

2017Z10932

Vragen van de leden Van Raan (PvdD) en Beckerman (SP) aan de staatssecretarissen van Infrastructuur en Milieu en van Financiën over het steunen van de fossiele sector door middel van exportkredietverzekeringen (ingezonden 21 augustus 2017)

1

Voor welke periode gelden de cijfers die u noemt in uw eerdere antwoorden op Kamervragen over exportkredietverzekeringen (EKV)? 1) Wat is de onderbouwing van deze cijfers? Hoe zijn ze tot stand gekomen? Hoe verhoudt het aantal verzekerde projecten voor hernieuwbare energie zich tot het aantal projecten voor fossiele energie? Op welke manier worden deze cijfers in andere rapportages gepubliceerd?

Bij het berekenen van de cijfers moest een aantal keuzes worden gemaakt: het moment van meten, de gehanteerde obligodefinitie, de toerekening aan de fossiele sector en de vraag of alleen definitieve of ook voorlopige verplichtingen worden meegenomen.

Bij de beantwoording op 12 juli 2017¹ is de meest actuele stand van de verplichtingen als uitgangspunt genomen – mei 2017 – en zijn de cijfers voor het zogeheten netto reëel obligo gehanteerd. Dat wil zeggen de bedragen op basis van alle verzekerde transacties die de Nederlandse staat eind mei nog maximaal zou hebben moeten uitkeren als de gehele verzekeringsportefeuille volledig in de schade zou lopen. Deze bedragen zijn dus geschoond van reeds ontvangen betalingstermijnen en voor herverzekering. De bedragen zijn de zogeheten maximale schades van transacties, en met name bij transacties met een lange krediettermijn komen deze bedragen hoger uit (tot 1,5 keer) dan de omvang van de onderliggende exportcontracten. De cijfers gelden dus niet over een afgebakende periode, maar zijn gemeten per eind mei 2017. Aangezien transacties voor fossiele projecten doorgaans een (middel)lange looptijd hebben bevonden de meeste van dergelijke transacties die de staat de afgelopen jaren heeft verzekerd zich eind mei 2017 nog in de portefeuille.

In alle (begrotings)stukken van het ministerie van Financiën wordt het geheel aan verplichtingen van de staat gepresenteerd. Met andere woorden, zowel polissen – definitieve verplichtingen – als dekkingstoezeggingen – voorlopige verplichtingen – worden verantwoord, omdat dit immers ook de verplichtingen zijn die de staat is aangegaan als verzekeraar. Een dekkingstoezegging verschaft alle bij een transactie betrokken partijen zekerheid dat als de transactie daadwerkelijk tot stand komt, de staat een verzekering zal verstrekken. Vaak komen transacties via bijvoorbeeld een aanbestedingsprocedure tot stand, en dan is het nog niet zeker of de Nederlandse exporteur een opdracht gaat krijgen.

In totaal gaat het om alle 513 transacties die in de loop van meer dan tien jaar zijn geaccepteerd en waarop de staat op dit moment nog verplichtingen heeft uitstaan. Het is niet altijd meteen duidelijk of een transactie gerelateerd is aan fossiele projecten. Het gaat bij de verzekerde transacties meestal niet om bedrijven die zelf actief zijn in de olie- en gasector maar doorgaans om baggeraars, scheepsbouwers en aannemers. Om het aandeel fossiele brandstoffen in de portefeuille te kunnen vaststellen moet polis voor polis worden bekeken welke van deze transacties in beslissende mate zijn gerelateerd aan fossiele brandstoffen. De 62 grootste transacties in termen van verzekerd bedrag zijn in de praktijk goed voor meer dan 80% van de totale portefeuille. Daarom zijn deze 62 transacties stuk voor stuk nauwkeurig bekeken en is vastgesteld of deze in beslissende mate gerelateerd zijn aan fossiele brandstoffen. Voor de overige 451 transacties is gekeken naar exporteur, NACE-indeling,² debiteur en bestemmingsland;

¹ Aanhangsel van de Handelingen, Vergaderjaar 2016-2017, Aanhangselnummer 2328.

² De NACE-code is een code die door de Europese Unie en haar lidstaten toegekend wordt aan een bepaalde klasse van economische activiteiten (al dan niet commercieel). Deze codering is bedoeld als hulpmiddel bij het opstellen van economische statistieken en overzichten.

twijfelgevallen onder deze 451 transacties zijn in alle gevallen toegerekend aan de fossiele sector, zodat het berekende percentage voor de fossiele sector in werkelijkheid zeker niet hoger maar wellicht lager is. Het berekenen van deze cijfers gaat dus gepaard met een grote hoeveelheid handwerk.

Zoals ook aangegeven in de beleidsdoorlichting van artikel 5 van begroting IX van het ministerie van Financiën vormt de fossiele sector als afnemer van transacties een bijzonder groot aandeel in de verzekerde portefeuille. Deze sector is de grootste 'debiteur' bij Nederlandse ekv-gedekte transacties. De vraag naar verzekeringen voor hernieuwbare energie is ondanks het ruime beleid voor dergelijke transacties tot op heden relatief beperkt geweest. Zoals aangegeven in de antwoorden van 12 juli 2017 worden verdere initiatieven genomen, zowel nationaal als internationaal, om het verzekeringsinstrumentarium nog aantrekkelijker te maken voor toepassing op hernieuwbare energie projecten.

Zoals blijkt uit het voorafgaande zijn deze cijfers niet standaard beschikbaar en worden ze dus ook niet gepubliceerd.

2

Deelt u de mening dat de omvang van EKV-steun voor fossiel-gerelateerde projecten slecht strookt met de doelstellingen van het Akkoord van Parijs? Bent u bereid een afbouwplan voor exportkredietverzekeringen voor fossiel-gerelateerde projecten te maken? Zo nee, waarom niet?

Nee. Het Akkoord van Parijs spreekt niet over exportkredietverzekering, dus ook niet over wat de samenstelling van de verzekeringsportefeuille op dit moment zou moeten zijn. De ekv is een generiek en vraaggestuurd instrument dat ertoe bijdraagt dat Nederlandse exporteurs op gelijke voet kunnen concurreren met het buitenland. Het CBS heeft becijferd dat hiermee jaarlijks gemiddeld 20.000 banen gemoeid zijn. De ekv is beschikbaar voor Nederlandse export in den brede. Er worden geen sectoren uitgesloten, ekv-steun is ook toegankelijk voor sectoren die niet bijdragen aan het behalen van de doelstellingen van Parijs. Mocht Nederland unilateraal besluiten leveringen aan fossiele projecten uit te sluiten van verzekeringen, dan is het enige effect dat Nederlandse export en werkgelegenheid verschuift naar het buitenland, wat vooral de Nederlandse watersector zou schaden. De uitsluiting door Nederland heeft namelijk geen gevolgen voor de afweging van het buitenlandse bedrijf dat heeft besloten te investeren in de fossiele sector en brengt het behalen van de doelstellingen van Parijs niet dichterbij.

Daar komt bij dat de onderliggende transacties uit de categorie olie- en gasector een grote verscheidenheid kennen wat betreft de effecten op het klimaat. Zo komt het vaak voor dat de verzekerde transacties uit de olie- en gasector ertoe bijdragen dat de afnemer juist schonere, veiligere en milieuvriendelijkere technologieën gebruikt. Voor alle transacties geldt dat de staat alleen verzekeringen afgeeft voor transacties waarvan de milieu- en sociale risico's aanvaardbaar zijn bevonden na beoordeling aan de hand van internationale standaarden.

Omdat de ekv een vraaggestuurd instrument is ligt het voor de hand dat de portefeuille in de komende jaren langs natuurlijke weg, door vraageffecten, zal verschuiven naar meer duurzame projecten. Daarbij is het waardevol dat de bekendheid van de ekv bij exporteurs in de hernieuwbare energiesector wordt vergroot. Ten slotte is het zo dat de bestaande portefeuille zoals eerder vermeld bestaat uit verzekeringsverplichtingen van transacties die in de afgelopen tien jaar zijn aangegaan. Het gaat bij de ekv doorgaans – zeker bij de grotere transacties – om middellange of langlopende verplichtingen. De huidige portefeuille is dus voor het overgrote deel tot stand gekomen voordat het Akkoord van Parijs werd gesloten.

3

Hoe gaat u ervoor zorgen dat de voortgang en monitoring van een afbouwplan voor EKV-steun voor fossiel-gerelateerde transacties publiekelijk inzichtelijk is?

Zoals in het antwoord op vraag 2 beschreven wordt er niet gewerkt aan een dergelijk plan.

4

Deelt u de mening dat EKV's verlenen aan duurzame energieprojecten leidt tot een betere verhouding tussen (economisch) rendement en risico van die projecten? Zo nee, waarom niet?

Bij de ekv worden betalingsrisico's van transacties verzekerd die bijvoorbeeld door hun lange looptijd of hun omvang, of een combinatie van beide, niet door de private markt kunnen worden verzekerd. Zonder de ekv komen deze transacties in het geheel niet tot stand. Door de unieke eigenschappen van het instrument dat de staat aanbiedt, wordt het risico beheers- en betaalbaar. Zo bezien is het antwoord op de vraag ja.

5

Deelt u de mening dat de Nederlandse regering het EKV-instrumentarium dient te gebruiken voor economische sectoren die gestimuleerd moet worden en niet voor sectoren die afgebouwd moeten worden? Zo nee, waarom niet?

Nee, zie het antwoord op vraag 2. De ekv is een generiek instrument ter ondersteuning van de Nederlandse export in den brede. Uit de verruimde verzekeringsmogelijkheden voor hernieuwbare energie blijkt dat de Nederlandse staat dergelijke transacties graag met behulp van ekv mogelijk wil maken. Gezien de concurrentie met het buitenland waarin de Nederlandse exporteurs verwickeld zijn, is het onverstandig om unilateraal binnen het ekv-instrumentarium specifieke economische sectoren af te bouwen. De transacties in deze sectoren gaan namelijk gewoon door, alleen met een niet-Nederlandse leverancier.

6

Wat is het tijdpad voor het introduceren van een "information disclosure"-beleid bij de EKV? Wanneer verwacht u een definitieve versie van dit beleid met de Kamer te kunnen delen?

Het streven is om de *information disclosure policy* rond de jaarwisseling publiek te maken. In het najaar is een tweede consultatieronde gepland.

7

Bent u bereid in het "information disclosure"-beleid van de EKV op te nemen dat Atradius DSB (ADSB) publiekelijk elk jaar in het duurzaamheidsverslag presenteert in welke mate de EKV de fossiele-energiesector ondersteunt, waarbij exact wordt aangegeven hoe gepubliceerde cijfers worden onderbouwd? Deelt u de mening dat hierbij ook moet worden aangegeven welke stappen het ministerie en ADSB hebben gezet om meer duurzame energietransacties te verzekeren? Zo ja, hoe gaat u daarvoor zorgen? Zo nee, waarom niet?

Atradius DSB publiceert jaarlijks een duurzaamheidsverslag. Hierin wordt uitgebreid ingegaan op het mvo-beleid, de geldende internationale afspraken, beleidsontwikkelingen op alle gebieden van duurzaamheid, een doorkijk naar de toekomst en op de gescreende en beoordeelde aanvragen. Ik blijf u graag informeren over onze inzet om het aandeel van hernieuwbare energie in de ekv-portefeuille te vergroten. Dit zal ook aandacht krijgen in het duurzaamheidsverslag van Atradius DSB. We blijven echter afhankelijk van de kansen die Nederlandse exporteurs op het gebied van hernieuwbare energie zien en krijgen om het aandeel hiervan in de ekv-portefeuille te vergroten. Het kabinet zal aan de Tweede Kamer blijven rapporteren in welke mate de portefeuille blootgesteld is aan risico op de olie- en gassector.

8

Welke opdracht(en) heeft u aan ADSB gegeven om invulling te geven aan de aangenomen motie-Dik-Faber/Van Veldhoven? 2)

In het stelsel van de ekv is de staat verzekeraar en Atradius DSB uitvoerder. Omdat de staat geen financiële instelling is, heeft de motie geen betrekking op de activiteiten van de staat. In tegenstelling tot private instellingen onderneemt de staat als verzekeraar geen beleggingsactiviteiten (en Atradius DSB uiteraard evenmin), dus ook materieel heeft de motie geen betrekking op de ekv. Dit neemt niet weg dat zowel op nationaal als op internationaal niveau initiatieven worden ontplooid om de ekv optimaal in te richten voor toepassing op duurzame projecten. Zie onder andere de antwoorden op Kamervragen die op 12 juli 2017 naar uw Kamer zijn gestuurd.

9

Wat is het tijdpad voor het nieuwe beleidsdocument maatschappelijk verantwoord ondernemen (mvo) voor de EKV? Hoe worden de risico's van broeikasgasemissies meegenomen in het nieuwe mvo-beleidsdocument?

Naar verwachting zal nog dit jaar een consultatie op het geactualiseerde mvo-beleidsdocument plaatsvinden. Nadat de eventuele input uit deze consultatie is verwerkt kan het kabinet het nieuwe beleidsdocument zo snel mogelijk vaststellen. Er zijn veel inhoudelijke facetten voor de mvo-beoordeling, waaronder broeikasgasemissies, die waar relevant mee worden genomen tijdens het beoordelingsproces. Deze facetten volgen uit de voor de ekv relevante standaarden waaraan wordt getoetst. In het mvo-beleidsdocument wordt beschreven wat het internationale en nationale beleidskader – inclusief de standaarden voor toetsing – is en wat de werkwijze ten aanzien van mvo-beoordeling inhoudt.

Het proces van toetsing en beoordeling van de milieu- en sociale gevolgen geschiedt volgens in OESO-verband gemaakte afspraken, de *Common Approaches*. Deze vormen een relatief streng en voor de ekv op maat gemaakt beoordelingskader. De *Common Approaches* verwijzen naar de *Worldbank and IFC Performance Standards* en *Environmental, Health and Safety Guidelines* en de *United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights*, die het inhoudelijke referentiekader vormen voor toetsing. Indien deze standaarden in specifieke gevallen niet (volledig) voorzien in een passend beoordelingskader voor de mvo-toets, wordt er gezocht naar mogelijke andere internationale standaarden die als *benchmark* kunnen worden gebruikt. We zullen in het nieuwe beleidsdocument nadrukkelijk aangeven welke standaarden (denk hierbij vooral aan mensenrechten en emissies) versterkt worden in de toetsing.

10

Bent u zich ervan bewust dat het gebruik van de bestaande reserves in de momenteel operationele olie- en gasvelden alleen, ook zonder kolen, de opwarming van de aarde boven de 1,5°C brengt? Bent u er zich van bewust dat voor de 2°C- of de 1,5°C-limiet, respectievelijk ongeveer 68% of 85% van de reserves in de grond moet blijven (ondanks rendementsverbeteringen en innovaties in verbranding en CO2-opslag)? 3) Zo nee, waarom niet? Deelt u, aangezien de EKV een instrument is ter ondervanging van langetermijnfinancieringsrisico's, de mening dat dit vraagt om een afbouw van ondersteuning voor de ontwikkeling van projecten voor het op de markt brengen van nieuwe fossiele brandstoffen? Zo nee, waarom niet?

Ik ben bekend met publicaties van studies die een verband leggen tussen fossiele reserves en het koolstofbudget behorend bij een scenario van 2°C en 1,5°C klimaatverandering, en wijs graag op de bredere analyses van emissiereductiepaden zoals uitgewerkt door onder andere IPCC en PBL. Een van de doelen van het Akkoord van Parijs is om financieringsstromen in overeenstemming te brengen met de overgang naar een koolstofarme en klimaatweerbare samenleving. Het kabinet richt zich op nationale en internationale initiatieven om de ekv zo aantrekkelijk mogelijk te maken

voor duurzame projecten. Zoals gesteld in antwoord op de vragen 2, 3 en 5 is een afbouwplan geen doelmatige of doeltreffende manier om de doelstellingen van Parijs te halen.

11

Welke concrete stappen zet u om uw wens om projecten voor duurzame energie, klimaatmitigatie en –adaptatie meer te ondersteunen vanuit de EKV te bereiken?

Zie hiervoor de antwoorden die op 12 juli 2017 naar uw Kamer zijn gestuurd.

12

Hoe geeft u uitvoering aan Artikel 46 van de Common Approaches? Kunt u eventuele rapportages in dit kader aan de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) verstrekken met de Kamer delen?

In de mvo-beoordeling van een te verzekeren transactie worden broeikasemissies meegenomen conform het beleid zoals neergelegd in het mvo-beleidsdocument. Indien tot afgifte van een polis wordt overgegaan, wordt volgens een vast *format* aan de OESO gerapporteerd. Het betreft dus steeds rapportages op transactieniveau, die grotendeels bestaan uit bedrijfsvertrouwelijke informatie. Door de OESO wordt niet op generiek niveau bijgehouden in welke mate verzekerde transacties invloed hebben op emissies. De OESO publiceert jaarlijks een geaggregeerd overzicht van de ondersteunde categorie A- en B-projecten op <http://www.oecd.org/trade/xcred/category-a-and-b-projects.htm>.

13

Deelt u nog steeds de mening dat EKV voor kolen gestopt moet worden bij de OESO, de positie die premier Rutte en president Obama innamen in 2014? 4)

14

Bent u bereid om bij de OESO en/of de EU te pleiten voor een uitsluitingslijst voor ondersteuning aan kolen, olie en gas? Zo nee, waarom niet?

Het kabinet staat nog steeds achter het standpunt van premier Rutte en president Obama, zoals destijds verwoord in het statement: *'We emphasize that our work to scale up climate friendly investments in developing countries is most effective when combined with reducing public incentives for high-carbon infrastructure. To this end, the Netherlands is joining the United States, the United Kingdom, and others in agreeing to end support for public financing of new coal-fired power plants abroad except in rare circumstances.'* Zie voor het volledige statement: <https://www.government.nl/documents/reports/2014/03/24/joint-statement-by-the-united-states-and-the-netherlands-on-climate-change-and-financing-the-transition-to-low-carbon-investmen>. In 2015 zijn vervolgens internationale afspraken gemaakt over het beperken van de mogelijkheden om exportkredietverzekeringen af te geven ten behoeve van de export van kolencentrales. Op 1 december 2015 heb ik uw Kamer hierover geïnformeerd. Nederland heeft samen met de VS het voortouw genomen om te komen tot een zo sterk mogelijk akkoord. In zijn algemeenheid behoort Nederland tot de meest ambitieuze landen bij het maken van internationale afspraken op het terrein van ekv en duurzaamheid. Het uitsluiten van projecten gerelateerd aan olie en gas zou echter een onrealistische onderhandelingsinzet zijn en is niet in lijn met het kabinetsbeleid.

15

Op welke concrete manier (of anderszins) heeft het Nederlandse bedrijfsleven kunnen profiteren van de Climate Change Sector Understanding (CCSU) en de Sector Understanding on export credits for coal-fired electricity generation projects (CFSU)?

Aangezien er nog (nagenoeg) geen aanvragen ontvangen zijn voor klimaatrelevante transacties profiteren Nederlandse transacties ook nog niet van de mogelijkheden die het CCSU en CFSU

bieden. Overigens is het CFSU pas sinds begin van dit jaar van kracht en zal er daarom in het algemeen nog beperkte ervaring zijn met het gebruik van deze *sector understanding*. Atradius DSB informeert exporteurs nadrukkelijk over de mogelijkheden die de *understandings* bieden.

16

Op welke manier laat het initiatief om in OESO-verband een gezamenlijk systeem te ontwikkelen voor de rapportage over de klimaatrelevantie van de verzekerde transacties ook de negatieve klimaatimpact zien?

Het initiatief is erop gericht om de Participanten van de *Arrangement* bewust te laten worden van de positieve bijdrage die de ekv kan leveren aan klimaatrelevante projecten. Het gaat niet om een systeem voor rapportages over klimaatrelevantie van de verzekerde transacties. De gedachte is om hierdoor bewustzijn te creëren voor de aanvullende mogelijkheden die ekv wellicht kan bieden aan partijen met een tekort aan financieringsmogelijkheden voor dergelijke projecten. Het kabinet ondersteunt dit initiatief van harte.

17

Bent u bereid om, net zoals het CBS de economische toegevoegde waarde heeft onderzocht, te laten onderzoeken in welke mate de EKV bijdraagt aan de doelstellingen van Parijs?

Het kabinet zal samen met Atradius DSB bekijken of het mogelijk is in het duurzaamheidsverslag verzekerde transacties te vermelden die bijdragen aan het behalen van de doelstellingen van het Akkoord van Parijs in de landen waaraan de Nederlandse goederen of diensten worden geleverd.

18

Op welke manier bent u van plan om de EKV in te zetten in het nieuwe fonds Climate Investor One?

Climate Investor One richt zich op het bij elkaar brengen van hernieuwbare energie projecten in ontwikkelingslanden enerzijds en (institutionele) investeerders in ontwikkelde landen anderzijds. Het fonds zal naar verwachting een omvang van 1 miljard euro krijgen en beoogt telkens nieuwe projecten te ondersteunen gedurende de looptijd van twintig jaar. De ekv-dekking wordt toegepast om maximaal 200 miljoen euro aan private investeringen te verzekeren (en daardoor te mobiliseren) die door beleggers worden ingebracht in het fonds. De ekv-dekking richt zich hierbij op de (relatief risicovolle) bouwfase van projecten. Het marktfalen dat de ekv hiermee (vergelijkbaar met de 'reguliere' operaties) adresseert, is de private onderinvestering in relevante projecten als gevolg van ontbrekende ervaring van veel investeerders met het financieren van hernieuwbare energie projecten in ontwikkelingslanden. De aan dergelijke investeringen verbonden risico's zijn niet noodzakelijkerwijs te groot, maar onbekendheid maakt dat veel investeerders hier – zonder garanties – niet aan beginnen. Relevant voor de toepassing van de ekv is ook dat de structuur van het fonds de kostendekkendheid van de ekv waarborgt. Door de ekv in te zetten wordt het fonds in de gelegenheid gesteld om private investeringen aan te trekken voor duurzame projecten, waarbij het gaat om een veelvoud van de verzekerde 200 miljoen euro.

1) Kamervragen Beckerman/Ouwehand c.s., Aangangsels Handelingen, vergaderjaar 2016-2017, nr. 2328

2) Kamerstuk 31 793, nr. 143.

3) Website Oil Change International, 22 september 2016 (<http://priceofoil.org/2016/09/22/the-skys-limit-report/>)

4) Website rijksoverheid, 24 maart 2014

(<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2014/03/24/joint-statement-by-the-united-states-and-the-netherlands-on-climate-change-and-financing-the-transition-to-low-carbon-investmen>)

