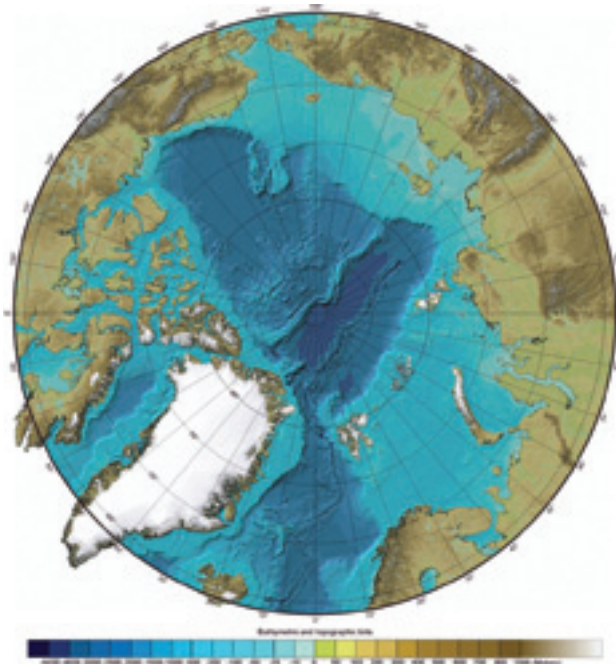


Mondiale belangstelling voor het Noordpoolgebied

Mr. drs. C. Homan



Arctische Raad met leden (donkerblauw) en waarnemers (lichtblauw)



De Noordpool

Met de toekenning van de status van waarnemer aan China bij de Arctische Raad op 15 mei jl. stond het Noordpoolgebied plotseling volop in de publiciteit. Waarom immers China wel de status van waarnemer kreeg en de EU niet, was een veel gestelde vraag, die onder meer in dit artikel aan de orde zal komen.

Het gaat bij het Arctische gebied om een van de minst geëxploreerde en laatste onherbergzame gebieden in de wereld. Zelfs de namen van de zeeën en rivieren zijn weinig bekend, hoewel vele onmetelijk groot zijn. Zo stroomt door de Sibेरische rivieren Yenisey en Lena meer water naar de zee dan door de Mississippi of de Nijl. En de oppervlakte van Groenland, het grootste eiland in de wereld, is zes maal groter dan die van Duitsland.

De belangrijkste reden voor de sinds enige jaren toenemende belangstelling voor het Noordpoolgebied is uiteraard de klimaatverandering en de gevolgen voor de regio. De temperatuurstijging op de Noordpool is sinds 1951 ongeveer twee maal zo groot geweest als wereldwijd gemiddeld het geval is. Zo is in deze periode de temperatuur in Groenland gestegen met 1,5 graden Celsius vergeleken met ongeveer 0,7 graden Celsius mondiaal. De verwachting is dat dit verschil zich zal doorzetten. Een mondiale toename van 2 graden Celsi-

us – die onvermijdelijk lijkt als broeikasemissies stijgen – zou voor het Arctisch gebied een opwarming van 3-6 graden Celsius betekenen.

Door de klimaatverandering en het warmer worden van de atmosfeer smelt steeds meer Noordpoolijs weg. Het gevolg is dat niet alleen de mogelijkheden voor de exploitatie van olie en gas toenemen, maar tevens scheepvaartroutes open vallen die tot voor kort helemaal of grote delen van het jaar onbevaarbaar waren.

Energie

Het economisch potentieel van het Arctisch gebied is bijzonder groot. Hoewel het gas en de olie nog moeilijk winbaar zijn, ligt in dit gebied een fossiele levensader die bij exploitatie de politiek-economische afhankelijkheid van het Midden-Oosten en de OPEC-landen kan reduceren. Los hiervan zal op energiegebied ook de opkomst van schaliegas een belangrij-



*De Noordelijke Zeeroute
via Rusland
is 5.000 mijl korter
dan via het Suezkanaal*

ke rol gaan spelen.

Volgens de 'US Geological Survey', 2012, bevindt zich zo'n 25 % van onontdekte wereldolie- en gasvoorraden in de Noordpoolregio (13% olie, 30% aardgas). Door de opwarming van de aarde zal in de toekomst dit nieuwe, grondstofrijk gebied toegankelijk worden voor exploratie en exploitatie. Met het oog op het veilig stellen van hun politieke en economische belangen proberen de omringende kuststaten 'The Arctic Five' (Rusland, Canada, Noorwegen, de Verenigde Staten en Denemarken, inclusief Groenland) hun aanwezigheid in dit 'niemandsland' dan ook te versterken.

Nieuwe zeevaartroutes

Maar waarschijnlijk zijn de nieuwe zeevaartroutes nog van directer belang. Bekend staat in onze vaderlandse geschiedenis, dat Willem Barentsz met zijn bemanning op het eiland Nova Zembla in 1596 overwinterde, tijdens een poging een kortere weg naar Azië te vinden. Hoewel hem dit indertijd niet lukte, is inmiddels de Noordelijke Zeeroute nu al een paar maanden per jaar bevaarbaar. Een tocht van Tokio naar Londen via de Noordelijke Zeeroute via Rusland is 5.000 mijl korter dan via het Suezkanaal (resp. 8.000 en 13.000 mijl). Daarnaast is de Noordwestpassage via Canada 6.500 mijl korter dan via het Panamakanaal (resp. 8.500 en 15.000 mijl), maar deze is voornog moeilijk bevaarbaar. Het gaat in beide gevallen om belangrijke afstandsbesparingen met kostenbesparingen op personeel en brandstof en de mogelijkheid om in dezelfde tijd meer goederen te transporteren.

Juridische status

Er bestaan overigens wel verschillende opvattingen over de juridische status van deze zeevaartroutes. De Noordwestpassage en Noordelijke Zeeroute zijn volgens respectievelijk Canada en Rusland nationale wateren. Beide vaarroutes bevatten een aantal zee-engten (smalle maritieme doorgangen).

Zee-engten essentieel zijn voor de internationale scheepvaart en worden vanwege groot economisch en militair belang zee-straten genoemd. Volgens het zeerecht zijn zeestraten internationale wateren. Maar volgens Canada en Rusland zijn de betrokken doorgangen geen zeestraten. Op basis hiervan claimen beide landen volledige controle over de toegang tot en het gebruik van respectievelijk de Noordwestpassage en Noordelijke Zeeroute. Zo bestaat bijvoorbeeld een belangrijk geschil tussen de Verenigde Staten en Canada over de vraag of de Noordwestpassage deel uitmaakt van internationale of Canadese wateren, maar dit is nauwelijks een 'casus belli'. Wanneer Canada en Rusland de toegang tot en het gebruik van de vaarroutes als nationale wateren volledig gaan controleren, bestaat echter het gevaar van tariefregimes of andere handelsbeperkende maatregelen. Overigens kunnen bij verdergaande reductie van de Poolkap deze beide zeestraten minder belangrijk worden, als het zelfs mogelijk wordt om rechtstreeks door de Noordelijke IJszee om de Noord te varen.

Arctische Raad

De Arctische Raad is een intergouvernementele organisatie die zich de laatste jaren in het bijzonder richt op het versnellen van de gevolgen van klimaatverandering voor het Arctische gebied. Opgericht in 1996 in Ottawa (Canada) zet de Raad zich in voor het bevorderen van samenwerking, coördinatie en interactie binnen de Arctische staten. De Arctische Raad kent acht lidstaten: de vijf Arctische Oceaan kuststaten (Rusland, Canada, Noorwegen, de Verenigde Staten en Denemarken, inclusief Groenland), plus drie Noordse landen (IJsland, Zweden en Finland). Naast de lidstaten zijn ook zes organisaties van inheemse volkeren lid van de Arctische Raad. Zij hebben een permanente deelnemersstatus binnen de Raad en kunnen actief deelnemen aan discussies. Daarnaast bestaat de Raad uit zes kleine werkgroepen die zich bezig houden met verschillende activiteiten rondom duurzame ontwikkeling en

het behoud van het Arctisch gebied. De Arctische Raad kent 32 landen en organisaties met de status van waarnemer. Nederland is sinds de oprichting in 1996 waarnemer bij de Raad.

Ilulissat Verklaring

De ministers van buitenlandse zaken van de vijf omringende kuststaten van de Arctische Oceaan gaven (tot ongenoegen van de andere drie leden, Zweden, IJsland en Finland) de Ilulissat Verklaring uit in mei 2008. Hierin zijn ze de verplichting aangegaan het Arctische gebied vreedzaam en zonder bemoeienis van buiten te ontwikkelen. De vijf Arctische landen committeren zich in deze verklaring expliciet aan het VN-Zee-rechtverdrag. Zij erkennen tevens hun gezamenlijke verant-

hangende besprekingen met Canada, dat bezwaar heeft tegen het EU-invoerverbod van zeehondenhuiden uit 2009. Opvallend genoeg gaven de lidstaten China, India, Italië, Japan, Zuid-Korea en Singapore wel de officiële status van waarnemer. Voorwaarden hiervoor waren dat deze landen, zoals voorzien in het kader van het VN-Zeerechtverdrag, zowel de soevereine rechten van de Arctische staten als hun rechten om de Arctische Oceaan te beheren, moesten erkennen. Geen van de internationale groepen die een aanvraag voor waarnemersstatus hadden ingediend, waaronder Greenpeace, kwam hier echter voor in aanmerking.

De meeste nieuwe waarnemers waren dit reeds op ad-hoc basis. De aanvankelijk vrees bestond dat ze met hun expertise

China heeft sinds 1999 vijf zee-expedities naar het Arctische gebied geleid

woordelijkheid voor de bescherming van het kwetsbare Arctische ecosysteem; willen de zoek- en reddingscapaciteiten versterken; gaan samenwerken op het gebied van de datacollectie betreffende het continentaal plat; en gaan milieubescherming en wetenschappelijk onderzoek intensiveren met nadruk op wederzijds vertrouwen en transparantie.

Bijeenkomst Arctische raad in Kiruna

De ministers van de lidstaten van de Arctische Raad hebben op hun laatste tweejaarlijkse ontmoeting in Kiruna (Zweden), op woensdag 15 mei jl. besloten de Europese Unie vooralsnog niet toe te laten als waarnemer bij de Arctische Raad. Dit

en geld beslissingen in de zes werkgroepen van de Raad zouden kunnen beïnvloeden. China heeft bijvoorbeeld sinds 1999 vijf zee-expedities naar het Arctische gebied geleid, waarvan één vorig jaar. Japan en Zuid-Korea beschikken over krachtige ijsbrekers voor hun eigen explorerende ondernemingen en ondersteunen tevens die van andere staten en organisaties.

China

Uiteraard trok de beslissing van de Raad in Kiruna om China de officiële status van waarnemer te verlenen de meeste aandacht. China had sinds 2006 al drie maal tevergeefs gepoogd als permanente waarnemer toegelaten te worden. Het land

Het eiland Hans: een geschilpunt tussen Canada en Groenland



heeft de laatste jaren stappen ten aanzien van het Arctische gebied ondernomen om te beschermen wat het als zijn voorname belangen beschouwt. De Chinese overheidsautoriteiten benadrukken namelijk 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, zullen worden beïnvloed door de veranderende Arctische omgeving. In de eerste plaats gaat het hier om het versterken van de Chinese capaciteit om op passende wijze een antwoord te geven op de effecten van klimaatverandering in het Arctische gebied op de voedselproductie en het extreme weer in China. Daarnaast wil China tegen redelijke kosten de toegang tot de Arctische scheepsroutes veilig stellen en het vermogen versterken als een niet-Arctisch land toegang te hebben tot de Arctische hulpbronnen en viswateren.

De Arctische Raad nam in Kiruna tevens een 'Arctische visie' aan waarin onder meer wordt geconstateerd dat het economisch potentieel van de Noordpool 'enorm' is. De Raad beschouwt de ontwikkeling daarvan als de sleutel voor het behoud en de welvaart van het gebied. Gepleit wordt voor samenwerking tussen de Arctische staten als het gaat om economische ontwikkeling, handel en investeringen. "Economische samenwerking staat bovenaan onze agenda", aldus de visie.

Zeerecht

Hoewel er door de Arctische kuststaten verschillende claims zijn ingediend, lijkt het onwaarschijnlijk dat hieruit een gewapend conflict zal ontstaan. Het merendeel van de geschillen tussen de Arctische kuststaten betreft de definitieve vaststelling van de grenzen, zowel van zeeën als van territorium en/of continentale platen. Het VN-Zeerechtverdrag is hier van toepassing, dat stelt dat alle kuststaten het recht hebben op een 'territoriale waterzone' van 12 zeemijl die zich uitstrekt vanaf overeengekomen basislijnen (laagwaterlijnen). De 'aansluitende zone' strekt zich 24 mijl vanaf de basislijn uit. In deze zone kan een land de wet afdwingen op het gebied van bijvoorbeeld smokkel of illegale immigratie. Daarnaast kent het verdrag een 'exclusief economische zone' (EEZ) die zich 200 zeemijlen uitstrekt vanaf de basislijn. De kuststaat heeft in de EEZ het soevereine recht alle zee- en onderwaterbronnen te exploiteren.

Op basis van dit laatste kunnen kuststaten dan ook exclusieve rechten claimen op de zeebodem, ondergrond en hulpbronnen verder dan de 200 zeemijlen van de EEZ-limiet. Wel moet dan worden bewezen dat de zeebodemformaties deel uitmaken van het continentaal plat van de staat. Bepaalde delen van de Noordelijke IJszee vallen buiten de land- en zee grenzen van de Arctische vijf en behoren daarmee tot de internationale wateren. Indien de bodem onder deze internationale wateren zich echter op het continentaal plat van de omliggende staten bevindt, behouden deze wel zeggenschap over de mineralen en brandstoffen op en in de bodem. De grenzen van de verschillende continentale platen op de bodem van de Noordelijke IJszee liggen nog niet vast en zijn omstreven. De claim van Rusland is het meest concreet. De Russen rekenen de loop van het *Mendelejev-rif* mee bij het berekenen van het continentaal plat en komen daarom op de Noordpool uit. De expeditie in 2007 waarbij een vlag op de zeebodem werd gepland was vooral bedoeld om extra bewijs te leveren ter ondersteuning van hun claim. Denemarken claimde

De risico's op een Arctisch conflict lijken klein



De militarisering valt in de praktijk mee

in 2006 grotendeels hetzelfde gebied als Rusland. De Denen stellen dat het *Lomonosov-rif* een uitloper is van Groenland, waardoor een deel van de Noordpool aan hen toekomt. Ook de Denen hebben wetenschappelijke missies op touw gezet om bewijs te leveren voor deze stelling. Daarnaast bestaat onder meer een voortdurend geschil tussen Canada en Groenland over het strategisch gelegen eilandje 'Hans'. De inzet is niet het eiland van amper 1,3 km², maar de maritieme en economische rechten eromheen.

Militarisering

Terwijl media, politici en onderzoekers vaak spreken over militarisering van het Arctisch gebied, valt de praktijk mee. Sommige landen hebben hun militaire capaciteiten versterkt, niet zozeer als machtsinstrument in de regio, maar eerder voor het patrouilleren en beschermen van erkende nationale territoria nu die toegankelijker worden, waaronder ook voor illegale activiteiten. Zo zijn de Canadese *Rangers* versterkt, Noorse landstrijdkrachten naar het noorden van Noorwegen verplaatst en hebben de Russen Arctische eenheden opgericht. De NAVO heeft inmiddels verklaard geen grotere militaire presentie in het Noordpoolgebied te voorzien en de rol van de dialoog te prefereren voor oplossing van de geschillen. Overigens zijn vier van de vijf kuststaten van het Arctisch gebied NAVO-lidstaten. Zo is Nederland van mening (Beleidskader Nederland en de Poolgebieden 2011-2015), dat het Arctische gebied van blijvende strategische betekenis is voor de NAVO en dat de NAVO hier legitieme veiligheidsbelangen heeft.



Conflict

De risico's op een Arctisch conflict lijken echter, zoals eerder opgemerkt, klein. Het merendeel van het Arctisch gebied is op basis van het zeerecht onomstreden toegewezen aan de kuststaten. Bijna alle voorzienbare bewezen olie- en gasreserves liggen in de ondiepere gebieden die vallen onder de rechtsmacht van de Arctische staten. Volgens een Deense inschatting bevindt 95% van de minerale hulpbronnen zich binnen overeengekomen nationale grenzen. De ontwikkeling van het Noordpoolgebied zal waarschijnlijk harmonieus verlopen, vanwege drie redenen.

De eerste is het winstmotief. De vijf Arctische kuststaten, zullen waarschijnlijk eerder hun onomstreden hulpbronnen ontwikkelen, dan te redetwisten over de hulpbronnen waarover nog geen overeenstemming bestaat.

Een tweede motief voor samenwerking zijn de hoge kosten om activiteiten te ontplooiën in de regio. Dit speelt ook bij de eerste bindende overeenkomst die de Arctische Raad in 2011 heeft ondertekend, om de onderzoeks- en reddingsinspanningen te coördineren. Rivaliserende oliefirma's werken samen aan wetenschappelijk onderzoek en het in kaart brengen van de Arctische regio evenals deelname aan formele gezamenlijke ondernemingen.

De derde reden is even belangrijk, namelijk een sterke terughoudendheid tussen de Arctische landen buitenstaanders enig excuus te geven om te interveniëren in de regionale zaken. Een illustratie hiervan is de uitgesproken wil van alle belanghebbenden om hun grootste potentiële geschillen over hun maritieme grenzen te beslissen overeenkomstig het VN- Zee-

rechtverdrag. Zelfs de Verenigde Staten die dit verdrag niet hebben geratificeerd, gaan hiermee akkoord.

Nederland

Ten slotte rijst de vraag wat de gevolgen van de smeltende Poolkap voor Nederland kunnen zijn. Weinig bekend is dat Nederlandse wetenschappers al meer dan 125 jaar onderzoek verrichten in het Noordpoolgebied. Momenteel betreft dat een grote verscheidenheid aan activiteiten: geologisch, fysisch geografisch, oceanografisch, klimatologisch, biologisch, ecologisch, medisch, antropologisch, archeologisch, historisch en taalkundig onderzoek. Het Willem Barentsz Poolinstituut speelt hierbij een belangrijke rol als bundeling van instituten die actief inhoud geven aan het Nederlands onderzoek in de poolgebieden. Zo maakt onder meer het Arctisch Centrum van de Rijksuniversiteit Groningen hier deel vanuit en beheert het het Nederlandse Poolstation Ny-Alesund op Spitsbergen. Economisch is van belang wat op langere termijn de gevolgen van de nieuwe zeeroutes en nieuw toegankelijke gebieden zullen zijn voor grote havensteden in Europa als Rotterdam, Antwerpen en Hamburg. Hierover bestaan verschillende visies. Zo rijst bijvoorbeeld de vraag of het nog economisch verantwoord is olie en gas eerst naar Rotterdam te transporteren als olie- en gastankers al ten noorden van Noorwegen en Rusland hun vracht kunnen laden om deze naar Amerika en Japan te transporteren. Dit geldt uiteraard niet voor het uitgebreide containervervoer tussen Europa en Azië vice versa. Op dit gebied zal de haven van Rotterdam waarschijnlijk van de kortere zeevaartroutes kunnen profiteren. <