onbekende groep belanghebbenden vanwege het algemene milieubelang dat met de wet beschermd wordt.

Bij de uitvoering van de WbA zijn verder verschillende publieke partijen betrokken. Het Ministerie van Buitenlandse zaken coördineert rijksbreed het polaire beleid voor zowel Noord- als Zuidpool, en is delegatieleider voor het Verdrag van Antarctica, de ATCM. Het Ministerie van Economische Zaken is samen met het Ministerie van Infrastructuur en Milieu verantwoordelijk voor de WbA. Zij hebben Rijkswaterstaat aangewezen als vergunningverlenende organisatie. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft verder de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) aangewezen als toezichthoudende organisatie.

3. Wat is het probleem?

In de uitvoeringspraktijk van de WbA is een drietal knelpunten gesignaleerd. Het eerste knelpunt betreft het bestaande verbod in de WbA om speciaal beschermde Antarctische gebieden (Antarctic Specially Protected Areas, hierna: ASPA's) te betreden. Het Nederlandse verbod staat toerisme en andere niet-wetenschappelijke activiteiten in ASPA's niet toe, wat er in enkele gevallen toe leidt dat touroperators een vergunning aanvragen in het buitenland. Het Nederlandse betredingsverbod is namelijk strenger dan de internationale afspraken omtrent de ASPA's. In die

afspraken worden niet-wetenschappelijke activiteiten in een deel van de ASPA's - onder voorwaarden - toelaatbaar geacht. Naast ASPA's worden internationaal ook historische plaatsen of monumenten (Historic Sites or Monuments, HSM's) aangewezen. Tien van deze HSM's hebben ook de status van ASPA of liggen in een ASPA. Daarmee zijn deze HSM's voor toeristen, meereizend met Nederlandse organisatoren, vanwege het betredingsverbod van ASPA's zoals vastgelegd in de WbA niet toegankelijk. Dat is noch internationaal, noch nationaalwenselijk.

Een tweede knelpunt betreft de huidige reikwijdte van de vergunningplicht in de WbA. Deze is momenteel beperkt tot activiteiten die vanuit Nederland worden georganiseerd. Enkele aanvragers met de Nederlandse nationaliteit organiseren hun activiteit niet vanuit Nederland en hebben evenmin duidelijke banden met andere staten, waardoor zij ook niet onder de reikwijdte van regelgeving van andere staten vallen. Daarmee ontstaat het risico dat Nederlanders zich zonder toetsing van activiteiten vooraf en zonder dat mogelijke randvoorwaarden kunnen worden gesteld, in het gebied begeven, zonder vergunning. Dit is ongewenst en niet in lijn met het doel van de algemene zorgplicht in de WbA.

Tenslotte wordt een lacune in de WbA inzake de bevoegdheden van internationale waarnemers ingevuld. Nederland kan, net als bepaalde andere verdragstaten, 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. Daarmee ontstaat een belemmering voor Nederlandse waarnemers in de uitoefening van hun taak.

4. Wat is het doel?

De wetswijziging beoogt met name de genoemde drie knelpunten op te lossen. Daarnaast wordt de praktijk van aanwijzing van internationale waarnemers formeel geregeld.

Voor oplossing van het eerste knelpunt maakt het wetsvoorstel het mogelijk dat de verantwoordelijke bewindspersonen (staatssecretarissen van Infrastructuur en Milieu en van Economische Zaken) voor een beperkt aantal ASPA's onder voorwaarden betreding toestaan. Het gaat dan om die ASPA's waarbinnen ook HSM's zijn gelegen, en waarvoor in het internationale beheersplan van de betreffende ASPA betreding voor toeristische of recreatieve doeleinden is toegestaan en van randvoorwaarden is voorzien. De WbA sluit daarmee beter aan bij de internationale standaarden voor bescherming van Antarctica. Voor de overige ASPA's blijft de strengere Nederlandse wetgeving van kracht.

Vanwege de algemene verantwoordelijkheid van Nederland voor gedragingen van Nederlanders in Antarctica, verbreedt dit wetsvoorstel de reikwijdte van de vergunningplicht naar alle organisatoren met de Nederlandse nationaliteit of vestigingsplaats in Nederland. Daarmee worden ongewenste situaties waarin Nederlanders nergens een vergunning hoeven aan te vragen

voorkomen.

Met dit wetsvoorstel wordt in de WbA opgenomen dat het verbod op betreding van ASPA's niet geldt voor internationale waarnemers die een inspectie uitvoeren. Daarnaast legt dit wetsvoorstel vast hoe de waarnemers aangewezen worden, namelijk door de Minister van Buitenlandse Zaken.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Overheidsinterventie wordt gerechtvaardigd door het belang van het Antarctisch milieu en het internationale verdrag inzake Antarctica dat met het oog op dit doel gesloten is. Voor zover belemmeringen in regelgeving zijn gelegen, is het aan de wetgever om deze weg te nemen. De knelpunten die deze wet 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 Nederlandse internationale verplichtingen invulling te geven.

6. Wat is het beste instrument?

Het eerste knelpunt in de WbA is dat de WbA belet dat toeristen ASPA's kunnen bezoeken. Vergunningen om deze plekken te bezoeken kunnen namelijk slechts afgegeven worden wanneer dat noodzakelijk is voor wetenschappelijk onderzoek. Honorering van verzoeken vanuit het bedrijfsleven om bezoek van HSM's, gelegen in een ASPA, te kunnen aanbieden aan de consument, en plannen terzake op te nemen in hun Nederlandse vergunningaanvraag, maakt wijziging van de regelgeving nodig.

In de praktijk zijn situaties voorgekomen waarbij Nederlanders, afgezien van hun nationaliteit geen binding hadden met Nederland en ook hun activiteit niet vanuit Nederland organiseerden. Tegelijkertijd konden ze ook elders geen vergunning aanvragen. Het probleem rondom de reikwijdte van de vergunningplicht kan niet worden opgelost door slechts een andere interpretatie van de WbA. Aanpassing van de wetgeving is het passende instrument om deze lacune weg te nemen, en vanuit oogpunt van algemene zorgplicht het risico uit te sluiten dat Nederlanders nergens voor een vergunning (en de daarbij horende toetsing en mogelijke randvoorwaarden) terecht kunnen.

Het tweede knelpunt van de WbA is gelegen in de ontoegankelijkheid van ASPA's voor internationale waarnemers. Ook voor waarnemers geldt op dit moment het betredingsverbod voor ASPA's. Om die reden wordt er voor gekozen de bestaande situatie, waarbij voor een Nederlandse inspectie vergunning nodig is, in de WbA te handhaven, maar voor waarnemers een uitzondering te formuleren op de verboden die voor iedere Nederlander gelden, met name het betreden van

ASPAs. Zonder aanpassing van de WbA kunnen deze verboden waarnemers alsnog hinderen in de uitvoering van hun functie. In de wetswijziging wordt vanuit oogpunt van efficiëntie tegelijkertijd de bestaande praktijk van aanwijzing van internationale waarnemers formeel geregeld.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

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.

Bedrijfsleven

Met dit voorstel wordt tegemoet gekomen aan een wens van het Nederlandse bedrijfsleven inzake toegang tot ASPAs. Het wordt organisatoren mogelijk gemaakt om een vergunning aan te vragen voor activiteiten die betrekking hebben op het betreden van ASPAs 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 ASPAs te bezoeken.

Er zijn mogelijk negatieve financiële gevolgen organisatoren die door uitbreiding van de vergunningplicht worden vereist om een vergunning aan te vragen. Er zijn weliswaar geen kosten verbonden aan de vergunning, maar er kunnen lasten gepaard gaan met het aanvragen hiervan.

De mogelijkheid om met een vergunning historische plaatsen en monumenten in ASPAs 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.

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 Milieu. Met de ILT worden afspraken gemaakt over handhavingcapaciteit. Er zijn geen verderstrekkende gevolgen voor de Rijksoverheid.

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 voorwaarde van randvoorwaarden 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 betreden.