

17 Februari 2022

Rondetafelgesprek Commissie Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Geachte leden van de Commissie,

Hartelijk dank voor de uitnodiging om met u terug te blikken op de COP26 klimaatconferentie in Glasgow. Wij willen met name uw aandacht vragen voor de noodzaak om nieuwe stappen te zetten, en nieuwe financieringsbronnen aan te boren voor publiek klimaatgeld, voor adaptatie en het aanpakken van klimaatschade in ontwikkelingslanden.

Voorwerk voor Glasgow ontoereikend

In de aanloop naar Glasgow was al pijnlijk duidelijk geworden dat twee belangrijke mijlpalen van het Parijs Akkoord hoogstwaarschijnlijk niet gehaald gaan worden.

Ten eerste: De emissiereductiedoelstellingen in de ingediende ‘nationale bijdragen’ (NDCs: Nationally Determined Contributions) van de lidstaten van het VN-Klimaatverdrag (UNFCCC) zijn onvoldoende om de opwarming binnen de 1,5 graden te houden of zelfs ‘ruim onder’ de 2 graden. We stevenen af op een opwarming van tenminste 2,4 graden.

Ten tweede, en zeer relevant voor uw Commissie: de rijke landen komen onvoldoende over de brug met de internationaal afgesproken \$100 miljard per jaar aan klimaatfinanciering. Overigens is het inmiddels ook duidelijk dat dit lang niet genoeg zal zijn voor de investeringen die ontwikkelingslanden moeten doen zowel om zich aan te passen aan het veranderende klimaat, als om hun economie op een fossielvrij ontwikkelingspad te zetten zonder de armoede te vergroten (zie bijlage 1).

De combinatie van die twee gemiste afspraken zal mensen in ontwikkelingslanden het hardst raken, terwijl het juist de meest de kwetsbaarste gemeenschappen in de kwetsbaarste landen zijn, die het minst hebben bijgedragen aan de klimaatverandering.

Internationale klimaatfinanciering voor mitigatie en adaptatie onvoldoende

Klimaatfinanciering was daarom een belangrijk thema voor ontwikkelingslanden in Glasgow. Het is dat al sinds het klimaatverdrag werd afgesloten in Rio de Janeiro in 1992, toen de rijke landen zich verplichtten om hen financieel te ondersteunen bij de uitvoering. Klimaatfinanciering is de concretisering van twee principes van Rio: 1) de vervuiler betaalt; en 2) de sterkste schouders dragen de zwaarste lasten.

In het Parijs Akkoord hebben de rijke landen toegezegd om \$100 miljard per jaar aan klimaatfinanciering te mobiliseren vanaf 2020, de helft daarvan voor adaptatie. De cijfers voor 2020 zijn nog niet bekend, maar in de aanloop naar Glasgow werd bekend dat in 2019 de teller bleef steken onder de \$80 miljard. Slechts \$20 miljard daarvan betreft adaptatiefinanciering.ⁱ

Een kort voor Glasgow opgesteld intensiveringsplanⁱⁱ van de rijke landen onder leiding van Canada en Duitsland laat zien dat pas in 2023 de \$100 miljard wordt gehaald. De slotverklaring van Glasgow roept de ontwikkelde landen op om met name de adaptatiefinanciering te verdubbelen van \$20 miljard in 2019 naar \$40 miljard in 2025: dat is dan nog altijd geen \$50 miljard.

Analyses van Oxfamⁱⁱⁱ en CARE^{iv} hebben eerder al laten zien dat een groot deel van de gerapporteerde miljarden minder klimaatrelevant is, dan wordt voorgespiegeld. De Oxfam analyse kwam tot ongeveer \$20 miljard aan werkelijke publieke steun voor klimaatactie in ontwikkelingslanden (in 2017-18).

Daarvan was niet meer dan \$6 à 7 miljard voor adaptatie.^v

De gerapporteerde \$80 miljard is bovendien een nogal merkwaardige optelsom van bedragen. Giften, leningen (al dan niet met rente), private investeringen (met winsttoegmerk), exportkredietgaranties –

alles telt op dezelfde manier mee. Nederland telt daarbij een uitzonderlijk hoog aandeel aan private investeringen mee, waarvan het de vraag is of de meest kwetsbare groepen en landen hier baat van hebben.

Voor investeringen in klimaatmitigatie, zoals in duurzame energie of in energiebesparing, is het logisch om mede in te zetten op private investeringen en het meetellen van leningen en garanties: tenminste een deel van de investeringen kan immers worden terugverdiend. Overigens zal er vaak ook publiek geld bij moeten. Voor klimaatadaptatie is de noodzaak voor publieke financiering nog veel groter. Wie met dreigende wateroverlast of juist met watertekorten geconfronteerd wordt (of afwisselend met allebei), moet actie ondernemen. De investeringen die daarvoor nodig zijn, verdienen zich doorgaans niet terug.

Geen concrete afspraken over klimaatschade

Intussen gaat de discussie niet meer alleen over mitigatie en adaptatie, maar ook over klimaatschade: *loss and damage*. Met name de kwetsbaarste landen, verenigd in het Climate Vulnerable Forum, vragen aandacht voor het feit dat zij al dagelijks te maken hebben met de schade als gevolg van door klimaatverandering veroorzaakte of verergerde stormen, overstromingen, hittegolven en droogtes. Dit is schade die zij niet of nauwelijks zelf hebben veroorzaakt, en waarvoor ze gecompenseerd dienen te worden. Hierover zijn in het Parijs Akkoord geen concrete afspraken gemaakt. Goede afspraken zijn nu wel nodig om een goed vervolg van de onderhandelingen mogelijk te maken.

De ontwikkelingslanden stonden in Glasgow eensgezind achter een voorstel voor oprichting van een (nader uit te werken) financiële faciliteit voor klimaatschade. Helaas werd dit voorstel niet gesteund door de ontwikkelde landen, inclusief de Europese Unie. Opmerkelijk was dat de landsdelen Schotland^{vi} en Wallonië^{vii}, alsook een coalitie van filantropische instellingen^{viii} al wel geld reserveerden voor klimaatschade, en daarmee de regeringen uitdaagden.

Als compromis is besloten tot een *Glasgow Dialogue on Loss and Damage*. Voor de ontwikkelingslanden is het duidelijk dat die dialoog moet eindigen in oprichting van een financiële faciliteit. Voor constructieve landen zoals de Europese Unie, en voor Nederland binnen de EU, ligt hier een goede kans om in deze dialoog een constructieve rol te spelen.

De Nederlandse adaptatiefinanciering

Zowel de Corona-pandemie, als de financiële crisis een decennium geleden, hebben laten zien dat met politieke wil het mogelijk is voor overheden om veel geld beschikbaar te maken om een crisis te voorkomen of te managen. Het kabinet ziet dit ook en heeft in het coalitieakkoord tientallen miljarden beschikbaar gemaakt voor de klimaattransitie in Nederland. Maar als het gaat om ontwikkelingslanden te helpen mee te gaan in de transitie, en zich te wapenen tegen klimaatverandering, is de solidariteit ver te zoeken.

De \$100 miljard toezegging is een collectieve verplichting, waarvoor geen verdeelsleutel is afgesproken. Puur op basis van economisch gewicht zou Nederland ongeveer €1,7 miljard^x moeten bijdragen, waarvan de helft aan adaptatie, dus €850 miljoen. Nederland rapporteerde de afgelopen jaren rond €1,2 miljard per jaar. De helft daarvan bestaat echter uit private financiering: het is onduidelijk hoeveel daarvan voor adaptatie bestemd is, en wie ervan profiteert evenzeer. Volgens Oxfam Novib's inschatting op basis van de rapportages van het ministerie, is zo'n 55 procent van de publieke en zo'n 15 à 21 procent van de private financiering bestemd voor adaptatie: bij elkaar zo'n €450 miljoen in 2020 (zie bijlage). Dat zou betekenen dat Nederland haar bijdrage zou moeten verdubbelen als ze wil voldoen aan haar fair share.

Dat is precies waartoe het Glasgow Pact de ontwikkelde landen ook oproept: om de adaptatiefinanciering te verdubbelen in 2025. De in het coalitieakkoord afgesproken intensivering is hiervoor volstrekt ontoereikend.^x

Weg van ODA: nieuwe financieringsbronnen

In Rio is al afgesproken dat klimaatfinanciering nieuw en additioneel zou zijn aan ontwikkelingshulp: het is tenslotte geen ‘hulp’ maar een essentieel onderdeel van de buitenlandse politieke, economische en klimaatagenda die nodig is om te komen tot een gezamenlijke internationale aanpak van de klimaatproblematiek. Toch staat het onderwerp in Nederland en veel andere ontwikkelde landen vrijwel uitsluitend op de begroting van Ontwikkelingssamenwerking, en op de agenda van de Commissie BuHaOS. Eigenlijk hoort het thuis op de begroting van minister Jetten en ook op het bureau van minister Kaag.

De ministers van Klimaat en Financiën zitten ook op plekken waar ze op zoek kunnen naar nieuwe financieringsinstrumenten. Niet alleen de miljarden die in het regeerakkoord zijn gereserveerd voor klimaatbeleid. Ook nieuwe of hervormde CO₂-beprijzingsinstrumenten kunnen nieuw geld opleveren, inclusief bijvoorbeeld de het Europese Emissiehandelssysteem (ETS), de Koolstofbelasting aan de grens (CBAM), of heffingen op lucht- en zeevaart.

Aanbevelingen voor de UNFCCC onderhandelingen

Voor een vruchtbare internationale klimaatsamenwerking is het essentieel dat er doorbraken komen op het terrein van klimaatfinanciering inclusief voor klimaatschade.

- De komende jaren, tot 2024, wordt in de internationale klimaatonderhandelingen gesproken over post-2025 financiële doelen. De \$100 miljard toezegging geldt daarbij als vloer in de onderhandelingen. Het is belangrijk de discussie te baseren op wetenschappelijke gegevens over wat nodig is in ontwikkelingslanden.^{xi} Het is ook belangrijk om tot gedifferentieerde doelstellingen te komen: met name is het belangrijk aparte doelen te formuleren voor adaptatiefinanciering, voor giften, en voor steun aan de kwetsbaarste landen.
- Stuur verder in de Glasgow Dialogue on Loss and Damage aan op de oprichting van een financiële faciliteit, die landen en gemeenschappen daadwerkelijk kan helpen klimaatschade aan te pakken. De Europese Unie kan binnen de groep ontwikkelde landen een belangrijke voortrekkersrol vervullen.

Aanbevelingen voor beleid en begroting in Nederland:

- Stuur in het beleid echt aan op minimaal 60% emissiereductie, zoals afgesproken in het coalitieakkoord: hoe sneller we de klimaatcrisis onder controle krijgen hoe minder klimaatschade er in Nederland en het buitenland wordt veroorzaakt.
- Maak meer publiek geld beschikbaar voor klimaatfinanciering, met name voor adaptatie. Ook voor Nederland geldt de oproep in het Glasgow Pact om adaptatiefinanciering te verdubbelen tot 2025. Volgens onze berekening betekent dat dus: €450 miljoen per jaar erbij.
- Reken erop dat op middellange termijn de bijdragen van Nederland flink zullen moeten toenemen, zowel voor adaptatie en mitigatie als voor klimaatschade. Ontzie daarbij de begroting voor ontwikkelingssamenwerking: Klimaatfinanciering is geen ‘hulp’ maar een essentieel onderdeel van de internationale samenwerking en afspraken die zijn gemaakt.
- Ontwikkel voorstellen voor nieuwe financieringsinstrumenten voor klimaatfinanciering. De nieuwe CO₂-beprijzingsinstrumenten die in het kader van het klimaatbeleid worden ontwikkeld, zouden hier een goede basis voor kunnen bieden: bijvoorbeeld CBAM, ETS of vliegtax. Een deel van de opbrengst van die instrumenten zou moeten worden bestemd voor compensatie van ontwikkelingslanden.
- Het zou zinnig zijn als juist de minister voor Klimaat en Energie hierin een voortrekkersrol neemt, in samenwerking met de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Marita Hutjes, Hoofd Klimaatrechtvaardigheid Oxfam Novib

Bertram Zagema, Senior beleidsadviseur Klimaatrechtvaardigheid Oxfam Novib

Bijlage 1

Hoeveel klimaatfinanciering is nodig?

Adaptatie: Volgens UNEP bedroeg de investeringsbehoefte voor adaptatie in ontwikkelingslanden \$70 miljard in 2020, en loopt deze op tot \$140 a \$300 miljard per jaar in 2030.^{xii}

Adaptatie en mitigatie: Het eerste Needs Determination Report (NDR1) van het UNFCCC Standing Committee on Finance (SCF) laat zien dat het implementeren van de nieuwe NDC's (Nationaal Bepaalde Bijdragen, waarin landen hun mitigatie- en adaptatieplannen beschrijven) over de jaren 2026-2030 investeringen in de biljoenen dollars per jaar zal vergen. Een groot deel daarvan zal naar verwachting uit internationale bronnen komen. De berekening is niet volledig omdat veel landen onvolledige plannen hebben ingediend, of deze niet hebben voorzien van kostenberekeningen.^{xiii}

Klimaat schade: Studies geven aan dat de klimaat schade in ontwikkelingslanden later dit decennium in de honderden miljarden kan lopen, nog afgezien van de niet-economische schade.^{xiv}

Bijlage 2

Hoeveel van de Nederlandse klimaatfinanciering is bestemd voor adaptatie?

	Adaptatie	Mitigatie	Totaal	Adaptatie	Mitigatie
	€ miljoen	€ miljoen	€ miljoen	%	%
Publiek	329	267	596	55%	45%
Privaat	126	466	592	21%	79%
Totaal	455	733	1188	38%	62%

Verhouding publiek/privaat: Volgens de OESO^{xv} ging in 2019 in totaal \$80 miljard aan klimaatfinanciering naar ontwikkelingslanden, waarvan \$14 miljard aan private investeringen (17,5%). Bij Nederland gaat het om 50% van de gerapporteerde klimaatfinanciering (€600 miljoen op een totaal van €1,2 miljard in 2020).

Publiek: Uit de meest recente rapportage aan de Tweede Kamer^{xvi}, blijkt dat de regering van 33% van de publieke klimaatfinanciering niet kan zeggen of deze naar mitigatie of adaptatie gaat: dit gaat vooral over de Nederlandse bijdragen aan multilaterale banken, die hierover niet specifiek rapporteren. Uit hun gezamenlijke rapport blijkt wel dat gemiddeld 64% van hun klimaatfinanciering aan ontwikkelingslanden bestemd is voor mitigatie, en 36% voor adaptatie.^{xvii} Of dat ook voor de Nederlandse bijdragen aan die instellingen geldt weten we niet, maar is een redelijke aanname. Daarvan uitgaande, komt de totale publieke klimaatfinanciering uit op een verdeling van ongeveer 55% voor adaptatie (zo'n €329 miljoen in 2020) en 45% voor mitigatie (€267 miljoen). Dat is meer dan 50% en daarmee aanzienlijk hoger dan de *publieke* klimaatfinanciering van de meeste andere ontwikkelde landen.

Privaat: Volgens een OESO-rapport^{xviii} over de jaren 2013-2018, is zo'n 95% van de private klimaatfinanciering bestemd voor mitigatie-activiteiten, en slechts 5% voor adaptatie.

Voor Nederland is die verhouding minder extreem. De door Nederland gemobiliseerde private klimaatinvesteringen worden nauwkeurig bijgehouden en gerapporteerd aan de Tweede Kamer.^{xix} Daarbij wordt echter niet aangegeven of de investeringen bijdragen aan mitigatie of adaptatie. Afgaande op de omschrijving van de verschillende projecten, lijkt het ook hier merendeels om mitigatie-investeringen te gaan: naar schatting tenminste 79%.

Totaal: De totale Nederlandse klimaatfinanciering op een verhouding van naar schatting 62% voor mitigatie (€733 miljoen) en 38% voor adaptatie (€455 miljoen).

Noten

ⁱ <https://www.gov.uk/government/news/uk-cop26-presidency-publishes-climate-finance-delivery-plan-led-by-german-state-secretary-flasbarth-and-canadas-minister-wilkinson-ahead-of-cop26>

ⁱⁱ <https://www.gov.uk/government/news/uk-cop26-presidency-publishes-climate-finance-delivery-plan-led-by-german-state-secretary-flasbarth-and-canadas-minister-wilkinson-ahead-of-cop26>

ⁱⁱⁱ <https://www.oxfam.org/en/research/climate-finance-shadow-report-2020>

^{iv} <https://careclimatechange.org/climate-adaptation-finance-fact-or-fiction>

^v <https://www.oxfam.org/en/research/climate-finance-shadow-report-2020>

^{vi} <https://www.gov.scot/news/scotland-to-boost-climate-funding/>

^{vii} https://twitter.com/phh_Henry/status/1459501283375788034

^{viii} <https://ciff.org/news/philanthropies-offer-kick-start-funds-for-prospective-glasgow-loss-damage-facility-to-support-vulnerable-countries-suffering-from-climate-change/>

^{ix} Het Bruto Nationaal Inkomen van Nederland bedraagt bijna 2 procent van het gezamenlijke BNI van de Annex II-landen. 2% van \$100 miljard is \$2 miljard ofwel €1,7 miljard.

^x €500 miljoen per jaar, te verdelen tussen klimaatmitigatie en adaptatie, COVAX en opvang in de regio.

^{xi} Een begin is gemaakt met het eerste Needs Determination Report. <https://unfccc.int/topics/climate-finance/workstreams/needs-report>

^{xii} <https://www.unep.org/events/publication-launch/adaptation-gap-report-2021>

^{xiii} <https://unfccc.int/topics/climate-finance/workstreams/needs-report>

^{xiv} <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-319-72026-5>

^{xv} <https://www.oecd.org/env/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-aggregate-trends-updated-with-2019-data-03590fb7-en.htm>

^{xvi} <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/jaarverslagen/2021/05/19/homogene-groep-internationale-samenwerking-jaarverslag-2020>

^{xvii} Uitgaande van MDB 'own account' financiering voor lage- en middeninkomenslanden, zie tabellen 10 en 16. <https://www.afdb.org/en/news-and-events/press-releases/mdbs-climate-finance-rose-66-billion-2020-joint-report-shows-44420>

^{xviii} <https://www.oecd.org/environment/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-18-f0773d55-en.htm>

^{xix} <https://www.government.nl/ministries/ministry-of-foreign-affairs/documents/reports/2021/07/09/report-on-mobilisation-of-private-climate--biodiversity-finance-for-developing-countries-by-dutch-public-interventions-in-2020>