Internationale klimaatfinanciering: een landenvergelijking

Dr. A. Doranova[1], Prof.dr. I. Schumacher[22] en Prof.dr. H.R.J. Vollebergh[1,3]

25 oktober 2021

Opdracht

In het voorjaar heeft de Algemene Commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van de Tweede Kamer besloten het onderwerp Internationale Klimaatfinanciering op de Kennisagenda 2020 van het samenwerkingsproject Parlement & Wetenschap te plaatsen. 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 bijgevoegde 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 in deze vergelijking zijn Duitsland, Frankrijk, Nederland, Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland vanwege het beschikbaar zijn van informatie over de wijze van verstrekking van klimaatfinanciering en de overwegingen die daarbij een rol spelen. De data voor de landenvergelijking zijn met name gebaseerd op de OECD DAC analyse van de door de verschillende landen zelf aangeleverde gegevens.

Achtergrond klimaatfinanciering

Klimaatfinanciering betreft financiële middelen van zowel overheden, multilaterale instellingen als private partijen waaronder banken, gericht op het ondersteunen van projecten die broeikasgassen verminderen – mitigatie – of de 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 UNFCCC-onderhandelingen is conform de Overeenkomst van Kopenhagen afgesproken om tegen 2020 jaarlijks USD 100 miljard beschikbaar te stellen door de zogenaamde Annex I landen.[4] 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 gerichte agentschappen (in Nederland bijvoorbeeld FMO), maar ook om multilaterale instellingen zoals Wereldbank of Europese Investeringsbank (EIB). Soms wordt ook aandacht gegeven aan exportkredieten hoewel deze als zodanig niet tot het financiële

[1] Tilburg Sustainability Centre, Tilburg University
[2] IPAG Business School in Paris
[3] Planbureau voor de Leefomgeving
[4] Dat zijn de landen die in 1992 lid waren van de Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) en de landen met een economie in transitie (EIT) zoals onder andere Rusland, de Baltische Staten en een aantal Centraal- en Oost-Europese landen.

instrumentarium worden gerekend. Gebruikte instrumenten betreffen overdrachten ('grants'), leningen, garanties, verstrekking van eigen vermogen etc.

Bevindingen: monitoring

Al vanaf het begin van dit proces is er de nodige aandacht besteed aan de monitoring van de bijdragen van de Annex I landen om te zorgen voor een goede vergelijkbaarheid. Een van de redenen hiervoor was te voorkomen dat deze bijdragen ten koste zouden gaan van ontwikkelingshulp in het algemeen. 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 in eerste instantie gecoördineerd door UNFCCC. Op basis van zelfrapportage geven landen aan hoeveel ze besteden aan klimaatfinanciering, met name via publieke middelen. Vervolgens beoordeelt de OECD DAC de bijdragen en probeert met name ook zicht te geven op de fondsen die *privaat* beschikbaar komen. Daarbij worden zogenaamde 'Rio markers' gebruikt om de projecten in te delen naar primair klimaatinvestering (score 2), significant klimaatrelevant (score 1) of niet relevant (score 0).

Bij deze rapportagecyclus zijn wel de nodige vragen te stellen. Deze rapportages worden vooral van overheidswege door de landen zelf opgesteld. Daardoor bestaat de neiging om zaken mooier voor te stellen om te kunnen voldoen aan het aangegane commitment. Dit geldt bijvoorbeeld bij het aanmerken van bepaalde financiële stromen als klimaatfinanciering. Zeker wanneer 'mainstreamen' van bepaalde projecten als 'klimaatrelevant' gangbaar wordt. Maar ook speelt dit bij multilaterale ontwikkelingsbanken waarbij de nodige transparantie ontbreekt met betrekking tot de rapportages. Tot slot vonden we bij onze landenvergelijking voorbeelden van niet goed verklaarbaar keuzes zoals Duitsland dat private fondsen ook meerekent onder publieke financiële middelen terwijl dit volgens de protocollen niet de bedoeling is. Dat bemoeilijkt bovendien 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 een goede drinkwatervoorziening. Mede om deze reden zijn er ook alternatieven ontwikkeld zoals de 'landschapsmethode' het Climate Policy Initiative. Zowel Frankrijk als Duitsland hebben hier al gebruik van gemaakt. In Nederland wordt beoordeling ook deels uitbesteed.

Maar soms zijn er ook vragen bij de keuzes van de methodiek zelf. Sommigen vinden het vreemd om exportkredieten mee te rekenen. Ook wordt vanwege 'climate justice' betwijfeld of leningen, zeker niet gecompenseerde leningen, wel mee mogen tellen omdat deze moeten worden terugbetaald. Ook lijkt het onterecht projecten van het Clean Development Mechanism (in het kader van EU-klimaatbeleid) mee te tellen omdat deze het reductiedoel van de ontwikkelde landen zelf dient.

Bevindingen: uitkomsten algemeen

Het achtergronddocument schetst het algemene beeld van de ontwikkelingen in klimaatfinanciering in de tijd door middel van een serie indicatoren op basis van de genoemde rapportages van de UNFCCC en met name OECD DAC. Hieruit komt het beeld naar voren dat in 2019 zo'n USD 80 miljard fondsen beschikbaar zijn gekomen hetgeen een doelbereik van 80% impliceert. Hiervan bedroeg respectievelijk 37%, 42% en 18% bilaterale, multilaterale en private fondsen. Exportkredieten tellen daar wel mee maar dat beslaat slechts een kleine 2% van het totale kapitaal.

Verder zijn met name leningen het meest gebruikte instrument, zo'n 71% van het totaal, gevolgd door overdrachten met 27% in 2019. Overdrachten spelen met name een rol bij de overdrachten. Bij

de multilaterale fondsen bedraagt het aandeel leningen zelfs 88%. Slechts in een zeer beperkt aantal gevallen spelen bijdragen in eigen vermogen of garanties een rol. Het beeld bij de publiek gemobiliseerde private fondsen is veel meer divers. Hier worden vooral middelen gegenereerd door directe investeringen in ondernemingen of gezamenlijke projecten ('Special Purpose Vehicles of SPVs'), namelijk 43%. Garanties zijn goed voor 23%, en gesyndiceerde leningen voor 14%. Van belang is ook dat hiervoor met name de multilaterale fondsen verantwoordelijk zijn, namelijk zo'n 75% van het totaal. Van belang hierbij is wel dat niet alle rapportages even vergelijkbaar zijn. Zo

Qua aanwending gaat gemiddeld over 2016-2019 zo'n 72% van het totaal naar mitigatie, 19% naar adaptatie en is 9% 'cross-cutting'. Vooral private fondsen gaan naar mitigatie (tot 93%), maar ook bij publieke fondsen gaat het nog steeds om tweederde van het totaal. Qua bestemming is met name de energiesector 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 pledge van 35 en 75 EUR per hoofd van de bevolking voor respectievelijk 2016 en 2020 redelijk in de pas loopt. Dat 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 pledge voor 2020. Hiervoor lijken wel met name de publiek gemobiliseerde private middelen verantwoordelijk.

Tabel Belangrijkste bevindingen uit landenvergelijking voor jaar 2018

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

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

Opmerkelijk is verder volgens deze data 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 'bilateraal publieke middelen'. Maar ook de rapportage voor Nederland kan een oorzaak zijn van dit beeld. Met name is niet duidelijk hoe de middelen precies meetellen die via FMO en andere fondsen beschikbaar worden gesteld. Zo tellen de eigen activiteiten van FMO niet mee, maar de privaat gemobiliseerde middelen wel. Daarmee wordt eigenlijk het totaal van de eigen inzet onderschat en de hefboom (zwaar) overschat.

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 privaat vrijgekomen middelen is in alle landen sprake van een duidelijk gespreide portfolio over de instrumenten en is sprake van flinke verschillen.

Qua aanwending hebben de publieke beschikbaar gestelde 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%). Qua 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 ook veel niet gespecificeerd), en Zwitserland in transport. Voor het privaat gemobiliseerde kapitaal is de geografische oriëntatie van Frankrijk, het VK, Zweden en Zwitserland is 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 de European Investment Bank (EIB) en de European Bank for Reconstruction and Development (EBRD). Beide banken hebben grote ambities om meer van hun activiteiten te sturen richting klimaatfinanciering. Daarbij moet wel worden aangetekend dat beide banken vooral werken met leningen en dient vaak minstens de helft te komen van private investeerders. In 2019 was de EIB en de EBRD gecommitteerd voor respectievelijk USD 21 en 5 miljard. Van dit geheel gaat USD 2,5 miljard respectievelijk meer dan 2/3 naar ontwikkelende landen en. 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 aanzienlijke verschillen bestaan. Dit bemoeilijkt de analyse van de verschillen tussen de landen aanzienlijk. De inspanningen in het kader van OECD DAC zijn hier van groot belang. In principe worden de aan de FNCCC geleverde data uitgebreid gecheckt en worden voor alle landen dezelfde methoden en definities gehanteerd. In onze studie hebben we dit waar mogelijk inzichtelijk gemaakt, maar toch hebben we opvallende verschillen geconstateerd tussen bijvoorbeeld Frankrijk, Duitsland en Nederland. We vermoeden dat hier met name de rapportage van de activiteiten door FMO (zie hiervoor) en mogelijk ook via andere fondsen een rol speelt. Ook het grote aandeel 'cross-cutting' hangt mogelijk samen met de wijze van rapporteren vanuit Nederland. Wanneer de middelen vooral 'upstream' worden gerapporteerd, dus de overdracht van de middelen vanuit de begroting naar fondsen, dan is het moeilijk om op projectniveau te bepalen waaraan deze worden besteed.

Wanneer uitgegaan wordt van de bestaande rapportages presteert Nederland qua commitment relatief goed. Nederland voldoet aan de zelf opgelegde 'pledge' maar die pledge zelf is nog wel onderwerp van discussie, bijvoorbeeld of dit een goede reflectie is van het Nederlandse 'fair share'. Ook voldoet die pledge bij de huidige gegevens vooral als gevolg van het publiek gemobiliseerde private kapitaal.

Los van de bovengenoemde monitoring vragen is namelijk van belang dat daarbij ook principiële onhelderheden leven met betrekking tot de vraag of het hier al of niet gaat om het '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).

Veeleer lijken in Nederland bestaande publieke middelen te worden 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 Europa hier een flink aandeel in de bestemming heeft. Een land als Zweden kiest juist heel bewust voor het bilaterale kanaal omdat hier met name overdrachten centraal staan. Frankrijk werkt weer meer via 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 terwijl landen als Frankrijk en Duitsland privaat gegenereerde middelen weer heel anders te classificeren. Hier is zeker nader onderzoek noodzakelijk zoals ook hiervoor al aangegeven.

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 vooral opbrengsten voor Nederland zelf). Dit is zeker relevant voor steun aan de allerarmste regio's. Opvallend is verder dat 100% van de bilaterale hulp van Nederland in de vorm van overdrachten wordt besteed. Uiteindelijk is juist dit deel van de steun vanuit Nederland in het totaal veel geringer (27%) dan in andere landen (minimaal 49%). Maar ook daarbij speelt mogelijk de rapportage over de inzet van FMO een rol.

Veel is nog onduidelijk qua impact en effectiviteit. Hier 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 gericht op analyses om zicht te krijgen op de daadwerkelijke bijdrage van specifieke projecten. Maar nergens lijkt sprake van analyses van in termen van daadwerkelijke CO_2-besparing of andere positieve impacts.

Literatuur

Doranova, A, I. Schumacher en H. Vollebergh (2021), *Delivering on Climate Finance in selected EU countries*, Achtergronddocument.

OECD (2020c), Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries Aggregate trends updated with 2019 data, OECD Publishing, Paris, Retrieved from: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/03590fb7-en.pdf?expires=1634881612&id=id&accname=guest&checksum=1FD16B16D8C74870E2EDF64B2E657D1A