

Vergaderjaar 2022–2023

26 485

Maatschappelijk verantwoord ondernemen

31 793

Internationale klimaatafspraken

Nr. 413

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 maart 2023

Tijdens het commissiedebat Exportkredietverzekeringen (hierna: ekv) en Handelsinstrumentarium op 23 februari jongstleden (Kamerstuk 26 485, nr. 411), heb ik toegezegd in een brief nader in te gaan op een aantal vragen van uw Kamer. Deze brief gaat in op het afwegingskader dat wordt gehanteerd bij de beoordeling van fossiele projecten gedurende de overgangperiode in 2023, de uitzonderingsgronden van het ekv-beleid in relatie tot leveringszekerheid en ontwikkelingslanden, de uitzonderingsgronden in het brede handelsinstrumentarium en de categorisering van intensieve veeteelt. U ontvangt deze brief mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

COP26-beleid

In 2021 ondertekende Nederland tijdens de COP26-klimaatconferentie in Glasgow de verklaring voor het in lijn brengen van internationale overheidssteun met de groene energietransitie (hierna: de COP26-verklaring). De groene energietransitie vraagt om een verschuiving van investeringsstromen in de fossiele energiesector naar de duurzame energiesector. Op 3 november 2022 is een brief¹ aan uw Kamer verstuurd, waarin het nieuwe ekv-beleid in relatie tot de COP26-verklaring per 1 januari 2023 uiteen is gezet. Behoudens beperkte uitzonderingen en de projecten in de overgangperiode is ekv-dekking voor de internationale fossiele energiesector per 1 januari 2023 beëindigd.

Bij de uitwerking heeft het kabinet er voor gekozen om te werken met uitsluitingen en uitzonderingen van bepaalde categorieën activiteiten op basis van wetenschappelijke klimaatinzichten over het 1,5 graadscenario. Hiermee wordt aan de markt duidelijkheid gegeven welke activiteiten nog wel en welke activiteiten niet meer in aanmerking komen voor ekv-dekking. Toetsing op projectniveau op het 1,5 graadscenario is

¹ Kamerstuk 31 793, nr. 230.

complex. Het Internationale Energieagentschap (IEA) rapport Net zero² doet bijvoorbeeld geen uitspraken over individuele projecten. Het rapport is gebaseerd op macro-economische modellen, en is bedoeld als duiding van beleid. Toetsing op projectniveau zal bovendien doorlooptijden van aanvragen bij de uitvoerder (Atradius Dutch State Business, hierna: ADSB) doen oplopen. Individuele aanvragen worden daarom getoetst aan de hand van de categorieën activiteiten. De door het kabinet gekozen werkwijze sluit aan bij de uitwerking van andere COP26-ondertekenaars. Aanvragen vanaf 1 januari 2023 op projecten in fossiele infrastructuur bij nieuwe olie- en gasvelden komen niet meer in aanmerking voor ekv-dekking. Voor die investeringen bestaat op basis van bevindingen van het IEA en het IPCC³ geen ruimte onder het 1,5 graadscenario. Ekv-dekking voor de bestaande fossiele infrastructuur daarentegen blijft op basis van de wetenschappelijke inzichten wel mogelijk, mits er sprake is van verbetering van de milieuprestatie en/of veiligheid of gezondheid, en de economische levensduur van infrastructuur niet wordt verlengd. Eind 2023 zal de Nederlandse uitwerking van het COP26-beleid geëvalueerd worden.

Overgangperiode

Uit oogpunt van een zorgvuldige implementatie richting exporteurs heeft het kabinet er voor gekozen om de behandeling voort te zetten bij aanvragen die voor 1 januari 2023 reeds waren ingediend. Daaraan is wel de voorwaarde verbonden dat eventuele ekv-dekking voor deze projecten uiterlijk in 2023 tot stand komt. Daarna is het voor deze transacties niet meer mogelijk een polis te ontvangen. Ten grondslag aan deze overgangperiode liggen de lange aanlooptijden die fossiele projecten met zich meebrengen, waardoor bedrijven vaak al middelen hebben geïnvesteerd vóór het verkrijgen van een opdracht. Voor 1 januari 2023 zijn tien⁴ fossiele aanvragen ingediend, die momenteel door ADSB worden beoordeeld. Een gedeelte van deze aanvragen valt onder de uitzonderingsgronden en zou ook ná de overgangperiode in aanmerking voor ekv-dekking. In de beantwoording⁵ op de Kamervragen van het lid van Raan zijn de aard en omvang van deze projecten uitgebreid beschreven. De aanvragen kunnen overigens alleen tot een polis leiden indien het exportcontract of de leningsovereenkomst in werking treedt. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van concurrentie als gevolg van internationale aanbestedingen. Het is niet aannemelijk dat alle tien aanvragen daadwerkelijk tot een polis in 2023 zullen leiden.

Aanvragen die vallen binnen de overgangperiode worden getoetst op basis van de financiële, milieu en sociale risico's (IMVO) en compliance aspecten. Het niet voldoen aan het 1,5 graadscenario is geen uitsluitingsgrond voor ekv-dekking in de overgangperiode. De aanvragen worden in de overgangperiode immers beoordeeld op basis van het beleid dat geldig was vóór 1 januari 2023. In het kader van transparantie, zal ik in de jaarlijkse ekv-monitor rapporteren over alle fossiele transacties die een ekv-dekking ontvangen. Hierbij zal ik tevens uiteenzetten of deze transacties onder de uitzonderingen of onder de overgangperiode vallen.

² International Energy Agency: <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>.

³ Intergovernmental panel on climate change.

⁴ De huidige stand van zaken geeft het aantal fossiel gerelateerde transacties op dit moment weer. Naarmate er meer informatie over aanvragen bekend wordt, kan het aantal fossiel gerelateerde transacties nog stijgen of dalen. Bij aanvragen is het namelijk niet altijd vanaf de start duidelijk of de transactie fossiel gerelateerd is. Het is nog niet duidelijk hoeveel van deze projecten ook ná 2023 worden uitgesloten, en welke projecten onder de uitzonderingsgronden vallen.

⁵ Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 1650

Goedkeuring fossiele transacties tijdens de overgangperiode

In deze brief geeft het kabinet alvast een overzicht van de transacties voor fossiele projecten waarvoor in 2023 tot nu toe een polis is afgegeven. Sinds het nieuwe beleid in werking is getreden, zijn twee dekkingstoezeggingen⁶ (uitgereikt voor 1 januari 2023) gerelateerd aan de fossiele energiesector omgezet in een polis. Deze projecten vallen onder de uitzonderingsgronden, dus zouden ook ná 2023 tot een polis leiden. De totale te verzekeren waarde van deze transacties is EUR 9,7 miljoen. Eén transactie betreft de export van vaartuigen voor ondersteunende diensten, die geleverd worden voor bestaande fossiele infrastructuur. De andere transactie betreft de levering van vacuüm trucks voor een bestaande olieraffinaderij.

Tevens is er één transactie goedgekeurd, die onder het nieuwe COP26-beleid geen ekv-dekking meer zou ontvangen. Het gaat om een project dat valt onder de overgangperiode. Het project was namelijk reeds in behandeling bij ADSB voor de ingang van het nieuwe beleid per 1 januari jongstleden. Dit betreft het Santos Basin Pre-Salt Pole project in Brazilië, dat op 4 augustus 2022 ex-ante gepubliceerd is op de website van ADSB. Het project heeft betrekking op de aanleg van nieuwe fossiele infrastructuur voor olievelden. Ekv-dekking wordt afgegeven voor de financiering van het Nederlandse aandeel in dit project. De totale te verzekeren waarde van dit project is USD 321 miljoen. Eerder heeft uw Kamer vragen gesteld over dit project, waarbij in de beantwoording⁷ is aangegeven dat het een project uit de overgangperiode betreft.

Het project is zoals gebruikelijk uitgebreid beoordeeld op financiële risico's, milieu en sociale risico's en compliance aspecten. Zo is er conform de IFC EHS guidelines⁸ bij dit project getoetst op de *Best Industry Practices*. Ook zijn verschillende *Best Available Technologies* (BAT), die milieueffecten mitigeren in het project toegepast, waaronder:

- het afvangen van ontluchtingsemisies voor het reduceren van methaanemissies;
- technologie die CO₂ scheidt van inkomende gasstromen, zodat er een lager energieverbruik is en minder CO₂ emissies;
- additionele reservecapaciteit in gas-compressie, waarmee *flaring*⁹ wordt vermeden als systemen buiten gebruik zijn;
- her-injecteren van gas- en gerecycled water in het reservoir voor een lager energieverbruik.

Op de website van de uitvoerder ADSB zal conform het transparantiebeleid na de afgifte van de polis een samenvatting gegeven worden van de milieu- en sociale beoordeling.

Europese Leveringszekerheid

De Nederlandse uitwerking van de COP26-verklaring biedt in 2023 ruimte voor specifieke projecten ten behoeve van Europese leveringszekerheid. In het commissiedebat is door uw Kamer verzocht om meer inzicht te verschaffen in de criteria over leveringszekerheid en om uiteen te zetten hoe voorkomen wordt dat deze uitzonderingsgrond een *loophole* voor fossiele investeringen kan worden. Van een *loophole* is geen sprake, omdat het kabinet het nieuwe beleid nauw heeft ingekaderd door aan te sluiten bij REPowerEU en de daarvoor geldende criteria.

⁶ Voorloper van een polis

⁷ Aanhangsel Handelingen II 2022/23, nr. 773

⁸ Environmental, Health and Safety Guidelines.

⁹ Het verbranden van de bij aardgaswinning, aardolieproductie en olieraffinage vrijkomende gassen.

REPowerEU is een wijziging van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (HVF)-verordening, waarmee wordt beoogd de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen terug te dringen en de transitie naar schone energie te versnellen. REPowerEU beargumenteert dat een beperkte uitbreiding naast de reeds geplande gasinfrastructuurprojecten nodig is voor het vervangen van Russische gasimport. In het beoordelingsproces van de Europese Commissie bestaat daarbij ook oog voor het voorkomen van lock-in effecten, en het risico op stranded assets die de lange termijn transitie naar een klimaatneutrale economie zouden bemoeilijken. Om de energie-infrastructuur te versterken onder REPowerEU mogen lidstaten bijvoorbeeld maatregelen opvoeren in de Herstel en veerkrachtplannen (HVP's), die als doel hebben drijvende LNG-terminals, gaspijpleidingen of gasopslag te ontwikkelen. Als aangetoond kan worden dat lidstaten door hun geografische ligging een specifieke afhankelijkheid hebben van Russische ruwe olie, mogen ook maatregelen opgevoerd worden onder REPowerEU die bijdragen aan het versterken van olie-infrastructuur. Voorwaarden voor het opnemen van dergelijke fossiele maatregelen onder REPowerEU is dat lidstaten moeten aantonen dat er sprake is van een directe noodzaak om de leveringszekerheid van energie te versterken en ze de Europese klimaatdoelen niet in het geding brengen.

Met REPowerEU worden lidstaten aangemoedigd om maatregelen te nemen met een cross-border of multi-country element, om zo de onafhankelijkheid van fossiele brandstoffen ook op Europees niveau te bevorderen. In dit kader kunnen lidstaten bijvoorbeeld Projects of Common Interest (PCI)¹⁰ opvoeren. Dit zijn belangrijke grensoverschrijdende infrastructuurprojecten die de energiesystemen van EU-landen met elkaar verbinden. Dergelijke projecten zijn bedoeld om bij te dragen aan het bereiken van een toekomstbestendig energiebeleid. De insteek is betaalbare, veilige en duurzame energie voor alle EU-burgers, en een duurzame economie in lijn met het klimaatakkoord van Parijs. De PCI's zijn reeds onderdeel van de TEN-E¹¹ verordening. In het kader van REPowerEU zijn in annex 3 van het REPowerEU plan additionele benodigde fossiele infrastructuurinvesteringen beschreven, die als PCI zouden kunnen gelden.

Voor het Nederlandse ekv-beleid betekent dit concreet dat de gas- en olieprojecten in het kader van REPower (de geïdentificeerde Projects of Common Interest en/of de projecten onder de REPowerEU-hoofdstukken) in aanmerking blijven komen voor ekv-dekking vanuit de Nederlandse overheid. Het beleid zal hierbij één op één aansluiten bij de lijst met projecten die de Europese Commissie heeft geïdentificeerd. Dit zijn met name LNG terminals en gasopslagfaciliteiten. Het is de vraag in hoeverre ekv-dekking benodigd is bij de financiering van dit type projecten. Het kabinet is van mening dat ekv-dekking voor deze projecten van belang is, omdat deze projecten bijdragen aan het afbouwen van afhankelijkheid van Russische fossiele brandstoffen. De noodzaak van deze tijdelijke uitzondering zal aan het eind van dit jaar opnieuw worden beoordeeld.

Ontwikkelingslanden

Tijdens het commissiedebat ging uw Kamer tevens in op ekv-dekking voor duurzame energie in ontwikkelingslanden en de uitzonderingsgrond voor fossiele elektriciteitsopwekking in ontwikkelingslanden. Het kabinet hecht aan het helpen van ontwikkelingslanden bij het afbouwen van fossiele afhankelijkheden en het zoveel mogelijk voorkomen van nieuwe afhankelijkheden (fossiele *lock-in*). Tegelijkertijd heeft het kabinet er oog voor dat

¹⁰ Kamerstuk 22 112, nr. 3438

¹¹ Trans European Networks for Energy

ontwikkelingslanden in bepaalde situaties voor elektriciteitsproductie nog afhankelijk kunnen zijn van fossiele energie. Deze aandachtspunten hebben geleid tot de uitzonderingsgrond voor elektriciteitsopwekking in het geïmplementeerde COP26-beleid. Ekv-dekking voor fossiele transacties op het gebied van elektriciteitsproductie is echter alleen mogelijk mits:

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

Deze voorwaarden zijn in lijn met breder kabinetsbeleid bij bijvoorbeeld Invest International en de inzet bij de *Multilateral Development Banks* (MDBs). Extreme energiearmoede is in dit criterium gedefinieerd als (1) acuut tekort aan energie, bijvoorbeeld in de situatie waarin in een lage inkomensland een langdurig productietekort aan elektriciteit bestaat, waardoor grote delen van de tijd de energievoorziening noodgedwongen afgeschakeld wordt met substantiële schade voor economie en samenleving, en (2) een substantieel gedeelte van de bevolking heeft geen aansluiting op moderne energievoorziening: zij hebben geen elektriciteit en zijn voor koken nog aangewezen op (open) houtvuur of houtskool. Een belangrijke informatiebron die we hiervoor kunnen hanteren is de jaarlijkse SDG7¹² tracking database. Door te kijken naar de bijdrage aan het energie transitiepad richting klimaatneutraliteit houdt het kabinet ook rekening met de energiemix van een land.

Verder geeft Nederland invulling aan *just energy transition* via de bredere beleidsmatige inzet op energietransitie-samenwerking zoals beschreven in de beleidsnota voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking «Doen waar Nederlands goed in is» en de internationale klimaatstrategie. Tijdens de COP26 klimaatop in Glasgow ondertekende Nederland, met gelijkgestemde landen, een verklaring over de toepassing van principes voor een eerlijke energietransitie in onze internationale samenwerking met ontwikkelingslanden en opkomende economieën.

Tijdens het commissiedebat werd gevraagd naar de mogelijkheden om met de ekv duurzame energieprojecten in ontwikkelingslanden te ondersteunen. Het ekv-instrumentarium biedt deze mogelijkheid en is daarmee ondersteunend aan de bredere kabinetsbeleid op dit terrein. Om investeringen in duurzame energie te bevorderen zijn de criteria voor groene projecten binnen de ekv versoepeld. Zo zijn voor transacties kleiner dan EUR 5 miljoen de eisen aan de exporteur en debiteur versoepeld. Daarnaast zijn voor groene projectfinancieringsprojecten de criteria verruimd, en biedt de ekv ook dekking op innovatieve klimaatfondsen met projecten in ontwikkelingslanden.

Uitzonderingsgronden in het bredere handelsinstrumentarium

In het commissiedebat heeft uw Kamer ook gevraagd naar een toelichting op de uitzonderingscriteria die gelden voor steun aan fossiele projecten via het bredere handelsbevorderende- en exportinstrumentarium van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, en werd gevraagd of via dit bredere instrumentarium sprake is van een achterdeur voor fossiele projecten.

¹² <https://trackingsdg7.esmap.org/>.

In de kamerbrief van 28 september 2022¹³ is in detail (opgesplitst naar instrumenten, activiteiten en dienstverlening) toegelicht op welke wijze het bredere handelsbevorderende- en exportinstrumentarium, conform de motie van de leden Hammelburg en Van der Lee¹⁴, in lijn worden gebracht met de klimaatdoelstellingen uit Parijs en Glasgow. Dit betekent kort samengevat dat in de volle breedte van het handelsbeleid wordt ingezet op steun aan het Nederlands bedrijfsleven om bij te kunnen dragen aan de transitie op het gebied van verduurzaming en digitalisering. Op dit moment zijn er geen aanvragen voor ondersteuning door het bredere handelsinstrumentarium die toezien op de fossiele energiesector.

Voor het handelsinstrumentarium van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) geldt dat het kabinet deze instrumenten bovendien per 1 januari 2023 heeft gesloten voor activiteiten op bestaande voorraden olie en gas, behalve daar waar sprake is van verbetering van de milieuprestatie en/of veiligheid en/of gezondheid en op voorwaarde dat de economische levensduur van de fossiele infrastructuur niet wordt verlengd. Hiermee is sprake van vergelijkbaar ekv-beleid onder de COP26-verklaring en het handelsbevorderende instrumentarium van de RVO, zoals ook is bevestigd in het commissiedebat op 23 februari jongstleden.

Een vergelijkbare lijn geldt voor Invest International¹⁵ waarbij per wet is vastgelegd dat alleen indien sprake is van zeer specifieke uitzonderingsgronden¹⁶ fossiel gerelateerde financiering mag worden verstrekt. Invest International heeft klimaat en energie aangewezen als een van de focusgebieden voor internationale financiering van Nederlandse bedrijven. Met dit beleid zijn de uitzonderingsgronden, die gehanteerd worden bij de ekv en het bredere handels- en exportinstrumentarium met elkaar in lijn. Voor de ekv geldt dat de uitzonderingscriteria gedetailleerder zijn uitgewerkt voor aan *upstream* en *midstream* gerelateerde projecten vanwege de specifieke samenstelling van de ekv-portefeuille.

Milieu- sociale beoordeling van intensieve veeveelt projecten

Tijdens het commissiedebat werd de vraag gesteld waarom intensieve veehouderijprojecten niet worden gecategoriseerd als Categorie A-projecten in plaats van Categorie C-projecten. Nederland heeft grootschalige intensieve veehouderij aangemerkt als een «gevoelige sector». Dit betekent dat voor elke ekv-aanvraag, ongeacht de omvang van de transactie, een uitgebreide beoordeling gedaan dient te worden waarin het dierenwelzijnsaspect wordt onderzocht. Slachterijen en broederijen vallen ook onder deze definitie.

De vraag hoe een project in de intensieve veehouderij wordt gecategoriseerd is afhankelijk van de milieu- en sociale beoordeling. De categorisatie van milieu- sociale beoordelingen volgt uit de Common Approaches (het *due diligence* kader van de OESO voor exportkredieten) en hangt af van de omvang en reikwijdte van de projectgebonden en contextuele risico's

¹³ Kamerstuk 36 180, nr. 23.

¹⁴ Kamerstuk 359 25 XVII, nr. 59

¹⁵ Deze lijn geldt grotendeels ook voor de activiteiten van FMO, hetgeen echter geen handelsbevordering betreft.

¹⁶ Invest International zal uitzonderingen toetsen aan de volgende criteria:

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

van het project.¹⁷ Uit de Common Approaches volgen drie categorieën: A, B en C. Een project wordt geclassificeerd in de hoogste risicocategorie «A» indien sprake is van potentieel grote nadelige milieu- en sociale effecten door het project, die tot buiten de locatie van het project reiken of onomkeerbaar zijn. Er is sprake van de classificatie tot B project indien er potentieel substantiële nadelige milieu en sociale effecten van toepassing zijn. In dat geval beperken de effecten zich dan tot de grenzen van het project. Een project wordt als C gecategoriseerd indien er weinig of geen nadelige milieu- en sociale effecten van het project worden verwacht.¹⁸

Nederland volgt dus de categorisatie van de OESO Common Approaches voor projecten in de intensieve veehouderij, maar hanteert bij deze projecten een strenger toetsingskader. ADSB toetst namelijk elke ekv-aanvraag, ongeacht de categorisatie, aan het Nederlandse beleid voor dierenwelzijn. Dit beleid volgt niet alleen de OESO Common Approaches maar ook Europese wet- en regelgeving en overige beschikbare internationale standaarden. Nederland beschikt bovendien sinds 2019 als enige land over een aanvullende dierenwelzijnsverklaring die specifiek is gericht op het borgen van dierenwelzijn via de ekv.¹⁹ Uitgangspunt van de beleidsverklaring zijn de «vijf vrijheden van dierenwelzijn» die ook worden gehanteerd door de Wereldbank.²⁰ Hieruit volgt een uitsluitingslijst met veehouderijsystemen en -praktijken die niet verenigbaar zijn met deze vijf vrijheden en daarom, per definitie, niet in aanmerking komen voor een ekv.²¹

Conclusie

Met deze brief gaat het kabinet in op de toezeggingen, die tijdens het commissiedebat Exportkredietverzekeringen en Handelsinstrumentarium zijn gedaan. Voor het beoordelen van projecten in de overgangperiode geldt dat dit op basis van het beleid van vóór 1 januari 2023 gebeurt. Deze projecten worden dus beoordeeld op financiële risico's, IMVO en compliance. Verder zijn in deze brief de uitzonderingsgronden voor leveringszekerheid en ontwikkelingslanden, de uitzonderingsgronden in het bredere handelsinstrumentarium, en de beoordeling voor intensieve veeteelt verduidelijkt. Het kabinet zal in de ekv-monitor voor de zomer rapporteren over de fossiele transacties onder het COP26-beleid. Tot slot, zal de uitwerking van het COP26-beleid eind 2023 worden geëvalueerd.

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

¹⁷ Recommendation of the Council on Common Approaches for Officially Supported Export Credits and Environmental and Social Due Diligence (The «Common Approaches») Kamerstuk 26 485, nr. 255.

¹⁸ Beleidsverklaring dierenwelzijn <https://atradiusdutchstatebusiness.nl/nl/documenten/beleidsverklaring-dierenwelzijn.pdf>

²⁰ IFC, *Good Practice Note: Improving Animal Welfare in Livestock Operations* (2014).

Volgens de vijf vrijheden moet een dier gevrijwaard zijn van (i) honger, dorst en onjuiste voeding (ii) fysiek en fysiologisch ongerief (iii) pijn, verwondingen of ziektes (iv) angst en chronische stress en (v) moet het vrij zijn om natuurlijk gedrag te kunnen vertonen.

²¹ De volledige lijst van uitgesloten veehouderijsystemen en -praktijken is opgenomen in de beleidsverklaring dierenwelzijn.