



11.11.11

VECHT MEE TEGEN ONRECHT

Klimaatfinanciering

Oplossingen voor
een rechtvaardig klimaatbeleid

Inhoudstafel

Voorwoord	2
Woordenlijst	3
Inleiding	5
1. Klimaatschuld en klimaatfinanciering	6
1.1. Industrielanden: grote uitstoot, grote verantwoordelijkheid	6
1.2. Ontwikkelingslanden: het eerst en het hardst getroffen	8
1.3. Klimaatactie om catastrofe te voorkomen	8
1.4. Principes voor klimaatactie	9
2. Het prijskaartje	10
2.1. De kostenposten	10
2.2. Een raming van de kosten	12
3. Criteria voor klimaatfinanciering	14
3.1. Doel en criteria voor klimaatfinanciering	14
3.2. Zijn we op de goede weg?	17
3.3. Internationale garanties	18
4. Bronnen voor klimaatfinanciering	20
4.1. De nationale begrotingen?	20
4.2. Innovatieve financieringsbronnen	20
5. De klimaatfinanciering organiseren	24
5.1. Nood aan nieuwe structuur	24
5.2. Eén adres voor klimaatfinanciering	24
5.3. UNFCCC is baas	25
5.4. Gezocht: financieel beheerder met legitimiteit	26
5.5. Het klimaatgeld goed besteden	26
6. Klimaatfinanciering naast ontwikkelingssamenwerking	29
6.1. Het addertje onder het gras	29
6.2. Additionaliteit op papier	30
6.3. Additionaliteit op het terrein	31
Conclusies & Aanbevelingen	32
Bijlagen	34

Colofon

Redactie: Sarah Vaes, Jean-Pierre De Leener

Eindredactie: Marjan Cauwenberg

Layout Yichalal

Met dank aan Sarah Lamote, VODO

Foto cover Philippine Network of Environmental Journalists

Voorwoord

Met de oprichting van een VN-Klimaatfonds op de klimaattop in Cancún (december 2010) werd een impasse in de klimaatonderhandelingen doorbroken en een begin gemaakt van een herstel van vertrouwen tussen de verschillende onderhandelingsgroepen. Daarentegen hebben we opnieuw moeten vaststellen dat de industrielanden zich nog steeds niet willen verbinden tot voldoende hoge reductiedoelstellingen, wat op de klimaatconferentie in Kopenhagen een jaar eerder ook al zorgde voor een enorme ontgoocheling.

De uitstoot blijft jaar na jaar stijgen: de consumptie in de industrielanden blijft groeien en in de opkomende landen neemt de productie voor export en interne consumptie toe. Intussen blijven de ontwikkelingslanden als zwakke broertjes in de marge steken en betalen de rekening omdat zij de gevolgen van de opwarming van de aarde nu al moeten verwerken.

Er is nu onmiddellijk geld nodig voor adaptatie in ontwikkelingslanden. Zonder de noodzakelijke mitigatie in Noord en Zuid blijven de financieringsnoden stijgen.

Nu onmiddellijk moet compensatie mogelijk zijn voor behoud van de koolstofputten. Nu onmiddellijk moet werk gemaakt worden van een koolstofarme ontwikkeling.

De klimaatconferentie in Cancún had één lichtpuntje: het Green of Global VN-Climate Fund waarlangs ontwikkelingslanden hopelijk voldoende financiering zullen vinden voor het uitvoeren van nationale adaptatie- en mitigatieplannen.

In deze bijdrage bekijken we aan welke criteria een rechtvaardige klimaatfinanciering moet voldoen en welke mechanismen en structuren noodzakelijk zijn om voldoende financiering te garanderen.

We evalueren de afgesproken faststartklimaatfinanciering en geven aan welke stappen nodig zijn om een voorspelbare langetermijnfinanciering mogelijk te maken.

Sarah Vaes

Woordenlijst

Adaptatie en mitigatie

De strijd tegen de klimaatverandering wordt gevoerd op twee fronten. Enerzijds is er nood aan matiging of 'mitigatie'. Dit omvat verre-gaande inspanningen om de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer naar beneden te brengen en de verdere opwarming van de aarde te beperken. Anderzijds is de opwar-ming van de aarde deels al onvermijdelijk. Om de schade daarvan te beperken, is er nood aan aanpassing of 'adaptatie'. Dit betekent zich wapenen tegen de nefaste gevolgen van de klimaatverandering en zich voorbereiden om de positieve gevolgen maximaal te benutten.

Clean Development Mechanism (CDM)

Het Clean Development Mechanism (CDM) is een van de drie flexibele instrumenten uit het Kyoto-protocol. Met deze instrumenten kunnen industrielanden een deel van hun reductieverplichting voor broeikasgassen in het buitenland realiseren. Het belangrijkste kenmerk van CDM is dat emissiereducties gerealiseerd worden in ontwikkelingslanden die zelf geen reductiedoelstelling hebben. Naast het stimuleren van duurzame energie en schone technologieën in ontwikkelingslanden draagt het bij tot een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. Ook biedt CDM de mogelijkheid industrielanden te helpen om een deel van hun reductieverplichtingen kosteneffectief in het buitenland te realiseren. Het CDM maakt het voor bedrijven aantrekkelijk om in ontwikkelingslanden in schone technologieën te investeren. Zij kunnen de uitgespaarde broeikasgassen verkopen aan industrielanden. De industrielanden kunnen op hun beurt deze 'gekochte' broeikasgassen van hun eigen reductieverplichtingen aftrekken. *(Bron: VROM)*

CO₂-equivalenten (CO₂-eq)

De meeteenheid om het opwarmende ver-mogen van broeikasgassen weer te geven is 'CO₂-equivalenten' (CO₂-eq). CO₂ is het refe-rentiegas, waaraan de andere broeikasgassen gemeten worden. Bijvoorbeeld omdat het opwarmende vermogen van methaan of CH₄ bij eenzelfde massa gas 21 keer hoger is dan dat van CO₂, stemt 1 ton CH₄ overeen met 21 ton CO₂-equivalenten.

Emissiehandel

'Emissiehandel' is de handel in emissierech-ten. Emissierechten geven bedrijven het recht om een bepaalde hoeveelheid gassen uit te stoten. Wanneer een bedrijf in werkelijkheid meer uitstoot dan het aantal rechten dat het heeft, dan moet het rechten bijkopen of min-der uitstoten. Het handelssysteem is flexibel: bedrijven kunnen emissierechten kopen of verkopen. Emissierechten worden voor koolstofdioxide aangegeven in tonnen en voor stikstofoxiden in grammen. *(Bron: VROM)*

In Kyoto is ook besloten dat industrielanden een deel van hun reductieverplichting mogen realiseren via maatregelen in het buitenland. Daarvoor bevat het Kyoto-protocol drie instru-menten of mechanismen:

- ▶ clean development mechanism (CDM),
- ▶ joint implementation (JI)
- ▶ emissiehandel

Het Kyoto-protocol geeft landen of regio's ook de mogelijkheid om emissiehandel voor bedrijven in te stellen en deze te koppelen aan de emissiehandel tussen landen.

De Europese Unie heeft voor de zware in-dustrie en energiesector de European Union Emission Trading Scheme (EU-ETS) ingesteld.

De emissierechten die worden verhandeld he-ten 'EU Allowance Units' (EAU's), en staan net als AAU's voor 1 ton CO₂-uitstoot. In 2020 moet via emissiehandel de uitstoot van de zware in-dustrie en de energiesector, verantwoordelijk voor 45 procent van de broeikasgasuitstoot in de EU, 21% lager zijn ten opzichte van 2005.

Industrielanden

De term 'industrielanden' refereert aan de landen die wel bindende reductieverplich-tingen hebben onder het Kyoto-protocol. Ze werden opgelijst in annex 1 van het protocol, vandaar de term 'annex 1-landen'. Ook dit is een heterogene groep van landen, maar ze hebben een relatief hoge materiële welvaart gemeenschappelijk.

Klimaatfinanciering

De term 'klimaatfinanciering' verwijst naar de technische en financiële ondersteuning die de industrielanden moeten leveren om adaptatie en mitigatie in de ontwikkelingslanden mogelijk te maken.

Koolstofputten

Groeiende planten zetten CO₂ en water om in vezels. Algen in de oceanen en rivieren doen hetzelfde. Waar de temperatuur voldoende hoog is en water in voldoende mate aanwezig capteren de planten grote hoeveelheden CO₂ uit de lucht. Tropische bossen en grasland in gematigde streken zijn naast de algen in de oceaan de belangrijkste koolstofputten. De verzuring van de oceaan en het vernietigen van tropisch bos en grasland in gematigde streken vermindert het opvangen van CO₂ uit de lucht. De concentratie ervan stijgt in de atmosfeer en verhoogt de opwarming.

Koolstofreservoirs

Het grootste koolstofreservoir is de oceaan. Daarnaast is heel wat koolstof opgeslagen in de aardbodem (steenkool, petroleum). Ook in groeiende planten wordt koolstof opgeslagen, zowel in de bovengrondse als ondergrondse delen van de plant. Bij het afsterven van de wortels wordt humus gevormd in de bovenste bodemlaag. De belangrijkste koolstofreservoirs als gevolg van de humusvorming zijn bossen, graslanden en veengronden. De vernietiging van een koolstofreservoir maakt grote hoeveelheden koolstof vrij.

Kostprijs & onderliggende financieringsnood

Bij het inschatten van de nood aan financiering voor de strijd tegen de klimaatverandering, kan men een onderscheid maken tussen de eigenlijke kostprijs en de onderliggende financieringsnood. De 'kostprijs' verwijst naar de extra kosten die de strijd tegen de klimaatverandering met zich meebrengen. Hoeveel zullen we extra moeten uitgeven nu we moeten aanpassen aan klimaatverandering en een koolstofarme economie moeten uitbouwen? De 'onderliggende financieringsnood' verwijst naar de hoeveelheid geld die we moeten bijeen krijgen om de nodige investeringen te doen. Hoe groot is het kapitaal dat we nodig hebben voor de strijd tegen de klimaatverandering? Een deel ervan zal zich terugverdienen, of zouden we ook in een wereld zonder klimaatverandering nodig hebben. De uiteindelijke kostprijs is dus kleiner dan de onderliggende financieringsnood.

Officiële ontwikkelingshulp (ODA)

De 'officiële ontwikkelingshulp' is de transfer van middelen van de welvarende landen naar de minder ontwikkelde landen die voldoet aan de criteria van het Comité voor Ontwikkelings-samenwerking (DAC) van de Organisatie voor Economische Ontwikkeling en Samenwerking (OESO).

Ontwikkelingslanden

In dit rapport verwijst de term 'ontwikkelingslanden' naar de landen die geen bindende reductieverplichtingen hebben onder het Kyoto-protocol (1997). Ze worden ook wel de 'niet-annex 1-landen' genoemd. Het gaat over een zeer heterogene groep van landen, met aan het ene uiterste de minst ontwikkelde landen (MOL's) en aan het andere uiterste de opkomende industrielanden zoals China, India, Brazilië en Zuid-Afrika.


Inleiding

Overal ter wereld, en in het bijzonder in de ontwikkelingslanden, worden mensen geconfronteerd met de gevolgen van de klimaatverandering. Ondertussen blijft de uitstoot van broeikasgassen toenemen en waarschuwen wetenschappers dat de klimaatverandering sneller gaat dan verwacht. Maar zelfs met het mes op de keel slaagt de internationale gemeenschap er nog altijd niet in om afspraken te maken om de klimaatverandering te stoppen. De zoektocht naar een eerlijk en adequaat mondiaal klimaatbeleid duurt voort.

In de onderhandelingen over een klimaatbeleid neemt klimaatfinanciering een belangrijke plaats in. Dat is niet verwonderlijk. De ontwikkelingslanden hebben het minst bijgedragen aan de oorzaken van de klimaatverandering, maar worden wél het zwaarst getroffen door de gevolgen ervan. Bovendien zal het onmogelijk zijn om de klimaatverandering te stoppen zonder dat ook de ontwikkelingslanden zware inspanningen leveren. Ze moeten koolstofarm ontwikkelen en bovendien instaan voor het behoud van de koolstofputten, zoals tropisch bos en moerasgronden, die zich vooral in de ontwikkelingslanden bevinden. Hoewel zij de minste capaciteit hebben, betalen ontwikkelingslanden dus driedubbel voor een probleem dat zij niet hebben veroorzaakt. Om dit onrecht recht te trekken, moeten de industrielanden klimaatfinanciering ter beschikking stellen van de ontwikkelingslanden. Met die ondersteuning kunnen de ontwikkelingslanden zich aanpassen aan de gevolgen van de klimaatverandering, kunnen ze koolstofarm ontwikkelen en kunnen ze instaan voor het behoud van de koolstofputten.

Goede afspraken over klimaatfinanciering kunnen een doorbraak betekenen voor de klimaatonderhandelingen en voor de klimaatactie op het terrein. Adequate en voorspelbare klimaatfinanciering is nodig om de koolstofarme, klimaatresistente ontwikkeling in het Zuiden op gang te trekken. Hoe langer we dit uitstellen, hoe meer het ons zal kosten, in geld en mensenlevens. Slechte afspraken over klimaatfinanciering kunnen daadkrachtige klimaatactie ondermijnen en de globale problemen van ongelijkheid, corruptie en wantrouwen vergroten. Het belang van de klimaatfinanciering en hoe deze vorm krijgt, kan dan ook moeilijk worden overschat.

In dit dossier maken we een stand van zaken op van de kernvragen rond klimaatfinanciering en verkennen we de mogelijkheden voor de operationalisering van de klimaatfinanciering. Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat klimaatfinanciering geen ontwikkelingshulp is. Het is het inlossen van een schuld. Hoewel de lessen en ervaringen van decennia van ontwikkelingssamenwerking absoluut benut moeten worden, moet de praktijk van de klimaatfinanciering ook de hertekende verhoudingen tussen Noord en Zuid weerspiegelen.



“We must see climate change as an ethical problem”

- Donald E. Brown (professor em. Anthropologie, University of California), 2011

1. Klimaatschuld en klimaatfinanciering

1.1. Industrielanden: grote uitstoot, grote verantwoordelijkheid

Vandaag weten we met grote zekerheid dat de toename van broeikasgassen in de atmosfeer een opwarming van de aarde veroorzaakt. Maar wie veroorzaakt de toename van de broeikasgassen in de atmosfeer? Naast een pak industrielanden hebben ook verschillende opkomende ontwikkelingslanden een plekje in de top twintig van landen met de grootste uitstoot per jaar. Daarin prijkt China zelfs op de eerste plaats (zie tabel 1, kolom 1). Toch zitten we er mijlenver naast als we de ontwikkelingslanden een gelijke verantwoordelijkheid toeschuiven in het veroorzaken van de klimaatverandering.

Geschiedenis

De te hoge concentratie aan broeikasgassen in de atmosfeer is te wijten aan een opeenstapeling van broeikasgassen sinds de Industriële Revolutie. Daarvan werd het leeuwendeel uitgestoten door de industrielanden. Deze landen hebben dus veruit de grootste historische uitstoot. Hoewel het klopt dat de

ontwikkelingslanden, en vooral de opkomende ontwikkelingslanden, aan een inhaalmanoeuvre bezig zijn, komen zij, over een lange tijdslijn gezien nog lang niet aan dezelfde uitstoot.

Bevolking

Bovendien is het niet correct de uitstoot per land te bekijken, omdat grote opkomende landen als Brazilië, India en China een veel hoger bevolkingsaantal hebben. Als we kijken naar de uitstoot per persoon, belanden de ontwikkelingslanden met een grote nationale uitstoot op een heel andere plaats in de globale rangschikking (zie tabel 1, kolom 5) en zien we duidelijk dat ze de uitstoot van de industrielanden nog lang niet evenaren.

Tabel 1: Top 20 volgens uitstoot broeikasgassen (excl. LULUCF)

Rang	Uitstoot/land (in Mt CO ₂ -eq)	Land	Uitstoot/capita (in ton CO ₂ -eq)	Rang
1	7233	China	5,5	84
2	6914	VS	23,4	9
3	5043	EU (27)	10,3	43
4	1955	Rusland	13,7	21
5	1859	India	1,7	149
6	1346	Japan	10,5	40
7	1012	Brazilië	5,4	87
8	978	Duitsland	11,9	28
9	739	Canada	22,9	10
10	645	Mexico	6,3	75
11	644	V.K.	10,7	39
12	583	Indonesië	2,7	118
13	569	Zuid Korea	11,8	29
14	562	Italië	9,6	50
15	559	Iran	8,1	61
16	558	Australië	27,3	7
17	550	Frankrijk	9	53
18	494	Oekraïne	10,5	41
19	437	Spanje	10,1	46
20	422	Zuid-Afrika	9	54
40	139	België	13,3	23

Bron: WRI - CAIT 2011. Op basis van de meest recente volledige emissiedata uit 2005, inclusief CO₂, CH₄, N₂O, PFC, HFC, SF₆ en exclusief emissies uit LULUCF. Rangorde op een totaal van 186 landen.

Consumptie

Dan stelt zich ook nog de vraag op basis waarvan de uitstoot per land berekend moet worden. Meestal gebeurt dit op basis van de productie in een land, zonder er rekening mee te houden dat sommige landen een groot deel van hun goederen en diensten exporteren. In plaats van de uitstoot te berekenen op basis van de productie is het eerlijker die berekening te maken op basis van de consumptie van goederen en diensten. Een consumptiegebaseerde uitstootberekening toont duidelijk aan dat bij deze maatstaf de industrielanden ronduit slecht scoren¹ (zie tabel 2). Dat maakt ook duidelijk dat een groot deel van de uitstoot die hoort bij de goederen die West-Europeanen, Japanners en Amerikanen consumeren, op het conto van de productielanden, zoals China staan². Zo verschuiven we de verantwoordelijkheid voor onze consumptie. In plaats van zelf efficiënter te produceren of bewuster te consumeren, gaan we gewoon naar ontwikkelingslanden.

Uit bovenstaande tabellen blijkt duidelijk dat de historische en actuele uitstoot van de industrielanden buiten alle proporties is. De grootste inspanning moet dus vanuit die hoek komen. Maar het valt ook niet te ontkennen dat ook de jaarlijkse uitstoot in ontwikkelingslanden en opkomende industrielanden aanzienlijk en sterk aan het groeien is. Klimaatverandering kan dan ook alleen gestopt worden mits hun medewerking.

1 Davis & Caldeira (2010: 1-6).

2 Davis & Caldeira (2010: 1). Ter illustratie: 20% tot 50% van de uitstoot die hoort bij wat een individu in West-Europa consumeert, werd eigenlijk geïmporteerd vanuit China en komt daardoor niet in onze uitstootstatistieken maar in de uitstootstatistieken van het land van herkomst.

Tabel 2: Top 10 volgens consumptiegebaseerde uitstoot

Rang	Land	Consumptiegebaseerde uitstoot/capita (ton CO ₂ -eq)
1	Luxemburg	34,7
2	VS	22,0
3	Singapore	20,2
4	Australië	16,7
5	Canada	16,6
6	België	15,9
7	Hongkong	14,8
8	IJsland / Liechtenstein	14,5
9	Finland	14,3
10	Nederland	14,0

Bron: Davis & Caldeira (2010: 5)

Consumptiegebaseerde uitstoot in België

Volgens de meest recente officiële rapportering, komt de gemiddelde uitstoot van een Belg op 13,3 ton CO₂-eq per jaar¹. Nemen we echter onze consumptie in plaats van onze productie als basis voor de uitstootberekening, dan ligt dat gemiddelde op 15,9 ton CO₂-eq per jaar.² Daarmee schuift de Belg van de 28e plaats naar de zesde plaats in de top van grootste uitstoters ter wereld. Om catastrofale klimaatverandering te voorkomen, zou de jaarlijkse uitstoot per wereldburger maximaal 1,5 ton mogen zijn in 2050.

1 Dit is op basis van cijfers uit 2005, de laatste officiële volledige rapportering. WRI – CAIT (2011) via <http://cait.wri.org/cait.php?page=yearly> geraadpleegd op 18/07/2011.

2 Davis & Caldeira (2010: 5).

1.2. Ontwikkelingslanden: het eerst en het hardst getroffen

Stijging van de gemiddelde globale temperatuur, stijging van het zeepeil, opwarming en verzuring van de oceanen, verstoorde regenvalpatronen, meer droogtes en meer plotse en intensieve regenval, intensere stormen, frequentere hittegolven. Achter deze droge opsomming van manifestaties van de klimaatverandering schuilt een verontrustend verhaal over wat de klimaatverandering voor de mens betekent: een afname van de voedselproductie, meer waterschaarste, meer natuurrampen en een uitbreiding van bepaalde ziektes.

Volgens het Humanitarian Global Forum (2009) kost de toename van natuurrampen en de geleidelijke milieudegradatie als gevolg van de klimaatverandering naar schatting jaarlijks aan 300.000 mensen het leven. Nog eens 325 miljoen mensen per jaar ondervinden ernstige schade als gevolg van de klimaatverandering. De economische kosten-batenanalyse van klimaatverandering komt uit op een jaarlijks verlies van 125 miljard dollar, ongeveer het equivalent van de totale officiële ontwikkelingssamenwerking³ (ODA). De impact van de klimaatverandering zal in de nabije toekomst nog sterk toenemen, zelfs wanneer de uitstoot van broeikasgassen snel onder controle wordt gebracht. Tegen 2030 zouden 669 miljoen

mensen door de gevolgen worden getroffen en zou dit het leven kosten van een half miljoen mensen per jaar⁴.

Hoe snel en intens de gevolgen van de klimaatverandering in de toekomst zullen toenemen, hangt af van de mate waarin we de opwarming van de aarde kunnen beperken. Wat we zeker weten is dat - nu en in de toekomst - de ontwikkelingslanden het eerst en het hardst getroffen worden vanwege hun vaak minder gunstige geografische en klimatologische ligging. Bovendien zijn de ontwikkelingslanden ook vaak 'vatbaarder' voor de negatieve gevolgen van de klimaatverandering. Een grote afhankelijkheid van de natuurlijke omgeving om in het levensonderhoud te voorzien, politieke instabiliteit, een ondermaatse infrastructuur en onvoldoende institutionele capaciteit zijn factoren die hierin een rol spelen. Daarenboven ondermijnen dezelfde factoren ook de veerkracht om snel te herstellen van de gevolgen van de klimaatverandering⁵. Het gevolg is dat ontwikkelingslanden - vooral Afrika en Azië - ruim 90% van de lasten van de klimaatverandering dragen. Klimaatverandering vormt daardoor ook een directe bedreiging voor het bereiken van de Millenniumdoelstellingen en de menselijke ontwikkeling in het algemeen⁶.

3 De 'officiële ontwikkelingshulp' of ODA is de transfer van middelen van welvarende landen naar minder ontwikkelde landen die voldoet aan de criteria van het Comité voor Ontwikkelingssamenwerking (DAC) van de Organisatie voor Economische Ontwikkeling en Samenwerking (OESO).

4 GHF (2009: 6-20).

5 De invulling van het concept 'kwetsbaarheid' als bepaald door de factoren blootstelling, gevoeligheid en weerstand/veerkracht is in navolging van Turner et.al. (2008).

6 GHF (2009: 3).

1.3. Klimaatactie om catastrofe te voorkomen

Een te grote uitstoot van broeikasgassen zal leiden tot een klimaatverandering die niet alleen catastrofaal is maar ook onomkeerbaar. Ecologische rampen zullen onvermijdelijk ontwikkeling afremmen en zelfs terugdringen⁷. Om gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen ging men er meestal van uit dat de gemiddelde globale temperatuurstijging de drempelwaarde van 2°C niet mag overschrijden (ten opzichte van 1990). Wetenschappers waarschuwen echter dat dit misschien te optimistisch was, en dat die drempelwaarde mogelijk al op 1,5°C ligt⁸.

De wetenschap voorspelt dat, als we niets ondernemen, de concentratie van broeikasgassen deze eeuw zal stijgen tot meer dan 750 deeltjes per kubieke meter (CO₂-eq). Dit komt overeen met een temperatuurstijging van boven 5°C⁹. Willen we één kans op twee om de opwarming te beperken tot 2° à 2,4°C dan moet de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer gestabiliseerd worden op 450 deeltjes per kubieke meter (CO₂-eq). Willen we onder de 2°C blijven, dan moet een moet de concentratie van broeikasgassen worden beperkt tot 350-400 deeltjes per kubieke meter (CO₂-eq). Vandaag bedraagt de concentratie

7 UNDP (2007: 9).

8 Smith et.al. (2009: 2).

9 UNDP (2007: 14).

al meer dan 430 deeltjes, en zitten we duidelijk in de gevarezone¹⁰.

Dit betekent dat zowel industrielanden als ontwikkelingslanden hun uitstoot van broeikasgassen drastisch en snel moeten intomen. Volgens het VN-klimaatpanel (IPCC) moeten de industrielanden hun uitstoot met 25 à 40% verminderen tegen 2020 en met 80-95% tegen 2050 (ten opzichte van 1990). De uitstoot van

¹⁰ Oxfam (2009: 7).

ontwikkelingslanden moet tegen 2020 15 tot 30% lager liggen dan wat nu voorspeld wordt.

Met matiging of 'mitigatie' van de klimaatverandering is de kous niet af. Een deel van de klimaatverandering kunnen we niet meer vermijden. Om ervoor te zorgen dat die zo min mogelijk schade aanricht, moeten staten, economieën en gemeenschappen zich ook voorbereiden op gevolgen die er al zijn en zich hieraan kunnen aanpassen. Vooral in ontwikkelingslanden is de nood aan 'adaptatie' erg groot (zie hoofdstuk 2).

1.4. Principes voor klimaatactie

De klimaatverandering stelt de mondiale gemeenschap voor een groot ethisch vraagstuk: wie moet de verantwoordelijkheid nemen in de strijd tegen de klimaatverandering en hoe moet dit zich naar de praktijk vertalen? Deze vraag is geen filosofisch zijspiongetje in het klimaatdebat. Ze vormt de harde kern van de onderhandelingen over een mondiaal klimaatbeleid.

De wanverhouding in de verantwoordelijkheid voor de klimaatverandering tussen noord en zuid werd al op verschillende momenten in de klimaatonderhandelingen aangekaart en erkend. Zo verankerde het VN-kaderverdrag voor Klimaatverandering (UNFCCC) in 1992 het principe van gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden en capaciteiten in het internationale recht: "The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equity and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities. Accordingly,

the developed country Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof."¹¹

Het VN-klimaatverdrag erkent daarmee dat industrielanden een groter aandeel hebben in het veroorzaken van het klimaatprobleem, en bovendien ook meer economische en technologische capaciteiten hebben om het probleem aan te pakken. Het verdrag verplicht de industrielanden daarom om het voortouw te nemen in de strijd tegen de klimaatverandering. Ze moeten daarnaast ook fondsen en technologieën ter beschikking stellen van de ontwikkelingslanden zodat die de nadelige gevolgen van klimaatverandering kunnen opvangen en een duurzaam ontwikkelingspad kunnen opgaan. Het uittekenen van een mondiaal klimaatbeleid ligt daarmee in lijn met een belangrijk principe dat de aanpak van het klimaatprobleem, en van andere milieuproblemen, moet sturen, nl. 'de vervuiler betaalt!'

¹¹ UNFCCC (1992: Art 3-Art 4).

Standpunt: Waarom is klimaatfinanciering nodig?


Klimaatfinanciering moet gebaseerd zijn op de erkenning dat de ontwikkelingslanden het recht hebben op ontwikkeling. Deze ontwikkeling wordt nu ondermijnd door de klimaatverandering, waar zij historisch gezien niet verantwoordelijk voor zijn. Klimaatfinanciering van mitigatie, adaptatie en overdracht van technologieën in de ontwikkelingslanden door de industrielanden is, naast het reduceren van de eigen uitstoot de enige manier om het klimaatprobleem op een rechtvaardige manier aan te pakken.

Welk aandeel moeten Europa en België voor hun rekening nemen?

Als we het principe 'de vervuiler betaalt' toepassen, zonder onderscheid te maken tussen annex 1- en niet annex 1-landen, zou de EU verantwoordelijk zijn voor 10,6% van de kosten. Als we in rekening brengen dat de niet annex 1-landen geen historische verantwoordelijkheid dragen, komt het percentage voor de EU op 28,6% te liggen. En als we, zoals Oxfam International (2007), een combinatie maken van enerzijds de historische uitstoot tussen

1992 en 2003 en de UNDP Human Development Index in 2004, dan komen we uit op 31,6%. We noemen dit percentage de verantwoordelijkheidsindex. Hoewel opgemaakt voor de verantwoordelijkheid inzake de adaptatie, wordt aangenomen dat deze index ook kan worden toegepast op de totale kosten¹. De verantwoordelijkheidsindex voor België is 1%.

¹ ECP report n°6-october 2008-financial impacts of climate change; Arno Behrens



“If you think mitigated climate change is expensive, try unmitigated climate change.”

- Richard H. Gammon (Co-Directeur van het 'Program on the Environment', University of Washington), 1999

2. Het prijskaartje

2.1. De kostenposten

De prijs van de klimaatverandering wordt bepaald door twee grote kostenposten, nl. mitigatie en adaptatie.

De eerste kostenpost is adaptatie, de aanpassingsmaatregelen die nodig zijn om de onvermijdelijke gevolgen van de klimaatverandering het hoofd te bieden. In vergelijking met het pre-industriële tijdperk steeg de gemiddelde globale temperatuur intussen al met bijna 1°C en de massa's broeikasgassen die we vandaag uitstoten, blijven nog eeuwen actief in onze atmosfeer. Klimaatverandering is deels al onvermijdelijk. Er moet daarom dringend werk gemaakt worden van verregaande aanpassingsmaatregelen die de kwetsbaarheid voor de nefaste gevolgen van klimaatverandering kunnen verminderen. Mogelijke maatregelen voor adaptatie zijn het beschermen van kustgebieden tegen overstroming, het introduceren van landbouwgewassen die beter bestand zijn tegen het veranderende klimaat of het verbeteren van faciliteiten voor wateropvang - en opslag (zie tabel 3).

De tweede kostenpost is mitigatie, dat zijn de maatregelen die nodig zijn om de globale uitstoot van broeikasgassen te minderen. De globale uitstoot van broeikasgassen moet dringend

naar beneden willen we catastrofale gevolgen vermijden. Dit vraagt een snelle overgang naar een koolstofneutrale economie in de industrielanden en een koolstofarme ontwikkeling in de ontwikkelingslanden. Concreet betekent dit dat er massaal geïnvesteerd moet worden in een duurzaam ontwikkelingsmodel, waarbij energie-efficiëntie, duurzame energie en het behoud van koolstofputten centraal staan.

Geld voor mitigatie zou gebruikt kunnen worden om een land minder afhankelijk te maken van fossiele energie en te investeren in een omschakeling naar hernieuwbare energie. Andere concrete voorbeelden zijn de ondersteuning van een landbouwmodel dat koolstof kan fixeren en het behoud van het tropisch regenwoud als koolstofreservoir (zie tabel 4).

Een bijkomende kostenpost, naast mitigatie en adaptatie, is het verlies en de schade die mitigatie noch adaptatie kunnen voorkomen. Denk bijvoorbeeld aan de kleine eilandstaten die tegen het einde van deze eeuw misschien al onbewoonbaar zullen zijn. Kunnen zij de industrielanden aansprakelijk stellen en van hen een schadevergoeding eisen? Om een dergelijke 'klimaatverzekering' uit te bouwen,

is eveneens geld nodig. Maar dit is nog een controversieel onderwerp, waar we in dit dossier niet dieper op ingaan.

Mitigatie en adaptatie staan centraal in de strijd tegen de klimaatverandering. Om dit

in de ontwikkelingslanden waar te maken, is geld, technologieoverdracht en capaciteitsopbouw nodig van industrielanden naar ontwikkelingslanden. Dat is de inzet van de klimaatfinanciering.

Tabel 3: Globale additionele investeringen en financiële geldstromen die noodzakelijk zijn in 2030

Mitigatie	Additionele investeringen (in miljard euro)	Deel nodig in niet-annex 1-landen	Stimulans/motivatie
TOTAAL	161-169	46%	Transport, infrastructuur, industrie en landbouw
Energiebevoorrading	54	57%	Meer investeringen voor CCS in energiecentrales, zowel hernieuwbare, nucleaire als waterkracht. Minder investeringen in elektriciteitsoverdracht en –distributie, productie van fossiele brandstoffen en steenkool
Industrie	29	54%	Verbeteringen in energie-efficiëntie, installatie van CCS-infrastructuur
Transport	71	40%	Hybride wagens en verbetering van efficiëntie. Slechts 6,5 miljard euro voor biobrandstoffen
Infrastructuur	41	28%	Meer efficiëntie bij de mid-delen, ruimte en wateropwarming, koelsystemen en verlichting
Afval	0,8	65%	Opvang van CH4 afkomstig van stort-plaatsen en afvalwater voor gebruik in brandstoffen en elektriciteitsproductie
Landbouw	28	65% van niet CO ₂ -uitstootreductie, geen gegevens beschikbaar voor agro-industrie	Niet-CO ₂ -uitstootreducties (rijstbouw, landbouw en veeteelt), verwijdering
Bosbouw	17	99%	Vermindering boskap, goed bosbeheer
Technologie	28	Niet beschikbaar	Technologie R&D en implementatie

Tabel 4: Globale additionele investeringen en geldstromen die nodig zijn voor adaptatie aan de onomkeerbare gevolgen van de klimaatverandering

Adaptatie	Additionele investeringen (in miljard euro)	Deel nodig in niet-annex 1-landen	Stimulans/motivatie
TOTAAL	39-137	23-54	Infrastructuur, landbouw/bosbeheer/visvangst, waterbevoorrading, kustgebieden
Landbouw, bosbouw en visvangst	11	51%	Nieuw kapitaal, zoals irrigatiesystemen, uitrusting voor nieuwe gewassen en vismethoden, en lokale verwerkende industrie
Waterbevoorrading	9	85%	Bouw van additionele infrastructuur
Gezondheid	4	100%	Behandeling van toenemende gevallen van diarree, ondervoeding en malaria
Kustgebieden	9	50%	Bescherming tegen kuststormen en stijging van het zeeniveau
Infrastructuur	6-104	33%	Aanpassingen in de bestaande infrastructuur of het bouwen van nieuwe infrastructuur. Om initiatieven te ondersteunen die het hoofd bieden aan sectoren en hulpbronnen, getroffen door de klimaatverandering

Bron UNFCCC



2.2. Een raming van de kosten

De grote vraag is hoeveel de rekening uiteindelijk zal bedragen. Alvorens we deze vraag proberen te beantwoorden toch eerst een waarschuwing dat het inschatten van het prijskaartje niet evident is omdat er veel onzekerheden zijn. Zo weten we momenteel niet exact hoe groot de klimaatverandering zal zijn, hoeveel schade ze zal aanrichten, of welke oplossingen en technologieën de mens nog zal ontwikkelen. Daarnaast kunnen de berekenwijzen¹² en de vooropgestelde doelstellingen, zoals de 2°C-doelstelling er één is, verschillen. Ook de tijdspanne waarover de kosten berekend worden is niet altijd dezelfde: heel wat schattingen gaan over de kosten 'tegen' 2030 of zelfs 2050, terwijl klimaatactie dringend is. Kortom, elk van de variabelen in deze complexe rekeningoefening kan op verschillende manieren worden gedefinieerd.

Er bestaan dan ook erg uiteenlopende schattingen van de globale kostprijs van de klimaatverandering (zie tabel 5). In elk geval gaat het over enorme sommen geld. Toch valt de kostprijs van de strijd tegen de klimaatverandering in het niet bij wat klimaatverandering, zowel in menselijke als economische termen, zal

kosten als we niets doen. En in beide gevallen situeert een groot deel van die kosten zich in de ontwikkelingslanden.

Ook de internationale ngo-gemeenschap maakte naar aanleiding van de klimaatconferentie in Kopenhagen (december 2009) een berekening. Zij berekende dat bij een 2°C-doelstelling de ontwikkelingslanden vanaf 2013 jaarlijks 110 miljard euro publiek geld nodig zullen hebben voor mitigatie en adaptatie¹³. De reductiebeloftes die werden gemaakt zullen echter alsnog leiden naar een opwarming met 3 à 4°C. In dat geval zal er voor adaptatie dubbel zoveel geld nodig zijn. Dit brengt het jaarlijks noodzakelijke bedrag op 150 miljard euro¹⁴. Hoewel de eigenlijke kostprijs voor de nodige klimaatactie nog hoger ligt, zou deze som aan publieke middelen voldoende bijkomende private middelen kunnen mobiliseren om bijkomende mitigatie te financieren.

¹² Ter illustratie: Men kan een schatting maken van de totale initiële investeringskosten die nodig zijn voor mitigatie en adaptatie, of men kan alleen de netto-investeringskosten die zich niet terugverdienen, meerekenen. Men kan de kosten berekenen voor de mitigatie- en adaptatieplannen van overheden, of ook de noden van lokale gemeenschappen meetellen. Men kan de kosten voor alleen de ontwikkelingslanden bepalen, of ook die van de industrielanden in rekening brengen. Enzovoort.

¹³ Copenhagen Treaty-augustus 2009)

¹⁴ Oxfam juni 2010

Tabel 5: Geschatte jaarlijkse kosten en financieringsnood in ontwikkelingslanden voor mitigatie en adaptatie (in miljard dollar)

Bron			
Kosten mitigatie	2010-2020	2030	
McKinsey & Company		175	
Pacific Northwest National Laboratory		139	
Financieringsnood mitigatie*	2010-2020	2030	
International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA)	63-165	264	
International Energy Agency (IEA)	565		
McKinsey & Company	300	563	
Potsdam Institute for Climate Impact Research (PIK)		334	
Kosten adaptatie	2010-2015	2030	Inbegrepen maatregelen
Wereldbank	9-41		Climate-proofing ontwikkelingssamenwerking, binnenlandse en buitenlandse investeringen.
Stern Rapport	4-37		Idem als Wereldbank.
VN Ontwikkelingsprogramma (UNDP)	83-105		Idem als Wereldbank + aanpassing van Nationale Armoede Bestrijdingstrategieën en versterken rampenhulp.
Oxfam	>50		Idem als Wereldbank + kosten Nationale Actieplannen voor Aanpassing en projecten ngo's.
VN Kaderverdrag klimaatverandering (UNFCCC)		28-67	Kosten in landbouw, bosbouw, water, gezondheid, infrastructuur en bescherming kust.
Project Catalyst		15-37	Kosten capaciteitsopbouw, rampenmanagement en UNFCCC sectoren (alleen meest kwetsbare regio's en publieke sectoren).
Wereldbank (EACC)		75-100	Kosten in landbouw, bosbouw, visserij, infrastructuur, watermanagement, en kustbescherming incl. gezondheidskosten, verlies aan ecosysteemdiensten en impact van extreme weersomstandigheden.

Bron: Wereldbank (2010 a: 260)

Deze schattingen gelden voor een scenario van stabilisatie van de concentratie van broeikasgassen op 450 ppm CO₂-eq, wat 40-50% kans geeft om de opwarming tegen 2100 tot 2°C te beperken.


* De kosten voor mitigatie geven aan hoeveel de strijd tegen de klimaatverandering in de ontwikkelingslanden netto gaat kosten per jaar. De financieringsnood verwijst naar de hoeveelheid geld die gemobiliseerd moet worden om alle nodige mitigatiemaatregelen uit te voeren. Aangezien een deel van die financiering ook nodig was geweest om koolstofintensieve alternatieven te financieren en aangezien een deel van de investeringen zich nog terugverdienen, verschilt dit van de nettokost.

Standpunt: Hoeveel moet de klimaatfinanciering bedragen?

Bij uitstootreductiedoelstellingen die de opwarming moeten beperken tot 2°C moeten de industrielanden minstens 110 miljard euro per jaar vanaf 2013 aan additioneel en publiek geld voor klimaatactie in het Zuiden leveren. Hiervan is 30 miljard nodig voor bosbehoud, 40 miljard voor mitigatie en 40 miljard voor adaptatie. Hoe langer we wachten om de noodzakelijke

broeikasgasreducties te realiseren, hoe hoger dit bedrag zal oplopen. Indien de klimaatwetenschappers van het IPCC, in opdracht van de VN, in 2015 vaststellen dat we de opwarming onder de 1,5°C moeten houden om onomkeerbare gevolgen te vermijden, zal dit bedrag evenmin voldoende blijken.

Op basis van de verantwoordelijkheidsindex zou Europa van dit bedrag minstens 35 miljard euro en België minstens één miljard euro per jaar moeten bijdragen.



“Climate change is not going away. The risks – and costs – of inaction grow each year. The more we delay, the more we will have to pay – in lost opportunities, resources and lives.”

– Ban Ki-Moon (secretaris-generaal VN), July 2010

3. Criteria voor klimaatfinanciering

3.1. Doel en criteria voor klimaatfinanciering

Goede afspraken rond klimaatfinanciering op korte en lange termijn zijn cruciaal om de mitigatie en adaptatie in de ontwikkelingslanden te doen slagen. Met klimaatfinanciering staat of valt dus ons vermogen *‘to avoid the unmanageable and to manage the unavoidable’*¹⁵.

Om deze dubbele doelstelling te realiseren, moet klimaatfinanciering op de juiste manier worden georganiseerd. Zo niet lopen mitigatie en adaptatie dodelijke vertraging op en lopen we het risico veel geld te verspillen en het probleem van globale ongelijkheid nog te vergroten. Een goede klimaatfinanciering moet aan onderstaande criteria voldoen¹⁶:

Klimaatfinanciering moet toereikend zijn

Het volume van de gemobiliseerde middelen moet in overeenstemming zijn met de uitdaging. Te weinig middelen voorzien hypothekeert de matiging en aanpassing in ontwikkelingslanden en is niet bepaald een vertrouwenswekkend signaal naar de ontwikkelingslanden toe. De klimaatfinanciering

moet dan ook opgeschaald kunnen worden in overeenstemming met de noden. Dit zal maar mogelijk zijn na opmaak van adaptatie- en mitigatieplannen in ontwikkelingslanden.

Klimaatfinanciering moet betrouwbaar en voorspelbaar zijn

Voorspelbare klimaatfinanciering impliceert verplichte en volgehouden klimaatfinanciering. Dit betekent ook dat er financieringsbronnen nodig zijn die onafhankelijk zijn van kortetermijnpolitiek en nationale begrotingsplannen. Zonder een voorspelbare en betrouwbare financieringsstroom, is het niet mogelijk een langetermijnplanning te maken, langdurige projecten aan te vatten of een betrouwbaar investeringsklimaat te creëren.

Klimaatfinanciering moet publiek geld zijn

De belangrijkste redenen om voldoende publiek geld ter beschikking te stellen, worden hieronder opgesomd. Dit betekent niet dat de privésector geen initiatieven kan of mag nemen. Zij zullen dit echter maar doen als

¹⁵ UN Foundation & Sigma Xi (2007).
¹⁶ Wilks (2010: 4-7); Spratt (2009: 8).

de plaatselijke overheid of de internationale gemeenschap middelen beschikbaar stelt.

- ▶ adaptatie: Privébedrijven zullen adaptatiemaatregelen pas aanpakken als ze door openbare besturen worden gevraagd en betaald kunnen worden.
- ▶ Koolstofputten en landgebruik: De enige reden waarom privébedrijven vandaag investeren in behoud en duurzaam beheer van het tropisch bos is dat zij hiervoor emissierechten krijgen die ze in de emissiehandel ten gelde kunnen maken.

Sinds de klimaatop in Bali (december 2007) is duidelijk dat zowel de industrielanden als opkomende landen moeten reduceren en dat ontwikkelingslanden de fossiele energieontwikkeling moeten overslaan. Dit betekent dat er geen ruimte is om de eigen reductie in industrielanden in te vullen met aankoop van schone lucht in ontwikkelings- en opkomende landen (in dit geval behoud van het tropisch bos).

De projecten rond bosbehoud met financiering vanuit de emissiehandelsmarkt moeten plaats ruimen voor een landelijk beleid met adequate monitoring en publieke compensatie voor behoud. Dan is het ook denkbaar dat privébedrijven hierin ingeschakeld kunnen worden, bijvoorbeeld de bedrijven die concessies hebben verkregen om in bosgebied hout, petroleum of andere bodemrijdommen te exploiteren.

Vraag is of de compensaties niet eerder moeten gaan naar de bewoners van het bos die ervoor hebben gezorgd dat het er vandaag nog is.

Wat het overige landgebruik betreft stellen we vast dat de meeste privé-investeerders zich laten leiden door speculatie op stijgende voedselprijzen en de vraag naar biobrandstoffen. In Zuid-Amerika blijven ze inzetten op soja en veeteeltproductie, in Azië op palmolie (waarbij men palmolieplantages als bos zou willen gedefinieerd zien). In Afrika is het systeem van landgrabbing volop in ontwikkeling. Bedrijven (en ook landen) zetten in op het verwerven van zoveel mogelijk grondareaal voor het telen van voedsel, veevoeder en biobrandstoffen¹⁷.

- ▶ Mitigatie: De enige plaats waar privébedrijven echt mee kunnen spelen lijkt ons de mitigatie exclusief het landgebruik. Een privé-investeerder zal investeren in hernieuwbare energie en transfer van technologie ten voordele van energie-efficiëntie in ontwikkelingslanden.

Hij kan dit doen om drie verschillende redenen:

1. Omdat de overheid er normen oplegt bijvoorbeeld via een nationaal mitigatieplan;
2. Omdat groene elektriciteit in sommige omstandigheden relatief goedkoper is dan andere fossiele energieomzetting. Ze zullen dit echter maar doen als er kopers zijn die deze energie kunnen betalen;
3. Omdat kapitaalkrachtige groepen en ook landen groene energie wensen te kopen om de eigen reductiedoelstellingen te bereiken.

Dit betekent dat als ontwikkelingslanden, via mitigatieplannen, normen opleggen en tegelijk betaling de energieproductie kunnen garanderen voor verbruik door de eigen bevolking, privé-investeerders dit zullen aanpakken.

In het andere geval zal alleen 3. plaatsvinden met export van energieproductie naar die landen en bedrijven die het kunnen betalen. Het wordt dan groene economie –niet voor armoedebestrijding, maar voor export. Beter voor het milieu en het klimaat, maar niet voor de ontwikkeling.

Klimaatfinanciering moet additioneel zijn

De klimaatfinanciering moet bovenop de beloofde budgetten voor ontwikkelingssamenwerking komen. Het beschikbare ontwikkelingsgeld voor het halen van de Millenniumdoelstellingen is nu al onvoldoende. Het is dan ook ontoelaatbaar dat een deel ervan wordt afgesnoept om de strijd tegen de klimaatverandering te financieren. Klimaatverandering is een bijkomend probleem, dat om bijkomende middelen vraagt. Bovendien is klimaatfinanciering fundamenteel verschillend van ontwikkelingsgeld. Het gaat hier niet om solidariteit, maar om het aflossen van een schuld.

Klimaatfinanciering moet billijk zijn en mag de schuldenlast van ontwikkelingslanden niet verhogen

Het geld moet verzameld worden bij de landen die het probleem hebben veroorzaakt en bovendien de capaciteit hebben om te betalen. De financiering moet bestaan uit giften. Voor adaptatie en bosbehoud is een lening aan de ontwikkelingslanden absoluut geen optie. Voor de financiering van mitigatie kunnen leningen alleen wanneer het gaat om winstgevende mitigatie¹⁸, bijvoorbeeld in de energiesector.

¹⁸ Winstgevende mitigatie verwijst naar maatregelen die bijdragen aan de matiging van de klimaatverandering, maar tegelijk ook winstgevend zijn. Het isoleren van een woonhuis is bijvoorbeeld zo'n mitigatiemaatregel die zichzelf ook terugverdient door de energiebesparing. Maar ook grootsere

¹⁷ http://www.foeeurope.org/agrofuels/FoEE_Africa_up_for_grabs_2010.pdf



Voor mitigatiemaatregelen die geen winst opleveren of waar de belangen van de plaatselijke bevolking extra in rekening moeten worden genomen, zijn leningen evenmin een optie. In alle gevallen mag alleen het giftelement van een lening meetellen als klimaatfinanciering en moet het gebruik van leningen beperkt worden¹⁹. Er moet absoluut vermeden worden dat ontwikkelingslanden (opnieuw) een financiële schuldenberg opbouwen door de ecologische schuld van het Westen af te betalen.

Klimaatfinanciering moet transparant zijn

Het moet duidelijk zijn vanwaar het geld komt, in welke mate het nieuw en additioneel is, hoe het werd verdeeld en waaraan het werd besteed. Iedereen is rekenschap verschuldigd over wat er met het geld gebeurt. Transparantie, overzicht en evaluatie volgens gezamenlijk afgesproken regels is cruciaal om het vertrouwen in de klimaatfinanciering te behouden en om bij te sturen wanneer nodig.

Klimaatfinanciering moet het 'do no harm'-principe respecteren

De instrumenten en mechanismen voor het mobiliseren van de broodnodige fondsen mogen geen nadelig effect hebben op de armen in het Noorden of het Zuiden, en mogen geen schade aan het milieu berokkenen.

Klimaatfinanciering is gebaseerd op het principe 'de vervuiler betaalt'

De industrielanden, die zich hebben ontwikkeld op basis van goedkope fossiele brandstoffen, hebben het huidige klimaatprobleem veroorzaakt. De ontwikkelingslanden zijn het die nu de gevolgen hiervan dragen: ze moeten investeringen doen om zich aan te passen en om op een duurzame manier te ontwikkelen. Bovendien wordt hen gevraagd om de tropische bossen niet te exploiteren en deze te bewaren ten voordele van de hele wereldgemeenschap. Vanwege de historische schuld van de industrielanden is het dan ook niet meer dan logisch dat de industrielanden hiervoor een schadevergoeding betalen aan de ontwikkelingslanden.

Ook zouden industrielanden die het meest hun best doen om hun uitstoot te reduceren in productie en in consumptie relatief minder moeten bijdragen dan de landen die een hoge en stijgende uitstoot hebben in productie en consumptie.

¹⁹ ingrepen zoals projecten voor hernieuwbare energie kunnen winstgevend én klimaatvriendelijk zijn.
19 Oxfam (2010 b: 5-6).

3.2. Zijn we op de goede weg?

De discussies over de financieringsstroom van industrielanden naar ontwikkelingslanden waren tot de klimaatconferentie van Bali (december 2007) beperkt tot geld voor adaptatie. Tot dan waren de politici overtuigd dat de opwarming van de aarde kon worden tegengegaan door de vermindering van de uitstoot in de industrielanden volgens de normen van het Kyoto-protocol. Dit protocol werd in 1997 door enkele annex 1-landen onderschreven en bevatte een aantal bindende reductieafspraken. De emissiehandelsmarkt - meer bepaald het Clean Development Mechanism (CDM) - werd erin opgenomen als maatregel om de uitstoot in opkomende en ontwikkelingslanden te beperken. Financiering van het tropisch bosbehoud bleek moeilijk te organiseren en mitigatie in ontwikkelingslanden was niet nodig.

Tien jaar later zag men echter in dat het Kyoto-protocol niet de verhoopte resultaten opleverde. Te weinig industrielanden deden mee, het CDM-mechanisme bleek niet te voldoen en in opkomende landen groeide de productie en dus de uitstoot exponentieel.

Op de klimaatop van Bali raakten de politici het eens dat ook het tropisch bos moet bewaard blijven en dat opkomende en ontwikkelingslanden koolstofarm moeten ontwikkelen. Vandaar ook de vraag van deze laatste om financiering te krijgen voor bosbehoud en de koolstofarme ontwikkeling. Daarom wordt sinds de klimaatconferentie in Poznan (december 2008) de discussie gevoerd over reductie van de uitstoot en van financiering van adaptatie, bosbehoud, mitigatie en technologieoverdracht.

We stellen ons echter nog heel wat vragen bij de huidige klimaatfinanciering:

Te weinig geld

Momenteel is het gemobiliseerde geld veruit onvoldoende. Dat blijkt onder meer uit een analyse van de Wereldbank (2010). De Wereldbank schat de beschikbare financiering voor mitigatie (inclusief de voorspelde investeringen via CDM tot 2012) op minder dan acht miljard dollar per jaar. Voor adaptatie is er nog veel minder geld, namelijk één miljard dollar per jaar²⁰. Er is duidelijk sprake van een kloof tussen de nodige en de beschikbare financiering.

Te veel verschillende fondsen

Een tweede verontrustende vaststelling betreft de gefragmenteerde distributie van het klimaatgeld. Landen gebruiken momenteel zoveel verschillende kanalen om het geld te verdelen dat men tussen de bomen het bos niet meer ziet (zie kader 3). De huidige klimaatfinanciering komt zowel uit publieke als private bronnen en wordt gekanaliseerd via internationale fondsen, multilaterale ontwikkelingsbanken, bilaterale financieringsinstellingen, bilaterale ontwikkelingssamenwerking, gespecialiseerde klimaatfondsen, de koolstofmarkt, de nationale budgetten van de ontwikkelingslanden zelf, investeringen door de private sector en ngo's. We sommen de verschillende fondsen even op:

- ▶ Onder de UNFCCC werden vier klimaatfondsen in het leven geroepen. Alle vier zijn bedoeld voor adaptatie aan de klimaatverandering en de gevolgen voor ontwikkelingslanden. Drie van deze fondsen worden gespijsd met vrijwillige bijdragen: het Least Developed Countries Fund, het Special Climate Change Fund en de Strategic Priority on Adaptation. Al deze fondsen worden beheerd door het Global Environmental Facility (GEF).
- ▶ Het vierde fonds, het Adaptatiefonds werd vanaf december 2009 operationeel. Dit fonds wordt deels gevoed door vrijwillige bijdragen en deels door de opbrengst van een heffing van 2% uit de handel in emissierechten van CDM's;
- ▶ De Wereldbank beheert vier verschillende fondsen;
- ▶ De Braziliaanse Ontwikkelingsbank, de Afrikaanse Ontwikkelingsbank, de Europese ontwikkelingsbank, UNDP en de Global Environmental Facility (GEF) zijn allen initiatiefnemer van multilaterale fondsen;
- ▶ Japan, Groot-Brittannië, Duitsland en Australië hebben hun eigen bilaterale fondsen opgezet.

De verschillende kanalen, elk met hun eigen voorwaarden en procedures, maken het bekomen van financiering een moeizame en kostelijke affaire voor de ontwikkelingslanden.

Op de VN-klimaatconferentie in Cancun (december 2010) werd een Mondiaal Klimaatfonds opgericht, het 'Global' of 'Green Climate Fund'. Welke inkomsten hierin zullen terechtkomen en welke acties zullen gefinancierd worden is niet duidelijk. De Wereldbank is aangesteld om dit fonds gedurende drie jaar te beheren.

²⁰ Wereldbank (2010 a: 262-263).

De Wereldbank is baas

Bij de verdeling van de middelen speelt de Wereldbank een grote rol. Veel ontwikkelingslanden zijn hier niet mee gediend, omdat zij vinden dat de Wereldbank vooral de belangen van de donoren dient²¹. Bovendien subsidieert de Wereldbank nog steeds een flink pak fossiele energieprojecten.

Tussen 2006 en 2008 financierde de Wereldbank²² gemiddeld voor 2,064 miljard dollar fossiele energieprojecten (andere dan steenkool) en voor 433 miljoen steenkoolprojecten. 829 miljoen dollar ging naar grote damprojecten.

²¹ IIED (2009: 1).

²² BIC info, februari 2009

Slechts 571 miljoen dollar ging naar energie-efficiëntie en 366 miljoen dollar naar hernieuwbare energieprojecten.

Adaptatie hinkt achterop

Een vierde belangrijk punt van kritiek is dat bij de besteding van de klimaatfinanciering vooral de nadruk ligt op mitigatie. Dit is niet onverwacht, aangezien mitigatiemaatregelen ook voor de industrielanden een direct voordeel opleveren. Dringende actie op het vlak van adaptatie is echter cruciaal om de impact van de onvermijdelijke klimaatverandering in de ontwikkelingslanden op te vangen. Bovendien trekken adaptatiemaatregelen veel minder investeringen vanuit de private sector aan, en is de implementatie ervan dus sterk afhankelijk van publieke financiering.

3.3. Internationale garanties

De huidige budgetten en organisatie van de klimaatfinanciering beloven duidelijk weinig goeds. Het is daarom belangrijk dat er in de internationale klimaatonderhandelingen duidelijke afspraken worden gemaakt om de opschaling en organisatie van de klimaatfinanciering te leiden.

Op de klimaatop in Cancún werd een aantal afspraken over de toekomstige klimaatfinanciering bekrachtigd. Kort samengevat hebben de industrielanden dertig miljard dollar fast-startfinanciering voor de periode 2010-2012 en honderd miljard dollar langetermijnfinanciering per jaar vanaf 2020 toegezegd. Dit zou 'nieuw en additioneel' geld zijn, komende uit zowel publieke als private bronnen en te verdelen langs verschillende kanalen. Eén van de kanalen is het in Cancún opgerichte Global of Green Climate Fund. Dit fonds zou in de loop van 2011 klaargestoomd moeten worden om 'een aanzienlijke hoeveelheid' van de beloofde middelen te kanaliseren. De VN-landen hebben een transitiecomité aangesteld om de operationalisering van het fonds uit te werken²³.

Deze afspraken laten veel onduidelijkheid over wat dit concreet betekent voor de hoeveelheid, de herkomst en het beheer van de klimaatfinanciering²⁴. De beloofde financiering van honderd miljard dollar per jaar vanaf 2020

is, in vergelijking met de voorspelde nood, ontoereikend. Bovendien betekent dit cijfer eigenlijk nog minder want ook financiering uit private bronnen is hierin toegelaten. De waarde ervan kan nog verder verwateren als ook de financiering via de koolstofhandel inbegrepen blijkt. De vraag is dan ook in welke mate privéfinanciering zal mogen meetellen. Daarbovenop komt de vraag welke plaatsen zullen krijgen in de klimaatfinanciering. Veel evaluaties van de klimaatfinanciering vandaag tellen alleen de toegekende fondsen en houden geen rekening met het aandeel dat terug te betalen is.

Even onduidelijk is hoe men de belofte van 'nieuw en additioneel' geld concreet zal invullen. Tot dusver werd er geen nulmeting noch definitie overeengekomen om af te meten wat 'nieuw' is. Ook de operationalisering van 'additionaliteit' blijft een vraagstuk. Gezien de substantiële overlap tussen klimaatfinanciering en klassieke ontwikkelingshulp, is dit extreem moeilijk (zie hoofdstuk 6). De antwoorden op deze vragen zal de hoeveelheid klimaatfinanciering mee bepalen.

Het beheer en de distributie van de middelen moet nog verder uitgeklaard worden. Hoe groot is juist het 'aanzienlijk deel' van de middelen dat via het nieuwe klimaatfonds gekanaliseerd zal worden? Hoe zal het nieuwe klimaatfonds zich verhouden tot het bestaande scala aan financieringskanalen? Hoe zal men garanderen dat de beheerstructuur van het fonds legitimiteit geniet bij alle landen? Wie mag oordelen welke geldstromen aan de definitie van klimaatfinanciering voldoen en

²³ UNFCCC, "Key steps of the United Nations Climate Conference. Financial, Technology and capacity-building support". Via <http://cancun.unfccc.int/financial-technology-and-capacity-building-support/> geraadpleegd op 10/04/2011.

²⁴ Mertens (2011: 25-28).

welke niet? Wie zal nagaan of alle landen hun verplichtingen nakomen?

De opvallendste lacune van de Cancún-overeenkomst is de onbeantwoorde vraag: waar moeten al die nieuwe middelen komen? Er werd bijna geen vooruitgang geboekt in de zoektocht naar innovatieve financieringsbronnen die adequate en betrouwbare financiering kunnen voorzien. In de VN-klimaatconferentie van Kopenhagen (december 2009) werd een High Level advisory Group on Finance opgezet die tegen de klimaatconferentie in Cancún (december 2010) een rapport moest maken omtrent innovatieve bronnen voor klimaatfinanciering (zie kader 5). Dit rapport, dat er kwam in november 2010, beperkte zich tot het oplijsten van de mogelijke bronnen met een minimale financiële invulling om te besluiten

dat het mogelijk is om jaarlijks honderd miljard dollar vrij te maken tegen 2020.

Momenteel biedt het internationale kader dus nog geen garanties om de valkuilen voor succesvolle klimaatfinanciering te omzeilen. Zonder duidelijke antwoorden op bovenstaande openstaande vragen, is dit alvast moeilijk. Dat blijkt onder meer wanneer we de tussenbalans voor de faststartfinanciering opmaken (zie kader).

Faststartfinanciering, een tussenbalans¹

In Kopenhagen (2009) beloofden twintig industrielanden en de Europese Commissie om samen voor de periode 2010-2012 22 miljard euro 'nieuw en additioneel' geld vrij te maken als financiering voor onmiddellijke klimaatactie. De tussenbalans vandaag toont dat de effectieve levering van die middelen achterstand oploopt. Minder dan 9 miljard euro werd voor de begrotingen van 2010 ingeschreven of aangevraagd en nog minder werd effectief betaald.

Nog belangrijker is dat het heel moeilijk blijkt om de faststartfinanciering te evalueren. Dat heeft te maken met het feit dat een definitie voor 'nieuw en additioneel' ontbreekt en er ook geen eenduidige afspraken zijn gemaakt over hoe de industrielanden moeten rapporteren over hun bijdragen. Het gevolg is dat de landen verschillende definities van 'nieuw en additioneel' hanteren en weinig transparant zijn wat betreft de herkomst en de aard van de middelen. Analyses tonen dat de meeste landen de faststartfinanciering meetellen als deel van hun verplichtingen op vlak van officiële ontwikkelingshulp (ODA).

Het is ook duidelijk dat de grote meerderheid van de faststartfinanciering naar mitigatie gaat en adaptatie schromelijk verwaarloosd wordt.

Ook de Belgische faststartfinanciering ontsnapt niet aan deze tekortkomingen (zie annex 3). België, in samenspraak met de gewesten, beloofde 150 miljoen euro voor de periode 2010-2012. Voor 2010 werd 40 miljoen uit de federale staat gestort, twee miljoen kwam van het Waals gewest. Daarvan was tien miljoen euro bestemd voor adaptatie, twee miljoen voor capaciteitsopbouw en dertig miljoen euro voor mitigatie (projecten voor bosbehoud en hernieuwbare energie).

Voor 2011 is nog eens 20 miljoen van de federale staat beloofd, en twee miljoen van het Waals Gewest. De balans komt daarmee op 64 miljoen euro. Maar deze bedragen, behalve die van Wallonië, komen uit het budget voor ontwikkelingssamenwerking (ODA) en zijn dus niet additioneel. Bovendien moet de overige 86 miljoen euro nog worden gezocht.


Vlaanderen zou voor de begroting van 2012 iets meer dan 1,5 miljoen uittrekken. Dit bedrag is absoluut ontoereikend. Ook is er nog geen definitieve verdeelsleutel afgesproken tussen de federale overheid, Vlaanderen, Wallonië en Brussel. De tijd dringt...

¹ WRI, "Fast start finance". Via <http://www.climatefundsupdate.org/fast-start-finance> geraadpleegd op 11 april 2011.

Standpunt: Wat zijn de criteria voor klimaatfinanciering?

Om adaptatie en mitigatie in ontwikkelingslanden aan te drijven is er nood aan klimaatfinanciering die additioneel, toereikend, voorspelbaar, billijk, en transparant is. De beschikbare klimaatfinanciering voldoet niet aan deze criteria. Aanvullende bronnen

voor klimaatfinanciering die wel aan de criteria tegemoet komt en een proces om de beschikbare financiering op te schalen zijn dringend nodig.



“A global human society, characterised by islands of wealth, surrounded by a sea of poverty, is unsustainable”

– Thabo Mbeki, President, South Africa opening World Summit on Sustainable Development, Johannesburg, August 2002

4. Bronnen voor klimaatfinanciering

4.1. De nationale begrotingen?

Uit welke financieringsbronnen moet het geld komen om de klimaatactie in het Zuiden te financieren? Het antwoord op die vraag bepaalt niet alleen of we op tijd voldoende geld kunnen verzamelen. Het bepaalt ook de aard van de geldstroom. Het doel is om adequate, voorspelbare en duurzame financiering uit publieke bronnen te garanderen.

Gezien de huidige situatie van de nationale begrotingen in de industrielanden, zullen de annex 1-landen niet geneigd zijn om klimaatgeld vrij te maken voor ontwikkelingslanden.

Kijken we naar de faststartfinanciering, waar veel kleinere bedragen nieuw en additioneel geld was beloofd, dan blijkt dat er veel te weinig en zeker geen additioneel geld wordt vrijgemaakt. Als we vragende partij zijn voor de toepassing van het principe ‘de historische vervuiler betaalt’, is het bovendien niet zo evident om dit geld zomaar vanuit de begrotingen te laten komen. En als ook de eigen uitstootvermindering moet gefinancierd worden, dan is er nood aan nieuwe financieringsbronnen.

4.2. Innovatieve financieringsbronnen

De beste oplossing is dat er binnen het VN-klimaatverdrag internationaal innovatieve financieringsbronnen worden afgesproken. Een internationale financiële transactietaks (FTT), een mondiale koolstoftaks op exploitatie of verbruik van fossiele brandstoffen, een taks op internationaal vliegtuig- en bunkerschepertransport die rechtstreeks gaat naar het internationaal VN-klimaatfonds (zie hoofdstuk 5) is de beste oplossing.

Bij gebrek hieraan moet Europa en dus ook België nieuwe financieringsbronnen zoeken. Een Europese FTT, de veiling van emissierechten van bedrijven in de Europese emissiehandel, een CO₂-verbruikstaks bieden mogelijkheden. Uiteraard is ook een combinatie van beide mogelijk.

Overheden, onderzoekers en ngo's hebben al verschillende voorstellen voor innovatieve bronnen gedaan. Hier bespreken we enkele aangehaalde innovatieve financieringsmechanismen.

1. Bij een internationaal akkoord over klimaatfinanciering

Financiële transactietaks (FTT)

Eén voorstel is om een taks te heffen op bepaalde financiële transacties. Afhankelijk van de grootte en de reikwijdte van de taks, zou dit volgens schattingen tussen de 20 en meer dan 500 miljard euro per jaar kunnen opbrengen. De taks zou door de overheden worden geïnd en gecontroleerd, dus het betreft publiek geld. Het geld zou worden gehaald bij de grote commerciële banken en instellingen en het zou geen extra last betekenen voor nationale begrotingen. Sinds de financiële crisis is er ook een groter draagvlak voor dit idee: op deze manier zouden de enorme overheidsinvesteringen in de bankensector en de verliezen door de economische recessie deels 'terugverdiend' kunnen worden. Als de taks er komt, zal het wel een strijd worden om te garanderen dat dit geld, of een deel ervan, naar klimaatfinanciering zal gaan.

Taks op lucht- en scheepvaart

De uitstoot van het internationale luchtverkeer en de internationale bunkerscheepvaart is hoog, groeit snel, valt onder geen enkele reductieverplichting en er zijn geen heffingen op de gebruikte brandstof. Deze belasting sluit dan ook goed aan bij het principe van 'de vervuiler betaalt'. De opbrengst is afhankelijk van de grootte van de taks, maar dit zou wel een relatief voorspelbare bron van publiek geld zijn. Grote tegenstander van deze heffing zijn grote exportlanden zoals China die hierin een rem zien op de ontwikkeling van de eigen exportindustrie.

Mondiale koolstoftaks

Een mondiale taks op de exploitatie of het verbruik van fossiele brandstoffen kan ook inkomsten voor klimaatfinanciering genereren. Een kleine heffing op de exploitatie van elke kg fossiele energie zou onmiddellijk kunnen zorgen voor voldoende klimaatfinanciering. Het instellen van een taks van 0,0154 euro per kg olie-equivalent is voldoende om jaarlijks 150 miljard euro bij elkaar te brengen in een klimaatfonds. Ontwikkelingslanden die olie, steenkool of gas exploiteren zullen terecht opwerpen dat zij op die manier mee betalen voor het probleem dat industrielanden hebben gecreëerd, terwijl zij zelf nog recht hebben op ontwikkeling. Men zou dit kunnen opvangen door af te spreken dat landen met een relatief lage uitstoot niet moeten betalen voor de energie die in eigen land wordt verbruikt (er moet wel betaald worden op de exporthoeveelheden). Het plafond van uitstoot per hoofd waarboven moet betaald worden, kan in de tijd evolueren en gelijke tred houden met noodzakelijke uitstootreducties. Op die manier kunnen ook groeiende economieën hier op termijn in opgenomen worden.

Met deze aanpassingen zou de heffing per olie-equivalent moeten stijgen om voldoende geld te genereren. Bij ontheffingen beneden een plafond van uitstoot per hoofd van tien ton per jaar zou de heffing worden: 0,0246 euro per kg olie-equivalent (zie annex 4).

Opbrengsten per maatregel bij een mondiaal klimaatakkoord

	Opbrengst (in miljard euro)	Voordelen	Nadelen
Financiële transactietaks	20 - meer dan 500	<ul style="list-style-type: none"> ▷ Geen extra last op nationale begrotingen 	<ul style="list-style-type: none"> ▷ Geen garantie opbrengst naar klimaatfinanciering
Taks op lucht- en scheepvaart	5,5 - 20	<ul style="list-style-type: none"> ▷ Voorspelbaarheid ▷ 'De vervuiler betaalt' 	<ul style="list-style-type: none"> ▷ Tegenstand grote exportlanden
Mondiale koolstoftaks	150	<ul style="list-style-type: none"> ▷ Voldoende inkomsten 	<ul style="list-style-type: none"> ▷ Nood aan politieke discussie en draagvlak

2. Europese inkomstenbronnen voor klimaatfinanciering

De veiling van emissierechten

Europa is één van de weinige regio's in de wereld die het Kyoto-protocol hebben geratificeerd. Dit betekent bindende reductiedoelstellingen voor de lidstaten die hun uitstoot kunnen verminderen door enerzijds effectief minder fossiele energie te verbruiken en anderzijds door gebruik te maken van het systeem van emissiehandel.

Om dit mogelijk te maken kregen alle bedrijven binnen elke lidstaat gratis emissierechten, die in de periode 2008-2012 moesten dalen ten opzichte van 1990. Vanaf 2013 zullen de hoog-energetische bedrijven binnen een Europees emissiehandelssysteem jaarlijks moeten betalen voor (minstens een deel van) hun uitstoot. Deze nieuwe inkomsten zullen ten goede komen van de lidstaten die deze bedrijven vestigen.

Een Europese vliegtuigentaks

Vanaf 2013 zullen alle internationale vluchten die aankomen of vertrekken op Europees grondgebied onder het Europese

emissiehandelssysteem (EU ETS) vallen. Dat betekent dat ze voor hun uitstoot effectief uitstootrechten zullen moeten kopen.

De bedragen die hierdoor worden ingebracht zijn begrepen in de EU ETS-emissiehandel.

Een Europese FTT

Op 29 juni 2011 kondigde de Europese Commissie aan dat ze een financiële transactietaks wil invoeren om haar begroting voor 2014-2020 rond te financieren. Daarmee erkent de Commissie dat een dergelijke taks technisch mogelijk en wenselijk is. Het is nu zaak om de taks zo snel mogelijk operationeel te maken en om ervoor te zorgen dat de opbrengsten deels gebruikt worden voor de strijd tegen de klimaatverandering. En natuurlijk om dit initiatief naar het mondiale niveau te tillen.

Een Europese koolstoftaks

De veiling van emissierechten voor bedrijven is in feite een koolstoftaks. Een koolstoftaks die de bedrijven treft, maar het energieverbruik van huishoudens, openbare besturen en minder energie-intensieve bedrijven ongemoeid laat. Vandaar dat er stemmen opgaan om een vergelijkbare koolstoftaks te installeren op

Simulatie bijkomende inkomsten door de veiling van emissierechten

Het is moeilijk om een cijfer te plakken op de nieuwe opbrengsten uit de veiling van emissierechten. Dat heeft met een aantal elementen te maken.

Ten eerste is er de prijs voor een emissierecht. Sinds de invoering van de ETS heeft de prijs voor één ton CO₂-equivalent uit te stoten een grillig verloop gekend. Bij de invoering van het ETS lag de prijs van EUA rond de 16 euro. De hoogste waarde was meer dan 30 euro. Toen in 2005 duidelijk werd dat er veel te veel emissierechten werden toegekend nam de prijs op korte termijn snel af. Dit grillig en onvoorspelbaar verloop van de prijs voor emissierechten maakt het moeilijk de opbrengsten uit de veiling te schatten. Ten tweede zullen de opbrengsten verschillen naar gelang de Europese Unie zich inschrijft in een reductiedoelstelling van 20 of 30% en of hiervoor al dan niet flexibele mechanismen zullen gebruikt worden. Ten derde kunnen elementen als de financiële en economische

Nieuwe publieke inkomsten (in miljard euro)

Jaartal	2010 (-20%)	2010 (-30%)	2015 (-20%)	2015 (-30%)	2020 (-20%)	2020 (-30%)
emissiehandel-sector	0	0	0,64	0,41	0,90	1,48
koolstoftaks	1,63	1,63	2,31	2,22	3,16	3,45
Totaal	1,63	1,63	2,95	2,63	4,06	4,93

crisis, de fossiele brandstofprijzen en energie-efficiëntiemaatregelen een grote rol spelen in de uiteindelijke opbrengst.

Het is duidelijk dat geen enkele schatting van de opbrengst van de veiling van emissierechten honderd procent precies is. Maar wel is duidelijk dat er nieuwe inkomsten zullen gegenereerd worden vanuit de veiling van emissierechten, waar lidstaten volledig vrij over zullen kunnen beschikken. Het Federaal Planbureau waagde zich wel aan een berekening voor België. De veiling van emissierechten zou in België in het jaar 2020 900 miljoen euro opbrengen bij een

reductiedoelstelling van 20% (zie tabel)¹. Deze analyse gebeurde voor de financiële en economische crisis. Ook de nieuwe cijfers van het Federaal Planbureau van 2010 spreken van een significante stijging van opbrengsten in een scenario 20% reductie ten opzichte van 30% reductie².

- 1 Impact of the EU energy and climate package on the Belgian energy system and economy, november 2008
- 2 Impact of the EU Energy and climate package on the Belgian energy system and economy, 2010

het verbruik van fossiele energie door deze sectoren. Dit wordt bevestigd in de resolutie van het Europese parlement van 8 maart 2011²⁵, waarin aangedrongen wordt om het huidige belastingmodel middels de toepassing van geschikte innovatieve financieringsinstrumenten volledig te laten overstappen op het beginsel 'de vervuiler betaalt', teneinde de belastingdruk geleidelijk te verschuiven naar activiteiten die het milieu vervuilen, een significante broeikasgasuitstoot veroorzaken of aanzienlijke hoeveelheden hulpbronnen verbruiken

Opbrengst en besteding van deze nieuwe inkomsten

Het is overduidelijk dat de door de EU besliste en mogelijk nieuw te beslissen inkomsten een antwoord moeten bieden op verschillende niveaus. Financiering van de nationale begrotingen als gevolg van de inspanningen voor het opvangen van de banken- en financiële crisis, financiering van de tekorten in de sociale zekerheid, financiering van het eigen klimaatbeleid om de eigen reductiedoelstellingen te halen, bijkomende financiering nodig voor het halen van de beloofde 0,7% en tenslotte de nieuwe langetermijnfinanciering van adaptatie en mitigatie in het Zuiden.

3. Andere mogelijke innovatieve inkomstenbronnen

Naast deze financieringsbronnen, lanceerden staten, ngo's en de private sector nog tal van andere voorstellen om de financiering voor klimaatactie te genereren (zie annex 1). Elk van die voorstellen heeft voordelen en nadelen, en lang niet alle voorstellen zijn geschikt om de nodige financiering conform de voorwaarden voor 'goede' klimaatfinanciering te verzamelen. Tegelijk toont dit wel aan dat er voldoende mogelijkheden zijn om het nodige geld op tafel te krijgen, zeker wanneer uitgegaan wordt van een mix van financieringsbronnen.

²⁵ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0080+0+DOC+XML+V0//EN>

VN onderschat publieke financieringsbronnen

Als gevolg van het Kopenhagen-akkoord werd in februari 2010 door VN-secretaris-generaal Ban Ki Moon een VN-Advisory Group on Climate Finance (AGF) opgericht. Deze groep, die bestaat uit wetenschappers en politici moest haar licht laten schijnen over nieuwe inkomstenbronnen en de architectuur van een nieuw klimaatfonds. Op 5 november 2010 bracht ze haar rapport uit.

Voor 11.11.11 was dit rapport een teleurstelling. Over de nieuwe architectuur was geen woord terug te vinden. De groep heeft zich beperkt tot het oplijsten van mogelijke en gekende publieke en private financiële stromen om te komen tot de honderd miljard dollar in 2020, die in het Kopenhagen-akkoord zijn opgenomen.

De publieke bronnen zijn: de veiling van emissierechten en een koolstoftaks (opbrengst dertig miljard dollar), een heffing op internationale scheepvaart en vliegtuigvervoer (opbrengst tien miljard), een deel van de financiële transactietaks of een ombouw van de steun aan fossiele energie naar hernieuwbare energie (opbrengst tien miljard), de heroriëntering van de energiepolitiek van de Wereldbank en regionale ontwikkelingsbanken (opbrengst elf miljard). Ze rekenen op tien à twintig miljard voor privé-investeringen in mitigatie en voor dertig à vijftig miljard op investeringen in CDM-projecten.

Overtuigd dat CDM-projecten meestal niet bijdragen tot uitstootvermindering, is de financiële waarde, die hieraan wordt gehecht, onterecht en zeker overdreven. Dit betekent dat hier eigenlijk geen middelen worden aangevoerd voor klimaatfinanciering. Wat de publieke middelen betreft, is het overduidelijk dat deze financieringsmiddelen een veelvoud kunnen genereren van wat de AGF aanbrengt. Eén voorbeeldje maar: van de veiling van de emissierechten en een koolstoftaks wordt slechts 10% aangewend voor klimaatfinanciering


Standpunt: Vanwaar moet de klimaatfinanciering komen?

Een voorspelbare en voldoende hoge hoeveelheid publiek geld, voor een langetermijnplanning en -uitvoering in de strijd tegen de klimaatverandering moet beroep doen op nieuwe financieringsbronnen die voor dit doel zijn opgezet. Om te verhinderen dat argumenten zoals 'concurrentievervalsing' gebruikt worden om

geen financiering te voorzien, verdienen internationaal afgesproken heffingen de voorkeur.

Bij gebrek hieraan moeten Europa en de Europese lidstaten hun verantwoordelijkheid nemen door te zorgen voor nieuwe financieringsbronnen waarvan een deel

van de inkomsten moeten worden voorbehouden voor klimaatfinanciering in ontwikkelingslanden, bovenop de beloofde 0,7% voor ontwikkelingssamenwerking.



“Forget about making poverty history. Climate change will make poverty permanent”

– Nazmul Chowdhury, Practical Action, Bangladesh (2009)

5. De klimaatfinanciering organiseren

5.1. Nood aan nieuwe structuur

De strijd tegen de klimaatverandering in Noord en Zuid zal jaarlijks honderden miljarden vergen, zoveel is duidelijk. Bestaande en vooral innovatieve financieringsbronnen kunnen die middelen mobiliseren. Een deel van deze middelen moet van de industrielanden naar de ontwikkelingslanden vloeien. Maar deze geldstroom alleen is niet voldoende. De klimaatfinanciering moet ook op een juiste manier worden georganiseerd. De concrete invulling van de coördinatie, het beleid, het beheer, de distributiekanaal en de doeleinden van de klimaatfinanciering moet samenkomen in een structuur die het vertrouwen van alle partijen geniet. Die structuur moet coherentie,

efficiëntie en transparantie garanderen en rekenschap afleggen over hoe de middelen worden aangewend.

De internationale gemeenschap lijkt het erover eens dat de bestaande financiële structuren niet opgewassen zijn voor de taak. In Cancún richtte ze een nieuw Mondiaal Klimaatfonds op dat tegen de volgende onderhandelingsronde in Durban (december 2011) geoperationaliseerd moet worden. De uitdaging is nu om van het scala aan bestaande financieringskanalen (zie annex 2) en het nieuwe klimaatfonds één performante financiële architectuur te maken die de klimaatfinanciering kan kanaliseren.

5.2. Eén adres voor klimaatfinanciering

De huidige regeling voor het kanaliseren van klimaatfinanciering schiet tekort op verschillende vlakken. Ten eerste is er een acuut probleem van fragmentatie. Momenteel zijn er bijna honderd verschillende nationale, internationale en private agentschappen die elk een stukje klimaatfinanciering distribueren (zie annex 2). Hierdoor zijn overlap, verwarring en

verhoogde transactiekosten onvermijdelijk. Dit gaat in tegen de Verklaring van Parijs (2005) en de Accra Agenda voor Actie (2008) voor hulpeffectiviteit.

Ten tweede hanteren de bestaande distributiekanaal een sterke donorgedreven logica. De donoren bepalen de voorwaarden van

hun ondersteuning terwijl de ontvangstlanden weinig kunnen wegen op het beleid en de beslissingen van deze instellingen. Daarnaast werken de bestaande distributiekanaal vaak met een indirecte toegang tot de middelen. Dit betekent dat de beheerders een derde partij, meestal een multilaterale organisatie, aanstellen om de middelen te ontvangen en te besteden. Aangezien klimaatfinanciering in feite een aflossing van een schuld betreft, zijn deze praktijken onaanvaardbaar. Er is nood aan financieringsmechanismen die de ontwikkelingslanden erkennen als een volwaardige partner en hen evenredige vertegenwoordiging en inspraak geven. Tegelijk moeten de distributiekanaal ook 'directe toegang'²⁶ tot de middelen mogelijk maken, zodat de ontwikkelingslanden zelf over de financiering kunnen beschikken²⁷. Dit is eenvoudiger, maakt een goede integratie van de financiering in het nationaal beleid mogelijk, en versterkt betrokkenheid en eigenaarschap van de ontvangstlanden.

26 Directe toegang betekent dat het ontvangstland, of een door de overheid van het ontvangstland aangestelde organisatie, rechtstreeks toegang krijgt tot de middelen. Dit staat in contrast met indirecte toegang, waarbij de middelen worden gekanaliseerd via een derde partij, meestal een multilaterale instellingen, die door de fondsbeheerder wordt aangeduid.

27 Oxfam (2010 d).

Ten derde stelt zich de vraag of het opportuun is om de klimaatfondsen via de bestaande mechanismen voor officiële ontwikkelings-samenwerking (ODA) te kanaliseren. Deze bestaande structuren schieten tekort op vlak van democratisch beheer. Bovendien maakt dit het moeilijker om de ODA-bijdragen te onderscheiden van de via het UNFCCC beloofde klimaatfinanciering. Op die manier wordt het ook erg moeilijk voor de UNFCCC om de acties van de ontwikkelde landen goed te monitoren²⁸.

Het nieuw Mondiaal Klimaatfonds dat vorig jaar in Cancún werd opgericht biedt de mogelijkheid om een nieuwe structuur op te zetten zonder deze tekortkomingen. De voorwaarde is wel dat de internationale gemeenschap gaat voor een sterk Mondiaal Klimaatfonds en zich engageert om alle klimaatfinanciering in de toekomst langs dit fonds te verdelen. Op die manier kan het Mondiaal Klimaatfonds als een one-stop shop voor klimaatfinanciering opereren. De ontwikkelingslanden hebben zo één adres waar ze terecht kunnen voor klimaatfinanciering, terwijl dankzij aansturing vanuit één fonds ook de coherentie bij de besteding van de middelen beter kan worden bewaakt.

28 Mertens (2011: 15).

5.3. UNFCCC is baas

Eén fonds dat het zeggenschap heeft over alle klimaatfinanciering, geniet niet noodzakelijk erkenning als de legitieme 'kapitein' van de klimaatfinanciering. Dat kan pas wanneer het aangestuurd wordt door een democratische beleidsstructuur. Dit betekent enerzijds dat industrielanden en ontwikkelingslanden op een evenredige manier in de beleidsvorming van het fonds moeten deelnemen. Anderzijds impliceert dit ook participatie van de civiele maatschappij.

Heel concreet wil dit zeggen dat het Mondiaal Klimaatfonds een bestuursraad moet hebben die geleid wordt door en verantwoording schuldig is aan het VN-Klimaatverdrag. De Algemene Vergadering van het UNFCCC neemt beslissingen bij consensus. Ontwikkelingslanden en industrielanden hebben er een gelijke stem. Bovendien onderschrijft het VN-Klimaatverdrag expliciet het principe van gedeelde maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid en verwijst het naar de historische verantwoordelijkheid van de industrielanden. De UNFCCC als toetssteen voor het beleid inzake klimaatfinanciering biedt dus wel enige garanties voor de inspraak van de

ontwikkelingslanden en voor een beleid in lijn met de hierboven beschreven principes voor klimaatfinanciering.

De bestuursraad van het Mondiaal Klimaatfonds moet bovendien volledig los staan van gelijk welke internationale financiële instelling of multilaterale ontwikkelingsbank. Bij de samenstelling van de raad moet gestreefd worden naar een genderevenwicht. Daarnaast moet participatie door vertegenwoordigers van de civiele maatschappij in het algemeen en van slachtoffers van de klimaatverandering in het bijzonder voorzien zijn. Het Mondiaal Klimaatfonds moet naast een bestuursraad ook een eigen secretariaat krijgen dat onafhankelijk van bestaande financiële instellingen of ontwikkelingsbanken kan functioneren.



5.4. Gezocht: financieel beheerder met legitimiteit

Naast het uitstippelen van het beleid van het fonds, is ook het financieel beheer van de middelen een belangrijk punt. Dit betekent niet enkel het louter boekhoudkundige werk. Evenzeer gaat het om het bepalen van wie of wat in aanmerking komt voor financiering, het opzetten van procedures voor de toegang tot financiering en het opstellen van de condities waaronder financiering wordt toegekend en eventueel wordt teruggevorderd. Een belangrijk punt bij de operationalisering van de klimaatfinanciering is dan ook welke financiële instelling geschikt is voor deze taak en welke bevoegdheden ze toegekend krijgt.

Tijdens de klimaattop in Cancún besloot de internationale gemeenschap dat de Wereldbank de enige bestaande instelling is die opgewassen is voor die taak. De Wereldbank werd daarom voor een periode van drie jaar als

tijdelijke beheerder van de klimaatfinanciering aangesteld. Dit doet fundamentele vragen rijzen bij de intenties inzake klimaatfinanciering: de Wereldbank is nog steeds een belangrijke subsidiegever van fossiele energieprojecten. Bovendien geniet deze instelling weinig erkenning en legitimiteit bij de ontwikkelingslanden vanwege de ondemocratische bestuursstructuur, de sterk neoliberale inslag van haar beleid en de verregaande conditionaliteit van de verstrekte hulp.

Om de legitimiteit van de financiële architectuur te bewaken, is het cruciaal dat de rol van financiële beheerder, nu en in de toekomst, beperkt blijft tot het beheer van de financiële middelen, het bijhouden van financiële gegevens en het opstellen van financiële verklaringen en verslagen op vraag van de bestuursraad van het Mondiaal Klimaatfonds.

5.5. Het klimaatgeld goed besteden

Het besteden van de klimaatfinanciering moet geleid worden door drie centrale principes: toekenning op basis van de noden, nationaal eigenaarschap en actieve participatie van de civiele maatschappij. Deze principes hebben een verregaande invloed op het bestedingsbeleid en de operationele structuur van de klimaatfinanciering.

1. Prioriteiten bij de besteding

Eén van de basisprincipes voor het bestedingsbeleid van de klimaatfinanciering moet het bewaken van een evenwicht tussen mitigatie en adaptatie zijn.

De huidige klimaatfinanciering toont een sterke voorkeur voor de ondersteuning van mitigatiemaatregelen. Naar schatting werd tot nu toe minder dan één tiende van de fondsen gespenseerd om gemeenschappen in ontwikkelingslanden te helpen bij de aanpassing aan

de gevolgen van de klimaatverandering²⁹. Dit is het gevolg van de huidige gefragmenteerde en ongecoördineerde financiering, waardoor donoren de mogelijkheid hebben hun financiering te richten naar de domeinen en doelgroepen met het hoogste rendement en de grootste politieke prioriteit in plaats van de grootste nood. Dit onevenwicht is gevaarlijk. De gevolgen van de klimaatverandering zijn al voelbaar en treffen het hardst de meest kwetsbare landen en bevolkingsgroepen. Aanpassing aan de klimaatverandering is daarom dringend.

Het klimaatfonds moet binnen het adaptatieluwik ook de voorvechter zijn van voldoende financiering voor de meest kwetsbare landen en bevolkingsgroepen. Bijvoorbeeld vrouwen, en vooral vrouwelijke landbouwers staan in de frontlinie van de strijd tegen de klimaatverandering. In ontwikkelingslanden staan vrouwelijke landbouwers in voor 60 tot 80% van de voedselvoorziening. Zij zijn vaak actief in en afhankelijk van kleinschalige overlevingslandbouw, en hebben weinig reserves om op terug te vallen bij een tegenslag. Ze worden daarom disproportioneel hard getroffen door de gevolgen van de klimaatverandering. Daardoor vormen ze ook een sleutelpositie bij het versterken van de weerstand en veerkracht van de lokale gemeenschappen. Desondanks genieten ze tot dusver weinig ondersteuning. Voor zowel private spelers als publieke financiering zijn ze geen prioriteit. Dat moet veranderen³⁰.

2. Landen maken plannen

Zoals de industrielanden plannen moeten maken om hun uitstoot te verminderen en al jaren plannen maken om zich aan te passen aan de klimaatopwarming, maken ook de ontwikkelingslanden inclusief de opkomende landen adaptatie- en mitigatieplannen op. Concreet houdt dit in dat elk ontwikkelingsland een nationaal plan voor aanpassing aan klimaatverandering (NAPA) en een nationaal plan voor een lage koolstofontwikkeling (NAMA) moet opstellen³¹. Onderdeel van het mitigatieplan is een plan voor het behoud van de koolstofreservoirs en -putten. De ontwikkeling, implementatie, monitoring en evaluatie van deze nationale plannen moet gebeuren in nauw overleg met een brede vertegenwoordiging van de civiele maatschappij, inclusief lokale gemeenschappen en gemarginaliseerde bevolkingsgroepen. Waar de industrielanden de

29 Oxfam (2010 c: 1).

30 Oxfam (2010 c).

31 NAMA staat voor Nationally Appropriate Mitigation Action. NAPA staat voor National Adaptation Programme of Action.

kosten moeten dragen voor de uitvoering van deze plannen kunnen de opkomende en ontwikkelingslanden beroep doen op financiering vanuit het klimaatfonds. Dit kan nadat deze plannen zijn goedgekeurd door de Raad van Bestuur van het klimaatfonds.

Hoe deze plannen ten uitvoer gebracht worden in ontwikkelingslanden is de verantwoordelijkheid van het beleid. In annex 5 vindt u een voorbeeld van ICSC uit de Filipijnen: zij pleiten voor een Filipijns adaptatiefonds dat gevoed wordt met financiering uit internationale maar ook plaatselijke taken op verbruik van fossiele energie.

3. Thematische 'afhaalluiken' en directe toegang

Nationaal eigenaarschap is één van de sleutels tot een succesvolle klimaatfinanciering. Dit betekent dat de overheden van de ontwikkelingslanden zelf de controle over en verantwoordelijkheid voor de toegekende klimaatfinanciering op zich moeten nemen. Momenteel wordt de klimaatfinanciering teveel verstrekt 'rondom' nationale overheden (vaak rechtstreeks naar niet-gouvernementele organisaties) omdat de institutionele capaciteit en duidelijke beleidslijnen ontbreken. Een belangrijke stap in het aanpakken van deze uitdaging is de toegankelijkheid van de klimaatfinanciering maximaliseren.

Een veelbelovende mogelijkheid is om het Mondiaal Klimaatfonds verschillende thematische luiken te geven, die elk het 'afhaalpunt' zijn voor financiering voor één bepaald doel zoals bijvoorbeeld adaptatie, mitigatie, technologieoverdracht, bosbehoud en capaciteitsopbouw. Op die manier kunnen bestaande financieringsstructuren of fondsen met een specifieke opzet, zoals het Adaptatiefonds of het VN-programma voor Vermindering van de Uitstoot uit Ontbossing, Bosdegradatie en Veranderend Landgebruik (REDD+), geïntegreerd worden in een coherente financiële architectuur.

Naast thematische luiken is ook directe toegang belangrijk om efficiëntie en nationaal eigenaarschap te verzekeren. Directe toegang impliceert dat de nationale en subnationale financiële instellingen in ontwikkelingslanden, waarvan de plannen aan de relevante beheersmatige en administratieve standaarden voldoen en die de nodige sociale en ecologische waarborgen hanteren, het recht krijgen om rechtstreeks geld van het klimaatfonds aan te vragen en in ontvangst te nemen.

4. Veiligheidsmaatregelen tegen perverse effecten

Het algemene beleid van het klimaatfonds en de vertaling ervan in de effectieve besteding en opvolging van de klimaatfinanciering, moet een katalyserende rol spelen in de transitie naar duurzame, koolstofarme en klimaatresistente ontwikkelingspaden in de ontwikkelingslanden. Dit betekent dat het klimaatfonds extra aandacht moet hebben voor het stimuleren van een effectief en progressief klimaatbeleid dat ook co-benefits oplevert vanuit ontwikkelingsoogpunt, maar zonder dat ontwikkelingsgeld dubbel wordt geteld als klimaatfinanciering. Het betekent ook dat het klimaatfonds op vlak van mitigatie alleen duurzame, propere, veilige en efficiënte niet-fossiele energieopwekkings-technologieën mag ondersteunen.

Om de algemene doelstelling van het klimaatfonds te bewaken moet bij de evaluatie en doorlichting van de voorgestelde maatregelen een sterk kader van sociale en ecologische criteria worden gehanteerd dat consistent is met de internationale verdragen en conventies terzake. Participatie van een brede vertegenwoordiging van de civiele maatschappij en van de slachtoffers van de klimaatverandering in alle stadia van de algemene beleidsvorming, de opstelling van nationale plannen, de allocatie van de middelen tot de monitoring en evaluatie is eveneens cruciaal.

Tenslotte moet er voldoende expertise inzake genderkwesties en socio-economische ontwikkeling binnen de verschillende structuren van het klimaatfonds (zoals de bestuursraad, de thematische luiken en de adviesorganen) aanwezig zijn. Dit moet ervoor zorgen dat de klimaatfinanciering op gelijke manier toegankelijk is voor mannen en vrouwen, dat de fondsen worden toegekend op basis van noden en dat het potentieel voor ecologische, economische en sociale co-benefits maximaal wordt benut.

Standpunt: Hoe moeten we de klimaatfinanciering besteden?

De verstrekking van klimaatfinanciering moet dringend geharmoniseerd worden. Het Mondiaal Klimaatfonds, onder leiding van het UNFCCC en bestuurd door een evenwichtig samengestelde bestuursraad, moet dienen als het centrale verzamelpunt voor de klimaatfinanciering. De legitimiteit van dit fonds staat of valt met een democratische beleidsvorming gebaseerd op evenredige vertegenwoordiging van ontwikkelingslanden en op brede participatie van vertegenwoordigers van de civiele maatschappij, kwetsbare

groepen en klimaatslachtoffers. De rol van de Wereldbank als tijdelijk financieel beheerder moet zo nauw mogelijk worden ingevuld en zo snel mogelijk worden herzien. De ontwikkelingslanden moeten in nauw overleg met vertegenwoordigers van het middenveld, van lokale gemeenschappen en van de meest kwetsbare groepen inclusief inheemse volkeren, nationale plannen voor mitigatie en adaptatie opstellen. De middelen om de plannen op te stellen, uit te voeren en te evalueren moeten ze rechtstreeks kunnen aanvragen

bij de thematische 'afhaalpunten' voor adaptatie, mitigatie, capaciteitsopbouw, technologieoverdracht en bosbehoud van het klimaatfonds. In het algemeen moet bij de allocatie het evenwicht tussen financiering voor adaptatie en mitigatie worden bewaakt, wat zich in eerste instantie zal moeten vertalen in het prioriteren van ondersteuning van adaptatie bij meest kwetsbare groepen, waaronder vrouwen.



“Anything else you’re interested in is not going to happen if you can’t breathe the air and drink the water. Don’t sit this one out. Do something. You are by accident of fate alive at an absolutely critical moment in the history of our planet”

- Carl Sagan, astronoom, 1996”

6. Klimaatfinanciering naast ontwikkelings-samenwerking

6.1. Het addertje onder het gras

Als we niet opletten, leidt het inwilligen van de zeer gegronde eis voor klimaatfinanciering voor de ontwikkelingslanden tot een afzwakking van de mondiale inspanningen op vlak van ontwikkelingssamenwerking. Dat is het addertje onder het gras. Het risico is groot dat de ontwikkelde landen aan hun verplichtingen betreffende klimaatfinanciering tegemoet zullen komen door gebruik te maken van het budget voor ontwikkelingssamenwerking.

De industrielanden hebben zich geëngageerd om minstens 0,7% van hun BNP voor ontwikkelingssamenwerking te reserveren, een belofte die inmiddels al meegaat sinds 1970. Ze hernieuwden die belofte nogmaals in 2000, bij het

ondertekenen van de Millenniumdoelstellingen. Bij het berekenen van het nodige budget om die doelstellingen te realiseren, werd echter geen rekening gehouden met de mogelijke impact van klimaatverandering. Klimaatverandering is dus een bijkomend probleem, en het vereist bijkomende middelen.

Daarom eisen de ontwikkelingslanden – terecht – de ‘additionaliteit’ van de klimaatfinanciering. Dit betekent dat de geleverde klimaatfinanciering bovenop de huidige verplichtingen voor ontwikkelingssamenwerking moet komen. ‘Nieuw en additioneel’ geld is noodzakelijk om te vermijden dat de strijd tegen de klimaatverandering ten koste gaat van de ontwikkelingssamenwerking.

Klimaatfinanciering zonder additionaliteit

Het risico dat de verplichtingen op vlak van klimaatfinanciering zullen concurreren met de verplichtingen betreffende ontwikkelingssamenwerking is groot, vooral wat betreft adaptatie. Als een deel van de ontwikkelingssamenwerking omgeleid wordt naar de financiering van adaptatie, dan zal dit implicaties hebben voor de geografische en sectorale verdeling van ontwikkelingshulp. Sectoren zoals gezondheid,

onderwijs en handel zouden hieronder lijden, terwijl activiteiten op het gebied van waterbeheer eraan zouden winnen. Het zou waarschijnlijk ook resulteren in een verschuiving van de middelen richting Azië, Latijns-Amerika en het Midden-Oosten, weg van Afrika¹. Dit spanningsveld tussen klimaat- en ontwikkelingsdoelstellingen

¹ Brown et.al. (2010: 3-5).

is nu al voelbaar bij de verstrekking van de faststartfinanciering. België rekende haar faststartbijdrage integraal mee in het ODA-budget. Ons land is daarbij eerder regel dan uitzondering. Er wordt dan ook sterk gewaarschuwd dat niet-additionele klimaatfinanciering de armoedebestrijding in ontwikkelingsinspanningen in gevaar zal brengen.

6.2. Additionaliteit op papier

De eis voor 'nieuw en additioneel' geld kreeg navolging in de internationale klimaatonderhandelingen en werd intussen ook in verschillende akkoorden expliciet ingeschreven. Dit is het geval voor de faststartfinanciering, maar werd 'vergeten' in de langetermijnfinanciering. In die akkoorden ontbreekt een duidelijke definitie en zonder een duidelijke definitie is het ook niet mogelijk om na te gaan of de industrielanden hun beloftes voor nieuwe en additionele klimaatfinanciering effectief nakomen. Daarom stelt zich de moeilijke vraag: wat telt mee als klimaatfinanciering?

Om 'nieuw en additioneel' te definiëren, moeten we eerst bepalen wat 'oud en gevestigd' is. Met andere woorden, tegen welke nulmeting gaan we 'nieuw en additioneel' meten? Hiervoor werden al verschillende voorstellen geformuleerd maar deze zijn niet allemaal wenselijk of haalbaar. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de voornaamste voorstellen voor een nulmeting voor de klimaatfinanciering³².

32 IIED (2010 b).

Het is geen exhaustieve bespreking van alle mogelijkheden, maar het bovenstaande overzicht toont wel aan dat de concrete invulling van 'nieuwe en additionele middelen' een afweging van belangen is. Terwijl sommige opties erg veel ruimte laten aan de donorlanden, zijn andere opties vooral in het voordeel van de begunstigde landen.

Van alle opties lijken alleen de eerste, derde, vierde en achtste optie het potentieel te hebben om een basis te leggen voor klimaatfinanciering in lijn met de eerder beschreven basisprincipes en criteria (zie hoofdstuk 1 en 3). Ook dan is het geen of/of-verhaal. De beloftes voor klimaatfinanciering moeten gaan over geld dat bovenop de 0,7% ODA komt (voorstel 1). Opdat landen tegelijk naar hun ODA-belofte en hun klimaatfinancieringsbelofte kunnen toewerken zonder dat er risico is op dubbelrekening en verschuiving, mag ODA niet meetellen als klimaatfinanciering (ongeacht de bestemming van het geld) (voorstel 4). Deze combinatie van voorstellen levert een nulmeting die geen afbreuk doet aan de 0,7%-doelstelling voor ontwikkelingssamenwerking, die daarbij garanties biedt tegen de verschuiving

Tabel 7: Overzicht van de voorstellen voor een nulmeting voor de klimaatfinanciering

	Voorstel	Voordelen	Nadelen
1	Alleen financiering die bovenop de 0,7%-doelstelling komt, telt mee als klimaatfinanciering.	Objectief criterium. Gebaseerd op al verworven beloftes voor ODA. Ontwikkelingslanden zijn voorstander.	Zorgt voor weinig druk op landen die de 0,7%-doelstelling al gehaald hebben. Landen die ver onder de 0,7%-doelstelling zitten, zullen waarschijnlijk afhaken. Veel donoren zijn tegenstander.
2	Geen nulmeting, elke donor bepaalt de eigen nulmeting.	Aanvaardbaar voor de meeste donoren.	Geen objectieve maatstaf en geen vergelijking van inspanningen mogelijk. Echte voortrekkers krijgen geen erkenning. Het voorkomt een verschuiving van ODA naar klimaatfinanciering niet.
3	Alleen wat via de nieuwe VN-kanalen gaat (zoals Adaptatiefonds of Klimaatfonds), telt mee.	Objectief criterium. In de beheerstructuren van de VN zijn de ontwikkelingslanden relatief goed vertegenwoordigd.	Donoren krijgen minder flexibiliteit bij de distributie van de middelen. Sommige bestaande en geschikte mechanismen worden buitenspel gezet. Het voorkomt een verschuiving van ODA naar klimaatfinanciering niet.
4	Alles wat als ODA gerapporteerd wordt, telt niet mee.	Een objectief criterium. Gaat het dubbelrekenen van ODA als klimaatfinanciering tegen.	Waarschijnlijk onaanvaardbaar voor de meeste donoren. ODA-financieringsbronnen kunnen voor klimaatfinanciering gebruik worden.
5	De toegekende en beloofde middelen voor Kopenhagen vormen de nulmeting. Wat bovenop komt, telt mee.	Aanvaardbaar voor de meeste donoren.	Het voorkomt een verschuiving van ODA naar klimaatfinanciering niet. Het vraagt controversiële beslissingen over wat geld voor klimaatfinanciering was en wat niet. Er moet rekening gehouden worden met de inflatie.
6	Alleen wat bovenop een jaarlijks geactualiseerde prognose van het ODA van de industrielanden komt, telt mee.	Een objectieve maatstaf. De financieringsverplichting zou lager zijn in jaren met economische crisis. Dit vergroot de aanvaardbaarheid van het voorstel voor donorlanden.	Gebaseerd op een hypothetische prognose, moeilijk in te schatten en zeer controversieel. Het voorkomt een verschuiving van ODA naar klimaatfinanciering niet.
7	Alleen wat bovenop een overeengekomen groeitraject van het ODA van de ontwikkelingslanden komt, telt mee.	Een objectieve maatstaf. Zou voorspelbare klimaatfinanciering stimuleren.	De prognose die als nulmeting moet dienen, zal gecontesteerd worden. Het voorkomt een verschuiving van ODA naar klimaatfinanciering niet volledig.
8	Alleen geld uit nieuwe financieringsbronnen telt mee.	Gegarandeerd 'nieuwe' financiering en additionaliteit waarschijnlijk.	De keuze voor nieuwe financieringsbronnen is een politieke beslissing.

Bron: Aangepast en vertaald uit IIED (2010 b).

en dubbeltelling van ontwikkelingssamenwerking. De eis voor een distributie via de nieuwe VN-financieringsstructuur (voorstel 3) is op zich onvoldoende. Maar in combinatie met de voorgaande voorstellen, levert het wel extra garanties voor de legitimiteit van de klimaatfinanciering. Voeg hieraan toe de innovatieve financiering (voorstel 8) en we hebben een haalbare en rechtvaardige basis voor een langetermijnklimaatfinanciering.

Besluit

Wij stellen voor om bij de faststartfinanciering te kiezen voor een combinatie van voorstel 1, 3 en 4. Namelijk: alle financiering die niet-ODA-gerapporteerd wordt en met uitsluiting van het geld voor de aankoop van CDM-uitstootrechten door de overheden kan beschouwd worden als klimaatfinanciering. Liefst zagen we deze financiering terechtkomen bij de VN-klimaatfonds(en).

Voor de langetermijnfinanciering mag enkel een combinatie van voorstellen 1, 3, 4 en 8 als nieuwe en zinvolle klimaatfinanciering worden bestempeld.

6.3. Additionaliteit op het terrein

Ook in de praktijk blijkt het allesbehalve makkelijk om een strikt onderscheid te maken tussen investeringen in klimaatactie en investeringen in ontwikkeling. Zeker wanneer men binnen ontwikkelingsinitiatieven rekening wil houden met de mogelijke impact van klimaatverandering en men bij de klimaatactie ook voordelen op ontwikkelingsvlak wil

benutten, is de grens heel moeilijk te trekken. Met andere woorden, zowel op papier als in de praktijk is de concrete invulling van 'nieuw en additioneel' allesbehalve vanzelfsprekend.

Climate proofing

Zowel overheid als ngo's trachten in hun activiteiten rekening te houden met klimaatverandering. Dat is absoluut noodzakelijk om te voorkomen dat de resultaten van een project teniet gedaan worden omdat men de gevolgen van klimaatverandering niet mee in de toekomstprognoses opnam. Een irrigatieproject ter ondersteuning van lokale kleinschalige landbouw, vertrouwt best op een rivier die niet in de nabije toekomst droog zal vallen. Een project dat via diversificatie van gewassen de broodwinning van de kleinschalige landbouwers schokbestendiger wil maken, introduceert best gewassen die ook bij een graadje meer nog willen groeien.

Het is tegelijk cruciaal om ervoor te zorgen dat ontwikkelingsinitiatieven in ontwikkelingslanden niet indruisen tegen mitigatie van klimaatverandering. Afgelegen gemeenschappen aan elektriciteit helpen, doe je best niet door een steenkoolcentrale te bouwen. Het integreren van klimaatverandering in het ontwikkelingsbeleid, noemen we *climate proofing*. *Climate proofing* is belangrijk, maar het maakt het extra moeilijk om een onderscheid te maken tussen klimaatsteun en ontwikkelingssamenwerking. Indien we ervan uitgaan dat de uitgaven binnen ontwikkelingssamenwerking sowieso climateproof moeten zijn, dan moeten de uitgaven vanuit deze begroting op het conto geschreven worden van de ODA-uitgaven.

Standpunt: Wat is 'additionele' klimaatfinanciering?

De klimaatfinanciering moet additioneel zijn om te vermijden dat het verstrekken van klimaatfinanciering ten koste gaat van de ontwikkelingssamenwerking. Dit betekent dat de beloofde klimaatfinanciering bovenop de beloofde middelen

voor ontwikkelingssamenwerking (0,7% van het BNP) moeten komen. Concreet kan de evolutie van de budgetten voor klimaatfinanciering en voor ontwikkelingssamenwerking nauwgezet opgevolgd worden, door financiële middelen van bij

het begin te labelen als klimaatfinanciering ofwel ontwikkelingsgeld en over beide geldstromen apart te rapporteren waarbij dubbeltelling uitgesloten wordt.

Conclusies & Aanbevelingen

De grootste solidariteit die we kunnen tonen aan de bevolking in ontwikkelingslanden blijft de reductie van onze eigen uitstoot in productie en consumptie.

Intussen moeten wij betalen voor het probleem dat we hebben veroorzaakt.

We moeten bereid zijn om de ontwikkelingslanden die de koolstofputten bewaren te compenseren. Om hen het recht op ontwikkeling niet te ontzeggen moeten wij hun koolstofarme ontwikkeling mogelijk maken.

Wij moeten een publieke en voorspelbare financiering voorzien voor de opmaak en de uitvoering van adaptatie- en mitigatieplannen in ontwikkelingslanden.

Vanaf 2013 moet jaarlijks minstens 110 miljard euro vrijgemaakt worden voor adaptatie en mitigatie (inclusief bosbehoud) in het Zuiden. Op voorwaarde dat de uitstootreductie gelijke tred houdt met de IPCC-aanbevelingen. Indien niet zullen hogere bedragen voor adaptatie noodzakelijk zijn. Een kleine 32% of 35 miljard moet aangeleverd worden vanuit Europa. België moet hiervan één miljard voor haar rekening nemen.

Deze bedragen moeten additioneel zijn bovenop de beloofde 0,7% voor het halen van de Millenniumdoelstellingen.

Het meest evenwichtige en het meest eerlijke is dat op internationaal niveau een afspraak wordt gemaakt i.v.m. publieke innovatieve financiering.

Bij gebrek hieraan moet Europa haar verantwoordelijkheid nemen.

De additionaliteit wordt best gegarandeerd door de financiering rechtstreeks over te maken aan het VN-klimaatfonds, het Green Climate Fund.

11.11.11 stelt dat op drie niveaus actie moet worden ondernomen om een antwoord te formuleren op de rechtmatige eis naar klimaatfinanciering vanuit ontwikkelingslanden:

1. Faststartfinanciering 2010-2011-2012

In het Kopenhagen-akkoord van december 2009, bevestigd in de besluiten van Cancún (december 2010) staat dat nieuwe en additionele financiering zal worden voorzien voor de helft voor mitigatie en de helft voor adaptatie in ontwikkelingslanden.

België was binnen de Europese verdeling akkoord om 150 miljoen euro voor haar rekening te nemen.

Vandaag werd 42 miljoen besteed, waarvan alleen de twee miljoen vanuit Wallonië als nieuw en additioneel kan worden beschouwd. 40 miljoen kwam uit de DGD-begroting 2010.

Beloofte maakt schuld: er ontbreekt nog 148 miljoen, te storten uiterlijk tegen eind 2012. 11.11.11 is van oordeel dat deze middelen moeten gaan naar VN-fondsen. De ene helft naar het reeds bestaande VN-Adaptatiefonds, waar ontwikkelingslanden financiering kunnen vragen voor hun nationale adaptatieplannen. De andere helft naar het nieuwe Green Climate Fund.

2. Beheer en financiering via de Wereldbank

De Wereldbank fungeert als beheerder van het nieuw Green Climate Fund. Het lijkt logisch dat de vier klimaatfondsen van de Wereldbank dan ook zouden ondergebracht worden in dit nieuwe VN-fonds, zoals dit ook zou moeten voor de veertien andere multilaterale en bilaterale klimaatfondsen.

Over de jaren 2006-2007-2008 financierde de Wereldbank³³ gemiddeld voor 2,497 miljard dollar aan fossiele energieprojecten.

11.11.11 vindt dat de Wereldbank moet afzien van financiering van fossiele energieprojecten en dat de klimaatfondsen van de Wereldbank moeten worden ondergebracht bij het VN-klimaatfonds en dus moeten ophouden te bestaan. Als deel van een belangrijke aandeelhoudersgroep binnen de Wereldbank moet België stappen in deze richting ondernemen.

³³ BIC info, februari 2009

3. Langetermijnfinanciering jaarlijks en vanaf 2013

Het akkoord van Cancún voorziet slechts vanaf 2020 jaarlijks 100 miljard dollar (70 miljard euro) voor de langetermijnfinanciering van adaptatie, bosbehoud en mitigatie in ontwikkelingslanden. De bronnen van financiering zijn divers - aldus de VN-Advisory Group on Finance - en minstens voor de helft te zoeken bij privé-investeerders.

Voor de top van Kopenhagen hebben de ngo's berekend dat 110 miljard euro noodzakelijk zal zijn indien men de opwarming beneden de 2°C kan houden. Zo niet komt er 40 miljard bij voor bijkomende adaptatienoden. Vandaag is, behalve Europa (beperkt tot 20% en met invulling via valse oplossingen), geen enkel industrieland bereid om bindende reductiedoelstellingen op te nemen in een internationaal akkoord.

Het VN-klimaatfinancieringsakkoord is dus ronduit ontoereikend. Ontwikkelingslanden hebben dit voorstel aanvaard omdat ook het Green Climate Fund werd opgericht en omdat op die manier het onderhandelingsproces op internationaal niveau verder zal lopen.

Wat vraagt 11.11.11? minstens 110 miljard per jaar vanaf 2013 te besteden via het VN-klimaatfonds. Het gaat over publiek geld te vinden via innovatieve financieringsbronnen. Liefst internationaal en bij gebrek hieraan Europees.

Op internationaal niveau denken we aan een deel van de FTT, een heffing op internationaal vlieg- en bunkerschepentransport en een internationale koolstoftaks op exploitatie of op verbruik.

Op Europees niveau zijn volgende bronnen mogelijk: een Europese FTT, de veiling van emissierechten (vanaf 2013 operationeel voor de bedrijven in het EU-ETS-systeem) en een koolstoftaks (naar analogie met veiling emissierechten voor bedrijven, is de koolstoftaks bedoeld voor verbruik door openbare besturen, huishoudens en bedrijven die niet in het EU-emissiehandelsysteem zitten.)

Een combinatie van internationale en Europese financieringsbronnen is eveneens mogelijk.

Annex 1: Overzicht voorstellen voor financieringsbronnen

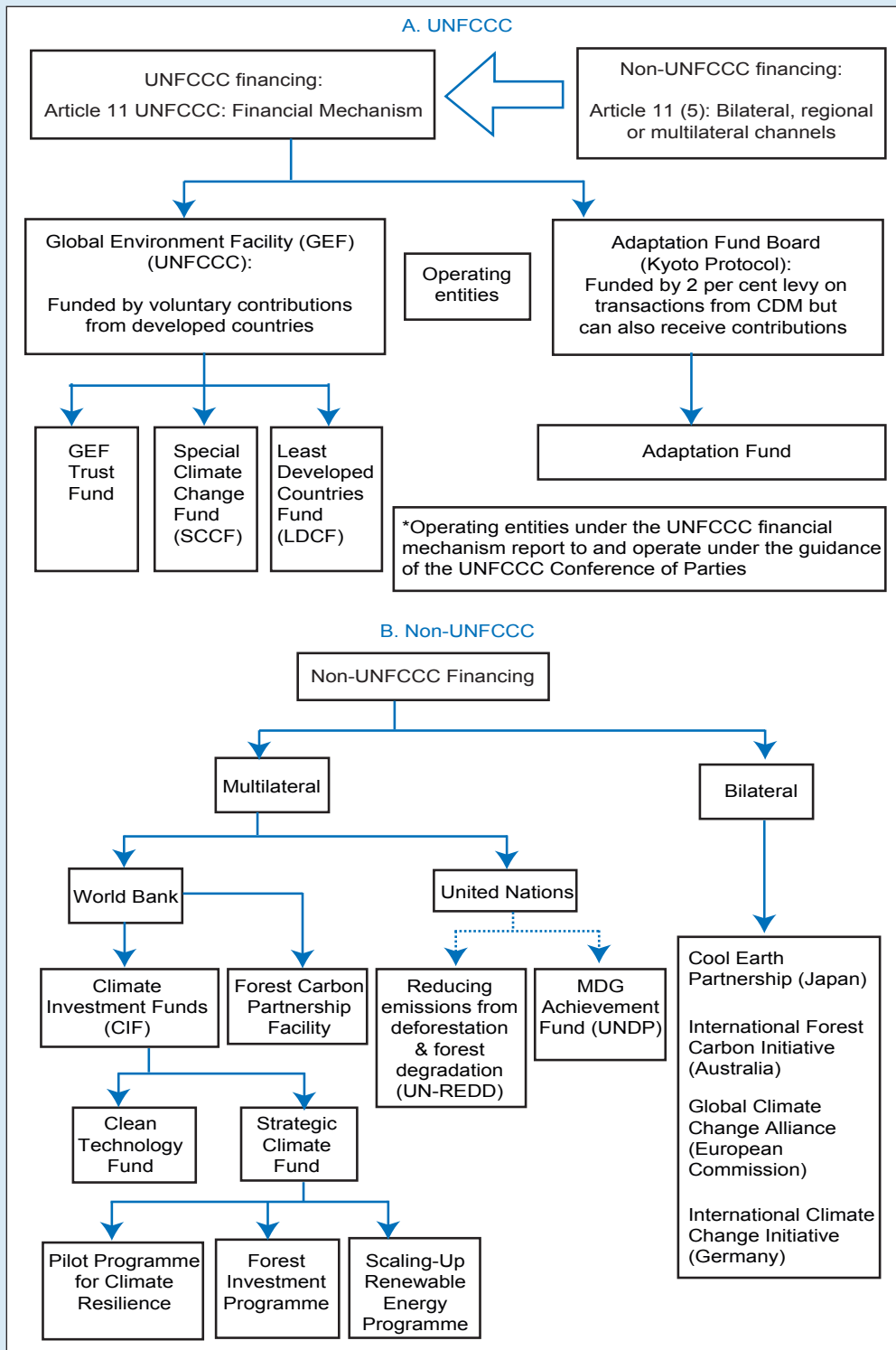
Opties om klimaatmitigatie en -adaptatie in ontwikkelingslanden te financieren			
Voorgestelde intergouvernementele financieringsmogelijkheden		Bedrag (miljard dollar)	Wat houdt het in? Op basis van welke uitgangspunten?
Heffingen inzake emissiehandel	Heffing van een taks van 2% op de opbrengsten, in navolging van de taks op CDM-inkomsten	0,01 – 0,05	Alleen duidelijkheid over de opbrengsten wanneer de post-2012- emissiereductieverplichtingen gekend zijn.
	Voorstel Pakistan voor hogere CDM-taks	0,2 – 0,5	Een heffing van 3 tot 5% op de CDM-inkomsten om klimaatadaptatie via het Adaptatiefonds te financieren.
Veilingen van emissierechten	Veiling van emissierechten voor internationale sloop- en luchtvaart	10 - 25	Gemiddelde jaarlijkse inkomsten vanuit de luchtvaart stijgen van 2010 tot 2030. Voorgesteld door Noorse MFA uitgaand van een heffing van 2%.
		-	Gemiddelde jaarlijkse inkomsten vanuit de sloopvaart stijgen tussen 2010-2030.
Heffingen op uitstoot van transport en reizen	Internationale luchtvaarttaks	10 - 15	Uitgaande van een tarief van 6,50 dollar per passagier per vlucht.
	Voorstel Tuvalu voor mechanisme voor lastenverdeling	0,04 (Annex) en 0,003 (Niet-annex)	Voorstel voor gedifferentieerd taxatiesysteem voor lucht- en sloopvaart, uitgaand van een heffing van 0,01% voor annexlanden en 0,001% voor niet-annexlanden (en MOL's en SIDS vrijgesteld).
	Taks op luchtvaartbrandstof	4	Taks op kerosine.
Uniforme mondiale taks	Uniforme mondiale taks op CO ₂ -uitstoot	18 - 20	Een mondiale taks op de uitstoot met een vrijstelling voor MOL's. Gebaseerd op het Zwitserse voorstel voor een Global Carbon Adaptation Tax. Naarmate de taks uitstoot ontmoedigt, nemen de inkomsten af.
	Tobintaks Financiële Transactietaks (FTT)	15 – 20 100	Een taks van 0,01% op alle valutatransacties. Een taks van 0,05% op bepaalde financiële transacties, waarvan 25% naar klimaatfinanciering en 25% naar ontwikkelingssamenwerking gaat.
Vastgestelde bijdragen	Voorstel Mexico voor World Climate Change Fund	10 – 95	Voorstel voor een groen fonds, waarbij landen bijdragen op basis van hun bevolkingsaantal, inkomen en historische uitstoot. De inkomsten zouden opgeschaald worden van 10 miljard naar 95 miljard tegen 2030, in eerste instantie bedoeld voor mitigatie. MOL's zouden recht hebben op de fondsen zonder bij te dragen. Andere ontwikkelingslanden moeten wel bijdragen.
	Voorstel China en G77	185 - 402	Een heffing van 0,5 tot 1% van het BNP van de annexlanden via een niet nader genoemd mechanisme (op basis van schattingen van UNFCCC).
Uiteenlopende opties voor financiering	Fondsen om buitenlandse deviezenreserves te investeren	200	Vrijwillige bijdrage tot 5% van buitenlandse deviezenreserve aan een fonds dat investeert in mitigatieprojecten.
	Toegang tot programma's voor hernieuwbare energie in ontwikkelingslanden	0,5	Geschiede projecten voor hernieuwbare energie in ontwikkelingslanden kunnen certificaten krijgen, die ze kunnen verkopen aan industrielanden en die industrielanden in beperkte mate kunnen gebruiken om aan hun verplichtingen inzake hernieuwbare energie te voldoen.
	Ruilen van schuld voor rechtvaardigheid	-	Schuldeisers annuleren een deel van de uitstaande niet-presterende leningen van ontwikkelingslanden, op voorwaarde dat de overheid in schuld dit bedrag zal investeren in projecten voor groene energie.
	Doneren van speciale trekkingsrechten	18	Bepaalde speciale trekkingsrechten uitgegeven door industrielanden kunnen gedoneerd worden om inkomsten voor UNFCCC te genereren.
Financieringsopties uit publiek-private partnerschappen			Hefbomen voor investeringen in adaptatie en mitigatie door privésector:
Obligaties	Overheidsobligaties (vb. EU Global Climate Funding Mechanisme)	1,3 (tot 2015)	Traditionele overheidsleningen die rechtstreeks ingezet worden om projecten in MOL's te steunen. De projectrisico's worden dan gedragen door de verstrekkende overheid. Het Europese Global Climate Funding Mechanisme en het Britse International Financing Facility stellen zo'n mechanismen voor om adaptatie te financieren.
	Groene obligaties	-	Obligaties uitgegeven door overheidsinstellingen in industrielanden, en verbonden aan privé-investeringen. De fondsen gaan naar privé-investeerders in uitstootreductieprojecten in MOL's. De overheid draagt het projectrisico, maar publieke en private sector hebben even grote belangen bij het doen slagen van het project. Naar schatting kunnen 120 miljard dollar speciale trekkingsrechten als kapitaal ingezet worden en kan voor 40 miljard dollar per jaar aan concessionele leningen voor investeringen in groene energie gewonnen worden.
	Meer emissiekredieten (via offsetting) uitgeven	-	Instellingen met uitstootbeperkingen kunnen verplicht worden een groter deel van hun uitstoot te dekken door middel van offsets uit MOL's. Dit levert goedkope reducties en investeringen in groene projecten in MOL's.

Bronnen: UNFCCC (2007), UNFCCC (2008), Bredenkamp & Pattillo (2010), Stern et al (2009), Müller (2008), Pfeifer & Stiles (2009), Landau (2004). Tabel overgenomen en vertaald uit UNCTAD (2010: 229) en aangevuld met FTT uit Oxfam (2010 a: 7).

Annex 2: Niet-exhaustief overzicht van de bestaande kanalen voor klimaatfinanciering

Chart 40

UNFCCC and non-UNFCCC channels of climate-related financing



Bron: UNCTAD

Annex 3: Belgische faststartfinanciering

Overzicht Belgische faststartfinanciering 2010 -2011				
2009	Beloofd in Kopenhagen en bevestigd in Cancún: 150 miljoen euro nieuw en additioneel geld			
2010	42 miljoen faststartfinanciering besteed			
	Van	Bedrag	Via	Naar
	Federale Overheid	10 miljoen	GEF	Bosbehoud: Sustainable Forrest management en REDD+
	(volledig uit ODA budget)	20 miljoen	BIO	Mitigatie: Bhramaputra Clean Development Fund (Dragon Capital) ²
		10 miljoen	LDC Fund	Adaptatie
	Wallonië	1,6 miljoen	Partenariat Afrique-Wallonie	Herbebossing in Rwanda Druppelbevloeiing en compostering in Senegal Betere houtskool en stoven in Benin Betere stoven en CDM-participatie in Burkina Faso twee bijkomende projecten in DRC en Burundi
		0,3 miljoen	Yasuní	Bosbehoud
		0,1 miljoen	UNEP	Project in Senegal
	Vlaanderen	0		
	Brussel	0		
2011	Nog geen faststartfinanciering besteed, in totaal al twee à drie miljoen voorzien.			
	Van	Bedrag	Via	Naar
	Federale Overheid	20 miljoen	?	
	Wallonië	2 miljoen		
	Vlaanderen	?		
	Brussel	?		

Bron: DGD (2010 en 2011) mededeling kabinet Waals Minister Henry

Annex 4: Een internationale koolstoftaks op exploitatie van fossiele energie

Nieuwe publieke klimaatfinanciering in het Zuiden via de extractietaks

1. Uitgangspunten:

- ▶ een nieuwe financieringsbron moet worden gevonden. Indien we terzake internationaal geen akkoord sluiten, zal er geld voor ontwikkelingssamenwerking gecreëerd blijven worden.
- ▶ Heffingen op het verbruik van fossiele energie worden bij voorkeur geclaimd voor de financiering van interne reductie (zie de discussie over het gebruik van de opbrengst van de 'gedeeltelijke' veiling emissierechten in de EU vanaf 2013 voor de 12.000 bedrijven in de EU-emissiehandelsector).
- ▶ Een internationale taks op vliegtuigen en bunkerschepervervoer krijgt de wind vanvoor van China en de ontwikkelingslanden die vrezen dat dit een rem zal zijn op hun exportmogelijkheden.
- ▶ De financiële transactietaks moet – als ze er komt - voldoende opbrengen om een deel ervan te besteden aan klimaatfinanciering in de ontwikkelingslanden.

2. Het voorstel van een eenvoudige extractietaks op elke kg olie-equivalent (olie, gas, steenkool)

Het instellen van een taks (basisheffing) van 0,0154 euro/kg olie-equivalent brengt jaarlijks 150 miljard euro op (110 miljard wordt bereikt met een heffing van 0,0113 euro/kg olie-equivalent). Deze berekening gebeurde op basis van de statistische gegevens van het Internationaal Energie Agentschap (IEA 2007 en 2008). Indien deze taks gestort wordt aan het VN-klimaatfonds hebben we een voorspelbaar bedrag per jaar waarop opkomende en ontwikkelingslanden beroep kunnen doen voor het realiseren van hun adaptatie- en mitigatieplannen.

Voordeel: er is geen enkele concurrentievervalsing door het instellen van een taks op elke kg fossiele energie en er wordt zeker voldoende geld bijeengebracht om adaptatie- en mitigatieplannen in ontwikkelingslanden te realiseren.

Het geeft aan dat ook het groeiende verbruik van deze fossiele energie in ontwikkelingslanden (lees: opkomende landen) deel is van het klimaatprobleem.

De verbruikstaksen of sturende heffingen in industrielanden kunnen volledig aangewend worden om de eigen reductiedoelstellingen te halen.

Nadeel: de opkomende en ontwikkelingslanden laten betalen voor de eigen financiering van adaptatie die

veroorzaakt werd door de uitstoot in het verleden in de industrielanden (historische verantwoordelijkheid) is niet eerlijk. Voor wat betreft de financiering van de mitigatie is er een verschil in uitstoot per hoofd tussen industrie-, opkomende en ontwikkelingslanden. Er moet in de bijdrage die elk van deze groep landen levert dan ook een verschil gemaakt worden om het voorstel aanvaardbaar te maken.

Besluit:

- ▶ De financiering van de adaptatie in ontwikkelingslanden moet volledig op rekening geschreven worden van de industrielanden.
- ▶ De extractietaks kan geld genereren voor de mitigatie inclusief het bosbehoud, maar er moet een gradatie ingebouwd worden zodanig dat opkomende en ontwikkelingslanden in eerste instantie niet bijdragen aan het VN-klimaatfonds.

3. Een gedifferentieerde extractietaks

De minstens 110 miljard euro die we per jaar nodig hebben is als volgt verdeeld: 40 voor adaptatie, 40 voor mitigatie en 30 voor bosbehoud. Indien we de temperatuur niet beneden de 2°C kunnen houden, verdubbelt het cijfer van de adaptatie naar 80 miljard. En verhoogt het totaalcijfer naar 150 miljard.

Mogelijkheid 1:

Financiering van de adaptatie buiten de extractietaks

Industrielanden moeten hun aandeel betalen vanuit eigen heffingen:

Voor Europa is het aandeel:

Volgens de 'adaptation financing index' (Oxfam): 31.6% = 12,6 miljard euro /25,2 (<2°C)

De bron hiervoor kan zijn: een deel van de veiling van emissierechten (EU-ETS) en een deel van een te beslissen Europese energie-koolstoftaks.

Financiering van de mitigatie vanuit een gedifferentieerde extractietaks

In de plaats van de eenvoudige extractietaks voor elke kg fossiele brandstof wordt volgend systeem ingesteld:

De extractietaks wordt internationaal ingesteld. Landen met een uitstoot lager dan tien ton CO₂/hoofd en per jaar in de periode 2013-2020 moeten voor de fossiele energie

die ze in eigen land extraheren en gebruiken de heffing niet afdragen aan het VN-klimaatfonds. Ze moet wel geheven worden, maar mag in eigen land gebruikt worden voor mitigatiedoelinden

Vanaf 2020 wordt het plafond zes ton CO₂/hoofd (40% reductie).

Elke gebruiker van fossiele energie moet op deze wijze de extractietaks betalen via doorrekening in de eindprijs.

Hoeveel gaat er naar het klimaatfonds?

De totale opbrengst op de extractie (heffing 0,0154) wereldwijd vanuit industrielanden doorgestort naar het VN-klimaatfonds bedraagt 78,432 miljard (op de eigen extractie) en doorgerekend 80,531 miljard (op extractie + op geïmporteerde fossiele energie). Voldoende geld dus om mitigatie en tropisch bosbehoud in ontwikkelingslanden te financieren. Het bedrag zal bovendien hoger zijn omdat Zuid-Korea, Taiwan en Venezuela boven de tien ton zitten en deze in dit bedrag niet zijn meegerekend. Ook opkomende en ontwikkelingslanden zullen voor het gebruik van geïmporteerde fossiele energie de taks doorgerekend krijgen. We schatten de totale opbrengst op 90 miljard in plaats van de 80,53 miljard.

De EU zal bijdragen op de eigen extractie: 7 miljard euro en inclusief de doorgerekende extractietaksen: 20,5 miljard euro.

Mogelijkheid 2: Financiering van de mitigatie en adaptatie via de gedifferentieerde extractietaks

Als we ook de adaptatie via dit kanaal willen betalen met behoud van dezelfde modaliteiten moeten we een bijkomende 60 miljard vinden. Dit kan als we de extractietaks (0,0154) verhogen met 66,6% tot 0,0246 euro/kg olie-equivalent. Op deze manier wordt ook de financiering van de adaptatie gekoppeld aan het gebruik van fossiele energie.

4. Voordeel van deze extractietaks: ze brengt een nieuwe dynamiek in beeld

De gedifferentieerde extractietaks kan een dynamiek te weegbrengen die de verantwoordelijkheid van opkomende landen voor de toekomst mee in rekening brengt en de tegenstelling tussen de industrielanden en de opkomende landen mee kan helpen breken.

Naar gelang opkomende landen groeien in uitstoot worden ze mee verantwoordelijk. Naar gelang de industrielanden dalen in uitstoot worden ze minder verantwoordelijk.

5. Wat betekenen deze voorstellen voor België?

Volgens de AFI moet België ongeveer 1% bijdragen.

Toegepast op de totale 110 miljard (indien <2°C)gaat het over ongeveer één miljard inbegrepen 400 miljoen voor adaptatie. Bij een stijging van de temperatuur boven de 2°C komt er 400 miljoen euro bij en wordt het bedrag 1,4 miljard.

De financiering van de adaptatie volgens mogelijkheid 1 zal moeten komen van de eigen inkomsten uit de veiling van emissierechten en van een Belgische non ETS- energie-koolstoftaks indien deze niet door Europa wordt ingesteld.

Via de eenvoudige internationale extractietaks van 0,0154 (0,0113 in het 110 miljard scenario euro toegepast op het verbruik van steenkool, gas en petroleum (54.295 duizend ton olie-equivalent) België 836 miljoen (613,5 miljoen in het 110 miljard scenario) bijdragen, naast de 400 miljoen voor adaptatie.

Een verhoging van de extractietaks tot 0,0246 euro/kg olie-equivalent (0,0188 in het 110 miljard scenario) verhoogt het eindbedrag dat vooral door de industrielanden wordt afgedragen. Voor België wordt het eindbedrag: 1,33 miljard of 1,020 miljard in het 110 miljard-scenario.

Het voordeel van deze laatste oplossing is dat er geen concurrentievervalsing optreedt, dat inlandse inkomsten gebruikt kunnen worden voor interne reductie en dat de bedragen dalen naar gelang hogere reducties van uitstoot in eigen land gehaald worden.

Annex 5: voorbeeld van een Filipijns adaptatiefonds

Meegedeeld door ICSC (Institute for climate and sustainable cities)/ meer info www.depensa.ejeepney.org

People's Survival Fund Bill

(S.B. 2558 and H.B.3528)

What is the People's Survival Fund (PSF) Bill

S.B. 2558 and H.B. 3528, both referred as People's Survival Fund (PSF) Bill, are twin bills filed by Senate President Juan Ponce Enrile and Deputy Speaker Rep. Lorenzo Tañada III (4th District, Quezon), in the Senate and House of Representatives, respectively. The PSF Bill aims "to finance adaptation programs and projects that are directly supportive of the objectives enumerated in the Climate Change Action Plans of local government units and communities". Hence, the PSF Bill will strengthen the Climate Change Act of 2009 by providing predictable, adequate, continuous and untied financing for local climate adaptation.

What are PSF's financial sources?

The funds will be sourced internationally and domestically. Domestically, sources of fund includes, but not limited to the following: (a) the General Appropriations Act; (b) part of the cash dividends declared by all Government-Owned and Controlled Corporations; (c) a portion of the Certified Emission Reduction earned under the Clean Development Mechanism; and (d) a portion of the Motor Vehicle User's Charge. Internationally, it will include, but not limited to, compensatory financial mechanism under international climate change adaptation mechanism.

Who will manage the Fund?

The Fund will be managed by a PSF Board composed by one commissioner of CCC, the Department of Finance, Department of Budget and Management; National Economic and Development Authority, in their capacity as chair of the Philippine Council for Sustainable Development; Bangko Sentral ng Pilipinas; and representatives from each government financial institution, business sector and non-government organization.

What are the uses of the Fund?

Section 20 of PSF Bill states that the Fund will be used to "to provide financial assistance for priority adaptation projects identified and approved by the Commission and for funding by the People's Survival Fund Board, based on prior consultations with and identified priorities of local communities." Examples of uses are (a) adaptation activities in the areas of water resources and land management, agriculture and fisheries, health, fragile ecosystems including mountainous ecosystems, and integrated coastal zone management;(b) improvement of the monitoring of

vector-borne diseases triggered by climate change, improving disease control and prevention; (c) early warning systems as part of preparedness for climate related hazards; (d) supporting institutional capacity-building, both for national and local governments, in partnership with local communities and civil society groups, for preventive measures, planning, preparedness and management of impacts relating to climate change, including contingency planning, for droughts and floods in areas prone to extreme weather events; and, (e) serving as a guarantee for risk insurance needs for farmers, agricultural workers and other stakeholders.

Why do we need the PSF Bill?

We need the PSF Bill because the PSF Bill will by provide predictable, adequate, continuous and untied financing for local climate adaptation. Being one of the most climate change vulnerable country (6th in the world according to most recent report released by international global risk advisory firm, Maplecroft), we have to make adaptation a national priority and provide a public fund allotted for local adaptation measures. However, R.A. 9729 or the Climate Change Act of 2009, the landmark legislation aiming at mainstreaming climate change into policy formulation, strategy and action plans is not clear on the source of fund for adaptation.

What is R.A. 9729 or Climate Change Act of 2009?

RA 9729 is the law enacted last October 23, 2009, after the Typhoons Ondoy and Pepeng caused Php 38-billion worth of damage, whose main objective is "MAINSTREAMING CLIMATE CHANGE INTO GOVERNMENT POLICY FORMULATIONS, ESTABLISHING THE FRAMEWORK STRATEGY AND PROGRAM ON CLIMATE CHANGE, CREATING FOR THIS PURPOSE THE CLIMATE CHANGE COMMISSION, AND FOR OTHER PURPOSES".

What is a National Framework Strategy on Climate Change (NFSCC)?

Formulated by the Climate Change Commission (CCC), the NFSCC is the country's overall strategy in dealing with climate change problem. The Framework shall serve as the basis for a program for climate change planning, research and development, extension, and monitoring of activities to protect vulnerable communities from the adverse effects of climate change. The Framework shall be formulated based on climate change vulnerabilities, specific adaptation

needs, and mitigation potential, and in accordance with the international agreements. It was signed by then President Gloria Macapagal Arroyo last April 28, 2010.

What is a National Climate Change Action Plan (NCCAP)?

The NCCAP puts into a more active light the strategies in the NFSCC. On the national level it will: (a.) assess national impact of climate change;(b) identify the most vulnerable communities/areas, including ecosystems to the impacts of climate change, variability and extremes; (c) identify differential impacts of climate change on men, women and children; (d) assess and manage risk and vulnerability; (e) identify GHG mitigation potentials; and (f) identify options, prioritization of appropriate adaptation measures for joint projects of national and local governments. RA 9729 mandates the Climate Change Commission to come out with NCCAP within one year after the formulation of NFSCC.

What is a Local Climate Change Action Plan (LCCAP)?

Guided by the NCCAP, LCCAP is the local level counterpart of NCCAP with LGUs taking the position of the Commission. According to Section 14 of RA 9729, “The LGUs shall be the frontline agencies in the formulation, planning and implementation of climate change action plans in their respective areas, consistent with the provisions of the Local Government Code, the Framework, and the National Climate Change Action Plan.”

What are the sources of fund for LCCAP formulation and implementation?

Aside from the Internal Revenue Allotment, law does not specify any other source of financing for LCCAP. Section 14 of RA 9729 states that, “The LGU is hereby expressly authorized to appropriate and use the amount from its Internal Revenue Allotment necessary to implement said local plan effectively, any provision in the Local Government Code to the contrary notwithstanding.” Thus there is a danger of adaptation financing competing with needed basic social services like education and healthcare. Moreover, such scenario, coupled with the fact that there is no deadline for LGUs to come up with their LCCAP, is discouraging for vulnerable communities.

Bibliografie

- Actionaid (2010), *Using Special Drawing Right for Climate Finance*. A discussion paper, 9p.
- Pfeifer, Gregor, Stiles, Geoff (2009), *Carbon Finance in Africa*. Paper presented at the special session on climate change hosted by the UN Economic Commission for Africa in Addis Ababa on 3 september 2009. Via <http://www.africapartnershipforum.org/dataoecd/40/15/41646964.pdf> geraadpleegd op 18/07/2011.
- CAN International (2009), *Submission to AWG-LCA on finance for mitigation and low carbon and climate-resilient development*. Februari 2009, 4p. Via <http://unfccc.int/resource/docs/2008/smsn/ngo/093.pdf> geraadpleegd op 18/07/2011.
- Climate Analysis Indicators Tool (CAIT) (2011), Version 8.0*. Via <http://cait.wri.org/cait.php?page=yearly> geraadpleegd op 18/07/2011.
- Directoraat Generaal Ontwikkelingssamenwerking (DGD) (2010), *Information sheet on fast start finance*. Belgische Ontwikkelingssamenwerking, juli 2010, 2p.
- Ballesteros, Athena, Nakhoda, Smita, Werksman, Jacob, Hurlburt, Kaija (2010), *Power, Responsibility, and accountability. Re-thinking the Legitimacy of Institutions for Climate Finance*. World Resources Institute (WRI), 2010, 84p.
- Behrens, Arno (2008), *Financial Impacts of Climate Change. What scale of resources is required?*. Center for European Policy Studies & European Climate Platform, 17p.
- Bredenkamp, Hugh, Pattillo, Catherine (2010), *Financing the response to climate change. IMPF Staff Position Note*. International Monetary Fund, Washington DC, 14p.
- Brown, Donald, E. (2011), *We must see climate change as an ethical problem*. Blogpost, 23 januari 2011. Via <http://citizenactionmonitor.wordpress.com/2011/01/23/we-must-see-climate-change-as-an-ethical-problem/> geraadpleegd op 23/03/2011.
- Brown, Jessica, Cantore, Nicola, te Velde, Dirk Willem (2010), *Climate financing and Development. Friends or foes?*. Overseas Development Institute (ODI), 2010, 43p.
- Brown, Jessica, Bird, Neil, Schalatek (2010), *Climate finance additionality: emerging definitions and their implications*. Heinrich Böll Foundation & Overseas Development Institute, 11p.
- Enting, Katrin (2010), *Climate Finance: an overview*. Germanwatch. Via <http://www.foei.org/en/what-we-do/climate-and-energy/latest-news/international-climate-finance-an-overview> geraadpleegd op 18/07/2011.
- European Commission (2009), *Stepping up international climate finance: A European blueprint for the Copenhagen deal*. Commission of the European Community, Brussels, 13p.
- Global Humanitarian Forum (GHF) (2009), *Human Impact Report. Climate Change: The Anatomy of a Silent Crisis*. GHF, Genève, 123p.
- Greenpeace International (may 2009), *Racing over the Edge. New science on the climate crisis*. Greenpeace briefing, 11p.
- Greenpeace International (feb. 2011), *The Third Degree*. Greenpeace briefing, 9p.
- IndyAct, WWF, Greenpeace, German Watch (2009), *A Copenhagen Climate Treaty. A proposal for a Copenhagen Agreement by members of the NGO Community*. Via <http://www.wwf.dk/dk/Materiale/Files/Nyheder/Copenhagen+Climate+Treaty> geraadpleegd op 14/07/2011.
- International Institute for Environment and Development (IIED) (2009), *Billions at stake in climate finance: four key lessons*. IIED Briefing, november 2009, 4p.
- International Institute for Environment and Development (IIED) (2010 a), *Copenhagen's climate finance promise: six key questions*. IIED Briefing, 7p.
- International Institute for Environment and Development (IIED) (2010 b), *Baseline for trust: defining 'new and addition' climate funding*. IIED Briefing, 4p.
- Oxfam International (2009), *Hang Together or Separately? How global co-operation is key to a fair and adequate climate deal in Copenhagen*. Oxfam Briefing Paper, 43p.
- Oxfam International (2010 b), *Climate Finance Post-Copenhagen. The \$100bn questions*. Oxfam Briefing Note, 10p.
- Oxfam International (2010 b), *Adapting to climate change. What's needed in poor countries, and who should pay*. Oxfam Briefing Note, 47p.
- Oxfam International (2010 c), *Righting two wrongs. Making a new Global Climate Fund work for poor people*. Oxfam Briefing Note, 18p.
- Oxfam International (2010 d), *Now More Than Ever: Climate talks that work for those who need them most*. Oxfam International Media Briefing, 12p.
- Landau, J.P. (2004), *Landau report on innovative financing*. Commissioned by the government of France. Via www.cttcampaigns.info/documents/fr/landau_en/Landau1.pdf geraadpleegd op 11/06/2011.

- Mertens, Jan (2011), *Klimaat, ontwikkeling en ontwikkelingsamenwerking: rechtvaardigheid in een veranderende wereld*. Stagepaper voor Federale Raad Duurzame Ontwikkeling (FRDO), 44p.
- Müller, Benito (2008), *International adaptation finance: the need for an innovative and strategic approach*. Backgroundpaper for the Climate Strategies Project on Energy and Climate: opportunities for the G8 Toyako Summit, June 2008. Oxford Institute for Energy Studies, Oxford, 43p.
- Müller, Benito, Gomez-Echeberri, Luis (2009 a), *The Financial Mechanism of the UNFCCC. A Brief History*. European Capacity Building Initiative (ECBI), Oxford, 7p.
- Müller, Benito, Gomez-Echeberri, Luis (2009 b), *The Reformed Financial Mechanism of the UNFCCC. Architecture and Governance*. European Capacity Building Initiative (ECBI), Oxford, 6p.
- Schalatek, Liane, Bird, Neil, Brown, Jessica (2010), *Where's the Money? The Status of Climate Finance Post-Copenhagen*. Heinrich Böll Foundation & Overseas Development Institute (ODI), 10p.
- Sharma, Anju (2010), *The Reformed Financial Mechanism of the UNFCCC. Renegotiating the role of civil society in the governance of climate finance*. Oxford Institute for Energy Studies (OIES), Oxford, 31p.
- Smith, Joel B., Schneider, Stephen, Oppenheimer, Michael (2009), *Assessing dangerous climate change through an update of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) 'reasons for concern'*. PNAS Early Editions, 5p. Via <http://www.climate.be/users/vanyp/geraadpleegd> op 14/07/2011.
- Spratt, Stephen (2009), *Assessing the Alternatives. Financing climate change mitigation and adaptation in developing countries*. A report for Stamp Out Poverty. New Economics Foundation (NEF), 56p.
- Stadelmann, Martin, Timmons, Robert J., Michaelowa, A. (2010), *The messy puzzle of climate finance. Why rules for MRV are essential and a case for 'Official Climate Finance'*. In: Outreach, 1 december 2010, pp.1-2.
- Stern, N., Romani, M., Bohannon, M., Bowen, A., Zenghelis, D., Kaminskaite-Salters, G. (2009), *Meeting the climate challenge: Using public funds to leverage private investment in developing countries*. Grantham Research Institute for Climate Change and Environment, London School of Economics, London. Via <http://www2.lse.ac.uk/GranthamInstitute/publications/Other/Leveragedfunds/Meeting%20the%20Climate%20Challenge.aspx> geraadpleegd op 18/07/2011.
- Tin, Tina (2008), *Climate change: faster, stronger, sooner. A European update of climate science*. WWF, 8p.
- United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2010), *The Least Developed Countries Report 2010. Towards a New International Development Architecture for LDCs*. UNCTAD, Genève, 298p.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2007), *Human Development Report 2007/2008. Fighting climate change: Human solidarity in a divided world*. New York, UNDP, p.9.
- United Nations Environment Programme (UNEP) (2010), *Bilateral Finance Institutions and Climate Change. A Mapping of 2009 Climate Financial Flow to Developing Countries*. UNEP, 28p.
- United Nations Foundation & Sigma Xi (2007), *Confronting Climate Change: avoid the unmanageable and manage the unavoidable*. Scientific Expert Group on Climate Change and Sustainable Development, Report prepared for the 15th session of the Commission on Sustainable Development, 144p.
- United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2007), *Investment and financial flows to address climate change: an update*. UNFCCC Secretariat, Bonn.
- United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2008), *Investment and financial flows to address climate change: an update*. UNFCCC Secretariat, Bonn, november 2008, 111p.
- United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) (2009), *Fact sheet: Financing climate change in action*. UNFCCC Secretariat, Bonn, June 2009, 5p.
- Wilks, Alex (2010), *Climate Finance sources discussion paper 2010*. Via <http://www.globalclimatefund.org/wp-content/uploads/2010/08/discussion-paper-1.pdf> geraadpleegd op 23/03/2011.
- World Bank (2010 a), *World Development Report 2010. Development and Climate Change*. Washington DC, 397p.
- World Bank (2010 b), *Development and Climate Change. Monitoring Climate Finance and ODA*. Worldbank, Washington DC, 28p.
- World Resource Institute (WRI), *Climate Analysis Tool (CAIT). Yearly emissions 2005*. Via <http://cait.wri.org> geraadpleegd op 18/07/2011.



Contact:

11.11.11

Koepel van de Vlaamse Noord-Zuidbeweging

Vlasfabriekstraat 11
1060 Brussel

(+32) (0)2 536 11 11

info@11.be
www.11.be/11