

Vergaderjaar 2018–2019

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. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 oktober 2018

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag dat de vaste commissie van Infrastructuur en Waterstaat over het wetsvoorstel heeft uitgebracht. Ik dank de verschillende fracties voor de aandacht die zij aan het wetsvoorstel hebben besteed en hoop dat onderstaande reactie een bijdrage kan leveren aan een spoedige plenaire behandeling van het wetsvoorstel. Ik bied u deze nota aan mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Algemeen

Toegang tot speciaal beschermde Antarctische gebieden

Vraag 1

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering kan toelichten hoeveel Nederlandse organisatoren per jaar een vergunning voor het betreden van een ASPA aanvragen in het buitenland.

Het aantal Nederlandse organisatoren dat jaarlijks toeristische activiteiten aanbiedt is zeer klein (2 à 3). Het zal, mede daarom, niet frequent voorkomen dat Nederlandse organisatoren elders een vergunning aanvragen voor het betreden van een ASPA. Exacte cijfers per jaar zijn niet voorhanden. In rapportages door vergunningverlenende landen wordt de nationaliteit niet expliciet gemeld. In het seizoen 2015–2016 is door één Nederlandse touroperator voor een van hun activiteiten een vergunning elders aangevraagd, om zo ASPA 158 (Hut Point) te kunnen betreden. Deze touroperator heeft destijds zelf aangegeven deze situatie liever te willen vermijden en een Nederlandse vergunning te krijgen.

Vraag 2

De leden van de GroenLinks-fractie verwijzen naar de memorie van toelichting, waarin wordt gesproken over het verbinden van voorwaarden aan de vergunning tot toetreding tot toegankelijke ASPA's. Zij vragen de regering of kan worden toegelicht aan welke voorwaarden wordt gedacht.

In algemene zin wordt de mogelijkheid van aanwijzing van ASPA's voor betreding door toeristen alleen gecreëerd voor die ASPA's waarin én een Historische Plaats of Monument is gelegen, én waarvoor geldt dat in het internationaal Beheersplan toerisme expliciet wordt toegestaan. Naast de voorwaarden die in het Beheersplan voor de betreffende ASPA worden genoemd kunnen door Nederland via de vergunning aanvullende voorwaarden worden gesteld indien daar aanleiding toe is. Daarbij kan worden gedacht aan volumemaatregelen, of maatregelen die de risico's op negatieve impacts op het milieu verder verkleinen.

Vraag 3

De leden van de GroenLinks-fractie ontvangen graag een toelichting hoe vaak een toewijzing tot toegankelijkheid voor niet-wetenschappelijke doeleinden herzien zal worden aan de hand van vernieuwde concrete omstandigheden en door welke partij deze concrete omstandigheden worden bepaald.

Het is nog niet te zeggen hoe vaak een eventuele openstelling herzien zal worden. Dat is voor iedere betrokken ASPA afhankelijk van de ontwikkeling van het (totale) toeristisch bezoek en de vraag of er ongewenste effecten optreden. Daarvoor wordt informatie verzameld op basis van de post-visit reports van touroperators en de internationale uitwisseling van gegevens. Periodiek worden Beheersplannen van ASPA's internationaal herzien. Dat is ook een moment om na te gaan of er aanleiding is een openstelling te heroverwegen.

Vraag 4 en 5

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de concurrentiepositie van tourorganisatoren in Antarctica belangrijker is dan de natuurbescherming aldaar. Als dit niet zo is, vernemen zij graag waaruit dat blijkt. De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen ook of de mening wordt gedeeld dat de bescherming van de natuur op Antarctica niet zou mogen worden opgeofferd aan toeristische belangen. Wanneer deze mening niet wordt gedeeld, vernemen zij graag waarom dit niet zo is.

De WbA strekt ter uitvoering van het Verdrag inzake Antarctica (Trb. 1965, 148) en het daaruit voortgekomen Protocol betreffende milieubescherming (Trb. 1992, 110). Dit Protocol heeft tot doel het Antarctisch milieu en de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen beter te beschermen. Daarom gaan noch de concurrentiepositie van tourorganisatoren, noch het belang van toerisme boven de bescherming van natuur en milieu in Antarctica.

Vraag 6

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen wat de mogelijkheden zijn om terug te keren naar de oude situatie omtrent het verlenen van vergunningen, zodra zou blijken dat het huidige voorstel alsnog heeft geleid tot meer toerisme, vervuiling of aantasting van de natuur. Zij vragen hoe de regering gaat borgen en monitoren dat vervuiling en natuuraantasting niet zullen toenemen als gevolg van dit besluit.

De aanwijzing van ASPA's die worden uitgezonderd van het algemene betredingsverbod voor toeristen kan in principe op ieder moment ongedaan worden gemaakt als daar aanleiding voor is. In eerste instantie zal worden gezien hoeveel méér toeristen (via Nederlandse touroperators en dus onder Nederlandse vergunning) zo'n ASPA zullen betreden. De verwachting is dat die toename minimaal is. Voorts wordt niet voor een toename van de milieubelasting gevreesd omdat de vergunningen worden afgegeven conform het internationale Beheersplan voor de ASPA. Ten opzichte van de huidige praktijk zal de wijziging daarom vooral

betekenen dat de touroperator onder een Nederlandse vergunning zal opereren in plaats van onder een buitenlandse vergunning.

Vraag 7

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen of de Kamer, in aanloop naar de voorgestelde beleidsmatige evaluatie over vijf jaar, jaarlijks voorzien kan worden van een tussenrapportage. Als dit niet mogelijk is, vernemen zij graag waarom dit niet kan.

Een jaarlijkse tussenrapportage acht de regering niet zinvol, omdat het aantal touroperators dat onder Nederlandse vergunning aangewezen ASPA's zal bezoeken zeer gering is en de verwachte verandering in het aantal toeristen beperkt. Bovendien geldt op basis van ervaringen uit het verleden dat dergelijke ASPA's ook niet elk Antarctisch seizoen in het toeristisch aanbod worden opgenomen. Een beleidsmatige evaluatie over vijf jaar biedt beter inzicht in relevante ontwikkelingen per ASPA en in de internationale beleidsvorming.

Reikwijdte WbA-vergunningstelsel bij organisatoren met beperkte formele binding met Nederland

Vraag 8

De leden van de VVD-fractie vragen of uiteengezet kan worden wat de handhaving precies inhoudt en hoe zij praktisch gezien vormgegeven wordt, aangezien handhaving niet eenvoudig is door de verre locatie. Ook zijn deze leden benieuwd naar de kosten van de handhaving. Hoe verhouden deze kosten zich tot de kosten van andere landen die het Verdrag van Antarctica hebben ondertekend?

De handhaving is, door de geografische omstandigheden, noodgedwongen beperkt. Activiteiten om naleving van de regels te bevorderen zijn bijvoorbeeld het geven van algemene voorlichting over het Verdragsstelsel en de Nederlandse wetgeving en het aanschrijven van organisatoren waarvan er aanleiding is te vermoeden dat ze zich niet (geheel) aan vergunningvoorschriften hebben gehouden, bijvoorbeeld op basis van een melding aan het bevoegd gezag. Handhaving bij illegale (niet vergunde) betreding van het Verdragsgebied is juridisch mogelijk maar wel complex, met name vanwege de noodzaak van sluitende bewijsvoering. Tot dusver hebben er geen Nederlandse handhavingsacties in de zin van bestuursrechtelijk of strafrechtelijk optreden plaatsgevonden. Nederland vraagt internationaal wel aandacht voor deze problematiek en dringt aan op meer internationale samenwerking.

In algemene zin bestaat overigens het beeld dat de naleving van regels door organisatoren van toeristische activiteiten hoog is, onder meer door initiatieven van de International Association of Antarctic Tour Operators (IAATO). Ruim 95% van alle toeristen die Antarctica bezoeken reizen met een organisatie die lid is van IAATO. De meeste niet-IAATO activiteiten betreffen activiteiten vanaf jachten en deze activiteiten krijgen jaarlijks bijzondere aandacht van de Partijen bij het Verdrag tijdens de Antarctic Treaty Consultative Meetings (ATCM). De kosten van het houden van toezicht door Nederland worden vooralsnog geschat op maximaal 0,2 fte/jaar. Het is onbekend hoe zich dat verhoudt tot de kosten van andere landen, maar een dergelijke vergelijking is ook problematisch omdat de handhavingsinzet afhankelijk is van de aard en omvang van Antarctische activiteiten die vanuit de diverse landen worden ondernomen.

Vraag 9 en 10

De leden van de CDA-fractie vragen of bekend is in hoeveel gevallen natuurlijke personen of rechtspersonen, die statutair gevestigd zijn in

Nederland, de Nederlandse vergunningverlening, volgend uit de WbA, hebben ontweken bij het ondernemen van activiteiten op Antarctica. Ook vragen de leden van de CDA-fractie of er gevallen bekend zijn waarbij buitenlandse rechtspersonen vanuit een land, dat geen partij is bij het Verdrag en het Protocol, activiteiten hebben ondernomen op Antarctica waar natuurlijke personen met de Nederlandse nationaliteit aan hebben deelgenomen.

Er zijn in het afgelopen seizoen 2017–2018 twee meldingen geweest van illegale, niet vergunde betreding van het gebied, waarbij Nederlanders zijn betrokken. Er kan echter niet zonder meer worden gesteld dat ze zich aan de Nederlandse vergunningverlening hebben onttrokken; als ze niet in Nederland zijn gevestigd en niet vanuit Nederland hun activiteit in Antarctica aanvangen kunnen ze momenteel geen vergunning krijgen in Nederland. Juist voor deze groep wordt de reikwijdte aangepast, zodat alleen de Nederlandse nationaliteit het aanvragen van een vergunning al mogelijk maakt. Er zijn geen gevallen bekend waarbij buitenlandse rechtspersonen vanuit een land dat geen partij is bij het Verdrag activiteiten hebben ondernomen, waarbij personen met de Nederlandse nationaliteit aan hebben deelgenomen.

Vraag 11

De leden van de CDA-fractie vragen op welke wijze er gevolg gegeven wordt aan internationale samenwerking indien er in significante mate wetenschappelijke of niet-wetenschappelijke activiteiten worden ondernomen vanuit een land dat geen partij is bij het Verdrag.

De partijen bij het Verdrag besteden aandacht aan activiteiten die vanuit niet-partijen worden ondernomen. Bij dergelijke activiteiten ondernemen partijen regelmatig gezamenlijk actie om de betreffende landen bij het Verdragssysteem te betrekken. Tot nog toe hebben landen die geen partij zijn bij het Verdrag, maar waar wel de interesse bestaat om wetenschappelijk onderzoek te doen of niet-wetenschappelijke activiteiten toe te staan, zich aangesloten bij het Verdrag. Nederland zet zich in voor een sterk en vitaal Verdrag dat deze ontwikkeling aanmoedigt.

Toegang tot ASPA's

Vraag 12

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of de regering kan toelichten of, indien er in de Beheersplannen concrete bepalingen worden opgenomen over toeristische activiteiten, dit als aanleiding zal worden gezien om ook deze ASPA's toegankelijk te maken met Nederlandse vergunningen voor niet-wetenschappelijke activiteiten.

Het enkele feit dat in een Beheersplan concrete bepalingen worden opgenomen over toeristische activiteiten vormt geen reden om de betreffende ASPA toegankelijk te maken met Nederlandse vergunningen voor niet-wetenschappelijke activiteiten. Vooralnog is toerisme in Antarctica niet beperkt tot bepaalde regio's of gebieden, waarmee toerisme veel ruimte krijgt. ASPA's zijn gebieden met uitzonderlijke waarden die in totaal minder dan 2% van het continent omvatten. Toegang tot die gebieden met een Nederlandse vergunning is daarom beperkt tot gebieden waarin een Historische Plaats of Monument is gelegen.

Reikwijdte van het WbA-vergunningstelsel

Vraag 13

De leden van de CDA-fractie vragen of er bij de aanvraag van een vergunning onder de WbA voor de aanvrager kosten in rekening worden gebracht, en zo ja, wat er met de opbrengsten gedaan wordt.

Er worden hiervoor geen kosten in rekening gebracht.

Uitvoering en handhaving

Vraag 14

De leden van de GroenLinks-fractie vragen of kan worden toegelicht welke voorschriften aan vergunningen kunnen worden verbonden die bijdragen aan bescherming van het Antarctisch milieu en waarop tevens gehandhaafd kan worden.

Artikel 14, lid 3, van de WbA bepaalt dat aan de vergunning de voorschriften worden verbonden die nodig zijn ter bescherming van het Antarctisch milieu. Bij de invulling hiervan bestaat een discretionaire ruimte voor het bevoegd gezag. Leidraad voor de toetsing van vergunningsaanvragen en het verbinden van voorschriften vormen het Nederlandse Polaire Beleidskader 2016–2020, het Verdrag inzake Antarctica, het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag en de resoluties en maatregelen die door de partijen bij het Verdrag tijdens ATCM's zijn aangenomen.

Volgens artikel 13, derde lid, onder b van de WbA wordt een vergunning geweigerd wanneer er «onvoldoende zekerheid bestaat dat ernstige nadelige gevolgen voor het Antarctisch milieu kunnen worden voorkomen».

De naleving van de vergunning en de daaraan verbonden voorschriften wordt getoetst op basis van post-visit reports door de organisator en op basis van informatie die op andere manieren wordt verkregen, bijvoorbeeld via bevoegde gezagsinstellingen van andere partijen.

Gevolgen

Vraag 15

De leden van de CDA-fractie vragen of er gegevens beschikbaar zijn over de mate van vervuiling die is aangebracht als gevolg van niet-wetenschappelijke activiteiten op Antarctica. De leden van de CDA-fractie vragen of er zicht is op welke stoffen en materialen op Antarctica zijn achtergelaten door niet-wetenschappelijke activiteiten en wat de consequenties hiervan zijn.

Er is geen structurele, dekkende monitoring van de effecten van niet-wetenschappelijke activiteiten op Antarctica. Op een aantal bezochte plaatsen (sites) wordt onderzoek gedaan, waarvan de resultaten internationaal worden gedeeld. Naast de beheersmaatregelen die voor opengestelde ASPA's gelden, worden voor een toenemend aantal sites die geen ASPA-status hebben richtlijnen voor toeristisch bezoek opgesteld. Internationaal wordt toegewerkt naar een verdere systematisering van het opstellen en evalueren van deze site-guidelines. Jaarlijks wordt een aantal ASPA's en andere sites geëvalueerd en waar nodig worden voorschriften of richtlijnen dan aangepast om ongewenste impacts van toerisme te voorkomen. De voorschriften uit het Protocol, de bepalingen in Beheersplannen en site-guidelines en de vergunningsvoorschriften zijn er allemaal op gericht dat geen stoffen en materialen worden achtergelaten op Antarctica.

Vraag 16 en 17

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het toegenomen internationale toerisme zich verhoudt met de overtuiging uit het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag inzake Antarctica van de noodzaak het Antarctische milieu en de daarvan afhankelijke en daarmee samenhangende ecosystemen beter te beschermen.

De leden van de CDA-fractie vragen of er buiten de handhaving van de verplichtingen die voortvloeien uit het Verdrag inzake Antarctica en het Protocol nog andere middelen inzetbaar zijn ter beperking van het toerisme op Antarctica tot dat wat met het oog op de bescherming van het kwetsbare Antarctisch milieu verantwoord is.

Het toerisme naar Antarctica neemt snel toe. Gedurende het seizoen 2017–18 bezochten meer dan 51 duizend toeristen het gebied, het hoogste aantal in de geschiedenis. De partijen bij het Verdrag erkennen de noodzaak om deze ontwikkeling nauwlettend te monitoren en erop toe te zien dat er geen ongewenste impacts optreden. Jaarlijks worden daartoe maatregelen besproken, zoals de herziening van site-guidelines. In 2019 zal een internationale workshop plaatsvinden om na te gaan op welke systematische wijze het stelsel van beschermde gebieden kan worden uitgebreid.

Nederland heeft het initiatief genomen om in 2019 samen met de brancheorganisatie van Antarctische touroperators (IAATO) en een aantal andere landen een workshop te organiseren waarin een aantal fundamentele vragen over het toerisme (groei, diversiteit) aan de orde komen. Daarbij bestaat zowel aandacht voor de rol van overheden als de betekenis van zelfregulering in IAATO-verband. Dit zelfreguleringssysteem treft regelmatig maatregelen die verder gaan dan de juridische verplichtingen van het Verdragsstelsel. Een treffend voorbeeld is het moratorium op het gebruik van drones voor toeristische doeleinden in wildrijke kustgebieden op Antarctica, dat de IAATO heeft afgesproken.

Vraag 18

De leden van de GroenLinks-fractie verzoeken de regering toe te lichten op welke aspecten van het milieu zij doelt als zij rept van het niet verwachten van negatieve gevolgen voor het milieu. Wordt de overtuiging gedeeld dat deze wetswijziging niet mag leiden tot een negatievere impact op het milieu dan de impact op het milieu van de huidige activiteiten? Is de regering bereid tot een periodieke evaluatie van eventuele gevolgen voor het Antarctisch milieu van deze wetswijziging om op deze manier te controleren of er inderdaad geen negatievere gevolgen voor het milieu zijn? De leden vernemen graag of de regering bereid is, indien uit deze onderzoeken blijkt dat er negatievere gevolgen voor het milieu zijn, om toekomstige wetgeving rondom niet-wetenschappelijke doeleinden op Antarctica af te stemmen op verdere preventie van negatievere gevolgen.

In brede zin is de verwachting dat de wetswijziging bijdraagt aan een betere bescherming. Ten aanzien van de openstelling van enkele ASPA's verwacht de regering niet zozeer een toename van toerisme, maar een verschuiving waarbij de betrokken organisatoren niet hoeven uit te wijken naar het buitenland voor een vergunning. Daarmee wordt de strenge Nederlandse toetsing ook op hun activiteiten van toepassing. De verbreding van de reikwijdte van het WbA-vergunningstelsel is erop gericht te voorkomen dat mensen met een Nederlandse nationaliteit nergens terecht kunnen voor een vergunningaanvraag, en in de verleiding komen om zonder vergunning en ongetoetst het verdragsgebied te betreden.

Artikelsgewijs

Vraag 19

De leden van de CDA-fractie vragen of met de voorgestelde uitbreiding van de begripsomschrijving «organisator» wordt beoogd dat natuurlijke personen die deelnemen aan een activiteit op Antarctica, zonder dat daarbij voor deze activiteit op enigerlei wijze toestemming is verleend, als organisator worden aangewezen teneinde hen onder de reikwijdte van de vergunningplicht in de WbA te laten vallen. De leden van de CDA-fractie vragen of individuele deelnemers aan activiteiten op Antarctica op deze wijze individueel vergunningplichtig zijn.

De uitbreiding van de reikwijdte beoogt natuurlijke personen met de Nederlandse nationaliteit, die een activiteit willen organiseren maar momenteel nergens terecht kunnen voor een vergunningaanvraag de mogelijkheid te bieden in Nederland een vergunning aan te vragen. Dergelijke personen kunnen zich niet langer bedienen van het argument dat ze nergens terecht kunnen, en worden met de wetswijziging inderdaad onder de reikwijdte van de vergunningplicht van de WbA gebracht. De vergunningplicht geldt in Nederland voor de organisator; individuele deelnemers aan een activiteit (een toerist die een trip boekt bij een Nederlandse touroperator) zijn dus niet individueel vergunningplichtig.

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