

Vergaderjaar 2018–2019

35 000 V

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2019

Nr. 82

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2019

Tijdens het notaoverleg Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie op 15 mei 2018 (Kamerstuk 33 694, nr. 19) verzocht uw Kamer om een actualisering van de Nederlandse Polaire Strategie 2016–2020 (Kamerstuk 34 300 V, nr. 58) op het gebied van veiligheid in de Arctische regio. Ik heb toen toegezegd uw Kamer hierover in 2019 te informeren. Met deze brief, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, de Minister van Economische Zaken en Klimaat, de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, de Minister van Landbouw, Natuur en Visserij en de Minister van Defensie, doe ik deze toezegging gestand. Deze update dient in de context worden geplaatst van het brede Nederlandse polaire beleid, zoals vastgelegd in de Nederlandse Polaire Strategie 2016–2020. Deze strategie stoelt op de drie kernbegrippen duurzaamheid, internationale samenwerking en wetenschappelijk onderzoek. Deze drie hoofdthema's blijven leidend voor het beleid, en de strategie blijft actueel.

In deze brief zal ik achtereenvolgens ingaan op de politieke en militaire, de economische en de ecologische veiligheid in het noordpoolgebied. Deze drie groepen van veiligheidsbelangen kunnen niet los van elkaar worden beschouwd: de klimaatverandering maakt het noordpoolgebied toegankelijker voor economische activiteiten, zoals zeevaart, visserij, toerisme en grondstoffendelving, en maakt het nog belangrijker het gebied duurzaam te beheren, waardoor de politieke relevantie ervan toeneemt.

Landen in het Arctisch gebied richten zich op onderlinge samenwerking, beperking en beheersing van (militaire) spanningen in de regio. De Arctische Raad, met daarin de acht Arctische landen (Canada, Denemarken, Finland, IJsland, Noorwegen, Rusland, Verenigde Staten en Zweden), vormt het belangrijkste forum voor dialoog en samenwerking als het gaat om Arctische aangelegenheden. Nederland is geen Arctische

staat, maar is sinds de oprichting van de Arctische Raad in 1996 wel waarnemer.¹ Om in binnen- en buitenland op gestructureerde wijze te overleggen met belanghebbenden en actoren in de regio heeft Nederland in 2016 een directeur op het Ministerie van Buitenlandse Zaken tevens de titel gegeven van Arctisch ambassadeur.

De aandacht voor geopolitiek en veiligheid in de Nederlandse Polaire Strategie 2016–2020 is voor een belangrijk deel gebaseerd op het AIV-advies «De toekomst van de Arctische regio: samenwerking of confrontatie?»² en de kabinetsreactie op dit advies.³ Dit AIV-advies bracht een aantal ontwikkelingen in kaart die aanleiding zouden kunnen zijn voor oplopende spanningen in het noordpoolgebied. Geconcludeerd werd toen dat het weinig waarschijnlijk is dat deze geschillen binnen afzienbare termijn tot een (militair) conflict zullen escaleren, onder meer vanwege de verwevenheid van belangen en de onderlinge afhankelijkheid van de Arctische landen. De focus van deze brief ligt op de ontwikkelingen sinds de publicatie van dit AIV-advies en de Nederlandse Polaire Strategie 2016–2020.

1. Politieke en militaire veiligheid

1. Belang van internationale samenwerking

Activiteit in de Arctische regio staat van oudsher in het teken van samenwerking. Met de extreme (weers)omstandigheden, het onherbergzame landschap en de daaruit volgende hoge kosten van activiteit in het achterhoofd, is dit niet verwonderlijk. Betrokkenen hebben er baat bij dat de Noordpool een vreedzaam, stabiel en *low-tension* gebied blijft waar samenwerking centraal staat. In *de EU Global Strategy* wordt dit tevens een strategisch belang voor de EU genoemd⁴. Klimaatverandering – in het bijzonder het terugtrekkende poolijs – leidt tot veranderende omstandigheden in het gebied en het actiever worden van zowel Arctische als niet-Arctische landen. Tot nu toe moeilijk bereikbare voorraden olie, gas en zeldzame aardmetalen worden steeds toegankelijker. Nieuwe scheepvaartroutes komen vrij. Toerisme en visserij krijgen meer mogelijkheden. Enerzijds vergroten deze ontwikkelingen de noodzaak tot samenwerking, bijvoorbeeld op het gebied van *Search and Rescue* en duurzaam beheer. Anderzijds zet onderlinge concurrentie de samenwerking onder druk.

Het kabinet acht het van groot belang dat samenwerking tussen en met alle relevante actoren in de regio wordt voortgezet en verdiept. Alleen in goed overleg kan een duurzame, vreedzame en veilige omgang met het gebied worden gegarandeerd. Stabiliteit op basis van samenwerking en goed overleg voorkomt ook dat ontwikkelingen in het noordpoolgebied een negatieve invloed hebben op de voorzieningszekerheid in Nederland in breedste zin, onze *flow security*. Gelukkig zien we dat internationale samenwerking op allerlei manieren vorm krijgt: in het bijzonder tussen de acht Arctische landen, binnen de EU, de NAVO en de Arctische Raad (inclusief niet-Arctische waarnemersstaten en inheemse volkeren), maar bijvoorbeeld ook in de Euro-Arctische Raad voor de Barentszee (BEAC), de Noordelijke Dimensie, de Noordse Raad, de «*Northern Group*», de

¹ Naast Nederland hebben de volgende twaalf landen waarnemersstatus: China, Duitsland, Frankrijk, India, Italië, Japan, Polen, Singapore, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Zuid-Korea en Zwitserland. Een volledig overzicht van alle waarnemers is te vinden op de website van de Arctische Raad: <http://www.arctic-council.org>.

² <https://aiv-advies.nl/download/1394aedb-b348-4dbe-8c7b-90c360a13d13.pdf>.

³ Kabinetsreactie op AIV advies «Toekomst van de Arctische Regio», 23 maart 2015, Kamerstuk 34 000 V, nr. 56.

⁴ http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

Nordic Defence Cooperation, het *Arctic Coast Guard Forum*, de *Arctic Security Forces Roundtable*, de *Joint Expeditionary Force*, de VN, de *International Maritime Organization*, de *Arctic Science Ministerial Meetings*, en met het bedrijfsleven, NGO's en kennisinstellingen. Het *Northern Flank* gedeelte van de *Arctic Security Forces Roundtable* houdt zich bijvoorbeeld specifiek bezig met het analyseren van de mogelijke militaire dreiging in het Arctisch gebied.

De Arctische Raad is en blijft het belangrijkste forum voor dialoog en samenwerking als het gaat om Arctische aangelegenheden. De focus ligt op milieu, biodiversiteit, wetenschap en sociale ontwikkelingen. Geopolitieke- en veiligheidsvraagstukken worden gewoonlijk niet in dit forum besproken. Deze aanpak heeft sinds 1996 een constructieve samenwerking aangaande het noordpoolgebied mogelijk gemaakt, met een focus op gedeelde belangen van de Arctische landen. Nederland is een groot voorstander van het behouden van deze constructieve samenwerking.

Militaire veiligheidssamenwerking is van meet af aan uitgesloten geweest van de samenwerking binnen de Arctische Raad. Op initiatief van de VS is deze uitzondering expliciet opgenomen in de eerste voetnoot van de Ottawa Declaration, het oprichtingsverdrag van de Arctische Raad: «*The Arctic Council should not deal with matters related to military security*».⁵ Een besluit om dit te veranderen dient door de Arctische landen unaniem genomen worden. Tegelijkertijd wordt geconstateerd dat de druk toeneemt om ook veiligheidspolitieke onderwerpen te bespreken. Het strategische belang van de regio voor zowel Rusland als de NAVO, de toenemende militaire activiteiten van Rusland en de groeiende interesse van China in het Arctisch gebied versterken deze trend.

Het kabinet zet zich ervoor in de veiligheidspolitieke ontwikkelingen in en rond het noordpoolgebied in eerste instantie binnen de NAVO te behandelen; de Arctische staten, de VS, Canada, Noorwegen, Denemarken en IJsland zijn allen lid van de NAVO. Daarnaast zet het kabinet zich ervoor in de veiligheidspolitieke ontwikkelingen in en rond het Noordpoolgebied met de relevante spelers te bespreken. Dit alles maakt het van belang de ontwikkelingen in de regio op de voet te volgen.

II. Internationale afspraken

In de Noordelijke IJszee vormt het zeerecht de basis voor de rechten en plichten van kuststaten en vlagstaten. De vijf Arctische kuststaten hebben het belang van het zeerecht benadrukt in de Ilulissat-verklaring van 2008. Deze staten hebben – op grond van het zeerecht – maritieme claims gelegd op delen van het Arctisch gebied: Rusland (2001), Noorwegen (2006), Denemarken (2014), Canada (2019) en de Verenigde Staten. Aangezien de VS – als enige Arctische kuststaat – geen partij is bij het VN-Zeerechtverdrag (UNCLOS), kan het diens territoriale claim niet officieel indienen bij de commissie die daarvoor is ingesteld op grond van het VN-Zeerechtverdrag: de *Commission on the Limits of the Continental Shelf* (CLCS). Deze claims zijn gericht op de uitbreiding van het zogenaamde continentaal plat voorbij 200 zeemijlen.

Rusland was in 2001 het eerste land dat een maritieme claim indiende bij de CLCS. Deze claim werd terugverwezen, waarna Rusland in 2015 een herziene maritieme claim indiende bij de CLCS. De herziene claim is gebaseerd op nieuw wetenschappelijk bewijsmateriaal dat volgens Rusland aantoont dat de onderzeese Lomonosovrug een voortzetting is

⁵ <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/85>.

van het Russische continentaal plat. Deze Lomonosovrug wordt ook door Canada en Denemarken als onderdeel van hun continentaal plat gezien. De CLCS heeft in 2009 een aanbeveling uitgebracht ten aanzien van de Noorse claim. Het is de verwachting dat de CLCS pas over enkele jaren aanbevelingen zal doen over de overige claims.

Door het smelten van het zee-ijs zullen zowel de Noordwestelijke Passage, bij Canada, als de Noordelijke Zeeroute (NSR), langs Rusland, delen van het jaar bevaarbaar worden. Canada beschouwt de wateren in de Noordwestelijke Passage als interne wateren, op basis van historische claims. De VS heeft hiertegen formeel protest aangetekend en heeft meermaals geprobeerd om de Noordwestelijke Passage te bevaren zonder voorafgaande toestemming van de Canadese autoriteiten. De VS is van mening dat de wateren in de Noordwestelijke Passage een internationale zeestraat zijn waar het recht op doortocht van toepassing is. Internationaal is er geen consensus over de vraag of er sprake is van een internationale zeestraat of interne wateren. De wateren van de NSR bestaan uit wateren die door Rusland geclaimd worden als interne wateren, territoriale zee of exclusieve economische zone (EEZ). Rusland heeft in een deel van de NSR rechte basislijnen getrokken, waardoor delen van de NSR door Rusland worden beschouwd als interne wateren, waaronder de Karische Poort bij Nova Zembla en de Straat van Vilkitski. Het zeerecht geeft staten de mogelijkheid om rechte basislijnen te trekken op plaatsen waar de kustlijn diepe uithollingen en insnijdingen vertoont, of indien er een eilandenreeks langs en in de onmiddellijke nabijheid van de kust ligt. Daarnaast mogen de rechte basislijnen niet aanmerkelijk afwijken van de algemene richting van de kust. Betwijfeld wordt of de Russische basislijnen in overeenstemming zijn met deze voorwaarden.

Op basis van het internationaal recht heeft een kuststaat volledige bevoegdheid ten aanzien van de doorvaart van schepen in interne wateren. Hoewel een kuststaat soevereiniteit heeft over zijn territoriale zee, hebben buitenlandse schepen daar in beginsel het recht van onschuldige doorvaart; en in zeestraten hebben buitenlandse schepen het recht op doortocht. In internationale wateren, waaronder de EEZ, geldt in beginsel de vrijheid van navigatie. Kuststaten hebben daarnaast, op basis van artikel 234 van het VN-Zeerechtverdrag, het recht in hun territoriale zee en EEZ non-discriminatoire wetten en voorschriften aan te nemen en te handhaven. Dit ter voorkoming, vermindering en bestrijding van mariene verontreiniging door schepen in met ijs bedekte gebieden, waar bijzonder moeilijke klimatologische omstandigheden en de aanwezigheid van ijs, dat zodanige gebieden voor het grootste deel van het jaar bedekt, belemmeringen of uitzonderlijke gevaren voor de scheepvaart doen ontstaan en waar verontreiniging van het mariene milieu grote schade of een onherstelbare verstoring van het ecologisch evenwicht zou kunnen veroorzaken. Op basis daarvan hebben Rusland en Canada beiden wetgeving ontwikkeld om de internationale scheepvaart in deze gebieden te reguleren. Hoewel de strekking van de (nieuwe, voorgenomen) Russische maatregelen niet geheel duidelijk is, verlangt Canada onder andere dat schepen zich melden alvorens zij de Noordwestelijke Passage gaan bevaren.

III. Militaire activiteiten

Met het smeltende poolijs en het ontstaan van economische kansen nemen ook de strategische veiligheidsbelangen van landen in de Arctische regio toe. Zo vormt de verhoogde toegankelijkheid van het gebied, in de ogen van het Russische politieke en militaire leiderschap, een directe veiligheidsdreiging voor Rusland. Het verdwijnen van de natuurlijke beschermende barrière waarachter Rusland zich veilig achtte,

zorgt – naast economische redenen – voor groeiende Russische aandacht voor het Arctisch gebied. Zo is de regio de afgelopen jaren steeds prominenter naar voren gekomen in de door Rusland gepubliceerde veiligheidsstrategieën en militaire doctrine. Op 1 december 2014 richtte Rusland een nieuw strategisch militair commando op, speciaal voor de Arctische regio. De Russische Nationale Veiligheidsstrategie van eind 2015 noemt de bescherming van de nationale belangen in het Arctisch gebied zelfs een hoofdtaak. Dit jaar nog zal Rusland met een update komen van zijn Arctische strategie.

De groeiende Russische militaire aanwezigheid in het gebied wordt door Moskou als defensief gekarakteriseerd; een pure noodzakelijkheid om het land – inclusief de aanwezige grondstoffen – te beschermen. De Russische wens om het Arctisch gebied te ontwikkelen en de noodzaak om hiervoor samen te werken met andere landen, leiden ertoe dat Rusland niet gebaat is bij oplopende spanningen in dit gebied.

Het blijft 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 (spill-over 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 (Kamerstuk 28 676, nr. 210). De NAVO heeft geen permanente militaire faciliteiten ten noorden van de poolcirkel en onderneemt slechts beperkt activiteiten in het gebied. De Arctische regio, grenzend aan de zogenaamde *GIUK-gap* (zee tussen Groenland, IJsland en het Verenigd Koninkrijk), is van strategisch belang voor de NAVO voor communicatie en transport. NAVO-bondgenoten en betrokken EU-lidstaten, inclusief Nederland, hebben daarom aandacht voor de veiligheidssituatie in de Arctische regio. Nederland spreekt hierover regelmatig met partners in het kader van de *Northern Group* en *Joint Expeditionary Force*, evenals in bilaterale gesprekken. De VS hebben enkele honderden mariniers gestationeerd in Noorwegen. Nederland nam in het najaar van 2018 deel aan de groot-schalige NAVO-oefening *Trident Juncture* in Noorwegen.

Naast waakzaamheid en het garanderen van afschrikking is het van belang om ook op militair en veiligheidspolitiek gebied de dialoog met Rusland te blijven zoeken. Dit zou kunnen gaan om veiligheids- en vertrouwenwekkende maatregelen, het voorkomen van incidenten en nadere samenwerking bij *Search and Rescue* en civiel-militaire samenwerking ten behoeve van rampenbestrijding. De voortzetting van de samenwerking in bestaande mechanismen zoals de Arctische Raad en het VN-Zeerechtverdrag, draagt bij aan het voorkomen voorkoming van escalatie in de Arctische regio.

2. Economische veiligheid

De verwachting is dat de Noordelijke IJszee tussen 2030 en 2050 ijsvrij zal zijn in de zomerperiodes. Deze ontwikkeling leidt tot meer ruimte voor economische activiteiten: het wordt minder moeilijk om in het gebied te varen, te vissen en grondstoffen te winnen, waaronder olie en gas. Dit brengt kansen en ook uitdagingen met zich mee.

I. Ontwikkeling zeeroutes

Door het verdwijnen van het Arctische zee-ijs wordt het onder meer mogelijk om via het poolgebied van Azië naar Europa te varen, een route die aanzienlijk korter is dan de route via het Suezkanaal: de Noordelijke Zeeroute (NSR). Rederij Maersk is er in augustus 2018 als eerste in geslaagd, gedeeltelijk met behulp van ijsbrekers, om met een commercieel containerschip de NSR te bevaren. Op welke termijn deze route permanent goed bevaarbaar en commercieel rendabel wordt, is van veel factoren afhankelijk en zeer moeilijk te voorspellen. Momenteel maken enkele tientallen schepen per jaar gebruik van deze route. Tegelijkertijd investeren verschillende landen – zoals Rusland, China en IJsland – in nieuwe schepen, ijsbrekers en havens om de verwachte groei mogelijk te maken. Recent werd door Rusland de ambitie uitgesproken om in 2025 80 tot 92,6 mln. ton vracht per jaar over deze route te vervoeren. In 2018 was dit 18 mln. ton. Om dit te bereiken, investeert het land flink in de versterking van infrastructuur, (nucleaire) ijsbrekers en de modernisering van de havens.

De ontwikkeling van de NSR biedt kansen voor Rusland als grootste Arctische (kust)staat. Het kan nieuwe inkomstenbronnen bieden (grondstoffen, LNG, olie, exploitatie van de NSR), maar daar staan enorme kosten tegenover. Alles in de afgelegen en onbarmhartige Arctische regio kost relatief veel geld, inspanning en kennis. Rusland heeft internationale investeringen en partners met hoogwaardige technologische kennis nodig voor het toegankelijk maken en exploiteren van nieuwe olie- en gasvelden. In een recente ontmoeting tussen de presidenten Poetin en Xi maakte de Russische president duidelijk dat hij zoekt naar buitenlandse partners voor de ontwikkeling van de NSR en dat hij de NSR ziet als onderdeel van de *Chinese Maritime Silk Road*.⁶

Een andere route die op termijn mogelijk bevaarbaar wordt, is de Noordwestelijke Passage. In 2014 voer voor het eerst een containerschip, zonder ijsbrekers, van Quebec naar China in 26 dagen. Deze route is vanwege de vele eilanden grillig en meer bedekt door ijs dan de NSR en zal daardoor waarschijnlijk minder snel goed bevaarbaar raken.

Een derde mogelijke zeevaartroute gaat rechtstreeks van Spitsbergen naar de Beringstraat, de zogenaamde Transpolaire Route.⁷ De opening van deze route ligt verder in de toekomst. Op dit moment is niet goed te voorspellen of en wanneer deze route bevaarbaar zal zijn. Wetenschappers schatten dat dit op zijn vroegst pas ruim na 2050 zal zijn, in de zomer.

Bevaarbaarheid van het noordpoolgebied heeft uiteraard economische gevolgen voor Nederland, in het bijzonder voor de Nederlandse zeehavens, toerisme en visserij. Het kabinet benut internationale fora om te bevorderen dat ontwikkeling van de zeevaart, grondstoffenwinning, toerisme en de visserij in het noordpoolgebied in overeenstemming met internationale afspraken en standaarden op het gebied van vrijhandel, veiligheid en duurzaamheid verloopt. Voor het kabinet blijft toepassing van het voorzorgsbeginsel en de ecosysteembenadering leidend bij de ondersteuning van en kaderstelling voor economische en andere activiteiten.

⁶ <https://www.themoscowtimes.com/2019/04/30/putin-steps-up-talks-with-beijing-over-arctic-shipping-a65436>.

⁷ <https://www.maritime-executive.com/editorials/the-arctic-shipping-route-no-one-s-talking-about>.

Nederlandse commerciële actoren doen er uiteraard goed aan zich voor te bereiden op toekomstige ontwikkelingen, die zowel kansen kunnen bieden als bedreigingen kunnen vormen. Bedrijven die actief zijn of willen worden in het noordpoolgebied kunnen rekenen op overheidsondersteuning binnen de vigerende kaders van onder andere onze economische diplomatieke dienstverlening, zoals uiteengezet in de Handelsagenda (Kamerstuk 34 952, nr. 30) en de Financieringsbrief (Kamerstuk 34 952, nr. 44).

II. Betrokkenheid China

De laatste jaren is de belangstelling vanuit China – sinds 2013 waarnemer bij de Arctische Raad – voor het Arctisch gebied sterk toegenomen, zowel op economisch, (geo)politiek als wetenschappelijk gebied⁸. De Chinese belangstelling voor het noordpoolgebied ligt voor de hand: het potentieel aan olie, gas, zeldzame mineralen en grondstoffen en de mogelijkheid van kortere zeeroutes zijn van belang voor de economische groei van het land. Een recente publicatie van het *European Union Institute of Strategic Studies* (EUISS) geeft een goed overzicht van de betrokkenheid van China in het Arctisch gebied⁹. China importeert groeiende hoeveelheden *Liquefied Natural Gas* (LNG) uit Arctisch Rusland. Sinds 2016 hebben Chinese staatsbedrijven belangen genomen in de exploitatie van zeldzame aardmetalen in Groenland. Ook met IJsland werkt China intensiever samen. Zo sloot China in 2018 een overeenkomst met IJsland voor overdracht van kennis en technologie op het gebied van geothermie.¹⁰

In januari 2018 publiceerde China zijn eerste beleidsdocument over Arctisch beleid, een *white paper* getiteld «*China's Arctic Policy*».¹¹ Het document opent met de premisse dat de ontwikkelingen op de Noordpool wereldwijde implicaties hebben, en dat het gebied daarom niet uitsluitend een zaak is voor de Arctische landen. Als belangrijkste beleidsdoel noemt het document «*to understand, protect, develop and participate in the governance of the Arctic*». Om het strategische belang van China in de regio te onderstrepen zet het land zich graag neer als een «*near Arctic state*» en een «*important Arctic stakeholder*». Ook wordt de betrokkenheid bij de poolgebieden vaak verklaard door te stellen dat China met de Himalaya een «derde pool» binnen zijn landsgrenzen heeft.

De VS maakt zich zorgen over Chinese activiteiten in het noordpoolgebied. Dit kwam onder meer tot uiting in een toespraak die de Amerikaanse Minister van Buitenlandse Zaken Pompeo hield daags voor de bijeenkomst van de Arctische Raad op 7 mei 2019. In zijn toespraak vroeg hij onder meer aandacht voor de ontwikkeling van infrastructuur en onderzoeksfaciliteiten door China in het Arctisch gebied. Deze faciliteiten zouden in de toekomst mogelijk ook voor militaire doeleinden gebruikt kunnen worden.

Het kabinet is van mening dat een sterke internationale rechtsorde en actieve samenwerking in relevante fora bijdragen aan transparantie. Langs deze weg kan worden bevorderd dat activiteiten van alle spelers in het Arctisch gebied, inclusief die van China, bijdragen aan vreedzame en duurzame ontwikkeling in ieders belang. Dit is ook in lijn met de Chinano-

⁸ <https://thediplomat.com/2019/01/chinas-busy-year-in-the-arctic/> en <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2013%20Arctic.pdf>.

⁹ <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2013%20Arctic.pdf>.

¹⁰ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-03-25/a-250-million-jackpot-shows-iceland-is-deepening-its-china-ties>.

¹¹ http://english.gov.cn/archive/white_paper/2018/01/26/content_281476026660336.htm.

titie «Nederland-China: een nieuwe balans» van 15 mei 2019 (Kamerstuk 35 207, nr. 1). In het Arctische *white paper* geeft China aan dat het zich zal houden aan alle huidige Arctische regelgeving en structuren, zoals de *United Nations Convention on the Law Of the Sea* (UNCLOS) en de *International Maritime Organisation* (IMO), inclusief de IMO Polar Code. Op dit moment zijn er in het Arctisch gebied geen indicaties dat China hiervan af zal wijken, maar waakzaamheid is ook hier geboden.

III. Energievoorzieningszekerheid

Door nieuwe technologieën, grotere toegankelijkheid van het gebied en de toekomstige vraagverwachtingen zijn Arctische olie- en gasvelden in de loop der jaren meer in de belangstelling komen te staan. De winning van deze grondstoffen wordt voor de Arctische staten economisch interessanter. Zo gaat Rusland ervan uit dat de Arctische regio, inclusief de Noordelijke IJszee, in de nabije toekomst zal fungeren als grootste leverancier van olie- en gas voor de Russische economie.

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 er wel worden ondernomen moeten aan zeer strenge milieu- en veiligheidsnormen voldoen, rekening houdend met de specifieke kwetsbaarheid van het noordpoolgebied. Daarom zal het kabinet zich binnen de VN, de Arctische Raad en bilateraal blijven inzetten voor het uitsluitend laten plaatsvinden van olie- en gaswinning onder zeer strenge milieu- en veiligheidsnormen om zo het voortbestaan van kwetsbare ecosystemen, ecosysteemfuncties en Arctische soorten te waarborgen. De mondiale transitie van fossiele brandstoffen naar hernieuwbare energie zal de komende jaren dienen te versnellen, in lijn met de klimaatovereenkomst van Parijs en de SDG agenda. Het kabinet zal de financiële steun aan de exploratie en ontwikkeling van nieuwe voorraden olie en gas in het buitenland per 2020 uitfaseren, zoals aangekondigd in bovengenoemde Financieringsbrief.

3. Ecologische veiligheid

I. Gevolgen van klimaatverandering

De trend van terugtrekkend ijs in het noordpoolgebied als gevolg van de opwarming van de aarde zet zich voort. De opwarming van het noordpoolgebied is een zichzelf versterkend proces, waardoor de toename van de jaarlijkse gemiddelde temperatuur in het gebied sinds 1980 twee tot drie keer groter is geweest dan het wereldgemiddelde. Klimaatverandering heeft nadelige gevolgen, zowel wereldwijd als voor het Arctisch gebied en zijn oorspronkelijke bewoners. Door klimaatverandering en toenemende economische activiteiten komen traditionele levenswijzen en ecosystemen in het Arctisch gebied onder druk te staan. De klimaatverandering draagt bijvoorbeeld bij aan het frequenter ontstaan van branden, erosie van Arctische kustlijnen en vermindering en verdwijning van Arctische diersoorten en vegetatie.

Wereldwijd zal het smelten van het poolijs bijdragen aan veranderingen in atmosferische circulatiepatronen en de hydrologische cyclus. Dit kan leiden tot langduriger en heviger warmtegolven, droogtes en extreem weer op de gematigde breedtes, die vervolgens kunnen leiden tot mislukte oogsten, overstromingen, conflicten en migratiestromen. Tevens zorgt het smelten van de permafrost ervoor dat methaangas vrijkomt, een broeikasgas dat een 25 maal sterker effect heeft dan CO₂. Dit proces verstrekt het wereldwijde broeikaseffect. De gevolgen van Arctische

klimaatveranderingen zullen over de hele wereld gevoeld worden, onder meer door veranderende oceaanstromingen.

Dat de Arctische klimaatverandering ook impact zal hebben op Nederland staat buiten kijf. Het weer wordt over het algemeen variabel, en dus minder voorspelbaar; het zal vaak warmer worden maar soms ook juist kouder. De zeespiegel voor de Nederlandse kust zal evenwel vermoedelijk nauwelijks stijgen als het landijs op Groenland afsmelt. Door de zwaartekracht wordt het smeltwater van de ijskappen niet evenredig over de wereldzeeën verdeeld.¹²

II. Scheepvaart en visserij

Door het terugtrekkende zee-ijs raken steeds grotere gedeeltes van de Noordelijke IJszee bevaarbaar voor toerisme, onderzoek of visserij. Dit brengt positieve effecten met zich mee, zoals groeiende inkomsten en werkgelegenheid, maar gaat ook gepaard met ecologische risico's, zoals vervuiling door ongelukken, illegale lozingen en dumping van afval in zee. Om deze risico's te minimaliseren zijn internationale afspraken gemaakt over milieu- en veiligheidseisen aan de scheepvaart, onder andere in de Polar Code van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO).

De opwarming van de oceanen leidt tot een noordwaartse migratie van hele ecosystemen, en dus ook van bepaalde vissoorten. Om ervoor te zorgen dat mariene ecosystemen gezond blijven en duurzame bevissing te garanderen is de EU in 2019 toegetreden tot een internationale overeenkomst ter voorkoming van ongereguleerde visserij op volle zee in de centrale Noordelijke IJszee. Deze overeenkomst behelst een verbod op commerciële visserij op volle zee in de centrale Noordelijke IJszee voor een eerste periode van 16 jaar (die elke 5 jaar automatisch wordt verlengd), totdat wetenschappers bevestigen dat duurzaam kan worden gevist.

III. Ecosystemen

De Arctische regio bevat een grote biologische rijkdom, zowel op land als onder water. Verschillende soorten komen alleen hier voor en zijn volledig aangepast aan de extreme kou. Het actieve seizoen van groei en voortplanting is erg kort. Hierdoor zijn alle organismen in het voedselweb sterk van elkaar afhankelijk, zowel in ruimte als in tijd. Dit betekent ook dat het voedselweb zeer gevoelig is voor verstoringen, inclusief klimaatverandering. In een onderzoek dat op 8 april werd gepubliceerd in het tijdschrift *Environmental Research Letters*, zijn alle beschikbare gegevens over de periode 1971–2017 op een rij gezet.¹³ Het onderzoek laat zien dat klimaatverandering ertoe leidt dat het ecosysteem op de Noordpool van slag is. Zo is er sterk bewijs dat planten steeds vroeger in het jaar tot bloei komen, op een moment dat er nog geen insecten zijn die de planten kunnen bestuiven.¹⁴ Ook de bewegingen van trekvogels, zoals ganzen, steltlopers en stern, die in de Nederlandse Waddenzee overwinteren, verschuiven. Door de opwarming begint het groeiseizoen op de Noordpool steeds eerder, waardoor voedselpieken vroeger in het jaar vallen. Voor de trekvogels die van het zuiden naar het noorden vliegen, neemt de daardoor kans toe dat ze te laat komen en onvoldoende voedsel

¹² <https://magazines.rijksoverheid.nl/knmi/knmispecials/2017/02/index> en <https://www.deltacommissaris.nl/deltaprogramma/vraag-en-antwoord/hoe-zit-het-met-de-zeespiegelstijging>.

¹³ <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/aafc1b/meta>.

¹⁴ <https://nos.nl/artikel/2279511-ongekende-veranderingen-rond-noordpool-met-verstrekken-gevolgen.html>.

vinden. Om de precieze gevolgen van zulke ingrijpende veranderingen vast te stellen en te kwantificeren is verder onderzoek nodig. De conclusies van een recent verschenen VN-rapport over de staat van de mondiale biodiversiteit geven reden tot zorg over de wereldwijde achteruitgang van diersoorten en biodiversiteit¹⁵. Het rapport voorspelt dat de komende decennia 500.000 tot een miljoen soorten met uitsterven worden bedreigd. Mede in het kader van de uitvoering van de motie-Jetten/de Groot (Kamerstuk 21501, nr. 1440) zet het kabinet zich internationaal in voor versterking van het Biodiversiteitsverdrag (*New Deal for Nature*). Zo'n versterking zal ook bijdragen aan de bescherming van de biodiversiteit in het noordpoolgebied¹⁶.

Conclusie

De hierboven beschreven, samenhangende ontwikkelingen op het gebied van ecologische, economische en politiek-militaire veiligheid in het Arctisch gebied geven aanleiding om deze ook in de komende periode actief te volgen, teneinde de Nederlandse belangen zo optimaal mogelijk te behartigen. Het toegenomen belang van ontwikkelingen in het Arctisch gebied voor onze veiligheid in de breedste zin betekent ook dat de eventuele effecten van onze eigen handelingen op de verhoudingen in het Arctisch gebied steeds actief zullen moeten worden meegenomen in beleidsbeslissingen.

Tegelijkertijd behoeft het bevorderen van dialoog en samenwerking in het gebied de aandacht. Er wordt veelvuldig internationaal samengewerkt, waarbij de Arctische Raad een belangrijk forum voor dialoog en samenwerking is. Juist nu ontwikkelingen versnellen, zijn dialoog en samenwerking inzake het noordpoolgebied belangrijk. Het kabinet zal zijn waarnemerschap in de Arctische Raad blijven benutten om goede onderlinge samenwerking tussen de leden te bepleiten, alsmede goede samenwerking van (de leden van) de Arctische Raad met de waarnemers, inclusief Nederland, en andere belanghebbenden. Juist nu lijkt het behouden van het niet-politieke karakter van de Arctische Raad van belang. Veiligheidspolitieke kwesties kunnen worden behandeld in daartoe meer geëigende fora.

De actieve rol die Nederland traditioneel in het noordpoolgebied speelt, is in het internationaal verkeer zeer gewaardeerd. Dit geldt al geruime tijd voor de wetenschappelijke samenwerking en sinds de oprichting in 1996 ook binnen de Arctische Raad. Nu onze veiligheidsbelangen in het gebied toenemen, is er alle reden deze actieve rol te blijven spelen om hiervan de vruchten te kunnen blijven plukken. Mede in dit licht zal Nederland ook actief worden in de werkgroep van de Arctische Raad die zich bezighoudt met mariene en kustwater-gerelateerde beleidsontwikkeling, inclusief scheepvaart. Eerste stappen zijn hiertoe al gezet. Nederland is al actief in de werkgroepen die zich bezighouden met duurzame ontwikkeling en inheemse bevolkingsgroepen, biodiversiteit en vervuiling.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

¹⁵ <https://www.ipbes.net/news/ipbes-global-assessment-summary-policymakers-pdf>.

¹⁶ Zie hiervoor ook de Kamerbrief met een reactie op het FAO-rapport biodiversiteit en voedselzekerheid van 2 april 2019 (Kamerstuk 26 407, nr. 126).