



Ministerie van Buitenlandse Zaken

# Beleidskader

## Nederland en de Poolgebieden 2011-2015

Beleidskader | Nederland en de Poolgebieden 2011-2015 | Beleidskader | Nederland en de Poolgebieden 2011-2015 | Beleidskader | Nederland en de Poolgebieden 2011-2015



*Beleidskader*

**Nederland en de  
Poolgebieden 2011-2015**



## Samenvatting en prioriteiten

Voor U ligt het Beleidskader Poolgebieden 2011-2015. Het hierin beschreven polaire beleid maakt onderdeel uit van de oriëntatie van de Regering op mondiale vraagstukken, zoals de versterking van de internationale rechtsorde, het behartigen van economische belangen (zoals het streven naar een kenniseconomie en een zinvolle rol voor het bedrijfsleven), en een beleidsinzet op Global Public Goods (GPG's klimaat, biodiversiteit, energie).

In Nederland is sinds eind jaren '80 gestaag gestalte gegeven aan een polair beleid. In 1990 verkreeg Nederland de Consultatieve Status bij het Antarticaverdrag en kreeg medeverantwoordelijkheid voor het bestuur van Antarctica. Die bestuursverantwoordelijkheid noopte tot de formulering van een visie op het continent en het omringende maritieme gebied. Met die verantwoordelijkheid kwam ook de verdragsplicht tot het verrichten – en dus financieren - van substantieel wetenschappelijk onderzoek in Antarctica. Aanvankelijk was het Nederlandse polaire beleid vnl. een Antarticabeleid. Gaandeweg de jaren '90 kwam met de val van de Berlijnse muur ook het Noordpoolgebied in zicht als arena voor internationale samenwerking. Met name de laatste jaren is het Noordpoolgebied sterk in de politieke en economische belangstelling gekomen. In het huidige beleidskader wordt voor het eerst meer aandacht geschonken aan het Noordpool- dan aan het Zuidpoolgebied. Waar vorige beleidskaders zich vnl. beperkten tot milieukwesties en wetenschappelijk onderzoek, poogt het huidige kader de poolgebieden bovendien in een veel breder perspectief te plaatsen: politiek, strategisch, economisch (grondstoffen, energie, visserij, scheepvaart), veiligheid, inheemse volkeren, internationale rechtsorde etc. Bij het Nederlandse polaire beleid zijn vier Ministeries betrokken: het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ); het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EL&I); het Ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M) en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Deze Ministeries en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) financieren gezamenlijk het Nederlands Polair Programma (NPP). Het NPP omvat de organisatie en uitvoering van het Nederlandse poolonderzoek en de aanwezigheid van Nederland in de meer vakinhoudelijke internationale polaire fora. Het poolonderzoek wordt gecoördineerd door NWO.

131

### Rechtvaardiging voor een Nederlands Polair beleid:

1. Bijdragen aan de versterking van de internationale rechtsorde. Dit is al decennia een kernpunt van het regeringsbeleid en is vastgelegd in de Grondwet. In de poolstreken doet Nederland dat o.m. door partij te zijn bij het Antarticaverdrag, Spitsbergenverdrag en CCAMLR<sup>1</sup>.
2. Prioriteit van het Nederlandse polaire beleid ligt bij een goede bescherming van natuur en milieu, bij het bijdragen aan een duurzaam beheer en ontwikkeling van het Arctisch gebied, en bij wetenschappelijk onderzoek ter ondersteuning van natuur- en milieubeleid. Nederland speelt al meer dan 20 jaar een voortrekkersrol bij de mondiale aandacht voor de bescherming van natuur en milieu.

<sup>1</sup> CCAMLR = Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources gesloten te Canberra op 20 mei 1980.

3. Klimaatverandering heeft de rol van de poolgebieden als regulatoren van het mondiale klimaat blootgelegd. Met een gedetailleerd inzicht in de massabalans van de polaire ijskappen - en dus: zeespiegelstijging - is een nationaal Nederlands belang gediend.
4. Nederland dient als een van de 20 grootste economieën een rol te spelen bij het beheer van zgn. GPGs.
5. Economische belangen voor Nederland en de Europese Unie in het Noordpoolgebied tekenen zich af. Olie- en gaswinning, scheepvaart en visserij zullen vanuit commercieel oogpunt binnen bereik komen van het Nederlandse bedrijfsleven. Gedegen en bewuste besluitvorming over de wenselijkheid van activiteiten en een duurzame vormgeving van activiteiten zijn van groot belang.

#### Beleidsuitgangspunten en -doelstellingen Arctisch gebied. Hoofdpunten.

1. Nederland wenst bij te dragen aan de multilaterale Arctische beheersstructuur en acht voor zover het gaat om het maritieme gebied het VN-Zeerechtverdrag van 1982 daarvoor de basis. Nederland streeft voornamelijk niet naar een alomvattende verdragsregeling voor het Arctische gebied naar het model van het Antarticaverdrag.
2. Nederland zet daarentegen in op (1) de goede uitvoering van bestaande verdragen en de totstandkoming van aanvullende, stringente en bindende internationale normen en afspraken - gebaseerd op het voorzorgsbeginsel – voor een betere bescherming van het Arctisch milieu en (2) op een duurzaam beheer en aanvullende internationale afspraken over visserij, scheepvaart en delfstofwinning. Ook de naleving van zulke normen zal een aandachtspunt zijn.
3. Nederland acht de Arctische Raad (AR) het meest aangewezen circumpolaire beleidsforum voor de realisering van overkoepelende Arctische beheersdoelstellingen. Nederland zal actief invulling blijven geven aan haar waarnemerschap bij de AR, incl. onze deelname aan de werkgroepen van die Raad.
4. Nederland steunt een grotere rol van de Europese Unie in het Noordpoolgebied. Een Europese rol leidt o.m. tot synergie en schaalvoordelen. Nederland steunt dat de EU t.z.t. waarnemer wordt bij de AR.
5. Nederland is van mening dat het hoge noorden van blijvende strategische betekenis is..
6. Nederland voorziet dat de winning van fossiele brandstoffen in het hoge noorden zal toenemen. In die context zal onze inzet erop gericht zijn te bevorderen dat de exploitatie van olie en gas alleen plaatsvindt onder zeer strenge milieu- en veiligheidsnormen. Nederland is van mening dat de wenselijkheid van activiteiten in het licht van de bijzondere kwetsbaarheid van het Arctische milieu en de positie van inheemse volken moet worden bezien.
7. Nederland zal in de relevante stimulerings- en innovatieprogramma's op vraaggestuurde basis onderzoek- en ontwikkelingswerk inzake het waarborgen van de duurzaamheid van Arctische scheepvaart- en offshoretechnologie en Arctische civiele en waterbouwkundige technieken ondersteunen, voortbouwend op bestaande expertise bij het Nederlandse bedrijfsleven en kennisinstellingen.
8. Nederland zal naar vermogen bijdragen aan de ontwikkeling van een overkoepelend en ecosysteemgericht beheer van het mariene milieu en van de totstandkoming van een netwerk van beschermde zeegebieden in het Noordpoolgebied. In dat verband zal

- Nederland eveneens steun verlenen aan initiatieven van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) om de milieunormen m.b.t. Arctische scheepvaart aan te scherpen.
9. Nederland zet zich in voor de bescherming en het behoud van de Arctische biodiversiteit. Deze inzet heeft mede betrekking op een grensoverschrijdende bescherming van belangrijke Arctische natuurgebieden en op de bescherming van trekvogels in Nederland die via migratieroutes met de Arctis verbonden zijn.
  10. Nederland meent dat in het Noordpoolgebied geen visserijactiviteiten zouden mogen worden opgestart in gebieden waarvoor nog geen instandhoudings- en beheersregeling bestaat.

### Beleidsuitgangspunten en -doelstellingen Antarctica. Hoofdpunten.

1. Door het Ministerraadsbesluit van 1989 om te streven naar de consultatieve status binnen het Antarticaverdrag en het verkrijgen van deze status in 1990 is Nederland een niet in de tijd begrensde plicht aangegaan tot het verrichten van substantieel wetenschappelijk onderzoek in Antarctica en tot het medebesturen van het Antarctisch gebied. Nederland zal de aan deze verdragstaken verbonden inspanningen blijven leveren.
2. Nederland ziet het Antarctisch Verdragssysteem als het competente en legitieme kader voor besluitvorming met betrekking tot Antarctica en ziet geen rol weggelegd voor de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN), behoudens de toepassing van het Zeerechtverdrag en relevante IMO Verdragen.
3. Nederland erkent geen enkele territoriale claim in het Antarctisch gebied.
4. Het Nederlandse Antarticabeleid stelt de belangen van Antarctica voorop en streeft naar een goede bescherming van Antarctica als ongerepte wildernis.
5. Nederland meent dat geen enkele activiteit op Antarctica meer dan geringe of tijdelijke (milieu-)effecten mag hebben. Nederland streeft daarom niet naar een eigen permanent onderzoeksstation. Nederland zet zich in voor het beperken van het aantal wetenschappelijke stations, door wetenschappelijk onderzoek zoveel mogelijk te baseren op een gemeenschappelijk gebruik van faciliteiten.
6. Nederland zal geen steun verlenen aan voorstellen gericht op het toestaan van activiteiten m.b.t. delfstoffenwinning of permanente toeristische infrastructuur.
7. Nederland steunt initiatieven ter vergroting van de veiligheid van scheepvaart in Antarctica en ter vermindering van de milieu-impact. Op dat gebied dient een goede afstemming plaats te vinden met de IMO; tegelijkertijd ondersteunt Nederland de competentie van de Antarctic Treaty Consultative Meeting (ATCM) om binnen het Verdragsgebied verdergaande maatregelen te nemen voor zover daarop in andere relevante fora geen zicht bestaat.
8. Toeristen vormen 90% van de bezoekers van Antarctica. Nederland steunt duurzaam Antarctisch toerisme. Nederland wenst de totstandkoming van een lange-termijnvisie en –strategie m.b.t. Antarctisch toerisme te bevorderen. Nederland steunt in beginsel zelfregulering door de branche-organisatie International Association of Antarctica Tour Operators (IAATO).
9. T.a.v. het Antarctische mariene milieu steunt Nederland de door CCAMLR gehanteerde ecosysteem- en voorzorgbenadering. Nederland zal onderzoeken of een Nederlands lidmaatschap van de CAMLR-Commissie haalbaar is.

10. Binnen het bestek van de WbA zal Nederland in beginsel geen vergunning verlenen voor activiteiten die afbreuk doen aan de intrinsieke waarden van het continent.
11. Het Nederlandse beleid m.b.t. de walvisvaart wordt uitgedragen in de IWC (International Whaling Commission)<sup>2</sup> en maakt geen deel uit van het Polaire beleid.

### Polair beleid vs. poolonderzoek; benodigde middelen

Het Nederlandse Polaire beleid en het Nederlandse Polaire Programma (NPP) zijn de twee pijlers waarop vrijwel al onze polaire activiteiten rusten. Het polaire *beleid* beschrijft wat Nederland in internationale fora uitdraagt en wat daarbij de prioriteiten zijn. Het polaire *beleid* heeft geen apart budget. De activiteiten (zoals bijv. het bijwonen van internationale bijeenkomsten en het uitdragen van onze posities aldaar), vallen binnen de reguliere werkzaamheden van de betrokken ministeries en komen uit hun reguliere middelen.

Anders is dat met het NPP. Dit is een programma van wetenschappelijke en beleidsondersteunende activiteiten. De laatste jaren worden beleidsondersteunende activiteiten van toenemend belang, o.a. t.b.v. Nederlandse aanwezigheid in gespecialiseerde fora die vaak buiten de directe werksfeer van de betrokken ministeries vallen.

Het Polaire Programma vraagt om middelen. Het verrichten van substantieel Antarctisch onderzoek is immers een voorwaarde voor het behoud van onze rol als mede-bestuurder van het continent. Voor de Nederlandse betrokkenheid bij het Noordpoolgebied bestaat een dergelijke voorwaarde niet, doch ook daar geldt dat Nederland (als niet-Arctisch land) zijn belangen op adequate wijze kan behartigen door actief de in Nederland aanwezige kennis en ervaring in te brengen in de diverse werkgroepen en zijn interesse in de regio zichtbaar maakt.

### Hoofdpunten Nederlands Polair Programma

1. Het Nederlandse poolonderzoek zal organisatorisch worden gesplitst in een wetenschapsgestuurde cluster met OCW/NWO als financier en een beleidsgestuurde cluster met EL&I en I&M als voornaamste financier. Het wetenschapsgestuurde onderzoek wordt gebaseerd op het Masterplan Poolpositie NL 2010-2014 van NWO; het beleidsgestuurde onderzoek wordt gebaseerd op dit beleidskader. Het organisatorische onderscheid tussen Arctisch en Antarctisch onderzoek verval.
2. Een derde cluster betreft beleidsondersteunende activiteiten en wordt met name gefinancierd door BZ.
3. De coördinatie, uitvoering en het financieel beheer van het Nederlandse Polaire Programma 2011 – 2015 wordt uitbesteed aan NWO. NWO schrijft de zgn. *calls for proposals* uit voor het Nederlandse wetenschappelijke veld; draagt zorg voor een adequate internationale wetenschappelijke en logistieke inbedding van ons poolonderzoek; neemt deel aan het daartoe bedoelde overleg en besteedt een deel van de beleidsondersteunende activiteiten uit, o.m. aan het Arctisch Centrum (AC) van de RU Groningen (RUG) en de Universiteit van Tilburg.

<sup>2</sup> Een commissie ingesteld op grond van de "International Convention for the Regulation of Whaling", Washington, 2 December 1946.

4. Financiering vindt plaats d.m.v. budgetoverhevelingen van de departementen aan OCW. NWO verantwoordt zich in het Interdepartementale Polair Overleg (IPO) op basis van een met OCW overeengekomen financiële systematiek.
5. Het voorzitterschap en secretariaat van het IPO liggen bij BZ. Alle financierende departementen en NWO hebben zitting in het IPO, alsmede een aantal externe adviseurs. Het IPO neemt besluiten m.b.t. het NPP en selecteert de onderzoeks- en projectvoorstellen uit cluster II resp. cluster III. IPO en NWO waken gezamenlijk over de coherentie tussen de clusters I, II en III.
6. Het “Masterplan Poolpositie-NL” van NWO is het wetenschapsplan van het NPP, op bepaalde punten aangevuld door dit beleidskader.
7. De hoofdthema’s voor Arctisch onderzoek zijn: glaciologie en permafrost, klimaat en zeespiegel; polaire oceanen, polaire ecosystemen, impact assesment van economische activiteiten, menswetenschappen.
8. De hoofdthema’s voor Antarctisch onderzoek zijn: glaciologie, klimaat en zeespiegel, en polaire oceanen.
9. NWO draagt bij aan internationale afstemming t.b.v. operationele en strategische coördinatie van onderzoek (incl infrastructuur).
10. Het NPP 2011-2015 wordt als volgt gefinancierd:

Tabel	Titel					
	2010 <sup>3</sup>	2011	2012	2013	2014	2015
BZ	210	250	250	250	250	250 <sup>4</sup>
OCW	(1000)	1500	1500	1500	1500	1500 <sup>5</sup>
NWO	534	750	750	750	750	750 <sup>6</sup>
EZ	50	100	100	50	50	50 <sup>7</sup>
LNV	336,5	350	350	350	350	350 <sup>8</sup>
I&M	908	792	792	792	792	792 <sup>9</sup>
<b>Totaal</b>	<b>3038,5</b>	<b>3742</b>	<b>3742</b>	<b>3692</b>	<b>3692</b>	<b>3692</b>

<sup>3</sup> Bedragen x 1000 €. De bedragen in de 2010-kolom zijn toegevoegd als referentie en betreffen de budgetten voor 2010 onder het NPP 2007-2010. De enige uitzondering daarop betreft het bedrag van 1 miljoen Euro van OCW, die ter beschikking werden gesteld i.h.k.v. het NWO Masterplan Poolpositie-NL 2010-2014.

<sup>4</sup> In beginsel ten behoeve van Clusters I en II

<sup>5</sup> In beginsel ten behoeve van Cluster I

<sup>6</sup> In beginsel ten behoeve van Cluster I

<sup>7</sup> In beginsel ten behoeve van Cluster III

<sup>8</sup> In beginsel ten behoeve van Cluster II

<sup>9</sup> Het I&M-cijfer over 2010 is de som van de bijdragen van de toenmalige ministeries van VROM (492) en V&W (416). De middelen zijn in beginsel bedoeld voor Cluster II





# Inhoudsopgave

## 1. Introductie

## 2. Waarom een Nederlands polair beleid?

## 3. Het Noordpoolgebied

1. Introductie
2. Nederlandse historische betrokkenheid bij het Noordpoolgebied
3. Geopolitieke situatie: heden, verleden en toekomst
4. Maritieme claims en bestuur/beheer
  - Beleid m.b.t. Arctisch bestuur en beheer
5. Veiligheid
  - Beleid m.b.t. Arctische veiligheid
6. Klimaat en milieu
  - Beleid m.b.t. klimaat en milieu
7. Natuur en biodiversiteit
  - Beleid m.b.t. natuur en biodiversiteit
8. Inheemse Volkeren
  - Beleid m.b.t. inheemse volkeren
9. Economische ontwikkeling: minerale hulpbronnen, scheepvaart, toerisme
  - Beleid m.b.t. economische ontwikkeling
10. Arctische samenwerking
  - Nederlandse positie in Arctische fora, inzet
11. Arctische visserij
  - Beleid m.b.t. Arctische visserij

## 4. Antarctica

1. Introductie
2. Nederlandse historische betrokkenheid bij Antarctica
3. Geopolitieke situatie: heden, verleden en toekomst
4. Antarctisch bestuur/beheer
  - Hoofdpunten van het Nederlandse Antarcticabeleid
5. Klimaat, natuur, milieu en het Committee on Environmental Protection (CEP)
  - Beleid m.b.t. klimaat, natuur, milieu; Nederlandse rol in de CEP
6. Minerale hulpbronnen
  - Beleid m.b.t. minerale hulpbronnen
7. Scheepvaart
  - Beleid m.b.t. Antarctische scheepvaart
8. Toerisme
  - Beleid m.b.t. Antarctisch toerisme
9. Visserij en CCAMLR
  - Beleid m.b.t. visserij en CCAMLR
10. Wet bescherming Antarctica (WbA)

**5. Nederlands polair beleid en Polair Programma**

1. Onderscheid polair beleidskader en Polair Programma
2. Historische schets van het Nederlands polaire beleid en Polair Programma
3. Organisatie polair beleid en Polair Programma

**6. Nederlands poolonderzoek.**

1. Historische schets van het Nederlandse poolonderzoek
2. De rol van poolonderzoek als beleidsondersteunende activiteit
3. Hoofdthema's van het Nederlandse poolonderzoek 2011-2015
4. Internationale samenwerking in het poolonderzoek
5. Financiering

**Annex I:**

Aanbevelingen voor het Nederlands Polair Programma 2011-2015 van de evaluatiecommissie NPP 2007-2010.

**Annex II:**

Criteria voor de toelating van waarnemers bij de AR en hun rol voor deelname.

**Bijlage 1.**

Lijst van afbeeldingen

**Bijlage 2.**

Lijst van afkortingen

**Bijlage 3.**

Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO): (Masterplan) Poolpositie-NL; Nieuw Nederlands Polair Programma (NNPP) 2010 – 2014. Separaat te verkrijgen.



1

# Introductie

De poolgebieden zijn niet langer de spreekwoordelijke “Ends of the Earth”. De toegang tot zowel het Antarctisch als Arctisch gebied wordt steeds verder ontsloten door onze toenemende kennis en de betere bereikbaarheid van de gebieden, maar ook door bijvoorbeeld klimaatverandering. Voor een goed begrip van dit beleidskader is het daarbij nuttig te beseffen dat Amsterdam dichterbij de noordpoolcirkel ligt dan bij EU-hoofdsteden als Lissabon, Athene of Boekarest. De ‘last frontier’ ligt op slechts 3 uur vliegen van Nederland.

Dat de poolstreken nu veel dichterbij zijn dan 30-40 jaar geleden heeft meer dan één reden. Het einde van de Koude Oorlog heeft tot gevolg gehad dat het Noordpoolgebied politiek is ontdooid en onderwerp is geworden van internationaal overleg. Ook kunnen via reguliere lijnvluchten inmiddels een groot aantal bestemmingen in het Noordpoolgebied dagelijks worden bereikt. Ook zijn er, met name in de Russische Arctis, forse steden en industriegebieden. Afhankelijk van de definitie van het Noordpoolgebied wonen er inmiddels tot 4 miljoen mensen. De rechten van de inheemse volkeren hebben de afgelopen 20 jaar meer en meer erkenning gekregen, met name in Scandinavië, Groenland en Canada. De daarbij behorende overdracht van bestuursverantwoordelijkheden maakt een steeds vanzelfsprekender deel uit van het politieke landschap in de Arctische staten. Het Noordpoolgebied is daarnaast inmiddels een belangrijke bron van fossiele brandstoffen geworden, een rol die naar verwachting alleen maar zal toenemen.

In tegenstelling tot het Noordpoolgebied, blijft het Zuidpoolgebied onbewoond. Desalniettemin wordt het inmiddels wel jaarlijks door zo'n 40.000 toeristen bezocht. Wie de barre expeditie van Robert Scott uit 1911-1912 (1200 mijl skiën bij -40° C) nu als toerist wil overdoen, kan daar simpelweg een arrangement voor boeken. Milieuactivisten voeren er een steeds openlijkere strijd tegen de walvisvangst. Ook de media dragen via programma's als “Deadliest Catch” en “Whale Wars” bij aan een beeldvorming waarbij de poolstreken niet langer een ver-van-mijn-bed-show zijn.

Wellicht de belangrijkste reden voor een herappreciatie van de poolgebieden is evenwel de realisering dat zij gewoon deel uitmaken van het “Systeem Aarde” en dat zij net zoals de rest van onze planeet een integraal onderdeel vormen van de diverse ‘sferen’ waaruit de aarde bestaat en wier interacties het aanzien en de leefbaarheid van de aarde grotendeels bepalen: de atmosfeer (dampkring), de hydrosfeer (oceanen), de lithosfeer (continenten) en de biosfeer (de smalle zone waar zich 99% van al het leven bevindt). De poolgebieden vormen bovendien het thuis van de 5<sup>e</sup> ‘sfeer’, namelijk de cryosfeer: 98 à 99% van al het ijs, sneeuw en permafrost op aarde bevindt zich in de poolgebieden.

De ontdekking van het gat in de ozonlaag boven Antarctica in 1985 was in dat opzicht een belangrijke doorbraak. Klimaatonderzoek in de periode daarna heeft ondubbelzinnig aangetoond dat de mens niet in staat zal zijn het Systeem Aarde te begrijpen zonder een grondig inzicht in de poolstreken, dat wil zeggen in de fysische, chemische, biologische en geologische processen in en boven Antarctica en in en boven de Arctische oceaan. Inmiddels worden diverse terugkoppelingen tussen polaire factoren en het klimaat elders op aarde onderkend. De polaire oceanen, de cryosfeer en luchtstromingen spelen daarbij allemaal hun rol.

Ook verdient vermelding dat de poolstreken in geopolitiek opzicht een toenemende rol van betekenis spelen in de wereld. Het Antarticaverdrag van 1959 is na meer dan 51 jaar nog steeds de succesvolle hoeksteen van vrede en samenwerking die indertijd werd beoogd. Dat is een niet gering succes, dat bovendien in 1991 werd aangevuld met de feitelijke aanwijzing van het continent als natuurreserveaat waar in ieder geval tot 2048 geen exploratie en winning van grondstoffen mag plaatsvinden. Feitelijk is Antarctica daarmee een 'Global Common' met een deugdelijk internationaal bestuurs- en beheersregime, dat zijn merites ondanks alle politieke stormen elders op aarde heeft bewezen.

Het Noordpoolgebied contrasteert daarmee sterk. Al het land aldaar valt onder de onbetwiste soevereiniteit van de acht<sup>10</sup> Arctische staten<sup>11</sup>. Ook kunnen deze staten een zekere rechtsmacht uitoefenen over een groot deel van de Arctische oceaan en haar randzeeën. In het midden van die oceaan blijven evenwel internationale wateren over, van nader te bepalen afmetingen. Ondanks tromgeroffel in de media over een 'Arctisch landjepik', vlaggetjes op de zeebodem, of over een race naar de bodemschatten, overweegt ook hier het beeld van een intensieve samenwerking tussen de betrokken staten, binnen het kader van het Zeerechtverdrag van de Verenigde Naties en de AR, het samenwerkingsverband van de acht Arctische staten. Er blijven evenwel aanzienlijke inhoudelijke lacunes in de dekking van de bestaande bestuurs- en beheersregimes. Gekoppeld aan een snelle toename van de toegankelijkheid van het gebied en de rechten, plichten en belangen van ook de niet-Arctische staten, betekent dit dat het Noordpoolgebied de komende jaren op tal van terreinen in beweging zal zijn, met name diplomatiek, juridisch en economisch.

| 14 |

Onderstaand schema geeft de voornaamste verschillen weer tussen de beide poolgebieden:

Noordpoolgebied	Antarctica
Een oceaan, omgeven door continenten	Een continent, omgeven door oceanen
Valt grotendeels onder nationale soevereiniteit	Geen erkende soevereiniteit
Internationale samenwerking pas sinds jaren '90	Samenwerking al sinds 1957-58
Bewoond, door o.a. inheemse bevolking	Onbewoond
Militaire activiteiten toegestaan en vinden plaats	Militaire activiteiten verboden
Mineralenwinning toegestaan en vindt plaats	Mineralenwinning verboden
Geen overkoepelend verdragssysteem	Antarctisch Verdragssysteem sinds 1959
Geen integraal visserijregime	Visserijregime sinds 1980 (CCAMLR)
Koud, bevat ca. 10% van mondiaal landijs	Extreem koud, ca. 90% van mondiaal landijs

Omdat er meer verschillen dan overeenkomsten zijn tussen de beide poolgebieden, worden zij in dit beleidskader separaat behandeld, met uitzondering van de paragrafen over het Nederlandse poolonderzoek.

<sup>10</sup> De acht Arctische staten zijn: Canada, Denemarken, Finland, IJsland, Noorwegen, Rusland, de Verenigde Staten en Zweden.

<sup>11</sup> Behalve Hans Island tussen Groenland en Ellesmere Island, dat Canada en Denemarken elkaar betwisten.





2

## Waarom een Nederlands polair beleid?

Al ruim twee decennia is het polaire beleid een constante en onbetwiste factor in het regeringsbeleid. De polaire regio's maken deel uit van de mondiale politieke en internationaal-juridische context, van de mondiale reserve aan minerale en hernieuwbare grondstoffen, en van het functioneren van het Systeem Aarde waarvan alle samenlevingen afhankelijk zijn.

Daarnaast leiden de economische activiteiten in Nederland tot een ecologische 'footprint' in met name het Hoge Noorden. Om de onderliggende oorzaken van de veranderingen in de poolgebieden aan te pakken, is een mondiaal optreden nodig. Nederland kan het zich daarbij als 16<sup>e</sup> economische mogendheid niet permitteren afzijdig te blijven van de ontwikkelingen die daar plaatsvinden en evenmin van besluitvorming elders die betrekking heeft op deze gebieden.

Nederland heeft reeds sinds eind jaren '80 een polair beleid. De Regering kiest hierin voor een regionale benadering, die multidisciplinair is en door meerdere departementen wordt geschraagd. Ook andere onderdelen van het buitenlands beleid van de Regering zijn (in heden en verleden) vormgegeven vanuit een regionaal-geografische visie. Vaak wordt voor zo'n benadering gekozen omdat de politieke, economische of ecologische entiteiten (of actoren of omstandigheden) binnen zo'n regio veel met elkaar gemeen hebben. Men denke aan een Oost-Europa-beleid, een Afrika-notitie, een Midden-Oosten beleid ed.

| 17 |

Meer specifiek heeft het Nederlandse polaire beleid de volgende bestaansredenen:

1. Eerste uitgangspunt is altijd geweest: bijdragen aan de versterking van de internationale rechtsorde. Dit is al sinds jaar en dag een kernthema binnen het Nederlands buitenlands beleid en is in de Grondwet verankerd. In dit geval gaat het om het beheer van internationale gebieden. Nu het strategische belang van het Noordpoolgebied de laatste jaren snel is toegenomen, wint deze taak ook aan buitenlandpolitiek gewicht. Daarnaast is Nederland één van de 28 landen met een formele bestuursverantwoordelijkheid voor Antarctica. Die bewust gekozen verantwoordelijkheid schept verplichtingen.
2. Het Nederlandse polaire beleid is eind jaren '80 opgekomen. In die periode van 'Perestroika', de val van de Berlijnse Muur en in de aanloop naar de Rio-Conferentie van 1992, was er een toegenomen mondiale aandacht voor natuur en milieu. Prioriteit van het Nederlandse polaire beleid ligt bij een goede bescherming van natuur en milieu en bij wetenschappelijk onderzoek ter ondersteuning van natuur- en milieubeleid. Het belang van een op het milieu geschraagde insteek is de laatste jaren verder toegenomen, met name vanwege:
3. Klimaatverandering. Dit probleem is een additionele rechtvaardiging voor polair beleid. Duidelijk is geworden dat de poolstreken fungeren als belangrijke regulatoren van het mondiale klimaat. Klimaatverandering vindt er sneller plaats dan elders; de symptomen zijn zichtbaar en zijn verontrustend: zeespiegelstijging, methaanverlies uit permafrostgebieden, verstoring van het begin van voedselketens en toenemende druk van menselijke activiteiten door een grotere toegankelijkheid van beide poolgebieden. De noodzaak van voortgezet wetenschappelijk onderzoek, inclusief lange-termijn monitoring, is evident.

4. Een vierde rechtvaardiging voor een Nederlands polair beleid is de toenemend van belang geachte noodzaak om tot een mondiaal beheer te komen van de zogenaamde Global Commons cq. GPGs. In de visie van Nederland zijn het Zuidpoolgebied en het deel van het Noordpoolgebied dat buiten de grenzen van de nationale rechtsmacht van de Arctische staten ligt een GPG. Beschouwd vanuit mondiale kaders en behoeften staat de beleidsontwikkeling met betrekking tot GPGs nog in de kinderschoenen. Antarctica vormt hierop echter een (positieve) uitzondering: voor dat gebied bestaat er immers een deugdelijk en tot voorbeeld strekkend multilateraal beheers- en bestuursregime.
5. Ten slotte doemen concrete belangen op voor het Nederlandse bedrijfsleven in het Noordpoolgebied. Olie- en gaswinning, scheepvaart en visserij zullen vanuit commercieel oogpunt binnen bereik komen en het Nederlandse bedrijfsleven zal kennis en capaciteit beschikbaar willen stellen om kansen die zich voordoen te benutten. Tegelijkertijd heeft Nederland de bestuurlijke capaciteit en ervaring om er via geëigende mechanismen aan bij te dragen dat een toekomstige exploitatie van hulpbronnen op een duurzame wijze wordt vormgegeven. Ook daar ligt een Nederlandse rol. Mede om die reden heeft ook de EU een Noordpoolbeleid ontwikkeld.

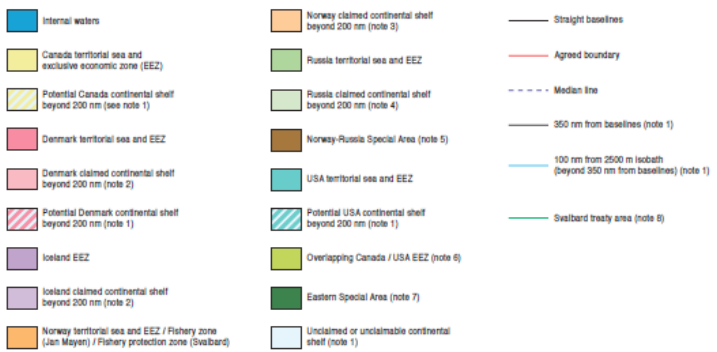


3

# Het Noordpoolgebied

### 3.1 Introductie

Het Noordpoolgebied heeft geen duidelijk omschreven geografische grens. Zelfs de AR hanteert diverse definities. Veelal wordt het gebied ten noorden van de poolcirkel bedoeld maar als alternatieve grens wordt ook wel de 10°C isotherm in de maand juli aangehouden. Ook de boomgrens is een veel gebruikte afbakening. Het klimaat in de Arctis is aanzienlijk milder dan in Antarctica.



Het is van belang te onderkennen dat het Noordpoolgebied een oceaan is, omringd door continenten. Deze Arctische oceaan (of Noordelijke IJszee) beslaat met een oppervlakte van 14 miljoen vierkante kilometer het grootste deel van de regio. Deze oceaan is in de winter grotendeels bedekt met drijvend ijs van 0,5 – 4 m dik. De Arctische oceaan is de kleinste en minst diepe van 's werelds oceanen doch heeft het grootste (breedste) continentaal plateau. De oceaan wordt omringd door het Euraziatische en Noord-Amerikaanse continent. De oceaan kent vijf kuststaten: de Verenigde Staten, Canada, Rusland, Noorwegen en Denemarken (vanwege Groenland). Daarnaast liggen ook (delen van) IJsland, Zweden en Finland in het Arctische gebied.

Er wonen, afhankelijk van de gekozen afbakening, maximaal circa 4 miljoen mensen in het Noordpoolgebied, verreweg het grootste deel daarvan in steden in Rusland. Met uitzondering van IJsland hebben al deze staten een inheemse Arctische bevolking. De toegankelijkheid van het Noordpoolgebied verschilt sterk per regio. De Europese en West-Russische regio is zeer toegankelijk; in Canada en Groenland is de infrastructurele ontwikkeling ver achter gebleven. Alle acht Arctische staten zijn rijke, hoogontwikkelde staten. Zij zijn ook allen democratische staten, hoewel in Rusland het meerpartijensysteem zwak ontwikkeld is en de laatste verkiezingen er niet aan internationale maatstaven voldeden.

| 22 |

Voor het Noordpoolgebied bestaat, in tegenstelling tot het Zuidpoolgebied, geen integrale verdragsregeling. Geen enkel land of groep van landen heeft soevereiniteit over de geografische Noordpool of over de Noordelijke IJszee rondom de geografische Noordpool, maar mogelijk wel soevereine rechten met betrekking tot het continentaal plat in dit gebied.

### 3.2 Nederlandse historische betrokkenheid bij het Noordpoolgebied

De Nederlandse betrokkenheid bij het Arctisch gebied gaat ver terug. Zo vertrok Willem Barentsz al in 1594 op een tocht naar het noorden, om een 'noordoostelijke doorvaart' naar het Verre Oosten te ontdekken. Hoewel hij deze doorvaart niet vond, ontdekte hij wel Spitsbergen en de Oranje eilanden. In 1596 overwinterde hij in het Behouden Huys op de noordpunt van Nova Zembla. De Barentssee en tientallen namen op Spitsbergen (zoals Amsterdamøya, Hinlopenstretet en Ny Friesland) herinneren aan deze periode. Enkele jaren later, in 1609, trachtte Henry Hudson in opdracht van de VOC eveneens de noordoostelijke (en later de noordwestelijke) doorvaart te vinden. Ook hij faalde. In 1614 ontdekte Jan Jacobsz May van de Noordsche Compagnie het eiland dat spoedig daarna Jan Mayen zou worden genoemd. Vanaf begin 17<sup>e</sup> eeuw was de Nederlandse belangstelling voor het Noordpoolgebied voornamelijk commercieel van aard: de walvisvaart. Hier opereerde de Noordsche Compagnie. Deze Compagnie was een Nederlands kartel, met een door de Staten-Generaal verleend alleenrecht op de walvisvaart, verleend van 1614 tot 1642. Het doel was vooral de winning en verhandeling van traan, destijds een gewild product. De Compagnie was ook belangrijk om sterker te staan in conflicten met Engelsen en Denen over toegang tot de vangstgebieden, die zich uitstrekten van Newfoundland tot Nova Zembla. Het handelsbelang werd zonodig ondersteund met oorlogsschepen van de Admiraliteit. De Nederlanders

namen lange tijd zo'n 40% van alle gevangen Groenlandse walvissen voor hun rekening. Op het eiland Amsterdamøya bij Spitsbergen vestigde de Compagnie de nederzetting Smeerenburg, waar 's zomers grote hoeveelheden Groenlandse walvissen tot traan werden verwerkt. Ook op Jan Mayen ontstonden traankokerijen. Aan het einde van haar bestaan kwam de naam Groenlandsche Compagnie<sup>12</sup> in zwang. Toen het monopolie in 1642 afliep, gingen ook anderen meedoen aan de jacht. Dit leidde uiteindelijk bijna tot de uitroeiing van de Noord-Atlantische populatie van de Groenlandse walvis. Rond 1670 waren er bij Spitsbergen nog zo weinig walvissen dat de schepen moesten uitwijken naar andere gebieden. Dit bleek uiteindelijk geen succes. Ons aandeel in de walvisvaart liep in de loop van de negentiende eeuw terug naar vrijwel nihil, en Nederland hield de Arctische walvisvaart in 1873 voor gezien. Daardoor miste Nederland de ontwikkeling naar de zogenoemde pelagische vaart, waarbij de jacht, vangst en verwerking op zee worden uitgevoerd door een vloot van vangschepen met een fabrieksschip.

De politieke betrokkenheid bleef. Zo hoorde Nederland bij de negen oorspronkelijke verdragssluitende partijen van het Verdrag van Parijs (Spitsbergenverdrag) in 1920. Uit de in die tijd door BZ vervaardigde stukken blijkt dat Nederland het, op basis van haar historische betrokkenheid en mogelijke toekomstige belangen, zeer belangrijk achtte om actief deel te nemen aan internationale besluitvorming over het gebied. Nederland ratificeerde het verdrag als eerste en maakte snel gebruik van de commerciële mogelijkheden die het bood: in 1920 startte de Nederlandsche Spitsbergen Compagnie (Nespico) N.V. met de exploitatie van een kolenmijn en bouwde daarvoor de nederzettingen Rijpsburg en Barentszburg. Midden in de jaren twintig werkten voor Nespico ongeveer 500 man op Spitsbergen. Als gevolg van dalende prijzen voor steenkool werd de exploitatie van de mijn in 1926 beëindigd. Een paar jaar later, in 1932, werd de mijn verkocht aan het Russische staatsbedrijf Arktikoegol.

| 23 |

Daarna hield Nederland zich enige tijd afzijdig van het Noordpoolgebied. Eerst tegen het einde van de 20<sup>e</sup> eeuw, na afloop van de Koude oorlog, kwam nieuwe multilaterale samenwerking tot stand op initiatief van Finland. Na een aantal bijeenkomsten tussen 1989 en 1991<sup>13</sup> zag op 14 juni 1991 de zogenaamde "Rovaniemi Declaration on the Protection of the Arctic Environment" het licht en werd de Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS) opgericht.<sup>14</sup> Reeds in 1992 vroeg Nederland de status van waarnemer aan bij de AEPS en het jaar daarna bij de AEPS-werkgroep AMAP<sup>15</sup>. De AEPS en AMAP gingen in 1996 op in de in dat jaar opgerichte AR, waarbij Nederland vanaf de aanvang een waarnemerschap bekleedt.

Momenteel is Nederland actief in drie van de zes werkgroepen van de Raad. Daarmee is Nederland de actiefste waarnemerstaat. Nederland beschikt daarnaast sinds 1990 over een wetenschappelijk station in Ny Ålesund op Spitsbergen.

<sup>12</sup> In Amsterdam herinneren de zgn. Groenlandse Pakhuizen aan de Keizersgracht 40-44 nog aan deze periode.

<sup>13</sup> Rovaniemi (1989), Yellowknife (1990), Kiruna (1991) en wederom Rovaniemi (1991).

<sup>14</sup> Hoofddoel van de AEPS was "Preserving environmental quality and natural resources, accommodating environmental protection principles with the needs and traditions of Arctic Native peoples, monitoring environmental conditions, and reducing and eventually eliminating pollution in the Arctic Environment".

<sup>15</sup> AMAP = Arctic Monitoring and Assessment Programme, een werkgroep van de AR.





| 24 |



### 3.3 Geopolitieke situatie: heden, verleden en toekomst

Al het land in het Arctisch gebied valt onder de onbetwiste soevereiniteit van de acht Arctische staten<sup>16</sup>. In de Arctische oceaan (Noordelijke IJszee) is dat anders: de spelregels voor de verdeling van rechtsmacht liggen weliswaar vast, maar de maritieme afbakeningen zijn nog slechts in een beperkt aantal gevallen vastgesteld.

De huidige territoriale en geopolitieke situatie is een momentopname: in de afgelopen eeuw vonden talrijke verschuivingen en ontwikkelingen plaats die verantwoordelijk zijn voor de huidige situatie. In strategisch opzicht was het gebied tijdens de Tweede wereldoorlog en gedurende de periode 1960 – 1990 van groot belang. De NAVO – met 5 Arctische lidstaten - en het Warschau pact stonden hier tegenover elkaar. In het gebied verschenen in die periode militaire bases, havens, vliegvelden en radarinstallaties. Nucleaire testexplosies vonden plaats in Alaska (3x) en op Nova Zembla (130x).

Diverse militaire installaties raakten na de val van de Berlijnse muur in 1989 in onbruik of werden sterk in personeelsomvang en materieel gereduceerd. De Koude oorlog zadelde het gebied op met een enorme milieu-erfenis, waaronder nucleaire vervuiling. Na het einde van de Koude Oorlog werden de eerste internationale organisaties opgericht die zich specifiek richtten op de Arctis, zoals de Barents Euro-Arctic Council (BEAC) en de Arctic Council (AR).

| 25 |

Ook staatkundig vonden de afgelopen eeuw grote wijzigingen plaats. Vier van de huidige acht Arctische staten bestonden niet in 1900. Noorwegen maakte zich los van Zweden in 1905 en Finland zag in 1917 het licht als onafhankelijke staat. De Finse grens met de Sovjet-Unie onderging drastische verschuivingen in 1940 en 1944 na korte oorlogen tussen beide landen, waarbij Finland haar kustlijn aan de Barentssee verloor. Canada werd onafhankelijk van het Verenigd Koninkrijk in 1931, en IJsland van Denemarken in 1944. Noorwegen ruilde in 1930 haar soevereiniteit over de Sverdrup eilanden in voor de Britse erkenning dat Jan Mayen Noors was. De Sverdrup eilanden werden een jaar later Canadees. De soevereiniteit over Spitsbergen bleef tot 1920 onduidelijk, toen deze in dat jaar bij Noorwegen werd gelegd in het Verdrag van Parijs<sup>17</sup>. Noorwegen werd daarbij verplicht ingezetenen van andere verdragsstaten – waaronder Nederland - dezelfde rechten te verlenen als Noren; die situatie bestaat nog steeds en is een unicum. Ook over sommige Russische eilanden bleef de soevereiniteitsvraag tot in de jaren '20 van de vorige eeuw onduidelijk (zoals Wrangel en de DeLong Eilanden). De soevereiniteit over Oost-Groenland bleef onduidelijk totdat het Permanente Hof van Internationale Justitie in 1933 besliste dat deze bij Denemarken lag. De bekendste verschuiving is ongetwijfeld geweest de aankoop door de VS van Alaska van het Russische rijk in 1867. De - latere - geopolitieke betekenis van die aankoop kan nauwelijks worden overschat.

<sup>16</sup> Met uitzondering van het zeer kleine Hans Eiland in de Nares Strait tussen Groenland en Ellesmere Island. Denemarken en Canada betwisten elkaar de soevereiniteit over dit eiland.

<sup>17</sup> Het Spitsbergenverdrag (Treaty concerning the Archipelago of Spitsbergen, and Protocol, Paris, 9 February 1920).

Een recente en minder bekende ontwikkeling is de oprichting van Nunatsiavut in 2005, een autonoom gebied voor de Inuit ("Eskimo's") in Labrador (Canada). De oprichting van Nunatsiavut werd voorafgegaan door die van Nunavut in 1999 en Nunavik in 1978, beiden eveneens grote gebieden in Arctisch Canada waarin de Inuit verregaand zelfbestuur kregen. Ook in Scandinavië kregen de Saami (Lappen) gedeeltelijk zelfbestuur. Deze emancipatie van autochtone volkeren is inmiddels een niet meer weg te denken deel van het Arctische politieke landschap geworden, al loopt de emancipatie van de Siberische volkeren ver achter.

Rusland is het enige land dat ervaring heeft met de grootschalige verstedelijking en industrialisering van zijn Arctische gebieden. De relatief goede infrastructuur en ontginning van het Russische Noordpoolgebied is deels een erfenis van het Goelag-systeem van de Sovjet-Unie en ging gepaard met aanzienlijke milieuschade. Het contrasteert schril met de leegte en politiek-economische verwaarlozing van de Canadese Arctis. Canada ging in de jaren vijftig zelfs over tot een verhuizing van Inuit naar de noordelijke archipel om de territoriale aanspraken in deze onbewoonde gebieden te verstevigen<sup>18</sup>.

Verdere staatkundige en politieke verschuivingen liggen in het verschiet, zoals de onafhankelijkheid van Groenland, die op middellange termijn verwachtbaar is. Niet alleen zal vanaf dat moment Denemarken niet langer een Arctische staat zijn; ook is het aannemelijk dat met het ontstaan van zo'n eerste inheemse onafhankelijke Arctische staat de internationale samenwerking in het gebied een ander karakter zal krijgen. Hoe zal een onafhankelijk Groenland zich positioneren t.o.v. de NAVO of EU? IJsland (het enige land dat geheel in de Arctis ligt) wordt mogelijk een nieuwe EU-lidstaat.

| 26 |

### 3.4 Maritieme claims en bestuur/beheer

De onopgeloste grensgeschillen in het Noordpoolgebied zijn allemaal maritiem van aard, met uitzondering van genoemd Hans Island. Slechts een beperkt aantal maritieme grenzen is vastgelegd. De basis voor afbakening van maritieme grenzen voor de Arctische staten - met uitzondering vooralsnog van de VS - is het VN Zeerechtverdrag uit 1982<sup>19</sup>. Dat verdrag bepaalt de maximale breedte van de territoriale zee, de aansluitende zone, het continentaal plat en de exclusieve economische zone. Beide laatste zones hebben een breedte van 200 zeemijl vanaf de kust (vanaf de zogenaamde 'baseline'); een kuststaat heeft een territoriale zee en een continentaal plat van rechtswege, maar moet de breedte van de territoriale zee vaststellen en de overige zones claimen.

Buiten de 200-mijlszone kan echter nog een zogenoemd verlengd continentaal plat worden geclaimd indien de betreffende kuststaat kan aantonen dat de zeebodem in dat gebied een geologische voortzetting is van het continent. Voor de vaststelling van dit verlengde continentaal plat door de kuststaat moet op grond van het VN Zeerechtverdrag een

<sup>18</sup> Volgens de Canadese autoriteiten werkten de Inuit vrijwillig mee aan deze operatie. Hierover zijn evenwel verschillende lezingen.

<sup>19</sup> De Verenigde Staten zijn als enige Arctische staat geen partij bij het VN Zeerechtverdrag.

internationale procedure worden gevolgd. De kuststaat moet daartoe geologische en bathymetrische gegevens voorleggen aan de (VN) Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) die daarover aanbevelingen doet aan de kuststaat. De door de kuststaat vastgestelde grenzen zijn alleen rechtsgeldig als zij op de aanbevelingen van de CLCS zijn gebaseerd. Daarmee zijn de aanbevelingen van de CLCS de facto bindend. Omdat de zeebodem en de ondergrond daarvan in het Noordpoolgebied niet bijzonder gedetailleerd in kaart zijn gebracht, vereist het indienen van een claim een grondig oceanografisch onderzoek, dat gezien de omstandigheden ter plaatse buitengewoon moeilijk, kostbaar en tijdrovend is.

Afgezien van gebieden die onder nationale jurisdictie vallen, omvat de Noordelijke ijszee ook delen van de zeebodem die door de Internationale zeebodemautoriteit worden beheerd.

De conflicterende claims waarover de media met enige regelmaat berichten betreffen enerzijds de maximale breedte van het verlengde continentale plat en anderzijds de zijwaartse begrenzingen van deze zeegebieden. Slechts vier van de vijf kuststaten van de Arctische oceaan kunnen gegevens voorleggen aan de CLCS met betrekking tot een verlengd continentaal plat. De VS kan dat niet omdat het land geen partij is bij het Zeerechtverdrag. US Secretary of State Hillary Clinton heeft op 6 april 2009 in Washington gemeld dat de regering Obama dit verdrag wil ratificeren. Van de vier overige kuststaten hebben alleen Noorwegen en Rusland een claim ingediend<sup>20</sup>. Rusland was zelfs het allereerste land om dat te doen, in december 2001, en claimde daarbij onder meer de geografische Noordpool. Noorwegen volgde als 7<sup>e</sup> in november 2006.

| 27 |

Zowel voor Noorwegen als Rusland heeft de Commissie uitspraak (= aanbevelingen) gedaan. Allereerst voor Rusland in oktober 2002. De Russische claim met betrekking tot de centrale Arctische oceaan is toen afgewezen; Rusland werd aanbevolen om een nieuwe, beter onderbouwde aanvraag in te dienen.<sup>21</sup> De aanbevelingen van de CLCS met betrekking tot de claim van Noorwegen dateren van maart 2009. Noorwegen is daarmee momenteel<sup>22</sup> het enige land met een erkend Arctisch continentaal plat voorbij 200 zeemijl.

Canada en Denemarken hebben nog geen claim ingediend bij de CLCS, maar zijn de afgelopen zomerseizoenen druk bezig geweest om hun continentaal plat in kaart te brengen. De claim moet binnen 10 jaar na inwerkingtreding van het Zeerechtverdrag worden ingediend. Na de indiening kan het een aantal jaren duren voordat de Commissie tot een aanbeveling komt. Inmiddels liggen er 55 submissions bij de CLCS<sup>23</sup>. Deze worden op volgorde van binnenkomst behandeld en het kan derhalve nog vele jaren duren voordat Rusland, Canada en Denemarken de aanbevelingen van de Commissie zullen vernemen, zelfs als zij hun claim spoedig zouden indienen (voor Rusland: de herziene claim). Eerst als

<sup>20</sup> Situatie per maart 2011

<sup>21</sup> De nieuwe Russische aanvraag (claim) wordt rond 2012 verwacht.

<sup>22</sup> Per maart 2011

<sup>23</sup> Per maart 2011. Zie: [http://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/commission\\_submissions.htm](http://www.un.org/Depts/los/clcs_new/commission_submissions.htm)

het Zeerechtverdrag voor de VS in werking treedt begint de 10-jaar termijn voor indiening te lopen. De behandeling door de CLCS komt dan in de jaren daarna.

Het is duidelijk dat voor de vaststelling van de afbakeningen van de breedte van de verlengde continentale platten in de Arctische oceaan eerder in termen van decennia dan in termen van jaren moet worden gedacht, dus bijvoorbeeld de 2030s of zelfs de 2040s. Tevens moet bedacht worden dat de CLCS geen uitspraak doet over de zijwaartse afbakeningen van het continentaal plat. Dat is een kwestie die aangrenzende landen onderling moeten oplossen in het geval van overlappende aanspraken. In 2010 bereikten Noorwegen en Rusland overeenstemming over hun maritieme grens in de Barentssee en de Noordelijke IJszee, met inbegrip van de verlengde continentaal platten<sup>24</sup>. Diverse bilaterale grenzen zijn nog niet vastgesteld, zoals die tussen Alaska en Canada en tussen Canada en Denemarken.

Verschuilde maritieme kwesties verdienen een aparte vermelding. Canada rekent de noordwestelijke doorvaart (van de Atlantische naar de Grote oceaan via de Canadese Arctische archipel) tot de Canadese binnenwateren, en Rusland (delen van) de noordoostelijke doorvaart tot de Russische binnenwateren. Slechts weinig landen delen die visie. Nederland en de EU (en ook bijvoorbeeld de VS) zijn van mening dat het hier om een internationale zeestraat gaat; het Zeerechtverdrag geeft derde landen bepaalde vrijheden bij het bevaren van zo'n zeestraat.

| 28 |

Ook Spitsbergen vormt een casus aparte. De soevereiniteit over de eilandengroep werd in het Spitsbergenverdrag<sup>25</sup> toegewezen aan Noorwegen. Daarbij werd overeengekomen dat de onderdanen van de andere verdragspartijen, waaronder Nederland, maritieme -, industriële -, commerciële - en mijnbouwactiviteiten mogen uitoefenen, zowel op land als in de territoriale wateren, op basis van volledige gelijkheid met Noren. Dat geldt ook voor visserij en jacht.

Deze verdeling van bevoegdheden en rechten maakt dat er op en rond Spitsbergen een permanent belangenevenwicht dient te bestaan tussen enerzijds Noorwegen, dat tracht zijn soevereiniteit maximaal uit te oefenen, en anderzijds de overige verdragspartijen, die hun 'gelijke rechten' willen maximaliseren, en overigens verschillende visies hebben op de exacte reikwijdte van die rechten.

De vraag waar het bij het Spitsbergenverdrag om draait is of het ook van toepassing is op visserij buiten de territoriale zee, dus op de wateren rond de archipel die onder het huidige zeerecht geclaimd kunnen worden (aansluitende zone, visserijzone, exclusieve economische zone en een verlengd continentaal plat voorbij 200 zeemijl). Het zeerecht heeft zich sinds 1920 immers ontwikkeld tot een meer uitgebreid stelsel van regels en rechten over steeds bredere maritieme zones en kent ook specifieke regels over het beheer van visbestanden en de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de kuststaten.

<sup>24</sup> "Treaty between the Kingdom of Norway and the Russian Federation concerning Maritime Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean", Moermansk, 15 september 2010.

<sup>25</sup> "Treaty concerning the Archipelago of Spitsbergen, and Protocol", Parijs, 9 februari 1920.

Het Spitsbergenverdrag spreekt slechts van ‘territoriale wateren’; in de tijd dat het verdrag werd gesloten ging het daarbij om 3 zeemijl. Op grond van de mogelijkheden die het Zeerechtverdrag daartoe biedt, heeft Noorwegen de breedte van de territoriale zee voor Spitsbergen met ingang van 1 januari 2004 uitgebreid tot 12 zeemijl. Daarnaast creëert het Zeerechtverdrag de mogelijkheid een exclusieve economische zone tot 200 zeemijl uit de kust te claimen, alsook een verlengd continentaal plat (voorbij 200 zeemijl uit de kust). Noorwegen heeft rondom Spitsbergen vooralsnog geen exclusieve economische zone geclaimd, maar op 15 juni 1977 wel een visserijzone van 200 zeemijl ingesteld en heeft, met het oog op de vaststelling van een verlengd continentaal plat van Spitsbergen in de Western Nansen Basin, Loop Hole en Banana Hole, gegevens voorgelegd aan de CLCS.

Nederland en diverse andere verdragspartijen zijn van mening dat het Spitsbergenregime incl. de non-discriminatieregel van toepassing is in alle maritieme zones buiten de territoriale zee van Spitsbergen die op grond van het moderne zeerecht aan Noorwegen toekomen of door Noorwegen geclaimd zijn. Sommige andere statenpartijen bij het Spitsbergenverdrag menen dat het verdrag slechts de territoriale zee bestrijkt en Noorwegen überhaupt niet het recht heeft daarbuiten een zone te claimen en daar derhalve sprake is van (de vrijheid van de) volle zee. Noorwegen houdt logischerwijs vol dat het Spitsbergenregime slechts geldt op land en in de territoriale zee (zo luidt inderdaad de letterlijke verdragstekst) en claimt dat de rechten in de wateren en op de zeebodem buiten de territoriale zee van 12 zeemijl exclusief Noors zijn. In lijn met die visie brengt Noorwegen regelmatig vissersschepen op die buiten de territoriale wateren rond Spitsbergen actief zijn. Overleg over deze verschillen van inzicht is moeilijk. Het Spitsbergenverdrag kent geen georganiseerd toezichtmechanisme, geen overlegstructuur en geen geschillenbeslechtsings-procedure. Een andere complicerende factor is dat de EU-lidstaten hun visserijbeleid hebben gedelegeerd aan de EU. De EU is zelf geen partij bij het Spitsbergenverdrag en de Europese Commissie treedt hier op o.g.v. verdragsrechten van een aantal EU-lidstaten die wél daarbij partij zijn. Overigens hebben die lidstaten (vooralsnog) niet alle dezelfde visie op de beschreven problematiek.

| 29 |

Ook met maritieme afbakeningen is het beheer of bestuur van de Arctische oceaan nog niet geregeld. Zaken als milieu, ecosysteembeheer, visserij, scheepvaart en dergelijke vragen om aanvullende internationale afspraken. Er bestaat voor het Noordpoolgebied echter nog geen specifieke verdragsregeling. Wel omvat het Zeerechtverdrag naast de hierboven genoemde regels voor maritieme afbakeningen ook een raamwerk voor het gebruik van levende en niet-levende hulpbronnen en de milieubescherming. Dat raamwerk vraagt om specifiek op de regio toegesneden overeenkomsten, bijvoorbeeld over visserij. Er is namelijk nog geen regionale visserijorganisatie (RFMO)<sup>26</sup> die ziet op de gehele Arctische oceaan en op alle vormen van visserij. Ook scheepvaartverdragen van de IMO zijn geldig in de poolstreken, maar zijn veelal niet op de specifieke situatie aldaar toegesneden. Ook kent de IMO regelgeving die niet bindend van aard is. Een hele reeks multilaterale (mondiale) milieuovereenkomsten is mede van belang voor het Noordpoolgebied, ook al bevatten die vaak geen specifieke verwijzingen naar dat gebied. Te denken valt aan het Montreal Protocol

<sup>26</sup> Regional Fisheries Management Organisation

ter bescherming van de ozonlaag of de Stockholm Conventie inzake persistente organische stoffen. Bij veel van die milieuverdragen zijn evenwel niet alle Arctische landen partij. Ook zijn er verdragen die slechts van toepassing zijn op een deel van het Noordpoolgebied en dus op slechts een deel van de Arctische landen, zoals OSPAR<sup>27</sup>. De AR tenslotte beperkt zich (vooralnog) tot niet-bindende aanbevelingen en richtlijnen.

Kortom, de Arctische beheers- en bestuursstructuur is een geografische en inhoudelijk-juridische lappendeken.

Op 2 augustus 2007 plantte een onderzoeksduikboot een Russische vlag op de zeebodem van de Arctische oceaan, 4261 meter onder de geografische Noordpool. De Russische poolonderzoeker Chilingarov zou bij die gelegenheid gezegd hebben: “De Arctis is Russisch. We moeten bewijzen dat de Noordpool een voortzetting is van de Russische landmassa”. Deze gebeurtenis kreeg mondiale publiciteit en leverde Chilingarov de titel “Held van de Russische Federatie” op. Maar landen als Canada en de VS reageerden geprikkeld. Het is met name dit evenement geweest dat de gemoederen in de media heeft doen oplaaieren en waardoor in brede kring het idee van een Arctische race voor territorium en hulpbronnen gemeengoed werd. In tegenstelling evenwel tot hetgeen de media meldde, is er in het Noordpoolgebied geen sprake van een crisissfeer omtrent maritieme afbakeningen. De regels staan vast en worden vooralsnog gerespecteerd. De Arctische landen voeren het onderzoek waarmee de submitties moeten worden onderbouwd vaak gezamenlijk uit, om kosten te besparen en omdat het aantal platforms (ijsbrekers) beperkt is.

| 30 |

Niettemin kwamen, mede om de publieke gemoederen te temperen, de vijf kuststaten op initiatief van Denemarken in mei 2008 in Groenland bijeen en stelden in de zogeheten Ilulissat-verklaring dat zij zich blijven inzetten voor de bestaande regelgeving en voor de ordelijke afwikkeling van overlappende claims<sup>28</sup>. Sindsdien hebben een aantal van deze landen stappen aangekondigd om hun nationale jurisdictie uit te breiden of te bevestigen en hun aanwezigheid in het Noordpoolgebied te versterken. De Ilulissat-verklaring haalde niettemin enige kou uit de lucht, al bestond er onder de drie Arctische niet-kuststaten (Zweden, Finland, IJsland) en inheemse bevolkingsgroepen wrevel dat de bijeenkomst buiten het kader van de AR plaatsvond, lees: zonder hen. Ook gaat de Ilulissat-verklaring voorbij aan de belangen van niet-Arctische staten.

<sup>27</sup> [Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic](#); een samenvoeging uit 1992 van de eerdere “Oslo Convention on dumping waste at sea” (1972) en de “Paris Convention on land-based sources of marine pollution”(1974). Dit verdrag bestrijkt o.m. de Europese sector van de Arctische oceaan.

<sup>28</sup> De kernparagrafen uit de Ilulissat-verklaring luiden als volgt: “...we recall that an extensive international legal framework applies to the Arctic Ocean..... . Notably, the law of the sea provides for important rights and obligations concerning the delineation of the outer limits of the continental shelf, the protection of the marine environment, including ice-covered areas, freedom of navigation, marine scientific research, and other uses of the sea. We remain committed to this legal framework and to the orderly settlement of any possible overlapping claims. This framework provides a solid foundation for responsible management by the five coastal States and other users of this Ocean through national implementation and application of relevant provisions. We therefore see no need to develop a new comprehensive international legal regime to govern the Arctic Ocean.”



Een tweede overleg van de vijf Arctische kuststaten in Chelsea, Quebec, op 29 maart 2010, waar wederom andere Arctische en niet-Arctische belanghebbenden buiten de deur werden gehouden, kwam de Canadese Minister van Buitenlandse Zaken Cannon te staan op een uitbrander van zijn Amerikaanse collega. Toch is het niet waarschijnlijk dat dit type Arctisch overleg “à 5” daarmee tot stilstand zal komen.

De Russische Premier Poetin tenslotte nam op de conferentie “Arctic, Territory of Dialogue” in september 2010 in Moskou een zeer op samenwerking gerichte houding aan.

Concluderend kan gesteld worden dat de vooruitzichten voor een constructieve regionale samenwerking tussen de acht Arctische staten de komende jaren gunstig zijn.

### **Beleid m.b.t. Arctisch bestuur en beheer**

Zoals hierboven is gesteld bestaat er geen alomvattende verdragsregeling voor het Noordpoolgebied, doch is er sprake van een lappendeken van mondiale, regionale en bilaterale overeenkomsten en verklaringen op diverse inhoudelijke deelterreinen, waarbij lang niet altijd alle Arctische staten betrokken zijn. Die juridische versnippering leidt tot inhoudelijke en geografische lacunes in de beheers- en bestuursstructuur van het gebied. Met de versterking van de internationale rechtsorde als overkoepelend beginsel van het Nederlandse polaire beleid, komt de Regering tot de volgende beleidsuitgangspunten:

1. Nederland beschouwt het deel van het Noordpoolgebied dat buiten de rechtsmacht van de Arctische staten ligt als een GPG en als een gebied dat bescherming verdient met het oog op de belangen van toekomstige generaties. Omdat de problemen in dit gebied mede van buiten het gebied afkomstig zijn, meent Nederland dat ook niet-Arctische landen een rol hebben bij het aanpakken ervan.
2. Nederland zet in op een duurzaam beheer en aanvullende internationale afspraken over milieu, visserij, scheepvaart en delfstofwinning.
3. Nederland wenst bij te dragen aan de multilaterale Arctische beheersstructuur en acht het Zeerechtverdrag de basis voor een duurzaam beheers- en bestuursregime van het mariene deel van het Noordpoolgebied, met inbegrip van het geschillenbeslechtsregime van dat verdrag.
4. Nederland meent dat een volledige tenuitvoerlegging van bestaande (verdrags-) verplichtingen prioriteit heeft boven de vaststelling van nieuwe rechtsinstrumenten. Zorgpunt daarbij vormt dat niet alle Arctische staten bij de diverse voor het Arctische gebied belangrijke verdragen zijn aangesloten. Nederland verwelkomt daarom de toetreding van alle Arctische staten tot het Zeerechtverdrag en tot alle voor de bescherming van het Arctische milieu relevante verdragen en overeenkomsten. Nederland zal deze visie actief uitdragen.
5. Nederland streeft vooralsnog niet naar een alomvattende verdragsregeling voor het Arctische gebied naar het model van het Antarticaverdrag, met name omdat de Arctische staten zelf aangeven daaraan geen behoefte te hebben en omdat er kansen bestaan om redelijke vooruitgang te boeken binnen reeds bestaande kaders. Nederland steunt wel de totstandkoming van noodzakelijke deelregimes, zoals een geïntegreerd Arctisch visserijregime. Ook kan het wenselijk zijn om op deelonderwerpen nadere afspraken te maken tussen Arctische staten en andere bij het onderwerp betrokken



staten. Te denken valt bijvoorbeeld aan het internationaal afstemmen van systemen van beschermde gebieden, milieu-effectrapportage-regimes, ed.

6. Nederland acht de AR het meest aangewezen circumpolaire beleidsforum voor de realisering van overkoepelende Arctische beheersdoelstellingen. Dat laat onverlet dat voor sommige problemen een mondiale aanpak meer geëigend kan zijn.
7. Nederland steunt een grotere rol van de EU in het Noordpoolgebied op basis van de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement «De Europese Unie en het Noordpoolgebied», dd. 20 november 2008<sup>29</sup>. De ambities van de Commissie lopen sterk parallel aan het Nederlandse polaire beleid. Een helder beleidskader op Europees niveau kan synergie opleveren en een stimulans geven om te komen tot een effectief Arctisch beleid. Daarnaast kan dit schaalvoordelen en externe effecten opleveren die nationaal niet te realiseren zijn. De mededeling bevat voorstellen die de positie van de lidstaten versterkt bij hun activiteiten en inspanningen in het Noordpoolgebied. De door de Commissie aangekondigde actievoorstellen beletten de lidstaten niet om eigen, additionele initiatieven te ontplooien.
8. Nederland zal in haar bilaterale relaties met de acht Arctische staten het beheer van het Noordpoolgebied tot een regulier onderwerp van dialoog maken.
9. Nederland zal ook in internationaal overleg over maritieme aangelegenheden aandacht vragen voor het beheer van de Arctische oceaan/Noordelijke IJszee.
10. Nederland meent dat –waar nuttig- overwegingen in verband met het Noordpoolgebied in de ruimere EU-beleidslijnen en -onderhandelingen moeten worden geïntegreerd.
11. Ook steunt Nederland het streven om binnen de OSPAR-Conventie, waarvan het toepassingsgebied zich deels uitstrekt tot het Noordpoolgebied, uitvoering te geven aan de doelstellingen van de EU Kaderrichtlijn mariene strategie. Dit betreft o.a. de aspecten milieu, biodiversiteit, klimaatverandering, energie en onderzoek. Door op deze wijze het werkingsgebied van deze kaderrichtlijn te vergroten zal OSPAR kunnen bijdragen aan de realisering van een aantal doelstellingen van de Commissiemededeling<sup>30</sup> over het Noordpoolgebied. Op dezelfde wijze steunt Nederland de besprekingen met Noorwegen en IJsland over de wijze waarop de Kaderrichtlijn mariene strategie in de Europese Economische Ruimte (EER)-Overeenkomst zal worden opgenomen en daardoor van toepassing zal zijn op een deel van de Noordelijke ijszee.
12. Nederland zal in ambtelijke stukken en in internationale fora niet het Noorse woord Svalbard (voor Spitsbergen) gebruiken. De geografische namen zoals gebruikt in het Spitsbergen-verdrag zijn leidend.
13. Nederland zal vóór 2015 een geïntegreerde lange-termijn visie ontwikkelen op de Nederlandse rol in het Noordpoolgebied.

<sup>29</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement «De Europese Unie en het Noordpoolgebied», dd. 20 november 2008, Document COM(2008) 763 definitief

<sup>30</sup> Idem noot 26.

### 3.5 Veiligheid

Het veiligheidsbeleid in het Noordpoolgebied valt in twee deelgebieden uiteen: militaire veiligheid enerzijds en veiligheidskwesaties van een niet-militair karakter anderzijds.

De sfeer van confrontatie die er in het hoge noorden bestond ten tijde van de Koude oorlog is voorbij. Er bestaat sinds begin jaren '90 een geheel nieuwe en stabiele veiligheidsomgeving.

Niettemin is de afgelopen jaren duidelijk geworden dat door het smelten van het zeeijs de toegang tot bepaalde minerale en hernieuwbare hulpbronnen aanzienlijk is toegenomen en dat ook potentiële nieuwe scheepvaartroutes in zicht komen. Voor veel landen is daarnaast door ontwikkelingen elders ter wereld tevens de noodzaak toegenomen om een deugdelijk energiezekerheidsbeleid te voeren. Al deze nieuwe kansen en uitdagingen, die ook een weg zullen vinden binnen de huidige staatkundige en territoriale opdeling van het Arctische gebied, vergroten het strategisch belang van de regio aanzienlijk. Daar komt nog bij dat de precare mondiale economische situatie het zoeken naar nieuwe 'frontiers' stimuleert.

De grote Arctische landen (VS, Canada, Rusland en ook Noorwegen) zijn de afgelopen jaren dan ook allemaal met nieuwe Arctische beleidskaders gekomen. In met name het nieuwe Russische en Canadese Arctische beleid wordt een versterkte zichtbaarheid en uitoefening van territoriale soevereiniteit als een prioriteit aangemerkt. Ook wordt de militaire presentie langzaam weer opgevoerd. Weliswaar tot een niveau dat nog steeds veel lager ligt dan gedurende de Koude oorlog, en doorgaans ook bestaand uit een geheel ander type eenheden (versterkte kustwacht, grensbewakingseenheden en dergelijke); deze nieuwe assertiviteit kan niettemin tot onbegrip en spanningen leiden.

| 33 |

De onderlinge sfeer van samenwerking tussen de Arctische landen kan als zeer goed worden gekenschetst: er zijn momenteel immers meer aansporingen voor internationale samenwerking op basis van gedeelde belangen dan dat er aanleiding is voor conflicten. Dat neemt niet weg dat het van groot belang blijft dat aan de beperkte toename van militaire presentie op een afgemeten en transparante wijze vorm wordt gegeven.

De voornaamste in de nabije toekomst voorzienbare veiligheidsproblemen in de Arctis hebben overigens een niet-militair karakter. Civiele, ecologische en maritieme veiligheid zijn namelijk feitelijk van een veel groter en meer praktisch belang. Voor het bevorderen van veiligheid op die terreinen gaat het eerder om 'search and rescue'-capaciteit, maritieme surveillance, het opzetten van meldingssystemen, preventief optreden door middel van regelgeving, of het stellen van veiligheidseisen aan materiaal of opleidingseisen aan Arctisch personeel. Binnen de AR bestaat voor deze kwesties een aparte werkgroep EPPR (Emergency Prevention, Preparedness and Response) in welk kader ook met enige regelmaat rampenoefeningen plaatsvinden. Eind 2009 is de AR gestart met onderhandelingen over een bindend 'search and rescue' instrument voor het Noordpoolgebied. De beoogde overeenkomst zal gebaseerd zijn op de Hamburg Convention van 1979 hierover; op Annex 12

(Search and Rescue) van de Chicago Convention on International Civil Aviation, en op een reeks bilaterale overeenkomsten die reeds tussen de Arctische staten van kracht zijn. Het is niet duidelijk op welk areaal –land en zee- dit nieuwe instrument van toepassing zal zijn en of niet-Arctische landen t.g.t. zullen kunnen toetreden.

### Beleid m.b.t. Arctische veiligheid

1. Nederland streeft naar veiligheid en stabiliteit in het Noordpoolgebied en zal daar naar vermogen aan bijdragen, o.m. door vast te houden aan de regels van het internationaal recht als eerste vereiste voor een stabiele regionale ontwikkeling.
2. Een blijvende transparante samenwerking tussen alle relevante actoren in de regio is van belang voor het handhaven van vrede en veiligheid: de acht Arctische staten, de EU, de NAVO, de AR inclusief haar niet-Arctische waarnemerstaten, de BEAC, de Nordic Council, de IMO, en organisaties van inheemse volkeren.
3. Nederland is van mening dat het hoge noorden van blijvende strategische betekenis is voor de NAVO en dat de NAVO daar legitieme veiligheidsbelangen heeft. Het garanderen van die regionale veiligheid is een integraal onderdeel van de opdracht van de NAVO en binnen de transatlantische samenwerking. Daarbij is de veiligheid van de bondgenoten ondeelbaar en moet een regionalisatie van het veiligheidsdenken worden vermeden.
4. De NAVO is, net als welke andere afzonderlijke internationale organisatie dan ook, niet vanzelfsprekend aangewezen voor het behandelen van alle typen dreigingen in/uit het noorden.
5. Nu de NAVO zich hernieuwd bewust is van de geopolitieke betekenis van het hoge noorden dient de organisatie zich bij de uitoefening van haar mandaat te concentreren op die taken waar zij de grootste toegevoegde waarde heeft bij het handhaven van een laag dreigingsniveau en het bevorderen van de regionale veiligheid. Daarbij dient synergie gezocht te worden met andere actoren en kunnen waar nodig militaire en civiele capaciteiten worden samengevoegd voor een optimaal resultaat.
6. Nederland zal ingaan op uitnodigingen uit de Arctische landen om samen te werken bij rampenpreventie, - paraatheid, en – bestrijding, bij de verbetering van de reactiecapaciteit en bij het beheer van noodmaatregelen. Bestaande samenwerking op deze gebieden zal worden voortgezet.
7. Nederland zal nagaan of er een zinvolle rol voor ons land is weggelegd bij de voorbereiding en eventuele sluiting van een overeenkomst inzake rampenpreventie en –bestrijding in het kader van de BEAC.
8. Nederland zal met name binnen de kaders van de EU en de AR streven naar verbetering van de maritieme toezichtcapaciteit. Het Europese satellietnavigatiesysteem Galileo kan in het Noordpoolgebied een belangrijke rol spelen bij een betere en veiliger scheepvaart, maritiem toezicht en optreden bij rampen.
9. Nederland verleent steun aan verdere werkzaamheden en initiatieven van de IMO om de veiligheidsnormen m.b.t. Arctische scheepvaart te verbeteren.

### 3.6 Klimaat en milieu

Door zijn rol als klimaatstabiliserende factor op het noordelijk halfrond levert het Noordpoolgebied de wereld een ecosysteemdienst van onschatbare waarde<sup>31</sup>. Het Noordpoolgebied wordt evenwel steeds meer bedreigd door een combinatie van klimaatverandering en groeiende menselijke activiteit. Met name de snelle klimaatveranderingen van de afgelopen jaren zijn bijzonder zorgelijk.



| 35 |

Het in 2005 onder auspiciën van de AR verschenen Arctic Climate Impact Assessment rapport (ACIA) beschrijft de gevolgen van klimaatverandering voor het Arctisch gebied en komt tot verstrekkende conclusies. Zo heeft klimaatverandering ertoe geleid dat het zeeijs sinds de jaren '50 40% minder dik is geworden en tussen 1972 en 2002 in omvang is afgenomen met 7% per decennium. Bedroeg de omvang van het zeeijs in 1979 nog 7 miljoen vierkante kilometer; in 2007, het jaar met de minste ijsbedekking, was deze gereduceerd tot 4,3 miljoen vierkante kilometer.

Het opwarmen van de aarde door een toename van broeikasgassen in de atmosfeer leidt dus tot zeer duidelijke veranderingen in het poolgebied, waar ijs en sneeuw overgaan in water. In de afgelopen decennia is de temperatuurstijging in het Noordpoolgebied minstens 2 keer zo groot geweest als het wereldgemiddelde. Het langzame verdwijnen van de permafrost zorgt voor het vrijkomen van methaan, dat een 25 keer zo sterk broeikasgas is als CO<sub>2</sub>.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Afhankelijk van de gekozen scenario's en parameters worden de cumulatieve kosten van een verlies van 'Arctische klimaatdiensten' van het Noordpoolgebied over de periode 2010-2100 geschat tussen de 4,8 en 91 biljoen dollar (1012). In: "An initial estimate of the cost of lost climate regulation services due to changes in the Arctic cryosphere". Eban Goodstein, Henry Huntington et al., Febr. 2010.

<sup>32</sup> Per gewichtseenheid per 100 jaar. Bron: IPCC.

Ook zogenoemde zwarte koolstof (“black carbon”) (met name roetdeeltjes) is een belangrijke klimaatfactor in het poolgebied. Roet slaat neer op ijs en maakt het donkerder. Daardoor wordt minder zonlicht gereflecteerd naar het heelal en wordt meer warmte geabsorbeerd en versnellen de smeltprocessen. Roet is voornamelijk afkomstig van het afbranden van landbouwgronden en bossen en van oude dieselmotoren<sup>33</sup>.

Het smelten van landijs leidt tot stijging van de zeespiegel. De hoeveelheid landijs in het Noordpoolgebied bevat voldoende water voor een mondiale zeespiegelstijging van circa 7 meter. De grootste ijskap is die van Groenland. Een grondig inzicht in de massabalans van de Groenlandse ijskap is voor een laaggelegen land als Nederland essentieel. Groenland heeft reeds een negatieve massabalans: er verdwijnt meer volume aan ijs door smelten en door een versnelde afvoer van ijsbergen dan er per jaar aan sneeuw en neerslag bijkomt. De grootte van de smeltgebieden en de duur van het smeltseizoen nemen bovendien toe. Momenteel verliest het eiland zo’n 275 km<sup>3</sup> ijs per jaar. Dit komt neer op een mondiale zeespiegelstijging van 0,5 mm per jaar op een totaal van 3 mm/jaar (over de laatste 10-15 jaar).

In het laatste rapport van het IPCC<sup>34</sup> (AR4) konden de nieuwste inzichten in de versnelde smeltprocessen nog niet worden meegenomen. Inmiddels is gebleken dat het zeeijs in het Noordpoolgebied de laatste jaren sneller is geslonken dan eerder werd ingeschat. Sinds 1980 bedraagt de afname van de ijsbedekking 10% per tien jaar. Een ijsloze Arctische zee in de zomer zal waarschijnlijk eerder voorkomen dan pas tegen het einde van deze eeuw, zoals voorspeld door het IPCC.

Het smelten van het zeeijs heeft geen gevolgen voor de zeespiegel maar leidt er via allerlei complexe atmosferische en oceanische terugkoppelingen wel toe dat het resterende ijs sneller smelt, omdat het donkere wateroppervlakte veel zonnewarmte absorbeert. Bovendien is gebleken dat aan de onderzijde van het drijfijs simpele ecosystemen voorkomen van algen, eencelligen en ongewervelde diertjes (het ijs is vaak groen aan de onderzijde). Deze habitat –die dus in omvang afneemt– ligt aan de basis van Arctische voedselketens. Ook veel hogere diersoorten zoals ijsberen en walrussen zijn afhankelijk van een grote ijsbedekking.

Zeestromingen spelen eveneens een grote rol in het klimaat. Nederland, Europa en zelfs Spitsbergen profiteren van een warme golfstroom. Als gevolg van toenemende neerslag, toenemende aanvoer door rivieren en het afsmelten van poolijs neemt de zoutconcentratie in de Arctische oceaan de laatste jaren af. Omdat zoet water lichter is dan zout water, zinkt het zoutere warme oceaanwater van de golfstroom eerder naar de diepzee en kan het effect van de golfstroom op hogere breedten afnemen. Tot nog toe zijn er geen duidelijke aanwijzingen voor een dergelijke verandering, maar de hoeveelheid zoetwater in de topklaag van de Arctische oceaan neemt wel toe. Veranderingen in zeestromingen zullen ook gevolgen hebben voor visbestanden.

<sup>33</sup> Methaan en “black carbon” zijn zgn. Short Lived Climate Forcers (SLCFs), zo ook troposferische ozon. De invloed van zwarte koolstof op het klimaat is moeilijk meetbaar. De deeltjes blijven relatief kort in de atmosfeer en hun effect op het klimaat is dus sterk afhankelijk van de locatie van uitstoot en van de daar heersende wind- en neerslagpatronen.

<sup>34</sup> IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change

Nederland maakt zich zorgen om zowel de milieu- als gezondheidsproblemen die vervuilende stoffen in de Arctis veroorzaken, m.n. vanwege de bioaccumulerende eigenschappen van veel van deze stoffen. Via de atmosfeer en de zee worden deze vanuit de gematigde streken naar de poolgebieden getransporteerd. Onder auspiciën van AMAP zijn sinds 1997 meerdere rapporten verschenen over radioactiviteit, persistente organische stoffen en kwik in het Noordpoolgebied. De klassieke persistente organische stoffen zoals DDT en HCH,<sup>35</sup> laten al enige tijd een dalende trend zien. Hieruit kan worden opgemaakt dat regimes, zoals die van de Stockholm conventie inzake persistente organische stoffen, effectief zijn. De laatste jaren echter zijn er vele nieuwe stoffen aan een opmars in de voedselketen begonnen. Het gaat hier bijvoorbeeld om broomhoudende vlamvertragers en PFOS<sup>36</sup>.

In het algemeen kan gesteld worden dat wanneer nieuwe stoffen worden gebruikt in de industrie, de negatieve effecten hiervan als eerste worden gesignaleerd in de relatief eenvoudige polaire voedselketens. Dit geldt behalve voor bekende organische stoffen ook voor nieuwe stoffen zoals nanomoleculen. Voor deze nieuwe stoffen bestaat nog geen beleid. Het lijkt er op dat de geschiedenis van vele jaren van beleidsontwikkeling m.b.t. de gechloreerde koolwaterstoffen zich herhaalt.

Ook zware metalen hebben de aandacht van Arctische programma's, zoals AMAP, waarbij de nadruk ligt op kwik. Voor kwik geldt dat vrijwel alle bronnen van atmosferisch kwik buiten het Noordpoolgebied liggen, terwijl in het Noordpoolgebied een onevenredig hoge depositie plaatsvindt. Dit komt onder meer doordat er in de winterperiode een sterke opbouw van kwik en andere stoffen plaatsheeft. De 'Arctic sunrise' zorgt er vervolgens voor dat de fotochemische processen die kwik omzetten in methylkwik extra snel plaatsvinden. Momenteel worden de effecten op het gehele ecosysteem verder onderzocht. Het terugdringen van onder meer kwikemissies is daarom van groot belang voor het Arctische ecosysteem en de gezondheid van de bevolking die hiervan afhankelijk is. Wereldwijde emissiereductie van kwik is een van de speerpunten van het United Nations Environmental Programme (UNEP). Het Arctisch centrum van de RUG levert al een aantal jaren de ruimtelijke emissiegegevens aan de verschillende transport- en depositiemodellen. Dit is een onderdeel van de Nederlandse bijdrage aan AMAP.

De voorziene toename van scheepvaart via de Arctische routes zal ook gevolgen hebben voor het milieu. Hoewel kortere routes zullen leiden tot een vermindering van de uitstoot van CO<sub>2</sub>, leidt het tot een hogere uitstoot van luchtverontreinigende stoffen in het Noordpoolgebied. Recent uitgevoerd onderzoek geeft aanwijzingen voor een toename van troposferisch ozon (een kortlevend broeikasgas), veroorzaakt door de door schepsmotoren uitgestoten stikstofoxiden. Deze oxiden hebben in de polaire atmosfeer een langere verblijftijd dan langs de nu gangbare scheepvaartroutes. De toename van stikstofoxiden zal ook leiden tot een aanzienlijke toename van verzuring en bemesting in de Arctische kustgebieden. Het is belangrijk deze effecten verder te onderzoeken en te kwantificeren.

<sup>35</sup> DDT = Dichloordifenyiltrichloorethaan. HCH = Hexachloorcyclohexaan

<sup>36</sup> PFOS = Perfluorocyclohexaan-sulfonaat.

Ook radioactiviteit is een probleem in het Noordpoolgebied. Uitgewerkte splijtstof en radioactief afval, gegeneerd door o.m. de Noordelijke Vloot van de voormalige Sovjet-Unie zorgt voor een gevaarlijke erfenis van internationale proporties. Het gebied rond de Witte zee, de Barentssee en de Kara zee bevat het grootste aantal onveilige opslagplaatsen voor radioactief afval ter wereld. Sinds 2005 helpt Nederland Rusland actief bij het beheer van deze erfenis, met name met de ontmanteling van nucleaire onderzeeërs in NW-Rusland (in de Andreev Baai en de Barentssee). Deze steun -van 10 MEuro- verloopt via het milieupartnerschap van de EU Noordelijke dimensie (NDEP)<sup>37</sup>. Ook de International Atomic Energy Agency (IAEA) is bij deze activiteiten betrokken.

Tenslotte levert Nederland belangrijke bijdragen aan het internationale onderzoek naar polaire en mondiale klimaat- en milieuveranderingen, zoals samengevat in de IPCC klimaatbeoordelingen en de World Meteorological Organisation (WMO)-UNEP ozonbeoordelingen. Nederland heeft een sterke rol in lokaal Arctisch glaciologisch, oceanografisch en ecologisch onderzoek en bij satellietwaarnemingen van ijs, wind en de atmosferische samenstelling.

### Beleid m.b.t. klimaat en milieu

1. Nederland zet zich in voor aanvullende internationale afspraken om het Arctisch milieu beter te beschermen.
2. Nederland zet zich in voor de verdere ontwikkeling van het Arctische bestuur, dat moet zorgen voor een strikt milieubeheer, gebaseerd op het voorzorgsbeginsel.
3. Hoofddoel van de Nederlandse inzet is om klimaatverandering tegen te gaan en aanpassing aan onvermijdelijke veranderingen te ondersteunen in overeenstemming met de EU-verplichtingen t.a.v. mitigatie en adaptatie in het kader van het Raamwerkverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, inclusief aanpassingsgericht beheer van kwetsbare biodiversiteit. Nederland zet zich in voor het bevorderen van stringente milieunormen en strikte naleving.
4. Eveneens prioritair zijn de preventie en bestrijding van mondiale en grensoverschrijdende verontreinigingen. Nederland heeft hier verplichtingen op grond van de National Emission Ceilings (NEC) richtlijn en het Verdrag betreffende grensoverschrijdende luchtverontreiniging over lange afstand.
5. Nederland zal naar vermogen bijdragen aan de ontwikkeling van een overkoepelend en ecosysteemgericht beheer van menselijke activiteiten.
6. Nederland wil de milieueffectbeoordeling van projecten, plannen en programma's bevorderen. In dat kader neemt Nederland zich voor zijn ervaringen met strategische milieubeoordelingen met de Arctische landen en andere belanghebbenden te delen.
7. Nederland zal waar mogelijk zijn steun voor de vernietiging van voorraden schadelijke chemische stoffen en het verminderen van het risico op het vrijkomen van radioactieve stoffen in het Noordpoolgebied continueren.

<sup>37</sup> De steun vindt zijn basis in het zgn. Multilateral Nuclear Environmental Program in the Russian Federation (MNEPR). Het MNEPR Framework Agreement werd ondertekend in Stockholm op 21 mei 2003.

8. Nederland ondersteunt maatregelen ter bescherming van het mariene milieu en versterking van ecosysteemgericht beheer van het mariene milieu in de Noordelijke ijszee/Arctische oceaan.
9. Nederland steunt de mogelijkheid dat projecten in het kader van het milieupartnerschap van de EU Noordelijke dimensie een ruimer gebied binnen het Europese Noordpoolgebied bestrijken.
10. Nederland streeft naar participatie bij het opstellen van bindende en stringente milieuregelgeving voor een duurzame winning van delfstoffen in het mariene deel van het Noordpoolgebied.
11. Nederland kan binnen de OSPAR-Convention de realisatie van een aantal doelstellingen op het gebied van klimaat en milieu helpen bevorderen. Het OSPAR-verdragsgebied strekt zich uit tot (een deel van) het Arctisch gebied.
12. Nederland zal steun verlenen aan verdere werkzaamheden en initiatieven van de IMO om de milieunormen m.b.t. Arctische scheepvaart aan te scherpen.
13. Nederland zal in toenemende mate aandacht vragen voor de effecten van klimaatverandering op het Noordpoolgebied binnen het kader van de UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change).
14. In Nederland zal een permanente dialoog met Niet-Gouvernementele Organisaties (NGOs) over de situatie van het milieu in het Noordpoolgebied worden geëntameerd.

### 3.7 Natuur en biodiversiteit

Door de relatief sterke opwarming in het Noordpoolgebied en de toename van menselijke activiteiten staan de natuur en de biodiversiteit onder druk. De ijsbeer wordt gebruikt als icoon voor de rijke Arctische natuurwaarden en de bedreigingen van die waarden, maar er





worden op basis van modelstudies veel meer verschuivingen in ecosystemen en voedselketens verwacht. Daarbij liggen er met Nederland directe verbanden, onder meer door migratie van soorten. Veel van de vogels die Nederland als overwinteringsplaats of als doortrekgebied gebruiken, broeden in het Noordpoolgebied.

Nederland heeft verschillende terrestrische en mariene onderzoeksprojecten die bijdragen leveren aan onder meer een beter inzicht in klimaatverandering in het Noordpoolgebied, en ook de koolstof- en stikstofkringlopen zijn onderwerp van onderzoek. Binnen de Werkgroep CAFF<sup>38</sup> van de AR is er veel belangstelling voor het volgen van veranderingen in biodiversiteit en de ontsluiting van deze gegevens ten behoeve van beleid. In 2010 is er een Circumpolar Biodiversity Monitoring en een Arctic Biodiversity Assessment gereed gekomen. In opdracht van de Nederlandse overheid is hieraan door het AC van de RUG actief deelgenomen. Daarnaast wordt deelgenomen aan de "C-bird" groep binnen CAFF, die voor het gehele Noordpoolgebied populatiegegevens en bedreigingen van zeevogels en eenden analyseert.

Nederland is altijd actief geweest om samen met NGOs de belangen van "onze" trekvogels veilig te stellen. Organisaties als Wetlands International en de Bonn Convention zijn inmiddels waarnemers bij de Werkgroep CAFF. Vanuit Nederland is er vele jaren onderzoek gedaan aan steltlopers en ganzen. Vanuit het (voormalige) Ministerie van LNV zijn er jarenlang actieve bijdragen geleverd aan bescherming van en onderzoek aan trekvogelpopulaties in Noord-Rusland. Zo is er met Nederlandse steun in Dickson een onderzoeksstation geopend en zijn er expeditie georganiseerd naar Taymir. Ook vanuit het (voormalige) Ministerie van Verkeer en Waterstaat is er een ecosysteem gericht onderzoek uitgevoerd in de Petsjora-delta onder de noemer Partners in Water (PRISM). De Petsjora-delta heeft qua geomorfologie een natuurlijke gelijkenis met Nederland. Deze natuurbeschermingsinitiatieven zijn uniek geweest omdat Russische onderzoekers in de projecten mogelijkheden kregen voor hun eigen onderzoek. Helaas blijkt het moeilijk aan deze projecten vanwege de oplopende kosten een vervolg te geven, hoewel er nog steeds grote belangstelling voor bestaat van Nederlandse en Russische onderzoekers.

Op Spitsbergen speelt Nederland een rol bij onderzoek naar historische biodiversiteit en monitoring van de huidige biodiversiteit. Vanuit het Nederlandse Poolstation op Spitsbergen en de RUG worden gegevens verzameld over brandganspopulaties, die behoren tot de langstlopende terrestrische dataseries. Ook andere Nederlandse universiteiten en instituten verzamelen er biologische gegevens en voeren experimenten uit. Zo heeft de Vrije Universiteit van Amsterdam (VU) sinds 2000 een experiment naar de effecten van opwarming op houtige toendraplantten ten behoeve van klimaatreconstructies.



### Beleid m.b.t. natuur en biodiversiteit

1. Nederland zet zich in algemene zin in voor de bescherming en het duurzaam gebruik van de Arctische biodiversiteit; de uitgangspunten van het Nederlandse biodiversiteitsbeleid zijn ook hier van toepassing<sup>39</sup>. Meer specifiek blijft Nederland zich inzetten bij onderzoek en beleidsontwikkeling op terreinen waar de relatie tussen Nederlandse, Europese en Arctische natuurwaarden evident is. Hierbij kan gedacht worden aan vogeltrekroutes en marine biodiversiteit.
2. Nederland is bereid waar mogelijk bij te dragen aan onderzoek naar nieuwe multisectorale systemen voor een geïntegreerd beheer van Arctische ecosystemen.
3. Nederland steunt i.h.k.v. klimaatverandering het streven naar aanpassingsgericht beheer van de biodiversiteit.
4. Nederland acht een versterking van het ecosysteemgericht beheer van het mariene milieu in de Noordelijke ijszee gewenst en is bereid zijn ervaringen met Arctische landen te delen.
5. Nederland zal onderzoeken of steun kan worden verleend aan het omschrijven van sommige scheepvaartroutes in het Noordpoolgebied als bijzonder kwetsbare gebieden overeenkomstig de IMO-regels (indien dat door een van de kuststaten wordt voorgesteld).

<sup>39</sup> Beleidsprogramma Biodiversiteit 2008 - 2012

6. Nederland steunt het onderzoek van alle mogelijkheden op internationaal niveau ter bevordering van maatregelen voor de bescherming van de mariene biodiversiteit in zones die buiten de nationale jurisdictie vallen, onder meer door het sluiten van een overeenkomst tot uitvoering van het Zeerechtverdrag of door de oprichting van een netwerk van beschermde zeegebieden (MPAs; marine protected areas) in de Arctis. Nederland stelt zich op het standpunt dat bij deze inspanningen het voorzorgsbeginsel leidend moet zijn.
7. Nederland acht het met het oog op bovenbeschreven bedreigingen door klimaatverandering en in het licht van sterk toenemende menselijke activiteiten wenselijk dat ook op land initiatieven worden ontplooid om tot een netwerk van belangrijke natuurgebieden te komen om versnippering van gebieden en het daarmee gepaard gaande verlies van biodiversiteit en wilderniswaarden tegen te gaan. Gedacht kan worden aan het opnieuw leven inblazen van de CAFF-werkzaamheden op dit onderwerp en initiatieven onder relevante internationale verdragen (bijv. Convention Biodiversity Development 2008-2012 (CBD), Verdrag van Ramsar (wetlandsverdrag), e.d.);
8. Nederland wil bijdragen aan de beoordeling van het effect van toenemend lawaai door menselijke activiteiten op zeezoogdieren.
9. Nederland blijft de komende jaren actief binnen CAFF.

### 3.8 Inheemse volkeren

Met uitzondering van IJsland beschikken alle Arctische staten over een inheemse Arctische bevolking, die vaak al duizenden jaren in de betreffende gebieden woont. Dit is een essentieel verschil tussen het Arctische en het -onbewoonde- Antarctische gebied. In alle Arctische landen zijn deze autochtone volkeren minderheden<sup>40</sup>.



<sup>40</sup> In Groenland wonen meer Inuit dan immigranten (meest Denen), maar in het Deense Koninkrijk als geheel domineren de Denen. Denemarken, dat zonder Groenland geen Arctisch land zou zijn, laat zich in zijn polaire beleid dan ook sterk leiden door de belangen van de Groenlandse bevolking. Mocht Groenland ooit onafhankelijk worden dan zal de autochtone bevolking er in de meerderheid zijn.

Nederland spant zich traditiegetrouw in voor de handhaving van mensenrechten en voor de rechten van minderheden, die zich door taalkundige, etnische, religieuze of culturele kenmerken onderscheiden van de meerderheid. Het is voor deze minderheden van belang om hun identiteit zoveel mogelijk te behouden. In de jaren negentig is de bescherming van de rechten van nationale minderheden uitgegroeid tot een belangrijk aandachtsgebied in internationale fora zoals de Verenigde Naties, de Raad van Europa en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE). Eind 1992 werd bovendien de VN-Verklaring inzake de rechten van personen die behoren tot nationale, etnische, religieuze of linguïstische minderheden aangenomen. In 2007 werd de VN-Verklaring over de rechten van inheemse volken aangenomen. Deze verklaring stelt minimumstandaarden voor de rechten van inheemse volken en behandelt zowel individuele en collectieve rechten als culturele en economische rechten. De verklaring verbiedt discriminatie van inheemse volken als geheel of van hun leden als individu. Van groot belang is tevens de International Labour Organization (ILO) Conventie 169, ook bekend als de “Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989”.

Binnen de EU zijn de inheemse Arctische bevolkingsgroepen beschermd door specifieke bepalingen van het Unierecht. Een fundamenteel beginsel van de gezamenlijke verklaring over het ontwikkelingsbeleid van de EU is de volledige participatie en de vrije en geïnformeerde instemming van inheemse bevolkingsgroepen. Het regionaal beleid en de grensoverschrijdende programma's van de EU komen ook ten goede aan de inheemse bevolkingsgroepen waarvan de organisaties in de EU Noordelijke dimensie participeren. Het gaat daarbij om de Saami (Lappen) in Noord-Scandinavië.

| 43 |

Nederland staat in beginsel positief tegenover het creëren van mogelijkheden voor autonome ontwikkeling en de bescherming van inheemse levenswijzen. In dit kader ondersteunt zij in Europees verband de organisaties en activiteiten van de Saami en andere bevolkingsgroepen in het Europese Noordpoolgebied, onder meer door regionale en grensoverschrijdende programma's. Nederland staat verder positief tegenover betrokkenheid van inheemse organisaties bij de AR, waar deze als zgn. ‘Permanent Participants’ vertegenwoordigd zijn. Niettemin mag uit het gebruik van het woord ‘volkeren’ in de oprichtingsverklaring van de AR geen conclusie worden getrokken m.b.t. de rechten van inheemse volkeren, in het bijzonder het zelfbeschikkingsrecht, die het internationale recht aan het woord ‘volkeren’ verbindt.<sup>41</sup>

De meeste Arctisch inheemse volkeren zijn het slachtoffer geweest van racisme, culturele intolerantie en van discriminatie en economische marginalisatie. Dat laatste was niet altijd opzettelijk. Hun afgelegen leefgebieden en lage opleidingsniveau maakten het hen vaak vrijwel onmogelijk om aansluiting te vinden bij de moderne maatschappij daar waar deze in hun leefgebieden doordrong. Sociaal-culturele ontworteling was vaak het gevolg. Ondanks het feit dat met name in de westerse Arctische landen de laatste decennia een enorme

<sup>41</sup> De Ottawa Verklaring stelt op dit punt: “The use of the term “peoples” in this declaration shall not be construed as having any implications as regard the rights which may attach to the term under international law.”

inhaalslag is gemaakt in het respect voor inheemse talen, gebruiken en grondrechten zijn de sociaal-culturele problemen in inheemse gemeenschappen vaak nog steeds aanzienlijk. Drankmisbruik, werkloosheid, huiselijk geweld en hoge zelfmoordpercentages zijn eerder regel dan uitzondering. Het feit dat in Canada en in Groenland verregaand zelfbestuur is toegekend aan inheemse gemeenschappen, heeft niet kunnen voorkomen dat deze gemeenschappen doorgaans toch in de marge van de samenleving leven en veelal –sterk afhankelijk zijn gebleven van financiële steun uit hun hoofdsteden. Zonder moderne middelen is het immers vrijwel onmogelijk om in de barre gebieden een menswaardige levensstandaard aan de marginale ecosystemen te onttrekken. Omdat het respect voor cq. de handhaving van een volledig autochtone levensstijl zou leiden tot mensonterende omstandigheden lijkt een compromis tussen traditie en moderniteit –met een navenant verlies aan identiteit- niet te voorkomen. Tegelijkertijd ontstaan hierdoor ook spanningen met andere waarden en belangen, waaronder milieu- en natuurwaarden. Indien traditionele levenswijzen worden voortgezet met nieuwe technologie moet er ruimte zijn voor een discussie over het vinden van de juiste balans tussen de rechten van inheemse volken en de belangen van behoud van natuurwaarden.

In de Russische Arctis leven ca. 250.000 mensen die als ‘inheems’ kunnen worden beschouwd, verdeeld over ongeveer 40 verschillende volkeren. Zij leven doorgaans op een oorspronkelijker wijze dan de Canadese of Groenlandse Inuit, maar hun levensstandaard is aanzienlijk lager. Zij hebben zich verenigd in RAIPON, de Russian Association of Indigenous Peoples of the North. Sommige van deze volkeren zijn relatief groot, zoals de Nenets (41.000), Khanty (29.000) of Evenk (36.000); anderen zijn miniem en naderen de ondergrens voor een cultureel-linguïstisch voortbestaan –of zijn die grens reeds overschreden.

Een ‘sociale wederopstanding’ van deze volkeren vond plaats in de laatste jaren van de Sovjet-Unie tijdens de periode van Perestroika eind jaren ’80. De Communistische partij stond aanvankelijk zeer receptief tegenover de zich snel ontwikkelende beweging van noordelijke volkeren als onafhankelijke politieke kracht. Maar die steun brokkelde al snel af en leidde tot politieke strubbelingen en tot oppositie van de autoriteiten tegen lokaal zelfbestuur. Veel regio’s staan momenteel compleet onverschillig tegenover hun inheemse volkeren en er vinden schendingen plaats van hun wettelijke rechten en belangen. Overheidsfunctionarissen gedragen zich veelal paternalistisch jegens hen; vaak kennen of erkennen ze de internationale normen ten aanzien van inheemse volkeren niet en begrijpen ze evenmin wat deze volkeren trachten te bereiken.

Een onderwerp dat vaak in verband wordt gebracht met inheemse gemeenschappen in het Arctisch gebied is de jacht op zeezoogdieren. Deze jacht is sinds de prehistorie essentieel voor het voortbestaan van Arctische bevolkingsgroepen en het recht op voortzetting van hun traditionele levensonderhoud is algemeen erkend. Sommige van deze soorten zoogdieren worden echter door grootschalige, moderne menselijke activiteiten bedreigd. Dit leidt tot politieke dilemma’s waarbij de belangen van inheemse volkeren en van moderne grootschalige activiteiten tegen elkaar moeten worden afgewogen. Die afweging moet bij voorkeur in een open en rationele dialoog met de betreffende volkeren plaatsvinden.



Daarbij moet ook in aanmerking worden genomen dat m.n. in Canada en Groenland de inheemse volkeren met hun toenemende emancipatie een toenemende politieke factor zijn geworden die een toenemend stempel drukken op het Arctisch beleid van hun landen, en daarmee op de mogelijkheden van niet-Arctische landen (zoals Nederland) om hun belangen in het Noordpoolgebied te behartigen.

| 45 |

Met een EU-verordening uit 2009<sup>42</sup> is het in de handel brengen, de invoer, de doorvoer en de uitvoer van zeehondenproducten in Europa verboden. Omdat dit verbod geen negatief effect mag hebben op de fundamentele rechten van de inheemse gemeenschappen die zich traditioneel met de zeehondenjacht bezighouden, vallen producten afkomstig van zeehonden die door de inheemse gemeenschappen op traditionele wijze voor hun levensonderhoud worden gejaagd, niet onder de bepalingen van de verordening. Overeenkomstig de verordening is de handel ook toegestaan in andere gevallen, wanneer is voldaan aan bepaalde eisen betreffende de wijze en de methode voor het doden en villen van zeehonden. De verordening heeft niettemin geleid tot rechtszaken van o.m. Inuitgemeenschappen tegen de EU en tot procedures van Canada en Noorwegen tegen de EU in de World Trade Organisation (WTO).

Nederland zet zich in de context van het Noordpoolgebied ook in voor de voortzetting van de inspanningen voor de doeltreffende bescherming van walvissen, onder andere in het kader van de IWC. Nederland is in beginsel tegen industriële en commerciële walvisvangst, waarbij overigens ruimte kan zijn voor de traditionele walvisvangst voor het levensonderhoud, op voorwaarde dat de instandhouding van de soort niet in gevaar komt, de walvisvangst naar behoren wordt gereguleerd en de vangsten binnen de grenzen van gedocumenteerde en erkende behoeften voor het levensonderhoud blijven.

<sup>42</sup> Verordening (EG) nr. 1007/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 betreffende de handel in zeehondenproducten.

Klimaatverandering tenslotte is een grote bron van zorg voor inheemse Arctische gemeenschappen. Zij zien hun traditionele levenswijze er verder door in gevaar komen. De verwachte influx van buitenstaanders in de Arctische gebieden vormt een additionele bedreiging. In Alaska staat het voortbestaan van diverse gemeenschappen op het spel nu dorpen door oprukkende kusterosie worden bedreigd. Ontdooiende permafrost ontwricht de fundamenteën van gebouwen. Rendierhouderij op de toendra's wordt moeilijker door veranderende neerslagpatronen; door ijs op de vegetatie i.p.v. sneeuw (bevroren regen); en door wijzigende bevroeringspatronen van rivieren en meren die interfereren met migratieroutes.

### Beleid t.a.v. inheemse volkeren

1. Nederland streeft naar een behoud en naar een autonome ontwikkeling van de Arctische culturele omgeving.
2. Nederland blijft de komende jaren actief binnen de SDWG<sup>43</sup> van de AR.
3. De bescherming van de rechten van inheemse volkeren – en dus ook de Arctische volkeren - vormt een integraal onderdeel van het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Daar waar in een Arctisch land de mensenrechtensituatie van deze volkeren niet voldoet aan de internationale normen, zal Nederland multilaterale initiatieven tot actie ondersteunen en waar opportuun ook bilateraal de positie van deze volkeren aan de orde stellen.
4. Nederland zal Arctische staten die zulks nog niet gedaan hebben oproepen de hierboven genoemde juridische instrumenten en verklaringen met betrekking tot de positie van inheemse volkeren te onderschrijven en te respecteren.
5. Nederland streeft er naar dat Nederlandse reisorganisaties in de Arctis samenwerken met en/of economische kansen bieden aan inheemse gemeenschappen en lokale gebruiken en gewoonten respecteren.

| 46 |

## 3.9 Economische ontwikkeling: minerale hulpbronnen, scheepvaart, toerisme

Economische activiteiten vinden al decennia lang plaats in het Arctisch gebied. Voor Nederland zijn ze zelfs de basis van onze historische banden met deze regio. De Arctische kuststaten richten zich op de winning van delfstoffen, met name olie en gas. De regio zal daardoor een steeds belangrijkere rol spelen in de energievoorzieningszekerheid, ook voor Europa.

Volgens de US Geological Survey bevindt 13% van de potentiële wereldvoorraad olie en 30% van de potentiële wereldvoorraad gas zich in het Arctisch gebied. De omstandigheden waaronder deze brandstoffen gewonnen moeten worden zijn echter buitengewoon moeilijk, waardoor het de vraag is wanneer en of al deze voorraden wel winbaar zijn. Gezien de grote milieu- en veiligheidsrisico's, met name in kwetsbare zeeën (men denke aan de ervaring met BP (British Petroleum Company) in de Golf van Mexico) staat Nederland

<sup>43</sup> SDWG = Sustainable Development Working Group. De SDWG houdt zich relatief veel bezig met voor de inheemse bevolking belangrijke thema's.



terughoudend ten aanzien van verdergaande exploitatie van olie en gas in het Noordpoolgebied. Als dit gebeurt dan kan dit alleen plaatsvinden onder zeer strenge milieu en veiligheidsnormen, rekening houdend met de specifieke kwetsbaarheid van het Noordpoolgebied. Technologische ontwikkelingen en nieuwe concepten voor offshore winning, met maximale consideratie voor milieu en veiligheid, zullen nodig zijn.

Klimaatverandering is op twee manieren een belangrijke factor: enerzijds zijn er in de toekomst meer activiteiten mogelijk door vermindering van het ijs, anderzijds dragen toenemende activiteiten bij aan de opwarming van de aarde.

Dit komt vooral duidelijk naar voren bij vaarroutes. Door het terugdringen van het zeeijs komen routes vrij te liggen welke voorheen niet bevaarbaar waren. Deze nieuwe openvallende Arctische scheepsroutes en wijzigende transportnetwerken bieden op lange termijn kansen voor Nederlandse havens. Een vaarroute langs de Noordpool bekort de afstand tussen Europa en Oost-Azië met 8.000 tot 10.000 km in vergelijking met routes langs het Panama- of Suezkanaal. Ook behoeven schepen niet langer te voldoen aan de Panama-norm en lopen zij niet langer veiligheidsrisico's langs kusten van falende staten (piraterij). De Rotterdamse haven is in staat om de allergrootste schepen te accommoderen, en heeft door zijn noordelijke ligging en het goede transportnetwerk in het achterland direct voordeel van een noordelijke vaarroute. Bovendien kan Rotterdam zijn positie als energiehaven versterken met de aanvoer van olie en gas uit het Arctische gebied.

| 47 |

Deze kansen zullen zich echter pas op lange termijn voordoen. Huidige modellen voorzien in een ijsvrije zomer in 2040 en ijsvrije periodes van drie tot zes maanden in 2080. Door loskomend ijs kunnen de vaarroutes eerst gevaarlijker worden. Verder is nog de vraag hoe de overheden van de kuststaten zich op zullen stellen, bijvoorbeeld ten aanzien van doorvaartgelden. Meer economische activiteiten in het Noordpoolgebied zullen ook leiden tot een toename van de noodzakelijke ondersteunende faciliteiten, zoals havens, energiecentrales, communicatie-infrastructuur, 'search & rescue' infrastructuur ed.

De ecologische veranderingen in het Arctische gebied, de mogelijkheden die dit schept voor economische activiteiten, en de absolute noodzaak om zo min mogelijk schade toe te brengen aan het milieu, dan wel bestaande schade te herstellen, vereisen nieuwe technologieën, expertise en concepten. Deze bevinden zich in sectoren waar Nederland sterk in is: landwinning, maritieme en offshore technologie, gas- en oliewinning (en daaraan gerelateerd ook milieuregelgeving). Nederland heeft al de nodige expertise ontwikkeld die van pas komt in de Arctische gebieden. Naast innovaties in scheepsbouw zijn er andere ontwikkelde innovaties zoals het schuin boren naar olie en gas, het ijsbreken in ondiep water en het aanleggen van kunstmatige eilanden.

Rusland kijkt voor de winning van gas op het Yamal-schiereiland en in de Kara zee naar Nederland, waar een aantal Nederlandse bedrijven (bouwbedrijven, baggeraars, energiebedrijven, ed.) en kennisinstellingen zich verenigd hebben in de Stichting Project Delta, om een concept te ontwikkelen waarbij gasreserves met een gecombineerde land/zee aanpak zouden worden ontgonnen. Onderdeel van het concept is het opspuiten van sediment voor



de kust ten behoeve van landuitbreiding om stabiele ondergrond te creëren voor de industriële infrastructuur en eventuele havens.

Nederland heeft nauwe economische betrekkingen met de landen met Arctisch grondgebied. Dit vormt een goede basis voor samenwerking op Arctische onderwerpen. De aandacht van de AR voor economische activiteiten in de regio bevindt zich met name binnen het werkveld van de Werkgroep PAME (Protection of the Arctic Marine Environment), omdat vrijwel alle economische activiteit –zowel op land als op zee- uiteindelijk een weerslag zal hebben op mariene of littorale ecosystemen. Producten van PAME in dit verband zijn het ‘Arctic Marine Shipping Assessment’ (AMSA) en de ‘Arctic Council Offshore Oil and Gas Guidelines’.

### Beleid m.b.t. economische ontwikkeling

1. Nederland is niet blind voor de constatering dat sommige nieuwe of geïntensiveerde economische activiteiten in het Noordpoolgebied die door klimaatverandering mogelijk worden, een versterkend effect hebben op verdere klimaatverandering, direct dan wel indirect. Omdat voor Nederland het tegengaan van klimaatverandering een belangrijke prioriteit is, zal dit gegeven mede een uitgangspunt zijn bij het formuleren van een Nederlands economisch beleid met betrekking tot het Noordpoolgebied. Nederlandse bedrijven spelen daarnaast een sleutelrol bij de ontwikkeling van technologieën voor veilige en duurzame activiteiten onder extreme omstandigheden op het land, in kustgebieden en offshore, en kunnen vanuit die positie bijdragen aan een acceptabele, duurzame, economische ontwikkeling van het Noordpoolgebied, ook door anderen. Nederland zal streven naar een optimaal en realistisch evenwicht tussen deze werkelijkheden. In die context zal Nederland zich inzetten voor een duurzaam beheer van het Noordpoolgebied en is Nederland bereid bij te dragen aan de totstandkoming van aanvullende, stringente en bindende internationale normen en afspraken over milieu, visserij, scheepvaart en delfstofwinning m.b.v. de inzet van expertise uit deze sectoren, bij voorkeur in het kader van de AR. Nederland zal de naleving van zulke normen en afspraken aanmoedigen.
2. Nederland streeft in het Noordpoolgebied naar een open toegang tot gemeenschappelijke hulpbronnen op gelijke voorwaarden. Nederland zal tegen discriminerende praktijken (met name inzake tarieven, verplichte diensten of voorschriften) door de kuststaten in het Noordpoolgebied ten aanzien van handelsactiviteiten van derde landen in beginsel vanuit EU-verband bezwaar maken.
3. Nederland streeft naar een versterking van de grondslagen voor langetermijnsamenwerking, vooral met Noorwegen en de Russische Federatie ter bevordering van het duurzaam en milieuvriendelijk exploreren, winnen en vervoeren van olie en gas in het Noordpoolgebied.
4. Nederland zal, naast het NPP, op vraaggestuurde basis onderzoek- en ontwikkelingswerk inzake Arctische scheepvaart- en offshoretechnologie en Arctische civiele en waterbouwkundige technieken ondersteunen in de relevante stimulerings- en innovatieprogramma's. Nederland zal tevens de technologische en regulatieve samenwerking met prioritaire Arctische partners (bedrijven, kennisinstellingen en relevante overheden) bevorderen.

5. Nederland streeft in het bijzonder naar een open dialoog met de Arctische landen over ecodynamische concepten voor ontwikkeling van infrastructuur in de ondiepe Arctische wateren en kustgebieden, bijvoorbeeld op basis van het *Building with Nature* concept.
6. Voor de totstandkoming resp. verbetering van de multilaterale Arctische beheersstructuur op het gebied van internationale zeescheepvaart acht Nederland de IMO het aangewezen normstellende en procedurele kader. Nederland, als vlaggenstaat, meent dat regelgeving op schepen in de Arctis in overeenstemming dient te zijn met toepasselijke standaarden van de IMO.
7. Als zeevarende natie acht Nederland de rechten ter zake van scheepvaart essentiële uitgangspunten die ook gerespecteerd moeten worden in zones waar scheepvaart vroeger vanwege ijsgang niet of nauwelijks mogelijk was. Zij benadrukt de rechten en de daaraan gespiegelde verplichtingen zoals deze voor Nederland voortvloeien uit het Zeerechtverdrag, in het bijzonder het recht op onschuldige doorvaart, het recht op doortocht en de rechten ten aanzien van de vrijheid van de volle zee. Nederland zal er op toe zien dat deze worden nageleefd. Vanzelfsprekend wordt daarbij erkend dat deze rechten geen absoluut karakter dragen en – evenals elders op de wereld - ingeperkt (kunnen) worden ten behoeve van onder meer milieu- en natuurbeschermingsbelangen, belangen van veiligheid, e.d.
8. Nederland streeft er naar dat de “IMO Guidelines for Ships Operating in Arctic Ice-covered Waters” (de zogeheten ‘Polar Code’) bindend wordt verklaard. Nederland zal die visie binnen de IMO actief uitdragen en zich inzetten voor een zo spoedig mogelijke besluitvorming terzake.
9. Nederland zal toenemend actief worden binnen de Werkgroep PAME van de AR door afvaardiging van juridische, technische en andere experts. Zo mogelijk zal Nederland daarbij actief een bijdrage leveren aan de te ontwikkelen regelgeving ten behoeve van economische activiteiten.
10. Nederland zal een vinger aan de pols houden ten aanzien van de wijze waarop Noorwegen in Spitsbergen het toerisme reguleert. Bij die regulering dienen de uitgangspunten van het Spitsbergenverdrag leidend te zijn. Dit betekent o.m. dat toerisme weliswaar door de Noorse regering aan banden kan worden gelegd uit milieu- of andere overwegingen, doch dat bij de formulering of uitvoering van maatregelen alle operators gelijk worden behandeld.
11. De recente oprichting van een Partnerschap voor vervoer en logistiek binnen de Noordelijke dimensie van de EU zal bijdragen tot betere landverbindingen tussen de EU en Noordwest-Rusland, die belangrijk zijn voor de toekomstige ontwikkeling van dat gebied. Nederland zal de ontwikkelingen binnen dit partnerschap volgen.

### 3.10 Arctische samenwerking

Actieve samenwerking tussen de acht Arctische staten was tijdens de Koude oorlog niet mogelijk. De eerste aanzet daartoe werd pas gegeven in 1987 door Sovjetleider Gorbatsjov toen hij tijdens een toespraak in Moermansk opriep tot pan-Arctische samenwerking. Zoals in para 3.2 is vermeld ging het daarna snel. Na een aantal bijeenkomsten tussen 1989 en 1991 zag op 14 juni 1991 de zogenoemde “Rovaniemi Declaration on the Protection of the

Arctic Environment” het licht en werd de AEPS opgericht. De AEPS bestond slechts kort en werd d.m.v. de Verklaring van Ottawa op 19 september 1996 omgevormd tot de AR. De raad heeft de acht Arctische staten als leden (Canada, Denemarken, Finland, IJsland, Noorwegen, Rusland, de Verenigde Staten en Zweden) en staat niet open voor andere landen. Reeds in 1992 vroeg Nederland een waarnemersstatus aan bij de AEPS en het jaar daarna bij de AEPS-werkgroep AMAP. Nederland werd op die wijze in 1996 vrij automatisch een waarnemerstaat bij de AR. In 1993 was intussen de BEAC opgericht, met de EU als mede-oprichter, en Nederland wederom als waarnemer. De nadruk van de Nederlandse presentie heeft echter altijd gelegen binnen de AR.

De AR is het enige circumpolaire Arctische beleidsforum. Andere Arctische organisaties bestrijken slechts een deel van het gebied, zoals de BEAC, of hebben een werkgebied dat zich óók tot buiten de Arctische zone uitstrekt, zoals de Nordic Council of de Noordelijke dimensie van de EU. IASC, het International Arctic Science Committee, is weliswaar ook circumpolair in karakter, doch beperkt zich tot wetenschappelijke samenwerking.

De doelstellingen van de AR, zoals opgesomd in de Ottawa-Verklaring, zijn:

- *To provide a means for promoting cooperation, coordination and interaction among the Arctic States, with the involvement of the Arctic indigenous communities and other Arctic inhabitants on common arctic issues, in particular issues of sustainable development and environmental protection in the Arctic;*
- *To oversee and coordinate the programs established under the Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS) on the Arctic Monitoring and Assessment Program (AMAP); Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF); Protection of the Arctic Marine Environment (PAME); and Emergency Preparedness and Response (EPPR);*
- *To adopt terms of reference for and oversee and coordinate a sustainable development program;*
- *To disseminate information, encourage education and promote interest in Arctic-related issues.*

| 50 |

Militaire veiligheidszaken vallen buiten het mandaat van de raad.

De AR is een intergouvernementeel forum op hoog niveau. De raad heeft geen verdragsbasis en is geen internationale organisatie. De AR heeft een permanent secretariaat. De lidstaten betalen geen contributie en er is geen georganiseerde vorm van financiering van activiteiten en projecten. Besluitvorming vindt plaats bij consensus. De Raad neemt geen bindende besluiten doch beperkt zich tot politieke verklaringen, aanbevelingen, richtlijnen, ed.; wel kunnen in het kader van de raad teksten van verdragen worden aangenomen. Er vindt geen controle plaats op de naleving daarvan. De werktaal is Engels. Inmiddels is gebruikelijk dat Russische vertaling uit beleefdheid wordt aangeboden.

Het voorzitterschap –tevens gastland- is verantwoordelijk voor de organisatie en financiering van de bijeenkomsten. De opvolgende voorzitterschappen Noorwegen (2006-2009), Denemarken (2009-2011) en Zweden (2011-2013) hebben besloten om voor deze periode van bijna 7 jaar een tijdelijk secretariaat op te richten. Dit is gevestigd in het Noorse Poolinstituut in Tromsø. Het voorzitterschap wisselt in het voorjaar van oneven jaren tijdens de tweejaarlijkse ministeriële bijeenkomst. Daarnaast vindt tweemaal per jaar hoog

ambtelijk overleg plaats binnen de zogenoemde SAO Meetings (Senior Arctic Officials). Voor Nederland wordt daaraan deelgenomen vanuit BZ.

De AR is met name bijzonder vanwege de positie die de inheemse volkeren hebben. In totaal zes organisaties van inheemse volkeren hebben de status van zogenoemde "Permanent Participant". Sommigen van hen, zoals RAIPON (zie para 3.8) en de Inuit Circumpolar Council ("Eskimo's"), vertegenwoordigen aanzienlijke groepen van 150.000 tot 250.000 personen terwijl bijvoorbeeld de Gwich'in Council een minieme achterban heeft van slechts ca. 3000 man. De "PPs" hebben in beginsel gelijke rechten als de acht lidstaten, doch kunnen formeel gesproken geen besluitvorming tegenhouden. Zij worden uitgenodigd voor elk overleg, ook informeel of achter de schermen. Niet-Arctische waarnemers, zoals Nederland en internationale organisaties, zowel Internationale Gouvernementele Organisaties (IGOs) als NGOs hebben een ondergeschikte positie, zonder spreekrecht.

De kern van de AR bestaat uit de 6 werkgroepen:

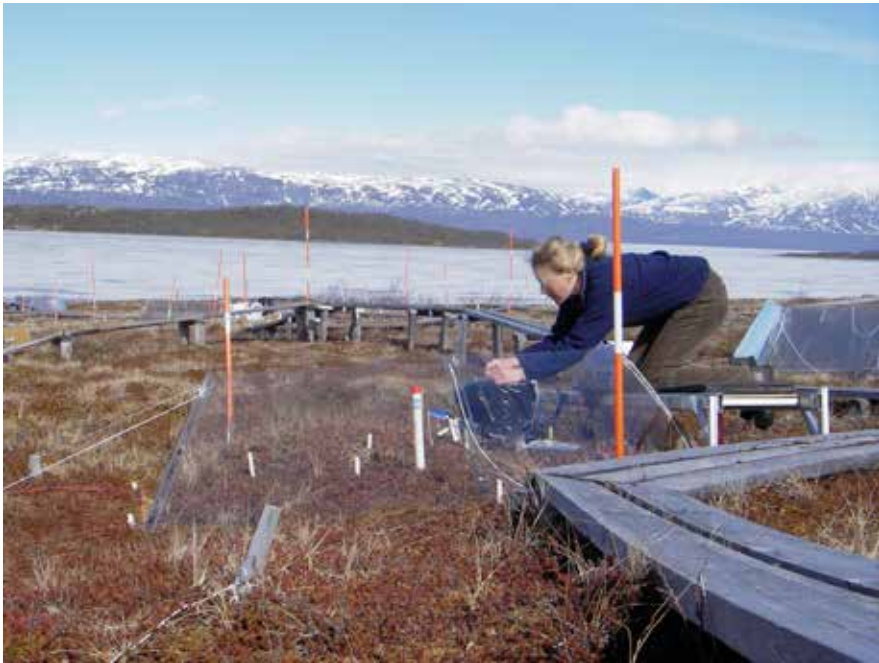
- AMAP: Arctic Monitoring and Assessment Programme
- CAFF: Conservation of Arctic Flora and Fauna
- SDWG: Sustainable Development Working Group
- PAME: Protection of the Arctic Marine Environment
- ACAP: Arctic Contaminants Action Programme
- EPPR: Emergency Prevention, Preparedness and Response

| 51 |

De werkgroepen hebben een karakter op het snijvlak van wetenschap en beleid. Zij doen het eigenlijke werk van de raad, namelijk het samenstellen van de rapporten op basis waarvan de raad zijn aanbevelingen formuleert. Daartoe komen zij circa tweemaal per jaar bijeen. Deelname aan de werkgroepen staat in beginsel open voor waarnemerstaten. Zonder omhaal kan gezegd worden dat de kwaliteit van deze rapporten zeer hoog is. Onder de werkgroepen functioneren bepaalde 'Task Forces' en concrete projecten. Ook die zijn in beginsel toegankelijk voor waarnemerstaten, doch hierin wordt soms voor een benadering van geval tot geval gekozen.

Nederland is één van de zes landen met de status van waarnemer bij de AR. De andere waarnemers zijn Duitsland, Frankrijk, Polen, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Verschillende IGOs en NGOs hebben eveneens de status van waarnemer. Momenteel zijn er 5 kandidaat-waarnemers. Het verzoek van de Europese Commissie, Italië, China en Korea om een formele status als waarnemer werd in 2009 niet gehonoreerd. Later in 2009 meldde ook Japan zich. Tijdens de Ministeriële bijeenkomst in Nuuk in mei 2011 heeft de AR criteria vastgesteld waaraan waarnemers moeten voldoen en is hun positie en rol in de vergaderingen nader omschreven. De vijf aanvragen zullen op basis van die criteria in behandeling worden genomen. De criteria zijn als Annex II bij dit beleidskader gevoegd. Ook de rol en inbreng van Nederland zal vanaf 2015 elke vier jaar getoetst worden.

Nederland is al jarenlang vertegenwoordigd in m.n. de eerste drie genoemde werkgroepen: AMAP, CAFF en de SDWG. Aan deze werkgroepen wordt voor Nederland tot nog toe deelgenomen door het AC van de RUG, gefinancierd door de Ministeries die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het zgn. NPP (zie para 5.1)



De BEAC werd in 1993 door de landen rond de Barentssee (IJsland Denemarken, Zweden, Noorwegen, Finland en Rusland) en de Europese Commissie opgericht. Het doel van BEAC is om de duurzame economische en sociale ontwikkeling te stimuleren van de Barentsregio. Nederland is één van de acht landen met de status van waarnemer bij de BEAC. In de aanvangsjaren bezocht Nederland met enige regelmaat bijeenkomsten van de BEAC. Deze routine is de laatste jaren enigszins losgelaten.

### **De “Noordelijke dimensie” van de EU.**

Het Noordelijke dimensie (ND)-beleid werd in 1999 uitgewerkt in samenspraak met Noorwegen, IJsland, de EU-lidstaten en Rusland. Geografisch gezien focust dit beleid zich in toenemende mate op noordwest Rusland, Kaliningrad, de Baltische zee, de Barentssee en de Arctische en sub-Arctische gebieden. Het beleid beoogt een gemeenschappelijk kader te verschaffen waarin de dialoog en concrete samenwerking in de regio wordt gestimuleerd, de economische samenwerking geïntensiveerd en waarin de economische integratie, concurrentiepositie en duurzame ontwikkeling in Noord-Europa wordt bevorderd. De Noordelijke dimensie heeft ook een zogenoemde “Arctic Window”.

Naast de genoemde landen zijn de volgende actoren eveneens belanghebbende bij het ND-beleid: de Council of the Baltic Sea States (CBSS), de BEAC, de AR, de Nordic Council of Ministers (NCM), internationale financiële organisaties zoals de Europese Bank voor Reconstructie en Ontwikkeling (EBRD), de Europese Investeringsbank (EIB), de Nordic Investment Bank (NIB), NGOs en vakbonden. Canada en de VS zijn waarnemerstaten.

Tijdens de Helsinki Top in november 2006 werd een herzien ND-beleid gelanceerd. Dit heeft ertoe geleid dat de samenwerking tussen de verschillende actoren in de regio aanzienlijk is geïntensiveerd. Zo werden op het politieke niveau een nieuwe politieke declaratie en een nieuw beleidskader aangenomen, die in de plaats kwamen van de actieplannen van 2000-2003 en 2004-2006. De twee voornaamste kenmerken van dit herziene beleid zijn: 1) de sterke link tussen het ND-beleid en de 4 'EU/Russia Common Spaces', overeengekomen in 2004 en gespecificeerd in 'Road Maps' in 2005 en 2) de 'co-ownership' van de EU, IJsland, Noorwegen en Rusland, waarmee de Noordelijke dimensie feitelijk een partnerschap tussen deze vier actoren is geworden.

Om binnen het kader van de Noordelijke dimensie de projectimplementatie te faciliteren, werden de volgende partnerschappen overeengekomen:

- de Northern Dimension Environmental Partnership (NDEP);
- de Northern Dimension Partnership in Public Health and Social Wellbeing (NDPHS);
- de Northern Dimension Partnership on Culture (NDPC) en
- de Northern Dimension Partnership on Transport and Logistics.

| 53 |

Nederland heeft de oprichting en uitwerking van de Noordelijke dimensie van de Unie van het begin af aan actief ondersteund. Nederland ziet deze dimensie als nuttig instrument om de praktische samenwerking tussen de EU, Rusland, Noorwegen en IJsland nader vorm te geven. Nederland heeft hierbij altijd ingezet op stroomlijning van de Noordelijke dimensie met o.a. de vier gezamenlijke ruimten in de relaties tussen de EU en Rusland en de Baltische zee strategie van de EU. Met het toekomstige EU-lidmaatschap van IJsland zal de Noordelijke dimensie voor de Unie prioriteit blijven houden.

De ambities van de EU m.b.t. het Noordpoolgebied gaan inmiddels verder dan de Noordelijke dimensie of een rol in de BEAC. Deze bredere ambities werden eind 2008 verwoord in de *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement «De Europese Unie en het Noordpoolgebied»* dd. 20 november 2008 en in raadsconclusies van een jaar daarna<sup>44</sup>. Nederland heeft zich positief geuit over de beleidsmededeling van de Commissie en heeft ook de raadsconclusies aanvaard.

In zijn appreciatie van de Europese beleidsvoornemens heeft de Regering o.m. het volgende gesteld: "Algemeen beschouwd zullen de problemen en de mogelijkheden van de Arctis als dichtbij gelegen strategische regio belangrijke repercussies hebben voor het leven van de komende generaties Europese burgers. Het is daarom wenselijk dat de Europese Unie zijn belangen aangeeft en problemen gecoördineerd en systematisch aanpakt. Dit zal de

<sup>44</sup> Council conclusions on Arctic issues, 2985th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 8 December 2009

effectiviteit van het Europese beleid ten goede komen en zal nieuwe mogelijkheden openen voor samenwerking met de Arctische staten, -gebieden en andere actoren”<sup>45</sup>.

De mededeling van de Commissie biedt een overzicht van de belangen van de EU en bevat beleidsvoornemens en actievoorstellen in verband met drie cruciale doelstellingen:

- beschermen en in stand houden van het Noordpoolgebied in samenwerking met de bevolking;
- bevorderen van het duurzaam gebruik van hulpbronnen;
- bijdragen tot een versterkt multilateraal bestuur van het Noordpoolgebied.

Binnen die drie doelstellingen zijn de volgende voornemens het meest saillant: De Commissie wil een overkoepelend en ecosysteemgericht beheer van menselijke activiteiten ontwikkelen, waarbij ervoor wordt gezorgd dat deze activiteiten duurzaam worden bestuurd en dat op alle niveaus – en voorafgaand aan besluitvorming – rekening met milieuoverwegingen wordt gehouden. Dit geldt ook het mariene milieu van de Noordelijke ijszee; daar stelt de Commissie zelfs concreet voor dat géén nieuwe visserij-activiteiten worden opgestart in zeegebieden waarvoor nog geen instandhoudings- en beheersregeling is opgesteld.

| 54 |

De Commissie beschouwt het Zeerechtverdrag als de meest aangewezen grondslag voor regels betreffende het gebruik van levende en nietlevende hulpbronnen, milieubescherming en het beslechten van geschillen, met inbegrip van geschillen over afbakening. De Commissie legt voorts sterk de nadruk op het verbeteren van de effectiviteit en de naleving van reeds bestaande overeenkomsten en verplichtingen die van toepassing zijn op het Noordpoolgebied, doch die vaak geen specifieke verwijzingen naar dat gebied bevatten. Ook wil de Commissie bekijken of aanbevelingen en richtsnoeren van de AR binnen de EU kunnen worden goedgekeurd, zoals de aanbevelingen op het gebied van olie- en gaswinning. Ten aanzien van de toekomstige winning van olie- en gas in het Noordpoolgebied zet de Commissie daarnaast in op een versterking van de langetermijnsamenwerking met Rusland en Noorwegen. Basisuitgangspunten daarbij zijn duurzame exploratie, exploitatie en vervoer, wederzijdse markttoegang, «level playing field», en naleving van de meest stringente milieunormen.

Ook op andere onderzoeksterreinen wil de Commissie zich profileren, zoals met klimaatgerichte onderzoeksprogramma's die o.m. toezien op zeespiegelstijging (smelten van de Groenlandse ijskap) en de gevolgen van het smelten van permafrost. Voorts is de inzet terecht gericht op punten waar de EU een duidelijke meerwaarde heeft boven nationaal poolonderzoek: lange-termijnmonitoring, bevordering van de toegang tot – en het delen van – wetenschappelijke gegevens, coördinatie van (nationale) onderzoeksprogramma's, en steun voor de totstandkoming van een permanent Arctisch observatienetwerk. Tenslotte roept de Commissie de lidstaten op de vrijheid van scheepvaart te verdedigen.

<sup>45</sup> Brief van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 13 januari 2009 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 22 112, nr. 767)



De Cie streeft naar een volledig Europees waarnemerschap bij de AR. Binnen de groep van acht Arctische staten leefde er evenwel enige scepsis t.a.v. de Europese voornemens. Die was deels te herleiden tot wrevel over de Europese verordening m.b.t. de handel in zeehondenproducten en de visie van inheemse volkeren op de EU. De aanvraag van de EU voor een waarnemerschap werd in 2009 in eerste instantie niet gehonoreerd. Nu de Raad in mei 2011 concrete criteria heeft vastgesteld waaraan waarnemers moeten voldoen (zie Annex II), heeft de Cie op basis daarvan een nieuwe aanvraag ingediend.

Veel van de Europese voornemens sluiten nauw aan bij de Nederlandse wensen en zijn, vertaald naar de Nederlandse uitgangspunten, opgenomen in dit beleidskader.

### Nederlandse positie in Arctische fora, inzet

1. Nederland zal haar Arctische, buitenlandse beleid met name in de AR uitdragen (met uitzondering van veiligheidsgerelateerde kwesties) zolang onze positie als waarnemer binnen de raad daarvoor voldoende mogelijkheden biedt. Nederland zal indien noodzakelijk, de motivatie voor zijn status als waarnemer in de richting van de Arctische landen actief uitdragen.
2. Nederland zal vanaf 2011 haar actieve rol als waarnemer bij de AR en als deelnemer in werkgroepen van de raad tenminste handhaven op het niveau waarin daar in het vorige Beleidskader Poolgebieden (2007-2010) invulling aan werd gegeven.
3. Nederland verwelkomt een verdere uitbreiding van het aantal waarnemerstaten bij de AR, inclusief de Europese Commissie, en zal streven naar een betere positie van waarnemers binnen de raad.
4. Nederland volgt de ontwikkelingen in het kader van de EU Noordelijke dimensie en de BEAC nauwlettend en beziet op ad hoc basis of meer actieve inzet noodzakelijk is gelet op specifieke Nederlandse belangen. Daarnaast verwelkomt Nederland een toenemende aandacht voor Arctische zaken binnen de EU Noordelijke dimensie.

| 55 |

## 3.11 Arctische visserij

Arctische visserij is momenteel een tamelijk marginale activiteit. De afgelopen 35 jaar werd gemiddeld slechts 4% van de mondiale visvangst gerealiseerd in Arctische wateren<sup>46</sup>; daarvan vond 90% plaats door de Arctische landen, met name Noorwegen en IJsland, en slechts 4% door EU-lidstaten (139.000 ton in 2006). Dit is slechts 2,6% van alle EU-visvangst wereldwijd. Nederland is nog geen belangrijke visserijnatie in dit gebied: 70% van de toch al geringe EU-vangsten aldaar worden gerealiseerd door Denemarken, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Spanje (periode 1990-2006). De belangrijkste soorten zijn Atlantische kabeljauw, roodbaars en Atlantische haring. In termen van handel is de EU wél een belangrijke actor. De EU importeert bijv. 80% van alle door IJsland en 60% van alle door Noorwegen gevangen vis.

<sup>46</sup> Hier gedefinieerd als de wateren ten noorden van de poolcirkel.



De algemene verwachting is dat een verminderende ijsbedekking het belang van Arctische visserij zal doen toenemen. In de centrale Arctische oceaan vindt momenteel nog niet of nauwelijks visvangst plaats. De fysieke omstandigheden zijn daar nog altijd (ook in de zomer) te uitdagend voor. Bovendien bestaat er weinig inzicht in de visbestanden van deze wateren en evenmin in de wijze waarop deze bestanden worden beïnvloed door klimaatverandering: de relatie tussen ijs-afhankelijke ecosystemen, de beschikbaarheid van nutriënten en de biologische productiviteit van deze wateren is onvoldoende bekend. Hoewel grootschalige visserij in de centrale Arctische oceaan dus niet imminent is, wordt de noodzaak van wetenschappelijk onderzoek naar de aard en staat van visbestanden in brede kring wenselijk geacht, ook beschouwd vanuit het voorzorgsbeginsel. De Verenigde Staten hebben, vanwege het gebrek aan kennis over de Arctische visbestanden, hun Arctische wateren ten noorden van de Beringstraat in 2009 gesloten voor visvangst, totdat voldoende informatie beschikbaar is om duurzame beheersplannen op te stellen.<sup>47</sup>

| 56 |

Nederland meent dat in het Noordpoolgebied geen nieuwe visserijactiviteiten zouden mogen worden opgestart in gebieden waarvoor nog geen instandhoudings- en beheersregeling bestaat. De EU, met haar exclusieve competentie voor visserijzaken, is dezelfde mening toegedaan. De EU heeft echter geen Arctische kustlijn en de directe impact van de EU blijft daarmee beperkt tot de volle zee. Vanuit haar positie als een groot importeur van Arctische vis kan de EU evenwel indirect toch een leidende rol spelen bij de bevordering van een duurzame visserij, zoals via het nemen van maatregelen tegen illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij (Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing). De EU heeft onlangs een verordening vastgesteld tegen IUU-visserij die van belang is voor vis-importerende landen; ook zijn er inmiddels aanvullende bilaterale afspraken tegen IUU-visserij gemaakt met de meeste Arctische staten. Ook kan de EU haar lidmaatschap van regionale visserijorganisaties zoals NEAFC (de North East Atlantic Fisheries Commission) aanwenden bij het bevorderen van een duurzame Arctische visserij, bijv. door het werkingsgebied van NEAFC in het noorden uit te breiden.

Visserij rond Spitsbergen vormt een casus aparte binnen het noordpoolgebied. De soevereiniteit over de eilandengroep werd in het Spitsbergenverdrag toegewezen aan Noorwegen. Daarbij werd evenwel overeengekomen dat de onderdanen van de andere verdragspartijen, waaronder Nederland, maritieme -, industriële -, en commerciële activiteiten mogen uitoefenen op basis van volledige gelijkheid met Noren. Dat geldt ook voor visserij in de territoriale wateren.

De vraag waar het bij visserij om draait is of het regime van Spitsbergen ook van toepassing is *buiten* de territoriale zee, dus op alle maritieme zones rond de archipel die op grond van het moderne zeerecht aan Noorwegen toekomen of door Noorwegen geclaimd zijn cq. geclaimd kunnen worden (aansluitende zone, visserijzone, exclusieve economische zone en een verlengd continentaal plat voorbij 200 zeemijl). Nederland meent dat dat het geval is en dat de Nederlandse visserij in die gebieden op voet van gelijkheid met de Noorse visserijsector actief mag zijn.

Voor verdere details zie paragraaf 3.4 : Maritieme claims en bestuur/beheer.

<sup>47</sup> Zie: [http://www.alaskafisheries.noaa.gov/newsreleases/2009/arctic\\_alert110309.htm](http://www.alaskafisheries.noaa.gov/newsreleases/2009/arctic_alert110309.htm)

### Beleid m.b.t. Arctische visserij

1. Nederland steunt het voornemen van de Europese Commissie om te komen tot een goed beheersysteem voor de bescherming en exploitatie van visserij en van het Arctische mariene ecosysteem.
2. Nederland meent dat een dergelijk beheersysteem gebaseerd moet zijn op gedegen wetenschappelijk onderzoek, waarin de ecosysteembenadering leidend is.
3. Nederland meent dat in het Noordpoolgebied geen nieuwe visserijactiviteiten zouden mogen worden opgestart in gebieden waarvoor nog geen instandhoudings- en beheersregeling bestaat. Nederland benadrukt het belang van het voorzorgsbeginsel in de beoordeling of bestaande en nieuwe visserijactiviteiten doorgang moeten vinden.
4. De exclusieve bevoegdheid van de EU m.b.t. visserij op grond van Artikel 38 EG<sup>48</sup> in aanmerking nemend, acht Nederland het noodzakelijk dat regelgeving wordt opgesteld voor dat deel van de volle zee in het Noordpoolgebied waarvoor nog geen internationaal instandhoudings- en beheersregime geldt, en zulks vóórdát aldaar nieuwe visserijmogelijkheden ontstaan. Zo'n regime zou gemodelleerd kunnen worden naar de geïntegreerde ecosysteembenadering van CCAMLR, waaraan zowel kuststaten en vissende staten meedoen, als staten die wetenschappelijk onderzoek verrichten. Hierdoor zal worden voorkomen dat de visserij zich in een juridisch vacuüm ontwikkelt en zal worden gezorgd voor een eerlijk en transparant beheer overeenkomstig de Gedragscode voor een verantwoorde visserij. Nederland meent dat de AR daartoe als eerste een aanzet zou moeten geven.
5. Bij het uitblijven van een Arctisch visserijregime acht Nederland het geografisch oprekken van het reguleringsgebied van de NEAFC een tijdelijke mogelijkheid zolang het ijsvrije gebied nog beperkt is. Deze organisatie zal echter maar een deel van het Arctische gebied kunnen bestrijken. Voor de gebieden buiten het NEAFC-toepassingsgebied staat Nederland op het standpunt dat hiervoor, totdat een nieuw regime tot stand is gebracht, een tijdelijke verbod op visserij moet worden afgekondigd.
6. Een Arctisch visserij-regime zou specifieke bepalingen moeten bevatten over de strijd tegen IUU-visserij.
7. Nederland meent dat de momenteel binnen het zeerecht aan Noorwegen toekomende en door Noorwegen geclaimde maritieme zones onder het regime van het Spitsbergenverdrag zouden moeten vallen – en dan met name onder het non-discriminatiebeginsel waar het gaat om concrete commerciële belangen, zoals olie-, gas en visserijrechten – in samenhang met de regels van het zeerechtverdrag.
8. Nederland meent dat de Europese Commissie tevoren met de lidstaten dient te overleggen over in te nemen standpunten m.b.t. het visserijbeleid rond Spitsbergen, omdat (1) de Commissie optreedt op grond van verdragsrechten van EU-lidstaten; (2) de EU zelf geen partij is bij het Spitsbergenverdrag, en (3) de betrokken lidstaten geen eensluidende visies hebben op de reikwijdte van het Spitsbergenverdrag.

<sup>48</sup> Dit is vanwege het Lissabonverdrag Artikel 38 Werkingsverdrag geworden (jo. Art. 3(1) Werkingsverdrag).

4

# Antarctica

## 4.1 Introductie

Antarctica is het meest zuidelijke continent, gecentreerd rond de Zuidpool en omringd door oceanen. Een situatie tegengesteld aan die van het noordpoolgebied derhalve. Om die reden is Antarctica eenvoudiger te definiëren dan zijn noordelijke evenknie. In het Antarctisch verdrag is in artikel VI vastgelegd dat het verdrag van toepassing is op het gebied ten zuiden van 60° zuiderbreedte. Dat is ook wat in dit beleidskader onder Antarctica wordt verstaan, tenzij anders vermeld. Er zijn evenwel ook andere definities. Het toepassingsgebied van de CCAMLR is nl. groter en volgt schematisch de grenzen van de 'Antarctische convergentie', een natuurlijke grens rond Antarctica waar koude noordwaartsstromende wateren onder warme, zuidwaartsstromende wateren 'duiken'. Omdat Antarctica aanzienlijk kouder is dan het Noordpoolgebied wordt de zuidpoolcirkel nauwelijks voor de definitie van de regio gebruikt; ook in grote gebieden ten noorden van die cirkel heerst nl. een polair klimaat.

Antarctica is een continent van extremen: er worden de laagste temperaturen op Aarde gemeten (tot bijna -90°C) en de hoogste windsnelheden (tot 250 km per uur). Het is daarnaast zowel het hoogste als het droogste continent. Dit ondanks het feit dat zich in het Antarctisch gebied 90% van het ijs op de wereld bevindt, waarin 70% van het zoetwater ligt opgeslagen. Antarctica is het 5<sup>e</sup> continent naar grootte en is met zijn oppervlakte van 14 miljoen vierkante kilometer groter dan Europa en maar liefst ca. 410 x zo groot als Nederland. Slechts 2% van de oppervlakte is ijsvrij. Het continent heeft geen inheemse bevolking en is niet permanent bewoond. Wel verblijven er wetenschappers en onderhoudspersoneel van de diverse stations op tijdelijke basis. Het gaat om ca. 4000 personen in de zomer; in de winter zijn het er aanzienlijk minder. De terrestrische flora en fauna is zeer beperkt; de biologische rijkdom van het continent is met name te vinden in de omringende zeeën.



De wijze waarop het bestuur over Antarctica is geregeld is evenzeer bijzonder. Het is inmiddels meer dan een halve eeuw geleden dat het Antarctisch verdrag in 1959 tot stand kwam, en daarmee ook al even zoveel jaren dat het bestuur en beheer over het continent zijn toevertrouwd aan een groep staten die handelen in het belang van de internationale gemeenschap, lees: aan alle landen die bereid zijn deze verantwoordelijkheid –gezamenlijk te dragen. Dat zijn momenteel 28 landen waaronder Nederland. Antarctica is uitgegroeid tot een 'global common' waar het belang van wetenschap, het milieu en internationale vrede voorop staat.

## 4.2 Nederlandse historische betrokkenheid bij Antarctica

Het is onwaarschijnlijk dat ooit met zekerheid zal kunnen worden achterhaald wie Antarctica als eerste heeft gezien. De Nederlander Dirck Gerritszoon Pomp is evenwel een van de gegadigden; hij zag het continent mogelijk reeds in 1599.

Dirck Gerritszoon Pomp voer in 1598 mee op de VOC-expeditie van Jacques Mahu die met een vloot van vijf schepen via de zuidpunt van Zuid-Amerika naar Oost-Indië wilde varen. Pomp was kapitein op de Blijde Boedschap. Nadat de schepen uit elkaar waren geraakt, dreef hij (in 1599) af naar het zuiden. Daar zou hij, op 64° zuiderbreedte, land hebben gezien. De (eveneens) Nederlandse ontdekkingsreiziger Jacob le Maire beschreef dit enkele jaren later aldus: Door alle contrarie Winden is apparent dat Dirck Gerritsz, die ghebreck aan sijn Boeg-Spriet en Fockemast hadde, soo verre Suytwaerts is ghedreven, namelick op vier en tsestich graden besuyden de Straet, op die hoochte wesende, sach int Suyden leggen heel hooch Berchachtich Landt, vol Sneeuw, als het Landt van Noorweghen, heel wit bedeckt en strecktede hem al of het nae de Eylanden van Salomon wilde loopen. Mogelijk heeft Dirck Pomp de Zuidelijke Shetlandeilanden gezien, waarmee dit als de ontdekking van (eilanden voor de kust van) Antarctica kan gelden. Aan de juistheid van dit verslag wordt echter getwijfeld. Een ander verslag geeft bijvoorbeeld aan dat men slechts tot 56° zuiderbreedte was gekomen, en noemt geen ontdekt land. Hoe dan ook blijkt uit geografische namen rondom Vuurland dat Nederlanders al vroeg in deze uiterst zuidelijke contreien actief waren, zoals Staten Eiland (genoemd naar de Staten-Generaal), Le Maire Straat (naar Jacob Le Maire), Kaap Hoorn (naar de stad Hoorn), Bahia Nassau, Canal Goree, Isla Barnevelt, ed.

In een geheel ander deel van de Zuidelijke oceaan, namelijk 2300 kilometer ten zuidoosten van Kaap de Goede Hoop ontdekte VOC-schipper Barend Barendszoon Lam van Bunschoten op 4 maart 1663 twee subantarctische eilanden toen hij via een te zuidelijke route naar Batavia voer. Hij noemde de eilanden Dina en Maerseveen; momenteel heten ze Prins Edward en Marion Eiland; ze horen sinds 1947 bij Zuid Afrika.

In de eeuwen daarna lieten Nederlanders nauwelijks meer iets van zich horen in de Antarctische contreien: Nederland speelde bij de exploratie van het continent geen rol van betekenis. Ook was Nederland niet betrokken bij de korte maar hevige periode van robbenjacht op de subantarctische eilanden van ca. 1800-1820. Pelsrobben en andere zeezoogdieren werden toen in dusdanige aantallen afgeslacht dat de populaties heden, 200 jaar later, nog immer niet zijn hersteld.

Eerst na de Tweede Wereldoorlog kreeg Nederland weer belangstelling voor Antarctica, toen de Nederlandsche Maatschappij voor de Walvischvaart (NMW) werd opgericht, die zich met een aangekocht walvisfabrieksschip en enkele vangschepen op de pelagische walvisvaart richtte. De oprichting van de NMW werd vooral ingegeven door de naoorlogse schaarste aan oliën en vetten. Tussen 1946 en 1964 heeft de NMW met de fabrieksschepen Willem Barentsz (I) en Willem Barentsz (II) en een vloot vangschepen 18 expedities in Antarctische wateren uitgevoerd. In 1946 was intussen de IWC opgericht. Hierin spraken de deelnemende landen af hoeveel walvissen gevangen mochten worden. Juist toen de NMW met een nieuw schip meer walvissen wilde gaan verwerken, besloot de IWC dat Nederland de walvisvangst moest beperken. Nederland stapte daarop in 1959 uit de commissie, om in 1962 opnieuw toe te treden. De vangsten liepen evenwel terug en de hoge kosten konden niet meer worden terugverdiend. In 1964 werd de nieuwe walvisvaarder aan Japan verkocht. Dat betekende het einde van de Nederlandse walvisvaart.<sup>49</sup>



Van juli 1957 t/m december 1958 vond het Internationale geofysisch jaar (IGY) plaats; een internationale onderzoeksinspanning die zich vnl. concentreerde op Antarctica. Nederland

<sup>49</sup> In 1969 trad Nederland ten tweede male uit de IWC, om in 1977 weer terug te keren. Nederland trad dus driemaal toe tot dit verdrag.

deed niet mee aan het Antarctisch onderzoek tijdens het IGY; de Nederlandse wetenschap was in die tijd vnl. geïnteresseerd in de tropen, alwaar een langere onderzoekstraditie bestond. Ook de Nederlandse regering toonde geen ambitie. België, dat zowel een tropische als een Antarctische onderzoekstraditie had, participeerde wel. Na afloop verklaarde de Belgische regering zelfs dat het land 10 jaar lang Antarctisch onderzoek zou blijven doen, doch na twee expedities in 1959 en 1960 maakten de problemen in Belgisch Congo een eind aan die ambitie. Vervolgens polste Brussel of Nederland geneigd was de Belgische basis op Antarctica over te nemen. Daartoe was Nederland niet bereid, maar er vloeide wel een samenwerking uit voort die leidde tot drie gezamenlijke expedities in de periode 1963-1966<sup>50</sup>. Nederland was toen nog geen partij bij het Antarticaverdrag. De samenwerking werd in 1967 beëindigd door Nederland om financiële redenen<sup>51</sup>, waarop ook België het Zuidpoolonderzoek voor gezien hield en de Koning Boudewijn-basis werd verlaten.

Op 30 maart 1967 trad Nederland toe tot het Antarticaverdrag. Parlementaire stukken tonen dat de motivatie voor Nederland vnl. bestond uit de wens bij te dragen aan de versterking van de internationale rechtsorde<sup>52</sup>. Minister Luns schijft o.m. “De regering heeft gemeend te moeten wachten met het doen van een voorstel aan de Staten-Generaal tot goedkeuring van het Antarticaverdrag totdat meer inzicht zou zijn verkregen in de draagwijdte en consequenties van een eventuele toetreding. In de ruim drie jaar van zijn bestaan heeft het verdrag aan de gestelde verwachtingen voldaan. Naar de mening van de Regering kan het Koninkrijk niet beter van erkenning en ondersteuning van de beginselen van het volkenrecht, welke daarin zijn neergelegd, blijk geven dan door als partij tot het verdrag toe te treden”... “De bevrozing van de territoriale aanspraken, het uitsluiten van verdere occupatie, en de demilitarisatie van het Zuidpoolgebied hebben in het Zuidpoolgebied een toestand bestendigd, die kan gelden als een prototype voor vreedzame wereldverhoudingen.”<sup>53</sup>

De vraag of Nederland zou moeten trachten toegelaten te worden tot de groep van consultatieve partijen deed zich volgens Luns toen niet voor, “aangezien het Koninkrijk momenteel niet voldoet aan de eis van het leveren van een (zelfstandige) substantiële bijdrage aan onderzoek in de Zuidpool”.

Aan die situatie kwam begin jaren '80 een einde toen de consultatieve partijen langzaam maar zeker meer aandacht begonnen te besteden aan de exploitatie van Antarctische

<sup>50</sup> Een belangrijke reden voor de toenmalige Minister van Buitenlandse Zaken Luns om zich sterk te maken voor het Belgische aanbod was de vrees dat de Koning Boudewijn-basis anders mogelijk door de Sovjetunie zou worden overgenomen. Ook speelde mee dat gelden bestemd voor onderzoek in Nw. Guinea door de politieke crisis aldaar niet konden worden besteed. In: *Antarctic Policymaking and Science in the Netherlands, Belgium and Germany (1957-1990)*, door Peter Abbink, blz. 77-78.

<sup>51</sup> Minister van Financiën Vondeling schreef op 29 juni 1966: “Mijn overtuiging is ... dat aan het wetenschappelijke belang van het Antarctica-onderzoek ... een bijzonder lage prioriteit moet worden toegekend. M.i. zou het zelfs de voorkeur verdienen de bijdrage voor dit onderzoek geheel te laten vervallen en dit geld voor andere zaken te gebruiken”. In: *Antarctic Policymaking and Science in the Netherlands, Belgium and Germany (1957-1990)*, door Peter Abbink, blz. 96.

<sup>52</sup> Goedkeuring van het op 1 december 1959 te Washington tot stand gekomen Verdrag inzake Antarctica, Memorie van toelichting, Nr.3, Kamerstuk 8427 (R511) Zitting 1965-1966.

<sup>53</sup> Citaat uit de Memorie van toelichting hierboven.

hulpbronnen. Als eerste werd in mei 1980 CCAMLR gesloten over de exploitatie van mariene hulpbronnen. Nederland had niet deelgenomen aan de onderhandelingen. Toen in 1982 onderhandelingen een aanvang namen over een mineralenregime<sup>54</sup>, waaraan Nederland als niet-consultatieve partij wederom niet kon deelnemen, begonnen zich binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken gedachten te vormen over het stimuleren van wetenschappelijk onderzoek in Antarctica, zodat Nederland een grotere stem kon laten horen binnen de groep van verdragspartijen. Buitenlandse Zaken kreeg daarbij de steun van het maatschappelijk middenveld dat zich vanaf 1980 had verenigd in een pressiegroep, de zgn. Werkgroep Antarctica, waarbinnen de milieubeweging goed vertegenwoordigd was. In de jaren daarna sloten steeds meer actoren uit wetenschap en beleid zich aan en ondanks de economische teruggang in die jaren was in 1985 het eerste Nederlandse Antarctisch activiteitenplan 1985-1987 een feit, financieel ondersteund door de BZ, OCW en EZ.

Met het opzetten van dit wetenschappelijk programma had Nederland echter nog geen medezeggenschap in het bestuur van Antarctica. Wederom was BZ de dominante actor die dit streven trachtte te realiseren. BZ trok het nationale Antarctica-overleg (dat tot die tijd was gevoerd binnen de zgn. Interdepartementale Commissie voor Zeeonderzoek (ICZO)) naar zich toe en doopte het om tot IAO, het Interdepartementale Antarctica Overleg. De eerste hobbel was te garanderen dat het wetenschapsprogramma, dat tot 1987 liep, een follow-up zou krijgen. Met een interim-financiering door de Stichting Onderzoek der Zee (SOZ) in 1988, lukte het in de ministerraad in mei 1989 om een financieringsschema voor Antarctisch onderzoek voor de periode 1990-1993 overeen te komen, met als belangrijkste pleitbezorgers BZ (vd. Broek), VROM (Nijpels), OCW (Deetman) en AZ (Lubbers). Ook viel daar het besluit dat Nederland zou streven naar de consultatieve status bij het Antarticaverdrag.<sup>55</sup>

| 63 |

Dit Nederlandse streven vormde een unicum binnen het verdrag. Niet eerder had een land enkel en alleen op basis van een wetenschappelijk programma een aanvraag voor de consultatieve status gedaan, dus zonder eigen onderzoeksbasis ter plaatse, zonder logistieke infrastructuur (m.n. schepen) en zonder het voornemen zelfstandig een expeditie uit te rusten. De aanvraag strandde dan ook op de ATCM in okt. 1989 in Parijs, waar vijf landen de consultatieve status trachtten te verkrijgen. Naast Nederland was dat o.m. Ecuador. De VS achtte het Ecuadoraanse programma te mager, waarop de Zuid-Amerikaanse landen d.m.v. een Chileens veto de Nederlandse kandidatuur blokkeerden. Na dit debakel organiseerde Nederland in 1990 haastig een zelfstandige Antarctische expeditie waarvoor gedurende één seizoen het Poolse station Arktowski werd gehuurd. Deze inspanning werd beloond op de ATCM in Viña del Mar (Chili) in 1990 toen de consultatieve status alsnog werd verleend. In maart van datzelfde jaar was Nederland ook toegetreden tot CCAMLR en in juni 1990 lid geworden van SCAR, het Scientific Committee on Antarctic Research. In alle jaren na 1990 heeft Nederland zijn Antarctisch onderzoeksprogramma kunnen voortzetten zonder eigen infrastructuur door samen te werken met buitenlandse partners,

<sup>54</sup> Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities (CRAMRA), nooit in werking getreden.

<sup>55</sup> Deze (en de volgende) paragraaf zijn inhoudelijk ontleend aan : Antarctic Policymaking and Science in the Netherlands, Belgium and Germany (1957-1990), door Peter Abbink, 2009.





| 64 |

met name het VK en Duitsland. Eerst in 2010 kwam daarin enige verandering toen het Ministerie van OCW fondsen vrijmaakte voor de plaatsing van vijf Nederlandse laboratoria op de Britse basis Rothera. Het gaat om mobiele laboratoria, die indien nodig weer eenvoudig kunnen worden teruggebracht naar Nederland.

### 4.3 Geopolitieke situatie: heden, verleden en toekomst

Waar de Koude Oorlog lange tijd de internationale samenwerking heeft gehinderd in het Noordpoolgebied, zou betoogd kunnen worden dat zij de samenwerking in het Antarctisch gebied juist heeft versneld. In de eerste helft van de 20<sup>e</sup> eeuw legden steeds meer landen (Argentinië, Australië, Chili, Frankrijk, Nieuw-Zeeland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk) een territoriale claim op delen van Antarctica. De vrees bestond dat ook Antarctica daarmee een toneel zou kunnen worden in de internationale wapenwedloop.

Het IGY dat in 1957 en 1958 werd georganiseerd vormde in dit denken echter een keerpunt. Wetenschappers lieten hierin zien succesvol samen te kunnen werken zonder daarbij gehinderd te worden door – soms conflicterende – territoriale claims. Deze ervaring was voor de Verenigde Staten aanleiding om alle aan het IGY deelnemende landen en claimende landen uit te nodigen voor een conferentie om te praten over de toekomst van het continent. Op 15 oktober 1959 nam de conferentie haar aanvang, en zij resulteerde in de totstandkoming van het Antarctisch verdrag op 1 december van datzelfde jaar.

In het Antarctisch verdrag, waarbij inmiddels 47 staten zijn aangesloten, bepaalt artikel I dat Antarctica bedoeld is voor “peaceful purpose only”. Hetzelfde artikel verbiedt in het

verlengde hiervan “any measures of a military nature”. Deze bepaling, evenals de soevereiniteitsbepaling van artikel IV, moet gelezen worden in de context van de geopolitieke omstandigheden van die tijd. Via het in 1991 aangenomen milieuprotocol bij het verdrag, wordt Antarctica ook aangewezen als een “natural reserve, devoted to peace and science”. Het belang van het Antarctisch milieu, wetenschappelijk onderzoek en internationale vrede stonden, en staan nog steeds, in het bestuur van Antarctica centraal.

Inmiddels wordt wel betoogd dat Antarctica ruim 50 jaar na het sluiten van het verdrag, ondanks het formeel niet terugtrekken van hun claims door de claimende verdragspartijen, een ‘global common’ *sui generis* is geworden. Weliswaar kwam de soevereiniteitskwestie dit decennium weer enkele malen bovendrijven doordat alle claimende landen (behalve vooralsnog Chili) commissies hebben ingediend bij de CLCS die verwijzen naar het bestaan van een verlengd continentaal plat van de door hen geclaimde Antarctisch gebieden, maar toch lijkt de teneur te zijn dat ook de meeste claimende landen zich kunnen vinden in de huidige status quo. Niet voor niets hebben Argentinië, Australië en Noorwegen de CLCS gevraagd deze commissies wat betreft het Antarctisch gebied voorlopig niet in behandeling te nemen. Frankrijk, Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk hebben geen gegevens voorgelegd aan de CLCS wat betreft het Antarctisch gebied, maar zich het recht voorbehouden dat – ooit – alsnog te doen.

| 65 |

Delfstoffenwinning voor niet-wetenschappelijke doeleinden is in Antarctica via het Milieuprotocol verboden tot in ieder geval 2048. Daarna zou het continent kunnen worden opengesteld voor exploitatie, doch alleen indien daarover unanimititeit bestaat onder de verdragspartijen en afspraken zijn gemaakt over de voorkoming van onacceptabele milieugevolgen. Het lijkt om deze redenen gerechtvaardigd te zeggen dat op de korte en middellange termijn de internationale samenwerking in het Antarctisch gebied niet negatief beïnvloed zal gaan worden door discussies over aanspraken op, of winning van, minerale rijkdommen.

## 4.4 Antarctisch bestuur/beheer

Vanuit haar wens bij te willen dragen aan de internationale rechtsorde, wil Nederland ook actief bijdragen aan de versterking van het bestuur en het beheer van het Antarctisch gebied. Sinds 1990 draagt Nederland als consultatieve partij bij het Antarctisch verdrag bestuursverantwoordelijkheid voor Antarctica. In die hoedanigheid neemt Nederland sindsdien deel aan de ATCM en het CEP<sup>56</sup>. Nederland is voornemens deze actieve bijdragen ook de komende jaren te continueren. Nederland staat in beginsel positief tegenover uitbreiding van de groep van 28 consultatieve partijen, voor zover de motivatie van landen om tot die groep toe te treden is gelegen in de wens om constructief bij te dragen aan het beheer en de bescherming van Antarctica, en zij daar ook de (financiële en technische) capaciteit toe hebben.

<sup>56</sup> Het CEP (Committee on Environmental Protection) is het milieucomit  van de ATCM. Het is opgericht met het Antarctisch Milieuprotocol van 1991 en komt sinds 1998 (toen het Milieuprotocol in werking trad) eenmaal per jaar gedurende een week bijeen simultaan met de ATCM.



In het Nederlands Antarcticabeleid staat het belang van het continent voorop. Het uitgangspunt daarbij is een goede bescherming van Antarctica als ongerepte wildernis. Dit is indachtig het in artikel 2 van het milieuprotocol gestelde, waarin Antarctica wordt aangewezen als een “natural reserve, devoted to peace and science”. Nederland hecht grote waarde aan een goede uitvoering van het milieuprotocol om Antarctica als uniek natuurgebied te behouden. Het kwetsbare milieu en de daarvan afhankelijke ecosystemen moeten zo veel mogelijk worden beschermd en geen enkele activiteit mag meer dan een gering of tijdelijk effect hebben. Dit betekent dat Nederland in beginsel voorstander is van regelgeving binnen ATCM- en CEP-verband welke bij kan dragen aan de verwezenlijking of handhaving hiervan. Nederland meent dat de ATCM binnen haar mandaatsgebied (ten zuiden van 60 graden zuiderbreedte) een eigen bevoegdheid heeft tot het nemen van de toepasselijke maatregelen in dit verband, ook in aanvullende zin, bijv. wanneer regelgeving vanuit andere internationale fora de nodig geachte bescherming onvoldoende kan waarborgen.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat Nederland is toegetreden tot het Antarctisch verdrag omdat zij onder meer vond dat de wijze van samenwerking onder het verdrag tot voorbeeld kon strekken voor processen elders ter wereld. Nederland is van mening dat het Antarctisch verdrag, en het Antarctisch verdragssysteem in brede zin, nog immer relevant is en ook nog altijd een belangrijke voorbeeldfunctie heeft wat betreft internationale samenwerking op het gebied van de poolgebieden, wetenschap, ontwapening, het beheer van andere zgn. GPGs, grensgeschillen en natuurbeheer.

Nederland is behalve bij het Antarctisch verdrag ook partij bij CCAMLR. Echter, tot op heden heeft Nederland nog geen zitting in de CCAMLR Commissie. Mede gelet op het positieve

advies van de Commissie Terlouw hieromtrent en de wens om de beschermingsregimes onder het milieuprotocol en CCAMLR beter op elkaar te laten aansluiten, heeft Nederland daarom het voornemen de haalbaarheid van het lidmaatschap van de CCAMLR Commissie binnen de looptijd van dit beleidskader te onderzoeken.

### Hoofdpunten van het Nederlandse Antarcticabeleid

1. Nederland ziet het Antarctisch verdragsstelsel als de hoeksteen van de internationale samenwerking ter plaatse en acht de ATCM en CCAMLR de competente en legitieme fora voor besluitvorming met betrekking tot het Antarctisch gebied. Nederland steunt in dat verband een geleidelijke uitbreiding van de taken die aan het Secretariaat van het Antarcticaverdrag in Buenos Aires kunnen worden toevertrouwd.
2. Nederland ziet vooralsnog - behoudens de toepassing van het Zeerechtverdrag en relevante IMO Verdragen - geen meerwaarde van een concrete rol voor de AVVN in dit gebied.
3. Nederland rechtvaardigt zijn betrokkenheid bij het Antarctisch verdrag vanuit het streven bij te willen dragen aan de versterking van de internationale rechtsorde, in het bijzonder om een directe medeverantwoordelijkheid te dragen aan het bestuur en beheer van gebieden die in de opvatting van Nederland buiten de grenzen van de nationale rechtsmacht zijn gelegen.
4. Nederland erkent geen enkele territoriale of maritieme gebiedsclaim in het Antarctisch verdragsgebied en geen enkele Nederlandse actie (of het uitblijven daarvan) zal als erkenning van een dergelijke claim mogen worden geïnterpreteerd. Nederland zal die mening voortdurend, als juridische routine, blijven uitdragen.
5. Het Nederlandse Antarcticabeleid stelt de belangen van Antarctica voorop.
6. Nederland streeft naar een goede bescherming van Antarctica als ongerepte wildernis.
7. Nederland streeft niet naar een eigen permanent onderzoeksstation.
8. Nederland is geen voorstander van verblijfstoerisme en van permanente toeristische infrastructuur op Antarctica.
9. Nederland is van mening dat Antarctica in beginsel vrij toegankelijk moet zijn, maar dat deze toegang wel aan voorwaarden moet zijn gebonden.
10. Nederland is voorstander van een intensievere samenwerking c.q. afstemming tussen de ATCM en CCAMLR, alsmede met andere internationale organisaties indien het belang van het Antarctisch gebied dit nodig maakt.
11. Jaarlijks leidt het Ministerie van Buitenlandse Zaken de Nederlandse delegatie naar de ATCM.

## 4.5 Klimaat, natuur, milieu en het Committee on Environmental Protection (CEP)

De poolgebieden spelen een cruciale rol in de mondiale kringloop van lucht en water en daardoor in het klimaat op aarde. Het alarmerende tempo van klimaatverandering en afsmeltend (land)ijs, leidt tot een stijgende zeespiegel en verstoring van ecosystemen. De effecten van klimaatverandering treden in het polaire gebied eerder op, zijn extremer dan elders en hebben ingrijpende wereldwijde gevolgen. Aldus is Antarctica voor het mondiale klimaat van niet te onderschatten belang; het continent speelt een rol bij de wereldwijde circulatie van lucht, water en vervuilende stoffen. Dat het gat in de ozonlaag zich boven het Antarctisch continent bevindt terwijl de oorzaak daarvan (gebruik en uitstoot CFK's) elders plaatsvindt, toont aan hoezeer het Antarctisch gebied onderdeel uitmaakt van het wereldwijde klimaatsysteem. Het Antarctisch schiereiland behoort tot de gebieden in de wereld die het snelst opwarmen (meer dan een halve graad per decennium, 4x zo snel als het mondiale gemiddelde) en het drijvende ijs trekt zich terug. Deze veranderingen geven reden tot zorg. Antarctica verliest ijsmassa voornamelijk door afkalving en de acceleratie is even snel als op Groenland; het netto verlies is op dit moment (2010) vergelijkbaar. Versnelling van de ijsstroom kan leiden tot het opbreken van de West-Antarctische ijsplaat, goed voor ruim 3 m. zeespiegelstijging. Zeespiegelstijging door massaverlies van Antarctica is voor Nederland veel serieuzer dan zeespiegelstijging ten gevolge van massaverlies van de Groenlandse ijskap. Dit komt door het zelf-gravitatie-effect. Massaverlies van een ijskap leidt tot minder aantrekkingskracht op zeewater. Wanneer Groenland massa verliest, *daalt* de zeespiegel binnen een afstand van 20 graden, pas daarbuiten stijgt de zeespiegel. Zeespiegelstijging heeft dus een karakteristiek ruimtelijk patroon, afhankelijk van de bron. Omdat Nederland verder weg ligt van Antarctica dan van Groenland heeft dezelfde globaal gemiddelde zeespiegelstijging vijf maal zoveel effect op Nederland wanneer deze van Antarctica komt dan wanneer zij van Groenland komt. Het mogelijk opbreken van de West-Antarctische



ijsplaat is de grootste bedreiging voor de Nederlandse kust. Een actieve Nederlandse betrokkenheid bij het Antarctisch gebied is daarom ook met het oog op inzicht in de gevolgen van klimaatverandering op Nederland van groot belang.

Het gat in de ozonlaag heeft ook voor Antarctica gevolgen<sup>57</sup>. Er zijn aanwijzingen dat het verlies aan ozon leidt tot toename van de westelijke winden op de Zuidelijke oceaan. Hierdoor wordt meer relatief warme lucht aangevoerd dat afkalving van ijs bevordert. Klimaatverandering heeft ook grote gevolgen voor de natuur en de biodiversiteit in het Antarctisch gebied. Zo is door het smelten van de West-Antarctische ijsplaat de aanwezigheid van algen in het gebied toegenomen waardoor de populaties van krill, het belangrijkste organisme in de Antarctische voedselketen, onder druk zijn komen te staan. Van krill afhankelijke soorten, zoals walvisachtigen, kunnen hierdoor in toenemende mate in hun voortbestaan worden bedreigd.

De basis voor de bescherming van natuur en milieu in Antarctica is het milieuprotocol<sup>58</sup>. Voor consultatieve partijen is het verplicht zich aan dit protocol te binden. Ook Nederland is derhalve partij bij dit protocol. Het protocol telt zes bijlagen, waarin zaken worden geregeld als milieu-effectevaluatie (Bijlage I), de bescherming van flora en fauna (II), beheer van afval (III), milieubescherming op zee (IV), beschermde gebieden (V) en aansprakelijkheid bij milieurampen (VI). Het protocol en de eerste vijf bijlagen traden in 1998 in werking. Bijlage VI over aansprakelijkheid bij milieurampen is van latere datum en is nog niet in werking getreden.

Nederland hecht grote waarde aan een goede uitvoering van het milieuprotocol om zodoende Antarctica als uniek natuurgebied te kunnen behouden. In Nederland is het milieuprotocol omgezet in de WbA. De uitvoering van deze wet valt onder de verantwoordelijkheid van EL&I (ex-LNV, voor natuur-, biodiversiteits- en visserijbeleid) en I&M (ex-VRM, voor milieubeleid).

Het milieuprotocol regelt o.m. de oprichting van het – Antarctisch – milieubeschermingscomité: het CEP, dat sinds 1998 eenmaal per jaar gedurende een week bijeenkomt, simultaan met de ATCM.

Bijlage VI van het milieuprotocol bevat regels inzake aansprakelijkheid verband houdend met noodsituaties (ongewone voorvallen) in Antarctica. De reikwijdte van deze bijlage is beperkt tot 'bestrijdingsacties': maatregelen met als doel het voorkomen, tot een minimum beperken of beheersen van de gevolgen van milieubedreigende noodsituaties. Tijdens de onderhandelingen over de bijlage kon geen overeenstemming worden bereikt over de aanneming van regels inzake maatregelen om het milieu te herstellen. Een reden was dat een aantal delegaties twijfels had over de realiseerbaarheid van dergelijke maatregelen in de context van Antarctica. Het niet reguleren van herstelmaatregelen wordt door Nederland als een belangrijke lacune

<sup>57</sup> Dit 'gat' is een gebied in de ozonlaag waar ozon in veel lagere concentraties te vinden is dan gewoonlijk. Dit gat ontstaat in het voorjaar vooral boven het Zuidpoolgebied. Omdat ozon de Aarde beschermt tegen ultraviolette straling van de zon, is de intensiteit van ultraviolette straling op Aarde onder het ozongat hoger dan elders. Dit heeft een negatieve invloed op plantengroei in de betreffende gebieden en leidt tot verhoogde kans op huidkanker bij de mens. Omdat Antarctica onbewoond is en de plantengroei zeer beperkt, leek de invloed van het gat op Antarctica zelf aanvankelijk eveneens beperkt.

<sup>58</sup> Het Milieuprotocol wordt ook wel het Protocol van Madrid genoemd.

gezien. In Decision 3 (2001) is in dat licht uitdrukkelijk opgemerkt dat een aansprakelijkheidsregeling voor noodsituaties moet worden beschouwd als eerste stap naar een regulering als bedoeld in Artikel 16 van het Protocol. Decision 1 (2005) voorziet voorts in een besluit over de hervatting van de onderhandelingen over aansprakelijkheid in 2010. Na afloop van de onderhandelingen (tijdens ATCM hebben verschillende delegaties, waaronder Nederland, opgeroepen tot onderzoek naar de wetenschappelijke en technische aspecten van herstelmaatregelen. Hoewel bij diverse andere staten steun bestond voor het laten uitvoeren van bedoeld onderzoek bestond hierover tot voor kort geen consensus. Omdat een substantieel aantal Consultatieve Partijen nog druk doende is bijlage VI in het nationale recht te implementeren was het niet opportuun om in 2010 reeds de onderhandelingen over een verdere regulering van aansprakelijkheid in Antarctica te hervatten. Nederland heeft daarom tijdens de ATCM XXXIII (2010, Punta del Este) voorgesteld het besluit over de hervatting van de onderhandelingen over aansprakelijkheid vijf jaar uit te stellen (2015; 10 jaar na aanname van bijlage VI) en deze tijd te gebruiken voor onderzoek naar de wetenschappelijke en technische aspecten van herstelmaatregelen. Met Decision 4 (2010) is deze lijn door de ATCM vastgelegd, waarbij het CEP is verzocht om in de periode tot 2015 onderzoek te doen naar de mogelijkheden van herstelmaatregelen. Daarbij dient ook de mogelijke toepassing van relevante IMO verdragen te worden betrokken. Voor de looptijd van dit beleidskader betekent dit dat Nederland zich in het CEP actief zal inzetten om dit onderzoek vorm te laten krijgen. Indien dit onderzoek aangeeft dat milieuherstelmaatregelen in beginsel haalbaar zijn, zal Nederland zich in de ATCM inzetten voor de hervatting van de onderhandelingen in 2015.

| 70 |

Met een veranderend klimaat wordt het Antarctisch systeem van beschermd gebieden belangrijker. Nederland beschouwt in beginsel het gehele Antarctische gebied als beschermd gebied en meent daarom dat het gehele gebied op deze grondslag al passende bescherming zou moeten genieten. Indien de geboden bescherming echter ontoereikend blijkt, is Nederland voorstander van de uitbreiding van het gebruik van het ASPA-instrument<sup>59</sup>. Momenteel is namelijk slechts een klein deel van het Antarctisch gebied als ASPA aangewezen (0,011% van het continent; 0,008% van het mariene gebied). Een toenemend gebruik van het ASPA-instrument kan ertoe leiden dat in ieder geval voor grote aaneengesloten en representatieve gebieden effectieve bescherming is verzekerd. Het ASPA-instrument wordt m.n. in mariene gebieden nog nauwelijks gebruikt, terwijl er ook op zee een behoefte bestaat aan beschermd gebieden. Het blijkt moeizaam daartoe afspraken te maken, o.m. vanwege de bevoegdheidsafbakening tussen het Antarticaverdrag (i.c. het milieuprotocol) en CCAMLR. De introductie van niet-inheemse dier- en plantensoorten is een toenemend probleem, o.m. omdat klimaatverandering de overlevingskansen voor zulke organismen kan vergroten. Er bestaat op dit moment geen uniforme regelgeving over bijvoorbeeld het schoonmaken van kleding of voertuigen voordat een beschermd gebied betreden wordt.

Onder 'Biological Prospecting' wordt verstaan het verzamelen van Antarctisch biologisch of genetisch materiaal voor toepassingen elders, vaak in de cosmetica- of farmaceutische industrie of levensmiddelentechnologie. Er zijn twee typen 'prospecting': een methode

<sup>59</sup> ASPA = Antarctic Specially Protected Area.



waarbij grote hoeveelheden biologisch materiaal worden geoogst voor de extractie van bijv. oliën, of kleine monsternames waarbij via genetische en biotechnologische processen voor vermeerdering wordt gezorgd. Er bestaat in ATCM-kader geen regelgeving voor deze activiteiten. Nederland meent dat regulering van deze activiteiten, inclusief de toegang tot Antarctische (genetische) databanken e.d., nuttig is, mede gegeven de specifieke juridische situatie in het gebied.

### Beleid m.b.t. klimaat, natuur en milieu; Nederlandse rol in het CEP

1. Het internationaal beheer van Antarctica moet volgens Nederland gericht zijn op het behoud van het verdragsgebied als ongerepte en unieke wildernis. Nederland acht het van essentieel belang om het kwetsbare Antarctische milieu en de daarvan afhankelijke ecosystemen zo veel mogelijk te beschermen.
2. Nederland is van mening dat een duurzaam beheer van Antarctica inhoudt dat *alle* activiteiten op het continent niet meer dan een gering of tijdelijk effect mogen hebben. Dit geldt ook voor wetenschappelijk onderzoek, inclusief de bouw en het gebruik van wetenschappelijke faciliteiten en daarvan afgeleide activiteiten<sup>60</sup>.
3. Milieu-effectbeoordeling (Environmental Impact Evaluation (EIE)) vormt voor Nederland een specifiek aandachtspunt in ATCM en CEP-verband. Voorafgaande gedegen informatie over (mogelijke) milieugevolgen van activiteiten moet bij besluitvorming over die activiteiten voorhanden zijn en EIE beoogt dit te waarborgen. Nederland zet zich daarom in voor de versterking van het EIE-instrumentarium. Dit geldt temeer wanneer volkomen intacte en nooit eerder door de mens betreden ecosystemen worden bezocht of bemonsterd, zoals de zgn. 'subglacial lakes'. Binnen deze doelstelling is Nederland m.n. geïnteresseerd in:
  - a) het verkrijgen van meer helderheid over de betekenis van het criterium "meer dan gering of tijdelijk effect" omdat de plicht tot het opstellen van een CEE (Comprehensive Environmental Evaluation) daarvan afhangt.
  - b) de cumulatieve effecten van EIE-plichtige activiteiten. Het EIE-instrumentarium biedt tot nu toe onvoldoende mogelijkheden om de totale effecten van meerdere activiteiten gezamenlijk in de beoordeling mee te nemen.
  - c) de rol van wilderniswaarden die momenteel te weinig aandacht krijgt, hoewel die waarden op grond van Artikel 3 van het milieuprotocol wel bescherming moeten krijgen. Nederland meent dat een duidelijke positie van wilderniswaarden binnen het EIE-instrumentarium tot voorbeeld kan strekken voor EIE-procedures elders.
4. Het bestrijden van klimaatverandering blijft een belangrijke prioriteit van de regering. Nederland acht het van belang om m.b.v. wetenschappelijk onderzoek de gevolgen van klimaatverandering in Antarctica scherper in beeld te brengen en inzicht in klimaatveranderingsprocessen te verkrijgen.

<sup>60</sup> De bouw van dergelijke faciliteiten heeft vaak een permanent karakter en veroorzaakt dus meer dan een tijdelijk effect. Nederland verzet zich in de ATCM niet per definitie tegen 'Comprehensive Environmental Evaluations' (CEEs) die op de bouw van zulke faciliteiten betrekking hebben. Nederland kan de bouw ervan immers niet blokkeren. Het gaat er in dit soort gevallen om om op opbouwende wijze suggesties aan te dragen die leiden tot minimale milieugevolgen.



5. Nederland heeft geen eigenstandig natuur- en biodiversiteitsbeleid<sup>61</sup> m.b.t. Antarctica. De algemene uitgangspunten van het nederlandse biodiversiteitsbeleid zijn ook van toepassing op en rond Antarctica. In de context van Antarctica zal met name nadruk en aandacht gegeven worden aan de voor Nederland belangrijke mariene biodiversiteit, het aanwijzen van een mondiaal netwerk van beschermde mariene gebieden en het bevorderen van duurzaam visserijbeheer in de regio. Daarnaast kan Nederland initiatieve steunen ten aanzien van:
  - a) extra bescherming van soorten die gevoelig zijn voor klimaatverandering, bijv. pinguïns en krill. Deze bescherming zou kunnen plaatsvinden door de soorten aan te wijzen als 'Specially Protected Species' en hun habitats als ASPAs. En eveneens om:
  - b) meer inheemse soorten op Appendix A van Bijlage II bij het milieuprotocol te plaatsen;
  - c) het gebruik van het ASPA-instrument uit te breiden;
  - d) in de ATCM richtlijnen aan te nemen die beogen de introductie van niet-inheemse soorten in het Antarctisch gebied te voorkomen;
  - e) de toegang tot en het gebruik van Antarctisch biologisch materiaal ('biological prospecting') uitsluitend binnen het Antarctisch verdrag te regelen. Nederland meent dat de toegang tot Antarctisch biologisch materiaal *in situ* vrij dient te zijn in de vorm van monsternamen, maar wel onderworpen aan de van toepassing zijnde bepalingen van het verdrag of het milieuprotocol (met name artikel 8, Bijlage I, Bijlage II en Bijlage V) en relevante bepalingen binnen CCAMLR. Nederland is van mening dat een voorgenomen verzameling van biologisch materiaal vooraf moet worden gemeld volgens de artikelen VII.5 en III.1(a) van het verdrag, en dat na afloop hetgeen dat is verzameld moet worden gemeld aan een daartoe aan te wijzen competente autoriteit. Nederland meent voorts dat het recht om het materiaal te gebruiken en te bezitten automatisch voortvloeit uit deze melding en van kracht blijft als het materiaal in een *ex situ* collectie wordt opgenomen. Ook de toegang tot zulk *ex situ* materiaal dient vrij te blijven. De resultaten van onderzoek aan Antarctisch biologisch materiaal moeten tijdig worden uitgewisseld en vrij beschikbaar worden gemaakt op grond van artikel III.1(c) van het verdrag. Indien zulke resultaten onder een patent of vergelijkbaar gebruiksrecht vallen (en dus niet vrij beschikbaar zijn) dient de houder van een dergelijk patent de eventuele vruchten of opbrengsten van dat recht te delen met het Antarctisch verdragsstelsel.
6. Nederland ondersteunt inspanningen voor het gebruik van meer duurzame energie in Antarctica in plaats van fossiele energie, met de kanttekening dat dit geen schadelijke neveneffecten mag hebben voor de natuur.
7. Nederland zal zich in het CEP actief inzetten om onderzoek te (laten) doen naar de mogelijkheden van herstelmaatregelen wanneer door een incident milieuschade is ontstaan. Indien blijkt dat zulke maatregelen mogelijk en zinvol zijn, zal Nederland lobbyen voor de voortzetting van de onderhandelingen in 2015 om het verrichten van herstelmaatregelen een juridische basis te verschaffen, in aanvulling op Bijlage VI van het milieuprotocol.
8. Jaarlijks leidt het Ministerie van I&M (ex-VROM) de Nederlandse delegatie naar de zitting van het CEP.

## 4.6 Minerale hulpbronnen

De omstandigheden op en rond Antarctica dragen er, samen met het feit dat slechts 1% van het continent niet bedekt is met ijs en de afstand tot internationale markten, toe bij dat delfstoffenwinning op Antarctica niet alleen voorlopig economisch oninteressant is, maar ook dat de kennis over de in het gebied aanwezige minerale hulpbronnen nog minimaal is. Zo is nog niet aangetoond dat er olie onder Antarctica te vinden is, hoewel dit wel wordt vermoed. Wel zijn er in het Antarctisch gebied al voorraden steenkool aangetroffen, evenals metalen zoals ijzer, koper en nikkel.

Voorlopig is delfstoffenwinning in het Antarctisch gebied echter geheel uitgesloten. Artikel 7 van het Milieuprotocol verbiedt namelijk “any activity relating to Antarctic mineral resources, except for scientific research.” Dit verbod geldt in ieder geval tot 2048, en kan alleen volgens de in artikel 25 van het protocol neergelegde voorwaarden worden opgeheven. Hiervoor bestaat althans op dit moment internationaal geen draagvlak en omdat hierover alleen met unanimititeit kan worden besloten zal hier ook niet snel verandering in komen.

### Beleid m.b.t. minerale hulpbronnen

1. Nederland zal geen steun verlenen aan voorstellen die tot doel hebben activiteiten m.b.t. minerale hulpbronnen toe te staan. Nederland is voorstander van een permanent verbod en acht activiteiten m.b.t. delfstoffen anders dan om wetenschappelijke redenen strijdig met de aanwijzing van Antarctica als natuurreservaat.

| 73 |

## 4.7 Scheepvaart

Behalve rond het Antarctisch schiereiland zijn de wateren rond Antarctica niet druk bevaren en liggen buiten reguliere scheepsroutes. De meeste schepen in Antarctica bezoeken het gebied dus doelbewust. Daarbij gaat het m.n. om visserij (CCAMLR, Japanse walvisvaart), cruise- en passagiersschepen voor toeristen, en ijsbrekers en bevoorradingsvaartuigen voor de Antarctische bases. De nautische omstandigheden zijn er uitdagend. Na het doorkruisen van de ‘roaring forty’s’ en het passeren van de Antarctische convergentie komt men in de koude polaire wateren waar de kans op drijfijis toeneemt naarmate men zuidelijker komt. De kartering van de kustwateren laat te wensen over en de capaciteiten om te reageren op noodsituaties zijn zeer beperkt. In de Antarctische winter is scheepvaart vrijwel onmogelijk. Vooral de toename van het aantal passagiersschepen baart zorgen. Deze schepen zijn niet altijd adequaat uitgerust voor polaire condities en hebben veel personen aan boord. De kans op serieuze ongevallen neemt daardoor snel toe. In de periode 2005-2010 zijn in het Antarctisch verdragsgebied een zestal schepen gestrand en is zelfs een cruiseschip (*M/V Explorer*) gezonken, waarbij op miraculeuze wijze alle 154 opvarenden in veiligheid konden worden gebracht.

De Nederlandse scheepvaartactiviteit beperkt zich tot de 30-40 cruises met schepen waarvoor de Nederlandse overheid jaarlijks WbA-vergunningen afgeeft<sup>62</sup> en om een tweetal cruiseschepen van de Holland Amerika Lijn (HAL) die onder Nederlandse vlag varen met ongeveer 2200 resp. 1400 opvarenden. Ook schepen van de Amerikaanse milieu-organisatie Sea Shepherd varen er onder Nederlandse vlag.<sup>63</sup>

Naar aanleiding van de recente incidenten zijn in ATCM-kader door een speciale “Intersessional Contact Group (ICG) on Issues Concerning Passenger Ships Operating in Antarctic Waters” nadere maatregelen besproken om de kans op maritieme incidenten in Antarctische wateren met passagiersschepen te verminderen of te voorkomen. Nederland heeft actief aan deze discussie bijgedragen met als doel dat geëigende maatregelen uiteindelijk zoveel mogelijk in het kader van de IMO worden verwezenlijkt. De ICG-discussie werd eind 2009 (in de nasleep van het *Explorer*-ongeluk) gecontinueerd met een formeel deskundigen-overleg in Wellington.<sup>64</sup> Aldaar werd een 17-tal nieuwe aanbevelingen opgesteld om de risico’s voor de veiligheid van mensenlevens en het milieu te verkleinen. De belangrijkste daarvan betreffen:

- De ontwikkeling van een checklist voor scheepsinspecties onder het Antarcticaverdrag;
- Samenwerking en coördinatie tussen de ATCM-landen binnen IMO;
- Versterking van ‘Port State Control’;
- Verdergaande coördinatie van ‘Search and Rescue’;
- Trainingen voor bemanning van alle schepen in Antarctisch vaarwater, ook van de “IMO Guidelines for ships operating in Polar waters” (Polar Code);
- verzekeringen en scheepsnoodplannen;
- rampenplannen onder het Antarctisch milieuprotocol;
- aanbevelingen voor bestrijding van grootschalige olierampen;
- hydrografische kartering van het Antarctisch verdragsgebied.

Een mogelijke olieramp met een schip is zeer bedreigend voor Antarctica<sup>65</sup>. Om die reden heeft IMO het vervoer van zware stookolie in het Antarctisch gebied verboden, op verzoek van de ATCM. Veel landen, waaronder Nederland, zijn verder van mening dat een bindend karakter moet worden gegeven aan de Polar Code binnen het Antarctisch verdragsgebied en dat deze regels door de ATCM -waar nodig- moeten kunnen worden aangevuld. De eerder in de ATCM voorgestelde operationele eisen voor schepen in de polaire gebieden en afdoende handhaving daarvan zijn inmiddels in IMO aan de orde gesteld.

<sup>62</sup> Het gaat voor het merendeel om schepen die niet onder Nederlandse vlag varen (maar bijv. Russische vlag) doch waarvan de touroperator/carrier vanuit Nederland werkzaam is.

<sup>63</sup> De activiteiten van de HAL en de Sea Shepherd worden niet vanuit Nederland georganiseerd en zijn dus niet in Nederland vergunningplichtig.

<sup>64</sup> Het betrof een zgn. ATME : Antarctic Treaty Meeting of Experts, die van 9-11 december 2009 plaatsvond te Wellington, Nw. Zeeland.

<sup>65</sup> Een dergelijke ramp deed zich voor toen op 28 jan. 1989 het Argentijnse transportschip *Bahia Paraiso* aan de grond liep bij het Antarctisch schiereiland en drie dagen later zonk. Daarbij liep 600.000 liter olie in zee. In december 1992 werd d.m.v. een gezamenlijke Nederlands-Argentijnse operatie vrijwel alle nog in het wrak achterblijvende diesel- en smeerolie weggepompt, in totaal ca. 148,5 m<sup>3</sup>. De operatie kostte ca. 5 miljoen Euro.

Inzake aansprakelijkheid en verzekering bij noodsituaties is in 2005 Bijlage VI tot stand gekomen bij het Antarctisch milieuprotocol. Organisatoren van activiteiten in het Antarctisch gebied waaronder veel scheepsexploitanten zijn hierdoor verplicht zich te verzekeren tegen de kosten van bestrijdingsacties bij milieubedreigende noodsituaties –tot een bepaalde limiet. Deze bijlage was begin 2011 nog niet in werking getreden.

### Beleid m.b.t. Antarctische scheepvaart

1. Nederland steunt initiatieven om de veiligheid van scheepvaart in Antarctica te waarborgen en de impact ervan op het milieu te beperken.
2. Ten aanzien van de vaststelling van Antarctische scheepvaartregelgeving dient een goede afstemming plaats te vinden met de IMO en met bestaande regelgeving. Nederland geeft er vanwege het internationale 'level playing field' en om redenen van effectiviteit (handhaafbaarheid) de voorkeur aan om maatregelen in IMO kader aan te nemen. Tegelijkertijd erkent en ondersteunt Nederland ook de competentie van de ATCM om met inachtneming van het Zeerechtverdrag en toepasselijke IMO-verdragen binnen het Antarctisch verdragsgebied verdergaande maatregelen te nemen, indien daar binnen de mondiale fora onvoldoende mogelijkheid of zicht op voortgang voor zou bestaan.
3. Nederland is van mening dat een bindend karakter moet worden gegeven aan de "IMO Guidelines for ships operating in Polar waters" binnen het Antarctisch Verdragsgebied en dat deze regels door de ATCM - waar nodig - moeten kunnen worden aangevuld.
4. Bij de aanwijzing van mariene ASPAs en ASMAs dient te worden onderzocht welke aanvullende maatregelen daardoor noodzakelijk zijn voor de scheepvaart.
5. Ter vermindering en voorkoming van scheepvaartincidenten in Antarctische wateren, acht Nederland maatregelen op de volgende terreinen het meest aangewezen, zulks met inachtneming van de ontwikkelingen binnen IMO:
  - a) De versterking van 'Port State Control';
  - b) De uitbreiding van de 'Search and Rescue'-capaciteiten;
  - c) Het verplichten van verzekeringen ter afdekking van risico's en het verder uitwerken van aansprakelijkheden daarvoor in internationaal verband;
  - d) De verplichte aanwezigheid van rampenplannen en scheepsnoodplannen en het verplicht uitvoeren van periodieke oefeningen;
  - e) Het evalueren van de effectiviteit van maatregel 15 (2009) over aanlandingen in Antarctica en het eventueel aanscherpen daarvan.
6. Nederland ondersteunt een evt. aanwijzing door IMO van alle Antarctische wateren als Particular Sensitive Sea Area (PSSA) doch meent dat nader onderzoek geboden is om de voors en tegens daarvan beter in kaart te brengen, met name waar het gaat om verboden vaargebieden.



## 4.8 Toerisme

Het toerisme naar Antarctica op commerciële schaal is ontstaan in de jaren '80 van de vorige eeuw en het aantal toeristen dat Antarctica bezocht lag tot het eind van de jaren '80 gemiddeld onder de 1.000 personen per (zomer)seizoen. Vanaf 1989 is het aantal toeristen dat in Antarctica aan land ging ieder jaar gestegen tot ruim boven de 30.000 in de afgelopen jaren. Indien toeristische overvluchten en cruises zonder aanlandingen worden meegeteld lag het gemiddelde rond de 40.000. Worden staf- en bemanningsleden ook meegeteld dan ligt het aantal toerismegerelateerde bezoekers rond de 70.000 per seizoen. Dit aantal is een veelvoud van het aantal wetenschappers dat het continent op jaarbasis bezoekt. Hoewel het aantal toeristen de laatste jaren gestabiliseerd is, is goed denkbaar dat de groei zich weer zal voortzetten indien de economie na de huidige crisis uit haar dal kruipt. Toerisme heeft derhalve een serieuze impact op het continent en op de intensiteit van Antarctische scheepvaart.

Tot op heden bezoeken de meeste toeristen het Antarctisch gebied nl. per schip. Deze schepen zijn in omvang toegenomen en deze trend kan zich in de toekomst voortzetten. De afgelopen jaren hebben een toename te zien gegeven van incidenten met cruise- en passagiersschepen. Meestal ging het om kleinere incidenten zonder grote gevolgen, zoals het aan de grond lopen van schepen in onvoldoende gekarteerde wateren, het uitvallen van motoren e.d. Maar in 2007 zonk de *Explorer* met ca. 150 opvarenden na een aanvaring met ijs, waarbij wonderwel geen slachtoffers vielen. Onder deskundigen wordt een scheepsramp met een cruiseschip als een reëel scenario gezien, die vanwege de schaarste aan Search & Rescue capaciteit ernstige gevolgen kan hebben.<sup>66</sup>

<sup>66</sup> The Economist, 12 feb. 2009: [Waiting for another Titanic; the risk of a holiday with icebergs.](#)

De meeste toeristische activiteiten concentreren zich in enkele regio's van Antarctica, waarbij met name het Antarctisch schiereiland populair is vanwege de combinatie van relatief goede bereikbaarheid en de vele bezienswaardigheden (pinguïnkolonies, zeezoogdieren, geologische bezienswaardigheden, historische plaatsen, ijsbergen en fraaie landschappen). Naast de groei van het aantal toeristen neemt ook de diversiteit van activiteiten toe. Naast de gebruikelijke excursies vanaf schepen worden ook kamperen, marathon lopen, kajakovaren, bergbeklimmen en diverse andere activiteiten jaarlijks in Antarctica ondernomen.

Bovenstaande ontwikkelingen doen uiteenlopende 'beheersvraagstukken' rijzen, met name ten aanzien van milieu- en natuurbescherming, veiligheid en het voorkomen van nadelige gevolgen voor wetenschappelijke belangen. Toerisme vormt dan ook met name sinds 2004 een belangrijk onderwerp van debat tijdens de ATCMs, waaraan Nederland actief deelneemt.

Daarbij is het verheugend dat bijna alle touroperators die actief zijn op de Antarctische markt lid zijn van de overkoepelende branche-organisatie IAATO; dit vergemakkelijkt het contact tussen de branche en de ATCM.

Vanuit Nederland is een vijftal touroperators zelfstandig actief<sup>67</sup> op de Antarctische markt. Sommigen organiseren slechts één of twee cruises per seizoen en zijn niet elk jaar actief, doch anderen organiseren jaarlijks tientallen cruises. Al met al is Nederland een relatief forse speler op deze markt, ook in niches als zeiltoerisme en duiktoerisme.

### Beleid m.b.t. Antarctisch toerisme

1. Nederland staat positief tegenover duurzaam Antarctisch toerisme. In de Nederlandse interpretatie betekent duurzaam toerisme dat de in artikel 3 van het milieuprotocol neergelegde milieubeginselen leidend zijn voor de regulering van toerisme in Antarctica en dat toerisme niet meer dan een "minor or transitory impact on the environmental, intrinsic, natural, wilderness and historical values" van Antarctica mag hebben.
2. Omdat Antarctica is aangewezen als 'natural reserve' meent Nederland dat landen geen vergunningen zouden moeten verstrekken voor activiteiten in Antarctica die zij in hun eigen, nationale 'natural reserves' niet zouden dulden.
3. Nederland streeft ernaar Antarctisch toerisme zoveel mogelijk met behulp van schepen plaatsvindt. Nederland is tegenstander van verblijfstoerisme en van permanente toeristische infrastructuur in het Antarctisch gebied. Ook van een door overheden – al dan niet expliciet – gefaciliteerde of gesanctioneerde commerciële exploitatie van faciliteiten die in beginsel voor wetenschappelijk gebruik zijn opgezet, is Nederland geen voorstander.
4. Nederland is voorstander van de verdere ontwikkeling door de ATCM van zowel algemene richtlijnen voor toerisme als 'site specific guidelines' voor bezoekers. Nederland meent dat het werken met de betreffende richtlijnen juridisch gewaarborgd moet worden door de naleving ervan voor te schrijven in de WbA-vergunningen voor toeristische activiteiten. Voor deze richtlijnen moet eveneens aandacht bestaan bij het uitwerken van milieu-effectevaluaties van activiteiten.

<sup>67</sup> Veel toerisme-organisaties in Nederland verkopen Antarcticareizen die door buitenlandse reisorganisaties worden georganiseerd en uitgevoerd. Het aantal zelfstandige Nederlandse organisatoren en uitvoerders (die dus in Nederland vergunningplichtig zijn) bedraagt ca. vijf.

5. Nederland steunt actief het streven naar de ontwikkeling van een geïntegreerde langetermijnvisie en –strategie inzake Antarctisch toerisme. Additionele instrumenten, zoals het beperken van het totaal aantal bezoekers per regio/site, het sluiten van kwetsbare gebieden, het zoneren van activiteiten, het instellen van een toegestaan seizoen, en het verbieden van bepaalde vormen van toerisme, kunnen nodig blijken om de cumulatieve gevolgen van toerisme voldoende te beperken. Nederland acht het in dat verband onder meer wenselijk een discussie te voeren over de toenemende diversiteit aan activiteiten. In de Nederlandse visie moeten bij het beoordelen van de toelaatbaarheid van uiteenlopende vormen van toerisme de mogelijke nadelige gevolgen van activiteiten voor de op grond van artikel 3 van het protocol te beschermen waarden sturend zijn. Ook de toenemende grootschaligheid of de risico's op het introduceren van uitheemse dier- en plantensoorten kunnen aanleiding zijn tot het opleggen van beperkingen aan activiteiten.
6. Daarnaast bestaat er zorg over de veiligheidsaspecten van bepaalde vormen van extreem toerisme. Ook het grenzen stellen aan onveilige activiteiten acht Nederland een verantwoordelijkheid van de ATCM, in de eerste plaats voor de veiligheid van mensen, maar ook om nadelige gevolgen voor milieu en wetenschap in geval van incidenten te voorkomen of te beperken.
7. Nederland steunt daarnaast ook (pleidooien voor) langjarig onderzoek en monitoring ten aanzien van de mogelijke – bijvoorbeeld cumulatieve – gevolgen van toerisme. Nederland is echter van mening dat zulk onderzoek geen reden mag zijn om maatregelen uit te stellen: bij onzekerheden kunnen er goede redenen zijn om op basis van het voorzorgbeginsel toch maatregelen te treffen.
8. Nederland steunt zelfregulering en toezicht op het toerisme door de brancheorganisatie IAATO. Nederland zal actief bijdragen aan de versterking van deze regulering door (delen daarvan) in ATCM-verband te agenderen en te trachten deze als 'measure' of 'recommendation' te doen aanvaarden.

| 78 |

## 4.9 Visserij en CCAMLR

De biodiversiteit in Antarctica concentreert zich in de oceanen. Het exploiteren van levende hulpbronnen in Antarctica heeft daarom uitsluitend betrekking op mariene organismen. Daarbij gaat het momenteel vnl. om krill (het dominante organisme in de voedselketens) en vis, en vroeger om zeezoogdieren (walvissen en robben).

**Robben:** De eerste Antarctische levende hulpbronnen die geëxploiteerd werden waren pelsrobber en zeeolifanten op de subantarctische eilanden aan het begin van de 19e eeuw. Diverse soorten werden toen in een tijdsbestek van minder dan 20 jaar vrijwel volledig uitgeroeid, en veel populaties zijn daar nog immer niet van hersteld. Nederland deed niet aan deze jacht mee. Het eerste beschermingsregime voor deze dieren bestond uit de zgn. *Agreed Measures for the Conservation of Antarctic Fauna and Flora*, aanvaard als bindende maatregel tussen de partijen bij het Antarcticaverdrag in 1964. Later onderhandelden de verdragspar-

tijen een separaat verdrag uit, de zgn. *Convention for the Conservation of Antarctic Seals (CCAS)*, dat in 1978 in werking trad<sup>68</sup>. Nederland is geen partij bij CCAS.

**Walvissen:** De commerciële Antarctische walvisvaart begon in de 19<sup>e</sup> eeuw en werd m.n. in de eerste helft de 20<sup>e</sup> eeuw een industrie van grote betekenis, waarbij tot 50.000 walvissen per jaar werden gedood. Ook Nederland deed na de Tweede Wereldoorlog een aantal jaren mee met de jacht. Maar dalende bestanden leidden tot een moratorium op de commerciële walvisjacht, afgekondigd door de IWC. Japan gaat nog voort met zijn omstreden programma van 'wetenschappelijke walvisvaart'. Hoewel een substantieel deel van de walvisvaart op het zuidelijk halfrond plaatsvindt in wateren binnen het Antarctisch verdragsgebied, houdt het Antarticaverdrag zich daarvan afzijdig. Bijlage II van het milieuprotocol bij het Antarticaverdrag laat de regulering geheel over aan de IWC<sup>69</sup>. Ook Nederland is partij bij de IWC. Het Nederlandse beleid t.a.v. de walvisvaart wordt binnen de IWC uitgedragen en maakt geen onderdeel uit van het polaire beleid.

#### *Vis, krill en CCAMLR*

In de jaren '70 ontstond een groeiende zorg over de effecten van ongereguleerde visserij in Antarctische wateren. Men beseftte dat een toename van de vangst van krill een nadelig effect zou kunnen hebben op de populaties van diverse andere mariene levensvormen die van krill afhankelijk zijn voor hun voedsel, zoals vogels en vis. Nadat deze vermoedens door diverse onderzoeken, o.a. van SCAR en de FAO waren bevestigd, startten binnen de ATCM onderhandelingen over een beschermingsregime voor de Zuidelijke oceaan.

De in paragraaf 4.1 genoemde Antarctische convergentie (waar warm water uit de tropen onder koud polair water 'duikt' en waar de oppervlaktetemperatuur van het zeewater binnen enkele km's fors daalt), is een effectieve biologische barrière die van de Zuidelijke ijszee ('Southern Ocean') in feite een gesloten ecosysteem maakt. Daardoor is een zinvolle separate beheersstructuur mogelijk.

Zodoende kwam in 1980 CCAMLR tot stand. CCAMLR maakt deel uit van het Antarctisch verdragsstelsel. Het trad in 1982 in werking en heeft een secretariaat in Hobart (Tasmanië). CCAMLR kent een Commissie die belast is met de uitvoering van de doelstellingen van het verdrag. Die Commissie wordt geadviseerd door een wetenschappelijk Comité. De CCAMLR Commissie maakt op basis van consensus afspraken over juridisch bindende beheersmaatregelen. Het verdrag heeft momenteel 34 partijen waaronder Nederland en de EU (Europese Commissie); 25 daarvan zijn lid van de Commissie, waaronder de EU vanuit haar bevoegdheden t.a.v. het gemeenschappelijke visserijbeleid (GVB). Nederland is geen lid van de CCAMLR Commissie, vnl. vanwege de daarmee gemoeide kosten.

<sup>68</sup> Het CCAS-verdrag biedt bescherming aan de volgende soorten: Zee-olifanten\* (*Mirounga leonina*), de Zeelupaard of Luipaardrob (*Hydrurga leptonyx*), de Weddellzeehond (*Leptonychotes weddelli*), de Krabbeneter of Krabbenrob (*Lobodon carcinophagus*), de Rosszeehond\* (*Ommatophoca rossi*) en alle soorten zuidelijke pelsrobben\* (*Arctocephalus* sp.). Alleen voor de met \* genoemde soorten is er een absolute bescherming, voor de andere soorten zijn er vangstquota.

<sup>69</sup> Antarctisch Milieuprotocol, Annex II, Artikel 7 luidt: "Nothing in this Annex shall derogate from the rights and obligations of Parties under the International Convention for the Regulation of Whaling".



Doel van het verdrag is de bescherming van het gehele mariene ecosysteem in het verdragsgebied dat zich uitstrekt tot de Antarctische convergentie. Het CCAMLR-gebied is dus groter dan dat van het Antarcticaverdrag en strekt zich op sommige plaatsen uit tot 45° zuiderbreedte. De geboden bescherming sluit een rationeel gebruik - lees: visserij op basis van vangstquota - niet uit, en dit is dan ook de dubbele doelstelling van het verdrag: om op basis van een ecosysteembenadering en met inachtneming van het voorzorgsbeginsel te komen tot een adequaat beheer van de Zuidelijke oceaan<sup>70</sup>. Deze taak is verre van simpel en vergt het verzamelen van grote hoeveelheden gegevens en het ontwikkelen van wetenschappelijke en analytische technieken die het mogelijk maken om de juiste beheers- en quotabeslissingen te nemen. Zeezoogdieren (robben en walvissen) vallen buiten CCAMLR. Verdragsstaten van CCAMLR die geen partij zijn bij het Antarcticaverdrag verplichten zich niettemin via CCAMLR aan een aantal essentiële uitgangspunten en bepalingen van het Antarcticaverdrag, bijv. aan de bepaling m.b.t. de bevrozing van territoriale claims en aan alle maatregelen die onder het Antarcticaverdrag worden genomen ter bescherming van het milieu tegen schadelijk menselijk handelen, inclusief het Antarctisch milieuprotocol derhalve.

De CCAMLR Commissie heeft uitgebreide bevoegdheden op het gebied van onderzoek, dataverzameling, het bijhouden van visstatistieken, de vaststelling van beschermingsbehoeften, het nemen van beschermingsmaatregelen en inspecties. Beschermingsmaatregelen houden –naast het vaststellen van vangstquota- ook in: het aanwijzen van gebieden voor visserij, het aanwijzen van beschermde soorten en beschermde gebieden en het vaststellen van het vangstseizoen.

Een belangrijk deel van het werk van CCAMLR richt zich op IUU fishing, met name op Antarctische diepzeeheek (*Dissostichus eleginoides*). Om zicht te houden op IUU fishing en deze tegen te gaan, heeft CCAMLR een 'Catch Documentation Scheme' opgezet waarin de handel in de diepzeeheek in het CCAMLR-gebied in kaart werd gebracht, waardoor de Commissie in staat wordt gesteld de oorsprong van de diepzeeheek te traceren en te beoordelen of deze is gevangen in overeenstemming met CCAMLR's beschermingsmaatregelen.

In de afgelopen jaren is er bij de lidstaten een toenemende ongerustheid ontstaan ten aanzien van klimaateffecten op de krillpopulaties. Er zijn aanwijzingen dat deze populaties onder druk staan. Daarnaast bestaat de verwachting dat de commerciële krillvangsten in de komende tijd aanzienlijk zouden kunnen toenemen omdat er een hoogwaardig marktsegment is ontstaan voor producten die uit krill kunnen worden gewonnen zoals grondstoffen voor cosmetica, 'food additives' en voedsel voor zalmkwekerijen.

<sup>70</sup> Artikel II van het verdrag schrijft voor dat bescherming, met inbegrip van "rational use", niet alleen "prevention of decrease in the size of any harvested population to levels below those which ensure its stable recruitment" betreft, maar ook "maintenance of the ecological relationships between harvested, dependent and related populations of Antarctic marine living resources", en "prevention of changes or minimization of the risk of changes in the marine ecosystem" betekent. In deze benadering is CCAMLR een uniek verdrag.

In reactie op deze zorgen wordt momenteel de maximaal te vangen hoeveelheid krill vastgesteld *per* zeegebied waarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de voedselbehoeften van andere aldaar aanwezige diersoorten. Ook worden krillvissers verplicht hun vangstvoornemens van te voren aan te melden en de gerealiseerde vangsten snel te registreren bij het Secretariaat. Ook moeten wetenschappelijke waarnemers aanwezig zijn aan boord van de krillschepen en is de hoeveelheid wetenschappelijke gegevens die moet worden gerapporteerd vergroot. Verdere aanscherping van dit soort maatregelen is mogelijk.

De CCAMLR Commissie heeft recentelijk, op initiatief van de EU, besloten tot de instelling van een beschermd zeegebied in de internationale wateren uit de kust van de South Orkney Islands. Deze maatregel was de eerste in zijn soort en onderstreept de rol van CCAMLR als voorloper voor de gewenste ontwikkelingen in andere internationale visserijovereenkomsten.

Momenteel is Polen als enige EU-lidstaat actief in de Antarctische krillvisserij. Visserijbeleid is bovendien een bevoegdheid van de Europese Commissie. De Nederlandse betrokkenheid bij CCAMLR komt dan ook vnl. voort uit interesse voor de ecosysteem- en voorzorgbenadering.

### Beleid m.b.t. visserij en CCAMLR

1. Nederland meent dat ook in CCAMLR de belangen van het Antarctisch continent en omliggende wateren centraal dienen te staan, en is daarom voorstander van de door CCAMLR gehanteerde ecosysteem- en voorzorgbenadering.
2. Nederland zal binnen de looptijd van dit beleidskader de haalbaarheid en meerwaarde van toetreding tot de CCAMLR Commissie onderzoeken en zal in het positieve geval een verzoek tot toetreding indienen. Wellicht is Nederland vanuit die positie beter in staat de mogelijkheden van de Nederlandse agroindustrie en visserijsector te faciliteren binnen de algemene context van duurzaam beheer en gebruik van natuurlijke hulpbronnen in de Zuidelijke oceaan.
3. Nederland steunt de totstandkoming van een netwerk van MPAs in de Zuidelijke oceaan en acht het van belang dat CCAMLR een leidende rol op zich neemt bij het realiseren daarvan. Daar het CCAMLR-gebied buiten de grenzen van erkende nationale rechtsmachten is gelegen, kan de aanwijzing van MPAs door CCAMLR een belangrijke voorbeeldfunctie hebben voor dergelijke aanwijzingen in andere gebieden die buiten de grenzen van de nationale rechtsmacht liggen. Hier is in feite sprake van het beheer van een GPG.
4. Nederland streeft naar een duidelijker bevoegdheidsafbakening tussen CCAMLR en het Antarcticaverdrag en zal daar in beide fora aandacht voor vragen.
5. Jaarlijks leidt EL&I de Nederlandse delegatie naar de zitting van CCAMLR.

## 4.10 Wet bescherming Antarctica (WbA)

In 1991 is het Protocol betreffende Milieubescherming bij het Antarticaverdrag aanvaard, dat in 1998 in werking is getreden. Het protocol is in Nederland voornamelijk geïmplementeerd in de WbA en in het Besluit bescherming Antarctica (hierna: BbA). De WbA bepaalt dat activiteiten die vanuit Nederland naar Antarctica zijn georganiseerd vergunningplichtig zijn. Daarnaast geldt voor alle Nederlanders in het Antarctisch gebied een aantal verbodsbepalingen. Een bijlage bij het milieuprotocol (Bijlage IV), waarin bepalingen staan over het voorkomen en beperken van mariene verontreiniging vanaf schepen, is geïmplementeerd in de scheepvaartregelgeving.

In de jaren 1998 - 2009 zijn door de consultatieve vergadering van het Antarticaverdrag vier aanvullende maatregelen aangenomen die via de WbA om implementatie in het Nederlandse recht vragen. Het betreft:

- Maatregel 1(2005) via welke een 6<sup>e</sup> bijlage aan het milieuprotocol is toegevoegd waarin de aansprakelijkheid voor de kosten van bestrijdingsacties in milieubedreigende noodsituaties is geregeld;
- Maatregel 4(2004) ziet op rampenplannen, veiligheid en verzekeringen;
- Maatregel 15(2009) stelt eisen aan het aan land gaan van toeristen in Antarctica;
- Maatregel 16(2009) wijzigt de reeds bestaande bijlage II bij het protocol en heeft betrekking op de bescherming van flora en fauna in Antarctica.

Het wetswijzigingstraject dat beoogt deze vier maatregelen in de WbA te incorporeren was begin 2011 nog gaande.

In de WbA is er voor gekozen de gehele activiteit naar en in het Antarctisch gebied als aanknopingspunt te nemen voor de regulering. De vergunningsplicht valt toe aan de organisator en staat los van het doel van de activiteit. Ook het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek is dus vergunningplichtig. Indien is vastgesteld dat door de activiteit een gering of tijdelijk effect voor het Antarctisch milieu kan worden veroorzaakt, zal eveneens een milieu-effectrapport moeten worden gemaakt, overeenkomstig de daarvoor geldende regels. 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; daartoe staan handhavingsmiddelen ter beschikking. De diverse specifieke bepalingen die met betrekking tot bijvoorbeeld afvalverwijdering, flora- en faunabescherming en speciaal beheerde of beschermde gebieden in het protocol zijn neergelegd, zijn 'vertaald' in het kader van de vergunningverlening. Naast de vergunningplicht en de plicht om voor bepaalde activiteiten een milieu-effectrapport te maken, gelden enkele specifieke verboden. Het gaat hier om handelingen, zoals het binnenbrengen van voor het Antarctisch gebied uitheemse dier- of plantensoorten, het wegnemen van inheemse dieren en planten, het achterlaten van bepaalde afvalstoffen, het beschadigen van historische monumenten of plaatsen, etc. Naast deze specifieke verboden geldt een algemene verplichting om zorgvuldig met het Antarctisch milieu om te gaan, een zogenaamde zorgplichtbepaling. De specifieke verboden en de zorgplichtbepaling gelden voor iedere Nederlander in het Antarctisch gebied, ook degenen die niet individueel vergunningplichtig zijn omdat zij

onder de vergunning van een organisator vallen (zoals het geval is voor toeristen op een cruiseschip).

Een aanvraag om een vergunning *kan* worden geweigerd in het belang van de bescherming van het Antarctisch milieu of als er gegronde vrees bestaat dat de vergunninghouder niet overeenkomstig het bij of krachtens de wet bepaalde zal handelen. Een aanvraag om een vergunning *moet* worden afgewezen, als de consultatieve vergadering van het Antarticaverdrag over het betrokken milieu-effectrapport een negatief oordeel heeft gegeven of wanneer er onvoldoende zekerheid bestaat dat ernstige nadelige gevolgen voor het Antarctisch milieu kunnen worden voorkomen.

De laatste jaren worden zo'n vijf vergunningen per jaar afgegeven, grotendeels voor toerisme en af en toe voor wetenschappelijk onderzoek. Eén enkele vergunning kan het bezoek van vele honderden personen inhouden. Omdat Nederland geen eigen basis op Antarctica heeft en voor haar onderzoek gebruik maakt van faciliteiten van andere landen, vallen de activiteiten van Nederlandse onderzoekers relatief vaak onder een buitenlandse vergunning.

Bij de beoordeling van vergunningaanvragen staat het zoveel mogelijk voorkomen dan wel beperken van de nadelige gevolgen voor het Antarctisch milieu centraal. Het Antarctisch milieu is in het kader van de WbA een breed begrip dat meerdere aspecten omvat. In artikel 1, tweede lid, van de wet zijn die aspecten vermeld.

| 83 |

Eén van die aspecten betreft de intrinsieke waarde van Antarctica, met inbegrip van de wildernis van Antarctica. Bij het beoordelen van de milieueffecten van bijvoorbeeld het gebruik van een motor- of luchtvaartuig wordt derhalve niet alleen gekeken naar de mogelijke invloeden op in het gebied voorkomende flora en fauna, maar moet ook de invloed op onder meer de wilderniswaarde van het gebied, de daar heersende rust en de waarde van het gebied voor de wetenschap vanwege het ontbreken van iedere menselijk invloed worden betrokken.

Activiteiten die afbreuk doen aan deze waarden zullen in beginsel door het bevoegde Nederlandse gezag niet worden toegestaan. Zo zal bijvoorbeeld, met het oog op de negatieve effecten op de wilderniswaarde, voor het gebruik van gemotoriseerde voertuigen in het Antarctisch gebied bij toeristische activiteiten geen toestemming worden gegeven. Bij het verrichten van wetenschappelijk onderzoek zal kritisch worden bekeken of een minder belastende wijze van transport mogelijk is.

De bescherming van de wilderniswaarde leidt er eveneens toe dat activiteiten die tot doel hebben om structurele voorzieningen als bebouwing en permanente infrastructuur ten behoeve van het toerisme aan te brengen, niet zullen worden toegestaan. Verblijf door toeristen in het Antarctisch gebied dient zoveel mogelijk met behulp van schepen plaats te hebben.

Indien er structurele voorzieningen worden voorgesteld voor het verrichten van wetenschappelijk onderzoek, zal er een kritische beoordeling plaatsvinden ten aanzien van de noodzaak van deze voorzieningen. Daarbij zal met name worden gekeken naar het belang van het te verrichten onderzoek en naar het al of niet bestaan van minder belastende mogelijkheden. Die beleidslijn heeft tot gevolg dat Nederland het ongewenst acht een eigen permanent onderzoekstation op te richten. Bij het doen van wetenschappelijk onderzoek wordt gestreefd naar gezamenlijk gebruik van, bij voorkeur reeds aanwezige, voorzieningen en onderzoekstations met andere landen. Het is redenerend langs deze lijnen, dat Nederland bij de plaatsing van vijf onderzoekslaboratoria op Antarctica heeft gekozen voor de plaatsing van *mobiele* containerlaboratoria op een *bestaande* (Britse) basis.

Kunstuitingen en objecten zullen, zeker als er sprake is van een permanent karakter, eveneens al snel leiden tot strijd met de wilderniswaarde.

Op grond van artikel 14 van de WbA worden aan een vergunning de voorschriften verbonden die nodig zijn ter bescherming van het Antarctisch milieu. De afgelopen jaren werd bij het verlenen van vergunningen voor toeristische activiteiten als voorwaarde aan de vergunning verbonden dat de in ATCM-verband vastgestelde 'Site guidelines for visitors', zoals vermeld in resolutie 1(2010), en de 'Guidelines for visitors to the Antarctic', de bijlage bij aanbeveling ATCM XVIII-1, worden nageleefd. Deze beleidslijn zal worden voorgezet.

| 84 |

Door IAATO is een handleiding ontwikkeld met procedures voor de ontsmetting van schoeisel, kleding en uitrusting. Met het oog op de toegenomen noodzaak om ongewenst binnenbrengen in het Antarctisch gebied van levende organismen van buiten het gebied tegen te gaan, en de wenselijkheid van een level playing field, zal Nederland de inhoud van die handleiding en de daarin neergelegde normen verankeren in de vergunningvoorschriften.

Ook voor wat betreft andere IAATO-normstelling kan het bevoegde gezag er voor kiezen de bovenbedoelde doorwerking in het vergunningensysteem vorm te geven. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan de 'Marine wildlife watching guidelines' en de 'Guidelines to minimize seabird landings on ships' (zie [www.iaato.org](http://www.iaato.org)).



5

# Nederlands polair beleid en Polair Programma

## 5.1 Onderscheid polair beleidskader en Polair Programma

Het Nederlandse polaire beleid en het Nederlands Polair Programma (NPP) zijn de twee pijlers waarop vrijwel alle polaire activiteiten in Nederland rusten<sup>71</sup>. Het polaire *beleid* beschrijft wat Nederland in internationale fora m.b.t. de poolstreken uitdraagt; in welke fora dat gebeurt, door wie, en wat daarbij de prioriteiten zijn. Het polaire beleid heeft geen apart budget. De activiteiten (zoals het bijwonen van de ATCM) vallen binnen de reguliere activiteiten van de ministeries en komen uit hun reguliere middelen.

Het Nederlands Polair *Programma* is een wetenschapsprogramma voor poolonderzoek, waaruit de laatste jaren ook enkele beleidsondersteunende activiteiten worden gefinancierd. In feite zijn *alle* wetenschappelijke activiteiten van het NPP beleidsondersteunend, omdat de consultatieve status onder het Antarticaverdrag de plicht met zich meebrengt substantieel wetenschappelijk onderzoek in Antarctica te verrichten. Zonder poolonderzoek (in Antarctica) is er dus geen beleid nodig want heeft Nederland geen stoel aan tafel bij de ATCM. Het polaire beleid en het Polaire Programma zijn dus onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dat was niet altijd zo. Het Polaire *Programma* was er het eerst, vanaf 1985<sup>72</sup>, en diende o.m. om de consultatieve status onder het Antarticaverdrag te verwerven. Ook toen dat in 1990 eenmaal gelukt was, bleef het polaire *beleid* het kleine broertje van het Polaire Programma. Antarctica bevond zich in een politiek en economisch ‘bevroren’ situatie en de Nederlandse beleidsinzet op andere punten (natuur, milieu) had immers vanaf het begin een duidelijke lijn. Over die lijn bestond (en bestaat tot op de dag van vandaag) brede interdepartementale, maatschappelijke en politieke overeenstemming. De noodzaak voor een uitgebreider beleidskader kwam er evenmin toen in de 2<sup>e</sup> helft van de jaren ‘90 ook internationale *Arctische* samenwerking ontstond. Nederland was immers slechts waarnemer bij de AR, zonder stemrecht, en er bestond geringe behoefte aan een formeel beleidskader als leidraad voor de aanwezigheid bij raadsvergaderingen. Dit veranderde pas in de laatste jaren van het laatste decennium, toen het Noordpoolgebied m.n. vanwege klimaatverandering snel veranderde en er plotseling andere politieke, strategische en economische perspectieven voor dat gebied opdoemden en ook actoren als de EU een Arctisch beleid gingen formuleren.

Tot op heden was het Beleidskader Poolgebieden dus weinig meer dan een inleiding tot het Polaire Programma en beschreef het m.n. de wetenschappelijke inzet van Nederland in de poolgebieden en onze visie m.b.t. natuur en milieu. Het huidige beleidskader 2011-2015 is het eerste dat pooft de poolgebieden in een perspectief te plaatsen dat dat van het Polaire

<sup>71</sup> Er wordt in Nederland ook poolonderzoek uitgevoerd buiten het NPP om, door universiteiten en andere onderzoeksinstituten uit eigen middelen of uit middelen die verkregen zijn van bijv. ministeries buiten het NPP. In veel gevallen evenwel hangt de eigen bijdrage van bijv. universiteiten aan poolonderzoek sterk samen met de middelen die zij uit het NPP ontvangen. De hoeveelheid poolonderzoek die door Nederlandse onderzoeksinstituten zonder enige ‘link’ met het NPP wordt uitgevoerd is zeer beperkt en betreft vrijwel uitsluitend Arctisch onderzoek.

<sup>72</sup> Het heette toen anders, namelijk Nederlands Antarctisch Activiteitenplan, later Nederlands Antarctisch Programma (NAP of beter: NAAP (dat laatste ter onderscheid met het latere Nederlandse Arctische Programma))



Programma overstijgt en dat ook een handvat biedt voor de nieuwe politieke en economische uitdagingen.

Het Polaire Programma heeft, i.t.t. het polaire beleid, een budget. Aanvankelijk was dat budget uitsluitend bestemd voor Antarctisch onderzoek, later zijn er ook Arctisch onderzoek en beleidsondersteunende activiteiten onder het NPP terecht gekomen.

Er is een tweede reden (dus naast de toegenomen aandacht voor m.n. het Noordpoolgebied) dat een degelijker beleidskader wenselijk is. Dat is omdat er op last van de –voormalige– Minister van OCW Plasterk in 2009 door NWO een separaat Nederlands programma voor poolonderzoek is geformuleerd, het zgn. Masterplan Poolpositie-NL, een ‘Nieuw Nederlands Polair Programma (NNPP) 2010-2014’. Dit nieuwe programma is ontstaan tijdens de looptijd van het NPP 2007-2010 en in het jaar 2010 waren deze twee programma’s (NPP 2007-2010 en NNPP 2010-2014) gelijktijdig in uitvoering: het NPP met financiering van de genoemde ministeries en een deel van het NNPP met uitsluitend financiering van het Ministerie van OCW.

De Commissie Terlouw, die begin 2010 het Beleidskader Poolgebieden en het NPP 2007-2010 heeft geëvalueerd, beval aan om het Masterplan Poolpositie-NL als meest geëigende programma voor poolwetenschap te koppelen aan een nieuw beleidskader<sup>73</sup>. Die koppeling houdt een inhoudelijke acceptatie in van het Masterplan Poolpositie-NL door alle ministeries die bij het polaire beleid betrokken zijn, en staat vanaf dat moment ook open voor cofinanciering door deze ministeries, in aanvulling op de eerdere OCW-financiering. Met de koppeling van het huidige Beleidskader Poolgebieden 2011-2015 en het Masterplan Poolpositie-NL is de twee-eenheid beleid/wetenschap m.b.t. de poolgebieden weer hersteld.

| 88 |

## 5.2 Historische schets van het Nederlands polair beleid en Polair Programma

Zoals in eerdere hoofdstukken is aangegeven, beschikte Nederland over een kortdurend Antarctisch onderzoeksprogramma in de periode 1963-1967, toen samen met België drie expedities werden uitgevoerd in de seizoenen 1963/64, 1964/65 en 1965/66. Nederland droeg in totaal met 2,35 miljoen gulden (30%) bij in de kosten daarvan. Er namen resp. vier, negen en zes Nederlandse wetenschappers aan deel. Daarna volgde een lange pauze en eerst begin jaren '80 raakte Nederland wederom betrokken bij Antarctisch onderzoek, aanvankelijk op zeer bescheiden schaal en weinig gestructureerd. Zo werd in 1981 125.000 gulden aan onderzoek besteed en in 1983 200.000.

<sup>73</sup> De commissie Terlouw heeft uiteindelijk geadviseerd voor het programma als geheel een budget beschikbaar te stellen van 6 M€. NWO acht een budget van 10 M€ noodzakelijk voor de uitvoering van het Masterplan Poolpositie-NL 2010-2014. Uiteindelijk heeft OCW 1 M€ in 2010 besteed onder de naam NNPP. Daarna is de naam gebruikt voor de financiële bijdragen van OCW, EL&I U&M, BZ en NWD gezamenlijk voor de periode 2011-2015 en afgekort tot NPP.

In 1985 zag het eerste Nederlandse Antarctisch Activiteitenplan 1985-1987 het licht, financieel ondersteund door de BZ, OCW en EZ. In dit activiteitenplan werd gekozen voor glaciologie, ecologie, geologie en climatologie als belangrijkste onderzoeksrichtingen en nam het budget aanzienlijk toe: van 320.000 gulden in 1985 tot 930.000 in 1986 en 1,28 miljoen gulden in 1987. Deze fondsen waren afkomstig van de ministeries die participeerden in het Interdepartementaal Antarctica Overleg (IAO) te weten BZ, OCW, VROM, LNV, V&W en EZ.<sup>74</sup>

Na een korte interruptie in 1988 waarin de SOZ de financiering overnam, kwam er in 1989 wederom een meerjarenplan: het Nederlands Antarctisch Programma 1989-1993. Dit programma was een doorbraak omdat met de vaststelling ervan tevens formeel werd besloten te streven naar de consultatieve status bij het Antarcticoverdrag. Zou dat lukken, dan zou het Antarctisch onderzoeksprogramma een structureel karakter moeten krijgen. Inderdaad bleek het programma 1989-1993 het eerste in een totnogtoe ononderbroken reeks polaire programma's, die vrijwel steeds een looptijd hadden van 4 á 6 jaar.

Het NAAP2 1989-1993 werd zodoende gevolgd door een NAAP3 1994-2000 en tenslotte door een NAAP4 2001 – 2006.

Intussen was ook het Arctische onderzoek in een stroomversnelling gekomen door het einde van de Koude oorlog en hadden verschillende Nederlandse onderzoekers de weg naar het Noordpoolgebied weten te vinden. Ook was Nederland betrokken geraakt bij het werk van de AR en zijn werkgroepen. Dit deed de vraag rijzen naar de wenselijkheid van een Nederlands Arctisch programma. Op de ministeriële vergadering van de AR in oktober 2000 werd de oprichting door Nederland van een Arctisch onderzoeksprogramma aangekondigd. Hoewel Arctisch onderzoek strikt genomen geen voorwaarde is voor het zekerstellen van deelname aan het overleg binnen de AR, versterkt het wel onze positie aldaar. En met de formele aankondiging heeft dit programma, evenals het Antarctische programma, geen vrijblijvendheid in de internationale diplomatieke betrekkingen.

| 89 |

Op 12 april 2002 werd het NAP door de Ministerraad samengevoegd met het NAAP4 2001-2006. Voor 2002 was er evenwel nog geen structurele financiering voor Arctisch onderzoek. Die kwam in 2003. Daarmee werd het NAAP4 2001-2006 “opgeplust” tot het eerste NPP 2003-2006. Voor dit programma werd tevens het eerste polaire beleidsdocument opgesteld: “Nederland en de poolgebieden, beleid en programma voor Arctica en Antarctica 2003-2006”<sup>75</sup>. Tevens werd een beleidsondersteunend Arctisch programma ingevoerd, het zgn. NAP-Internationaal, waarmee Nederland kon deelnemen aan gespecialiseerd internationaal overleg over het Noordpoolgebied, m.n. binnen IASC en de werkgroepen van de AR.

<sup>74</sup> In 1986/87 vond buiten het Antarctisch Activiteitenplan nog een Nederlandse expeditie plaats naar South Georgia, de zgn. Nederlandse Wetenschappelijke South Georgia Expeditie, die privaat werd gefinancierd door de Foundation for (sub)Antarctic Research. Uitvoering was m.n. in handen van de Universiteit Groningen (Arctisch Centrum).

<sup>75</sup> Het jaar 2002 werd budgettair als een overgangsjaar gezien waarin NAAP doorging op basis van bestaande arrangementen voor 2001-2006 en waarin Arctische activiteiten op een ad-hoc basis werden gefinancierd.

Een dergelijke ondersteuning bestond reeds eerder maar kreeg eerst in 2003 een meer structureel karakter. Daarmee bestond het polaire programma uit drie onderdelen: NAAP, NAP en NAP-internationaal.

Het NPP1 2003-2006 werd gevolgd door een vergelijkbaar programma voor de periode 2007-2010, waarin wederom ruimte was gemaakt voor zowel een NAP als een NAAP, alsmede een beleidsondersteunend Arctisch programma. De budgetten stegen tot ruim 2 miljoen Euro/jaar waarbij (ter illustratie) ruim 70 cent van elke Euro aan Antarctisch onderzoek werd besteed, ruim 20 cent aan Arctisch onderzoek en minder dan 10 cent aan Arctische beleids-ondersteunende activiteiten.

In het voorgaande hoofdstuk is reeds aangegeven dat het polaire onderzoeksprogramma dat bij dit beleidskader poolgebieden 2011-2015 hoort, het zgn. Masterplan Poolpositie-NL is, oftewel het NNPP 2010-2014 van NWO.

In dit Masterplan vindt wederom een verschuiving plaats, conform de aanbevelingen van de Commissie Terlouw, die in begin 2010 het NPP 2007-2010 evalueerde. De Commissie Terlouw kwam daarin tot de conclusie dat het poolonderzoek niet langer in een Arctisch en Antarctisch deel moet worden gesplitst, doch in wetenschapsgestuurd onderzoek resp. beleidsgestuurd onderzoek. Daarmee vervalt vanaf 2011 dus het onderscheid tussen het NAAP en het NAP. Wel wordt naast het Masterplan nog een separaat onderdeel voorzien voor beleidsondersteunende activiteiten. Ook deze ondersteunende activiteiten zullen ten gunste van beide poolgebieden worden uitgevoerd, dus niet langer uitsluitend ten gunste van het Noordpoolgebied, zoals het geval was met NAP-internationaal.

De uitvoering van zowel het wetenschapsgestuurde als het beleidsgestuurde onderzoek binnen het Masterplan, als de beleidsondersteunende activiteiten, worden aan NWO toevertrouwd.

## Overzicht budgetten voor poolonderzoek cq. het polaire programma

NB: De gegevens t/m 2002 betreffen uitsluitend Antarctisch onderzoek. Vanaf 2003 gaat het ook om Arctisch onderzoek en om beleidsondersteunende activiteiten. Vanaf 2003 gaat het om euro's i.p.v. guldens.

1985	NLG 320.000 <sup>76</sup>
1986	NLG 930.000 <sup>77</sup>
1987	NLG 1.280.000
1988	NLG 1.320.000 <sup>78</sup>
1989	NLG 3.000.000
1990	NLG 2.850.000 <sup>79</sup>
1991	NLG 3.800.000
1992	NLG 4.650.000
1993	NLG 3.530.000
1994	NLG 3.500.000 (gevraagd)
1995	NLG 2.800.000 (begroot)
1996	NLG 2.800.000 (begroot)
1997	NLG 2.800.000 (begroot)
1998	NLG 2.800.000 (begroot)
1999	NLG 2.816.000 (begroot)
2000	NLG 2.976.500 (begroot)
2001	NLG 2.816.000
2002	NLG 2.816.000
2003	EUR 1.513.000 (waarvan EUR 1.278.000 voor NAAP)
2004	EUR 1.546.500 (waarvan EUR 1.304.000 voor NAAP)
2005	EUR 1.573.500 (waarvan EUR 1.331.000 voor NAAP)
2006	EUR 1.608.000 (waarvan EUR 1.358.000 voor NAAP)
2007	EUR 1.946.000 (waarvan EUR 1.370.000 voor NAAP)
2008	EUR 1.975.500 (waarvan EUR 1.390.000 voor NAAP)
2009	EUR 2.007.000 (waarvan EUR 1.412.000 voor NAAP)
2010	EUR 2.038.500 (waarvan EUR 1.434.000 voor NAAP)

<sup>76</sup> Cijfers voor 1985-1987 zijn afkomstig uit de internationale informatiebrochure die indertijd werd opgesteld ter ondersteuning van de verkrijging van de consultatieve status. (Deel I, The Establishment of the Netherlands Antarctic Research Programme, SOZ, The Netherlands Marine Research Foundation, blz 37).

<sup>77</sup> Deze NLG 930.000 omvat niet de kosten van de Nederlandse Wetenschappelijke South Georgia Expeditie.

<sup>78</sup> Cijfers voor 1988-1993 zijn afkomstig uit de internationale informatiebrochure die indertijd werd opgesteld ter ondersteuning van de verkrijging van de consultatieve status (Deel III, The Netherlands Antarctic Research Programme 1989 – 1994, SOZ, The Netherlands Marine Research Foundation, blz 37).

<sup>79</sup> Deze NLG 2.850.000 omvat niet de kosten van de Nederlandse Antarctische Expeditie naar Arktowski op King George Island. Die werd gefinancierd vanuit het Nationaal Milieu Beleidsplan 1989 en kostte ca. NLG 1 miljoen.

## 5.3 Organisatie polair beleid en Polair Programma

De uitvoering van het Nederlands Polair *beleid* en het Nederlands Polair *Programma* ligt niet in dezelfde handen.

Het Nederlandse Polaire Beleid wordt uitgedragen onder leiding van het BZ, met uitzondering van CCAMLR en het CEP. In die fora hebben EL&I resp. I&M het voortouw. Dit betekent in de praktijk dat BZ verantwoordelijk is voor de vertegenwoordiging van Nederland als Consultatieve Partij in de ATCM, als Waarnemende Partij bij de AR, bij overleg over het Arctische beleid van de EU, en (zo daaraan wordt deelgenomen) bij overleg in BEAC, de EU/ Noordelijke Dimensie en in Raadswerkgroepen van de EU.

De instructies van de Nederlandse delegaties naar internationale bijeenkomsten worden vastgesteld door het zgn. IPO, waarvan BZ zowel de Voorzitter als de Secretaris levert. Gespecialiseerd overleg, vaak op het snijvlak van beleid en wetenschap, wordt bijgewoond door deskundigen die gefinancierd worden uit de beleidsondersteunende component van het Polaire Programma. Zij spreken in beginsel op eigen titel vanuit hun deskundigheid, en zonder formele instructie uit Den Haag. Zij mogen zich evenwel niet begeven buiten de beleidsruimte van dit kader. In gevallen waarin een deskundigenoverleg politieke of beleidsmatige aspecten heeft, kan het IPO besluiten dat een interdepartementaal afgestemde instructie gewenst is.

| 92 |

### De oude uitvoeringsstructuur van het NPP

Het NPP was in de jaren 2007-2010 als volgt georganiseerd:

Het NPP bestond uit twee deelprogramma's, het NAAP en het NAP. Het NAP was beheersmatig onderverdeeld in een NAP-nationaal en NAP-internationaal. NAP-nationaal en NAAP waren beiden wetenschapsprogramma's; NAP-internationaal was een beleidsondersteunend programma, uitsluitend gericht op het Noordpoolgebied.

De wetenschapsprogramma's van NAP-nationaal en NAAP werden uitgevoerd onder auspiciën van NWO. De toewijzing van onderzoeksvoorstellen lag, na een beoordeling door zgn. peer reviewers, in handen van de Stuurgroep Polair Programma (SPP), waarin NWO en alle financierende departementen waren vertegenwoordigd.

Het beleidsondersteunende programma van NAP-internationaal werd uitgevoerd door het AC. Deze beleidsondersteunende activiteiten behelsden met name de Nederlandse vertegenwoordiging in werkgroepen van de AR, de Nederlandse vertegenwoordiging in IASC en het onderhoud en beheer van het Nederlandse Poolstation in Ny-Ålesund op Spitsbergen.

Ondersteuning voor het *Antarctisch* beleid werd jaar na jaar in afwisseling gefinancierd door BZ resp. VROM, d.m.v. het inhuren van expertise van de Universiteit van Tilburg (Prof. Dr. C. Bastmeijer). De financiering daarvoor was additioneel en viel buiten het NPP.

Het NPP 2007-2010 werd gefinancierd door BZ, EZ, LNV, VROM en V&W. Ook NWO droeg bij, zowel met middelen van OCW als met eigen middelen. Op basis van een convenant van maart 2007 tussen BZ, EZ, LNV, VROM en V&W verrekende BZ de bijdragen van de vier overige Ministeries op basis van de Regeling Onderlinge Betalingen 2003. Dit kwam neer op een budgetoverheveling van deze vier Ministeries aan BZ. Op basis van beschikkingen van

BZ met NWO en het AC maakte BZ de middelen jaarlijks over aan beide begunstigden, op basis van jaarplannen en –begrotingen. Verantwoording vond jaarlijks plaats binnen het IPO. De beheerslast lag derhalve bij BZ.

Alle financierende Ministeries droegen bij aan alle deelprogramma's, met de volgende uitzonderingen: EZ droeg *uitsluitend* bij aan NAP-internationaal; en NWO droeg juist *niet* bij aan NAP-internationaal.

### De nieuwe uitvoeringsstructuur van het NPP

Het NNPP 2011-2015 is op andere wijze vormgegeven dan de voorafgaande cyclus. Onder meer is de Stuurgroep Polair Programma (SPP) opgeheven. De SPP beschikte niet over rechtspersoonlijkheid, wat in het geval van bezwaarschriften tegen haar besluitvorming op problemen had kunnen stuiten.

De wijzigingen vinden deels plaats o.g.v. de aanbevelingen van de Commissie Terlouw (die grotendeels worden gevolgd) maar ook op basis van overwegingen van efficiëntie, de wens tot voorkoming van versnippering en 'bestuurlijke drukte' en rekening houdend met de – voorziene- personele capaciteit bij alle betrokkenen. Dat leidt tot de volgende constructie voor het NNPP 2011-2015:

De activiteiten en middelen worden gesplitst in drie groepen:

- Cluster I: Wetenschapsgestuurd onderzoek
- Cluster II: Beleidsgestuurd onderzoek
- Cluster III: Beleidsondersteunende activiteiten

Het wetenschapsgestuurde onderzoek wordt gebaseerd op het Masterplan Poolpositie NL 2010-2014; het beleidsgestuurde onderzoek wordt gebaseerd op dit beleidskader.

| 93 |

De coördinatie van de uitvoering en het financiële beheer van alle drie de onderdelen zal liggen bij NWO. OCW ontvangt via budgetoverhevelingen de middelen van de bijdragende Ministeries en zorgt voor jaarlijkse overmaking aan NWO op basis van jaarplannen. De budgetconstructie via OCW leidt ertoe dat NWO slechts één financier heeft en zijn verantwoording niet hoeft aan te passen aan verschillende administratieve culturen. NWO verdeelt de middelen over de drie clusters zoals door de financiers aangegeven. NWO rapporteert 1x per jaar aan het IPO o.b.v. de boekhoudkundige conventies van OCW. Binnen het IPO wordt verantwoording afgelegd over de besteding van de middelen en de behaalde resultaten en vindt dienaangaande de besluitvorming plaats.

Hoewel alle departementen (of andere financiers) aan alle drie de clusters kunnen bijdragen, wordt in beginsel voorzien dat de middelen voor Cluster I - het wetenschapsgestuurde onderzoek – vnl. afkomstig zullen zijn van NWO/OCW; voor Cluster II – het beleidsgestuurde onderzoek – grotendeels van de twee vakdepartementen EL&I en I&M; en voor Cluster III – de beleidsondersteunende activiteiten – van BZ (en ook EL&I).

Bij de formulering van onderzoeksvoorstellen zal gestreefd worden naar internationale coördinatie m.b.t. onderzoek en onderzoeksinfrastructuur. Voor deze coördinatie is NWO verantwoordelijk.

De toewijzing van de onderzoeksvoorstellen binnen Cluster I vindt plaats op basis van criteria vast te stellen door het gebiedsbestuur Aard- en LevensWetenschappen van NWO (NWO/ALW). Deze criteria zijn gebaseerd op wetenschappelijke excellentie en coherentie met de Clusters II en III. Indien de financiering van Cluster I uitsluitend afkomstig is van NWO en OCW behoeft geen financiële verantwoording te worden afgelegd binnen het IPO. Alle toekenningen in Cluster I zullen plaatsvinden op basis van de tarieven die tussen NWO en de Verenigde Samenwerkende Nederlandse Universiteiten (VSNU) zijn overeengekomen. De toewijzing van de onderzoeksvoorstellen binnen Cluster II vindt plaats door het Interdepartementaal Polair Overleg in speciale samenstelling. De op basis van een *call for proposals* ontvangen voorstellen zullen worden beoordeeld op wetenschappelijke excellentie (via NWO) en op beleidsrelevantie (door beleidsexperts, aangewezen door de financierende ministeries). Vervolgens zal een ranglijst worden opgesteld op basis van vooraf door het IPO overeengekomen wegingsfactoren. Ook overwegingen van coherentie met de programma's van Clusters I en III en continuïteit t.a.v. eerdere Polaire Programma's zullen een rol spelen bij de selectie van voorstellen. Het voorgenomen toewijzingsbesluit van het IPO zal daarna (om bestuursjuridische redenen) worden overgenomen en vastgesteld door NWO/ALW. Gezien de bij NWO/ALW liggende uitvoeringsverantwoordelijkheid en de mogelijkheden voor bezwaar en beroep tegen subsidiebesluiten, zal het voorgenomen IPO toewijzingsbesluit door NWO/ALW formeel worden getoetst aan de voorwaarden die verbonden zijn aan de *call for proposals*. Is dat het geval dan zal NWO/ALW het toewijzingsbesluit onverkort vaststellen. Ook alle toekenningen in Cluster II zullen plaatsvinden op basis van de tarieven die tussen NWO en de VSNU zijn overeengekomen.

Een financiële constructie die rekening houdt met de karakteristiek van het onderzoek is noodzakelijk. In verband met de lange duur van sommig onderzoek en de daaraan verbonden aanstellingen (AIO's, promovendi) zal de besteding van de middelen in de Clusters I en II daarom een uitloop kunnen hebben.

Cluster III is een interministerieel beleidsondersteuningsfonds, opgezet door de bij het polaire beleid betrokken departementen, waaruit activiteiten worden gefinancierd op het snijvlak van beleid en wetenschap die ten dienste staan aan de Nederlandse belangen in de Poolstreken. Dit kunnen zowel activiteiten in Nederland zijn (bijv. organisatie van bijeenkomsten) of in het buitenland. Uit Cluster III zullen in elk geval de volgende activiteiten worden gefinancierd: het bijwonen door Nederland van werkgroepen van de AR; de Nederlandse aanwezigheid in IASC, SCAR en COMNAP; de huur en het beheer van het poolstation in Ny Ålesund op Spitsbergen, de ondersteuning van de Nederlandse beleidsinbreng in ATCM-en CEP, en (op ad hoc basis) een kleinschalige medefinanciering van projecten van de AR of de uitvoering van bepaalde polaire verdragstaken.

### **Beoordelingsprocedure Cluster II:**

Onderzoeksvoorstellen in Cluster II worden op twee deelonderdelen beoordeeld.

#### **Beleidsrelevantie en urgentie:**

Het IPO selecteert per call for proposals minimaal twee beleidsexpert. Deze experts zullen op een call binnengekomen onderzoeksvoorstellen beoordelen aan de hand van de voorwaarden die in de call zijn gesteld t.a.v. (1) beleidsrelevantie en (2) beleidsurgentie. Basis daarvoor vormt in algemene zin dit beleidskader en in het bijzonder datgene wat daarover specifiek in de call is opgenomen.

#### **Wetenschappelijke kwaliteit:**

NWO/ALW beoordeelt de onderzoeksvoorstellen in een peer review procedure gebruikmakend van internationale onderzoekers en een nationale beoordelingscommissie, aangevuld met buitenlandse experts met toepassing van de NWO code tegen belangenverstrengeling.

Beoordeeld worden de (1) innovativiteit, (2) de wetenschappelijke kwaliteit van het voorstel en (3) de kwaliteit van de betrokken onderzoeksgroep.

Een oordeel voor “wetenschap èn beleid” wordt bepaald op basis van een vooraf binnen het IPO overeengekomen gewichtsverdeling (gewogen gemiddelde) van beide deelbeoordelingen.

Het IPO beziet vervolgens de rangorde van voorstellen die op basis van de gewichtsverdeling van beide deelbeoordelingen tot stand komt. Daarbij kan het zelf desgewenst ook de mate van mogelijk gewenste afstemming van onderzoeksvoorstellen uit Cluster II met Cluster I en III mede afwegen. Dit in het belang van een door het IPO gewenste consistente ontwikkeling van het poolprogramma.

Continuïteit is een belangrijk criterium bij de selectie van activiteiten en deelnemers daaraan. Om die reden zal tenminste in de twee volgende gevallen gebruik worden gemaakt van vaste adviseurs:

- Het bijwonen van de werkgroepen AMAP, CAFF en SDWG van de AR zal NWO uitbesteden aan het AC op basis van een samenwerkingsovereenkomst. Ook de structurele steun aan het onderzoekstation in Ny Ålesund zal vooralsnog via het AC worden gekanaliseerd.
- De beleidsadvisering m.b.t. de Nederlandse inbreng in de ATCM en het CEP zal NWO uitbesteden aan de Universiteit van Tilburg.

De kosten voor de samenwerkingsovereenkomst en de beleidsadvisering zullen zijn gebaseerd op de gehanteerde tarievenstructuur uit de lopende overeenkomsten, waar mogelijk geïndexeerd naar de huidige situatie.



Indien t.g.t. zou blijken dat het beroep op het Poolstation in Ny Ålesund niet binnen het huidige beheersmodel kan worden gerealiseerd, zullen NWO en het Arctisch Centrum in onderling overleg een nieuw model uitwerken en aan het IPO voorleggen.

Overige uit deze groep te financieren activiteiten kunnen door zowel NWO, het AC, als de financierende Ministeries worden gesuggereerd op ad hoc basis. De besluitvorming daarover ligt bij het IPO die daarover snel, per stilteprocedure een besluit neemt, waarvan de uitvoering vervolgens door NWO wordt vormgegeven. Meestal zal het gaan om de afvaardiging van een Nederlandse expert naar een bepaalde bijeenkomst waar Nederlandse aanwezigheid in het gemeenschappelijke belang wordt geacht, of om deelname aan (kleine) projecten in het kader van bijv. de AR.

Cluster III heeft uitdrukkelijk **niet** het karakter van een fonds voor subsidies waarvoor aanvragen kunnen worden ingediend door derden.

De invulling van de drie clusters dient onderling coherent te zijn. Ook is een zeker evenwicht tussen de diverse onderzoeksterreinen en tussen Arctische vs. Antarctische activiteiten gewenst. Daarover waakt het IPO. NWO zal het IPO de daartoe benodigde informatie verschaffen, ook over de activiteiten en inzet van middelen binnen Cluster I.

| 96 |

Het Gebiedsbestuur NWO/ALW voert het secretariaat van het NPP en is eindverantwoordelijk voor het beheer en de coördinatie. NWO zal contractueel verplicht worden zorg te dragen voor een adequaat functionerende organisatie zodat de uitvoering van het NPP doelmatig en rechtmatig geschied en er een duidelijke en overzichtelijke administratie wordt gevoerd waaruit te allen tijde inzicht in de financiële positie van het programma kan worden verkregen. De directeur van het gebiedsbestuur ALW heeft hiervoor als budgethouder de eindverantwoordelijkheid. Details betreffende taken en verantwoordelijkheden zullen worden opgenomen in de financieringsbeschikking van OCW.

Om bestuurlijke drukte in het Nederlandse poolonderzoeksveld te verkleinen is in 2009 begonnen met het verkleinen van het aantal gremia dat zich in dit veld beweegt. Vanuit de visie dat de nationale organisatie en coördinatie van het uit te voeren poolonderzoek beter op één plek worden geconcentreerd, inclusief strategievorming en acquisitie van benodigde middelen is op 9 november 2010 de Nederlandse Pool Commissie (NPC) opgericht en zijn de Commissie Polair Onderzoek (CPO) en de Nederlandse SCAR-Commissie opgeheven. Ook de SPP is opgeheven, zoals hierboven gemeld. Met deze uitdunning kan doelmatiger en slagvaardiger worden gewerkt en kan beter tegemoet worden gekomen aan diverse (inter) nationale verplichtingen. Met een centraal aanspreekpunt verbeterd de interne en externe communicatie met het veld. Dit komt ook ten goede aan de benodigde kennisuitwisseling, educatie en *outreach* activiteiten.

De voornaamste taken van de NPC zijn het schrijven van de voor het poolonderzoek benodigde *calls for proposals*; het vertegenwoordigen en het behartigen van de belangen van het Nederlandse poolonderzoek in (inter)nationale commissies en organisaties; het monitoren van de voortgang van het onderzoek; het adviseren over (inter)nationale ontwikkelingen in het poolonderzoek; het stimuleren, initiëren en coördineren van (inter) nationale wetenschappelijke activiteiten in de poolgebieden; het organiseren van een

jaarlijks polair symposium en te functioneren als het nationale aanspreekpunt voor zaken die betrekking hebben op het NPP. De NPC heeft een externe, neutrale voorzitter.

6

## Nederlands poolonderzoek

## 6.1 Historische schets van het Nederlandse poolonderzoek

In eerdere paragrafen is reeds een indruk gegeven van de historie van het Nederlandse Polaire beleid en het Polaire Programma, maar werd nog niet ingegaan op het verrichte onderzoek.

In 1982 werd besloten de Nederlandse Raad voor Zeeonderzoek van de KNAW de coördinatie van het Nederlandse Antarctisch onderzoek op zich te laten nemen. Dit resulteerde in 1984 in het opzetten van een NAAP voor de periode 1985-1988. Dit eerste NAAP besloeg onderzoek naar *ice-flow* modellen. Er was toen veel belangstelling voor de dynamica van de West Antarctische ijsplaat. Ook marien ecologisch onderzoek (i.s.m. het Alfred Wegener Instituut) en geologisch onderzoek van de zeebodem in de Brainsfield Strait en de Weddell Sea en naar de Vestfold Hills area waren onderdeel van dit eerste NAAP. Ecologisch onderzoek aan Weddell Zeehonden en Stormvogels werd uitgevoerd i.s.m. Australische en Duitse collega's. Verder werd onderzoek verricht in de botanie en de industriële archeologie.

Van 1989 tot 1993 liep het tweede NAAP, dat een hoger budget kreeg toegekend dan zijn voorloper. De onderwerpen van de uitgevoerde onderzoeken behelsden het wegsmelten van de gletsjers; gedrag en thermoregulatie bij pinguïns; monitoren van organochloorverbindingen; productie en biomassa *turnover* van getijdenvetatie in relatie tot eutrofiëring bij vogels en zeezoogdieren; de tektonische evolutie van het centrale deel van de Transarctic Mountains; de geologie van de Vestfold Hills; de cycli van aluminium en silica; halo effecten die worden veroorzaakt door ijskristallen; datering van Antarctisch ijs met de AMS-<sup>14</sup>C dateringstechniek en onderzoek aan Antarctisch zeewier. In de Antarctisch zomer van 1990-1991 werd de eerste Nederlandse expeditie naar Antarctica georganiseerd door de NWO Stichting Onderzoek der Zee, waarvoor een deel van het Poolse onderzoekstation Henryk Arctowski werd gehuurd. Benodigd transport en materiaal werd door het Poolse hydrografische schip Arctowski verzorgd.

In de periode 1995 – 2000 werd er met een jaarlijks budget van €1,3 miljoen onderzoek verricht op de thema's glaciologie, klimatologie, oceanografie, ecologie, aardwetenschappen, geschiedenis, rechtswetenschappen en sociale wetenschappen.

Een evaluatie van het NAAP in 1999 door een internationale evaluatiecommissie leverde een positief resultaat op en een nieuw programma werd ingezet, NAAP 2001-2006. Dit vierde NAAP werkte met de thema's glaciologie en klimatologie, oceanografie, ecologie, en mens- en sociale wetenschappen; het budget bleef nagenoeg gelijk aan dat van de vorige periode. In 2002 wordt Arctisch onderzoek geformaliseerd door de instelling van het NAP. NAAP en NAP vormen vanaf dan gezamenlijk het NPP, waarbij het NAP een relatief klein onderdeel bleef van het Nederlandse wetenschappelijk onderzoek in de poolgebieden. Na de evaluatie van het NPP in 2005 werd dit aandeel vergroot met als uiteindelijk doel een gelijk budget voor beide polen.



| 100 |

Met het bezoek van de kroonprins en zijn gemalin en de toenmalige minister van OCW Plasterk aan Rothera Research Station in Antarctica in februari 2009 werd een vernieuwing ingezet van het NPP. Op verzoek van de minister werd door NWO een Masterplan Poolonderzoek (Poolpositie-NL) opgesteld. Hiermee werd een begin gemaakt met de instelling van een NNPP gevolgd door het NPP (zie voetnoot 73) 2011-2015. Zowel om wetenschapsinhoudelijke en buitenlandspolitieke redenen, als om redenen van nationaal belang, dient Nederland een duidelijk zichtbaar en respectabel wetenschappelijk onderzoekprogramma te financieren, dat tot doel heeft de fundamentele kennis van de polen en de poolsystemen en van de doorwerking hiervan in onze nabije leefomgeving te vergroten.

## 6.2 De rol van poolonderzoek als beleidsondersteunende activiteit

Beleidsrelevantie speelt een rol in een programma dat grotendeels vanuit departementen wordt gefinancierd. Over een periode van 4 of 5 jaar (een beschikkingsperiode) gaat het om het globale kader van relevantie voor het regeringsbeleid m.b.t. de poolgebieden, waarbij alle voor Poolonderzoek relevante beleidsvelden van de deelnemende departementen tot zijn recht moeten komen. De financierende departementen moeten zich in het programma kunnen herkennen. Er is in de periode 2007-2010 naast de wetenschappelijke beoordeling van de onderzoeksaanvragen tevens een beoordeling geweest op relevantie voor het Nederlandse beleid m.b.t. de poolgebieden. In het NPP 2011-2015 wordt een duidelijker onderscheid gemaakt tussen wetenschapgestuurde vragen en toepassing- en beleidgestuurde vragen. De vragen die ministeries ten behoeve van beleidsondersteuning beantwoord willen zien zijn niet altijd gelijk aan de vragen die de wetenschap zelf genereert. Na een beleids- en wetenschapgestuurde *call for proposals* liggen niet altijd voor de meest belangrijke

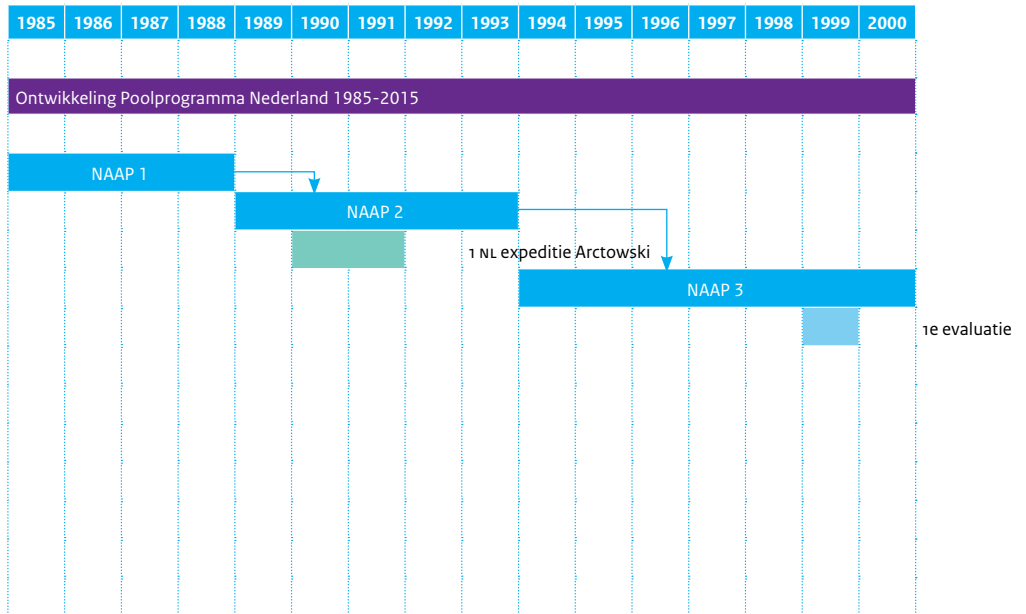
en urgente beleidsvragen, ook de meest excellente onderzoeksvoorstellen op tafel. Andersom adresseren de meest excellente onderzoeksvoorstellen niet altijd de meest belangrijke en meest urgente beleidsvragen. Voorstellen die worden ingediend binnen het NPP 2011-2015 kunnen vooraf één eigen toetsingskader kiezen, waarbij per kader een budget kan worden vastgesteld. Dit al naar gelang de wensen en financiële bijdrage van de financiers. Belangrijk is bij deze indeling in kaders duidelijk te maken dat wetenschapgestuurd onderzoek ook in hoge mate beleidsrelevant kan zijn, maar daar a priori niet op wordt beoordeeld. Omgekeerd kan beleidsgestuurd onderzoek grote wetenschappelijke waarde hebben. NWO stelt wel als eis dat al het te financieren onderzoek binnen het NPP 2011-2015 van hoogstaande wetenschappelijke kwaliteit dient te zijn.

#### *Beleidsmatige prioriteiten*

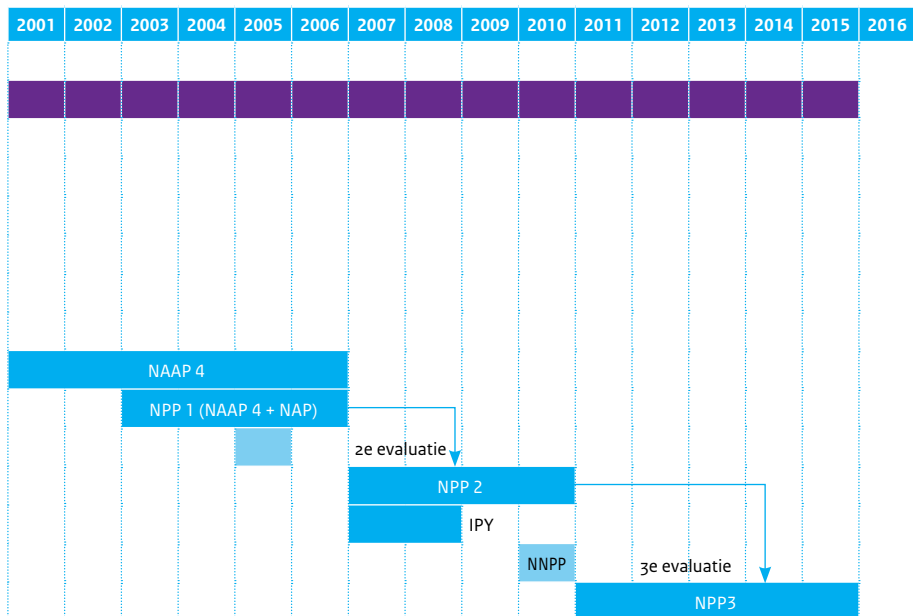
Ook in navolging en aanvulling op de aanbevelingen uit het evaluatierapport van de Commissie Terlouw zal het onderzoek binnen het beleidsgestuurde onderdeel van het NPP 2011-2015 zich richten op klimaatverandering, natuur, visserij, transport, toerisme, internationaal recht en internationale samenwerking, en delfstoffenwinning. Het beleidsgestuurde onderzoek op deze thema's kan betrekking hebben op zowel Antarctica als op het Arctische gebied.

#### *Actievoorstellen zijn onder andere:*

1. Ontwikkeling van verdere onderzoeksprogramma's betreffende het polaire klimaatstelsel, de stijging van de zeespiegel, het verlies van zee-ijs en het smelten van de permafrost en daardoor ontstane verschijnselen die leiden tot een versnelde opwarming van de aarde en andere door de mens veroorzaakte effecten op de polaire ecosystemen.
2. Analyse van de stand en de ontwikkeling van het Noordpoolmilieu teneinde bij te dragen tot het uitstippelen van passende EU-beleidslijnen.
3. Oprichting van nieuwe onderzoeksinfrastructuur (n.b.: bij bestaande onderzoekstations) en versterking van de monitoring- en supervisiecapaciteit.
4. Coördinatie van de werkzaamheden op verschillende onderzoekerreinen in verband met het Noordpoolgebied, zoals milieu, vervoer, gezondheid en energie, alsmede ontwikkeling van Arctische technologieën.
5. Zorgen voor continuïteit van de ruimtemetingen via GMES<sub>12</sub>. Steun voor langetermijnmetingen en rapportage van mariene gegevens door het Europees Marien Observatienetwerk. Bijdragen tot de uitwerking van de Arctische component van het overkoepelend wereldwijd aardobservatiesysteem (Global Earth Observing System of Systems - GEOSS).
6. Ontwikkeling van verbeterde brede internationale informatie-uitwisseling over onderzoekprojecten en bevordering van de coördinatie van nationale programma's. Hierdoor zou de EU moeten bijdragen tot steun voor het creëren van het permanente Arctische observatienetwerk.
7. Zorgen voor open toegang tot informatie afkomstig van monitoring en research, op basis van het beginsel van het gemeenschappelijk milieu-informatiesysteem.
8. Bevordering en ondersteuning van voorlichtingsprogramma's.



| 102 |



## 6.3 Hoofdthema's van het Nederlandse poolonderzoek 2011-2015<sup>80</sup>

In navolging van, en in aanvulling op de aanbevelingen uit het evaluatierapport van de Commissie Terlouw van het NPP 2007-2010 in maart 2010 zal binnen het Arctisch onderzoek de nadruk liggen op de volgende thema's:

### *Ijs, permafrost, klimaat en zeespiegel*

- Modelleren van het polaire klimaat
- Observatieonderzoek en remote sensing
- Ijskapmodellen
- Paleo-klimaat reconstructie – deelname diepe ijsboringen
- Evolutie en dynamiek van de polaire ijskappen op geologische tijdschalen),
- Feedbacks in het polaire klimaatsysteem
- Broeikasgassen, aerosolen en wolken

### *Polaire oceanen*

- Global Change en de polaire oceanen
- Gebrek aan ijzer en licht voor algengroei
- Opname van CO<sub>2</sub>, oceaanverzuring en methaanuitstoot

| 103 |

### *Polaire ecosystemen*

- Effecten van klimaatverandering en luchtverontreiniging op terrestrische ecosystemen
- Relatie biodiversiteit met functionaliteit en mogelijke verstoring daarvan
- Zee-ijs, polaire voedselketens en plasticiteit van habitatgebruik
- Invloed van klimaatveranderingen op trekvogels

### *Menswetenschappen, economische activiteiten, en veranderingen in polaire gebieden*

- Gevolgen van exploratie en exploitatie van natuurlijke hulpbronnen
- Consequenties voor de bestaande juridische kaders
- Methodologie en impact assessment van economische activiteiten
- Thermo-geo-mechanisch gedrag van permafrost (geo-engineering; building with nature)
- Gevolgen van menselijke activiteiten en klimaatverandering voor inheemse samenlevingen en Arctische milieu- en natuurwaarden;
- De rol van het recht en zelfreguleringsystemen in het kader van sociale, ecologische en economische belangen op de Arctis;

<sup>80</sup> De vier bronnen, gebruikt voor de paragrafen 6.3 en 6.4 zijn: (1) Nederlands Antarctisch Onderzoek, AOD/ON, 27 oktober 1988 (verkregen via de website van BZ); (2) NAAP 2000 Netherlands Antarctic Programme 1994-2000, Committee on Antarctic Research, Geosciences Foundation, Den Haag, maart 1994; (3) Brochure: The Netherlands' Antarctic activities in brief, Netherlands Antarctic Programme en (4) Poolpositie-NL- Masterplan voor een Nieuw Nederlands Polair Programma 2010-2014, NWO-ALW 2009



Deze thema's zijn grotendeels ook funderend en richtinggevend geweest voor de onderzoeksrichtingen binnen eerdere fasen van het NPP en het IPY/NL. Nieuwe thema's betreffen m.n. onderzoek m.h.o.o. exploitatie van natuurlijke hulpbronnen.

Binnen het Antarctisch onderzoek zal de nadruk liggen op de thema's:

#### *Ijs, klimaat en zeespiegel*

- Modelleren van het polaire klimaat
- Observatieonderzoek en remote sensing
- Ijskapmodellen
- Paleo-klimaat reconstructie – deelname diepe ijsboringen
- Evolutie en dynamiek van de polaire ijskappen op geologische tijdschalen,

#### *Polaire oceanen*

- Global Change en de polaire oceanen
- Gebrek aan ijzer en licht voor algengroei
- Opname van CO<sub>2</sub>, oceaanverzuring en methaanuitstoot

#### *Polaire ecosystemen, menselijke activiteiten en beheer/bestuur:*

- Onderzoek naar (de mogelijkheid van) herstelmaatregelen bij milieuschade
- Aanvullende maatregelen op scheepvaartgebied die noodzakelijk zijn door de aanwezigheid van ASPAs en ASMAs;
- Het in kaart brengen van de gevolgen van het evt. verklaren van het gehele Antarctische Verdragsgebied door zowel IMO als PSSA.
- De gevolgen van klimaatverandering voor het internationaal beheer van Antarctica (bijv. hoe omgaan met grotere toegankelijkheid van het gebied, grotere risico's op onbedoelde introductie van uitheemse dier- en plantensoorten, e.d.);
- De wijze waarop de algemene beginselen voor toerisme (Resolutie 7 (2009)) nader kunnen worden uitgewerkt en een effectieve doorwerking kunnen krijgen;
- De wijze waarop het toezicht en de handhaving in het Antarctisch gebied verder zou kunnen worden verbeterd.

Beleidsgestuurd onderzoek ten aanzien van Antarctica kan (conform paragraaf 6.2) betrekking hebben op de thema's klimaat, natuur, visserij, transport, toerisme, internationaal recht en internationale samenwerking. Dit onderzoek kan onder meer betrekking hebben op de goede implementatie van gemaakte internationale afspraken, het verder vormgeven van een goed internationaal beheer van Antarctica en een adequate uitvoering van de relevante Nederlandse wetgeving.

De onder deze thema's aangegeven onderzoekerterreinen zijn geselecteerde aansprekende voorbeelden, maar vormen geen uitputtend overzicht van de mogelijke themabestanddelen.

In Nederland voerden de onderstaande groepen actief onderzoek uit met financiering vanuit het NPP 2007-2010. Daarnaast zijn ook andere onderzoeksgroepen actief binnen het

poolonderzoek. Nieuwe onderzoeksgroepen kunnen in de komende periode in beeld komen m.h.o.o. de toegevoegde thema's.

Thema's	Uitvoerende* instituten/ faculteiten in Nederland (2007-2010)				
IJs, klimaat en zeespiegel	IMAU <sup>81</sup> (UU) <sup>82</sup>	CIO <sup>83</sup> (RUG)	DEOS <sup>84</sup> (TUD) <sup>85</sup>		
Polaire oceanen	NIOZ <sup>86</sup> (NWO)	CEES <sup>87</sup> (RUG)			
Polaire ecosystemen	NIOZ (NWO)	NIOZ Yerseke <sup>88</sup> (NWO)	FALW <sup>89</sup> (VU)	AC (RUG)	Nationaal Herbarium Nederland
Menswetenschappen en veranderingen in polaire gebieden	AC (RUG)	NILOS <sup>90</sup> (UU)	ICIS <sup>91</sup> (UM) <sup>92</sup>		

## 6.4 Internationale samenwerking in het poolonderzoek

Internationale uitstraling en zichtbaarheid van het Nederlandse poolonderzoek is van groot belang. Op drie belangrijke onderdelen dient het NPP daar aan bij te dragen:

1. Door het bevorderen en stimuleren van toponderzoek, wat gebeurt door de uitvoering van het NPP 2011-2015;
2. Door het met toponderzoek deelnemen in transnationale *call's* en daarmee internationale samenwerking te faciliteren. NWO is Europees actief in de ontwikkeling van transnationale *calls*. Selectief moet kunnen worden bijgedragen aan nieuwe *call's* in het kader van: European Science Foundation<sup>93</sup>, ERAnet: Europolar e.a., en Science programma's van de AR en zijn werkgroepen.
3. Door een goede nationale representatie in voor het poolonderzoek belangrijk internationale gremia (besturen, (programma-) commissies, werkgroepen e.a.).

<sup>81</sup> IMAU: Instituut voor Marien en Atmosferisch Onderzoek.

<sup>82</sup> UU: Universiteit Utrecht.

<sup>83</sup> CIO: Centrum voor Isotropen Onderzoek.

<sup>84</sup> DEOS: Delft Institute for Earth-Oriented Space Research (TUD).

<sup>85</sup> TUD: Technische Universiteit Delft.

<sup>86</sup> NIOZ: Koninklijke Nederlands Instituut voor Zee Onderzoek.

<sup>87</sup> CEES: Centrum voor Ecologische en Evolutionaire Studies.

<sup>88</sup> NIOO is per 1 januari 2012 NIOZ Yerseke geworden.

<sup>89</sup> FALW: Faculteit Aard- en Levenswetenschappen.

<sup>90</sup> NILOS: Netherlands Institute for the law of the Sea.

<sup>91</sup> ICIS: International Centre for Integrated Assessment and Sustainable Development.

<sup>92</sup> UM: Universiteit Maastricht.

<sup>93</sup> De opvolger van de European Science Foundation wordt vooralsnog ScienceEurope genoemd.

Er bestaan langlopende afspraken op het gebied van logistiek met de British Antarctic Survey (BAS) en het Alfred Wegener Institut (AWI) die zijn vastgelegd in Memoranda of Understanding (MoU's). Vanuit het NPP wordt jaarlijks een bedrag van ca. €150.000 (prijspeil 2007) betaald aan zowel de BAS als het AWI. Hiervoor wordt per jaar ruimte gemaakt voor deelname aan expedities en gebruik van onderzoekstations voor vijf Nederlandse onderzoekers (zowel bij de BAS als bij het AWI). Het voornemen is om de bestaande grote MoU's te verlengen. Incidenteel wordt voor een individueel onderzoek een klein MoU afgesloten.

Met steun van OCW is voor de periode 2010-2014 een samenwerkingsprogramma opgezet met de BAS, verbonden aan het Rothera Research Station in Antarctica. Een belangrijke inbreng vanuit Nederland bestaat uit mobiele laboratoria waarmee gespecialiseerd Nederlands onderzoek goed kan worden gefaciliteerd.



## 6.5 Financiering

Het NPP 2011-2015 wordt als volgt gefinancierd:

Tabel	Titel					
	2010 <sup>94</sup>	2011	2012	2013	2014	2015
BZ	210	250	250	250	250	250 <sup>95</sup>
OCW	(1000)	1500	1500	1500	1500	1500 <sup>96</sup>
NWO	534	750	750	750	750	750 <sup>97</sup>
EZ	50	100	100	50	50	50 <sup>98</sup>
LNV	336,5	350	350	350	350	350 <sup>99</sup>
I&M	908	792	792	792	792	792 <sup>100</sup>
<b>Totaal</b>	<b>3038,5</b>	<b>3742</b>	<b>3742</b>	<b>3692</b>	<b>3692</b>	<b>3692</b>

1311

<sup>94</sup> Bedragen x 1000 €. De bedragen in de 2010-kolom zijn toegevoegd als referentie en betreffen de budgetten voor 2010 onder het NPP 2007-2010. De enige uitzondering daarop betreft het bedrag van 1 miljoen Euro van OCW, dat ter beschikking werd gesteld i.h.k.v. het NWO Masterplan Poolpositie-NL 2010-2014.

<sup>95</sup> Ten behoeve van Cluster II en III.

<sup>96</sup> In beginsel ten behoeve van Cluster I

<sup>97</sup> In beginsel ten behoeve van Cluster I

<sup>98</sup> In beginsel ten behoeve van Cluster III

<sup>99</sup> In beginsel ten behoeve van Cluster II

<sup>100</sup> Het I&M-cijfer over 2010 is de som van de bijdragen van de toenmalige ministeries van VROM (492) en V&W (416). De middelen zijn in beginsel bedoeld voor Cluster II



## Annex I

# Aanbevelingen voor het Nederlands Polair Programma 2011-2015 van de evaluatiecommissie NPP 2007-2010

In de periode januari – maart 2010 werd het Nederlands Polair Programma 2007-2011 geëvalueerd door een onafhankelijke commissie bestaande uit Dr. J.C. Terlouw, Dr. H. Speelman en J. Huber. Deze Commissie kwam tot de volgende 19 specifieke aanbevelingen m.b.t. het Nederlands Polair Programma voor de periode 2011-2015:

1. Continueer het Nederlands Polair Programma voor de periode 2011-2015, inclusief actualisatie van het beleidskader polair beleid onder auspiciën van het IPO in 2010; realiseer iedere vijf jaar evaluaties ervan (2015, 2020, enz).
2. Volg de hoofdlijnen van de notitie Poolpositie NL van 2009, met wijzigingen daarin zoals aangegeven in deze aanbevelingen en bepaal de financiële omvang van het NPP 2011-2015 op ca. € 6,25 miljoen per jaar.<sup>101</sup> Verdeel het NPP 2011-2015 in drie onderdelen:
  - Deel I: Wetenschapsgestuurd onderzoek
  - Deel II: Beleidsgestuurd onderzoek
  - Deel III: Beleidsondersteunende activiteiten
3. Handhaaf de coördinatie van het beleid ten aanzien van de poolgebieden in het Interdepartementaal Polair Overleg met lidmaatschap van de financierende departementen en de uitvoerders van het programma en met het secretariaat en voorzitterschap bij Buitenlandse Zaken.
4. BZ blijft verantwoordelijk voor de vertegenwoordiging van Nederland als Consultatieve Partij in de ATCM, als Waarnemende Partij bij de AR en bij overleg over het Arctische beleid van de EU.
5. VROM blijft verantwoordelijk voor de vertegenwoordiging van Nederland in de *Committee on Environmental Protection* (CEP) van de ATCM. LNV en VROM blijven gezamenlijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet Bescherming Antarctica. LNV blijft verantwoordelijk voor de Nederlandse vertegenwoordiging in CCAMLR.
6. Instructies voor de ATCM, CEP, AR, CCAMLR en t.a.v. het Arctische beleid van de EU worden binnen het IPO gecoördineerd en vastgesteld.
7. Continueer de inschakeling van externe experts voor de Nederlandse deelname aan het werk van de Werkgroepen van de AR (AMAP, CAFF, PAME enz), waaronder die van het Arctisch Centrum in Groningen. Spreek af dat onder Deel III naast de deelname aan de vergaderingen van de Werkgroepen ook de inzet van menskracht voor dat werk en bescheiden financiële bijdragen aan de projecten van de Werkgroepen kunnen vallen.
8. Naast de participatie aan het werk van de Werkgroepen van de AR omvatten de beleids-ondersteunende activiteiten ook de Nederlandse bijdrage aan het Secretariaat van het Antarctisch Verdrag, reserveringen voor Nederlandse deelname aan inspecties onder het

<sup>101</sup> N.B. In notitie Poolpositie-NL wordt uitgegaan van een programma-omvang van € 10 miljoen per jaar. Voor de hier genoemde bedragen geldt: prijspeil 2010, met jaarlijkse indexering. Zie Bijlage 3 voor een financieel overzicht.

- Antarctisch Verdrag en dergelijke. Spreek af dat NNP-Deel III door BZ wordt uitgevoerd met een begroting van ca. k€ 250 per jaar.
9. Spreek af dat OCW en NWO de kosten van de zogenoemde wetenschapsgestuurde NPP-activiteiten in Arctica en Antarctica financieren, waarbij inbegrepen de financiering van internationale *calls* en logistieke kosten; bepaal de omvang van Deel I van het NPP 2011-2015 op ca. € 3 miljoen per jaar (waarvan € 1 miljoen per jaar uit het reguliere NWO budget).
  10. Spreek af dat EZ, LNV, VROM en V&W de kosten van beleidsgestuurd onderzoek (Deel II) financieren; bepaal de omvang van deze component van het NPP op ca. € 3 miljoen per jaar. Focus NPP Deel II op de in de notitie Poolpositie-NL aangegeven thema's:
    - Natuur
    - Visserij
    - Transport
    - Toerisme
    - Internationale samenwerking
    - Delfstoffenwinning
  11. Spreek af dat alle financiering voor de uitvoering van het NPP 2011-2015 via de begroting van OCW verloopt; dus de bijdragen van OCW en NWO ad ca. € 3 miljoen per jaar en de bijdragen van EZ, LNV, VROM en V&W van gezamenlijk eveneens ad ca. € 3 miljoen per jaar.
  12. Spreek af dat de besluitvorming over alle drie onderdelen van het NPP 2011-2015 in het kader van het IPO blijft plaatsvinden.
  13. Spreek af dat NWO het NPP doet uitvoeren, waarbij het wetenschapsgestuurde onderzoek conform de wetenschappelijke excellentie systematiek worden geselecteerd en het toepassingsgericht en beleidsgestuurde onderzoek conform de methodiek van de kennisarena worden geselecteerd.
  14. Spreek af dat de financieringstermijn van het NPP 2011-2015 in elk geval voor wat betreft de investeringen in infrastructuur ieder jaar automatisch met een jaar wordt verlengd (zogenaamd 'rolling contract') teneinde continuïteit van onderzoekinfrastructuur en meetreeksen in Arctica en Antarctica te waarborgen.
  15. Continueer de gestructureerde samenwerking met de British Antarctic Survey (die vanaf 2010 verder verankerd wordt door plaatsing van Nederlandse mobiele laboratoria op de basis Rothera) en met het Alfred Wegener Instituut.
  16. Focus het wetenschapsgestuurde NPP-onderzoek wat betreft Antarctica voornamelijk op twee thema's: ijs, klimaat en zeespiegel en polaire oceanen.
  17. Richt het NPP-onderzoek voor wat betreft Arctica op vier thema's: ijs, klimaat en zeespiegel; polaire oceanen; polaire ecosystemen; menswetenschappen en veranderingen in polaire gebieden.
  18. Stimuleer de Nederlandse universiteiten die betrokken zijn bij poolonderzoek om eerste geldstroomfinanciering te blijven toekennen gekoppeld aan het wetenschapsgestuurde NPP-onderzoek.
  19. Stimuleer de onderzoekswereld om de 'bestuurlijke drukte' te verminderen – samenvoegen van de KNAW- en NWO- commissies poolonderzoek is daarbij een goede stap – en om geen nieuwe – al dan niet virtuele – pool'instituten' op te richten.

## Annex II

# Criteria voor de toelating van waarnemers bij de AR en hun rol voor deelname.

De volgende tekst over de criteria waaraan waarnemers bij de AR moeten voldoen, en over hun rol en positie in de Raad, is vastgesteld door de Ministeriële bijeenkomst van de AR op 12 mei 2011 in Nuuk, Groenland (quote):

### **The criteria for admitting observers and role for their participation in the Arctic Council.**

#### *Introduction:*

The Arctic Council is the leading high level forum with the objective of promoting cooperation, coordination and interaction among the Arctic States, with the involvement of the Arctic indigenous peoples and other Arctic inhabitants on common Arctic issues, in particular issues of sustainable development and environmental protection in the Arctic. Since the establishment of the Arctic Council participation by observers has been a valuable feature through their provision of scientific and other expertise, information and financial resources. The involvement of observers should enhance and complement the unique and critical role of Permanent Participants in the Arctic Council.

| 111 |

#### *Criteria for admitting observers:*

As set out in the Declaration on the Establishment of the Arctic Council and governed by the Arctic Council Rules of Procedure, observer status in the Arctic Council is open to non-Arctic States; inter-governmental and inter-parliamentary organizations, global and regional; and non-governmental organizations that the Council determines can contribute to its work.

In the determination by the Council of the general suitability of an applicant for observer status the Council will, inter alia, take into account the extent to which observers:

- Accept and support the objectives of the Arctic Council defined in the Ottawa declaration.
- Recognize Arctic States' sovereignty, sovereign rights and jurisdiction in the Arctic.
- Recognize that an extensive legal framework applies to the Arctic Ocean including, notably, the Law of the Sea, and that this framework provides a solid foundation for responsible management of this ocean.
- Respect the values, interests, culture and traditions of Arctic indigenous peoples and other Arctic inhabitants.
- Have demonstrated a political willingness as well as financial ability to contribute to the work of the Permanent Participants and other Arctic indigenous peoples.
- Have demonstrated their Arctic interests and expertise relevant to the work of the Arctic Council.
- Have demonstrated a concrete interest and ability to support the work of the Arctic Council, including through partnerships with member states and Permanent Participants bringing Arctic concerns to global decision making bodies.



*Role of observers:*

Decisions at all levels in the Arctic Council are the exclusive right and responsibility of the eight Arctic States with the involvement of the Permanent Participants.

- Observers shall be invited to the meetings of the Arctic Council once observer status has been granted.
- While the primary role of observers is to observe the work of the Arctic Council, observers should continue to make relevant contributions through their engagement in the Arctic Council primarily at the level of Working Groups.
- Observers may propose projects through an Arctic State or a Permanent Participant but financial contributions from observers to any given project may not exceed the financing from Arctic States, unless otherwise decided by the SAOs.
- In meetings of the Council's subsidiary bodies to which observers have been invited to participate, observers may, at the discretion of the Chair, make statements after Arctic states and Permanent Participants, present written statements, submit relevant documents and provide views on the issues under discussion. Observers may also submit written statements at Ministerial meetings.

*Accreditation and review of observers of the Arctic Council:*

| 112 |

- Not later than 120 days before a ministerial meeting, the host country shall circulate, to all Arctic states and Permanent Participants, a list of entities that have applied for observer status.
- Observers are requested to submit to the Arctic Council, not later than 120 days before a Ministerial meeting, up to date information about relevant activities and their contributions to the work of the Arctic Council should they wish to continue as an observer to the Council.
- Every four years, from the date of being granted observer status, observers should state affirmatively their continued interest in observer status. Not later than 120 days before a Ministerial meeting where observers will be reviewed, the SAO Chair shall circulate to the Arctic States and Permanent Participants a list of all accredited observers and up to date information on their activities relevant to the work of the Arctic Council.
- "Ad-hoc observer status" for specific meetings may be granted to the present applicants for observer status according to the Rules of Procedure until the Ministers have decided upon their applications. Ad-hoc observer status will no longer be applied otherwise and appropriate amendments will be made to the Rules of Procedure.

*Observer manual:*

- An observer manual will be published by the Arctic Council to guide the Council's subsidiary bodies in relation to meeting logistics and the roles played by observers. (unquote)





## Bijlage 1

### Lijst van afbeeldingen

- Viering 50 jarig bestaan Antarcticaverdrag 1959-2009 te Washington in aanwezigheid van Staatssecretaris Timmermans, rechts op de foto Jan Huber, Uitvoerend Secretaris van de Antarctic Treaty Secretariat. Tevens eerste gezamenlijke ministeriële vergadering van het Antarctica-Verdrag en de Arctische Raad; bron: State Department, voorkant
- Arctic Map; bron: International Boundaries Research Unit, Durham University, <http://www.durham.ac.uk/ibru/resources/arctic> blz 21
- Restanten 17e eeuwse Nederlands walvisvangststation Smeerenburg op Amsterdam Eiland; bron: AC, Rijksuniversiteit Groningen (RUG) blz 24
- Vroeg 20ste eeuwse mijnbouw in Longyearbyen op Spitsbergen; bron: AC, RUG blz 24
- Smeltend ijs bij Spitsbergen in Triggamna; bron: AC, RUG blz 35
- Drieteenmeeuwen voor gletsjerfront Spitsbergen; bron: AC, RUG, blz 39
- Ijsbeer op pakijns ten noorden van Spitsbergen; bron: AC, RUG blz 41
- Algenbemonstering bij Kingsbay, Ny Alesund, Spitsbergen; bron: AC, RUG blz 41
- Internationale wetenschapsnederzetting Ny Alesund met NL station op Spitsbergen; bron: AC, RUG blz 41
- Nederzetting Qaarsut op Groenland; bron: Wereld Natuurfonds (WNF) blz 42
- Op jacht op Groenland; bron: WNF blz 45
- Onderzoek in Noord Noorwegen naar sub-arctische veen dat door opwarming meer CO<sub>2</sub> uitstoot; bron: NWO blz 52
- Rothera, Antarctica; bron: NWO blz 59
- Large-Scale Industrial Exploitation of Polar Areas (LASHIPA), veldwerk 2010 in IGY kader bij voormalig Noors walvisvangststation op South Georgia Prins Olav Harbour; bron: AC, RUG blz 61
- Staatssecretaris Zijlstra, NWO voorzitter Jos Engelen en voorzitter van de NL Poolcommissie, Monique de Vries bij vertrek van NL mini laboratoria naar Antarctica, januari 2012; bron: NWO blz 64
- ATCM 34, Buenos Aires, 2011, Hoofd Nederlandse Delegatie Vincent van Zeijst (en auteur van het beleidskader Nederland en de Poolgebieden) spreekt; bron: NWO blz 66
- Ice Cave onderzoek bij Rothera op Antarctica; bron: NWO blz 68
- Zodiac cruising met toeristen in Paradise Bay, Antarctica; bron: Waterproof Expeditions blz 76
- Prins Willem Alexander, Prinses Maxima en Ronald Plasterk in crevasse tijdens bezoek aan Antarctica, 2009; bron: NWO blz 100
- Aflevering van de laboratorium containers bij Rothera, 2012; bron: NWO blz 106

## Bijlage 2

### Lijst van afkortingen

AC:	Arctische Centrum van de RU Groningen	6
ACIA:	Arctic Climate Impact Assessment	35
AEPS:	Arctic Environmental Protection Strategy	23
AIO:	Assistent in Opleiding	94
ALW:	Algemene Levenswetenschappen	94
AMAP:	Arctic Monitoring and Assessment Programme	23
AMSA:	Arctic Marine Shipping Assessment	48
AR:	Arctische Raad	4
ASMA:	Antarctic Specially Managed Areas	75
ASPA:	Antarctic Specially Protected Areas	70
ATCM:	Antarctic Treaty Consultative Meeting	5
ATME:	Antarctic Treaty Meeting of Experts	74
AVVN:	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties	5
AWI:	Alfred Wegener Instituut	106
BAS:	British Antarctic Survey	106
Bba:	Besluit bescherming Antarctica	82
BEAC:	Barents Euro-Arctic Council	25
BP:	British Petroleum Company	46
BZ:	Ministerie van Buitenlandse Zaken	3
CAFF:	Conservation of Arctic Flora and Fauna	40
CBD:	Convention on Biodiversity Development 2008 – 2012	42
CBSS:	Council of the Baltic Sea States	53
CCAMLR:	Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources	3
CCAS:	Convention for the Conservation of Antarctic Seals	79
CEE:	Comprehensive Environmental Evaluation	71
CEES:	Centrum voor Ecologische en Evolutionaire Studies	105
CEP:	Committee on Environmental Protection	65
CIO:	Centrum voor Isotopen Onderzoek	105
CLCS:	Commission on the Limits of the Continental Shelf	27
COMNAP:	Council of Managers of National Antarctic Programme	94
CPO:	Commissie Polair Onderzoek	96
CRAMRA:	Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resources Activities	63
DDT:	dichloordifenyiltrichloorthaan	37
DEOS:	Delft Institute for Earth-Oriented Space Research	105
EBRD:	European Bank for Reconstruction and Development	53
EER:	Europese Economische Ruimte	32
EIB:	Europese Investeringsbank	53
EIE:	Environmental Impact Evaluation	71
EL&I:	Ministerie van Economie, Landbouw en Innovatie	3
EPPR:	Emergency Preparedness and Response	33
FALW:	Faculteit Aard- en Levenswetenschappen	105
FAO:	UN Food and Agriculture Organisation	79

GEOSS:	Global Earth Observing System of Systems	101
GPG:	Global Public Good	4
GVB:	Gemeenschappelijk Visserij Beleid	79
HAL:	Holland Amerika Lijn	74
HCH:	hexachloorcyclohexaan	37
IAATO:	International Association of Antarctica Tour Operators	5
IAEA:	International Atomic Energy Agency	38
IAO:	Interdepartementaal Antarctica Overleg	63
IASC:	International Arctic Science Committee	50
ICG:	Intersessional Contact Group on Issues Concerning Passenger Ships Operating in Antarctic Waters	74
ICIS:	International Centre for Integrated Assessment and Sustainable Development	105
ICZO:	Interdepartementale Commissie voor Zeeonderzoek	63
IGY:	Internationale Geophysical Year	61
IGO:	Internationale Gouvernementele Organisatie	51
ILO:	International Labour Organisation	43
IMAU:	Instituut voor Marien en Atmosferisch Onderzoek	105
IMO:	International Maritime Organisation	5
I&M:	Ministerie van Infrastructuur en Milieu	3
IPCC:	Intergovernmental Panel on Climate Change	36
IPO:	Interdepartementaal Polair Overleg	7
IUU:	Illegal, Unreported and Unregulated	56
IWC:	International Whaling Commission	6
KNAW:	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen	99
MNEPR:	Multilateral Nuclear Environmental Program	38
MPA:	Marine Protected Area	42
NAAP:	Nederlands Antarctisch Onderzoek Programma	87
NAP:	Nederlands Arctisch Onderzoek Programma	87
NESPICO:	Nederlandse Spitsbergen Compagnie	23
NCM:	Nordic Council of Ministers	53
NDEP:	Northern Dimension Environmental Partnership	38
NDPC:	Northern Dimension Partnership on Culture	53
NDPHS:	Northern Dimension Partnership in Public Health and Social Wellbeing	53
NEAFC:	North East Atlantic Fisheries Commission	56
NEC:	National Emission Ceilings	38
NGO:	Non Governmental Organisation	39
NIB:	Nordic Investment Bank	53
NILOS:	Netherlands Institute for the Law of the Sea	105
NIOO:	Nederlands Instituut voor Ecologie	105
NIOZ:	Koninklijk Nederlands Instituut voor Zee Onderzoek	105
NMW:	Nederlandsche Maatschappij voor de Walvischvaart	61
NNPP:	Nieuw Nederlands Polair Programma	88
NPC:	Nederlandse Pool Commissie	96
NPP:	Nederlands Polair Programma	3
NWO:	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek	3

OCW:	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	3
OSPAR:	Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic	30
OVSE:	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa	43
PAME:	Protection of the Arctic Marine Environment	48
PFOS:	Per fluor octaan sulfonaat	37
PRISM:	Partners in Water	40
PSSA:	Particular Sensitive Sea Area	75
RAIPON:	Russian Association of Indigenous Peoples of the North	44
RFMO:	Regional Fisheries Management Organisation	29
RUG:	Rijks Universiteit Groningen	6
SAO:	Senior Arctic Official	51
SCAR:	Scientific Committee on Antarctic Research	63
SDWG:	Sustainable Development Working Group	46
SLCF:	Short Lived Climate Forcers	36
SOZ:	Stichting Onderzoek der Zee	63
SPP:	Stuurgroep Polair Programma	92
TUD:	Technische Universiteit Delft	105
UM:	Universiteit Maastricht	105
UU:	Universiteit Utrecht	105
UNEP:	United Nations Environmental Programme	38
UNFCCC:	United Nations Framework Convention on Climate Change	39
VSNU:	Verenigde Samenwerkende Nederlandse Universiteiten	94
VU:	Vrije Universiteit te Amsterdam	40
WbA:	Wet bescherming Antarctica	6
WMO:	World Meteorological Organisation	38
WTO:	World Trade Organisation	45

## **Bijlage 3**

Nederlandse Organisatie voor  
Wetenschappelijk Onderzoek (NWO):  
(Masterplan) Poolpositie-NL;  
Nieuw Nederlands Polair Programma (NNPP)  
2010 – 2014.

Separaat te verkrijgen.





Het Beleidskader Poolgebieden 2011-2015 is onderdeel van de oriëntatie van de Regering op mondiale vraagstukken, zoals de versterking van de internationale rechtsorde, het behartigen van economische belangen en een beleidsinzet op Global Public Goods (klimaat, biodiversiteit, energie).

Aanvankelijk was het Nederlandse polaire beleid vnl. een Antarcticabeleid. Met name de laatste

jaren is het Noordpoolgebied sterk in de politieke en economische belangstelling gekomen. In het huidige beleidskader wordt voor het eerst meer aandacht geschonken aan het Noordpool- dan aan het Zuidpoolgebied. Waar vorige beleidskaders zich vnl. beperkten tot milieukwesties en wetenschappelijk onderzoek, poogt het huidige kader de poolgebieden bovendien in een veel breder perspectief te plaatsen.

*Nederland en de Poolgebieden 2011-2015 | Beleidskader | Nederland en de Poolgebieden 2011-2015 | Beleidskader | Nederland en de Poolgebieden 2011-2015*

Uitgebracht door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Postbus 20061 | 2500 eb Den Haag  
[www.minbuza.nl](http://www.minbuza.nl) | [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl)  
© Ministerie van Buitenlandse Zaken | oktober 2012

12buz611893 | N