

Concept ten behoeve van internetconsultatie april 2017

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

Memorie van Toelichting

Algemeen

1. Inleiding en achtergrond

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe een aantal knelpunten op te lossen in de uitvoering van de Wet bescherming Antarctica (Stb. 1998, 220; 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 2016-2020.¹

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. Het Protocol biedt ook de mogelijkheid om historische plaatsen of monumenten aan te wijzen. Tien van deze plaatsen of monumenten hebben ook de status van ASPA of liggen in een ASPA. Daarmee zijn deze voor toeristen, meereizend met Nederlandse organisatoren niet toegankelijk. Dit wetsvoorstel komt tegemoet aan Nederlandse aanvragers die specifiek bezoek willen brengen aan bijzondere historische plaatsen of monumenten en voorkomt dat zij een vergunning moeten aanvragen in het buitenland om die plaatsen te kunnen betreden. Het wetsvoorstel staat voor een beperkt aantal ASPA's onder voorwaarden betreding toe en sluit daarmee beter aan bij de internationale standaarden voor bescherming van Antarctica.

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. Vanwege de

¹ Bijlage bij Kamerstukken II 2015/16, 34300-V, nr. 58.

verantwoordelijkheid van Nederland voor gedragingen van Nederlanders in Antarctica, verbreedt dit wetsvoorstel de reikwijdte van de vergunningplicht naar natuurlijke personen met de Nederlandse nationaliteit of rechtspersonen die statutair gevestigd zijn in Nederland.

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. Met dit wetsvoorstel wordt in de WbA opgenomen dat het verbod niet geldt voor waarnemers die een inspectie uitvoeren. Daarnaast legt dit wetsvoorstel vast hoe de waarnemers aangewezen worden.

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. 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 (ASPAs)

ASPAs zijn gebieden op Antarctica die een speciale status en bescherming genieten vanwege hun bijzondere ecologische, historische of wetenschappelijke waarden, of esthetische en 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. De speciale bescherming van ASPAs 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 ASPAs te beschermen.

Momenteel kunnen er op grond van de WbA slechts vergunningen worden verleend om ASPAs binnen te treden indien dat nodig is voor noodzakelijk wetenschappelijk onderzoek. Daarnaast bevat de WbA een uitzondering op het verbod om ASPAs te betreden indien een andere verdragspartij daar nadrukkelijk toestemming voor heeft gegeven aan de organisator, bijvoorbeeld bij vergunning. De beperkte toegang tot ASPAs heeft als doel zo veel mogelijk te voorkomen dat schade ontstaat in deze bijzondere gebieden. Het Nederlandse beleid is hiermee strenger dan wat internationaal is vereist. Ten aanzien van een deel van de ASPAs is in de internationale Beheersplannen juist vastgelegd dat toerisme en andere niet-wetenschappelijke activiteiten, onder voorwaarden, zijn toegestaan. De bestaande Nederlandse keuze voor een strikter beschermingsregime is ingegeven door de stelling dat de ASPAs niet voor niets specifiekere bescherming vragen dan de rest van het Antarctisch continent. Bovendien is een deel van de beheersplannen onduidelijk over de vraag of toeristische activiteiten zijn toegelaten, of ontbreekt in de beheersplannen voor ASPAs een duidelijk reguleringkader voor toerisme. De plannen bieden bijvoorbeeld mogelijkheden voor activiteiten als 'educatie' zonder duidelijk te maken of toerisme hier wel of niet onder valt. De WbA staat daarom momenteel niet toe dat bij vergunning wordt bepaald dat ASPAs kunnen worden betreden voor toeristische en andere niet-wetenschappelijke activiteiten. Andere niet-wetenschappelijke activiteiten die momenteel worden

toegestaan zijn bijvoorbeeld het bezoeken van ASPA's voor educatieve doeleinden of het maken van natuurdocumentaires.

Naast ASPA's kent het Protocol een procedure om historische plaatsen of monumenten (Historic Sites or Monuments, ook wel HMS's) aan te wijzen. Een beperkt aantal historische plaatsen of monumenten is tevens aangewezen als ASPA of is in een ASPA gelegen. Daarmee is voor die groep plaatsen of monumenten het regime voor ASPA's van toepassing. Met het huidige verbod in de WbA om ASPA's te betreden zijn deze historische locaties op Antarctica niet toegankelijk voor (toeristen die meereizen met) Nederlandse organisatoren. Dit terwijl juist de historische locaties voor organisatoren en toeristen een aantrekkelijke bestemming blijken te zijn. In totaal gaat het op dit moment om 10 historische plaatsen of monumenten, in negen ASPA's. Voor zeven van deze ASPA's is in de beheersplannen betreding voor toeristische of educatieve doeleinden wel toegestaan en ingekaderd, juist om de toegang tot de historische plaatsen of monumenten mogelijk te maken. Het verbod op betreding van deze historische plaatsen of monumenten leidt tot concurrentienadeel voor Nederlandse bedrijven en Nederlandse toeristen die zich gedwongen voelen te kiezen voor buitenlandse organisatoren. Nederlandse organisatoren zoeken in sommige gevallen hun toevlucht in het via andere landen bemachtigen van vergunningen om alsnog deze ASPA's in hun reisaanbod te kunnen opnemen ('license shopping'). Dit is tijdrovend en omslachtig, en de praktijk onttrekt zich hiermee aan Nederlands toezicht.

Dit wetsvoorstel maakt het daarom mogelijk voor Nederlandse organisatoren (natuurlijke personen met de Nederlandse nationaliteit en in Nederland gevestigde rechtspersonen) om onder strikte voorwaarden een aantal bijzondere historische locaties, tevens aangewezen als ASPA of gelegen in een ASPA, te kunnen betreden. ASPA's blijven dus in de regel gesloten voor toeristen, met uitzondering van enkele ASPA's die internationaal tevens zijn aangemerkt als HSM en waarvoor niet-wetenschappelijk bezoek expliciet mogelijk is in het internationaal aanvaarde Beheersplan. Het betreft een zeer beperkt aantal gebieden dat aan deze gecombineerde voorwaarden voldoet en derhalve kan worden aangewezen. Aanwijzing van ASPA's die na vergunningverlening bezocht kunnen worden ten behoeve van niet-wetenschappelijke activiteiten, zal geschieden bij ministeriële regeling. ASPA's die voldoen aan de gestelde voorwaarden worden aldus niet automatisch toegankelijk; er zal moeten worden afgewogen of daadwerkelijk tot aanwijzing in de ministeriële regeling wordt overgegaan. Bij het vermoeden van nadelige gevolgen voor het Antarctisch milieu kan worden afgezien van aanwijzing van de betreffende ASPA. Daarnaast kan een vergunning altijd onder beperkingen worden verleend en kunnen daar voorschriften aan worden verbonden die nodig zijn ter bescherming van het Antarctisch milieu. Op deze manier heeft de overheid een instrument in handen om gecontroleerd tegemoet te komen aan de wens van organisatoren. Tegelijkertijd blijft het betredingsverbod voor de ASPA's, die niet bij ministeriële regeling worden aangewezen, ongewijzigd, in lijn met het terughoudende uitgangspunt van de WbA en de Nederlandse Polaire Strategie 2016-2020.

Daarnaast voorziet dit wetsvoorstel in een aanpassing van het verbod om ASPA's te betreden voor internationale waarnemers. Voor de handhaving van de internationale afspraken is in het Verdrag en het Protocol een systeem van internationale inspecties vastgelegd. 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. Deze waarnemers hebben in principe overal vrije toegang. Het huidige verbod in de WbA inzake de betreding van ASPA's is belemmerend gebleken voor internationale waarnemers die door Nederland zijn aangewezen. Inspectie is immers geen noodzakelijk wetenschappelijk doel (op dit moment de enige toegestane reden voor betreding). Om volwaardige inspectie door aangewezen Nederlandse waarnemers mogelijk te maken, zijn in het wetsvoorstel inspecties door internationale waarnemers uitgezonderd van het algemene verbod om ASPA's te betreden.

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

Organisatoren van activiteiten in Antarctica dienen hiervoor op grond van de WbA een vergunning aan te vragen in Nederland. In de omschrijving van het begrip "organisator" is hierbij bepaald dat het gaat om organisatoren die hun activiteiten organiseren vanuit Nederland. Indien activiteiten vanuit een ander land georganiseerd worden, zal de organisator de vergunning niet in Nederland, maar in het betreffende land moeten aanvragen. Nederland kan in die gevallen momenteel niet door middel van een vergunningvereiste activiteiten beoordelen en daaraan beperkingen of voorschriften verbinden. 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, behalve de nationaliteit, geen formele banden hebben met Nederland. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer de betrokkene niet ingeschreven is in Nederland of als rechtspersoon activiteiten organiseert zonder inschrijving in het handelsregister van de Kamer van Koophandel. 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. Wanneer deze aanvragers echter evenmin een duidelijke binding hebben met een andere Verdragspartij, bijvoorbeeld omdat ze er 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 zij ook daar geen vergunning kunnen aanvragen en derhalve niet aan een beoordeling conform het Protocol zijn onderworpen. In enkele gevallen is het in afgelopen jaren voorgekomen dat daardoor Nederlanders zonder vergunning van of beoordeling door een andere verdragspartij het Antarctisch gebied hebben betreden.

Vanwege 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. Wanneer een organisator niet onder de reikwijdte van de regelgeving van één van de verdragsstaten valt, ontstaat het reële risico dat dergelijke niet beoordeelde activiteiten plaatsvinden. 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 niet door Nederland worden gehandhaafd 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. In die gevallen had een vergunning met voorschriften er aan kunnen bijdragen dat overtreding van de zorgplicht wordt voorkomen. De geplande activiteiten worden namelijk in dat geval van te voren getoetst en de vergunningverlener kan van de aanvrager verlangen dat deze maatregelen neemt ter bescherming van het milieu.

Om de Nederlandse verantwoordelijkheid voor de bescherming die uitgaat van de zorgplicht en het vergunningstelsel voor het Antarctisch milieu te waarborgen, wordt de reikwijdte van het vergunningvereiste met dit wetsvoorstel uitgebreid. In geval de aanvrager een natuurlijke persoon is, zal ook het bezitten van de Nederlandse nationaliteit na de wijziging 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. Een Nederlandse vergunning is echter niet nodig wanneer men in een andere partijstaat een vergunning of andere toestemming heeft verkregen.

Er is voor gekozen deze uitbreiding te beperken tot het criterium 'nationaliteit'. Enerzijds vanwege de koppeling met de algemene zorgplicht in de WbA voor Nederlandse onderdanen, anderzijds rekening houdend met de handhavingsinspanningen die gepaard gaan met een uitbreiding van de reikwijdte. Met de beperkte uitbreiding wordt bovendien aangesloten bij de praktijk van een groot aantal andere consultatieve partijen bij het Verdrag.

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

Voor het toezicht op de naleving van de internationale afspraken is in het Verdrag en het Protocol een systeem van internationale inspecties vastgelegd. Dit systeem komt er op neer dat op grond van artikel VII van het Verdrag iedere consultatieve partij het recht heeft waarnemers aan te wijzen om inspecties te houden in het Antarctisch gebied. Niet iedere partij bij het Verdrag is een consultatieve partij; deze status komt volgens het Verdrag toe aan landen die een belang bij Antarctica aantonen door het uitvoeren van substantieel Antarctisch wetenschappelijk onderzoek. Nederland kreeg deze status in 1990.

Het Verdrag stelt dat de internationale waarnemers een onvoorwaardelijk toegangsrecht tot Antarctica hebben op ieder tijdstip in elk gebied. Deze waarnemers hebben dus vrije toegang tot stations, installaties en al het daar aanwezige materieel, alsmede alle schepen en luchtvaartuigen op plaatsen voor het in- en uitladen van goederen of personeel in Antarctica.

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 behoeven 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 voorgeschreven 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 medegeorganiseerde 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 Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu. Het aanwijzingsbesluit wordt vervolgens 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 natuureservaat. 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.

De vijfde bijlage 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 milieu-effecten van die activiteiten te beperken. Voor beide soorten gebieden worden in de ATCM-vergaderingen Beheersplannen vastgesteld.

Het Protocol bevat voor het betreden van een speciaal beschermd gebied een vergunningplicht. In de Beheersplannen bij de gebieden zullen volgens het Protocol diverse onderwerpen regeling behoeven die relevant zijn voor de uitoefening van activiteiten. Bij speciaal beschermde gebieden gaat het onder meer om een duidelijke omschrijving van de voorwaarden waaronder door de bevoegde autoriteit vergunningen kunnen worden afgegeven. Het gegeven dat in veel Beheersplannen die regeling voor toeristische activiteiten naar de mening van Nederland onvoldoende is, heeft 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. Niet elke deelnemer is individueel vergunningplichtig. De organisator is verantwoordelijk voor de naleving van de voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden. Worden deze voorschriften door het gedrag van een deelnemer aan de activiteit overtreden, dan kan de organisator daarop worden aangesproken en, zo nodig, handhavend worden opgetreden.

De verantwoordelijkheid voor het goed voorbereiden en milieuverantwoord en veilig ten uitvoer brengen van een activiteit is in de WbA dus met name gericht op de organisator van de activiteit. 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.² In de praktijk is gebleken dat de situatie kan ontstaan waarbij Nederlanders activiteiten in de zin van het Verdrag en het Protocol uitvoeren zonder dat deze zijn beoordeeld door een verdragspartij. Omdat ook voor hen de algemene zorgplicht geldt wordt de reikwijdte van de WbA nu verruimd, zodat de WbA ook in deze situaties kan worden toegepast.

4. Uitvoering en handhaving

De uitvoering van de WbA is nu neergelegd bij Rijkswaterstaat. In de afgelopen jaren zijn gemiddeld zes tot acht vergunningen per jaar 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 echter zeer beperkt zal zijn: de wetswijziging zal niet zo zeer een stimulerende werking hebben (meer activiteiten, meer organisatoren), maar is vooral bedoeld om te voorkomen dat Nederlanders tussen de wal en het schip komen bij het organiseren van activiteiten.

Bij het toezicht en de handhaving ten aanzien van activiteiten in Antarctica moet het onderscheid voor ogen worden gehouden 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 door degenen tot wie die wetgeving is gericht.

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 Nederlandse nationaliteit geregeld. Tevens wordt mogelijk gemaakt dat zij bij inspectie ook speciaal beschermde Antarctische gebieden mogen betreden.

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,

² Kamerstukken 1996/97, 25211, nr 3, p. 8

bijvoorbeeld door andere expedities. Voor de behandeling van deze meldingen wordt capaciteit vrijgemaakt bij de ILT.

PM: HUF-toets door ILT en RWS

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

Financiële gevolgen voor burgers, bedrijven en andere overheden

Er zijn mogelijk negatieve financiële gevolgen organisatoren die door uitbreiding van de vergunningplicht worden vereist om een vergunning aan te vragen. Er zijn geen kosten verbonden aan de vergunning, maar er kunnen lasten gepaard gaan met het aanvragen hiervan. Het gaat naar verwachting echter slechts om enkele organisatoren, die momenteel op een buitenlandse vergunning reizen en daarvoor ook kosten zullen 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.

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 wetwijziging geen bestuurlijke of juridische uitwerking door de lokale bestuurders.

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

6. Consultatie, advies en evaluatie

PM: Uitkomsten consultatie

De aanwijzing van ASPA's met bijzondere historische plaatsen of historisch monumenten gebeurt bij regeling van de Ministers van Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu. 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 voorstel worden geconsulteerd.

7. Inwerkingtreding en overgangsrecht

Inwerkingtreding is voorzien uiterlijk 1 januari 2019. Een inwerkingtreding per 1 januari valt na de start van het seizoen voor organisatoren van reizen naar Antarctica, dat grofweg loopt van september tot en met maart. Indien de doorlooptijd van de wetgevingsprocedure dit toe laat, zal deze wet daarom eerder in werking treden dan 1 januari 2019. Hierbij wordt in dat geval waarschijnlijk 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.

Artikelsgewijs deel

Artikel I

Onderdeel A

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 als het gaat om een rechtspersoon.

De omschrijving van het begrip "organisator" is 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 tot uitvoering te brengen. 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 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).

Onderdeel B

In dit onderdeel is als eerste 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 Nederlandse of door het buitenland 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. Voor buitenlandse inspecties wordt ervan uitgegaan dat deze door de betreffende verdragspartij zijn getoetst en goedgekeurd, waardoor het niet nodig is dat Nederland nogmaals instemt met het betreden van de ASPA door de waarnemer.

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

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 om te voorkomen dat, door de uitbreiding van de vergunningplicht naar organisatoren met een Nederlandse nationaliteit, Nederlanders die vanuit een ander land activiteiten organiseren zonder meer komen te vallen onder de verplichting van de WbA. Vanwege de standaarden voor bescherming van het milieu die vastgelegd zijn in het Verdrag en het Protocol, wordt de toestemming van het andere land dat partij is bij dit internationale verdrag geacht toereikend te zijn om het milieu te beschermen.

Onderdeel D

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, 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 Onze Minister. Aanwijzing kan slechts geschieden indien het Beheersplan van de ASPA de niet-wetenschappelijke activiteiten nadrukkelijk toestaat. Dit vereiste – het nadrukkelijk toestaan van niet-wetenschappelijke activiteiten door het Beheersplan – biedt de waarborg dat slechts ASPA's kunnen worden aangewezen waarvan internationaal met zekerheid is vastgesteld dat deze activiteiten toelaatbaar zijn met het oog op het milieu. Verder biedt deze bepaling de Ministers 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 alsnog niet toe te staan, als ondanks de bepalingen in het Beheersplan het vermoeden bestaat dat schade aan het milieu kan optreden.

Onderdeel E

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

Onderdeel F

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 Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu. 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.

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. 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. Het vastleggen hiervan in de WbA maakt meer inzichtelijk hoe dit geschiedt.

Onderdeel G

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 MILIEU,

DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN,