

Een exportkredietverzekering in lijn met Parijs

Februari 2021

Doel: Deze nota, opgesteld door Both ENDS, Milieudefensie en Oil Change International, doet aanbevelingen voor de door het Ministerie van Financiën te ontwikkelen scenario's voor de vergroening van de Nederlandse exportkredietverzekering (ekv).

CONTEXT

1. **Snelle afbouw van fossiel is noodzakelijk om de doelen van het klimaatakkoord van Parijs te behalen.** Een van de drie centrale doelen in het klimaatakkoord van Parijs¹ is het consistent maken van financiële stromen met een pad naar lage broeikasgasemissies en klimaatbestendige ontwikkeling (artikel 2.1c). Aangezien het behalen van de klimaatdoelen een snelle afbouw in zowel de productie als het gebruik van fossiele brandstoffen vereist, betekent dit in de praktijk het fossielvrij maken van financieringsstromen.² Deze afspraak geldt voor alle financiële stromen, en zo ook voor officiële exportkredietsteun van overheden.
2. **Er is nu klimaat actie nodig.** De klimaatcrisis is hier en nu. Alle landen, met rijke landen als Nederland voorop, moeten doortastende maatregelen nemen om de opwarming van de aarde aan te pakken, in eigen land en daarbuiten. Dit is belangrijk om ervoor te zorgen dat de gevolgen van de opwarming van de aarde worden beperkt. Veel landen in het zuiden hebben nu al te maken met dodelijke overstromingen, mislukte oogsten en hittegolven ten gevolge van klimaatverandering.
3. **Blijvende exportsteun voor fossiel heeft remmend effect op transitie in het zuiden én in Nederland.** De voortdurende investeringen in de fossiele industrie met steun van de ekv verergeren niet alleen klimaatverandering, ze gaan ook gepaard met stranded assets risico's door dalende olie en gasprijzen, en door groeiende concurrentie van hernieuwbare energietechnologieën. Deze investeringen verzwakken de weerbaarheid van ontwikkelingslanden en ondermijnen het behalen van de SDGs aldaar. Het ontbreken van een uitgebreide energie infrastructuur in veel zuidelijke landen biedt enorme kansen voor een directe sprong naar een duurzame economie. Landen in het mondiale zuiden beschikken over een enorme potentie met betrekking tot de ontwikkeling van groene energie (wind/zon). Deze potentie komt nu niet van de grond doordat de voortdurende fossiele investeringen deze ondermijnen. Investeringen in de exploratie en productie van fossiele brandstoffen in ontwikkelingslanden zijn bovendien gericht op export naar

1 https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf

2 Volgens het 2020 Production Gap report van UNEP moet tussen 2020 en 2030 de wereldwijde olie, gas en steenkoolproductie ieder jaar met respectievelijk 4%, 3% en 11% worden afgebouwd om onder de 1.5C opwarming te blijven. Volgens het P1 scenario van het IPCC, die uitgaat van een beperkte bijdrage van negatieve emissie technologieën in het behalen van de klimaatdoelen gezien diens technologische, economische, sociaal-maatschappelijke en duurzaamheidsbeperkingen, zal het gebruik van olie en gas tussen nu en 2030 met respectievelijk 44% en 39% omlaag gebracht moeten worden om de klimaatopwarming tot 1.5C te beperken. Het gebruik van steenkool zal tegelijkertijd met 80% omlaag moeten. Zie: UNEP, "Production Gap Report", December 2020: <https://productiongap.org/2020report/>; IPCC, "Summary for Policymakers," In: Global warming of 1.5°C, p. 16-19. The P1/ low-demand pathway highlighted in the IPCC SR15 comes from: Arnulf Grubler et al., "A low energy demand scenario for meeting the 1.5°C target and sustainable development goals without negative emission technologies, Nature Energy 3, June 4, 2018, pp. 515-527, <https://www.nature.com/articles/s41560-018-0172-6>

industrielanden, waardoor de mogelijkheden van een eigen duurzame economische ontwikkeling van deze landen verder wordt beperkt ('resource curse'). Energie armoede blijft hierdoor bestaan en tevens wordt de potentie van groene (off-grid) alternatieven tegengewerkt.

Nederland moet vol inzetten op innovatie om wereldwijd mee te spelen waar het gaat om hernieuwbare energie en een duurzame economie in de brede zin. Het mag niet zo zijn dat Nederlandse publieke fossiele steun een remmend effect heeft op innovatie. Nederlandse bedrijven zullen op die manier op de lange termijn minder concurrerend zijn.

4. **Samenleving verwacht van overheid consistent klimaatbeleid.** Een consistent klimaatbeleid is belangrijk voor het draagvlak voor vergroening onder de Nederlandse burger. Nederland moet van het gas af en gaat de komende jaren veel duurzaamheidsinvesteringen vragen voor rekening van de Nederlandse burger. Daarnaast zet Nederland in op een serieuze bijdrage aan klimaatbeleid in het buitenland, in het bijzonder in ontwikkelingslanden. De recente Climate Adaptation Summit die door Nederland georganiseerd was is daarvan ook een voorbeeld. Het blijven stimuleren van fossiele activiteiten van Nederlandse bedrijven in het buitenland met publieke middelen werkt dit binnenlands en buitenlands beleid effectief tegen en ondermijnt haar publieke geloofwaardigheid in belangrijke mate.
5. **Stoppen met fossiel is gezonder en eerlijker.** Fossiele brandstoffen hebben niet alleen maar een directe impact op de opwarming van de aarde, met alle gevolgen van dien. Het uit de grond halen ervan en de infrastructuur die nodig is om het te vershippen gaan gepaard met mensenrechtenschendingen.³ Daarnaast eist de verbranding van fossiele brandstoffen jaarlijks vele miljoenen levens door haar impact op de gezondheid.⁴
6. **Internationaal momentum om uit te faseren.** In december 2020 kondigde premier Boris Johnson aan dat het VK alle overheidsfinanciering voor fossiele brandstofprojecten in het buitenland zal beëindigen, inclusief exportfinanciering. Hiermee is het VK de eerste grote economie die de exportfinanciering voor olie en gas wil stopzetten. In januari 2021 vaardigde de nieuwe Biden administratie op vergelijkbare wijze Executive Orders uit die gericht zijn op het beëindigen van Amerikaanse overheidsfinanciën voor fossiele brandstoffen, waaronder die van de Amerikaanse EXIM Bank. In dezelfde week besloot de Raad Buitenlandse Zaken van de EU verdere investeringen in fossiele brandstoffen gebaseerde energie-infrastructuurprojecten in derde landen te ontmoedigen; onmiddellijke alle financiering van nieuwe steenkoolinfrastructuur stop te zetten; en om een wereldwijde geleidelijke afschaffing van subsidies voor schadelijke fossiele brandstoffen te bevorderen. Zweden heeft al aangekondigd per uiterlijk 2022 te stoppen met het ondersteunen van nieuwe olie en fossiel gas exploratie en extractie projecten. Dit zijn belangrijke verschuivingen in het beleid en het politieke sentiment en creëren potentieel voor het versnellen van wereldwijde klimaatactie.

3 Voorbeelden hiervan zijn legio, zoals landonteigeningen bij fracking in Argentinië, milieuvervuiling in Nigeria, verdreven rendierherders in Yamal Rusland, gedwongen herhuisvesting met slechte compensatie in Mozambique en Brazilië.

4 <https://www.theguardian.com/environment/2021/feb/09/fossil-fuels-pollution-deaths-research>

PARAMETERS VOOR DE SCENARIO'S

7. Op basis van de gevoerde gesprekken tijdens de voorbereidende meetings benoemen wij belangrijke parameters voor de te ontwikkelen scenario's. Dit zijn:
 - **Tijdsfad voor uitfasering en beëindiging van publieke steun voor fossiel**
 - **Voor welke brandstoffen en type projecten geldt de uitfasering**
 - **Stimulering van klimaat mitigatie en adaptatie projecten en een eerlijke transitie**
 - **Uitfasering in OESO vs EU vs Kopgroep**

PARAMETERS IN LIJN MET PARIJS

8. Om de opwarming van de aarde tot 1,5C te beperken is het noodzakelijk om zo ambitieus mogelijke maatregelen te nemen, ook bij de ekv. Bijpassende ambitieuze scenario's zijn het IPCC P1 scenario en het UNEP Production Gap 2020 rapport. Op basis hiervan geven we hieronder per knop weer hoe aan deze knop gedraaid zou moeten worden.
9. **Tijdsfad voor uitfasering en beëindiging van publieke steun voor fossiel:** Het verbranden van huidige wereldwijde kolen-, olie- en fossiele gasreserves brengt de opwarming van de aarde boven de 2C, en maakt een beperking van de opwarming tot 1,5C volstrekt onmogelijk.⁵ Ook de emissies van huidige wereldwijde fossiel gestookte elektriciteitsinfrastructuur zullen de opwarming van de aarde al voorbij de 1.5C brengen als deze installaties niet vroegtijdig worden gesloten.⁶ Om onder de 1.5C opwarming te blijven moet het gebruik van steenkool, olie en gas in 2030 al met respectievelijk 78%, 37% en 25% worden afgebouwd ten opzichte van 2010. Volgens het UNEP Production Gap report moet de steenkool, olie en gasproductie tussen 2020 en 2030 ieder jaar met 11%, 4% en 3% worden afgebouwd.⁷ Het financieren van nieuwe fossiele infrastructuur is niet verenigbaar met het realiseren van deze nodige afbouw. Op basis van de klimaatwetenschap roepen wij de ministeries op de nieuwe regering aan te bevelen om nog voor COP26 alle nieuwe exportkredietverzekeringen aan de fossiele sector te stoppen. Zowel op het gebied van de winning, de verwerking, het transport of het gebruik van fossiele brandstoffen.
10. **Voor welke brandstoffen en type projecten geldt de uitfasering:**
 - De fossiele sector loopt van exploratie tot aan verbranding en uiteindelijk het afbreken van oude installaties. Pijpleidingen, vliegvelden, uitdiepen van toegangskanalen voor grote olietankers etc zijn allemaal onderdeel van het systeem en houden het in stand. Het hanteren van een brede definitie voor welke 'fossiel-gerelateerde' projecten geen steun meer krijgen is dan ook noodzakelijk. We kijken naar de hele kolen, olie en fossiel gas keten.
 - Speciale aandacht voor fossiel gas: dit is een fossiele brandstof die veel methaan en CO2 uitstoot.⁸ Het is dan ook geen transitiebrandstof.⁹ Dit wordt ook onderstreept door recente uitspraken van de president van de European Investment Bank en VS

5 Greg Muttitt, The Sky's Limit: Why the Paris climate goals require a managed decline of fossil fuel production, Oil Change International, September 2016, <http://priceofoil.org/2016/09/22/the-skys-limitreport/>

6 <https://www.nature.com/articles/s41586-019-1364-3>

7 IPCC, "Summary for Policymakers," In: Global warming of 1.5°C, p. 16-19. The P1/ low-demand pathway highlighted in the IPCC SR15 comes from: Arnulf Grubler et al., "A low energy demand scenario for meeting the 1.5°C target and sustainable development goals without negative emission technologies, Nature Energy 3, June 4, 2018, pp. 515-527, <https://www.nature.com/articles/s41560-018-0172-6>.

8 <https://www.nationalgeographic.com/science/2020/02/super-potent-methane-in-atmosphere-oil-gas-drilling-ice-cores/>

9 Stockman, "Gas is Not a Bridge Fuel," Oil Change International, May 2019, <http://priceofoil.org/2019/05/30/gas-is-not-bridge-fuel/> ; ODI et al (2020) FAQs on Oil, Gas and Poverty. <https://www.odi.org/projects/17203-faqs-oil-gas-and-poverty> ; CAFOD, Christian Aid, & Tearfund (2020) Powering past oil and gas: Energy choices for just and sustainable development. <https://cafod.org.uk/About-us/Policy-and-research/Climate-change-and-energy/Sustainable-energy>

klimaatgezant John Kerry.¹⁰ Een gas lock-in moet worden voorkomen. Investerings in fossiel gas zorgen er nu al voor dat groene investeringen niet van de grond komen. Dit heeft een remmend effect op de transitie, bijvoorbeeld in landen als Mozambique. In Mozambique heeft hernieuwbare energie een enorme potentie (ook met betrekking tot toegang tot energie in afgelegen gebieden), maar komt dit niet van de grond door de fossiele investeringen die bovendien overwegend gericht zijn op de export van het te winnen gas, te meer daar zonder die export de enorme miljarden investeringen in dat land helemaal niet terugverdiend kunnen worden.

- Opslag van CO₂ is economisch niet haalbaar, technisch niet op schaal bewezen, noch duurzaam.¹¹ De beste manier om CO₂ uitstoot te beperken is door fossiele brandstoffen in de grond te laten zitten.

11. Stimulering van klimaat mitigatie en adaptatie projecten en een eerlijke transitie: Er liggen kansen voor de Nederlandse economie op vergroening. Hierbij dienen een aantal punten meegenomen te worden:

- Meer ondersteunen van groene projecten kan alleen samengaan met stop op ondersteuning fossiel, omdat er anders een remmend effect ontstaat.
- Een *eerlijke* energie transitie moet centraal worden gesteld. Dat betekent dat het gaat om een omschakeling naar een systeem waarin naast de energie bron ook de manier waarop die energie wordt gewonnen, verdeeld en gebruikt eerlijk is en wereldwijd ten goede komt aan burgers. De ekv is hier niet op ingericht. Een reflectie hierop in het uitwerken van de scenario's is van belang.
- Groene projecten moeten voldoen aan strakke condities op mensenrechten en milieu. Niet alleen op het gebied van waar het project plaatsvindt maar voor de hele keten (inclusief de winning van grondstoffen voor bijvoorbeeld zonnepanelen en windmolens).
- De huidige Groenlijst is een stap in de goede richting. Het bevat momenteel echter groenkwalificaties voor specifieke type projecten die wat veel NGOs en lokale gemeenschappen betreft niet groen zijn. Bijvoorbeeld waterdammen voor elektriciteit en het opknappen van thermische centrales. Deze energievormen stoten alsnog veel emissies uit.¹²

12. Uitfasering in OESO vs EU vs Kopgroep: Nederland moet inzetten op aansluiting bij een kopgroep van landen die stappen nemen om hun ekv in lijn te brengen met Parijs, zoals het VK en Zweden. De OESO is door haar besluitvorming op basis van consensus niet in staat om de noodzakelijk stappen snel genoeg te zetten. Binnen de EU moet, naast het uitfaseren in een kopgroep, worden ingezet op een sterke EU positie binnen de OESO en het voldoen aan EU wetgeving (EU Regulation 1233/2011) die ook van ECAs vraagt om te voldoen aan algemene uitgangspunten voor het buitenlandse handelen van de EU, waaronder ook inspanningen tegen klimaatverandering vallen. Het kan niet zo zijn dat de Nederlandse ekv ingaat tegen het recente besluit van de EU ministers van buitenlandse zaken¹³ om verdere investeringen in fossiele energieprojecten buiten Europa te ontmoedigen. Het feit dat de VS heeft aangekondigd een plan te gaan ontwikkelen voor het stoppen van publieke

10 <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/gas-is-over-eu-bank-chief-says/> en <https://www.climatechangenews.com/2021/01/28/us-plans-end-fossil-fuel-finance-overseas-threatens-billions-support-oil-gas/>

11 https://www.globalwitness.org/documents/20071/Final_Tyndall_Centre_CCS_report.pdf en Greg Muttitt, "Net Expectations: assessing the role of carbon dioxide removal in companies' climate plans," 2020, www.greenpeace.org.uk/resources/net-expectations-cdr-briefing/

12 Waterdammen stoten veel methaan uit dat vele malen erger is voor klimaatverandering dan CO₂.

13 <https://www.consilium.europa.eu/media/48057/st05263-en21.pdf>

financiering, inclusief export steun, voor fossiele projecten¹⁴ tekent ook een verandering van het internationale level playing field waarin Nederland niet kan achterblijven. Dit biedt kansen voor Nederland om samen met het VK, de VS en de EU een voorstel te doen voor nieuwe ECA afspraken gericht op het stoppen van export steun voor olie en gas.

CONSEQUENTIES VAN SCENARIO'S ONDERZOEKEN EN MITIGEREN

13. Voor elk scenario kan worden onderzocht wat dit voor effect heeft op het beperken van de opwarming van de aarde tot 1,5C, alsmede werkgelegenheid¹⁵, mensenrechten in relatie tot klimaatverandering, fossiele en 'groene' projecten en de energietransitie in het Zuiden.¹⁶ Dit vraagt coördinatie met andere ministeries, vakbonden en andere stakeholders.
14. Deze onderzoeken moeten de snelheid van de uitfasering niet vertragen.

14 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/27/executive-order-on-tackling-the-climate-crisis-at-home-and-abroad/>

15 Denk hierbij bijvoorbeeld aan het onderzoek van Vivid Economics in Engeland: https://www.vivideconomics.com/wp-content/uploads/2020/10/20201012-UKEF-and-domestic-jobs_3rd-draft_clean.pdf Mensen die hun fossiele baan verliezen door uitfasering van ekv steun voor fossiel moeten worden ondersteund om ander werk te vinden.

16 Zie ook motie Slootweg en Sneller over de opbouw van een duurzame energie-infrastructuur in opkomende economieën. <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=1f99556c-f034-450f-812d-6730a3896568&title=Motie%20van%20de%20leden%20Slootweg%20en%20Sneller%20over%20de%20opbouw%20van%20een%20duurzame%20energie-infrastructuur%20in%20opkomende%20economie%3%ABn.pdf>