

Vergaderjaar 2021–2022

31 793

Internationale klimaatafspraken

Nr. 205

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 april 2022

Tijdens de COP26-conferentie in Glasgow heeft Nederland de verklaring ondertekend voor het in lijn brengen van internationale overheidssteun met de groene energietransitie («de COP26-verklaring»). Op 8 november 2021 is hierover een brief¹ aan uw Kamer gestuurd, waarin het kabinet heeft aangegeven in 2022 in overleg met stakeholders te werken aan een zorgvuldige implementatie van de verklaring in het bijzonder voor wat betreft de exportkredietverzekering (ekv).

Met deze brief informeer ik u over het proces sinds de ondertekening van de COP26-verklaring en schets ik een overzicht van het internationale speelveld. Deze brief vormt daarmee een invulling van de motie van het lid Hammelburg c.s.² om begin 2022 te rapporteren over de internationale afspraken om vervuilende activiteiten in de ekv uit te faseren, en de toezegging in antwoord op Kamervragen³ om te rapporteren over de voortgang rond de implementatie van de verklaring. Ik ga in de brief tevens in op de toezeggingen die zijn gedaan tijdens het Commissiedebat Exportkredietverzekeringen van 9 december 2021 (Kamerstuk 26 485, nr. 383), het Commissiedebat Raad Buitenlandse Zaken Handel van 17 november 2021 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2431), het tweeminutendebat Exportkredietverzekeringen van 10 februari jl. (Handelingen II 2021/22, nr. 49, item 16) en het Commissiedebat Handelsbetrekkingen Afrika van 16 februari jl. (Kamerstuk 34 952, nr. 152).

Conform motie Klink c.s.⁴ zal ik u in het tweede kwartaal van 2022 informeren over de uitwerking van het nieuwe beleid. U ontvangt deze brief mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Minister voor Klimaat en Energie.

¹ Kamerstuk 31 793, nr. 202.

² Kamerstuk 35 925, nr. 87.

³ Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 825.

⁴ Kamerstuk 35 925 XVII, nr. 23.

1. Overleg met stakeholders

Om tot een zorgvuldige implementatie van de verklaring te komen is een traject gestart met stakeholders. Momenteel vindt overleg plaats met het Nederlandse bedrijfsleven en niet-gouvernementele organisaties (ngo's). Voor de eerste groep is onder de Rijkscommissie⁵ een *High Level Group* (HLG) opgericht met daarin, naast VNO-NCW, vertegenwoordigers van de grootste gebruikers van de ekv (voor wie de verklaring directe consequenties heeft), de betrokken Ministeries (Financiën, Buitenlandse Zaken en Economische Zaken en Klimaat), de uitvoerder van de ekv (Atradius Dutch State Business) en Invest International. In twee werkstromen wordt gesproken over 1) de reikwijdte en interpretatie van de COP26-verklaring en 2) flankerend beleid ter ondersteuning van Nederlandse bedrijven in de energietransitie.

Daarnaast vindt overleg plaats met ngo's (Both ENDS, Milieudefensie en Oil Change International). In deze gesprekken wordt informatie uitgewisseld en leveren de ngo's input op relevante aspecten van de COP26-verklaring. Verder zal een gezamenlijke sessie⁶ plaatsvinden met bewindspersonen, bedrijven en ngo's. Uiteindelijk vindt er ook een consultatie plaats, waarbij een bredere groep stakeholders gevraagd zal worden om input te leveren op het voorgenomen beleid.

2. Reikwijdte en interpretatie COP26-verklaring

Binnen de eerste werkstroom wordt er gekeken naar de reikwijdte en interpretatie van de COP26-verklaring. De verklaring vraagt om beëindiging van overheidssteun aan de fossiele energie sector in het buitenland met ingang van 1 januari 2023. De verklaring biedt beperkt ruimte voor uitzonderingen, namelijk alleen indien deze in lijn zijn met 1,5°C opwarming en de doelen van het Klimaatakkoord van Parijs. In dat kader bieden onder meer de rapporten van het IPCC⁷, IEA⁸, IRENA⁹ en UNEP¹⁰ relevante aanknopingspunten voor de uitwerking van beleid. Zo laat IPCC zien dat het 1,5 graden doel vraagt om een transitie naar net-zero CO₂ uitstoot wereldwijd in 2050. IEA en IRENA publiceerde in 2021 gezaghebbende transitiepaden naar net-zero en UNEP publiceerde een analyse dat de huidige productieplannen voor steenkolen, olie en gas al twee keer te groot zijn om te passen binnen deze paden.

Om een zorgvuldige analyse te maken, worden ook relevante markttrends en geopolitieke ontwikkelingen meegenomen. Dit zijn onder meer de intensivering van de Europese inzet op energiezekerheid en de versnelling van de energietransitie in verband met de oorlog in Oekraïne. Ook het kabinetsbeleid op het gebied van klimaat in brede zin is hierbij relevant. Daar waar het direct de ekv raakt, wordt een appreciatie gemaakt en waar dit breder is dan de ekv wordt uw Kamer door de desbetreffende verantwoordelijke ministeries geïnformeerd. Tot slot is ook het *level playing field* een belangrijk aandachtspunt. Verderop wordt hier nader op ingegaan.

⁵ De Rijkscommissie voor export-, import-, en investeringsgaranties is een door de Minister van Financiën in het leven geroepen overlegorgaan met daarin vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, financiële sector en ministeries.

⁶ Cf. toezegging tweeminutendebat Exportkredietverzekeringen van 10 februari 2022

⁷ IPCC-rapport Climate Change 2021, IPCC-rapport Climate Change 2022, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/> Bijlage bij Kamerstuk 31 793, nrs. 200 en 204).

⁸ IEA-rapport Net Zero by 2050, <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>.

⁹ IRENA-rapport World Energy Transitions Outlook: 1.5°C Pathway, <https://irena.org/publications/2021/Jun/World-Energy-Transitions-Outlook>.

¹⁰ UNEP-rapport Production Gap Report 2021, <https://www.unep.org/resources/report/production-gap-report-2021>.

Gevolgen voor ontwikkelingslanden

Tijdens het eerdergenoemde Commissiedebat Raad Buitenlandse Zaken Handel van 17 november 2021 is verzocht om de Kamer te informeren over de gevolgen van de uitfasering voor ontwikkelingslanden. De doorrekening van de «net-zero CO₂» paden laat zowel mondiaal als voor de armste regio's economische voordelen zien. Het gaat dan om extra economische groei, extra banen en verbeterd welzijn ten opzichte van de huidige energietrends en het bereiken van universele toegang tot moderne energie in de armste landen. Nadere analyse zal nodig zijn om de meer specifieke effecten van de COP26-verklaring op ontwikkelingslanden te kunnen duiden, in lijn met de toezegging gedaan door de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking tijdens het Algemeen Overleg Handelsbetrekkingen Afrika van 16 februari jl.

EU taxonomie

Tijdens het Commissiedebat Exportkredietverzekeringen van 9 december 2021 is gevraagd om uw Kamer op de hoogte te houden van de samenhang tussen de taxonomie en de uitwerking van de COP26-verklaring voor de ekv. De EU taxonomie voor Duurzame Financiering definieert wat duurzame economische activiteiten zijn. De wetenschappelijke onderbouwing van de taxonomie gaat uit van een norm voor groenenergie van 100 gram CO₂/kWh. Momenteel ligt er een voorstel van de Europese Commissie voor om in beperkte gevallen voor gascentrales tot 2030 een uitzondering te maken op deze norm. In deze gevallen definieert het Commissievoorstel voor de EU-taxonomie de gascentrales op dit vlak tot 2030 als duurzaam. De huidige ekv-portefeuille bevat overigens heel weinig transacties gerelateerd aan gascentrales. Het kabinet blijft de ontwikkelingen rond de EU taxonomie volgen, ook in het kader van de COP26-verklaring.

3. Flankerend beleid

In de tweede werkstroom wordt gekeken naar een publiek-private aanpak om bedrijven te ondersteunen in de transitie van fossiele naar duurzame energie, met behoud van kennis en banen of zelfs ter versterking van de Nederlandse concurrentiekracht. Relevante aspecten van de energietransitie zijn onder andere het opbouwen van duurzame infrastructuur in andere landen, het financieren van de relatief hogere kosten voor duurzame alternatieven, de internationale concurrentiepositie (met name ten opzichte van niet-OESO landen), het aanbestedingsproces met name bij toepassing van innovatieve infrastructuur oplossingen en het ontwikkelen en rondkrijgen van financiering van groene projecten voor bijvoorbeeld klimaatadaptatieprojecten. Hierbij wordt gekeken naar het effectiever en efficiënter inzetten van het bestaande overheidsinstrumentarium en naar eventuele aanvullende mogelijkheden die het regeerakkoord biedt om internationaal actieve Nederlandse bedrijven te ondersteunen in het benutten van kansen die samenhangen met de energietransitie.

Samenhang reikwijdte en flankerend beleid

Bovenstaande aanpak draagt uiteindelijk bij aan een overheidsinstrumentarium dat gericht is op de kansen en de bijdrage die het Nederlandse bedrijfsleven kan leveren aan de mondiale groene energietransitie, en op hun internationale concurrentiepositie. Deze transitie wordt door de ondertekening van de COP26-verklaring versneld door enerzijds de internationale overheidssteun aan de fossiele energie sector met ingang van 1 januari 2023 te beëindigen. Anderzijds zet het kabinet in op extra ondersteuning van Nederlandse bedrijven in deze transitie en het

verzilveren van de internationale verdienkansen die er liggen voor de Nederlandse economie in de internationale energietransitie. Dit moet uiteindelijk leiden tot een totaalpakket waarin internationale overheidssteun voor de fossiele energiesector wordt afgebouwd en waarin de energietransitie met flankerend beleid wordt versneld met behoud van kennis en banen voor het Nederlandse bedrijfsleven.

4. Level Playing field

Met de ondertekening van de COP26-verklaring heeft Nederland zich aangesloten bij een internationale kopgroep. Een gelijklopende interpretatie van de ondertekende COP26-verklaring is belangrijk voor het *level playing field* voor exporterende bedrijven. De focus voor een *level playing field* ligt in de eerste plaats op afstemming met de ondertekenaars van de COP26-verklaring. Daarnaast zet Nederland ook in op afspraken in andere internationale fora, zoals EU en OESO. Zo zet het kabinet zich actief in ten behoeve van het gelijke speelveld met klimaatdiplomatie en in internationale fora voor de ekv. Daarnaast is het van belang dat Nederland goed zicht houdt op de beleidsontwikkelingen van niet-ondertekenaars, bijvoorbeeld in het kader van flankerend beleid. Nederland ervaart namelijk ook concurrentie van de niet-ondertekenaars van de COP26-verklaring.

COP26-coalitie van ondertekenaars

Tijdens de klimaatop in Glasgow heeft Nederland zich actief ingezet om zoveel mogelijk andere landen te laten aansluiten bij de COP-26 verklaring. Na ondertekening door Nederland op 8 november 2021 hebben verschillende andere Europese landen getekend (te weten: Duitsland, Frankrijk, Spanje en België). Op dit moment hebben 34 landen en 5 ontwikkelingsbanken de verklaring onderschreven. Het VK COP26-voorzitterschap zal tot COP27 (Sharm-el-Sheikh, Egypte 2022) actief blijven en heeft de verklaring als belangrijke prioriteit aangemerkt, zowel met het oog op uitbreiding van het aantal ondertekenaars als ten aanzien van de inhoudelijke afstemming over de implementatie van beleid. Beide zijn relevant voor een gelijk internationaal speelveld. Het VK zal in de loop van 2022 bijeenkomsten organiseren met betrekking tot de uitwerking van de COP26-verklaring. Ook de Nederlandse klimaatdiplomatie zal zich actief blijven inzetten voor uitbreiding van het aantal ondertekenaars van de COP26-verklaring.

Motie Heinen c.s.

Momenteel hebben het VK, Zweden en Denemarken beleid uitgewerkt in lijn met de COP26-verklaring. De overige ondertekenaars van de verklaring, waaronder ook landen die een meer vergelijkbare exportbasis met Nederland hebben, zijn nog bezig met de uitwerking van nieuw beleid. In de motie van het lid Heinen c.s. (Kamerstuk 26 485, nr. 387) wordt opgeroepen om het gelijke speelveld voor het internationaal opererende bedrijfsleven te bewaken door niet strenger te zijn dan andere ondertekenaars. Uw Kamer ontvangt in het tweede kwartaal een brief (conform motie van het lid Klink c.s.), waarin het kabinet onder meer de balans opmaakt over het internationale speelveld. Het kabinet monitort de ontwikkelingen van andere ondertekenaars. Mocht daar later in het jaar aanleiding toe zijn, dan kan het beleid eventueel worden herzien.

Export Finance for Future (E3F)

Onder voorzitterschap van Nederland heeft de Export Finance for Future (E3F) coalitie op de *High Level Summit* van 24 november 2021 afgesproken dat E3F een relevant forum voor de implementatie van de COP26-verklaring is.¹¹ De E3F landen wisselen informatie uit met betrekking tot de uitwerking van hun nieuwe beleid voor het beëindigen van publieke exportfinanciering aan de fossiele energiesector. Onder tussen heeft Duitsland het voorzitterschap overgenomen en wordt een *High Level Summit* in de tweede helft van 2022 voorbereid. Nederland zal zich actief blijven inzetten om in het kader van E3F afspraken met andere landen te maken die zorgen voor een goede en gelijkwaardige implementatie van de verklaring, met oog voor een gelijk internationaal speelveld.

EU

De ECOFIN Raad heeft op 15 maart 2022 (Kamerstuk 21 501-07, nr. 1825) conclusies aangenomen over de ekv. Nederland heeft zich samen met andere E3F landen ingezet voor afspraken over zowel transparantie, het stimuleren van groene projecten en het beëindigen van publieke exportfinanciering voor fossiele projecten en voor een gelijkschakeling van deze conclusies met de COP26-verklaring. De EU-lidstaten spreken hierbij de intentie uit om uiterlijk eind 2023 beleid en wetenschappelijk onderbouwde nationale deadlines vast te stellen voor beëindiging van publieke exportfinanciering voor fossiele projecten, inclusief eventuele uitzonderingen die in lijn dienen te zijn met de 1,5°C doelstelling. Dit gaat minder ver dan de ondertekende COP26-verklaring, omdat er tussen de EU lidstaten geen consensus bestaat om conform COP26 de publieke exportfinanciering voor fossiele projecten per eind 2022 te beëindigen.¹² Een belangrijke stap is wel dat nu alle EU landen het belang onderstrepen om hun ekv in lijn te brengen met de 1,5°C doelstelling. Ook wordt de Europese Commissie opgeroepen om hierover een discussie bij de OESO te lanceren.

OESO

Bij de OESO wordt het internationaal regelgevend kader voor publieke export financiering vormgegeven (de «Arrangement»). De Europese Commissie onderhandelt namens de EU-lidstaten met de Participanten van de Arrangement. Afspraken bij de OESO zijn relevant omdat landen als Japan en Zuid-Korea hieraan deelnemen. De inzet van Nederland is dat de discussie over het beëindigen van steun aan fossiele transacties met alle mondiale spelers zo snel mogelijk van start gaat.

Andere strategieën

Verschillende landen werken aan een net zero strategie om hun publieke export financiering richting 2050 in lijn te brengen met de klimaatafspraken. De financiële sector en andere ondernemingen zijn hier ook actief mee bezig. De Ministeries van Financiën en Buitenlandse Zaken hebben ADSB gevraagd opties voor een dergelijke toekomstbestendige klimaatstrategie voor de ekv te onderzoeken. Verder wordt er ook gekeken naar de mogelijke rol van diverse klimaatinvesteringsfondsen voor private klimaatacties.

¹¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2021/11/24/e3f-summit-statement-24.11.21> De landen die deelnemen aan E3F zijn: Nederland, Frankrijk, Duitsland, Zweden, Denemarken, Italië, Spanje, Verenigd Koninkrijk, Finland en België.

¹² EU lidstaten die de COP26-verklaring niet tekenden zijn o.a. Oostenrijk, Polen, Tsjechië, Hongarije, Griekenland.

5. Vervolg proces

In het tweede kwartaal van 2022 zal ik namens het kabinet uw Kamer informeren over de interpretatie en reikwijdte van de COP26-verklaring en het flankerend beleid om bedrijven te ondersteunen in de energietransitie. Daarbij zal ik tevens in meer detail aandacht schenken aan de gevolgen van de uitfasering van publieke steun voor fossiele transacties voor het Nederlandse bedrijfsleven. Hierbinnen is nadrukkelijk aandacht voor de ontwikkelingen op het gebied van het internationale gelijke speelveld, het behoud van kennis en banen, de effecten op de minst ontwikkelde landen alsook de kansen voor het bedrijfsleven die een inzet op vergroening biedt.

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij