

Vergaderjaar 2022–2023

32 849

Mijnbouw

Nr. 231

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 juli 2023

Zoals ik u heb toegezegd op 9 mei 2023 informeer ik, mede namens de Ministers voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, van Economische Zaken en Klimaat, van Infrastructuur en Waterstaat, voor Natuur en Stikstof en de Staatssecretaris Mijnbouw, uw Kamer in deze brief nader over het Nederlandse standpunt ten aanzien van diepzeemijnbouw.¹

Deze brief gaat over diepzeemijnbouw in zeegebieden buiten nationale rechtsmacht, dat wil zeggen het winnen van delfstoffen van de internationale zeebodem. De standpuntbepaling over diepzeemijnbouw raakt aan uiteenlopende beleidsterreinen en belangen, in het bijzonder de bescherming van biodiversiteit en de oceanen, de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen en het daarbij verminderen van (risicovolle) strategische afhankelijkheden, en het bestendigen van het juridisch en institutioneel kader voor internationaal oceaانبbeheer. Dit zijn gedeelde beleidsverantwoordelijkheden van de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Infrastructuur en Waterstaat, Economische Zaken en Klimaat, en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Op 29 juni jl. heeft het kabinet het VVD-CDA Actieplan Verantwoorde Diepzeemijnbouw ontvangen. Het kabinet ziet dit Actieplan als op hoofdlijnen in overeenstemming met de hieronder beschreven houding van het kabinet ten aanzien van diepzeemijnbouw. Het Actieplan bevat aanvullende punten, zoals het initiëren van een landencoalitie. Over deze punten gaat het kabinet graag, op basis van dit kabinetsstandpunt, met uw Kamer in gesprek.

Kabinetsstandpunt

Nederland past strikt het voorzorgsbeginsel toe. Dit betekent voor het kabinet dat exploitatie van de delfstoffen van de internationale zeebodem

¹ Kamerstuk 32 849, nr. 228.

op dit moment niet aan de orde is. Er is nog onvoldoende kennis over de milieueffecten en nog geen overeenstemming over een sterke internationale regeling. Deze regeling moet strikte milieuvorwaarden bevatten en voorzien in effectief toezicht op naleving daarvan. Voor het kabinet staat voorop dat diepzeemijnbouw alleen zou mogen plaatsvinden indien aantoonbaar strikt binnen de draagkracht van het mariene ecosysteem. Eventuele exploitatie kan pas van start gaan wanneer aan al deze voorwaarden is voldaan.

Tegelijkertijd ziet het kabinet het belang van een voldoende groot aanbod van kritieke grondstoffen met het oog op de huidige geopolitieke verhoudingen rondom deze grondstoffen. Het kabinet zet in op Open Strategische Autonomie en het tegengaan van Strategische Afhankelijkheden, en zet in de Nationale Grondstoffenstrategie haar aanpak ter versterking van de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen uiteen.² Het kabinet zal in dit licht de mogelijkheden en beperkingen van diepzeemijnbouw voor Nederland verder in kaart brengen. Hieronder wordt de benadering van het kabinet nader uiteengezet.

Inzet op strikte internationale regels

Diepzeemijnbouw is mondiaal gereguleerd in het VN-Zeerechtverdrag, het alomvattend multilateraal regime voor het gebruik en beheer van de oceanen, waaronder de internationale zeebodem. De Internationale Zeebodemautoriteit (Autoriteit), bestaande uit de verdragspartijen, is in dit verdrag aangewezen als beheerder van de internationale zeebodem.³ De Autoriteit is op basis van het verdrag verplicht een regeling voor de mogelijke exploitatie van de delfstoffen van de internationale zeebodem uit te werken en vast te stellen (exploitatieregeling). De regeling moet de voorwaarden bevatten waaronder exploitatie wel of niet kan worden toegestaan. Daarmee vormt het de grondslag voor besluitvorming om toekomstige aanvragen voor exploitatieactiviteiten te kunnen goedkeuren of afwijzen. Nederland speelt als lid van de Raad een actieve rol in de Autoriteit, bouwend op de langjarige betrokkenheid van Nederland in dit forum en de kennis en kunde van Nederlandse bedrijven en kennisinstellingen rondom dit thema.

Het kabinet is bekend met de zorg dat vanaf juli 2023 mogelijk exploitatie van start zou kunnen gaan als gevolg van de activering van de zogenaamde *tweejaarsbepaling* uit het VN-Zeerechtverdrag door Nauru. Op grond van de *tweejaarsbepaling* hebben verdragspartijen bij het VN-Zeerechtverdrag (en hun staatsondernemingen of door hen gesteunde private ondernemingen) namelijk de mogelijkheid om vanaf die datum aanvragen voor exploitatievergunningen in te dienen, ook als er nog geen volledige regeling is vastgesteld. De Autoriteit dient dan te besluiten over eventuele aanvragen.

Het kabinet betwijfelt of het werk aan de exploitatieregeling in juli 2023 volledig zal worden afgerond. Wat het kabinet betreft kunnen aanvragen voor exploitatie niet worden beoordeeld zolang er geen volledige exploitatieregeling tot stand is gekomen. Nederland en een meerderheid van de verdragspartijen hebben dit in de vergaderingen van de Autoriteit uitgedragen. Mocht er toch een aanvraag worden ingediend voordat de regeling is vastgesteld, is het kabinet van mening dat een dergelijke aanvraag moet worden afgekeurd. Het kabinet schat in dat dit standpunt binnen de Autoriteit breed wordt gedeeld.

² Kamerstukken 30 821 en 21 501-02, nr. 181, Kamerstuk 32 852, nr. 224, Kamerstuk 35 982, nr. 9.

³ International Seabed Authority (isa.org.jm).

Oceanen met hun rijke biodiversiteit spelen een cruciale rol in het leefbaar houden van de aarde door het produceren van zuurstof en het opnemen van grote hoeveelheden warmte en CO₂ uitstoot. Zoals weergegeven in de Oceanennotitie (2017) en tegen de achtergrond van de bredere inzet van het kabinet op biodiversiteit heeft het kabinet actief bijgedragen aan de onderhandelingen tijdens de vergadering van verdragspartijen van het Verdrag inzake Biologische Diversiteit (CBD) en de onderhandelingen in het kader van het nieuwe verdrag inzake het behoud en duurzaam gebruik van mariene biodiversiteit in gebieden buiten de nationale rechtsmacht (BBNJ). In lijn met deze inzet is het kabinet van mening dat exploitatie van de delfstoffen van de internationale zeebodem aantoonbaar geen significante schade aan het mariene milieu, ecosysteem en biodiversiteit zou mogen aanrichten. Ook zou eventuele exploitatie de klimaat- en ecosysteemfuncties van de oceanen niet mogen verstoren.⁴

Het kabinet zal daarom blijven inzetten op duidelijke en strikte milieuvoorwaarden in de exploitatieregeling. Het kabinet is van mening dat de regels moeten voorzien in passende drempelwaarden voor de meest relevante milieueffecten waarbij specifieke regionale en lokale omstandigheden in acht worden genomen. Hiertoe moeten in ieder geval de volgende milieuvoorwaarden worden opgenomen: (a) duidelijke milieukwaliteitsdoelstellingen, evenals indicatoren en drempels zoals onder andere het ecologisch evenwicht van het mariene ecosysteem, biodiversiteitsstatus en licht- en geluidsemissies; (b) een strikte hantering van het voorzorgsbeginsel; (c) milieubeheersplannen en milieueffectrapportages; (d) monitoring-, analyse- en rapportageverplichtingen; (e) adequaat toezicht op naleving van de voorschriften; (f) mitigerende maatregelen van schadelijke effecten op het mariene milieu en waar mogelijk herstel en compensatie; en (g) aansprakelijkheid voor schade aan het mariene milieu en ecosysteem. Deze voorwaarden vereisen voldoende wetenschappelijke kennis over de huidige staat van het diepzeemilieu en over de gevolgen en risico's van diepzeemijnbouwactiviteiten voor het mariene milieu en ecosysteem. De verankering van deze voorwaarden in de regeling moet het mogelijk maken voor de Autoriteit om beperkingen te stellen ten aanzien van locatie, soort en schaal van diepzeemijnbouw. Het kabinet zal enkel instemmen met eventuele exploitatieactiviteiten indien er een internationale regeling is aangenomen waarin die voorwaarden zijn verankerd en indien een toekomstige aanvraag voor exploitatie aan die voorwaarden voldoet. In deze context acht het kabinet het belangrijk dat de Autoriteit voldoende institutionele capaciteit heeft om haar functies op dit gebied effectief uit te voeren.

Vorzorgsbeginsel en wetenschappelijke kennis

Het kabinet is van mening dat de wetenschappelijke kennis met betrekking tot de effecten van diepzeemijnbouwactiviteit op dit moment niet toereikend is om de stap van exploratie naar exploitatie te maken. Om die reden is een strikte toepassing van het voorzorgsbeginsel vereist. Het kabinet onderschrijft in dit verband de 2020 EU-Raadsconclusies inzake biodiversiteit en de 2022 EU-Raadsconclusies inzake oceaانبेहेर. Dit houdt in dat (a) de gevolgen van eventuele exploitatie van de delfstoffen van de internationale zeebodem voor het mariene milieu, biodiversiteit en andere menselijke activiteiten voldoende moeten zijn onderzocht, (b) de risico's van exploitatie worden begrepen, en (c) kan worden aangetoond dat technologieën en werkwijzen voor de winning van deze grondstoffen

⁴ World Ocean Assessment II, Chapter 5: Trends in the physical and chemical state of the ocean. <https://www.un.org/regularprocess/woa2launch>.

geen ernstige milieuschade veroorzaken. Om bij te dragen aan de ontwikkeling van de benodigde kennisbasis ondersteunt het kabinet een meerjarig wetenschappelijk onderzoek van het Europese onderzoeksplatform JPI Oceans naar de impact van diepzeemijnbouwactiviteiten, waarin het Koninklijk Nederlands Instituut voor Onderzoek der Zee een belangrijke rol speelt. Ook België en Polen dragen bij aan het onderzoek en de verwachting is dat meer lidstaten zullen aansluiten.

Oproep tot verbod, moratorium of voorzorgspauze

In het mondiaal krachtenveld bestaat erkenning van de risico's voor het mariene milieu, ecosysteem en biodiversiteit en het ontbreken van voldoende kennis hierover. Sommige landen vinden het om die reden nodig om een pas op de plaats te maken. Zij bepleiten een verbod op, dan wel tijdelijk af te zien van, exploitatieactiviteiten in de diepzee («moratorium» of «voorzorgspauze»). Het kabinet deelt de zorgen rondom de effecten van toekomstige exploitatieactiviteiten op het mariene milieu en ecosysteem. Het kabinet constateert echter dat de verschillende termen (moratorium en voorzorgspauze) in de internationale discussies verschillend worden uitgelegd. Het gebruik ervan draagt hierdoor niet bij aan een brede en open uitwisseling van standpunten. Om die reden hanteert het kabinet in haar deelname aan de internationale overleggen niet het label moratorium of voorzorgspauze.⁵

Tegelijkertijd is er positionering van (soms diezelfde) landen op basis van andere belangen, zoals toegang tot grondstoffen op de internationale zeebodem en de bescherming van nationale grondstoffenposities. Zo zijn veel landen reeds betrokken bij exploratiecontracten van velden in de diepzee, hetzij rechtstreeks via eigen exploratiecontracten, hetzij via bedrijven die door landen worden gesponsord. Exploratiecontracten (waarbij wel proefwinning maar geen commerciële winning van delfstoffen van de internationale zeebodem is toegestaan) kunnen in de toekomst worden omgezet naar exploitatiecontracten. Ook België, Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk hebben contracten bij de Autoriteit voor exploratieactiviteiten in de diepzee. De Nederlandse overheid is op dit moment niet betrokken bij exploratie; hiervoor is eerst nationale (implementatie)wetgeving vereist. Wel zijn Nederlandse bedrijven betrokken bij exploratiecontracten gesponsord door andere landen. Het kabinet zal zich beraden op de wenselijkheid van het hebben van een eigen exploratiecontract in navolging van de ons omringende landen en zal hier in zijn volgende brief over de Nationale Grondstoffenstrategie dit najaar bij uw Kamer op terugkomen.

Daarnaast zijn er landen die zich hard maken voor een voor hen eerlijke verdeling van opbrengsten op grond van het gemeenschappelijk erfdeel van de mensheid. Op basis van het VN-Zeerechtverdrag is een mechanisme voorzien voor de verdeling van opbrengsten en compensatie van gedeelde inkomsten, dat de Autoriteit moet uitwerken en vaststellen als onderdeel van de exploitatieregeling.

Grondstoffenleveringszekerheid

Op de internationale zeebodem liggen verschillende delfstoffen met toepassingen voor de energie- en digitale transitie, vitale infrastructuur

⁵ Nederland is het inhoudelijk eens met Chili, Frankrijk, Palau en Vanuatu dat aanvragen voor exploitatievergunningen niet kunnen worden goedgekeurd zolang de regels niet zijn aangenomen op basis waarvan die goedkeuring kan plaatsvinden. Nederland is er niet voor om de Assemblée hierover te laten besluiten. Nederland ziet het proces in de Raad als constructief en de juiste plek om tot overeenstemming te komen.

en de defensie-industrie, primair koper, kobalt, nikkel, mangaan en zeldzame aardmetalen. Voor Nederland en Europa zijn dat kritieke grondstoffen, waar voor de leveringszekerheid ervan ook geopolitieke belangen meespelen. Onder andere het IEA en Metabolic e.a. schatten in dat als gevolg van de energietransitie de vraag naar kritieke grondstoffen zeer sterk zal stijgen en daarmee zal leiden tot een aanbodtekort.^{6,7} Diepzeematerialen en -metalen zouden dat aanbodtekort mogelijk kunnen opvangen, hoewel onder wetenschappers geen consensus bestaat over de «noodzaak» hiertoe. Dat hangt samen met onzekerheid van de schattingen over het aanbodtekort en de vraagontwikkeling in het algemeen en voor Nederland in het bijzonder, alsmede de ontwikkeling van raffinagecapaciteit en mijnbouw op land. Als gevolg van snelle technologische ontwikkelingen en inzet op vermindering van grondstofgebruik, substitutie, levensduurverlenging en hoogwaardige verwerking zullen op langere termijn mogelijk minder grondstoffen nodig zijn waardoor de grondstoffenbehoefte afneemt. Tegelijkertijd zal voor de kortere termijn meer primaire winning van kritieke grondstoffen nodig zijn en spelen strategische afhankelijkheden een rol.⁸

Nederland beschikt zelf niet over kritieke grondstoffen in zijn land- en zeegebieden, maar wel over sterke maritieme bedrijven die ook investeren in de ontwikkeling van technologieën en werkwijzen om diepzeemijnbouw mogelijk te maken op een manier die de milieu-impact zo veel mogelijk beperkt: de Nederlandse maritieme sector is internationaal koploper in duurzame technologische innovaties en operaties.⁹ Het kabinet werkt momenteel aan een nieuwe sectoragenda voor de maritieme maakindustrie, met daarin ook de innovatieambities voor het maritieme industriebeleid.¹⁰ Ook zijn Nederlandse kennisinstellingen als het Koninklijk Nederlands Instituut voor Onderzoek der Zee (NIOZ) en de Technische Universiteit Delft nauw betrokken bij wetenschappelijk onderzoek naar de effecten van diepzeemijnbouw. Gelet op het belang van leveringszekerheid van kritieke grondstoffen onderzoekt het kabinet de mogelijkheden en beperkingen van diepzeemijnbouw voor Nederland. De Geologische Dienst van TNO voert hiertoe in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat een verkennend onderzoek uit naar de voorraden kritieke grondstoffen op de internationale zeebodem ten opzichte van die aan land in Europa. Daarnaast zal de Staatssecretaris van Mijnbouw nader onderzoek doen naar de aanwezigheid van kritieke grondstoffen in de Nederlandse ondergrond.¹¹ In het verlengde hiervan vindt in opdracht van de Minister van Economische Zaken en Klimaat een verkenning plaats naar de voor Nederland belangrijkste kritieke grondstoffen en naar de mogelijkheden van raffinage van kritieke grondstoffen in Nederland en Europa.¹² De resultaten van deze onderzoeken worden eind 2023 verwacht. Deze onderzoeken maken deel uit van de activiteiten die bij moeten dragen aan de realisatie van de Nationale Grondstoffenstrategie (NGS).¹³ In de NGS is uitgewerkt hoe het kabinet inzet op vijf complementaire handelingsperspectieven ter vergroting van de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen. Dit in aansluiting op het Nationaal Programma Circulaire Economie (NPCE)¹⁴ dat ziet op de inzet van het kabinet op grondstoffenefficiëntie en een

⁶ <https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions>.

⁷ Metabolic & Copper, 2021, Een circulaire energietransitie.

⁸ Onderzoek door SINTEF voor World Wildlife Fund (WWF): <https://www.wwf.nl/globalassets/pdf/rapporten/the-future-is-circular---sintef.pdf>.

⁹ Nederlandse Geologische Dienst.

¹⁰ Kamerstuk 36 200 XIII, nr. 29.

¹¹ Kamerstuk 32 849, nr. 224.

¹² Kamerstuk 29 826, nr. 184.

¹³ Kamerstuk 32 852, nr. 224.

¹⁴ Kamerstuk 32 852, nr. 225.

omslag naar een circulaire economie in 2050. Om uiteindelijk een uitspraak te kunnen doen over de totale bijdrage van diepzeemijnbouw aan de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen voor Nederland zal het kabinet ook de voortgang op de handelingsperspectieven in de NGS en het NPCE meenemen.

Voorts staat in het BNC-Fiche over de Europese «Critical Raw Materials Act» het Nederlandse standpunt over het bestendigen van de leveringszekerheid van kritieke grondstoffen op Europees niveau weergegeven.¹⁵ Ten aanzien van open strategische autonomie en het mitigeren van strategische afhankelijkheden, o.a. in grondstoffenketens, is uw Kamer per brief geïnformeerd.¹⁶

Concluderend staat voor het kabinet voorop dat diepzeemijnbouw alleen kan plaatsvinden indien wetenschappelijk aantoonbaar binnen de draagkracht van het mariene ecosysteem, verankerd in sterke internationale regels met effectief toezicht.

Het kabinet zal uw Kamer blijven informeren over belangrijke ontwikkelingen op het gebied van diepzeemijnbouw.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

¹⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 3686.

¹⁶ Kamerstuk 35 982, nr. 9.