

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

738

Vragen van het lid **Van Raan** (PvdD) aan de Minister voor Klimaat en Energie over de oproep «Nederland, stap uit het klimaatvriendelijke Energiehandvest» en het onderhandelingsresultaat voor de modernisering van het Energy Charter Treaty (ingezonden 30 september 2022).

Antwoord van Minister **Jetten** (Klimaat en Energie), mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (ontvangen 15 november 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 366.

Vraag 1

Heeft u de oproep «Nederland, stap uit het klimaatvriendelijke Energiehandvest» van hoogleraar Europees recht, Christina Eckes gezien?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Waarom is de tekst van het onderhandelingsresultaat niet openbaar?

Antwoord 2

Voor de openbaarmaking van het onderhandelingsresultaat is de goedkeuring van alle 53 ECT-verdragspartijen nodig.

Vraag 3, 4, 5, 6 en 7

Kunt u de tekst van het onderhandelingsresultaat met de Kamer delen? Zo niet, hoe moet de Kamer dan een oordeel vormen over het onderhandelingsresultaat?

Is het niet openbaar maken van de tekst in strijd met de transparantierichtlijnen van de Europese Unie? Zo ja, wat gaan de Europese Commissie en de lidstaten eraan doen om te zorgen dat de tekst toch openbaar wordt, voordat deze wordt goedgekeurd?

¹ NRC, 29 september 2022, «Nederland, stap uit het klimaatvriendelijke Energiehandvest» (www.nrc.nl/nieuws/2022/09/27/nederland-stap-uit-het-klimaatvriendelijke-energiehandvest-a4143295).

Bent u het met ons eens dat het niet openbaar maken van deze tekst voorafgaand aan de besluitvorming in de Europese Raad een goed maatschappelijk en democratisch debat in de weg staat?
Kunt u dan in elk geval de «gesloten lijst» van maatregelen die een schending vormen van de investeringsbescherming delen, waar u in uw Kamerbrief van 8 juli 2022 naar verwijst?

Antwoord 3, 4, 5, 6 en 7

Zoals toegezegd tijdens het tweeminutendebat op 19 oktober jl., zal de tekst van het gemoderniseerde verdrag vertrouwelijk in te zien zijn voor leden van de Tweede Kamer. Zie ook antwoord op 2.

Vraag 8

Bent u het met de Europese Commissie eens dat het Energy Charter Treaty (ECT) na aanpassing aan het onderhandelingsresultaat niet langer in strijd zal zijn met het klimaatakkoord van Parijs en het doel om opwarming tot 1,5 graden te beperken? Kunt u beargumenteren waarom?

Antwoord 8

De uiteindelijke beoordeling van het kabinet is dat, hoewel de moderniseringsvoorstellen een verbetering zijn ten opzichte van de huidige ECT, het behaalde resultaat voor Nederland onvoldoende ambitieus is. Voor de volledige appreciatie van het gemoderniseerde ECT wordt verwezen naar Bijlage 1 van Kamerbrief (kenmerk WJZ/ 22518683). (Bijlage bij Kamerstuk 21 501–33, nr. 977.)

Het kabinet is van mening dat het behaalde resultaat onvoldoende recht doet aan de duurzaamheidsdoelstellingen en voor Nederland onvoldoende in lijn is met de Nederlandse en Europese doelen die voortvloeien uit het klimaatakkoord van Parijs. Zo creëert de gemoderniseerde tekst geen nieuwe duurzaamheidsverplichtingen terwijl dit wel de EU inzet was. Het gemoderniseerde ECT herbevestigt enkel bestaande duurzaamheidsverplichtingen, en blijft daarmee achter bij bepalingen in andere verdragen, zoals de Brede Economische en Handelsovereenkomst tussen Canada en de Europese Unie (CETA). Ook is het zo dat in dit sectorspecifieke verdrag, investeringen in de fossiele sector onder het gemoderniseerde ECT nog steeds worden beschermd. Er is een stap gezet in de goede richting door een flexibiliteitsmechanisme in te voeren, waardoor verdragspartijen er voor kunnen kiezen investeringen in fossiele energie uit te sluiten van investeringsbescherming onder het ECT op hun grondgebied. Vooralsnog hebben de EU, en onder de specifieke voorwaarden het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland, ervoor gekozen van dit mechanisme gebruik te maken. Daarnaast wijkt de geschillenbeslechting ten aanzien van de duurzaamheidsbepalingen af van recente akkoorden die door de EU zijn gesloten. en zijn onvoldoende ambitieus.

Vraag 9

Bent u het met het Internationaal Energie Agentschap (IAE) eens dat investeringen in nieuwe projecten voor de winning van olie, gas en kolen in strijd zijn met het klimaatakkoord van Parijs en het doel om opwarming tot 1,5 graden te beperken?

Antwoord 9

Het Internationaal Energieagentschap (IEA) heeft in verschillende rapporten, inclusief ook de recente World Energy Outlook 2022², aangegeven dat emissieneutraliteit in 2050 (wat in lijn is met het beperken van opwarming van de aarde tot 1,5 graden) in combinatie met energiezekerheid kan worden bereikt zonder (investerings) in exploratie van nieuwe fossiele energievoorraden. Dit is een feitelijke vaststelling door het IEA op basis van scenario-analyses.

² World Energy Outlook 2022 – Analysis – IEA (<https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2022>).

Vraag 10

Hoe is het uit te leggen dat een verdrag in lijn is met het klimaatakkoord als dat verdrag nog minstens 10 jaar (plus de tijd die nodig is voor ratificatie, wat in de regel vele jaren duurt) alle fossiele investeringen beschermt tegen allerlei vormen van overheidsingrijpen?

Antwoord 10

Zoals aangegeven in antwoord 8, is het Kabinet van mening dat het gemoderniseerde ECT niet voldoende in lijn is met de inzet op klimaat- en duurzaamheidsafspraken in investeringsakkoorden. Investeringsbescherming onder de transitieperiode of sunset clause, die van toepassing is op partijen die uittreden, weerhoudt overheden er niet van in te grijpen ter behoeve van de energietransitie. De verdragspartijen bij het ECT behouden het recht om te reguleren, om beleid te maken en uit te voeren. Overigens geldt de investeringsbescherming ook voor bestaande duurzame energieprojecten.

Vraag 11 en 12

Bent u het eens met het onderdeel van het onderhandelingsresultaat om de bescherming van investeringen via het ECT uit te breiden naar onder andere biomassa, carbon capture and storage (CCS) en waterstof?

Hoe is het te verantwoorden dat we daarmee nieuwe risico's gaan lopen op miljardenclaims van investeerders als uit oogpunt van algemeen belang bepaalde investeringen in zulke energieprojecten onwenselijk zullen blijken?

Antwoord 11, 12

Onder het ECT zijn «investeringen» die binnen de definitie van «een economische activiteit in de energiesector» vallen, beschermd. *Carbon utilisation and storage* (CUCS) is in het gemoderniseerde ECT toegevoegd aan de definitie van economische activiteit. Het gemoderniseerde ECT sluit bepaalde houtige vormen van biomassa voor alle verdragspartijen uit van bescherming. Daarnaast heeft de EU in het gemoderniseerde ECT een uitzondering gemaakt ten aanzien van CUCS en bepaalde vormen van waterstof.

Dit betekent dat na 15 augustus 2023 nieuwe investeringen in deze economische activiteiten niet langer beschermd worden op het grondgebied van de EU onder het gemoderniseerde ECT. Het gemoderniseerde ECT verduidelijkt daarnaast het recht van overheden om te reguleren in het publiek belang. Het recht dat overheden hebben om maatregelen te nemen die noodzakelijk zijn in het kader van energie transitie en om klimaatverandering tegen te gaan, wordt nu geëxpliciteerd in het ECT.

Het is overigens niet de inzet om toekomstige rechtszaken volledig te voorkomen. Ook in het Nederlands en Europees recht zijn basisregels voor fatsoenlijk overheidshandelen stevig verankerd. Discriminatoire, willekeurige en oneerlijke behandeling zijn ook onder Nederlands en Europees recht verboden, net als het feit dat ook in die rechtsordes onteigening niet zomaar is toegestaan maar aan voorwaarden is onderworpen.

Vraag 13

Erkent u dat Spanje heeft opgeroepen om in EU-verband uit het Energy Charter Treaty te stappen, ook al heeft Spanje in uw ogen nog geen officiële positie ingenomen over het onderhandelingsresultaat?

Antwoord 13

Ja. Spanje heeft reeds officieel aangekondigd om uit het ECT te zullen stappen. De positie van Spanje over de modernisering van het ECT is op het moment van schrijven nog niet duidelijk.

Vraag 14, 15, 16 en 17

Heeft u de motie van Teunissen, Leijten, Kröger (Kamerstuk 21501–33, nr. 940) geïnterpreteerd als een verzoek om net als Spanje te bepleiten om in EU-verband uit het ECT te stappen?

Heeft u in de Energieraad of anderszins bij EU-collega's bepleit om gezamenlijk uit het ECT te stappen?

Zo nee, waarom stelt u dan dat u in lijn met de motie handelt? Zo ja, wat waren de reacties van uw collega-Ministers?

Bent u van plan alsnog gevolg te geven aan de motie door te bepleiten dat de EU en alle EU-lidstaten uit het ECT stappen?

Antwoord 14, 15, 16 en 17

Tijdens de Energieraad op 27 juni jl. heeft Spanje aangegeven ontevreden te zijn met het onderhandelingsresultaat en heeft Spanje de Europese Commissie en de Juridische Dienst van de Raad opgeroepen om de optie te onderzoeken van een gecoördineerde terugtrekking van de EU uit het ECT. Hierop voortbouwend heeft Nederland de Europese Commissie ged om in deze analyse ook de mee te nemen in hoeverre het onderhandelingsresultaat overeenkomt met het EU-onderhandelingsmandaat. Nederland heeft toen aangekondigd om opzegging van het ECT te willen onderzoeken en heeft Nederland met de Europese *like minded* collega's naar het EU-krachtenveld gekeken.

Het kabinet is voornemens het ECT op te zeggen. Daarnaast zal Nederland binnen EU verband – in lijn met de aangenomen motie van het Kamerlid Teunissen van 22 juni jl.³ – zich inzetten voor een gecoördineerde opzegging van het ECT door de EU. Met het besluit om uit het ECT te treden is Nederland in het gezelschap van enkele andere EU-lidstaten, zoals Polen, Frankrijk en Spanje. Italië trad al eerder uit. Ook enkele andere EU-lidstaten staan kritisch tegenover het uiteindelijke moderniseringsvoorstel en zijn nog bezig met de interne besluitvorming over eventuele opzegging. Ik verwijs u verder ook naar de bijgevoegde Kamerbrief (kenmerk WJZ/ 22518683) over het Energy Charter Treaty. (Kamerstuk 21 501–33, nr. 977.)

Vraag 18 en 19

Erkent u dat het uitbreiden van investeringsbescherming onder het gemoderniseerde Energiehandvest naar wat nu door de Europese Commissie en het kabinet als hernieuwbare energie wordt gezien, zoals biomassa, de energietransitie kan belemmeren omdat keuzes op een later moment zo niet meer terug te draaien vallen en innovatief energiebeleid zo belemmerd wordt? Zo ja, kunt u dan bevestigen dat u, wanneer u doorgaat met het ondersteunen van de modernisering van het ECT, willens en wetens onze energietransitie in gevaar brengt? Zo nee, kunt dan uitleggen waarom u de kennis van een expert (hoogleraar Christina Eckes) in twijfel trekt?

Wat verandert de oproep van hoogleraar Christina Eckes om uit het ECT te stappen omdat het ook na modernisering klimaatvriendelijk is aan uw standpunt?

Antwoord 18 en 19

Zie de appreciatie in de bijgesloten Kamerbrief (kenmerk WJZ/ 22518683) en het antwoord op vragen 8 en 10, 11, 12. (Bijlage bij Kamerstuk 21 501–33, nr. 977.)

Zoals aangegeven maakt de EU uitzonderingen voor CUCS, houtige vormen van biomassa en bepaalde vormen van waterstof. Investeringsbescherming in deze vormen van energie worden onder het gemoderniseerde ECT niet langer beschermd na 15 augustus 2023, zoals de Kamerbrief (kenmerk WJZ/ 22518683) beschrijft. (Kamerstuk 21 501–33, nr. 977.)

Nederland treedt uit het ECT en is na de uittreding niet als verdragspartij gebonden aan het gemoderniseerde verdrag. Zoals beschreven in de Kamerbrief is een deel van het gemoderniseerde ECT – na inwerkingtreding of ratificatie daarvan – wel van toepassing op Nederland via de band van de Europese Unie. Het kabinet deelt niet de mening dat de modernisering van het ECT de energietransitie in gevaar zou brengen. Investeringsbescherming, onder het gemoderniseerde of oude ECT, heeft geen invloed op het Nederlandse en EU-energiebeleid. Daarnaast, zoals eerder aangegeven, bevat het gemoderniseerde ECT verbeteringen ten opzichte van het huidige ECT.

Vraag 20

Bent u het met ons eens dat het toelaten van nieuwe leden (zoals Afrikaanse landen) tot het ECT zeer onwenselijk is, aangezien dan nog meer fossiele investeringen beschermd zouden worden en de energietransitie in die landen nog moeilijker en duurder kan maken?

³ Kamerstuk 21 501–33, nr. 940.

Antwoord 20

Na opzegging heeft Nederland geen invloed meer op het toetreden van nieuwe partijen bij het ECT. Landen besluiten zelf over het partij worden bij een verdrag, het is niet aan Nederland om zich daar in te mengen. Staten die toetreden tot het gemoderniseerde ECT kunnen er overigens voor kiezen geen investeringsbescherming te bieden onder het ECT aan investeringen in fossiele brandstoffen op hun grondgebied. Het kabinet is wel van mening dat het beter zou zijn als nieuwe partijen zich bij het gemoderniseerde verdrag zouden aansluiten in plaats van bij het huidige ECT.

Vraag 21

Hoe gaat u er voor zorgen dat andere handels- en investeringsverdragen waar Nederland partij in is, waaronder de meer dan 70 bilaterale investeringsverdragen, de bescherming van fossiel op korte termijn gaan beëindigen?

Antwoord 21

Nederland zet in op een actief handels- en investeringsbeleid. Onderdeel daarvan is het afsluiten van nieuwe handels- en investeringsverdragen door de EU. Daarnaast heeft Nederland een eigen netwerk van bilaterale investeringsbeschermingsovereenkomsten (IBOs). Zoals aangegeven in de Beleidsnotitie *Doen waar Nederland goed in is*⁴ zet het kabinet in op het moderniseren en waar mogelijk uitbreiden van dit netwerk van IBOs op basis van de Nederlandse IBO model tekst. Net als bij EU handels- en investeringsverdragen ligt ook bij modernisering van de Nederlandse investeringsbeschermingsverdragen de nadruk op de aspecten duurzaamheid en maatschappelijke verantwoordelijkheid bij het maken en bevorderen van investeringen. Het besluit om het ECT op te zeggen staat los van de inzet op andere handels- en investeringsverdragen, die – in tegenstelling tot het ECT – naar hun aard sectorneutraal zijn.

Vraag 22

Wat zou het ergste zijn wat er kan gebeuren als de Europese Unie uit het ECT stapt en de sunset clause van 20 jaar negeert? Zou dat erger zijn dan de schade aan het klimaat die het gevolg zou zijn van het nog langer beschermen van fossiele investeringen, juist in de komende beslissende jaren?

Antwoord 22

Nederland houdt zich aan zijn verplichtingen onder internationaal recht. Het is onjuist om te stellen dat het ECT en de sunset clause het onmogelijk maken om effectief klimaatbeleid te voeren. De verdragspartijen bij het ECT behouden het recht om te reguleren, om beleid te maken en uit te voeren. Dat principe geldt ook onder de sunset clause. Indien overheden zich bij beleidsvoering houden aan de beginselen van behoorlijk bestuur zou een overheid een claim niet hoeven te vrezen. Daar waar een overheid niet zorgvuldig handelt is het niet bezwaarlijk dat investeerders zich kunnen beroepen op bescherming.

Vraag 23

Bent u bereid het ECT verdrag te toetsen aan andere verdragen zoals het Verdrag van Parijs, UN Handvest van de rechten van de mens en andere verdragen die in het leven zijn geroepen of mens, dier en natuur beschermen?

Antwoord 23

Het Kabinet heeft besloten het ECT op te zeggen omdat de modernisering het verdrag niet voldoende in lijn brengt met de Nederlandse inzet op klimaat en duurzaamheidsafspraken. Nu het voornemen tot opzegging is genomen is het volgens het kabinet niet nodig het ECT te toetsen aan andere verdragen.

⁴ Beleidsnotitie 2022 – Doen waar Nederland goed in is – Strategie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/beleidsnotas/2022/06/24/beleidsnotitie-buitenlandse-handel-en-ontwikkelingssamenwerking>.