

Vergaderjaar 2020–2021

32 813

Kabinetsaanpak Klimaatbeleid

Nr. 811

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juli 2021

Mede in mijn beleidsverantwoordelijkheid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking bied ik u hierbij aan het evaluatierapport **«Funding commitments in transition – Dutch climate finance for development 2016–2019»** van de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken¹.

Dit rapport is de eerste van een serie studies die zal bijdragen aan de evaluatie van het Nederlandse klimaatbeleid voor ontwikkelingslanden en de beleidsdoorlichting van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking op het gebied van voedselzekerheid, water en klimaat, beiden voorzien in 2022–2023. Naast de in deze brief besproken deelevaluatie zullen in het kader van de genoemde beleidsevaluatie en -doorlichting ook de volgende drie onderzoeken worden uitgevoerd: (i) Samenhang van het Nederlands beleid en de effecten daarvan op voedselzekerheid, water, klimaat, hernieuwbare energie en natuurlijke hulpbronnen in ontwikkelingslanden; (ii) klimaatadaptatie oftewel aanpassing aan en versterking van de weerbaarheid tegen klimaatverandering bij activiteiten op het gebied van voedselzekerheid en waterbeheer; en (iii) klimaatdiplomatie.

De deelevaluatie richt zich hoofdzakelijk op klimaatfinanciering in het licht van de USD 100 miljard per jaar die ontwikkelde landen toezegden vanaf 2020 collectief te mobiliseren voor klimaatactie in ontwikkelingslanden. Het Parijs Akkoord bepaalt dat de bijdrage aan klimaatfinanciering uit diverse bronnen kan komen en via diverse instrumenten en kanalen worden verstrekt – zowel publieke middelen als met publieke middelen gemobiliseerde private investeringen en -financiering. De collectieve toezegging betreft «nieuwe en additionele financiering». Er is geen consensus over de definiëring van het concept «nieuwe en additionele financiering». Een verdeling per donor is niet gemaakt.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Over de Nederlandse bijdrage aan de internationale klimaatfinanciering wordt jaarlijks in een bijlage van het HGIS jaarverslag² gerapporteerd. Om de omvang van die gemobiliseerde financiering te berekenen past Nederland een in OESO-verband ontwikkelde methode toe. In de HGIS Nota's wordt daarnaast een indicatie gegeven van de verwachte klimaatfinanciering voor het volgende jaar. Een publiek toegankelijk klimaatdashboard *NLClimate*³ geeft meer gedetailleerde informatie over klimaatfinanciering per jaar, per project of per land/regio.

Bevindingen en aanbevelingen van IOB

De bevindingen en aanbevelingen van IOB zijn in het rapport geordend aan de hand van drie evaluatievragen rond: het bereik en de impact van de Nederlandse klimaatfinanciering; private sector betrokkenheid en de additionaliteit van ODA in *blended finance*⁴ voor klimaatactie; en overige overwegingen en discussies over toekomstige klimaatfinanciering.

Het bereik van de Nederlandse klimaatfinanciering

IOB concludeert dat de Nederlandse klimaatfinanciering in de periode 2010–2019 gestaag is toegenomen en op koers ligt om de eigen doelstellingen voor 2020 te behalen. Bovendien bereikt het grootste deel van de Nederlandse klimaatfinanciering uit ODA de lage-inkomenslanden en fragiele staten en wordt een belangrijk deel daarvan aan adaptatie besteed. Bij de met Nederlandse publieke middelen gemobiliseerde private financiering ligt zowel het aandeel op adaptatie gerichte projecten als het aandeel voor lage-inkomenslanden lager.

IOB is kritisch over de gebruikersvriendelijkheid van en coherentie tussen de verschillende interne en openbaar beschikbare informatiesystemen voor klimaatfinancieringsdata. Verder concludeert de IOB dat doelgroepen niet in alle gevallen worden bereikt. Ook stelt IOB dat doelen met betrekking tot gendergelijkheid niet worden gehaald dan wel dat het bereiken daarvan niet altijd evident is uit de beschikbare rapportages.

Additionaliteit van ODA in *blended finance* voor klimaatactie

IOB gaat uitgebreid in op de private sector betrokkenheid en de additionaliteit van de met publieke financiering gemobiliseerde inzet. De in het rapport gepresenteerde analyse, conclusies en aanbevelingen richten zich daarbij specifiek op de vraag of de private sector in principe ook zonder publieke financiering in een activiteit zou hebben geïnvesteerd en in welk stadium en in welke mate de publieke financiering nodig is om de private sector te bewegen te investeren in een activiteit.

IOB concludeert allereerst dat de additionaliteit van met publieke financiering gesubsidieerde projecten varieert en afhankelijk is van de fase waar een project zich in bevindt, of het bijvoorbeeld om de ontwikkeling en testen van eerste ideeën gaat of om het opschalen van al geteste en uitontwikkelde producten. IOB concludeert dat er een kloof is tussen op innovatie gerichte programma's en fondsen die commerciële opschaling ondersteunen. Zo komt bijvoorbeeld een met overheidssubsidie ontwikkeld idee in veel gevallen niet in aanmerking voor een vervolgsubsidie

² Kamerstuk 35 571, nr. 3

³ Zie de link: <https://public.tableau.com/views/ClimateNL/Climatefinance?:showVizHome=no&embed=y>

⁴ De OESO definieert «publiek-private financiering» (*blended finance*) als volgt: het strategische gebruik van ontwikkelingsfinanciering voor het mobiliseren van extra financiering voor duurzame ontwikkeling in ontwikkelingslanden (OECD 2016).

voor de volgende fase of is daarvoor geen passend instrument beschikbaar.

IOB stelt verder dat niet alle klimaatactie kan worden ondersteund met *blended finance*. Daar waar de ontwikkeling van bijvoorbeeld een commercieel windmolenpark voldoende kan hebben aan een subsidie voor een haalbaarheidsstudie, zal een drinkwaterzuiveringsinstallatie mogelijk ook in de toekomst afhankelijk blijven van overheidssubsidie.

Overwegingen en discussies over toekomstige klimaatfinanciering

IOB stelt vast dat uit onderzoeken blijkt dat investeringen in klimaatactie leiden tot veel grotere besparing van toekomstige kosten en dat de noden dusdanig zijn dat de toegezegde USD 100 miljard per jaar een opwaartse bijstelling behoeft. Ook merkt IOB op dat deze aanvullende kosten voor ontwikkeling op korte termijn een argument zijn voor nieuwe en aanvullende klimaatfinanciering. Verder stelt IOB vast dat het internationale rapportagesysteem over klimaatfinanciering onvolmaakt is.

IOB geeft aan dat er drie verschillende paden zijn die klimaatactie in ontwikkelingslanden ondersteunen: de toegezegde klimaatfinanciering; integratie van klimaat in ontwikkelingssamenwerking; en het in lijn brengen van beleid en financiële stromen met de doelstellingen van de Overeenkomst van Parijs. IOB benadrukt dat het effect van dit laatste pad substantieel groter is dan de omvang van de totale klimaatfinanciering en ontwikkelingssamenwerking.

Aanbevelingen

IOB doet bij de drie evaluatievragen in totaal 32 aanbevelingen, veelal gericht op mogelijk beleid van een nieuwe bewindspersoon of een nieuw kabinet. De meerderheid van de aanbevelingen ziet op het onderwerp toekomstige klimaatfinanciering. Bij de aanbevelingen over toekomstige klimaatfinanciering maakt IOB onderscheid tussen twee mogelijke ambitieniveaus van een nieuw kabinet: een bescheiden ambitie gericht op huidige verplichtingen en een hogere ambitie gericht op de geest van de Overeenkomst van Parijs.

Reactie

Een reactie op de aanbevelingen is mede gelet op de demissionaire status van het kabinet en nog uit te voeren verdere studies niet op zijn plaats, te meer omdat IOB zich ook veelvuldig tot een nieuw kabinet of nieuwe bewindspersoon richt. Het is aan een nieuw kabinet te bepalen hoe en wanneer te reageren op deze deelevaluatie. Wel maak ik graag van de gelegenheid gebruik om IOB te bedanken voor hun deelevaluatie en een aantal observaties te maken.

Klimaatfinanciering is een terrein dat volop in ontwikkeling is. Er zijn in de afgelopen jaren stappen gezet in het vergroten van klimaatfinanciering, het opdoen van ervaringen rond innovatieve instrumenten en het verbeteren van de rapportage. Zo biedt, mede op verzoek van uw kamer, de rapportage een duidelijk inzicht in het onderscheid naar mitigatie en adaptatie en het onderscheid naar activiteiten met klimaat als hoofddoel en als nevendoeel. Voor de verdere doorontwikkeling van klimaatfinanciering biedt de deelevaluatie nuttige handvatten en draagt bij aan de behoefte te leren.

Wereldwijd is er binnen klimaatfinanciering slechts beperkt aandacht voor adaptatie en lage-inkomenslanden⁵. Om te zorgen dat er meer middelen naar adaptatie gaan gegeven de internationale scheve verhoudingen, streeft Nederland bij de publieke klimaatfinanciering naar ten minste een gelijkmatige verdeling tussen klimaatadaptatie en -mitigatie. De Nederlandse klimaatfinanciering richt zich nadrukkelijk ook op lage-inkomenslanden, bijvoorbeeld met een bijdrage aan het *Least Developed Country Fund (LDCF)*. Andere fondsen waar Nederland aan bijdraagt, zoals het *Green Climate Fund (GCF)* en de *Global Environment Facility (GEF)*, kennen een bredere groep ontvangende landen. Het positieve oordeel van IOB over de aandelen voor adaptatie en lage-inkomenslanden in de Nederlandse publieke klimaatfinanciering zien op de periode 2016–2019. Over mijn inzet over de jaren daarna is uw kamer geïnformeerd in het HGIS-verslag 2020⁶ en de HGIS-nota 2021⁷.

De constatering van IOB dat de met Nederlandse publieke middelen gemobiliseerde private financiering meer aandacht heeft voor klimaatmitigatie en middeninkomenslanden herken ik. Dit past in het internationale beeld en wordt veroorzaakt door marktomstandigheden. Wel stelt IOB vast dat bijna de helft van de ontwikkelingssamenwerkingsmiddelen die private financiering mobiliseerden naar lage-inkomenslanden ging en bijna de helft naar adaptatie ging. Hiermee doet Nederland het in vergelijking met andere donoren goed.⁸ Mijn inzet is om met instrumenten als het nationale Klimaatfonds (*Dutch Fund for Climate and Development*) ook bij gemobiliseerde private financiering voldoende aandacht te hebben voor klimaatadaptatie, lage-inkomenslanden en focuslanden.

Terugkijkend is de doelstelling uit Investeren in Perspectief om publieke klimaatfinanciering te laten groeien tot een bedrag van EUR 480 miljoen aan het einde van de kabinetsperiode ruimschoots behaald met de realisatie van EUR 596 miljoen in 2020⁹, hetgeen past bij de toegenomen urgentie van klimaatactie. Verder heeft de inzet op adaptatie en lage-inkomenslanden zijn vruchten afgeworpen. IOB stelt vast dat de Nederlandse publieke klimaatfinanciering voor 72 procent bij lage-inkomenslanden terecht kwam en voor 77 procent aan adaptatie werd besteed.

Tot slot doet het mij deugd dat IOB naast klimaatfinanciering ook aandacht geeft aan het belang van het integreren van klimaatactie binnen ontwikkelingssamenwerking wat betreft beleid en activiteiten en het belang van het in lijn brengen van alle financiële stromen met een traject naar broeikasgasarme en klimaatveerkrachtige ontwikkeling zoals overeengekomen in artikel 2.1.c van de Overeenkomst van Parijs. Het kabinet heeft met de kamerbrief «Internationaal financieren in perspectief: kansen pakken, resultaten boeken»¹⁰ beleid in gang gezet om het instrumentarium voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking te vergroenen, in lijn met de doelen van de Overeenkomst van Parijs en de SDG-agenda. Dat heeft onder andere bijgedragen aan de toewijding van grote multilaterale ontwikkelingsbanken als Wereldbank en EBRD om ook hun beleid te vergroenen, hun volume aan groene financieringen sterk te verhogen en alle nieuwe financieringen systematisch te gaan toetsen op coherentie met de Parijs doelen. Uw kamer is

⁵ OECD Rapport: Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013–18

⁶ HGIS verslag 2020, bijlage 6, Kamerstuk 35 571, nr. 3

⁷ HGIS nota 2021, bijlage 7, Kamerstuk 35 301, nr. 2

⁸ OECD Rapport: Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013–18

⁹ HGIS verslag 2020, bijlage 6, Kamerstuk 35 571, nr. 3

¹⁰ Kamerstuk 34 952, nr. 44

over de voortgang van dit vergroeningsbeleid geïnformeerd in de kamerbrief «jaarrapportage beleidscoherentie voor ontwikkeling 2020–2021»¹¹.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A.M. Kaag

¹¹ Kamerstuk 33 625, nr. 329