

A young boy is captured in a dynamic pose, kicking a soccer ball in a dry, sandy environment. He is wearing a green and black t-shirt and patterned shorts. The background shows a clear blue sky and sparse, dry vegetation, suggesting a semi-arid or desert region. The overall scene conveys a sense of resilience and play in a challenging environment.

# HOOG SPEL MET KLIMAATGELD



OXFAM  
Novib

## SAMENVATTING

Extreem weer zorgde in 2017 wereldwijd voor veel slachtoffers en enorme schade. Orkanen in het Caraïbisch gebied kostten aan duizenden mensen het leven.<sup>1</sup> De totale geschatte schade bedroeg ruim 100 miljard euro.<sup>2</sup> Meer dan 43 miljoen mensen in Zuid-Azië werden getroffen door overstromingen tijdens de moesson. Miljoenen mensen in Oost-Afrika werden voor het derde jaar op rij getroffen door extreme droogte. Stormen, overstromingen en droogte zijn niet nieuw, maar ze nemen wel in hevigheid toe als gevolg van klimaatverandering. Mensen in arme landen, die het minst hebben bijgedragen aan de oorzaken van klimaatverandering, worden het hardst getroffen. Zij lopen gemiddeld vijf keer meer kans dan mensen in rijke landen om huis en haard te moeten verlaten door extreem weer.<sup>3</sup>

In het VN-klimaatverdrag (UNFCCC, Rio de Janeiro, 1992) werd al erkend dat de ontwikkelde landen een grotere verantwoordelijkheid voor het klimaatprobleem hebben, en meer capaciteit hebben om er iets aan te doen. Zij beloofden de ontwikkelingslanden daarom financieel te ondersteunen, met 'nieuw en additioneel' geld.

Tijdens de klimaatop van Kopenhagen, in 2009, zegden de ontwikkelde landen concreet toe om vanaf 2020 gezamenlijk \$100 miljard per jaar te mobiliseren aan klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden. In aanloop naar 2020 zou de financiering al geleidelijk moeten toenemen. Deze toezegging werd onderdeel van het Klimaatakkoord van Parijs van 2015. Dat was belangrijk voor de handtekening van de ontwikkelingslanden onder het Akkoord.

De ontwikkelde landen spelen echter hoog spel met wat ze als klimaatfinanciering meetellen. Op basis van hun tweejaarlijkse rapportages aan het klimaatverdrag, lijken de ontwikkelde landen gezamenlijk goed voor \$48 miljard (gemiddeld per jaar) in 2015-2016.<sup>4</sup> Maar meer dan de helft daarvan is niet klimaatrelevant en/of bestaat uit leningen waarvan de nominale waarde wordt meegeteld, alsof het giften waren. Gecorrigeerd voor dergelijk creatief boekhouden bedraagt de publieke klimaatfinanciering zo'n \$16-21 miljard, volgens de inschatting van Oxfam.<sup>5</sup>

De Nederlandse klimaatfinanciering is ambitieus, met name wat betreft het inzetten van Nederlandse kennis en expertise, bijvoorbeeld in waterbeheer en landbouw. Nederland is consciëntieus in de rapportage van publieke klimaatfinanciering, maar zet daarnaast hoog in op het meetellen van gemobiliseerde private klimaatfinanciering. Daarover zijn echter nog geen afspraken gemaakt in het internationale klimaatoverleg. Desondanks zal Nederland zijn 'fair share' (€1,25 miljard volgens de Algemene Rekenkamer<sup>6</sup>) van de \$100 miljard belofte in 2020 waarschijnlijk niet halen, ondanks het volgens de coalitiepartijen 'groenste regeerakkoord ooit'.

Voor zowel Nederland als voor de andere ontwikkelde landen geldt bovendien dat vrijwel alle publieke klimaatfinanciering afkomstig is uit de budgetten voor ontwikkelingssamenwerking. In Nederland was dat in de afgelopen jaren een afnemend budget. In plaats van een compensatie voor aangerichte schade, is klimaatfinanciering daardoor een sigaar uit eigen doos, met als gevolg dat andere ontwikkelingsprioriteiten buiten de boot kunnen vallen.

Nieuwe financieringsbronnen zijn daarom nodig. Deze kunnen worden gezocht in de sfeer van de nieuw te nemen klimaatmaatregelen, zoals een minimumprijs voor emissierechten, of heffingen op lucht- en zeevaart. Klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden moet een kabinetsbrede verantwoordelijkheid zijn, en moet op de agenda staan van het Klimaatberaad.

## AANBEVELINGEN

- Nederland moet zich inzetten voor eerlijke rekenregels voor de klimaatfinanciering in het Paris rule book.
- Klimaatfinanciering moet antwoorden bieden aan de adaptatie- en mitigatieuitdagingen van de ontwikkelingslanden. Bij de besteding van nieuwe klimaatfondsen moet Nederland prioriteit geven aan adaptatie.
- Nieuwe bronnen voor financiering moeten worden gecreëerd, met name in de sfeer van de nieuw te nemen klimaatmaatregelen, zoals een minimumprijs voor emissierechten, en heffingen op lucht- en zeevaart.





## INLEIDING

De belofte van klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden is een belangrijk element van het Klimaatakkoord van Parijs. Ontwikkelingslanden staan voor een dubbele uitdaging. Ze moeten maatregelen nemen om de te verwachten klimaatverandering op te kunnen vangen: adaptatie. Daarnaast moeten ze zien te voorkomen dat ze zelf onderdeel van het probleem worden, door hun landen op een transitie te zetten naar welvarende *low-carbon* economieën: mitigatie. Zowel mitigatie als adaptatie vragen om grote inspanningen, waar niet alle landen even goed toe in staat zijn. In het VN-klimaatverdrag (UNFCCC, Rio de Janeiro, 1992) werd erkend dat de ontwikkelde landen een grotere verantwoordelijkheid voor het klimaatprobleem hebben, en meer capaciteit om er iets aan te doen. Zij zouden de ontwikkelingslanden daarom financieel moeten ondersteunen.

Tijdens de klimaattop van Kopenhagen, in 2009, zegden de ontwikkelde landen toe om vanaf 2020 gezamenlijk \$100 miljard per jaar bij te dragen aan klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden. In aanloop naar 2020 zou de financiering al geleidelijk moeten toenemen. Deze toezegging werd onderdeel van het Akkoord van Parijs van 2015.

De belofte van \$100 miljard klimaatfinanciering per jaar vanaf 2020 is een collectieve belofte van alle donorlanden samen: er is geen onderlinge verdeelsleutel afgesproken. Wel heeft de Algemene Rekenkamer in 2012, op verzoek van het vorige kabinet, berekend wat Nederlands 'fair share' zou moeten zijn: \$1,6 miljard, ofwel (bij de toenmalige dollarkoers) €1,25 miljard per jaar vanaf 2020. Namens het vorige kabinet omarmde minister Ploumen

'op hoofdlijnen' de analyse van de Algemene Rekenkamer, zonder de doelstelling expliciet over te nemen.<sup>7</sup> Het nieuwe kabinet laat deze ambivalentie tot nu toe in stand.

Het regeerakkoord van het derde kabinet-Rutte is volgens de deelnemende partijen het groenste ooit, waarbij vooral wordt gewezen op zijn klimaatambities. Het kabinet streeft verdergaande vermindering na van de uitstoot van broeikasgassen (49% in 2030 ten opzichte van 1990) dan in Europa is afgesproken (40%). Met name als het lukt om de EU mee te krijgen (in dat geval is Nederland bereid de ambitie verder te verhogen naar 55%), kan dit een welkome impuls geven om het Akkoord van Parijs aan te scherpen. Dat kan in 2020, wanneer het verdrag voor het eerst wordt herzien. Aanscherping is belangrijk, want de optelsom van plannen van de lidstaten van het Akkoord van Parijs is nog onvoldoende ambitieus om de doelstelling van het Akkoord te halen: de mondiale temperatuurstijging onder de 2 graden Celsius te houden, en als het even kan onder de 1,5 graden.

Het regeerakkoord heeft ook gedacht aan de belofte van klimaatfinanciering, met de aankondiging van een Nationaal Klimaatfonds. Minister Kaag kreeg echter maar een beperkte budgetverhoging mee, waarmee zij bovendien nog de nodige andere prioriteiten moest bedienen. In haar Beleidsnota 'Investeren in perspectief' heeft zij €40 miljoen per jaar bestemd voor het Nationaal Fonds voor Klimaat en Ontwikkeling; en nog eens €40 miljoen per jaar voor andere vormen van klimaatfinanciering (€20 miljoen in 2019, daarna €40 miljoen).

## EERLIJKE REKENREGELS VOOR DE \$100 MILJARD

Over de manier van rapporteren, en over wat wel en niet meetelt, moeten nog afspraken worden gemaakt. Dit gebeurt in het *Paris Agreement Work Programme*, oftewel het *Paris rule book*, het spelregelboek van het Akkoord van Parijs, waarover wordt besloten tijdens de klimaatop in Katowice (Polen) in december 2018.

Ontwikkelingslanden vragen terecht om meer transparantie en voorspelbaarheid. Eerlijke en transparante regels kunnen niet alleen helpen om ontwikkelde landen te stimuleren hun belofte na te komen, maar ook om de relevantie te verhogen van de toekomstige klimaatfinanciering. Deze is immers bedoeld om ontwikkelingslanden te helpen de mitigatie- en adaptatieplannen te ontwikkelen en uit te voeren waartoe zij zich hebben verplicht in het Akkoord van Parijs.

De ontwikkelde landen rapporteren elke twee jaar over de verleende klimaatsteun. Oxfam heeft in het *Climate Finance Shadow Report* op een rij gezet hoe het gaat met de internationale klimaatfinanciering, op basis van de rapportages over 2015-2016.<sup>8</sup> Ons onderzoek laat zien dat de ontwikkelde landen momenteel op zeer verschillende wijzen rapporteren, en daarbij soms creatief boekhouden.

### Creatief boekhouden

Op basis van hun tweejaarlijkse rapportages aan het klimaatverdrag, lijken de ontwikkelde landen gezamenlijk goed voor \$48 miljard (gemiddeld per jaar) in 2015-2016. De daadwerkelijke publieke klimaatsteun aan ontwikkelingslanden is echter een stuk lager. Op twee manieren worden de publieke bijdragen hoger ingeschat dan gerechtvaardigd is.

### Leningen meegeteld als giften

Klimaatfinanciering kan met verschillende instrumenten worden verstrekt. In sommige gevallen is het niet nodig om giften te geven, maar volstaan zachte leningen, participaties of garantiestellingen om (publieke of private) investeringen in klimaatactie mogelijk te maken.

Sommige landen (waaronder Duitsland, Frankrijk en Japan) rapporteren het volledige bedrag van verstrekte leningen of bijvoorbeeld risicodragende participaties. Dus ook als de intentie is om (een deel van) het verstrekte bedrag terug te ontvangen, al dan niet met rente, dividend of winst. In dergelijke gevallen zou alleen het giftelement – *de grant equivalent value* – als steun gerapporteerd moeten worden.

Nederland is op dit punt consciëntieus. Waar andere

landen de nominale waarde van leningen rapporteren, rapporteert Nederland terecht alleen de kosten aan de begroting ontwikkelingssamenwerking.

### Niet allemaal klimaatrelevant

Sommige ontwikkelde landen (bijvoorbeeld Japan en Griekenland) tellen ontwikkelingsprogramma's volledig mee, ook als ze maar gedeeltelijk klimaatrelevant zijn. De OESO-database, waarin landen de eigen projecten rapporteren, en waarop veel ontwikkelde landen hun rapportages aan de UNFCCC baseren, maakt gebruik van 'markers', waarmee alle gefinancierde projecten gescoord worden. Deze kunnen adaptatie of mitigatie als hoofddoelstelling (score 2) of als 'substantiële nevendooelstelling' (score 1) hebben.

Nederland neemt een middenpositie in in het meerekenen van programma's die klimaatadaptatie of –mitigatie als nevendooelstelling hebben. Nederland telt dergelijke projecten voor 40% mee, waar sommige andere landen ze voor 100% meerekenen, en weer andere landen per project beoordelen welk percentage van de investering klimaatrelevant is. Het valt op dat dit gaat om het grootste deel (in 2016 zo'n driekwart) van de door Nederland gerapporteerde klimaatsteun in bilaterale programma's.<sup>9</sup>

Gecorrigeerd voor deze twee rekentruc's, komt het totaalbedrag van de ontwikkelde landen uit op \$16 tot \$21 miljard: dat is dus de *grant equivalent value* van de geschatte klimaatrelevante hulp. Dat is een stuk lager dan de nominale \$48 miljard die aan de UNFCCC en de OESO gerapporteerd wordt.

### Niet nageleefde prioriteiten

In het Akkoord van Parijs (Art. 9.4) is afgesproken dat de klimaatfinanciering erop gericht moet zijn de ontwikkelingslanden te steunen in het formuleren en uitvoeren van hun nationale adaptatie- en mitigatieplannen. Adaptatie en mitigatie moeten gelijkelijk gesteund worden. Prioriteit moet worden gegeven aan de landen die het kwetsbaarst zijn voor klimaatverandering, en aan de armste landen.

*Adaptatie blijft achter.* In Parijs is afgesproken dat er 'evenwicht' zou zijn tussen de financiering van mitigatie en van adaptatie in ontwikkelingslanden. Uit de rapportages van de ontwikkelde landen over 2015-2016 blijkt echter dat naar onze schatting liefst 71% van de publieke klimaatfinanciering bestemd is voor mitigatie, slechts 20% voor adaptatie en 9% voor projecten gemengd die beide doelen dienen.

*Steun voor minst ontwikkelde landen blijft achter.* Prioriteit

zou worden gegeven aan de meest kwetsbare landen: kleine eilandstaten en de minst ontwikkelde landen. In 2015-2016 ging naar schatting echter maar 18 procent van de klimaatsteun naar de minst ontwikkelde landen.

In de Nederlandse bilaterale klimaatfinanciering zijn steun voor adaptatie en mitigatie redelijk in evenwicht. Ook is een relatief groot deel gericht op lage inkomenslanden. Daarbij moet echter wel worden opgemerkt dat Nederland een vrij groot deel besteedt via internationale klimaatfondsen en ontwikkelingsbanken, waarbij geen verdeling over mitigatie en adaptatie noch een geografische verdeling wordt gerapporteerd. Datzelfde geldt voor het groeiende private deel in de Nederlandse klimaatfinanciering.

## Royaal meetellen van private klimaatfinanciering

In Parijs werd afgesproken dat klimaatfinanciering zou kunnen gaan om 'publieke en private' financiering, zonder nadere specificatie of verdeling over publiek en privaat. Kennelijk was het geen probleem om giften voor publieke projecten op te tellen bij private investeringen met winstoogmerk. De 'Routekaart naar \$100 miljard'<sup>10</sup> die de ontwikkelde landen in 2016 publiceerden, gaat ervan uit dat tenminste een kwart van de klimaatfinanciering in 2020 zal worden opgebracht door private investeringen. Nederland rekent er zelfs op dat de helft van zijn klimaatfinanciering privaat zal zijn.

De discussie hierover in de UNFCCC is echter nog maar net begonnen. En het is geen eenvoudige discussie: Waar ligt de grens tussen klimaatsteun en gewoon een goed verdienmodel? Hoe bepaal je of een private investering niet zou zijn gedaan zonder stimulans van de betreffende donor? Aan wie reken je private klimaatinvesteringen toe die profiteren van bijdragen van verschillende donoren, en bovendien van regelingen van het gastland? Waar ligt de grens tussen stimulering en verkapte staatssteun? Als een Nederlandse regeling een Indiase financier overhaalt tot een klimaatinvestering in India, kan deze investering dan voor Nederland meetellen?

Gemobiliseerde private klimaatfinanciering wordt momenteel niet gerapporteerd in de officiële tabellen die door de landen van de UNFCCC worden gebruikt. Er zijn geen UNFCCC-afspraken over hoe de private financieringen berekend kunnen worden, en wat wel en niet meegeteld mag worden. De landen die er al over rapporteren doen dat allemaal volgens een eigen format en volgens eigen rekenmethodes. Een groep ontwikkelde landen, waaronder Nederland, en de OESO werken wel aan gezamenlijke rekenmethodes<sup>11</sup>, toch lopen de rapportages van deze landen nog sterk uiteen.

Vijftien ontwikkelde landen en de EU verwezen in hun rapportages over 2015-2016 naar gemobiliseerde private investeringen. Vijf van hen presenteerden een min of meer volledige schatting: Japan, Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Nederland.<sup>12</sup> Het is echter moeilijk te beoordelen of hun claims gerechtvaardigd zijn: Zijn de investeerders inderdaad over de streep getrokken door de steun van de betreffende donoren? En dragen de investeringen inderdaad bij aan effectieve klimaatactie en/of aan duurzame ontwikkeling in de ontvangende landen?

Geen van de landen die rapporteren over private financiering geeft daarbij aan wat de verdeling is over mitigatie en adaptatie. Wel is het zo dat de meeste beschreven voorbeelden van private investeringen betrekking hebben op het vermijden van emissies, zoals door investeringen in hernieuwbare energie.

Nederland valt op door de kennelijke precisie waarmee wordt gerapporteerd over door Nederland gemobiliseerde private investeringen in klimaatactie in ontwikkelingslanden. Geen ander land presenteert zoveel detail over de verschillende programma's die hieraan bijdragen en de omvang van de private investeringen die zijn gemobiliseerd. Opvallend daarbij is verder het hoge bedrag dat wordt toegerekend aan mobilisatie van private investeringen door de Nederlandse bijdragen aan multilaterale ontwikkelingsbanken (in 2017: €153 miljoen) en de EIB (€70 miljoen). Hiervoor worden rekenformules gebruikt die de OESO berekende over de hefboomwerking van de betreffende instellingen voor het mobiliseren van private investeringen in de jaren 2013-2014: een 'grove methode' geeft het ministerie zelf aan.<sup>13</sup> Het gaat hier om virtuele bedragen waarvan niet te controleren is of ze de werkelijkheid benaderen. Als private investeringen als bijdragen aan de klimaatfinancieringsopgave worden opgevoerd, zou dat op project-niveau moeten worden aangetoond, in plaats van met rekenformules. Daarbij komt nog dat ruim twee derde van deze investeringen is 'gemobiliseerd' door de niet-concessionele instrumenten (met andere woorden, instrumenten met marktconforme voorwaarden) van de betreffende ontwikkelingsbanken.<sup>14</sup> Toch telt Nederland deze mee als klimaatsteun aan ontwikkelingslanden.

De schijnbare precisie en daarmee de hoogte van de door Nederland gerapporteerde private financiering is gebaseerd op een stapeling van aannames, zowel methodologische — gaat het hier inderdaad om door Nederland gemobiliseerde private klimaatinvesteringen? —, als inhoudelijke — bieden deze investeringen relevante antwoorden op klimaatvragen van de ontwikkelingslanden? — en politieke — kunnen deze investeringen meetellen als Nederlandse bijdragen aan de

\$100 miljard belofte, volgens het nog af te spreken *Paris rule book*?

Door de gemobiliseerde private investeringen zo ruimhartig mee te tellen, is Nederland royaal aan zichzelf: de Nederlandse bijdrage aan de klimaatfinanciering lijkt erdoor te zijn verdubbeld. Maar dat gaat wel ten koste van de transparantie van de rapportage: appels en peren worden bij elkaar opgeteld.

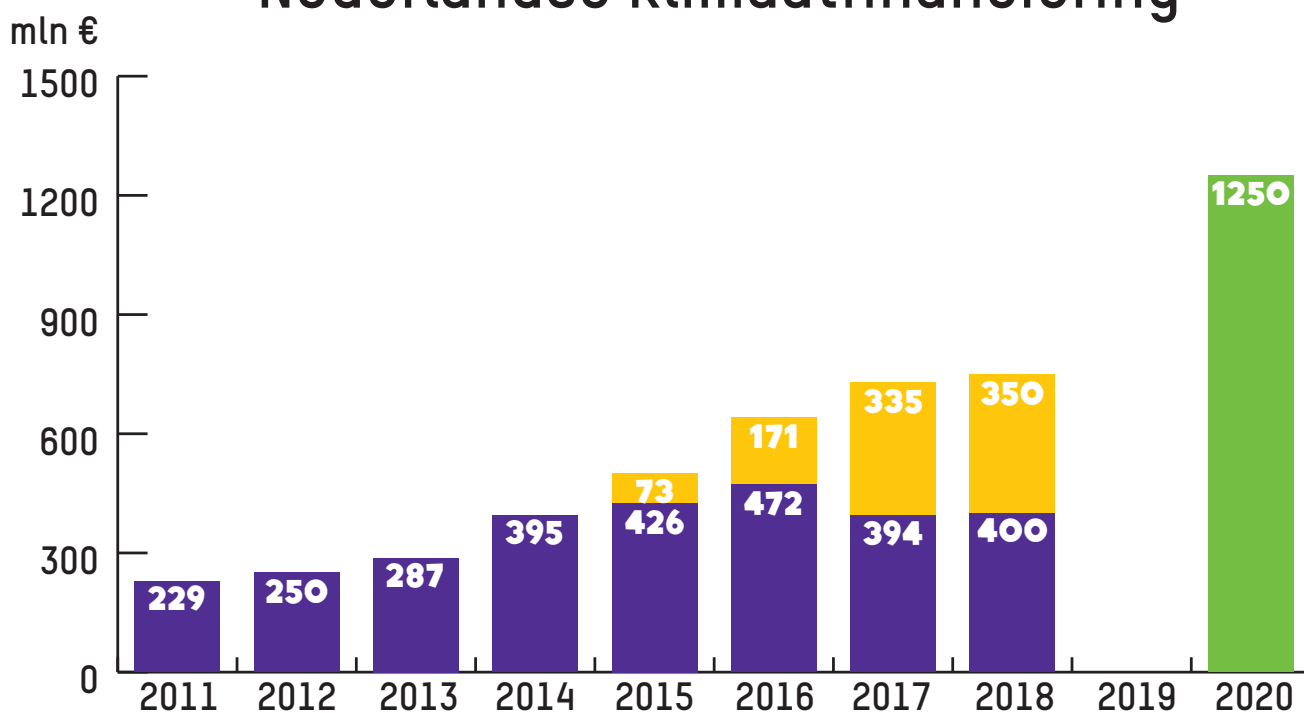
Nederland en andere ontwikkelde landen moeten terughoudend zijn met het meetellen van gemobiliseerde private klimaatfinanciering, met name zolang er nog geen afspraken over zijn gemaakt in het klimaatoverleg.

## NIEUWE FINANCIERINGSBRONNEN

Het diagram laat zien dat de gerapporteerde Nederlandse publieke klimaatfinanciering in de eerste helft van het decennium gestaag toenam. Het aandeel daarin van bilaterale programma's met adaptatie of mitigatie als expliciete hoofddoelstelling, is beperkt.<sup>15</sup> Klimaatadaptatie of -mitigatie werden wel steeds meer als 'substantiële nevendoelelstelling' geïntegreerd ('*gemainstreamd*') dan wel steeds beter meegeteld in projecten met andere hoofddoelstellingen. Dat is waarschijnlijk legitiem: veel Nederlandse projecten in bijvoorbeeld waterbeheer of voedselzekerheid waren ongetwijfeld al relevant voor klimaatverandering; en voor andere projecten was het waarschijnlijk nuttig dat ze 'klimaatrelevant' werden bijgestuurd.

De laatste jaren blijft de publieke klimaatfinanciering rond de €400 miljoen euro hangen. Met het nieuwe geld van minister Kaag wordt in 2018 een hoger bedrag verwacht.<sup>16</sup> In de rapportages aan het parlement telde Nederland de laatste jaren steeds meer gemobiliseerde private klimaatinvesteringen mee,<sup>17</sup> waardoor de opgetelde publieke en private klimaatfinanciering bleef toenemen. Maar hier zijn grote methodologische, inhoudelijke en politieke vragen bij te stellen. Het is daarmee ook de vraag of de Nederlandse berekeningen van private financiering

## Nederlandse klimaatfinanciering



- Publieke klimaatfinanciering
- Gemobiliseerde private financiering (excl. EIB)
- Fair share 2020-2025

Bronnen: 2013-2016: Gerapporteerd aan UNFCCC; 2017: HGIS-jaarverslag; 2018: Projectie in HGIS-nota; 2020: Door Algemene Rekenkamer (2012) gesuggereerd 'fair share'. De private financiering in 2017 is exclusief door de EIB gemobiliseerde private financiering (deze wordt niet door Nederland maar door de Europese Unie gerapporteerd aan UNFCCC, maar wordt wel meegeteld in HGIS-jaarverslag (in 2017: €70 mln).





Photo credit: Tom Saeger / Dystain Novib

de toets zullen kunnen doorstaan van de toekomstige rekenregels in het *Paris rule book*, waarover op dit punt nog geen overeenstemming is bereikt.

Klimaatfinanciering moet een antwoord bieden op de uitdagingen die ontwikkelingslanden formuleren in hun nationale adaptatie- en mitigatieplannen, die op hun beurt een antwoord moeten bieden op de uitdagingen en prioriteiten van lokale gemeenschappen. Een private investering kan hierop soms een antwoord bieden, maar de investeerder mag niet de vraag bepalen. Het mag niet gebeuren dat hele landen, regio's of bevolkingsgroepen niet van klimaatfinanciering kunnen meeprofiten, of dat belangrijke adaptatieuitdagingen niet worden aangegaan, omdat er geen verdienmodel in te vinden is. Klimaatfinanciering moet niet uitsluitend gericht zijn op het zoveel mogelijk mobiliseren van private investeringen, noch bepaald worden door de kennis en specialismes van die investeerders.

Toch sluipt dat risico er steeds meer in. Zo is het nieuwe Nationaal fonds voor klimaat en ontwikkeling enerzijds 'nadrukkelijk gericht op klimaatadaptatie'

en is er 'bijzondere aandacht voor de armste landen en voor de focusregio's.'<sup>18</sup> Maar anderzijds is het ook de 'bedoeling [...] om Nederlandse kennis over waterveiligheid, klimaatbestendige landbouw, duurzame energietechnologie en de circulaire economie beter beschikbaar te maken voor ontwikkelingslanden.' Daarbij zal het fonds 'voor een zo groot mogelijk rendement op de bijdragen aan klimaatfinanciering [...] ook private middelen katalyseren.' Dat zijn allemaal prima uitgangspunten, maar het belangrijkste uitgangspunt blijft onbenoemd: om het fonds te richten op lokaal geformuleerde uitdagingen en prioriteiten, en betrokkenheid en toegang van lokale actoren.

Zelfs uitgaande van de berekeningen van het kabinet, schieten de geprojecteerde €750 miljoen aan publieke en private klimaatfinanciering in 2018 nog ruimschoots tekort voor de €1,25 miljard vanaf 2020 die de Nederlandse regering als Nederlands 'fair share' heeft geformuleerd. Ook de €80 miljoen aan extra middelen die minister Kaag nu heeft vrijgemaakt zal niet voldoende zijn om dit gat te dichten.





Photo credit: Sven Torfinn / Oxfam Novib

Daarbij gaat het niet om een eenmalige financieringsopgave in het jaar 2020 gaat: de toezegging geldt voor de jaren vanaf 2020, in principe tot aan 2025. Over de periode na 2025 worden tijdens de klimaatop van 2020 afspraken gemaakt. Het is bekend dat de komende jaren de uitdagingen alleen maar groter zullen worden, met name wat betreft adaptatie. Terecht schrijft de minister hierover dat er na 2025 'een nog ambitieuzere inzet [is] voorzien.'<sup>19</sup> VN-milieuorganisatie UNEP heeft laten zien dat alleen voor adaptatie al \$140 tot \$300 miljard per jaar nodig zal zijn in 2030.<sup>20</sup> Tegen het midden van de eeuw worden de kosten van klimaatverandering geschat op \$ 1 biljoen per jaar, zelfs als de mondiale gemiddelde temperatuur onder de 2° C blijft.<sup>21</sup> En bij een sterkere temperatuurstijging, nemen de kosten verder toe.

### Nieuwe financiële instrumenten

Zowel in Nederland als in de meeste andere donorlanden ligt de verantwoordelijkheid voor de toezegging van \$100 miljard klimaatfinanciering geheel of grotendeels

bij de minister voor ontwikkelingssamenwerking. Andere bestuurders en economische actoren kunnen zich tot nu toe aan de verantwoordelijkheid onttrekken — hoewel we allemaal medeverantwoordelijk zijn voor de klimaatverandering, en voor de effecten van klimaatverandering voor mensen in ontwikkelingslanden. Het hele kabinet en de hele samenleving zou zich dus mede verantwoordelijk moeten voelen om de klimaatfinanciering op te brengen.

Klimaatminister Wiebes heeft een Klimaatberaad opgezet van overheden, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld, dat moet komen tot een Nationaal Klimaat- en Energieakkoord om de transitie in Nederland in banen te leiden. Het Klimaatberaad biedt een kans om ook het eigenaarschap van klimaatfinanciering te verbreden naar de hele samenleving.

Financiële maatregelen (heffingen, emissierechten) die de uitstoot van broeikasgassen een prijs geven, zullen een belangrijke rol spelen in het te verwachten klimaatbeleid. Een deel van die opbrengsten zou bestemd moeten worden voor klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden. Dat



geldt met name voor mogelijke heffingen op vliegverkeer, maritiem transport, of op (vracht)verkeer op de weg. Het geldt ook voor de opbrengst van de verkoop van emissierechten in het EU-emissiehandelssysteem (ETS), en van de aanvullende heffing die het kabinet wil introduceren om een minimumprijs te garanderen voor de emissierechten in het ETS.<sup>22</sup>

## Conclusies en aanbevelingen

Het Akkoord van Parijs kan niet worden uitgevoerd zonder de beloofde klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden. Het is belangrijk dat de ontwikkelde landen hun belofte om \$100 miljard per jaar te mobiliseren vanaf 2020 nakomen. Tijdens de klimaatop in Katowice (Polen), in december 2018, moeten daarom heldere en eerlijke afspraken worden gemaakt over wat wel en niet mee kan tellen als klimaatfinanciering. De Nederlandse en Europese inzet moeten gericht zijn op het zoveel mogelijk bevorderen van financiering van klimaatactie die daadwerkelijke antwoorden biedt aan de adaptatie- en mitigatieuitdagingen van de ontwikkelingslanden.

Klimaatfinanciering moet in Nederland op de agenda komen van het hele kabinet, en van het Klimaatberaad. Een deel van de opbrengsten van nieuwe financiële instrumenten die worden ontwikkeld in het kader van het nieuwe klimaatbeleid (heffingen, emissierechten), kunnen dienen om nieuwe financieringsbronnen te creëren voor de klimaatfinanciering, om te voorkomen dat deze ten koste gaat van andere ontwikkelingsprioriteiten.

Terwijl de verwachte kosten van klimaatadaptatie de komende jaren fors zullen toenemen, blijft de financiering van adaptatie achter bij de financiering van mitigatie. Dat geldt niet voor de Nederlandse publieke klimaatfinanciering. Nederland zou hierbij nog meer de leiding kunnen nemen door bij de besteding van nieuwe klimaatfondsen de prioriteit te geven aan adaptatie.

## AANBEVELINGEN

- Nederland moet zich inzetten voor eerlijke rekenregels voor de klimaatfinanciering in het *Paris rule book*. Van leningen, garanties, participaties en andere risicodragende instrumenten moet alleen het giftelement (grant equivalent value) meetellen. Van programma's met gemengde doelstellingen moet alleen het klimaatrelevante deel meetellen. Nederland en andere donoren moeten terughoudend zijn in het meetellen van gemobiliseerde private klimaatfinanciering. Voor gedetailleerde aanbevelingen, zie: Oxfam, Climate Finance Shadow Report 2018.<sup>23</sup>
- Klimaatfinanciering moet antwoorden bieden aan de adaptatie- en mitigatieuitdagingen van de ontwikkelingslanden. Bij de besteding van nieuwe klimaatfondsen moet Nederland prioriteit geven aan adaptatie.
- Nieuwe bronnen voor financiering moeten worden gecreëerd, met name in de sfeer van de nieuw te nemen klimaatmaatregelen. Zo kan een deel van de opbrengsten van de aangekondigde minimumprijs voor emissierechten, of van heffingen op de lucht- en de zeevaart en op het vrachtvervoer over de weg worden bestemd voor klimaatfinanciering.

## Noten

- 1 Orkaan Maria was alleen in Puerto Rico al verantwoordelijk voor ruim 4 duizend slachtoffers. E. Kishore (2018) Mortality in Puerto Rico after Hurricane Maria. The New England Journal of Medicine. <https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMsa1803972>
- 2 E. Wilkinson. (2018) Towards a more resilient Caribbean after the 2017 hurricanes. Overseas Development Institute working paper. <https://www.odi.org/publications/11076-towards-more-resilient-caribbean-after-2017-hurricanes>
- 3 J-A. Richards and S. Bradshaw. (2017). Uprooted by climate change: Responding to the growing risk of displacement. Oxfam briefing note. <https://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/uprooted-by-climate-change-responding-to-the-growing-risk-of-displacement-620357>
- 4 In 2016 publiceerden ontwikkelde landen een zogenaamde routekaart naar de \$100 miljard. Hierin werd uiteengezet hoe zij kunnen voldoen aan de \$100 miljard belofte. Hierin werd gesteld dat de publieke klimaatfinanciering in 2013-2014 \$41 miljard bedroeg. Een vergelijkbare optelsom van donorrapporthages aan de UNFCCC en de OESO over de jaren 2015-2016, komt tot een totaal van \$48 miljard. Aangezien een dergelijke berekening deze keer niet is gemaakt door de ontwikkelde landen, gebruiken wij dit als onze best mogelijke inschatting voor de optelsom van donorrapporthages. Het is geen onderschrijving van de methodologie. Climate finance roadmap to US\$100 billion, 2016. <http://dfat.gov.au/international-relations/themes/climate-change/Pages/climate-finance-roadmap-to-us100-billion.aspx>
- 5 Oxfam, Climate Finance Shadow Report 2018: Assessing progress towards the \$100 billion commitment. <https://www.oxfam.org/en/research/climate-finance-shadow-report-2018>
- 6 Bij de koers van juni 2018: €1,35 miljard. Brief van de algemene rekenkamer aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 11-12-2012. <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/kamerstukken/2012/12/11/onderzoek-budgettaire-gevolgen-van-de-beleidsvoornemens-over-internationaal-klimaatbeleid-en-internationale-veiligheid-voor-ontwikkelingssamenwerking>
- 7 Minister Ploumen, Reactie op Kamerbrief Algemene Rekenkamer, 5-12-2012. <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/brieven/2012/12/11/reactie-minister-van-bz-op-de-kamerbrief-onderzoek-budgettaire-gevolgen-van-de-beleidsvoornemens-over> In een brief over het meerjarenplan klimaatfinanciering (2017-2020) stelde minister Ploumen vast dat de ontwikkeling van de Nederlandse klimaatfinanciering in 2017 in lijn was met het door de Rekenkamer voorgestelde tijdspad om het 'fair share' te bereiken. Minister Ploumen, Kamerbrief over meerjarenplan klimaatfinanciering, 7-7-2016. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/07/07/kamerbrief-over-meerjarenplan-klimaatfinanciering>
- 8 Zie noot 5. Eerder bracht Oxfam een vergelijkbaar rapport uit over de rapportages over de jaren 2013-2014. Oxfam. Climate Finance Shadow Report 2016: Lifting the lid on progress towards the \$100 billion commitment <https://www.oxfam.org/en/research/climate-finance-shadow-report-2016>
- 9 In dit geval te lezen als de publieke klimaatfinanciering die niet via multilaterale kanalen werd verstrekt. Van de gerapporteerde bilaterale klimaatfinanciering in 2016, van ruim €320 miljoen, hadden projecten ter waarde van ruim €40 miljoen klimaatmitigatie als hoofddoelstelling (grotendeels in de energiesector), en hadden projecten met een budget van €37 miljoen klimaatadaptatie als hoofddoelstelling (grotendeels in de sectoren water en landbouw). De overige gerapporteerde projecten hadden mitigatie of adaptatie als substantiële neven-doelstelling. Op basis van OECD stat, bezocht 18 mei 2018.
- 10 Climate finance roadmap to US\$100 billion, 2016. <http://dfat.gov.au/international-relations/themes/climate-change/Pages/climate-finance-roadmap-to-us100-billion.aspx>
- 11 OECD Research Collaborative Tracking Private Climate Finance. <http://www.oecd.org/env/researchcollaborative/>
- 12 Zes landen (en de EU) noemen daarbij geen bedragen; vier landen noemen deelbedragen, en vijf landen maken een min of meer volledige schatting (Duitsland, Frankrijk, Japan, Nederland en het Verenigd Koninkrijk). Sommige landen geven daarbij uitgebreide beschrijvingen van de programma's die ze hebben ontwikkeld waarbij private financiering is gemobiliseerd; sommige landen geven gedetailleerde beschrijvingen van de gebruikte rekenmethodes; sommige landen geven alleen een bedrag.
- 13 HGIS-jaarverslag 2017, p. 46.
- 14 Van de gerapporteerde €154 miljoen door MDBs gemobiliseerde private klimaatfinanciering is €94 miljoen gemobiliseerd middels niet-concessionele instrumenten. Bij de EIB gaat het om alle €70 miljoen gemobiliseerde private financiering. Trinomics, Climate Finance Report 2017, in opdracht van Ministerie van Buitenlandse Zaken, p. 36. <https://www.government.nl/documents/reports/2018/03/15/private-climate-finance-report-2017>
- 15 Zie noot 9.
- 16 In 2017 lijkt er zelfs sprake van een teruggang ten opzichte van 2016, maar dat komt doordat de bijdrage aan de Wereldbank voor de IDA voor 2017 al eind 2016 werd overgemaakt. HGIS-jaarverslag 2017, p. 45.
- 17 Deze worden ook gerapporteerd in de geschreven/narratieve rapportage aan de UNFCCC, zij kunnen echter niet worden meegenomen in de bijbehorende formele tabellen.
- 18 Minister Kaag van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, mei 2018: 'Investeren in perspectief: Goed voor de wereld, goed voor Nederland', p. 54.
- 19 Minister Kaag van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, mei 2018: 'Investeren in perspectief: Goed voor de wereld, goed voor Nederland', p. 54.
- 20 UNEP 2016, Adaptation Finance Gap Report.
- 21 F. Baarsch et al. (2015). Impacts of low aggregate INDCs ambition: Research commissioned by OXFAM, Technical summary. Climate Analytics. <https://www.oxfam.org/en/research/impacts-low-aggregate-indcs-ambition>
- 22 Staatssecretaris Snel van Financiën, 23-02-2018. Fiscale beleidsagenda.
- 23 Zie noot 5.



## Colofon

© Oxfam Novib, Juni 2018

Deze publicatie is geschreven door Bertram Zagema

Ontwerp & lay-out: Anouk Klinkers

Foto omslag: Tom Saater / Oxfam Novib

Oxfam Novib is een wereldwijde beweging van mensen die samen armoede en onrecht verslaan. Oxfam Novib is onderdeel van Oxfam International, een confederatie van 20 ontwikkelingsorganisaties. Samen zijn we de grootste internationale beweging tegen armoede en werken we in 93 landen. Voor meer informatie, zie: [www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl)

Oxfam Novib  
P.O. Box 30919  
2500 GX The Hague  
The Netherlands

T +31 (0) 70 3421621  
[info@oxfamnovib.nl](mailto:info@oxfamnovib.nl)  
[www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl)



