

Verkenning in lijn brengen van de exportkredietverzekering met de Overeenkomst van Parijs

Inleiding

In het Algemeen Overleg van 19 november 2020, heeft de Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst toegezegd om scenario's te schetsen voor het in lijn brengen van de exportkredietverzekering met de Overeenkomst van Parijs. In lijn met deze toezegging is een verkenning uitgevoerd naar de overwegingen die hierbij van belang zijn.

De verkenning is als volgt opgebouwd. Allereerst wordt ingegaan op de ekv in relatie tot de Overeenkomst van Parijs. Vervolgens worden de stimuleringsmaatregelen voor de vergroening van de ekv-portefeuille geschetst. Een ander onderdeel van de strategie voor het in lijn brengen van het ekv-instrumentarium met de Overeenkomst van Parijs is het verminderen van ekv-steun aan fossiele transacties. Daarin kan Nederland qua aanpak en tempo verschillende opties kiezen. Om dit zorgvuldig te kunnen doen wordt momenteel een methodiek voor het meten van fossiele transacties ontwikkeld. In deze verkenning wordt ter vergelijking de aanpak van Frankrijk, Zweden en het Verenigd Koninkrijk (hierna: VK) beschreven. Ten slotte wordt er in gegaan op de consequenties die deze opties met zich meebrengen.

1. De Overeenkomst van Parijs en de ekv

De ekv wordt door de Nederlandse overheid ingezet om export- en investeringstransacties van Nederlandse ondernemingen te realiseren die door de commerciële verzekeringsmarkt niet goed afgedekt kunnen worden. Zoals vastgelegd in de Kaderwet financiële verstrekkingen is het bevorderen van export het primaire doel. In toenemende mate is er discussie ontstaan over op welke manier de ekv kan bijdragen aan bijvoorbeeld het klimaat. Vrijwel alle landen van de wereld hebben zich aangesloten bij de Overeenkomst van Parijs uit 2015. Dit verdrag is juridisch bindend en kent drie lange termijn doelen:

- 1) de stijging van de gemiddelde wereldwijde temperatuur beperken tot ruim onder de 2°C met als streven 1.5 °C;
- 2) het vergroten van het vermogen voor aanpassing aan de nadelige gevolgen van klimaatverandering; en
- 3) het in lijn brengen van geldstromen met een traject naar broeikasgasarme en klimaatveerkrachtige ontwikkeling.

Om deze collectieve doelen te realiseren, is afgesproken dat elk land dat partij is bij het verdrag nationale plannen indient en daarover rapporteert. In deze zogenaamde NDC's (Nationally Determined Contributions) presenteert ieder land zijn plannen om de nationale emissies te verminderen. Elk land is dus in principe individueel verantwoordelijk voor het verminderen van de nationale uitstoot. Van landen wordt verwacht dat zij elke vijf jaar de ambitie van hun NDC's aanscherpen. In de ideale wereld zou het ekv-instrumentarium daarmee automatisch in lijn lopen met de Overeenkomst van Parijs. De vraag naar projecten die niet bijdragen aan de Overeenkomst van Parijs zou namelijk opdrogen als gevolg van de implementatie van de NDC's.

In werkelijkheid hebben de NDC's van landen echter hun beperkingen. Zo hebben ze een kortere tijdshorizon (maximaal 10 jaar) dan de levensduur van de meeste investeringen. Ook staan de transitieplannen van veel landen nog in de kinderschoenen. Uit een recent rapport van het United Nations Environment Programme (UNEP) blijkt dat de optelsom van klimaatmaatregelen waar landen zich tot nog toe aan gecommitteerd hebben tot dusver ontoereikend is.¹ Om de doelen van Parijs te behalen is het van belang dat de ambities worden aangescherpt en een toename van de broeikasgasuitstoot door verplaatsing van economische activiteiten (koolstoflekkage) wordt voorkomen.

Niet alleen de vraagkant, maar ook de aanbodkant speelt een belangrijke rol bij het realiseren van de Parijs-doelen, onder meer via de ekv. De Overeenkomst van Parijs vereist ook dat financieringsstromen in overeenstemming gebracht worden met de doelen. Zo is het evident dat de financiering van een kolencentrale die tot 2060 operationeel blijft, niet in lijn is met de Parijs-doelstellingen. Tevens bestaat er een risico dat fossiele infrastructuur met een lange levensduur tot zogenaamde *stranded assets* leidt en landen insluit in een te laag ambitieniveau. Er bestaat dus ook een verantwoordelijkheid voor de Nederlandse overheid en exporteurs om via die weg bij te dragen.

2. Vergroening van de ekv-portefeuille

Een belangrijk onderdeel van de strategie voor het in lijn brengen van het ekv-instrumentarium met de Parijs-doelen is het stimuleren van vergroening. Zoals aan de Kamer gemeld in de ekv-monitor 2019² zijn hiervoor reeds maatregelen genomen. De eerste stap was het verkrijgen van inzicht in de portefeuille, en daarom heeft Atradius Dutch State Business (hierna: ADSB) het 'Groene label' ontwikkeld. Met deze methodologie bepaalt ADSB of een transactie classificeert als groen. Transacties worden als 'groen' gelabeld als deze substantieel bijdragen aan a) het reduceren van de snelheid van klimaatverandering (klimaatmitigatie) of b) het aanpassen aan de effecten van klimaatverandering (klimaatadaptatie) of c) significant bijdragen aan de 'other footprint reduction'. De gehele 'groenlijst' is eerder aan de Kamer verzonden.³ Voorlopige cijfers over 2020 wijzen uit dat op basis van het *transactievolume* 48% van de uitgereikte polissen als groen is geclassificeerd. Dit wordt met name veroorzaakt doordat er in 2020 een groot offshore windproject is verzekerd.

Transacties die door ADSB als groen zijn geclassificeerd, komen vervolgens in aanmerking voor aantrekkelijkere voorwaarden. Volgens de International Energy Agency (hierna: IEA) moet het aandeel hernieuwbaar in de energiemix sterk worden opgeschaald.⁴ Het ekv-instrumentarium is geschikt om hieraan bij te dragen. Er zijn bijvoorbeeld tal van risico's bij grote windmolenprojecten, waarvoor op de private markt geen dekking is te krijgen. Door een ruimer beleid te voeren voor groene transacties kan de Nederlandse staat via haar exporteurs bijdragen aan de totstandkoming van dergelijke groene projecten. Zo wordt onder meer een ruimere dekking geboden voor groene projectfinancieringsprojecten (i.e. 95% dekking i.p.v. de gebruikelijke 80%), en worden soepelere acceptatiecriteria gehanteerd voor dekking op groene transacties die kleiner zijn dan 5 miljoen euro.

¹ UNEP, emissions gap report 2020

² Kamerstukken 2020 - D 38596

³ Kamerstukken 2021 - D 01758

⁴ IEA, World Energy Outlook 2020

Box 1 Enkele voorbeelden van groene transacties in de ekv-portefeuille

- De verzekering van de aanleg van een groot windmolenpark voor de kust van Taiwan.
- De levering van een biogasinstallatie waarin gebruik wordt gemaakt van tweede generatie biogas aan Griekenland.
- De levering van zesduizend efficiënte energiezuinige één pits fornuizen aan Zambia.
- Het ombouwen van een schip tot een specialistisch schip voor de aanleg van windmolens voor de kust van China.

Daarnaast is de Kamer recent geïnformeerd over de verschillende aanvullende steunmaatregelen, waarmee exporteurs groener uit de huidige crisis kunnen komen.⁵ Zo wordt momenteel gewerkt aan de ontwikkeling van een groene exportontwikkelingsgarantie, waarmee exporteurs worden gestimuleerd om meer te investeren in innovatieve groene technologieën. Daarnaast zet Nederland zich in voor wijzigingen van de Climate Change Sector Understanding van de OESO Arrangement met als doel financiering van transacties met een positieve klimaatbijdrage aantrekkelijker te maken.

3. Het meten van fossiel

Naast het stimuleren van groene transacties, draagt het uitfaseren van de ekv-steun aan fossiele transacties bij aan het in lijn brengen van het ekv-instrumentarium met de Overeenkomst van Parijs. Om hierbij zorgvuldige keuzes te maken, is het noodzakelijk om eerst te definiëren wat 'fossiele transacties' zijn. Daarom ontwikkelt ADSB momenteel, met behulp van een externe onafhankelijke expert, een meetmethodiek fossiel. Dit levert belangrijke inzichten op voor het bepalen van eventuele uitfaseringsgronden. Momenteel zijn er nog weinig landen die het aandeel fossiel in hun ekv-portefeuille in kaart brengen. Er bestaat ook geen internationale consensus over de definitie van een 'fossiel project'. De ontwikkeling van een 'bruine taxonomie' in EU-verband bevindt zich nog in de beginfase en de multilaterale banken hebben eveneens hun methodologie nog niet volledig afgerond. In de 'ekv-monitor 2020' wordt de Kamer later dit jaar uitgebreid informeren over de uitgewerkte methodiek en het aandeel fossiel in de ekv-portefeuille. In de box hieronder worden alvast de voorlopige bevindingen met de Kamer gedeeld.

Box 2 Voorlopige bevindingen methodiek fossiel

De ontwikkelde methodiek voor het classificeren van fossiele transacties is inmiddels door ADSB getest op 97% van de ekv portefeuille (o.b.v. transactievolume). Uit de voorlopige bevindingen blijkt dat 25% van de polissen en dekkingstoezeggingen als fossiel geïdentificeerd worden. Als gekeken wordt naar het aantal transacties komt het aandeel fossiel uit op 11%. Verklaring hiervoor is dat verzekerde fossiele transacties over het algemeen een groter volume hebben.

Het fossiele aandeel van de ekv portefeuille bestaat voor 51% uit transacties die te herleiden zijn aan de gaswaardeketen en voor 47% aan de oliewaardeketen. Er zijn tot dusver geen verzekerde transacties vastgesteld die gelinkt zijn aan kolen.

⁵ Kamerbrief 2020 D46267

De meetmethodiek fossiel brengt ook in kaart waar in de energiewaardeketen verzekerde transacties zich bevinden. Het grootste deel van de fossiele transacties in de ekv portefeuille bevinden zich in het *upstream* deel van de waardenketen, namelijk 67%. Verder is te zien dat 17% van de transacties gerelateerd is aan *midstream* projecten en 16% aan *downstream*. Onderstaand overzicht laat de energiewaardeketen zien zoals deze in de meetmethodiek fossiel wordt gehanteerd.

- Upstream (winning): exploratie, extractie, transport ruw product
- Midstream (verwerking): opslag, raffinage, bewerking, transport geraffineerd product, en elektriciteitsopwekking
- Downstream (gebruik): verbranding brandstoffen, gebruik fossiele feedstock

Het is mogelijk dat een transactie als fossiel geclassificeerd wordt en tegelijkertijd toch een aanzienlijke CO₂-reductie oplevert. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een verzekering van een installatie die leidt tot een reductie van CO₂ bij een bestaande olieraffinaderij. Een groene transactie kan ook indirect of deels een relatie met een fossiel project hebben. Een voorbeeld hiervan is de levering van een schoon elektrisch schip dat ingezet wordt binnen de *offshore* olie en gasindustrie. Het is van belang om rekening te houden met deze categorie transacties bij het maken van keuzes over eventuele afbouw van ekv-steun voor fossiel.

De differentiatie die gemaakt kan worden aan de hand van de meetmethodiek fossiel biedt handvatten voor het maken van beleidskeuzes. Het meten van fossiel biedt het benodigde inzicht in de ekv portefeuille, en is – naast de meetmethodiek Groen – een belangrijke bouwsteen bij de keuze over het uitfaseren van ekv-steun voor fossiele transacties.

4. Afbouwtraject van fossiele transacties

Indien een volgend kabinet ervoor kiest om een concreet afbouwpad voor fossiele transacties uit te werken, dan zijn er een aantal overwegingen die van belang zijn. Zo is het niveau van besluitvorming relevant. Daarnaast dienen inhoudelijke keuzes gemaakt te worden over uitfasering waaronder over de tijdslijnen, mogelijke differentiatie tussen brandstoffen, de reikwijdte en eventuele uitzonderingsgronden. Voor deze keuzes is nadere analyse van onder meer de werkgelegenheids- en klimaateffecten gewenst.

4.1 Niveau van besluitvorming

De inzet op afbouw van ekv-steun aan fossiele transacties kan op drie niveaus plaatsvinden:

- I. het inzetten op afspraken in **OESO of breder internationaal verband**;
- II. het inzetten op afspraken in **EU-verband**; of
- III. **nationaal ekv-steun aan fossiele transacties afbouwen** en daarmee aansluiten bij een kopgroep

I: Inzet op internationale spraken in OESO of breder internationaal verband

De inzet van het huidige kabinet is het agenderen en bepleiten van transparantie, vergroening en de afbouw van ekv-steun voor fossiele transacties in internationaal verband. Het voordeel van dergelijke internationale afspraken is dat deze voor veel landen gelden, waardoor voorkomen wordt dat economische activiteiten verschuiven naar andere landen en er koolstoflekage optreedt. Dit levert de beste garanties voor reducties van de uitstoot op, terwijl tegelijkertijd het *level playing field* voor de Nederlandse exporteurs gewaarborgd blijft en ook de grootste verstrekkers van exportkrediet (e.g. China), betrokken worden.⁶ Het nadeel is echter dat afspraken in internationaal verband lang duren en lastig te realiseren zijn doordat de ambitieniveaus tussen landen nog ver uit elkaar liggen, terwijl de noodzaak voor aanscherping van de mondiale klimaatambities op de korte termijn groot is.

In OESO-verband zet Nederland zich op korte termijn in op het aanscherpen van de restricties voor kolenprojecten en het verbeteren van voorwaarden voor de financiering van klimaatvriendelijke projecten in de Arrangement. Nederland pleit ervoor om uiteindelijk tot een meer samenhangende aanpak te komen, waarin zowel prikkels voor groene projecten als restricties voor fossiele projecten worden opgenomen. Afspraken in OESO-verband vergen een lange adem, maar dekken wel 2/3 van de wereldwijde staatsgesteunde ekv af.⁷ Met de recente aankondiging van het VK om staatsgesteunde financiering aan fossiele projecten te beëindigen en hernieuwde inzet van de VS op klimaat, inclusief de uitfasering van internationale financiering van CO₂-intensieve fossiele transacties, is de OESO-route kansrijker geworden.

II: Inzet op afspraken in EU verband

In EU-verband zet Nederland zich in om tot een klimaatstrategie voor de ekv te komen. Dit gaat bijvoorbeeld om benutting van de EU-taxonomie voor het beoordelen van groene transacties, betere coördinatie tussen publieke en private financieringsstromen voor klimaat, en coördinatie met de doelen van de Green Deal. Nederland kan als onderdeel van een dergelijke strategie ook pleiten voor de afbouw van fossiele transacties in EU-verband. Voordeel is dat het zou leiden tot een coherente inzet van de Europese landen op de klimaatbijdrage van ekv, en aansluit bij de aangescherpte klimaatambitie in de EU. Nadeel ten opzichte van bredere internationale of OESO-afspraken is dat dit leidt tot een beperkter *level playing field* voor Europese bedrijven en minder reductie van de uitstoot. Afspraken in Europees verband kunnen ook ingezet worden als inzet voor afspraken in OESO-verband. Daarnaast zullen afspraken over restricties op EU-niveau nog steeds lastig zijn, maar is er met de Green Deal en de prioriteit die klimaat heeft voor de Commissie en de Europese Raad wel momentum. Afspraken in EU verband dekken circa 40% van de wereldwijde exportkredietvolumes af.

⁶ De bestaande restricties in OESO-verband voor de bouw van minder efficiënte kolencentrales zijn o.a. door het niet deelnemen van China aan de afspraken minder effectief dan gewenst. Het IEEFA-rapport "China at a Crossroads: Continued Support for Coal Power Erodes China's Clean Energy Leadership" omschrijft hoe van alle kolencentrales die in aanbouw of in voorbereiding zijn, een kwart (mede) gefinancierd wordt door Chinese financiers en vaak met verouderde technologie die in China zelf niet meer is toegestaan.

⁷ USEXIM competitiveness report 2019

III: Nationaal afbouwen en daarmee aansluiten bij een kopgroep

Een kopgroep van gelijkgezinde landen loopt vooruit op eventuele internationale afspraken. Deelname aan een kopgroep betekent net zoals een aantal andere landen fossiele transacties uit faseren. Op dit moment zijn onder meer Frankrijk, Zweden en het VK ieder bezig met een dergelijk afbouwpad. In Box 3 wordt de aanpak van deze landen uitgebreider besproken. Bij een kopgroep is het relevant dat ook landen met een vergelijkbaar exportprofiel (vergelijkbaar aandeel fossiel) als Nederland deelnemen. Voordeel hiervan is dat er sneller stappen gezet kunnen worden en er zo momentum kan ontstaan voor steeds meer landen om het voorbeeld van de kopgroep te volgen, waarmee de kans op internationale afspraken wordt vergroot. Een afbouwtraject met duidelijke overgangstermijnen biedt daarnaast ook duidelijkheid voor Nederlandse exporteurs en sluit aan bij de versnelling van de transitie in de industrie die nationaal plaatsvindt. Een kopgroep kan overigens breder zijn dan alleen EU-landen. Het nadeel is dat het - in elk geval in eerste instantie - een kleine groep betreft, waardoor het level playing field wordt beperkt en koolstoflekkage kan optreden. Fossiele exporttransacties zullen namelijk deels naar bedrijven verschuiven uit landen waar geen uitfaseringstraject is ingezet.

Box 3: Internationale context

In het internationale speelveld zijn er verschillende landen die restricties voor hun exportkredietverzekering hebben gesteld aan kolen, terwijl dit voor olie en gas nog minder het geval is. Onder andere Canada, het VK, Frankrijk, Denemarken, Zweden, Hongarije, Duitsland en Nederland hebben in enige vorm restricties gesteld aan de financiering van kolencentrales, -winning en/of kolen gerelateerde projecten die verder gaan dan in OESO-verband afgesproken. De nieuwe Biden-regering in de VS heeft aangekondigd stappen te gaan identificeren waarmee ze de beëindiging van internationale financiering voor fossiele energie kunnen bevorderen. Voor zover bekend zijn er slechts drie landen die een concreet afbouwbeleid hebben geformuleerd voor fossiele transacties inclusief olie en gas. De aanpak van deze landen verschilt zowel in timing als waar de restricties precies voor gelden. Hieronder volgt een korte omschrijving van de verschillende transacties die deze landen (op termijn) niet langer zullen steunen met de ekv.

Frankrijk

Frankrijk heeft eind 2020 besloten om per 2025 te stoppen met staatsgesteunde exportfinanciering voor de exploratie en exploitatie van nieuwe olievelden en per 2035 voor de exploratie en exploitatie van nieuwe gasvelden. Daarnaast financiert Frankrijk met de ekv alleen nog energiecentrales die de huidige elektriciteitsmix van een land verbeteren en die niet meer dan de helft van het land zijn mediaan uitstoten. Er geldt een uitzondering bij gebrek aan alternatieven of indien het noodzakelijk is voor de stabiliteit van het net. Frankrijk heeft een uitvoerig consultatietraject doorlopen om de verschillende belangen in kaart te brengen en heeft mede op basis daarvan een jaar gewerkt aan een klimaatstrategie. Frankrijk blijft staatsgesteunde exportfinanciering aanbieden voor de nucleaire industrie.

Zweden

Zweden heeft eind 2019 besloten om uiterlijk eind 2022 te stoppen met staatsgesteunde exportfinanciering voor de exploratie en extractie van nieuwe fossiele projecten en van bestaande operaties voor zover ze leiden tot een uitbreiding van projecten. Daarnaast hanteert Zweden een case-by-case

benadering. Zweden hanteert uitzonderingen voor transacties die leiden tot een duidelijke verbetering van milieu of van de veiligheid (bijvoorbeeld luchtfilters of maatregelen ten behoeve van brandveiligheid), toepassing van CCS (carbon capture storage) of een technologie met soortgelijke effecten. Ook maakt Zweden een uitzondering als de koper/land transitieplannen heeft in lijn met de overeenkomst van Parijs. Zweden is samen met stakeholders tot deze voorstellen gekomen.

VK (non-EU)

Het VK is gestopt met de staatsgesteunde exportfinanciering voor de extractie, productie, transport en raffinage van olie en natuurlijk gas per 31 maart 2021. Naar aanleiding van de consultatie is er ruimte gemaakt voor een beperkt aantal uitzonderingen. Zo is er tot 31 maart 2022 een uitzondering voor staatsgesteunde exportfinanciering aan het midden- en kleinbedrijf. Verder heeft het VK financiering vrijgemaakt voor de ondersteuning van groene projecten en voor de transitie naar schone energie en innovatieve technologieën ('groene industriële revolutie'). Om de overgang te versnellen wordt er onder andere gewerkt aan de ontwikkeling van een transitie exportontwikkelingsgarantie. Het VK stelt verder voor alleen nog gascentrales en geassocieerde infrastructuur te financieren indien het ontvangende land een geloofwaardig CO₂ reductieplan heeft, het project de transitie naar hernieuwbare energie niet in de weg zit of leidt tot stranded assets.

4.2 Tijdslijnen

Afhankelijk van het ambitieniveau kan een keuze worden gemaakt ten aanzien van het tijdspad waarin de steun aan fossiele transacties wordt afgebouwd. In het internationale speelveld zien we grofweg de volgende twee opties:

- Uitfasering op korte termijn (zoals het VK en Zweden)
- Uitfasering met een langer transitiepad voor bedrijven (zoals Frankrijk)

Het VK is per 31 maart 2021 gestopt met staatsgesteunde exportfinanciering aan fossiele projecten en Zweden zal dit per 2022 doen. Voor het VK geldt dat zij kort na hun aankondiging in december vorig jaar ook daadwerkelijk over zijn gegaan op beëindiging, terwijl Zweden een termijn van drie jaar tussen besluit en beëindiging hanteert.

Hoe dichterbij de stip op de horizon wordt gezet, en hoe meer landen zich hieraan committeren hoe eerder mogelijke reductie van broeikasgassen kan worden behaald. Dit zorgt er echter ook voor dat bedrijven minder tijd hebben om zich aan te passen. Zo heeft Frankrijk momenteel de intentie om op een langere termijn de ekv-steun aan bepaalde fossiele transacties af te bouwen. Mocht de datum in een later stadium naar voren gehaald worden, geeft Frankrijk aan dat er altijd een overgangstermijn van vier jaar moet bestaan.

4.3 Differentiatie in brandstoffen

Een andere relevant element is de keuze ten aanzien van de volgorde en het tempo waarmee brandstoffen worden afgebouwd. Een veelgebruikte indeling om te kijken naar fossiele transacties is een onderverdeling in type brandstof: kolen, olie en gas. In de meetmethodiek fossiel worden aan de hand van deze brandstoffen categorieën gemaakt. Zo zijn de fossiel gerelateerde transacties in de kolenwaardeketen omschreven als 'zware bijdrage aan klimaatverandering', omdat kolen veruit het meeste CO₂ uitstoten per kWh, en momenteel het hoogste aandeel hebben in de absolute emissies wereldwijd.⁸ Olie valt in deze categorisering onder de 'middelzware bijdrage' en gas onder de 'matige bijdrage'. Er zou aan de hand van deze brandstoffen kunnen worden gedifferentieerd in het tempo van het afbouwpad. Daarbij kunnen wetenschappelijk onderbouwde afbouwpaden als referentie-scenario benut worden. Nederland verleent momenteel geen ekv-steun aan kolenprojecten. Ten aanzien van olie en gas kan een onderscheid gemaakt worden in conventionele en onconventionele methodes van winning. De ekv wordt niet ingezet voor onconventionele methodes zoals fracking. Er zou net als Frankrijk heeft gedaan, een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen olie- en gasprojecten.

4.4 Reikwijdte

Bij een eventuele uitfasering van de steun aan fossiele transacties kan tevens op overige gronden gedifferentieerd worden. Zo kan uitfasering zich alleen richten op de winning van olie en gas (exploratie en extractie), of ook dieper in de waardeketen (midstream en downstream). Een voorbeeld hiervan is het transport. Van de landen die ekv-steun aan fossiele transacties uitfaseren, heeft het VK momenteel de meest verregaande plannen door ook steun aan projecten dieper in de waardeketen te beëindigen. De precieze invulling van het VK is overigens pas na de consultatie bekend. Frankrijk daarentegen beëindigt alleen de steun aan financiering voor nieuwe olie- en gasvelden, waardoor bijvoorbeeld dienstverlening aan bestaande velden mogelijk blijft. Met de meetmethodiek fossiel krijgen we beter inzicht in de Nederlandse ekv steun in de fossiele waardeketen, waardoor betere keuzes gemaakt kunnen worden.

4.5 Uitzonderingen

Een ander element dat van belang is bij eventuele restricties, zijn de uitzonderingen die toegepast kunnen worden. Ook Zweden, het VK en Frankrijk hebben uitzonderingen op hun afbouwpad genomen voor o.a. transacties die leiden tot een duidelijke beperking van negatieve klimaateffecten. Andere uitzonderingsgronden zijn onder andere: significante bijdrage aan het oplossen van energietekort of energietoegang in lage inkomens landen met extreme energie armoede, significante bijdrage aan een energietransitie-pad richting klimaatneutraliteit, en de beschikbaarheid van duurzame alternatieven.

5. Vervolgtraject

Om een zorgvuldige afweging te maken op die hierboven beschreven keuzes, is het belangrijk om bepaalde elementen nader uit te werken. De meetmethodiek fossiel die momenteel wordt ontwikkeld, is daarvoor een belangrijke tussenstap. Met de definitieve uitkomsten van deze meetmethodiek kunnen vervolgens klimaat –en werkgelegenheidseffecten nader uitgewerkt worden. In deze verkenning wordt alvast in gegaan op de volgende elementen:

⁸ In 2018 kwamen 30% van de mondiale emissies van door kolen opgewekte energie:
<https://www.iea.org/reports/global-energy-co2-status-report-2019/emissions>

- Te verwachten **klimaat effecten** van de uitfasering
- Te verwachten **economische consequenties** die gepaard gaan met de uitfasering
- Voorspelling van de **vraag** naar ekv-steun voor fossiele projecten

In de afgelopen maanden zijn er meerdere gesprekken gevoerd met het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld over de vergroening van de ekv, inclusief eventuele afbouw van ekv-steun voor fossiele transacties. Bedrijven en ngo's waarmee gesproken is onderstrepen het belang van het halen van de Parijsdoelstellingen. Over de wijze waarop die doelen gehaald worden en hoe de ekv daaraan kan bijdragen lopen de visies uiteen, en wordt een heldere kabinetsvisie gewaardeerd.

5.1 klimaat effecten

Om de gevolgen van de keuzes in paragraaf 4 in kaart te brengen is het ook van belang om de mogelijke klimaat effecten te analyseren. Deze effecten zijn afhankelijk van veel factoren, waarvan de belangrijkste het internationale speelveld, het voorkomen van koolstoflekkage en het benodigde ambitieniveau voor de Parijs-doelen betreffen. Hoe meer landen hun ambities aanscherpen, samenwerken aan het beperken van financiering voor fossiele projecten én het gelijktijdig mobiliseren van financiering van groene alternatieven, hoe groter de klimaat effecten. Scenario's hoe de klimaat- en energietransitie zullen verlopen om de Parijs-doelen binnen bereik te houden, zoals bijvoorbeeld van de IEA, zijn hiervoor een nuttig instrument. Ook kan onderzoek worden gedaan hoe koolstoflekkage zoveel mogelijk te voorkomen.

5.2 Economische consequenties

Hoe groot de consequenties zijn van de afbouw van fossiele transacties in de ekv is afhankelijk van het aandeel fossiele transacties in de ekv-portefeuille. In Nederland bedraagt het aandeel fossiel ongeveer 25%. In Zweden betrof de exploratie en extractie van fossiele projecten gemiddeld 0,5-0,7% van de verleende garanties. In Frankrijk ging het in 2019 om 7% van de ekv-portefeuille. Frankrijk schat het banenverlies op 1800 i.v.m. restricties voor nieuwe olievelden en 3.000 voor de restricties voor nieuwe gasvelden. In het VK is een groter aandeel van de portefeuille gerelateerd aan fossiele transacties. Het VK heeft het mogelijke banenverlies echter niet in kaart gebracht, maar zet in op een groene revolutie voor nieuwe banen.

Nederland heeft vergeleken met andere landen dus een relatief groot aandeel fossiel in de ekv-portefeuille. De Nederlandse exportsector is traditioneel sterk in grote infrastructuurprojecten en scheepsbouw die ook benut worden voor de olie- en gassector. Zo zijn Nederlandse exportbedrijven actief in het aanleggen van gaspijpleidingen door middel van schepen en is de Nederlandse aannemerij actief in de fossiele sector. De consequenties voor de Nederlandse exporteurs zijn daarom relatief groot in vergelijking met andere landen. Het CBS berekende in 2018 dat er gemiddeld 0,21% van het bbp per jaar werd verzekerd door de publieke exportkredietverzekering. Met deze export waren in de periode 2015-2017 naar schatting 52 duizend banen gemoeid.⁹ Uitfasering van de ekv-steun aan fossiele transacties zonder verdere stimulering voor vergroening zal waarschijnlijk tot een netto negatief effect op de werkgelegenheid leiden bij exporteurs en hun toeleveranciers. Met de meetmethodiek fossiel als bouwsteen

⁹ Internationaliseringsmonitor IV de bijdrage van de ekv aan de Nederlandse economie, 2018

kan in de toekomst onderzoek gedaan worden naar het aantal banen dat verloren gaat als gevolg van eventuele restricties aan ekv-steun bij fossiele transacties.

Om de Nederlandse exportsector toekomstbestendiger te maken, kan ingezet worden op verdere stimulering van vergroening. In hoeverre is het bijvoorbeeld mogelijk dat de inzet die Nederlandse bedrijven momenteel hebben voor de olie- en gasinfrastructuur sneller kan worden omgezet naar groene markten. Uit consultatie blijkt dat zowel bedrijven als ngo's hierbij een nadrukkelijker rol voor de overheid zien. Exporteurs die momenteel afhankelijk zijn van orders uit de fossiele industrie kunnen namelijk niet per direct hun bedrijfsmodel aanpassen. Het VK kiest er daarom voor om in te zetten op ondersteuning voor een "groene industriële revolutie". Het kabinet kan via een coherente strategie de vergroening van de export stimuleren. Tegelijkertijd ligt hier ook een duidelijke rol voor bedrijven om een langetermijnstrategie te creëren.

5.3 Ontwikkeling vraag naar fossiele projecten

In de toekomst hangt de vraag naar ekv-steun voor fossiele projecten sterk samen met het ambitieniveau van landen onder de Overeenkomst van Parijs. Het IEA heeft in de World Energy Outlook van 2020 gekeken naar wat het scenario van netto nul uitstoot betekent voor het energiesysteem. Ze werken dit momenteel nader uit en komen in het voorjaar met scenario voor netto nul in 2050 in lijn met een mondiale verhoging van de temperatuur met 1.5°C. Dergelijke scenario's kunnen helpen voor het inschatten van het tempo waarmee de vraag naar fossiele projecten zou moeten opdrogen om de doelen uit Parijs te halen. Bij deze scenario's wordt een verschil gemaakt tussen verschillende brandstoffen.

Net als Nederland, zullen andere landen in het kader van de Parijs-doelen keuzes moeten maken over hun energiemix en de investeringen die daarvoor nodig zijn. Deze projecten zijn vaak van groot belang voor de economische ontwikkeling van een land. Eén mogelijke denkrichting hierbij is om te onderzoeken hoe de ekv een bijdrage kan leveren aan hernieuwbare energieprojecten in ontwikkelingslanden, bijvoorbeeld door groene technologie een aantrekkelijker keuze te maken.

6. Conclusie

Voor de vergroening van de ekv-portefeuille heeft het kabinet reeds belangrijke stappen gezet, waarmee de groene export wordt bevorderd. Het is aan een volgend kabinet om te bepalen wat het verdere ambitieniveau is ten aanzien van het uitfaseren van de ekv-steun aan fossiele transacties. Zo is het niveau van besluitvorming relevant. Voor een keuze ten aanzien van de tijdslijnen, differentiatie naar type brandstoffen, reikwijdte en eventuele uitzonderingen is verdere analyse gewenst. Deze verkenning benoemt de overwegingen die van belang zijn, en beschrijft tevens de elementen die nadere uitwerking behoeven.

Indien het kabinet kiest voor een concreet afbouwpad, is er een belangrijke rol voor verschillende stakeholders zoals bedrijven en ngo's bij het verkrijgen van draagvlak voor de besluitvorming. Verder overleg tussen deze partijen en een schriftelijke consultatie kunnen het maken van de meeste optimale beleidskeuzes ondersteunen.