



Evaluatie COP26-beleid exportkredietverzekering

Eindrapport

Evaluatie COP26-beleid exportkredietverzekering

Eindrapport

Rosanna Cohn

Rogier van Schelven

Paul van Dijk

DATUM

30-4-2024

Inhoudsopgave

1.	Samenvattende conclusies en aanbevelingen	4
1.1.	Achtergrond en aanleiding	4
1.2.	De evaluatie	5
1.3.	Conclusies	6
1.4.	Aanbevelingen	11
2.	Onderzoeksaanpak	13
2.1.	Aanpak	13
2.2.	Leeswijzer	13
3.	Uitwerking en uitvoering	14
3.1.	Doelstellingen en beoogde werking	14
3.2.	Uitsluitingen en uitzonderingen	16
3.3.	Uitvoering	22
3.4.	Scope van het beleid	23
4.	Effecten COP26-beleid	26
4.1.	Geen ekv voor de fossiele sector	26
4.2.	Exportbevordering	29
4.3.	Internationaal gelijkwaardig speelveld (level playing field)	32
4.4.	Transitie naar groen	37
	Bijlage I. Gesprekspartners	41
	Bijlage II. Cijfers t.a.v. ekv	42
	Bijlage III. Internationale vergelijking	43

1. Samenvattende conclusies en aanbevelingen

Dit rapport bevat de bevindingen van de ex-durante evaluatie van het COP26-beleid voor de exportkredietverzekering.

1.1. Achtergrond en aanleiding

Een exportkredietverzekering (ekv) biedt exporteurs van kapitaalgoederen, internationaal opererende aannemingsbedrijven, banken en investeerders verzekeringen en garanties tegen risico's bij het zakendoen in het buitenland. De Nederlandse overheid is hierbij de verzekeraar en staat garant voor polissen. De Staat verstrekt geen subsidie en doet geen investering, maar verzekert enkel het risico van de transacties. De ekv maakt export mogelijk die voor private verzekeraars te risicovol is om te verzekeren.

De uitvoering is in handen van Atradius Dutch State Business (ADSB).¹ ADSB voert het beleid uit van het ministerie van Financiën en het Ministerie van Buitenlandse Zaken en bepaalt welke bedrijven en transacties in aanmerking komen voor een ekv.² In 2022 is ADSB voor 4.100 miljoen euro aan nieuwe verplichtingen aangegaan.³

In 2021 heeft het Verenigd Koninkrijk tijdens de Klimaatconferentie van Glasgow (hierna: COP26) een verklaring opgesteld voor het in lijn brengen van internationale overheidssteun met de groene energietransitie. De verklaring heeft gevolgen voor het ekv-beleid van Nederland, als één van de 39 initiële ondertekenaars van deze COP26-verklaring.⁴ Een deel van de ekv-verzekerde projecten heeft direct of indirect betrekking op de fossiele energiesector. De inzet van de COP26-verklaring was om deze fossiele energieprojecten vanaf eind 2022 niet meer te verzekeren via de ekv. De implementatie van de COP26-verklaring is een belangrijke stap in de Nederlandse inzet om de 1,5-grad-doelstelling van het Klimaatakkoord van Parijs te bereiken.

Op 1 januari 2023 is het Nederlandse COP26-beleid ingegaan. Onderdeel van dit beleid is de beëindiging van nieuwe ekv-steun aan de fossiele energiesector per 1 januari 2023, behoudens uitzonderingen die in lijn zijn met de 1,5-grad-doelstelling en projecten in het kader van Europese leveringszekerheid (REPowerEU⁵). Ook werd een overgangperiode van één jaar ingesteld: aanvragen die vóór eind 2022 waren ingediend bij ADSB, konden tot 31 december 2023 een polis krijgen op basis van de regels die vóór invoering van het COP26-beleid golden. Op 3 november 2022 heeft het kabinet, in een brief aan de Tweede Kamer over de uitwerking van de COP26-verklaring, toegezegd om het COP26-beleid voor de ekv periodiek te evalueren.⁶ In dit hoofdstuk vindt u de samenvattende conclusies en aanbevelingen van deze eerste evaluatie.

¹ Zie: <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2023/OWB/IX/onderdeel/1484211>.

² Zie Algemene brochure ADSB <https://atradius.nl/documents/algemene-brochure-adsb.pdf> en Toetsing op niveau: Kamerstukken II 2022/23, 26 485, nr. 413. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26485-421.pdf>.

³ Het gaat hierbij om nieuw obligo (1.100 miljoen) en uitgereikte dekkingstoezeggingen (dt's) en dekkingadviezen (da's) (3.000 miljoen). Zie ADSB (2023). Jaaroverzicht 2022. <https://atradiusdutchstatebusiness.nl/nl/artikel/jaaroverzicht.html>.

⁴ Inmiddels hebben 41 landen de COP26-verklaring getekend

⁵ Zie: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en.

⁶ Kamerstukken II 2022/23, 31 793, nr. 230. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31793-230.html>.

1.2. De evaluatie

In dit onderzoek wordt antwoord gegeven op de volgende hoofdvraag:

Wat zijn de effecten van het COP26-beleid voor de exportkredietverzekering tot nu toe?

Het onderzoek beantwoordt daarbij de volgende deelvragen:

1. Hoe verhoudt het Nederlands COP26-beleid zich tot het beleid van andere landen (internationaal speelveld)?
2. In welke mate zijn de uitzonderingsgronden onder het COP26-beleid nog relevant en nodig?
3. In welke mate hebben exporteurs transacties misgelopen vanwege het COP26-beleid?
4. Geven het huidige Nederlandse klimaatbeleid en de meest recente klimaatwetenschappelijke inzichten redenen om het huidige COP26-beleid aan te scherpen?
5. Zijn er wijzigingen nodig in het COP26-beleid voor de Nederlandse ekv?

We baseren onze conclusies op een documentanalyse, data-analyse en interviews met stakeholders. In hoofdstuk 1 is een nadere toelichting op de aanpak van het onderzoek opgenomen.

Scope

Dit onderzoek richt zich op de effecten van het COP26-beleid voor de ekv. Specifiek is het onderzoek gericht op het beleid om conform de COP26-verklaring met ingang van 1 januari 2023 nieuwe publieke steun van de ekv voor de fossiele energiesector in het buitenland te beëindigen.

- Het bredere instrumentarium van de ekv is onlangs geëvalueerd.⁷ In onze analyse hebben we gebruik gemaakt van de inzichten uit deze evaluatie. Onze conclusies en aanbevelingen zien specifiek op het COP26-beleid binnen de ekv en niet op de ekv in den brede.
- Het onderzoek richt zich op de effecten vanaf de inwerkingtreding van het beleid op 1 januari 2023. Dit onderzoek trekt geen conclusies over hoe het Nederlandse COP26-beleid voor de ekv tot stand is gekomen.
- De COP26-verklaring richt zich op het in lijn brengen van internationale overheidssteun met de groene energietransitie. Dit betekent dat financieringsstromen in lijn gebracht dienen te worden met de 1,5-grad-doelstelling. Dit vraagt om een opschaling van de mondiale investeringen in de energietransitie en verschuiving van investeringsstromen van de fossiele energiesector naar de duurzame energiesector. Naast de uitsluitingen van de ekv heeft de COP26-verklaring dus ook betrekking op de ondersteuning van bedrijven in de transitie van fossiele naar duurzame energie. Dit onderzoek richt zich enkel op de effecten van de uitsluitingen van de ekv.

Het COP26-beleid is op 1 januari 2023 in werking getreden met een overgangsperiode van 1 jaar. De evaluatieperiode is daarmee zeer beperkt. We beschrijven de effecten die we tot nu toe zien op basis van de beschikbare feiten, cijfers en percepties. Daarbij merken we op dat het gezien de aard van het instrument, dat wordt toegepast bij complexe transacties met een lange doorlooptijd, aannemelijk is dat effecten zich op langere termijn zullen manifesteren.

⁷ Zie voor een doorlichting van het volledige ekv-instrumentarium de in 2023 uitgevoerde beleidsdoorlichting: Ministerie van Financiën (2023), Beleidsdoorlichting begrotingsartikel 5. Exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekeringen. <https://open.overheid.nl/documenten/8631d527-766c-4867-a2df-1e50d9e8013c/file>.

1.3. Conclusies

Conclusie 1. Het COP26-beleid voor de ekv is, behoudens één transactie, doeltreffend ten aanzien van het gestelde doel: geen ekv meer voor de fossiele energiesector behoudens de in het beleid geformuleerde uitzonderingen.

- Wij stellen vast dat na de inwerkingtreding van het COP26-beleid geen ekv is verstrekt voor de fossiele energiesector, behoudens zes projecten met een verzekerde waarde van €344 miljoen. Van deze zes projecten valt één transactie buiten de 1,5-grad-doelstelling (zie hieronder). Daarmee is het beleid dus doeltreffend, behoudens deze ene transactie.
- De zes projecten in de fossiele energiesector betroffen:
 - Eén transactie in de overgangperiode met een verzekerde waarde van afgerond \$340 miljoen;
 - Vier transacties met een beroep op de vastgestelde uitzonderingen, waarvan:
 - drie uitzonderingen voor specifieke vaar- en voertuigen ten behoeve van ondersteunende diensten voor bestaande fossiele infrastructuur met een verzekerde waarde van afgerond €10 miljoen, €2 miljoen en €6 miljoen;
 - één uitzondering voor verbetering van de milieuprestatie en/of veiligheid en/of gezondheid met een verzekerde waarde van afgerond €3 miljoen;
 - Eén transactie buiten het COP26-beleid (betreft een downstream transactie).
- In 2022 zijn in totaal vier projecten verzekerd met een verzekerde waarde van €15 miljoen en in 2021 zeventien projecten met een verzekerde waarde van €1.566 miljoen. Gezien de korte looptijd van het COP26-beleid is het te vroeg om een dalende trend vast te stellen in het aantal fossiele ekv-polissen en de verzekerde waarde daarvan. Wel is het op basis van voorbeelden, aangedragen door Nederlandse exporteurs, aannemelijk dat er fossiele energieprojecten zijn die vanwege het nieuwe beleid geen ekv-steun hebben ontvangen.
- Het niet langer ontvangen van ekv-steun betekent niet direct dat al die fossiele energieprojecten niet meer worden uitgevoerd door Nederlandse exporteurs. Het is namelijk aannemelijk dat een deel van die projecten alsnog wordt uitgevoerd door Nederlandse exporteurs. Zo noemen Nederlandse exporteurs in de gesprekken voorbeelden van projecten die zij willen verzekeren bij een andere verzekeraar (binnen of buiten Nederland) of voorbeelden waarbij zij ervoor kiezen de transactie onverzekerd uit te voeren. Het verschilt tussen sectoren, bedrijven en projecten in hoeverre export zonder ekv-steun van de Staat toch doorgang vindt. Dit is bijvoorbeeld afhankelijk van de omvang en risico's van de transactie, de omvang van het bedrijf, de mate waarin transacties afhankelijk zijn van de ekv en de mate van afhankelijkheid van fossiele energieprojecten in het businessmodel.

Conclusie 2. Op basis van wetenschappelijke inzichten en de percepties van stakeholders en kan enerzijds worden beredeneerd dat de uitzonderingen behouden moeten blijven en kan anderzijds worden betoogd dat ze afgebouwd moeten worden. Met het oog op consistentie van het - recent ingevoerde - beleid en het behoud van een gelijk speelveld binnen de Europese ondertekenaars van de COP26-verklaring (zie conclusie 6) zien we nu geen dwingende en dringende redenen voor aanpassing van de huidige set uitzonderingen.

- a. Op basis van de meeste recente klimaatwetenschappelijke inzichten kan enerzijds beargumenteerd worden dat bestaande fossiele energiebronnen nodig zijn en zullen blijven in de transitie. Anderzijds geven de rapporten een duidelijk signaal dat afbouw van de (bestaande) fossiele energiesector urgent is om de 1,5-grad-doelstelling te halen.**
- b. Er is onder stakeholders geen consensus over de mate waarin de uitzonderingsgronden onder het COP26-beleid nog relevant en nodig zijn.**

- Bij het opstellen van het Nederlandse beleid is uitgegaan van de klimaatwetenschappelijke inzichten over het 1,5-grad-scenario, zoals het IEA-rapport en de IPCC-rapporten. Bij het uitwerken daarvan zijn het bedrijfsleven en de maatschappelijke organisaties betrokken. De uitzonderingen zijn daarnaast gedeeld en afgestemd met andere Export Finance for Future (E3F)-landen. Binnen E3F-verband hebben de uitzonderingen betrekking op (1) bestaande infrastructuur, mits de levensduur niet wordt verlengd en/of er sprake is van verbetering van de milieu-impact, de veiligheid of de efficiëntie; en (2) projecten die gericht zijn op de ontmanteling of verandering van toepassing van bestaande fossiele infrastructuur. Verder hebben de E3F-landen specifieke uitzonderingen opgesteld die aansluiten bij belangrijke exportsectoren in de betreffende landen.
- Onder gesprekspartners in dit onderzoek bestaat een gedeeld beeld over de noodzaak om klimaatverandering tegen te gaan en de 1,5-grad-doelstelling te halen. Ook is er een gedeeld beeld over welke projecten wel en niet in een klimaatneutrale wereld passen. Tegelijkertijd verschillen gesprekspartners – afhankelijk van hun positie – van mening over de route naar klimaatneutraliteit. Zo is er geen consensus over de mate waarin de huidige uitzonderingen in het Nederlandse beleid nog relevant en nodig zijn. Bedrijven kunnen zich vinden in de huidige uitzonderingen en vinden de lijst passend bij de Nederlandse exportbasis, bijvoorbeeld omdat specifieke uitzonderingen zijn gericht op de maritieme sector. Maatschappelijke organisaties beargumenteren juist dat de uitzonderingen voor bestaande infrastructuur de fossiele energiesector in stand houden, terwijl afbouw nodig is om de 1,5-grad-doelstelling te halen.
- De ontbrekende consensus over de uitzonderingen is deels te verklaren doordat de inzichten uit de wetenschappelijke rapporten op mondiaal niveau zijn beschreven en deze in sommige gevallen ruimte bieden voor verschillende interpretaties als het gaat om de ekv:
 - Bedrijven en enkele andere gesprekspartners vinden de uitzonderingen in lijn met de rapporten, omdat daaruit onder meer naar voren komt dat fossiele brandstoffen nodig zijn en zullen blijven.
 - Maatschappelijke organisaties zeggen daarentegen dat het niet in lijn is met de 1,5-grad-doelstelling om uitzonderingen te hebben, omdat uit de rapporten een duidelijk signaal naar voren komt dat afbouw nodig is en dat de opwarming van de aarde boven de 1,5 grad Celsius zal komen bij volledige exploitatie van alle bestaande olie- en gasbronnen. Maatschappelijke organisaties geven op basis hiervan aan dat binnen deze scenario's helemaal geen ruimte zou moeten zijn voor uitzonderingen op het COP26-beleid voor de ekv.
- Op basis van het bovenstaande zien we – relatief kort na de inwerkingtreding van het COP26-beleid – geen dwingende en dringende redenen voor aanpassing van de huidige set uitzonderingen. Wel zien we verbeterpotentieel waar het gaat om de duiding van de termijn van uitzonderingen (zit er een termijn aan het gebruik van de uitzonderingen?) en om verheldering ter voorkoming van verschillende interpretaties (bijvoorbeeld: wanneer is iets bestaande infrastructuur en hoe bewijst je dat de levensduur niet verlengd wordt?).

Conclusie 3. Op grond van dit onderzoek zien we geen doorslaggevende redenen om de uitzondering voor leveringszekerheid te behouden. Andersom zien we ook geen doorslaggevende redenen om deze uitzondering nu af te schaffen. Onze conclusie is daarmee om de lijn van het plan REPowerEU van de Europese Commissie te volgen en deze uitzondering opnieuw tegen het licht te houden bij wijziging van REPowerEU.

- Eén uitzonderingsgrond betreft fossiele energieprojecten die worden uitgevoerd ten behoeve van de leveringszekerheid van olie en gas. Het kabinet volgt hierin de lijn van het Europese REPowerEU plan. De percepties van gesprekspartners over nut en noodzaak van deze uitzonderingsgrond verschillen:

- Sommige gesprekspartners vinden dat de urgentie is afgenomen, omdat er geen gebruik van is gemaakt; tegelijkertijd betekent dit niet per definitie dat de uitzondering in de toekomst niet nodig kan zijn.
- Sommige gesprekspartners interpreteren de uitzondering als acute leveringszekerheid, terwijl ekv-ondersteunde transacties meestal projecten met een lange doorlooptijd betreffen.
- Het REpowerEU plan ontmoet kritiek omdat het behalen van de 1,5-grad-doelstelling in gevaar zou komen, bijvoorbeeld omdat het plan kan leiden tot het aanspreken van nieuwe fossiele energiebronnen die nog jarenlang uitgeput kunnen worden.

Conclusie 4. De beëindiging van publieke ekv-steun voor de fossiele energiesector beperkt de huidige macro-economische effecten van de ekv en daarmee de doeltreffendheid van de ekv.

- De doelstellingen van de ekv zijn het bevorderen van het bruto binnenlands product (BBP) en de werkgelegenheid. Op macroniveau geldt dat exportkredietverzekering volgens de recente beleidsdoorlichting een doeltreffend instrument is.
- Aangenomen kan worden dat het COP26-beleid zorgt voor een verlaging van de doeltreffendheid van het ekv-instrument omdat fossiele energietransacties niet langer worden verzekerd. Waar de ekv in algemene zin tot doel heeft de export en daarmee het BBP en de werkgelegenheid te bevorderen, kan worden aangenomen dat het nieuwe beleid leidt tot een lagere export en daarmee een beperking van deze positieve effecten. Anders gezegd, elke beperking van de ekv beperkt logischerwijs ook de doeltreffendheid van de ekv (in ieder geval op de korte termijn). Wel zijn met het COP26-beleid ook aanvullende maatregelen ingevoerd (flankerend beleid), met de intentie om groene export te bevorderen.

Conclusie 5. Het COP26-beleid voor de ekv heeft negatieve effecten voor exporteurs in de fossiele energiesector.

- Het onderzoek laat zien dat het COP26-beleid consequenties heeft gehad voor exporteurs die leveren aan de fossiele energiesector in het buitenland. Door betalingsrisico's niet meer te verzekeren, ondervinden de exporteurs die gebruik maken van de ekv-steun dat transacties niet meer mogelijk zijn, dan wel duurder zijn of met meer risico gepaard gaan (want minder of niet verzekerd). Nederlandse exporteurs geven aan transacties te zijn misgelopen als gevolg van de uitsluiting van fossiele energieprojecten. Bedrijven kunnen hier ook voorbeelden van noemen. De omvang van de effecten laat zich niet kwantificeren.
- De mate waarin de negatieve effecten optreden verschilt tussen sectoren en bedrijven. De gevolgen van de uitsluiting van fossiele transacties zullen groot zijn wanneer een bedrijf voornamelijk producten en/of diensten levert aan de fossiele energiesector, veel concurrenten heeft en afhankelijk is van relatief grote (complexe) transacties waarbij de additionaliteit van de ekv-steun groot is. Andersom geldt dat er ook bedrijven zijn waarvoor de impact beperkt is, bijvoorbeeld omdat ze ook producten en/of diensten leveren aan andere sectoren.

Conclusie 6. Het COP26-beleid voor de ekv heeft een negatief effect op het gelijkwaardig speelveld voor Nederlandse bedrijven. Dit kan een concurrentienadeel opleveren. Het speelveld is het meest gelijkwaardig ten opzichte van concurrerende bedrijven in landen die de COP26-verklaring hebben ondertekend en onderdeel uitmaken van de E3F-coalitie. Het speelveld is het minst gelijkwaardig ten opzichte van niet-ondertekenaars van de COP26-verklaring die niet bij de OESO zijn aangesloten.

Conclusie 7. De Nederlandse overheid zet zich onder andere in E3F, EU en OESO-verband in voor een meer gelijkwaardig speelveld. We zien verschillende positieve ontwikkelingen. Zo sluiten steeds meer landen zich aan bij de COP26-verklaring en in OESO-verband vinden onderhandelingen plaats om het Arrangement voor exportkredietverzekeringen in lijn te brengen met de 1.5 graad doelstelling.

- De reikwijdte van het beleid sluit aan bij de COP26-verklaring. Ook is de reikwijdte in E3F-verband afgestemd en komt het grotendeels overeen met andere E3F-landen. De hoofdlijn is een algehele uitsluiting voor olie, kolen en gas. Het gaat hierbij om een uitsluiting voor de keten, van exploratie tot distributie.
- De effecten voor exporteurs zijn afhankelijk van het concurrentienadeel dat bedrijven ondervinden doordat de ekv-steun niet meer mogelijk is. Dit concurrentienadeel wordt in belangrijke mate bepaald door de mate waarin er voor Nederlandse exporteurs sprake is van een internationaal gelijkwaardig speelveld.
- De COP26-verklaring heeft effect op het internationale speelveld voor het Nederlandse bedrijfsleven. Beredeneerd kan worden dat het speelveld voor het Nederlandse bedrijfsleven door de inwerkingtreding van het COP26-beleid minder gelijk is geworden. Immers, het beleid maakt dat exporteurs niet onder gelijke voorwaarden kunnen concurreren met exporteurs uit landen die de verklaring niet ondertekend hebben. Ook kan een ongelijk speelveld tussen ondertekenende landen ontstaan waar er tussen hen verschillen zijn in de uitwerking van het beleid. Kanttekening hierbij is dat het speelveld voor het bedrijfsleven per definitie niet gelijk is.
- Afhankelijk van het gekozen schaalniveau is het internationale speelveld voor Nederlandse bedrijven naar aanleiding van het COP26-beleid in meer of mindere mate gelijkwaardig ten opzichte van concurrenten in het buitenland. Theoretisch kunnen we van het meest gelijkwaardig naar het minst gelijkwaardig vier niveaus onderscheiden:
 - Ondertekenaars die onderdeel uitmaken van de E3F-coalitie.
 - Ondertekenaars die geen onderdeel uitmaken van de E3F-coalitie. Bijvoorbeeld Canada en de Verenigde Staten.
 - Niet-ondertekenaars uit OESO-landen. Bijvoorbeeld Japan.
 - Niet-ondertekenaars uit landen die niet bij de OESO zijn aangesloten. Bijvoorbeeld China en India.
- In dit onderzoek ligt de focus op de gelijkwaardigheid van het speelveld met andere ondertekenaars van de COP26-verklaring die onderdeel uitmaken van de E3F-coalitie. Het beeld is dat het speelveld tussen deze landen overwegend gelijk is. We constateren dat er een gezamenlijk vertrekpunt en afgestemde uitwerking is, dat de reikwijdte (uitsluitingen) nagenoeg gelijk is en dat de uitzonderingen langs eenzelfde lijn zijn opgesteld. Wel zien we verschillen in de implementatietermijn en verschillende keuzes rondom het al dan niet instellen van een overgangsperiode (zo kent Italië op onderdelen een langer afbouwpad).
- De Nederlandse overheid zet zich onder andere in E3F, EU en OESO-verband in voor een meer gelijkwaardig speelveld. We zien verschillende positieve ontwikkelingen. Zo sluiten steeds meer landen zich aan bij de COP26-verklaring en is binnen de EU in de Raadsconclusies over exportkredieten (15 maart 2022) opgenomen dat lidstaten hun ekv-beleid in lijn moeten brengen

met de 1,5-grad-doelstelling.⁸ Ook zijn er momenteel onderhandelingen gaande om het Arrangement uit 2023 te herzien en in lijn te brengen met de 1.5 grad doelstelling (concreet gaat het om een aanpassing van artikel 6 *prohibitions on arrangement support*).⁹

Conclusie 8. De uitsluiting van fossiele energietransacties van de ekv leidt niet automatisch tot compensatie via groene investeringen.

- Een gedachte achter het COP26-beleid voor de ekv is dat het beleid fossiele export ontmoedigt én dat het voor exporteurs aantrekkelijker wordt om over te gaan op groene exporttransacties.
- Uit het onderzoek blijkt niet dat de misgelopen ekv – en daarmee misgelopen export – bij de betreffende bedrijven plaats heeft gemaakt voor groene transacties. Er zijn verschillende maatregelen binnen de ekv (los van het COP26-beleid) om groene export te stimuleren. Ook is het aantal groene ekv-polissen toegenomen, maar deze toename heeft beperkt betrekking op de exporteurs die de laatste jaren fossiele transacties hebben gedaan. De bedrijven die in dit onderzoek zijn gesproken (bedrijven die producten en/of diensten leveren aan de fossiele energiesector) noemen de volgende verklaringen:
 - Ekv-projecten die deze bedrijven uitvoeren vinden op andere plekken plaats (veelal ontwikkelingslanden) dan de groene projecten die deze bedrijven uitvoeren (veelal westerse landen).
 - Investerings van deze bedrijven vinden met name in de innovatiefase plaats, en (nog) niet in de export.
 - Het exporteren van groene producten in de sectoren van deze bedrijven is volgens deze bedrijven uitdagend, bijvoorbeeld vanwege een onrendabele ‘top’ die (nog) niet kan worden afgedekt (bijvoorbeeld: het prijsverschil tussen een dieselschip en een waterstofschip), terwijl de ekv een instrument is dat zich richt op het dekken van bijvoorbeeld betalingsrisico’s. Groene transacties vragen volgens deze bedrijven dus om een ander type financieringsinstrument dan fossiele transacties (bijvoorbeeld een subsidie om de onrendabele top te financieren).
- Volgens gesprekspartners is flankerend beleid (in aanvulling op groenmaatregelen in het ekv-instrumentarium) nodig om groene export te stimuleren. Bij de totstandkoming van het COP26-beleid is gesproken over de uitwerking van aanvullend flankerend beleid voor de transitie naar groene export in een High Level Group (HLG) met betrokkenen vanuit het bedrijfsleven, de ministeries en ADSB.
- Gesprekspartners uit het bedrijfsleven en van maatschappelijke organisaties zijn in dit onderzoek kritisch over de mate waarin het flankerend beleid is uitgebreid in het kader van het COP26-beleid voor de ekv. Specifiek hebben zij kritiek op de mate waarin de uitbreiding van het flankerend beleid de transitie naar groene exporttransacties bevordert en de mate waarin het de misgelopen transacties compenseert. Ook zijn gesprekspartners uit het bedrijfsleven van mening dat er tot nu toe weinig opvolging is gegeven aan de voorstellen die volgden uit de HLG-overleggen.

⁸ Zie: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/15/the-council-adopted-conclusions-on-export-credits/>.

⁹ Zie: [https://one.oecd.org/document/TAD/PG\(2023\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/TAD/PG(2023)7/en/pdf).

1.4. Aanbevelingen

Op grond van bovenstaande conclusies komen wij tot de volgende aanbevelingen:

1. Blijf inzetten op een internationaal gelijkwaardig speelveld van de invulling van de COP26-verklaring.

De Nederlandse overheid zet zich onder andere in E3F, EU en OESO-verband in voor een meer gelijkwaardig speelveld. We zien verschillende positieve ontwikkelingen. Uit de gesprekken komt een duidelijk signaal naar voren dat het continueren van de inzet voor een gelijkwaardig speelveld van groot belang is bij het mitigeren van de negatieve effecten van het COP26-beleid voor het Nederlandse bedrijfsleven. Bij onderstaande aanbevelingen geldt telkens dat zij niet los gezien kunnen worden van het internationale speelveld. Bij de doorontwikkeling van het COP26-beleid zijn de effecten op zowel het Nederlandse bedrijfsleven als het tegengaan van klimaatverandering in sterke mate afhankelijk van de mate waarin het speelveld gelijkwaardig is.

2. Breng nu geen verandering aan in de huidige set van uitsluitingen en uitzonderingen. Concretiseer waar mogelijk de uitzonderingen.

Op grond van dit onderzoek is er geen aanleiding om nu – een jaar na de inwerkingtreding van het nieuwe beleid en met het oog op het internationale speelveld – wijzigingen aan te brengen in de set van uitsluitingen en uitzonderingen. Voor wat betreft de uitzondering voor leveringszekerheid bevelen we aan om de lijn van het plan REPowerEU van de Europese Commissie te volgen.

Het Nederlandse COP26-beleid is uitgewerkt in een concreet kader met een toelichting op de uitzonderingen, maar uit de gesprekken komt naar voren dat gesprekspartners nog onduidelijkheid ervaren over de interpretatie van uitzonderingen. Denk bijvoorbeeld aan: wanneer verlengt een transactie de economische levensduur wel/niet? En: wanneer geldt dat een project leidt tot een verbetering van milieuprestaties? Het bieden van duidelijkheid over deze interpretatie is relevant voor zowel Nederlandse als buitenlandse partijen. Daarbij is opnieuw belangrijk het internationale speelveld voor ogen te houden en te proberen internationaal gezamenlijk op te trekken ten aanzien van de concretisering van de uitzonderingen.

3. Geef bedrijven een duidelijk langere-termijn-perspectief op de transitie naar het behalen van de 1,5-grad-doelstelling in termen van afbouw en opbouw van overheidssteun.

De klimaattransitie en het Nederlandse bedrijfsleven hebben belang bij perspectief op de langere termijn.¹⁰

- De overheid dient inzichtelijk te maken wanneer en hoe de ekv-steun voor fossiel verder wordt afgebouwd. We bevelen aan om, in aanvulling op het huidige beleid, duidelijk te maken welke volgende stappen wanneer gezet zullen worden. Denk bijvoorbeeld aan: zit er een termijn aan het gebruik van de uitzonderingen? En: wanneer worden de uitsluitingen verder uitgebreid? Creëer een duidelijke roadmap voor de ekv richting het behalen van de doelstellingen.
- Bij een transitie gaan de kosten voor de baten uit. De beperking van fossiele investeringen leidt niet vanzelf tot een uitbreiding van de groene investeringen. Het flankerend beleid voor groene export naast de ekv komt volgens het bedrijfsleven nog onvoldoende uit de verf. We bevelen aan om als overheid hier samen met marktpartijen – niet alleen exporteurs maar ook bijvoorbeeld

¹⁰ Zie ook het SER-pleidooi voor: stabiliteit en duidelijkheid in de visie 24/01 Perspectief op brede welvaart in 2040. Bouwen aan de economie van de toekomst.

banken en andere financiers – verder invulling aan te geven, bijvoorbeeld met aanvullende instrumenten gericht op groene export. Daarbij constateren we dat de ruimte en kansen om groene investeringen te stimuleren binnen de ekv beperkt zijn en het belangrijk is ook buiten het ekv-instrumentarium invulling te geven aan deze aanbeveling.

- Met betrekking tot de richting en invulling van de transitie ligt er een belangrijke rol voor de politiek om kaders mee te geven en te controleren. Met het oog op stabiliteit en duidelijkheid voor het Nederlandse bedrijfsleven geven we mee dat de beoordeling van casussen binnen het vastgestelde kader ligt bij ADSB. Het bespreken van individuele ekv-transacties op politiek niveau (bijvoorbeeld in de Tweede Kamer) heeft een negatief effect op de voorspelbaarheid van het instrumentarium voor het bedrijfsleven.

4. Blijf het gebruik van de ekv voor fossiele en groene transacties monitoren.

Deze evaluatie richt zich op het eerste jaar van het beleid. Door de korte looptijd zijn veel effecten nog niet kwantitatief inzichtelijk te maken. Zo zullen effecten van het beleid op het aantal verstrekte fossiele polissen waarschijnlijk pas later zichtbaar worden. Tegelijkertijd wordt bepaalde relevante informatie (nog) niet geregistreerd, bijvoorbeeld rondom het aantal uitgevoerde toetsen en verificaties door ADSB of vragen die binnenkomen over de uitsluitingen en uitzonderingen van het COP26-beleid.

Om (meer) inzicht te krijgen in de doeltreffendheid van het COP26-beleid, is het van belang om bovenstaande informatie zoveel mogelijk te registreren en te analyseren, bijvoorbeeld bij het opstellen van de jaarlijkse ekv-monitor. Dit maakt tussentijds bijsturen beter mogelijk.

2. Onderzoeksaanpak

2.1. Aanpak

De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Wat zijn de effecten van het COP26-beleid voor de exportkredietverzekering tot nu toe?

Het onderzoek richt zich op de volgende deelvragen:

1. Hoe verhoudt het Nederlands COP26-beleid zich tot het beleid van andere landen (internationaal speelveld)?
2. In welke mate zijn de uitzonderingsgronden onder het COP26-beleid nog relevant en nodig?
3. In welke mate hebben exporteurs transacties misgelopen vanwege het COP26-beleid?
4. Geven het huidige Nederlandse klimaatbeleid en de meest recente klimaatwetenschappelijke inzichten redenen om het huidige COP26-beleid aan te scherpen?
5. Zijn er wijzigingen nodig in het COP26-beleid voor de Nederlandse ekv?

Het onderzoek is gestart met een **verkennende gespreksronde** met ADSB en betrokkenen bij het ministerie van Financiën en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). Middels deze gesprekken hebben we eerste beelden opgehaald over de werking en het doel van de ekv. Daarnaast hebben wij beelden opgehaald over de werkzaamheden en rol van ADSB. Na deze verkennende gesprekken hebben we een **documentenstudie** en **data-analyse** uitgevoerd, waarin we openbare informatie en informatie die is aangeleverd door ADSB en het ministerie van Financiën hebben bestudeerd.

Vervolgens hebben wij een **verdiepende gespreksronde** gevoerd met stakeholders. In totaal hebben we 30 gesprekspartners gesproken waaronder niet-gouvernementele organisatie (NGO's), Nederlandse bedrijven die producten en/of diensten leveren aan de fossiele energiesector en andere ondertekenaars van de COP26 (zie bijlage 1 voor een volledig overzicht van de geïnterviewden). Door met verschillende partijen te spreken, hebben we verschillende perspectieven opgehaald waarmee een zo compleet mogelijk beeld is verkregen van het nieuwe beleid en de bijbehorende effecten. Gelijktijdig met de gespreksronde zijn wij verder gegaan met de documentenstudie en de data-analyse.

2.2. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen we allereerst de uitwerking en de uitvoering van het COP26-beleid. Dit doen we aan de hand van een beleidstheorie waarin we de doelstellingen en de beoogde werking van het beleid uitwerken. In hoofdstuk 3 gaan we in op de effecten van het COP 26-beleid voor de exportkredietverzekering tot nu toe op de doelstellingen van het COP26-beleid, de oorspronkelijke doelstellingen van de ekv en de transitie naar groen. In Bijlage I is een overzicht van de gesprekspartners opgenomen. Bijlage II bevat de belangrijkste cijfers over de werking van de ekv en het COP26-beleid (resultaten). In bijlage III is een overzicht van de internationale vergelijking van uitsluitingen en uitzonderingen opgenomen.

3. Uitwerking en uitvoering

In dit hoofdstuk gaan we eerst in op de doelstellingen en beoogde werking van het beleid (paragraaf 2.1). Vervolgens gaan we in op de feiten en percepties ten aanzien van de uitsluitingen en uitzonderingen in het beleid (paragraaf 2.2) en de uitvoering van het beleid (paragraaf 2.3). Tot slot bespreken we de scope van het beleid (paragraaf 2.4).

3.1. Doelstellingen en beoogde werking

Doelstellingen ekv en COP26-beleid

Met de ekv worden betalingsrisico's verzekerd die zijn verbonden aan Nederlandse export en investeringen in het buitenland. Door het verzekeren van deze risico's worden transacties mogelijk gemaakt. De doelstellingen van de ekv zijn het bevorderen van het bruto binnenlands product (BBP) en de werkgelegenheid. Om deze doelstellingen te realiseren, dient export te worden bevorderd die zonder ekv niet tot stand was gekomen.

Tijdens de COP26 in Glasgow heeft Nederland de verklaring ondertekend voor het in lijn brengen van internationale overheidssteun met de groene energietransitie. Met deze COP26-verklaring worden de financieringsstromen in lijn gebracht met de doelstelling om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5°C. Dit betekent voor de ekv dat er geen ekv-steun meer wordt verstrekt voor de fossiele energiesector, behoudens uitzonderingen in lijn met de 1,5°C doelstelling. Nederland heeft de COP26-verklaring uitgewerkt in concreet beleid voor de ekv (hierna: COP26-beleid).¹¹

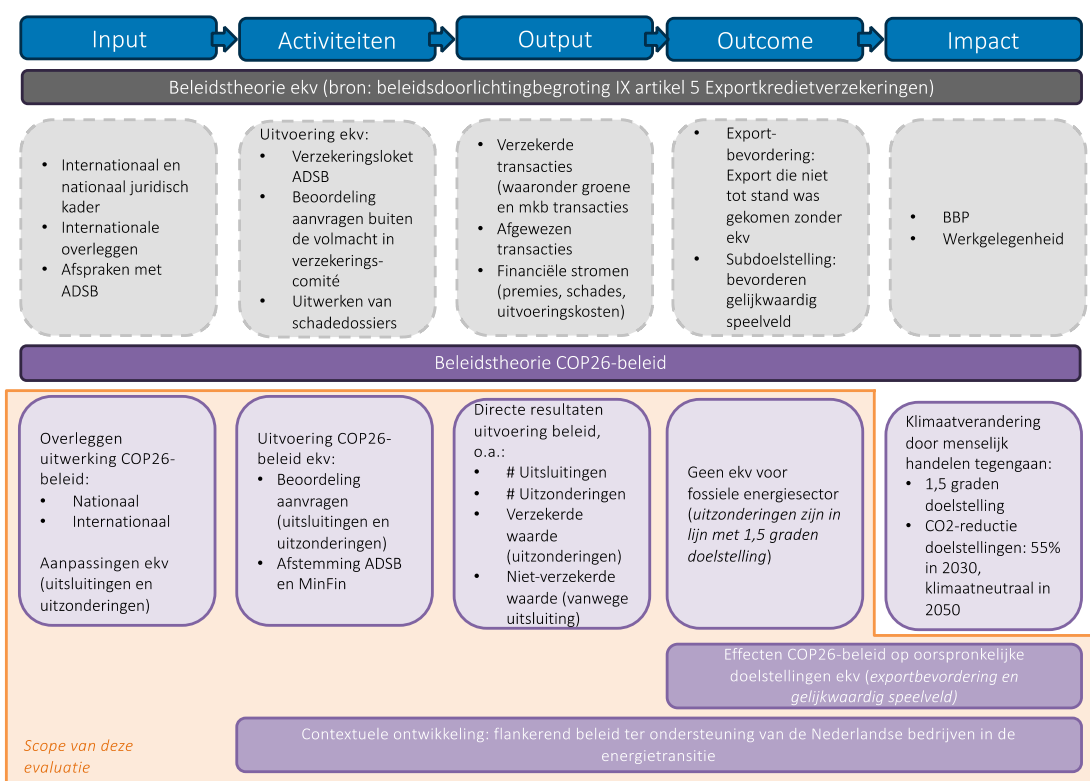
Beoogde werking: bijdrage COP26-beleid aan de doelstellingen

In de figuur hieronder is een beleidstheorie opgenomen waarin wordt uitgelegd op welke wijze het COP26-beleid bijdraagt aan de doelstelling: geen ekv meer voor de fossiele energiesector behoudens uitzonderingen in lijn met de 1,5-grad-doelstelling.¹² De beleidstheorie van het COP26-beleid (paars) is verwerkt in de beleidstheorie van de ekv (grijs) waarin wordt uitgelegd op welke wijze de ekv bijdraagt aan de hoofddoelstelling van de ekv: bevordering van export, productie (BBP) en werkgelegenheid.¹³

¹¹ Kamerstukken II 2022/23, 31 793, nr. 205. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31793-205.html>.

¹² Wanneer we in dit rapport spreken van fossiele transacties, gaat het over transacties in de fossiele energiesector.

¹³ Beleidstheorie EKV afkomstig uit: Beleidsdoorlichting begroting IX artikel 5 – Exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekeringen 2016 t/m 2021 (blz. 5). <https://open.overheid.nl/documenten/8631d527-766c-4867-a2df-1e50d9e8013c/file>



Figuur 1. Beleidsstheorie van de ekv en van het COP26-beleid voor de ekv.

Het einddoel van het COP26-beleid is om klimaatverandering door menselijk handelen tegen te gaan. Dit door de uitstoot van broeikasgasemissies te verminderen (*impact*). Aan dit einddoel wordt bijgedragen door af te zien van ekv voor de fossiele energiesector, behoudens uitzonderingen in lijn met de 1,5-graden-doelstelling (*outcome*). De directe resultaten van de uitvoering van het beleid zijn bijvoorbeeld het aantal afgewezen aanvragen voor ekv voor fossiele transacties (uitsluitingen) en het gebruik van de uitzonderingen onder het COP26-beleid en de verzekerde waarde hiervan (*output*). Om te zorgen dat deze output wordt behaald moeten *activiteiten* worden uitgevoerd, zoals het beoordelen van verzekeringsaanvragen aan de hand van de uitsluitingen en uitzonderingen. De *input* vormt de basis voor de te verrichten activiteiten. Hier gaat het bijvoorbeeld om de aanpassingen van de ekv, zoals de overgangperiode en de uitsluitingen vertaald naar een Uitsluitingslijst door ADSB (zie paragraaf 2.2). Bij de uitwerking van het beleid is op nationaal niveau met bedrijven en NGO's overlegd over de implementatie, inclusief flankerend beleid.

De scope van dit onderzoek is gericht op het in kaart brengen van de effecten van het COP26-beleid op het niveau van de *outcome*: in hoeverre wordt nog ekv-steun verleend aan fossiele energieprojecten (paragraaf 3.1)? We kijken daarbij ook naar de effecten van het COP26-beleid op de oorspronkelijke doelstellingen van de ekv, specifiek op exportbevordering (paragraaf 3.2) en op het bevorderen van een gelijkwaardig speelveld (paragraaf 3.3). Het einddoel van het COP26-beleid is klimaatverandering door menselijk handelen tegengaan. Kort na de inwerkingtreding is het nog niet mogelijk om iets te zeggen over de bijdrage aan dit einddoel. Wel zijn relevante signalen en indicaties over de bijdrage aan dit einddoel in beeld gebracht in het onderzoek.

Het COP26-beleid is gebaseerd op klimaatwetenschappelijke inzichten van het Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) en de International Energy Agency (IEA). Deze rapporten maken duidelijk dat het 1,5-graden-doel primair vraagt om een drastische opschaling van mondiale investeringen in de energietransitie en een verschuiving van investeringsstromen van de fossiele energiesector naar de duurzame energiesector. In paragraaf 3.4 gaan we in op de mate waarin, naast

afbouw van de ekv-steun, het flankerend beleid ter ondersteuning van Nederlandse bedrijven in de energietransitie is uitgebreid.

3.2. Uitsluitingen en uitzonderingen

Bij uitwerking van de uitsluitingen en uitzonderingen zijn het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties op verschillende manieren betrokken. Zo is een *High Level Group* (HLG) opgericht met daarin grootgebruikers van de ekv (Thecla Bodewes Shipyards, Boskalis, Damen, Van Oord, en Royal IHC), VNO-NCW, betrokken ministeries (Financiën, Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Klimaat en Infrastructuur en Waterstaat), uitvoerder Atradius Dutch State Business (ADSB) en Invest International. Met NGO's (BothENDS, Milieudefensie, en Oil Change International) heeft daarnaast op ambtelijk niveau overleg plaatsgevonden, waarbij gesproken is over de interpretatie van de COP26-verklaring. Ook was er een gezamenlijke sessie met bewindspersonen, bedrijven en NGO's. Tot slot is er een openbare online consultatie georganiseerd, waarbij een bredere groep van stakeholders input heeft geleverd.¹⁴ Ook op internationaal niveau heeft afstemming over de uitwerking van het COP26-beleid plaatsgevonden (en er is nog steeds sprake van afstemming, zie paragraaf 3.3).

Reikwijdte beleid

Met het COP26-beleid worden twee typen transacties in de fossiele waardeketen uitgesloten van de ekv: transacties gerelateerd aan winning en verwerking van fossiele brandstoffen en transacties gerelateerd aan de opwekking van elektriciteit middels fossiele brandstoffen. Het gaat in totaal om vier overkoepelende uitsluitingen:¹⁵

1. Exploratie, winning, transport, verwerking, op- en overslag en distributie van fossiele brandstoffen;
2. Elektriciteitsopwekking middels olie en gas;
3. Ontwerp en bouw van voer- of vaartuigen voor de fossiele energiesector;
4. Aanleg of uitbreiding van havens (inclusief toegangskanalen) waarbij de dominante activiteit (>50%) gerelateerd is aan de fossiele energiesector.

Sinds 1 januari 2023 zijn deze typen transacties in principe niet meer te verzekeren via de ekv. Wel zijn op de vier uitsluitingen uitzonderingen geformuleerd (zie hierna). De reikwijdte van de uitsluitingen sluit aan bij de COP26-verklaring en richten zich op de afbouw van fossiele energie. Nagenoeg alle gesprekspartners kunnen zich vinden in de reikwijdte van de uitsluitingen.

Overige uitsluitingen van de ekv en uitzonderingen

In aanvulling op de vier uitsluitingen die zijn ingevoerd naar aanleiding van de COP26-verklaring, zijn er nog andere transacties in de fossiele waardeketen uitgesloten van de ekv. Deze uitsluitingen golden al vóór het COP26-beleid en vallen daarmee buiten de scope van deze evaluatie. Het gaat daarbij om:

1. het gebruik van fossiele feedstock (grondstoffen) waarbij een substantieel deel (>20%) van de capaciteit bestaat uit onconventionele¹⁶ fossiele brandstoffen;
2. transacties en/of projecten gerelateerd aan steenkool (met als uitzondering het gebruik van steenkool als feedstock voor de staalsector); en
3. het routinematig affakkelen en ontgassen (met als uitzondering transacties waar geen alternatieven beschikbaar zijn).

¹⁴ Zie: https://atradiusdutchstatebusiness.nl/nl/producten/consultatie_cop26.html.

¹⁵ In dit rapport volgen we de categorisering van uitsluitingen zoals gepubliceerd op de website van ADSB: <https://brochures.atradiusdutchstatebusiness.nl/uitsluitingslijst-ekv/>.

¹⁶ Conventionele fossiele brandstoffen zijn steenkool, olie en gas. Onconventionele fossiele brandstoffen zijn fossiele brandstoffen die worden gewonnen door middel van fracking of teerzandwinning.

Uitzonderingen

Internationaal is afgesproken dat uitzonderingen op de uitsluitingen mogelijk zijn, mits deze uitzonderingen in lijn zijn met de 1,5°C doelstelling. Toetsing op projectniveau van *compliance* met de 1,5-grad-doelstelling is complex en de internationale rapporten (IEA-rapport en de IPCC-rapporten) geven daarvoor geen concrete handvatten. Daarom heeft het kabinet bij de uitwerking van de COP-26 verklaring gekozen om een kader van uitsluitingen en uitzonderingen op te stellen op basis van wetenschappelijke klimaatinzichten over het 1,5-grad-scenario, zoals in het IEA-rapport en de IPCC-rapporten.¹⁷

Gebaseerd op de wetenschappelijke inzichten is het uitgangspunt bij de uitwerking van het Nederlandse beleid dat ekv-dekking voor bestaande fossiele infrastructuur mogelijk blijft, mits er sprake is van verbetering van de milieuprestatie en/of veiligheid en/of gezondheid, en de economische levensduur van infrastructuur niet wordt verlengd.¹⁸ Ook ondersteunende diensten voor bestaande fossiele infrastructuur, multipurpose havens en groene schepen die fossiele brandstoffen vervoeren, kunnen onder voorwaarden in aanmerking komen voor ekv. Verder gelden er beperkte uitzonderingsgronden voor elektriciteitsproductie in ontwikkelingslanden, specifieke voertuigen en vaartuigen ten behoeve van ondersteunende diensten, en voor projecten die in lijn zijn met REPowerEU.¹⁹

De uitsluitingen en bijbehorende uitzonderingen zijn uitgewerkt in een uitsluitingslijst, die ADSB gebruikt bij het beoordelen van aanvragen.²⁰ De tabel hieronder bevat per uitsluiting de uitzonderingen.

Overzicht uitzonderingen op uitsluitingen n.a.v. COP26-beleid

Uitsluiting 1: Exploratie, winning, transport, verwerking, op- en overslag en distributie van fossiele brandstoffen

Uitzonderingen:

- Bestaande fossiele infra, mits er sprake is van verbetering van milieuprestatie/ veiligheid/ gezondheid, zonder verlenging van de economische levensduur.
- Herbestemming en ontmanteling van fossiele infrastructuur.
- Ten behoeve van de leveringszekerheid van olie en gas. Deze uitzondering is enkel voor de korte termijn geldend (2023) en moet daarnaast in lijn zijn met REPowerEU.

Uitsluiting 2: Elektriciteitsopwekking (middels fossiele brandstoffen: olie en gas)

Uitzonderingen:

- Bestaande fossiele infrastructuur, mits er sprake is van verbetering van milieuprestatie/ veiligheid/ gezondheid, zonder verlenging van de economische levensduur.
- Elektriciteitsproductie, back-up vermogen en kook-energie in de lage inkomenslanden. Alleen mogelijk mits er sprake is van een bijdrage aan het oplossen van acute energietekorten, een bijdrage aan een (groene) energietransitie, of indien er geen alternatieven zijn en het land reeds investeert in groene energiebronnen.
- Tot 2030: elektriciteitsproductie middels gas ter vervangen van kolencentrales indien dit leidt tot serieuze emissiereductie.
- Elektriciteitsproductie middels olie en gas (niet voor kolen), uitgerust met CCS (carbon capture and storage), CCUS (carbon capture, utilisation and storage).

¹⁷ Kamerstukken II 2022/23, 26 485, nr. 413. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26485-430.html>.

¹⁸ Kamerstukken II 2022/23, 26 485, nr. 413. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26485-430.html>.

¹⁹ REPowerEU is een plan vanuit de Europese Unie om enerzijds de leveringszekerheid van energie in de Europese Unie te garanderen door de energievoorziening te diversifiëren en energie te besparen, en anderzijds om meer schone (hernieuwbare) energie op te wekken. Zie: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_nl.

²⁰ Zie: <https://brochures.atradiusdutchstatebusiness.nl/uitsluitingslijst-ekv/>.

Uitsluiting 3: Ontwerp en bouw van voer- of vaartuigen voor de fossiele energiesector, met enkel als doel de aanleg en/of uitbreiding van fossiele infrastructuur voor de exploratie, winning, verwerking van fossiele brandstoffen of transport van fossiele brandstoffen via spoor, weg en water.

Uitzonderingen:

- Specifieke vaar- en voertuigen ten behoeve van ondersteunende diensten voor reeds bestaande fossiele infrastructuur.
- Uitzondering mogelijk voor transport van fossiele brandstoffen (alleen olie & gas) middels nieuwe voer- of vaartuigen die gebruik maken van koolstofarme brandstoffen, elektrische of waterstoftechnologieën. Geldt ook als aanpassing of vervanging van bestaande voer- of vaartuigen wanneer aanpassingen leiden tot minstens 20% vermindering GGH-emissies.

Uitsluiting 4: Aanleg of uitbreiding van havens (inclusief toegangskanalen) waarbij de dominante activiteit (>50%) gerelateerd is aan de verwerking en/of op- of overslag t.b.v. de fossiele energiesector

Uitzondering:

- Onderhoud aan bestaande single purpose havens²¹ of multipurpose havens (niet voor havens gerelateerd aan steenkool).

Tabel 1. Uitsluitingen en uitzonderingen.

De meeste gesprekspartners geven aan dat zij de uitwerking van de uitzonderingen relatief concreet vinden. Bij de uitwerking van het beleid is met bedrijven en NGO's overlegd over de implementatie. Het beeld is dat de exporteurs derhalve goed op de hoogte zijn van de (on)mogelijkheden. Tegelijkertijd ervaren gesprekspartners uit zowel het bedrijfsleven als maatschappelijke organisaties nog enkele onduidelijkheden:

- *Onduidelijkheid over termijn van geldigheid.* Bij publicatie van het beleid en op de website van ADSB is niet aangegeven tot wanneer bedrijven een beroep kunnen doen op de uitzonderingen, behalve bij de uitzondering voor transacties ten behoeve van de leveringszekerheid van olie en gas (te herzien eind 2023) en de uitzondering voor elektriciteitsproductie middels gas ter vervanging van kolencentrales indien dit leidt tot serieuze emissiereductie (tot 2030). Gesprekspartners vanuit zowel het bedrijfsleven als maatschappelijke organisaties geven aan duidelijkheid over de termijn van de uitzonderingen te missen. Voor bedrijven geeft de onduidelijkheid onder meer onzekerheid over hun positie en de termijn waarop zij deze transacties nog kunnen uitvoeren. Een kritiekpunt vanuit maatschappelijke organisaties is dat geen duidelijk afbouwpad is geschetst voor de Nederlandse ekv in lijn met de klimaatdoelstellingen.
- *Interpretatie van de uitzonderingen.* In de Kamerbrief met de uitwerking van het beleid staat dat ekv voor bestaande fossiele infrastructuur mogelijk blijft, mits er sprake is van verbetering van de milieuprestatie en/of veiligheid en/of gezondheid, en de economische levensduur van de infrastructuur niet wordt verlengd.²² Verschillende bedrijven en de maatschappelijke organisaties geven aan dat zij ondanks de uitwerking in het kader, deze uitzonderingsbasis multi-interpretabel vinden. Wanneer is sprake van bestaande infrastructuur en wanneer niet? Wanneer is er sprake van verlenging van de levensduur en wanneer niet? Wel kijken bedrijven en maatschappelijke organisaties anders naar de gevolgen van deze interpretatieruimte. Bedrijven geven aan dat dit zorgt voor onzekerheid over het wel of niet in aanmerking komen van een ekv en mogelijk kan gaan leiden tot inconsistente beoordeling tussen projecten. Maatschappelijke organisaties geven aan dat de interpretatieruimte mogelijkheid biedt aan bedrijven om fossiele transacties toch verzekerd te krijgen.

²¹ Single-purpose havens zijn havens waarbij de dominante activiteit (>50%) gerelateerd is aan de verwerking en/of op- of overslag van de fossiele energiesector.

²² Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-0aa350db7cc7a3d5dd72992bc403d2611cbce2b9/pdf>.

Als een buitenlands bedrijf een olieplatform aan het bouwen is en een Nederlandse exporteur wil een schip leveren, dan komt de exporteur niet in aanmerking voor ekv, want het gaat om nieuwe infrastructuur. Mag de exporteur dan over vijf jaar, als het olieplatform reeds gebouwd is, wel een schip leveren, omdat het gaat om infrastructuur die op dat moment al bestaat? Dit voorbeeld laat zien hoe het ontbreken van een uitwerking van de term ‘bestaande infrastructuur’ in het beleid, de term multi-interpretabel maakt.

- *Toetsing van transacties op uitzonderingen.* In het verlengde van het voorgaande benoemen verschillende gesprekspartners vanuit het bedrijfsleven en vanuit de maatschappelijke organisaties dat het lastig is om te toetsen of transacties onder een uitzondering vallen. Bijvoorbeeld: hoe bewijs je dat de levensduur van fossiele infrastructuur niet verlengd wordt door de transactie? Bedrijven kunnen de aannemelijkheid hiervan kwalitatief onderbouwen, maar niet hard maken, bijvoorbeeld omdat de gefinancierde projecten en/of producten een lange levensduur hebben, omdat de keten complex is en uit veel actoren bestaat of omdat de klant niet altijd bereid (of in staat is) om volledig inzicht te geven in de gevolgen van het project. Als gevolg hiervan ervaren sommige gesprekspartners dat de toetsing van de ekv-transactie niet consistent uitgevoerd wordt of kan worden. Ook wordt opgemerkt dat het voor de exporteur vervolgens niet mogelijk is om in de praktijk daadwerkelijk te controleren in hoeverre de afspraken worden nageleefd.

Een Nederlandse exporteur wil voor een bestaande fossiele infrastructuur een dubbelwandige tanker leveren ter vervanging van een enkelwandige tanker. Dat levert volgens de exporteur niet alleen directe milieuwinst op vanwege de lagere uitstoot van het nieuwe schip, maar ook een verbetering op het gebied van veiligheid en een preventieve werking tegen milieucalamiteiten. Daarnaast is vervanging volgens de exporteur noodzakelijk en zorgt het niet voor verlenging van de economische levensduur van de offshore locatie. Volgens de exporteur zou deze transactie doorgang moeten vinden op basis van de uitzonderingsgronden. De exporteur heeft onder het nieuwe beleid echter geen ekv gekregen voor deze transactie, met als argument dat het fossiele infrastructuur betreft en de milieuwinst onvoldoende aantoonbaar was. Dit illustreert hoe de toepassing van de uitzonderingen multi-interpretabel kan zijn.

Uitzonderingen en 1,5-graad-doelstelling

Bij gesprekspartners leven verschillende beelden over de mate waarin de uitzonderingen passen binnen het 1,5-graad-scenario. De meeste bedrijven kunnen zich vinden in de huidige uitzonderingen en vinden de lijst passend bij de Nederlandse exportbasis, bijvoorbeeld omdat specifieke uitzonderingen zijn gericht op de maritieme sector. Maatschappelijke organisaties zijn daarentegen kritisch en vinden dat er geen ruimte is voor uitzonderingen om de 1,5-graad-doelstelling te behalen.

Bij het opstellen van het Nederlandse beleid is uitgegaan van de klimaatwetenschappelijke inzichten over het 1,5-graad-scenario, zoals inzichten van het Intergovernmental Panel on Climate (IPCC) en het International Energy Agency (IEA).²³ Daarbij constateren we dat de inzichten uit de wetenschappelijke rapporten op mondiaal niveau zijn beschreven en deze in sommige gevallen ruimte bieden voor verschillende interpretaties als het gaat om de ekv. Deze verschillende interpretaties komen ook terug in de gevoerde gesprekken:

- In de rapporten komt onder meer naar voren dat er voor bepaalde sectoren fossiele brandstoffen nodig zijn en zullen blijven. Het IEA-rapport *Net zero by 2050* schrijft bijvoorbeeld dat er geen verdere exploratie van nieuwe oliebronnen nodig is, maar dat investeringen in bestaande olievelden noodzakelijk zijn om te voorzien in de vraag en om deze faciliteiten ‘groener’ te

²³ Kamerstukken II 2022–2023, 31 793, nr. 230. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31793-230.html>.

maken.²⁴ Dit argument wordt door verschillende gesprekspartners uit het bedrijfsleven aangehaald ter legitimering van de uitzonderingen. Daarbij stellen zij dat de volledige exploitatie van de huidige bronnen onvoldoende zal zijn, omdat een deel van deze bronnen niet (meer) toegankelijk is. Bijvoorbeeld omdat het kabinet de afhankelijkheid van kolen, olie en gas uit Rusland zo snel als verantwoord mogelijk willen afbouwen.²⁵

- Tegelijkertijd komt in de rapporten het signaal naar voren dat afbouw nodig is. Zo geven het IPCC-rapport van 2023 en het IEA-rapport van 2023 aan dat de 1,5 graad doelstelling voor 2050 niet behaald zal worden als alle landen het huidige beleid uitvoeren.²⁶ Daarbij komt naar voren dat reeds bij volledige exploitatie van alle bestaande olie- en gasprojecten, de opwarming van de aarde boven de 1,5 graad Celsius zal komen. Maatschappelijke organisaties geven op basis hiervan aan dat binnen deze scenario's helemaal geen ruimte zou moeten zijn voor uitzonderingen op het COP26-beleid voor de ekv. Het beleid moet zich niet alleen richten op een uitfasering van deze projecten, maar op actieve afbouw (van zowel nieuwe als bestaande projecten). Daarnaast remmen volgens hen de uitzonderingen de ontwikkeling van hernieuwbare energieprojecten af.²⁷
- In recente rapporten wordt het signaal afgegeven dat CCUS en CCS geen oplossingen zijn die bijdragen aan de vergroening van de energiesector. Volgens het International Institute for Sustainable Development is er tot op heden weinig bewijs dat CCUS en CCS een significante bijdrage leveren aan net-zero ambities.²⁸ CCUS en CCS zorgen voor een minimale opvang en opslag van CO₂-emmissies en kunnen juist leiden tot grotere investeringen in fossiele projecten. Gesprekspartners uit het maatschappelijke veld stellen dat de Nederlandse uitzondering voor fossiele projecten uitgerust met CCUS en CCS niet strookt met de doelstelling om ekv-steun in lijn te brengen met de 1.5 graad doelstelling. Deze gesprekspartners voeren op basis van verschillende rapporten aan dat CCUS een onbewezen techniek is en niet leidt tot een vergroening van de energiesector.

Voorbeeld

Een transactie die op basis van een uitzondering een ekv-polis krijgt, komt daarvoor in aanmerking omdat dit bijvoorbeeld leidt tot 'vergroening' van de exploitatie van fossiele bronnen (denk aan een truck die op groene brandstof rijdt die wordt ingezet voor een bestaand fossiel project). Dit geeft milieuwinst, omdat het op de korte termijn tot een lagere marginale CO₂-uitstoot leidt (minder uitstoot per eenheid van productie / transport). Tegelijkertijd kan beredeneerd worden dat de exploitatie van deze bron op deze manier in stand wordt gehouden, in plaats van dat er afbouw plaatsvindt.

Uitzondering leveringszekerheid

Een specifieke uitzondering waarover de percepties verschillen is de uitzondering voor exploratie, winning, transport, verwerking, op- en overslag en distributie van fossiele brandstoffen, indien een transactie wordt uitgevoerd ten behoeve van de leveringszekerheid van olie en gas. Het kabinet volgt de lijn van REPowerEU, het plan om enerzijds de leveringszekerheid van energie in de Europese Unie te garanderen door de energievoorziening te diversifiëren en energie te besparen, en anderzijds meer schone (hernieuwbare) energie op te wekken. Om de leveringszekerheid te kunnen blijven garanderen

²⁴ IEA (2021), Net-zero by 2050. blz. 101. Via: <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>.

²⁵ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/04/22/kabinet-eind-dit-jaar-geen-energie-uit-rusland---maatregelen-voor-vullen-gasopslagen>.

²⁶ Zie: https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf en https://www.elevate-climate.org/files/ugd/912d78_eecfd624a2784a9488ea57407b87b4d7.pdf?index=true.

²⁷ Samenvatting consultatie naar aanleiding van tekenen COP26-verklaring. Zie: https://atradiusdutchstatebusiness.nl/nl/producten/consultatie_cop26.html.

²⁸ International Institute for Sustainable Development (2023). Why Carbon Capture and Storage Is Not a Net-Zero Solution for Canada's Oil and Gas Sector. <https://www.iisd.org/system/files/2023-02/bottom-line-carbon-capture-not-net-zero-solution.pdf>.

hebben Europese lidstaten ook fossiele brandstoffen aangekocht bij andere exporteurs dan Rusland en zijn er investeringen gedaan in fossiele infrastructuur. Ook zijn er grote investeringen gedaan in bronnen van hernieuwbare energie om ook in de toekomst de garantie op energie te kunnen bieden.

- Sommige gesprekspartners geven aan dat de urgentie van de uitzondering is afgenomen. Zij wijzen erop dat er geen gebruik van is gemaakt. Tegelijkertijd beargumenteren gesprekspartners dat het feit dat de uitzondering niet is gebruikt, niet per definitie betekent dat de uitzondering in de toekomst niet nodig kan zijn.
- Sommige gesprekspartners zetten vraagtekens bij de relevantie van de uitzondering, omdat deze niet aansluit bij de transacties die de ekv normaliter ondersteunt. Deze gesprekspartners interpreteren de uitzondering als het adresseren van acute leveringszekerheid, terwijl ekv-ondersteunde transacties meestal transacties zijn waarbij het jaren duurt voordat de bron gebruikt kan worden. Maatschappelijke organisaties geven specifiek aan dat zij het logisch zouden vinden als deze uitzondering geschrapt werd.
- Het REpowerEU plan ontmoet kritiek omdat het behalen van de 1,5-grad-doelstelling in gevaar zou komen, bijvoorbeeld omdat het plan kan leiden tot het aanspreken van nieuwe fossiele energiebronnen die nog jarenlang uitgeput kunnen worden.²⁹

Overgangsperiode

Naast de uitsluitingen en uitzonderingen heeft het kabinet een overgangsperiode van één jaar ingesteld, omdat veel projecten die gebruik maken van ekv een lange aanlooptijd kennen.³⁰ Op basis van de overgangsperiode konden aanvragen die vóór 31 december 2022 volledig waren ingediend bij ADSB, tot 31 december 2023 een polis krijgen op basis van de regels die vóór invoering van het COP26-beleid golden. Daarnaast heeft de staatssecretaris eind 2022 bij de bekendmaking van de uitwerking van het COP26-beleid aangegeven dat de overgangsperiode voor enige mate van voorspelbaarheid bij bedrijven zorgt.³¹ De overgangsperiode diende daarmee te voorkomen dat bedrijven bleven zitten met kosten die zij al hadden gemaakt in de fase voordat opdrachten definitief waren.

Gesprekspartners uit het bedrijfsleven geven aan dat zij het passend vinden dat een overgangsperiode is opgenomen in het beleid. Een deel van de bedrijven vindt de looptijd van één jaar logisch, een ander deel vindt deze te kort vanwege de lange doorlooptijden van het ekv-aanvraagproces en de lange onderhandelingsperiodes die dit soort transacties vaak kennen. Gesprekspartners van maatschappelijke organisaties zijn juist kritisch op de overgangsperiode, omdat het beleid hierdoor nog ruimte bood voor fossiele transacties en deze niet in lijn is met de internationale afspraken om per 1 januari 2023 de steun aan de fossiele energiesector stop te zetten.

Er is één project dat een ekv-polis heeft gekregen omdat de aanvraag werd ingediend vóór 31 december 2022 en het dus binnen de overgangsperiode viel (zie paragraaf 3.1 voor een nadere toelichting).

²⁹ Financial Times (2022). Europe's new dirty energy: the 'unavoidable evil' of wartime fossil fuels. <https://www.ft.com/content/b209933f-df7f-49ae-8f82-edc32ed622a6>.

³⁰ Zie: [Nederland zet nieuwe stap in vergroening exportkredietverzekeringen | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#).

³¹ Kamerstukken II 2022–2023, 31 793, nr. 230. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31793-230.html>.

3.3. Uitvoering

Uitvoering door ADSB

ADSB voert de beoordeling van de ekv-aanvragen uit. Het contact met de exporteurs over aanvragen vindt plaats vanuit de afdeling Risico-acceptatie. Op het moment dat de afdeling een (potentiële) ekv-aanvraag krijgt die raakt aan de fossiele energiesector, toetst zij in hoeverre de transactie in aanmerking zou komen voor ekv. De afdeling Duurzaam DSB is vervolgens verantwoordelijk voor een verificatie van deze toets. Duurzaam DSB is een interdisciplinair team dat op afstand staat van de “business”. De afdeling Risico-acceptatie communiceert de uitkomsten van de toets en de verificatie naar de exporteurs. Wanneer de transactie in aanmerking komt voor ekv, dient een bedrijf een formele aanvraag in. Die aanvraag wordt vervolgens behandeld zoals alle aanvragen. In andere gevallen is het ook mogelijk dat een exporteur direct een formele aanvraag indient, die vervolgens aan het COP26-beleid wordt getoetst.

Op het moment dat ADSB twijfelt over een transactie en de vraag of deze binnen het beleid valt, stemt ADSB af met het ministerie van Financiën. Het is niet vastgelegd in welke gevallen dit wel of niet nodig is.

Naast het beoordelen van de ekv-aanvragen is ADSB namens het ministerie van Financiën en BHOS betrokken bij de internationale onderhandelingen over exportkredieten.

Gesprekspartners zijn over het algemeen positief over de uitvoering van het beleid door ADSB. Een aandachtspunt dat enkele gesprekspartners signaleren is het effect van het COP26-beleid op de doorlooptijd van aanvragen. Zij geven aan gebaat te zijn bij een zo kort mogelijke doorlooptijd. Het beeld is dat door het uitvoeren van het COP26-beleid en de additionele toets op de uitzonderingen, de doorlooptijden langer zijn geworden.

Uitvoering in een politieke context

De ekv is ingericht als instrument voor exportbevordering en dus voor bevordering van het BBP en werkgelegenheid. Met het COP26-beleid is een extra maatschappelijk doel (het tegengaan van klimaatverandering) toegevoegd aan dit instrument. Gesprekspartners geven aan dat door het toevoegen van een maatschappelijk doel de ekv als instrument ook politiek meer in de belangstelling is komen staan. Zo geven verschillende gesprekspartners, zowel vanuit het bedrijfsleven als daarbuiten, aan dat de NGO's in Nederland relatief nauw bij de politiek en het beleid betrokken zijn in vergelijking met andere landen. Gesprekspartners uit het bedrijfsleven geven aan dat de politieke context die de ondertekening van de COP26-verklaring met zich meebrengt, hen onzekerheid en onvoorspelbaarheid geeft omtrent hun posities, ook wanneer die al verstrekt zijn. Een concreet voorbeeld dat wordt genoemd is dat de Tweede Kamer vragen stelt en/of een ekv-polis bespreekt, die al door ADSB is toegezegd.³² Dat beïnvloedt de voorspelbaarheid van het instrumentarium voor bedrijven.

³² Kamerstukken II 2022/23 26 485, nr. 432. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-26485-432.pdf>.

3.4. Scope van het beleid

Het COP26-beleid voor de ekv beïnvloedt welke transacties voor ekv in aanmerking komen. Het al dan niet ontvangen van ekv-steun voor een project is echter niet de enige factor die bepaalt of een Nederlandse exporteur een fossiel energieproject uitvoert. Als een Nederlandse exporteur het project niet uitvoert, kunnen bedrijven uit andere landen het project ook uitvoeren.

Figuur 2 op de volgende pagina geeft een schematische weergave van de stappen die grofweg worden gezet rondom de ekv bij de totstandkoming van een exportproject. In de figuur is aangegeven welke stappen en afwegingen bij de Nederlandse exporteur liggen (binnen de stippellijn) en op welke van deze afwegingen het COP26-beleid voor de ekv (directe) invloed heeft (paarse vlak). Te zien is dat het beleid invloed heeft op een beperkt deel van de afwegingen door Nederlandse exporteurs. Het is dan ook niet mogelijk om exact vast te stellen in hoeverre het niet langer verstrekken van ekv voor fossiele transacties ertoe leidt dat Nederlandse exporteurs geen fossiele energieprojecten meer uitvoeren (zie ook paragraaf 3.2).

Onder de figuur lichten we de verschillende stappen uit de figuur toe. Het doel van de figuur is om inzicht te geven in de *mogelijke* afwegingen die een exporteur kan maken rondom de ekv bij de totstandkoming van een project. Het is op basis van dit onderzoek niet mogelijk uitspraken te doen over hoe vaak de verschillende routes in 2023 zijn voorgekomen, noch hoe groot de kans is dat een bepaalde uitkomst voorkomt.

1. Behoefte

- a. Er gaat een project in de fossiel energiesector gerealiseerd worden. Een Nederlandse exporteur zou in die behoefte kunnen voorzien.
- b. De aanvraag komt al dan niet bij een Nederlandse exporteur (bijvoorbeeld door inschrijving op een tender of als directe vraag). Indien de aanvraag bij de Nederlandse exporteur komt, begint de oriëntatiefase van de Nederlandse exporteur (2a). Indien de aanvraag niet bij de exporteur komt (bijvoorbeeld omdat het vermoeden bestaat dat het krijgen van ekv-steun in Nederland niet mogelijk is), voert de Nederlandse exporteur het project niet uit (3b).

2. Oriëntatie en aanvraag

- a. Als een vraag van een potentiële klant bij de Nederlandse exporteur komt en de exporteur is geïnteresseerd in het project, dan overweegt de exporteur in hoeverre ekv-steun nodig en/of gewenst is om het project uit te voeren.
- b. Als ekv-steun nodig en/of gewenst is, weegt de exporteur eerst af of het project in aanmerking komt voor ekv-steun onder het nieuwe COP26-beleid én of hij het ekv-proces wil ingaan dan wel liever op zoek gaat naar een alternatief, bijvoorbeeld bij twijfel of het project binnen de uitzonderingen past.
 - i. Als de exporteur een ekv inschat als een reële mogelijkheid, kan de exporteur contact opnemen met ADSB om te vragen of deze inderdaad mogelijk zou zijn.
 - ii. Als ADSB aangeeft dat het waarschijnlijk mogelijk is, dient de exporteur een aanvraag in. ADSB beoordeelt de aanvraag en keurt deze ofwel goed (3d) ofwel af (2c).
- c. Als de exporteur tijdens stap 2b, 2bi of 2bii er op uitkomt dat ekv-steun geen mogelijkheid is, overweegt de exporteur of een alternatieve verzekering gewenst is.
 - i. Als de exporteur op zoek gaat naar een alternatieve manier om het project te verzekeren, zijn er verschillende opties. Zo kan de exporteur op zoek gaan naar een private verzekeraar en/of een (ek-) verzekering in een ander land.
 - ii. Als de exporteur niet op zoek gaat naar een alternatief, of geen alternatief kan vinden, kan de exporteur afwegen of het project zonder verzekering kan worden uitgevoerd.
- d. Als de exporteur een ekv-polis krijgt, een alternatieve manier van verzekeren vindt, ervoor kiest om het project niet verzekerd uit te voeren, of vooraf al had besloten geen ekv nodig te hebben, zal de exporteur in onderhandeling gaan met de potentiële klant en proberen om het project 'binnen te halen'.

3. Uitvoering (resultaat)

- a. Als de exporteur het project gegund krijgt, leidt dit er waarschijnlijk toe dat de exporteur deze ook zal uitvoeren. Ook na gunning van het project is het alsnog mogelijk dat het project niet doorgaat, bijvoorbeeld omdat een project toch geen doorgang vindt.
- b. Als de exporteur het project niet gegund krijgt, of als de exporteur er niet voor kiest om het project onverzekerd uit te voeren, zal de exporteur het project in principe niet uitvoeren.
 - i. Het proces in het geval de Nederlandse exporteur het project niet uitvoert, is onduidelijk en valt buiten de scope van dit onderzoek (black box). Op basis van dat proces kunnen er twee mogelijke resultaten volgen:
 - Het project wordt uitgevoerd door een bedrijf uit een ander land.
 - Het project wordt niet uitgevoerd.

4. Effecten COP26-beleid

4.1. Geen ekv voor de fossiele sector

Verstreckte polissen voor transacties in de fossiele energiesector

Wanneer een ekv-polis wordt afgegeven, publiceert ADSB dit op haar website.³³ Daar wordt per afgegeven polis onder meer aangegeven of het project een fossiel label krijgt (olie, gas en/of kolen). Sinds de inwerkingtreding van het beleid op 1 januari 2023 heeft ADSB in totaal voor zes projecten ekv verstrekt. Tabel 2 toont de fossiele transacties.

	Beschrijving	Exporteur	Maximum liability	Type	Uitzonderingsgrond?
1	Delivery of a FPSO - FPSO Almirante Tamandaré will be used to further develop the Búzios oil field in Brazil.	SBM Offshore	339.803.460 USD	Oil, upstream	Aanvraag is ingediend vóór 31 december 2022 en valt binnen de overgangperiode.
2	Delivery of two ships	Damen Customer Finance	9.852.746 EUR	Oil, upstream	Uitzondering specifieke vaar- en voertuigen ten behoeve van ondersteunende diensten voor bestaande fossiele infrastructuur
3	Delivery of a Fast Crew Supplier	Damen workboats	1.937.165 EUR	Oil, upstream	Uitzondering specifieke vaar- en voertuigen ten behoeve van ondersteunende diensten voor bestaande fossiele infrastructuur
4	Delivery of a mobile LNG gas station	Liqal bv	1.398.562 EUR	Oil & gas, downstream	Downstream transacties vallen buiten uitsluitingen
5	Supply of 12 vacuum trucks (5 EcoVacs, 7 CycloVacs) and 2 building tractors	Koks Industries	3.310.782 EUR	Oil & gas, midstream	Uitzondering verbetering van de milieuprestatie en/of veiligheid en/of gezondheid
6	Delivery of a ship	Damen Customer Finance	6.128.552 EUR	Oil, upstream	Uitzondering specifieke vaar- en voertuigen ten behoeve van ondersteunende diensten voor bestaande fossiele infrastructuur

Tabel 2. Overzicht van fossiele transacties met ekv in 2023.

In de tabel is te zien dat ADSB in 2023 voor zes fossiele projecten ekv-polissen heeft verstrekt. Het ging om projecten gerelateerd aan olie, waarbij ADSB twee projecten categoriseerde als zowel olie als gas (4 en 5). Vier projecten hebben een polis gekregen op basis van de uitzonderingen (2, 3, 5 en 6). Eén project betreft een downstream transactie en valt dus niet onder de uitsluitingen van het COP26-beleid (5). Tot slot heeft één project een ekv-polis gekregen omdat de aanvraag werd ingediend vóór 31 december 2022 en dus binnen de overgangperiode viel (1). Het gaat om een project gericht op de doorontwikkeling van een olieveld dat niet meer in aanmerking zou zijn gekomen voor ekv als de aanvraag in 2023 was ingediend. Dit is tevens de fossiele ekv-polis met de grootste verzekerde waarde van 2023: de verzekerde waarde van de transactie is ruim 339 miljoen US-dollar.

³³ Zie: <https://atradiusdutchstatebusiness.nl/nl/artikel/afgegeven-polissen.html>.

Gebruik overgangperiode

In totaal waren vóór 1 januari 2023 tien fossiele aanvragen ingediend met een totale omvang van 4 miljard euro. Van deze transacties hebben twee een polis ontvangen, waarvan één hoe dan ook in aanmerking was gekomen voor ekv-dekking, omdat deze valt onder de uitzonderingsgrond voor specifieke vaar- en voertuigen ten behoeve van ondersteunende diensten voor bestaande fossiele infrastructuur.³⁴ De andere polis betrof de hierboven toegelichte Buzios transactie in Brazilië. Van de andere acht is één aanvraag ingetrokken door de exporteur, zijn twee aanvragen door ADSB afgewezen vanwege onvoldoende informatie en is één transactie afgewezen op basis van het kolenbeleid. De overige vier zijn projecten die in 2023 geen doorgang vonden.

Tabel 3 laat zien hoe de afgegeven fossiele polissen zich verhouden tot alle afgegeven polissen. De tabel bevat een overzicht van het aantal afgegeven polissen door ADSB en de verzekerde waarde, in totaal en uitgesplitst naar transacties die zijn gelabeld als fossiel. Te zien is dat de polissen voor fossiele energietransacties in 2023 in totaal 4,6% van het totaal aantal verstrekte polissen betroffen. In 2022 was dit 2,6% en in 2021 10,6%. Als we kijken naar de verzekerde waarde, is het aandeel van fossiel in 2021 en 2023 groter: in totaal zijn de fossiele polissen goed voor 14,0% van de totale verzekerde waarde van afgegeven polissen en in 2023 was dit zelfs 62,1%. Belangrijk daarbij te vermelden is dat de hoge verzekerde waarde vaak verklaarbaar is door één of enkele transacties. Zo zijn in 2021 enkele polissen afgegeven voor zeer grote bedragen, waarvan één voor €1.064 miljoen.³⁵ In bijlage II staat meer informatie over de verstrekte fossiele polissen in 2021, 2022 en 2023.

		2021	2022	2023
Aantal afgegeven polissen	Totaal	161	153	153
	Fossiel	17	4	7 ³⁶
	Aandeel fossiel	10,6%	2,6%	4,6%
Verzekerde waarde afgegeven polissen (volume)				
	Totaal	€2.522 miljoen	€4.828 miljoen	€2.465 miljoen
	Fossiel	€1.566 miljoen	€15 miljoen	€344 miljoen
	Aandeel fossiel	62,1%	0,3%	14,0%

Tabel 32. Afgegeven polissen en aandeel fossiel.

Op basis van de beschikbare cijfers is het nog niet mogelijk om harde uitspraken te doen over het effect van het COP26-beleid op het aantal verstrekte ekv-polissen voor fossiele transacties:

- Het aantal fossiele polissen is in 2023 lager dan in 2021, maar iets hoger dan in 2022. Daarnaast is het aantal fossiele polissen vóór 2021 niet bekend, waardoor op basis van de cijfers een dalend trend nog niet met zekerheid vastgesteld worden.
- ADSB geeft aan dat polissen veelal worden afgegeven op basis van een eerder afgegeven dekkingstoezegging³⁷, waardoor beleidswijzigingen niet direct impact hebben op de uitgereikte polissen. Het aantal dekkingstoezeggingen dat ADSB heeft gedaan voor fossiele transacties, is niet inzichtelijk. ADSB is gestart met het vastleggen van deze fossiele classificaties in de administratie sinds het najaar van 2023. Ook is afgesproken om in de toekomst aan het ministerie van Financiën te rapporteren over de uitgereikte polissen.

³⁴ 16 februari 2024. Kabinetsreactie appreciatie motie Teunissen, opvolging motie Teunissen c.s., opvolging motie Boutkan/Dassen en overzicht fossiele projecten overgangperiode ekv COP26-beleid. Zie: <https://open.overheid.nl/documenten/4ead15d5-74c9-4589-8bd0-4c980a59a2c0/file>.

³⁵ ADSB (2022). Afgegeven polissen 2021. www.atradiusdutchstatebusiness.nl/nl/publicaties/afgegeven-polissen.

³⁶ Het gaat om 6 projecten waar 7 polissen voor zijn afgegeven. Voor de transactie die in tabel X genummerd is als 2 zijn 2 polissen afgegeven, 1 voor de exporteur en 1 voor de financier.

³⁷ Een dekkingstoezegging (dt) is een wederzijdse juridische verplichting tussen verzekeraar enerzijds en exporteur of bank anderzijds; wanneer de exporttransactie daadwerkelijk tot stand komt is de verzekeraar verplicht de dt om te zetten in een verzekeringsovereenkomst en is de exporteur of bank verplicht de verzekering af te nemen.

- Tot slot zijn er jaarlijks sowieso grote verschillen tussen het aantal verstrekte ekv's. Schommelingen in de omvang van nieuwe verplichtingen over de jaren heen zijn inherent aan het vraaggestuurde karakter van de ekv. Daardoor zal een eventuele trend pas na meerdere jaren geïdentificeerd kunnen worden.³⁸

Op basis van de gesprekken is het aannemelijk dat de effecten van het beleid op de verstrekte ekv-polissen voor fossiele transacties zichtbaar zullen worden in de toekomst. Gesprekspartners vanuit zowel het bedrijfsleven als maatschappelijke organisaties geven aan dat zij verwachten deze effecten te gaan zien, omdat een groot deel van de fossiele transacties niet langer in aanmerking komt voor ekv. Gesprekspartners constateren daarbij dat bedrijven die vóór de inwerkingtreding van het beleid nog een aanvraag indienden voor een ekv-polis, dat nu niet meer zullen doen. Deze effecten zullen waarschijnlijk in de komende jaren zichtbaar worden in de cijfers (in de volgende paragraaf gaan we nader in op de signalen over de effecten op het bedrijfsleven die nu zichtbaar zijn).

Doorwerking op tegengaan klimaatverandering

De uiteindelijk beoogde impact waaraan het COP26-beleid voor de ekv moet bijdragen is het tegengaan van klimaatverandering. Op grond van dit onderzoek kunnen we geen harde uitspraken doen over de bijdrage van het COP26-beleid ten aanzien van dit doel. De causaliteit tussen het niet toekennen van ekv-steun voor fossiele energieprojecten, een daadwerkelijke afname van het aantal uitgevoerde energieprojecten en de uiteindelijke vermindering van de uitstoot van broeikasgassen is vanwege de complexe ketens met vele actoren moeilijk aan te tonen (zeker kort na de inwerkingtreding).

Uit de documentenanalyse en de gevoerde gesprekken komen verschillende signalen naar voren dat de bijdrage van een lager aantal ekv-polissen voor fossiele energieprojecten niet per definitie bijdraagt aan het tegengaan van klimaatverandering:

- Zoals in paragraaf 2.4 is toegelicht heeft het Nederlandse COP26-beleid voor de ekv beperkte invloed op het al dan niet doorgaan van het project: er zijn meer factoren die beïnvloeden of het project doorgang vindt. Wanneer het betreffende project wel doorgang vindt, al dan niet met behulp van een Nederlandse exporteur, heeft het COP26-beleid dus netto geen effect op de klimaatdoelstellingen.
- Verschillende gesprekspartners uit het bedrijfsleven geven aan dat er, wanneer een project doorgang vindt en niet wordt uitgevoerd door een Nederlandse exporteur, een reële mogelijkheid is dat het project wordt uitgevoerd door een bedrijf uit een land waar minder strikte klimaateisen gelden, ook buiten het ekv-instrumentarium om. Denk bijvoorbeeld aan regels rondom het afvoeren van afval of aan de mate waarin een bedrijf rekening houdt met negatieve externaliteiten van de economische activiteit. Het is daarbij mogelijk dat de uiteindelijke milieuschade van het project groter wordt dan wanneer een Nederlandse exporteur het had uitgevoerd. De mate waarin dit voorkomt en tot negatieve effecten leidt is echter niet inzichtelijk.
- Voorafgaand aan de invoering van het beleid was een kritiekpunt vanuit de maatschappelijke organisaties dat de overgangperiode niet in lijn is met de COP26-verklaring. Dit zou ertoe kunnen leiden dat er alsnog veel fossiele energieprojecten (met een lange doorwerking) die in strijd zijn met de 1,5-graad-doelstelling, mede mogelijk worden gemaakt door de ekv. In de praktijk heeft slechts één project ekv-steun gehad dankzij de overgangperiode. Desalniettemin is dit project volgens maatschappelijke organisaties nadelig voor het bereiken de klimaatdoelstellingen, omdat het gaat om een groot fossiel project dat nog jaren actief zal blijven en dus nog lange tijd voor CO₂-uitstoot zal zorgen.

³⁸ Rijksoverheid (2023). Monitor exportkredietverzekeringen 2022. <https://open.overheid.nl/documenten/18f2ef8d-bef0-47d8-8ab2-cc8d0ce2e782/file>.

- Het terugdringen van de uitstoot van de fossiele energiesector is complex en afhankelijk van veel verschillende factoren. Daarbij zet de Nederlandse overheid veel verschillende instrumenten in om klimaatverandering door menselijk handelen tegen te gaan. De bijdrage van de ekv aan het tegengaan van klimaatverandering laat zich derhalve lastig isoleren van contextuele ontwikkelingen.
- Ook bij transacties die onder de uitzonderingen vallen, is het mogelijk dat ze uiteindelijk bijdragen aan een toename van de uitstoot van broeikasgassen. Het is namelijk niet altijd te controleren wat met een aangeleverd product wordt gedaan in de toekomst (zie voorbeeld).

Voorbeeld

Een Nederlandse exporteur ontvangt een vraag om een sleepboot te bouwen voor een bestaand fossiel project. Op basis daarvan komt de transactie in aanmerking voor ekv. De sleepboot gaat waarschijnlijk lang mee, waardoor de boot in de toekomst ingezet zou kunnen gaan worden voor nieuwe fossiele projecten. De exporteur kan afspraken maken met de afnemer dat dit niet gebeurt, maar in de praktijk zal daar beperkt grip op zijn.

Bovenstaande laat zien dat het Nederlandse COP26-beleid voor de ekv niet automatisch leidt tot een reductie van broeikasgassen. Wel is het een voorbeeld van beleid gericht op afbouw van fossiel. Maatschappelijke organisaties geven aan dat de Nederlandse overheid daarmee een belangrijk signaal afgeeft (inzetten op afbouw is mogelijk) en haar rol pakt in de groene transitie, door dergelijke projecten niet langer te steunen via de ekv.

4.2. Exportbevordering

Doelstellingen ekv en doeltreffendheid

Met de ekv worden betalingsrisico's verzekerd die zijn verbonden aan Nederlandse export en investeringen in het buitenland. Door het verzekeren van deze risico's worden transacties mogelijk gemaakt. De doelstellingen van de ekv zijn het bevorderen van BBP en werkgelegenheid. Om deze doelstellingen te realiseren, dient export te worden bevorderd die zonder ekv niet tot stand was gekomen.

Uit de beleidsdoorlichting van de ekv blijkt dat de ekv doeltreffend is omdat het beoogde doel van exportbevordering wordt gerealiseerd:³⁹

- *Volgens berekeningen van het CBS is de bijdrage van de ekv aan de Nederlandse economie positief. Ook empirisch onderzoek suggereert dat de ekv-faciliteit een positieve bijdrage levert aan de Nederlandse economie.*
- *Er kan geen harde conclusie worden getrokken over de mate waarin de ekv noodzakelijk was om alle ekv-gedekte transacties tot stand te brengen (additionaliteit).*
- *Het is desalniettemin aannemelijk dat zonder ekv een groot deel van deze export niet vanuit Nederland had plaatsgevonden.*

Gevolgen van het COP26-beleid voor exportbevordering door de ekv

Wanneer we kijken naar de effecten van de COP26-verklaring kunnen we allereerst constateren dat het uitsluiten van fossiele energieprojecten hoe dan ook invloed heeft op het realiseren van exportbevordering via de ekv. Gegeven de conclusies over de doeltreffendheid van de ekv-faciliteit is het aannemelijk dat het uitsluiten van transacties maakt dat deze export deels niet vanuit Nederland

³⁹ Ministerie van Financiën (2023), Beleidsdoorlichting begrotingsartikel 5. Exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekeringen, p 5-6. <https://open.overheid.nl/documenten/8631d527-766c-4867-a2df-1e50d9e8013c/file>.

zal plaatsvinden. Daarmee wordt het instrument ekv ten opzichte van de doelstelling van exportbevordering (en daarmee bijdragen aan BBP en werkgelegenheid) minder doeltreffend: minder ekv leidt tot minder export(bevordering). Overigens, op langere termijn zal het niet doormaken van de transitie naar groen ook negatieve gevolgen hebben voor BBP en werkgelegenheid.

In welke mate de doeltreffendheid van de oorspronkelijke doelstellingen is afgenomen is niet te zeggen. Dit komt doordat geen harde uitspraken kunnen worden gedaan over de aard en omvang van de export die geen doorgang heeft gevonden. Ten eerste is niet te kwantificeren in hoeverre bedrijven überhaupt geen ekv meer aanvragen (omdat ze weten dat de betreffende transactie is uitgesloten onder het COP26-beleid). Ten tweede is niet bekend hoeveel aanvragen en dekkingstoezeggingen er zijn geweest voor fossiele transacties (vanaf 2024 zal dit wel het geval zijn).

Wel komt in nagenoeg alle gesprekken met het bedrijfsleven naar voren dat bedrijven ekv-steun voor fossiele energieprojecten mislopen omdat er geen ekv meer voor deze fossiele energieprojecten wordt verstrekt. In de gesprekken noemen bedrijven verschillende voorbeelden van projecten die door het COP26-beleid niet meer via de Nederlandse ekv-faciliteit verzekerd kunnen worden, zoals:

- Ponton voor transport fossiele brandstoffen (afgewezen door ADSB).
- Sleepboten (uitgesloten omdat het om een nieuw fossiel project gaat).
- Floating Production, Storage and Offloading (FPSO) vessels komen niet langer in aanmerking voor financiering.

Gevolgen van het mislopen van ekv-steun voor het bedrijfsleven

Bedrijven lopen dus ekv-steun mis. De vervolgvraag is in hoeverre bedrijven hierdoor ook exportopdrachten mislopen.

In de HLG-overleggen en in de gesprekken in dit onderzoek geven de bedrijven aan dat het kwantificeren van de effecten van de COP26-verklaring lastig is. De effecten op “de business” zijn op het microniveau van de bedrijven zelf moeilijk te isoleren (zoals in paragraaf 2.4 toegelicht is het doorgaan van een project voor een Nederlandse exporteur van veel verschillende factoren afhankelijk). Genoemde redenen zijn dat grote opdrachten onvoorspelbaar zijn en dat opdrachtgevers voor bepaalde opdrachten niet meer naar Nederlandse bedrijven kijken vanwege de strengere regelgeving omtrent bepaalde export. Bedrijven noemen verder dat er fossiele energieprojecten zijn die ze niet hebben uitgevoerd omdat er geen ekv-steun meer mogelijk was, maar dat er ook alternatieven zijn voor risicodekking waardoor bepaalde projecten toch doorgang kunnen vinden. Ook geeft een bedrijf aan dat het verkrijgen van ekv-steun een onzeker en politiek gevoelig proces is en dat ze daarom uitwijken naar andere financieringsmogelijkheden.

Gesprekspartners vanuit het bedrijfsleven geven aan dat er verschillende opties zijn wanneer een ekv voor een fossiel energieproject niet mogelijk is (zie ook paragraaf 2.4):

- De exporteur voert het project niet uit.
- De exporteur voert het project wel uit:
 - Zonder exportkredietverzekering, en/of
 - Met exportkredietverzekering vanuit een ekv-faciliteit in een ander land (in samenwerking met lokale partners in het betreffende land) , en/of
 - Met een private exportverzekering, en/of
 - Andere vormen van financiering (bijvoorbeeld door de afnemer via lokale ontwikkelingsbanken), en/of
 - Projecten worden anders georganiseerd (genoemd voorbeeld: in plaats van een FPSO aanbieden met een langjarig leasecontract (operate & lease, langjarig risicovol), de FPSO in één keer afnemen).

Met betrekking tot alle bovenstaande opties geldt dat deze vanuit het oogpunt van het bedrijfsleven minder aantrekkelijk zijn dan ekv-steun via de Nederlandse Staat. Bedrijven noemen daarbij:

- De genoemde alternatieven zijn volgens bedrijven in veel gevallen duurder en risicovoller dan ekv-steun en kunnen leiden tot een omzetsdaling.
- De ekv van de Nederlandse Staat en ADSB hebben volgens bedrijven internationaal een goede reputatie, wat hen een concurrentievoordeel kan opleveren bij het ‘winnen’ van een transactie.
- De ekv van de Nederlandse staat is volgens bedrijven in sommige gevallen nodig om andere (private) financiers te overtuigen om een transactie te steunen.
- Tot slot wordt als bijkomend voordeel van het wel verkrijgen van ekv-steun genoemd dat het risico dat een afnemer niet betaalt volgens bedrijven kleiner is, omdat de Nederlandse Staat de transactie heeft verzekerd.

Het verschilt tussen sectoren, bedrijven en projecten in hoeverre export zonder ekv-steun van de Staat toch doorgaat. Op grond van de gesprekken zien we daarin de volgende rode draden:

- *Omvang en risico's van de transactie.* Bepaalde betalingsrisico's die zijn verbonden aan Nederlandse export en investeringen in het buitenland kunnen door hun aard niet op de private markt worden verzekerd. Dit geldt met name voor grote transacties met grote risico's, omdat risicospreiding bij dergelijke transacties niet goed mogelijk is.
- *Omvang van het bedrijf.* Over het algemeen hebben grote bedrijven meer opties voor alternatieve verzekeringen (bijvoorbeeld omdat ze kapitaalkrachtiger zijn en meer kennis en capaciteit beschikbaar hebben voor het organiseren van toegang tot alternatieven voor exportkredietverzekering).
- *Mate van concurrentie.* Projecten waarvoor wereldwijd een beperkt aantal bedrijven in aanmerking komt zijn aannemelijker om op alternatieve wijze gefinancierd te worden. Ook wordt genoemd dat het doorgaan van projecten met een beperkte prijselasticiteit minder afhankelijk is van de ekv-steun.
- *Mate van additionaliteit.* Tussen projecten kan de mate van additionaliteit van de ekv in termen van exportbevordering verschillen. Zo zijn er ook transacties waarvoor de ekv een financieel voordeel oplevert, maar niet doorslaggevend is. Bij dit type projecten is het waarschijnlijker dat het project – ook zonder ekv-steun - doorgang kan vinden.⁴⁰
- *Mate van afhankelijkheid van fossiele projecten.* Aangegeven wordt dat bedrijven verschillen in de mate waarin hun businessmodel fossiel of hernieuwbaar georiënteerd is en ze dus andere (groene) opties hebben om te exporteren.

De effecten voor het bedrijfsleven van het mislopen van export laten zich niet kwantificeren. Gesprekspartners geven aan dat de effecten voor het Nederlandse bedrijfsleven in algemene zin groot kunnen zijn omdat Nederland als ondertekenaar van de COP26-verklaring in termen van BBP en werkgelegenheid relatief veel exporteurs heeft die producten en/of diensten leveren aan de fossiele energiesector.

Tegelijkertijd wijzen berekeningen van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) niet op substantiële macro-werkgelegenheidseffecten van de uitfasering van ekv-steun aan fossiele energieprojecten door

⁴⁰ Dit beeld uit de gesprekken wordt ondersteund door de bevindingen over additionaliteit in de Beleidsdoorlichting ekv. “Uit de enquêtes onder bedrijven en financiers blijkt dat een deel van de ekv-gedekte transacties ook tot stand was gekomen zonder dekking van ADSB. Het is niet bekend hoe groot dit deel is en voor hoeveel bedrijven die gebruik hebben gemaakt van de ekv dit van toepassing is. Het is gezien de hoge handelsmultiplier aannemelijk dat een belangrijk deel van de ekv gedekte export niet plaats zou vinden zonder overheidssteun, maar van een volledige additionaliteit is geen sprake.” (blz. 81). <https://open.overheid.nl/documenten/8631d527-766c-4867-a2df-1e50d9e8013c/file>.

verschuiving van werkgelegenheid naar groene projecten.⁴¹ Het stopzetten van ekv-steun aan fossiele energieprojecten kan volgens het PBL wel negatieve gevolgen hebben voor specifieke ekv-gebruikers en (mkb-) toeleveranciers in de fossiele sector. Dit beeld komt ook in de interviews naar voren. Zo wordt vanuit het bedrijfsleven aangegeven dat de gevolgen van het niet verstrekken van ekv-steun voor fossiele transacties ook verder in de keten kunnen doorwerken. Ook bedrijven (met name MKB) die niet direct een ekv aanvragen maar bijvoorbeeld als toeleverancier werkzaam zijn voor Nederlandse bedrijven die ekv-steun mislopen zullen (op termijn) ook gevolgen ondervinden vanwege vraaguitval.

Concluderend kunnen we stellen dat wanneer een bedrijf actief is in de fossiele energiesector, veel concurrenten heeft, afhankelijk is van relatief grote (complexe) transacties en wanneer de additionaliteit van de ekv-steun groot is, de gevolgen van het COP26-beleid groot zijn. Andersom geldt dat er ook bedrijven in de fossiele energiesectoren zijn waarvoor de impact beperkt is. Kortom, de effecten zijn afhankelijk van het concurrentienadeel dat bedrijven ondervinden doordat de ekv-steun niet meer mogelijk is. Dit concurrentienadeel wordt in belangrijke mate bepaald door de mate waarin er voor Nederlandse exporteurs sprake is van een internationaal gelijkwaardig speelveld.

4.3. Internationaal gelijkwaardig speelveld (level playing field)

Subdoel ekv: creëren en handhaven internationaal gelijkwaardig speelveld

Een belangrijk subdoel van de exportkredietverzekeringsfaciliteit is het creëren en handhaven van een internationaal gelijkwaardig speelveld voor Nederlandse bedrijven op het terrein van de exportkredietverzekeringsfaciliteit.⁴² Dit betekent dat Nederlandse exporteurs onder gelijke voorwaarden kunnen concurreren met bedrijven in het buitenland en dat zij geen transacties mislopen doordat verzekeringsmogelijkheden in Nederland minder gunstig zijn.⁴³

De beleidsdoorlichting van de exportkredietverzekeringen trekt de volgende conclusies over het internationaal gelijkwaardig speelveld:⁴⁴

- *De ekv-faciliteit is voor Nederlandse exporteurs noodzakelijk voor een internationaal gelijkwaardig speelveld. De meeste OESO landen en ook steeds meer niet-OESO landen bieden immers publieke ekv-instrumenten aan.*
- *Het internationaal speelveld is voor Nederlandse exporteurs echter niet helemaal gelijkwaardig. Bijvoorbeeld omdat EU-landen met strengere regels te maken hebben en omdat Nederland soms strenger is dan internationaal afgesproken, zoals bij de toetsing van milieu, sociale en governance risico's.*

⁴¹ Rapport Planbureau van de Leefomgeving 'Uitfasering steun exportkredietverzekering voor fossiele projecten: Mogelijke effecten op de arbeidsmarkt'. <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2022-uitfasering-steun-exportkredietverzekering-voor-fossiele-projecten-4938.pdf>.

⁴² Ministerie van Financiën (2023), Beleidsdoorlichting begrotingsartikel 5. Exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekeringen, p. 7. <https://open.overheid.nl/documenten/8631d527-766c-4867-a2df-1e50d9e8013c/file>.

⁴³ Definitie (Centraal Planbureau): "Gelijk speelveld in termen van regels: alle regels zijn hetzelfde voor alle bedrijven. Met 'regels' worden alle vormen van overheidsbeleid bedoeld, zoals wetgeving en subsidies. Een speelveld is gelijk in termen van regels wanneer de regels symmetrisch zijn: dezelfde niet-discriminerende regels zijn van toepassing voor alle (verschillende) bedrijven in een markt. Oftewel: twee bedrijven in een gelijke situatie worden gelijk behandeld."

⁴⁴ Ministerie van Financiën (2023), Beleidsdoorlichting begrotingsartikel 5. Exportkredietverzekeringen, -garanties en investeringsverzekeringen. <https://open.overheid.nl/documenten/8631d527-766c-4867-a2df-1e50d9e8013c/file>.

- *De doeltreffendheid van de ekv kan worden versterkt door het internationaal speelveld nog gelijkwaardiger te maken, maar de invloed die Nederland hierop kan uitoefenen is bescheiden.*

Gevolgen van het COP26-beleid voor het internationaal gelijkwaardig speelveld

De COP26-verklaring heeft per definitie effect op het internationale gelijkwaardig speelveld voor het Nederlandse bedrijfsleven. Beredeneerd kan worden dat het speelveld voor het Nederlandse bedrijfsleven door de inwerkingtreding van het COP26-beleid minder gelijk is geworden. Immers, het beleid maakt dat exporteurs niet onder gelijke voorwaarden kunnen concurreren met exporteurs uit landen die de verklaring niet ondertekend hebben. Ook kan een ongelijk speelveld tussen ondertekenaars ontstaan wanneer er verschillen zijn in de uitwerking van het beleid. Kanttekening hierbij is dat het speelveld voor het bedrijfsleven per definitie niet gelijkwaardig is. Dit geldt in breder perspectief, bijvoorbeeld omdat landen hun eigen bedrijfsleven stimuleren via lokale subsidies en belastingmaatregelen. Ook voor ekv-steun kunnen landen verschillen in de risico's die zij willen verzekeren, de risico-opslag die ze hiervoor in rekening brengen en de looptijden van de verzekeringen. Op OESO-niveau zijn er regels met betrekking tot looptijden en risico-opslag,⁴⁵ echter zijn deze regels alleen juridisch bindend voor de 38 OESO-landen (en daarmee niet voor landen zoals China).

Afhankelijk van het gekozen schaalniveau is het internationale speelveld voor Nederlandse bedrijven naar aanleiding van het COP26-beleid in meer of mindere mate gelijkwaardig ten opzichte van concurrenten in het buitenland. Van het meest gelijkwaardig naar het minst gelijkwaardig onderscheiden we vier schaalniveaus:

1. Europese ondertekenaars die onderdeel uitmaken van de Export Finance for Future (E3F) coalitie.
2. Ondertekenaars die geen onderdeel uitmaken van de Export Finance for Future (E3F) coalitie. Bijvoorbeeld Canada en de Verenigde Staten.
3. Niet-ondertekenaars uit OESO-landen. Bijvoorbeeld Japan.
4. Niet-ondertekenaars uit landen die niet bij de OESO zijn aangesloten. Bijvoorbeeld China en India.

1. Europese ondertekenaars die onderdeel uitmaken van de Export Finance for Future (E3F) coalitie

De E3F is een coalitie van (Europese) landen die hun beleid omtrent exportfinanciën (waaronder exportkredietverzekeringen) in lijn brengen met de klimaatdoelen van het Klimaatakkoord van Parijs en de COP26 verklaring. Alle E3F-leden hebben de COP26-verklaring ondertekend. Deze coalitie is een forum voor landen om samen een verschuiving in investeringspatronen te bevorderen, van fossiel naar groen. Binnen de E3F-coalitie is gewerkt aan het bereiken van overeenstemming over de uitwerking van de COP26-verklaring. De E3F begon met 7 initiatiefnemers en is ondertussen gegroeid naar 10 leden.⁴⁶

Binnen dit gremium vindt internationaal gezien het meeste overleg en afstemming plaats over de uitwerking van de COP26-verklaring. Het beeld van gesprekspartners is dat de leden het 'strengste' beleid omtrent ekv-steun aan fossiele energieprojecten hebben. Voor deze evaluatie hebben wij het beleid van zes leden van de E3F vergeleken: Nederland, België, Frankrijk, Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk.⁴⁷ Op grond van deze vergelijking zien we de volgende overeenkomsten en verschillen:

⁴⁵ Zie: [https://one.oecd.org/document/TAD/PG\(2023\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/TAD/PG(2023)7/en/pdf).

⁴⁶ Nederland, Zweden, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Denemarken en Spanje zijn de initiatiefnemers van de E3F. Ondertussen zijn Finland, Italië en België toegetreden tot de coalitie.

https://www.ekn.se/globalassets/dokument/hallbarhetsdokument/e3f_status_report_2023.pdf.

⁴⁷ E3F (2022). National Approaches on implementation of the COP26 Statement on the Clean Energy Transition Partnership – Netherlands.

E3F (2022). National Approaches on implementation of the COP26 Statement on the Clean Energy Transition Partnership – Belgium.

- **Gezamenlijk vertrekpunt en afgestemde uitwerking.** De E3F-leden hanteren een soortgelijke interpretatie van de COP26-verklaring en baseren zich allemaal op dezelfde wetenschappelijke rapporten (onder meer het Net Zero rapport van het IEA en de laatste IPCC-rapporten).⁴⁸ Vanuit dit gemeenschappelijke vertrekpunt hebben de landen in onderlinge afstemming elk hun eigen beleid uitgewerkt. Door gezamenlijk op te trekken proberen de leden van de E3F de onderlinge transparantie te vergroten en hun beleid onderling af te stemmen.
- **De zes landen willen elk een algehele uitsluiting voor olie, kolen en gas.** Het gaat hierbij om een uitsluiting voor de keten, van exploratie tot distributie. Over het algemeen hebben de landen uitzonderingen opgenomen voor projecten die:
 - betrekking hebben op bestaande infrastructuur, mits de levensduur niet wordt verlengd en/of er sprake is van verbetering van de milieu-impact, de veiligheid of de efficiëntie;
 - gericht zijn op de ontmanteling of verandering van toepassing van bestaande fossiele infrastructuur.
- **Landen hebben specifieke uitzonderingen opgesteld die aansluiten bij belangrijke exportsectoren in de betreffende landen.** Nederland heeft bijvoorbeeld specifieke uitzonderingen voor de maritieme sector en Duitsland heeft voor drie sleutelsectoren (energie, transport en chemie en metaal) aparte tijdspaden en richtlijnen opgesteld.⁴⁹ Het Italiaanse beleid verschilt van de andere landen: er zijn meer uitzonderingen en er is een uitzondering die het mogelijk maakt voor projecten om steun te krijgen mits zij belangrijk zijn voor de Italiaanse economie. Het Italiaanse beleid is daarmee ruimer geformuleerd dan dat van de andere E3F-landen. Voor een volledig overzicht van de uitsluitingen en uitzonderingen in de verschillende landen, zie bijlage III.
- **Implementatietermijn.** De COP26-verklaring riep landen op om (uiterlijk) in 2022 nieuw beleid te implementeren. Het Nederlandse, Franse en Belgische beleid ging in op 1 januari 2023. Het Duitse beleid is ingegaan in november 2023, terwijl het Britse beleid al in 2021 werd geïmplementeerd. De ingangsdatum van het Italiaanse beleid verschilt per onderdeel, waarbij delen van het beleid (zoals de uitsluiting voor de raffinage en distributie van gas pas ingaan in 2028).
- **Overgangsperiode.** Nederland en België hanteerden een transitieperiode van één jaar. Gedurende deze periode was het mogelijk om aanvragen die voltooid waren in 2022 tot 31 december 2023 om te zetten in een polis. Het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland en Italië hanteerden geen overgangsperiode. Hierbij is wel de kanttekening dat het Duitse beleid pas in november 2023 is ingegaan en de ingangsdatum van het Italiaanse beleid verschilt per onderdeel.
- **Visie op net-zero en ekv.** De Duitse exportkredietverzekeraar geeft aan dat er een uitgewerkt plan per sector is om in 2050 volledig klimaatneutraal te zijn (overeenkomstig met de net-zero ambitie). Zweden, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk hebben ook allen een uitgewerkt plan om in 2050 volledig klimaatneutraal te zijn.⁵⁰ Bij andere E3F landen (waaronder Nederland) hebben we een dergelijk langetermijnperspectief niet gezien.

E3F (2022). National Approaches on implementation of the COP26 Statement on the Clean Energy Transition Partnership – France.

E3F (2022). National Approaches on implementation of the COP26 Statement on the Clean Energy Transition Partnership – Germany.

E3F (2022). National Approaches on implementation of the COP26 Statement on the Clean Energy Transition Partnership – United Kingdom.

E3F (2023). National Approaches on implementation of the COP26 Statement on the Clean Energy Transition Partnership – Italy.

⁴⁸ Zie: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>.

⁴⁹ Zie: <https://www.exportkreditgarantien.de/en/sustainability/climate-strategy-1/climate-strategy.html>.

⁵⁰ Zweden, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Canada hebben zich via de 'Net-Zero Export Credit Agencies Alliance' gecommitteerd aan een net-zero economie in 2050. Zie: <https://www.unepfi.org/climate-change/net-zero-export-credit-agencies/>.

2. Ondertekenaars die geen onderdeel uitmaken van de Export Finance for Future (E3F) coalitie

Met het ondertekenen van de COP26-verklaring hebben landen zich gecommitteerd aan de belofte om hun ekv-beleid in lijn te brengen met de 1,5 graad doelstelling. COP26-ondertekenaars die geen onderdeel uitmaken van de E3F hebben over het algemeen gezien minder strenge regels omtrent ekv-steun aan fossiele energieprojecten:

- Canada was een van de eerste ondertekenaars die beleid opstelde om de ekv te laten voldoen aan de 1,5-grad-doelstelling. Dit beleid werd in 2022 gepubliceerd en enkele aspecten van het beleid zijn overeenkomstig met het beleid van de E3F. Zo moeten fossiele energieprojecten passen binnen de 1,5-grad-doelstelling en zijn er uitzonderingen voor projecten gerelateerd aan leveringszekerheid, projecten gerelateerd aan ontmanteling of veranderende toepassing van bestaande infrastructuur. Ook speelt mee in welke mate er verzonken kosten binnen het project worden verwacht.⁵¹ De Canadese overheid heeft toegezegd haar beleid (verder) aan te scherpen, zodat het beleid in lijn is met de COP26-verklaring en andere internationale verplichtingen die Canada is aangegaan.⁵² Canada is voornemens om eind 2024 het nieuwe beleid te publiceren en te implementeren.
- De Verenigde Staten zijn een van de grootste mondiale spelers in de fossiele energiesector en dit is ook terug te zien in de ekv-steun. De uitvoerende instantie in de Verenigde Staten is de U.S. Export-Import Bank (EXIM). In 2023 heeft de EXIM voor bijna 1 miljard euro aan leningen verstrekt aan fossiele projecten.⁵³ EXIM heeft tot op heden geen expliciet beleid opgesteld om haar activiteiten in lijn te brengen met de COP26-verklaring.⁵⁴ De EXIM verdedigt de huidige koers, waarbij fossiele projecten nog altijd in aanmerking komen voor ekv-steun, door te wijzen op de anti-discriminatieclausule, waardoor fossiele projecten niet kunnen worden uitgesloten van steun op basis van hun fossiele toepassing.⁵⁵ Illustratief voor dit beleid is dat in maart 2024 EXIM een fossiel project in Bahrein van 500 miljoen dollar aan ekv-steun voorzag, waarbij het zich beriep op de anti-discriminatieclausule.⁵⁶ Sinds het tekenen van de COP26-verklaring heeft de Verenigde Staten ekv-steun verleend aan acht fossiele projecten voor een totale waarde van meer dan twee miljard dollar.⁵⁷

3. Niet-ondertekenaars uit OESO-landen

Binnen de OESO vindt mondiaal overleg plaats over financiële aangelegenheden, waaronder de ekv. Zo zijn er bijvoorbeeld de OESO-richtlijnen voor maatschappelijk verantwoord ondernemen uit 2016 (deze worden momenteel herzien)⁵⁸ en het Arrangement uit 2023 die de basis vormen van het ekv-beleid van OESO-landen.⁵⁹ Op OESO-niveau zijn er momenteel onderhandelingen gaande om het Arrangement te herzien en in lijn te brengen met de 1.5 graad doelstelling. Deze onderhandelingen vinden plaats op initiatief van onder andere de EU en het Verenigd Koninkrijk.⁶⁰ De EU en het Verenigd Koninkrijk zetten in op een verbreding van het verbod op publieke exportkredietondersteuning aan fossiele

⁵¹ Zie: <https://natural-resources.canada.ca/home/guidelines-for-canadas-international-support-for-the-clean-energy-transition/24797>.

⁵² Zie: <https://www.iisd.org/articles/insight/ending-canada-support-fossil-fuels>.

⁵³ Zie: <https://newrepublic.com/article/177757/export-import-bank-1-billion-fossil-fuel-projects-2023>.

⁵⁴ Oxfam (2023). Alignment of the United States Export-Import Bank (US EXIM) with the US climate and development policy objectives.

⁵⁵ Zie: <https://www.gtreview.com/news/americas/us-exim-urged-to-put-absolute-limits-on-fossil-fuel-projects-report/>.

⁵⁶ Zie: [US export credit agency approves support for Bahrain oil project | Reuters](https://www.reuters.com/business/energy/us-export-credit-agency-support-bahrain-oil-project-2024-03-01/).

⁵⁷ Zie: Idem.

⁵⁸ Zie: [https://one.oecd.org/document/TAD/ECG\(2016\)3/en/pdf](https://one.oecd.org/document/TAD/ECG(2016)3/en/pdf).

⁵⁹ Zie: [https://one.oecd.org/document/TAD/PG\(2023\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/TAD/PG(2023)7/en/pdf).

⁶⁰ Zie: [US and EU differ over the future of fossil fuel subsidies in OECD talks \(ft.com\)](https://www.ft.com/content/2023/11/22/us-and-eu-differ-over-the-future-of-fossil-fuel-subsidies-in-oecd-talks).

energieprojecten, zodat de ekv-steun in lijn wordt gebracht met de COP26 en de 1.5 graaddoelstelling. Tot op heden worden alleen projecten gericht op energie uit kolen uitgesloten van ekv-steun.⁶¹

4. Niet-ondertekenaars uit landen die niet bij de OESO zijn aangesloten

Deze landen hebben geen exportbeleid gericht op de afbouw van fossiele energietransacties in lijn met de COP26-verklaring.⁶² De invloed die Nederland kan uitoefenen op het gelijke speelveld is op dit schaalniveau beperkt. Gesprekspartners geven aan dat het lastig blijkt om niet OESO-landen, zoals China en India, ook te overtuigen van de noodzaak om het ekv-beleid aan te passen. Op internationaal niveau vindt er doorlopend overleg plaats, dit heeft bijvoorbeeld geleid tot de COP28-verklaring en de recente G7-verklaring omtrent ekv.⁶³

Inzet van Nederland om het speelveld gelijkwaardiger te maken

Uit de beleidsdoorlichting volgt dat de invloed van Nederland op het gelijk speelveld beperkt is. Wel constateren we dat steeds meer landen de COP26-verklaring ondertekenen en er op internationaal vlak veel afstemming plaatsvindt over een gelijke implementatie van de verklaring, waarmee het speelveld meer gelijkwaardig wordt. De Nederlandse overheid zet zich daar op verschillende manieren actief voor in:

- Nederland heeft in april 2021 met zes andere landen de Export Finance for Future (E3F) coalitie opgericht. Binnen de E3F-coalitie wordt informatie over de uitwerking van de COP26-verklaring onderling gedeeld. Bijvoorbeeld door de doelstelling van maximaal 1,5 graad opwarming als uitgangspunt te nemen en af te spreken dat alle ondertekenaars zich baseren op dezelfde wetenschappelijke rapporten (onder andere het Net Zero rapport van het IEA en de laatste IPCC-rapporten) en inzichten.⁶⁴ De E3F is niet alleen een forum om beleid van leden af te stemmen, maar fungeert ook als vliegwiel om andere partijen te overtuigen van de noodzaak om ekv-steun in lijn te brengen met de 1,5-grad-doelstelling.
- In EU-verband zet Nederland zich met gelijkgezinde landen in om het beleid van lidstaten in lijn te brengen met de COP26-verklaring. Zo is er in de EU-Raadsconclusies over exportkredieten (15 maart 2022) opgenomen dat lidstaten *“tussen nu en eind 2023 in hun nationale beleid hun eigen wetenschappelijk onderbouwde termijnen vast moeten stellen voor de beëindiging van door de overheid gesteunde exportkredieten voor projecten in de fossiele-energiesector, tenzij in beperkte en duidelijk omschreven omstandigheden die verenigbaar zijn met een opwarmingslimiet van 1,5 graad”*.⁶⁵ Deze afspraak bindt ook EU-landen die COP26-verklaring niet ondertekend hebben aan het in lijn brengen van hun ekv-beleid met de 1,5-grad-doelstelling.
- Om een gelijk speelveld (zoveel mogelijk) te waarborgen, is Nederland opgetrokken met andere COP26-ondertekenaars om het beleid op elkaar af te stemmen en om niet-ondertekenaars van de COP26 aan te sporen om ekv-beleid te implementeren dat in lijn is met de 1,5-grad-doelstelling.⁶⁶ Dit gebeurt onder meer via economische diplomatie en het postennetwerk. Nederland zet zich ook tijdens opvolgende COP-conferenties in voor uitbreiding van de coalitie.
- De E3F-leden en andere ondertekenaars zetten zich binnen de OESO in voor verdere symmetrie in het beleid van de verschillende landen. Nederland zet zich binnen de OESO in om het ekv-beleid tussen OESO-landen zoveel mogelijk gelijk te trekken. Zoals hierboven aangegeven zijn er

⁶¹ Zie: <https://www.oecd.org/newsroom/agreement-reached-at-oecd-to-end-export-credit-support-for-unabated-coal-fired-power-plants.htm>.

⁶² Swedwatch (2023). Key considerations for sustainable European export finance. <https://swedwatch.org/wp-content/uploads/2023/04/sustainable-european-export-finance230419.pdf>

⁶³ Zie: <https://www.exim.gov/news/heads-g7-export-credit-agencies-meeting-statement>.

⁶⁴ Zie: <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>.

⁶⁵ Zie: <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2022/03/15/the-council-adopted-conclusions-on-export-credits/>.

⁶⁶ Kamerstukken II 2022/23 31 793, nr. 230. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31793-230.html>.

momenteel onderhandelingen gaande om het Arrangement uit 2023 te herzien en in lijn te brengen met de 1.5 graad doelstelling (concreet gaat het om een aanpassing van artikel 6 *prohibitions on arrangement support*).⁶⁷

- Tot slot geeft het ministerie van Financiën aan dat ook via bilaterale contacten en regeringsconsultaties is ingezet op het agenderen van het internationaal gelijkwaardig speelveld bij landen die nog niet tot implementatie van de COP26-verklaring waren overgegaan.

4.4. Transitie naar groen

De COP26-verklaring richt zich op het in lijn brengen van internationale overheidssteun met de groene energietransitie. Dit betekent dat financieringsstromen in lijn gebracht dienen te worden met de 1,5-grad-doelstelling. Dit vraagt om een opschaling van de mondiale investeringen in de energietransitie en verschuiving van investeringsstromen van de fossiele energiesector naar de duurzame energiesector. Naast de uitsluitingen van de ekv heeft de COP26-verklaring dus ook betrekking op de ondersteuning van bedrijven in de transitie van fossiele naar duurzame energie. In deze paragraaf gaan we in op drie onderwerpen: (1) het aandeel groene transacties in de ADSB-portefeuille, (2) de mate waarin de uitsluiting van fossiele transacties van de ekv leidt tot groene ekv-transacties en (3) de percepties van gesprekspartners over de uitbreiding van het flankerend beleid ter stimulering en ondersteuning van groene exportactiviteiten naar aanleiding van de COP26-verklaring. Deze paragraaf geeft **geen** uitputtend overzicht van de Nederlandse inzet op het stimuleren van groene (export)activiteiten.

Aandeel groene transacties in portefeuille

Om te bepalen welke transacties ADSB als groen aanmerkt, heeft ADSB het “Groene Label” ontwikkeld.⁶⁸ In 2023 zijn er 67 polissen met een groen label afgegeven, met een totale verzekerde waarde van 1.115 miljoen euro.⁶⁹ Dit is een stijging ten opzichte van de jaren daarvoor: in 2022 waren er 54 afgegeven polissen met een groen label, met een totale verzekerde waarde van 484 miljoen. In 2021 ging het om 39 polissen, met een waarde van 793 miljoen euro.

De stijging van het aantal groene polissen toont aan dat de beoogde transitie naar groen een reeds ingezette ontwikkeling is. Deze lijn is in 2019 ingezet en bij ADSB zijn sindsdien verschillende aanpassingen doorgevoerd (zie kader hieronder) die invloed gehad kunnen hebben op de nu zichtbare resultaten.⁷⁰ Tegelijkertijd is de ekv vraaggestuurd; dit leidt tot schommelingen van het aantal (groene) verplichtingen dat de ADSB jaarlijks aangaat. Het is dus lastig vast te stellen welke invloed deze aanpassingen hebben gehad op bovenstaande ontwikkelingen.

⁶⁷ Zie: [https://one.oecd.org/document/TAD/PG\(2023\)7/en/pdf](https://one.oecd.org/document/TAD/PG(2023)7/en/pdf).

⁶⁸ Het Groene Label, Atradius Dutch State Business. Zie: https://atradiusdutchstatebusiness.nl/nl/documenten/het_groene_label.pdf.

⁶⁹ Cijfers direct aangeleverd door ADSB.

⁷⁰ Kamerstukken II 2022/23, Kamervragen (Aanhangsel), 1649, <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D07527>.

Context ekv en ADSB rondom ondersteuning en stimulering groene transacties

Om exporteurs te ondersteunen en te stimuleren in de transitie van fossiel naar groen zijn verschillende aanpassingen doorgevoerd in het ekv-instrumentarium:

- De mogelijkheden voor groene exporttransacties zijn verruimd. Zo zijn de kredietlooptijden verlengd en is er meer flexibiliteit mogelijk in het terugbetalingsschema.⁷¹
- In oktober 2021 lanceerde ADSB “groendekking”. Groendekking ondersteunt bedrijven die willen investeren in nieuwe groene technologieën of productiecapaciteit voor groene kapitaalgoederen met exportpotentie.⁷² Het gaat hier dus niet om exporttransacties, maar om transacties die in de toekomst eventueel kunnen leiden tot groene export. Met groendekking kunnen bedrijven een lening afsluiten bij een financiële instelling die ADSB voor maximaal 80 procent afdekt: ADSB verzekert dan de lening. Door deze dekking neemt het risico van de lening voor de financiële instelling af. In 2022 en 2023 zijn er totaal vijf polissen (op grond van een dekkingstoezegging) voor de groendekking afgegeven. Daarnaast ook nog drie dekkingstoezeggingen waarvan er thans nog 1 actief is.⁷³

Voor de vergoeding die ADSB zelf jaarlijks ontvangt, gelden ook groene doelstellingen. Zo is voor de periode 2021-2023 een variabele vergoeding gekoppeld aan het aantal mkb- en groene transacties, waarbij de doelstelling is om ieder jaar 15% meer te behalen ten opzichte van het voorgaande jaar.⁷⁴ Voor 2024 is het doel om 10% meer aanvragen te ontvangen en dekkingstoezeggingen en polissen af te geven.⁷⁵ In lijn met het bereiken van deze doelstelling brengt ADSB de ekv onder de aandacht van bedrijven met groen exportpotentieel.⁷⁶

Relatie tussen het COP26-beleid voor de ekv en transitie naar groen

Op basis van de cijfers en de signalen uit de gesprekken is het aannemelijk dat het niet langer ondersteunen van fossiele transacties met ekv, niet direct leidt tot een groei van het aantal groene ekv-transacties. In de verstrekte polissen is te zien dat de stijging van het aantal groene transacties niet direct de exporteurs betreft die in het verleden vaak fossiele transacties hebben gedaan. Zo heeft Damen in 2023 vier polissen en in 2022 één polis met een groenlabel gekregen, IHC twee in 2023 en één in 2022 en Liqal BV één in 2023 (een transactie die zowel groen als fossiel gelabeld is), maar zijn de overige 60 groene polissen in 2023 en de overige 52 polissen in 2022 verstrekt aan exporteurs die in 2022 en 2023 geen fossiele polis hebben gekregen. In aanvulling op de cijfers komen in de gesprekken met het bedrijfsleven een aantal aanvullende toelichtingen naar voren:

- Enkele bedrijven geven aan dat zij de ekv-steun gebruiken voor landen waar de betalingsrisico's relatief groot zijn. Aangegeven wordt dat dit vaak ontwikkelingslanden zijn en dat er in deze landen relatief veel fossiele projecten worden uitgevoerd. De groene projecten die bedrijven uitvoeren vinden over het algemeen plaats in landen waar de betalingsrisico's kleiner zijn (bijvoorbeeld Europese landen).
- Meerdere bedrijven geven aan dat zij wel in groen investeren, maar dit niet doen met behulp van de ekv (bijvoorbeeld omdat de investeringen nog meer gericht zijn op innovatie en niet op export).
- Fossiele transacties hebben over het algemeen een grotere verzekerde waarden dan groene transacties (zie ook bijlage II).
- Meerdere bedrijven geven aan dat het vermarkten (exporteren) van groene producten in hun sectoren nog niet mogelijk is. Wat nodig is om groene transacties te stimuleren, is in veel gevallen het afdekken van de onrendabele “top” (bijvoorbeeld: het prijsverschil tussen een dieselschip en een waterstofschip), terwijl de ekv een instrument is dat zich richt op het dekken van bijvoorbeeld

⁷¹ Ministerie van Financiën, Monitor exportkredietverzekeringen 2022, p. 7

⁷² ADSB Jaaroverzicht 2022, pag. 8 & <https://atradiusdutchstatebusiness.nl/nl/producten/groendekking.html>.

⁷³ Cijfers direct aangeleverd door ADSB.

⁷⁴ Rijksoverheid (2022). Monitor exportkredietverzekeringen 2021, p. 7.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/11/09/monitor-exportkredietverzekeringen-2021>.

⁷⁵ Informatie afkomstig van het ministerie van Financiën.

⁷⁶ Zie: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D06089>, p. 3

betalingsrisico's. Groene transacties vragen volgens gesprekspartners dus om een ander type financieringsinstrument dan fossiele transacties (bijvoorbeeld een subsidie om de onrendabele top te financieren).

Verder geven maatschappelijke organisaties aan dat de instandhouding van fossiel een remmend effect heeft op groene investeringen in ontwikkelingslanden, omdat het volgens hen leidt tot een groeiende afhankelijkheid van fossiele energie in deze landen en tot een belemmering van de capaciteit om te investeren in groen. Specifiek door de uitzondering voor elektriciteitsproductie, back-up vermogen en kook-energie in de lage inkomenslanden kan het COP26-beleid voor de ekv volgens deze gesprekspartners dus ook een negatief effect hebben op de transitie naar groen (omdat een lock-in wordt gecreëerd).

De vraag die op basis van bovenstaande punten in veel gesprekken aan de orde komt is in welke mate het algemene ekv-instrumentarium én het specifieke COP26-beleid voor de ekv kunnen bijdragen aan de transitie naar groene investeringen. De partijen uit het bedrijfsleven die in dit onderzoek zijn gesproken zijn van mening dat tegenover de misgelopen transacties door het wegvallen van de ekv voor fossiele energieprojecten, te weinig steun bestaat binnen het ekv-instrumentarium voor (meer risicovolle) groene exporttransacties. Zoals toegelicht biedt ADSB wel groene instrumenten aan (zoals groendekking) en neemt het aantal groene ekv-transacties toe, maar deze toename betreft in beperkte mate de exporteurs die de laatste jaren fossiele ekv-polissen hebben gekregen. In hun beleving is met het COP26-beleid is een financieel instrument weggenomen, waarvoor – voor hun bedrijfsvoering – onvoldoende financiële instrumenten voor groen voor in de plaats zijn gekomen.

Percepties over uitbreiding flankerend beleid n.a.v. COP26-verklaring

Alle gesprekspartners in het onderzoek noemen dat flankerend beleid ter stimulering en ondersteuning van groene activiteiten belangrijk is in aanvulling op de uitsluiting van fossiele energieprojecten van de ekv. Het flankerend beleid is volgens hen nodig om de transitie naar groen in algemene zin te versnellen, maar ook om bedrijven goed te kunnen betrekken bij deze transitie.

Bij de totstandkoming van het Nederlandse COP26-beleid is een *High Level Group* (HLG) opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van VNO-NCW, betrokken ministeries, ADSB en exporteurs voor wie implementatie van dit beleid consequenties heeft.⁷⁷ Binnen deze HLG werd ook flankerend beleid – in brede zin – ter ondersteuning van Nederlandse bedrijven besproken. Op het terrein van de ekv heeft deze HLG verschillende voorstellen opgeleverd die door het kabinet verder opgevolgd dan wel onderzocht zijn. De laatste status hieromtrent komt aan bod in de ekv-monitor 2022 die in juni 2023 met de Tweede Kamer is gedeeld.⁷⁸

Gesprekspartners uit dit onderzoek zijn kritisch over de mate waarin het flankerend beleid voor groene export is uitgebreid in het kader van het COP26-beleid voor de ekv. Specifiek hebben zij kritiek op de mate waarin het de transitie naar groene exporttransacties bevordert en de mate waarin het de transacties die bedrijven mislopen compenseert. Aangegeven wordt dat veel van de maatregelen algemeen zijn en dus niet specifiek gericht op de export. Ook zijn gesprekspartners uit het bedrijfsleven van mening dat er tot nu toe weinig opvolging is gegeven aan de voorstellen die volgden uit de HLG-overleggen.

⁷⁷ Rijksoverheid (2023). Monitor exportkredietverzekeringen 2022, p. 11. <https://open.overheid.nl/documenten/18f2ef8d-bef0-47d8-8ab2-cc8d0ce2e782/file>.

⁷⁸ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/06/14/kamerbrief-monitor-exportkredietverzekeringen-2022>.

Overheidsbeleid ter stimulering groene investeringen

Er zijn verschillende beleidsmaatregelen om groene investeringen te stimuleren. Zo noemde het kabinet in de Kamerbrief van november 2022 over de uitwerking van het COP26-beleid de volgende maatregelen om groene investeringen te stimuleren:⁷⁹

- Extra middelen voor het stimuleren van innovatie en opschaling van (groene) technologie binnen de industrie, in het bijzonder via middelen voor maatwerkafspraken voor CO2-reductie (€3 miljard) en het Nationaal Groeifonds (in totaal €19,4 miljard).
- Verdere versterking van de integrale agenda Topsector Water & Maritiem. In het verlengde van het Maritieme Masterplan, waarvoor het kabinet reeds 50 miljoen heeft gereserveerd, werkt de maritieme sector samen met de ministeries van EZK, I&W en Defensie aan het realiseren van duurzame mobiliteit door middel van emissieloze en digitale scheepvaart. Daarbij gaf het kabinet aan dat de middelen uit het Klimaatfonds nieuwe mogelijkheden bieden om projecten in en om de Noordzee te realiseren met internationale groeipotentie.

In dit onderzoek richten wij ons op de uitbreiding van het flankerend beleid voor groene export in navolging op ondertekening van de COP26-verklaring. De effecten en waardering van bovenstaande en andere beleidsmaatregelen ter stimulering van groene investeringen maken geen onderdeel uit van dit onderzoek.

⁷⁹ Kamerstukken II 2022/23, 31 793, nr. 230. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31793-230.html>.

Bijlage I. Gesprekspartners

In dit onderzoek hebben wij gesproken met de volgende gesprekspartners:

- Ministerie van Financiën
- Ministerie van Buitenlandse Zaken
- Atradius Dutch State Business (ADSB)
- Damen Offshore
- Boskalis
- Royal IHC
- SBM Offshore
- Van Oord
- ABN AMRO
- Koks Industries
- VNO-NCW
- Milieudefensie
- BothEnds
- Klimaatwetenschapper en docent Amsterdam University College
- Federale Overheidsdienst Financiën (België)
- Credendo (Belgische exportkredietverzekeraar)
- Euler Hermes (Duits exportkredietverzekeraar)
- Duitse ministerie van Economische Zaken en Klimaatactie (BMWK)

Bijlage II. Cijfers t.a.v. ekv

EKV	ADSB Jaaroverzicht 2021	ADSB Jaaroverzicht 2022	2023
Aanvragen / transacties			
Aantal aanvragen totaal (incl. DGGF en DTIF)	269	330	277
-Waarvan aangemerkt als fossiel	n.a.	n.a.	n.a.
Aantal dekkingstoezeggingen (incl. DGGF en DTIF)	137	167	159
-Waarvan aangemerkt als fossiel	n.a.	n.a.	n.a.
Verzekerde waarde dekkingstoezeggingen (incl. DGGF en DTIF) in mln	5.615	2.981	2.485
-Waarvan aangemerkt als fossiel	n.a.	n.a.	n.a.
Aantal afgegeven polissen (incl. DGGF en DTIF)	161	153	153
-Waarvan aangemerkt als fossiel	17 (10,6%)	4 (2,6%)	7 (4,6%)
Verzekerde waarde afgegeven polissen (volume) in mln.	2.522	4.828	2.465
-Waarvan aangemerkt als fossiel in mln.	1.566 (62,1%)	15 (0,3%)	344 (14,0%)
Groene aanvragen / transacties			
Aantal aanvragen groen ekv (kpi)	43	66	64
Aantal dekkingstoezeggingen groen (incl. DGGF en DTIF)	39	88	52
Aantal afgegeven polissen groen (incl. DGGF en DTIF)	39	54	67
Percentage afgegeven polissen groen t.o.v. totaal aantal afgegeven polissen	24,2%	35,3%	43,8%
Verzekerde waarde afgegeven polissen (incl. DGGF en DTIF)	793	484	1.115
Actieve polissen (uitgedrukt in actuele waarde)			
Aantal actieve polissen	611	683	n.a.
-Waarvan aangemerkt als fossiel	105 (17,2%)	101 (14,8%)	n.a.
-Waarvan aangemerkt als groen	n.a.	n.a.	n.a.
Totaal verzekerde waarde alle actieve polissen in mln.	9.936	12.887	13.076
-Waarvan aangemerkt als fossiel	4.267 (42,9%)	4.117 (31,9%)	n.a.
-Waarvan aangemerkt als groen	n.a.	n.a.	n.a.

Tabel 53. Overzicht aanvragen.

Bijlage III. Internationale vergelijking

V.U. betekent volledige uitsluiting.

		Nederland	België	Duitsland	Frankrijk	Italië	Verenigd Koninkrijk
Exploratie en productie	Kolen	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.
	Olie	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.
	Gas	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.	V.U. (januari 2026)	V.U.
Transport	Kolen	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.
	Olie	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.
	Gas	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.	V.U. (datum n.t.b.)	V.U.
Opslag	Kolen	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.
	Olie	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.
	Gas	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.	V.U. (datum n.t.b.)	V.U.
Raffinage	Kolen	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.
	Olie	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.
	Gas	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.	V.U. (datum n.t.b.)	V.U.
Distributie	Kolen	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.
	Olie	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.	V.U. (januari 2028)	V.U.
	Gas	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.	V.U. (datum n.t.b.)	V.U.
Energie-opwekking (unabated)	Kolen	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.	V.U.
	Olie	V.U.	V.U.	V.U.	Oliecentrales leidend tot grote carbon footprint	V.U.	V.U.
	Gas	V.U.	V.U.	V.U.	Gascentrales leidend tot grote carbon footprint	V.U.	V.U.

Tabel 64. Uitsluitingen per land.

Exploratie en productie	Kolen	Olie	Gas
Nederland	V.U.	- Bestaande infrastructuur⁸⁰ - Herbestemming en ontmanteling - Voer- en vaartuigen voor ondersteuning bestaande infrastructuur	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling - Voer- en vaartuigen voor ondersteuning bestaande infrastructuur
België	V.U.	Velden goedgekeurd voor 2022	Velden goedgekeurd voor 2022
Duitsland	Herbestemming en ontmanteling	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling - Voorkomen verhelpen methaanlekken - Eind maken aan routine venting en flaring	- Herbestemming en ontmanteling - Voorkomen en verhelpen methaanlekken - Tot eind 2025: Bestaande infrastructuur in geïndustrialiseerde landen - Tot eind 2029: Bestaande infrastructuur in niet-geïndustrialiseerde landen - Tot eind 2025: Projecten gerelateerd aan Blue Hydrogen ontwikkeld of goedgekeurd voor 2021
Frankrijk	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling
Italië	V.U.	- Nationale energiezekerheid⁸¹ - Projecten in lijn met 1.5-grad-doelstelling⁸²	- Nationale energiezekerheid - Projecten in lijn met 1.5-grad-doelstelling
Verenigd Koninkrijk	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling - Stand-alone diesel generatoren	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling - Afvangen en opslaan CO2 (CCUS en CCS) - Stand-alone generatoren - LPG⁸³ voor koken en verwarming

Tabel 75. Uitzonderingen per land voor exploratie en productie.

⁸⁰ Bestaande infrastructuur doelt op projecten gerelateerd aan bestaande fossiele infrastructuur, mits er sprake is van een verbetering van de klimaatimpact, de veiligheid en de economische levensduur van de infrastructuur niet wordt verlengd.

⁸¹ Nationale energiezekerheid heeft betrekking op projecten die van strategisch belang zijn voor de Italiaanse economie energiezekerheid.

⁸² Projecten met een realistisch decarbonization plan wat in lijn is met de 1.5-grad doelstelling van Parijs en passen binnen

⁸³ LPG staat voor Liquid Petroleum Gas.

Transport	Kolen	Olie	Gas
Nederland	Multi transport voertuigen (MTV), mits lading <20% bestaand uit kolen	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling - Onderhoud single-purpose havens - Constructie en onderhoud multi-purpose havens - Voer- en vaartuigen die voldoen aan ADSB groen label	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling - Onderhoud single-purpose havens - Constructie en onderhoud multi-purpose havens - Voer- en vaartuigen die voldoen aan ADSB groen label
België	Infrastructuur niet gericht op kolen (<50%)	- Bestaande infrastructuur - Afvangen en opslaan CO2 (CCUS) - Herbestemming en ontmanteling - Midstream en downstream projecten gerelateerd aan velden goedgekeurd voor 2022	- Bestaande infrastructuur - Afvangen en opslaan CO2 (CCUS) - Herbestemming en ontmanteling - Midstream en downstream projecten gerelateerd aan velden goedgekeurd voor 2022
Duitsland	Herbestemming en ontmanteling	Herbestemming en ontmanteling	- Tot eind 2025: Bestaande infrastructuur in geïndustrialiseerde landen - Tot eind 2029: Bestaande infrastructuur in niet-geïndustrialiseerde landen - Herbestemming naar duurzame waterstof - Herbestemming naar gasnetwerken voor het transport van duurzame gassen.
Frankrijk	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling
Italië	V.U.	- Nationale energiezekerheid - Projecten in lijn met 1.5-graad doelstelling - Herbestemming en ontmanteling	- Nationale energiezekerheid - Projecten in lijn met 1.5-graad doelstelling - Herbestemming en ontmanteling
Verenigd Koninkrijk	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling - Stand-alone diesel generatoren	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling - Afvangen en opslaan CO2 (CCUS en CCS) - Stand-alone generatoren - LPG voor koken en verwarming

Tabel 86. Uitzonderingen per land voor transport.

Opslag	Kolen	Olie	Gas
Nederland	• V.U.	• Bestaande infrastructuur • Herbestemming en ontmanteling	• Bestaande infrastructuur • Herbestemming en ontmanteling
België	• Bestaande infrastructuur • Afvangen en opslaan CO2 (CCUS) • Herbestemming en ontmanteling	• Bestaande infrastructuur • Afvangen en opslaan CO2 (CCUS) • Herbestemming en ontmanteling • Midstream en downstream projecten gerelateerd aan velden goedgekeurd voor 2022	• Bestaande infrastructuur • Afvangen en opslaan CO2 (CCUS) • Herbestemming en ontmanteling • Midstream en downstream projecten gerelateerd aan velden goedgekeurd voor 2022
Duitsland	• Herbestemming en ontmanteling	• Herbestemming en ontmanteling	• Tot eind 2025: Bestaande infrastructuur in geïndustrialiseerde landen • Tot eind 2029: Bestaande infrastructuur in niet-geïndustrialiseerde landen • Herbestemming naar duurzame waterstof • Herbestemming naar gasnetwerken voor het transport van duurzame gassen.
Frankrijk	• Bestaande infrastructuur • Herbestemming en ontmanteling	• Bestaande infrastructuur • Herbestemming en ontmanteling	• Bestaande infrastructuur • Herbestemming en ontmanteling
Italië	• V.U.	• Nationale energiezekerheid • Projecten in lijn met 1.5-graad-doelstelling • Herbestemming en ontmanteling	• Nationale energiezekerheid • Projecten in lijn met 1.5-graad-doelstelling • Herbestemming en ontmanteling
Verenigd Koninkrijk	• Bestaande infrastructuur • Herbestemming en ontmanteling	• Bestaande infrastructuur • Herbestemming en ontmanteling • Stand-alone diesel generatoren	• Bestaande infrastructuur • Herbestemming en ontmanteling • Afvangen en opslaan CO2 (CCUS en CCS) • Stand-alone generatoren • LPG voor koken en verwarming

Tabel 97. Uitzonderingen per land voor opslag.

Raffinage	Kolen	Olie	Gas
Nederland	V.U.	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling
België	Raffinage van metallurgische steenkool	- Bestaande infrastructuur - Afvangen en opslaan CO2 (CCUS) - Herbestemming en ontmanteling - Midstream en downstream projecten gerelateerd aan velden goedgekeurd voor 2022	- Bestaande infrastructuur - Afvangen en opslaan CO2 (CCUS) - Herbestemming en ontmanteling - Midstream en downstream projecten gerelateerd aan velden goedgekeurd voor 2022
Duitsland	Herbestemming en ontmanteling	Herbestemming en ontmanteling	- Herbestemming en ontmanteling - Tot eind 2025: Bestaande infrastructuur in geïndustrialiseerde landen - Tot eind 2029: Bestaande infrastructuur in niet-geïndustrialiseerde landen
Frankrijk	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling
Italië	V.U.	- Nationale energiezekerheid - Projecten in lijn met 1.5-graad-doelstelling - Herbestemming en ontmanteling	- Nationale energiezekerheid - Projecten in lijn met 1.5-graad-doelstelling - Herbestemming en ontmanteling
Verenigd Koninkrijk	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling - Stand-alone diesel generatoren	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling - Afvangen en opslaan CO2 (CCUS en CCS) - Stand-alone generatoren - LPG voor koken en verwarming

Tabel 108. Uitzonderingen per land voorraffinage.

Distributie	Kolen	Olie	Gas
Nederland	Multi transport voertuigen (MTV), mits lading <20% bestaand uit kolen	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling
België	- Bestaande infrastructuur - Afvangen en opslaan CO2 (CCUS) - Herbestemming en ontmanteling	- Bestaande infrastructuur - Afvangen en opslaan CO2 (CCUS) - Herbestemming en ontmanteling - Midstream en downstream projecten gerelateerd aan velden goedgekeurd voor 2022	- Bestaande infrastructuur - Afvangen en opslaan CO2 (CCUS) - Herbestemming en ontmanteling - Midstream en downstream projecten gerelateerd aan velden goedgekeurd voor 2022
Duitsland	Herbestemming en ontmanteling	Herbestemming en ontmanteling	- Herbestemming en ontmanteling - Tot eind 2025: Bestaande infrastructuur in geïndustrialiseerde landen - Tot eind 2029: Bestaande infrastructuur in niet-geïndustrialiseerde landen
Frankrijk	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling
Italië	V.U.	- Nationale energiezekerheid - Projecten in lijn met 1.5-graad-doelstelling	- Nationale energiezekerheid - Projecten in lijn met 1.5-graad-doelstelling
Verenigd Koninkrijk	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling - Stand-alone diesel generatoren	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling - Afvangen en opslaan CO2 (CCUS en CCS) - Stand-alone generatoren - LPG voor koken en verwarming

Tabel 119. Uitzonderingen per land voor distributie.

Energie-opwekking (unabated)	Kolen	Olie	Gas
Nederland	V.U.	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling - Elektriciteitsopwekking voor koken en verwarming in lage-inkomenslanden - Energiecentrales voorzien van CCUS en/of CCS	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling - Elektriciteitsopwekking voor koken en verwarming in lage-inkomenslanden - Energiecentrales voorzien van CCUS en/of CCS
België	- Levering aan bestaande kolencentrales mits doel is om water- en luchtvervuiling tegen te gaan - Afvangen en opslaan CO2 (CCUS) - Herbestemming en ontmanteling	- Bestaande infrastructuur - Afvangen en opslaan CO2 (CCUS) - Herbestemming en ontmanteling	- Bestaande infrastructuur voorzien van CCUS - Herbestemming en ontmanteling
Duitsland	V.U.	- Back-up generatoren in de civiele en industriële sector - Energieopwekking in humanitaire noodsituaties en als back-up voor hybride grid-systemen	- Tot 2030: bestaande energiecentrales die gemakkelijk kunnen worden omgezet tot minimaal 50% waterstofcentrales - Tot 2035: bestaande energiecentrales die gemakkelijk kunnen worden omgebouwd tot 100% waterstofcentrales - Nieuwe energiecentrales of uitbreiding van energiecentrales met CCS/CCUS - Back-up generatoren in de civiele en industriële sector. - Stroomopwekking in het geval van humanitair noodsituaties en als back-up voor hybride grid-systemen
Frankrijk	- Bestaande infrastructuur - Herbestemming en ontmanteling	- Energiecentrales die cruciaal zijn voor de stabiliteit van het elektriciteitsnetwerk van een land - Er zijn geen duurzamere alternatieven beschikbaar - Het project past binnen het verduurzamingstraject van een land	- Energiecentrales die cruciaal zijn voor de stabiliteit van het elektriciteitsnetwerk van een land - Er zijn geen duurzamere alternatieven beschikbaar - Het project past binnen het verduurzamingstraject van een land
Italië	Afvang en opslaan CO2 (CCUS en CCS)	- Nationale energiezekerheid - Projecten in lijn met 1.5-graad-doelstelling - Herbestemming of ontmanteling	- Nationale energiezekerheid - Projecten in lijn met 1.5-graad-doelstelling - Herbestemming of ontmanteling

Verenigd Koninkrijk		• Afvang en opslaan CO2 (CCUS en CCS) • Verbetering van efficiëntie bestaande infrastructuur • Casus-specifieke uitzonderingen per land	• Afvang en opslaan CO2 (CCUS en CCS) • Verbetering van efficiëntie bestaande infrastructuur • Casus-specifieke uitzonderingen per land • Projecten in lijn met de EU Taxonomy voor EU-landen • Gascentrales die voldoen aan Emissie threshold van de EU Taxonomy voor non-EU landen
	• Bestaande infrastructuur • Herbestemming en ontmanteling	• Bestaande infrastructuur • Herbestemming en ontmanteling • Stand-alone diesel generatoren	• Bestaande infrastructuur • Herbestemming en ontmanteling • Afvangen en opslaan CO2 (CCUS en CCS) • Stand-alone generatoren • LPG voor koken en verwarming

Tabel 1210. Uitzonderingen per land voor energieopwekking (unabated).

