

Vergaderjaar 2019–2020

35 300 V

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2020

Nr. 6

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 30 oktober 2019

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Buitenlandse Zaken over de brief van 5 juli 2019 over de actualisering van het veiligheidsdeel van de Nederlandse Polaire Strategie 2016–2020 (Kamerstuk 35 000 V, nr. 82).

De vragen en opmerkingen zijn op 27 september 2019 aan de Minister van Buitenlandse Zaken voorgelegd. Bij brief van 28 oktober 2019 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
P. Dijkstra

Adjunct-griffier van de commissie,
Konings

Vragen en opmerkingen vanuit de fracties en reactie van de Minister

I. Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de actualisering van de Nederlandse Polaire Strategie 2016–2020 op het gebied van veiligheid in de Arctische regio. Wel hebben zij nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de actualisering van het veiligheidsdeel van de Nederlandse Polaire Strategie. Deze leden hebben nog een aantal vragen aan het kabinet over deze actualisering.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de actualisering van het veiligheidsdeel van de Nederlandse Polaire Strategie. Zij waarderen de inspanningen van het kabinet om verduurzaming, veiligheid en bescherming van de biodiversiteit en natuur te bewerkstelligen, maar uiten grote zorgen over de gevolgen van klimaatverandering en oplopende veiligheidsspanningen. Daarbij hebben zij de volgende vragen en opmerkingen.

II. Politieke en militaire veiligheid

Belang van internationale samenwerking

Op pagina 2 van de Kamerbrief staat dat «onderlinge concurrentie» de samenwerking onder druk zet. De leden van de VVD-fractie vragen welke concurrentie hier wordt bedoeld. Wordt bedoeld op concurrentie rondom de acquisitie van natuurlijke hulpbronnen? Welke spelers geven deze concurrentie vorm? Is het kabinet van mening dat, als concurrentie een gegeven is, westerse landen zich voldoende voorbereiden op de concurrentieslag en gezamenlijk een goede concurrentiepositie hebben?

1. Antwoord van het kabinet

Hiermee wordt niet alleen bedoeld op concurrentie rondom de acquisitie van natuurlijke hulpbronnen, maar ook op andere terreinen, zoals de scheepvaart en visserij. Landen in het Arctisch gebied, zoals Rusland en de VS, maar ook niet-Arctische landen, zoals China en India zijn geïnteresseerd in de economische kansen die in het Arctisch gebied ontstaan door klimaatverandering. Er bestaan evenwel grote verschillen in de inzet van landen ten aanzien van het Arctisch gebied, alsmede in de voorbereiding op de kansen en uitdagingen. Het is niet aan het kabinet om te beoordelen of andere landen zich in voldoende mate voorbereiden.

De leden van de VVD-fractie lezen op pagina 3 over een «mogelijke militaire dreiging in het Arctische gebied». Welke dreiging ziet het kabinet, van wie komt deze hoofdzakelijk en in welke mate leidt deze tot geloofwaardige en afschrikkende maatregelen, zoals we die ook treffen tegen dreigingen aan de oostflank?

2. Antwoord van het kabinet

Het kabinet ziet voorsnog geen directe dreiging zoals we die kennen aan de oostflank van ons bondgenootschappelijk gebied. Wel hebben, naast de Arctische landen, ook andere landen, zoals

China, een groeiende interesse in het Arctisch gebied, mede in reactie op de verhoogde toegankelijkheid van het gebied. Het kabinet acht het van groot belang dat samenwerking tussen en met alle relevante actoren in de regio wordt voortgezet en verdiept. Alleen in goed overleg kan een duurzame, vreedzame en veilige omgang met het gebied worden gegarandeerd.

In de Arctische Raad is afgesproken dat zaken omtrent militaire veiligheid hier niet worden besproken (zie ook pagina 3). Dat vinden de leden van de VVD-fractie begrijpelijk, maar dan is het wel van belang dat deze zaken wél uitvoerig worden besproken in NAVO-verband. Is dit (in voldoende mate) het geval?

3. Antwoord van het kabinet

Ja, NAVO-bondgenoten hebben sinds oprichting van het bondgenootschap aandacht voor de veiligheidssituatie in de Arctische regio. Mogelijke dreigingen voor het NAVO-verdragsgebied, waaronder in de Arctische regio, worden geregeld besproken. Zie ook het antwoord bij vraag 2.

De leden van de VVD-fractie hebben al eerder geconstateerd dat Nederland weliswaar mee-oefent in het Arctisch gebied en op het gebied van Arctische oorlogvoering, bijvoorbeeld met het Korps Mariniers, maar dat Nederland, anders dan andere deelnemende landen als het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Noorwegen, geen Arctische of Noord-Atlantische defensiestrategie ten grondslag aan de oefeningen en inzet heeft liggen. Ziet het kabinet dit ook? Wordt het ontbreken hiervan, wat onder andere mee-oefenende landen absoluut moet opvallen, nog door de Minister van Defensie opgepakt?

4. Antwoord van het kabinet

Zoals bekend is het Nederlandse defensiebeleid gestoeld op en geïntegreerd in het overkoepelende defensiebeleid van de NAVO. Dat gaat uit van een 360-graden benadering maar richt zich daarbij wel op sommige specifieke regio's, waaronder het Arctisch gebied. Tegen deze achtergrond ziet het kabinet geen meerwaarde in het opstellen van een eigen Arctische defensiestrategie, temeer daar Nederland geen Arctische staat is. Daar staat tegenover dat Nederland al decennialang met het Korps Mariniers in het Arctisch gebied oefent en ook zonder meer in staat is in Arctische omstandigheden te opereren. Dat blijkt onder meer uit onze deelname aan de grote NAVO-oefening «Trident Juncture 2018» (Noorwegen), waarbij ongeveer 2250 militairen vanuit eenheden van de Koninklijke Landmacht, Koninklijke Luchtmacht en de Koninklijke Marine zijn ingezet. Oefeningen als deze zijn in het bijzonder bedoeld om te trainen in internationaal verband en extra ervaring op te doen om operationeel te kunnen optreden onder Arctische omstandigheden.

De leden van de D66-fractie merken op dat Rusland en China fors investeren in de Arctische regio, zowel economisch als militair en op gebied van onderzoek. Beide landen hebben grote ambities in de regio. Zo heeft Rusland voorgesteld om de Chinese *Polar Silk Road* te koppelen aan hun noordelijke zeeroute, en hebben deze landen samen voorgesteld om een onderzoekscentrum te openen in de regio. China noemt zichzelf *near Arctic state*, wat volgens deze leden de ambities toont, en investeert fors in kennis en mogelijkheden in de Arctische regio. Ook op militair gebied werken deze landen samen, zoals de gezamenlijke oefening in het oosten

van Rusland bewijst. De leden van de D66-fractie vragen hoe het kabinet de huidige verhoudingen en verwachte geopolitieke ontwikkelingen in de Arctische regio bekijkt, en specifiek hoe deze Chinese en Russische intensiveringen en ambities zich verhouden tot de Amerikaanse aandacht voor de regio.

5. Antwoord van het kabinet

China en Rusland hebben eenduidig aangegeven strategisch belang te zien in het Arctisch gebied. De Chinese belangstelling is met name gericht op het exploiteren van olie, gas, zeldzame mineralen en andere grondstoffen. Daarnaast wordt de mogelijkheid van kortere zeeroutes van belang geacht voor de economische groei van het land. De Russische belangstelling kent naast hun grote economische belang in het ontwikkelen van de regio ook een sterke militaire component. De ontwikkelingen laten zien dat China en Rusland ambities hebben in de regio en nauwere samenwerking tussen beide landen zou kunnen bijdragen aan het verwezenlijken van die ambities. Deze ontwikkelingen worden nauwgezet gevolgd door de VS en partners die strategische belangen in de regio hebben. Het kabinet zet zich ervoor in de veiligheidspolitieke ontwikkelingen in en rond het Arctisch gebied in eerste instantie binnen de NAVO te behandelen. Daarnaast zet het kabinet zich ervoor in deze ontwikkelingen met de relevante spelers te bespreken.

Is het kabinet van mening dat de overige Arctische staten op achterstand raken?

6. Antwoord van het kabinet

Nee.

De leden van de D66-fractie merken verder op dat veel Arctische staten lid zijn van de NAVO, waardoor het kabinet aangeeft de veiligheidspolitieke ontwikkelingen met name binnen de NAVO te willen bespreken. Is er een dialoog tussen de NAVO en Rusland, en mogelijk zelfs met China, over veiligheidsvraagstukken in de Arctische regio? Zijn er andere vormen van dialoog om onbedoelde ongelukken of militaire escalatie te voorkomen of Search and Rescue (SAR)-missies te faciliteren?

7. Antwoord van het kabinet

Internationale samenwerking krijgt op allerlei manieren vorm: binnen de EU, de NAVO en de Arctische Raad (inclusief niet-Arctische waarnemersstaten en inheemse volkeren), maar ook in de Euro-Arctische Raad voor de Barentszee (BEAC), de Noordelijke Dimensie, de Noordse Raad, de «Northern Group», de Nordic Defence Cooperation, het Arctic Coast Guard Forum en de Arctic Security Forces Roundtable, de Joint Expeditionary Force, de VN, de International Maritime Organization en de Arctic Science Ministerial Meetings. Momenteel is de dialoog tussen NAVO en Rusland moeizaam. Hierbij ligt de focus van de dialoog niet primair op het Arctisch gebied, maar op de verbetering van Europese en trans-Atlantische veiligheid in algemene zin. Dat neemt niet weg dat het kabinet zich inzet om de veiligheidspolitieke ontwikkelingen in en rond het Arctisch gebied met de relevante spelers te blijven bespreken.

De leden van de D66-fractie hebben ook nog enkele vragen over de betrokkenheid van de Europese Unie bij dit gebied, en specifiek binnen Arctische Raad. Wat is de huidige stand van zaken om de Europese Unie als *Observer* bij de Arctische Raad te betrekken? Waarom is dit tot op heden niet gelukt en wanneer verwacht het kabinet dat dit wel zal gebeuren?

8. Antwoord van het kabinet

De Europese Unie heeft een aanvraag ingediend om permanent waarnemer bij de Arctische Raad te worden. Deze aanvraag is door de Arctische Raad erkend, maar een beslissing over de aanvraag is nog niet genomen¹. Hangende dit besluit functioneert de EU op uitnodiging *de facto* als waarnemer. Finland heeft tijdens zijn voorzitterschap van de Arctische Raad inspanningen verricht teneinde over het waarnemerschap van de Europese Unie te besluiten, maar dit heeft niet tot het beoogde resultaat geleid.

Deze leden vragen ook of de *Arctic Policy* van de Europese Unie herzien wordt en wanneer deze herziene strategie verwacht wordt.

9. Antwoord van het kabinet

De Europese Commissie en de EDEO hebben op 27 april 2016 een Gezamenlijke Mededeling over een «Geïntegreerd EU-beleid voor het Noordpoolgebied» uitgebracht, gevolgd door de Raadsconclusies over het Noordpoolgebied op 20 juni 2016. Samen bepalen deze het Arctisch beleid van de EU. Op 19 juli jl. heeft het *European Political Strategy Centre*, de denktank van de Europese Commissie, een paper uitgebracht met het advies een EU Arctische Strategie te ontwikkelen². De verwachting is dat de nieuwe Europese Commissie, na haar aantreden, hierover een besluit zal nemen.

Is er naar oordeel van het kabinet voldoende Europees onderzoek naar dit gebied?

10. Antwoord van het kabinet

Wetenschappelijk onderzoek is voor de Europese Unie – net als voor Nederland – een belangrijk middel om haar beleid te informeren. Wetenschappelijk onderzoek genereert kennis op basis waarvan in internationale fora maatregelen kunnen worden genomen ter bescherming van het gebied. De EU heeft voor de periode 2018–2020 70 miljoen Euro uit het werkprogramma Horizon 2020 extra beschikbaar gesteld voor onderzoek in verband met het Noordpoolgebied. Daarmee komt het totale onderzoeksbudget uit Horizon 2020 voor de periode 2014–2020 op 200 miljoen Euro.

De leden van de GroenLinks-fractie onderstrepen het genoemde effect van klimaatverandering op de makkelijkere toegang tot grondstoffen en hoe dit de samenwerking onder druk zet. Deze leden vragen of het kabinet nader in wil gaan op de gevolgen van deze onder druk staande samenwerking, en dan met name richting landen als de Verenigde Staten, China en Rusland. Hoe beoordeelt het kabinet hun rol hierin?

¹ https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_strategic_note_issue31_arctic_strategy.pdf (p. 5).

² https://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/epsc_strategic_note_issue31_arctic_strategy.pdf

11. Antwoord van het kabinet

De onherbergzaamheid van het Arctisch gebied maakt dat hoge investeringen nodig zijn om tot rendement te komen. Naar de mening van het kabinet hebben alle betrokkenen er mede daarom, juist ook wanneer zij economische ontwikkeling willen realiseren, belang bij dat de Noordpool een vreedzaam, stabiel en «*low-tension*» gebied blijft, waar samenwerking centraal staat.

Daarnaast vragen de leden van de GroenLinks-fractie hoe effectief de genoemde multilaterale overlegorganen en fora volgens het kabinet zijn. Worden er daarnaast ook in bilaterale contacten zorgen geuit over riskante grondstoffenwinning en militaire expansie in de Noordpool?

12. Antwoord van het kabinet

Het kabinet beoordeelt de genoemde multilaterale overlegorganen en fora (zie antwoord op vraag 7) in combinatie met de bilaterale contacten als effectief. Vanzelfsprekend wordt in deze contacten ook gesproken over grondstoffenwinning en militaire expansie in het Arctisch gebied.

Deze leden zijn positief over het betrekken van inheemse volkeren bij het Noordpoolgebied. Kan het kabinet toelichten hoe dit precies gaat, welke rol bijvoorbeeld de Arctisch ambassadeur hierin heeft en wat dit oplevert?

13. Antwoord van het kabinet

De inheemse volkeren worden op allerlei manieren betrokken bij dialoog en besluitvorming ten aanzien van het Arctisch gebied. Zo hebben de zes organisaties van inheemse volkeren een vaste plek aan tafel bij de vergaderingen van de Arctische Raad, en staat een van de zes werkgroepen bij de Arctische Raad – de *Sustainable Development Working Group* – in het teken van de leefomstandigheden van inheemse groepen. Nederland neemt actief deel aan deze werkgroep. Inheemse bevolkingsgroepen worden tevens nauw betrokken bij het werk van de Euro-Arctische Raad voor de Barentszee. De Europese Unie organiseert bovendien sinds 2010 jaarlijks de *EU Indigenous Peoples Dialogue*, een bijeenkomst met de EU, EU-lidstaten en de inheemse bevolkingsgroepen met als doel de belangen van deze volkeren te integreren in het EU-beleid. De Arctisch ambassadeur treedt regelmatig in contact met afgevaardigden van inheemse groepen, bijvoorbeeld voor overleg over de gevolgen en het tegengaan van klimaatverandering, over circulaire economie en over de duurzame ontwikkeling van het Arctisch gebied.

De leden van de GroenLinks-fractie merken op dat de Arctische Raad niet gaat over geopolitieke en veiligheidsvraagstukken, en dat het kabinet aanstipt dat overleg binnen de NAVO voor veiligheidspolitieke ontwikkelingen gebruikt wordt. Deze leden vragen het kabinet om te reflecteren op de wenselijkheid van de versnippering van geopolitiek en veiligheidsbeleid bij andere gremia, zoals de NAVO en de *Arctic Security Forces Roundtable*. Kan de NAVO zonder het lidmaatschap van China en Rusland wel effectief samenwerken over deze kwesties?

14. Antwoord van het kabinet

Ja. Daarnaast zet het kabinet zich in om de veiligheidspolitieke ontwikkelingen in en rond het Arctisch gebied ook binnen de EU en met de relevante spelers te bespreken. Zie ook het antwoord op vraag 7.

Is het kabinet bereid om, ondanks het besluit dat uitbreiding van het mandaat unaniem genomen moet worden het onderwerp van het mandaat van de Arctische Raad te agenderen met als doel uitbreiding naar geopolitieke- en veiligheidsvraagstukken?

15. Antwoord van het kabinet

Nee. Weliswaar is de Arctische Raad het belangrijkste forum voor dialoog en samenwerking als het gaat om Arctische aangelegenheden, maar geopolitieke- en veiligheidsvraagstukken worden gewoonlijk niet in dit forum besproken. Deze aanpak heeft sinds 1996 een constructieve samenwerking tussen de Arctische landen mogelijk gemaakt. Het kabinet is er een groot voorstander van deze constructieve samenwerking te behouden. Geopolitieke en veiligheidsvraagstukken zal het kabinet bilateraal of in andere fora adresseren. Zie ook het antwoord op vraag 7.

Kan het kabinet toelichten hoe kansen liggen op eventuele toetreding van de Europese Unie als permanente waarnemer, om meer gewicht in de schaal te leggen?

16. Antwoord van het kabinet

Op dit moment functioneert de Europese Unie de facto als volledig waarnemer bij de Arctische Raad. Zie ook het antwoord op vraag 8.

Internationale afspraken

De leden van de VVD-fractie lezen op pagina 4 dat «de strekking van de (nieuwe, voorgenomen) Russische maatregelen niet geheel duidelijk is». Waarom is deze niet duidelijk? Zijn bilateraal of multilateraal pogingen ondernomen om de strekking duidelijk te krijgen?

17. Antwoord van het kabinet

Zoals gemeld in de antwoorden op de vragen van de Leden Koopmans en Bosman (VVD) (Aanhangsel Handelingen II 2018/19, nr. 1149), heeft Mikhail Mizintsev, Hoofd Nationaal Defensie Centrum van het Russische Ministerie van Defensie, in augustus 2018 tijdens een bijeenkomst voor Russische ambtenaren de uitspraak gedaan dat vanaf 2019 een meldingsplicht zou gaan gelden voor buitenlandse marineschepen die willen varen over de Noordelijke Zeeroute. Behalve deze informele aankondiging is er geen officiële notificatie geweest. De voorgenomen maatregelen zijn ook niet gepubliceerd. Er zijn tot op heden geen pogingen gedaan om hier bilateraal of multilateraal meer duidelijkheid over te krijgen.

Wat betreft maritieme claims vragen de leden van de GroenLinks-fractie of de twijfel over of Russische basislijnen in overeenstemming zijn met voorwaarden van het zeerecht nog in een gremium besproken gaat worden. Is het kabinet bereid deze kwestie aan te kaarten?

18. Antwoord van het kabinet

Tot op heden ondervindt de Nederlandse scheepvaart geen hinder van de Russische maatregelen. Er is dan ook op dit moment onvoldoende reden om deze kwestie aan te kaarten. Mocht de Nederlandse scheepvaart in de toekomst wel worden gehinderd door de maatregelen, zal het Kabinet opnieuw beoordelen of de kwestie moet worden opgebracht. Vanzelfsprekend houden wij dit nauwlettend in de gaten.

Militaire activiteiten

De leden van de VVD-fractie lezen dat de NAVO geen permanente militaire faciliteiten heeft ten noorden van de poolcirkel en slechts beperkt activiteiten onderneemt in het gebied. Ook het zogenaamde GIUK-gat wordt in militaire zin, voor zover momenteel bekend, beperkt bediend. Is Nederland voorstander om hier gezamenlijk, in overleg met NAVO-partners, iets aan te doen?

19. Antwoord van het kabinet

Zie het antwoord op vraag 3.

De leden van de D66-fractie merken op dat de regio steeds belangrijker wordt voor economische activiteiten en dat de toegenomen militaire aanwezigheid van de Arctische staten om hun grondgebied en routes te beveiligen om die reden niet onbegrijpelijk is. Tegelijkertijd wijzen deze leden erop dat een militair conflict in de Arctische regio, alhoewel niet waarschijnlijk, desastreuze gevolgen zal hebben op zowel economisch als ecologisch gebied. Zij zijn daarom bezorgd over de toegenomen militaire activiteit, vanwege het ontbreken van een gestructureerd dialoog hierover binnen de Arctische Raad, waar militaire veiligheidssamenwerking van uitgesloten is. Ziet het kabinet enige beweging binnen de permanente leden van deze Raad om dit wel onderdeel te maken van de samenwerking?

20. Antwoord van het kabinet

Op dit moment heeft het kabinet geen indicaties dat permanente leden militaire veiligheidssamenwerking een plek willen geven binnen de Arctische Raad. Zie ook het antwoord op vraag 15.

Het baart de leden van de D66-fractie verder zorgen dat afgelopen jaar binnen de Arctische Raad voor het eerst sinds de oprichting van deze organisatie niet is gelukt om een gezamenlijke verklaring te formuleren. Ziet het kabinet toegenomen spanningen in het Arctisch gebied, en ook binnen de Arctische Raad?

21. Antwoord van het kabinet

Vooralsnog hebben we geen indicaties die wijzen op toegenomen spanning in het Arctisch gebied en de Arctische Raad.

De leden van de GroenLinks-fractie nemen met zorg kennis van de groeiende Russische militaire aanwezigheid. Deze leden vragen zich af of Rusland inmiddels haar Arctische strategie heeft gepubliceerd en op welke wijze Nederland hier op anticipeert.

22. Antwoord van het kabinet

Het Kremlin heeft in 2009 zijn Arctisch beleid gepubliceerd in het document «*Russian Federal Policy for the Arctic to 2020*». Hierin heeft Rusland de Arctische regio geïdentificeerd als een strategische prioriteit en wordt het economische belang van de regio onderstreept. Een nieuwe Russische Arctische strategie is nog niet gepubliceerd. De verwachting is dat dit eind 2019 gaat gebeuren.

Is het kabinet van mening dat de *Northern Group* en *Joint Expeditionary Force* voldoende zijn toegerust om militaire spanningen te detecteren?

23. Antwoord van het kabinet

Militaire spanningen en activiteiten zijn onderwerp van gesprek in diverse multilaterale fora, zoals de *Northern Group*, maar ook de NAVO. De *Joint Expeditionary Force* (JEF) is een snelle reactiemacht en is voldoende toegerust om militaire activiteiten te detecteren.

Wat levert de dialoog op het gebied van militaire en veiligheidspolitiek op?

24. Antwoord van het kabinet

Dialoog biedt de mogelijkheid veiligheids- en vertrouwenwekkende maatregelen te bespreken ten einde (escalatie van) incidenten of misverstanden te voorkomen. Ook kan hier bijvoorbeeld nadere samenwerking bij *Search and Rescue* en civiel-militaire samenwerking ten behoeve van rampenbestrijding aan de orde komen.

III. Economische veiligheid

Ontwikkeling zeeroutes

China is voor de leden van de VVD-fractie een belangrijke reden tot zorg. Deskundigen constateren dat westerse landen en ook Arctische staten enorm achterlopen bij het investeren in nieuwe schepen en ijsbrekers, terwijl de Russen en ook zeker de Chinezen dit op grote schaal doen. Dat gaat op lange termijn ongetwijfeld gevolgen hebben voor de positie van het Westen in de Arctische regio. Deelt het kabinet deze zorg?

25. Antwoord van het kabinet

Met meer dan 24.000 kilometer aan Arctische kustlijn heeft Rusland op dit moment de grootste ijsbrekervloot ter wereld met 46 grote ijsbrekers. China is een relatief nieuwe speler op dit vlak en heeft tot nu toe drie ijsbrekers gebouwd. Beide landen hebben aangegeven hun vloot te willen uitbreiden. Overige landen hebben samen in het Noordpoolgebied zo'n 40 ijsbrekers tot hun beschikking, waarvan Finland met 10 ijsbrekers het grootste aantal.³ De Verenigde Staten hebben recent aangegeven hun vloot te gaan uitbreiden. Canada heeft vergelijkbare plannen. Het kabinet onderkent het belang van de beschikking over ijsbrekers in het Noordpoolgebied en zal de situatie nauwgezet blijven monitoren.

³ USCG Office of Waterways and Ocean Policy, «Major icebreakers of the world», May 2017.

Is de Europese Unie bezig met het treffen van voorbereidingen, bijvoorbeeld in haar investeringsambities, op het vrijkomen van routes in de Arctische regio en de kansen en competities die dit gaat opleveren?

26. Antwoord van het kabinet

De Europese Unie bereidt zich op verschillende manieren voor op het vrijkomen van zeeroutes in de Arctische regio. Zo investeert de EU in wetenschappelijk onderzoek gericht op maritieme veiligheid, het ontwikkelen van milieuprestatie-indicatoren en het vergroten van kennis over de gevolgen van de veranderende maritieme transport in het Arctisch gebied. Hiernaast draagt de EU bij aan onderzoek naar het verbeteren van de weers- en ijsconditievoorspellingen in het Arctisch gebied, mariene ecosystemen en de impact van scheepvaart op samenlevingen en ecosystemen in het Arctisch gebied. De ontwikkeling van het EU satellietnavigatiesysteem Galileo en het EU aardobservatiesysteem Copernicus dragen bij aan veilige navigatie in de Noordelijke IJszee. Het in vraag 9 genoemde paper brengt verdere opties in kaart voor de EU om zich voor te bereiden op kansen en competities in het Arctisch gebied.

Voor het kabinet blijft, zo lezen de leden van de VVD-fractie op pagina 6 van de brief, toepassing van het voorzorgsbeginsel en de ecosysteembenadering leidend bij de ondersteuning van en kaderstelling voor economische en andere activiteiten. Dat is lovenswaardig. Maar is van eenzelfde benadering ook sprake bij de Russen en de Chinezen? En als dat niet zo is: wat betekent dat dan voor onze strategische positie in deze regio?

27. Antwoord van het kabinet

Tot nu toe hebben we geen indicaties dat Rusland en China zich bij hun activiteiten in het Arctisch gebied niet zullen houden aan alle huidige Arctische en internationale regelgeving en structuren. Beide landen hebben zich gecommitteerd aan de Polar Code van de *International Maritime Organisation*. China benadrukt regelmatig dat wetenschappelijk onderzoek en milieu en klimatologische zorgen hoofdredenen zijn voor betrokkenheid bij het gebied, en besteedt USD 60 miljoen per jaar aan poolonderzoek.

Nederlandse commerciële actoren doen er volgens het kabinet «goed aan zich voor te bereiden op toekomstige ontwikkelingen, die zowel kansen kunnen bieden als bedreigingen kunnen vormen». De leden van de VVD-fractie delen die mening. Maar hoe bereiden het kabinet en de EU zich voor? Vindt het kabinet dat ze deze handschoenen nu zelf voldoende oppakt? Is het redelijk om dit van bedrijven te verwachten als veel deskundigen constateren dat westerse regeringen hier zelf rijkelijk laat mee zijn?

28. Antwoord van het kabinet

Ontwikkelingen in de Poolgebieden worden door Nederland vanuit verschillende invalshoeken gevolgd, zoals uiteengezet in de Nederlandse Polaire Strategie en in de actualisering van het veiligheidsdeel daarvan in de brief van 5 juli jl. Daarbij zet Nederland zich actief in voor een duurzame ontwikkeling van het Arctisch gebied en signaleert het kansen en bedreigingen, ook op economisch terrein. Het wetenschapsprogramma voor poolonderzoek, het Nederlands Polair Programma (NPP), waaronder de

wetenschappelijke activiteiten in de poolgebieden worden uitgevoerd, en het beleidsondersteunende Polaire Activiteiten Programma (PAP) zijn instrumenten die Nederland ondersteunen bij het monitoren van, anticiperen op en omgaan met ontwikkelingen. Diverse bedrijven, kennisinstellingen, NGO's en vertegenwoordigers van ministeries hebben zich sinds 2013 georganiseerd in de Dutch Arctic Circle (DAC), waarbinnen Arctische kennis kan worden gedeeld en waarbinnen samenwerkingsprojecten tot stand worden gebracht. Op dit moment worden mogelijkheden onderzocht om dit netwerk actiever te gebruiken.

Binnen de Europese Unie worden – naast de voorbereidingen als genoemd in vraag 26 – via het *Northern Periphery and Arctic 2014–2020*-programma (onderdeel van Interreg) investeringen gedaan ten behoeve van het vergroten van het concurrentievermogen van de Arctische landen in de EU. Ook investeert de EU in infrastructurele projecten, zoals het *Trans-European Network for Transport (TEN-T)*, gericht op betere aansluiting van het Arctisch gebied bij de rest van de Europese Unie.

De leden van de VVD-fractie merken op dat het kabinet op pagina 7 stelt dat bedrijven die actief zijn of willen worden in het noordpoolgebied kunnen rekenen op overheidssteuning binnen de vigerende kaders van onder andere onze economische diplomatieke dienstverlening, zoals uiteengezet in de Handelsagenda (Kamerstuk 34 952, nr. 30) en de Financieringsbrief (Kamerstuk 34 952, nr. 44). Hoe staat dit in verhouding tot de financieringsbrief van de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking? In deze brief wordt immers iedere vorm van steun aan fossiel gerelateerde bedrijven onmogelijk gemaakt. Hoe rijmt het kabinet de bewering dat bedrijven die hier kansen zien kunnen rekenen op steun van de Nederlandse overheid, wanneer zij zelf, anders dan andere landen, deze vorm van steun compleet onmogelijk maakt?

29. Antwoord van het kabinet

Het kabinet zal zich binnen de VN, de Arctische Raad en bilateraal blijven inzetten voor het uitsluitend laten plaatsvinden van olie- en gaswinning onder zeer strenge milieu en veiligheidsnormen om zo het voortbestaan van kwetsbare ecosystemen, ecosysteemfuncties en Arctische soorten te waarborgen. De mondiale transitie van fossiele brandstoffen naar hernieuwbare energie zal de komende jaren verder dienen te versnellen om de doelen van de Overeenkomst van Parijs en de SDG-agenda te kunnen halen. Het kabinet zal de financiële steun aan nieuwe steenkolenprojecten en aan de exploratie en ontwikkeling van nieuwe voorraden olie en gas in het buitenland per 2020 uitfaseren, zoals aangekondigd in bovengenoemde Financieringsbrief. Het is onjuist dat «iedere vorm van steun aan fossiel gerelateerde bedrijven onmogelijk [wordt] gemaakt».

De leden van de GroenLinks-fractie uiten hun zorgen over de verwachting dat al het ijs in de Noordelijke IJszee tussen 2030 en 2050 zal verdwijnen. Deze leden vragen of het kabinet bereid is zoveel mogelijk terughoudendheid te betrachten in het ontplooiën van economische activiteiten, zeker degenen die mogelijk schade toebrengen aan de natuur en het milieu. Is het kabinet bereid hiervoor de economische diplomatieke dienstverlening van relevante ambassades deze opdracht te geven?

30. Antwoord van het kabinet

Om de kwetsbare Arctische ecosystemen te beschermen zet Nederland zich in voor een verdere bescherming en behoud van het Arctisch milieu, bijvoorbeeld door klimaatverandering tegen te gaan door middel van mitigatie en adaptatie, door het vergroten van kennisdeling op het gebied van milieueffectbeoordeling van projecten en programma's en door het instellen van beschermde zeegebieden. Met betrekking tot het ontplooiën van economische activiteiten hanteert Nederland het voorzorgsprincipe en de ecosysteembenadering. Dit is het geïntegreerd beheer van menselijke activiteiten, gebaseerd op kennis, dynamiek en het lange termijn draagvlak van het ecosysteem, en het aanpakken van negatieve invloeden daarop. Nederland beschikt over veel expertise ten aanzien van verduurzaming van bedrijfsprocessen en de toepassing van de hoogste duurzaamheidsnormen, waardoor op dit gebied specifieke economische kansen kunnen ontstaan voor Nederland. Nederlandse ambassades handelen uiteraard in overeenstemming met deze positie.

Betrokkenheid China

China sloot in 2018 een overeenkomst met IJsland voor overdracht van kennis en technologie op het gebied van geothermie. De leden van de VVD-fractie vragen het kabinet hoe zij deze overeenkomst beoordeelt, temeer tegen de achtergrond van de mislukte poging om voet aan de grond te krijgen in Groenland.⁴

31. Antwoord van het kabinet

Samenwerking op het gebied van (hernieuwbare) energie, circulaire economie, duurzame mobiliteit en milieutechnologie biedt kansen voor zowel bedrijfsleven als klimaat en milieu, maar kan ook risico's met zich meebrengen, zoals het weglekken van technologie. Het staat landen vrij bilaterale overeenkomsten te sluiten met andere landen en hier een zelfstandige afweging in te maken.

En is IJsland volgens het kabinet nog net zo alert op Chinese investeringen als een paar jaar geleden?⁵

32. Antwoord van het kabinet

Het kabinet heeft geen reden om aan te nemen dat de IJslandse regering minder alert zou zijn op Chinese investeringen dan een paar jaar geleden.

De leden van de D66-fractie merken op dat kennis en onderzoek over het Arctisch gebied (over klimaat, milieu, grondstoffen, techniek en wetenschap om in daar in moeilijke omstandigheden kunnen te navigeren) zich vertaalt naar invloed in het Arctisch gebied. De forse investeringen van China op dit terrein verbazen dan ook niet in het licht van de ambities van het land. Ook de Nederlandse overheid investeert in onderzoek en kennis over het Arctisch gebied. De leden van de D66-fractie vragen of dit onderzoek belangrijke resultaten oplevert en hoe dit zich vertaalt naar de

⁴ <https://www.arctictoday.com/controversy-greenland-airports-shows-china-still-unwelcome-arctic/>

⁵ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-09-05/iceland-plans-to-shut-the-door-on-chinese-investors-again>

kennispositie van Nederland over dit gebied. Is er sprake van een belangrijke niche voor Nederland?

33. Antwoord van het kabinet

De Nederlandse polaire onderzoeksactiviteiten zijn vastgelegd in het Nederlands Polair Programma (NPP). Dit programma wordt uitgevoerd en gecoördineerd door NWO en heeft daarvoor een eigen budget. Hiernaast heeft Nederland al ruim 20 jaar een Arctisch onderzoeksstation in Ny Ålesund, op Spitsbergen. De hoofdthema's voor het Nederlands polair onderzoek, gecoördineerd vanuit het Nederlands Polair Programma, zijn: 1. ijs, klimaat en zeespiegelstijging, 2. polaire ecosystemen, 3. duurzame exploitatie en 4. sociaal, juridisch en economisch landschap. Met name binnen het eerste thema heeft Nederland qua kennispositie een leidende positie.

Binnen het Arctisch onderzoek wordt Nederland als kennispartner zeer gewaardeerd en scoort hoog op internationale impact ranglijsten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het hoge aantal citaties uit Nederlands polair onderzoek. Nederland werkt binnen het polair onderzoek al decennia lang intensief samen met het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Deze landen behoren tot de grootse spelers in het polair onderzoek wereldwijd.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen het kabinet een appreciatie te geven of de ambities van China voldoen aan milieustandaarden en of zij bereid zijn rekening te houden met klimatologische gevolgen van hun beleid voor de Arctische regio, zoals de toename van de import van gas. Is het kabinet net als de leden van de GroenLinks-fractie kritisch op mogelijke toekomstige activiteiten en ontwikkelingen van China in de Arctische regio, ook omdat China uitspraken van het Permanente Hof van Arbitrage waar het Internationaal Zeerechttribunaal is gevestigd over territoriale claims in de Zuid-Chinese Zee heeft verworpen?

34. Antwoord van het kabinet

Het beeld van China in relatie tot klimaat is gemengd. Aan de ene kant is China medeondertekenaar van de Overeenkomst van Parijs en wijst alles er op dat het land actief aan de uitvoering van deze overeenkomst bijdraagt. Ook is de verwachting is dat China zijn klimaatdoelstellingen – zoals neergelegd in de nationaal bepaalde bijdrage (NDC) – netjes zal behalen. Daarbij is het land de grootste producent van hernieuwbare energie. Aan de andere kant is de CO₂-uitstoot in China in 2018 weer toegenomen als gevolg van een toename van de consumptie van fossiele energie. Bovendien begon China in 2018, na een pauze van enkele jaren, weer met investeringen in kolenmijnen.

Of China zich bij de uitvoering van zijn eigen milieu en klimaatbeleid rekenschap geeft van de internationale (klimatologische) consequenties ervan, valt niet met zekerheid te zeggen. Het kabinet blijft van mening dat alle landen in 2020 ambitieuzere NDC's moeten indienen, want alleen dan kunnen de Parijs-afspraken worden behaald. Dit geldt zeker ook voor China als de grootste uitstoter van CO₂ (in absolute termen).

Voorts erkent het kabinet dat de retoriek van China over het belang van internationaal recht niet altijd strookt met zijn handelwijze. Als China in strijd met internationaal recht handelt,

is het aan andere landen, waaronder Nederland, om China hierop aan te spreken. Dat doet Nederland het liefst in EU-verband, zoals bijvoorbeeld gebeurde na de uitspraak van het arbitraal tribunaal van het Permanente Hof van Arbitrage in de zaak van de Filipijnen tegen China over de Zuid-Chinese Zee. Er zijn op dit moment in het Arctisch gebied geen indicaties dat China zich niet houdt aan de huidige Arctische regelgeving en structuren.

Deze leden vragen voorts wat het voorbehoud ten aanzien van geschillen over territoriale wateren en zee-grenzen op het VN-Zeerechtverdrag (UNCLOS) voor gevolgen heeft voor de Arctische regio.

35. Antwoord van het kabinet

Het VN-Zeerechtverdrag uit 1982 is het alomvattend juridisch kader voor het gebruik van de oceanen, waaronder de afbakening van de grenzen van zeegebieden. Het VN-Zeerechtverdrag bevat een veelomvattend systeem voor de beslechting van geschillen inzake de uitleg of toepassing van het verdrag dat ter beschikking staat aan de verdragspartijen. Verdragspartijen hebben de mogelijkheid om onder andere geschillen inzake de afbakening van de grenzen van zeegebieden van dit systeem van geschillenbeslechting uit te sluiten. Dit geldt ook voor dergelijke geschillen die betrekking hebben op de Arctische regio.

Energievoorzieningszekerheid

De leden van de GroenLinks-fractie merken tevreden op dat Nederland gezien de grote milieu en veiligheidsrisico's terughoudend is ten aanzien van verdergaande exploitatie van olie en gas in het noordpoolgebied en dat het financiële steun aan de exploratie en ontwikkeling van nieuwe voorraden olie en gas per 2020 uitfaseert. Is het kabinet daarnaast bereid, gezien de huidige investeringen van verzekeraars, banken en pensioenfondsen in olie en gaswinning in het Arctisch gebied, het gesprek met hen aan te gaan om, in lijn met regeringsbeleid, investeringen in olie- en gaswinning in Arctisch gebied, op land en op zee, bij voorkeur uit te sluiten van financiering en investering, of ten minste uit te faseren?

36. Antwoord van het kabinet

Naar aanleiding van het klimaatakkoord heeft de Nederlandse financiële sector zich eraan gecommitteerd om de klimaatimpact van hun financieringen te meten, daarover vanaf 2020 te gaan rapporteren en uiterlijk in 2022 aan te geven welke acties zullen worden ondernomen om de klimaatimpact van hun financieringen te reduceren. Het kabinet blijft daarover graag in gesprek met de sector.

Daarnaast zet Nederland zich internationaal in voor het behalen van doelstelling uit de Overeenkomst van Parijs (artikel 2.1.c) om financiële stromen in lijn te brengen met dit klimaatakkoord. Zo heeft Nederland tijdens de VN-klimaattop in New York september jl. met Zwitserland een initiatief, de zgn. «*Enhancing Transparency and Aligning Private Financial Flows with the Paris Agreement*», gelanceerd om met een brede groep van partijen maatregelen te nemen die bijdragen aan meer transparantie van de klimaatimpact van projecten waarbij de financiële sector betrokken is.

Zij vragen ook hoe het kabinet tegenover de ambities van de president van Amerika Trump staat om olie te winnen in beschermd gebied. Is het kabinet bereid de zorgen hierover te delen in de Arctische Raad?

37. Antwoord van het kabinet

Waar mogelijk zal Nederland in zijn rol als waarnemer bij de Arctische Raad het belang van duurzame ontwikkeling van het gebied blijven benadrukken. Aangezien olie- en gaswinning in het Arctisch gebied plaatsvindt binnen de rechtsmacht van de Arctische staten hebben wij echter geen mogelijkheden dit te verbieden.

IV. Ecologische veiligheid

Gevolgen van klimaatverandering

De leden van de GroenLinks-fractie achten de gevolgen van klimaatverandering voor de Arctische regio alarmerend. Kan het kabinet beschrijven welke acties de Arctisch ambassadeur onderneemt om deze beschreven gevolgen te adresseren?

38. Antwoord van het kabinet

De Arctisch ambassadeur organiseert en neemt deel aan bijeenkomsten en overleggen, waarbij ze aandacht vraagt voor deze gevolgen. Ook in bilaterale contacten met de Arctische landen en inheemse bevolkingen komen deze zeer zorgwekkende ontwikkelingen regelmatig aan bod. Hierbij wordt door de Arctisch ambassadeur ook steeds het belang benadrukt de grondoorzaken van klimaatverandering, die niet in het Arctisch gebied liggen, aan te pakken.

Scheepvaart en visserij

De leden van de GroenLinks-fractie constateren dat de laatste *Polar Code* van de van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) uit 2014 stamt. Is het kabinet bereid om te bepleiten dat de *Polar Code* geëvalueerd moet worden waarbij getoetst wordt of de *Polar Code* nog toegerust is op de klimatologische uitdagingen van de toekomst?

39. Antwoord van het kabinet

De Polar Code is een verplicht wettelijk kader onder het SOLAS verdrag, ontwikkeld door de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) in Londen. Verplichte wettelijke kaders worden al periodiek geëvalueerd. Dit is een vast onderdeel van het IMO-proces waarmee onder meer het zgn. «Strategic Plan», de lange termijn agenda van de IMO, wordt bepaald. Het pleiten voor extra evaluatie lijkt vooralsnog niet nodig. De vigerende Polar Code is op 1 januari 2017 van kracht geworden.

Ecosystemen

De leden van de D66-fractie maken zich grote zorgen over de risico's voor het milieu, de biodiversiteit en de ecologische impact van toenemende economische activiteit in het kwetsbare Arctisch gebied. Deze leden vragen het kabinet of er internationaal enige beweging is om bepaalde delen van het gebied als beschermd natuurgebied aan te merken.

40. Antwoord van het kabinet

Het instellen van een (een netwerk van) beschermde zeegebieden (*marine protected areas*, MPA) in het Noordpoolgebied is een belangrijk doel voor Nederland, zoals vastgelegd in de Nederlandse Polaire Strategie 2016–2020. Individuele Arctische kuststaten wijzen nu al beschermde gebieden aan in de eigen Economisch Exclusieve Zones en hun territoriale wateren. In de gebieden daarbuiten gaat het niet vlot. Dit terwijl de snelle effecten van klimaatverandering en technologische innovatie de behoefte vergroten aan verhoogde interactie en coördinatie tussen bestaande kaders die van invloed zijn op het Arctisch gebied.

Maar Nederland kan hierin alleen multilateraal effectief opereren, zoals via de Arctische Raad, de Europese Unie, het OSPAR-verdrag en de Verenigde Naties. Actoren moeten onderling vertrouwen opbouwen, elkaars rechten en plichten erkennen en zich aanpassen aan het snel veranderende Arctische ecosysteem door samen te werken om het Noordpoolgebied te verkennen, te begrijpen en te benutten op een duurzame wijze. Zo wordt stap voor stap gewerkt aan het beschermen van de Noordpool. Er is recent een nieuwe visserij-overeenkomst gesloten tussen de Arctische kuststaten en de EU. Hierin is afgesproken dat er geen commerciële visserij mag plaats vinden in nieuwe ijsvrije gebieden. Ook dit is volgens het kabinet een goede ontwikkeling.

Zij merken op dat de Arctische Raad een ramp met stookolie als grootste bedreiging voor het gebied heeft bestempeld, en ook de uitstoot van de rook van schepen op stookolie is enorm schadelijk voor het klimaat. Verwacht het kabinet dat het mogelijk is een verbod op stookolie te introduceren voor dit gebied? Welke rol ligt hierin voor Nederland?

41. Antwoord van het kabinet

Een verbod op stookolie voor het Arctisch gebied is een gespreksonderwerp in de Internationale Maritieme Organisatie (IMO). Nederland heeft in 2018 met gelijkgestemde IMO-lidstaten een voorstel ingediend om een verbod op zware stookolie in het Arctisch gebied te agenderen. Dit is in lijn met de motie van de leden Belhaj en Jacobi.⁶ Naar aanleiding daarvan heeft de milieucommissie van de IMO (MEPC) besloten dat er een verbod op het gebruik en vervoer van zware stookolie als brandstof door scheepvaart in het Arctische gebied moet komen. Op dit moment wordt uitgewerkt hoe dit verbod eruit komt te zien en per wanneer het in kan gaan. Ook aan deze uitwerking levert Nederland een actieve bijdrage, waarbij de Arctische landen wat Nederland betreft een leidende rol hebben.

Ook wat betreft de gevolgen voor de biodiversiteit van klimaatverandering uiten de leden van de GroenLinks-fractie hun zorgen. Zij constateren dat er behoefte is aan het instellen van meer onderzoek om de precieze gevolgen van deze ingrijpende veranderingen vast te stellen en te kwantificeren. Deze leden vragen of het kabinet bereid is hieraan een concrete onderzoeksbijdrage vanuit Nederland te leveren.

⁶ Motie van de leden Belhaj en Jacobi Kamerstuk 31 409, nr. 146.

42. Antwoord van het kabinet

Via het eerdergenoemde Nederlands Polair Programma worden ook projecten gericht op biodiversiteit gefinancierd.

V. Conclusie

De leden van de VVD-fractie vragen het kabinet tot slot hoe zij invulling heeft gegeven of gaat geven aan de eerdere toezegging in de richting deze leden om in internationaal verband het vrijkomen van de Transpolaire Zeeroute aan de orde te stellen, in het bijzonder de geopolitieke gevolgen ervan, en de mogelijk in EU- en NAVO-verband te nemen maatregelen te betrekken bij de nieuwe Arctische strategie.⁷

43. Antwoord van het kabinet

Zoals de Kamerbrief vermeldt, is op dit moment niet goed te voorspellen of en wanneer de Transpolaire Route bevaarbaar zal zijn en wat de gevolgen hiervan zullen zijn. Wetenschappers schatten dat dit op zijn vroegst pas ruim na 2050 zal zijn, in de zomer. Waar opportuun zal het vrijkomen van de Transpolaire Route in internationaal verband aan de orde worden gesteld. Het kabinet zal eventuele nadere inzichten op dit vlak verwerken in de Nederlandse Polaire Strategie voor de periode na 2020.

⁷ Antwoorden op vragen van de leden Koopmans en Bosman (beiden VVD) aan de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie over het mislukken van de bijeenkomst van de Arctische Raad, Aanhangsel Handelingen II, 2018/19, nr. 3202.