

Ministerie van Economische Zaken
en Klimaat

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Prinses Irenestraat 6
2595 BD DEN HAAG

Datum 20 juni 2022
Betreft Beantwoording Kamervragen over het Energy Charter Verdrag

2022Z10056

Vragen van het lid Van Raan (PvdD) aan de minister voor Klimaat en Energie over de gevolgen van het Energy Charter Treaty (ECT).

1

Bent u bekend met het bericht "Europe edging closer to withdrawal from Energy Charter Treaty" van Euractiv?

Antwoord

Ja.

2

Kunt u bevestigen dat Nederland bij de Europese Commissie heeft aangedrongen op scenario's voor uittreding uit het Energy Charter Treaty? Kunt dat toelichten? Kunt u in uw antwoord betrekken waarom u vindt dat het moderniseren van het verdrag geen acceptabele optie is?

Antwoord

Het ECT is een gemengd verdrag, waar de EU én de lidstaten partij bij zijn. Zoals aangegeven in Kamerbrief DGKE-E / 22028444 van 21 februari 2022 heeft Nederland zich op het standpunt gesteld dat als blijkt dat het Energy Charter Treaty (hierna: ECT) niet voldoende in lijn kan worden gebracht met het EU-mandaat, andere opties overwogen moeten worden. Nederland heeft de Europese Commissie opgeroepen om voorbereidingen te treffen voor verschillende scenario's, waaronder uittreding.

Dit betekent niet dat het kabinet van mening is dat het moderniseren van het verdrag geen acceptabele optie is. Het doel van het kabinet is een modernisering van het ECT die zoveel mogelijk in lijn is met het EU-mandaat, waar Nederland in 2019 mee heeft ingestemd (EU document nr 10747/19, ENER 399).

3

Wat is het standpunt van het kabinet over al dan niet moderniseren of uittreden uit het Energy Charter Treaty precies?

Antwoord

Zoals aangegeven in Kamerbrief DGKE-E / 22028444 van 21 februari 2022 organiseert het Secretariaat van het ECT een conferentie over de uitkomst van de onderhandelingen. Deze conferentie zal plaatsvinden op 24 juni a.s. Uiterlijk op 23 juni zullen de onderhandelingen afgerond zijn. Na afronding van de onderhandelingstekst zal het kabinet de balans opmaken.

Zoals aangegeven in het antwoord op vraag 2 is het standpunt van Nederland dat het ECT zoveel mogelijk in lijn moet worden gebracht met het EU-mandaat. Mocht dit niet lukken, dan moeten andere opties overwogen worden, waaronder uittreding.

4

Deelt u de mening dat, eventueel samen met zoveel mogelijk (EU-)landen, uittreden de beste optie is om te voorkomen dat klimaatactie duurder, trager en moeilijker wordt? Zo nee, kunt u dan toelichten hoe het in stand houden van het mechanisme waardoor vervuilende bedrijven in staat worden gesteld om miljarden van de staat te claimen, bijdraagt aan betaalbaar en effectief klimaatbeleid?

Antwoord

Als blijkt dat het ECT niet voldoende in lijn kan worden gebracht met het EU-mandaat, stelt Nederland zich op het standpunt dat andere opties overwogen moeten worden. Nederland heeft de Europese Commissie opgeroepen om voorbereidingen te treffen voor verschillende scenario's, waaronder uittreding. Nederland is momenteel de juridische aspecten van de verschillende scenario's, waaronder uittreding, aan het onderzoeken.

Het is belangrijk te vermelden dat uittreding niet betekent dat verdragspartijen per direct niet langer aan het verdrag zijn gebonden. De 'sunset' clause in het ECT bepaalt dat de bepalingen uit het verdrag na opzegging van het verdrag nog 20 jaar van toepassing zijn op bestaande investeringen.

Het al dan niet lid zijn of blijven van het ECT betekent niet dat beleidsruimte van overheden wordt beperkt of dat geen klimaatmaatregelen kunnen worden genomen. Dit laat onverlet dat overheidshandelen niet onbegrensd is, maar onderworpen is aan de beginselen van behoorlijk bestuur, ongeacht een eventueel investeringsbeschermingsakkoord. Bedrijven kunnen naar de nationale rechter voor een schadevergoeding indien zij menen dat zij onrechtmatig behandeld zijn. Daarnaast kunnen bedrijven onder het ECT een zaak aanspannen via het *investor-state dispute settlement* (ISDS) mechanisme. Het is echter geen gegeven dat deze claims ook worden toegekend en leiden tot een schadevergoeding. Tot slot moet worden opgemerkt dat het ECT ook investeringen in groene energie beschermt.

5

Bent u bekend met de publicatie in Science met de titel “Investor-state disputes threaten the global green energy transition” van K. Tienhaara et al., waarin de auteurs het volgende hebben berekend: als overheden wereldwijd het advies van het Internationaal Energie Agentschap willen volgen en geen winningsvergunningen meer verstrekken, ook als er al een exploratievergunning is afgegeven, dan kunnen bedrijven via buitenrechtelijke claimsystemen (ISDS) 60 tot 234 miljard dollar aan schade verhalen bij die overheden voor upstream olie- en gasprojecten (midstream, downstream, het intrekken van winningsvergunningen, steenkool en andere fossiele investeringen zijn in dit onderzoek dus niet meegenomen)? Wat is uw reactie op dit artikel?

Antwoord

Ja.

Het kabinet is van mening dat de productie en winning van fossiele brandstoffen in aanloop naar 2050 verder dient af te nemen, en dat voorkomen moet worden dat vergunningen worden afgegeven die op een later moment door overheden weer moeten worden ingetrokken. Dit risico ziet het kabinet echter niet voor de Nederlandse situatie. De verwachting is dat productie uit Nederlandse kleine velden in aanloop naar 2050 zal afnemen overeenkomstig de klimaatdoelen, waardoor vergunningen niet hoeven te worden ingetrokken en er geen risico is dat bedrijven succesvol claims kunnen indienen.

De auteurs schatten in dat de netto contante waarde van ruwe olie-, gas-, condensaat- en vloeibare aardgasprojecten die beschermd worden door 334 investeringsverdragen in 97 landen tussen de 60 en 234 miljard dollar is. Dit betekent niet dat bedrijven de waarde van deze investeringen kunnen verhalen op overheden. Investeringsverdragen kunnen een bedrijf in staat stellen via *investor-state dispute settlement* een zaak te beginnen tegen een overheid als het bedrijf meent dat er inbreuk wordt gemaakt door een overheid op afspraken in dat investeringsverdrag. Dit betekent echter niet dat bedrijven deze zaken per definitie winnen, noch dat overheden de totale waarde van de projecten dienen te vergoeden. Ook geldt dat bedrijven naar de nationale rechter kunnen stappen voor een schadevergoeding indien zij menen dat zij onrechtmatig behandeld zijn.

6

Bent u het met de auteurs eens dat wanneer bedrijven ISDS-claims indienen of daarmee dreigen het resultaat kan zijn dat beleid wordt vertraagd, deadlines voor moratoria op olie- en gaswinning verschuiven, of veel ruimere compensatie wordt toegekend aan investeerders dan met de nationale rechter mogelijk zou zijn? Kunt u aan de hand van concrete voorbeelden in uw eigen woorden toelichten hoe deze risico's zich kunnen manifesteren in Nederland?

Antwoord

Het aanspannen van ISDS claims onder het ECT of andere investeringsverdragen, of het vooruitzicht daarop, heeft geen invloed op de beleidsruimte van de Nederlandse overheid en dus evenmin op de maatregelen die nodig zijn voor het bereiken van de klimaatambities.

Investeringsverdragen, waaronder het ECT, bevatten geen hogere of andere standaarden ten aanzien van overheidshandelen dan onder het Nederlandse of Europese recht. Zoals bij vraag 4 aangegeven, geldt dat overheidshandelen ook zonder investeringsverdragen niet onbegrensd is, maar onderworpen is aan de beginselen van behoorlijk bestuur. Discriminatoire, willekeurige en oneerlijke behandeling is ook onder Nederlands en Europees recht verboden..

Het uitgangspunt van een rechtsstaat is dat burgers en bedrijven die rechtstreeks geraakt worden door besluiten van de overheid, rechtsbescherming genieten. Dit is in Nederland geregeld via de bestuursrechtelijke en civiele rechtsgang, als mede via routes onder het internationaal en Europees recht. Een claim indienen is niet hetzelfde als een zaak winnen. De rechter of in het geval van ISDS, een internationaal arbitragetribunaal zal de zaak beoordelen en daar een uitspraak over doen. De Nederlandse staat dient rechtmatig te handelen, zowel onder nationaal recht, als onder Europees en internationaal recht. Daarom toetst het de verenigbaarheid van nieuwe wetgeving altijd aan bestaande normen in nationale, Europese en internationale wetgeving. Zowel de rechter of een arbitragetribunaal zullen een afweging maken over de rechtmatigheid van de claim en als er schade geleden wordt, over de hoogte van de schadevergoeding.

7

Bent u het ermee eens dat het verstrekken van nieuwe vergunningen voor olie- en gaswinning op de Noordzee, in de Waddenzee en in de rest van Nederland ons kwetsbaar maakt voor claims zodra we besluiten met die winning te stoppen? Bent u het ermee eens dat dit een onvermijdelijkheid is gezien de klimaatcrisis? Houdt u hier rekening mee bij de reikwijdte en duur van nieuwe vergunningen? Zo ja, op welke manier verwerkt u de klimaatdoelen en de daarmee samenhangende onvermijdelijke maatregelen in het vergunningsproces? Zo nee, bent u bereid om dit alsnog te doen?

Antwoord

In de Klimaatwet is vastgelegd dat het niveau van emissies van broeikasgassen in Nederland in 2030 met 49% en in 2050 met 95% moet zijn verlaagd ten opzichte van 1990. Om deze doelen te halen zet het kabinet in op het decarboniseren van het gassysteem door middel van energiebesparing en het vervangen van aardgas door elektriciteit, groen gas, duurzame waterstof en duurzame warmte. Deze omslag vergt tijd. De verwachting is dat aardgas de komende decennia nog noodzakelijk is voor bijvoorbeeld de productie van elektriciteit en de energie- en warmtebehoefte van huishoudens in Nederland. Het uitgangspunt van het kabinet is dat er niet meer aardgas uit Nederlandse kleine velden gewonnen wordt dan noodzakelijk is voor de binnenlandse vraag. Zolang er in Nederland nog vraag is naar aardgas, geeft het kabinet de voorkeur aan gaswinning uit de Nederlandse kleine velden onder de Noordzee, omdat productie in eigen land ons minder afhankelijk maakt van import van aardgas uit het buitenland. Daarnaast zorgt gaswinning uit Nederlandse kleine velden voor behoud van kennis van de diepe ondergrond en aanwezige gasinfrastructuur. Deze kennis en infrastructuur kan worden gebruikt in het kader van de energietransitie, zoals mogelijk voor de opslag en het transport van waterstof. Nieuwe vergunningen en instemmingen worden afgegeven in overeenstemming met het geldende recht en men zal moeten voldoen aan de wettelijke voorwaarden die daarin worden opgenomen.

Daarnaast worden vergunningen en concessies voor een bepaalde duur afgegeven. De duur wordt bepaald op basis van hoelang planmatig en doelmatig beheer mogelijk is.

Ten aanzien van het risico op claims als reactie op genomen klimaatmaatregelen verwijs ik naar de antwoorden bij vragen 5 en 6.

8

Kunt u toelichten waar de risico's voor toekomstige claims op basis van het ECT of andere investeringsverdragen zitten? Heeft u dat in kaart gebracht? Zo nee, bent u bereid een inventarisatie te maken van de buitenlandse investeringen in fossiele activiteiten in Nederland (inclusief winning, transport, handel & verwerking en gebruik in energiecentrales, industrie & vervoer) die onder de bescherming van handels- en investeringsverdragen vallen en de mogelijke waarde van die investeringen?

Antwoord

In het algemeen kunnen investeerders die onder de reikwijdte van investeringsverdragen vallen, daaronder ook begrepen het ECT, een claim indienen indien zij menen dat zij daartoe onder het verdrag recht hebben. Of die claims gegrond zijn en worden toegewezen is een andere vraag. Nederland heeft geen inventarisatie gemaakt van potentiële claims of van de buitenlandse investeringen in fossiele activiteiten in Nederland, noch is het kabinet voornemens een dergelijke inventarisatie te maken. Het is immers een fundamenteel uitgangspunt van de rechtsstaat dat belanghebbenden die rechtstreeks nadeel ondervinden van een overheidsbesluit dergelijke besluiten mogen aanvechten bij de rechter.

9

Wat is het kabinet van plan te doen aan de meer dan 70 bilaterale investeringsverdragen van Nederland die mogelijke investeerders uit meer dan 70 landen bescherming geven tegen voor hun nadelige gevolgen van Nederlandse klimaatactie en vice versa Nederlandse investeerders beschermt tegen klimaatactie in die meer dan 70 landen? Hoeveel verdragen zijn er aangepast sinds het vaststellen van de nieuwe modeltekst voor investeringsverdragen uit 2018?

Antwoord

Investeringsverdragen geven alleen bescherming tegen onfatsoenlijk overheidshandelen. Zoals aangegeven in de antwoorden op vraag 5 en 6 deelt het kabinet niet de visie dat investeringsverdragen investeerders per definitie beschermen tegen de gevolgen van klimaatactie. Tegen de achtergrond van de steeds belangrijkere rol die private investeerders spelen in duurzame en inclusieve groei, dragen moderne investeringsakkoorden bij aan het verbeteren van het algehele investeringsklimaat van verdragspartijen. Hierin verschillen bilaterale investeringsverdragen van het ECT, dat een verdrag is om investeringen en samenwerking in de energiesector te stimuleren. De Nederlandse inzet is om waar mogelijk bestaande bilaterale investeringsakkoorden – die niet vervangen worden door EU akkoorden – op basis van de modeltekst te heronderhandelen. Zoals

aangegeven in de voortgangsrapportage handelsakkoorden¹ zijn tot op heden nog geen verdragen aangepast op basis van de modeltekst.

10

Kunt u zich voorstellen dat doorgaan met controversieel beleid, waar de inzet op biomassa, CCS en kernenergie onder vallen, een risico op nieuwe claims in de toekomst met zich meebrengt? Zo ja, kunt u dit risico toelichten? Zo nee, welke waarborgen heeft u ingebouwd?

Antwoord

De inzet van zowel biomassa (mits het voldoet aan de (internationale) duurzaamheidseisen) als CCS draagt bij aan het realiseren van productie van hernieuwbare energie of CO₂-reductie. In combinatie kunnen deze technieken ook leiden tot negatieve emissies die van belang zijn richting klimaatneutraliteit in 2050. Voor het behalen van de energie- en klimaatdoelstellingen is het belangrijk om alle mogelijk opties te onderzoeken, waaronder ook kernenergie.

Zoals aangegeven in de antwoorden op vragen 4, 5, en 6 wordt het Nederlandse klimaat- en energiebeleid niet ingegeven door het risico van claims. Burgers en bedrijven zijn vrij om procedures te beginnen indien zij geloven dat de Nederlandse staat niet rechtmatig handelt.

11

Deelt u de mening dat wispelturig klimaat- en energiebeleid in elk geval het risico op nieuwe claims in de toekomst niet mitigeert en mogelijk zelfs vergroot?

Antwoord

Het is altijd van belang dat de overheid zich gedraagt conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en stabiel en voorzienbaar beleid maakt. Dat is niet alleen van belang voor het voorkomen van procedures maar ook voor het goed functioneren van een betrouwbare overheid. Daar waar de ontwikkelingen daartoe nopen dient beleid te worden aangepast, ook weer met inachtneming van de beginselen van behoorlijk bestuur.

12

Kunt u deze vragen –of in elk geval de eerste vier vragen– beantwoorden voor het rondetafelgesprek over het Energy Charter Treaty op 2 juni?

Antwoord

Dit is niet gelukt in verband met de benodigde afstemming voor de beantwoording van deze vragen.

¹ Zie Voortgangsrapportage handelsakkoorden februari 2022, [Voortgangsrapportage handelsakkoorden februari 2022 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)