

Aan de Voorzitter van de Adviesraad
Internationale Vraagstukken
Mr. F. Korthals Altes
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum 30 april 2009

Betreft Beleidsreactie AIV-advies “Klimaat, Energie en Armoedebestrijding”

Hartelijk dank voor het rapport “Klimaat, Energie en Armoedebestrijding” dat de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) eind november 2008 uitbracht naar aanleiding van mijn adviesaanvraag van 15 maart 2008. Mede namens de minister van VROM stuur ik u de beleidsreactie van het kabinet op het advies. Een afschrift van de brief zal de Voorzitters van de Eerste en de Tweede Kamer toegaan.

Internationaal klimaatbeleid, adaptatie en verantwoordelijkheid; Schattingen en bronnen van financiering van adaptatiekosten

De AIV constateert dat het aanpassen aan de gevolgen van klimaatverandering (adaptatie) naast het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen (mitigatie) een urgent probleem is en dat op dit moment veel te weinig financiering voor adaptatie in ontwikkelingslanden beschikbaar is. Op de geïndustrialiseerde landen rust op basis van het internationaal recht de plicht om de gevolgen van klimaatverandering te bestrijden. De Raad wijst erop dat artikel 4 van de United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) ontwikkelde lidstaten verplicht hiertoe gezamenlijk nieuwe en additionele middelen ter beschikking te stellen. Dit uitgangspunt wordt onder meer concreet uitgewerkt in het “Least Developed Country-Fund” van de Global Environment Facility (GEF). GEF gaat er vanuit dat de kosten die zonder klimaatverandering zouden worden gemaakt (baseline costs) uit bestaande ontwikkelingsbudgetten worden gefinancierd, terwijl er voor additionele kosten aanvullende faciliteiten nodig zijn. Het uitgangspunt van additionaliteit ligt ook ten grondslag aan de ramingen van de mondiale adaptatiekosten die het UNFCCC-secretariaat ten behoeve van de Bali-conferentie heeft gemaakt.

In het kader van klimaatverandering kan aan het beginsel de vervuiler betaalt volgens de AIV geen juridisch bindende werking worden toegekend. Nederland voelt zich terecht medeverantwoordelijk voor het klimaatprobleem en zou in internationaal verband bereid moeten zijn tot het aangaan van verplichtingen. De AIV haalt een studie aan van OXFAM die indiceert dat de Nederlandse bijdrage aan de adaptatiekosten in ontwikkelingslanden op basis van onze CO₂ uitstoot bijna 2% zou bedragen.

De regering deelt de analyse van de AIV over de urgentie van adaptatie aan klimaatverandering en over de plicht van de geïndustrialiseerde landen om de negatieve gevolgen van klimaatverandering te bestrijden. Zij zet zich tijdens de internationale klimaatonderhandelingen en in andere fora daarom krachtig in voor een eerlijke, effectieve en efficiënte internationale financiële architectuur die moet leiden tot adequate, voorspelbare en additionele financiering van adaptatie en mitigatie in ontwikkelingslanden. Daarbij zou een internationale koolstofmarkt een cruciale rol moeten spelen.

Hiernaast zijn ook aanvullende publieke middelen nodig. Deze dienen internationaal zoveel mogelijk te worden gerealiseerd met nieuwe en additionele middelen, ten einde te voorkomen dat er minder fondsen beschikbaar zullen zijn voor het bereiken van de Millennium Ontwikkelingsdoelen. De regering is van mening dat landen moeten bijdragen op basis van de principes de vervuiler betaalt (verantwoordelijkheid) en mogelijkheid tot betalen (capacity to pay). Een lastenverdeling gebaseerd op deze principes is rechtvaardig, draagt bij aan de internalisering van de kosten van de uitstoot van broeikasgassen en levert daarmee een extra stimulans voor mitigatie-inspanningen. Verdere operationalisering van deze uitgangspunten, resulterend in een mondiale lastenverdeling, zal in de internationale onderhandelingen moeten plaatsvinden.¹ De regering vindt het indiceren van een Nederlands aandeel in de adaptatiekosten in dit stadium daarom nog wat voorbarig en wijst erop dat de schattingen van

het Nederlandse aandeel per studie nogal verschilt. In een recente studie van het Institute for Environmental Studies (IVM)² varieert het Nederlandse aandeel tussen de 0,8% en 1,3%.³

De regering is net als de AIV van mening dat ook de omvang van de thans aanwezige mondiale geldstromen voor adaptatie in ontwikkelingslanden te beperkt is. De meest recente schattingen van de Europese Commissie van de benodigde financiering variëren van 23 miljard euro tot 54 miljard euro per jaar. Tijdens de klimaattop in Kopenhagen zullen afspraken moeten worden gemaakt over een forse verhoging van deze middelen als onderdeel van de afspraken over een samenhangende internationale financiële architectuur. De regering wacht de uitkomsten af van een door Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland gefinancierde studie van de Wereldbank met een nieuwe schatting van de omvang van de kosten van adaptatie alvorens zich te wagen aan een schatting van de omvang van de benodigde financiering. De internationale financiering zal primair moeten worden gericht op de armste en meest kwetsbare ontwikkelingslanden.

Mitigatie

De AIV stelt vast dat adaptatie- en mitigatiebeleid complementair dient te zijn en dat ontwikkelingslanden ook dienen bij te dragen aan mitigatie indien er mitigatiemogelijkheden zijn. De Raad stelt voor dat Nederland financiering beschikbaar zal stellen voor landbouwmethodes die de uitstoot van broeikasgassen verminderen.

De regering deelt het standpunt van de AIV dat ook ontwikkelingslanden aan mitigatie moeten bijdragen om de mondiale temperatuurstijging te beperken tot 2 graden Celsius. De uitstoot van de groep van ontwikkelingslanden als geheel zou in 2020 met 15-30% moeten zijn verminderd ten opzichte van een “business as usual scenario”. Vooral de inzet van opkomende ontwikkelingslanden, zoals China, Brazilië en Indonesië is hierbij cruciaal. Tonen zij die niet, dan is de doelstelling om emissies in 2050 mondiaal met 50% te verminderen ten opzichte van 1990 immers niet haalbaar. Nederland deelt de inzet van de Europese Unie om met name de armste ontwikkelingslanden te ondersteunen bij de opbouw van een koolstofarme economie. De reductie van emissies en de steun aan ontwikkelingslanden beperkt zich naar de mening van dit kabinet niet tot de landbouw. Met betrekking tot het mitigatiepotentieel in de landbouw geldt dat het grootste deel van dit potentieel het vastleggen van koolstof in de bodem betreft. De Nederlandse steun aan de landbouwsector is voornamelijk gericht op Afrika, waar mogelijkheden zijn om via aangepast beheer koolstof in de bodem op te slaan, bijvoorbeeld in gecombineerde landbouw- en bosbouwsystemen (agroforestry). Dit levert ook een positieve bijdrage aan het verbeteren van de bodemvruchtbaarheid, het verbeteren van de productiviteit en het verkleinen van de kwetsbaarheid voor de gevolgen van klimaatverandering. In dit verband wordt het Centre on Agroforestry in Nairobi ondersteund. Nederland verleent tevens steun aan Indonesië voor het behouden en beheren van veengronden. Hierbij wordt ingezet op het behoud van veenbossen en wordt gewerkt aan het verbeteren van de irrigatie van reeds ontsloten veengronden en van de landbouwmethoden die op deze gronden worden toegepast. Deze interventies beogen onder meer de uitstoot van broeikasgassen tegen te gaan.

Vormgeving van beleid door geïndustrialiseerde landen: verschillende componenten

De AIV adviseert adaptatiesteun in drie categorieën te verdelen: de eerste categorie betreft noodhulp aan slachtoffers van rampen die het gevolg zijn van klimaatverandering. Deze hulp zou net als de reeds bestaande noodhulp uit de begroting van ontwikkelingssamenwerking moeten worden betaald. De tweede categorie betreft het aanpassen aan geleidelijke klimaatverandering. Deze steun zou ook uit de begroting voor ontwikkelingssamenwerking moeten worden gefinancierd. De derde component betreft het klimaatbestendig maken van de huidige en toekomstige ontwikkelingssamenwerkingactiviteiten en het opbouwen van capaciteit in ontwikkelingslanden om een adaptatiebeleid uit te voeren. Over deze laatste categorie zou volgens de AIV in het kader van de klimaatonderhandelingen een overeenkomst moeten worden gesloten over financiering additioneel aan bestaande fondsen voor ontwikkelingssamenwerking en buitenlands beleid.

De regering kan zich vinden in het voorstel hulp in verband met klimaatgerelateerde rampen vooralsnog uit de OS-begroting te financieren. Het is op dit moment nauwelijks mogelijk te bepalen in hoeverre natuurrampen het gevolg zijn van klimaatverandering. Het heeft daarom op de korte termijn weinig zin te

proberen een onderscheid te maken tussen de oorzaak van natuurrampen. Waar het om gaat is dat de slachtoffers adequaat worden geholpen. Daarnaast zal worden onderzocht of het mogelijk is een internationale verzekering op te richten voor risico's als gevolg van klimaatverandering die niet door de markt kunnen worden gedekt.

Met betrekking tot eventuele financiering van de twee overige componenten stelt de regering een andere systematiek voor. Ieder land is zelf verantwoordelijk voor het aanpassen aan klimaatverandering. Het beginpunt hierbij is dat landen in hun ontwikkelingsbeleid rekening moeten houden met de gevolgen van klimaatverandering. Zodoende kan worden voorkomen dat in de toekomst onnodige aanpassingskosten moeten worden gemaakt. Een deel van de genomen maatregelen zullen geen meerkosten met zich meebrengen en kunnen zelfs geld opleveren. Een ander deel van de maatregelen zal echter wel kostbaarder zijn dan in een "business as usual" scenario. Dit zijn de incrementele kosten van adaptatie. Het gaat hier zowel om extra investeringskosten die door de regering, bedrijven en particulieren in een ontwikkelingsland worden gemaakt als om kosten om OS-programma's klimaatbestendig te maken. De regering zal zich ervoor inzetten dat in het kader van een multilaterale overeenkomst over de aanpak van klimaatverandering wordt afgesproken dat de adaptatie strategieën van de armste en meest kwetsbare ontwikkelingslanden in belangrijke mate multilateraal wordt gefinancierd. Hiervoor dienen mondiaal additionele middelen ter beschikking te worden gesteld. De Nederlandse ervaring op het gebied van waterbeheer kan hierbij inderdaad van nut zijn, zoals de AIV stelt.

Kanaalkeuze van eventuele adaptatiesteun

De regering stemt in met het advies van de AIV dat Nederland bij de kanaalkeuze dient aan te sluiten bij internationale initiatieven. De regering zal zich tijdens de onderhandelingen inzetten voor efficiënte mechanismen op multilateraal niveau. Daarbij dient voort gebouwd te worden op de operationalisering van het Adaptatie Fonds zoals dat thans vorm krijgt onder het Kyoto Protocol.

Prioriteitstelling

De AIV identificeert de volgende criteria voor het verlenen van adaptatiesteun:

- A. De behoeften als aangegeven door het ontwikkelingsland
- B. De relevantie van deze behoeften voor de armste bevolkingsgroepen
- C. Het streven naar armoedevermindering
- D. De absorptiecapaciteit van het land of regio
- E. Reeds geldende internationale criteria en prioriteiten
- F. De relatieve expertise van de Nederlandse samenleving

Hoewel de regering zich inhoudelijk in bovenstaande criteria kan vinden, geeft zij de voorkeur aan een meer procesmatige benadering bij de prioriteitstelling. Zoals reeds eerder is betoogd is een belangrijke voorwaarde voor effectieve adaptatie, de integratie van klimaatverandering in nationaal ontwikkelingsbeleid. De adaptatieprioriteiten worden zodoende een afgeleide van reeds bestaand en toekomstig nationaal beleid. De MDG's dienen leidend te zijn voor dit beleid. Nederland zal in de beleidsdialoog met onze partners hierop aandringen. Een voorwaarde voor succesvolle integratie van adaptatie is dat er in het betreffende land voldoende kennis en kunde dient te bestaan over adaptatie. Steun voor dergelijke voorwaardenscheppende capaciteitsopbouw dient prioritair ter beschikking te worden gesteld. De regering deelt de mening van de adviesraad dat Nederland die expertise ter beschikking zal stellen waar het een toegevoegde waarde te bieden heeft -zoals in de watersector- en dat het zich in de bilaterale hulp op de partnerlanden zal richten. Het kabinet zet bijvoorbeeld in op een intensivering van de samenwerking op het gebied van duurzaam waterbeheer en klimaatadaptatie in deltagebieden in ontwikkelingslanden met gelijksoortige opgaven als Nederland.

Mondiale en Nationale adaptatieprogramma's

De AIV spreekt zich uit voor Nederlandse steun aan de ontwikkeling van Nationale Adaptatieplannen in onze partnerlanden en voor een mondiale denktank om ontwikkelingslanden te ondersteunen en om een mondiaal masterplan op te zetten.

De regering zet zich door middel van steun aan de Global Environment Facility en door middel van het Netherlands Climate Assistance Programme (NCAP) in voor assistentie aan ontwikkelingslanden bij het opstellen van adaptatiestrategieën. De regering deelt tevens de mening van de AIV dat de capaciteit op multilateraal niveau om ontwikkelingslanden te steunen bij de vormgeving van hun adaptatiebeleid moet worden versterkt. Ook regionale centra zouden hierbij een belangrijke rol kunnen spelen. De regering ziet voornamelijk weinig in de ontwikkeling van een mondiaal adaptatieplan aangezien de specifieke behoeften voor adaptatie lokaal zeer sterk verschillen. Adaptatie is maatwerk. Een mondiaal masterplan zou aan dit gegeven afbreuk doen.

Klimaat en mondiale energievoorziening

De doelstelling van de toegang tot energie van de twee miljard energie armen te verbeteren en het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen zijn volgens de AIV niet strijdig, zelfs al zouden fossiele brandstoffen voor een deel in deze behoefte voorzien. De AIV waarschuwt ervoor dat het streven van de regering om hernieuwbare energie in ontwikkelingslanden te ondersteunen niet ten koste mag gaan van de noodzaak de energiezekerheid van energiearmen te verbeteren.

De regering deelt deze analyse op hoofdlijnen. Tegelijkertijd constateert de regering dat meer fossiele brandstoffen onomstotelijk leiden tot meer CO₂ uitstoot en betwijfelt de regering of fossiele brandstoffen onder alle omstandigheden op een meer effectieve wijze bijdragen aan energiezekerheid. Fossiele brandstoffen zijn onderhevig aan grote prijsschommelingen, moeten dikwijls worden geïmporteerd of raken lokaal langzamerhand uitgeput. Tegelijkertijd hebben veel arme landen een groot potentieel voor hernieuwbare energie. Het onlangs gelanceerde programma Milieu en Hernieuwbare Energie in Ontwikkelingssamenwerking draagt er aan bij dit potentieel te ontsluiten. De huidige energievoorziening is niet duurzaam en ook in ontwikkelingslanden moet de toename van de uitstoot van broeikasgassen worden gemitigeerd. Nederland is bereid om met name de armste landen hierbij te ondersteunen.

Biobrandstof: energie van de Toekomst?

Het AIV advies bepleit een sterke focus op de tweede generatie biobrandstoffen en pleit voor het stopzetten van ondersteuning voor de eerste generatie.

Belangrijkste argument voor dit advies is dat het stimuleren van het gebruik van eerste generatie biobrandstoffen een negatief effect zou hebben op de voedselzekerheid. Voorts heeft de AIV twijfels over de effectiviteit van biobrandstoffen voor de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. De AIV voorziet problemen bij het invoeren van certificeringprocedures die de duurzaamheid van eerste generatie biobrandstoffen zou moeten garanderen. Tegelijkertijd onderkent de AIV dat de situatie in de afzonderlijke landen erg kan verschillen. De AIV pleit daarnaast voor kleinschalige toepassingen van eerste generatie biobrandstoffen voor eigen gebruik in ontwikkelingslanden. De AIV pleit voor verlaging van de bijmengdoelstelling en wil investeringen in tweede generatie biobrandstoffen fiscaal ondersteunen en door middel van demonstratieprojecten stimuleren.

De regering deelt de mening van de AIV dat de ontwikkeling en productie van tweede generatie biobrandstoffen moet worden gestimuleerd. Tweede generatie biobrandstoffen worden al ondersteund in het kader van het bestaande beleid, te weten de subsidieregeling innovatieve biobrandstoffen (IBB). In overleg met onze partnerlanden zal worden bezien of en zo ja hoe, deze steun kan worden geïntensiveerd. Voorts wordt op dit moment de IBB-regeling geëvalueerd en wordt er op korte termijn een advies van de werkgroep geavanceerde biobrandstoffen verwacht. De uitkomsten hiervan worden meegenomen in de overwegingen. De regering is voornamelijk niet voornemens de productie van tweede generatie biobrandstoffen in Nederland fiscaal te stimuleren.

Uit recent onderzoek van de FAO blijkt, dat het nog 10 jaar duurt, voordat tweede generatie biobrandstoffen commercieel beschikbaar zullen zijn. Gezien de urgentie van het klimaatprobleem is de regering van mening dat het te lang duurt hierop te wachten. De regering zet zich daarom in voor het gebruik van duurzaam geproduceerde biobrandstoffen. Biobrandstoffen afkomstig uit ontwikkelingslanden, zoals ethanol geproduceerd uit rietsuiker, dragen mits duurzaam geproduceerd, op een effectieve manier bij aan de vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. Uiteraard is de regering

zich bewust van de negatieve effecten die zich kunnen voordoen bij de productie van eerste generatie biobrandstoffen. Het beleid is daarom gericht op het verduurzamen van deze productie. Nederland heeft zich met succes in de EU sterk gemaakt voor de opname van duurzaamheidscriteria voor biobrandstoffen en vloeibare biomassa in de Richtlijn Hernieuwbare Energie. Daarnaast zet Nederland zich op mondiaal vlak in voor de verduurzaming van de productie van biomassa voor energiedoeleinden. Deze inzet is weergegeven in het Plan van Aanpak Mondiaal dat reeds aan de Kamer is verzonden. Onderdeel hiervan is ontwikkelingslanden in staat te stellen op goed geïnformeerde wijze te besluiten over duurzaam produceren van deze brandstoffen. Certificering speelt hierbij een rol. De AIV constateert terecht dat certificering van duurzaam geproduceerde biobrandstoffen aanloopt tegen het feit dat de grondstoffen daarvoor vaak internationaal worden verhandeld en voor meer doeleinden gebruikt kunnen worden. Dit impliceert dat verduurzaming van de productie breed moet worden opgepakt en uiteindelijk niet alleen gericht kan zijn op biobrandstoffen.

De regering deelt het AIV advies over het aanpassen van de Europese bijmengingsverplichting niet. De Richtlijn Hernieuwbare Energie omvat volgens de regering voldoende waarborgen om te voorkomen dat op grootschalige wijze niet duurzaam geproduceerde biobrandstoffen worden geïmporteerd. De tussentijdse nationale doelstelling per 2010 is inmiddels verlaagd van 5,75% naar 4%. In 2014 wordt het beleid geëvalueerd en kan het, indien nodig worden bijgesteld.

Mede namens de Minister voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu,

Bert Koenders
Minister voor Ontwikkelingssamenwerking

¹ Deze inzet van de Nederlandse regering voor de internationale VN-klimaatonderhandelingen is weergegeven in de verschillende brieven aan de Tweede Kamer, te weten de Kabinetsreactie op IBO "Toekomstig internationaal klimaatbeleid" en op internationale aspecten van WRR-rapport "klimaatstrategie-tussen ambitie en realisme" (12-09-2007), Toekomstig internationaal klimaatbeleid (21 september 2007), Internationaal Klimaatbeleid (29 april 2008), Internationale klimaatconferentie te Poznan (17 november 2008) en Uitkomst klimaatconferentie Poznan, 13 februari 2009.

² Dellink e.a.: Sharing the Burden of Adaptation Financing, IVM (2008).

³ Het Nederlandse aandeel wijkt af van de berekening van OXFAM door afwijkende methodes om draagkracht en bijdrage aan mondiale opwarming te berekenen.