DE TOEKOMST VAN DE ARCTISCHE REGIO

SAMENWERKING OF CONFRONTATIE?

No. 90, september 2014

ADVIESRAAD INTERNATIONALE VRAAGSTUKKEN
ADVISORY COUNCIL ON INTERNATIONAL AFFAIRS

AIV

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter	Prof.mr. J.G. de Hoop Scheffer
Vicevoorzitter	Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart
Leden	Mw. prof.dr. J. Gupta
	Prof.dr. E.M.H. Hirsch Ballin
	Mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel
	Mw. prof.dr. M.E.H. van Reisen
	Prof.dr. A. van Staden
	LGen b.d. M.L.M. Urlings
	Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve
Secretaris	Drs. T.D.J. Oostenbrink

Postbus 20061
2500 EB Den Haag
telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Leden Gecombineerde Commissie Noordelijke IJszee

Voorzitter	Prof.dr.ir. J.J.C. Voorhoeve
Vicevoorzitter	LGen b.d. M.L.M. Urlings
Leden	Drs. D.J. Barth
	Prof.dr. J. Colijn
	Mw. dr. M. Drent
	Gen.-maj. der mariniers b.d. mr.drs. C. Homan
	Dr. A.R. Korteweg
	Drs. J. Ramaker
	Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart
Secretaris	Mw. drs. M.E. Kwast-van Duursen

Inhoudsopgave

Woord vooraf

Inleiding 7

I Strategische betekenis van het Noordpoolgebied 9

- I.1 Klimaatverandering: stand van zaken en implicaties 9
- I.2 Arctische regio als geopolitieke arena 10
- I.3 Economische belangen 12
- I.4 Kansen voor Nederland 18

II Positie belangrijkste spelers 22

- II.1 Positie van de Arctische landen 22
- II.2 Positie van China en enkele Aziatische landen 28
- II.3 Posities van de VN, de EU en de NAVO 31
- II.4 Het Nederlandse Noordpoolbeleid 35

III Beheer en bestuur van de Arctische regio 37

- III.1 Rol van de Arctische Raad 37
- III.2 Andere relevante internationale organisaties 39
- III.3 UNCLOS / juridische vraagstukken 41
- III.4 De Nederlandse benadering van het beheer van de Arctische regio 47

IV Veiligheidsvraagstukken in de Arctische regio 49

- IV.1 Militaire opbouw in de Arctische regio 49
- IV.2 Conflictpunten in de Arctische regio 53
- IV.3 Veiligheidsbelangen van Nederland in de Arctische regio 55

V Samenvatting, conclusies en aanbevelingen 57

- V.1 Samenvatting en conclusies 57
- V.2 Aanbevelingen 61

Bijlage I Adviesaanvraag

Bijlage II Kaart Noordpool

Bijlage III Model geopolitieke ontwikkelingen

Bijlage IV Kaart nieuwe scheepvaartroutes

Bijlage V Maritieme zones volgens UNCLOS

Bijlage VI Overzicht maritieme zones

Bijlage VII Rechten kust- en vlaggenstaten

Bijlage VIII Overzicht geraadpleegde personen

Bijlage IX Overzicht gebruikte afkortingen

Woord vooraf

Op 12 februari 2014 ontving de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) het verzoek een advies uit te brengen over de buitenlands- en veiligheidspolitieke aspecten van ontwikkelingen met betrekking tot de Noordelijke IJszee. Klimaatverandering is van invloed op dit gebied. De discussie over de betekenis van deze ontwikkelingen beperkt zich niet langer tot milieuaspecten, inheemse volken en het belang van biodiversiteit. Vooral het potentieel voor economische activiteiten in de regio is een factor van betekenis. De ontsluiting van de regio is voor een aantal Arctische staten van groot economisch en politiek belang en veiligheidsaspecten krijgen meer aandacht. De huidige goede samenwerking in de regio kan onder druk komen te staan. De ontwikkelingen rondom de Noordelijke IJszee kunnen kansen opleveren voor Nederland maar kunnen de Nederlandse belangen ook schaden.

De crisis na de annexatie van de Krim en het Russische optreden in het oostelijk deel van Oekraïne, leiden tot onzekerheid over de ontwikkeling van de betrekkingen tussen Rusland en de Westerse landen. Nu al heeft dit gevolgen voor de Arctische regio aangezien Arctische olie-exploratie onderdeel uitmaakt van het Europese sanctiepakket dat eind juli 2014, vooralsnog voor een jaar, is afgekondigd. Olieprojecten in de regio worden hierdoor getroffen. Nieuwe contracten vallen onder de sanctieregeling. Op 8 september 2014 besloot de EU tot een aanvullend sanctiepakket. Mocht Rusland er voor kiezen zich nog verder van het Westen af te keren dan zal dat onvermijdelijk ook gevolgen hebben voor de samenwerking in de Arctische regio, meer in het bijzonder de Arctische Raad. De constructieve samenwerking tot dusverre zou dan plaats kunnen maken voor onderlinge verhoudingen die doen denken aan de betrekkingen ten tijde van de Koude Oorlog.

Dit advies gaat in op de geopolitieke situatie rondom het Noordpoolgebied, aspecten van buitenlands- en veiligheidspolitieke aard en op de implicaties voor Nederland. De adviesaanvraag is als bijlage I opgenomen. De in de vorige alinea geschetste onzekerheid met betrekking tot de ontwikkeling van de veiligheidspolitieke situatie is van invloed op sommige aannames en de beantwoording van de adviesvragen.

Het eerste hoofdstuk geeft een schets van de strategische betekenis van het Arctisch gebied. Ingegaan wordt op de implicaties van de klimaatverandering, de Arctische regio als geopolitieke arena, de economische belangen mede in relatie tot de internationale grondstoffenmarkt en de ontwikkelingen in de wereldwijde scheepvaart. De wereldwijde effecten van klimaatverandering en de noodzakelijke maatregelen om de gevolgen van klimaatverandering te mitigeren, vallen buiten het bestek van dit advies.

In het tweede hoofdstuk worden de verschillende belangen en strategieën van de Arctische en niet-Arctische staten in kaart gebracht. Ook wordt ingegaan op de rol die de Verenigde Naties (VN), de Europese Unie (EU) en de Noord Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) voor zichzelf zien met betrekking tot het Noordpoolgebied.

Het derde hoofdstuk is gewijd aan het beheer en bestuur van de Arctische regio. In de eerste plaats staat de AIV stil bij de rol en positie van de Arctische Raad, het

belangrijkste samenwerkingsverband in de regio en bij andere relevante organisaties. In de tweede plaats wordt ingegaan op de betekenis van het VN-Zeerechtverdrag, de juridische vraagstukken in de regio en de positie van de inheemse volken.

In het vierde hoofdstuk wordt een appreciatie gegeven van de waargenomen militaire presentie in de regio, volgt een analyse van potentiële conflictstof en wordt bezien hoe de balans uitvalt: meer samenwerking of meer confrontatie voor de nabije toekomst.

Het advies wordt afgesloten met een samenvatting, conclusies en aanbevelingen in het vijfde hoofdstuk.

Het advies is opgesteld door een gecombineerde commissie bestaande uit: prof. dr.ir. J.J.C. Voorhoeve (AIV/CVV, voorzitter), LGen b.d. M.L.M. Urlings (AIV/CVV, vicevoorzitter), drs. D.J. Barth (CVV), prof.dr. J. Colijn (CVV), mw. dr. M. Drent (CVV), gen.-maj. der mariniers b.d. mr.drs. C. Homan (CVV), dr. A.R. Korteweg (CVV), drs. J. Ramaker (CVV) en mw. mr. H.M. Verrijn Stuart (AIV/CMR). Het secretariaat werd gevoerd door mw. drs. M.E. Kwast-van Duursen, bijgestaan door de stagiaire mw. S.F.F. Meijer. De commissie werd bijgestaan door de ambtelijke contactpersonen mw. drs. L. Buisman en mw. drs. E.H.T van Eerten namens het ministerie van Buitenlandse Zaken en drs. R.G. van de Wetering namens het ministerie van Defensie.

Voor dit advies heeft de commissie gesproken met een aantal deskundigen. In bijlage VIII is een overzicht van de geraadpleegde personen opgenomen. De AIV is hen zeer erkentelijk voor hun inbreng.

Het advies is vastgesteld tijdens de vergadering van de AIV op 5 september 2014.

Inleiding

Lange tijd gold het Noordpoolgebied als een ongerept gebied waar de tijd ogenschijnlijk stilstaat. De gevolgen van de klimaatverandering, vooral het smelten van het ijs, leiden tot aanzienlijke ecologische problemen maar ook tot een grotere toegankelijkheid van het gebied. De grotere toegankelijkheid vergroot de economische mogelijkheden van het Noordpoolgebied: nieuwe scheepvaartroutes langs Rusland, Canada en de Noordpool, nieuwe mogelijkheden voor de winning van grondstoffen, voor visserij en toerisme. Ontegenzeggelijk is sinds een jaar of tien de belangstelling voor het Arctisch gebied sterk toegenomen; in de eerste plaats bij de Arctische staten, die de afgelopen jaren een nieuwe Arctische strategie hebben gepubliceerd. Het streven naar samenwerking bij het ecologische en economische beheer van de regio en het vreedzaam beslechten van onderlinge geschillen staan centraal in elk van deze strategieën.

De geografische afbakening van het Arctisch gebied of Noordpoolgebied staat niet vast en er worden verschillende definities gehanteerd, zelfs binnen de Arctische Raad. De meest gebruikte definities zijn: het gebied boven de Poolcirkel (66° 33' Noorderbreedte), het gebied boven de boomgrens en het gebied met 10°C isotherm (het gebied waar de gemiddelde zomertemperatuur niet boven de tien graden Celsius komt). Bij het bepalen van het exacte onderzoeksgebied is de AIV uitgegaan van de Noordelijke IJszee inclusief de aangrenzende staten en heeft er daarom voor gekozen om in het advies zowel de term Noordpoolgebied als Arctisch gebied te gebruiken. Tot de Arctische landen worden de acht landen gerekend die alle grondgebied hebben boven de Poolcirkel (Noorwegen, Rusland, Verenigde Staten, Denemarken, Canada, IJsland, Zweden en Finland). De eerste vijf landen behoren tot de kuststaten van de Noordelijke IJszee, omdat zij over territoriale wateren beschikken ten noorden van de Poolcirkel. Het Noordpoolgebied bestaat uit een oceaan, de Noordelijke IJszee, omgeven door continenten (zie bijlage II). Er wonen ongeveer 4 miljoen mensen in het gebied, veelal in de Russische steden. De Noordelijke IJszee is 's winters grotendeels bedekt met drijvend ijs met een dikte van 0,5-4 meter.[1] Meer dan 80% van het landoppervlakte van Groenland is bedekt met ijs.

Ten tijde van de Koude Oorlog was het Noordpoolgebied een gebied waar de NAVO en het Warschaupact tegenover elkaar stonden. Dat was een uitzonderlijke periode. Mede vanwege de extreme klimatologische omstandigheden bleef de regio doorgaans buiten internationale belangenconflicten. Tegenwoordig geven alle betrokken landen en organisaties er blijk van groot belang te hechten aan het behoud van de vrede en stabiliteit in het gebied. Algemeen wordt aangenomen dat de kans op gewapende conflicten in het gebied klein is, hoewel dit in de met onzekerheden omgeven internationale veiligheidspolitieke situatie ook niet valt uit te sluiten. Indien de smelting van de ijskap zich voortzet zoals nu wordt voorzien, zal de Arctische regio zich sowieso gesteld zien voor een reeks vraagstukken die tot oplopende spanningen aanleiding kan geven: territoriale claims, recht op vrije doorvaart van zeevaartroutes, eigendom van delfstoffen, visserijgronden, positie van inheemse volken en ecologische calamiteiten. Tegelijkertijd zijn de toekomstige ontwikkelingen in de Arctische regio met de nodige onzekerheden omgeven. Zo zijn er verschillende prognoses over: (1) de snelheid waarmee het ijs smelt en de ecologische gevolgen in combinatie met toenemende

1 Beleidskader 'Nederland en de Poolgebieden 2011-2015', Den Haag, 2013. Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2013/03/06/beleidskader-nederland-en-de-poolgebieden-2011-2015.html, p. 22>.

exploitatie van het gebied, (2) de mate waarin olie- en gasvoorraden geëxploiteerd kunnen worden gezien extreme (weers-)omstandigheden in combinatie met onzekerheid over de hoogte van olie- en gasprijzen (van belang voor rendement van exploitatie in de Arctische regio) en (3) de mate waarin de trans-Arctische vaarroutes bevaarbaar zullen zijn en voor welke producten deze routes geschikt zijn. Een apart aandachtspunt betreft de positie van de inheemse volken die al duizenden jaren de regio bewonen.

Nederland heeft van oudsher belangstelling voor het Arctische gebied en had er ten tijde van de walvisvaart grote economische belangen. Nu beperkt de Nederlandse betrokkenheid zich tot wetenschappelijk onderzoek en activiteiten van een aantal Nederlandse bedrijven. Als verdragspartij bij het Spitsbergenverdrag (1920) is er nauwe betrokkenheid bij dit deel van de regio. Verder behoort Nederland bij de eerste groep landen die de status van waarnemer kreeg bij de Arctische Raad. De belangrijkste uitgangspunten van het Nederlandse Noordpoolbeleid zijn: versterking van de internationale rechtsorde, goede bescherming van natuur en milieu, nauwgezet volgen van de gevolgen van de klimaatverandering, betrokkenheid bij het beheer van de mondiale publieke goederen en behartiging van de economische belangen.[2] Het is de vraag in hoeverre de nieuwe scheepvaartroutes en de exploitatie van olie- en gasvoorraden van belang zijn voor de Nederlandse economie en in hoeverre het Nederlandse bedrijfsleven kan profiteren van nieuwe economische activiteiten. Bij voortgezette goede samenwerking in het Arctisch gebied zullen de Nederlandse belangen naar verwachting geen schade ondervinden. Mochten echter de spanningen in het Noordpoolgebied oplopen en mocht zich een conflictsituatie voordoen, dan zou ook Nederland daarvan hinder kunnen ondervinden met gevolgen voor de economische positie en veiligheid van Nederland. Nu al ondervindt ons land de gevolgen van het Europese sanctiepakket dat per 1 augustus 2014 van kracht is geworden.

Om inzicht te krijgen in de buitenlands- en veiligheidspolitieke effecten van de ontwikkelingen in de Noordpool is een nadere analyse en onderbouwing van de Nederlandse belangen in het Noordpoolgebied noodzakelijk; dit naast een beschouwing over de wijze waarop Nederland zijn belangen heeft geborgd om vervolgens te kunnen concluderen welke kansen en bedreigingen het Noordpoolgebied voor Nederland oplevert.

2 Beleidskader, pp. 17-18.

I Strategische betekenis van het Noordpoolgebied

I.1 Klimaatverandering: stand van zaken en implicaties

Klimaatverandering is van grote invloed op het Noordpoolgebied en voltrekt zich in een steeds hoger tempo met de nodige gevolgen voor de ecologische, sociale en economische omstandigheden in het kwetsbare Arctische leefgebied.[3] Klimaatverandering heeft tot gevolg dat het Arctisch gebied sneller warmer wordt dan andere gebieden in de wereld door versterkende terugkoppelingen in het klimaatsysteem. De kans bestaat dat het gebied in de komende decennia grotendeels ijsvrij wordt.[4] Daarnaast dragen smeltende ijskappen van het landijs zoals op Groenland bij tot een extra stijging van de zeespiegel. Dit heeft ook gevolgen voor Nederland.[5] Tevens wordt het weer extremer, zowel in het poolgebied zelf als daarbuiten omdat weerspatronen in verschillende delen van de wereld elkaar beïnvloeden.[6]

De afgelopen decennia is de temperatuur in de Arctische regio minstens tweemaal sneller dan het wereldgemiddelde gestegen en deze zou over 100 jaar kunnen uitkomen op een stijging van 4 tot 7 graden Celsius. De stijging van de temperatuur wordt het duidelijkst zichtbaar in het smelten van de gletsjers, het ijs op de Noordelijke IJszee, het verdwijnen van meerjarig zeeijs en de bekorting van het sneeuwseizoen. Prognoses voor een ijsvrije Noordelijke IJszee in de zomerperiode lopen uiteen van 2030-2050. Het verdwijnen van ijs en sneeuw in de regio draagt overigens op zichzelf ook bij tot verdere temperatuurstijging, ook wel *Albedo-effect* genoemd.[7] Zonlicht wordt voor 70 tot 80% geabsorbeerd door de oppervlakte. Is diezelfde oppervlakte sneeuw of ijs, dan wordt het zonlicht voor 80% of meer gereflecteerd.[8] Donkere wateroppervlakten absorberen zonlicht, terwijl ijs en sneeuw juist het licht weerkaatsen en daarmee zorgen voor afkoeling. Het neerslaan van roetdeeltjes, afkomstig van branden en dieselmotoren, draagt eveneens bij tot een afname van reflectie van zonlicht en dus absorptie van warmte.

Naast het smelten van land- en zeeijs ontdooien ook de gebieden met permafrost. De mate waarin dit plaatsvindt kan regionaal verschillen. In de koudere gebieden is de temperatuur sneller omhooggegaan dan in warmere gebieden. De afname van

3 De AIV is in afwachting van een nog te ontvangen adviesaanvraag over klimaatbeleid en *stranded assets*.

4 Zie: <http://www.climatechange2013.org/images/report/WG1AR5_Chapter12_FINAL.pdf>, p. 1032.

5 Gesprek met prof.dr. B. Bregman en drs. G. Polet, Den Haag, 21 maart 2014.

6 'The Arctic is an important part of Earth's climate system. Changes in the amount of ice, snow and frozen soils in the north could have substantial impacts on the climate in other parts of the world.' *Arctic Climate Issues 2011*: *Changes in Arctic Snow, Water, Ice and Permafrost* (AMAP), SWIPA Overview report 2011, p. 80.

7 'Special report: The Arctic'. *The Economist*. 16 June 2012. Zie: <http://www.economist.com/node/21556798>. Geraadpleegd op 10 april 2014.

8 Climate Change 2013. The Physical Science Basis IPCC. 4 Observations: Cryosphere, p. 361. Zie: <http://www.climatechange2013.org/images/report/WG1AR5_Chapter04_FINAL.pdf>.

permafrost is het sterkst in het Noord-Europese deel van Rusland.[9] De verwachting is dat de zuidgrens van de permafrost deze eeuw nog honderden kilometers noordwaarts zal opschuiven. De effecten van de klimaatverandering voor het ecosysteem in het Noordpoolgebied zijn aanzienlijk.

De klimaatverandering heeft grote invloed op het Arctische leefgebied, in de eerste plaats voor de oorspronkelijke inwoners van de regio, de inheemse volken. Hun traditionele levenswijze komt onder druk te staan door de gevolgen van de klimaatverandering en door de toenemende economische activiteiten in het Noordpoolgebied. Er zal sprake zijn van een toename van branden, erosie van Arctische kustlijnen, vermindering en verdwijning van Arctische diersoorten en vegetatie en het noordwaarts verschuiven van de flora en fauna.[10] Door het ontdooien van de permafrost komt bovendien methaangas vrij, dit is als broeikasgas vijfentwintig maal sterker dan CO_2.[11] De Arctische regio zal vanwege de opwarming gemakkelijker toegankelijk worden en de economische mogelijkheden zullen groter worden als gevolg van de bevaarbaarheid van scheepvaartroutes en grotere mogelijkheden voor gas- en oliewinning. Het is echter de vraag in welke mate dit zal plaatsvinden. Waarschijnlijk zullen de weersomstandigheden in het Noordpoolgebied extremer worden: meer stormen, meer neerslag in de winter en droogte in de zomer.[12] Dit zal mede leiden tot minder voorspelbare ijscondities op zee die de winning van olie en gas kunnen bemoeilijken en de scheepvaart zullen hinderen. Dit alles brengt ook aanzienlijke veiligheidsrisico's met zich mee zoals de kans op scheepsongelukken. In de Arctische regio is het aantal havens zeer beperkt, zijn de middelen om aan deze risico's het hoofd te bieden schaars. Internationale samenwerking is dus geboden.

I.2 Arctische regio als geopolitieke arena

De strategische betekenis van het Noordpoolgebied neemt toe naarmate het gebied toegankelijker wordt. Het Noordpoolgebied had tijdens de Koude Oorlog al een strategische functie.[13] De ijskap bood bescherming aan onderzeeërs (SSBN's, nuclear powered ballistic missile submarines) van de supermachten, die met nucleaire raketten een cruciale rol speelden in het zeker stellen van een *second strike capability* tegen elkaars territorium. Gegeven de toen beschikbare technologie verzekerde deze relatief geringe afstand tussen de twee supermachten een optimale nauwkeurigheid van strategisch-ballistische raketten (waarvan tientallen in nucleair-aangedreven onderzeeërs) via een Arctisch vluchtpad. Amerikaanse onderzeeërs maakten sinds het eind van de jaren vijftig regelmatig gebruik van doorgangen tussen en langs Canadese

9 Climate Change, p. 320.

10 In het Noordpoolgebied leeft een beperkt aantal diersoorten. Het uitsterven van een bepaalde diersoort kan grote gevolgen hebben voor de voedselketen in de regio. Gesprek met drs. G. Polet, Den Haag, 21 maart 2014.

11 De noordwaartse verschuiving van de boomgrens heeft als positief effect dat broeikasgassen deels kunnen worden opgenomen.

12 Gesprek met prof.dr. B. Bregman, Den Haag, 21 maart 2014. *Arctic Climate Issues 2011*, p. 81.

13 Onderstaande beschouwing is ontleend aan Ko Colijn, 'Klimaatverandering rond de Noordpool. Noordelijke zeeroutes in geostrategische context', Clingendael, Den Haag, 2009.

eilanden. Het – dankzij de bescherming van het ijs – vrijwel onkwetsbare vermogen om elkaar een vernietigende en nauwkeurige vergeldingsklap toe te dienen (zelfs na een niet te verdedigen eerste klap) gold als een hoeksteen van de stabiele afschrikking tussen de Verenigde Staten (VS) en de Sovjet-Unie. In die zin droeg de ijskap bij aan pariteit en vrede. Ook op land gestationeerde intercontinentale ballistische raketten (ICBM's, intercontinental ballistic missiles) en strategische bommenwerpers van de beide supermachten waren (en zijn) geprogrammeerd op het volgen van Arctische trajecten. Voor de Sovjet-Unie kwam daar nog bij dat de haven van Moermansk de enige ijsvrije haven was die de Sovjet-oppervlaktemarine vrije toegang tot de Atlantische Oceaan bood. De Zwarte Zee en de Oostzee waren gemakkelijk door de NAVO af te sluiten en de laatste is bovendien niet het gehele jaar ijsvrij.

Na het eind van de Koude Oorlog is de strategische belangstelling voor het Arctisch gebied afgenomen. Een kernoorlog tussen beide blokken werd na 1990 onwaarschijnlijk geacht, de ineenstorting van de Sovjet-Unie leidde tot betrekkelijke militaire rust. De personeelssterkte van de Russische marine nam in de periode 1988-1995 snel af van 477.000 tot minder dan 200.000. Patrouillevluchten van maritieme vliegtuigen kwamen te vervallen, strategische bommenwerpers en nucleaire onderzeeërs werden nauwelijks meer in het internationale Arctisch gebied gesignaleerd. De uitbreiding van de NAVO met lidstaten die aan Rusland grenzen, de economische opkomst van China en India, de – dankzij de hoge olieprijzen – economische en, in zekere mate, de militaire terugkeer van Rusland zelf, evenals de relatieve uitputting van het Amerikaanse militaire vermogen door de oorlogen in Irak en Afghanistan, schiepen voorwaarden voor een verschuiving in de internationale orde: een verschuiving van een unipolaire (een door de VS gedomineerde) orde naar een multipolaire orde. Hierin is de opkomst van Rusland een machtspolitieke factor van belang. Ook al blijft de Noordpool belangrijk voor *early warning*, raketverdediging en als vluchtpad voor strategische raketten, het zwaartepunt van de NAVO verschoof naar het zuiden.

Onder president Poetin is de Russische ambitie daarentegen wel opgeschroefd. De Russische Noordelijke Vloot moet de koude wateren weer domineren en het wantrouwen ten opzichte van de NAVO is gegroeid. In een rede voor de defensieraad op 27 februari 2013 verweet Poetin de NAVO de militarisering van de Arctische regio in de hand te werken.[14] Naast het directe strategische belang dat de Russen zien in controle over minerale rijkdommen, spelen ook indirecte mondiale factoren een rol waaronder:

- De gespannen verhouding tussen de VS en Europese landen enerzijds en Rusland anderzijds naar aanleiding van de inlijving van de Krim en de crisis in het oostelijk deel van Oekraïne. Dit heeft geleid tot het eerder genoemde Europese sanctiepakket, het opschorten van de praktische samenwerking via NAVO-Rusland Raad en hernieuwde discussie binnen Zweden en Finland over een eventueel NAVO-lidmaatschap. Op de NAVO-top in Wales op 4 en 5 september 2014 werd besloten tot de vaststelling van het *NATO Readiness Action Plan*, de oprichting van een *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF), de inrichting van *command* en *control*-faciliteiten in Oost-Europa om oefeningen mogelijk te maken en een herbevestiging van de 2%-norm.

14 'Methodical attempts are made to rock the strategic balance in one way or another. The US has practically started the second stage of its plan to set up a global missile defense system and there are probes into the possibility of NATO's further eastward expansion. The danger of militarization of the Arctic exists.' Thomas. Nilsen, 'Danger of militarization of the Arctic exists', 27 February 2013. Zie: <http://barentsobserver.com/en/security/2013/02/danger-militarization-arctic-exists-27-02t>. Geraadpleegd op 8 mei 2014.

- Het eventuele uitblijven van een compromis over de mogelijke opstelling van (delen van) een raketschild in Europa. In dat geval kan het Noordpoolgebied opnieuw een arena worden van een nucleaire wedloop en kan een toename van patrouilles en oefeningen tegemoet worden gezien.

Klimaatverandering is de belangrijkste drijvende kracht achter de economische en buitenlandpolitieke ontwikkelingen in de regio. Maar sterker dan in de afgelopen twintig jaar lijken de veranderingen in de geopolitieke verhoudingen en de transformatie naar een multipolaire wereld een dominante factor te worden.[15] Naast de VS en Rusland, trachten andere landen zoals China een positie te verkrijgen in de regio; zo ook de EU. In de Clingendaelstudie *Klimaatverandering rondom de Noordpool. Noordelijke zeeroutes in geostrategische context* wordt een model geschetst waarmee de geopolitieke ontwikkelingen in de Arctische regio inzichtelijk worden gemaakt. Dit model is een variant op de scenario's van de *Arctic Marine Shipping Assessment* (AMSA) opgesteld in 2009. Deze AMSA-studie, die in de literatuur over het Noordpoolgebied veelvuldig wordt aangehaald, onderscheidt vier scenario's met het beheer en bestuur enerzijds en de (vraag naar natuurlijke hulpbronnen) anderzijds als dominante factoren variërend van zwak bestuur en zwakke vraag tot sterk bestuur en grote vraag.[16] De Clingendaelstudie voegt aan dit model de factor geopolitiek toe (zie bijlage III).[17] Strategische overwegingen kunnen namelijk de toegankelijkheid van zeeroutes beïnvloeden of aanleiding zijn tot exploitatie van natuurlijke hulpbronnen, maar zij worden er omgekeerd ook zelf door beïnvloed. De geostrategische ontwikkelingen zijn niet louter het gevolg van de klimaatverandering maar komen ook voort uit de transformatie naar multipolaire machtsverhoudingen. Dit laatste is ook van belang voor de mogelijkheden voor een gezamenlijk beheer en bestuur van de Arctische regio.

I.3 Economische belangen

De aanzienlijke economische belangen in de Arctische regio met de (potentiële) aanwezigheid van omvangrijke olie- en gasvelden, de aanwezigheid van andere grondstoffen (waaronder zeldzame aardmetalen) en het beschikbaar komen van nieuwe kortere scheepvaartroutes, dragen bij aan de toenemende strategische betekenis van de regio.[18]

Olie- en gaswinning
Het Arctisch gebied bevat enorme olie- en gasvoorraden. Volgens de *US Geological Survey 2009* bevindt zich mogelijk 13% van de nog niet ontdekte wereldwijde olievoorraad en 30% van de gasvoorraad in het Noordpoolgebied.[19] Van de ontdekte

15 Zie: <http://www.clingendael.nl/sites/default/files/Clingendael_strategische_monitor_2014_Een_wankele_wereldorde.pdf>, p. 61.

16 Arctic Council, 'Arctic Marine Shipping Assessment', 2009 Report. Zie: <http://www.pame.is/images/stories/AMSA_2009_Report/AMSA_2009_Report_2nd_print.pdf>.

17 Klimaatverandering rond de Noordpool, Clingendael, pp. 6-10.

18 Christian Le Mière and Jeffrey Mazo, *Arctic opening, insecurity and opening* (Adelphi), London 2013, p. 72.

19 'U.S. Geological Survey, Assessment of undiscovered Oil and Gas in the Arctic', 2009. Zie: <http://energy.usgs.gov/RegionalStudies/Arctic.aspx>.

voorraden bevindt zich 5% van de wereldoliereserves en 20% van de bekende wereldgasreserves in het Noordpoolgebied. Van de 60 grote Arctische olie- en gasvelden liggen er 43 op Russisch grondgebied, voornamelijk op land en het betreft in hoofdzaak gasvelden. De thans producerende olievelden liggen voornamelijk in Noord-Amerika.[20] De belangrijkste gasvoorraden bevinden zich in de Oostelijke Barentszzee en West-Siberië, in Alaska zijn grote olievoorraden in de Beaufortzee en Chukchizee. Het is onbekend of en hoeveel olie- en gasvoorraden zich bevinden in de zeebodem in de directe nabijheid van de Noordpool. Mocht het al rendabel zijn, dan zal het nog zeker decennia duren voordat boren daar mogelijk wordt. De olievoorraden in de Arctische regio bevinden zich in belangrijke mate offshore, het betreft moeilijk winbare olie en voor de winning ervan is geavanceerde technologie noodzakelijk. Vooralsnog is de offshore gaswinning geen haalbare kaart. Zo is het besluit tot exploitatie van het Shtokmanveld, behorend bij Rusland, al diverse malen opgeschort.[21] Daarnaast is door de snelle ontwikkelingen rond de (goedkope) winning van schaliegas, de (dure) winning van Arctisch gas economisch minder aantrekkelijk geworden. Van alle Arctische landen heeft Rusland de grootste olie- en gasvoorraden en beschikt Canada over technisch goed winbare olie- en gasvoorraden. Noorwegen is de grootste olieproducent van Europa en een van de grootste gasleveranciers ter wereld.

De Arctische landen voeren een uiteenlopend beleid met betrekking tot de winning van olie en gas. Canada is op grond van milieuoverwegingen het meest terughoudend. Het land richt zich momenteel op energiewinning in niet-Arctische delen, waaronder teerzanden in Alberta. Noorwegen en vooral Rusland zetten wel stevig in op de exploitatie van olie- en gasvoorraden. Nu hun bestaande olie- en gasvelden geleidelijk uitgeput raken, vormen de Arctische voorraden een welkome aanvulling om daarmee de strategische machtsposities op de energiemarkt te behouden. Het merendeel van de Russische olie- en gasvoorraden bevindt zich in het Russische Noordpoolgebied dat nu al voor 12% bijdraagt aan het Russische Bruto Nationaal Product en voor 22% aan de Russische export.[22] Naast de Europese is ook de Chinese markt voor Rusland belangrijk. In mei 2014 sloten Rusland en China een overeenkomst over de leverantie van Russisch gas aan China. Chinese investeringen in de noodzakelijke infrastructuur maken eveneens deel uit van deze overeenkomst. Bij de feestelijke bijeenkomst ter gelegenheid van de start van de aanleg van de pijplijn op 1 september 2014, bood president Poetin de Chinese vicepremier Zhang Gaoli aan om China aandeelhouder te laten worden voor de ontginning van het Vankor-olieveld in Siberië een van de belangrijkste projecten van Rosneft. President Poetin verklaarde hierbij: ‘Overall, we take a cautious approach to letting in our foreign partners, but we of course set no restrictions for our Chinese friends.’[23]

20 L. van Geuns, De Noordpool: toekomstig wingewest voor olie en gas? *Internationale Spectator*, juli-augustus 2014. Jrg. 68, nr. 7/8, p. 19.

21 Gesprek met drs. L. van Geuns, Den Haag, 16 mei 2014.

22 Van Geuns, ‘Arctisch olie en gas. Nut of noodzaak?’ Zie: <http://www.atlcom.nl/ap_archive/pdf/AP%20 2011%20nr.%203/Van%20Geuns.pdf>, p. 4.

23 Jack Farchy en Lucy Hornby, ‘Rosneft proposes Chinese company take stake in Russian oilfield’, 1 September 2014. Zie: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/01ab7166-31f0-11e4-a19b-00144feabdc0.html#axzz3Cigl3Rqv>.

De Noors-Russische overeenkomst over de afbakening van de grens in de Barentszzee in 2010 is zowel voor Rusland als voor Noorwegen van groot belang.[24] Het geeft Noorwegen de kans de olieproductie op peil te houden terwijl Rusland ervaring kan opdoen met Arctische offshore-technieken.[25] Rusland is voor offshore olie- en gaswinning sterk afhankelijk van Westerse technologie en daarom wordt nauw samengewerkt met Westerse oliebedrijven. De nieuwe sancties die met ingang van 1 augustus 2014 door de EU aan Rusland zijn opgelegd, zijn onder meer van toepassing op technologie ten behoeve van de olie-industrie. Uitvoer van bepaalde energie-gerelateerde apparatuur en technologie naar Rusland wordt vergunningsplichtig. Er zal geen vergunning worden verstrekt 'als de producten of technologieën bestemd zijn voor diepwater olie-exploratie en -productie, Arctische olie-exploratie of schalieolieprojecten in Rusland.' De maatregelen gelden alleen voor nieuwe contracten.[26]

Vooral Australische, Canadese en Chinese bedrijven zijn actief in Groenland.[27] De vondst van zeldzame aardmetalen in Groenland zou dit land tot toegangsgpoort van het Arctisch gebied kunnen maken.[28] De Europese Commissie is bezorgd over de achterblijvende belangstelling uit Europa en heeft daarom in 2012 een intentieverklaring getekend met Groenland om de samenwerking bij de exploratie en exploitatie van grondstoffen te intensiveren.[29] In oktober 2013 hief het parlement van Groenland het verbod op de winning van uranium op, waarmee tegelijkertijd de weg werd vrijgemaakt voor de winning van zeldzame aardmetalen.

Olie- en gaswinning in het Arctisch gebied is uitermate moeilijk vanwege de klimatologische omstandigheden, de ijscondities, logistieke en technische problemen, het ontbreken van de noodzakelijke infrastructuur, grote milieurisico's, hoge verzekeringskosten en de zeer beperkte mogelijkheden voor *search and rescue*

24 De Russisch-Noorse overeenkomst past goed in het Russische beleid om problemen zoveel mogelijk langs bilaterale weg op te lossen.

25 Van Geuns, 'Arctisch olie en gas. Nut of noodzaak?', p. 4.

26 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 6 augustus 2014, Kamerstuk 21 501-20, nr. 902.

27 A.K. Gravgaard, 'Greenland's Rare Earths Gold Rush', *Foreign Affairs*, 28 October 2013. Zie: <http://www.foreignaffairs.com/features/letters-from/greenlands-rare-earths-gold-rush>. Geraadpleegd op 23 juni 2014.

28 H.A. Conley, 'Arctic economics in the 21st Century. The Benefits and Costs of Cold', CSIS Washington, July 2013. Zie: <http://csis.org/publication/arctic-economics-21st-century>, p. 26.

29 Zie: <http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/tajani/priorities/raw-materials/index_nl.htm>. Geraadpleegd op 23 juni 2014. Momenteel is ongeveer 58% van de exploratiemaatschappijen die in Groenland werkzaam zijn Canadees of Australisch. Slechts 15% van het werk wordt door EU-bedrijven uitgevoerd (uit Denemarken, Duitsland, Tsjechië en het VK). Hoewel Europese bedrijven driekwart van de Groenlandse exploitatievergunningen in handen hebben, doen Europese bedrijven niet vaak aan exploratie.

(SAR)-operaties.[30] Het zelfbestuur van de inheemse volken, bijvoorbeeld in Canada en de gewenste zeggenschap over de exploitatie van hulpbronnen, zijn eveneens een factor van belang. Als gevolg van deze factoren zijn de exploitatiekosten hoog. Kost de winning van een vat olie in het Midden-Oosten 5 dollar, oliewinning in het Arctisch gebied kost tussen de 35 en 100 dollar afhankelijk van de regio en de diepte waarop de olie moet worden gewonnen.[31] Daar staat tegenover dat de mondiale vraag naar fossiele brandstoffen gestaag groeit vanwege een verwachte groei van de wereldbevolking (naar 8-9 miljard mensen in 2050) en een veronderstelde toenemende economische groei. Naar verwachting zal dit leiden tot een toename van de vraag met 60% in 2050. Volgens het Internationaal Energie Agentschap (IEA) zal de wereldwijde olieproductie ternauwernood aan deze vraag kunnen voldoen.[32]

Diverse oliemaatschappijen zijn actief in de olie- en gaswinning in de Arctische regio. Het Noorse bedrijf Statoil heeft veruit de meeste expertise in offshore boringen.[33] Rosneft en Gazprom zijn de belangrijkste Russische maatschappijen en beschikken over een meerderheidsbelang in Russische projecten. Naast deze bedrijven zijn ook Exxon, Mobil, BP en Shell actief in het Noordpoolgebied. BP heeft bijvoorbeeld een aandeel van 19% in Rosneft. Shell heeft de activiteiten in Alaska opgeschort na de stranding van het boorschip *De Kulluk* in februari 2013. In januari 2014 werd een nieuw uitstel aangekondigd vanwege een uitspraak van het *9th Circuit Court of Appeals* in de VS dat bepaalde dat de Amerikaanse regering de risico's voor het milieu nog onvoldoende in kaart had gebracht.

30 'De komende decennia zal het zoeken naar en exploiteren van koolwaterstoffen rond de Noordelijke IJszee traag verlopen.', Van Geuns, 'Noordpool', p. 22.

31 Shell heeft vanwege de hoge exploitatiekosten afgezien van verdere uitbouw van de technologie in Ormen Lange en de volgende fase van het Sakhalin-Energyproject uitgesteld tot 2017.

32 Van Geuns, 'Arctisch olie en gas. Nut of noodzaak?', p. 2.

33 Gesprek met prof. L. Hacquebord, Den Haag, 10 april 2014.

Nieuwe scheepvaartroutes
Als gevolg van het smelten van het zeeijs in het Noordpoolgebied ontstaan drie nieuwe scheepvaartroutes: de noordwestelijke route (westelijk van Groenland langs Canada), de noordoostelijke route langs Rusland en een route over de Noordpool. Deze routes zijn aanzienlijk korter dan de traditionele routes. De route over de Noordpool is de kortste.[34] Voor de afzienbare tijd is de laatste route de moeilijkst bevaarbare route (zie bijlage V voor een overzicht van de verschillende routes). Voor alle routes geldt hoe dan ook dat zij naar verwachting de komende decennia slechts enkele maanden per jaar bevaarbaar zullen zijn. De noordwestelijke route is lastiger te bevaren dan de noordoostelijke route vanwege de vele eilanden, het ondiepe water en de ijsgang. Via de noordoostelijke route voeren in 2011 41 schepen, 46 schepen in 2012 en 71 schepen in 2013.[35] Ondanks de toename van het aantal schepen, is de totale vracht gedurende deze jaren slechts met 7,6% toegenomen omdat men met kleinere schepen is gaan varen.[36]

Vanwege de complexe weersomstandigheden (stormen, sneeuw, mist), hoge verzekeringspremies, zeer beperkte SAR-capaciteit, ontbreken van (digitale) zeekaarten, ondiep water en ontbrekende infrastructuur, zal de scheepvaart via de nieuwe routes vooralsnog riskant, kostbaar en dus beperkt blijven.[37] Om de routes te kunnen bevaren moeten schepen *ice class* zijn, dan wel in konvooi varen achter een ijsbreker. Kortere scheepvaartroutes leiden dus niet automatisch tot lagere kosten. Scenario's over de termijn waarop het gebruik van de nieuwe routes mogelijk winstgevend is gedurende een gedeelte van het jaar, lopen uiteen van 2030 tot 2050.[38]

Dit alles maakt dat het gebruik van de nieuwe scheepvaartroutes, naar het zich nu laat aanzien, voorlopig beperkt zal blijven.[39] Containerschepen zullen vooralsnog geen gebruik kunnen maken van de nieuwe scheepvaartroutes omdat dit type schepen onderweg diverse malen een haven moet kunnen aandoen en te groot is om door de

34 De noordoostelijke route levert voor het traject Yokohama-Rotterdam een besparing op van 8046 km, zo'n 40%. De noordwestelijke route levert voor het traject Seattle-Rotterdam een besparing op van 3219 km, een besparing van 25%. Strategic Dynamics, p. 8.

35 Zie: <http://www.arctic-lio.com/nsr_transits>. Geraadpleegd op 28 april 2014.

36 Gesprek met prof. L. Hacquebord, Den Haag, 10 april 2014.

37 De Canadese minister van Transport Raitt sprak tijdens haar bezoek aan Washington op 25 maart 2014 haar twijfels uit over een snelle ingebruikname van de noordwestelijke route: 'I don't see it happening right now (…) I don't think it's a panacea and I don't think the Panama canal or the Suez have any worries of competition for the North West passage right now.' Zie: <http://www.theglobeandmail.com/report-on-business/arctic-shipping-remains-a-distant-dream-for-now-transport-minister-says/article17665916/>. Geraadpleegd op 8 mei 2014.

38 'Given the large number of unknowns, it is impossible to project the timing and degree to which Arctic maritime shipping routes will become globally significant and competitive with the present alternatives. That they will do so at all is not inevitable, even as the sea ice progressively declines.' Le Mière and Mazo, *Arctic opening*, pp. 70-71.

39 Zie: <http://www.arcticyearbook.com/images/Articles_2012/Humpert_and_Raspotnik.pdf>, p. 284. Zie ook: Christian Le Mière and Jeffrey Mazo, *Arctic opening*, p. 71.

ondiepe wateren langs de kust te varen.[40] Voor de containermarkt, waar schaalvergroting de eerste prioriteit vormt, vallen de kosten – onder andere door het gebruik van ijsbrekers – hoog uit. Daarnaast worden steeds meer containerschepen in gebruik genomen die met lagere snelheden varen, het zogenaamde *slow steaming* en daarmee over te weinig vermogen beschikken om bij ijsgang op snelheid te blijven. De vertrek- en aankomsttijden van transporten via de nieuwe scheepvaartroutes zijn bovendien niet gegarandeerd. Dit vormt eveneens een nadeel.[41] De nieuwe routes zullen vooral worden benut voor het vervoer van olie en gas gedurende de zomermaanden.[42] China, sinds 2011 's werelds grootste exporteur, heeft grote interesse aan de dag gelegd voor de nieuwe scheepvaartroutes om daarmee een alternatief te hebben voor de bottleneck bij de *Straat van Malakka*. In september 2013 arriveerde het eerste Chinese schip de *Yong Sheng*, via de noordoostelijke route in Rotterdam. Om de Arctische routes te kunnen benutten bouwt China nieuwe ijsbrekers. Ook IJsland zal mogelijk van de nieuwe routes kunnen profiteren. IJsland is nu al een belangrijk knooppunt voor de luchtvaart en zal dit in toenemende mate ook kunnen worden voor de scheepvaart naarmate het Arctisch gebied verder wordt ontsloten. Vrachtschepen en ijsbrekers vinden in IJsland strategisch gelegen havenfaciliteiten.

Het is niet waarschijnlijk dat de nieuwe scheepvaartroutes een concurrent worden voor het *Panama-kanaal*, het *Suez-kanaal* of de *Straat van Malakka.*[43] Mochten deze routes bijvoorbeeld vanwege een conflict ter plaatse niet bevaarbaar zijn, dan zou dit echter een andere situatie kunnen opleveren, maar dan nog blijven de aanzienlijke nadelen van de noordelijke scheepvaartroutes een belangrijke factor. Het is wel aannemelijk dat de Arctische staten hun belangen zowel op energiegebied als wat betreft de scheepvaartroutes in toenemende mate zullen beschermen naarmate de economische

40 L.P. Lammers,'The possibilities of container transit shipping via the Northern Sea Route', Rotterdam, maart 2010. Zie: <http://www.portofrotterdam.com/nl/Over-de-haven/onderwijs-werk/Port-research-centre/Documents/Container-transit-shipping-via-the-northern-sea-route.pdf>. Geraadpleegd op 8 mei 2014.

41 Gesprek met mr. V. Schoenmakers, Den Haag, 20 juni 2014. Zie ook: L.P. Lammers,'The possibilities of container transit shipping via the Northern Sea Route, Rotterdam, maart 2010. Zie: <http://www.portofrotterdam.com/nl/Over-de-haven/onderwijs-werk/Port-research-centre/Documents/Container-transit-shipping-via-the-northern-sea-route.pdf>. Geraadpleegd op 8 mei 2014.

42 Zie: <http://www.arcticyearbook.com/images/Articles_2012/Humpert_and_Raspotnik.pdf>, p. 284.

43 'Arctic shipping routes will be unable to compete with the world's existing major trade routes. Thus, while climate change will, over the coming decades, transform the frozen north into a seasonally navigable ocean, Arctic shipping routes will not become a new silk road for China.' Malte Humpert, 'The future of arctic shipping. A new silk route for China', Arctic Institute, September 2013, p. 15. Egypte wil inmiddels een tweede Suezkanaal gaan aanleggen. Zie: <http://nos.nl/artikel/683059-egypte-wil-tweede-suezkanaal.html>, 5 augustus 2014. Nicaragua begint eind 2014 met de aanleg van een kanaal die de Caribische zee moet verbinden met de Stille Oceaan. Overigens hebben zowel Egypte, Nicaragua en China aangekondigd nieuwe kanalen te gaan aanleggen. Zie: <http://nos.nl/artikel/672379-nicaragua-begint-aanleg-kanaal.html>. Verder ontwikkelt China plannen voor de aanleg van een kanaal door Thailand. Zie: <http://chinadailymail.com/2014/03/16/china-to-bypass-malacca-strait-by-kra-isthmus-canal-in-thailand/>.

belangen in de regio zullen toenemen.[44]

I.4 Kansen voor Nederland

Voor de Nederlandse economie en het Nederlandse bedrijfsleven dienen zich in het Noordpoolgebied interessante mogelijkheden aan. Enerzijds onderhoudt Nederland nauwe economische betrekkingen met verschillende Arctische landen, anderzijds hebben Nederlandse bedrijven met specifieke expertise een goede marktpositie in voor het Noordpoolgebied belangrijke bedrijfstakken zoals landwinning, maritieme en offshore technologie, gas- en oliewinning, de aanleg van pijpleidingen, scheepsbouw en visserij.[45] Voor de Rotterdamse haven is de oliewinning uit de Arctische delen van Rusland van toenemend belang.[46]

Rusland en Noorwegen zijn voor Nederland belangrijke economische partnerlanden. In 2012 importeerde Nederland voor 20,3 miljard euro uit Rusland, 5% van de totale Nederlandse invoer. Ruim 90% hiervan bestaat uit aardolie en andere mineralen.[47] De export naar Rusland, die de afgelopen jaren fors is gegroeid, had in 2012 een waarde van 7,1 miljard euro.[48] Na de VS en China is Rusland voor Nederland de derde handelspartner buiten de EU, zowel qua import als qua export.[49]

De haven van Rotterdam is aantrekkelijk voor Rusland als centrale opslagplaats en overslaghaven voor Russische olie. Zo worden onder meer de raffinaderijen in Vlissingen en Gelsenkirchen, waarin Lukoil en Rosneft participeren, vanuit Rotterdam per pijpleiding bevoorraad.[50] Van de ruwe olie komt 30% en 45% van de olieproducten in Rotterdam uit Rusland, uit onder andere Primorsk, de belangrijkste Russische haven voor olie-export. De Russische olie heeft steeds meer de plaats ingenomen van olie uit het Midden-Oosten en de Noordzee. Daarnaast verliezen Rotterdamse raffinaderijen terrein op de wereldmarkten aan de nieuwe en op export gerichte mega-raffinaderijen in het Midden-Oosten en Azië. Primorsk is niet het hele jaar ijsvrij en soms zelfs bevroren, maar vanuit Rotterdam kan de Russische olie het hele jaar tegen de meest gunstige

44 Blunden, 'Geopolitics and the Northern Sea Route'. Zie: <http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/International%20Affairs/2012/88_1/88_1blunden.pdf>, p. 129. Zie ook: Clingendael, 'Klimaatverandering rond de Noordpool', p. 13.

45 Beleidskader, p. 48.

46 Zie voor de EU-gasafhankelijkheid van Rusland, AIV 'De EU-gasafhankelijkheid van Rusland. Hoe een geïntegreerd EU-beleid dit kan verminderen', briefadvies nummer 26, Den Haag, juni 2014.

47 Zie: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/internationale-handel/publicaties/artikelen/archief/2014/2014-rusland-export-2013-art1.htm>. Geraadpleegd op 20 juni 2014.

48 Zie: <http://www.nlrf2013.nl/relatie-nederland-rusland/economie/>. Geraadpleegd op 20 juni 2014.

49 Zie: <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/30323/Onrust-in-Oekraine/article/detail/3619059/2014/03/20/Hoeveel-last-krijgt-Nederland-van-handelsboycot-met-Rusland.dhtml> en <http://nos.nl/artikel/560471-rusland-belangrijk-voor-economie.html>. Geraadpleegd op 20 juni 2014.

50 Zie: <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/04/07/russen-bouwen-olieterminal-in-haven-rotterdam/>. Geraadpleegd op 14 juli 2014.

marktprijs worden verkocht en verder worden vervoerd. Is het Russische aandeel dus nu al aanzienlijk, met het aanboren van de Arctische voorraden kan dit verder toenemen.[51] Enkele Russische investeringen in de Nederlandse energiesector onderstrepen dit. Het is de bedoeling dat eind 2016 de Shtandart-tankterminal in de Europoort in bedrijf zal zijn als een *open hub terminal* voor opslag en doorvoer van vooral ruwe olie en olieproducten uit de Oeral (capaciteit circa 3,2 miljoen kubieke meter). Deze terminal wordt gebouwd in opdracht van de Russische *Summa Group* (100% aandeelhouder).[52] Hiermee zou de huidige Russische aanvoer kunnen worden verdrievoudigd. In de *Project Delta Group*, opgericht in 2009, zijn Russische en Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen een strategisch samenwerkingsverband aangegaan ter bevordering van technologische innovatie en gezamenlijke projecten in de energiesector.[53] Duurzame olie- en gaswinning op het schiereiland Yamal is een van de gezamenlijke projecten.[54] Zoals gezegd wordt Nederland geraakt door de Europese sanctiemaatregelen en het voortduren van de huidige crisis kan de economische samenwerking met Rusland verder belasten. Mocht Rusland in de toekomst besluiten de olie voor China via de noordoostelijke route te transporteren, dan zal dit de positie van Rotterdam wellicht beïnvloeden. Overigens heeft de Tweede Kamer zich tegen aanvoer van offshore *Noordpoololie* gekeerd en nam het parlement op 1 april 2014 de *motie Vos* aan die de regering verzoekt een verbod op transport van zware olie door het Noordpoolgebied na te streven en zich in Europees verband in te zetten om de import van op *open zee* gewonnen olie in het Arctisch gebied in de EU te verbieden.[55] In een reactie gaf het kabinet te kennen geen mogelijkheden te zien om aan het gevraagde in de motie uitvoering te geven 'omdat de relevante gebieden zich veelal onder de rechtsmacht van de Arctische staten bevinden', maar stelde tevens zich wel te blijven inspannen voor stringente internationale regelgeving.[56]

Naast Rusland is Noorwegen voor Nederland een belangrijke leverancier van energie. Ongeveer 75% van de Nederlandse import uit Noorwegen bestaat uit ruwe olie, olieproducten en aardgas. In 2012 kwam bijna 11% van alle in Nederland ingevoerde ruwe aardolie uit Noorwegen en was het land voor Nederland de vierde leverancier van ruwe aardolie. Nederland staat in de top-10 van belangrijkste handelspartners van Noorwegen. Nederland heeft een groot handelstekort met Noorwegen, vooral vanwege de grote Nederlandse import van energie. Nederlandse bedrijven zijn er actief in onder

51 Gesprek met mr. V. Schoenmakers, Den Haag, 20 juni 2014.

52 Zie: <http://www.portofrotterdam.com/nl/Over-de-haven/havenontwikkeling/Pages/tankterminal-europoort-west.aspx>. Geraadpleegd op 23 juni 2014.

53 Zie: <http://projectdeltagroup.com/eng/about_pdg/mission_goals/>. Geraadpleegd op 23 juni 2014.

54 Brief van de minister van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 1 mei 2014, Kamerstuk 29 023, nr. 167, p. 3. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft zitting in de Raad van Advies.

55 Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal 2013-2014, 29023, nr. 161.

56 Brief van de minister van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 1 mei 2014, Kamerstuk 29 023, nr. 167, p. 4.

andere offshore activiteiten en gas- en oliewinning.[57]

Ook met de andere landen in Noord-Europa onderhoudt Nederland intensieve economische betrekkingen. Nederland stond in Denemarken in 2011 in de top-5 van belangrijkste handelspartners. De belangrijkste importproducten zijn ook hier olie en olieproducten.[58] Met IJsland zijn goede samenwerkingsmogelijkheden op het gebied van duurzame energie en duurzame visserij. Nederland importeert uit IJsland vooral aluminium en exporteert voornamelijk elektroden. Nederland is voor IJsland de grootste exportpartner en behoort bij de top-3 qua import.[59] Voor Zweden is Nederland een van de belangrijkste investeerders en handelspartners, 15% van de import uit Zweden bestaat uit minerale brandstoffen.[60] Nederlandse bedrijven in de transportsector, chemie en technologie hebben veel geïnvesteerd in het land. Nederland behoort voor Finland ook tot de belangrijkste handelspartners. Nederlandse bedrijven hebben aanzienlijke investeringen gedaan onder andere in de maritieme en de energiesector.[61]

De noordoostelijke route is vooral vanwege de aanvoer van olie en gas uit het Noordpoolgebied interessant voor de haven van Rotterdam. Datzelfde geldt voor – meestal eenmalig – stukgoed of projectlading via de noordoostelijke route. Het vervoer van de *Yong Sheng* met kranen voor de Tweede Maasvlakte is hiervan een voorbeeld. De omvang van stukgoed of projectlading zal waarschijnlijk bescheiden blijven. Voor het vervoer van containers en van ijzererts en kolen, naast olie en gas, de belangrijkste producten voor de Rotterdamse haven, hebben de nieuwe scheepvaartroutes weinig toegevoerde waarde. Zoals al in hoofdstuk I.3 is uiteengezet, is containertransport via de noordelijke routes voorlopig slecht mogelijk en moeilijk rendabel te maken.[62] Mocht op de lange termijn containertransport via de noordoostelijke route wel op gang komen, dan zal naast Rotterdam ook de haven van Hamburg hiervan kunnen profiteren vanwege de geografische nabijheid, de goede spoorverbinding met de haven en de Oost-Europese markt als achterland. In het *Verslag Noordzee 2050 Gebiedsagenda* kondigt minister Schultz van Haegen van het ministerie van Infrastructuur en Milieu een gezamenlijke studie met overheden, reders en havens in Noordwest-Europa aan ‘die moet uitwijzen hoe de route langs de Noordpool zich precies zou kunnen ontwikkelen en welke gevolgen dat heeft voor

57 Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/betrekkingen-met-nederland/noorwegen>. Geraadpleegd op 23 juni 2014.

58 Zie: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/internationale-handel/publicaties/belangrijkste-handelspartners-nederland/archief/2013/2013-denemarken-2012-art1.htm>. Geraadpleegd op 23 juni 2014. Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/betrekkingen-met-nederland/denemarken>. Geraadpleegd op 23 juni 2014.

59 Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/betrekkingen-met-nederland/ijsland>. Geraadpleegd op 23 juni 2014.

60 Zie: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/internationale-handel/publicaties/belangrijkste-handelspartners-nederland/archief/2013/2013-zweden-2012-art.htm>. Geraadpleegd op 23 juni 2014.

61 ‘Did you know that Dutch companies export three times more to Nordic & Baltic region than to China? Lots of opportunities in 1,5 hours flight.’ Tweet ambassadeur B. ten Tusscher, 3 juni 2014.

62 Gesprek met mr. V. Schoenmakers, Den Haag, 20 juni 2014.

het ruimtegebruik in het Noordwestelijke deel van de Noordzee'. De studie start mogelijk in 2016.[63]

Naast olie en gas zijn andere grondstoffen uit het Arctisch gebied eveneens van belang. De toenemende beschikbaarheid van zeldzame aardmetalen in Groenland kan ook voor de Nederlandse industrie van belang zijn. De mondiale productie ligt nu nog vooral in Chinese handen. De Nederlandse maakindustrie verwerkt halffabricaten die zeldzame aardmetalen bevatten.[64] Om het Chinese monopolie in zeldzame aardmetalen te doorbreken, is in de afgelopen jaren ingezet op exploitatie van deze grondstoffen in onder andere Australië en de VS als belangrijkste niet-Chinese productiegebieden. De mijnbouw in Groenland biedt gelet op de geografische ligging, gunstige perspectieven voor de Europese import van zeldzame aardmetalen, in het bijzonder voor Nederland als doorvoerhaven van ruwe aardmetalen naar de Duitse industrie.

De Nederlandse overheid acht het van groot belang dat verdergaande exploitatie van olie en gas voldoet aan zeer strenge milieu- en veiligheidsnormen, 'rekening houdend met de specifieke kwetsbaarheid van het Noordpoolgebied'.[65] Bedrijven die actief zijn in het Noordpoolgebied worden onder andere door middel van economische diplomatie gesteund. Nederlandse bedrijven kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de ontwikkeling van technologieën om er veilig en duurzaam economische activiteiten te ontplooien. Zo hebben Nederlandse bedrijven kennis en ervaring opgedaan met olie- en gaswinning in de Kaspische zee, die ook in het Arctisch gebied kan worden aangewend. De Nederlandse overheid ondersteunt dit onder andere via het Noordpoolprogramma.[66] Tevens wordt veel waarde gehecht aan veilige scheepvaart door het gebied, onder meer door de totstandkoming van de *Polar Code* (zie hoofdstuk II.3) en de werkzaamheden van de werkgroep PAME (Protection of the Arctic Marine Environment) van de Arctische Raad. Wat de nieuwe scheepvaartroutes betreft, benadrukt Nederland het feit dat United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) ook van toepassing is op de nieuwe scheepvaartroutes en zet ons land zich in voor een open toegang tot gemeenschappelijke hulpbronnen op gelijke voorwaarden. Nederland is van oordeel dat het deel van het Noordpoolgebied dat buiten de rechtsmacht van de Arctische staten ligt, moet worden beschouwd als een mondiaal publiek goed en 'als een gebied dat bescherming verdient met het oog op de klimaatregulerende functie ervan alsook ten behoeve van de belangen van toekomstige generaties.'[67]

63 Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/07/28/noordzee-2050-gebiedsagenda.html>, 28 juli 2014, p. 73.

64 Brief van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 23 maart 2012, Kamerstuk 32 852, nr. 3, p. 1.

65 Brief van de minister van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 1 mei 2014, Kamerstuk 29 023, nr. 167, p. 1.

66 Beleidskader, p. 48.

67 Brief van de minister van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 1 mei 2014, Kamerstuk 29 023, nr. 167, p. 2.

II Positie belangrijkste spelers

II.1 Positie van de Arctische landen

Alle Arctische landen, met uitzondering van IJsland, hebben de afgelopen jaren een nieuwe Arctische strategie uitgebracht.[68] Dit vormt op zich een illustratie van de toegenomen belangstelling van de Arctische staten voor de regio. De Arctische landen geven in hun strategieën te kennen een leidende rol in het Noordpoolgebied te willen spelen. Tegelijkertijd is het opvallend dat een mondiaal perspectief juist ontbreekt.[69] Er zijn veel overeenkomsten in de prioriteiten in de Arctische strategieën. In alle documenten wordt ingegaan op de effecten van de klimaatverandering en de noodzaak om maatregelen te treffen voor een zorgvuldig beheer van de regio en duurzame economische exploitatie. Verder wordt in alle strategieën aandacht besteed aan de noodzakelijke investeringen ten behoeve van rampenbestrijding en SAR-taken, de bescherming van de positie van de inheemse volken, het belang van internationale samenwerking met een centrale rol voor de Arctische Raad en het behoud van vrede en stabiliteit in de regio. In vooral Rusland en Canada en in mindere mate Noorwegen, is het Noordpoolgebied een belangrijk onderwerp in het binnenlandse politieke debat. Het NAVO-lidmaatschap van de VS, Canada, IJsland, Denemarken en Noorwegen en het EU-lidmaatschap van Denemarken, Zweden en Finland, spelen in beperkte mate een rol in de onderlinge verhoudingen tussen de Arctische landen aangezien er geen eensgezindheid bestaat over de mate waarin beide organisaties een rol zouden kunnen spelen in de Arctische regio.

Rusland
Het grootste deel van de kustlijn van Rusland ligt boven de Poolcirkel. Het land heeft dan ook grote strategische belangen in de Arctische regio. Het Arctisch gebied vormt voor Rusland een belangrijk wingewest door de olie- en gasexploitatie en men heeft positieve verwachtingen van de (toekomstige) opbrengsten van de noordoostelijke scheepvaartroute. Verder heeft het Noordpoolgebied voor Rusland een grote emotionele waarde.[70] Met het smelten van het zeeijs valt de natuurlijke bescherming van de

68 De weergave van de diverse Arctische strategieën is in belangrijke mate ontleend aan H. Haftendorn, 'The Case for Arctic Governance. The arctic puzzle', *Institute of International Affairs*. Centre for Arctic policy studies, June 2013, pp. 25-31. Zie ook: Charles M. Perry and Bobby Andersen, 'New Strategic Dynamics in the Arctic Region. Implications for National Security and International Collaboration'. The Institute for Foreign Policy Analysis, Washington, 2012, pp. 24-129. Zie: <http://www.ifpa.org/pdf/StrategicDynamicsArcticRegion.pdf> en L. Heininen 'State of the Arctic Strategies and Policies - A Summary'. Arctic Yearbook 2012. Zie: <http://www.arcticyearbook.com/images/Articles_2012/Heininen_State_of_the_Arctic_Strategies_and_Policies.pdf>.

69 Heininen, 'State of the Arctic strategies', p. 43.

70 Meerdere auteurs wijzen op het belang van het Arctisch gebied voor nationale identiteit van Rusland. Zo meent Pavel Baev dat de veiligheids- en economische belangen in het Arctisch gebied van Rusland geen afdoende verklaring bieden voor het Russisch Arctisch beleid: 'Russia's state identity remains shaky twenty years into its post-Soviet history, and the loudly proclaimed intention to expand its Northern borders by securing control over a million sq km of the Arctic shelf is best understood as an attempt to consolidate it.' Pavel Baev, *Russia's Arctic Policy. Geopolitics, Mercantilism and Identity-Building*. Briefing Paper. The Finish Institute of International Relations, 2010, p. 6.

kustlijn weg. Het planten van de Russische vlag op de zeebodem onder de Noordpool in 2007, trok internationaal veel aandacht en riep de vraag op of Rusland hiermee een meer offensieve koers was ingeslagen. De exploitatie van energiebronnen en nationale veiligheid zijn de hoofdthema's in 'The Strategy for the Development of the Arctic Zone of the Russian Federation and National Security to 2020'.[71] Het bestuur van en controle over de Arctische gebieden is in toenemende mate een kwestie van binnenlandse politiek en centrale aansturing vanuit Moskou.[72] Het feit dat de meeste andere Arctische landen lid zijn van de NAVO en/of de EU roept bij Rusland wantrouwen op en het land wil daarom beide organisaties zoveel mogelijk op afstand van de Arctische Raad houden. Rusland weigert bijvoorbeeld om Arctische aangelegenheden te bespreken in de NAVO-Rusland Raad.[73] President Poetin sprak op 22 april 2014 over een 'increasing conflict of interest between the Arctic coastal states' en zei dat 'the situation in the world is fraught with new risks and challenges to Russian national interests'.[74] Ondanks uitspraken als deze, stelt Rusland zich vooralsnog pragmatisch op en werkt het mee aan de opbouw van de Arctische overlegstructuur en volgt het de internationale regelgeving. Rusland heeft echter een voorkeur voor bilaterale overeenkomsten.[75]

Noorwegen

Voor Noorwegen is het Noordpoolgebied van grote strategische betekenis vanwege de olie- en gasreserves en vanwege het feit dat het land grenst aan Rusland. 'The Arctic (High North) is Norway's number 1 foreign policy priority', aldus voormalig minister van Buitenlandse Zaken Eide. Door de perspectieven die de grondstoffen in het Noordpoolgebied bieden, behoudt Noorwegen een riante positie als grondstoffen-leverancier.[76] De volgende zaken staan centraal in het Noorse beleid voor het Noordpoolgebied: (1) de Barentszzee als belangrijke energieprovincie, (2) visserij, (3) de relatie met Rusland en (4) erkenning van de soevereine rechten van Noorwegen in de Noorse zee, de Barentszzee, de Noordelijke IJszee en rond Spitsbergen. De Noors-Russische overeenkomst over de afbakening van hun grenzen in de Barentszzee in 2010 maakte de weg vrij voor Noors-Russische samenwerking bij de exploitatie van de aanwezige olie- en gasvoorraden.[77] Ook op andere terreinen wordt samengewerkt met Rusland, zoals op milieugebied, de kustwacht en SAR. Noorwegen streeft enerzijds naar goede betrekkingen met Rusland en anderzijds naar nauwere betrokkenheid van de NAVO bij het Noordpoolgebied. Noorwegen zou graag zien dat de NAVO in het kader van de collectieve verdediging, vier van de vijf kuststaten zijn immers NAVO-lidstaat, meer aandacht aan de regio besteedt om tegenwicht te bieden aan Rusland. Voor Noorwegen is het lidmaatschap van de NAVO van belang om zijn Arctische belangen in relatie tot

71 Zie: <http://www.arctis-search.com/Russian+Federation+Policy+for+the+Arctic+to+2020>.

72 Perry and Andersen, 'New Strategic Dynamics', p. 61.

73 Ibidem p. 67.

74 A. Staalesen 'Putin arms Arctic drillers', 23 april 2014. Zie: <http://barentsobserver.com/en/security/2014/04/putin-arms-arctic-drillers-23-04>. Geraadpleegd op 27 juni 2014.

75 Perry and Andersen, 'New Strategic Dynamics', p. 66.

76 In 2011 werden de Skrugard en Norvarg-velden ontdekt, waardoor de verwachtingen nog hoger werden.

77 Zie: <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Nordområdene/UD_nordomrodene_innmat_EN_web.pdf>, p. 11. Geraadpleegd op 1 april 2014.

Rusland te kunnen beschermen. Mede om die reden zou Noorwegen ook graag zien dat de EU een grotere rol in de werkzaamheden van de Arctische Raad zou vervullen.[78]

In 2011 bracht Noorwegen een nieuwe strategie uit, *The High North. Vision and policy instrument*s, waarin op tamelijk zelfbewuste toon de Noorse belangen in het Noordpoolgebied uiteen worden gezet.'[79] De Noorse positie laat zich goed samenvatten in de leuze van minister van Buitenlandse Zaken Eide, *High North, low tension*.[80] De potentieel grote olie- en gasvoorraden in het Noordpoolgebied kunnen ervoor zorgen dat Noorwegen zijn stevige positie als grondstoffenleverancier behoudt.

Canada
Canada was destijds een van de initiatiefnemers van de Arctische Raad en is actief op het gebied van duurzame ontwikkeling en inheemse volken. Van het Canadese grondgebied bevindt zich 40% boven de Poolcirkel. De toegenomen betrokkenheid met de inheemse bevolking lijkt ook te zijn ingegeven door de behoefte om de vroegere verwaarlozing van de verre buitengebieden te compenseren. De inheemse bevolkingsgroep Inuit, heeft een stevige positie in de binnenlandse politiek van Canada en drukt een zwaar stempel op het Arctisch beleid van Canada. In de jaren negentig lag de nadruk in het Arctisch beleid van Canada op milieuaspecten. Vanaf de eeuwwisseling legden opeenvolgende regeringen meer nadruk op de betekenis van de regio vanuit een nationalistisch perspectief. Na het planten van de vlag door Rusland verklaarde premier Harper: 'Canada has a choice when it comes to defending our sovereignty in the Arctic; either we use it or we lose it'.[81] Het Canadese parlement stemde in 2009 in met het herdopen van de *Northwest Passage* in de *Canadian Northwest Passage.* In datzelfde jaar verscheen *Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future*,

78 'We observe the development of EU Arctic policy. It seems that we increasingly "read from the same page". That is positive. The Arctic is also EU's neighbourhood. We see a rapid change in the Arctic and increased interest from the rest of the world. We will continue the constructive cooperation with the EU. We share the commitment for sustainable development, regional cooperation and engaging with Russia. (…) Norway welcomes the joint communication on the Arctic from the Commission and EEAS from June 2012. It shows a stronger engagement on Arctic issues through cooperation and dialogue with Arctic states, which is very positive. The EU confirms existing legal framework as basis for Arctic governance, and highlights three areas where EUs contribution can be particularly valuable: sustainable development, engagement with Arctic states and indigenous peoples.' Minister van Buitenlandse Zaken Eide voor het Political and Security Committee van de EU, 20 maart 2013, Brussel. Zie: <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/ud/taler-og-artikler/2013/the_arctic.html?id=720720>. Geraadpleegd op 1 april 2014.

79 Zie: <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Nordområdene/UD_nordomrodene_innmat_EN_web.pdf.> en <http://www.regjeringen.no/pages/38005979/PDFS/STM201120120007000EN_PDFS.pdf>. Geraadpleegd op 1 april 2014.

80 Zie: <http://www.norway-nato.org/eng/News/The-Arctic-Norwegian-perspectives/#.VBgqjFNMi80>. Geraadpleegd op 1 april 2014.

81 Zie: <http://www.pm.gc.ca/eng/news/2007/07/09/prime-minister-stephen-harper-announces-new-arctic-offshore-patrol-ships>. Geraadpleegd op 13 juni 2014.

een veelzeggende titel.[82] De Canadese claim op het continentale plat strookt hiermee. Canada en de VS zijn het oneens over de status van de noordwestelijke route en over de afbakening van hun grenzen in de Beaufortzee. Verder heeft Canada een dispuut met Denemarken over de verdeling van de Lincolnzee en het Hanseiland. In tegenstelling tot Rusland en Noorwegen is Canada terughoudend met betrekking tot de exploitatie van grondstoffen in het Arctisch gebied.

Denemarken
Via Groenland maakt Denemarken ook deel uit van de groep van Arctische landen. In de Deense Arctische strategie *Kingdom of Denmark Strategy for the Arctic 2011-2020*,[83] zijn de belangrijkste aandachtspunten de relatie van Kopenhagen met het zelfbestuur van Groenland en het versterken van de rol van Denemarken als Arctische speler. Denemarken hecht veel waarde aan de rol van de Arctische Raad en nam in 2008 het initiatief voor de bijeenkomst van de vijf Arctische kuststaten in Ilulissat (zie ook hoofdstuk III.3). Denemarken vindt de Noordse samenwerking van belang maar wijst een actieve rol voor de NAVO in de Arctische regio af. Denemarken hoopt eind 2014 met succes een claim in te dienen bij de *Commission on the Limits of the Continental Shelf* (CLCS) met als inzet dat het continentale plat aan de noordkant van Groenland zich uitstrekt voorbij de 200-mijlszone tot aan de Noordpool.[84]

De positie van Groenland
Groenland heeft een bijzondere positie binnen de Arctische regio.[85] Groenland, qua oppervlakte het twaalfde land ter wereld (2.166.086 km^2), heeft ongeveer 57.000 inwoners. Het maakt deel uit van het Koninkrijk Denemarken, is geen onafhankelijke staat maar heeft zelfbestuur. Groenland neemt geleidelijk de wetgevende, uitvoerende, financiële en administratieve taken over. Met betrekking tot grondstoffen, de luchtvaart en maritieme kwesties ligt de zeggenschap al bij Groenland. Dit betekent onder meer dat Groenland vergunningen en concessies kan afgeven voor de exploratie en exploitatie van grondstoffen. In de nieuwe *Mineral Resources Act* van Groenland van 2010 is vastgelegd dat alle beslissingen met betrekking tot olie, gas en mineralen door de regering van Groenland worden genomen. Eerdere, door Denemarken afgegeven, licenties blijven van

82 'Canada's Northern strategy our North, our Heritage, our Future', Ottawa, 2009. Zie: <http://www.northernstrategy.gc.ca/cns/cns-eng.asp>. Geraadpleegd op 1 april 2014.

83 Zie: <http://www.oceansnorth.org/resources/kingdom-denmark-strategy-arctic-2011%E2%80%93-2020>. Geraadpleegd op 1 april 2014.

84 Perry and Andersen, 'New Strategic Dynamics', p. 74.

85 Zie voor een uitgebreide geschiedenis van Groenland, de ontwikkeling naar zelfbestuur en de rol van de inheemse bevolking, Natalia Mininnguaq Kleist,'9 Greenland's Self-Government' in: Natalia Loukacheva ed., *Polar Law Textbook*, Copenhagen, 2010, pp. 171-199.

kracht, maar zullen worden gereguleerd.[86] Jaarlijks ontvangt Groenland een financiële bijdrage van 400 miljoen euro van Denemarken, in hoofdzaak bestemd voor de publieke sector. Naarmate het land meer eigen inkomsten verwerft, zal de bijdrage van Denemarken afnemen. De exploratie en exploitatie van Groenlands immense minerale rijkdom is voor Groenland niet alleen een manier om de achterstand in ontwikkeling op vele gebieden in te lopen, maar ook een basis voor onafhankelijkheid van Denemarken. In een referendum heeft de meerderheid van de inwoners van Groenland in 2008 gekozen voor zelfbestuur. Het Groenlandse parlement heeft wetgeving gemaakt die vooruitloopt op de inkomsten uit belastingen en royalty's die zullen worden opgebracht uit de winning van olie, gas en mineralen, waarbij een fonds is opgericht dat lijkt op het oliefonds in Noorwegen. De klimaatverandering maakt nieuwe landbouwactiviteiten in Zuid-Groenland mogelijk, stimuleert het toerisme en opent mogelijkheden tot mijnbouw en tot olie- en gaswinning. Groenland beschikt niet alleen over olie- en gasvoorraden maar ook over zeldzame aardmetalen en grondstoffen zoals uranium, ijzererts, goud, diamant, lood en zink. De buitenlandse betrekkingen van Groenland vallen buiten het zelfbestuur. Denemarken zal Groenland in voorkomend geval horen en vertegenwoordigen, soms zal een Groenlandse afgevaardigde het woord voeren namens het koninkrijk. Groenland is geassocieerd met de EU en geregistreerd op de lijst van Landen en Gebieden Overzee (LGOs). Daarnaast is er de *Partnerschapsovereenkomst EU-Groenland 2007-2013*. Als LGO heeft Groenland volledig toegang tot de EU-markt voor visserijproducten. De belangen van Groenland en Denemarken lopen niet altijd parallel en dat leidt tot spanningen. Waar mogelijk probeert Denemarken greep te houden op de ontwikkelingen in Groenland. Denemarken is vooralsnog verantwoordelijk voor de territoriale verdediging van Groenland en patrouilleert bijvoorbeeld met marineschepen in de wateren rond Groenland en de VS hebben een grote militaire basis op Groenland (Thule).

Verenigde Staten

Met de aankoop van Alaska in 1867 zijn de VS ook een Arctisch land geworden. De Amerikaanse belangstelling voor deze regio is tot nog toe beperkt. Pas in mei 2013 werd de *National Strategy for the Arctic region* gepresenteerd, in januari 2014 volgde een implementatieplan.[87] Minister van Defensie Hagel bracht in november 2013 een *Arctic Strategy* uit met specifieke prioriteiten voor de Amerikaanse krijgsmacht.[88] Minister Kerry heeft in februari 2014 een *Special representative for the Arctic region* benoemd die een sleutelrol moet gaan vervullen bij de behartiging van Amerikaanse belangen in de Arctische regio, mede met het oog op het komende voorzitterschap van de

86 In de *Mineral Resources Act* is een aantal bepalingen is opgenomen die regels stellen voor (1) milieubescherming en het gebruik van de beste beschikbare technologieën; (2) klimaatbescherming; (3) aansprakelijkheid voor een breed scala aan milieu schades, waaronder vervuiling van of andere negatieve invloed op klimaat en natuur; (4) de toepassing van een *environmental impact assessment* (geen toestemming voor de exploitatie van hydrocarbons mag worden gegeven zonder EIA); en (5) de toepassing van een *social sustainability assessment*, waarbij het parlement de verantwoordelijkheid heeft te beslissen of een dergelijke assessment is vereist.

87 'The President of the United States, National Strategy for the Arctic Region', May 2013. Zie: <http://www.whitehouse. gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf>. Zie ook: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/implementation_plan_for_the_national_strategy_for_the_arctic_region_-_fi....pdf>. Geraadpleegd op 1 april 2014.

88 Zie: <http://www.defense.gov/pubs/2013_Arctic_Strategy.pdf>. Geraadpleegd op 1 april 2014.

Arctische Raad.[89] De Amerikaanse nationale strategie gaat uit van samenwerking: 'The Arctic region is peaceful, stable, and free of conflict. The United States and its Arctic allies and partners seek to sustain this spirit of trust, cooperation and collaboration, both internationally and domestically'[90] De VS hebben UNCLOS nog niet geratificeerd vanwege het verzet in de Senaat. In Republikeinse kringen vindt men dat dit verdrag te zeer inbreuk maakt op de Amerikaanse soevereiniteit.[91] De VS beschouwen UNCLOS als gewoonterecht en alle artikelen worden gerespecteerd, met uitzondering van deel 11 over diepzeemijnbouw. De VS benadrukken in de strategie vooral de nationale veiligheid en bezien de regio vanuit het perspectief van *homeland*-verdediging. De VS hechten veel waarde aan de Arctische Raad, beschouwen het als het belangrijkste gremium, maar zien niet graag dat de Arctische Raad uitgroeit tot een internationale organisatie noch dat het mandaat substantieel wordt uitgebreid. Het waren ook de VS die destijds bij de oprichting van de Arctische Raad de uitzonderingsclausule voor veiligheidsaangelegenheden hebben bedongen. De nationale strategie verwoordt het als volgt: 'We encourage Arctic and non-Arctic states to work collaboratively through appropriate fora to address the emerging challenges and opportunities in the Arctic region. While we remain vigilant to protect the security interests of the United States and our allies.'[92]

IJsland

IJsland neemt onder Arctische landen een bijzondere positie in. Vanwege de omvang van het land is het op veel fronten afhankelijk van andere landen en het beschikt niet over een eigen krijgsmacht. Er bestaat geen officiële strategie van de regering van IJsland, wel heeft het parlement een document uitgebracht. *A Parliamentary Resolution on Iceland's Arctic Policy*.[93] IJsland heeft geen territoriale claims. IJsland is erop gebrand te voorkomen dat de vijf kuststaten een bevoorrechte positie verwerven ten koste van de drie andere Arctische staten. Het land wil graag een centrale rol voor de Arctische Raad en legt sterk de nadruk op multilaterale samenwerking en nauwe samenwerking met de buurlanden.[94] IJsland is daarnaast voorstander van een rol voor de NAVO, mede met het oog daarop trad het op als gastheer van de Noord-Atlantische Raad in 2009.[95] Tegelijkertijd is het beducht voor militarisering van de regio. In februari 2014 gaf de IJslandse regering te kennen af te zien van het EU-lidmaatschap. IJsland is in

89 Zie: <http://www.state.gov/secretary/remarks/2014/02/221678.htm>. Geraadpleegd op 13 juni 2014.

90 Zie: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf>. Geraadpleegd op 1 april 2014.

91 Zie: <http://blogs.cfr.org/patrick/2012/06/08/everyone-agrees-ratify-the-law-of-the-sea/?cid=oth_partner_site-atlantic>. Geraadpleegd op 5 mei 2014.

92 National Strategy for the Arctic Region, May 2013. Zie: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf>, p. 6.

93 Zie: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/12-arctic-strategies>. Geraadpleegd op 2 april 2014.

94 Perry and Andersen, 'New Strategic Dynamics', p. 133.

95 In 2006 zijn de Amerikaanse eenheden die actief waren in het NATO *air policing program*, teruggetrokken aangezien IJsland niet langer wenste te betalen.

toenemende mate gericht op het economisch potentieel van de mogelijke aanwezigheid van grote olie- en gasvoorraden. Verder is de visindustrie van groot belang voor het land en hoopt het een 'mondiaal *trans-arctic shipping hub*' te worden voor containervervoer. Mede om die reden heeft China grote belangstelling, onder andere voor de aanleg van havens. China heeft veruit de grootste diplomatieke vertegenwoordiging in Reykjavik voltooid, waarin 500 personeelsleden kunnen worden gehuisvest; ter vergelijking, de Franse ambassade telt 20 en de Amerikaanse ambassade ongeveer 70 personeelsleden.[96]

Zweden
Zweden presenteerde zijn Arctische strategie *Sweden's strategy for the Arctic region* in mei 2011.[97] De Zweedse strategie legt de nadruk op de ingrijpende gevolgen van de klimaatverandering die zowel bedreigingen als kansen met zich meebrengt. Zweden stelt duurzame ontwikkeling op economisch, sociaal en milieugebied centraal. De strategie heeft drie prioriteiten: milieu en klimaat, economische ontwikkeling en de positie van de inheemse volken. Specifiek aandachtspunt is het behoud van de Arctische regio als een gebied zonder conflicten en spanningen. Zweden is van oordeel dat de Arctische Raad om die reden moet worden versterkt. In tegenstelling tot Noorwegen en Finland, heeft Zweden een meer afstandelijke en meer kritische houding ten opzichte van Rusland. Zweden ziet niet direct een grote rol voor de EU in de Arctische regio maar vindt goede samenwerking met de relevante EU-agentschappen wel van belang.

Finland
Vanwege historische en geografische redenen volgt Finland nog altijd een gebalanceerd beleid in de richting van Rusland. In 2013 verscheen de Finse strategie *Finland's strategy for the Arctic region 2013*. Het land zoekt de niches om te profiteren van economische activiteiten zoals in de grote olie- en gasprojecten in de Barentszzee en op het schierleiland Yamal. Daarom steekt Finland veel energie in het verstevigen van de economische en politieke banden met Rusland. Finland streeft naar een grotere rol voor de EU in de regio onder andere vanwege de rol die de EU speelt in het klimaatdebat.[98]

II.2 Positie van China en enkele Aziatische landen

China
Aziatische landen zoals Japan, Zuid-Korea en India en niet in de laatste plaats China, manifesteren zich eveneens in de Arctische regio. China toonde met een wetenschappelijke reis in 1994 voor het eerst belangstelling voor het Noordpoolgebied. De Chinese belangstelling voor het Noordpoolgebied ligt voor de hand: het potentieel aan olie, gas en grondstoffen en de mogelijkheid van kortere zeeroutes zijn van belang voor de economische groei van het land. Bovendien heeft de opwarming van

96 Didi Kirsten Tatlow, 'China and the Northern Rivalry'. Zie: <http://rendezvous.blogs.nytimes.com/2012/10/05/china-and-the-northern-great-game>, 5 October 2012.

97 Zie: <http://www.government.se/content/1/c6/16/78/59/3baa039d.pdf>, Stockholm, 2011. Geraadpleegd op 13 juni 2014.

98 Zie: <http://formin.fi/public/default.aspx?nodeid=46578&contentlan=2&culture=en-US>. Zie ook: <http://vnk.fi/julkaisukansio/2013/j-14-arktinen-15-arktiska-16-arctic-17-saame/PDF/en.pdf> en <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=278479&nodeid=48521&contentlan=2&culture=en-US>. Geraadpleegd op 31 maart 2014.

het Noordpoolgebied ook gevolgen voor de voedselproductie en neerslag in Noord-Oost Azië.[99] De opwaardering van China van ad hoc tot permanent waarnemer van de Arctische Raad in Kiruna in 2013 was een belangrijke stap voorwaarts voor het Arctisch beleid van dit Aziatisch land.[100] China had sinds 2006 al driemaal tevergeefs getracht als permanente waarnemer toegelaten te worden. Het uiteindelijke besluit om China, en daarnaast ook Zuid-Korea, India en Japan toe te laten als waarnemer werd ingegeven door het feit dat deze landen veel geld zullen besteden aan Arctisch onderzoek. De toenemende activiteiten van China in het Noordpoolgebied worden met wantrouwen bekeken. Het streven naar de status van waarnemer bij de Arctische Raad maakt deel uit van een strategie van Chinese expansie van maritieme belangen en capaciteiten, die er naar streeft invloed uit te oefenen die in overeenstemming is met de mondiale economische status van het land.[101] Het gaat China vooral om de verwerving van grondstoffen.[102]

Het land probeert zijn grote belangen in het Arctische gebied nadrukkelijk te beschermen. Zo benadrukken de Chinese regeringsautoriteiten eerder de mondiale dan de regionale implicaties van het smeltend ijs. China als opkomende mondiale mogendheid verwerpt het idee, dat alleen de Arctische staten zouden beslissen over Arctische onderwerpen omdat vele niet-Arctische landen, waaronder China, beïnvloed zullen worden door de veranderende Arctische omgeving. Zo zei de Chinese schout-bij-nacht Yin Zhuo in 2010 dat: (…) 'the Arctic belongs to all the people around the world, as no nation has sovereignty over it … China must play an indispensable role in Arctic exploration as we have one-fifth of the world's population.'[103] Daarnaast wil China tegen redelijke kosten de toegang tot de Arctische scheepsroutes veiligstellen en als een niet-Arctisch land het vermogen versterken toegang te verkrijgen tot de Arctische hulpbronnen en viswateren.[104]

De aankomst van het Chinese schip *Yong Sheng* van de rederij COSCO op 10 september 2013 in de Rotterdamse haven trok de aandacht.[105] Het schip was op 8 augustus 2013 uit de Chinese haven Dalian vertrokken en had de tocht via de noordoostelijke route twee weken sneller dan via de normale vaarweg via het zuiden voltooid. Vooralsnog is dit alleen mogelijk voor kleinere containerschepen.

99 Linda Jakobson and Jingchao Peng, *China's Arctic Aspirations*, SIPRI Policy Paper No 34, November 2010, pp. 10-18.

100 Met name de Amerikaanse minister van Buitenlandse Zaken Kerry, heeft een belangrijke rol gespeeld bij de toelating van niet-leden van de Arctische Raad als permanent waarnemer, waaronder China. Zie: 'Growing importance of the Arctic Council', Strategic Comments, Volume 19, June 2013.

101 'China's strategic Arctic interests', Strategic Comments, Volume 20, March 2014.

102 Zie ook: AIV-advies nummer 86 'Azië in opmars: strategische betekenis en gevolgen', Den Haag, december 2013.

103 'China's strategic Arctic interests', Strategic comments, 6 March 2014. Zie: <http://www.iiss.org/en/publications/strategic%20comments/sections/2014-a6f5/china–39-s-strategic-arctic-interests-05d5>.

104 Zie Jonathan Holslag, 'The Eurasian Sea', Survival, August-September 2013, pp. 165-168.

105 'Chinees schip via ijsroute in Rotterdam, 10 september 2013. Zie: <http://nos.nl/artikel/549664-chinees-schip-via-ijsroute-in-rdam.html>.

In een globaliserende wereld kan niet verwacht worden dat China en Chinese organisaties buiten het Noordpoolgebied blijven. Het land streeft daarbij een verscheidenheid aan bilaterale betrekkingen na, maar accepteert ook multilaterale instrumenten. Zo heeft het steun uitgesproken voor de toepassing van UNCLOS in het Noordpoolgebied. De in Oekraïne gebouwde *Xuelong*, de grootste niet-nucleaire ijsbreker werd in 1993 verworven. Er bestaan plannen een tweede schip te bouwen. China beschikt over een van de sterkste poolonderzoekscapaciteiten ter wereld en het land heeft tot nog toe vijf onderzoekexpedities uitgevoerd.

China hoopt invloed in de regio te verkrijgen door het aanknopen van nauwe relaties met de kleinere landen, waar het vaste steunpunten wil vestigen. China ziet IJsland als een toegangspoort tot de regio.[106] Deze toegangspoort zou nuttig kunnen zijn voor de overslag van mineralen uit Groenland. Zo besprak de toenmalige Chinese premier, Wen Jiabao, tijdens een bezoek aan IJsland in 2012, de eventuele aanleg van een steunpunt voor Chinese schepen. Beijing en Reykjavik tekenden inmiddels een vrijhandelsakkoord in 2013. Recentelijk heeft de IJslandse regering een licentie verleend aan een consortium onder leiding van *China National Offshore Oil Corp* (CNOOC) om naar olie te boren.[107] CNOOC is het staatsbedrijf dat verantwoordelijk is voor de exploitatie van olie- en gasbronnen op zee. Op Groenland zijn de Chinezen al betrokken bij de mijnbouwsector. In de grond van Groenland bevinden zich niet alleen ijzererts en olie, maar tevens als eerder opgemerkt, grote hoeveelheden zeldzame aardmetalen. Zo verricht *Jiangxi Copper*, China's grootse koperonderneming, samen met de Britse *Nordic Mining* maatschappij, onderzoek aan de oostkust van Groenland.[108]

Japan, Zuid-Korea, India, Singapore
Japan, Zuid-Korea, India en Singapore werden in 2013 samen met China toegelaten als waarnemer bij de Arctische Raad. Japan heeft al langere tijd interesse voor het Noordpoolgebied en participeert in diverse wetenschappelijke programma's. Japan ziet ook economische mogelijkheden in de olie- en gaswinning en de noordoostelijke vaarroute. Om diezelfde redenen toont Zuid-Korea belangstelling voor de Arctische regio. De scheepsbouwsector ziet eveneens goede kansen, onder andere in de bouw van ijsbrekers en ijsversterkte schepen.[109] Singapore verwacht kansen voor de offshore en mariene industrie en India heeft belangstelling voor de delfstoffen en voor de gevolgen van de klimaatverandering om hieruit lessen te trekken voor het Himalayagebergte.[110]

106 Scott Borgerson, 'The Coming Arctic Boom. As the Ice Melts, the Region Heats Up', *Foreign Affairs*, July/August 2013, p. 84. Geraadpleegd op 15 maart 2014.

107 Fred Sengers, 'China gaat naar olie boren in Noordpoolgebied', Blogaap.nl, 4 maart 2014. Zie: <http://www.blogaap.nl/blog/851/China-gaat-naar-olie-boren-in-Noordpoolgebied>.

108 Ibidem, p. 2.

109 Young Kil Park, 'Arctic Prospects and Challenges from a Korean Perspective'. Zie: <http://www.cigionline.org/sites/default/files/no3_9.pdf>. Geraadpleegd op 20 augustus 2014, p. 7.

110 Speech Patrick Brandt, symposium Nederlands Polair Programma, 1 november 2013.

II.3 Posities van de VN, de EU en de NAVO

Verenigde Naties
De VN is op vier manieren betrokken bij het Noordpoolgebied: UNCLOS, de United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (UNDRIP), het United Nations Environment Programme (UNEP) en de International Maritime Organization (IMO). De betekenis van UNCLOS wordt uiteengezet in hoofdstuk III.3. In 2007 nam de VN UNDRIP aan waarin de individuele en collectieve rechten van inheemse volken op cultureel en economisch gebied zijn vastgelegd.[111] UNEP heeft een de status van waarnemer bij de Arctische Raad en werkt op tal van programma's samen met de Arctische Raad.[112] De IMO heeft tot nog toe één niet-bindend document opgesteld dat specifiek betrekking heeft op het Arctisch gebied, de *Guidelines for Ships Operating in Arctic Ice-Covered Waters*, opgesteld in 2002 en herzien in 2009.[113] Daarnaast zal naar verwachting per 1 januari 2017 de *Polar Code* van kracht worden met gestandaardiseerde en bindende voorschriften voor schepen die varen in wateren met zeeijs in de hogere breedtegraden.

Europese Unie
De EU heeft ook blijk gegeven van haar belangstelling voor het Noordpoolgebied. Gezien de snelheid waarmee de veranderingen zich in dit gebied voltrekken en de positie van de EU als importeur van natuurlijke hulpbronnen en grondstoffen, is zij van mening dat extra inspanningen van de EU in het bijzonder nodig zijn op het vlak van milieubescherming en de strijd tegen klimaatverandering. De belangen van de EU in het Noordpoolgebied omvatten meerdere onderwerpen waaronder milieu, energie, transport en visserij.[114] Aangezien drie van de acht Arctische staten lid zijn van de EU, heeft de EU in beginsel dus al een zekere presentie in het noorden. De Arctische leden van de EU geven er echter in meerderheid de voorkeur aan unilateraal en niet via Brussel te opereren. De EU is al geruime tijd actief op het gebied van Arctische samenwerking, zoals de samenwerking in het kader van de *Noordelijke Dimensie* met Rusland, Noorwegen, IJsland, Finland en Zweden en in de Euro-Arctische Raad voor de Barentszzee.[115]

Het Noordpoolbeleid van de EU gaat terug tot 2008, toen de Commissie een *Mededeling* aan het Europees Parlement en de Europese Raad stuurde.[116] In dat jaar diende de Europese Commissie namens de EU een aanvraag in om de status van waarnemer te verkrijgen in de Arctische Raad. Eind 2011 is deze aanvraag opnieuw bevestigd. Tegen de verwachting in werd ook in Kiruna in 2013 het verzoek om permanent waarnemer te worden echter aangehouden. Dit vanwege Canada's bezwaar tegen het EU-invoerverbod

111 Zie: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf>. Geraadpleegd op 19 juni 2014.

112 Zie: <http://www.unep.org/gc/gc27/Docs/se/What%20Future%20for%20the%20Arctic.pdf>. Geraadpleegd op 19 juni 2014.

113 Zie: <http://www.imo.org/blast/blastDataHelper.asp?data_id=29985&filename=A1024(26).pdf>. Geraadpleegd op 19 maart 2014.

114 Zie: 'The EU and the Arctic: Facing Challenges and Missing Opportunities?', *Buzzes from Brussels*, Issue 03/2012.

115 'EU's Arctic Policy: Questions and Answers', *MEMO European Commission*, 3 July 2012, p. 3.

116 Zie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0763:FIN:NL:PDF>.

van zeehondenhuiden uit 2010. De EU en Canada werken gezamenlijk aan een compromis. De betrokkenheid van de EU bij het Noordpoolgebied is sinds bovenstaande *Mededeling* uit 2008 gegroeid maar in het licht van het geheel van de Europese belangen bescheiden te noemen. De EU houdt zich bezig met de volgende terreinen: (1) bestrijding van de gevolgen van klimaatverandering, (2) onderzoek van het Arctisch milieu, (3) duurzame ontwikkeling, (4) monitoring van veranderingen en inperking van toekomstige risico's en (5) scheepvaart en maritieme veiligheid. De EU is zich, naar eigen zeggen, ook meer bewust geworden van haar invloed op het Noordpoolgebied en van de mogelijkheden voor duurzame ontwikkeling van deze regio, die zowel voor de lokale bevolking als de EU voordelen kunnen opleveren.

In een gezamenlijke Mededeling van de Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger van 26 juni 2012, betogen zij dat de EU meer aandacht moet besteden aan Arctische aangelegenheden op het gebied van kennis, verantwoordelijkheid en betrokkenheid. Zij stellen voor om dit EU-beleid verder te ontwikkelen door de ondersteuning van kennisopbouw op het gebied van milieu- en klimaatveranderingen in het Noordpoolgebied, door een verantwoord optreden met betrekking tot de economische ontwikkeling in het Noordpoolgebied gebaseerd op duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen en grondstoffen en voorts door de inzet van milieudeskundigheid. Daarnaast is in Europese ogen meer betrokkenheid nodig bij en dialoog met de Arctische staten, inheemse bevolkingsgroepen en andere partners. Dit beleid omvat een reeks concrete maatregelen die bijdragen tot onderzoek en duurzame ontwikkeling in de regio en tot milieuvriendelijke technologieën die kunnen worden ingezet voor duurzame scheepvaart en mijnbouw. De EU heeft in het afgelopen decennium bijvoorbeeld jaarlijks 20 miljoen euro uitgetrokken voor Arctisch onderzoek en in de periode 2007-2013 heeft zij meer dan 1,14 miljard euro geïnvesteerd in de duurzame ontwikkeling van de regio. Met inbegrip van de bijdragen van de lidstaten gaat het totaal om 1,98 miljard euro.[117] Op 12 maart 2014 nam het Europees Parlement een resolutie aan waarin onder meer werd opgeroepen tot 'a coherent strategy and a concretised action plan on the EU's engagement on the Arctic, with a focus on socio-economic and environmental issues'.[118] De ministers van Buitenlandse Zaken namen twee maanden later Raadsconclusies aan, waarin de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger worden opgeroepen 'to present proposals for the further development of an integrated and coherent Arctic Policy by December 2015'.[119] De

117 Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 31 augustus 2012, Kamerstuk 22 112, nr. 1460, p. 3.

118 European Parliament resolution of 12 March 2014 on the EU strategy for the Arctic (2013/2595(RSP). Zie: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+P7-RC-2014-0229+0+DOC+XML+V0//EN>. Het Europees Parlement riep tevens onder andere op tot een betere coördinatie van de Europese inzet: '(…) to develop practices aimed at better utilising existing EU funding and ensuring a proper balance in protecting and developing the Arctic region when channeling EU funds toward the Arctic'.

119 Council of the European Union. Council conclusions on developing a European Union Policy towards the Arctic Region, 12 May 2014. Zie: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/142554.pdf>, p. 3. In de *European Union Maritime Security Strategy* wordt melding gemaakt van de Noordelijke IJszee als aandachtsgebied: 'This Strategy takes particular regard of each of the European sea and subsea basins, namely the Baltic Sea, the Black Sea, the Mediterranean and the North Sea, as well as of the Arctic waters, the Atlantic Ocean and the outermost regions'. Zie: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT'>.

EU beschikt over capaciteiten die kunnen worden ingezet voor de monitoring van milieu-, scheepvaart- en ijsontwikkelingen zoals *Galileo*, het mechanisme voor civiele bescherming en het *EU Global Monitoring for Environment and Security Initiative*.

De EU kan in beginsel haar geopolitieke rol versterken indien ze de status van permanent waarnemer van de Arctische Raad krijgt. Daarvoor zal eerst overeenstemming met Canada moeten worden bereikt. Een meer samenhangend Europees beleid kan echter, het toch al bestaande wantrouwen van Moskou tegen Westers georiënteerde organisaties, ook aanwakkeren.[120]

NAVO
Het Noordpoolgebied is ook van belang voor de NAVO. Uiteraard strekt allereerst de collectieve verdedigingstaak van de NAVO zich ook uit tot deze regio aangezien vijf Arctische staten tevens lid van de NAVO zijn. Het bondgenootschap heeft geen permanente militaire faciliteiten ten noorden van de noordelijke poolcirkel, behoudens uitwijkmogelijkheden voor AWACS-vliegtuigen.[121] Wel nemen meerdere NAVO-lidstaten deel aan de jaarlijkse oefening van de *NATO Response Force* rond het Noordpoolgebied. Ook vinden reguliere oefeningen buiten NAVO-verband in dit gebied plaats. Toenmalig secretaris-generaal van de NAVO De Hoop Scheffer toonde zich tijdens een speech op een conferentie in Reykjavik voorstander van een grotere rol voor de NAVO in het Arctisch gebied vooral op het terrein van *search and rescue* en rampenbestrijding, ook in samenwerking met Rusland.[122] Zijn opvolger, secretaris-generaal Rasmussen, verklaarde in oktober van dat jaar, dat het tot de activiteiten van het bondgenootschap behoorde om als forum te functioneren voor consultatie en discussie over Arctische aangelegenheden.[123] Toenmalig Russisch president Medvedev liet in september 2010 echter weten, dat het Arctisch gebied het prima zonder de NAVO kan doen.[124]

Belangrijke NAVO-documenten als het *Strategisch Concept van 2010* en de Verklaring van de NAVO-top in Chicago van 2012 maken geen expliciete melding van het Arctisch gebied of het 'Hoge Noorden'.[125] Binnen de NAVO bestaat geen overeenstemming over de rol van de alliantie in het Noordpoolgebied. Noorwegen is voorstander van een grotere NAVO-presentie in de regio en nodigt lidstaten van de NAVO en sommige *Partnership For Peace*-landen uit om deel te nemen aan de jaarlijkse *Cold Response*-oefeningen, teneinde tegenwicht te bieden aan groeiende Russische militaire capaciteiten. Zo namen ook dit jaar eenheden van de Nederlandse krijgsmacht waaronder 500 mariniers met het

120 Le Mière and Mazo, *Arctic Opening*, p. 135.

121 Awacs staat voor Airborne Warning And Control System.

122 Zie: <http://www.nato.int/docu/speech/2009/s090129a.html>.

123 Geciteerd in Ronald O'Rourke, *Changes in the Arctic: Background and Issues for Congress*, CRS Report for Congress, 14 February 2014, p. 57.

124 Ibidem.

125 Onder het Hoge Noorden wordt meestal verstaan het grondgebied en water ten noorden van de 60^{e} parallel, inclusief de acht noordelijke staten die lid zijn van de Arctische Raad.

amfibische transportschip Zr. Ms. Rotterdam deel aan deze multinationale oefening.[126]

Canada is op soevereiniteitsgronden een sterke tegenstander van enige betrokkenheid van de NAVO bij de regio en andere leden van de NAVO zijn weer bezorgd over een negatieve Russische reactie. Waarschijnlijk probeert Canada een bredere discussie over de blijvende geschillen over het Hanseiland, de Beaufortzee en de noordwestelijke route te vermijden. Zo ging de Canadese ambassadeur McRae niet akkoord met de opname van een paragraaf over het Arctisch gebied in de slotverklaring van de NAVO-top in Straatsburg-Kehl in april 2009.[127] Secretaris-generaal Rasmussen verklaarde tijdens een persconferentie bij een bezoek van de Noord Atlantische Raad aan Noorwegen op 8 mei 2013: 'At this present time, NATO has no intention of raising its presence and activities in the High North.'[128] Tijdens de voorjaarsbijeenkomst van de Parlementaire Assemblee van de NAVO dit jaar merkte Rasmussen echter op: 'No doubt the Russians will focus more on the Arctic….NATO allies will have to address this issue'.[129] Een pregnante rol van de NAVO in het Arctisch gebied valt overigens vooralsnog niet te verwachten.

Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland,
Het Verenigd Koninkrijk (VK), Frankrijk en Duitsland, alle drie waarnemer bij de Arctische Raad, tonen in toenemende mate interesse voor het Noordpoolgebied. De drie landen zijn actief op wetenschappelijk gebied, tonen zich betrokken bij de klimatologische vraagstukken van de regio en zien economische mogelijkheden bij verdere ontsluiting. Het VK heeft in oktober 2013 een beleidsdocument uitgebracht met de titel *Adapting To Change: UK policy towards the Arctic*.[130] Minister Simmonds voor de Poolgebieden, verklaarde bij de presentatie: 'We are the Arctic's nearest neighbour and we have longstanding environmental and commercial interest there. Our climate, migrating birds, fishing and shipping industry, and energy needs are all reasons why what happens in the Arctic is of vital interest to us.'[131] Frankrijk zal eind 2014 een beleidsdocument over de Arctische regio uitbrengen. In 2009 is voormalig premier Rocard aangesteld als speciale ambassadeur voor internationale onderhandelingen over polaire gebieden. Hij heeft in het verleden aandacht gevraagd voor de in zijn ogen ondergeschikte positie van de waarnemers binnen de Arctische Raad. Op 10 juli 2014 heeft de Senaat een rapport uitgebracht waarin de regering wordt opgeroepen om het initiatief te nemen bij

126 'Amfibische oefening marine start', 10 maart 2014. Zie: <http://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2014/03/10/artische-oefening-marine-start>.

127 Helga Haftendorf, 'NATO and the Arctic: Is the Atlantic alliance a Cold War relic in a peaceful region now faced with non-military challenges?', *European Security*, Vol. 20, No. 3, p. 341.

128 Gerald O'Dwyer, 'NATO Rejects Direct Arctic Presence', *Defense News*, 29 May 2013.

129 John D. Stoll, NATO Chief Concerned About Russia's Future Arctic Plans, 30 May 2014. Zie: <http://online.wsj.com/articles/nato-chief-concerned-about-russias-future-arctic-plans-1401463131>.

130 Zie: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/251216/Adapting_To_Change_UK_policy_towards_the_Arctic.pdf>. Geraadpleegd op 20 augustus 2014.

131 Zie: <http://www.theguardian.com/environment/2013/oct/17/uk-hub-arctic-oil-exploration-greenpeace>. Geraadpleegd op 19 augustus 2014.

de ontwikkeling van een Europese Arctische strategie.[132] Evenals het VK presenteerde Duitsland in oktober 2013 een beleidsdocument over de Arctische regio: *Guidelines of the Germany Arctic policy. Assume responsibility, seize opportunities*.[133] Duurzame economische ontwikkeling staat centraal in dit document. Duitsland is voorstander van een grotere rol voor de waarnemers binnen de Arctische Raad en bepleit een actieve opstelling van de EU.

II.4 Het Nederlandse Noordpoolbeleid

Het Nederlandse beleid met betrekking tot het Arctisch gebied is vastgelegd in het Beleidskader 'Nederland en de Poolgebieden 2011-2015.'[134] Het beleidskader beschrijft de beleidsuitgangspunten en doelstellingen voor het Arctisch gebied en Antarctica. De voornaamste doelstellingen voor het huidige beleid voor het polaire beleid zijn: de versterking van de internationale rechtsorde, een goede bescherming van natuur en milieu, het monitoren van de gevolgen van de klimaatverandering, een betrokkenheid bij het beheer van de mondiale publieke goederen en de behartiging van de economische belangen van Nederland en de EU in het Noordpoolgebied op een duurzame wijze. Het beleidskader besteedt specifieke aandacht aan de kwetsbaarheid van het Arctisch milieu en de positie van inheemse volken. Het Nederlandse Noordpoolbeleid sluit nauw aan bij het Arctisch beleid van de EU met als belangrijkste prioriteiten de uitvoering van internationale overeenkomsten, behoud van veiligheid en stabiliteit en behartiging van economische belangen. Verder onderhoudt Nederland nauwe bilaterale betrekkingen met de Scandinavische landen die deels tevens lid zijn van de EU en/of NAVO. Met Rusland bestaat sinds 2001 een Gemeenschappelijk Actieprogramma dat recent is geactualiseerd voor de periode 2014-2016. In het licht van de actualiteit lijkt bij de concrete uitwerking daarvan nu pas op de plaats te worden gemaakt.

De aandacht bij de Nederlandse overheid voor de geopolitieke en economische perspectieven van de Arctische regio is beperkt. De Nederlandse bijdrage aan het wetenschappelijk onderzoek in de Arctische regio verschaft Nederland een entree in de regio en is alleen al om die reden van belang. Het verdient echter aanbeveling het Noordpoolbeleid te verbreden. Het Interdepartementale Polaire Overleg (IPO) waaraan de ministeries van Buitenlandse Zaken, Infrastructuur & Milieu, Economische Zaken, en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap deelnemen, richt zich in hoofdzaak op de inrichting en vormgeving van het wetenschappelijke programma en stelt instructies op voor

132 Zie: <http://www.senat.fr/notice-rapport/2013/r13-684-notice.html>. Geraadpleegd op 20 augustus 2014.

133 Zie: <http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/EN/International/Leitlinien-Arktispolitik.pdf?__blob=publicationFile>. Geraadpleegd op 20 augustus 2014.

134 Beleidskader 'Nederland en de Poolgebieden 2011-2015', Den Haag, 2013. Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2013/03/06/beleidskader-nederland-en-de-poolgebieden-2011-2015.html>.

de Nederlandse inbreng in het internationale overleg over Antarctica.[135] Binnen de Nederlandse overheid is de kennis over de Arctische regio verspreid over verschillende ministeries en de coördinatie van de Arctische belangen van Nederland behoeft verbetering.

Nederland is met de deelname aan drie van de zes werkgroepen van de Arctische Raad, een actieve waarnemer (zie ook hoofdstuk III.4). Tegelijkertijd is Nederland verhoudingsgewijs een kleine speler in de regio en het ligt dus voor de hand behartiging van de Nederlandse belangen in hoofdzaak via de EU te laten lopen. De Nederlandse belangen in het Arctisch gebied zijn vooral gelegen in het deel van de Arctische regio ten noorden van Noorwegen en Rusland. Nederland kan ook zijn bilaterale relaties actief benutten voor de behartiging van de Nederlandse belangen in het Noordpoolgebied. Verder heeft Nederland een goede reputatie op het gebied van internationaal recht en geen territoriale claims in het gebied en is dus in een positie om een objectieve en bemiddelende rol te spelen bij een duurzame economische ontwikkeling van het Noordpoolgebied.

135 Het IPO stelt ook de politieke/diplomatieke inbreng van Nederland vast binnen het internationale overleg over Antarctica. Nederland is namelijk een van de 28 landen met een formele medebestuursverantwoordelijkheid voor Antarctica. Een verantwoordelijkheid die bij Verdrag is vastgelegd. De Nederlandse Poolcommissie behartigt de belangen van het Nederlandse poolonderzoek. De voornaamste taken van de commissie zijn het uitschrijven van *calls for proposal* en het vertegenwoordigen van het Nederlandse poolonderzoek in internationale commissies en organisaties zoals Scientific Committee on Antarctic Research (SCAR) en International Arctic Science Committee (IASC). Zie: <http://www.nwo.nl/onderzoek-en-resultaten/programmas/nederlands+polair+programma/organisatie>.

III Beheer en bestuur van de Arctische regio

III.1 Rol van de Arctische Raad

Lange tijd bestond er geen bestuurs- of beheersorgaan voor de Arctische regio. De verstoorde verhoudingen tijdens de Koude Oorlog maakten samenwerking tussen de Arctische landen onmogelijk. In deze situatie kwam verandering na de toespraak van de Russische president Gorbatsjov in 1987 in Moermansk waarin hij opriep tot pan-Arctische samenwerking. Dit resulteerde in de oprichting van de *Arctic Environmental Protection Strategy* (AEPS). De AEPS was een samenwerkingsverband tussen de acht Arctische staten en richtte zich op milieuvraagstukken. Gaandeweg ontstond de behoefte aan nauwere samenwerking. Met de *Ottawa Declaration* (19 september 1996) werd de Arctische Raad opgericht.[136]

De Arctische Raad heeft geen verdragsbasis, is geen internationale organisatie, maar een pragmatisch internationaal samenwerkingsverband met Canada, de VS, Finland, IJsland, Rusland, Noorwegen, Denemarken (Groenland) en Zweden als deelnemende staten. Niet-Arctische staten kunnen geen lid worden. Het voorzitterschap van de Arctische Raad rouleert elke twee jaar tussen de acht Arctische landen.[137] Besluiten worden nauwelijks genomen; is dat wel het geval dan geldt de consensusregel. Inheemse volken kunnen de status van *permanent participant* krijgen.[138] Ze beschikken dan over 'full consultation rights in connection with the Council's negotiations and decisions'.[139] China, India, Zuid-Korea, Singapore, Japan, Frankrijk, Duitsland, Nederland, het VK, Italië, Spanje en Polen, een aantal intergouvernementele en interparlementaire organisaties en een aantal niet-gouvernementele organisaties (NGO's) zijn waarnemer bij de Arctische Raad. Waarnemers hebben geen spreekrecht en dus geringe invloed op de besluitvorming.[140] In totaal zijn er 32 waarnemers bij de Arctische Raad.

136 Declaration on the establishment of the Arctic Council, Ottawa, 19 september 1996. Zie: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/5-declarations>. Geraadpleegd op 12 maart 2014.

137 Canada bekleedt het voorzitterschap tot 2015.

138 In de Arctische Raad zijn de Inuit Circumpolar Council, de Saami Council, de Russian Association of Indigenous Peoples of the North (RAIPON), de Arctic Athabaskan Council (ACC), de Aleut International Association en de Gwich'n Council International (GCI) vertegenwoordigd. Inheemse volken kunnen uitsluitend de status van Permanent Participant krijgen als één volk een leefgebied heeft in meer dan één lidstaat of als een groep van volken die wonen binnen één lidstaat.

139 Zie: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/about-us/permanent-participants>.

140 Nederland bezit al vanaf 1998 de positie van waarnemer bij de Arctische Raad, vanwege de betrokkenheid van ons land bij de AEPS.

Binnen de Arctische Raad fungeren zes werkgroepen met experts uit de Arctische landen en de landen met status van waarnemer.[141] Daarnaast zijn er diverse *Taskforces* opgericht. Beide soorten gremia rapporteren aan de *Senior Arctic Officials* (SAO) die op hun beurt verslag uitbrengen aan de ministeriële bijeenkomst.[142] Op 28 mei 2008 werd op initiatief van Denemarken door de vijf kuststaten buiten het kader van de Arctische Raad om, de Ilulissat Declaration uitgebracht, tijdens een conferentie in de gelijknamige plaats op Groenland.[143] IJsland, Zweden, Finland en de inheemse volken waren verontwaardigd over het feit dat zij niet voor deze bijeenkomst waren uitgenodigd. De timing van het initiatief van Denemarken voor deze bijeenkomst was niet toevallig. Directe aanleiding vormde de geplante Russische vlag op de bodem van de Noordelijke IJszee in augustus 2007. In de Ilulissat Declaration werd het belang van het UNCLOS-verdrag onderstreept en een apart verdrag voor het beheer van de Arctische oceaan afgewezen.

Hoewel de Arctische Raad geen internationale organisatie is en alle lidstaten zich konden vinden in de informele werkwijze, ontstond gaandeweg toch behoefte aan enige vorm van institutionele ondersteuning. De oprichting van een permanent secretariaat in Tromsø in 2011 kwam hieraan tegemoet. Tijdens de ministeriële bijeenkomst in Kiruna (14/15 mei 2013) is *The Arctic Councils's Vision for the Arctic* aangenomen.[144] Dit visiedocument is vooral een herbevestiging van de constructieve samenwerking tussen de Arctische staten. Met het voornemen 'to expand the Arctic Council's roles from policy-shaping into policy-making' werd wel uiting gegeven aan een behoefte in de Arctische Raad om een groter accent op besluitvorming te leggen. In Kiruna werd tevens besloten tot de toelating van een aantal waarnemers (China, India, Italië, Japan, Zuid-Korea en Singapore). De Arctische landen waren bereid ruimte te maken voor andere belanghebbende staten. Dit versterkte tevens de relevantie van de Arctische Raad.[145] Het besluit tot toelating van de EU als waarnemer werd, als opgemerkt, uitgesteld.

Van meet af aan is militaire veiligheidssamenwerking uitgesloten geweest van de samenwerking binnen de Arctische Raad. Op instigatie van de VS is deze uitzondering expliciet opgenomen in de eerste voetnoot van de Ottawa Declaration: 'The Arctic

141 Deze werkgroepen zijn: the Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF), Protection of the Arctic Marine Environment (PAME), Emergency Prevention, Preparedness and Response (EPPR), Sustainable Development Working Group (SDWG) en ACAP (Arctic Contaminants Action Programme).

142 Alf Hakon Hoel 'The High North Legal-Political Regime', in Sven G. Holtsmark and Brooke A. Smith-Windsor *'Security prospects in the High North: geostrategic thaw or freeze?*', p. 94. Zie: <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?id=102391&lng=en>.

143 Zie: <http://www.oceanlaw.org/downloads/arctic/Ilulissat_Declaration.pdf>. Geraadpleegd op 12 maart 2014.

144 Arctic Council Secretariat 'Vision for the Arctic', Kiruna, 15 May 2013. Zie: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/5-declarations>. Zie ook: <http://www.arctic-council.org/eppr/agreement-on-cooperation-on-marine-oil-pollution-preparedness-and-response-in-the-arctic/>. Geraadpleegd op 13 maart 2014.

145 'The growing importance of the Arctic Council', Stratfor Global intelligence, 17 may 2013. Zie: <http://www.stratfor.com/analysis/growing-importance-arctic-council?0=ip_login_no_cache%3Df24ad61cc6d55ddcf76c5d09001814eb>. Geraadpleegd op 13 maart 2014.

Council should not deal with matters related to military security'.[146] Wel werd in 2011 een *Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic* gesloten.[147] Deze overeenkomst was in twee opzichten bijzonder. In de eerste plaats was het de eerste bindende overeenkomst die werd afgesloten door de lidstaten van de Arctische Raad. In de tweede plaats kunnen militaire middelen worden ingezet voor SAR-operaties waarmee de voetnoot uit de Verklaring van Ottawa enigszins wordt genuanceerd.[148] Ook wordt op lager niveau toch over veiligheidsvraagstukken gesproken. Sinds 2011 komen op initiatief van de VS en Noorwegen hogere militaire officieren uit de Arctische landen, Frankrijk, Duitsland, Nederland en het VK bijeen in de *Arctic Security Forces Round Table*, om overleg te voeren naar aanleiding van het toenemend gebruik van de Arctische wateren en te bezien hoe de inzet van nationale militaire en kustwachtcapaciteiten de civiele autoriteiten in de regio kunnen ondersteunen. Dit overleg valt buiten het raamwerk van de Arctische Raad.

De Arctische Raad heeft sinds haar oprichting een aanzienlijke bijdrage geleverd aan een duurzaam beheer van het Noordpoolgebied. Tegelijkertijd is de Arctische Raad, zoals opgemerkt, geen internationale organisatie en functioneert dus ook niet als zodanig. Het is geen besluitvormend orgaan,[149] er ontbreekt een rechtspersoonlijkheid, de wetenschappelijke rapporten worden in beperkte mate benut in het besluitvormingsproces, een uitvoerende organisatie ontbreekt en het budget is bescheiden.[150] Dit alles beperkt de slagkracht van de Arctische Raad.

III.2 Andere relevante internationale organisaties

Naast de Arctische Raad zijn er diverse andere gremia die bemoeienis hebben met de Arctische regio. De voornaamste organisaties zijn: de *Nordic Council* en de *Barents Euro-Arctic Council*.

Nordic Council
De *Nordic Council of Ministers* is opgericht in 1971.[151] Finland, IJsland, Noorwegen, Zweden en Denemarken richtten de Nordic Council op vanuit 'common understanding

146 Zie: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/5-declarations>. Geraadpleegd op 12 maart 2014, p. 1.

147 'Arctic SAR Agreement EN FINAL for signature 21-Apr-2011.pdf'. Zie: <http://www.ifrc.org/docs/idrl/N813EN.pd>.

148 Diverse incidenten in het verleden hebben aangetoond dat er behoefte is aan SAR-capaciteit in de regio: een vliegtuigcrash bij Resolute in 2011 en het stranden van de Canadese clipper *Adventure*. Zie: Haftendorn, 'The Case for Arctic Governance', p. 23.

149 Wel zijn in het kader van de Arctische Raad de overeenkomsten over Search and Rescue in 2011 en *Response to major maritime oil-spills* in 2013 gesloten.

150 A.J.K. Bailes, 'Understanding the Arctic Council: A Sub-Regional Perspective', p. 2. Zie: <http://www.jmss.org/jmss/index.php/jmss/article/view/527/513>.

151 In 1952 is de Nordic Council opgericht, een interparlementair forum dat tweemaal per jaar bijeenkomt.

of democracy and shared social values'.[152] De landen werken op intergouvernementele basis samen op een breed scala aan onderwerpen zoals economische samenwerking, onderwijs en onderzoek, cultuur, milieu en de Arctische regio.[153] Sinds 2009 werken de landen ook op defensiegebied samen in de *Nordic Defence Cooperation* (NORDEFCO) met de Arctische regio als één van de voornaamste aandachtsgebieden.[154] In 2011 is een gemeenschappelijke solidariteitsverklaring overeengekomen, 'Should a Nordic country be affected, the others will, upon request from that country, assist with relevant means'.[155]

Barents Euro-Arctic Council (BEAC)
Op initiatief van de toenmalige Noorse minister van Buitenlandse Zaken Stoltenberg, werd op 11 januari 1993 in Kirkenes de *Barents Euro-Arctic Council* (BEAC) opgericht. Denemarken, Finland, IJsland, Noorwegen, Rusland, Zweden en de Europese Commissie richtten de BEAC op ter versterking van de onderlinge samenwerking om daarmee bij te dragen aan vrede en stabiliteit.[156] De BEAC fungeert als een forum voor bilaterale en multilaterale samenwerking op een breed scala van onderwerpen zoals economie, handel, wetenschap en technologie, toerisme, milieu, infrastructuur, onderwijs en cultuur en met betrekking tot projecten specifiek voor de inheemse volken.[157] Directe aanleiding voor de oprichting van de BEAC vormde het uiteenvallen van de Sovjet-Unie. De regio was ten tijde van de Koude Oorlog, met onder andere de Noordelijke vloot van de Sovjet-Unie in Moermansk, een van de meest gemilitariseerde gebieden in Europa. Evenals de Arctische Raad is de BEAC een *soft institution* en veiligheidsaangelegenheden en geopolitieke vraagstukken zijn uitgesloten van samenwerking. De BEAC komt bijeen op het niveau van ministers van Buitenlandse Zaken en het voorzitterschap wisselt elke twee jaar tussen Finland, Rusland, Noorwegen en Zweden.[158] Nederland heeft de status van waarnemer bij de BEAC.

152 Zie: <http://www.norden.org/en/publications/publikationer/2010-792>, p. 6.

153 Zie: <http://www.norden.org/en/about-nordic-co-operation/areas-of-co-operation/the-arctic>. Geraadpleegd op 24 maart 2014.

154 Bij de opzet van NORDEFCO zijn in belangrijke mate de voorstellen uit het rapport 'Stoltenberg' opgevolgd. Stoltenberg Report, 9 February 2009, on Nordic foreign and security policy cooperation presented to the Nordic foreign ministers. Zie: <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/nordicreport.pdf>.

155 Zie: <http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Nordisk%20samarbeid/The_Nordic_declaration_on_solidarity.pdf>.

156 Declaration Cooperation in the Barents Euro-Arctic region, Conference of Foreign Ministers in Kirkenes, 11 January 1993. Zie: <http://www.barentsinfo.fi/beac/docs/459_doc_KirkenesDeclaration.pdf>. Geraadpleegd op 14 maart 2014.

157 Canada, Frankrijk, Duitsland, Italië, Japan, Nederland, Polen, het VK en de VS hebben een waarnemersstatus.

158 BEAC kent zes werkgroepen: Working Group on Economic Cooperation, Working Group on Customs Cooperation, Working Group on Environment, Steering Committee for the Barents Euro-Arctic Transport Area, Joint Committee on Rescue Cooperation, Barents Forest Sector Task Force. Zie: <http://www.beac.st/in-English/Barents-Euro-Arctic-Council/Working-Groups>. Geraadpleegd op 19 maart 2014.

III.3 UNCLOS/ juridische vraagstukken

Juridisch kader algemeen
Het recht dat het gebied van de Noordelijke IJszee beheerst, bestaat uit algemene internationaal rechtelijke regelingen, in het bijzonder UNCLOS en specifieke regelingen die voor het Arctisch gebied zijn geschreven.[159] Tot deze laatste behoren onder meer het *Agreement on the Conservation of Polar bears.* Ook het nationale recht van de acht Arctische staten speelt een rol. Zo is er bijvoorbeeld de Canadese *Arctic Waters Pollution Prevention Act*. Tot slot zijn er de sub-nationale wetten en regelingen, zoals de *Nunavut Wildlife Act*. Van groot belang zijn daarnaast de talloze declaraties, resoluties, *memoranda of understanding* en samenwerkingsakkoorden die een web van *soft-law* spinnen dat in de praktijk verrassend efficiënt en effectief blijkt te zijn. Daarbij speelt de aanwezigheid van een groot aantal inheemse volken in het gebied een belangrijke rol. Hierbij is sprake van een cruciaal verschil met Antarctica. Zowel de biodiversiteit in het gebied als de bescherming van de gezondheid, het levensonderhoud en de bestaansmiddelen van de inheemse bevolking hebben de aandacht gevestigd op de rol en mogelijkheden van mensenrechtenverdragen en -afspraken in de Arctische verhoudingen. Door dit alles heen loopt als een rode draad de territoriale soevereiniteit van de Arctische staten. Bovendien zijn er de verschillende grondslagen voor de uitoefening van jurisdicties: die van de kuststaat, van de vlaggenstaat en van de havenstaat. Ook gelden voor de zeebodem andere regels dan voor de waterkolom daarboven.

Men spreekt wel van een patchwork of een gefragmenteerd systeem van regels en jurisdicties. Maar centraal in deze combinatie van regelingen staat steeds weer de vreedzame beslechting van de geschillen. Het mag duidelijk zijn dat de soms tegengestelde belangen van nationale soevereiniteit, grondstoffen, bescherming van het milieu en klimaat en de directe omgeving, en de zeggenschap over politieke, militaire en veiligheidsaspecten, niet alleen met juridische methoden alleen kunnen worden opgelost. Bovendien raken enkele belangen, zoals die van de bescherming van het milieu en de winning van grondstoffen, ook niet-Arctische staten en zelfs de wereld als geheel. Door de snelle ontwikkelingen in het Arctische gebied, is de geopolitiek nergens zozeer verweven met alle aspecten van vreedzaam samenleven en de duurzame ontwikkeling als daar, waarbij de invloed van de inheemse groepen als niet-statelijke actoren een groeiende en unieke rol speelt.

UNCLOS is in dit verband het belangrijkste verdrag zoals ook in de verklaring van Ilulissat werd bevestigd: '(….) the law of the sea provides for important rights and obligations concerning the delineation of the outer limits of the continental shelf…. We remain committed to this legal framework and to the orderly settlement of any possible overlapping claims'.[160] Alle Arctische staten hebben UNCLOS geratificeerd, met uitzondering van de VS. UNCLOS maakt onderscheid tussen verschillende maritieme zones: binnenwateren, territoriale zee, archipelwateren, aansluitende zone, continentaal plat, exclusieve economische zone en volle zee. De zeggenschap van de kuststaten

159 Andere mondiale verdragen van belang zijn onder andere het VN-Klimaatverdrag, het Biodiversiteitsverdrag, het Verdrag van Montreal over de Ozonlaag, de Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution, de International Convention for the Regulation of Whaling (ICRW), de London Dumping Convention, MARPOL.

160 The Ilulissat Declaration. Zie: <http://www.arcticgovernance.org/the-ilulissat-declaration.4872424.html>.

verschilt per zone (zie voor een uiteenzetting over de basisbeginselen van het zeerecht bijlage V, voor een overzicht van de maritieme zones bijlage VI en bijlage VII voor een overzicht van de rechten van kust- respectievelijk vlaggenstaten).

Juridische disputen
Vooral de exploratie en exploitatie van nieuwe olie- en gasvelden staan hoog op de agenda van de verschillende Arctische staten en leiden tot acties onder het verdrag om de afbakening van het continentaal plat, de zijwaartse grensafbakening en het doorvaartregime voor de Noordwestelijke en de Noordoostelijke route vast te leggen en diverse kwesties met betrekking tot Spitsbergen en het Hanseiland op te lossen.[161] Het eigendom van het laatstgenoemde, kleine onbewoonde eiland, dat ligt in de *Straat van Nare*s, wordt betwist door Canada en Denemarken. Molenaar, Rothwell en Oude Elferink wagen zich niet aan voorspellingen over de mogelijkheid dat één van deze disputen zich ontwikkelt tot *game changer* hoewel zij het evenmin uitsluiten. Zij sluiten zich aan bij de scenario's uit de AMSA-studie (zie hoofdstuk I.2) en menen dat een drastische wijziging in de onderlinge verhoudingen tussen de Arctische staten, bijvoorbeeld tussen Rusland en de VS 'could trigger game changers as well'.[162] Afgezien van het Hanseiland zijn er geen territoriale geschillen over land in het Arctisch gebied. Wel zijn er geschillen over de rechte basislijnen van vooral Canada en Rusland. De rechte basislijnen zijn van betekenis voor de afbakening van de territoriale zee.[163]

Afbakening continentaal plat
Voor de afbakening van het verlengde continentaal plat in de Noordelijke IJszee moeten verdragspartijen bij UNCLOS een claim indienen en gegevens aandragen bij de CLCS conform artikel 76 van UNCLOS. Het internationale recht geeft het juridische kader en dit wordt door de Arctische kuststaten gebruikt. Er is dus geen sprake van de *last land-grab on earth*. Claims moeten binnen een periode van tien jaar na de ratificatie van UNCLOS zijn ingediend. Aan het indienen van een claim gaat een langdurig, uitgebreid, complex en kostbaar geologisch onderzoek vooraf. De Arctische kuststaten werken daarom samen bij het verzamelen van gegevens en houden elkaar ook op de hoogte met betrekking tot overlappende claims.[164] De kuststaat stelt de grenzen van het continentaal plat vast op grond van de aanbevelingen van de CLCS op basis van onder andere geografische, geomorfologische en geologische criteria. Mocht een kuststaat het oneens zijn met de aanbevelingen van de CLCS dan kan het binnen een redelijke termijn nieuwe gegevens indienen.[165]

UNCLOS biedt de grondslag voor de Arctische kuststaten om een claim in te dienen voor gebieden die daarvoor als vrije zee werden beschouwd. Noorwegen, Canada en

161 Erik J. Molenaar, Alex. G. Oude Elferink and Donald R. Rothwell '*The law of the sea and the polar regions'*, Leiden, 2013, p. 409.

162 Ibidem.

163 Gesprek met prof.dr. A.G. Oude Elferink en prof.dr.ing. E.J. Molenaar, Den Haag, 4 juni 2014.

164 Molenaar, Oude Elferink and Rothwell '*The law of the sea*', p.71.

165 Alex, G. Oude Elferink, 'Het continentale plat in de poolgebieden: Koude oorlog of triomf van het recht? In: '*Afkoeling na opwarming: het Poolrecht onder druk*?' Preadviezen van dr. A.G. Oude Elferink en prof.mr.dr. R. Lefeber, p. 11.

Rusland hebben dit inmiddels gedaan. De CLCS heeft aanbevelingen geformuleerd voor de Noorse claim en Noorwegen heeft de grenzen overeenkomstig vastgesteld. Zolang de VS UNCLOS niet hebben geratificeerd, kan het land geen claim indienen en loopt het dus het risico achter het net te vissen als andere Arctische staten hun nieuwe grenzen ondertussen wel hebben vastgesteld. Rusland heeft in 2001 een claim ingediend maar deze werd door de CLCS afgewezen vanwege onvoldoende onderbouwing. Op 7 april 2014 maakte de Russische minister voor natuurlijke hulpbronnen Donsky bekend dat het onderzoekswerk zover gevorderd is, dat naar verwachting in het eerste kwartaal van 2015 een herziene claim bij de CLCS kan worden ingediend.[166] Canada heeft in december 2013 aangekondigd een claim te zullen indienen en naar verwachting zal Denemarken in 2014 volgen vanwege het aflopen van de tienjaarstermijn. De claims van Canada en Rusland overlappen elkaar.[167] De status van de Mendeleyev- en Lomonosov-ruggen is relevant voor Canada, Denemarken/Groenland en voor Rusland en bepaalt uiteindelijk de omvang van het continentaal plat in een groot deel van de Noordelijke IJszee.[168] De grens tussen Canada en de VS in de Beaufortzee moet eveneens nog worden vastgesteld.

De vaststelling van de afbakening van de breedte van het verlengde continentaal plat zal nog decennia in beslag nemen. De CLCS doet overigens geen uitspraak over zijwaartse afbakening, dat dienen staten onderling op te lossen zoals Noorwegen en Rusland hebben gedaan in 2010, toen beide landen overeenstemming bereikten over de onderlinge afbakening van grenzen in de Barentszzee en de Noordelijke IJszee. In 1990 zijn de VS en de Sovjet-Unie (vlak voor het uiteenvallen van laatstgenoemde) een afbakening overeengekomen van de onderlinge grenzen in de Noordelijke IJszee. Deze overeenkomst is nog niet in werking getreden omdat het Russische parlement hieraan nog niet zijn goedkeuring heeft verleend.[169] De volle zee in de Noordelijke IJszee is naar huidige inschatting ongeveer even groot als de Middellandse Zee, maar de omvang wordt uiteindelijk bepaald door de toewijzing van claims met betrekking tot de afbakening van de verlengde continentaal platten. Slechts een zeer klein deel van de zeebodem behoort tot het gebied waar de Internationale Zeebodemautoriteit zeggenschap heeft.[170]

Scheepvaartroutes
Verschil van mening bestaat ook over de jurisdictie over de doorvaart door de noordwestelijke en noordoostelijke scheepvaartroute. Canada rekent de noordwestelijke doorvaart tot de Canadese territoriale wateren, Rusland doet dat voor (delen van) de noordoostelijke doorvaart. Beide visies worden door de meeste andere landen niet gedeeld. Canada heeft de noordwestelijke route omgedoopt in *Canadian Internal Waters* en Rusland spreekt over de *Northern Sea Route* als het om de noordoostelijke

166 Zie: <http://barentsobserver.com/en/arctic/2014/04/putin-readies-arctic-territorial-claims-07-04>. Geraadpleegd op 17 april 2014.

167 Rusland meent dat de Lomonosov- en de Medeleyev-rug verbonden zijn met het Siberische vaste land en dus deel uitmaken van het continentaal plat. Zowel Rusland als Canada claimen een deel van de Noordpool.

168 Gesprek met prof.dr. A.G. Oude Elferink en prof.dr.ing. E.J. Molenaar, Den Haag, 4 juni 2014.

169 Oude Elferink, 'Het continentale plat', p. 22.

170 Gesprek met prof.dr. A.G. Oude Elferink en prof.dr.ing. E.J. Molenaar, Den Haag, 4 juni 2014.

route gaat. Om uitsluitsel te kunnen geven is het van belang vast te stellen of deze wateren in het verleden al dan niet als internationale zeestraat werden gebruikt. Tevens zijn de rechte basislijnen van belang die bepalen dat het water aan de landzijde als binnenwater mag worden beschouwd. Over de bepaling hiervan en dus het claimen van binnenwateren door Rusland en Canada bestaat dus verschil van inzicht. Rusland claimt op grond van artikel 234 van UNCLOS formele jurisdictie over de noordoostelijke route. Dit betekent dat alle schepen die van deze route gebruik willen maken de Russische autoriteiten hiervan vooraf op de hoogte moeten stellen en een *ice-breaker fee* moeten betalen.[171] Noch de ene, noch de andere route heeft echter een geschiedenis als zeestraat.[172] President Poetin sprak op 22 april 2014 bovendien de hoop uit dat de meeste schepen via de noordoostelijke route onder Russische vlag zouden varen, zodat de scheepvaart grotendeels onder Russische jurisdictie valt.[173] Om veiligheidsredenen kan Rusland kapiteins verplichten Russische ijsbrekers als escorte in te huren. Vanuit veiligheidsoogpunt zijn dit begrijpelijke maatregelen. Een bijkomend effect is dat het de kuststaat extra invloed over het verkeer door het Arctisch gebied geeft. Het geschil over de status van de scheepvaartroutes kan worden opgelost door gebruik te maken van de regeling voor geschillenbeslechting in UNCLOS of door middel van onderhandelingen in het kader van IMO of de Arctische Raad.[174]

Visserij
Momenteel vindt er geen grootschalige commerciële visserij plaats in de Noordelijke IJszee. Er bestaat nog relatief weinig kennis over de ecosystemen in de Noordelijke IJszee maar de verwachting is dat bij verdere opwarming visgronden noordwaarts zullen opschuiven. Regulering van de visserij vindt vooral op regionaal, bilateraal en nationaal niveau plaats met een sleutelrol voor de Regional Fisheries Management Organizations (RFMO's).[175] De kuststaten zijn in onderhandeling over een regionaal instrument voor visserij in de centrale Noordelijke IJszee. De VS zijn proactief op dit onderwerp. Zij hebben zelf al een aanzienlijk gebied bij Alaska gesloten voor visserij en wensen een moratorium in de Noordelijke IJszee.

Spitsbergen
Over Spitsbergen bestaat verschil van inzicht tussen Noorwegen enerzijds en de andere partijen bij het Spitsbergenverdrag (1920) anderzijds. Volgens dit verdrag is de soevereiniteit over het gebied toegekend aan Noorwegen. Alle verdragspartijen mogen echter maritieme, industriële, commerciële en mijnbouwactiviteiten uitoefenen, zowel op het land als in het water. De jacht, visserij en mijnbouw vallen hier dus ook onder, maar daarop zijn wel door Noorwegen gestelde regels van toepassing om het milieu te beschermen, met inbegrip van instandhoudingsmaatregelen. Het belangrijkste discussiepunt tussen Noorwegen en de verdragspartijen betreft de visserijrechten en

171 C.L. Ragner, 'The Northern Sea Route'. Zie: <http://www.fni.no/doc&pdf/clr-norden-nsr-en.pdf>.

172 Laura Boone, 'International regulation of polar shipping' in Molenaar, Elferink and Rothwell, '*The law of the sea*, p. 209, meent daarentegen dat de internationale steun om de nieuwe scheepvaartroutes tot internationale wateren te bestemmen toeneemt.

173 Zie: <http://rt.com/news/154028-arctic-russia-ships-subs/>. Geraadpleegd op 23 april 2014.

174 Boone, 'International regulation of polar shipping', p. 211.

175 Gesprek met prof.dr. A.G. Oude Elferink en prof.dr.ing. E.J. Molenaar, Den Haag, 4 juni 2014.

mijnbouwrechten in de maritieme zones rondom Spitsbergen. Noorwegen heeft conform UNCLOS de breedte van de territoriale wateren in 2004 rondom Spitsbergen van 4 naar 12 mijl verlengd en de grenzen van het verlengd continentaal plat rondom Spitsbergen vastgesteld. Noorwegen heeft nog geen EEZ ingesteld rondom Spitsbergen, maar in 1977 wel een visserijzone van 200 mijl. Het recht van Noorwegen op maritieme zones wordt niet betwist door de andere verdragspartijen, maar zij menen wel dat het non-discriminatiebeginsel van het Spitsbergenverdrag van toepassing is op alle maritieme zones buiten de territoriale zee van Spitsbergen.[176] Ook zouden in de toekomst spanningen kunnen ontstaan tussen Noorwegen en de andere verdragspartijen als door klimaatverandering mijnbouwactiviteiten op Spitsbergen aantrekkelijker worden.

Arctisch verdrag
In tegenstelling tot het Zuidpoolgebied bestaat voor het Noordpoolgebied geen alomvattend verdrag. Van verschillende kanten is de totstandkoming van een Arctisch verdrag bepleit, bijvoorbeeld door het Europees Parlement in 2008 en door het Wereld Natuur Fonds (WNF).[177] De Arctische kuststaten hebben evenwel geen behoefte aan een dergelijk verdrag zoals ook in de Ilulissat-verklaring is uitgesproken. Daar lijkt ook minder noodzaak toe te zijn. Werd het Antartica-verdrag afgesloten als een *agreement to disagree* over grondgebied dat onderling werd betwist, in het Arctische gebied is de soevereiniteit van de kuststaten onomstreden. Er zijn geen territoriale geschillen die niet zonder een Arctisch verdrag zouden kunnen worden opgelost. Het Hanseiland is het enige stukje land waarover in het Noordpoolgebied een territoriaal geschil bestaat. Vooral hierdoor is het Antarctisch verdragssysteem geen geschikt model voor het Noordpoolgebied. Naast UNCLOS zijn er diverse andere verdragen die van toepassing zijn, zoals het Fish Stock Agreement. In het kader van de VN wordt gesproken over de ontwikkeling van een verdrag tot bescherming van de biodiversiteit in zeegebieden buiten de nationale rechtsmacht van staten. Arctische staten onderkennen ook eigen verantwoordelijkheid zoals bleek bij de totstandkoming van het SAR-verdrag en het verdrag ter voorkoming van olievervuiling. Ook de haalbaarheid van de totstandkoming van een Arctisch verdrag voor alle vraagstukken met betrekking tot het deel van de Noordelijke IJszee dat niet binnen de EEZ's van de verschillende kuststaten valt, is vooralsnog weinig kansrijk. De totstandkoming van een *code of conduct* zou een stap voorwaarts kunnen zijn met op lange termijn de mogelijkheid van een Arctisch verdrag.

Conflictbeslechting
Wanneer staten met aangrenzende of tegenover elkaar liggende kusten dezelfde stukken van het continentaal plat opeisen en de weg langs de CLCS, die geen conflict-beslechtende rol heeft, of via een onderling akkoord niet tot een oplossing leidt, dan biedt UNCLOS een aantal procedurele routes. Dit verdrag gaat met nadruk uit van

176 Gesprek met prof.dr. A.G. Oude Elferink en prof.dr.ing. E.J. Molenaar, Den Haag, 4 juni 2014.

177 Timo Koivurora, Erik J. Molenaar 'International Governance and regulation of the Marine Arctic. III A Proposal For A Legally Binding Instrument', Oslo, 2008.

vreedzame conflictbeslechting, dit is geregeld in artikel 287, de *compulsory dispute settlement*.[178]

Staten kunnen hun conflict aldus voorleggen aan de twee vaste instanties, het Internationale Zeerecht Tribunaal (ITLOS) in Hamburg en het Internationaal Gerechtshof in Den Haag, maar ook aan een ad hoc Annex VII of een speciaal Annex VIII arbitragetribunaal. Deze tweede arbitragemogelijkheid bestaat alleen als het gaat om conflicten over visserij, bescherming en behoud van het zeemilieu, wetenschappelijk onderzoek of scheepvaart, met inbegrip van verontreiniging door schepen. Hebben staten die hun conflict willen voorleggen aan een rechter bij ratificatie beide hetzelfde forum voor geschillenbeslechting gekozen – het is mogelijk meer dan één forum te kiezen – dan is uitsluitend deze instantie bevoegd. Hebben staten echter verschillende fora gekozen, dan kan het geschil alleen worden voorgelegd aan het tribunaal dat is opgericht in overeenstemming met Annex VII van het Verdrag. Arbitrage kan plaatsvinden onder auspiciën van het Permanent Hof van Arbitrage dat zetelt in het Vredespaleis in Den Haag. Ondanks het bestaan van het ITLOS komt er door deze constructie een groot aantal zeerechtconflicten terecht bij het Internationaal Gerechtshof en het Permanent Hof van Arbitrage, waar zich een jurisprudentie ontwikkelt die ook voor het Arctisch gebied van invloed kan zijn.

Het UNCLOS-systeem wordt verzwakt door de mogelijkheid van een *opt-out* regeling voor bepaalde onderwerpen waaronder de afbakening van zeegrenzen. Dit is een fundamentele beperking van de betekenis van UNCLOS voor de Noordelijke IJszee. Immers, juist de afbakening van de grenzen is door de snelle ontwikkelingen met betrekking tot het klimaat, de geopolitiek en de grondstoffen voor alle betrokkenen van immens belang.

Inheemse volken
Voor de meeste Arctische staten geldt dat het poolgebied ver weg ligt van de hoofdstad. Het gaat om uitgestrekte gebieden met een kleine bevolking, die lang niet altijd voldoende is vertegenwoordigd in de regering, het parlement en de ambtenarij. Onder invloed van de erkenning van de mensenrechten van inheemse volken, waaronder de sociaal-economische rechten en het recht op zelfbeschikking, is er meer aandacht gekomen voor de positie van deze volken in relatie tot de grondstoffen die zich in hun gebied bevinden. De ontdekking van olie en gas is daarbij een belangrijke factor.

De Noordelijke IJszee is zonder twijfel van groot belang voor de inheemse volken. Zij zullen hun plaats aan de onderhandelingstafel moeten opeisen om hun stempel op de ontwikkelingen te kunnen drukken. Kernbegrippen als vreedzaam gebruik, vreedzame doeleinden en collectieve veiligheid zouden moeten worden afgewogen tegen de belangen en rechten van de inheemse volken. Dan gaat het niet in de eerste plaats om de militaire aspecten, maar om de veel verder reikende belangen van bescherming van milieu en klimaat en mondiale veiligheid. Hier kunnen de uitgangspunten van UNDRIP een leidende rol spelen. Wat gebeurt er als de grondstoffen geen eigendom van de

178 When signing, ratifying or acceding to this Convention or at any time thereafter, a State shall be free to choose, by means of a written declaration, one or more of the following means for the settlement of disputes concerning the interpretation or application of this Convention: (a) the International Tribunal for the Law of the Sea established in accordance with Annex VI; (b) the International Court of Justice; (c) an arbitral tribunal constituted in accordance with Annex VII; and (d) a special arbitral tribunal constituted in accordance with Annex VIII for one or more of the categories of disputes specified therein.

staat zijn, maar van de inheemse bevolking? Een aantal Arctische staten erkent dat de inheemse bevolkingsgroep rechten kan hebben op olie, gas en mineralen. In Canada zijn hierover *land claim agreements* gesloten, in de VS zijn deze rechten bij wet geregeld. In die gevallen kunnen de inheemse eigenaren beslissen over de exploitatie van grondstoffen. Niet in alle Arctische staten is dit goed geregeld en worden regelingen goed uitgevoerd. Onderzoek en exploitatie zullen in de meeste gevallen te duur zijn voor de inheemse rechthebbenden en in onderhandelingen met bijvoorbeeld particuliere ondernemingen hebben inheemse volken een zwakke onderhandelingspositie.

III.4 De Nederlandse benadering van het beheer van de Arctische regio

Als waarnemer bij de Arctische Raad en via het Spitsbergenverdrag toont Nederland nauwe betrokkenheid bij het beheer en bestuur van de Arctische regio. Bijdragen aan versterking van de internationale rechtsorde is ook wat het Noordpoolbeleid betreft een centrale Nederlandse doelstelling. Ook Nederland beschouwt UNCLOS als de basis voor het beheer van het Noordpoolgebied en zet zich in voor aanvullende internationale regelgeving voor visserij, milieu en scheepvaart zoals de *Polar Code* en ISO-normering voor de energiewinning. Nederland is van mening dat het deel van het Noordpoolgebied dat buiten de rechtsmacht van de Arctische staten ligt beschouwd moet worden als een mondiaal publiek goed dat beschermd moet worden en waar ook niet-Arctische landen een stem in hebben.

Nederland maakt zich vooralsnog niet sterk voor een alomvattend Arctisch verdrag naar analogie van het verdrag inzake Antarctica omdat de Arctische staten zelf te kennen hebben gegeven geen voorstander te zijn van een dergelijk verdrag. Nederland is wel voorstander van deelregimes zoals een Arctisch visserijregime. Nederland vindt de Arctische Raad 'het meest aangewezen circumpolaire beleidsforum' maar meent dat voor sommige problemen een mondiale aanpak uitkomst kan bieden.[179] Nederland is voorstander van uitbreiding van het aantal landen met de status van waarnemer en van een waarnemersstatus van de EU.

Wat het klimaat en milieu betreft, streeft Nederland onder andere naar (1) aanvullende internationale afspraken, (2) Arctisch bestuur dat zich inzet voor een strikt milieubeheer gebaseerd op het voorzorgbeginsel en (3) de ontwikkeling van een overkoepelend en ecosysteemgericht beheer van menselijke activiteiten. Voorts ondersteunt ons land maatregelen ter bescherming van het mariene milieu.[180] Op het vlak van de natuur en biodiversiteit zet Nederland zich onder andere in voor duurzaam gebruik van de Arctische biodiversiteit, versterking van het ecosysteemgerichte beheer van het maritieme milieu, wordt onderzocht of steun zal worden verleend om sommige scheepvaartroutes als bijzonder kwetsbare gebieden uit te roepen en of een netwerk van beschermde zeegebieden in het Noordpoolgebied moet worden aangewezen.[181]

Voor de inheemse volken wenst Nederland behoud van de Arctische culturele ontwikkeling, dringt het aan op bescherming van de mensenrechten en spoort het

179 Beleidskader, p. 32.

180 Ibidem, pp. 38-39.

181 Ibidem, pp. 41-42.

andere landen aan om de rechten van de inheemse volken te respecteren.[182] Nederland hecht aan open toegang tot gemeenschappelijke hulpbronnen. Tevens is ons land van oordeel dat bij de nieuwe scheepvaartroutes alle rechten uit UNCLOS gerespecteerd moeten worden zoals het recht op onschuldige doorvaart, het recht op doortocht en de rechten op de volle zee.[183] Met betrekking tot de Arctische visserij is Nederland van oordeel dat geen nieuwe visserijactiviteiten mogen worden ontplooid in gebieden waarvoor nog geen instandhoudings- en beheersregeling bestaat. De maritieme zones rondom Spitsbergen zouden naar het oordeel van Nederland onder het regime van het Spitsbergenverdrag moeten vallen.

Wat het bestuur en beheer van de Arctische regio betreft is de regering van mening dat niet-Arctische landen een stem moeten hebben in de besluitvorming over de minerale rijkdommen, die zich bevinden in dat deel van het Noordpoolgebied dat buiten de rechtsmacht van de Arctische staten ligt. Nederland ziet deze reserves als mondiale publieke goederen die bescherming verdienen met het oog op de belangen van toekomstige generaties. Verder wordt gestreefd naar duurzaam beheer en aanvullende internationale afspraken over milieu, visserij, scheepvaart, veiligheid en delfstofwinning. De Nederlandse regering zou het verder toejuichen als de VS UNCLOS ratificeert.

Nederland steunt de kandidatuur van de EU voor een waarnemersstatus van de Arctische Raad, de Nederlandse beleidsdoelstellingen komen namelijk in belangrijke mate overeen met de Europese visie op het Noordpoolgebied. Nederland staat achter de initiatieven van de IMO om de milieunormen voor Arctische scheepvaart aan te scherpen en is daarom voorstander van de juridische verbindende *Polar Code*.

182 Beleidskader, p. 46.

183 Ibidem, p. 49.

IV Veiligheidsvraagstukken in de Arctische regio

IV.1 Militaire opbouw in de Arctische regio

Na het einde van de Koude Oorlog zijn veel militaire capaciteiten in het Noordpoolgebied ontmanteld of gereduceerd. Sinds enkele jaren is er echter sprake van een toename van militaire activiteiten en modernisering van militair materieel (mede) ten behoeve van inzet in het Noordpoolgebied. Sommige Arctische staten hebben hiermee een begin gemaakt, andere hebben daarvoor plannen ontwikkeld.[184]

Rusland
Als het grootste Arctische land met veruit de meeste belangen, heeft Rusland in vergelijking met de andere kuststaten een relatief grote krijgsmacht in de regio. De Noordelijke vloot bevindt zich in het Arctische gebied dat voor de Russische marine de toegangsroute vormt tot de Atlantische Oceaan en de Pacific. Rusland heeft nieuwe investeringen aangekondigd en de militaire presentie in de regio uitgebreid. Een vliegdekschip, de Admiraal Kuznetsov, een kruiser, vijf torpedobootjagers, twee fregatten en ruim 20 patrouilleschepen zijn beschikbaar.[185] De vloot heeft ruime ervaring in het varen in de Noordelijke IJszee, zij het in de meeste gevallen wel met behulp van een ijsbreker. Met het oog daarop is de aanschaf van nieuwe ijsversterkte Arctische patrouilleschepen gepland. De meeste Russische onderzeeërs met ballistische rakketten vallen onder de Noordelijke vloot, waaronder een aantal van de nieuwe *Borey*-klasse dat sinds kort gestationeerd is op het schiereiland Kola.[186] Andere, nog in aanbouw zijnde onderzeeërs komen in de buurt van de Noorse kust en in de Barentszzee te liggen. Op land stationeert Rusland twee Arctische infanteriebrigades, waaronder de 200e gemotoriseerde infanteriebrigade in Pechenga. Deze zal de basis vormen van een nieuw Arctisch strategisch commando.[187] Verder wordt in 2014 een *Arctic Army group* opgericht en voert Rusland een aantal programma's uit om militair materieel geschikt te maken voor opereren onder Arctische omstandigheden.[188] In april 2014 kondigde president Poetin verdere versterking van de militaire infrastructuur aan om zo operaties in de Arctische regio mogelijk te maken. De verlaten vliegvelden in Franz Josef Land, Nova Zembla en op de Siberische eilanden worden weer in gebruik genomen, evenals

184 Dit hoofdstuk is in hoofdzaak gebaseerd op: Huebert, R, e.a., 'Climate Change & International Security: The Arctic as a Bellwether', 2012. Zie: <http://www.c2es.org/publications/climate-change-international-arctic-security>. Siemon Wezeman, *Military capabilities in the Arctic*, SIPRI Background Paper, March 2012. Zie: <http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=442>. Zie ook: Dylan Lehrke, 'The Cold Thaw', *IHS Jane's Defence Weekly',* 7 May 2014.

185 Lehrke, 'The Cold Thaw', p. 6.

186 Thomas Nilsen, 'Putin orders arctic army', 28 March 2014. Zie: <http://barentsobserver.com/en/security/2014/03/putin-orders-arctic-army-development-28-03>. Geraadpleegd op 8 mei 2014.

187 Bruce Jones, London, 'Russia to establish new Arctic Strategic Command', *IHS Jane's Defence Weekly*, 19 February 2014. Zie: <http://www.janes.com/article/34344/russia-to-establish-new-arctic-strategic-command>. Geraadpleegd op 8 mei 2014.

188 Lehrke, 'The Cold Thaw', p. 6.

het vliegveld Severomorsk-1 op het schiereiland Kola.[189] De militaire activiteiten in de Arctische regio zijn toegenomen. In 2007 zijn de patrouilles langs de Noorse, Zweedse en Finse grens met lange afstandsbommenwerpers hervat, evenals de noordelijke patrouilles van marine-eenheden. Vanaf 2009 voert Rusland operaties uit in de Arctische wateren met kernonderzeeërs.[190] In ditzelfde jaar is ook een grote militaire oefening gehouden. Om financiële redenen zullen naar verwachting niet alle investeringsplannen tot realisatie kunnen komen.[191] Twee amfibische transportschepen van de Mistral-klasse worden momenteel afgebouwd in Frankrijk, in verband met de situatie in Oekraïne heeft Frankrijk de levering van het eerste schip uitgesteld.

Noorwegen
Het Noorse defensiebeleid is sterk gericht op mogelijke dreigingen vanuit Rusland in de Arctische regio. Tegelijkertijd wordt er ook met Rusland op maritiem terrein samengewerkt bijvoorbeeld door gezamenlijk te oefenen en door uitwisseling van personeel.[192] Vanwege de annexatie van de Krim heeft Noorwegen de militaire samenwerking opgeschort tot eind 2014, met uitzondering van de samenwerking op het gebied van kustwachttaken en SAR.[193] Rusland, de VS en Noorwegen hielden in augustus 2012 de militaire oefening *Northern Eagle*, maar de planning voor de editie van mei 2014 werd stilgelegd in verband met de gebeurtenissen op de Krim. In 2009 is het hoofdkwartier van de Noorse krijgsmacht naar Bodø verplaatst. Het hoofdkwartier van de Noorse landmacht bevindt zich nog noordelijker, in Bardufoss. De Noorse marine heeft overigens het lager gelegen Bergen als thuishaven. In Bodø zijn twee F-16-squadrons gestationeerd voor de verdediging van het Noorse luchtruim. Na de ingebruikname van de F-35 door Noorwegen, zal een *Quick Reaction Alert*-basis worden geopend in Evenes. De voor het Arctisch gebied geschikte patrouillevliegtuigen, inmiddels meer dan twintig jaar oud, staan nog niet op de rol om vervangen te worden.[194] In 2011 zijn vijf nieuwe fregatten van de *Fridtjof Nansen*-klasse in gebruik genomen. Deze schepen

189 Trude Pettersen, 'Plans reopen military base kola peninsula', 21 February, 2014. Zie: <http://barentsobserver.com/en/security/2014/02/plans-reopen-military-base-kola-peninsula-21-02>. Geraadpleegd op 8 mei 2014.

190 Op zich kan deze ontwikkeling aanleiding zijn tot uitbreiding van de oppervlaktevloot: 'It is likely that this larger and more active SSBN fleet will lead to an increase in surface ships and aircraft, including many that can operate effectively in the harsh Arctic environment. At the same time, the reduction in Arctic ice under which the SSBNs can hide is also likely to increase the need for escorts and patrol aircraft.' Wezeman, *Military capabilities*, p. 10.

191 F. Lassere, 'Is there an arms race in the Arctic?', *Journal of Military and Strategic Studies,* Vol. 14, issues 3 & 4, 2012, p. 54. 'It seems therefore, presumptive to call the Russian defence modernization a militarization of the Arctic, particularly as current activity remains a shadow of that seen in the Cold-War era.' In: Le Mière and Mazo, *Arctic opening*, p. 87.

192 T. Pettersen, 'Closer military cooperation between Norway and Russia', 14 February 2013. Zie: <http://barentsobserver.com/en/security/2013/02/closer-military-cooperation-between-norway-and-russia-14-02>.

193 A. Staalesen, 'Norway expands ban on military cooperation with Russia', 30 May 2014. Zie: <http://barentsobserver.com/en/security/2014/05/norway-expands-ban-military-cooperation-russia-30-05>.

194 Wezeman, *Military capabilities*, p. 7.

zijn geschikt om in Arctische wateren te opereren en uitgerust met het *Aegis Combat System*. Verder beschikt de Noorse kustwacht die deel uitmaakt van de marine, over een groot patrouillevaartuig, de ijsversterkte KV Svalbard.[195] Dit is het grootste schip van de Noorse krijgsmacht en gestationeerd bij Spitsbergen. De Noorse landmacht heeft een gemotoriseerde infanterie-eenheid in Skjold gelegerd voor de uitvoering van operaties in het Arctische gebied en een pantserinfanteriebataljon in Setermoen.

Canada
De *Joint Task Force North* is tot op heden de enige Canadese eenheid die actief is in de Arctische regio met patrouilles en inlichtingenverzameling als belangrijkste taken.[196] In lijn met de nadruk op de Canadese soevereiniteit in het Noordpoolgebied heeft de regering Harper nieuwe investeringen in militaire capaciteiten aangekondigd. *The Canadian Rangers* die sterk leunen op de expertise van de inheemse volken in het Noordpoolgebied, zijn uitgebreid met een bataljon en voorzien van nieuw materieel. Een reservebataljon is geplaatst in Yellowknife. Deze eenheid is geschikt om gedurende het gehele jaar operaties uit te voeren.[197] In Resolute Bay is in 2013 een trainingsbasis geopend. De Canadese marine heeft geen ijsbrekers en de onderzeeërs van de Victoria-klasse kunnen niet onder ijs varen. Verder speelt een gebrek aan infrastructurele voorzieningen de marine parten. Patrouilles worden uitgevoerd door de kustwacht. Zes tot acht *Arctic Offshore Patrol Ships* voor de marine en één ijsbreker voor de Canadese kustwacht zitten in de planning. Canada beschikt niet over oorlogsschepen die geschikt zijn voor ijscondities. Canada is voornemens nieuwe jachtvliegtuigen aan te schaffen die ook in het Arctisch gebied ingezet zullen worden zoals nu bijvoorbeeld met de F-18's het geval is. Verder zit de aanschaf van transportvliegtuigen, SAR-helicopters en onbemande vliegtuigen (mede ten behoeve van het Noordpoolgebied) in de planning. Ook zijn er plannen voor de aanschaf van nieuw materieel ten behoeve van het North Warning System, dat onderdeel uitmaakt van de *North American Aerospace Defense Command* (NORAD).[198]

Verenigde Staten
De VS hebben hun militaire activiteiten in het Arctisch gebied nooit gestaakt, nucleair-aangedreven onderzeeërs (waaronder een nieuwe van de *Virginia*-klasse) varen er nog altijd, zij het dat de frequentie in vergelijking met de inzet tijdens de Koude Oorlog een stuk lager ligt. In het Amerikaanse defensiebeleid is het Noordpoolgebied van ondergeschikt belang, er bestaat bijvoorbeeld geen afzonderlijk commando voor het Arctisch gebied.[199] In het kader van de lucht- en raketverdediging is de Arctische regio wel van belang voor de VS. Een van de twee raketverdedigingssystemen bevindt zich in Alaska, evenals 66 jachtvliegtuigen voor de luchtverdediging.[200] Een deel van de vliegtuigen die daar eveneens gestationeerd zijn, wordt vervangen door F-22's. In Alaska

195 Lehrke, 'The Cold Thaw', p. 8.

196 Lehrke, 'The Cold Thaw', p. 4.

197 Huebert, *Climate change*, p. 19.

198 Wezeman, *Military capabilities*, p. 3.

199 Ibidem, p. 11.

200 Ibidem, pp. 11-12.

zijn twee grote luchtmachtbases. De VS hebben ook een luchtmachtbasis in Thule (Groenland). De Amerikaanse vliegdekschepen zijn niet specifiek uitgerust voor ijzige omstandigheden maar kunnen wel in de noordelijke wateren opereren. De kustwacht heeft een kleiner schip dat geschikt is voor ijscondities en beschikt bovendien over drie ijsbrekers.[201] De *US Army Alaska*, bestaande uit infanterie- en luchtlandingseenheden, is gelegerd in Anchorage en Fairbanks maar breder inzetbaar dan alleen voor Arctische operaties.[202]

Denemarken
Denemarken wil in 2014 een gezamenlijk Arctisch militair commando en een *Arctic Response Force* opzetten die worden gevestigd in Nuuk op Groenland.[203] De Deense marine beschikt over eenheden die geschikt zijn voor operaties in Arctische wateren, vier ijsversterkte fregatten van de Thesis-klasse en twee Arctische patrouillevaartuigen. De Deense marine heeft een haven in het zuiden van Groenland. De Deense luchtmacht heeft eveneens een detachement gestationeerd op Groenland. Zowel Denemarken als Noorwegen besteden meer dan een derde deel van hun defensiebudget aan operaties in het hoge noorden, met inbegrip van personeelskosten en de kosten van materiële middelen die geschikt zijn voor inzet in Arctische omstandigheden.[204]

Zweden/Finland
Hoewel zowel Zweden als Finland vooral gericht zijn op samenwerking in het Noordpoolgebied, is er in beide landen toch sprake van meer aandacht voor defensieonderwerpen. Beide landen hebben in 2009 meegedaan met een NAVO-oefening hoewel zij geen deel uitmaken van het bondgenootschap. Zweden en Finland hebben ook nieuwe defensie-investeringen gepleegd. Evenals Noorwegen, heeft Zweden een nieuwe klasse van snelle patrouillevaartuigen aangeschaft. Finland overweegt de aanschaf van nieuwe jachtvliegtuigen.[205]

IJsland
IJsland heeft nooit een krijgsmacht gehad, omdat het land een te kleine economie heeft om een krijgsmacht te financieren. Wel is IJsland sinds 1949 lid van de NAVO, waardoor de NAVO-bondgenoten hun troepen op het eiland konden stationeren. De VS hadden helikopters en vier F-15's gestationeerd op het eiland, maar hebben deze in 2006 teruggetrokken omdat IJsland er niet langer voor wilde betalen.

Betekenis militaire opbouw
De militaire opbouw in de regio is vooralsnog relatief bescheiden te noemen en staat niet in verhouding tot de omvang van de militaire capaciteiten tijdens de Koude Oorlog. De investeringen zijn deels bedoeld voor (militaire) bijstand in noodsituaties en ten

201 Ibidem, pp. 12-13.

202 Ibidem, p. 12.

203 Wezeman, *Military capabilities*, p. 5.

204 Gerard O. Dwyer, Nordic Cooperative Stance by Ukraine Crisis, Defensenews.com, 10 June 2014.

205 Huebert, *Climate change*, p. 20.

behoeve van SAR-operaties.[206] De meeste analisten zijn het erover eens dat in de Arctische regio nog geen sprake is van verontrustende militarisering maar er is wel verschil van inzicht over de wijze waarop de militaire opbouw in de regio moet worden gewaardeerd. Zo stelt Dylan Lehrke in zijn artikel *The Cold Thaw* in *Jane's Defence Weekly*: 'While the Arctic remains an arena in which tensions between nations might be played out, the prospects of conflict beginning in the Arctic is low. In addition, it appears unlikely that there is an Arctic arms race that might spiral out of control. Many of the programmes do not represent quantitative increases in forces, and military moves in general are being made in response not to an enemy but to an environmental challenge'.[207] Siemon Wezeman in het *SIPRI-backgroundpaper, Military capabilities in the Arctic* onderschrijft deze analyse maar is voorzichtiger: 'While these changes are sometimes portrayed as significant military build-ups and potential threats to security, the five states are making only limited increases in their capabilities to project military power beyond their recognized national territories. However, the increase in military forces does give some reasons for concern, which military confidence-building measures might help to mitigate'.[208] Rob Huebert in *Climate Change & International Security* ziet eveneens risico's (…) the scale and combat nature of many of the new capabilities seem to run counter to the statements of all the Arctic states that there is no military threat in the region and only constabulary capabilities are required to meet the new demands of an open Arctic'.[209] Toch lijkt de militaire opbouw op zichzelf geen aanleiding te geven tot het ontstaan van een conflict.

IV.2 Conflictpunten in de Arctische regio

Tussen de Arctische staten onderling en met de niet-Arctische staten bestaan belangentegenstellingen en disputen die betrekking hebben op territoriale claims, de afbakening van het continentaal plat en de jurisdictie over de nieuwe scheepvaartroutes zoals is besproken in hoofdstuk III.3. Het lijkt echter weinig waarschijnlijk dat deze meningsverschillen binnen afzienbare termijn tot een militair conflict zullen escaleren.

Of de veiligheidssituatie in het Noordpoolgebied ook op de langere termijn relatief stabiel blijft, valt moeilijker in te schatten. Naar de mening van de AIV zullen onder andere de veranderende klimatologische omstandigheden, de prijzen op de energie- en grondstoffenmarkt en de beschikbaarheid van de noodzakelijke infrastructuur voor het gebruik van de nieuwe scheepvaartroutes van invloed zijn op de mate waarin economische activiteiten in de regio ontwikkeld zullen worden en de regio aldus ook aan strategisch belang zal winnen.

Een andere factor van belang zijn de geopolitieke verhoudingen tussen staten binnen en buiten het Noordpoolgebied. De transformatie naar een multipolaire wereld met andere machtsverhoudingen tussen Rusland, China en de VS kan ook van betekenis zijn voor het Noordpoolgebied. Evenals tijdens de Koude Oorlog zou de Arctische regio

206 Hilde, Paal, Sigurd, 'The "new" Arctic – the Military Dimension' Journal of Military and Strategic Studies, Vol. 15, issue 2, 2013, pp. 145-146.

207 Lehrke, 'The Cold Thaw', p. 9.

208 Wezeman, *Military capabilities*, p. 1.

209 Huebert, *Climate change*, p. 21.

een spanningsgebied kunnen worden als gevolg van ontwikkelingen die niet direct gerelateerd zijn aan de regio zelf. Evenmin kan geheel worden uitgesloten dat de huidige stabiele situatie in het Arctisch gebied negatief wordt beïnvloed indien de geopolitieke verhoudingen duurzaam verslechteren, bijvoorbeeld tussen Rusland en de Westerse landen. De crisis rond de Krim, respectievelijk Oost-Oekraïne zou daar aanleiding toe kunnen geven.

In het Arctisch gebied bestaat verschil van inzicht over een reeks onderwerpen die zich laat onderverdelen in twee categorieën:
1. de afbakening van maritieme zones en de claims op delen van het verlengde continentaal plat onder de Noordelijke IJszee;
2. de controle over nieuwe scheepvaartroutes.

Over de afbakening van maritieme zones is er verschil van inzicht over de uitleg van het Spitsbergenverdrag tussen Noorwegen en de andere verdragspartijen en onenigheid tussen de VS en Canada over de afbakening van de Beaufortzee. Daarnaast is er verschil van inzicht tussen de VS en Canada over de soevereiniteit over het eiland Machias en tussen Denemarken en Canada over het Hanseiland. Wat de controle over nieuwe scheepvaartroutes betreft worden de claims van Canada en Rusland, dat respectievelijk de noordwestelijke route en de noordoostelijke route via interne wateren lopen, betwist door andere landen waaronder de VS. Rusland, Canada en Denemarken hebben te kennen gegeven claims te hebben op delen van het continentaal plat onder de Noordelijke IJszee.

De kans dat bovenstaande geschilpunten zullen uitlopen op een conflict is niet groot en ook niet in alle gevallen even waarschijnlijk. Zo ligt een conflict tussen de VS en Canada over één van de onderlinge geschilpunten niet voor de hand. Voor de oplossing van de meeste geschilpunten bestaat internationale regelgeving en zijn mechanismen voor conflictbeslechting voorhanden. Hoewel onderlinge economische afhankelijkheid geen garantie is voor het voorkomen van (militaire) conflicten, is de onderlinge afhankelijkheid en economische belangenverstrengeling vooralsnog dermate sterk dat het niet voor de hand ligt dat landen bovenstaande geschilpunten tot een conflict laten escaleren, laat staan tot een militair conflict.

Een bijzondere rol is weggelegd voor de activiteiten van niet-statelijke actoren en in het bijzonder milieuactivisten. In september 2013 zijn dertig Greenpeace-activisten door Rusland gearresteerd toen zij probeerden actie te voeren op een Russisch olieboorplatform in de Noordelijke IJszee. De activisten werden lange tijd vastgehouden en hen werd in eerste instantie piraterij ten laste gelegd, waarvoor in Rusland langdurige gevangenisstraffen bestaan. Deze reactie leidde tot spanningen tussen het Westen en Rusland. De Nederlandse staat, als thuisbasis van Greenpeace en omdat Nederlandse burgers bij de actie waren betrokken, spande een internationale rechtszaak aan tegen Rusland. Gezien de toegenomen belangen rond grondstofwinning in het Arctisch gebied, valt niet uit te sluiten dat in de toekomst dergelijke incidenten vaker zullen voorkomen, waarbij ook rekening moet worden gehouden met gebruik van geweld.

Het is denkbaar dat de volgende omstandigheden dan wel (potentiële) meningsverschillen, aanleiding kunnen zijn voor oplopende spanningen:
1. Een langdurige verslechtering van de relatie tussen het Westen en Rusland (vormt de belangrijkste mogelijke bron voor militaire spanningen binnen de Arctische regio). De crisis rond de Krim, respectievelijk Oost-Oekraïne zou daartoe aanleiding kunnen geven.

2. Een assertief optreden van China met betrekking tot grondstoffen en/of scheepvaartroutes.
3. Onenigheid over afbakening van het continentaal plat, bijvoorbeeld door het niet accepteren van een aanbeveling van de CLCS door Canada, Rusland of Denemarken.
4. Een visserijconflict.
5. (Tijdelijke) belemmering van de vrije doorvaart van de noordoostelijke route doordat Rusland bijvoorbeeld onevenredig hoge tarieven berekent dan wel eenzijdig voorwaarden stelt of bepaalde staten bevoordeelt.
6. Het optreden van of tegen een niet-statelijke actor/NGO, mogelijke irritaties en incidenten, bijvoorbeeld als gevolg van een actie van milieuactivisten.
7. Onzekerheid over de positie van Groenland na het bereiken van volledige onafhankelijkheid.

Geopolitieke veranderingen of verschuivingen in de machtsverhoudingen elders in de wereld daarentegen, kunnen ook aanleiding geven tot oplopende spanningen, zeker naarmate het strategische belang van het Noordpoolgebied toeneemt. Langdurige verslechtering van de relatie tussen het Westen en Rusland vormt de belangrijkste mogelijke bron voor militaire spanningen binnen de Arctische regio. De recente verslechtering van de betrekkingen met Rusland heeft al een zekere weerslag op de Arctische samenwerking.

China hoopt invloed in de regio te verkrijgen door het aanknopen van nauwe relaties met IJsland en Groenland, waar het vaste steunpunten wil vestigen. De verdere opmars van China kan in toenemende mate van betekenis zijn voor verhoudingen binnen de Arctische regio en spanningen oproepen.

IV.3 Veiligheidsbelangen van Nederland in de Arctische regio

Als niet-Arctische staat heeft Nederland geen directe veiligheidsbelangen in de regio. Continuering van de huidige situatie van vrede en stabiliteit en behoud van de constructieve samenwerking zijn echter ook voor Nederland van betekenis. In de eerste plaats omdat dit de beste uitgangspositie biedt om de gevolgen van de klimaatverandering het hoofd te bieden, in gezamenlijkheid te werken aan de oplossing van de talrijke problemen waarvoor het Noordpoolgebied zich gesteld ziet en om tot een gezamenlijk beheer van de mondiale publieke goederen te komen. In de tweede plaats heeft Nederland in toenemende mate economische belangen in de regio vooral met betrekking tot de olie- en gaswinning. In de derde plaats zijn vijf van de acht Arctische staten lid van de NAVO met welke landen Nederland dus een verplichtende veiligheidsrelatie is aangegaan. Met Finland en Zweden heeft Nederland eveneens een dergelijke relatie via het Verdrag van Lissabon.

In indirecte zin kunnen Nederlandse veiligheidsbelangen wel worden geraakt. Ten eerste kunnen de gevolgen van de klimaatverandering in het Noordpoolgebied in ecologisch en klimatologisch opzicht risico's opleveren voor Nederland. Het smelten van het ijs op Groenland bijvoorbeeld zal tot een substantiële stijging van de zeespiegel leiden, dat voor Nederland niet zonder gevolgen zal blijven. Ten tweede kunnen economische belangen geschaad worden in geval van bijvoorbeeld een (militair) conflict tussen Rusland en een of meerdere Arctische staten. De Nederlandse en/of Europese energievoorzieningszekerheid zou gevaar kunnen lopen en ook de positie van de haven van Rotterdam kunnen beïnvloeden. De omvang van de schade hangt samen met de mate waarin Nederland op dat moment afhankelijk is van olie- en gasvoorziening uit de Arctische regio. Het gaat hier om economische veiligheid. In de *Internationale Veiligheidsstrategie* (IVS) wordt verwezen

naar het belang van het Noordpoolgebied: ‘De strijd om water, voedsel, energie en grondstoffen en de ontsluiting van nieuwe gebieden als de Arctische regio kunnen leiden tot instabiliteit, aantasting van veilige transportroutes, protectionisme (bijvoorbeeld waar het gaat om zeldzame aardmetalen) en manipulatie van markten’.[210] Dit zijn belangen van economische veiligheid, die in de IVS een van de drie strategische pijlers van het Nederlandse veiligheidsbeleid wordt genoemd.

Overigens brengt de ontsluiting van de Arctische regio zeker economische voordelen met zich mee ook voor Nederland, zoals in hoofdstuk I.4 is uiteengezet. De nota ‘In het belang van Nederland’ rekent economische veiligheid tot een expliciet onderdeel van het Nederlandse nationale en internationale veiligheidsbeleid.[211] Het begrip economische veiligheid dient echter niet tot een eng, nationalistisch kader te worden beperkt. Nederland heeft immers weinig beleidsvrijheid als het om zijn economische belangen gaat, zeker in relatie tot het Noordpoolgebied. Het is evenwel evident dat de positie van de haven van Rotterdam en energievoorzieningszekerheid specifiek Nederlandse economische belangen betreffen. Ten derde is het voorstelbaar dat in geval van een militair conflict een van de Arctische NAVO-lidstaten een beroep doet op artikel 4 of 5 van het NAVO-verdrag en Nederland langs die weg betrokken raakt. De Nederlandse regering is van mening dat de NAVO ‘legitieme’ veiligheidsbelangen heeft in de regio en dat de veiligheid van de bondgenoten ‘ondeelbaar’ is.[212]

In NAVO-verband doet Nederland jaarlijks mee aan de oefening *Cold Response*. Nederland maakt tevens deel uit van de *Northern Group* en onderzoekt de wenselijkheid van eventuele aansluiting bij NORDEFCO. Tijdens de NAVO-top in Wales op 5 september 2014 is Nederland toegetreden tot de Britse *Joint Expeditionairy Force* (JEF), waaraan verder Denemarken, Estland, Letland, Litouwen en Noorwegen deelnemen. Wat bilaterale defensiesamenwerking aangaat wordt al geruime tijd nauw samengewerkt met Denemarken en Noorwegen op gebieden als doctrine, kennisuitwisseling, innovatie, opleidingen, trainingen, oefeningen en operaties. Met onder andere Noorwegen worden de mogelijkheden verkend voor samenwerking bij de F-35 en voor een eventuele samenwerking bij de aanschaf van nieuwe onderzeeboten. De bilaterale defensiesamenwerking heeft vooral tot doel grotere effectiviteit en efficiëntie te bereiken, strategische overwegingen met betrekking tot Arctische regio spelen geen rol.

De huidige veiligheidspolitieke situatie in het Noordpoolgebied geeft geen aanleiding om het Nederlandse veiligheidsbeleid te herzien en bijvoorbeeld de defensiesamenwerking met de Scandinavische landen om die reden uit te breiden dan wel om zelf bepaalde militaire capaciteiten aan te schaffen. Het is echter wel zaak dat de regering de militair-strategische ontwikkelingen in de regio nauwlettend blijft volgen aangezien op termijn niet kan worden uitgesloten dat ook Nederlandse veiligheidsbelangen in het geding zijn.

210 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 21 juni 2013, Kamerstuk 33 694, nr. 1, p. 8.

211 Brief van de minister van Defensie aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 17 september 2013, Kamerstuk 33 763, nr. 1.

212 Beleidskader, p. 43.

V Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

V.1 Samenvatting en conclusies

Klimaatverandering is van grote invloed op het Noordpoolgebied en voltrekt zich in een steeds hoger tempo met de nodige gevolgen voor de ecologische, sociale en economische omstandigheden in het kwetsbare Arctische leefgebied. Klimaatverandering heeft tot gevolg dat het Arctisch gebied sneller warmer wordt dan andere gebieden in de wereld door versterkende terugkoppelingen in het klimaatsysteem. De kans bestaat dat het gebied in de komende decennia grotendeels ijsvrij wordt. Daarnaast dragen smeltende ijskappen van het landijs zoals op Groenland bij tot een extra stijging van de zeespiegel. Dit heeft ook gevolgen voor Nederland. Tevens wordt het weer extremer, zowel in het poolgebied zelf als daarbuiten omdat weerspatronen in verschillende delen van de wereld elkaar beïnvloeden. Deze ontwikkelingen zijn zorgelijk vanwege het grote risico op onherstelbare schade aan het Arctisch milieu. Smeltend ijs leidt daarentegen ook tot nieuwe mogelijkheden voor olie- en gaswinning en het beschikbaar komen van nieuwe scheepvaartroutes. In het Noordpoolgebied bevinden zich naar verwachting 13% van de nog niet ontdekte wereldwijde olievoorraad en 30% van de gasvoorraad. Nieuwe scheepvaartroutes langs de Russische en Canadese kust en via de Noordpool zullen op termijn een aanzienlijke verkorting van de reisafstand opleveren. Deze perspectieven leiden enerzijds tot hooggespannen verwachtingen over het economisch potentieel van het Noordpoolgebied en anderzijds daarmee samenhangend, tot beschouwingen over mogelijke conflicten tussen de Arctische landen.

Echter, in tegenstelling tot de algemene verwachting zullen de veranderende klimatologische omstandigheden op korte termijn niet in grootscheepse olie- en gaswinning en in scheepvaartverkeer over de nieuwe routes resulteren. De weersomstandigheden worden extremer door meer stormen, neerslag en minder voorspelbare ijscondities op zee. Deze factoren leveren ernstige hinder op voor de winning van olie en gas en de scheepvaart in een omgeving waarin het toch al buitengewoon lastig opereren is. Ook de prijzen op de energie- en grondstoffenmarkt en de beschikbaarheid van de noodzakelijke infrastructuur voor het gebruik van de nieuwe scheepvaartroutes zullen van invloed zijn op de mate waarin economische activiteiten in de regio ontwikkeld zullen worden.

De ontwikkelingen in de Arctische regio zijn vooral van betekenis voor Rusland, als grootste Arctische kuststaat met de langste kustlijn en grote olie- en gasvoorraden binnen de eigen Exclusieve Economische Zone (EEZ). Ook in militair-strategisch opzicht is de regio voor Rusland van grote betekenis. Het biedt de thuishaven voor de Noordelijke vloot en verschaft Rusland binnen enkele decennia nieuwe ijsvrije havens en daarmee ruimere toegang tot de Atlantische Oceaan en de Pacific. Uiteraard zijn de gevolgen van de klimaatverandering en de nieuwe economische mogelijkheden ook van belang voor de andere Arctische (kust)staten. Alle Arctische staten, met uitzondering van IJsland, hebben recent een (nieuwe) Arctische strategie uitgebracht. De Aziatische landen, China voorop, manifesteren zich eveneens in de regio. Deze landen willen profiteren van de nieuwe economische mogelijkheden en zullen trachten invloed uit te oefenen op de ontwikkelingen in de regio. Ook diverse Europese landen zoals het VK en Duitsland hebben beleid met betrekking tot het Noordpoolgebied ontwikkeld.

Tussen de Arctische staten onderling en met de niet-Arctische staten bestaan belangentegenstellingen en disputen die betrekking hebben op territoriale claims, de afbakening van maritieme zones en de jurisdictie over de nieuwe scheepvaartroutes. Het lijkt echter weinig waarschijnlijk 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. Internationale regelgeving biedt voor veel van de voorliggende vraagstukken een oplossing en wordt door de Arctische landen als zodanig geaccepteerd. De landen zijn vooralsnog gericht op onderlinge samenwerking in het bijzonder in de Arctische Raad.

Er is een zekere militaire opbouw door landen in de regio gaande, maar van een verontrustende militarisering is nog geen sprake. De heropening van steunpunten langs de kustlijn en de uitbreiding van bepaalde militaire capaciteiten hangen gedeeltelijk samen met de noodzaak voor rampenpreventie en -bestrijding en de bescherming van het eigen grondgebied dat als gevolg van de klimaatverandering toegankelijker wordt. Of de veiligheidssituatie in het Noordpoolgebied ook op de langere termijn stabiel blijft, valt moeilijk in te schatten. Zo kan de huidige crisis rond Oekraïne ook langdurig gevolgen hebben voor de onderlinge verhoudingen in de Arctische regio.

De crisis na de annexatie van de Krim en het Russische optreden in het oostelijk deel van Oekraïne, leiden tot onzekerheid over de ontwikkeling van de betrekkingen tussen Rusland en de Westerse landen. Nu al heeft dit gevolgen voor de Arctische regio aangezien Arctische olie-exploratie onderdeel uitmaakt van het Europese sanctiepakket dat eind juli 2014 is afgekondigd. Olieprojecten in de regio worden hierdoor getroffen. De sancties hebben betrekking op nieuwe contracten. Op 8 september 2014 besloot de EU tot een aanvullend sanctiepakket. Mocht Rusland ervoor kiezen zich verder van het Westen af te keren, dan zal dat onvermijdelijk ook gevolgen hebben voor de samenwerking in de Arctische regio, meer in het bijzonder de Arctische Raad. De constructieve samenwerking tot dusverre zou dan plaats kunnen maken voor onderlinge verhoudingen die doen denken aan de betrekkingen ten tijde van de Koude Oorlog.

De Arctische regio zou dan ook een spanningsgebied kunnen worden als gevolg van ontwikkelingen die niet direct gerelateerd zijn aan de regio zelf. Niet alleen een langdurige verslechtering van de geopolitieke verhoudingen tussen Rusland en de Westerse landen zou de huidige stabiele situatie in het Arctisch gebied negatief beïnvloeden, ook de transformatie naar een multipolaire wereld met andere machtsverhoudingen tussen Rusland, China en de VS kan van betekenis zijn voor het Noordpoolgebied. China beschouwt de Arctische regio als een mondiale aangelegenheid. De Chinese wens om zich een positie te verwerven in de Arctische regio kan ook tot spanningen aanleiding geven.

De AIV acht het denkbaar dat de volgende omstandigheden dan wel (potentiële) meningsverschillen aanleiding kunnen zijn voor oplopende spanningen:
1. Een langdurige verslechtering van de relatie tussen het Westen en Rusland. De crisis rond de Krim, respectievelijk Oost-Oekraïne zou daartoe aanleiding kunnen geven.
2. Een assertief optreden van China met betrekking tot grondstoffen en/of scheepvaartroutes.
3. Onenigheid over afbakening van het continentaal plat, bijvoorbeeld door het niet accepteren van een aanbeveling van de CLCS door Canada, Rusland of Denemarken.
4. Een visserijconflict.
5. (Tijdelijke) belemmering van de vrije doorvaart van de noordoostelijke route doordat Rusland bijvoorbeeld onevenredig hoge tarieven berekent dan wel eenzijdig voorwaarden stelt of bepaalde staten bevoordeelt.

6. Het optreden van of tegen een niet-statelijke actor/NGO, mogelijke irritaties en incidenten, bijvoorbeeld als gevolg van een actie van milieuactivisten.
7. Onzekerheid over de positie van Groenland na het bereiken van volledige onafhankelijkheid.

De AIV is van mening dat het voor het behoud van de kwetsbare Arctische regio van het grootste belang is dat alle inspanningen gericht blijven op gemeenschappelijk beheer en bestuur van het gebied. De totstandkoming van een *code of conduct* voor de Noordelijke IJszee, naar analogie van de *Polar Code*, kan bijdragen aan duurzaam beheer. Voor vraagstukken in de Arctische regio zelf blijft, naar het oordeel van de AIV, de Arctische Raad het meest geëigende regionale overlegforum. Het blijkt dat de Arctische landen hierin op tal van terreinen op een constructieve wijze samenwerken. De Arctische Raad heeft echter wel een aantal beperkingen. De Raad heeft geen uitvoeringsorganisatie, beschikt over een beperkt budget, er is een gebrek aan besluitvaardigheid en veiligheids-vraagstukken vallen buiten het mandaat. De tweedeling tussen de acht lidstaten en een veelvoud van waarnemersstaten is op de lange duur wellicht onhoudbaar omdat sommige vraagstukken in de Arctische regio ook de niet-Arctische landen direct aangaan. Dit alles beperkt de slagkracht van de Arctische Raad en vraagt op termijn om aanpassing van de bestaande structuur.

De NAVO heeft na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie weinig tot geen bemoeienis gehad met de Arctische regio, ondanks het feit dat het grondgebied van vijf bondgenoten in het Noordpoolgebied ligt. Wel worden in het gebied jaarlijks trainingen en oefeningen gehouden en lijkt er binnen de NAVO belangstelling te bestaan voor de ontwikkeling van civiel-militaire samenwerking ten behoeve van rampenbestrijding. In de EU tonen vooral het Europees Parlement en in mindere mate de Commissie en de Raad interesse voor het Noordpoolgebied. De EU levert een nuttige bijdrage ter voorkoming van rampen en ongelukken door inzet van het mechanisme voor civiele bescherming, de inzet van Galileo en het EU Global Monitoring for Environment and Security Initiative om milieu-, scheepvaart- en ijsontwikkelingen te volgen. Daarnaast worden de betrekkingen met IJsland en Groenland belangrijker vanwege de geografische ligging en de economische belangen die in het geding zijn. IJsland groeit mogelijk uit tot nieuwe overslaghaven en op Groenland bevinden zich grote voorraden grondstoffen waaronder zeldzame aardmetalen.

Geopolitieke en strategische betekenis van de Arctische regio
De belangstelling voor de Arctische regio neemt sinds een aantal jaren om ten minste twee redenen toe. In de eerste plaats omdat het Noordpoolgebied als relatief onbeheerd en 'onverdeeld' gebied in een tijdperk van groeiend multipolarisme tot jachtobject van grootmachten kan worden. In de tweede plaats omdat het Noordpoolgebied door klimaatverandering, technologische ontwikkelingen en marktomstandigheden (bijvoorbeeld energieprijzen) zijn ontoegankelijkheid in meerdere opzichten lijkt te verliezen. Hoewel beide *drivers* elkaar niet per definitie versterken, is de relatie tussen beide *drivers* ook nog eens positief. Kortom: de voorwaarden voor een *Arctic scramble* zijn aanwezig.

Maar er zijn ook matigende factoren. Ten eerste hoeft de geopolitieke competitie niet per definitie uit de hand te lopen. Zelfs tijdens de Koude Oorlog waren er deelarena's waarin de veiligheidsrace werd getemperd: territoriaal omdat bepaalde gebieden *hors competition* werden verklaard, functioneel omdat bepaalde domeinen zoals handel of sport niet volledig werden geboycot en instrumenteel omdat sommige middelen, waaronder zelfs wapensystemen, waren gelimiteerd. Deze zelfbeheersing was zeker in de Arctische wateren min of meer aan de orde. Ten tweede bestaat er in het bijzondere

geval van de Noordpool een bescheiden, maar vrij succesvolle traditie van *regiolaterale governance.* Ten derde zou de tendens van matiging nog kunnen worden bevorderd door de uitzonderlijke uitdagingen die de Arctische regio aan landen stelt. Er staat een duidelijke premie op samenwerking, de Arctische landen hebben elkaar nodig om de uitdagingen als gevolg van de klimaatverandering het hoofd te bieden.

Nu onder meer de ontwikkeling naar een multipolaire wereld de verhouding tussen grootmachten in de wereld onder druk zet, twee van die grootmachten rechtstreekse belangen bij de Arctische regio hebben (Rusland en de VS als leden van de Arctische Raad) en een derde en vierde zich melden als mondiaal belanghebbende (China en India als waarnemers van de Arctische Raad), zou de competitie zich naar het Noordpoolgebied kunnen verplaatsen. De AIV is van mening dat de genoemde matigende factoren zo sterk zijn dat een felle competitie niet voor de hand ligt. Ook de nieuwkomers (China, India en Japan) accepteren de bestaande institutionele kaders, zonder de bijzondere positie van de Arctische staten aan te vechten. Van het openen van een 'mondiale' doos van Pandora, de Noordpool als wereldprobleem, is geen sprake.

Nederland en het Noordpoolgebied
De Nederlandse regering publiceerde in 2013 het beleidskader 'Nederland en de Poolgebieden 2011-2015' en is voornemens in 2015 een nieuw beleidskader te publiceren. Voor Nederland is de Arctische regio belangrijk vanwege (1) de strategische betekenis van het gebied, (2) de economische belangen, (3) de hechte bilaterale relaties met landen uit de regio, (4) de bijdragen die Nederland kan leveren aan het mitigeren van de gevolgen van de klimaatverandering en aan wetenschappelijk onderzoek en (5) de traditionele Nederlandse inzet voor de internationale rechtsorde.

De olie- en gaswinning, de winning van andere grondstoffen en de nieuwe scheepvaartroutes kunnen voor Nederland economisch interessant worden. Met de afnemende nationale gasvoorraad raakt Nederland in toenemende mate aangewezen op buitenlandse olie- en gasvoorraden, waaronder de voorraden in het Arctisch gebied. Het Nederlandse bedrijfsleven heeft een goede marktpositie op gebieden als landwinning, maritieme- en offshore technologie, gas- en oliewinning, de aanleg van pijpleidingen, scheepsbouw en visserij. Het economisch potentieel van het Noordpoolgebied is wat olie en olieproducten betreft van betekenis voor de haven van Rotterdam. De haven is aantrekkelijk voor Rusland als centrale opslagplaats en overslaghaven voor Russische olie. Voor het vervoer van deze producten zal de noordoostelijke scheepvaartroute relevant kunnen worden. Dat geldt niet voor containervervoer of het vervoer van ijzererts en kolen. In dat opzicht blijven de nieuwe scheepvaartroutes vooralsnog van geringe betekenis. De ontwikkelingen in de Arctische regio kunnen bovendien van invloed zijn op de economische veiligheid van Nederland. De toekomstige (partiële) afhankelijkheid van olie- en gasvoorraden uit het Noordpoolgebied, de belangen op het gebied van de scheepvaart en visserij, de belangen van het bedrijfsleven en de haven van Rotterdam maken het noodzakelijk dat de Nederlandse overheid actief betrokken is bij de economische ontwikkeling van de regio en zich middels economische diplomatie hiervoor actief inzet.

Nederland is geen Arctische staat en heeft dus geen directe zeggenschap over de ontwikkelingen in het Noordpoolgebied. Wel heeft Nederland een bijzondere positie met betrekking tot Spitsbergen gelet op het Verdrag van Parijs. Ook is Nederland sinds de oprichting van de Arctische Raad zeer actief als waarnemer. Het draagt met specifieke deskundigheid bij aan rapporten in diverse werkgroepen. Nederland kan ook in de toekomst een rol van betekenis spelen in het Noordpoolgebied. Nederland heeft immers zelf geen territoriale claims, is klein genoeg om geen bedreiging te vormen voor andere

landen, heeft van oudsher contacten met de Arctische regio, heeft hechte bilaterale betrekkingen met landen in de regio en heeft een goede reputatie op het gebied van internationaal recht.

V.2 Aanbevelingen

Arctische strategie van Nederland
Het nieuwe Noordpoolbeleid dat de regering in 2015 wil uitbrengen zal, naar het oordeel van de AIV, de bevordering van duurzaam beheer van de Arctische regio centraal dienen te stellen. Gelet op de recente ontwikkelingen acht de AIV intensivering van dit beleid noodzakelijk. De ontwikkelingen in de regio gaan snel en de Nederlandse belangen kunnen op termijn aanzienlijk zijn. De Nederlandse inspanningen met betrekking tot de Arctische regio zijn thans versnipperd. De AIV adviseert de regering een interdepartementale commissie voor Arctische aangelegenheden in te stellen, onder voorzitterschap van het ministerie van Buitenlandse Zaken. In deze commissie kan het Arctisch beleid van Nederland op ecologisch, economisch, wetenschappelijk en buitenlands- en veiligheidspolitiek gebied worden gecoördineerd en kan behartiging van de strategische belangen van Nederland in de regio aan de orde komen. Naast BZ, zouden ook de ministeries van EZ, I&M, OCW en Defensie kunnen participeren in deze interdepartementale commissie.

Tevens acht de AIV het wenselijk om in plaats van een bijgesteld nieuw beleidskader, een volwaardige Nederlandse Arctische strategie uit te brengen waarin concrete doelstellingen van Nederland tot uitdrukking komen. Nederland moet in deze strategie scherp afbakenen wat het unieke nationale belang of het EU-belang is. Hieraan kan de definitie van een transatlantisch en Noordwest-Europees belang worden gevoegd. Het klassieke veiligheidsbelang van Nederland wijkt niet zodanig van de bondgenoten af, dat hierin per se een eigen lijn gevolgd zou moeten worden. De belangen in het kader van economische veiligheid liggen eerder op Europees dan op nationaal niveau. Het transportlogistiek belang (en daarmee energiepolitiek en achterland-economisch belang) is deels nationaal (*mainport* Nederland), deels Europees (bundeling havens in Noordwest Europa). Het nationale belang van (bevordering van) de internationale rechtsorde is gediend bij blijvende ondersteuning van een primaat voor UNCLOS en de Arctische Raad.

Wetenschappers, het bedrijfsleven en de NGO's kunnen bij het Noordpoolbeleid van de overheid worden betrokken door middel van een Arctisch samenwerkingsverband. Voor het behoud van de Nederlandse positie binnen de Arctische overlegstructuren is het noodzakelijk ook in de toekomst adequate financiële middelen vrij te maken voor wetenschappelijk Noordpoolonderzoek. Nederland kan de nodige initiatieven nemen om de samenhang, rechtsgeldigheid en uitvoering van de verschillende verdragen voor de Arctische regio te bevorderen. De AIV acht het gewenst dat Nederland zijn dialoog met NGO's over ontwikkelingen in het Arctisch gebied versterkt. Als gastland van Greenpeace en andere NGO's is Nederland immers nauw betrokken bij het beheersen van spanningen rond het Arctisch gebied.

Buitenlands- en veiligheidspolitieke aspecten
Het zou een goede zaak als de Arctische regio een specifiek aandachtsgebied wordt binnen het Europese buitenlands- en veiligheidsbeleid. De AIV acht het noodzakelijk dat de EU een grotere rol gaat spelen vanwege de grote strategische en economische belangen in de regio en de bijdrage die de EU kan leveren met betrekking tot klimaatvraagstukken, duurzame ontwikkeling en rampenbestrijding. Daarom adviseert de AIV het kabinet om

in de EU te pleiten voor een volwaardige en coherente Arctische strategie van de EU. Nederland zou tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de EU in 2016 daartoe het initiatief kunnen nemen, in samenspraak met gelijkgezinde EU-lidstaten. Steun van de EU-lidstaten die zitting hebben in de Arctische Raad lijkt daarbij onontbeerlijk. In dit verband zou tevens een speciale EU-gezant voor het Arctisch gebied kunnen worden voorgesteld (ten behoeve van de belangenbehartiging van de EU en om de activiteiten van Commissie, Hoge Vertegenwoordiger, lidstaten en bedrijfsleven te coördineren). De coördinatie van de inzet van de Europese financiële middelen en de programma's voor de Arctische regio (in het kader van de BEAC, Noordelijke Dimensie, Horizon 2020, Europese structuur en investeringsfondsen) behoeft verbetering. Waar mogelijk zou Nederland eraan dienen bij te dragen dat de belemmeringen voor de status van waarnemer van de EU bij de Arctische Raad uit de weg worden geruimd. Het is van belang dat de EU de banden met Groenland aanhaalt door uitbreiding van het *EU-Greenland Partnership*. De wenselijkheid en haalbaarheid om een partnerschap op het gebied van kritische materialen te verdiepen op basis van de intentieverklaring van 2012, moeten worden onderzocht. Tevens is het van belang de samenwerking met IJsland te intensiveren.

Naar de mening van de AIV is het thans niet noodzakelijk dat de NAVO zich als bondgenootschap duidelijker manifesteert in de Arctische regio. Dit laat onverlet dat de NAVO vanwege haar collectieve verdedigingstaak, vijf van de acht Arctische staten zijn NAVO-bondgenoot, reguliere oefeningen zal blijven houden in het gebied. Ook zal de NAVO vanwege het toenemende strategische belang van de regio er goed aan doen de ontwikkelingen nauwgezet te volgen. De NAVO kan een substantiële bijdrage leveren aan civiel-militaire samenwerking bij rampenbestrijding, noodhulp en SAR-activiteiten door inzet van kennis en militaire capaciteiten. Verder kunnen de NAVO-lidstaten in samenwerking met de andere lidstaten van de Arctische Raad komen tot vertrouwenwekkende maatregelen, zoals informatie-uitwisseling en uitwisseling van waarnemers bij militaire activiteiten om maximale transparantie te bereiken over de opbouw van militaire capaciteiten in de regio. Hoewel onderlinge (economische) afhankelijkheid op zichzelf geen garantie is voor het voorkomen van (militaire) conflicten, hebben de afhankelijkheid van Rusland en de andere Arctische staten en hun samenwerking in de Arctische regio tot nog toe geresulteerd in goede betrekkingen. Dit zal in belang toenemen naarmate de ontsluiting van de Noordelijke IJszee als gevolg van de klimaatverandering Ruslands toegangsmogelijkheden tot de wereldzeeën vergroot en daarmee Ruslands positie als maritieme mogendheid krachtiger op de kaart plaatst.

De AIV vindt het belangrijk dat in het kader van het Nederlandse buitenlands- en veiligheidsbeleid het Noordpoolgebied wordt 'herontdekt' als belangrijk aandachtsgebied. Een goede behartiging van Nederlandse belangen in de regio maakt het noodzakelijk dat Nederland de bestaande bilaterale relaties met de landen in de regio verstevigt en investeert in de bilaterale betrekkingen met IJsland en Groenland (met medeweten van Denemarken). Het is gewenst dat Nederland de militair-strategische kennis over dit gebied op peil houdt en de militaire samenwerkingsprojecten in de regio continueert. Dit betreft niet alleen voortzetting van de bijdrage van de Nederlandse krijgsmacht aan de jaarlijkse NAVO-oefeningen in de regio, maar ook de huidige samenwerking met de NAVO-landen die lid zijn van de Arctische Raad namelijk Denemarken, Noorwegen, Canada en de Verenigde Staten, verdient blijvende aandacht.

Beheer en bestuur
De Arctische Raad blijft ondanks de losse structuur, in de ogen van de AIV ook op de lange duur het belangrijkste regionale overlegforum voor het Noordpoolgebied. De

wetenschappelijke rapporten van de Arctische Raad kunnen een meerwaarde krijgen als ze ook worden besproken met andere relevante internationale organisaties zoals de VN. Daarnaast kunnen de Arctische landen streven naar meer bindende overeenkomsten zoals de SAR-overeenkomst en de overeenkomst over olievervuiling. De oprichting van een uitvoerende organisatie kan bijdragen aan toezicht op de naleving van afgesproken maatregelen. Dit is wellicht mogelijk door de uitbouw van het in 2013 opgerichte secretariaat in Tromsø. De AIV acht het gewenst dat Nederland in de bilaterale contacten met de VS wijst op het belang van ratificatie van UNCLOS, mede in het licht van het Amerikaanse voorzitterschap van de Arctische Raad in 2015.

Nederland zou in de EU het initiatief kunnen nemen om onderhandelingen voor te stellen in de IMO over de regulering van de scheepvaart door het Noordpoolgebied via de nieuwe routes voor zover dit niet in UNCLOS, de *Polar Code* en andere verdragen is geregeld. Mochten de besprekingen in de IMO niets opleveren dan zou de Arctische Raad een rol kunnen vervullen bij de beslechting van geschillen in relatie tot de nieuwe scheepvaartroutes.

Vanwege de toenemende Aziatische belangstelling voor het Noordpoolgebied en de noodzaak van Europees-Aziatische samenwerking zou Nederland in de EU kunnen voorstellen dat de EU een dialoog opzet met verschillende Aziatische landen over het versterken van het bestuur van het Arctisch gebied ten behoeve van een duurzame ontwikkeling.

Klimaat- en milieumaatregelen
De AIV acht het zinvol dat Nederland in de Arctische Raad, in de VN en in EU-verband pleit voor de totstandkoming van een *code of conduct* die alle vraagstukken regelt met betrekking tot het deel van de Noordelijke IJszee dat niet binnen de EEZ's van de verschillende kuststaten valt om het behoud van de unieke natuur en biodiversiteit te garanderen volgens de gedachte van een *common heritage of mankind*. Hoewel de totstandkoming van een dergelijk *code of conduct* waarschijnlijk niet direct op groot enthousiasme van de Arctische staten kan rekenen kan de start voor de onderhandelingen hierover toch een grote symbolische waarde hebben, passend binnen de coöperatieve sfeer in de Arctische regio. Op lange termijn zou gedacht kunnen worden aan de totstandkoming van een Arctisch verdrag. De AIV acht het wenselijk dat Nederland zich inzet voor aanvullende bindende internationale regels voor de winning van olie en gas in het Noordpoolgebied die de aansprakelijkheid regelen in geval van schade, voor SAR-activiteiten, voor evacuaties en voor het opruimen van afval. Dergelijke internationaal bindende regels dragen bij tot een gelijk speelveld voor alle bedrijven die in de regio werkzaam zijn. Tevens acht de AIV het een goede zaak als Nederland zich inzet voor een overkoepelend en ecosysteemgericht beheer van het mariene milieu en voor de totstandkoming van een netwerk voor beschermde zeegebieden in het Noordpoolgebied.

Nederland behoort tot de landen voor wie de zeespiegelstijging een groot en reëel risico vormt. Het is van belang dat Nederland kan vertrouwen op goed gefundeerde langetermijnprognoses en koploper blijft in het wetenschappelijk onderzoek naar zeespiegelstijging en dus in onderzoek naar de massabalans van de Groenlandse IJskap. De overheid zou voor zulk onderzoek langjarig middelen moeten vrijmaken. Zulk onderzoek verbreedt tevens het fundament voor een succesvolle Nederlandse beleidsinbreng in internationale fora zoals de Arctische Raad. De AIV acht het van belang dat Nederland een actieve bijdrage blijft leveren aan de internationale klimaatonderhandelingen.

Bijlagen

Adviesaanvraag

De Voorzitter van de Adviesraad Internationale Vraagstukken
Prof Mr. J.G. de Hoop Scheffer
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum 12 februari 2014

Betreft: adviesaanvraag over buitenlands- en veiligheidspolitieke vraagstukken van ontwikkelingen met betrekking tot de Noordelijke IJszee

Geachte heer De Hoop Scheffer,

Graag vragen wij uw advies over de buitenlandse en veiligheidspolitieke aspecten van ontwikkelingen met betrekking tot de Noordelijke IJszee, zoals besproken in het schriftelijk overleg van 8 april jl. over het beleidskader Nederland en de Poolgebieden 2011-2015 met de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De internationale belangstelling voor de Noordpool is de afgelopen jaren sterk toegenomen. De discussie over de betekenis van ontwikkelingen op en rond de Noordelijke IJszee beperkt zich niet langer tot milieuaspecten en het belang van biodiversiteit. Een van de effecten van de wereldwijde klimaatverandering waaronder het smelten van het ijs in en rondom de Noordelijke IJszee, is een vergroot potentieel voor economische activiteiten in de regio. Toegang tot aanzienlijke gas- en oliereserves ligt in het verschiet en de Noordelijke IJszee is al een deel van het jaar bevaarbaar.

Ontsluiting van de regio is voor een aantal Arctische staten, waaronder Canada en Rusland, van groot economisch en (intern) politiek belang. Voor duurzame economische ontwikkeling is veiligheid een belangrijke voorwaarde. De acht Arctische landen werken in het kader van de Arctische Raad goed samen met betrekking tot civiele, ecologische en maritieme veiligheid. Bij het bevorderen van veiligheid op die terreinen gaat het onder andere om meldingssystemen, veiligheidseisen aan materiaal en opleidingseisen aan Arctisch personeel in het kader van oil spill prevention en maritieme surveillance naast *'search and rescue'(SAR)*-capaciteit en *oil-spill response.*

De grote Arctische landen (Canada, Rusland, de Verenigde Staten en ook Noorwegen) publiceerden de afgelopen jaren nieuwe Arctische beleidskaders. In vooral de Canadese en Russische kaders worden versterkte zichtbaarheid en uitoefening van territoriale soevereiniteit als prioriteit aangemerkt. De Russische regering heeft zich herhaalde malen uitgesproken over het belang van militaire bescherming van een zo groot mogelijke toegang tot de olie-en gasreserves in het Arctisch gebied. De militaire bescherming betreft ook de Noordelijke vaarroute. Rusland gaat ervan uit dat in 2020 de Arctische regio (inclusief de Noordelijke IJszee) fungeert als grootste leverancier van olie- en gas voor de Russische economie.

De Russische militaire presentie in de regio wordt daarom langzaam opgevoerd. Het gaat om een niveau dat aanzienlijk lager ligt dan gedurende de Koude oorlog en om doorgaans andere typen eenheden (zoals versterkte kustwacht en grensbewaking). Ook andere Arctische landen hebben nadrukkelijk aandacht voor de veiligheidsaspecten van de Noordelijke IJszee.

Het is van groot belang dat de toename van militaire presentie op transparante wijze vorm wordt gegeven. Blijvende transparante samenwerking tussen alle actoren in de regio is van belang voor het handhaven van vrede en veiligheid: de acht Arctische staten, de EU, de NAVO, de Arctische Raad, inclusief haar niet-Arctische waarnemer staten, de Barentsz Euro-Arctische Raad, de *Nordic Council*, de *International Maritime Organization* en organisaties van inheemse volkeren.

Belangrijke vraag is of de goede samenwerking in de Arctische Raad, het belangrijkste circumpolaire overlegorgaan, onder druk zal komen te staan, wanneer de economische ambities van de grotere Arctische staten de komende jaren meer contouren gaan krijgen. Een aantal onderwerpen is tot nu toe zorgvuldig omzeild door de Arctische Raad: territoriale claims op de Noordpool, opvoeren van militaire aanwezigheid door Rusland en het exclusieve beheer van de Noordelijke vaarroute door Rusland. De meeste internationale waarnemers, grote bedrijven en organisaties zoals de NAVO, lijken zich geen zorgen te maken over een verhoogd risico op openlijke conflicten in de Arctische regio en willen vermijden dat verkeerde beeldvorming leidt tot onnodige militaire opbouw in het gebied. De wijze waarop de verdere economische ontsluiting van het Arctisch gebied gaat plaatsvinden, raakt immers niet alleen de Arctische staten. Er is toenemende belangstelling van landen als China, Japan en Zuid-Korea voor de Arctische regio. Voorkomen van (openlijke) conflicten binnen de Arctische regio is van mondiaal belang.

Tegen deze achtergrond behoeft het Nederlandse beleidskader voor het polaire gebied[1] aanvulling. Het beleidskader maakt deel uit van de oriëntatie van het Kabinet op mondiale vraagstukken, zoals het versterken van de internationale rechtsorde, het behartigen van economische belangen en een beleidsinzet op belangrijke *Global Public Goods* (klimaat, biodiversiteit, energie). De ontwikkelingen in de Arctische regio worden nauwgezet gevolgd; Nederland is waarnemer bij de Arctische Raad.

In onze internationale veiligheidsstrategie is het begrip economische veiligheid genoemd als belangrijk element van het Nederlandse internationale veiligheidsbeleid. De ontwikkelingen rondom de Noordelijke IJszee zijn mogelijk direct relevant voor de economische veiligheid van Nederland. Voor de Nederlandse havens zou het vrijkomen van nieuwe handelsroutes aanzienlijke economische gevolgen kunnen hebben. Ook is er de betrokkenheid van de Nederlandse visserijsector, de wetenschap en het internationaal opererende Nederlandse bedrijfsleven bij de gas-, olie- en delfstofwinning alsmede de vrachtvaart en het toerisme.

De volgende vragen dienen zich aan voor een advies.

Geopolitiek/situatieschets veranderend landschap

- Welke zijn de geopolitieke implicaties van de (komende) veranderingen met betrekking tot de Noordelijke IJszee? Hoe zouden conflictscenario's zich kunnen voltrekken?

1 Beleidskader Nederland en de Poolgebieden 2011-2015. Zie: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2013/03/06/beleidskader-nederland-en-de-poolgebieden-2011-2015.html>.

- Heeft de Arctische Raad toekomst als belangenorganisatie en overlegforum voor de Arctische Staten ten behoeve van het beheer van de Noordelijke IJszee?
- Welke gevolgen zullen eventuele politieke machtsverschuivingen in het Noordpoolgebied hebben voor de Arctische staten, de waarnemersstaten, de NAVO en de EU?

Veiligheidsbeleid

- Hebben de VN, de NAVO en de EU in aanvulling op de Arctische Raad een rol te spelen bij het garanderen van veiligheid en stabiliteit in dit gebied?
- En zo ja, welke?
- Zijn er gevolgen voor de economische veiligheid van Nederland? Zo ja, welke?

Buitenlands beleid

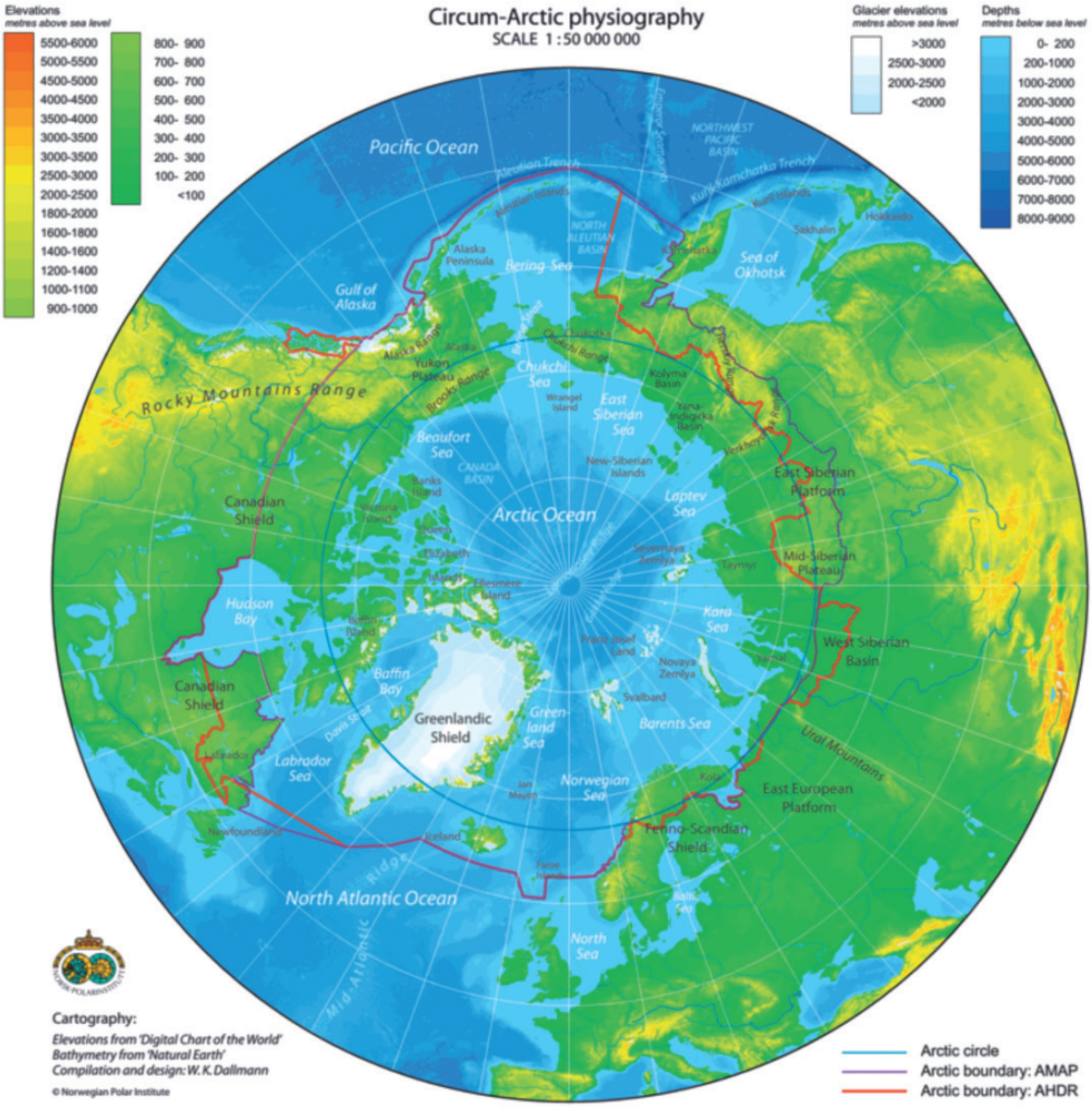
- Welke zijn de Nederlandse belangen, kansen en bedreigingen met betrekking tot de ontsluiting van het Noordpoolgebied? Zouden deze belangen, kansen en bedreigingen voor Nederland aanleiding moeten zijn voor een beleidsintensivering ten aanzien van de Noordelijke IJszee?
- Zo ja, hoe is dat gelet op de opvattingen en belangen van andere landen (Arctische staten, nieuwe actoren etc.) effectief te maken?

Wij zien uw advies met belangstelling tegemoet.

Frans Timmermans
Minister van Buitenlandse Zaken

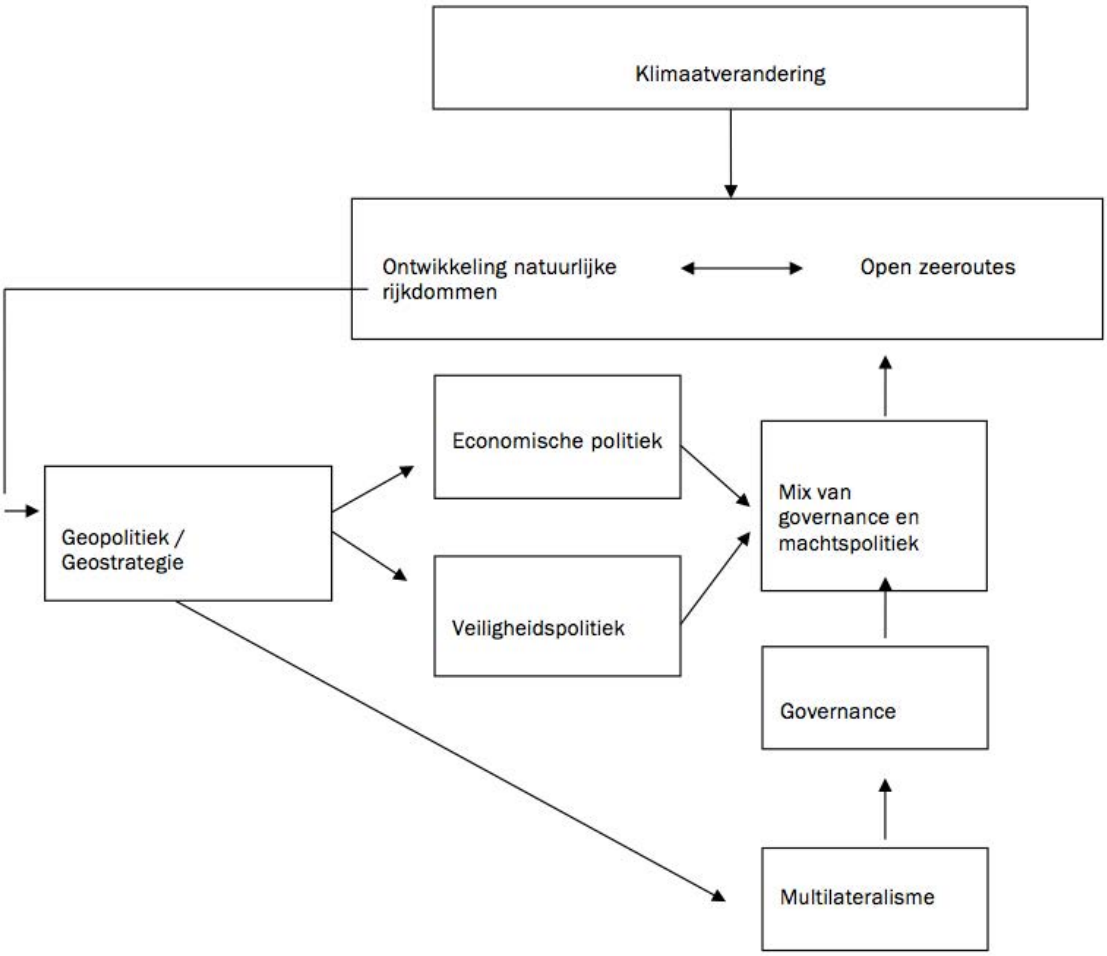
J.A. Hennis-Plasschaert
Minister van Defensie

Kaart Noordpool[2]



2 Zie: <http://www.arctic-council.org/images/maps/physiography.pdf>.

Model geopolitieke ontwikkelingen[3]



3 Dit model is ontleend aan: Ko Colijn, 'Klimaatverandering rond de Noordpool. Noordelijke zeeroutes in geostrategische context', Den Haag, 2009.

Kaart nieuwe scheepvaartroutes[4]

Groen: noordwestelijke route
Blauw: route over de Noordpool
Rood: noordoostelijke route

4 Zie: <http://www.nato-pa.int/Default.asp?CAT2=0&CAT1=2990&CAT0=576&SHORTCUT=2082&SEARCHWORDS=Arctic,shipping,routes,picture>.

Maritieme zones volgens UNCLOS

Alle Arctische staten hebben UNCLOS geratificeerd, met uitzondering van de VS. UNCLOS maakt onderscheid tussen verschillende zones: *binnenwateren, territoriale zee, archipelwateren, aansluitende zone, continentaal plat, exclusieve economische zone en volle zee*.

De zeggenschap van de kuststaten verschilt per zone. De kuststaten hebben volledige territoriale rechtsmacht over de binnenwateren, de territoriale zee en de archipelwateren. Over de aansluitende zone, het continentaal plat en de exclusieve economische zone heeft de kuststaat beperkte rechtsmacht. De *volle zee* valt buiten de rechtsmacht van de kuststaten.[5] Tot de *binnenwateren* wordt al het water gerekend dat valt binnen de basislijn, dat wil zeggen waar de zee komt bij laag tij. De territoriale zee reikt tot 12 zeemijl.[6]

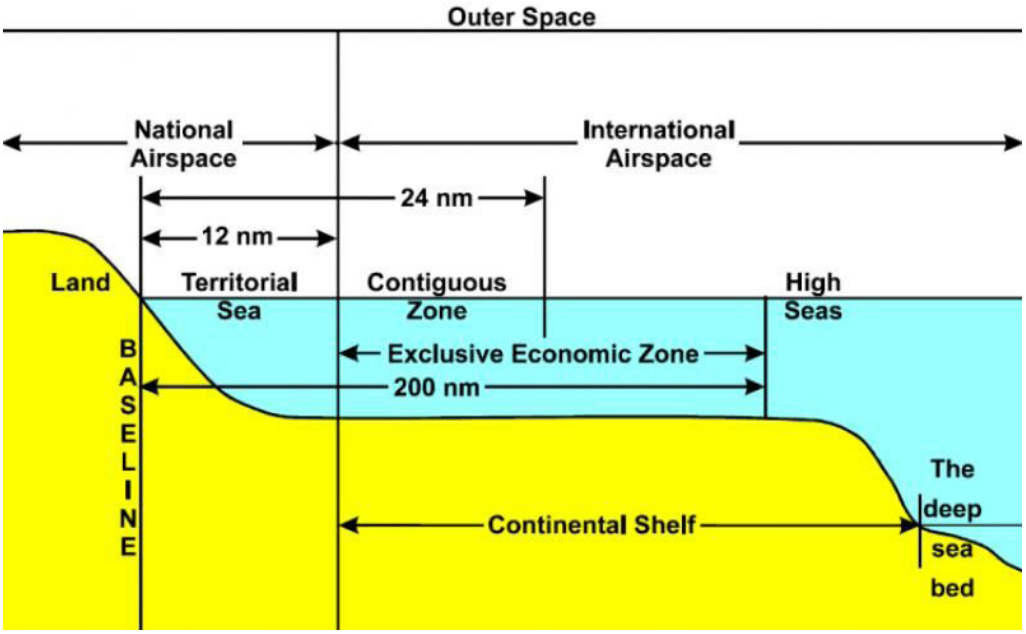
De rechtsmacht van een kuststaat over de *territoriale zee* komt overeen met de rechtsmacht over grondgebied. De kuststaat mag als enige regels opstellen voor activiteiten, zoals bijvoorbeeld olie- en gaswinning, binnen de territoriale zee. Het recht op 'onschuldige doorvaart' voor schepen van andere staten vormt de enige beperking van de zeggenschap van een kuststaat binnen de 12-mijlszone.[7] De jurisdictie van een kuststaat over *archipelwateren* is identiek aan de rechtsmacht over de territoriale zee.

De aansluitende zone loopt tot maximaal 24 zeemijl, gerekend vanuit de basislijn. Een kuststaat mag voor dit gebied regels opstellen voor douane, belastingen, immigratie of volksgezondheid. Het *continentaal plat* omvat de zeebodem voor zover het de natuurlijke voortzetting van het land inhoudt. Het continentaal plat is minstens 200 zeemijl breed (maximaal 350). Conform UNCLOS dient de afbakening van tegenoverliggende of aangrenzende kuststaten door middel van onderhandelingen tot 'een billijke afbakening' te leiden conform artikel 76 van UNCLOS.[8] Een kuststaat beschikt over functionele rechtsmacht over het continentaal plat, dat wil zeggen de exclusieve rechten voor exploratie van delfstoffen. Andere activiteiten zoals visserij en scheepvaart vallen hierbuiten.

De breedte van *de Exclusieve Economische Zone* (EEZ) is maximaal 200 zeemijl en kan samenvallen met het continentaal plat. Een kuststaat dient de EEZ af te kondigen. Binnen de EEZ heeft een kuststaat de exclusieve rechten voor exploratie en exploitatie van levende (vis) en niet-levende rijkdommen (olie en gas).[9] De jurisdictie van de kuststaat is niet van kracht in de EEZ. Alle staten kunnen aanspraak maken op *de volle zee* en mogen dus gebruikmaken van de vrijheid van scheepvaart, de aanleg van onderzeese kabels en pijpleidingen, visserij en wetenschappelijk onderzoek. De zeebodem buiten de EEZ en het continentaal plat, de diepzeebodem, wordt beschouwd als gemeenschappelijk erfgoed van de mensheid inclusief de aanwezige delfstoffen.[10] De Internationale Zeebodemautoriteit houdt toezicht.

5 De uiteenzetting over de beginselen van het zeerecht is gebaseerd op André Nollkaemper, 'Kern van het internationaal publiekrecht', Den Haag, 2011, p. 141.
6 Indien de kustlijn grillig is en diepe inkepingen vertoont, mag de kuststaat rechte basislijnen hanteren.
7 Ibidem, p. 142.
8 Ibidem, p. 144.
9 Ibidem, p. 145.
10 Ibidem, p. 149.

Overzicht maritieme zones[11]



11 Presentatie van prof.dr.ing. E.J. Molenaar en prof.dr. A.G. Oude Elferink, Den Haag, 4 juni 2014.

Rechten kust- en vlaggenstaten[12]

	KUSTSTAAT	VLAGGENSTAAT
Zones onder soevereiniteit	x Alle rijkdommen x Bijna onbeperkte rechtsmacht	x Recht van onschuldige doorvaart
Aansluitende zone	x Handhavingsrechtsmacht voor specifieke deelgebieden	Vrijheden: x Doorvaart x Overvlucht x Kabels en pijpleidingen
EEZ	x Alle rijkdommen en daaraan verbonden rechtsmacht x Rechtsmacht voor specifieke deelgebieden	
Continentaal plat	x Vooral niet-levende rijkdommen en daaraan verbonden rechtsmacht	
Volle zee	Geen	Vrijheden als hierboven en x Visserij (gelijke toegang) x Wetenschappelijk onderzoek
Diepzeebodem		x Vrijheden als hierboven x Recht op exploitatie minerale rijkdommen via ISA

12 Presentatie van prof.dr.ing. E.J. Molenaar en prof.dr. A.G. Oude Elferink, Den Haag, 4 juni 2014.

Overzicht geraadpleegde personen

Ir. R.J. Blaauw	Senior Advisor Global Arctic Theme Shell
Drs. S. Borren	Directeur Greenpeace
Prof.dr. B. Bregman	Programmamanager klimaat KNMI
Drs. L. van Geuns	Former Senior Fellow CIEP, energiedeskundige
Prof.dr. L. Hacquebord	Hoogleraar Arctische en Antarctische studiën Rijksuniversiteit Groningen
Ir. A.C. van Holk	Senior beleidsmedewerker Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Drs. H.T.M. Kock	Senior beleidsmedewerker Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Prof.mr.dr. R.J.M. Lefeber	Senior jurist Internationaal Recht, Ministerie van Buitenlandse Zaken
Drs. B. Maase	Government Relations Advisor Shell
Prof.dr.ing. E.J. Molenaar	Plv. directeur Netherlands Institute for the Law of the Sea
Prof.dr. A.G. Oude Elferink	Directeur Netherlands Institute for the Law of the Sea
A. O'Donoghue	Senior Policy Officer Energy and Arctic Affairs, Nederlandse ambassade Oslo
Drs. F. Oulashen	Campagneleider Greenpeace
Dhr. G. Polet	Arctisch Specialist WWF Nederland
Mr.drs. A.E.O. Schouten	Senior-beleidsmedewerker Ministerie van Economische Zaken
Luitenant-kolonel P. Teeuw	Defensie-attaché, Nederlandse ambassade Oslo
M.C. Tiemens	Senior beleidsadviseur Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Drs. B. ten Tusscher	Nederlandse ambassadeur in Oslo / Reykjavik
Mr. V. Schoenmakers	Director of European & International Affairs, Haven van Rotterdam
Drs. V. van Zeijst	Beleidsmedewerker ministerie van Buitenlandse Zaken en voormalig vertegenwoordiger voor Nederland bij de Arctische Raad

Overzicht gebruikte afkortingen

AEPS	Arctic Environmental Protection Strategy
AMAP	Arctic Monitoring and Assessment Programme
AMSA	Arctic Marine Shipping Assessment
BEAC	Barents Euro Arctic Council
CLCS	Commission on the Limits of the Continental Shelf
EEZ	Exclusieve Economische Zone
EU	Europese Unie
ICBM	Intercontinental Ballistic Missile
IMO	International Maritime Organization
ITLOS	International Tribunal for the Law of the Sea
IVS	Internationale Veiligheidsstrategie
LGO	Landen en Gebieden Overzee
NAVO	Noord-Atlantische Verdragsorganisatie
NGO's	Niet-gouvernementele organisaties
NORAD	North American Aerospace Defense Command
NORDEFCO	Nordic Defence Cooperation
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PAME	Protection of the Arctic Marine Environment
RFMO	Regional Fisheries Management Organizations
SAR	Search-And-Rescue
SSBN	Nuclear powered ballistic missile submarine
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea
UNDRIP	United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples
VK	Verenigd Koninkrijk
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte adviezen*

1 EUROPA INCLUSIEF, *oktober 1997*
2 CONVENTIONELE WAPENBEHEERSING: dringende noodzaak, beperkte mogelijkheden, *april 1998*
3 DE DOODSTRAF EN DE RECHTEN VAN DE MENS: recente ontwikkelingen, *april 1998*
4 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS EN CULTURELE VERSCHEIDENHEID, *juni 1998*
5 EUROPA INCLUSIEF II, *november 1998*
6 HUMANITAIRE HULP: naar een nieuwe begrenzing, *november 1998*
7 COMMENTAAR OP DE CRITERIA VOOR STRUCTURELE BILATERALE HULP, *november 1998*
8 ASIELINFORMATIE EN DE EUROPESE UNIE, *juli 1999*
9 NAAR RUSTIGER VAARWATER: een advies over betrekkingen tussen Turkije en de Europese Unie, *juli 1999*
10 DE ONTWIKKELINGEN IN DE INTERNATIONALE VEILIGHEIDSSITUATIE IN DE JAREN NEGENTIG: van onveilige zekerheid naar onzekere veiligheid, *september 1999*
11 HET FUNCTIONEREN VAN DE VN-COMMISSIE VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 1999*
12 DE IGC 2000 EN DAARNA: op weg naar een Europese Unie van dertig lidstaten, *januari 2000*
13 HUMANITAIRE INTERVENTIE, *april 2000***
14 ENKELE LESSEN UIT DE FINANCIËLE CRISES VAN 1997 EN 1998, *mei 2000*
15 EEN EUROPEES HANDVEST VOOR GRONDRECHTEN?, *mei 2000*
16 DEFENSIE-ONDERZOEK EN PARLEMENTAIRE CONTROLE, *december 2000*
17 DE WORSTELING VAN AFRIKA: veiligheid, stabiliteit en ontwikkeling, *januari 2001*
18 GEWELD TEGEN VROUWEN: enkele rechtsontwikkelingen, *februari 2001*
19 EEN GELAAGD EUROPA: de verhouding tussen de Europese Unie en subnationale overheden, *april 2001*
20 EUROPESE MILITAIR-INDUSTRIËLE SAMENWERKING*, mei 2001*
21 REGISTRATIE VAN GEMEENSCHAPPEN OP HET GEBIED VAN GODSDIENST OF OVERTUIGING*, juni 2001*
22 DE WERELDCONFERENTIE TEGEN RACISME EN DE PROBLEMATIEK VAN RECHTSHERSTEL*, juni 2001*
23 COMMENTAAR OP DE NOTITIE MENSENRECHTEN 2001, *september 2001*
24 EEN CONVENTIE OF EEN CONVENTIONELE VOORBEREIDING: de Europese Unie en de IGC 2004, *november 2001*
25 INTEGRATIE VAN GENDERGELIJKHEID: een zaak van verantwoordelijkheid, inzet en kwaliteit, *januari 2002*
26 NEDERLAND EN DE ORGANISATIE VOOR VEILIGHEID EN SAMENWERKING IN EUROPA IN 2003: rol en richting, *mei 2002*
27 EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *mei 2002*
28 DE AMERIKAANSE PLANNEN VOOR RAKETVERDEDIGING NADER BEKEKEN: voors en tegens van bouwen aan onkwetsbaarheid, *augustus 2002*
29 PRO-POOR GROWTH IN DE BILATERALE PARTNERLANDEN IN SUB-SAHARA AFRIKA: een analyse van strategieën tegen armoede, *januari 2003*
30 EEN MENSENRECHTENBENADERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *april 2003*
31 MILITAIRE SAMENWERKING IN EUROPA: mogelijkheden en beperkingen, *april 2003*
32 *Vervolgadvies* EEN BRUG TUSSEN BURGERS EN BRUSSEL: naar meer legitimiteit en slagvaardigheid voor de Europese Unie, *april 2003*
33 DE RAAD VAN EUROPA: minder en (nog) beter, *oktober 2003*
34 NEDERLAND EN CRISISBEHEERSING: drie actuele aspecten, *maart 2004*
35 FALENDE STATEN: een wereldwijde verantwoordelijkheid, *mei 2004***
36 PREËMPTIEF OPTREDEN, *juli 2004***
37 TURKIJE: de weg naar het lidmaatschap van de Europese Unie, *juli 2004*
38 DE VERENIGDE NATIES EN DE RECHTEN VAN DE MENS, *september 2004*
39 DIENSTENLIBERALISERING EN ONTWIKKELINGSLANDEN: leidt openstelling tot achterstelling?, *september 2004*
40 DE PARLEMENTAIRE ASSEMBLEE VAN DE RAAD VAN EUROPA, *februari 2005*
41 DE HERVORMINGEN VAN DE VERENIGDE NATIES: het rapport Annan nader beschouwd, *mei 2005*

42 DE INVLOED VAN CULTUUR EN RELIGIE OP ONTWIKKELING: stimulans of stagnatie?, *juni 2005*
43 MIGRATIE EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: de samenhang tussen twee beleidsterreinen, *juni 2005*
44 DE NIEUWE OOSTELIJKE BUURLANDEN VAN DE EUROPESE UNIE, *juli 2005*
45 NEDERLAND IN DE VERANDERENDE EU, NAVO EN VN, *juli 2005*
46 ENERGIEK BUITENLANDS BELEID: energievoorzieningszekerheid als nieuwe hoofddoelstelling, *december 2005****
47 HET NUCLEAIRE NON-PROLIFERATIEREGIME: het belang van een geïntegreerde en multilaterale aanpak, *januari 2006*
48 MAATSCHAPPIJ EN KRIJGSMACHT, *april 2006*
49 TERRORISMEBESTRIJDING IN MONDIAAL EN EUROPEES PERSPECTIEF, *september 2006*
50 PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN ARMOEDEBESTRIJDING, *oktober 2006*
51 DE ROL VAN NGO'S EN BEDRIJVEN IN INTERNATIONALE ORGANISATIES, *oktober 2006*
52 EUROPA EEN PRIORITEIT!, *november 2006*
53 BENELUX, NUT EN NOODZAAK VAN NAUWERE SAMENWERKING, *februari 2007*
54 DE OESO VAN DE TOEKOMST, *maart 2007*
55 MET HET OOG OP CHINA: op weg naar een volwassen relatie, *april 2007*
56 INZET VAN DE KRIJGSMACHT: wisselwerking tussen nationale en internationale besluitvorming, *mei 2007*
57 HET VN-VERDRAGSSYSTEEM VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: stapsgewijze versterking in een politiek geladen context, *juli 2007*
58 DE FINANCIËN VAN DE EUROPESE UNIE, *december 2007*
59 DE INHUUR VAN PRIVATE MILITAIRE BEDRIJVEN: een kwestie van verantwoordelijkheid, *december 2007*
60 NEDERLAND EN DE EUROPESE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *mei 2008*
61 DE SAMENWERKING TUSSEN DE EUROPESE UNIE EN RUSLAND: een zaak van wederzijds belang, *juli 2008*
62 KLIMAAT, ENERGIE EN ARMOEDEBESTRIJDING, *november 2008*
63 UNIVERSALITEIT VAN DE RECHTEN VAN DE MENS: principes, praktijk en perspectieven, *november 2008*
64 CRISISBEHEERSINGSOPERATIES IN FRAGIELE STATEN: de noodzaak van een samenhangende aanpak, *maart 2009*
65 TRANSITIONAL JUSTICE: gerechtigheid en vrede in overgangssituaties, *april 2009***
66 DEMOGRAFISCHE VERANDERINGEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *juli 2009*
67 HET NIEUWE STRATEGISCH CONCEPT VAN DE NAVO, *januari 2010*
68 DE EU EN DE CRISIS: lessen en leringen, *januari 2010*
69 SAMENHANG IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: reactie op WRR-rapport 'Minder pretentie, meer ambitie', *mei 2010*
70 NEDERLAND EN DE 'RESPONSIBILITY TO PROTECT': de verantwoordelijkheid om mensen te beschermen tegen massale wreedheden, *juni 2010*
71 HET VERMOGEN VAN DE EU TOT VERDERE UITBREIDING, *juli 2010*
72 PIRATERIJBESTRIJDING OP ZEE: een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden, *december 2010*
73 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE NEDERLANDSE REGERING: zoeken naar constanten in een veranderende omgeving, *februari 2011*
74 ONTWIKKELINGSAGENDA NA 2015: millennium ontwikkelingsdoelen in perspectief, *april 2011*
75 HERVORMINGEN IN DE ARABISCHE REGIO: kansen voor democratie en rechtsstaat?, *mei 2011*
76 HET MENSENRECHTENBELEID VAN DE EUROPESE UNIE: tussen ambitie en ambivalentie, *juli 2011*
77 DIGITALE OORLOGVOERING, *december 2011***
78 EUROPESE DEFENSIESAMENWERKING: soevereiniteit en handelingsvermogen, *januari 2012*
79 DE ARABISCHE REGIO, EEN ONZEKERE TOEKOMST, *mei 2012*
80 ONGELIJKE WERELDEN: armoede, groei, ongelijkheid en de rol van internationale samenwerking, *september 2012*
81 NEDERLAND EN HET EUROPEES PARLEMENT: investeren in nieuwe verhoudingen, *november 2012*
82 WISSELWERKING TUSSEN ACTOREN IN INTERNATIONALE SAMENWERKING: naar flexibiliteit en vertrouwen, *februari 2013*

83 TUSSEN WOORD EN DAAD: perspectieven op duurzame vrede in het Midden-Oosten, *maart 2013*
84 NIEUWE WEGEN VOOR INTERNATIONALE MILIEUSAMENWERKING, *maart 2013*
85 CRIMINALITEIT, CORRUPTIE EN INSTABILITEIT: een verkennend advies, *mei 2013*
86 AZIË IN OPMARS: strategische betekenis en gevolgen, *december 2013*
87 DE RECHTSSTAAT: waarborg voor Europese burgers en fundament van Europese samenwerking, *januari 2014*
88 NAAR EEN GEDRAGEN EUROPESE SAMENWERKING: werken aan vertrouwen, *april 2014*
89 NAAR BETERE MONDIALE FINANCIËLE VERBONDENHEID: het belang van een coherent internationaal economisch en financieel stelsel, *juni 2014*

Door de Adviesraad Internationale Vraagstukken uitgebrachte briefadviezen

1 Briefadvies UITBREIDING EUROPESE UNIE, *december 1997*
2 Briefadvies VN-COMITÉ TEGEN FOLTERING, *juli 1999*
3 Briefadvies HANDVEST GRONDRECHTEN, *november 2000*
4 Briefadvies OVER DE TOEKOMST VAN DE EUROPESE UNIE, *november 2001*
5 Briefadvies NEDERLANDS VOORZITTERSCHAP EU 2004, *mei 2003*****
6 Briefadvies RESULTAAT CONVENTIE, *augustus 2003*
7 Briefadvies VAN BINNENGRENZEN NAAR BUITENGRENZEN - ook voor een volwaardig Europees asiel- en migratiebeleid in 2009, *maart 2004*
8 Briefadvies DE ONTWERP-DECLARATIE INZAKE DE RECHTEN VAN INHEEMSE VOLKEN. Van impasse naar doorbraak?, *september 2004*
9 Briefadvies REACTIE OP HET SACHS-RAPPORT: Hoe halen wij de Millennium Doelen, *april 2005*
10 Briefadvies DE EU EN DE BAND MET DE NEDERLANDSE BURGER, *december 2005*
11 Briefadvies TERRORISMEBESTRIJDING IN EUROPEES EN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF, interim-advies over het folterverbod, *december 2005*
12 Briefadvies REACTIE OP DE MENSENRECHTENSTRATEGIE 2007, *november 2007*
13 Briefadvies EEN OMBUDSMAN VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, *december 2007*
14 Briefadvies KLIMAATVERANDERING EN VEILIGHEID, *januari 2009*
15 Briefadvies OOSTELIJK PARTNERSCHAP, *februari 2009*
16 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: Nut en noodzaak van draagvlak, *mei 2009*
17 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2010, *juni 2010*
18 Briefadvies HET EUROPESE HOF VOOR DE RECHTEN VAN DE MENS: beschermer van burgerlijke rechten en vrijheden, *november 2011*
19 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKT FINANCIEEL-ECONOMISCH BESTUUR IN DE EU, *februari 2012*
20 Briefadvies NUCLEAIR PROGRAMMA VAN IRAN: naar de-escalatie van een nucleaire crisis, *april 2012*
21 Briefadvies DE RECEPTORBENADERING: een kwestie van maatvoering, *april 2012*
22 Briefadvies KABINETSFORMATIE 2012: krijgsmacht in de knel, *september 2012*
23 Briefadvies NAAR EEN VERSTERKTE SOCIALE DIMENSIE VAN DE EUROPESE UNIE, *juni 2013*
24 Briefadvies MET KRACHT VOORUIT: reactie van de Adviesraad Internationale Vraagstukken op de beleidsbrief 'Respect en recht voor ieder mens', *september 2013*
25 Briefadvies ONTWIKKELINGSSAMENWERKING: meer dan een definitiekwestie, *mei 2014*
26 DE EU-GASAFHANKELIJKHEID VAN RUSLAND: hoe een geïntegreerd EU-beleid dit kan verminderen, *juni 2014*

* *Alle adviezen zijn ook beschikbaar in het Engels. Sommige adviezen ook in andere talen.*
** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Commissie van Advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken (CAVV).*
*** *Gezamenlijk advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Algemene Energieraad (AER).*
**** *Gezamenlijk briefadvies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ).*