

## Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

### Theory of Change

## KLIMAATVERANDERING

### *Narratief*

### 1. Waarom een focus op Klimaatverandering?

Het overkoepelend doel dat het ministerie nastreeft is klimaatbestendige economische groei. De inzet in ontwikkelingslanden is gericht op (1) tegengaan van klimaatverandering (mitigatie) en (2) mensen in staat stellen zich aan te passen aan een veranderend klimaat.

*Speciale aandacht hebben de meest kwetsbare landen en groepen, in het bijzonder vrouwen en meisjes.*

Het klimaat verandert. De gevolgen hiervan zijn wereldwijd al zichtbaar: het wordt warmer, er komen meer hittegolven, gletsjers trekken zich terug en het ijs bij de Noordpool is aan het smelten. Door het steeds warmere zeewater worden tropische orkanen naar verwachting heviger. Droge gebieden krijgen waarschijnlijk nog minder neerslag, terwijl in andere gebieden juist meer neerslag zal vallen. De gevolgen van klimaatverandering worden nu al wereldwijd gevoeld maar zullen in de komende decennia toenemen.

De internationale klimaatinzet van het ministerie steunt op internationaal en Nederlands beleid. De noodzaak om klimaatverandering aan te pakken leidde tot ondertekening door Nederland van de VN-Raamwerkconventie inzake klimaatverandering (UNFCCC 1992). In 2015 tekende Nederland met 194 andere landen de Overeenkomst van Parijs. Hierin zijn verregaande afspraken over mitigatie vastgelegd (beperking van de opwarming van de aarde tot ruim onder de 2°C, liefst tot 1,5°C), maar wordt ook het belang van klimaatadaptatie (aanpassing aan klimaatverandering) bevestigd. Partijen worden opgeroepen financieringsstromen om te buigen naar 'low greenhouse gas emissions and climate-resilient development'. Ook herbevestigt het akkoord de verplichting van ontwikkelde landen om ontwikkelingslanden te ondersteunen bij hun klimaatactie met een bedrag van USD 100 miljard per jaar tussen 2020 en 2025. Daarna zal er een nieuw, ambitieuzer doel afgesproken moeten worden. Landen hebben hun bijdragen aan het behalen van de doelstellingen van Parijs vastgelegd in *Nationally Determined Contributions* (NDC's).

Naast UNFCCC en met name Parijs wordt het internationale kader voor de inzet van het ministerie daarom gevormd door de SDG's. Klimaatverandering, armoedebestrijding en het behalen van de SDG's kunnen niet los van elkaar gezien worden. De meeste SDG's kunnen niet worden bereikt zonder klimaatactie, aangezien klimaatverandering de grootste bedreiging vormt voor het bereiken van duurzame ontwikkeling wereldwijd en armste landen en mensen het hardste treft. Niet alleen leven deze mensen vaak in gebieden kwetsbaar voor overstromingen, extreme droogte, zeespiegelstijging en stormen, ook hebben zij minder mogelijkheden en middelen om zich aan te passen en zich na rampen te herstellen. Daarbij zijn zij voor hun levensonderhoud vaker afhankelijk van natuurlijke hulpbronnen die lijden onder de gevolgen van klimaatverandering.

Nederland loopt voorop in het verhogen van de klimaatambitie. Het nationale Klimaatakkoord biedt uitzicht op een toekomstbestendig klimaatbeleid, dat de Nederlandse CO<sub>2</sub>-uitstoot in 2030 fors terugdringt met tenminste 49 procent ten opzichte van 1990.

### 2. Context

De meeste ontwikkelingslanden erkennen de urgentie van klimaatactie - de gevolgen van klimaatverandering voor onder meer handel, landbouw, visserij en gezondheid beginnen zich af te tekenen. Er is grote behoefte aan capaciteitsopbouw, kennisontwikkeling en technologieoverdracht, maar ook aan financiële middelen. Voldoende resultaten kunnen alleen bereikt worden als naast de publieke sector, ook de private sector bereid is bij te dragen.

Tegengaan van klimaatverandering vereist een fundamentele economische transitie. Dat raakt aan gevestigde belangen, maar het biedt ook ongekende kansen voor innovatie en inclusieve groene groei. Investerings in klimaatslimme infrastructuur kunnen de komende decennia een grote impuls geven aan de mondiale economie. Met name armere landen hebben hulp nodig om de overgang te maken naar koolstofarme en klimaatbestendige ontwikkelingspaden en de benodigde klimaatinvesteringen aan te trekken.

### **3. Waar zet Nederland op in?**

Klimaatadaptatie en klimaatmitigatie raken aan bijna alle sectoren van een maatschappij. We kunnen daarom niet alles doen. Binnen het mandaat van BHOS kiezen we ervoor ons op een beperkt aantal terreinen te profileren, met name waar Nederland met specifieke kennis en kunde meerwaarde biedt.

Beleidsdoelen:

- A. Vergrote toegang tot hernieuwbare energie en lagere uitstoot van broeikasgassen
- B. Verminderde ontbossing en toename van duurzaam landgebruik
- C. Water- en voedselzekerheid
- D. Versterkte internationale klimaatactie door een constructieve bijdrage aan multilaterale klimaatonderhandelingen
- E. Redelijke bijdrage aan het behalen van de mondiale, collectieve doelstelling van USD 100 miljard voor klimaatactie in ontwikkelingslanden.

#### ***A. Vergrote toegang tot hernieuwbare energie en lagere uitstoot van broeikasgassen***

##### **A.1 Doelstelling**

Nederland zal in 2030 50 miljoen mensen in ontwikkelingslanden toegang tot hernieuwbare energie hebben verleend.

##### **A.2 Context/probleem**

Wereldwijd worden belangrijke stappen gezet naar verduurzaming van de energievoorziening, die verantwoordelijk is voor ongeveer 70% van de broeikasgasemissies<sup>1</sup>. In de elektriciteitssector zijn investeringen in hernieuwbare energie (vooral zon en wind) inmiddels hoger dan die in fossiele energie - hernieuwbare energie is in steeds meer landen de economisch meest aantrekkelijke optie in de elektriciteitssector. Desalniettemin moet het gebruik van hernieuwbare energie wereldwijd met een factor zes versneld worden om de opwarming van de aarde tot 2 graden te beperken<sup>2</sup>.

Veel armere landen profiteren onvoldoende van de mogelijkheden die hernieuwbare energie biedt. Zij slagen er onvoldoende in het benodigde beleidskader en een marktmodel te ontwikkelen om technologie voor en investeringen in hernieuwbare energie aan te trekken. Meer dan een miljard mensen hebben nog helemaal geen elektriciteit, waardoor hun welzijn en economisch perspectief ernstig beperkt wordt. Drie miljard mensen koken nog op traditioneel houtvuur en worden daardoor blootgesteld aan gevaarlijke niveaus van luchtvervuiling, waardoor jaarlijks rond de 3,8 miljoen mensen voortijdig sterven. Vooral vrouwen en jonge kinderen lopen grote risico's<sup>3</sup>.

SDG7 heeft dan ook tot doel toegang tot betaalbare en duurzame energie voor iedereen te realiseren: universele toegang tot elektriciteit en schoon koken, drastische groei van hernieuwbare energievoorziening en verdubbeling van de snelheid van energiebesparing. De review van SDG7 (2018) roept op om schoon koken een topprioriteit te maken, het elektriciteitstoegangsgat te dichten met de inzet van decentrale hernieuwbare energieoplossingen, en de snelheid van de transitie naar hernieuwbare energie te versnellen, vooral in sectoren zoals transport, gebouwen, landbouw en industrie. Fossiele-brandstoffensubsidies dienen zo snel mogelijk te worden beëindigd<sup>4</sup>.

##### **A.3 Interventies**

- Investeren in toegang tot hernieuwbare energie (elektriciteit en schoon koken) voor de allerarmsten, en vooral voor vrouwen. Zo wordt emissiereductie gecombineerd met inclusiviteit en armoedebestrijding.

---

<sup>1</sup> IPCC fifth assessment report

<sup>2</sup> IRENA Global Energy Transformation: a roadmap to 2050

<sup>3</sup> Tracking SDG7: the energy progress report 2018

<sup>4</sup> Ministerial declaration UN High Level Political Forum 2018

- Bevorderen van grootschalige investeringen in hernieuwbare energie in ontwikkelingslanden, onder andere door beïnvloeding van de belangrijkste partners van ontwikkelingslanden (Wereldbank, VN, EU).
- Samenwerken met de private sector om private investeringen in hernieuwbare energie in ontwikkelingslanden te mobiliseren en Nederlandse innovatieve bedrijven en investeerders te helpen zich te positioneren in deze snelgroeiende sector in ontwikkelingslanden.
- Versterken van de kennis over de relatie tussen klimaat, energie en ontwikkeling.

Bij de inzet op hernieuwbare energie zal Nederland aandacht geven aan de nexus klimaat-energie-water-voedsel.

## **B. Verminderde ontbossing en toename van duurzaam landgebruik**

### **B.1 Doelstelling**

Nederland werkt aan inclusieve, ontbossingsvrije handelsketens en het behoud en herstel van waardevolle bosgebieden.

### **B.2 Context/probleem**

Het tegengaan van ontbossing en herstel en behoud van bossen dringt de uitstoot terug en vergroot de opslag van CO<sub>2</sub>. Het geldt daarom als een essentieel element van klimaatmitigatie. Wereldwijd en met name in ontwikkelingslanden is ontbossing - samen met emissies uit landbouw, bosbouw en ander landgebruik - een grote bron van broeikasgasemissies. Eén van de oorzaken is de commerciële landbouw die wordt aangewakkerd door een grote internationale vraag, onder andere naar palmolie en vlees. Ook lokale ontbossing – vaak door armoede gedreven – draagt bij aan het probleem. Naar schatting 1,6 miljard mensen leven in of vlakbij bossen en zijn in meer of mindere mate afhankelijk van het bos voor o.a. voedsel, energie en medicinale planten<sup>5</sup>.

Het tegengaan van ontbossing heeft ook belangrijke adaptatieaspecten door de ermee gepaard gaande versterking van de weerbaarheid van lokale gemeenschappen en de positieve effecten op ecosystemen. SDG's 15 en 12 roepen op tot bescherming en herstel van bossen en ecosystemen en verantwoordelijke productie en consumptie. De review van SDG15 in 2018 herbevestigt de wereldwijde commitment om ontbossing te beëindigen per 2020<sup>4</sup>. De Overeenkomst van Parijs bevordert een balans tussen emissies en opslag van broeikasgassen en het behoud en vergroting van *forest carbon sinks and reservoirs* (art. 4 en 5).

### **B.3 Interventies**

- Investeren in bescherming en herstel van waardevolle, koolstofrijke bosgebieden zoals veengebieden, tropisch regenwoud en wetlands.
- Versterken van publieke en private *governance* voor bossen door het creëren van de juiste randvoorwaarden: a) effectief beleid en wetgeving, met name op het gebied van ruimtelijke planning, landrechten en monitoring en b) een geïntegreerde, multi-stakeholderaanpak met nadruk op *commitment* van alle betrokken partijen (lokale gemeenschappen, overheden en de private sector).
- Verbetering van levensonderhoud van lokale gemeenschappen en kleine boeren (met speciale aandacht voor vrouwen, jongeren en inheemse volkeren). Door in te zetten op een duurzamere manier van landgebruik om te voorzien in levensonderhoud, is de aanname dat er minder houtkap plaatsvindt.

## **C. Water- en voedselzekerheid**

Verwezen wordt naar de Theories of Change voor deze sectoren, waarin ook klimaataspecten aan de orde komen. Er is een sterke verbondenheid tussen de doelen van water- en voedselzekerheid enerzijds en klimaat anderzijds, waarbij eerstgenoemde een bijdrage leveren aan het behalen van de klimaatdoelstellingen.

---

<sup>5</sup> The State of the World's Forests, FAO, 2018

## **D. Versterkte internationale klimaatactie door een constructieve bijdrage aan multilaterale klimaatonderhandelingen**

### D.1 Doelstelling

Ambitieuze uitvoering van de Overeenkomst van Parijs.

### D.2 Context/probleem

De komende jaren zal er veel aandacht nodig zijn de Overeenkomst verder uit te werken en door te voeren. In het Nederlands ontwikkelingsbeleid zijn armoedebestrijding en het tegengaan van (de gevolgen van) klimaatverandering onlosmakelijk met elkaar verbonden. Daarom heeft Nederland ingezet op een ambitieuze overeenkomst en nu deze bereikt is, zet Nederland in op een ambitieuze uitvoering ervan.

Het is helaas niet zo dat de ondertekenaars van Parijs allemaal klaar staan om de overeenkomst met de hoogst mogelijke ambitie uit te voeren. Ook binnen de EU is het moeilijk een snelle transitie te realiseren. Partnerschappen van landen, internationale organisaties, kennisinstellingen, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld kunnen de juiste impulsen geven en laten zien dat de transitie niet alleen noodzakelijk, maar ook economisch haalbaar is.

### D.3 Interventies

- Actieve deelname aan de klimaatonderhandelingen samen met EZK en andere ministeries om te zorgen voor een ambitieus werkprogramma waarin afspraken worden gemaakt over de implementatie van Parijs en hoe hierover gerapporteerd wordt.
- Ondersteunen van de integratie van *Nationally Determined Contributions* (NDCs) in nationale ontwikkelingsplannen en strategieën met diplomatieke en financiële middelen, via deelname aan internationale partnerschappen. Aanname hierbij is dat via verbeterde klimaat- en ontwikkelingsplannen, ontwikkelingslanden in staat worden gesteld een bijdrage te leveren aan het tegengaan van klimaatverandering en het aanpassen daaraan.

## **E. Redelijke bijdrage aan het behalen van de mondiale, collectieve doelstelling van USD 100 miljard voor klimaatactie in ontwikkelingslanden.**

### E.1 Doelstelling

Nederland streeft naar een geleidelijke groei van zijn klimaatfinanciering teneinde een redelijke bijdrage te leveren aan de in Parijs overeengekomen collectieve doelstelling van USD 100 miljard klimaatfinanciering per jaar vanaf 2020.

### E.2 Context/probleem

Klimaatverandering stelt ontwikkelingslanden voor een enorme uitdaging. Internationaal is daarom afgesproken dat de ontwikkelde landen ontwikkelingslanden ondersteunen bij hun klimaatactie. Daarbij kan het om publieke financiering gaan, maar ook om private financiering die met publieke middelen is gemobiliseerd. Aangezien de middelen op de OS-begroting beperkt zijn, streeft Nederland naar een 50/50-verdeling tussen publieke en private klimaatfinanciering (motie Sjoerdsma, 2013). Ook streeft Nederland naar een klimaatfinancieringsarchitectuur die ten goede komt aan de armsten en meest kwetsbaren, inclusief vrouwen (in lijn met motie-Voordewind e.a., Kamerstuk 34 775 XVII nr. 38). Door een geïntegreerde aanpak van ontwikkelings- en klimaatdoelstellingen kunnen meer uitgaven als klimaatfinanciering worden aangemerkt dan alleen de specifieke klimaatactiviteiten. Over de klimaatfinanciering die Nederland aan ontwikkelingslanden verstrekt wordt gerapporteerd aan de Tweede Kamer (HGIS-verslag), de EU en UNFCCC.

Klimaatfinanciering is primair een middel tot het bereiken van klimaatresultaten. Het is ook een doel: in de klimaatonderhandelingen kan Nederland niet met gezag andere ontwikkelde landen aansporen hun redelijk aandeel te leveren, als het dat zelf niet doet; en het is niet reëel ontwikkelingslanden aan te sporen hun inspanningen te vergroten als de ontwikkelde landen, inclusief Nederland, hun toezeggingen op het gebied van klimaatfinanciering niet nakomen.

### E.3 Interventies

- Beschikbaar stellen van meer OS-middelen voor klimaatactie, onder andere via het Dutch Fund for Climate and Development.

- Bevorderen van de klimaatrelevantie van de gehele OS-portefeuille via integreren van klimaat in meerjarige landenstrategieën, het beschikbaar stellen van gespecialiseerde klimaatkennis voor posten en het informeren van medewerkers middels trainingen.
- Ondersteunen van initiatieven op het gebied van innovatieve financiering zoals Mobilising More (MoMo) en Innovation Lab om private klimaatfinanciering te vergroten.
- Door deelname in programma's van multilaterale instellingen, zoals de Wereldbank en de ontwikkelingsbanken, bevorderen van een grotere klimaatrelevantie.
- Via actieve participatie in OECD, UNFCCC en EU, bevorderen van internationale afspraken over de definitie van klimaatfinanciering.
- Bijdragen aan vergroten van transparantie van klimaatfinanciering, door onder meer gedegen rapportage aan de EU en UNFCCC, op activiteitsniveau en toelichting op onze wijze van meten van klimaatfinanciering. Tevens is het rapport dat private klimaatfinanciering in kaart brengt openbaar.
- In het bestuur van internationale klimaatfondsen pleiten voor inzet op armsten en meest kwetsbaren, inclusief vrouwen, onder meer via bijdragen aan *gender policies* en *stakeholder policies*.

#### **4. Hoe bereikt Nederland die resultaten en met wie?**

##### *Klimaat is een gedeelde verantwoordelijkheid*

Verschillende ministeries houden zich bezig met de Nederlandse klimaatinzet. Het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) heeft een leidende rol bij de onderhandelingen en de invulling van het Klimaatakkoord in Nederland. Het ministerie van Buitenlandse Zaken maakt deel uit van het klimaatonderhandelingssteam en de Klimaatgezant is zowel werkzaam voor EZK als voor BZ. Buitenlandse Zaken is bij alle internationale aspecten van de Nederlandse klimaatinzet betrokken en is verantwoordelijk voor de klimaatactie in ontwikkelingslanden. De financiering van het internationale klimaatbeleid wordt betaald uit het OS-budget voor ontwikkelingssamenwerking. Ook andere ministeries zoals IenW, LNV en Financiën zijn betrokken bij de uitvoering van het klimaatbeleid.

##### *Mainstreamen van klimaat in ontwikkelingssamenwerking (beleid en activiteiten)*

Klimaatactie en ontwikkeling geïntegreerd vormgeven is het meest efficiënt en effectief. Daarom bevorderen wij dat ontwikkelingsactiviteiten - waar relevant - rekening houden met de gevolgen van klimaatverandering en zo bijdragen aan klimaatadaptatie. Waar van toepassing dienen zij ook zoveel mogelijk bij te dragen aan emissiereductie. Mogelijkheden liggen vooral op het terrein van water, voedselzekerheid en infrastructuur (private-sectorinstrumenten), en in mindere mate op migratie. Inzet is dat klimaat op strategisch niveau goed in beleidsstukken wordt geïntegreerd en medewerkers worden ondersteund en tot integratie gestimuleerd door training en advisering.

##### *Beleidscoherentie voor ontwikkeling*

Coherentie tussen klimaatbeleid en ontwikkelingsbeleid is van groot belang<sup>6</sup>. Implementatie van de Overeenkomst van Parijs vereist een wereldwijde transformatie naar een koolstofarme economie en klimaatbestendige ontwikkeling. De publieke en de private sector zullen hierbij elk hun rol moeten spelen. Op dit moment staat de wereld nog aan het begin hiervan. Er moet tegen gewaakt worden dat maatregelen die goed zijn voor de reductie van broeikasgassen niet ten koste gaan van duurzame ontwikkeling in ontwikkelingslanden. Coherentie vormt daarom leidraad in het beleid en bovenstaande doelen. Het klimaatbeleid mag niet leiden tot mogelijke negatieve gevolgen voor de voedselproductie en zal toegang tot water, bossen en biodiversiteit in ontwikkelingslanden bevorderen. Nederland zet zich in om de mogelijke effecten van de productie van bio-energie te beperken. Ook is afgesproken dat Nederland publieke financiële steun aan de exploratie van nieuwe voorraden fossiele brandstoffen in het buitenland afbouwt (dit zal gerealiseerd zijn vóór 2025), en dat Nederland zich inzet voor een duurzaam handels- en investeringsstelsel en -instrumentarium. De Tweede Kamer wordt jaarlijks geïnformeerd over de voortgang op deze punten.

##### *Samenwerking met de private sector*

Het Nederlandse bedrijfsleven ziet het belang van klimaatverandering: enerzijds vanwege de risico's voor afzetmarkten en toevoerblijven, anderzijds vanwege de investeringsmogelijkheden in groene groei. Nederlandse bedrijven hebben oplossingen in huis waar ontwikkelingslanden veel aan kunnen

<sup>6</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/13/kamerbrief-over-herziening-actieplan-en-jaarrapportage-beleidscoherentie-samenhang-ontwikkeling>

hebben, in sectoren als water, energie en voedselzekerheid, maar ook op het terrein van innovatieve financiering. Publiek geld is soms nodig om projecten mogelijk te maken, bijvoorbeeld in de sfeer van technische assistentie of de verkleining van (vermeende) investeringsrisico's. Het ministerie zet daarom sterk in op private betrokkenheid bij klimaat door onder meer ondersteuning van de ontwikkeling van vernieuwende instrumenten. Zo kan worden bijgedragen aan een meer effectieve uitvoering van het klimaatakkoord, inclusieve groene groei van ontwikkelingslanden en omzetting van Nederlandse bedrijven, terwijl tegelijkertijd het rendement op de publieke klimaatfinanciering toeneemt.

#### *Flexibele kanaalkeuze en programmering van begrotingsartikel 2.3*

Om de doelen te bereiken wordt samengewerkt met verschillende partners en uitvoeringsorganisaties. Per context wordt bekeken welke partner het meest effectief is in het bereiken van de doelen. Resultaatgericht en innovatief zijn daarbij kernwoorden: Nederland richt de klimaatfinanciering zo in dat de beschreven globale doelstellingen effectief en doelmatig worden gehaald (resultaatsturing). Nederland draagt actief bij aan de multilaterale inzet op klimaat (Green Climate Fund, NDC Partnership, Wereldbankgroep) en zet aanvullende bilaterale activiteiten met name daar in waar voor Nederland belangrijke prioriteiten nog onvoldoende door multilaterale klimaatfondsen worden gerealiseerd, of waar Nederland doelgericht bepaalde innovaties wil stimuleren.

#### *Kennis over de relatie tussen klimaat- en ontwikkelingssamenwerking*

Omdat klimaatverandering aan vele andere thema's raakt, en ontwikkelingsresultaten kan ondermijnen, is integratie van klimaat in de ontwikkelingsprogramma's essentieel. Kennis over de relatie en wisselwerking tussen klimaatverandering en de overige prioriteiten is hiervoor noodzakelijk.

De afgelopen jaren is in kaart gebracht hoe klimaatverandering de prioriteiten van het ministerie raakt. Hierbij gaat het zowel om de centrale thematische programma's als om programma's die worden getrokken door de posten. Door samen te werken met gerenommeerde kennisinstellingen wordt het inzicht in de relatie tussen klimaat en ontwikkeling vergroot. Zo werkt het ministerie samen met het Climate and Development Knowledge Network (CDKN), het World Resources Institute (WRI), de commissie voor de milieueffectrapportage (MER), het Climate Policy Initiative (CPI), Tropenbos International en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS)  
Directie Inclusieve Groene Groei (IGG)  
Oktober 2018