

Vergaderjaar 2013–2014

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

Nr. 167

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 mei 2014

De vaste commissie voor Economische Zaken heeft op 12 maart jl. verzocht om een brief over de balans tussen de bescherming van de kwetsbare natuur op de Noordpool en onze economische en energiepolitieke belangen. In deze brief ga ik daar, mede namens de Ministers van Buitenlandse Zaken en van Infrastructuur en Milieu, graag op in. Tevens wordt ingegaan op de motie Vos (Kamerstuk 29 023, nr. 161) over winning van olie en vervoer van zware olie in het Arctisch gebied.

Beleidskader Nederland en de Poolgebieden 2011–2015

Met het Beleidskader Nederland en de Poolgebieden 2011–2015 (hierna: het Beleidskader), dat per brief van 6 maart 2013 (Kamerstuk 33 400 V, nr. 116) aan uw Kamer is aangeboden, heeft het kabinet voor het eerst een kader geschapen dat niet alleen voor het Antarctisch gebied geldt, maar ook voor het Arctisch gebied heldere beleidslijnen schetst. Daarmee zijn voor alle betrokken partijen stabiele uitgangspunten vastgelegd en heeft het kabinet nogmaals prioriteit uitgesproken voor een goede bescherming van mens en milieu binnen het polaire beleid. Dit evenwel afgewogen tegen economische belangen voor Nederland en de Europese Unie. Daarnaast is het kabinet in de beantwoording¹ van vragen van uw Kamer over het Beleidskader uitgebreid ingegaan op de balans tussen milieubescherming en economische belangen. In het Beleidskader is aangegeven dat Nederland, gezien de grote milieu- en veiligheidsrisico's, met name in kwetsbare zeeën, terughoudend staat ten aanzien van verdergaande exploitatie van olie en gas in het Noordpoolgebied. Het kabinet heeft als principe uitgesproken dat waar dit gebeurt er aan zeer strenge milieu- en veiligheidsnormen voldaan moet worden, rekening houdend met de specifieke kwetsbaarheid van het Noordpoolgebied. Dit laatste is overigens ook het nadrukkelijke uitgangspunt van de acht Arctische staten, verenigd in de Arctische Raad.

¹ Kamerstuk 33 400 V, nr. 134.

Het kabinet zal in het overleg in VN-kader, binnen de Arctische Raad alsmede bilateraal, ernaar blijven streven dat olie- en gaswinning alleen plaatsvindt onder zeer strenge milieu- en veiligheidsnormen om het voortbestaan van kwetsbare ecosystemen, ecosysteemfuncties en Arctische soorten te waarborgen.

Balans tussen natuur en economie

Het deel van het Noordpoolgebied dat buiten de rechtsmacht van de Arctische staten ligt, beschouwt Nederland als een mondiaal publiek goed (*Global Public Good*) en als een gebied dat bescherming verdient met het oog op de klimaatregulerende functie ervan alsmede ten behoeve van de belangen van toekomstige generaties. Nederland verwijst naar de afspraken in EU-verband over energie- en klimaatbeleid en zet hierbij onder andere in op een duurzaam beheer van het Noordpoolgebied. Daarnaast draagt Nederland in internationaal verband waar mogelijk bij aan de totstandkoming en naleving van aanvullende, stringente en bindende internationale normen en afspraken over milieu, visserij en scheepvaart.

Voor de winning van minerale rijkdommen van de diepzeebodem buiten de rechtsmacht van kuststaten, is de Internationale Zeebodemautoriteit verantwoordelijk voor het ontwikkelen van regelingen met betrekking tot de winning van deze minerale rijkdommen. De Internationale Zeebodemautoriteit waarvan Nederland lid is, is ingesteld door het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee. De genoemde regelingen zijn gebaseerd op dit verdrag.

Op dit moment is winning van de minerale rijkdommen evenals olie en gas in de Noordelijke IJszee niet aan de orde, omdat niet is aangetoond dat de diepzeebodem in het Arctisch gebied olie- en gasreserves bevat. Bovendien zijn, ondanks het versnelde smelten van het ijs aan de randen van de Noordelijke IJszee tijdens de zomermaanden, de exploratie en exploitatie van de diepzeebodem niet reëel voorstelbaar op de korte of middellange termijn.

Vanwege de technologische- en milieu-uitdagingen en de hoge kosten verwacht het Internationaal Energieagentschap (IEA) dat olie en gas uit het Arctisch gebied vooralsnog geen groot aandeel zullen vormen van de wereldwijde olie- en gasproductie. Bijna alle bewezen olie- en gasreserves liggen in de ondiepere gebieden die vallen onder de rechtsmacht van de Arctische staten. In dit deel van het Noordpoolgebied is het niet aan Nederland, maar aan de desbetreffende Arctische staten om activiteiten op land en in aangrenzende zeegebieden onder hun rechtsmacht al dan niet toe te laten.

Nederland heeft nauwe economische betrekkingen met de landen met Arctisch grondgebied. Ontsluiting van de regio is voor een aantal Arctische staten, waaronder Rusland en Canada, van groot economisch belang. De acht Arctische landen werken in het kader van de Arctische Raad dan ook goed samen met betrekking tot civiele, ecologische en maritieme veiligheid. Op die terreinen gaat het onder andere om preventief optreden in het kader van het voorkomen van olierampen en maritiem toezicht naast capaciteit voor zoek- en reddingsacties en bestrijdingsmaatregelen in het geval van olierampen.

Arctische Raad en Europa

Nederland zal actief invulling blijven geven aan zijn waarnemerschap bij de Arctische Raad, met inbegrip van deelname aan werkgroepen. Nederland werd waarnemer ten tijde van de oprichting van de Arctische Raad in 1996 en is daarmee één van de oudste waarnemers bij deze

organisatie. Nederland steunt een grotere rol van de Europese Unie in het Noordpoolgebied. De ambities van de Europese Commissie lopen sterk parallel aan die van het Nederlandse polaire beleid. De Europese Commissie kan meer gewicht in de schaal leggen dan een individuele lidstaat en zodoende meer bereiken. Nederland steunde dan ook verzoeken van de Unie om als officieel waarnemer te worden toegelaten bij de Arctische Raad. De Raad heeft het jongste verzoek op 15 mei 2013 in Kiruna voorlopig aangehouden vanwege Canada's bezwaar tegen het EU-invoerverbod van zeehondenhuiden uit 2009. De facto is de EU evenwel aanwezig bij officiële bijeenkomsten van de Raad en in contact met de Raad op ambtelijk niveau.

Samenwerking bedrijfsleven

In het algemeen steunt de overheid het bedrijfsleven met economische diplomatie en zet zich in voor een open toegang tot gemeenschappelijke hulpbronnen op gelijke voorwaarden.

Wat het Noordpoolgebied betreft streeft Nederland naar een versterking van de grondslagen voor lange termijn samenwerking, juist op het gebied van het duurzaam en milieuvriendelijk exploreren, winnen en vervoeren van olie en gas in het Noordpoolgebied. Nederlandse bedrijven hebben veel ervaring opgedaan met olie- en gaswinning in vergelijkbare omstandigheden (Sachalin, Kaspische zee) en zijn daarom goed gepositioneerd om bij te dragen aan een verantwoorde ontwikkeling van energiebronnen in Arctische gebieden.

Specifiek voor Rusland is de Nederlandse overheid betrokken bij de stichting Project Delta Group (PDG). Dit is een samenwerkingsverband van Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen. De in PDG verenigde bedrijven en kennisinstellingen hebben zonder uitzondering ervaring in het werken in gebieden met extreme weersomstandigheden en kunnen en willen een bijdrage leveren aan duurzame winning van olie en gas op het schiereiland Yamal in Arctisch Rusland. Zij hebben hiertoe een samenwerkingsovereenkomst met het bedrijf Gazprom. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft zitting in de Raad van Advies van PDG.

Motie lid Vos

In de op 1 april 2014 aangenomen motie van het lid Vos (PvdA)² verzoekt de Kamer de regering een verbod op transport van zware olie (hier geïnterpreteerd als ruwe olie) door het Noordpoolgebied na te streven en zich in Europees verband in te zetten om de winning van olie op «open zee» in het Arctisch gebied van de Europese Unie te verbieden.

Het zeegebied rondom de Noordpool is – voor zover het geen territoriale wateren of exclusieve economische zones van omliggende landen betreft – volle zee. Op de volle zee geldt, evenals in exclusieve economische zones, op basis van internationaal recht vrijheid van scheepvaart. Een verbod op het vervoer van zware olie op volle zee en in exclusieve economische zones is strijdig met dit recht op de vrije scheepvaart en zou alleen in internationaal verband tot stand kunnen worden gebracht. De kans op het creëren van internationaal draagvlak dat nodig is voor het instellen van een internationaal verbod op het vervoer van zware olie in het Noordpoolgebied wordt zeer klein geacht. Het kabinet verwacht veel meer effect van de momenteel binnen de Internationale Maritieme Organisatie in ontwikkeling zijnde juridisch verbindende internationale *Polar Code* over veilige en milieuvriendelijke scheepvaart in polaire

² Kamerstuk 29 023, nr. 161.

gebieden. De *Polar Code* voorziet in extra maatregelen voor een veilige scheepvaart en bescherming van het mariene milieu, specifiek voor schepen die opereren in polaire wateren. Deze internationale code bevat voorschriften voor de scheepvaart op gebieden als ontwerp, constructie en uitrusting van schepen, opleiding van de bemanning, zoek- en reddingsacties en milieubescherpende maatregelen die relevant zijn voor schepen die varen in de onherbergzame gebieden rond de polen. De onderhandelingen over deze code hebben een goede kans van slagen. Daarop wil het kabinet in IMO-verband dan ook inzetten. Het kabinet is van mening dat het inzetten op de in de motie voorgestelde verboden het proces om te komen tot de *Polar Code* zou frustreren en de bescherming van het Arctisch gebied juist zou belemmeren.

Daarnaast zet Nederland zich in voor een open toegang tot gemeenschappelijke hulpbronnen op gelijke voorwaarden en voor de ontwikkeling van internationale (met name ISO) standaarden voor energiewinning in Arctische gebieden.

Het tweede deel van de motie verzoekt het kabinet om zich in Europees verband in te zetten om de winning van olie op «open zee» in het Arctisch gebied van de Europese unie te verbieden. De lidstaten van de Europese Unie hebben echter in het Arctisch gebied geen rechtsmacht over land waaraan zeegebieden grenzen en de volle zee in het Arctisch gebied ligt per definitie buiten de nationale rechtsmacht van staten. Geen enkele EU-lidstaat is Noordpoolkuststaat. Groenland is wel een Noordpoolkuststaat, maar maakt geen onderdeel uit van de Europese Unie. Groenland is weliswaar onderdeel van het Koninkrijk Denemarken, maar op Groenland is sinds 1985 slechts de bijzondere associatieregeling voor landen en gebieden overzee van het Vierde Deel van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie van toepassing. Bovendien kan Groenland krachtens de Deense Act on Greenland Self-Government van 12 juni 2009 zelfstandig besluiten nemen over de ontwikkeling, opsporing en exploitatie van voorraden. Het voert het kabinet te ver om Denemarken als lidstaat van de Europese Unie aan te spreken op een recht dat niet bij Denemarken maar bij Groenland zelf ligt. Het kabinet ziet daarom eveneens geen mogelijkheden om aan het tweede verzoek in de motie te voldoen.

Het kabinet blijft zich inzetten voor de totstandkoming van bovengenoemde stringente internationale regelgeving. Het ziet echter geen mogelijkheden om aan het gevraagde in de motie uitvoering te geven.

Samenvattend

Het kabinet staat milieu- en veiligheidsnormen voor die rekening houden met de specifieke kwetsbaarheid van het Noordpoolgebied en zet zich om die reden in voor de totstandkoming van de verplichtende *Polar Code*, die strengere eisen stelt aan de scheepvaart in polaire gebieden en voor verbeterde ISO-normering voor energiewinning in Arctische gebieden. Nederland kan verdergaande exploitatie van olie en gas in het Noordpoolgebied niet verbieden. De relevante gebieden vallen immers veelal onder de rechtsmacht van de Arctische staten.

Tot slot: het beleidskader *Nederland en de Poolgebieden 2011–2015* loopt eind volgend jaar af. Voor de periode na 2015 zal het beleidskader worden geactualiseerd, met inbegrip van een strategie- en financieringsplan voor het poolonderzoek en een langetermijnvisie op de Nederlandse rol in het Noordpoolgebied in samenspraak met de stakeholders. In dat kader is een advies aangevraagd aan de Adviesraad Internationale Vraagstukken over de buitenlandse- en veiligheidspolitieke ontwikkelingen met betrekking tot

de Noordelijke IJszee. Uw Kamer zal tijdig worden geïnformeerd over de voortgang van de actualisering en bij de opstelling ervan worden betrokken.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp