



Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, van 21 juni 2019, nr. IENW/BSK-2019/129612, tot aanwijzing van speciaal beschermd Antarctisch gebied ten behoeve van niet-wetenschappelijke activiteiten met als doel het bezoeken van een historische plaats of een historisch monument

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

en

de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid,

Gelet op artikel 9, tweede lid, van de Wet bescherming Antarctica;

BESLUITEN:

Artikel 1 (aanwijzing gebieden)

Onderstaande speciaal beschermde Antarctische gebieden worden ten behoeve van niet-wetenschappelijke activiteiten met als doel het bezoeken van een historische plaats of een historisch monument aangewezen als gebieden waarvoor bij vergunning kan worden afgeweken van het verbod van betreding bedoeld in artikel 6, tweede lid, onder g, van de Wet bescherming Antarctica:

- ASPA 155 (Ross Island);
- ASPA 157 (Ross Island);
- ASPA 158 (Ross Island);
- ASPA 159 (Cape Adare);
- ASPA 162 (Cape Denison).

Artikel 2 (voorwaarden)

Het betreden van de speciaal beschermde Antarctische gebieden, aangewezen in artikel 1, is niet toegestaan indien:

- a. uit de periodieke toetsing van het Beheersplan, bedoeld in artikel 5 van bijlage V van het Protocol, door de Consultatieve Vergadering van het Verdrag inzake Antarctica blijkt dat actualisatie van het beheersplan noodzakelijk is, of
- b. een geactualiseerd Beheersplan toegang ten behoeve van niet-wetenschappelijke activiteiten uitsluit.

Artikel 3 (inwerkingtreding)

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 juli 2019.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

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

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



TOELICHTING

Inleiding

Met deze regeling worden vijf speciaal beschermde Antarctische gebieden, Antarctic Specially Protected Area's (ASPAs) aangewezen waarvan de betreding ten behoeve van niet-wetenschappelijke activiteiten met als doel het bezoeken van een historische plaats of monument bij vergunning kan worden toegestaan. In aansluiting op internationale standaarden wordt hiermee in bepaalde gevallen een uitzondering gemaakt op het algemene uitgangspunt dat het verboden is om ASPAs te betreden. Deze regeling regelt nog niet de daadwerkelijke toegang tot deze vijf gebieden, hiervoor is eerst nog een vergunning nodig. Met deze regeling wordt tegemoet gekomen aan de wens van Nederlandse organisatoren van reizen die ASPAs willen bezoeken en wordt voorkomen dat zij een vergunning aanvragen in het buitenland om die plaatsen te kunnen betreden.

Het Antarctisch stelstel van milieubescherming

Het Antarctica Verdrag (Trb. 1965, 148) en het Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag (Trb. 1992, 110) bevatten een systeem dat gericht is op het handhaven van de vrede in het Antarctisch gebied, het behoud van de waarde van Antarctica voor de wetenschap en de bescherming van het Antarctisch milieu. In het Protocol wordt Antarctica in artikel 2 aangewezen als natuurreserveaat. Daarmee is heel Antarctica beschermd gebied. In artikel 3 wordt een aantal belangrijke milieubeginse-len 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. Om dit te garanderen bepaalt het Protocol dat speciaal beschermde Antarctische gebieden, Antarctic Specially Protected Area's (ASPAs) kunnen worden aangewezen ter bescherming van opmerkelijke ecologische, wetenschappelijke, historische of esthetische waarden of de waarde als wildernis, dan wel een combinatie van deze waarden, of lopend of gepland wetenschappelijk onderzoek. De toegang tot deze ASPAs is verboden voor niet-wetenschappelijk of toeristisch gebruik tenzij in het internationale Beheersplan expliciet anders is bepaald. Verdragspartijen wijzen bevoegde autoriteiten aan om in lijn met het Protocol vergunningen te verlenen. Daarnaast kunnen speciaal beheerde Antarctische gebieden, Antarctic Specially Managed Area's (ASMA's) worden aangewezen ter ondersteuning van de planning of coördinatie van activiteiten, ter vermindering van mogelijke conflicten, ter verbetering van de samenwerking tussen verdragspartijen of ter beperking van de milieueffecten van de activiteiten die in dat gebied kunnen worden verricht. Voor de toegang tot deze speciaal beheerde Antarctische gebieden is geen vergunning vereist tenzij zij (deels) in een ASPA zijn gelegen. Ook biedt het Protocol de mogelijkheid om plaatsen of monumenten met een erkende historische waarde (Historic Site or Monument - HSM) aan te wijzen. Een aantal HSM's is tevens aangewezen als ASPA of is in een ASPA gelegen.

De aanwijzing van ASPAs en ASMA's geschiedt door indiening van een Beheersplan voor het betrokken gebied en de vaststelling van dat Beheersplan door de Consultatieve vergadering van het Verdrag inzake Antarctica. 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. Vergunningen die worden verleend voor de toegang tot een ASPA dienen in overeenstemming te zijn met het op dat gebied betrekking hebbende Beheersplan. Momenteel zijn 72 ASPAs aangewezen. De lijst met aangewezen gebieden is in te zien op de website van het Antarctic Treaty System www.ats.aq Daarnaast zijn momenteel 92 HSM's aangewezen, waarvan er elf gelegen zijn in negen ASPAs. Voor vijf van deze ASPAs is in de Beheersplannen betreding voor niet-wetenschappelijk activiteiten of toeristische doeleinden expliciet toegestaan en ingekaderd, juist om de toegang tot de historische plaatsen of monumenten mogelijk te maken. Voor de overige vier geldt dat niet-wetenschappelijke activiteiten en toerisme expliciet zijn verboden, niet expliciet worden benoemd, of onvoldoende helder zijn gedefinieerd.

Dit Antarctisch systeem is in Nederland geïmplementeerd in de Wet bescherming Antarctica (WbA). Artikel 6 van de WbA bevat een groot aantal verboden handelingen waaronder het verbod om een ASPA te betreden. Artikel 9 van de WbA bevat de gronden waarop een vergunning verleend kan worden, en artikel 15 bepaalt in onderdeel i, onder 3, dat de voorwaarden die in een Beheersplan zijn opgenomen in ieder geval in de vergunning moeten worden opgenomen. Tot de inwerkingtreding van de Wet van 20 februari 2019 tot 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 (Stb. 2019, 118) was het in Nederland niet mogelijk om een vergunning te verlenen voor de toegang tot een ASPA voor niet-wetenschappelijk activiteiten of toerisme. Nederlandse organisatoren die deze gebieden toch wilden



bezoeken, deden dit waar mogelijk met een buitenlandse vergunning. Met de wijziging van de WbA is het onder andere mogelijk gemaakt een uitzondering op het verbod in artikel 6 te maken en ASPA's aan te wijzen waarvoor een vergunning kan worden verleend voor het betreden ervan ten behoeve van niet-wetenschappelijke activiteiten met als doel het bezoeken van een historische plaats of historisch monument. Hiermee is het Nederlandse stelsel in lijn gebracht met het internationale stelsel, dat de Beheersplannen van de ASPA's als uitgangspunt neemt bij het bepalen in hoeverre en onder welke voorwaarden betreding van ASPA's toelaatbaar wordt geacht.

Aanwijzing ASPA's

In deze regeling worden vijf ASPA's aangewezen waarvoor de algemene verbodsbepaling op betreding niet geldt. Het gaat daarbij om ASPA's waarbinnen internationaal een of meerdere historische plaatsen of historisch monumenten zijn aangewezen, en waarvoor om die reden in het internationale Beheersplan expliciet is aangegeven dat toerisme (onder voorwaarden) is toegestaan. Het gaat om:

- ASPA 155 (Ross Island), het betreffende monument is de hut van de Britse Antarctische Expeditie van Scott, 1910-1913, en een hut van Shackleton's Trans Antarctic Expeditie 1914-1916. Het volledige Beheersplan is te vinden op http://www.ats.aq/documents/recatt%5Catt572_e.pdf;
- ASPA 157 (Ross Island), de hut van de Britse Antarctische expeditie van Shackleton, 1907-1909. Het volledige Beheersplan is te vinden op http://www.ats.aq/documents/recatt%5Catt573_e.pdf;
- ASPA 158 (Ross Island), de hut van de Britse Antarctische Expeditie van Scott, 1901-1904. Het volledige Beheersplan is te vinden op http://www.ats.aq/documents/recatt%5Catt574_e.pdf;
- ASPA 159 (Cape Adare), drie hutten van vroege poolexpedities (twee uit 1899, en 1911). Het volledige Beheersplan is te vinden op http://www.ats.aq/documents/recatt%5Catt575_e.pdf;
- ASPA 162 (Cape Denison), een boothaven en historische artefacten. Het volledige Beheersplan is te vinden op http://www.ats.aq/documents/recatt/Att549_e.pdf.

Deze ASPA's worden aangewezen omdat zij voldoen aan beide gestelde voorwaarden: aanwezigheid van één of meerdere historische plaatsen of monumenten en expliciet toestaan van niet-wetenschappelijke activiteiten of toerisme in het internationale Beheersplan. Voor de andere vier ASPA's waarin zich HSM's bevinden is gebruik voor toerisme ofwel expliciet uitgesloten, of is het Beheersplan onvoldoende duidelijk om te kunnen vaststellen dat toerisme is toegestaan. Indien aan deze voorwaarden voldaan is kan vergunning worden verleend, maar het hoeft niet. De discretionaire bevoegdheid om een aanvraag toch te weigeren conform de algemene weigeringsgronden van de WbA blijft van toepassing. Bij de beoordeling van de vergunning moet vervolgens nog getoetst worden aan het Beheersplan voor het gebied en moeten de relevante voorwaarden uit het Beheersplan vertaald worden naar vergunningsvoorwaarden.

Uitvoering en handhaving

Op de uitvoering en handhaving van de WbA en de onderliggende regelgeving is uitgebreid ingegaan in de memorie van toelichting bij de bovengenoemde wijziging van de WbA (zie kamerstukken II 2017/2018, 34 935, nr. 3). De uitvoering van de WbA is neergelegd bij Rijkswaterstaat (hierna: RWS), waarbij afgelopen jaren gemiddeld zes tot acht vergunningen per jaar zijn afgegeven. Handhaving van de nationale regelgeving en de verleende vergunningen is belegd bij de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT).

RWS heeft op deze regeling een Uitvoerbaarheidstoets uitgevoerd. RWS constateert ten eerste dat de regeling geen wijziging aanbrengt in de taken van RWS. Ten tweede geeft RWS aan dat het niet de verwachting is dat er meer vergunningaanvragen zullen worden ingediend. Naar verwachting zijn het partijen die jaarlijks een vergunningaanvraag indienen, die gebruik zullen maken van de extra mogelijkheid. Wel geeft RWS aan dat het toetsen en opnemen van vergunningvoorschriften voor activiteiten in ASPA's zal leiden tot een beperkte toename in de benodigde tijd voor het vergunningverleningsproces omdat dit per ASPA beoordeeld moet worden. Dit is reeds geconcludeerd bij de beoordeling van de wetwijziging. Hierbij is tevens opgenomen wat de ingeschatte kosten zijn van het bij vergunning toestemming verlenen om bepaalde ASPA's te betreden voor niet-wetenschappelijke activiteiten. Ten slotte merkt RWS op dat, zoals ook al bij de wetwijziging is opgemerkt, niet verwacht wordt dat er negatieve beleidseffecten zijn door de betreding van bepaalde ASPA's.

ILT heeft op 27 mei 2019 een Handhaafbaarheids- Uitvoerbaarheids en Fraudegevoeligheidstoets (HUF-toets) uitgebracht. In lijn met hetgeen in de memorie van toelichting bij de wijziging van de WbA is opgemerkt, constateert ILT 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. 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. Daarnaast adviseert de ILT te onderzoeken hoe toezicht en handhaving versterkt kan worden door internationale samenwerking. Dit advies zal worden meegenomen.

Gevolgen

De regeling heeft positieve gevolgen voor de administratieve lastendruk. Met deze regeling wordt tegemoet gekomen aan een wens van het Nederlandse bedrijfsleven inzake toegang tot ASPA's. Het wordt organisatoren van reizen mogelijk gemaakt om ook in Nederland 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.

Zoals ook al in de memorie van toelichting bij de wijziging van de WbA wordt opgemerkt 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. Bovendien bevatten de Beheersplannen van de aangewezen ASPA's maxima's voor het totaal aantal bezoekers per jaar. Er zijn mogelijk positieve gevolgen voor het milieu door het vermijden van situaties waarin organisatoren hun vergunning elders aanvragen en zich zo onttrekken aan Nederlandse toetsing vooraf.

Consultatie

Deze regeling is gedurende vier weken van 6 mei tot 3 juni 2019 ter consultatie aangeboden via de website www.internetconsultatie.nl. Organisatoren zijn hierover expliciet geïnformeerd. Er is één niet-openbare reactie ontvangen. Deze reactie zag niet op de aanwijzing van de ASPA's maar op andere onderdelen van het Arctisch beleid en heeft daarom niet tot aanpassing van deze regeling geleid.

Artikelsgewijs

Artikel 1 (aanwijzing ASPA's)

Artikel 1 wijst ten behoeve van niet-wetenschappelijke activiteiten met als doel het bezoeken van een historische plaats of een historisch monument vijf speciaal beschermde Antarctische gebieden aan. Het begrip 'historische plaats of historisch monument' wordt in de WbA gedefinieerd als een plaats onderscheidenlijk monument dat ingevolge artikel 8, tweede of derde lid, van bijlage V bij het Protocol als zodanig is aangewezen. Ook de begripsbepaling van 'speciaal beschermd Antarctisch gebied' is in de WbA bepaald: delen van het Antarctisch gebied, die ingevolge artikel 3, eerste of derde lid, van bijlage V bij het Protocol als zodanig zijn aangewezen. Ook de formele naam en verwijzing naar het Protocol zijn in de WbA te vinden: Protocol betreffende milieubescherming bij het Verdrag (Trb. 1992, 110). Bij de aanwijzing van de gebieden is aangesloten bij de formele aanduiding die Consultatieve Vergadering van het Verdrag inzake Antarctica hen op basis van artikel 8 van bijlage V van het Protocol heeft toegekend. Voor al deze gebieden is in het bijbehorende Beheersplan bepaald dat zij toegankelijk zijn voor niet-wetenschappelijke activiteiten. In het algemeen deel van de toelichting is al ingegaan op de specifieke kenmerken van elk gebied, de reden van aanwijzing en de Beheersplannen.

Artikel 2 (voorwaarden)

Artikel 9, tweede lid, van de WbA bepaalt dat de regeling waarin de aanwijzing van ASPA's geregeld wordt nadere regels bevat over het betreden van het aangewezen speciaal beschermd Antarctisch gebied ter bescherming van het Antarctisch milieu. Hoewel op grond van artikel 9 van de WbA de voorwaarden en beperkingen die voortvloeien uit Beheersplannen tevens aan de vergunning moeten



worden verbonden, is het wenselijk een aantal algemene voorwaarden te verbinden aan de aanwijzing van ASPA's. Het gaat daarbij om de bepaling dat Nederland in samenwerking met andere relevante Verdragspartijen zal toezien op tijdige periodieke toetsing en waar nodig op herziening van het beheersplan voor de ASPAs genoemd in artikel 1. Dat zal gebeuren in kader van de Consultatieve Vergadering van het Verdrag inzake Antarctica, waarin Beheersplannen periodiek worden bediscussieerd en zo nodig aangepast. Mocht aanpassing in internationaal verband onvoldoende snel verlopen, kan worden besloten om, vooruitlopend op herziening van het Beheersplan, aanvullende voorwaarden in de vergunning op te nemen. Daarnaast is expliciet opgenomen dat wanneer een (gewijzigd) Beheersplan van een ASPA de toegang voor toerisme niet langer mogelijk maakt, het betreden van deze ASPA ook niet meer is toegestaan, ondanks dat de ASPA wel is aangewezen op grond van artikel 1. Als het Beheersplan toerisme definitief niet meer toestaat, zal artikel 1 hieraan worden aangepast en zal de aanwijzing worden ingetrokken. Deze bepaling is bedoeld als vangnet, omdat bij de vergunningverlening ook al rekening wordt gehouden met de bepalingen uit het Beheersplan.

Artikel 3 (inwerkingtreding)

Deze regeling treedt in werking met ingang van 1 juli 2019. Gelet op het feit dat met deze regeling tegemoet wordt gekomen aan een wens van de branche wordt met een beroep op Aanwijzing 4.17, vijfde lid, onder a, van de Aanwijzingen voor de regelgeving afgeweken van de vaste invoer- en publicatietermijn van 2 maanden die in het kader van het kabinetsbeleid inzake de vaste veranderingen voor de wijziging van regelgeving in acht moet worden genomen.

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

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