

Vergaderjaar 2021–2022

31 793

Internationale klimaatafspraken

Nr. 202

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 november 2021

Op dit moment vindt in Glasgow de COP26 plaats onder voorzitterschap van het Verenigd Koninkrijk. Zoals gebruikelijk doen landen op de COP beloftes door het ondertekenen van verklaringen. Op 4 november, tijdens Energy Day, heeft het Verenigd Koninkrijk de COP26 verklaring voor het in lijn brengen van internationale overheidssteun met de groene energie transitie» («de verklaring») gepresenteerd.

Het demissionaire kabinet heeft deze verklaring bestudeerd en is alles afwegende tot de conclusie gekomen dat Nederland de bovengenoemde verklaring wil ondertekenen, rekening houdend met de interpretatie en aandachtspunten zoals geschetst in deze brief. Dit betekent dat het kabinet met het buitenlandinstrumentarium prioriteit zal geven aan de transitie naar een groene energievoorziening en in 2022 zal werken aan nieuw beleid voor het beëindigen van internationale overheidssteun aan de fossiele energie sector, in het bijzonder voor wat betreft de exportkrediet-verzekering (ekv). De inzet is dit voor eind 2022 te implementeren. In gesprek met stakeholders zal gekeken worden wat haalbaar en nodig is voor een groene transitie met behoud van banen en kennis in Nederland en een duurzame, betrouwbare en betaalbare energievoorziening in ontwikkelingslanden.

In deze brief ga ik nader in op deze verklaring en wat deze voor Nederland betekent. Hiermee kunt u deze brief tevens lezen als een appreciatie van de gewijzigde motie van het lid Van der Lee, die is ingediend bij de begroting van Economische Zaken en Klimaat van 4 november jl. (Kamerstuk 35 925 XIII, nr. 40), waar uw Kamer om verzocht heeft. Tevens komt deze brief tegemoet aan het verzoek van de commissie voor Financiën van 5 november jl. voor een brief over het bericht inzake kopgroep einde investeringen in fossiele energie. U ontvangt deze brief mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat.

In het onderstaande zal ik eerst ingaan op de vergroening van internationale financiering, vervolgens op de COP26 verklaring, dan op de ondertekenaars, vervolgens op de impact op het Nederlandse bedrijfsleven en op ontwikkelingslanden en tot slot op ondersteuning van de benodigde transitie.

Vergroening internationale financiering

De verklaring beoogt internationale overheidssteun te prioriteren richting groene energie. Specifiek committeren ondertekenaars zich aan het beëindigen van nieuwe directe overheidssteun voor de internationale *unabated* fossiele energie sector voor het einde van 2022, met uitzondering van beperkte en duidelijk gedefinieerde omstandigheden die consistent zijn met 1,5°C opwarming en de doelen van het Klimaatakkoord van Parijs.¹

Binnen multilaterale banken zet Nederland zich al in op zo ambitieuze mogelijke klimaatfinancieringsdoelstellingen en uitfasering van financiering van fossiele brandstoffenprojecten. Nederland heeft binnen multilaterale banken een «nee, tenzij» benadering, waarbij met behulp van uitzonderingsgronden positie wordt bepaald.² Nederland heeft hierbij ook aandacht voor de belangrijke rol die de multilaterale banken hebben in het opschalen van financiering en het wegnemen van investeringsbarrières voor groene investeringen in ontwikkelingslanden.

Eerder heeft het kabinet met de kamerbrief «Internationaal financieren in perspectief: kansen pakken, resultaten boeken» (Kamerstuk 34 952, nr. 44, 14 februari 2019) reeds het instrumentarium voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking (BHOS) vergroend door ontwikkeling van duurzame energie te stimuleren en het gebruik van fossiele brandstoffen geleidelijk af te bouwen, in lijn met de doelen van het Klimaatakkoord van Parijs en de SDG-agenda. Er zal bezien worden of het BHOS-instrumentarium naar aanleiding van deze verklaring verdere aanpassing behoeft.

Een ander financieringsinstrument is de ekv, waarmee export van Nederlandse exporteurs wordt ondersteund door de betalingsrisico's te verzekeren daar waar de private markt dit niet oppakt. De Staat doet zelf geen investeringen, maar verzekert investeringen van private partijen in allerlei sectoren. De ekv is een kostendekkende voorziening omdat de ontvangen premies toereikend zijn om de betalingsrisico's op te vangen.

Het kabinet heeft verschillende maatregelen genomen om de ekv te vergroenen. Allereerst, zijn er meetmethodieken ontwikkeld waardoor er beter inzicht is in het aandeel groen en fossiel in de ekv-portefeuille. Daarnaast zijn er ruimere dekkingsmogelijkheden voor groene transacties en is een pilot gestart voor de acceptatie van risicovollere groene transacties (Kamerstuk 26 485, nr. 338, 16 november 2020). Ook is ingezet op het verzekeren van fondsen met een specifieke focus op klimaatgerelateerde projecten zoals Climate Investor One.

¹ Zie voor de verklaring <https://ukcop26.org/statement-on-international-public-support-for-the-clean-energy-transition>

² De voorwaarden voor deze uitzondering luiden:

- er dient sprake te zijn van een significante bijdrage aan het oplossen van een energietekort of energietoegang in lage inkomenslanden met extreme energiearmoede;
- er dient sprake te zijn van een significante bijdrage aan een energietransitie-pad richting klimaatneutraal;
- er is geen haalbaar duurzaam alternatief en het betreffende land investeert in hernieuwbare energie.

Projecten gerelateerd aan kolen (hele keten) en onconventionele winningsmethoden als *fracking* en technieken als *routine flaring* zijn reeds uitgesloten van ekv-steun. Dit geldt nog niet voor andere transacties in de fossiele keten. In mei 2021 heeft het kabinet daarover een verkenning (Kamerstuk 26 485, nr. 367, 12 mei 2020) naar uw Kamer gestuurd met overwegingen om de ekv verder in lijn te brengen met de klimaatdoelen van Parijs. Hierin wordt beschreven wat de mogelijke elementen zijn van een afbouwpad voor fossiele transacties. Het ambitieniveau daarvan is door het demissionaire kabinet aan het volgende kabinet gelaten. Het huidige ekv beleid is niet in lijn met de COP26 verklaring, waardoor er aanvankelijk niet meteen voor gekozen is de verklaring te tekenen.

Verder heeft het kabinet ingezet op afspraken in internationaal verband. In oktober is in OESO en G20 verband bereikt dat internationale publieke financiering voor kolencentrales beëindigd wordt. Daarnaast heeft Nederland met zes andere landen in april de Export Finance for Future (E3F) coalitie opgericht. Naast het uitfaseren van steun aan fossiele transacties, werkt de E3F coalitie aan het stimuleren van groene transacties (incentives), gezamenlijke reporting (transparantie) en inzet in internationale fora. Nederland organiseert op 24 november de tweede Summit van E3F en spant zich in om meer landen bij de coalitie aan te laten sluiten.

COP26 verklaring

De COP26 verklaring ziet o.a. toe op het beëindigen van nieuwe directe overheidssteun voor de internationale *unabated* fossiele energie sector voor het einde van 2022, met uitzondering van beperkte en duidelijk gedefinieerde omstandigheden die consistent zijn met 1,5°C opwarming en de doelen van het Klimaatakkoord van Parijs.

Er wordt in de verklaring expliciet gesproken over de «fossiele energie sector». Dit verwijst naar activiteiten in *upstream* (exploratie en exploitatie van olie en gasvelden) en *midstream* (transport, opslag, productie, verwerking). Verschillende *downstream* (gebruik van fossiele brandstoffen of inzet als grondstof) activiteiten vallen niet onder de energiesector en kunnen gewoon verzekerd blijven worden. Voorbeelden hiervan zijn de financiering van een staalfabriek, de petrochemische sector (voor productie van o.a. plastic) of de transportsector (zoals bussen en sleepboten) die gebruik maakt van fossiele brandstoffen. In deze gevallen is nog niet altijd een haalbaar alternatief voor fossiele brandstoffen beschikbaar.

In de verklaring wordt expliciet gewezen op ruimte voor uitzonderingen, mits in lijn met het 1,5°C doelstelling. Het IEA heeft in haar *net zero roadmap* aangegeven dat nieuwe investeringen in nieuwe olie- en gasvelden niet passen in het 1,5°C scenario. Activiteiten gerelateerd aan exploratie en exploitatie van nieuwe olie- en gasvelden kunnen in de regel conform de verklaring dus niet meer verzekerd worden.

Hoewel de uitzonderingen niet nader zijn gedefinieerd, biedt onze positiebepaling in het beleid van Invest International en de multilaterale banken handvaten. Hier hanteert Nederland immers reeds uitzonderingsgronden. Een voorbeeld is het verzekeren van fossiele noodenergie-infrastructuur, waarvan een land alleen in noodgevallen voor de energie-zekerheid gebruik maakt, zoals back-up generatoren.

Verder spreekt de verklaring over «*unabated*» energie sector (in het Nederlands «ongemitigeerd»). Technieken als Carbon Capture Utilisation and Storage (CCUS) staan algemeen te boek als *abated*. Internationale

overheidssteun voor fossiele projecten die hun emissies afvangen of compenseren zou dus mogelijk zijn.

Tot slot zijn er nog activiteiten die indirect een relatie hebben met de fossiele energie sector, maar daar geen deel van uitmaken en daarom niet onder de reikwijdte van de verklaring vallen. Dit is een heel diverse restcategorie. Er kan hier bijvoorbeeld worden gedacht aan het uitbaggeren van een haven waarin ten dele ook fossiele brandstoffen worden getransporteerd.

Een ander vraagstuk is in hoeverre de verklaring van toepassing is op de belangenbehartiging van het Nederlandse bedrijfsleven door het Nederlandse postennetwerk in het buitenland. Voor het gelijke speelveld is overleg met de ondertekenaars hierover noodzakelijk. Het kabinet acht het van belang dat het Nederlandse bedrijfsleven kan blijven rekenen op generieke ondersteuning door het postennetwerk. Daarbij wordt ingezet op het versnellen van de energietransitie en op klimaatadaptatie.

Bij de presentatie van de verklaring is aangegeven dat de ondertekenaars bij de implementatie tot een diverse aanpak kunnen komen. Het is de inzet van het Verenigd Koninkrijk om na een jaar, mede na eerste ervaringen, aan een verdere gezamenlijke aanpak te gaan werken.

Ondertekenaars COP26 verklaring

Op dit moment hebben 26 landen en instellingen de verklaring ondertekend.³ Het is mogelijk dat landen en partijen op een later moment alsnog de verklaring ondertekenen. Vanuit het perspectief van een eerlijk speelveld wordt hier een goede stap gezet, omdat een aantal landen met grote exportkredietportefeuilles getekend hebben, zoals het Verenigd Koninkrijk, Canada, Italië, en de Verenigde Staten Tegelijkertijd ontbreekt een aantal grote Europese spelers, en ontbreken de Aziatische (Japan, Korea) en BRIC landen die verantwoordelijk zijn voor het grootste deel van de internationale publieke financiering van fossiele projecten. Het spreekt voor zich dat het van groot belang is dat zo veel mogelijk landen mee tekenen om te komen tot een gelijk speelveld. Nederland zal zich hier ook voor inzetten, onder andere via de E3F coalitie.

Ten aanzien van E3F geldt dat Nederland inzet op het verbinden van beide initiatieven. Het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Zweden nemen reeds deel aan beide initiatieven. De inzet is de E3F coalitie verder uit te breiden met de ondertekenaars van de COP26 verklaring, maar mogelijk ook met landen die de COP verklaring niet tekenen. De E3F coalitie is een ministerieel initiatief en is zoals boven beschreven breder dan de COP26 verklaring, maar de doelstelling is hetzelfde: zoveel mogelijk landen meekrijgen in het integreren van klimaatdoelen in de publieke exportfinanciering en zo het klimaat én het gelijk speelveld verbeteren.

Ook de Nederlandse ontwikkelingsbank FMO heeft, net als enkele ontwikkelingsbanken uit andere landen, de verklaring ondertekend. Het beleid van FMO is al in lijn met de verklaring en bovendien worden publieke investeringsinstellingen expliciet benoemd in de verklaring. Het investeringsbeleid van Invest International is ook reeds in lijn met de verklaring.

³ Vanuit de OESO landen zijn dat Canada, Denemarken, Finland, Italië, Nieuw-Zeeland, Portugal, Slovenië, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten, Zweden, Zwitserland. Vanuit Europa hebben Duitsland, Frankrijk, Spanje en België bijvoorbeeld (nog) niet ondertekend.

Impact op het Nederlands bedrijfsleven

Nederland heeft door haar historische uitgangspositie met een grote haven, sterke maritieme sector en ervaring en kennis in de fossiele energie industrie, ook in internationaal perspectief, een relatief groot aandeel fossiel in de ekv-portefeuille. Het is duidelijk dat om de doelen van het Klimaatakkoord van Parijs te halen deze fossiele activiteiten zullen worden afgebouwd. Met de verklaring wordt de transitie binnen de Nederlandse export echter sterk versneld. Dit heeft een aantal gevolgen.

Eind 2020 is de ekv-portefeuille doorgelicht op het aandeel fossiel. Op basis van het obligo (totaal aan verplichtingen) per 31-12-2020 is 26% van de portefeuille geclassificeerd als fossiel. Het CBS berekende dat de ekv in de periode 2018–2020 heeft bijgedragen aan 5.900 arbeidsjaren door het verzekeren van fossiele transacties. In die periode heeft de fossiele ekv dus gemiddeld bijgedragen aan 1.967 banen per jaar.

Voor een aanzienlijk deel van de fossiele transacties zal het conform de verklaring vanaf eind 2022 niet meer mogelijk zijn om ekv-dekking te krijgen. Voor transacties gerelateerd aan kolen, onconventionele winningsmethoden en -technieken is dat nu al niet meer mogelijk. Andere fossiele projecten die conform de verklaring vanaf eind 2022 niet meer door de ekv gedekt kunnen worden, zijn projecten rond het ontginnen van olie- en gasvelden (*upstream* omvat 67% van de fossiele ekv portfolio eind 2020). Voor de Nederlandse exportsector gaat dit bijvoorbeeld om baggerwerkzaamheden voor de fossiele energie sector, offshore infrastructuur voor het transport van aardgas vanuit de zeebodem naar een LNG fabriek en constructieschepen met kranen om olie- en gaspijpleidingen aan te leggen. De Nederlandse aannemerij, maritieme sector en toeleveranciers zullen in enige vorm hierdoor geraakt worden. Deze bedrijven kunnen risicovolle transacties immers niet meer verzekeren bij de Nederlandse publieke ekv.

In *midstream* (17% van de fossiele ekv portfolio eind 2020) gaat het bijvoorbeeld om transport of infrastructuur voor LNG verwerkende industrie en leveringen zoals afsluitkleppen en waterzuiveringsinstallaties aan olieraffinaderijen. Hiervoor moet nader bepaald worden wat wel en niet onder de verklaring past.⁴ Zoals hierboven gesteld, is er conform de verklaring bijvoorbeeld ook ruimte voor het verzekeren van transacties met technieken als CCUS, in de petrochemische industrie en blijft het mogelijk om schepen te verzekeren die worden aangedreven door fossiele brandstoffen.

Indien Nederlandse partijen voor bovengenoemde projecten geen gebruik meer kunnen maken van de ekv en belangrijke buitenlandse partijen waarmee zij concurreren wel, betekent dit een verslechtering van hun internationale concurrentiepositie. In het ideale geval vinden ze andere (groene) projecten om het verlies aan fossiele projecten te compenseren maar deze overgang kost tijd. Bedrijven kunnen op korte termijn orders verliezen aan concurrenten in andere landen die de verklaring vooralsnog niet hebben getekend en wel gebruik kunnen maken van de ekv. Deze bedrijven moeten hun strategie hierop aanpassen bijvoorbeeld door te reorganiseren, meer risico te nemen en/of andere contracten af te sluiten met hun afnemers. Tegelijkertijd schept de energietransitie nieuwe kansen voor bedrijven.

⁴ Het Verenigd Koninkrijk maakt bijvoorbeeld op case-by-case basis een uitzondering voor maatregelen die energie- of uitstootefficiëntie verbeteren, gezondheid-, veiligheids- sociale en milieu maatregelen in de fossiele sector, voor zover het de levensduur van de asset niet verlengt.

Het is vanwege de concurrentiepositie van belang om met deze sectoren te kijken naar wat nodig is om een omslag te maken waarbij zoveel mogelijk kennis en banen behouden blijven en de concurrentiepositie in potentiële (groene) groeimarkten te versterken. Het kabinet wil daarom actief met stakeholders in gesprek om de transitie mogelijk te maken.

Ook is het van groot belang voor een gelijk speelveld dat zoveel mogelijk andere landen de verklaring ondertekenen, vooral in Europa en Azië waar grote concurrenten van de Nederlandse sector zich bevinden. Er bestaat de verwachting dat in elk geval in Europa meerdere landen nog gaan volgen. Het kabinet is ervan overtuigd dat de richting onvermijdelijk is, maar het tempo verschilt nog te veel tussen landen. Door een actieve Nederlandse inzet in internationale fora, samen met de COP26 ondertekenaars en de E3F coalitie, zullen we ons inzetten zoveel mogelijk landen te overtuigen van de noodzaak om het tempo te versnellen waarmee zij hun publieke exportsteun in lijn brengen met de klimaatdoelen en *best practices* hieromtrent delen.

Impact op ontwikkelingslanden

Het Internationaal Energie Agentschap schat dat het 1,5 graden klimaatdoel vereist dat mondiale investeringen in schone energie verdrievoudigen naar USD 4 biljoen per jaar in 2030, waarvan het grootste deel in ontwikkelingslanden en opkomende economieën (World Energy Outlook 2021). Het IEA wijst op ongeëvenaarde marktkansen voor sectoren als wind, zon, energie-opslag en waterstof (geschat op cumulatief USD 27 biljoen tot 2050). Diverse lage- en middeninkomenslanden, met name in Afrika, zijn nog onvoldoende voorbereid op de mondiale energietransitie en slagen er niet in om de benodigde investeringen aan te trekken. Daardoor zijn duurzame energieoplossingen ondanks de mondiale prijsdoorbraken nog niet overal haalbaar.

Met klimaatfinanciering steunt Nederland ontwikkelingslanden op substantiële schaal om de transitie naar duurzame energie voor iedereen mogelijk te kunnen maken. Het kabinetsbeleid heeft tot doel om in 2030 in totaal 50 miljoen mensen toegang tot hernieuwbare energie te bieden. Nog steeds hebben 760 miljoen mensen mondiaal geen elektriciteit en koken 2,6 miljard mensen op zwaar vervuilend houtvuur.

Bij de klimaatop in Glasgow lanceerde Nederland met het Verenigd Koninkrijk het nieuwe hernieuwbare energie integratie programma van het Climate Investment Funds, dat landen helpt hun energiesystemen voor te bereiden op hoge aandelen variabele hernieuwbare energiebronnen, zoals zon en wind. Ook ondertekende Nederland de verklaring «wereldwijde transitie van kolen naar schone stroom» en heeft de Nederlandse diplomatie zich ingezet in aanloop naar de klimaatop om zoveel mogelijk grote ontwikkelingslanden te laten aansluiten bij deze transitie.

De dialoog met ontwikkelingslanden over de energietransitie blijft van groot belang, niet alleen ten aanzien van investeringen in duurzame energievoorziening, maar ook voor de olie en gasplannen. In het Production Gap Report 2021 waarschuwden UNEP en internationale denktanks dat de huidige fossiele brandstoffen-productieplannen van overheden meer dan twee keer zo groot zijn als de verwachte vraag in een 1,5 graden scenario. De implicaties hiervan zijn vooralsnog onduidelijk.

Ondersteuning transitie

Het bedrijfsleven toont zich al langere tijd welwillend om mee te denken over een geleidelijke afbouw van ekv-steun aan fossiele projecten en heeft daarbij gewezen op de rol die aanvullend overheidsbeleid zou kunnen spelen om verlies aan banen en export te mitigeren. De eventuele mogelijkheden en modaliteiten verdienen nader onderzoek binnen het tijdsbestek tot eind 2022. Op exportmarkten blijft het belangrijk om het bedrijfsleven in de energietransitie te ondersteunen met economische diplomatie (handelsmissies kabinet, excellente dienstverlening door ambassades en een optimaal instrumentarium van de RVO). De financieringsmogelijkheden vanuit Invest International en het groene verzekeringsaanbod van de ekv kunnen daarbij een belangrijke rol vervullen.

De transitie naar een klimaat neutrale economie is uitdagend, maar biedt ook veel kansen voor nieuw duurzaam verdienvermogen en werkgelegenheid. Nederland heeft de ambitie en de kans om de (Europese) vestigingsplaats te zijn voor duurzame (basis)industrie. Belangrijke randvoorwaarden hiervoor zijn aanwezig: van een hoogopgeleide technische beroepsbevolking tot een gunstige geografische ligging voor verhandeling en transport van industriële grondstoffen en goederen.⁵

Het kabinet zet in op een balans tussen enerzijds borgende en anderzijds faciliterende instrumenten voor de groene transitie van de industrie. Naast borgende maatregelen, zoals de CO₂ heffing, zijn er diverse stimuleringsmiddelen beschikbaar om de industriële verduurzaming te bevorderen, zoals de SDE++, DEI, HER+ en VEKI. Op die manier wordt continu gewerkt aan nieuwe manieren om de verduurzaming van de industrie te versnellen.

Groene export komt mede tot stand door een succesvolle groene transitie in Nederland, waar een goed klimaat heerst voor de ontwikkeling van groene technieken. Om de ontwikkeling van export te stimuleren is recent de groendekking geïntroduceerd. Investerings in vergroening door bijvoorbeeld nieuwe technologieën zijn vaak een stuk risicovoller. Door de groendekking wordt het eenvoudiger gemaakt voor exporteurs om een lening te krijgen, en daarmee het vergroeningsproces te versnellen.

Het kabinet blijft zoeken naar mogelijkheden om bedrijven te ondersteunen bij groene exporttransacties. Hierbij zijn ook internationale afspraken over de ekv relevant. Groene projecten zijn vaak nog duurder, en hebben daarom in de financiering baat bij langere looptijden. Binnen de EU en de OESO spant Nederland zich in voor aanpassingen in de zogenaamde OESO-consensus om bedrijven beter te kunnen ondersteunen bij groene transacties.

Tot slot zal gekeken worden naar de mogelijkheden die het Europese klimaatbeleid biedt. Hier gaat het bijvoorbeeld om het recent opgerichte Innovatiefonds en het «Fit for 55» pakket. Deze Europese maatregelen kunnen mogelijk een bijdrage leveren aan de groene transitie van de Nederlandse exportsector.

Conclusie

Zoals bekend spant het kabinet zich in COP26 tot een succes te maken met een ambitieuze uitkomst op mitigatie, adaptatie en financiering. In de context van de internationale overheidssteun aan de fossiele energie sector hecht Nederland daarbij aan een zorgvuldig traject ten aanzien van

⁵ Visie verduurzaming basisindustrie 2050; de keuze is aan ons (Kamerstuk 29 696, nr. 15).

de effecten op klimaat, economie en ontwikkelingslanden. Hiervoor is overleg nodig met stakeholders, waaronder de bedrijven die geraakt worden door de veranderingen. De in de verklaring van Glasgow gestelde deadline van eind 2022 is voor deze gewenste zorgvuldigheid zeer ambitieus.

Tegelijkertijd vindt het kabinet het van belang dat zo veel mogelijk landen zich aansluiten bij de verklaring ten behoeve van het klimaat en het gelijk speelveld. Nederland zal zich hier diplomatiek voor inspannen.

Alles afwegende zet het kabinet er op in de internationale overheidssteun aan de fossiele energiesector voor eind 2022 te beëindigen. Daarmee kan Nederland de verklaring dus ondertekenen. Van belang is daarbij dat een transitie vormgegeven kan worden die haalbaar is, met behoud van kennis en banen, en rekening houdend met de effecten op de minst ontwikkelde landen. Het komend jaar zal dus benut worden om met de betrokken sectoren tot een zorgvuldige implementatie te komen.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief