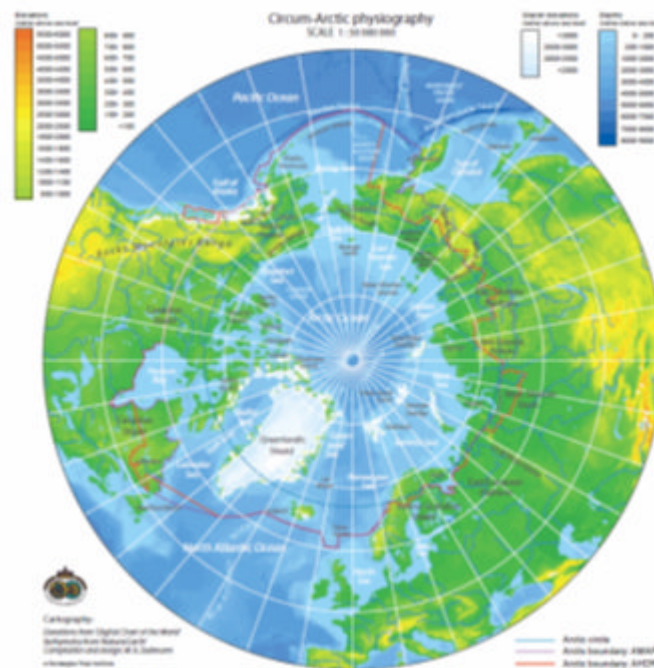


## 'De toekomst van de Arctische regio: samenwerking of confrontatie?'



1

**Op 28 november 2014 vond in de perszaal van het ministerie van Defensie een seminar plaats over het AIV-advies 'De toekomst van de Arctische regio: samenwerking of confrontatie?' Het seminar werd georganiseerd door de AIV, het NGIZ en het ministerie van Buitenlandse Zaken**

Aan het seminar namen 120 deelnemers mee afkomstig uit de wetenschap, het bedrijfsleven, NGO's en ministeries. Kees Rade (directeur DME, Ministerie van Buitenlandse Zaken) heet alle aanwezigen namens NGIZ, het ministerie van Buitenlandse Zaken en de AIV van harte welkom, wees op de toenemende belangstelling voor de Noordpool en nodigde alle aanwezigen deel te nemen aan de discussie. Arnout Brouwers (chef opinie van de Volkskrant), dagvoorzitter, leidt het onderwerp in onder verwijzing naar zijn koffiemok met een afbeelding van nucleaire ijsbreker 'De Lenin'. Hij citeert de kapitein van het schip die hem vertelde: *"Wij in Rusland hebben deze zeeën altijd bevaren. We zijn eigenlijk de enigen die dat kunnen. Onze politieke leiders hebben besloten dit gebied te claimen en ze hebben gelijk. Wie het erf claimt, mag het hebben."*

**Prof. dr. Louwrens Hacquebord** (Rijksuniversiteit Groningen) houdt als eerste spreker een inleiding over diverse aspecten van het Noordpoolgebied. Het gebied is een oceaan omgeven door kuststaten. Er geldt geen algemeen verdrag anders dan het VN-zeerechtverdrag (UNCLOS). De opwarming van de regio heeft ingrijpende gevolgen. In afgelopen 50 jaar is de temperatuur met 1 tot 3 °C gestegen. Naar verwachting zal de temperatuur aan het einde van de 21<sup>e</sup> eeuw met 8 tot 10°C zijn gestegen in Alaska en met 4 tot 6°C in Groenland. Andere gevolgen betreffen het smelten van het zee-ijs, de ijskappen, de sneeuwbedekking, de permafrost en toenemende instabiele weerscondities met hogere stormfrequentie, hogere golven in de kustwateren en meer sneeuw en sneeuwstormen. Daarnaast zal het aantal mistdagen toenemen. De Arctische regio is ook een woongebied, waar de inwoners afhankelijk zijn van jacht- en visgebieden en daarmee afhankelijk van de rand van het ijs.

<sup>1</sup> Cartography: Elevations from "Digital Chart of the World" Bathymetry from "Natural Earth" Compilation and design by Winfried K. Dallmann © Norwegian Polar Institute Zie: <<http://www.arctic-council.org/images/maps/physiography.pdf>>.

De Arctische regio is een wingewest, maar niet alleen voor olie en gas. Ook de aanwezige mineralen en aardmetalen zijn economisch erg interessant. Anders dan verwacht zijn niet het klimaat, maar de schaarste en prijsontwikkeling van grondstoffen sturend voor de economische activiteiten in het Arctisch gebied. Vanuit economisch oogpunt is er een groeiende belangstelling voor de noordelijke vaarroutes. De Arctische staten hechten aan onderlinge samenwerking, in het bijzonder in de Arctische Raad. De Arctische Raad is een excellent platform voor discussies over klimaat- en milieuvraagstukken en voor inspraak van de inheemse volkeren. De Arctische Raad is geen uitvoeringsorganisatie en beschikt over een beperkt budget. Er is een gebrek aan besluitvaardigheid. Veiligheidsvraagstukken vallen buiten het mandaat. Tijdens de *Ocean Conference* 2008 hebben de vijf kuststaten besloten dat zij de beheerrol van de bescherming van de Arctische Oceaan hebben. In de verklaring na afloop van de conferentie stelden zij dat het bestaande juridische kader dat door UNCLOS wordt geboden, een solide basis vormt voor een verantwoordelijk beheer van de Noordpool. De Arctische kuststaten hebben geen behoefte aan een nieuw internationaal juridisch regime, in andere woorden: geen Arctisch Verdrag.

Er is een duidelijke rol voor Nederland in het gebied. Als waarnemer bij Arctische Raad sinds 1998, heeft Nederland altijd een constructieve bijdrage geleverd onder andere met wetenschappelijk onderzoek. Nederland heeft geen territoriale belangen en hecht aan een goed beheer van het gebied. Ook kan Nederland een brug slaan tussen Arctische en niet-Arctische landen. Ten slotte kan Nederland een verschil maken door een goede regeling voor de Arctische oceaan te bepleiten. Hij meent dat er – beperkte - mogelijkheden zijn voor Nederland om het beleid via de EU te beïnvloeden.

**Drs. Lucia van Geuns** (onafhankelijk energie-deskundige) staat in haar inleiding uitgebreid stil bij de internationale energievraagstukken die voor de Arctische regio van belang zijn. Ze schetst eerst de situatie op de internationale energiemarkt en laat zien dat de toekomstige vraag naar energie vooral afkomstig zal zijn van de opkomende economieën. De energiemix zal voorlopig gedomineerd blijven door fossiele brandstoffen. Het aanbod van energie zal moeten worden vergroot, ook omdat veel oude velden leeg raken. Het wordt in toenemende mate noodzakelijk moeilijk winbare olie te winnen. Staatsoliebedrijven winnen de gemakkelijk winbare olie waardoor andere oliebedrijven worden gedwongen zich op de moeilijker te winnen olie te richten. Potentieel bevat de Arctische regio aanzienlijk gas- en olievoorraden, vooral in Rusland. Licenties voor olie-exploratie worden voornamelijk uitgegeven op het continentaal plat, dus door de Arctische staten zelf. Wat de productie betreft, meldt Lucia van Geuns dat ongeveer 10% van de wereldolie en 25% van het gas al wordt geproduceerd in het Arctisch gebied, voornamelijk op Russisch terrein. Wanneer de olieprijs hoog ligt, is winning rendabel want Noordpoololie is dure olie. Er zijn veel kapitaalinvesteringen nodig om relatief weinig olie te produceren. Het laat zien dat deze oliewinning kennelijk voor oliebedrijven een soort noodsprong is omdat oliewinning elders kennelijk niet mogelijk is.

Speciale aandacht voor Rusland is op zijn plaats omdat dit land het grootste potentieel heeft en omdat er de meeste activiteiten plaatsvinden. Samen met Saoedi-Arabië is het de grootste olieproducent en tweede exporteur ter wereld. Voor Rusland zijn de inkomsten uit olie- en gasverkopen van cruciaal belang. Rusland is zich er van bewust dat Westerse technologie onontbeerlijk is en daarom worden partnerships afgesloten. Er zijn ook veel samenwerkingsactiviteiten op dit terrein tussen Rusland en China. De actuele situatie is lastig voor oliebedrijven, Exxon heeft zich bijvoorbeeld tijdelijk teruggetrokken uit het project in de Kara-zee. Gas is op dit moment commercieel niet interessant; veel gas is elders gemakkelijker te winnen. Alles draait om olie. Nu de olieprijs snel daalt wordt nader gekeken naar mogelijk uitstel van nieuwe investeringen.

Van alle minerale grondstoffen bevindt zich 95% binnen grenzen van nationale staten. Er zijn nauwelijks disputen, de algemene verwachting is dat de economische ontwikkeling van de regio harmonieus zal verlopen. Vanuit de Arctische staten zelf en de gemeenschappen daarbinnen, worden investeringen en ontwikkelingen veelal toegejuicht. Economische activiteiten in deze regio vormen een technische en commerciële uitdaging, de terugverdientijd is lang en ondertussen bestaat er risico voor reputatieschade. Het draait dus om *risk-management* en de winning moet volgens de *highest possible standards* plaatsvinden. Investeren in wetenschap en onderzoek kan bijdragen aan het leveren van ontbrekende kennis over de Arctische regio om zo

de risico's te verkleinen. Voor Nederland zijn er veel economische belangen en mogelijkheden in de regio: infrastructurele projecten, havenontwikkeling, pijpleidingen, *offshore*, scheepvaartdiensten en duurzame mijnbouw.

**Prof.dr. Ko. Colijn** (Instituut Clingendael) gaat uitvoerig in op de geopolitieke context van het Noordpoolgebied. Hij stelt dat de regio ten tijde van de Koude Oorlog ook al van strategisch belang was en de VS en Rusland elkaar in die periode scherp in de gaten hielden. Na het eind van de Koude Oorlog is de strategische belangstelling afgenomen. Geopolitiek in de Arctische regio kent verschillende gedaantes: het kan gevolg, vliegwielen en oorzaak tegelijk zijn. Het kan het onbedoelde gevolg zijn van klimaatverandering, het gevolg zijn van een politieke daad (bv het planten van de Russische vlag) of de veroorzaker van oplopende spanningen. De economisch-strategische betekenis van de Arctische regio voor Rusland en Canada kan een factor zijn die aanjaagt maar ook één die juist een dempende werking heeft. Het gevaar dat mondiale conflictstof ongelukkigerwijs uitstraalt naar het Noordpoolgebied is groter dan andersom. De militaire activiteit mag dan wel zijn toegenomen, het verbleekt bij het niveau van activiteiten in de Koude Oorlog. Wel is sprake van een 'milde militaire transformatie'. Wat de *governance* betreft is het interessant dat een zekere beheersstructuur en – traditie zich heeft genesteld voordat de ontsluiting van de regio zich aandient. Hiermee zijn de voorwaarden aanwezig voor een beheerste ontwikkeling. De *agreement to disagree* tussen de VS en Canada over de noordwestelijke scheepvaartroute kan model staan voor regelingen met derde landen. Het is waarschijnlijk dat het Arctisch gebied door de potentiële rijkdom aan bodemschatten, voor de Russische Federatie eerder een geo-economische dan geo-militaire prioriteit wordt. Pogingen van derde landen en organisaties om de Arctische problematiek - laat staan de kwestie van het beheer over de NOP- en NWP-zeevaartroutes - los te maken van het concept '(unieke) Arctische gemeenschap', regiolateralisme, etc. en volstrekt te globaliseren (door ontkenning van bestaande belangen en *governance*-structuren, resp. het scheppen van volstrekt nieuwe regimes) zullen op weerstand stuiten van de meest betrokken Arctische kuststaten.

**Faiza Oulahsen** (Greenpeace) informeert naar de mening van Louwrens Hacquebord over de aanbeveling in het AIV-advies om te komen tot een netwerk van beschermde zeegebieden. Louwrens Hacquebord antwoordt dat de Noordelijke IJszee het enige gebied is waar nog iets mogelijk is en dat hij altijd sterk voorstander van een Arctisch verdrag is geweest. De Arctic is *common heritage*, een Arctisch verdrag is helaas niet mogelijk dus moet worden geprobeerd om op andere wijze regelingen te treffen: op sommige plaatsen is bescherming noodzakelijk op andere plaatsen regulering. Ko Colijn vindt dat allereerst moet worden vastgesteld of het gebied al dan niet een zaak is van de Arctische landen. Voor Nederland is de basisvraag of het al dan niet een solo-rol moet spelen. Ko Colijn geeft de voorkeur aan een rol via de EU.

Bij wijze van introductie voor het tweede deel van het seminar, memoreert Arnout Brouwers de motie-Vos over een verbod op het transport zware olie door het Noordpoolgebied en de oproep van de Han ten Broeke voor meer aandacht voor de Arctische regio bij de begrotingsbehandeling Buitenlandse Zaken een aantal jaren geleden. Vervolgens wordt gediscussieerd met de twee Kamerleden aan de hand van drie stellingen.

### **Stelling 1 Klimaatverandering vormt de grootste bedreiging voor de veiligheid in en rond het Noordpoolgebied.**

**Jan Vos** was het eens met deze stelling maar voegde daaraan toe dat de gevolgen van klimaatverandering zich niet beperken tot de Noordpool. Wetenschappelijke analyses wijzen uit dat dit op mondiaal niveau een grote bedreiging vormt, ook voor de veiligheid. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat in de VS het ministerie van Defensie zich ook met dit vraagstuk bezighoudt. Dat was voor Jan Vos mede de beweegreden om een motie over de winning van Arctische olie in te dienen. **Han ten Broeke** heeft een andere kijk op de klimaatverandering. Hij ziet klimaatverandering als de oorzaak van grotere toegankelijkheid van de Arctische regio dat aanleiding geeft tot geopolitieke spanningen. Hij gaat er vanuit dat er deze eeuw nog '*a new great game*' in de regio zal uitbreken. Han ten Broeke veronderstelt dat het AIV-advies kritischer van toon zou zijn geweest als het advies later zou zijn gepubliceerd. Ook ging hij ervan uit dat dan vooral de veiligheidsparagraaf uitgebreider zou zijn geweest. Er staan grote geopolitieke, economische en machtspolitieke belangen op het spel. Het bezoek dat Han ten Broeke vier jaar geleden aan Spitsbergen heeft gebracht, bracht hem tot de overtuiging dat Nederland meer

aandacht moet besteden aan de Noordpool. Hij was van mening dat het AIV-rapport een reeks interessante aanbevelingen bevat, waarvan tachtig procent zo kan worden overgenomen. De aanbevelingen over de integrale strategie, meer middelen voor wetenschappelijk onderzoek en de instelling van een interdepartementale commissie spreken hem in het bijzonder aan. Hij acht het ook noodzakelijk dat de EU zich manifesteert in de regio, juist vanwege de milieu- en klimaatbelangen. Naast de klimaatverandering ziet hij grote veiligheidsproblemen opdoemen mede als gevolg van de toegenomen assertiviteit van Rusland. Meer *Arctic governance* is noodzakelijk.

**Arnout Brouwers** wijst op de kwetsbaarheid van de regio en verwijst naar een door hem geschreven artikel in de Volkskrant over het vergaan van een Russisch platform in de Pechorazee. Dit voorval maakte duidelijk dat een ramp in deze regio desastreuze gevolgen kan hebben die zich uitstrekken tot ver buiten de regio. Dit vergt internationale regelgeving. Han ten Broeke onderschrijft dit maar ziet weinig in de motie van Jan Vos. Hij bepleit een integrale benadering waarin het belang van het milieu, de toekomst van de regio en de Rotterdamse haven worden meegenomen. Jan Vos wees op het feit dat zijn motie door de Tweede Kamer is aanvaard en een illustratie is van de omstandigheid dat, nadat er geruime tijd alleen aandacht is geweest voor de economische belangen ( zie bijvoorbeeld de oprichting van de Project Deltagroep), bij de Nederlandse bevolking een heel ander beeld van de Noordpool leeft: een heel kwetsbaar natuurgebied, één van de laatste onontgonnen natuurgebieden ter wereld, dat nadrukkelijk beschermd dient te worden. Naar zijn opvatting is het opvallend dat het kabinet pal voor de economische belangen is gaan staan, terwijl de Kamer juist de motie in meerderheid aannam. Iets soortgelijks zie je in Europa waar het Europees Parlement de ecologische belangen voorop zet in tegenstelling tot de Europese Commissie.

Aansluitend wijst de heer **Bregman** (KNMI), aanhakend op de stelling en in reactie op Han ten Broeke, op het feit dat het VN-klimaatpanel voor het eerst in haar projecties een compleet ijsvrij Arctisch gebied in de zomer geprojecteerd heeft bij ongewijzigde uitstoot van broeikasgassen. Voor Nederland kunnen de ontwikkelingen op de Noordpool grote gevolgen hebben. In het kader van het polair programma wordt onderzoek gedaan naar het smelten van het landijs op Groenland en het ontstaan van andere weerpatronen. **De heer Huber**, als bestuurslid verbonden aan Project Delta Group, meldt dat de Nederlandse delegatie in de bespreking in Moskou in november 2014 een voorstel heeft gedaan voor een *strategic environmental assesment*. Als gevolg van de geopolitieke spanningen is hierop nog geen vervolg gekomen

**Stelling 2 Commerciële activiteiten in het Noordpoolgebied en de Nederlandse betrokkenheid zijn van toenemend belang voor de Nederlandse economie.** Jan Vos spreekt zijn verbazing uit over de risico's die worden genomen met *fracking*. Het heeft een ontwrichtende werking, met grote gevolgen voor de geopolitiek en de economische afhankelijkheid van de VS. Daarnaast is de prijs van duurzame energie sterk gedaald. De terugverdientijd van oliewinning in de Noordpool is lang, dat roept vragen op over de rentabiliteit. Het is goed dat er oog is voor de economische belangen, maar naast een militair-strategische analyse moet ook een macro-economische analyse worden gemaakt.

Han ten Broeke stelt dat de economische en toenemende militaire belangen evident zijn. In reactie op de heer Bregman antwoordt hij dat de klimaatverandering de katalysator is voor de groeiende belangstelling voor de regio en voor de gedragsverandering van een aantal landen zonder de noodzakelijke *governance* met aanzienlijke gevolgen voor de veiligheidsomstandigheden. Voor de economie geldt dat feitelijk ook. Rotterdam is de grote doorvoerhaven van Russische olie, de belangen voor Nederland zijn dus enorm en het moet zich daarom economisch manifesteren in het Noordpoolgebied. Europese energiepolitiek is hard nodig. Lucia van Geuns brengt in reactie op Jan Vos naar voren dat *fracking* van olie vanwege de industriële winningsmethode een eindigheid heeft binnen een termijn van wellicht 10 à 15 jaar volgens de recent uitgekomen World Energy Outlook 2014 van de IEA. Op langere termijn blijft de afhankelijkheid van olie uit het Midden-Oosten en het is de vraag of we dat willen. We zullen binnen een termijn van ongeveer 15-20 jaar weer voor ongeveer 60% afhankelijk worden van olie uit het Midden-Oosten. Hiermee belanden we in een situatie die vergelijkbaar is met de jaren zeventig. Het is dus een kwestie van keuzes tussen diverse kwaden.

**Judith Kloosterman** (Alterra) mist in de discussie de positie van minder machtige groeperingen in de regio en aandacht voor de hele lange termijn. Wat gebeurt er als alle olie op is en wat gebeurt er daarna? De voorzitter en de panelleden stellen vast dat dit een vraag voor de AIV is.

**Faiza Oulahsen** (Greenpeace) verwijst naar onderzoek van de IEA naar de risico's en onzekerheden over de winstgevendheid van oliewinning in de Noordpool. Hebben we deze olie nog nodig mede in verband met de *carbon bubble*? Wil men binnen de twee graden-doelstelling blijven dan kan niet alle olie worden opgestookt. Welke rol kan Nederland hierin spelen en zou het niet Angela Merkel moeten volgen die wijst op de internationale verantwoordelijkheid en pleit voor bescherming van het Noordpoolgebied? Ze vraagt Han ten Broeke wat het Nederlands bedrijfsleven te zoeken heeft in deze regio. Han ten Broeke stelt dat er een aantal bedrijven is dat een nuttige bijdrage kan leveren aan een veiliger winning van olie en gas omdat Rusland deze technologische kennis mist. Dit heeft op zichzelf een matigende werking, zoals ook in het AIV-rapport uiteen wordt gezet. Het is de afweging tussen symboolpolitiek of bijdragen aan een echte oplossing. Han ten Broeke kan zich vinden in de aanbevelingen van de AIV ter zake.

Jan Vos stelt dat de PvdA-fractie het belang van het Noordpoolgebied voor de Nederlandse economie onderkent en vindt dat het kabinet een goede strategie moet opstellen voor de regio. Met zijn motie wilde hij inzetten op een verbod in Europees verband omdat de Noordpoolregio een prachtig natuurgebied is dat wij dienen te beschermen. Ook de wedloop om de rechten tot winning ziet hij als een ongewenste ontwikkeling. Hij ondersteunt de AIV-aanbeveling voor een EU-gezant mede omdat Nederland beperkte slagkracht heeft. KNMI, Greenpeace en Alterra hebben terecht aandacht gevraagd voor de langere termijn. De situatie kan zich onvoorspelbaar ontwikkelen, zo ook de *carbon bubble* en dat maakt het voor het bedrijfsleven lastig om te anticiperen. Overal ter wereld wordt veel geïnvesteerd in duurzame energie. Diversificatie van onze *stakes* is van belang. Lucia van Geuns vraagt Jan Vos waarom hij zijn pijlen niet meer op de staatsoliebedrijven als Rosneft en Gazprom richt, die in haar ogen een bedenkelijker rol spelen dan Exxon of Shell. Jan Vos wijst in zijn reactie op de toenemende maatschappelijke discussie als bedrijfsrisico voor oliebedrijven.

**Stelling 3 Van een verontrustende militarisering van het Noordpoolgebied is nog geen sprake. De kans op een militair conflict is zeer gering.**

Han ten Broeke veronderstelt dat de AIV scherpere conclusie zou hebben getrokken als de gebeurtenissen van afgelopen zomer volledig waren meegewogen. In de 21<sup>ste</sup> eeuw zal in het Noordpoolgebied een *great game* ontstaan. Er is meer regulering en *governance* nodig, wat evenwel niet eenvoudig is. Om invloed te kunnen uitoefenen op de *governance* van de regio en om een verontrustende militarisering te voorkomen, is continuering van de dialoog met Rusland noodzakelijk.

Jan Vos geeft te kennen dat we ons belang als relatief klein land zo breed mogelijk moeten definiëren. De Noordelijke IJszee valt buiten de Exclusieve Economische Zone. Met een multilaterale agenda, dient Nederland, in VN-verband, geopolitieke ontspanning in het gebied na te streven. Han ten Broeke vult hierop aan dat met de kennis van nu de risico's benoemd door de AIV, zwaarder moeten worden gewogen.

**Maarten Loonen** (Arctisch centrum) meent dat in de discussie ten onrechte voorbij wordt gegaan aan het meest elementaire vraagstuk in het Noordpool gebied: het vaststellen van de grenzen. Naar zijn overtuiging vormt dit een mogelijke bron voor conflicten.

Afsluitend concludeert Han ten Broeke dat het van belang is dat in het parlement uitgebreid van gedachten wordt gewisseld over de Noordpool-regio. Hij zal hiervoor samen met collega Vos het initiatief nemen. Jan Vos voegt hieraan toe dat hij in het parlement een hoorzitting zal aanvragen. De voorzitter sluit de discussie en dankt alle aanwezigen voor hun bijdrage.