



Parlement en Wetenschap

INTERNATIONALE KLIMAATFINANCIERING: EEN LANDENVERGELIJKING

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking tussen de Tweede Kamer, De Jonge Akademie, KNAW, NFW, NWO, TNO en VSNU.

7 december 2020

Auteurs: Dr. Asel Doranova, Tilburg University
Prof.dr. Ingmar Schumacher, IPAG Business School Parijs
Prof.dr. Herman Vollebergh, Tilburg University en Planbureau voor de Leefomgeving

Opdracht

De Algemene Commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van de Tweede Kamer heeft het onderwerp Internationale Klimaatfinanciering op haar Kennisagenda 2020 geplaatst. De commissie vraagt een wetenschappelijke factsheet over de vraag:

“Hoe geven de verschillende landen vorm aan klimaatfinanciering, en welke verschillen en overeenkomsten zijn er op het terrein van publieke en private inzet van middelen? Is het mogelijk om hierbij ook inzicht te verkrijgen hoe de beleidscoherentie daarbij in beeld is?”

De bij deze factsheet gevoegde achtergrondstudie “Delivering on Climate Finance in selected EU countries” geeft op basis van nieuw vergelijkend onderzoek zo goed mogelijk antwoord op deze vraag. De focus lag in deze vergelijking op Duitsland, Frankrijk, Nederland, Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland. Deze Factsheet vat de belangrijkste bevindingen van deze analyse samen en toont de Nederlandse keuzes in deze bredere context.

Achtergrond Klimaatfinanciering

Klimaatfinanciering omvat financiële middelen van zowel overheden, multilaterale instellingen als private partijen, waaronder banken. De middelen worden ingezet voor het ondersteunen van projecten die broeikasgassen verminderen (mitigatie) of die gevolgen van klimaatverandering op kunnen vangen (adaptatie). Met name rijke landen hebben zich gecommitteerd aan het beschikbaar stellen van deze middelen voor ontwikkelingslanden, vanuit het principe van ‘common but differentiated responsibility and respective capabilities’. Binnen de UNFCCC1 is afgesproken (Overeenkomst van Kopenhagen) dat de zogenaamde Annex I landen2 tegen 2020 jaarlijks USD 100 miljard beschikbaar stellen. Het gaat om ‘new and additional financial resources’ voor de ‘full incremental costs of addressing climate change in non-Annex I countries’ (UNFCCC, 2010).

Van het begin af aan is hierbij de mogelijkheid opengelaten dat het zowel om publieke als private middelen kan gaan. Bij de publieke middelen kan sprake zijn van bilaterale verstrekkingen tussen individuele landen en agentschappen (in Nederland bijvoorbeeld FMO), maar ook om multilaterale instellingen zoals de Wereldbank of de Europese Investeringsbank (EIB). Soms worden ook exportkredieten meegeteld, hoewel deze strikt gezien niet tot het financiële instrumentarium worden gerekend. Gebruikte instrumenten zijn overdrachten (‘grants’), leningen, garanties, eigen vermogen etc.

Bevindingen: monitoring

Al vanaf het begin van dit proces is er de nodige aandacht besteed aan monitoring van de bijdragen van de Annex I landen om te zorgen voor een goede vergelijkbaarheid. Een van de redenen hiervoor was de wens te voorkomen dat deze bijdragen ten koste zouden gaan van reguliere ontwikkelingshulp. Maar juist daarover was ook vanaf het begin de nodige discussie. Wat betreft de publiek beschikbaar gestelde middelen (zowel bilateraal als multilateraal) wordt dat proces gecoördineerd door de UNFCCC. Daarbij worden de zogenaamde ‘Rio markers’3 gebruikt om de projecten in te delen naar: primair klimaatinvestering (score 2), significant klimaatrelevant (score 1) of niet relevant (score 0). Ook de OECD DAC beoordeelt de bijdragen en probeert met name ook zicht te geven op de fondsen die privaat beschikbaar komen. Toch zijn bij de huidige monitoring wel de nodige vragen te stellen. De rapportages worden vooral door de overheden zelf opgesteld. Dat kan ertoe leiden dat zaken mooier worden voorgesteld dan ze zijn om zo te kunnen voldoen aan de aangegane verplichtingen. Dit geldt

¹ United Nations Framework Convention on Climate Change

² Dat zijn de 27 lidstaten van de Europese Unie, de VS, Canada, Japan, Australië, Zwitserland en Nieuw-Zeeland

³ Zie: https://www.oecd.org/dac/environment-development/Revised%20climate%20marker%20handbook_FINAL.pdf

bijvoorbeeld bij het aanmerken van bepaalde financiële stromen als klimaatfinanciering. Zeker wanneer het uitgangspunt is dat bepaalde projecten die eerder nog een ontwikkelingsdoel dienden nu als 'klimaatrelevant' worden aangemerkt. Het speelt ook bij multilaterale ontwikkelingsbanken die projecten met cofinanciering voor 100% rekenen tot het privaat gemobiliseerd kapitaal. Tot slot vonden we bij onze landenvergelijking voorbeelden van niet goed verklaarbare keuzes, zoals Duitsland dat private fondsen meerekent bij de publieke financiële middelen terwijl dit volgens de protocollen niet de bedoeling is. Dat bemoeilijkt de vergelijkbaarheid en beoordeling.

Complicatie is dat elke toedeling tot op zekere hoogte arbitrair is. Dit geldt zeker op projectniveau, zoals bij projecten die van oudsher al gericht waren op hernieuwbare energievoorziening (zoals waterkracht) of op een goede drinkwatervoorziening. Mede om deze reden zijn er alternatieven ontwikkeld zoals de 'landschapsmethode': het Climate Policy Initiative⁴. Zowel Frankrijk als Duitsland hebben hier al gebruik van gemaakt. Maar soms zijn er ook vragen te stellen over de keuzes van de methodiek zelf. Sommige landen en NGO's vinden het vreemd om, zoals we hierboven zagen, exportkredieten mee te rekenen. Ook wordt vanwege 'climate justice' betwijfeld of leningen, zeker niet gecompenseerde leningen, wel mee mogen tellen omdat deze immers moeten worden terugbetaald. Ook lijkt het onterecht om projecten van het Clean Development Mechanism⁵ (in het kader van EU-klimaatbeleid) mee te tellen omdat deze dienstbaar zijn aan de reductiedoelen van de ontwikkelde landen zelf.

Bevindingen: uitkomsten algemeen

Het achtergronddocument schetst het algemene beeld van de ontwikkelingen in klimaatfinanciering in de tijd aan de hand van een serie indicatoren op basis van de genoemde rapportages van de UNFCCC en OECD DAC. Hieruit komt het beeld naar voren dat in 2018 zo'n USD 80 miljard aan fondsen beschikbaar is gekomen, wat een doelbereik van 80% impliceert. Hiervan bedroeg 41%, 38% en 19% respectievelijk bilaterale, multilaterale en private fondsen. Exportkredieten tellen daarbij wel mee maar beslaan slechts een kleine 2% van het totale kapitaal.

Verder zijn met name leningen met circa 60% van het totaal het meest gebruikte instrument bij de bilaterale stromen, gevolgd door overdrachten met 34%. Bij de multilaterale fondsen bedraagt het aandeel van leningen zelfs 88%. Slechts in een zeer beperkt aantal gevallen spelen bijdragen in eigen vermogen of garanties een rol. Het beeld bij de private fondsen is veel diverser. Hier worden vooral middelen gegenereerd door directe investeringen in ondernemingen of in gezamenlijke projecten ('Special Purpose Vehicles ofwel SPVs'), namelijk 43%. Garanties zijn goed voor 23%, en gesyndiceerde leningen⁶ voor 14%. Van belang is ook dat hiervoor met name de multilaterale fondsen verantwoordelijk zijn: circa 75% van het totaal. Qua aanwending gaat over de periode 2016-2018 gemiddeld zo'n 69% van het totaal naar mitigatie, 22% naar adaptatie en is 9% naar projecten die beide doelen tegelijk dienen ('cross-cutting'). Vooral private fondsen gaan naar mitigatie (tot 93%), maar ook bij publieke fondsen gaat het nog steeds om twee derde van het totaal. Wat betreft de bestemming is met name de energiesector dominant: in 2018 goed voor 34% van het totaal, gevolgd door transport (11%) en landbouw (9%). De middelen worden vooral ter beschikking gesteld voor Azië (43%) en Afrika (25%).

Bevindingen: landenvergelijking

Uit de landenvergelijking blijkt dat Nederland met haar toezegging van 35 (2016) respectievelijk 75 (2020) EUR per hoofd van de bevolking redelijk in de pas loopt. Het is vergelijkbaar met Frankrijk, minder dan het Verenigd Koninkrijk en Zweden, maar meer dan Duitsland en Zwitserland. De feitelijke uitgaven in 2018 wijken wel flink af van dit beeld. Interessant is dat in alle landen behalve het VK het bedrag per hoofd flink hoger ligt dan de toezegging voor 2020. Hiervoor lijken met name privaat gegenereerde middelen verantwoordelijk.

⁴ Zie: <https://www.climatepolicyinitiative.org>

⁵ Zie: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-kyoto-protocol/mechanisms-under-the-kyoto-protocol/the-clean-development-mechanism>

⁶ Gesyndiceerde leningen: leningen die worden verstrekt door een voor dat doel samengestelde groep van banken.

Tabel Belangrijkste bevindingen uit landenvergelijking voor jaar 2018

	Toezegging 2020	Totaal	Klimaat- financiering	Belangrijkste Kanaal	Belangrijkste Instrument	Belangrijkste Instrument	Hefboom (Privaat/ Publiek)	Thema
	Euro/ cap	Mln USD	Euro/ cap	%	Bilaterale kanaal	Private kanaal		
Duitsland	50	7,9	96	Bilat : 89	Lening	Directe Investering	3	Mitigatie
Frankrijk	75	8,1	126	Bilat : 65	Lening	Kredietlijn	36	Mitigatie
Nederland	75	1,5	89	Privaat: 57	Overdracht	Kredietlijn	132	Cross-cutting
VK	98	1,3	39	Bilat : 49	Overdracht	Aandelen	66	Gebalanceerd
Zweden	90	0,9	84	Bilat : 58	Overdracht	Garanties	26	Cross-cutting
Zwitserland	45	0,3	62	Bilat : 65	Overdracht	Aandelen	16	Gebalanceerd

Bron: zie Achtergrondstudie *Delivering on Climate Finance in selected EU countries*

Opmerkelijk is verder dat alleen in Nederland het grootste gedeelte van de klimaatfinanciering loopt via het private kanaal. In alle andere landen is dat het bilaterale kanaal. Het VK komt nog het dichtst bij de Nederlandse verdeling. Maar juist hier spelen verschillen in rapportage een grote rol. Zo rapporteert Duitsland een deel van zijn private kapitaal als 'bilaterale publieke middelen'.

De belangrijkste bilaterale vorm van financiering is in behalve in Duitsland en Frankrijk de overdracht. In die twee landen worden vooral leningen verstrekt, met name in Frankrijk. Bij multilaterale financiering zijn het vooral de garanties die domineren, gevolgd door directe investeringen en gesyndiceerde leningen. Bij de vrijgekomen private middelen is in alle landen sprake van een duidelijk over de instrumenten gespreide portfolio en is sprake van flinke verschillen.

Qua aanwending hebben de bijdragen uit publieke middelen in Nederland en Zweden een flink afwijkend patroon, met veel nadruk op 'cross-cutting' projecten (55% resp 44%). Met name in Duitsland, Frankrijk en in mindere mate Zwitserland staat mitigatie centraal (37-55%). Wat betreft sectorale bestemming volgen Nederland en het VK een vergelijkbaar patroon. Beiden spreiden hun fondsen sterk. Frankrijk legt de nadruk op 'banking and business services', transport en landbouw, en Duitsland en Zweden spenderen juist veel in de energiesector (maar daar is veel ook niet gespecificeerd), en Zwitserland in transport. Voor het privaat gemobiliseerde kapitaal is de geografische oriëntatie van Frankrijk, het VK, Zweden en Zwitserland vooral Afrika. In Nederland wordt juist als enig land relatief veel in Europa zelf gemobiliseerd (27%). Wat betreft de overige aandelen zijn er flinke verschillen tussen de donorlanden.

Een deel van de bijdragen uit de publieke middelen van deze Europese landen verloopt via multilaterale fondsen zoals van de European Investment Bank (EIB) en de European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). Beide banken hebben grote ambities om een groter deel van hun activiteiten te sturen richting klimaatfinanciering. Daarbij moet wel worden aangetekend dat beide banken slechts 30% bijdragen aan een project en dat dus 70% moet komen van private investeerders. In 2019 hebben de EIB en de EBRD zich gecommitteerd voor respectievelijk USD 21 miljard en USD 5 miljard. Van dit bedrag gaat echter maar USD 2,5 miljard respectievelijk USD 3.9 miljard naar ontwikkelende landen (waaronder ook Europese landen). In beide gevallen gaat meer dan 85% naar projecten gericht op mitigatie.

Evaluatie

Ondanks de inspanningen om de rapportages van verschillende ontwikkelde landen goed vergelijkbaar te maken, moet geconstateerd worden dat er nog steeds substantiële verschillen bestaan. Dit bemoeilijkt de analyse van de verschillen tussen de landen aanzienlijk. Ondanks de inspanningen in het kader van OECD DAC gaat het hierbij niet alleen om verschillen in de wijze waarop landen rapporteren over publieke uitgaven, maar zeker over het private kapitaal. In onze studie hebben we dit waar mogelijk inzichtelijk gemaakt en opvallende verschillen geconstateerd tussen bijvoorbeeld Frankrijk, Duitsland en Nederland.

Wanneer uitgegaan wordt van de bestaande rapportages presteert Nederland waar het gaat om commitment heel goed. Dat is echter vooral het gevolg van het publiek gemobiliseerde private kapitaal. Daarbij spelen ook principiële onhelderheden met betrekking tot het al dan niet 'nieuw en additioneel' zijn van klimaatfinanciering. Nederland stelt zich op het standpunt dat dit voor alle middelen geldt omdat het budget van de minister voor BHOS jaarlijks wordt goedgekeurd door het parlement (zie ARK, 2019). Van een substantiële verhoging van gelden die naar ontwikkelingslanden gaan is dan ook geen sprake. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Zweden waar bijvoorbeeld een vergelijkbaar percentage aan klimaatfinanciering wordt besteed, maar tweemaal zoveel aan ontwikkelingshulp (1.1% van het BNP).

In Nederland worden veeleer bestaande publieke middelen ingezet voor klimaatfinanciering ("mainstreaming") in combinatie met een sterke gerichtheid op het aantrekken van privaat kapitaal. Deze keuze weerspiegelt duidelijk een wat andere invalshoek bij het omgaan met ontwikkelingsgeld. Opvallend is bijvoorbeeld dat hierbij ook armere landen in Europa een flink aandeel in de bestemming hebben. Een land als Zweden kiest juist heel bewust voor het bilaterale kanaal omdat hier met name overdrachten centraal staan. Frankrijk werkt weer meer met publieke leningen via de bankensector.

Vanwege de aanzienlijke verschillen in monitoring is het lastig de hefboom van met publieke middelen gemobiliseerd privaat kapitaal te vergelijken tussen de landen. Wanneer gebruik wordt gemaakt van bestaande gegevens blijkt Nederland een extreem hoge hefboom van maar liefst 132% te hebben. Het VK komt niet verder dan 66% en alle andere landen zitten daar (heel) ver onder. Het blijft lastig in te schatten waar dit grote getal precies vandaan komt. Zo lijkt de gebruikte hefboomfactor wel erg hoog en kwalificeren landen als Frankrijk en Duitsland privaat gegenereerde middelen weer heel anders. Hier is zeker nader onderzoek noodzakelijk. Verder lijkt de discussie over de nadelen van de inzet van private middelen al te beperkt, zoals het risico dat hierdoor alleen gekozen wordt voor projecten die voldoende marktrendement genereren (met nota bene opbrengsten voor Nederland zelf). Dit lijkt problematisch voor steun aan de allerarmste regio's. In dit kader is het bemoedigend dat wel 100% van de bilaterale hulp in de vorm van overdrachten wordt besteed. Maar uiteindelijk is juist dit deel van de steun vanuit Nederland in het totaal veel geringer (27%) dan in andere landen (minimaal 49%). Veel is nog onduidelijk over impact en effectiviteit. Hierbij verschillen de landen helemaal sterk en spelen typische verschillen in traditie een rol. Waar in Nederland meer de Angelsaksische traditie 'value for (public) money' wordt gevolgd, zijn landen als Frankrijk en Duitsland juist veel minder sterk gefocust op analyses om zicht te krijgen op de daadwerkelijke bijdrage van specifieke projecten. Maar nergens lijkt sprake van analyses in termen van daadwerkelijke CO2-besparing of andersoortige positieve impact. Opvallend is ook dat Nederland relatief weinig op mitigatie gerichte financiering inzet en veel op adaptatie en 'cross-cutting'. Dit terwijl de baten van mitigatie juist veel breder zijn dan die van adaptatie.

Disclaimer: De Jonge Akademie, KNAW, NFU, NWO, TNO en VSNU bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL



KNAW



de jonge akademie



TNO