

Toelichting beoordeling vergunningaanvragen activiteiten Antarctica

Versie februari 2024

Inleiding

Antarctica is een uniek en kwetsbaar natuurgebied dat internationaal bescherming geniet. Nederland draagt daar, als stemgerechtigde partij bij het internationale Antarticaverdrag, actief aan bij. Vanwege het kwetsbare milieu en de unieke wilderniswaarden is het belangrijk dat er zorgvuldig met dit gebied wordt omgegaan. Nederland heeft het Antarctica Verdrag en het daaronder vallende Milieuprotocol ondertekend en geratificeerd, en heeft daarmee de plicht om te borgen dat activiteiten die binnen haar rechtsmacht vallen vooraf in het kader van een vergunningsprocedure worden getoetst. Iedereen die vanuit Nederland activiteiten wil ondernemen in het Antarctisch gebied en Nederlanders die vanuit het buitenland een Antarctische activiteit organiseren, hebben een vergunning nodig. Dit geldt zowel voor wetenschappelijk onderzoek als voor toeristische en andere activiteiten.

Met dit document wil de Nederlandse overheid inzicht geven in de wijze waarop we het doel van de door u aangevraagde activiteit beoordelen. Zo weet u waarmee u rekening moet houden voorafgaand aan een eventuele aanvraag voor een vergunning.

Hieronder wordt nader ingegaan op de beoordeling van de verschillende typen aangevraagde activiteiten, het wettelijk kader en het internationaal beleid, en hoe de overheid staat ten opzichte van de verschillende typen activiteiten en waar zij extra aandacht voor vraagt in de aanvraagprocedure. Algemene informatie over de aanvraagprocedure, aanvraagvereisten, weigeringsgronden en voorschriften kunt u vinden op de website van [Rijkswaterstaat](#).

1. Beoordeling aangevraagde activiteit: wettelijk kader en (inter)nationaal beleid

Naast een toets op wettelijke voorgeschreven voorwaarden en verplichtingen wordt bij de beoordeling van de aangevraagde activiteit een afweging gemaakt op grond van de discretionaire bevoegdheid van het bevoegd gezag. Deze afweging kan resulteren in een besluit om een aangevraagde activiteit in een specifieke situatie wel, of juist niet te vergunnen, of om specifieke voorschriften te verbinden aan de activiteit.

De bescherming van Antarctica is op internationaal en nationaal niveau vastgelegd in wet- en regelgeving. Nederlandse vergunningaanvragen worden zowel aan internationale als nationale wet- en regelgeving, als ook aan internationale en nationale afspraken en beleidsuitgangspunten getoetst.

De beoordeling van het doel van de gevraagde activiteit is onderhevig aan (beleids)wijzigingen op internationaal en nationaal niveau. Dat kan ertoe leiden dat een beoordeling (significant) kan afwijken van die van voorgaande jaren.

De komende jaren zal Nederland bijvoorbeeld expliciet vragen naar het beperken van het gebruik van plastic. Het gebruik van recreatieve helikoptervluchten zal worden uitgefaseerd en zal niet meer worden vergund vanaf 2025. We zullen geen toeristisch dronegebruik en gemotoriseerd toerisme op land vergunnen. Ook kijken we, in lijn met ATCM-resoluties over toerisme, expliciet of er een duidelijk bewustwordingselement en educatieve waarde in het doel van de aangevraagde activiteit zit.

Hieronder volgt een overzicht van de wet- en regelgeving en het beleid.

1.1 Antarctic Treaty System

Om de bescherming van Antarctica te waarborgen en activiteiten te beoordelen is er internationale regelgeving opgesteld met als belangrijkste pijlers het Internationale Antarcticaverdrag ([Antarctic Treaty](#)) en het daarbij behorende Milieuprotocol. In het Milieuprotocol wordt Antarctica aangewezen als een natuurreserveaat, gewijd aan vrede en wetenschap (artikel 2). Ook Nederland heeft dit verdrag en het Protocol ondertekend en goedgekeurd en kan meebeslissen over het beheer en de toekomst van het continent en de omringende oceaan. Besluitvorming over wat er wel en niet kan in het gebied, vindt plaats in de jaarlijkse Antarctic Treaty Consultative Meeting (ATCM). Een aangevraagde activiteit wordt beoordeeld in het licht van de algemene bepalingen uit het Verdrag en het Protocol, en aan de nadere afspraken (resoluties, richtlijnen en maatregelen) die verdragspartijen jaarlijks in de ATCM maken.

1.2 Wet bescherming Antarctica

In Nederland is de bescherming van het Antarctisch milieu verankerd in de Wet bescherming Antarctica ([WbA](#), sinds 1998 in werking) en de daarop gebaseerde regelgeving, in het bijzonder het Besluit bescherming Antarctica ([BbA](#)). De WbA bepaalt dat activiteiten van Nederlandse organisatoren of activiteiten die vanuit Nederland worden georganiseerd op en naar Antarctica vergunningplichtig zijn.

1.3 Nederlandse Polaire Strategie

Naast de bepalingen uit de WbA en het BbA, beoordeelt het bevoegd gezag het doel van de activiteit ook aan de beleidsuitgangspunten zoals geformuleerd in de [Polaire strategie 2021-2025](#). Het Nederlandse Antarcticabeleid stelt de belangen van het gebied als natuurreserveaat voorop en blijft erop gericht het kwetsbare Antarctische milieu, de daarvan afhankelijke ecosystemen en de wilderniswaarden van Antarctica zoveel mogelijk te beschermen. Nederland vindt dat een duurzaam beheer van Antarctica inhoudt dat alle activiteiten in Antarctica niet meer dan een gering of tijdelijk effect mogen hebben. Het beleid gaat uit van het voorzorgsprincipe. Dat betekent dat in geval van twijfel een activiteit niet wordt vergund.

Zelfregulering door de toeristische branche en wetenschap

Tenslotte heeft u, naast de beoordeling door het Nederlandse bevoegd gezag op grond van wettelijke voorschriften en (inter)nationaal beleid, ook te maken met regels en afspraken zoals die door anderen zijn gesteld en gelden voor uw activiteiten. Voor toeristische activiteiten heeft de brancheorganisatie van touroperators ([IAATO](#)) uitgebreide en strenge regels. In de Nederlandse vergunningverlening wordt ervan uitgegaan dat deze regels worden nageleefd. Als u toeristische activiteiten wilt organiseren, raden we u dringend aan zich aan te sluiten bij IAATO. Voor de volledigheid merken we daarbij op dat het bevoegd gezag bevoegd is om voorschriften te verbinden aan de vergunning die verder gaan of strenger zijn dan de regels of afspraken van IAATO. Ook onderzoekers worden geacht de regels voor verantwoord wetenschappelijk onderzoek, zoals bijvoorbeeld opgesteld door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek ([NWO](#)) en het Scientific Committee on Antarctic Research ([SCAR](#)), in acht te nemen.

2. Beoordeling van de activiteit: wijzigingen toegestane activiteiten en aandachtspunten.

De internationale ontwikkeling van het toerisme en andere niet-gouvernementele activiteiten naar Antarctica baren Nederland zorgen. De groei is explosief en dergelijke activiteiten nemen ook in diversiteit en geografische spreiding sterk toe. Nederland zet zich internationaal in voor striktere regulering, maar kan ook op grond van het eigen nationale beleid, via het weigeren van een vergunning of het opnemen van vergunningvoorschriften, waarborgen dat activiteiten niet meer dan een tijdelijke, minimale impact hebben. Een eerste algemeen uitgangspunt bij het beoordelen van vergunningaanvragen is dat activiteiten niet meer dan een gering of tijdelijk effect op het Antarctisch milieu en de Antarctische wilderniswaarden hebben. Daarbij wordt rekening gehouden met de kans op cumulatie met effecten van andere bestaande en geplande activiteiten en klimaateffecten en wordt uitgegaan van het voorzorgsbeginsel.

2.1 Natuurlijke wildernis

Een tweede algemeen uitgangspunt is dat een type activiteit in principe *specifiek aan de bijzondere waarden van Antarctica moet zijn gebonden en niet elders kan plaatsvinden*. In lijn met internationale richtlijnen van de ATCM wordt daarbij getoetst of activiteiten in voldoende mate een educatieve component en bewustwording met betrekking tot het Antarctische milieu nastreven, zoals ook in de General Principles for Antarctic Tourism ([Resolutie 7 \(2009\)](#)) wordt voorgeschreven en waarbij de intrinsieke waarde van Antarctica als natuurlijke wildernis wordt benadrukt. Dit principe kan meegenomen worden bij de beoordeling van vergunningaanvragen die bepaalde (ongewenste) vormen van toeristische activiteiten omvatten. Het is van belang dat activiteiten aantoonbaar van educatieve meerwaarde zijn.

Om de natuurlijke wildernis beter te waarborgen, wordt in lijn met Resolutie 1 (2023) gekeken naar mitigerende maatregelen. Hiernaar zal ook gekeken worden bij zogenaamde 'kleine' effecten.

2.2 Sportieve activiteiten en recreatie

In toenemende mate wordt Antarctica als decor gebruikt voor bijvoorbeeld extreme sportbeoefening (zoals heli-skiën, base-jumping of marathon lopen) met potentieel hoge milieubelasting, veiligheidsrisico's en risico's op verstoring van wetenschappelijk onderzoek.

Dergelijke sportieve activiteiten maar ook toeristische vliegtuig- en helikoptertrips (anders dan voor noodzakelijke transportdoeleinden¹), gemotoriseerd toerisme (anders dan een beperkt aantal zodiac tochtjes) en toeristisch dronegebruik in kustzones met belangrijke biodiversiteits- en wilderniswaarden worden niet vergund. Nederland is voorts geen voorstander van individuele of commerciële avontuurlijke reizen over de Antarctische ijskap, zoals tochten naar de Zuidpool. Ook in internationaal verband is er meer aandacht voor dit soort activiteiten. Zo wordt ook internationaal het gebruik van helikopters voor recreatieve doeleinden in gebieden met groepen in het wild levende dieren gestopt en wordt het schepen met 500 passagiers of meer niet toegestaan aan land te gaan, ook niet door het overladen van passagiers op andere schepen (Resolutie 4 (2023)).

Recreatief kamperen zal slechts worden vergund voor één nacht, op specifieke daarvoor geschikte locaties. In internationaal verband wordt ingezet op de vaststelling van specifieke richtlijnen voor deze activiteit.

2.3 Kritisch op plastic

In lijn met de in 2019 aangenomen ATCM richtlijn over de reductie van plastic vervuiling op Antarctica ([Resolutie 5, \(2019\)](#)) streeft Nederland ook in de context van Antarctica naar het voorkomen van plasticvervuiling. In de vergunningaanvraag wordt hiervoor aandacht gevraagd en organisatoren van reizen naar Antarctica worden bewust gemaakt van de risico's van plasticvervuiling. In de komende jaren zal expliciet worden gevraagd in de vergunningaanvraag aan te geven met welke maatregelen de organisator het gebruik van plastics aan boord wil verminderen.

2.4 Naleving en search & rescue

Het is tenslotte van groot belang dat activiteiten veilig worden uitgevoerd, en dat voldoende aandacht wordt besteed aan maatregelen in geval van ongevallen of andere noodsituaties. Zelfvoorzienendheid is een belangrijk uitgangspunt. Dit betekent dat een organisator vooraf een plan moet hebben gemaakt hoe bij ongevallen en noodsituaties de veiligheid van mens en milieu zal zijn gewaarborgd. Voor het geval er toch iets misgaat of wanneer in het uiterste geval derden in het gebied (andere schepen, onderzoekstations) moeten worden ingeschakeld voor zogenaamde search & rescue of het treffen van maatregelen, is van belang dat de financiële gevolgen gedekt zijn.

Daarnaast zijn er in Nederland ook afspraken gemaakt met de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), die toeziet op de naleving van de vergunningsvoorwaarden.

Zowel voor de veiligheid van het scheepvaartverkeer als om in het kader van toezicht te bepalen waar het schip zich binnen het Antarctisch gebied bevindt, wordt een volgsysteem (AIS) voorgeschreven in de vergunning.

Meer informatie

Voor meer informatie verwijzen wij u graag door naar onze [website](#) of kunt u per [mail](#) contact opnemen.

¹ Met noodzakelijke transportdoeleinden wordt bedoeld transport ten behoeve van Search & Rescue en de aan- en afvoeren van goederen in noodgevallen of personen in noodgevallen