

Nederlandse
Polaire Strategie
2016-2020

Samen voor duurzaam

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Lijst met afkortingen	7
Inleiding	9
DEEL I Het Noordpoolgebied	12
1 Trends en ontwikkelingen.....	13
1.1 Algemeen.....	13
1.2 Klimaat, natuur en milieu.....	13
1.3 Geopolitiek en veiligheid	15
1.4 Bestuur / beheer	18
1.5 Economische activiteiten.....	21
1.6 Inwoners.....	24
2 Nederlandse inzet en doelen	26
2.1 Algemeen.....	26
2.2 Klimaat, natuur en milieu.....	26
2.3 Geopolitieke situatie, beheer en bestuur	28
2.4 Economische activiteiten.....	29
2.5 Inwoners.....	32
DEEL II Antarctica.....	33
3 Trends en ontwikkelingen.....	34
3.1 Algemeen.....	34
3.2 Klimaat, natuur en milieu.....	34
3.3 Geopolitieke situatie, beheer en bestuur	35
3.4 Economische activiteiten.....	35
3.5 Wet bescherming Antarctica	37
4 Nederlandse inzet en doelen	39
4.1 Algemeen.....	39
4.2 Klimaat, natuur & milieu	39
4.3 Geopolitieke situatie, beheer en bestuur	40
4.4 Economische activiteiten.....	41
4.5 Wet bescherming Antarctica	42
DEEL III Instrumentarium	43
5 Instrumentarium	44
5.1 Algemeen.....	44
5.2 Het Nederlands polair onderzoek	44
5.3 Polair Activiteiten Programma	45
5.4 Financiële middelen	46
5.5 Overige instrumenten.....	46
Bijlagen	48

Bijlage I. Het VN-Zeerechtverdrag	49
Bijlage II. De Polar Code	50
Bijlage III. De Wet bescherming Antarctica.....	51
Bijlage IV. Historische schets van het recente Nederlandse poolonderzoek.....	53
Bijlage V. Uitvoering van het Nederlands Polair Programma.....	54

Samenvatting

Algemeen

Nederland beschouwt Antarctica en het Noordpoolgebied, voor zover dit buiten de rechtsmacht van de Arctische staten valt, als *global public goods*. Dit zijn gebieden met een unieke waarde voor de mensheid en voor het ecosysteem aarde, die daarom niet alleen een aangelegenheid zijn van de aangrenzende staten. Deze kwetsbare ecosystemen ondervinden in sterke mate de gevolgen van klimaatverandering. De opwarming van de aarde leidt tot verlies van ijs en zet de biodiversiteit in de gebieden onder druk. Deze ontwikkelingen hebben directe en indirecte gevolgen voor Nederland. Hierbij valt te denken aan zeespiegelstijging door smeltende ijskappen, extremere weerspatronen wereldwijd die kunnen resulteren in conflicten en politieke instabiliteit, veranderingen in biodiversiteit, nieuwe economische mogelijkheden en veranderende geopolitieke verhoudingen.

Het Nederlands polair beleid stoelt op drie kernbegrippen; duurzaamheid, internationale samenwerking en wetenschappelijk onderzoek. De verschillen tussen beide poolgebieden zijn van invloed op de positie van Nederland in beide gebieden en bepalend voor de manier waarop deze begrippen zich vertalen in beleid. Zo is het Noordpoolgebied een oceaan omringd door continenten. Het VN-Zeerechtverdrag is van toepassing op dit gebied waardoor een groot deel van de Noordelijke IJszee onder de rechtsmacht van de Arctische staten valt en Nederland nergens direct zeggenschap heeft. Het Noordpoolgebied is bewoond en er vinden economische en militaire activiteiten plaats. Antarctica daarentegen is een onbewoond continent dat sinds 1959 onder de werking van het Antarcticaverdrag valt. Op basis van dit verdrag worden territoriale claims in het gebied niet erkend en is Antarctica een natuurreservaat waar beperkt toerisme en onderzoek kunnen plaatsvinden en militaire activiteiten verboden zijn.

Voor beide poolgebieden ligt de Nederlandse focus op duurzaamheid, het behoud en beheer van het milieu en op het voortdurend verhogen van veiligheids- en duurzaamheidscriteria. De positieve uitkomst van de internationale klimaatonderhandelingen, eind 2015 in Parijs, vormt een goede stap om klimaatverandering in de poolgebieden tegen te gaan, maar is geen allesomvattend antwoord op de hedendaagse polaire ontwikkelingen. Meer verbindingen met brede internationale ontwikkelingen en meer beleidsmatige betrokkenheid zijn nodig.

Het Noordpoolgebied

In het Noordpoolgebied vormt het terugtrekkend ijs niet alleen een bedreiging voor de ecosystemen en biodiversiteit in het gebied, maar leidt de toenemende toegankelijkheid van het gebied ook tot nieuwe economische mogelijkheden, zoals scheepvaart, toerisme, visserij, grondstofwinning en havenontwikkeling, en tot veranderende geopolitieke verhoudingen. Dit leidt ook tot uitbreiding van militaire capaciteit door met name Rusland. Op dit moment wordt deze ontwikkeling (nog) niet als verontrustend beschouwd, en blijft de inzet van Nederland en van de Arctische staten zelf om de betrekkingen in het gebied vreedzaam te houden door constructieve betrokkenheid van alle belanghebbenden, waaronder ook de Aziatische landen.

Om de kwetsbare Arctische ecosystemen te beschermen zet Nederland zich in voor een verdere bescherming en behoud van het Arctisch milieu, bijvoorbeeld door klimaatverandering tegen te gaan door middel van mitigatie en adaptatie, door het vergroten van kennisdeling op het gebied van milieueffectbeoordeling van projecten en programma's en door het instellen van beschermde zeegebieden. Internationale samenwerking in de voor het Noordpoolgebied relevante gremia, zoals de

Arctische Raad waar Nederland waarnemer is en actief is in drie werkgroepen¹, de Verenigde Naties, de Internationaal Maritieme Organisatie en intensievere bilaterale contacten met de Arctische staten, vormen voor Nederland de basis voor de inzet in het Noordpoolgebied.

Met betrekking tot het ontplooiën van economische activiteiten hanteert Nederland het voorzorgsprincipe en de ecosysteembenadering. Dit is het geïntegreerd beheer van menselijke activiteiten, gebaseerd op kennis, dynamiek en het lange termijn draagvlak van het ecosysteem, en het aanpakken van negatieve invloeden daarop. Nederland zet zich in om samen met de Arctische staten en waar mogelijk in breder internationaal verband te komen tot een verhoging van duurzaamheidscriteria en de totstandkoming van aanvullende, stringente en bindende internationale normen en afspraken. Het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld worden hierbij betrokken, en uiteraard dienen ook de belangen van de Arctische (inheemse) bevolkingen te worden meegewogen.

Antarctica

In Antarctica vormt het goed functionerende Antarcticaverdrag uit 1959 en ondersteunende internationale regimes de hoeksteen van internationale samenwerking in het gebied. Sinds 1990 draagt Nederland als consultatieve partij bestuursverantwoordelijkheid bij het Antarctisch verdrag en geeft daarmee invulling aan de wens een bijdrage te leveren aan het duurzaam beheer van het gebied. Concreet betekent dit deelname aan de jaarlijkse Antarctic Treaty Consultative Meeting en het Committee on Environmental Protection. De ATCM en CCAMLR vormen voor Nederland de competente en legitieme fora voor besluitvorming met betrekking tot de verdragsgebieden. Het milieuprotocol, onderdeel van het Antarcticaverdrag, is in Nederland geïmplementeerd in de Wet bescherming Antarctica en in het Besluit bescherming Antarctica.

Het internationaal beheer van Antarctica moet volgens Nederland gericht zijn op het behoud van het verdragsgebied als ongerepte en unieke wildernis. De Nederlandse inzet is erop gericht het kwetsbare Antarctische milieu en de daarvan afhankelijke ecosystemen zoveel mogelijk te beschermen. Dat betekent dat alle activiteiten op het continent niet meer dan een gering of tijdelijk effect mogen hebben. Nederland steunt tevens initiatieven die erop gericht zijn om soorten die gevoelig zijn voor klimaatverandering, zoals pinguïns en krill, extra te beschermen door bijvoorbeeld hun leefgebied als Antarctic Specially Protected Area's aan te wijzen. Milieueffectrapportage (Environmental Impact Assessment) vormt voor Nederland een specifiek aandachtspunt in ATCM en CEP-verband. Nederland zet zich daarom in voor een versterking van het EIA-instrumentarium.

Instrumentarium

De consultatieve status onder het Antarcticaverdrag brengt de plicht mee om substantieel wetenschappelijk onderzoek te verrichten. In de Arctische Raad heeft Nederland zijn goede reputatie en invloed weten te realiseren door het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek in het Noordpoolgebied. Het Nederlands Polair Programma, waaronder de wetenschappelijke activiteiten in de poolgebieden worden uitgevoerd, vormt dan ook een belangrijk instrument voor de Nederlandse polaire strategie. Het

¹ Arctic Monitoring and Assessment Programme, Conservation of Arctic Flora and Fauna en de Sustainable Development Working Group.

Nederlands polair beleid en het NPP zijn dan ook onlosmakelijk met elkaar verbonden en vormen de belangrijkste pijlers waarop vrijwel alle polaire activiteiten in Nederland rusten.

De uitvoering van het Nederlands Polair Programma, het wetenschappelijk onderzoeksprogramma dat onderdeel is van de Nederlandse polaire strategie, is belegd bij NWO en heeft een eigen budget. Het Nederlands onderzoek staat internationaal hoog aangeschreven, kenmerkt zich door een grote mate van internationale samenwerking en is van belang om de veranderingen in de poolgebieden beter in kaart te brengen en te begrijpen. Het mobiele onderzoekslaboratorium Dirck Gerritsz bij de Britse basis Rothera en het onderzoeksstation op Spitsbergen, geven het Nederlands onderzoek internationale zichtbaarheid. In de komende beleidsperiode zal het Nederlands onderzoek gecontinueerd worden waarbij meer gezocht zal worden naar verbindingen met en de impact op de maatschappij. Naast het NPP is er ook een budget voor beleidsondersteunende activiteiten, het Polair Activiteiten Programma. Deze ad hoc ondersteunende activiteiten kunnen ten gunste van beide poolgebieden worden uitgevoerd en plaatsvinden in Nederland of het buitenland. Voor het NPP en de flankerende beleidsondersteunende activiteiten wordt van 2016 tot en met 2020 ruim EUR 4,1 miljoen per jaar beschikbaar gesteld.

Om de noodzakelijke verbindingen met samenwerkingspartners tot stand te brengen, zal de overheid op meer gestructureerde wijze in overleg treden met Nederlandse belanghebbenden en actoren in de poolgebieden om zodoende hun visie en informatie over deze gebieden continu mee te nemen in de beleidsafweging en op transparante wijze overheidsinformatie te delen. Om dit overleg in binnen- en buitenland op passend niveau te kunnen voeren en het Nederlands polair beleid in het buitenland meer profiel te geven, wordt binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken een Arctische ambassadeur aangesteld.

Lijst met afkortingen

ACAP:	Arctic Contaminants Action Program
AECO:	Association of Arctic Expedition Cruse Operators
AIV:	Adviesraad Internationale Vraagstukken
AMAP:	Arctic Monitoring and Assessment Program
AR:	Arctische Raad
ASMA:	Antarctic Specially Managed Area
ASPA:	Antarctic Specially Protected Area
ATCM:	Antarctic Treaty Consultative Meeting
AVVN:	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
BbA:	Besluit bescherming Antarctica
BEAC:	Euro-Arctische Raad voor de Barentszee
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
CAFF:	Conservation of Arctic Flora and Fauna
CCAMLR:	Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources
CCAS:	Convention for the Conservation of Antarctic Seals
CEP:	Committee on Environmental Protection
CLCS:	Commission on the Limits of the Continental Shelf
COMNAP:	Council of Managers of National Antarctic Programs
DAC:	Dutch Arctic Circle
EEZ:	Exclusieve Economische Zone
EDEO:	Europese Dienst voor Extern Optreden
EIA:	Environmental Impact Assessment
EPB:	European Polar Board
EPPR:	Emergency Prevention, Preparedness and Response
EU:	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
IAATO:	International Association of Antarctic Tour Operators
IASC:	International Arctic Science Committee
ICRW:	International Convention on the Regulation of Whaling
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
IMO:	Internationale Maritieme Organisatie
ISO:	Internationale Organisatie voor Standaardisatie
KNAW:	Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
NAAP:	Nederlands Antarctisch Onderzoek Programma
NAP:	Nederlands Arctisch Onderzoek Programma
NAVO:	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
ND:	Noordelijke Dimensie
NGO's:	Niet-gouvernementele organisaties
NIOZ:	Koninklijk Nederlands Instituut voor Onderzoek der Zee
NNPP:	Nieuw Nederlands Polair Programma
NPC:	Nederlandse Pool Commissie
NPP:	Nederlands Polair Programma
NWO:	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

OSPAR:	Convention for the Protection of the Marine Environment of the North-East Atlantic
PAME:	Protection of the Arctic Marine Environment
PAP:	Polair Activiteiten Programma
PSSA:	Particularly sensitive sea area
SAR:	Search & Rescue
SCAR:	Scientific Committee on Antarctic Research
SDWG:	Sustainable Development Working Group
VN:	Verenigde Naties
WbA:	Wet bescherming Antarctica

Inleiding

“What happens in the Arctic doesn’t stay in the Arctic” is een veelgebruikt citaat in bijeenkomsten en teksten die over het Noordpoolgebied gaan. Hetzelfde kan gezegd worden van Antarctica. De opwarming van de poolgebieden, die beide belangrijke regulatoren van het wereldwijde klimaat zijn, heeft zowel gevolgen voor de gebieden zelf als voor de rest van de wereld. Zeespiegelstijging door de smeltende ijskappen, extreme weerspatronen wereldwijd en vrijkomend methaangas² door het smelten van de permafrost zijn mondiale aangelegenheden. Daarnaast zijn door het smelten van het ijs en nieuwe technologische ontwikkelingen de poolgebieden steeds meer toegankelijk voor economische activiteiten. Dit leidt tot verwachtingen, belangenbehartiging en veranderende geopolitieke verhoudingen. Om deze redenen is, ook in Nederland, de maatschappelijke en politieke aandacht voor met name het Noordpoolgebied de laatste jaren duidelijk toegenomen.

Deze strategie beschrijft de belangrijkste ontwikkelingen in de poolgebieden en de relevantie daarvan voor Nederland, hoe Nederland de komende jaren betrokken wil zijn bij die ontwikkelingen, welke doelen Nederland nastreeft en op welke manier. Het is hierbij van belang te beseffen dat de poolgebieden sterk van elkaar verschillen. Het Noordpoolgebied is een oceaan omgeven door continenten. Het valt voor een groot deel onder de rechtsmacht van de Arctische landen en is bewoond door onder andere inheemse volkeren. Er is geen overkoepelend verdragssysteem en er vinden in het gebied economische en militaire activiteiten plaats. Antarctica daarentegen is een onbewoond continent omgeven door oceanen. Het gebied valt sinds 1959 onder de werking van het Antarcticaverdrag. Op basis van dit verdrag worden territoriale claims in het gebied niet erkend, zijn militaire activiteiten verboden, en is Antarctica een natuureservaat waar beperkt toerisme en onderzoek kunnen plaatsvinden.

Ondanks de grote verschillen zijn er – naast kou, ijs en de functie voor het mondiale klimaat – overeenkomsten tussen de gebieden waarom ze in deze strategie gezamenlijk worden behandeld.

De belangrijkste overeenkomst is dat beide poolgebieden kwetsbare ecosystemen zijn, die meer dan elders de gevolgen van klimaatverandering ondervinden en waar sommige veranderingen onomkeerbaar zijn, met wereldwijde gevolgen. In de volgende hoofdstukken wordt dit nader toegelicht.

Een tweede overeenkomst is dat Nederland het Noordpoolgebied, voor zover dat niet onder de rechtsmacht van Arctische staten valt, en Antarctica beschouwt als *global public goods* (ook wel *global commons* genoemd). Dit zijn gebieden met een unieke waarde voor de mensheid en voor het ecosysteem aarde, die daarom niet alleen een aangelegenheid zijn van de aangrenzende staten.³

² Methaangas is als broeikasgas 25 tot 30 maal sterker dan CO₂.

³ UNEP noemt vier *global commons*: de oceanen (voor zover niet behorende bij landen), de atmosfeer, Antarctica en het heelal, en definieert *global common* als ‘common heritage of mankind’. Zie <http://www.unep.org/delc/GlobalCommons>.

Nederland is door zijn geschiedenis met de poolgebieden verbonden⁴, draagt als land met een relatief grote ecologische voetafdruk bij aan de polaire veranderingen én ondervindt de gevolgen daarvan. Nederland voelt zich daarom medeverantwoordelijk voor duurzaam beheer en bestuur van de gebieden, en vult dit in door onder meer als waarnemer op te treden bij de Arctische Raad (AR), door consultatieve partij te zijn bij het Antarcticaverdrag, door partij te zijn bij het Spitsbergenverdrag en bij de Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR). Daarnaast zijn de Verenigde Naties (VN), Internationale Maritieme Organisatie (IMO), Europese Unie (EU) en Internationale Organisatie voor Standaardisatie (ISO) belangrijke internationale fora waar een inzet wordt gepleegd ten gunste van de poolgebieden.

Een derde overeenkomst is dat Nederland in beide gebieden al decennialang poolonderzoek verricht, met een onderzoeksstation op Spitsbergen en een mobiel laboratorium op Antarctica, bij de Britse basis Rothera.⁵ Het Nederlandse poolonderzoek staat internationaal hoog aangeschreven en stelt ons land in staat een constructieve bijdrage te leveren aan duurzaam beheer en bestuur van de poolgebieden. Als consultatieve partij bij het Antarcticaverdrag heeft Nederland de doorlopende plicht tot medebesturen van het gebied en tot het verrichten van wetenschappelijk onderzoek. Uit deelname aan de werkgroepen van de AR vloeit eveneens een onderzoeksverantwoordelijkheid voort. Aangezien Nederland geen directe zeggenschap heeft in het Noordpoolgebied, is het poolonderzoek een belangrijk instrument om Nederland een stem te geven op het veranderende Arctische toneel. Ook is er met langlopend onderzoek en betrokkenheid bij de poolgebieden een direct Nederlands belang gediend: de gebieden gelden als klimaatindicatoren van de planeet en geven inzicht in van wat Nederland en de wereld te wachten staat. Voor het Noordpoolgebied komen daar nog groeiende economische kansen bij, die leiden tot veranderende geopolitieke verhoudingen, tegen een achtergrond van de hedendaagse spanningen met Rusland. Betrokkenheid bij en kennis over de poolgebieden zijn derhalve van nationaal strategisch belang.

De positieve uitkomst van internationale klimaatonderhandelingen, eind 2015 in Parijs, is weliswaar van groot belang voor de poolgebieden, maar is geen allesomvattend antwoord op de hedendaagse polaire ontwikkelingen. Meer verbinding met brede internationale ontwikkelingen en meer beleidsmatige betrokkenheid is nodig, zoals door de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) aan de regering is aanbevolen.⁶ Bij het schrijven van deze strategie is dankbaar gebruik gemaakt van dat AIV-advies en van het polaire beleidskader 2011-2015, die veel achtergrondinformatie bevatten die hier niet is opgenomen. In deze tekst wordt duidelijk gemaakt dat de beleidsfocus de komende jaren ligt bij klimaat-, natuur- en milieuaspecten en dat de hoekstenen van het beleid zijn internationale samenwerking, het voortdurend aanscherpen van duurzaamheidscriteria en polair onderzoek.

In deel één van deze strategie worden de belangrijkste trends en ontwikkelingen in het Noordpoolgebied geschetst, die leiden tot een Nederlandse inzet en beoogde doelen de komende jaren. In het tweede deel wordt dezelfde volgorde gehanteerd met betrekking tot Antarctica. In deel drie

⁴ Zie voor meer informatie over de Nederlandse geschiedenis in het Noordpoolgebied en Antarctica het beleidskader "Nederland en de Poolgebieden 2011-2015".

⁵ Zie bijlage IV voor meer informatie over de historie van het Nederlandse poolonderzoek.

⁶ AIV, 'De toekomst van de Arctische regio: samenwerking of confrontatie?', *AIV-advies nr. 90* (Den Haag 2014).

wordt uiteengezet welke instrumenten de Nederlandse overheid ter beschikking heeft om de doelstellingen te realiseren.

DEEL I

Het Noordpoolgebied

1 Trends en ontwikkelingen

1.1 Algemeen

Er bestaat niet één Noordpoolgebied in geografische of bestuurlijke zin. De afbakening van het gebied staat niet vast. De meest gebruikte definities zijn het gebied boven de poolcirkel, het gebied boven de boomgrens en het gebied ten noorden van de 10°C isotherm. De Noordelijke IJzee vormt de kern van het gebied. Deze oceaan, omgeven door continenten, is de kleinste en minst diepe van alle oceanen en is 's winters grotendeels bedekt met drijvend ijs van 0,5 tot 4 meter dik. Op de Noordelijke IJzee is het VN-Zeerechtverdrag van toepassing.

Tot de Arctische staten worden de acht landen gerekend die grondgebied boven de poolcirkel hebben. Dit zijn Rusland, Canada, de Verenigde Staten, Noorwegen, Denemarken/Groenland, IJsland, Zweden en Finland. De eerste vijf staten hebben territoriale wateren in de Noordelijke IJzee en zijn daarom Arctische kuststaten. Bestuurlijk gezien valt een groot deel van het Noordpoolgebied binnen de rechtsmacht van de Arctische staten. De Arctische staten werken samen in verschillende internationale en regionale fora, waarbij de AR het belangrijkste overkoepelende overlegorgaan is.

De toegankelijkheid van het Noordpoolgebied verschilt sterk per regio. Alaska, de Noord-Europese en West-Russische regio zijn relatief goed toegankelijk. Het ondernemen van activiteiten in Canada, Oost-Rusland en Groenland is lastiger door andere ijscondities en weersomstandigheden, en door minder aanwezige infrastructuur. Door de verschillen per gebied lopen de ontwikkelingen en belangen uiteen.

1.2 Klimaat, natuur en milieu

De trend van terugtrekkend ijs in het Noordpoolgebied als gevolg van de opwarming van de aarde, dat vanaf eind 1970 waargenomen is, zet onverminderd door. De afname van de oppervlakte van het Arctische zee-ijs is in de afgelopen tien jaar sneller gegaan dan in de twee decennia daarvoor. Metingen laten zien dat het meerjarige zee-ijs verdwijnt. De verwachting is dat de Noordelijke IJzee tussen 2030 en 2050 ijsvrij zal zijn in de zomer.⁷ De opwarming van het Noordpoolgebied leidt tot extremere weersomstandigheden: hevigere stormen zorgen voor onstabiel en onvoorspelbaar zee-ijs, waardoor grote plakken zee-ijs kunnen losslaan en op drift raken. Deze weersomstandigheden leiden, in combinatie met het smelten van permafrost, tot erosie van de Arctische kustlijn. Tevens leidt het smelten van de permafrost tot het vrijkomen van methaangas, een broeikasgas 25 maal sterker dan CO₂. Dit proces verstrekt het wereldwijde broeikaseffect.

De opwarming van het Noordpoolgebied is een zichzelf versterkend proces waardoor de toename van de jaarlijkse gemiddelde temperatuur in het gebied sinds 1980 twee keer groter is geweest dan het wereldgemiddelde.⁸ Dit komt door een aantal ingewikkelde met elkaar verweven processen van opwarming en afkoeling. Een belangrijke factor in dit proces is het opwarmen van de Noordelijke IJzee

⁷ AMAP, *Arctic Climate Issues 2011: Changes in Arctic Snow, Water, Ice and Permafrost* (2012).

⁸ Ibidem.

doordat door temperatuurstijging zonlicht-reflecterend zee-ijs plaatsmaakt voor zonlicht-absorberend zeewater. Zelfs wanneer de opwarming van de aarde tot 2 graden Celsius beperkt zou blijven voorspellen wetenschappelijke modellen dat de totale oppervlakte van permafrost in 2100 met 37 procent zal zijn afgenomen.⁹ Daarnaast is het poolgebied extra gevoelig voor de gevolgen van de wereldwijde verbranding van steenkool en aardolie, waarbij naast CO₂ ook roetdeeltjes vrijkomen. Deze deeltjes slaan neer op de sneeuw en het ijs, waardoor het ijs donkerder wordt en meer zonlicht absorbeert. De opname van CO₂ door de oceanen, leidt tot verzuring van het water en kan gevolgen hebben voor de biodiversiteit in de Noordelijke IJzee.

Zee-ijs speelt een cruciale rol in het Arctische ecosysteem. Het is een belangrijke habitat van algen en fytoplankton die het begin vormen van de Arctische voedselketens. De opwarming van het Noordpoolgebied leidt tot een noordwaartse verschuiving van het hele Arctische ecosysteem en leefgebieden van dieren en planten. Zo zijn rondom Spitsbergen vissoorten te vinden die hier voorheen niet voorkwamen, zoals kabeljauw en makreel. De biodiversiteit in het gebied komt onder druk te staan en niet-inheemse diersoorten en vegetatie doen hun intrede. Doordat de jacht op bepaalde diersoorten aan banden is gelegd zijn er ook positieve ontwikkelingen te ontwaren. Directe waarnemingen tijdens de Nederlandse SEES-expeditie in 2015¹⁰ rondom Spitsbergen ondersteunen het inzicht dat walrussen in groeiende populaties terugkomen op plekken waar zij voorheen in grote aantallen afwezig waren en dat ook het aantal walvissen langzaam toeneemt.

De gevolgen van klimaatverandering in het Noordpoolgebied blijven niet beperkt tot het gebied zelf. Smeltwater van de Arctische gletsjers en de Groenlandse ijskap speelt een belangrijke rol bij zeespiegelstijging. Tussen 2003 en 2008 droeg dit smeltwater 1,3 mm bij aan de totale jaarlijkse mondiale zeespiegelstijging van 3,1 mm. De laatste wetenschappelijke modellen voorspellen voor 2100 een zeespiegelstijging van 0,9 tot 1,6 meter boven het niveau van 1990.¹¹ Het risico op overstromingen in laaggelegen kustgebieden, zoals Nederland, zal hierdoor toenemen en de zeespiegelstijging leidt tot een versnelde verzilting van zoetwatervoorraden in de grond. De hoeveelheid koud, zoet water dat tijdens het smeltproces de oceanen instroomt, kan leiden tot een verandering in de stratificatie van zoet en zout water in de Noord-Atlantische Oceaan met een remmende werking op de Golfstroom als mogelijk gevolg. Dit zou consequenties kunnen hebben voor de (gunstige) effecten van de Golfstroom op het klimaat van onder andere Nederland.

Doordat weerspatronen in verschillende delen van de wereld elkaar beïnvloeden, hebben veranderende weersystemen in het Noordpoolgebied gevolgen voor het weer in Nederland. Kennis van deze veranderingen en de mogelijkheid om ze te voorspellen zijn van groot belang voor een betrouwbare weersverwachting. Tevens hebben de veranderingen in het Arctische ecosysteem direct invloed op de biodiversiteit in Nederland door de migratie van vogels. Veel vogels die de Nederlandse Waddenzee en Zeeuwse delta als overwinteringsplaats of als doortrekgebied gebruiken, broeden in het Noordpoolgebied.

⁹ G7, *A new Climate for Peace. Taking Action on Climate and Fragility Risks* (2015), 70-71.

¹⁰ Zie voor meer informatie: www.sees.nl.

¹¹ AMAP, *Arctic Climate Issues 2011: Changes in Arctic Snow, Water, Ice and Permafrost*, ix.

Om goed inzicht te blijven hebben op bovenstaande ontwikkelingen is langdurig onderzoek en monitoring van de processen noodzakelijk. Vier van de zes werkgroepen van de AR¹² houden zich daarmee bezig en rapporteren aan de beleidsmakers.

1.3 Geopolitiek en veiligheid

Klimaatverandering en technologische vooruitgang maken het Noordpoolgebied steeds meer toegankelijk voor het ontplooiën van (economische) activiteiten, zoals scheepvaart, grondstoffenwinning en toerisme. Dit leidt tot toenemende internationale belangstelling, van zowel Arctische als niet-Arctische staten en daarmee tot een veranderende geopolitieke omgeving. Door het deels ontbreken van grenzen, de spanningen met Rusland, de opgelegde sancties en de toegenomen Russische militaire activiteiten in het Noordpoolgebied krijgen deze veranderingen nog een extra dimensie. Het is om deze reden dat de minister van Buitenlandse Zaken en de minister van Defensie in 2014 aan de AIV hebben gevraagd een analyse te maken van de Arctische ontwikkelingen en de implicaties daarvan voor het Nederlandse buitenland- en veiligheidsbeleid. Dit heeft geresulteerd in het AIV-advies 'De toekomst van de Arctische regio: samenwerking of confrontatie?' (hierna: AIV-advies).

Hoewel het AIV-advies een aantal ontwikkelingen opsomt die aanleiding kunnen zijn tot onderlinge meningsverschillen en mogelijke oplopende spanningen in het Noordpoolgebied, stelt het rapport ook dat de betrokken landen zich tot nog toe houden aan de geldende internationale afspraken. Een van de redenen hiervoor is dat door de extreme (weers)omstandigheden waaronder activiteiten ondernomen moeten worden, de Arctische staten belang hebben bij de instandhouding van de onderlinge samenwerking in het Noordpoolgebied. Daarnaast concludeert de AIV dat er weliswaar sprake is van een toename van militaire activiteiten door landen in de regio, met name door Rusland, maar dat er (nog) geen sprake is van *verontrustende* militarisering van het Noordpoolgebied. De heropening van steunpunten langs de kustlijn en de uitbreiding van bepaalde militaire capaciteiten hangen samen met de noodzaak voor rampenpreventie- en bestrijding, de bewaking en bescherming van de landsgrenzen en de ontwikkeling van (haven)infrastructuur. De kans op een militair conflict in de Arctische regio wordt door de AIV om bovenstaande redenen klein geacht. Ten tijde van het schrijven van deze strategie is er voor het Nederlandse kabinet geen aanleiding (geweest) om een andere conclusie te trekken dan de AIV.

Een blik op de gepubliceerde strategieën van de Arctische staten leert dat zij allemaal het belang van internationale samenwerking noemen. Een beknopt overzicht van de kernpunten van de strategieën van de Arctische landen is hieronder opgenomen.

Rusland heeft een groot belang in het gebied. Het heeft de langste Arctische kustlijn en grote olie- en gasreserves in zijn Exclusieve Economische Zone (EEZ). Tevens heeft Rusland positieve verwachtingen van de (toekomstige) opbrengsten uit doorvoerrechten voor de Noordoostelijke passage, op basis van de belangstelling die getoond is voor deze kortere scheepvaartroute. Op dit moment draagt het Noordpoolgebied voor 12 procent bij aan het Russisch BNP en 22 procent aan de totale exportwaarde. Rusland legt territoriale claims in het Noordpoolgebied daar neer waar ze horen, namelijk bij de VN,

¹² Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF), Sustainable Development Working Group (SDWG) en Protection of the Arctic Marine Environment (PAME).

ondanks het symbolisch planten van de Russische vlag op de zeebodem van de Noordpool in 2007. De Russische strategie is gericht op economische en sociale ontwikkeling van het gebied. Voorwaarden hiervoor zijn samenwerking met andere landen, bij voorkeur via bilaterale overeenkomsten, en stabiliteit en veiligheid in de regio. Rusland lijkt dan ook weinig belang te hebben bij het aansturen op een mogelijke confrontatie. Tot dusver zijn in het Noordpoolgebied nog geen duidelijke symptomen te zien van een verslechterde relatie met Rusland als gevolg van de sancties, die natuurlijk wel een duidelijke economische impact hebben.

Canada is het op één na grootste Arctische land. Canada hecht culturele waarde aan de Noordpool. In de strategie geeft Canada aan dat 'the Arctic is embedded in Canadian history and culture, and in the Canadian soul'. Het uitoefenen van de Canadese soevereiniteit in het Noordpoolgebied en het verbeteren van de positie van de inheemse bevolking vormen belangrijke speerpunten van het beleid. De inheemse bevolking, de Inuit, heeft een stevige positie in de Canadese binnenlandse politiek. Op economisch vlak is Canada terughoudend met betrekking tot de exploitatie van olie en gas in het gebied, wel vindt er mijnbouw plaats in het noordoosten. Canada heeft een aantal afbakeningskwesaties met andere Arctische staten, waaronder met de VS over de status van de Noordwestelijke passage en de grenzen in de Beaufort Zee, en met Denemarken over de verdeling van de Lincoln Zee en Hanseiland.

In de Noorse EEZ in het Noordpoolgebied bevinden zich olie- en gasreserves. Dit maakt de regio voor **Noorwegen** van grote economische betekenis. Het Noordpoolgebied is voor Noorwegen de belangrijkste prioriteit in het buitenlands beleid. Belangrijke punten uit het Noorse Noordpoolbeleid zijn de ontwikkeling van de Barentszee – waar in 2010 de onderlinge grenzen tussen Noorwegen en Rusland zijn vastgelegd – als energieprovincie, visserij, de erkenning van de Noorse soevereiniteit op basis van het Spitsbergenverdrag en de relatie met Rusland. Noorwegen hecht groot belang aan verantwoord en duurzaam beheer van het Noordpoolgebied in samenwerking met Arctische en niet-Arctische landen en zet in op duurzame ontwikkeling van het gebied en van maritieme activiteiten.

Denemarken is via Groenland een Arctische staat. Hoewel Groenland deel uitmaakt van het Koninkrijk Denemarken, is het land sinds 1982 geen onderdeel meer van de EU. De focus van de Deense strategie is op het ontwikkelen van het economisch potentieel van het Noordpoolgebied (met name grondstoffen) voor de ontwikkeling van Groenland. Ander belangrijk aandachtspunt in de strategie is op termijn mogelijk Groenlands zelfbestuur. Groenland is op dit moment financieel nog afhankelijk van Denemarken. Groenland heeft zeggenschap over de grondstoffen in het gebied, inclusief het continentaal plat, maar Denemarken beslist over het buitenlands beleid. Omdat belangen niet altijd parallel lopen, kan onderlinge discussie ontstaan.

Het Noordpoolgebied heeft de laatste jaren, mede door de US Geological Survey uit 2008 over Arctische olie- en gasvoorraden, een meer prominente plek gekregen in de binnenlandse en buitenlandse politiek van de **Vereinigde Staten**. In 2014 is een *special representative for the Arctic* benoemd. Hij moet een sleutelrol gaan vervullen bij de behartiging van Amerikaanse belangen in de regio. In de Amerikaanse strategie spelen samenwerking in het Noordpoolgebied, primair in de AR, en veiligheidskwesaties, nu de regio toegankelijker wordt, een belangrijke rol. Ook is er, sinds de aanleg van het Trans-Alaska-Pipeline-System in de jaren '70 (één van de grootste oliepijpleidingen ter wereld) een duidelijk oliebelang. Tot slot hecht de VS aan goed oceaambeheer. De VS is de enige Arctische kuststaat die het VN-Zeerechtverdrag niet heeft geratificeerd, waardoor de VS geen territoriale claims kan indienen bij de VN.

IJsland, Finland en Zweden zijn geen Arctische kuststaten.¹³ Wel hebben zij te maken met de gevolgen van de veranderingen in het Noordpoolgebied. Finland en Zweden hebben beide een inheemse bevolking en zijn lid van de EU. De polaire strategieën van beide landen komen op veel vlakken overeen en hebben betrekking op de duurzame ontwikkeling van het gebied, het economisch potentieel, de positie van de inheemse bevolking en veiligheid in het Arctisch gebied. De economie van IJsland is sterk afhankelijk van visserij, toerisme en scheepvaart. De veranderingen in het Noordpoolgebied bieden IJsland de mogelijkheid deze activiteiten uit te breiden. IJsland heeft geen officiële Arctische strategie, maar het parlement heeft wel een document uitgebracht dat de focus van IJsland in het Noordpoolgebied weergeeft. Een van de zaken waar IJsland zich sterk voor maakt is het tegengaan van militarisering van het gebied.

Niet-Arctische staten, waaronder Aziatische landen met China voorop, manifesteren zich eveneens in het Noordpoolgebied door het uitbrengen van een eigen polaire strategie en/of het aanvragen van waarnemersstatus bij de AR. China is sinds 2013 permanent waarnemer bij de AR. Het land noemt zichzelf een 'near Arctic state' om het strategische belang van het gebied voor China te onderstrepen en zich nadrukkelijker in de discussies daarover te positioneren. China erkent en ondersteunt de rol van de AR in het reguleren van discussies over het poolgebied en is bezig zijn bilaterale banden met een aantal Arctische landen te intensiveren. Toenmalig premier Wen Jiabao bezocht in 2012 IJsland en in 2013 sloten beide landen een vrijhandelsverdrag, omdat China IJsland ziet als een strategische partner en toekomstig transportcentrum. Groenland is voor China interessant vanwege de aanwezigheid van zeldzame aardmetalen. Daarnaast zoeken China en Rusland toenadering als gevolg van de westerse sancties tegen Rusland. Dit vertaalt zich in enkele overeenkomsten over gezamenlijke exploitatie van Russische olie- en gasvelden, waarbij China maar in beperkte mate kan en wil optreden als vervanging voor westerse technologie en kapitaal. Tot slot voorziet China dat een vaarroute door het Arctisch gebied mogelijkheden biedt voor een snellere verbinding met de Europese markt, en maakt zich dan ook sterk in de werkgroepen van de AR voor het behoud van deze wateren als internationale vaarroutes. Ondanks deze aandacht is het Arctisch gebied geen topprioriteit voor China, zoals blijkt uit het onlangs gepubliceerde Concept 13e 5-jaren Plan, waarin de Arctische regio slechts één maal wordt genoemd. Formeel stelt China dat wetenschappelijk onderzoek en milieu- en klimatologische zorgen de hoofdredenen voor betrokkenheid bij het gebied zijn, en om die reden besteedt China jaarlijks USD 60 miljoen aan poolonderzoek.

Korea, Japan, Singapore en India werden in 2013 samen met China toegelaten als permanente waarnemers bij de AR. Japan toont al langere tijd belangstelling en participeert in diverse wetenschappelijke onderzoeksprogramma's. Daarnaast is het, net als Korea, geïnteresseerd in de noordelijke scheepvaartroutes en olie- en gaswinning. Korea ziet ook kansen voor de scheepsbouwindustrie. Singapore verwacht kansen voor de maritieme en offshore sector en India heeft belangstelling voor delfstoffen en voor de gevolgen van de klimaatverandering.¹⁴

¹³ IJsland heeft weliswaar een kust en ligt voor een klein deel boven de poolcirkel, maar grenst niet aan de Noordelijke IJszee en wordt daarom niet gezien als Arctische kuststaat. IJsland zelf meent dat het wel een Arctische kuststaat is.

¹⁴ AIV, 'De toekomst van de Arctische regio: samenwerking of confrontatie?', 30.

1.4 Bestuur / beheer

Internationale verdragen

Het Noordpoolgebied wordt gekenmerkt door een diversiteit aan juridische regimes. In de Noordelijke IJszee vormt het VN-Zeerechtverdrag de basis. De vijf Arctische kuststaten, dus inclusief de VS die het verdrag niet heeft geratificeerd, hebben het belang van het VN-Zeerechtverdrag benadrukt in de Ilulissat-verklaring van 2008.¹⁵ De bepalingen in het VN-Zeerechtverdrag zijn van invloed op de gesprekken over het Noordpoolgebied en de handelingsruimte van staten, en dus ook voor de Nederlandse doelen en inzet. Bijlage I geeft een beknopt overzicht van de werking van het VN-Zeerechtverdrag en de verschillende maritieme zones.

Op basis van het VN-Zeerechtverdrag is de Commission on the Limits of the Continental Shelf (CLCS) opgericht, die aanbevelingen doet betreffende de vaststelling van de buitengrenzen van een continentaal plat. Kuststaten dienen hun claims op een continentaal plat voorbij de EEZ, dat tot 200 zeemijlen vanaf de kustlijn reikt, voor te leggen aan de CLCS. Rusland heeft in 2001 een officiële claim ingediend op een (groot) deel van het Noordpoolgebied, Noorwegen in 2006 en Denemarken in 2014. Naar verwachting zal ook Canada nog een claim indienen. De belangrijkste geschillen in het gebied hebben betrekking op de deels overlappende claims van de verschillende landen, zoals de Lomonosovrug, die door Rusland, Canada en Denemarken als onderdeel van hun continentaal plat wordt gezien. De overlappende claims van deze Arctische kuststaten dragen bij aan het beeld van een 'Arctic scramble'¹⁶, maar tot nu toe houden alle Arctische staten zich aan het VN-Zeerechtverdrag en is er geen reden om aan te nemen dat dit zal veranderen.

Op 18 juni 2015 heeft de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) besloten tot de ontwikkeling van een uitvoerende overeenkomst onder het VN-Zeerechtverdrag over het behoud en het duurzaam gebruik van de mariene biologische diversiteit in gebieden *buiten* nationale rechtsmacht.¹⁷ Dit is dus een aanvulling op bestaande overeenkomsten in VN-verband. Een voorbereidend comité is ingesteld dat in 2016 en 2017 aanbevelingen doet aan de AVVN, waarna de AVVN eind 2017 moet besluiten om op basis van die aanbevelingen een juridisch bindend instrument te ontwikkelen.¹⁸ Deze aanvullende uitvoerende overeenkomst onder het VN-Zeerechtverdrag is van belang voor de zeegebieden in het Noordpoolgebied die buiten de rechtsmacht van de Arctische staten liggen, omdat de voorziene regelingen met betrekking tot gebiedsgerichte beheersinstrumenten, milieueffect-rapportages en internationale kennisdeling een bijdrage leveren aan betere bescherming van de natuur. Nederland steunt de ontwikkeling van dit internationaal juridisch bindend instrument en is zowel in VN-verband als in EU-verband zeer actief in dit proces. Zo gebruikt Nederland de periode van het Nederlandse voorzitterschap van de EU raads werkgroep oceanen en het recht van de zee om de positie van de EU ten aanzien van dit proces verder te ontwikkelen.

¹⁵ http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf.

¹⁶ De term 'Arctic scramble' is ontleend aan het AIV-advies nr. 90.

¹⁷ BBNJ: Marine Biodiversity Beyond National Jurisdiction.

¹⁸ 'Development of an international legally-binding instrument under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the conservation and sustainable use of marine biological diversity of areas beyond national jurisdiction' (A/Res/69/292).

Het Spitsbergenverdrag, getekend in 1920 door negen landen, waaronder Nederland, kent de soevereiniteit over Spitsbergen toe aan Noorwegen en regelt gelijke rechten voor alle inwoners en bedrijven van de aangesloten landen (inmiddels meer dan 40) om onder dezelfde voorwaarden als de Noren economische activiteiten te ontplooien. Dit is het non-discriminatiebeginsel. Sinds de aanpassingen van het VN-Zeerechtverdrag in de loop van de 20^e eeuw is een discussie ontstaan tussen Noorwegen en de andere verdragspartijen over de toepassing van het Spitsbergenverdrag op de maritieme zones buiten de territoriale zee van Spitsbergen met betrekking tot visserij- en mijnbouwrechten.

Arctische Raad

Het belangrijkste overkoepelende overlegorgaan voor het Noordpoolgebied is de AR. Dit is een intergouvernamenteel forum en is het enige circumpolaire Arctische beleidsforum. Elke twee jaar komt de AR op ministersniveau bijeen en het voorzitterschap rouleert met dezelfde frequentie tussen de lidstaten. Sinds 2013 is er een permanent secretariaat ingesteld, gevestigd in Tromsø. De AR bestaat uit acht lidstaten (de acht Arctische staten), zes permanente deelnemers (de organisaties van inheemse volken), en 32 waarnemers (twaalf landen¹⁹, negen intergouvernamentele en interparlementaire organisaties en elf NGO's). Het aantal waarnemersstaten is de afgelopen jaren sterk vermeerderd; in 2013 verkregen zes landen de waarnemersstatus.

De AR is geen uitvoeringsorganisatie van de landen, heeft een beperkt budget en neemt geen bindende besluiten. De Raad beperkt zich tot politieke verklaringen, aanbevelingen en richtlijnen. Een uitzondering hierop vormen de bindende "Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic" (2013) en "Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic" (2011) die in het kader van de AR overeengekomen zijn. Veiligheidsvraagstukken vallen buiten het mandaat van de organisatie. De AR evalueert regelmatig de rol en bijdragen van waarnemersstaten. De relatie tussen waarnemersstaten en lidstaten en de rol van deze waarnemersstaten is onderwerp van discussie, zeker nu meer landen interesse tonen in het waarnemerschap en het steeds duidelijker wordt dat veranderingen in het Noordpoolgebied ook van invloed zijn op niet-Arctische staten, die (toekomstige) belangen in het gebied zien.

Het werk van de AR wordt gedaan in zes werkgroepen: Arctic Contaminants Action Program (ACAP), Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF), Emergency Prevention, Preparedness and Response (EPPR), Protection of the Arctic Marine Environment (PAME) en de Sustainable Development Working Group (SDWG). De werkgroepen stellen rapporten op, op basis waarvan de AR zijn aanbevelingen aan de leden formuleert. De werkgroepen komen circa twee maal per jaar bijeen. Deelname aan deze werkgroepen staat open voor waarnemersstaten.

¹⁹ De twaalf landen met waarnemersstatus zijn: Frankrijk, Duitsland, Nederland, Polen, Spanje, Verenigd Koninkrijk, China, Italië, Japan, Zuid-Korea, Singapore en India, waarvan de laatste zes in 2013 waren toegetreden. Een volledig overzicht van alle waarnemers is te vinden op de website van de Arctische Raad: <http://www.arctic-council.org>.

Binnen de AR is Nederland actief in drie van de zes werkgroepen, AMAP, CAFF en SDWG. De werkgroepen AMAP en CAFF leveren informatie over de staat van het Arctisch milieu en over flora en fauna. Het werk van AMAP wordt ook gebruikt voor het toetsen van de effectiviteit van de Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants en meer recent voor de Minamata Convention on Mercury. Het afgelopen decennium is klimaatverandering een steeds belangrijker onderdeel van deze rapportages geworden. Binnen de SDWG staat de mens in het Arctisch gebied centraal. Belangrijke thema's zijn gezondheid, leefbaarheid, taal en cultuur en het belang van traditionele kennis.

Namens Nederland nemen aan de werkgroepen vertegenwoordigers van de Nederlands onderzoeks- en kennisinstellingen, betaald vanuit het Polair Activiteiten Programma (PAP), en in voorkomende gevallen ambtenaren van de betrokken ministeries deel. Op deze manier kan Nederland *soft power* uitoefenen in een gebied waar het geen directe zeggenschap heeft.

De Europese Unie

De EU toont sinds 2008 een groeiende interesse voor het Noordpoolgebied. Voor de EU is het gebied van strategisch belang en kunnen de veranderingen in het gebied gevolgen hebben voor de Europese economie, veiligheid en milieu. Ook zijn drie Arctische staten lid van de EU, namelijk Zweden, Finland en Denemarken. De EU legt in de gezamenlijke mededeling uit 2012 van de Hoge Vertegenwoordiger en de Europese Commissie de focus op:

- het ondersteunen van onderzoek en kennisopbouw ten behoeve van een effectieve aanpak van milieuproblemen en klimaatverandering in het Arctisch gebied;
- duurzame ontwikkeling van het Noordpoolgebied op basis van duurzaam gebruik van beschikbare natuurlijke hulpbronnen en met behulp van de meest recente wetenschappelijke inzichten op het gebied van milieubescherming;
- intensivering van de betrokkenheid bij en het onderhouden van een dialoog met Arctische landen, inheemse bevolkingsgroepen en andere belanghebbenden.

De Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) en de Europese Commissie publiceren naar verwachting in de eerste helft van 2016 een nieuwe gezamenlijke mededeling over het Noordpoolgebied.

Via de Noordelijke Dimensie (ND), een samenwerkingsverband van de EU met Rusland, Noorwegen, IJsland, Finland en Zweden, en via de Euro-Arctische Raad voor de Barentszee (BEAC), is de EU al geruime tijd actief op het gebied van Arctische samenwerking. Aan het voornemen van de EU om de samenwerking met de AR te intensiveren is nog niet helemaal voldaan, omdat de EU nog geen waarnemersstatus heeft gekregen. De EU zou meer gewicht in de schaal kunnen leggen dan een individuele lidstaat en zodoende meer bereiken. Tevens heeft de EU bevoegdheden op beleidsterreinen die ook van toepassing zijn in het Noordpoolgebied, zoals visserij, transport, milieu en energie. Nederland steunt formeel de toetreding van de EU als permanente waarnemer in de AR en is ook betrokken bij de totstandkoming van het EU Arctisch beleid. Sinds 1 januari 2015 is het secretariaat van de European Polar Board (EPB), dat wetenschappelijk advies geeft aan de EU-instellingen, in Den Haag gevestigd. Tevens is Nederland deelnemer aan het project 'EU maritime capabilities in the Arctic' dat in 2015 door het Europees Defensieagentschap in 2015 is opgezet. Het doel van dit project is om de behoefte en uitdagingen met betrekking tot maritieme capaciteit in kaart te brengen en gezamenlijk op dit terrein actie te ondernemen. Het gaat hierbij om het ontwikkelen van maritieme polaire capaciteit, samenwerkingsprojecten opstarten met betrekking tot satellietbereik voor navigatie en communicatie in het Noordpoolgebied, en betrokkenheid bij het werk van de IMO in het Noordpoolgebied.

1.5 Economische activiteiten

Economische activiteiten in het Noordpoolgebied, zowel op land als op zee, zijn niet nieuw. Het gebied is van oudsher bewoond, en met voortschrijdende technologische ontwikkelingen en de doorzettende opwarming van het gebied groeien de economische kansen. De meest in het oog springende activiteiten zijn grondstoffenwinning, visserij, toerisme, scheepvaart, en aan scheepvaart gerelateerde activiteiten zoals baggerwerkzaamheden ten behoeve van havenontwikkeling. Ook Nederlandse bedrijven spelen hierop in. Volgens de Maritieme Monitor is thans circa 10% van de activiteiten van de Nederlandse maritieme sector gerelateerd aan het Noordpoolgebied²⁰ en bedraagt de omzet die daarmee wordt gerealiseerd inmiddels enkele miljarden euro's.²¹

Grondstoffenwinning

Arctische olie- en gaswinning, onshore en offshore, vinden al decennialang plaats. In de jaren '60 intensiveerden exploratie en exploitatie in vooral Alaska (Prudhoe Bay, 1968) en Rusland (Tazovskoye, 1962). Prudhoe Bay op de North Slope van Alaska is het grootste olieveld van Noord-Amerika.²² Door nieuwe technologieën, grotere toegankelijkheid van het gebied en de toekomstige vraagverwachtingen zijn offshore Arctische olie- en gasvelden in de loop der jaren meer in de belangstelling komen te staan van oliemaatschappijen. Dit werd verder versterkt door de US Geological Survey, die in 2009 stelde dat mogelijk 13 procent van de potentiële wereldvoorraad olie en 30 procent van de potentiële wereldwijde gasvoorraden zich in het Noordpoolgebied bevinden. De verwachting is dat al deze olie- en gasvelden binnen de EEZ van de Arctische staten liggen.

Hoewel de Noordelijke IJszee toegankelijker wordt, blijft de winning van fossiele brandstoffen lastig. De noodzaak van geavanceerde technologie en materieel dat ijs- en weerbestendig is betekent dat exploitatie alleen kan plaatvinden tegen hoge kosten. Bovendien moeten in afgelegen gebieden veel voorzieningen worden getroffen om te kunnen optreden bij een mogelijke olie lekkage. Bij lage brandstofprijzen is winning in het Noordpoolgebied dan ook – in elk geval op korte termijn – niet rendabel. Ook levert oliewinning in het gebied vanwege milieurisico's bij een eventueel olie lek veel maatschappelijke discussie op.

Mocht zich op het gebied van olie- en gaswinning in het Noordpoolgebied een ontwikkeling voordoen, dan kan de Rotterdamse haven een hub vormen voor deze stromen vanwege haar ligging en huidige positie in de markt.

Shell heeft eind 2015 zijn activiteiten bij Alaska stopgezet door tegenvallende resultaten van de eerste proefboring. In het kielzog daarvan heeft ook Statoil zijn activiteiten in Alaska gestaakt. Reeds in 2012 stelde Gazprom de ontwikkeling van het Shtokmanveld wegens de hoge kosten tot nader order uit. In andere gebieden in het Noordpoolgebied, waaronder de Barentszee, vinden exploratie- en exploitatie-activiteiten wel doorgang. Ook in Rusland gaan de activiteiten door, zowel onshore als offshore. Sinds

²⁰Cijfers berekend aan de hand van de Maritieme Monitor 2013.

²¹<http://www.maritiemland.nl/news/miip-dutch-arctic-circle/>.

²² Lucia van Geuns, 'De Noordpool: toekomstig wingewest voor olie en gas', *Internationale Spectator* 68 (2014) 19-23, 19.

2013 vindt offshore olieproductie plaats vanuit het Prirazlomnoye veld in de Pechora Zee. Sinds 2012 is het Yamal LNG Project in aanbouw, dat naar verwachting in 2016 operationeel zal zijn, gevoed met gas afkomstig van het Yamal schiereiland.

In reactie op de illegale annexatie van de Krim en de inmenging in het conflict in Oost-Oekraïne heeft de EU economische sancties ingesteld tegen Rusland, die ook economische activiteiten in de Arctische regio treffen. Deze sancties richten zich onder andere tegen activiteiten op het gebied van nieuwe olieprojecten, oliewinning uit diepzeegebieden en tegen onconventionele oliewinning. Deze sancties beperken Rusland sterk in zijn mogelijkheden om de noodzakelijke financiering en (buitenlandse) hoogwaardige technologie aan te trekken, die nodig zijn voor nieuwe projecten in de Arctische regio.

In het Noordpoolgebied nemen op land de mogelijkheden van mineraalwinning toe. Zweden, Finland en Groenland staan in de top 10 van de landen met de grootste potentie voor mineraalwinning. Zweden beschikt al over de grootste ijzermijn ter wereld, en Finland wordt gezien als meest aantrekkelijke regio voor investeringen. In Groenland worden door het smelten van de ijskap nieuwe voorraden toegankelijk voor ontginning. Het land beschikt over veel (zeldzame) grondstoffen en het heeft geologisch gezien nog veel potentieel voor een verdere groei van bewezen reserves. De Groenlandse overheid ambieert snelle ontwikkeling en ontginning van reeds beschikbare voorraden om economische groei en werkgelegenheid te creëren. Europese bedrijven tonen zich tot nog toe terughoudend om te investeren in grondstofontginning in Groenland. Dit heeft te maken met de huidige markt voor grondstoffen, met het gebrek aan infrastructuur en met het gegeven dat investeringen in mijnbouwprojecten pas op lange termijn renderen. Dit neemt niet weg dat door het grondstoffenpotentieel Groenland veel aandacht krijgt van met name Aziatische landen, met China voorop.

Visserij

Visserij in de Noordelijke IJszee is tot nog toe een relatief marginale activiteit. Er is geen grootschalige commerciële visserij en de belangstelling van het Nederlandse bedrijfsleven is minimaal. Voor de inheemse bevolking is visserij van groot belang voor levensonderhoud. Door het smelten van het ijs komen nieuwe visgronden in beeld, en de verwachting is dat sommige visbestanden noordwaarts zullen opschuiven door het terugtrekkende ijs en het warmer wordende water. Verreweg het grootste deel van de viswaterengronden bevindt zich binnen de EEZ van de Arctische kuststaten. De VS hebben vanwege 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.

De VS, Rusland, Noorwegen, Canada en Denemarken hebben in 2015 een overeenkomst getekend, waarin is afgesproken dat commerciële visserij op de volle zee van de Noordelijke IJszee, dat wil zeggen het gebied *buiten* de rechtsmacht van de Arctische staten, niet mag plaatsvinden zonder dat er een of meerdere internationale mechanismen bestaan om dergelijke visserij te regelen volgens internationale geldende standaarden.²³ Nederland en de EU, die exclusief bevoegd is op het gebied van visserijbeleid, steunen de inhoud van de overeenkomst.

²³ <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2015/07/244969.htm>.

De overeenkomst brengt met zich mee dat er de komende jaren uitdagingen zijn voor zowel de regionale visserijbeheerorganisaties als voor de samenwerking met Arctische kuststaten – met name IJsland, Noorwegen en Rusland – om de gewenste mechanismen te helpen ontwikkelen.

Scheepvaart en toerisme

Door het smelten van zee-ijs wordt de mogelijkheid voor de scheepvaart om via het Noordpoolgebied te varen steeds groter. Er zijn drie mogelijke routes: de Noordoostelijke passage (boven Rusland), de Noordwest Passage (door Canada) en de Transarctische route (recht over de Noordpool). De Noordoostelijke passage is de meest kansrijke. Op dit moment vindt daar de meeste scheepvaart plaats in de zomermaanden, zij het nog beperkt. Op de Noordwestelijke passage is het scheepsverkeer minimaal en de Transarctische route is nog niet bevaarbaar. Afstanden worden aanzienlijk korter bij gebruik van deze routes, oplopend tot 37 procent (van Japan naar Noord Europese landen), waardoor brandstof- en personeelskosten bespaard worden.²⁴ Deze besparing moeten bedrijven afzetten tegen de hogere kosten van het materieel, verzekeringen, (verplichte) ijsbrekerassistentie en dure vergunningen.

De laatste jaren was, naast het bestemmingsverkeer, een lichte toename van transit scheepvaart te zien op de Noordoostelijke passage, met in 2013 een piek van 71 schepen die ongeveer 1.4 miljoen ton verscheepten. In 2014 was dit vanwege ijscondities en logistieke ondersteuning gedaald tot ongeveer 0.3 miljoen ton, verscheept door 22 schepen.²⁵ Naast milieu- en veiligheidskwesties vormen extreme en moeilijk voorspelbare weersomstandigheden, snel wisselende ijscondities, een beperkt satellietbereik en weinig haveninfrastructuur een uitdaging voor de scheepvaart in het Noordpoolgebied. Dit maakt de noordelijke zeeroutes op de korte en middellange termijn niet geschikt voor geregelde diensten waarbij de nauwkeurigheid van aankomst en vertrek in de havens van essentieel belang is, zoals de containerscheepvaart. Daarnaast is *Search and Rescue* (SAR) in het gebied, gezien de klimatologische omstandigheden en de ligging, moeilijk te realiseren. Om toch een zo adequaat mogelijke SAR te hebben, hebben de Arctische landen een overeenkomst gesloten.²⁶ Hierbij is onder andere afgesproken welk land voor welk deel van het Noordpoolgebied verantwoordelijk is voor SAR. Alles in ogenschouw nemende, zal – met uitzondering van bestemmingsvervoer en toerisme – de scheepvaart in het Noordpoolgebied voorlopig nog marginaal zijn. Wel valt een lichte stijging van LNG tankers op de Noordelijke passage te verwachten door het Yamal LNG project.

Toerisme vindt plaats naar met name Spitsbergen en Groenland, maar ook naar andere delen van het Noordpoolgebied. De meeste reders zijn aangesloten bij de Association of Arctic Expedition Cruise Operators (AECO). Om ervan verzekerd te zijn dat expeditie, cruises en toerisme in het (Europese) Noordpoolgebied worden ondernomen met inachtneming van het kwetsbare milieu, lokale culturen, en veiligheid op zee en op land, stelt AECO richtlijnen op voor de leden. De reders die lid zijn van AECO,

²⁴ CPB, 'Melting Ice Caps and the Economic Impact of Opening the Northern Sea Route', *CPB Discussion Paper 307* (Den Haag 2015).

²⁵ Cijfers van Northern Sea Route Information Office: <http://www.arctic-lio.com>.

²⁶ Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic (2011).

waaronder het Nederlandse Oceanwide Expeditions en Tallship Company, hebben zich door middel van dit lidmaatschap verplicht te voldoen aan de door AECO opgestelde richtlijnen.

In IMO verband zijn tevens richtlijnen aangenomen met betrekking tot scheepsverkeer in de poolgebieden, waarvan de Polar Code de belangrijkste is. Dit is een internationale code voor schepen die opereren in polaire wateren en die vanaf 1 januari 2017 verplicht zal worden. De code omvat een veiligheidsdeel, gerelateerd aan het SOLAS-verdrag, en een milieudeel, gerelateerd aan het MARPOL-verdrag.²⁷ Binnen het SOLAS-deel zijn ook extra eisen opgenomen over bemanningsvoorschriften. Het Koninkrijk der Nederlanden is lidstaat van de IMO en heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van de Polar Code.

1.6 Inwoners

In het Noordpoolgebied wonen circa 4 miljoen mensen, van wie tien procent tot een van de inheemse volkeren behoort. Alle Arctische staten, met uitzondering van IJsland, kennen inheemse volken, die vaak al duizenden jaren in de desbetreffende gebieden wonen en die in alle landen een minderheid vormen.²⁸ De bescherming van deze minderheden is onderwerp van verschillende verklaringen van internationale organisaties, zoals de VN en de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa, en internationale verdragen, zoals de ILO Conventie 169, ook bekend als de "Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989". Nederland is een van de weinige landen die de ILO Conventie 169 heeft geratificeerd. Binnen de EU zijn de inheemse Arctische bevolkingsgroepen beschermd door specifieke bepalingen van het Unierecht. Het regionaal beleid en de grensoverschrijdende programma's van de EU komen ook ten goede aan de inheemse bevolkingsgroepen waarvan de organisaties in de ND participeren.

De inheemse bevolking ziet haar traditionele levenswijze steeds meer onder druk staan door de klimatologische veranderingen in haar leefgebied. De veranderingen in het Arctische ecosysteem beïnvloeden de hoeveelheid water, vis, hout, traditionele levensmiddelen en grasland die beschikbaar is voor de inheemse bevolking.²⁹ In Alaska staat het voortbestaan van diverse gemeenschappen op het spel nu dorpen door oprukkende kusterosie worden bedreigd. Ontdooiende permafrost ontwircht de fundamente van gebouwen. Rendierhouderij op de toendra's wordt moeilijker door veranderende neerslagpatronen, door ijs op de vegetatie in plaats van sneeuw (bevroren regen), door het doorkruisen van rendierroutes door wegen, pijpleidingen en andere industriële infrastructuur en door wijzigende bevroeringspatronen van rivieren en meren die interfereren met migratieroutes.

Aan de andere kant creëert de verandering in het gebied ook nieuwe kansen voor inheemse inwoners en heeft dit ertoe geleid dat meer internationale aandacht voor hun positie komt. In Canada is de positie van de Inuit in de binnenlandse politiek versterkt. In 2007 nam de VN de *United Nations Declaration on*

²⁷ Meer informatie over de Polar Code is te vinden in bijlage II.

²⁸ 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.

²⁹ AMAP, *Arctic Climate Issues 2011: Changes in Arctic Snow, Water, Ice and Permafrost*.

the Rights of Indigenous Peoples aan, waarin de individuele en collectieve rechten van inheemse volken op cultureel en economisch gebied zijn vastgelegd. De vertegenwoordigende organisaties van de inheemse bevolkingsgroepen maken integraal onderdeel uit van de AR. De AR schenkt aandacht aan duurzame ontwikkeling in de regio, inclusief economische en sociale ontwikkeling, verbetering van de gezondheid en het in stand houden van de cultuur van de inheemse bevolking. Economische activiteit in het Noordpoolgebied creëert werkgelegenheid en kan leiden tot meer welvaart voor de inheemse bevolking. De keerzijde is dat het aanpassen aan de moderne wereld op gespannen voet kan staan met het behoud van de traditionele levensstijl. Natuurwaarden die voor de traditionele levenswijze van gemeenschappen essentieel zijn kunnen nadelig worden beïnvloed, landrechten kunnen onder druk komen te staan en ook migratie van grote groepen buitenlandse werknemers naar relatief kleine Arctische gemeenschappen kunnen negatieve effecten hebben. Ook hebben de inheemse volken soms te maken met economische marginalisatie, culturele intolerantie en discriminatie.

2 Nederlandse inzet en doelen

Nederland kan en wil ook in de toekomst een rol van betekenis spelen in het Noordpoolgebied. Nederland is klein genoeg om geen bedreiging te vormen voor andere landen, heeft zelf geen territoriale claims, is van oudsher betrokken bij het bestuur en beheer van het Noordpoolgebied, heeft hechte bilaterale betrekkingen met landen in de regio, Nederlandse wetenschappers doen internationaal hoog gewaardeerd onderzoek en Nederlandse bedrijven spelen een rol bij de ontwikkeling van technologieën voor veilige en duurzame activiteiten onder extreme omstandigheden, en Nederlands heeft een goede reputatie op het gebied van internationaal recht. Hiermee kan Nederland *soft power* uitoefenen in het gebied, waarbij de Nederlandse inzet en het ambitieniveau verenigbaar moeten zijn met de beschikbare overheidsmiddelen.

Deelname aan de werkgroepen van de AR geeft Nederland invloed en recht van spreken, en met deelname aan drie van de zes werkgroepen is Nederland een van de meest actieve waarnemers. Om de daarmee gerealiseerde invloed te behouden is het uitvoeren van duidelijk zichtbaar wetenschappelijk onderzoek onder Nederlandse vlag en het beschikbaar kunnen stellen van beleidsrelevante resultaten essentieel. Nederland kent een zeer gewaardeerde onderzoekinzet, met name via projecten en programma's van NWO. Dit onderzoek zal in de huidige beleidsperiode gecontinueerd worden waarbij meer gezocht zal worden naar verbindingen met en de impact op de maatschappij.³⁰

2.1 Algemeen

De Nederlandse inzet was de laatste decennia altijd gericht op internationale samenwerking, het mitigeren van de gevolgen van klimaatverandering, bescherming van het Arctisch milieu en op bijdragen aan wetenschappelijk onderzoek.

Nederland zal ook de komende jaren blijven inzetten op duurzaam beheer van het Noordpoolgebied en aanvullende internationale afspraken over natuur en milieu, visserij, scheepvaart en grondstofwinning binnen bestaande en nieuwe Arctische organisatieverbanden. Zoals in het vorige hoofdstuk uitgelegd is, heeft Nederland nergens in het Noordpoolgebied direct zeggenschap. Internationale samenwerking in de verschillende, voor het Noordpoolgebied relevante, fora is daarom een belangrijk instrument voor Nederland om de Arctische beleidsdoelen te realiseren. De Nederlandse inzet zal voornamelijk plaatsvinden in de context van de AR, de VN, IMO en ISO, en in de bilaterale contacten met Arctische staten. De hoekstenen van het beleid – waarvan duurzaamheid de belangrijkste is – veranderen niet noemenswaardig ten opzichte van het vorige polaire beleidskader. Het wetenschappelijk poolonderzoek neemt daarin nog altijd een centrale plaats in. De beleidsmatige betrokkenheid bij de werkgroepen van de AR wordt de komende jaren vergroot.

2.2 Klimaat, natuur en milieu

Uit het vorige hoofdstuk blijkt dat het Arctisch gebied in ecologische zin in sterke mate slachtoffer is van de klimaatverandering. Het hoofddoel van Nederland is dan ook om klimaatverandering tegen te gaan

³⁰ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Wetenschapsvisie 2025 keuzes voor de toekomst* (Den Haag 2014).

door middel van mitigatie en het aanpassen aan onvermijdelijke veranderingen te ondersteunen door middel van adaptatie. Nederland heeft daarbij extra aandacht voor kwetsbare regio's en zal zich blijven inzetten voor uitfasering van kortlevende broeikasgassen zoals roet en methaan. Een langetermijnvisie is daarbij het kompas. Met het Parijs-akkoord zetten landen in op het beperken van de mondiaal gemiddelde temperatuurstijging tot ruim beneden de twee graden Celsius, met het streven deze tot 1,5 graad Celsius te beperken om de risico's en impact van klimaatverandering significant te verminderen. De klimaatplannen die vrijwel alle landen in aanloop naar en tijdens de klimaatop hebben ingediend, vormen de eerste bijdrage voor het bereiken van dat doel. Bovendien hebben landen in Parijs verdere afspraken gemaakt over het bevorderen van klimaatactie nog voor 2020, om emissies verder te reduceren en op een kosteneffectief pad te komen richting een klimaatneutrale en klimaatweerbare wereld.

Het deel van het Noordpoolgebied dat buiten de rechtsmacht van de Arctische staten ligt, beschouwt Nederland als een *global public good* en als een gebied dat bescherming verdient met het oog op de klimaatregulerende functie ervan en ten behoeve van de belangen van toekomstige generaties. Nederland zet zich vanuit die gedachte in om samen met de Arctische staten en waar mogelijk in breder internationaal verband te komen tot aanvullende internationale afspraken om het Arctisch milieu en de biodiversiteit beter te beschermen. Duurzaam beheer van het gebied is voor Nederland het uitgangspunt, in overeenstemming met de duurzame ontwikkelingsdoelen, die in 2015 door de VN zijn opgesteld. De Arctische landen zelf kiezen zonder uitzondering ook voor duurzame ontwikkeling van hun EEZ.

Om het Arctische milieu en biodiversiteit te beschermen is een van de Nederlandse doelen het instellen van (een netwerk van) beschermde zeegebieden (*marine protected areas, MPA*) in het Noordpoolgebied en waar mogelijk steun verlenen bij de aanwijzing van scheepvaartroutes in *PSSA's (particularly sensitive sea areas)* in IMO-verband. Nederland zal zich actief inzetten om binnen bestaande verdragen met een (deel)mandaat in het Noordpoolgebied concrete invulling te geven aan het opzetten van een goed beheerssysteem. Nederland zet zich in voor een verdere versterking van maatregelen ter bescherming van het Arctisch milieu en tot een ecosysteemgericht beheer van de Noordelijke IJszee, door bijvoorbeeld het vergroten van internationale kennisdeling, vooral binnen de AR, op het gebied van milieueffectbeoordeling van projecten en programma's.

Naast internationale samenwerking is het doen van wetenschappelijk onderzoek een belangrijk instrument om de Nederlandse beleidsdoelen in het Noordpoolgebied te realiseren. Met wetenschappelijk onderzoek wordt kennis gegenereerd over de poolgebieden, kennis die ons inzicht verschaft in hoe onze planeet werkt en zal reageren op de op handen zijnde veranderingen, en kennis die bijdraagt aan veilige en verantwoorde besluiten ten aanzien van uitvoering van activiteiten in de poolgebieden.³¹ Het bestrijden van klimaatverandering blijft een belangrijke prioriteit van de regering en het is daarom van blijvend belang om met behulp van wetenschappelijk onderzoek de gevolgen van klimaatverandering in het Noordpoolgebied scherper in beeld te brengen en meer inzicht in klimaatveranderingsprocessen te krijgen.

³¹ NWO, *Poolpositie-NL 2.0. Strategie voor het Nederlands Polair Programma 2016-2020* (Den Haag 2014).

2.3 Geopolitieke situatie, beheer en bestuur

Er is geen alomvattende verdragsregeling voor het Noordpoolgebied, maar meerdere mondiale, regionale en bilaterale overeenkomsten en verklaringen op diverse inhoudelijke deelterreinen, waarbij niet altijd alle Arctische staten betrokken zijn. Die juridische versnippering leidt tot inhoudelijke en geografische lacunes in de beheers- en bestuursstructuur van het gebied, en kan daarmee bijdragen aan de *Arctic scramble*, zoals omschreven in het eerder genoemde AIV-advies. Op dit moment echter overheerst een beeld van samenwerking tussen de Arctische staten op uiteenlopende terreinen, ondanks de spanningen tussen het Westen en Rusland. Om dat beeld van samenwerking blijvend vorm te geven, acht Nederland het VN-Zeerechtverdrag de belangrijkste basis voor een duurzaam beheers- en bestuursregime van de zoute wateren van het Noordpoolgebied, met inbegrip van het verplichte geschillenbeslechtsregime. Nederland zal daarom blijven vragen om de ratificatie van het VN-Zeerechtverdrag door alle Arctische staten.

In de kabinetsreactie op het AIV-advies³² en het Schriftelijk Overleg daarover met de Tweede Kamer³³ is al aangegeven dat Nederland, de EU en de NAVO het Noordpoolgebied van blijvende strategische betekenis achten. Van belang hierbij is het besef dat veiligheidsbelangen en -ontwikkelingen niet los staan van ecologische, economische en civiele belangen en ontwikkelingen: ecologische veranderingen nopen Arctische landen tot meer grensbewaking, voor economische activiteiten is een grotere SAR-capaciteit nodig, toegenomen scheepvaart heeft invloed op het Arctische mariene leven, groeiende grondstoffenontginning heeft invloed op relaties tussen staten, onderzoekers hebben infrastructuur nodig etc. Zo zijn civiele, wetenschappelijke, overheids- en militaire activiteiten en taken in het gebied verstrengd. Een blijvende transparante samenwerking tussen relevante actoren in de regio is derhalve van belang voor het handhaven van vrede en veiligheid: de acht Arctische staten, de EU, de NAVO, de AR inclusief haar niet-Arctische waarnemersstaten, de inheemse volkeren, de BEAC, de ND, de Nordic Council, de VN, de IMO, het bedrijfsleven, NGO's en kennisinstellingen. Nederland zal in alle contacten met deze actoren het belang hiervan blijven benadrukken. Ook zal de Nederlandse inzet in de AR erop zijn gericht de samenwerking in het Noordpoolgebied en de AR niet te politiseren. De beleidsmatige betrokkenheid van de verschillende ministeries bij de werk- en expertgroepen van de AR zal worden vergroot. Nederland verwelkomt een verdere uitbreiding van het aantal waarnemers bij de AR, inclusief de Europese Commissie, en streeft naar een sterkere positie van de waarnemers. Tot slot zal Nederland ingaan op uitnodigingen van de Arctische landen om samen te werken bij rampenpreventie, -paraatheid en -bestrijding, om op die manier een bijdrage te leveren aan de veiligheid, in civiele zin, in het gebied.

Nederland steunt een grotere rol van de EU in het Noordpoolgebied op basis van de gezamenlijke Mededeling van de Hoge Vertegenwoordiging en de Europese Commissie uit 2012.³⁴ De EU heeft aangekondigd in 2016 met een nieuwe mededeling te komen. Voor zover nu bekend en aangekondigd, zullen de ambities van de EU parallel lopen aan het Nederlands polair beleid. Een effectief Europees Arctisch beleid kan schaalvoordelen en externe effecten opleveren die nationaal niet te realiseren zijn, en staat tegelijkertijd initiatieven van de lidstaten niet in de weg. Nederland zal daarom inzetten op

³² Tweede Kamerstuk 34000 V, nr. 56, 24 maart 2015, vergaderjaar 2014-2015.

³³ Tweede Kamerstuk 34000 V, nr. 76, 9 juli 2015, vergaderjaar 2014-2015.

³⁴ EU Commission and the High Representative of the EU, 'Developing a European Union Policy towards the Arctic Region: progress since 2008 and next steps', *JOIN/2012/19final* (2012).

samenwerking met de EU waar dat een duidelijke meerwaarde heeft ten opzichte van het eigen polair beleid. Nederland volgt de ontwikkelingen in het kader van de ND 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 ND.

Het is moeilijk in te schatten of de veiligheidssituatie in het Noordpoolgebied ook op de langere termijn stabiel zal blijven. Het is mogelijk dat spanningen elders in de wereld gevolgen hebben voor de onderlinge verhoudingen in de Arctische regio (*spillover* effecten). Nederland, de EU en de NAVO blijven uiteraard waakzaam. Op de NAVO Top in Wales (2014) is het Readiness Action Plan aangenomen, dat maatregelen omvat om snel, flexibel en slagvaardig te reageren op dreigingen aan de flanken van het NAVO verdragsgebied, waaronder het Noordpoolgebied. De NAVO heeft geen permanente militaire faciliteiten ten noorden van de poolcirkel en onderneemt slechts beperkt activiteiten in het gebied. De belangstelling van de NAVO is primair gericht op de ontwikkeling van civiel-militaire samenwerking ten behoeve van rampenbestrijding, en er is afgesproken dat de NAVO op hoog militair niveau contact mag leggen met Rusland om situaties op te helderen en onnodige escalatie te voorkomen. De voortzetting van de samenwerking in bestaande mechanismen zoals de AR en het VN-Zeerechtverdrag, draagt bij aan de voorkoming van escalatie in de Arctische regio.

Nederland zal in de Arctische context inzetten op het brede engagement van China en andere Aziatische landen, ingebed in bestaande internationale structuren en afspraken en in de sfeer van coöperatie. In de dialogen met Aziatische landen, zowel in bilateraal als in multilateraal kader, zal daarvoor aandacht worden gevraagd.

2.4 Economische activiteiten

De ontwikkelingen in de Arctische regio kunnen van invloed zijn op de economie van Nederland. Het is daarom noodzakelijk dat de Nederlandse overheid de economische ontwikkeling van de regio nauwgezet volgt en zich middels economische diplomatie actief inzet om de belangen van het Nederlandse bedrijfsleven in het Noordpoolgebied te behartigen. Sectoren met potentie zijn havenontwikkeling voor regionale scheepvaart, baggerwerkzaamheden, consultancy (incl. milieueffectrapportages), aanleg van infrastructuur en communicatienetwerken, mijnbouw, scheepsbouw, toerisme en visserij.

Nederlandse bedrijven beschikken over ervaring met olie- en gaswinning in de Karazee en kunnen een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van technologieën om veilig en duurzaam economische activiteiten te ontwikkelen. Diverse bedrijven, kennisinstellingen, NGO's en vertegenwoordigers van verschillende ministeries hebben zich sinds 2013 georganiseerd in de Dutch Arctic Circle (DAC), waarbinnen op informele wijze Arctische kennis gedeeld wordt en waarbinnen samenwerkingsprojecten tot stand gebracht worden. Verder is er sinds 2009 een samenwerkingsverband van bedrijven en kennisinstellingen dat fungeert onder de naam Project Delta Group; deze groep is vooral gericht op samenwerking met Gazprom t.b.v. de ontwikkeling van gasvelden in de nabijheid van het Yamal-schiereiland.

Intensievere economische activiteiten in het Noordpoolgebied die door klimaatverandering mogelijk worden, kunnen een versterkend effect hebben op verdere klimaatverandering en op gespannen voet staan met duurzaamheidsdoelstellingen. Hiermee is niet gezegd dat geen enkele economische activiteit zou kunnen of mogen plaatsvinden, evenmin is gezegd dat economische activiteiten altijd mogelijk

zouden moeten zijn: het hangt af van de aard van de activiteit, de precieze locatie en de plaatselijke en bredere impact ervan, op korte en lange termijn. De regulering van de (economische) activiteiten moet worden gebaseerd op het voorzorgsbeginsel en de ecosysteembenadering. De ecosysteembenadering is het geïntegreerde beheer van menselijke activiteiten, gebaseerd op kennis van de dynamiek van het ecosysteem. Het doel is om een duurzaam gebruik van ecosysteemproducten en –diensten, en het behoud van de integriteit van het ecosysteem te bereiken door invloeden die kritisch zijn voor de gezondheid van het systeem te identificeren en hierop actie te ondernemen. Voor Nederland is dit een belangrijk uitgangspunt met betrekking tot economische activiteiten in het Noordpoolgebied.

In het algemeen wil Nederland zich de komende jaren inzetten om samen met de Arctische staten en waar mogelijk in breder internationaal verband te komen tot een verhoging van duurzaamheidscriteria en de totstandkoming van aanvullende, stringente en bindende internationale normen en afspraken. Binnen de recent opgerichte Arctic Economic Council kan hierover met bedrijfsleven gesproken worden. Nederland blijft de ontwikkeling van internationaal afgestemde normen in ISO-kader ondersteunen. Belangrijk daarbij is te weten dat onder de EU-sancties ten aanzien van Rusland samenwerking in ISO-werkgroepen voor de ontwikkeling van normen en standaarden voor Arctische operaties toegestaan is.

Nederlandse bedrijven kunnen een positieve rol spelen 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 duurzame economische ontwikkeling van het Noordpoolgebied. De overheid zal het Nederlandse bedrijfsleven, onder meer in het kader van de DAC, vragen deze actieve en constructieve rol te spelen en initiatieven die erop zijn gericht om milieu- en veiligheidsstandaarden te ontwikkelen (financieel) ondersteunen. De DAC maakt hier al werk van. Tevens zal Nederland specifieke Nederlandse kennis en expertise dan ook onder de aandacht brengen van de Arctische staten (economische diplomatie).

Nederland zal, naast het Nederlands Polair Programma³⁵, 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. Dat kan gaan om intergouvernementele samenwerking (bijv. samenwerking tussen *regulators*) of non-gouvernementele samenwerking zoals in ISO-kader ten behoeve van private standaardontwikkeling. De DAC vormt hierbij een nuttige brug tussen kennisvragers, kennisaanbieders en de beleidswereld. Het voortbestaan van een platform met een dergelijke brugfunctie is wenselijk, en initiatieven die zijn gericht op het bevorderen van kennisopbouw en –deling zullen van overheidswege worden gesteund. Vanuit een dergelijk platform is tevens een verbinding te leggen met het Topsectorenbeleid en de TKI-programma's van m.n. de Topsector Water en de Topsector Logistiek.

³⁵ Zie hoofdstuk 5.2.

Grondstoffenwinning

In het Noordpoolgebied worden olie- en gaswinningactiviteiten ondernomen, in zee en op land, met vergunningen van de desbetreffende landen. Nederland staat, gezien de grote milieu- en veiligheidsrisico's, met name in kwetsbare zeeën, terughoudend ten aanzien van verdergaande exploitatie van olie en gas in het Noordpoolgebied. De activiteiten die wel worden ondernomen in het Noordpoolgebied m.b.t. de exploitatie van olie en gas, moeten aan zeer strenge milieu- en veiligheidsnormen voldoen, rekening houdend met de specifieke kwetsbaarheid van het Noordpoolgebied. Daarom zal Nederland zich de komende jaren in zijn contacten met Arctische staten inzetten voor de verdere ontwikkeling van de milieu- en veiligheidsnormen m.b.t. exploreren, winnen en vervoeren van mineralen, olie en gas in het Noordpoolgebied, conform de beleidslijn zoals die is geformuleerd in de brief aan de Tweede Kamer van 1 mei 2014³⁶ en in het schriftelijk overleg met de Tweede Kamer van 9 juli 2015.³⁷

De verwachting is dat mijnbouwactiviteiten op land de komende jaren verder zullen toenemen. Ook hiervoor geldt dat Nederland meent dat deze aan strenge milieu- en veiligheidsnormen moeten voldoen.

Scheepvaart

De IMO is de belangrijkste organisatie voor de totstandkoming en verbetering van de Arctische beheersstructuur op het gebied van internationale zeescheepvaart. Nederland verwelkomt dan ook de totstandkoming van de IMO Polar Code.³⁸ De toenemende scheepvaart langs de Noordpool zorgt ervoor dat het ijs sneller smelt door de uitstoot en het neerslaan van (zwart) roet. De komende jaren werkt Nederland in IMO-verband aan een stappenplan om deze ontwikkeling in kaart te brengen en waar mogelijk tegen te gaan.

Nederland zet in op een mondiale strenge norm voor zwaveluitstoot in 2020. Schepen kunnen voldoen aan de strengere internationale normen door te varen op schonere brandstoffen als diesel en LNG. Eerdere resultaten lieten zien dat strengere zwavelnormen in de zeevaart leiden tot terugdringen van roetuitstoot. Er zijn sinds 1 januari 2015 al strenge zwavelnormen voor de Noordzee, het Kanaal en de Oostzee, waardoor de uitstoot van zwavel en fijnstof in onze kustgebieden significant is afgenomen.

Naar verwachting zal de implementatie van de EU-richtlijn voor schone energie en vervoer (clean power for transport) het gebruik van schonere brandstoffen als LNG en het gebruik van walstroom versnellen. Doel van de richtlijn is om een netwerk voor alternatieve brandstoffen tot stand te brengen en te komen tot gemeenschappelijke technische specificaties van oplaad- en tankpunten. Dit draagt bij aan een vermindering van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen als roet.

³⁶ Tweede Kamerstuk 29023, nr. 167, 1 mei 2014, vergaderjaar 2013-2014.

³⁷ Tweede Kamerstuk 34000 V, nr. 76, 9 juli 2015, vergaderjaar 2014-2015.

³⁸ Meer informatie met betrekking tot de Polar Code in bijlage II.

Naast een inzet in IMO-verband onderzoekt Nederland of het een actievere rol moet spelen bij de werkgroep PAME van de AR, die zich onder andere bezighoudt met de scheepvaart in het Noordpoolgebied, voor zover dit een toegevoegde waarde heeft boven al bestaande overlegstructuren.

Waar mogelijk stimuleert Nederland zelfregulering binnen de toerismesector om negatieve gevolgen van toerisme voor het noordpoolgebied zoveel mogelijk te voorkomen. Voor het Arctische gebied heeft AECO al waardevolle initiatieven genomen. Behalve op het gebied van normstelling heeft de organisatie ook een belangrijke rol in het stimuleren van een goede toepassing en naleving van de gestelde regels, zowel de eigen regels als geldende wet- en regelgeving.

Noorwegen blijft verantwoordelijk voor de regulering van toerisme in en rond Spitsbergen, met inachtneming van het uitgangspunt van gelijke behandeling, in overeenstemming met het Spitsbergenverdrag.

Visserij

Met inachtneming van de exclusieve bevoegdheid van de EU op het terrein van visserij, is het noodzakelijk dat regelgeving wordt opgesteld voor activiteiten het deel van de volle zee in het Noordpoolgebied. Nederland vindt dat in het Noordpoolgebied geen nieuwe visserijactiviteiten zouden mogen worden opgestart in gebieden waarvoor nog geen instandhoudings- en beheersregeling bestaat. Nederland steunt daarom het voornemen van de Europese Commissie om samen met de AR een goede beheersregeling te ontwikkelen. Nederland meent dat een dergelijk beheersysteem gebaseerd moet zijn op gedegen wetenschappelijk onderzoek, waarin de ecosysteembenadering leidend is. Nederland benadrukt hierbij het belang van het voorzorgsbeginsel voor bestaande en nieuwe visserijactiviteiten en de noodzaak van specifieke bepalingen over de strijd tegen illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij.

Nederland meent dat de maritieme zones (territoriale wateren, visserijzone, EEZ en continentaal plat) rond Spitsbergen onder de reikwijdte van het Spitsbergenverdrag vallen – en dan met name onder het non-discriminatiebeginsel waar het gaat om concrete commerciële belangen, zoals mineraalwinning en visserijrechten – in samenhang met de regels van het VN-zeerechtverdrag. Nederland zal de Europese Commissie daar waar mogelijk, zolang dit binnen de bevoegdheden van de EU valt, ondersteunen bij haar streven om de discussie met Noorwegen hierover te beslechten.

2.5 Inwoners

Nederland streeft naar een behoud en een autonome ontwikkeling van de Arctische culturele omgeving en zal actief blijven binnen de SDWG van de AR. De bescherming van de rechten van inheemse volkeren – en dus ook de Arctische inheemse 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.

DEEL II

Antarctica

3 Trends en ontwikkelingen

3.1 Algemeen

Onder Antarctica wordt in deze strategie verstaan het gebied ten zuiden van 60° zuiderbreedte, zoals vastgelegd in artikel VI van het Antarticaverdrag. Dit beslaat dus zowel het Antarctische continent als de omringende zeeën. Klimaatverandering zal ook hier grote gevolgen hebben, voor het gebied zelf en de rest van de wereld. Op Antarctica ligt ongeveer 90% van het landijs van de wereld opgeslagen, en slechts 2% van het continent is in de zomer ijsvrij. Als een relatief klein deel van het ijs smelt draagt dat direct bij aan significante zeespiegelstijging wereldwijd, met alle gevolgen van dien voor laaggelegen landen, kleine eilandstaten en deltagebieden zoals Nederland.³⁹ Ook Antarctica is, net als het Noordpoolgebied, van groot belang voor het mondiale klimaat: het speelt een rol bij de wereldwijde circulatie van lucht, water en vervuilende stoffen.

Antarctica heeft geen inheemse bevolking. Het aantal dier- en plantensoorten is beperkt; behalve robben, pinguïns, enkele andere vogelsoorten en insecten zijn er op Antarctica geen landdieren. Het leven in de oceanen is echter veel meer divers. Veel soorten zijn uniek vanwege de aanpassing aan het extreme milieu. Daarnaast wordt Antarctica in vergelijking met andere delen van de wereld gekenmerkt door hoge wilderniskwaliteiten: het is een enorm gebied (het continent omvat ongeveer 10% van het landoppervlakte van de aarde), dat een grotendeels intact ecosysteem kent en waar de voetafdruk van de mens beperkt is tot plaatsen waar wetenschappelijke stations en andere faciliteiten zijn gerealiseerd. Vanwege het ontbreken van permanente inwoners is het in Antarctica gemakkelijker de keuze te maken om de unieke wilderniskwaliteiten te beschermen.

3.2 Klimaat, natuur en milieu

Metingen laten zien dat sinds 2009 het landijs op Antarctica steeds sneller smelt⁴⁰, en daarmee een bijdrage levert van circa 0,4 mm aan de mondiale zeespiegelstijging. De verwachting is dat de mate waarin de sneeuwlaag smelt verdubbelt tussen nu en 2050, als gevolg van wereldwijde CO₂-emissies.⁴¹ Toch warmt vooral Oost-Antarctica niet zo snel op als het Noordpoolgebied. Het zee-ijs breidt zich de laatste jaren uit, maar deze toename is nog beperkt en de oorzaak nog onbekend. Bovendien zijn de ozonconcentraties de afgelopen jaren schrikbarend teruggelopen. Hoewel de ozonconcentraties in de Antarctische atmosfeer de laatste jaren weer hoger worden, zijn deze nog lang niet teruggekeerd naar de concentraties van voor 1980.

Het Antarctisch leven concentreert zich in de oceanen, waarbij de eilanden en randen van de landmassa vooral belangrijk zijn als rust- en broedgebied voor vogels, pinguïns en robben. De opwarming heeft grote

³⁹ Het smelten van de volledige Antarctische ijskap zou leiden tot een wereldwijde zeespiegelstijging van naar schatting 57 meter. Dit is geen realistisch scenario, maar geeft aan hoeveel ijs er op Antarctica ligt.

⁴⁰ Tussen 2010 en 2013 verloor Antarctica circa 30% meer ijs dan tussen 2005 en 2009. Bron:

<http://www.sciencemag.org/content/348/6237/899.full>.

⁴¹ <http://www.uu.nl/en/news/future-antarctic-ice-shelves-strongly-dependent-on-human-actions>.

gevolgen voor de natuur en de biodiversiteit in het Antarctisch gebied zelf. Zo zal door het (gedeeltelijk) smelten van zee-ijs de hoeveelheid algen afnemen en de algensamenstelling in het gebied veranderen waardoor de populaties van krill, een zeer belangrijke voedselbron in de Antarctische voedselketen, onder druk komen te staan. Van krill afhankelijke soorten, zoals pinguïns, robben en walvisachtigen, kunnen hierdoor in toenemende mate in hun voortbestaan worden bedreigd. Daarnaast is er ook een markt ontstaan voor producten die uit krill kunnen worden gewonnen, zoals grondstoffen voor cosmetica, food additives en voedsel voor zalmkwekerijen. Dit legt extra druk op de krillpopulaties. Daarom worden jaarlijks op basis van wetenschappelijke adviezen maximale vangsthoeveelheden vastgesteld.

Het milieuprotocol, aangenomen in 1991, vormt de basis voor de bescherming van natuur en milieu in Antarctica. Consultatieve partijen bij het Antarticaverdrag, waaronder Nederland, zijn verplicht zich aan dit protocol te binden. Het milieuprotocol regelt onder meer de oprichting van het milieubescherming comité: het Committee on Environmental Protection (CEP). Dit comité komt eenmaal per jaar bijeen, tegelijk met de Antarctic Treaty Consultative Meeting (ATCM), en formuleert aanbevelingen aan de ATCM.

3.3 Geopolitieke situatie, beheer en bestuur

Het Antarticaverdrag van 1959, waarbij 53 landen zijn aangesloten, bepaalt in artikel I dat Antarctica alleen gebruikt mag worden voor vreedzame doelen en dat militaire activiteiten verboden zijn. Via het milieuprotocol bij het verdrag wordt Antarctica aangewezen als een natuurreservaat, gewijd aan vrede en wetenschap. Nog altijd staan deze doelen in het bestuur van Antarctica centraal. Ondanks de claims die enkele landen (Argentinië, Australië, Chili, Frankrijk, Nieuw-Zeeland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk) leggen op delen van het gebied, houden zij zich aan de in artikel IV vastgelegde status quo en handelen zij in de geest van het verdrag, waarin internationale samenwerking centraal staat. Antarctica is daarmee uitgegroeid tot een *global common* zonder gelijke. De meeste staten, waaronder Nederland, erkennen geen enkele territoriale claim op Antarctica.

Sinds 1990 draagt Nederland als consultatieve partij bestuursverantwoordelijkheid bij het Antarticaverdrag en geeft daarmee invulling aan de wens een bijdrage te leveren aan het duurzaam beheer van het gebied. Concreet betekent dit deelname aan de jaarlijkse ATCM en het CEP. Voor het verkrijgen en behouden van de consultatieve status onder het Antarticaverdrag is het uitvoeren van substantieel wetenschappelijk onderzoek in Antarctica een expliciete eis.

3.4 Economische activiteiten

Scheepvaart en toerisme

De wateren rond Antarctica liggen buiten reguliere scheepvaartroutes en zijn niet druk bevaren, behalve rond het Antarctisch schiereiland. De aanwezige scheepvaart betreft bestemmingsverkeer: visserij, inclusief de volgens Nederland (illegale) Japanse walvisvaart, passagiersschepen en bevoorradingsschepen voor de Antarctische wetenschappelijke bases. Net als in het Noordpoolgebied zijn de nautische omstandigheden moeilijk. Er is een grote kans op drijfijis, de kartering van de kustwateren is niet volledig en de capaciteit om te reageren op noodsituaties of milieurampen is beperkt. Om de kans op een grote milieuramp te verkleinen heeft de IMO in 2011, op verzoek van de

ATCM, een verbod ingesteld op het vervoer en het gebruik van ruwe olie ten zuiden van 60 graden zuiderbreedte. Daarnaast is de IMO Polar Code van toepassing op de wateren rondom Antarctica.⁴²

De voetafdruk van de mens op Antarctica neemt langzaam toe. Het continent wordt jaarlijks door ongeveer 40.000 toeristen bezocht. Eind jaren '80 lag dit aantal nog onder de 1.000. Toerisme heeft een duidelijke impact op het continent en op de intensiteit van het scheepsverkeer in het gebied. Hoewel het aantal toeristen de laatste decennia flink is gestegen, hoeft dit niet meteen als zorgelijk te worden bestempeld. Antarctica is 333 keer groter dan Nederland en ontvangt ca. 0,2% van het aantal toeristen dat jaarlijks Nederland aandoet. De meeste toeristische activiteiten concentreren zich echter in enkele regio's van Antarctica, waarbij met name het Antarctisch schiereiland populair is vanwege de relatief goede bereikbaarheid en de vele bezienswaardigheden. Naast de groei van het aantal toeristen neemt ook de diversiteit van activiteiten toe: kamperen, hardlopen, kajakvaren, bergbeklimmen, expedities met gemotoriseerde transportmiddelen en diverse andere activiteiten worden jaarlijks in Antarctica ondernomen. Sommige van deze 'nieuwe' activiteiten leggen een hogere druk op de Antarctische wilderniswaarden dan het traditionele zogeheten 'ship-based' toerisme.

Hoewel de directe negatieve gevolgen voor het gebied beperkt lijken te zijn, bestaan onzekerheden over de mogelijke cumulatieve gevolgen van het toerisme door de jaren heen. Toerisme vormt dan ook een belangrijk onderwerp van debat tijdens de jaarlijkse ATCM-bijeenkomsten, waaraan Nederland actief deelneemt. Daarbij is het positief dat bijna alle reisorganisaties die actief zijn in Antarctica lid zijn van de overkoepelende branche-organisatie International Association of Antarctic Tour Operators (IAATO), waardoor het contact tussen de branche en de ATCM vergemakkelijkt is, en dat de bedrijven aan zelfregulering doen. IAATO omarmt de doelstellingen van het Antarctica-verdrag en neemt maatregelen ter bescherming van de Antarctische natuur en het milieu, vaak al voordat de verdragspartijen formeel daartoe besluiten.

Het aantal toeristen is een veelvoud van het aantal wetenschappers dat het continent op jaarbasis bezoekt, maar ook die leveren een bijdrage aan de voetafdruk door de groei van permanente faciliteiten voor wetenschappelijk onderzoek. Er zijn inmiddels meer dan 100 onderzoekstations en bijbehorende gebouwen en faciliteiten.⁴³ Tot slot kunnen de Antarctische wilderniswaarden onder druk komen door de introductie van uitheemse dier- en plantensoorten.

Visserij/CCAMLR

Ter bescherming van het mariene ecosysteem kwam in 1980 de CCAMLR tot stand, dat onderdeel uitmaakt van het Antarctisch verdragssysteem. CCAMLR heeft momenteel 34 partijen, waaronder Nederland en de Europese Commissie. Van deze contractpartijen zijn 24 landen en de Europese Commissie lid van de

⁴² Zie bijlage II voor meer informatie met betrekking tot de Polar Code.

⁴³ Zie o.a. K. Bastmeijer and T. Tin, 'Antarctica – A Wilderness Continent for Science: The 'Public's Dream' as a Mission Impossible?', in: Gudmundur Alfredsson, Timo Koivurova (eds in chief) and Hjalti Ómar Ágústsson (special ed. Volume 5), *5 The Yearbook of Polar Law*, Brill/Martinus Nijhoff Publishers, Boston/Leiden, 2014, pp. 559 – 597, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2436299.

CCAMLR-commissie, die besluiten neemt. De Europese Commissie is lid vanuit haar bevoegdheden ten aanzien van het gemeenschappelijke visserijbeleid.

Het CCAMLR-mandaatgebied volgt de zogenaamde Antarctische conversiezone, dat zich op sommige plaatsen uitstrekt tot 45° zuiderbreedte, en daarmee groter is dan het gebied van het Antarcticaverdrag. Het beschermingsregime gaat uit van een ecosysteembenadering. CCAMLR heeft uitgebreide bevoegdheden op het gebied van onderzoek, dataverzameling, het bijhouden van visstatistieken, de vaststelling van beschermingsbehoeften, het nemen van beschermingsmaatregelen, het uitvoeren van inspecties en het aanwijzen van visserijgebieden, beschermde gebieden, beschermde soorten en het vaststellen van het vangstseizoen.

Daarnaast heeft de CCAMLR-commissie meerdere initiatieven genomen tot de instelling van beschermde zeegebieden. Zo is er een beschermd gebied vastgesteld in de internationale wateren rond 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 internationale visserijovereenkomsten. Op dit moment wordt er – mede met steun van de EU – aan vijf vergelijkbare beschermde gebieden gewerkt.

Zeezoogdieren (robber en walvissen) vallen buiten CCAMLR; robber worden beschermd door de Convention for the Conservation of Antarctic Seals (CCAS) en het milieuprotocol bij het Antarcticaverdrag, en walvissen door de International Convention on the Regulation of Whaling (ICRW). Nederland is geen partij bij CCAS, maar wel bij het milieuprotocol en de ICRW. Het Nederlandse beleid ten aanzien van de walvisvaart wordt binnen de ICRW uitgedragen.

Grondstoffen

Mineraalwinning in Antarctica voor niet-wetenschappelijke doeleinden is onder het milieuprotocol verboden tot in ieder geval 2048. Er bestaat onduidelijkheid over de toepasbaarheid van dit verbod op offshore activiteiten. Nederland is van mening dat het verbod op mineraalwinning voor niet-wetenschappelijke doeleinden zowel onshore als offshore geldt. Na 2048 kan het continent theoretisch worden opengesteld voor exploitatie, maar alleen als daarover unanimiteit bestaat onder de verdragspartijen en afspraken zijn gemaakt over de voorkoming van onacceptabele milieugevolgen. De perceptie dat het verbod afloopt in 2048 en dat daarna alles mogelijk is, is dus onjuist. Evenmin is het aannemelijk dat de goede internationale samenwerking op korte of middellange termijn beïnvloed zal worden door discussies over mineraalwinning, ook al zijn steenkool, ijzer, koper en nikkel wel aangetroffen. De aanwezigheid van olie in het gebied wordt vermoed maar is niet aangetoond.

3.5 Wet bescherming Antarctica

Het milieuprotocol van het Antarcticaverdrag is in Nederland geïmplementeerd in de Wet bescherming Antarctica (WbA) en in het Besluit bescherming Antarctica (BbA). De WbA bepaalt dat activiteiten die vanuit Nederland worden georganiseerd op en naar Antarctica vergunningplichtig zijn. Daarnaast geldt voor alle Nederlanders in het Antarctisch gebied een aantal verbodsbepalingen. In het vergunningverleningsproces wordt uitgegaan van het voorzorgsbeginsel. Een bijlage bij het milieuprotocol, waarin bepalingen staan over het voorkomen en beperken van mariene verontreiniging vanaf schepen, is geïmplementeerd in de scheepvaartregelgeving.

In de afgelopen periode zijn de volgende maatregelen in de Wet bescherming Antarctica en bijbehorende regelingen geïmplementeerd:

- 1 (2005), betreffende aansprakelijkheid in milieubedreigende noodsituaties;
- 4 (2004), welke toeziet op rampenplannen, veiligheid en verzekeringen;
- 15 (2009), welke eisen stelt aan het aan land gaan van toeristen in het Antarctisch gebied;
- 16 (2009), met betrekking tot de bescherming van de flora en fauna in Antarctica.

Deze maatregelen zien onder meer toe op het waarborgen van de zelfvoorzienendheid van toerismeactiviteiten. Dit betekent met name dat de organisatoren van dergelijke activiteiten maatregelen moeten hebben genomen (bijv. een goede verzekering) voor als er iets mis gaat.

De laatste jaren zijn rond vijf tot acht vergunningen per jaar in het kader van de WbA afgegeven, grotendeels voor toeristische reizen georganiseerd door touroperators, voor individuele zeezeilers en af en toe voor wetenschappelijk onderzoek. In het beleidskader 'Nederland en de Poolgebieden 2011-2015' heeft Nederland zich, met het oog op de negatieve effecten op de wilderniswaarden, uitgesproken tegen een aantal typen activiteiten. Het betreft hier verblijfstoerisme, permanente toeristische infrastructuur, het gebruik van gemotoriseerde voertuigen voor toeristische activiteiten, en kunstuitingen en objecten, zeker indien deze een permanent karakter kennen. De gegevens over de door Nederland vergunde activiteiten worden jaarlijks op twee momenten verstrekt aan het Verdragssecretariaat in het kader van informatie-uitwisseling.

4 Nederlandse inzet en doelen

4.1 Algemeen

Nederland trad op 30 maart 1967 toe tot het Antarcticaverdrag, voornamelijk vanuit de wens bij te dragen aan de versterking van de internationale rechtsorde.⁴⁴ In de jaren '80 volgde het eerste Nederlandse wetenschappelijke Antarctische onderzoeksprogramma. In 1989 werd besloten om te streven naar de consultatieve status bij het Antarcticaverdrag, die vervolgens in 1990 werd verleend. Sindsdien kan Nederland met de andere consultatieve partners meepraten over de toekomst van het continent. In datzelfde jaar trad Nederland toe tot CCAMLR en werd het lid van het Scientific Committee on Antarctic Research (SCAR).

Sinds het verkrijgen van de consultatieve status is Nederland verplicht tot medebestuur van Antarctica en tot het verrichten van substantieel wetenschappelijk onderzoek. Van 1990 tot 2010 heeft Nederland zijn Antarctisch onderzoeksprogramma uitgevoerd zonder eigen infrastructuur, door samen te werken met buitenlandse partners, met name het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Daar kwam pas verandering in toen er fondsen werden vrijgemaakt door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zodat een Nederlands *mobiel* laboratorium bij de Britse basis Rothera kon worden geplaatst: het Dirck Gerritsz Laboratorium. Het laboratorium, geopend in 2013, zorgt voor de gewenste zichtbaarheid van Nederlands onderzoek op Antarctica met zo beperkt mogelijke belasting van de wilderniswaarden. Doel is deze faciliteit en het daaraan verbonden onderzoek te continueren. Het Nederlandse onderzoek in Antarctica, gestut door NWO programmering, kenmerkt zich door een grote mate van internationale samenwerking, ingegeven door de geest van het verdrag en door de barre omstandigheden, die samenwerking onontbeerlijk maken.

4.2 Klimaat, natuur & milieu

Het tegengaan van klimaatverandering blijft een belangrijke prioriteit van de regering. Het is daarom van blijvend belang om met behulp van wetenschappelijk onderzoek de gevolgen van klimaatverandering in Antarctica scherper in beeld te brengen, meer inzicht in klimaatveranderingsprocessen te krijgen en de mondiale gevolgen van Antarctische veranderingen te monitoren.

Het internationaal beheer van Antarctica moet volgens Nederland gericht zijn op het behoud van het verdragsgebied als ongerepte en unieke wildernis. Het Nederlandse Antarcticabeleid stelt daarmee de belangen van het continent voorop, en is erop gericht het kwetsbare Antarctische milieu en de daarvan afhankelijke ecosystemen zoveel mogelijk te beschermen. 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

⁴⁴ 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.

van wetenschappelijke faciliteiten en daarvan afgeleide activiteiten.⁴⁵ Nederland streeft derhalve niet naar een eigen permanent onderzoeksstation.

Milieueffectrapportage (Environmental Impact Assessment, EIA) vormt voor Nederland een specifiek aandachtspunt in ATCM en CEP-verband. Gedegen informatie over milieugevolgen van mogelijke activiteiten moet bij besluitvorming over die activiteiten voorhanden zijn. Nederland zet zich daarom in voor de versterking van het EIA-instrumentarium. Hiervoor is meer helderheid nodig over:

- de concrete betekenis van het verdragscriterium “niet meer dan een gering of tijdelijk effect”;
- de cumulatieve effecten van EIA-plichtige activiteiten;
- de positie van wilderniswaarden binnen het EIA-instrumentarium.

Nederland wil het begrip wilderniswaarde, als onderdeel van het Antarctisch milieu (WbA, artikel 1 lid 2) op een praktische wijze in het Nederlandse vergunningverleningsproces brengen. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van drie kernwaarden van wilderniswaarde van een gebied: 1) een relatief grote afmeting van het gebied, 2) afwezigheid van permanente infrastructuur en ander bewijs van menselijke invloeden, inclusief een minimale afstand van deze faciliteiten of artefacten, en 3) natuurlijkheid.⁴⁶

Daarnaast steunt Nederland initiatieven die erop zijn gericht om soorten die gevoelig zijn voor klimaatverandering, zoals pinguïns en krill, extra te beschermen door bijvoorbeeld hun leefgebied als Antarctic Specially Protected Area's (ASPAs) aan te wijzen, door meer inheemse soorten op Appendix A van Bijlage II bij het milieuprotocol te plaatsen, het gebruik van het ASPA-instrument uit te breiden en in de ATCM richtlijnen aan te nemen die beogen de introductie van niet-inheemse soorten in het Antarctisch gebied te voorkomen.

Tot slot zal Nederland zich in de CEP actief inzetten om onderzoek te (laten) doen naar de mogelijkheden van herstelmaatregelen wanneer door een incident milieuschade is ontstaan en om hiervoor een juridische regeling op te stellen in het kader van het milieuprotocol.

4.3 Geopolitieke situatie, beheer en bestuur

Volgens Nederland vormen het goed functionerende Antarcticaverdrag en ondersteunende internationale regimes (samen het zogenaamde Antarctisch verdragssysteem) de hoeksteen van de internationale samenwerking ter plaatse en zijn de ATCM en CCAMLR de competente en legitieme fora voor besluitvorming met betrekking tot de verdragsgebieden. Nederland steunt in dat verband een geleidelijke uitbreiding van de taken die aan het Secretariaat van het Antarcticaverdrag in Buenos Aires kunnen worden toevertrouwd.

⁴⁵ De bouw van dergelijke faciliteiten heeft in de optiek van Nederland en een aantal gelijkgezinde landen, zoals Duitsland, Australië en Nieuw Zeeland, 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' die op de bouw van zulke faciliteiten betrekking hebben. Nederland kan de bouw ervan immers niet blokkeren. Het gaat in dit soort gevallen om het samen met gelijkgezinde landen leveren van opbouwende suggesties die leiden tot minimale milieugevolgen.

⁴⁶ Kees Bastmeijer and Tina Tin, 'Antarctica – A Wilderness Continent for Science: The 'Public's Dream' as a Mission Impossible?', in: Gudmundur Alfredsson, Timo Koivurova en Hjalti Ómar Ágústsson, *The Yearbook of Polar Law* (Boston/Leiden 2014).

Nederland erkent geen enkele territoriale of maritieme gebiedsclaim in het Antarctisch verdragsgebied en geen enkele Nederlandse actie (of het uitblijven daarvan) mag als erkenning van een dergelijke claim worden geïnterpreteerd. Nederland zal die mening voortdurend, als juridische routine, blijven uitdragen.

Nederland is voorstander van samenwerking met en afstemming tussen internationale organisaties wanneer het Antarctisch gebied daarmee gediend is. In dit verband zal Nederland zich inzetten voor een meer duidelijke bevoegdheidsafbakening tussen de ATCM en CCAMLR, omdat die duidelijkheid bijdraagt aan efficiënter beheer van het gebied.

4.4 Economische activiteiten

Scheepvaart en toerisme

Nederland steunt initiatieven om de veiligheid van scheepvaart in Antarctica te waarborgen en de impact ervan op het milieu te beperken. Ten aanzien van de vaststelling van Antarctische scheepvaartregelgeving dient een goede afstemming plaats te vinden met IMO. Bij de aanwijzing van mariene beschermde gebieden (ASPAs en ASMAs) kunnen aanvullende maatregelen voor de scheepvaart hierbij horen.

Nederland is van mening dat Antarctica in beginsel toegankelijk moet zijn, maar dat dit wel aan strikte voorwaarden gebonden moet zijn. Nederland is tegen verblijfstoerisme en permanente toeristische infrastructuur op Antarctica. Ook van een door overheden gefaciliteerde of goedgekeurde commerciële exploitatie van faciliteiten die in beginsel voor wetenschappelijk gebruik zijn opgezet, is Nederland geen voorstander.

Nederland spant zich in voor de ontwikkeling van een geïntegreerde langetermijnvisie en -strategie inzake Antarctisch toerisme. Instrumenten, zoals het beperken van het totaal aantal bezoekers per gebied, het sluiten van kwetsbare gebieden, 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 en grenzen te stellen aan de toenemende diversiteit aan activiteiten, waaronder vormen van “extreem” toerisme, op basis van het voorzorgsbeginsel.

Nederland zet zich in voor afspraken op een aantal nieuwe en opkomende thema's, zoals de regulering van de toepassing van nieuwe technologieën (bijvoorbeeld *unmanned aerial vehicles*, ofwel drones), de intensivering, diversificatie en het toegenomen geografisch bereik van (extreem) toerisme alsmede de cumulatie van effecten en impact op het Antarctische milieu.

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 dit onderzoek geen reden mag zijn om maatregelen uit te stellen: bij onzekerheden kunnen er goede redenen zijn om op basis van het voorzorgsbeginsel toch maatregelen te treffen.

Nederland steunt zelfregulering en toezicht op het toerisme door de brancheorganisatie IAATO. Nederland zal actief bijdragen aan de versterking van deze regulering door (delen van) deze in ATCM-verband te agenderen en te laten aanvaarden als verdrag.

Visserij / CCAMLR

Nederland meent dat ook in CCAMLR de belangen van het Antarctisch continent en omliggende wateren centraal dienen te staan, en steunt daarom de door CCAMLR gehanteerde ecosysteembenadering en voorzorgsbeginsel. Nederland is voornemens om gedurende de looptijd van deze strategie een verzoek tot toetreding tot de CCAMLR-commissie in te dienen. Ook steunt Nederland de totstandkoming van (een netwerk van) mariene beschermde gebieden in de Zuidelijke Oceaan en acht het van belang dat CCAMLR hierbij een leidende rol op zich neemt. Omdat een aanzienlijk deel van het CCAMLR-mandaatgebied buiten de grenzen van erkende nationale rechtsmachten is gelegen, kan de aanwijzing van mariene beschermde gebieden door CCAMLR een belangrijke voorbeeldfunctie hebben voor aanwijzingen in andere gebieden die buiten de grenzen van de nationale rechtsmacht liggen.

Grondstoffen

Nederland verleent geen steun aan voorstellen die tot doel hebben activiteiten met betrekking tot minerale hulpbronnen toe te staan in Antarctica onshore of offshore. Nederland is voorstander van een permanent verbod en acht activiteiten met betrekking tot mineralen – anders dan om wetenschappelijke redenen – strijdig met de bepalingen van het Antarcticaverdrag.

4.5 Wet bescherming Antarctica

Tijdens de looptijd van deze strategie zal worden gezien of er aanpassingen nodig zijn aan de WbA, in de toepassing van de Nederlandse wetgeving of in de bepalingen zelf, onder andere ten behoeve van een *level playing field*. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de betreding van ASPA's ten behoeve van toeristische activiteiten. Ook zal kritisch worden bekeken op welke wijze de procedure van vergunningverlening kan worden gestroomlijnd, onder meer voor Nederlanders die worden uitgenodigd deel te nemen aan internationale waarnemingsmissies.

DEEL III

Instrumentarium

5 Instrumentarium

5.1 Algemeen

Het Nederlands polair beleid is vastgelegd in deze strategie en beschrijft wat Nederland in internationale fora en gremia met betrekking tot de poolgebieden uitdraagt en wat de Nederlandse doelen en prioriteiten zijn. Voor Nederland staan duurzame ontwikkeling, internationale samenwerking en polair onderzoek daarbij centraal. De consultatieve status onder het Antarticaverdrag, dat Nederland sinds 1990 heeft verkregen, brengt de plicht met zich mee om substantieel wetenschappelijk onderzoek in Antarctica te verrichten. In de AR heeft Nederland zijn goede reputatie en een zekere invloed weten te realiseren door het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek in het Noordpoolgebied. Het wetenschapsprogramma voor poolonderzoek, het Nederlands Polair Programma (NPP), waaronder de wetenschappelijke activiteiten in de poolgebieden worden uitgevoerd, is in die zin ook beleidsondersteunend. Het Nederlands polair beleid, zoals in deze strategie beschreven, en het NPP zijn dan ook onlosmakelijk met elkaar verbonden en vormen de belangrijkste pijlers waarop vrijwel alle polaire activiteiten in Nederland rusten.⁴⁷

5.2 Het Nederlands polair onderzoek

Het Nederlands Polair Programma

Het NPP wordt uitgevoerd en gecoördineerd door NWO en heeft daarvoor een eigen budget. Het NPP 2011-2015 is in 2014 door een externe commissie geëvalueerd. Uit deze evaluatie is gebleken dat het NPP verder is geprofessionaliseerd en door NWO zeer succesvol wordt uitgevoerd. Naast de investeringen die langs de lijnen van verschillende thema's zijn en worden gedaan in zeer goed onderzoek kwam ook de veelvuldige internationale samenwerking van Nederlandse poolonderzoekers duidelijk naar voren. Enkele mijlpalen die tot stand zijn gebracht zijn de bouw van het Dirck Gerritsz Laboratorium, dat in 2013 operationeel is geworden in samenwerking met de British Antarctic Survey en NIOZ, de huisvesting van het EPB binnen NWO, en de SEES expeditie van medio 2015.

Het NPP is een programma voor wetenschappelijk poolonderzoek, met de daarbij behorende noodzakelijke aansluiting in internationale poolonderzoek-gremia voor coördinatie en inbedding van het Nederlands poolonderzoek. Het betreft onder andere Nederlands lidmaatschap en actieve participatie in International Arctic Science Committee (IASC) en SCAR, en de huisvesting van het EPB secretariaat in Den Haag. Voor essentiële logistieke toegang tot de poolgebieden is Nederland lid van relevante gremia zoals COMNAP en sluit en onderhoudt Nederland meerjarige samenwerkingsovereenkomsten met voor het NPP relevant onderzoek partners die Nederland voor een kortere of langere tijd toegang kunnen verschaffen tot polaire infrastructuur, zoals het Dirck Gerritsz laboratorium bij de Britse basis Rothera.

Het wetenschappelijk onderzoek binnen het NPP omvat enerzijds projecten die voortkomen uit 'willen weten', nieuwsgierigheidsgedreven onderzoek, en anderzijds projecten die geïnspireerd zijn door

⁴⁷ Er wordt in Nederland ook poolonderzoek uitgevoerd buiten het NPP om, door universiteiten en andere onderzoeksinstellingen uit eigen middelen of uit middelen die verkregen zijn buiten het NPP om.

toepassing, beleids- of vraaggeïnspireerd onderzoek. Voor het nieuwsgierigheidsgedreven onderzoek zal NWO het gebruikelijke beoordelingssysteem hanteren. Voor vraaggeïnspireerd onderzoek zal die methodiek met betrokkenheid van de participerende departementen worden toegespitst, om beoogde impact van het onderzoek op het beleid te optimaliseren zonder af te doen aan eisen van wetenschappelijke kwaliteit.⁴⁸

De hoofdthema's voor polair onderzoek zoals geformuleerd in het Poolpositie-NL 2.0 zijn als volgt⁴⁹:

- IJs, klimaat en zeespiegelstijging
- Polaire ecosystemen
- Duurzame exploitatie
- Sociaal, juridisch en economisch landschap

De Nederlandse Pool Commissie (NPC)

Vanuit de behoefte de bestuurlijke drukte in het Nederlands poolonderzoeksveld te verkleinen is in 2010 een centraal aanspreekpunt opgericht, de NPC. De commissie, bestaande uit wetenschappers en een neutrale, externe voorzitter, ressorteert onder NWO en behartigt de belangen van het Nederlandse poolonderzoek. Zij voorziet in een netwerk- en platformfunctie met als voornaamste taken het adviseren over de door NWO uit te schrijven *calls for proposals*, het monitoren van het NPP onderzoek en het vertegenwoordigen van het Nederlandse poolonderzoek in internationale commissies en organisaties, zoals SCAR en IASC.

5.3 Polair Activiteiten Programma

De polaire strategie heeft, naast de middelen die worden vrijgemaakt voor het NPP, een budget voor beleidsondersteunende activiteiten, het PAP. Dit budget is bedoeld voor het bijwonen van de werkgroepen van de AR door vertegenwoordigers van Nederlandse onderzoeks- en kennisinstellingen namens Nederland, de huur en het beheer van het Nederlandse onderzoeksstation op Spitsbergen, de ondersteuning van de Nederlandse beleidsinbreng in ATCM en CEP, en ad hoc beleidsondersteunende projecten. Het PAP budget bedraagt EUR 270.000 per jaar en is namens het interdepartementaal polair overleg in beheer van BZ, als coördinerend ministerie van het Nederlands polair beleid. De ad hoc ondersteunende activiteiten kunnen ten gunste van beide poolgebieden worden uitgevoerd en plaatsvinden in Nederland of het buitenland. Hierbij kan worden gedacht aan het organiseren van seminars of workshops, het co-financieren van een relevante studie, bijvoorbeeld van een werkgroep van de AR of van de ATCM, of het kort inhuren van benodigde expertise. Over de PAP- uitgaven wordt besloten bij meerderheid van stemmen door de financierende departementen in het interdepartementale polaire overleg, met een stem per departement. Het bijwonen van internationale bijeenkomsten vanuit ministeries valt binnen de reguliere activiteiten en komt zodoende uit hun eigen middelen.

⁴⁸ Meer informatie met betrekking tot de werking van het NPP in bijlage V.

⁴⁹ Voor meer informatie over hoofdthema's en sub thema's zie: NWO, *Poolpositie-NL 2.0*, 14-16.

5.4 Financiële middelen

Jaarlijkse bijdrage aan het Nederland Polair Programma 2016-2020 in euro's (x1000) (1)

	2016	2017	2018	2019	2020
OCW	1.500	1.500	1.500	1.500	1.500
IenM	792	792	792	792	792
NWO	750	750	750	750	750
BZ	675	675	675	675	675
EZ	450	450	450	450	450
Totaal	4.167	4.167	4.167	4.167	4.167

(1) Dit totaalbedrag is inclusief het PAP, zie 5.3.

5.5 Overige instrumenten

Naast de polaire strategie en het NPP zijn er verbindingen nodig met (mogelijke) samenwerkingspartners, meer structurering van de brede maatschappelijke dialoog en een andere organisatie van het polaire overleg binnen de overheid. Tijdens de huidige beleidsperiode zal onder andere gewerkt worden aan een communicatieplan voor de Nederlandse polaire strategie en zal onderzocht worden op welke manier het maatschappelijk middenveld en het Nederlands bedrijfsleven intensiever betrokken kunnen worden bij het uitvoeren van de Nederlandse polaire strategie. De overheid zal op meer gestructureerde wijze in overleg treden met Nederlandse belanghebbenden en actoren in de poolgebieden. Het doel hiervan is om hun visie en informatie over deze gebieden continue mee te nemen in de beleidsafweging en op transparante wijze overheidsinformatie te delen. Om dit overleg in binnen- en buitenland op passend niveau te kunnen voeren en het Nederlands polair beleid in het buitenland meer profiel te geven, wordt binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken een Arctische ambassadeur aangesteld.

Nederland onderhoudt in het polaire onderzoek uitstekende samenwerkingsrelaties met Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Vooral op het vlak van logistieke ondersteuning en beschikbare infrastructuur in polaire gebieden is steun vanuit deze landen voor het Nederlands poolprogramma essentieel. Deze bestaande relaties zullen worden voortgezet. Daarnaast zal Nederland de bilaterale relaties met Arctische staten intensiveren. Dat betekent meer beleidsmatige en politieke betrokkenheid bij de Noordpooldossiers, en in voorkomende gevallen reizen van bewindspersonen. De minister van Buitenlandse Zaken heeft hier in 2015 al een begin mee gemaakt door enkele dagen Spitsbergen aan te doen en de GLACIER-conferentie in Anchorage, Alaska, bij te wonen.⁵⁰ Bij de intensivering hoort ook het opzetten van een meer regelmatige dialoog met Arctische staten over het Noordpoolgebied, om de mogelijkheid tot meer wetenschappelijke en beleidsmatige samenwerking te onderzoeken. Dit geldt in het bijzonder voor de Europese Arctische staten.

⁵⁰ Zie ook Tweede Kamerstuk 31793, nr. 118, 30 september 2015, vergaderjaar 2015-2016.

Nederland zet in op een betere aansluiting bij de EU-Arctische strategie, die naar verwachting in de eerste helft van 2016 wordt gepubliceerd in een mededeling van de EDEO en de Europese Commissie. Hiermee wordt bedoeld samenwerking op de terreinen waar Nederland en de EU elkaar kunnen versterken, zoals op het gebied van onderzoek en duurzame ontwikkeling, en het zoeken van Nederlandse niches of een meerwaarde ten opzichte van de EU, om een duidelijk Nederlands profiel te houden. De precieze invulling hiervan en de mogelijkheid tot aansluiting zijn afhankelijk van de inhoud van de binnenkort te publiceren EU-mededeling.

Het toenemende geopolitieke belang van het Noordpoolgebied, en de opbouw van militaire capaciteit door Arctische staten in het gebied, maken een meer actieve betrokkenheid van het ministerie van Defensie bij het Nederlands polair beleid wenselijk. Daarom wordt het ministerie van Defensie standaard uitgenodigd om deel te nemen aan het interdepartementaal polaire overleg, dat enkele malen per jaar plaatsvindt, om de visie op de veiligheidsontwikkelingen in het Noordpoolgebied te delen en tegelijkertijd van de andere ministeries te vernemen wat zij bij hun polaire activiteiten waarnemen.

Bijlagen

Bijlage I. Het VN-Zeerechtverdrag

Het VN-Zeerechtverdrag voorziet in verschillende maritieme zones. Elke staat heeft volledige soevereiniteit over zijn maritieme binnenwateren (het gebied tussen het land en de basislijn). In de territoriale wateren (tot 12 zeemijl van de basislijn) hebben staten dezelfde rechten als in maritieme binnenwateren, behalve dat buitenlandse schepen het recht van 'onschuldige doorvaart' hebben. In de aansluitende zone, tot 24 zeemijl van de basislijn vanwaar de territoriale zee wordt gemeten, mag een kuststaat wetten en voorschriften uitvaardigen betreffende douane, belastingen, immigratie en volksgezondheid.

De EEZ (tot 200 zeemijl van de basislijn) geeft staten, onder meer, het exclusieve recht op visserij, wetenschappelijk onderzoek, gebruik van de natuurlijke mineralen die in de bodem zitten (continentaal plat) en het uitvoeren van andere activiteiten voor economisch gewin. Tevens mogen staten in deze zone wet- en regelgeving handhaven dat het mariene ecosysteem moet beschermen met inachtneming van de vrijheid van scheepvaart. Kuststaten hebben echter het recht om in met ijs bedekte gebieden binnen hun EEZ niet-discriminerende wet- en regelgeving aan te nemen voor de preventie, reductie en controle van vervuiling van scheepvaart (artikel 234). Wanneer de scheepvaart in het Noordpoolgebied toeneemt, kan het gebruik van dit recht mogelijk tot internationale spanningen leiden.

Kuststaten kunnen claims leggen op de zeebodem voorbij de 200 zeemijl zone tot maximaal 350 zeemijl van de basislijn wanneer zij kunnen aantonen dat dit gebied deel is van hun continentaal plat. De claims worden neergelegd bij de CLCS, die aanbevelingen doet over de claims. Wanneer de claim is aangenomen, oefent de kuststaat over het continentale plat soevereine rechten uit ter exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van het plat.

De zeebodem voorbij de grenzen van de nationale rechtsmacht wordt beheerd door de Internationale Zeebodemautoriteit. Dit gebied en zijn minerale rijkdommen zijn het gemeenschappelijke erfdeel van de mensheid, uit wiens naam de Internationale Zeebodemautoriteit optreedt. De Internationale Zeebodemautoriteit is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van regelingen met betrekking tot de winning van minerale rijkdommen in deze gebieden.

Bijlage II. De Polar Code

De Polar Code is de internationale code voor schepen die in polaire wateren varen. De code, die op 1 januari 2017 in werking treedt, is bedoeld om de Noord- en Zuidpoolgebieden te beschermen tegen de effecten die scheepvaart op deze gebieden kan hebben. De code omvat een veiligheidsdeel, gerelateerd aan het SOLAS-verdrag, en een milieudeel, gerelateerd aan het MARPOL-verdrag. Ook worden extra eisen aan de bemanning gesteld in het kader van het STCW-Verdrag. De veiligheidseisen betreffen onder andere scheepsontwerp, -uitrusting en -constructie, de navigatie, reddingsmiddelen en -acties, de bemanningseisen gaan over opleiding en training. De milieueisen hebben betrekking op MARPOL, Annex I, II, IV en V. Het gaat dan om voorschriften ter voorkoming van olieverontreiniging, schadelijke vloeistoffen in bulk, sanitair afval en vuilnis van schepen.

De Code is opgesteld door IMO, een organisatie opgericht onder VN-auspiciën en het gremium om internationaal tot wetgeving te komen aangaande de scheepvaart.

Bij de Code hoort een certificaat voor zogenaamde SOLAS-schepen. Dat zijn koopvaardijsschepen boven de 500 GT en passagiersschepen met meer dan 12 passagiers en een internationale reis maken. Voor het certificaat is een assessment verplicht, waarbij de uitkomsten in het Polar Water Operational Manual komen.

De Code heeft betrekking op zowel de Arctische wateren, een fluctuerende lijn boven ongeveer de 58^e breedtegraad, als de Antarctische wateren, wateren boven de 60^e breedtegraad. Schepen die in deze gebieden varen, zijn blootgesteld aan extra risico's. De weersomstandigheden kunnen extreem zijn, de routing is beperkt en de gebieden liggen afgelegen waardoor reddingsoperaties moeilijk zijn. De lage temperaturen hebben zowel effect op de uitrusting van het schip als het schip zelf. De polaire wateren zijn ingedeeld in A, B en C-gebieden. De dikte en het soort ijs bepalen de indeling en kan dus fluctueren in de tijd. De mate van ijsversterking van het schip bepaalt in welke gebieden het schip mag varen.

Bijlage III. De Wet bescherming Antarctica

De basis voor de bescherming van natuur en milieu in Antarctica is het milieuprotocol bij het Antarticaverdrag. Voor consultatieve partijen is het verplicht zich aan dit protocol te binden. Het protocol telt zes bijlagen, waarin zaken worden geregeld als milieueffectbeoordeling, de bescherming van flora en fauna, het beheer van afval, het voorkomen van vervuiling van het mariene milieu, de aanwijzing en het beheer van beschermde gebieden en aansprakelijkheid voor kosten voor het bestrijden van milieubedreigende noodsituaties. 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, maar wordt door Nederland en enkele andere verdragspartijen al toegepast. In Nederland is het milieuprotocol omgezet in de WbA. De uitvoering van deze wet valt onder de verantwoordelijkheid van de ministeries van Infrastructuur en Milieu en Economische Zaken.

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 rust op de organisator en staat los van het doel van de activiteit. Ook het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek is dus vergunningplichtig. Indien een activiteit meer dan een gering of tijdelijk effect voor het Antarctisch milieu kan veroorzaken, moet een milieueffectbeoordeling worden gemaakt. De organisator is verantwoordelijk voor de naleving van de voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden. Worden deze voorschriften door het gedrag van een deelnemer aan de activiteit overtreden, dan kan de organisator daarop worden aangesproken en staan handhavingsmiddelen ter beschikking.

Hiernaast 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* op grond van de WbA worden afgewezen, als de consultatieve vergadering van het Antarticaverdrag over de betrokken milieueffectbeoordeling 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 zijn ongeveer vijf tot acht 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.

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 wilderniswaarden 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.

Nederland hanteert voor de toetsing aan wilderniswaarden drie kernwaarden:

1. een minimaal oppervlak;
2. afwezigheid van permanente infrastructuur en ontwikkeling;
3. natuurlijkheid.

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 wilderniswaarden, voor het gebruik van gemotoriseerde voertuigen en toestellen in het Antarctisch gebied bij toeristische en al dan niet op de publiciteit gerichte activiteiten met een ideëel of commercieel doel in beginsel 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 wilderniswaarden 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.

Bijlage IV. Historische schets van het recente Nederlandse poolonderzoek

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 Nederlands AntArctisch Programma (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.

Van 1989 tot 1993 liep het tweede NAAP, dat een hoger budget kreeg toegekend dan zijn voorloper. In 1990-1991 werd de eerste Nederlandse expeditie naar Antarctica georganiseerd door de NWO Stichting Onderzoek der Zee. Na deze extra inspanning kon door Nederland op 19 november 1990 de consultatieve status worden verkregen binnen het Antarcticoverdrag. In de periode 1995 – 2000 werd er vervolgens met een jaarlijks budget van EUR 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. Het 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 Nederlands Arctisch Programma (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 poolgebieden.

De voormalige kroonprins en zijn gemalin, alsmede de toenmalige minister van OCW Plasterk brachten een bezoek aan Rothera Research Station in Antarctica in februari 2009. Naar aanleiding daarvan is door NWO een Masterplan Poolonderzoek (Poolpositie-NL) opgesteld, dat de basis vormde voor een Nieuw Nederlands Polair Programma (NNPP, dit is het NPP 2011-2015). Zowel om buitenlandpolitieke redenen, als om redenen van nationaal belang, wil Nederland een duidelijk zichtbaar en respectabel wetenschappelijk onderzoekprogramma financieren, dat tot doel heeft de fundamentele kennis van de poolgebieden en de poolsystemen en van de doorwerking hiervan in onze nabije leefomgeving te vergroten. In 2014 is het NNPP geëvalueerd. De Evaluatiecommissie concludeerde dat het Nederlandse poolonderzoek internationaal gewaardeerd wordt en een aanzienlijke status heeft. De ontwikkeling naar zowel nieuwsgierigheidsgedreven als beleidgeïnspireerde onderzoeksprojecten werd als zeer positief beoordeeld. Echter, de commissie drong aan op een betere aansluiting tussen de Nederlandse poolonderzoekers en de Nederlandse poolbeleidsmakers.⁵¹

⁵¹ NWO, *Evaluation of the (New) Netherlands Polar Programme 2009-2014* (Den Haag 2014).

Bijlage V. Uitvoering van het Nederlands Polair Programma

De uitvoering van het Nederlands Polair *beleid* en het Nederlands Polair *Programma* ligt niet in dezelfde handen. Het Nederlandse polaire beleid wordt gecoördineerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken, met uitzondering van CCAMLR en het CEP van de ATCM, waar respectievelijk EZ en IenM het initiatief hebben. BZ is als coördinerend ministerie van het Nederlands polair beleid verantwoordelijk voor de vertegenwoordiging van Nederland als Consultatieve Partij in de ATCM, als waarnemer bij de AR en bij overleg over het Arctische beleid van de EU Raadswerkgroepen en EU-gerelateerde initiatieven (bijvoorbeeld de BEAC en de ND).

Gespecialiseerd overleg, vaak op het snijvlak van beleid en wetenschap, wordt bijgewoond door deskundigen die gefinancierd worden uit het PAP. Zij spreken in beginsel op eigen titel vanuit hun deskundigheid en zonder formele instructie uit Den Haag. Zij mogen zich niet begeven buiten de beleidsruimte van dit kader. In gevallen waarin een deskundigenoverleg politieke of beleidsmatige aspecten heeft, kan het interdepartementaal polair overleg besluiten dat een interdepartementaal afgestemde instructie gewenst is. NWO vraagt onderzoekers deel te nemen aan de verschillende wetenschappelijke gremia, zoals SCAR en IASC. Dit wordt gefinancierd vanuit het NPP.

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.

De onderzoeksactiviteiten worden gesplitst in twee delen: nieuwsgierigheidsgedreven onderzoek en beleidsgeïnspireerd onderzoek. De coördinatie van de uitvoering en het financiële beheer hiervan liggen bij NWO, dat één keer per jaar inhoudelijke verantwoording aflegt aan het interdepartementaal polair overleg.

De toewijzing van de onderzoeksvorstellen binnen het nieuwsgierigheidsgedreven deel van het NPP vindt plaats op basis van criteria vast te stellen NWO. Ook vindt de toewijzing van de onderzoeksvorstellen binnen het beleidsgeïnspireerde deel plaats door NWO, echter op geleide van zwaarwegend advies van het interdepartementaal polair overleg, al dan niet na consultatie van het algemeen polair overleg.