

Vergaderjaar 2023–2024

31 793

Internationale klimaatafspraken

Nr. 267

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 mei 2024

De Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een onderzoek afgerond naar het Nederlandse klimaatbeleid voor ontwikkelingslanden in de periode 2016–2022. In deze brief bieden wij uw Kamer de beleidsreactie van het kabinet op deze periodieke evaluatie aan.

De IOB-evaluatie getiteld «*Een goed klimaat voor ontwikkeling*» heeft als hoofdvraag: hoe heeft het Nederlandse internationale klimaatbeleid ontwikkelingslanden ondersteund? Het rapport beschrijft de effectiviteit van beleidsinterventies, de relevantie, duurzaamheid en coherentie van het beleid en aspecten van de doelmatigheid ervan. De evaluatie baseert zich hoofdzakelijk op drie door IOB uitgevoerde evaluaties van klimaatfinanciering (2021), klimaatdiplomatie (2023) en klimaatadaptatie (2023) die uw Kamer eerder ontving.¹ Daarnaast heeft IOB onderzoek gedaan naar klimaatmitigatie, interdepartementale samenwerking en ontbossing. Tot slot is ook gebruik gemaakt van lopend onderzoek voor de periodieke rapportage over beleidscoherentie op het gebied van water, voedselzekerheid en klimaat.

Het Nederlandse internationale klimaatbeleid

Het tegengaan van klimaatverandering is een prioriteit van het Nederlandse buitenlandbeleid, in het bijzonder binnen ontwikkelingssamenwerking. In 2016 trad voor Nederland de klimaatovereenkomst van Parijs in werking met daarin onder andere de herbevestiging en verlenging van de internationale verplichting jaarlijks collectief USD 100 miljard te mobiliseren voor klimaatactie in ontwikkelingslanden. Deze verplichting en de andere klimaatdoelstellingen uit dit verdrag hebben als gevolg gehad dat ontwikkelingssamenwerking klimaatrelevanter en groener is geworden. In 2018, met de beleidsnota «Investeren in Perspectief»,

¹ Kamerstukken 32 813, nr. 811, Kamerstuk 31 793, nr. 253, en Kamerstuk 34 124, nr. 30

werden de *Sustainable Development Goals* (SDGs) dwarsdoorsnijdende thema's, met een ambitieuzer klimaatbeleid en een nieuw klimaatfonds. Doordrongen van de wetenschappelijk onderbouwde urgentie heeft het kabinet de Nederlandse klimaatacties de afgelopen jaren versneld en publiceerde het in 2022 een rijksbrede internationale klimaatstrategie.

Niet eerder vond er een doorlichting van het internationale klimaatbeleid plaats. Het kabinet is de IOB derhalve erkentelijk voor deze evaluatie gezien het belang van het onderwerp – ook voor de nationale context. Immers, klimaat houdt niet op bij de grens.

Voornoemde IOB rapportage evalueert het Nederlandse klimaatbeleid binnen ontwikkelingssamenwerking voor de periode 2016 tot en met 2021 met updates voor 2022. Het kabinet wil hier een kanttekening bij plaatsen. Het internationale klimaatbeleid van Nederland beperkt zich niet alleen tot ontwikkelingslanden maar kent een bredere inzet zoals bijvoorbeeld met de rijksbrede klimaatdiplomatieke inzet waar Nederland in internationaal verband pleit voor verhoogde ambitie en versnelde klimaatactie met name bij grote uitstoters en opkomende economieën. Daarnaast is de multilaterale inzet op klimaat niet louter en alleen gericht op ontwikkelingslanden, ook al ligt daar wel de focus van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Algemene reactie op bevindingen

Het kabinet verwelkomt de bevinding dat de Nederlandse klimaatdiplomatie als effectief wordt beoordeeld. De IOB concludeert dat de strategie van de lobbycampagne voor wat betreft haar pleitbezorging voor hogere mitigatieambities, versnelde klimaatacties en evenwichtigere financiering voor adaptatie gedegen was. Daarnaast wordt geconcludeerd dat de mobilisatie van gelijkgezinde netwerken planmatig en de communicatie consistent was. De meest effectieve ambassades hebben bijgedragen aan het agenderen van ambitieuze klimaatdoelen en energietransitie in het land waar zij gevestigd zijn. De IOB stelt vast dat het aannemelijk is dat Nederland heeft bijgedragen aan hogere klimaatdoelen en de daarmee samenhangende beleidsvorming.

De IOB bevindingen schetsen verder een overwegend positief beeld van de Nederlandse klimaatfinanciering. De algemene beleidsdoelen en streefcijfers werden behaald, namelijk dat meer dan de helft van de publieke middelen aan adaptatie wordt besteed, er bijzondere aandacht is voor lage inkomenslanden en dat de private sector de helft van de totale Nederlandse klimaatfinanciering levert. De IOB concludeert dat continu en consistent (met middelen en menskracht) op deze drie doelen werd ingezet.

De IOB identificeert een aantal verbeterpunten en koppelt daar aanbevelingen aan. Deze conclusies en aanbevelingen vormen de leidraad voor onderstaande reactie.

Reactie op conclusies en aanbevelingen

1. Aandacht voor kwetsbare groepen en klimaatrisico's, met analyses en M&E

De IOB stelt op basis van haar analyse van door Nederland gefinancierde programma's dat de klimaatrelevantie ervan vaak onvoldoende (expliciet) is geanalyseerd en onderbouwd, en dat er onvoldoende bekend is over succesvol bereik van de beoogde doelgroepen zoals arme mensen, kwetsbare groepen, kleinschalige boeren en vrouwen. Dat laatste zou

onder meer worden veroorzaakt door het feit dat een deel van de financiering via ongeoormerkte bijdragen aan internationale financiële instellingen en (klimaat)fondsen zoals het *Green Climate Fund* (GCF) en *Global Environment Facility* (GEF) wordt uitgegeven. Daarnaast, zo merkt IOB ook op, is een deel van de fondsen en programma's voorwaarden-scheppend en leveren ze dus niet zelf diensten en producten.

Voor een beter bereik van de beoogde doelgroepen en een betere bescherming van kwetsbare groepen en het bevorderen van genderge-lijkheid beveelt IOB naast een verbetering van ex-anteanalyses van klimaatrisico's en kwetsbaarheden (op zowel landen- als programma-niveau), het explicieter integreren van klimaatactie in het ontwerp van programma's en beter geïntegreerde monitoring en evaluatie, aan om gemarginaliseerde (doel)groepen nauw te betrekken bij het maken van de analyses en bij de besluitvorming over de door de programma's te nemen klimaat(adaptatie)maatregelen. Fondsen en uitvoerders die Nederlandse financiering ontvangen, zouden ook actiever moeten worden aange-sproken op hun rol en verantwoordelijkheid in deze.

Het kabinet onderschrijft het belang van het bereiken en beschermen van de beoogde doelgroepen. Met de toenemende focus en inzet op klimaat-actie en een groeiend bewustzijn bij uitvoerende partijen op deze doelgroepen, zijn al verschillende aanvullende maatregelen genomen. Concrete voorbeelden daarvan zijn een verdere verbetering van het door het ministerie gehanteerde resultatenkader (met daarin ook ruimte voor randvoorwaardelijke resultaten, kwalitatieve indicatoren en een thema-tische specificering van klimaatresultaten), en verplichte analyse en beoordeling van programma's op klimaatrelevantie en de ontwikkeling van een e-training over klimaatrelevantie voor beleidsmedewerkers. Daarnaast is er de samenwerking met een door een zuidelijke partner geleide «*climate mainstreaming facility*» die ambassades en partners kan adviseren bij het *mainstreamen* van klimaatadaptatie en is een aantal ambassades het afgelopen jaar versterkt met lokale beleidsmedewerkers klimaat.

In lijn met de IOB aanbevelingen neemt het kabinet zich verder voor om de vraag naar explicietere klimaatrisico- en kwetsbaarheidsanalyses en verbeterde monitoring van kwetsbare groepen, waartoe het kabinet ook de inheemse bevolking rekent, nog nadrukkelijker op te nemen in de kaderinstructies voor onze onderhandelingen binnen internationale financiële instellingen (IFIs). Het kabinet is zich tegelijkertijd bewust dat er consensus nodig is om de inzet van de IFIs en grote fondsen (waarvan enkelen overigens aandacht voor genoemde doelgroepen als expliciet beleid hebben) aan te passen. Daarnaast zijn bij lopende programma's de aanpassingsmogelijkheden beperkter dan bij te starten programma's.

2. Geïntegreerde lange termijn strategieën op water en voedsel

De periodieke rapportage van de IOB benoemt het belang van geïnte-greerde lange termijn strategieën op het gebied van water en voedselze-kerheid. Het kabinet deelt dit belang. Klimaatverandering manifesteert zich op verschillende manieren. Naast opwarming en zeespiegelstijging leidt het onder meer tot verandering van de hydrologische cyclus en extremer weer zoals heel veel regenval in korte tijd of langere periodes van droogte. Dit zal geleidelijk aan een steeds grotere invloed op water-en voedselsystemen gaan krijgen. Om daar goed mee om te gaan is vooruitkijken van groot belang.

Op het gebied van water wordt in de periodieke rapportage een aantal belangrijke voorbeelden genoemd van Nederlandse ondersteuning aan de

ontwikkeling van zulke strategieën. De ervaring is dat dit lange trajecten zijn die veel geduld vereisen. Dat zien wij ook in Nederland: denk aan de tijd die nodig was om het Deltaplan en «Ruimte voor de Rivier» te ontwikkelen en uit te voeren.

Op het gebied van voedselzekerheid ontwikkelen landen, in het kader van de VN *Food Systems Summit* van 2022, nationale *food system pathways* om voedselsystemen toekomstbestendig te maken. Omgaan met klimaatverandering is hier expliciet onderdeel van. Nederland ondersteunt het tot stand komen van deze plannen en zal, waar mogelijk, de Nederlandse inzet op voedselzekerheid hiermee in lijn brengen.

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat, als het gaat om water- en voedselzekerheid van kwetsbare en achtergestelde groepen, hun – en onze – focus ook op de korte termijn is gericht. Het gaat om de goede balans: met centrale overheden werken aan lange termijn kaders; met decentrale overheden, private en maatschappelijke actoren werken aan korte termijn resultaten voor kwetsbare groepen.

3. Achtergestelde groepen en een rechtvaardige transitie

Het kabinet onderschrijft de IOB-conclusie dat Nederland zich – tegelijk met de bevordering van de energietransitie – moet blijven richten op toegang tot hernieuwbare energie voor arme en achtergestelde groepen in minst ontwikkelde landen en regio's. Het kabinet blijft hierop inzetten via fondsen, programma's en in de dialoog met (internationale) financiële instellingen. Het beleid op hernieuwbare energie is een integraal onderdeel van het internationale klimaatbeleid, waarbij dankzij de doelstelling op energietoegang de focus inherent ligt op het bereiken van gemarginaliseerde en arme groepen. De meeste resultaten worden bereikt met kleine decentrale zonne-energiesystemen en oplossingen voor schoon koken, waar vooral arme huishoudens, in het bijzonder vrouwen, van profiteren. De oorspronkelijke doelstelling uit 2015 is in 2022 verhoogd van 50 naar 100 miljoen mensen die dankzij de inzet van het kabinet bereikt zouden moeten zijn in 2030. Het kabinet merkt op dat het beleid en de uitvoering op koers liggen om deze doelstelling binnen de termijn te halen. Nederland speelt internationaal een voortrekkersrol door een robuuste monitoring van de gerapporteerde resultaten en uitvoering van het beleid, de betrokkenheid van Nederlandse private en maatschappelijke partners via het *NL Energy Compact* en de diplomatieke inzet op de energietransitie in grote uitstootlanden.

Op de aanbeveling om menskracht en financiering beschikbaar te stellen voor een fonds voor schade en verlies heeft het kabinet stappen gezet. Tijdens de VN klimaatconferentie in Dubai werd het besluit genomen voor operationalisering van financieringsregelingen inclusief het fonds voor schade en verlies (vaak aangeduid met de Engelse term *loss and damage*). Aan dit besluit ging een intensief traject vooraf van een voorbereidend comité dat pas op het laatste moment consensus bereikte over aanbevelingen. Nederland heeft als lid van het comité actief bijgedragen aan de uitkomst. Daarnaast heeft het kabinet een eenmalige bijdrage van EUR 15 miljoen toegezegd voor de opstartkosten van het fonds. Deze bijdrage wordt gedekt binnen de begrotingen van de bij de VN klimaatconferentie betrokken ministeries. Nederland zal blijven inzetten op het versterken van de coherentie en complementariteit tussen het fonds en de bredere internationale financiële architectuur aangaande schade en verlies. Een besluit over aanvullende middelen voor het fonds voor schade en verlies is aan een volgend kabinet.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling om in het bestuur van en de dialoog met financiële instellingen, fondsen en programma's en uitvoerende organisaties in te zetten op allocatie van klimaatfinanciering aan de landen en groepen die het armst en het meest kwetsbaar voor klimaatverandering zijn. Het kabinet merkt op dat dit staande beleid, bijvoorbeeld bij de totstandkoming van genoemd fonds, stuit op weerstand van opkomende economieën en middeninkomenslanden zodat dit slechts gedeeltelijk kan worden gerealiseerd.

Naast bovenstaande reactie op de IOB-evaluatie zal het kabinet binnenkort een uitgebreidere toelichting geven op het thema rechtvaardige transitie in reactie op het advies «Klimaatrechtvaardigheid als Noodzaak» van de Adviesraad Internationale Vraagstukken².

4. Private investeringen en additionaliteit

Het kabinet hecht een grote waarde aan de additionaliteit van gemengde publiek-private financiering bij ontwikkelingsprogramma's en laat dat ook terug komen bij de voorwaarden en evaluaties. Het kabinet is van mening dat het met publieke middelen gemobiliseerde private kapitaal zowel financieel additioneel als ontwikkelingsadditioneel moet zijn. Dit zijn geen statische waarden maar steeds context-afhankelijk. De markt voor wind- en zonne-energie is bijvoorbeeld in sommige middeninkomenslanden in de laatste 10 jaar al zo ver ontwikkeld dat er weinig overheidsfinanciering nodig is, terwijl in veel lage inkomenslanden deze projecten niet van de grond komen als er niet tevens publieke steun is. De portefeuilles van ontwikkelingsfondsen passen zich hier op aan. Zo investeert het *Access to Energy Fund* – beheerd door FMO – minder in de productie van hernieuwbare energie voor elektriciteitsnetten in relatief stabiele ontwikkelingslanden, maar juist meer in fragiele ontwikkelingslanden en ook in «off-grid» oplossingen voor rurale gebieden in Afrika die voor de markt nog te risicovol zijn zonder publieke steun.

Het kabinet onderschrijft de IOB aanbeveling dat Nederland, om zoveel mogelijk resultaat te behalen bij de energietransitie in ontwikkelingslanden, moet blijven inzetten op het mobiliseren van private investeringen met publieke middelen, omdat op die manier meer financiering vrijkomt en marktontwikkeling kan worden gestimuleerd. De noden voor de energietransitie en het waarborgen van toegang tot energie zijn groot. Doormiddel van het mobiliseren van private financiering maakt het kabinet gebruik van een hefboom en worden resultaten vergroot. Ook bij klimaatadaptatie kan private financiering een rol spelen, hoewel hier vaak wel meer publieke financiering nodig blijft.

Sinds de deelevaluatie klimaatfinanciering heeft Nederland actief deelgenomen aan gesprekken binnen de OESO-DAC over waarborgen en voorwaarden voor gemengde publiek-private financiering. Zo speelde Nederland een constructieve rol bij de totstandkoming van versterkte OESO-regels voor de inzet van ODA via innovatieve programma's, de zogenaamde «*Private Sector Vehicles*» zoals bijvoorbeeld bovengenoemd *Access to Energy Fund*. De nieuwe regels schrijven onder meer voor dat de betreffende programma's worden getoetst op zowel financiële additionaliteit als ontwikkelingsadditionaliteit. Nederland zal de nieuwe regels, die vanaf 2024 effectief worden, gaan toepassen.

Onderdeel van de strategie voor meer private mobilisatie blijft om innovatieve financiering door te ontwikkelen om private sector investeringen te stimuleren, zoals de IOB aanbeveelt. Nederland werkt bijvoor-

² Klimaatrechtvaardigheid als noodzaak | Publicatie | Adviesraad Internationale Vraagstukken

beeld met de Rabobank samen aan garanties voor lange termijn leningen in het Agri3 fonds. In het licht van de meerwaarde van het mobiliseren van private investeringen om zoveel mogelijk resultaat te behalen bij onder meer duurzame landbouw in ontwikkelingslanden, acht ik het onverstandig om op dergelijke programma's te besparen.

5. Coherentie

Het kabinet omarmt de IOB aanbeveling om producenten en productielanden te ondersteunen om ontbossing te voorkomen en diplomatie in te zetten om ook niet-EU consumptielanden te bewegen tot het verduurzamen van waardeketens. De Nederlandse inzet voor ambitieuze wetgevende en niet-wetgevende maatregelen gericht op het vermijden dan wel het minimaliseren van het op de interne markt brengen van producten die gerelateerd zijn aan ontbossing of bosdegradatie, heeft mede geresulteerd in de totstandkoming van EU ontbossingsverordening (EUDR). In lijn met de IOB aanbevelingen wordt tevens flankerend beleid ingezet om mogelijke negatieve effecten tegen te gaan. Dit mede om te voorkomen dat met name kleine boeren en producenten van grondstoffen, waaronder vrouwen en jongeren, van de toeleveringsketen worden uitgesloten en verder in armoede vervallen. Hiervoor heeft Nederland op de VN klimaatconferentie in Dubai samen met de Europese Commissie, Duitsland en Frankrijk een nieuw Team Europe Initiatief gelanceerd gericht op versterkte samenwerking met productielanden bij de verordening. Verder is het NISCOPS programma voor duurzame palmolie voor een tweede fase van 5 jaar verlengd, waarin nadrukkelijk aandacht uit zal gaan naar het mitigeren van mogelijk negatieve effecten van de EUDR. Deze initiatieven vormen een belangrijk positief signaal richting productielanden, met name op het terrein van dialoog en ondersteuning.

De IOB benoemt de spanning tussen enerzijds nationaal beleid, bijvoorbeeld op het gebied van landbouw en circulaire economie, en anderzijds het internationale klimaatbeleid. Het kabinet is zich bewust van deze spanning en merkt graag op dat hiervoor de afgelopen jaren in onder andere het actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling aandacht is. Hierin is het terugbrengen van de Nederlandse land-, water- en klimaatvoetafdruk een van de thema's en wordt expliciet verschillend beleid beschreven dat hieraan bijdraagt. De OECD peer review van het Nederlandse OS-beleid constateert dat het kabinet meer aandacht voor coherentie heeft. Het hierboven genoemde beleid rond de EUDR is daar een voorbeeld van. Verdere keuzes rond coherentie zijn aan een nieuw kabinet.

Tot slot is het kabinet verheugd over de conclusie van de IOB met betrekking tot de externe coherentie van het beleid en de wijze waarop het Nederlands beleid samenvalt met beleid van ontvangende overheden en andere donoren. De IOB schrijft dit expliciet mede toe aan de langdurige inzet van het postennetwerk en de daardoor goede relaties met de betrokken overheden.

Slotopmerkingen

Nederland heeft in de onderzochte periode belangrijke resultaten behaald in een weerbarstige internationale context met verschuivende geopolitieke verhoudingen, noord-zuid tegenstellingen en een toenemende politisering van het nationale en internationale klimaatdebat. De IOB evaluatie bevat waardevolle bevindingen en aanbevelingen die het kabinet omarmt en betreft in toekomstige inspanningen. In die zin vormt de beleidsevaluatie een belangrijk ijkpunt om stil te staan bij aannames,

resultaten en te trekken lessen om het internationale klimaatbeleid en de uitvoering daarvan verder te verbeteren. De evaluatie blijft dan ook onderdeel van de leeragenda.

Het kabinet ziet in de aanbevelingen steun voor de reeds ingezette koers op het gebied van het verbeteren van monitoring- en evaluatiesystemen, de aandacht voor kwetsbare groepen en het ontwikkelen van geïntegreerde lange termijn ontwikkelingsstrategieën. De reconstructie van het beleid is ook een steun voor het staande beleid op het gebied van het bevorderen van private investeringen die additioneel zijn aan publieke middelen alsook met betrekking tot de stappen die recent zijn gezet voor de operationalisering van het fonds voor schade en verlies waar Nederland aan heeft bijgedragen. Het belang van coherentie tussen het binnenlands en internationale klimaatbeleid past bij de toegenomen aandacht hiervoor in beleidsontwikkeling, waarbij verdere keuzes aan een nieuw kabinet zijn.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher