



Adviesraad
Internationale
Vraagstukken

Klimaatrechtvaardigheid als noodzaak

AIV-advies 125
Oktober 2023



Adviesraad Internationale Vraagstukken



Naar
inhoud

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) is het adviescollege voor regering en parlement op het gebied van buitenlands beleid. De AIV adviseert gevraagd en ongevraagd over internationale vraagstukken. Het betreft in het bijzonder Europese samenwerking, mensenrechten, ontwikkelingssamenwerking en veiligheidsbeleid. De adviesraad richt zich op strategische dilemma's en op de agendering van nieuwe thema's met het oog op de langere termijn. De AIV beoogt met onafhankelijke, zorgvuldig beargumenteerde adviezen actuele internationale ontwikkelingen te analyseren en te duiden, aanbevelingen te doen voor het Nederlands buitenlands beleid en op deze manier bij te dragen aan het politieke en maatschappelijke debat over internationale kwesties.

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter

Prof. A.G. (Bert) Koenders

Leden

LGen b.d. G.J. (Jan) Broeks

Dr. D.J.M. (Dorette) Corbey

M.W.J.A. (Tanya) van Gool

Prof. dr. L.J. (Luuk) van Middelaar

Prof. dr. mr. J.E. (Janne) Nijman

Drs. A. (Bram) van Ojik

Mr. H.J.J. (Henne) Schuwer

Prof. dr. E.B. (Annelies) Zoomers

Secretaris-Directeur

Drs. M.E. (Marja) Kwast-van Duursen

Commissieleden

Het advies is opgesteld door de Commissie Internationale Klimaatrechtvaardigheid

Mr. J.N.M. (Koos) Richelle (voorzitter)

Prof. dr. B.J.M. (Bas) Arts

Drs. L.G. (Linda) Broekhuizen

Dr. D.J.M. (Dorette) Corbey

Mr. dr. H. (Hanneke) van Eijken

Dr. K. (Kellie) Liket

Prof. R. (Ronald) de Jong

Drs. A. (Bram) van Ojik

Dr. M.J. (Margaretha) Wewerinke-Singh

Drs. L.G.J. (Léon) Wijnands

Prof. dr. E.B. (Annelies) Zoomers

J. (Jorrit) Oppewal, MSc (raadsadviseur)

Overige leden van de Commissie Ontwikkelingssamenwerking hebben een bijdrage geleverd aan het advies

Prof. dr. J. (Jenny) Dankelman

Prof. dr. M. (Marleen) Dekker

Dr. S. (Sara) Kinsbergen

Dr. A.O. (Antony) Ong'ayo

M. (Marieke) Schouten



De AIV heeft het advies 'Klimaatrechtvaardigheid als noodzaak' (AIV-advies 125) vastgesteld op 12 oktober 2023.



Inhoudsopgave



Samenvatting	4	▶ Hoofdstuk 5	
Aanbevelingen	7	Voeren van groene sector- en industriepolitiek	
▶ Hoofdstuk 1		5.1 Industriebeleid in grote economieën	31
Drievoudige ongelijkheid		5.2 Industriebeleid in het mondiale Zuiden	32
1.1 De noodklok	11	5.3 Huidig beleid	33
1.2 Drievoudig ongelijk: oorzaak, gevolg en oplossing	12	▶ Hoofdstuk 6	
1.3 Internationaal klimaatbeleid	16	Financieren van klimaattransitie	
▶ Hoofdstuk 2		6.1 Omvang	36
Perspectieven op een rechtvaardige transitie		6.2 Kwaliteit	38
2.1 Wat is rechtvaardig	20	6.3 Nieuwe financieringsbronnen	39
2.2 Zes perspectieven op een wereldwijde <i>Just Transition</i>	21	6.4 Huidig beleid	41
2.3 Een <i>Just Transition</i> ten tijde van geopolitieke spanningen	22	▶ Hoofdstuk 7	
▶ Hoofdstuk 3		Bevorderen van beleidscoherentie	
Reguleren van de markt		7.1 De negatieve gevolgen elders van de Nederlandse economie	43
3.1 Van bbp-groei naar brede welvaart	25	7.2 Het voorkomen van schade	44
3.2 Marktregels	25	7.3 Huidig beleid	46
3.3 Huidig beleid	27	Epiloog	47
▶ Hoofdstuk 4		Eindnoten	49
Beïnvloeden van consumentengedrag		Bijlagen	55
4.1 Sturen met prijzen	29	I Adviesaanvraag	55
4.2 Huidig beleid	30	II Geraadpleegde personen	59
		III Lijst van figuren	61
		IV Lijst van afkortingen	62



Samenvatting



Naar
inhoud

De constante stroom aan nieuwsberichten over natuurgeweld in verschillende landen onderstreept dat klimaatverandering een van de grootste uitdagingen is waar de wereld voor staat. Niet alle vormen van natuurgeweld kunnen aan klimaatverandering worden toegeschreven. Maar dat er in veel gevallen een verband bestaat is onmiskenbaar. Naast de acute gevolgen leidt de opwarming van de aarde, zoals in gezaghebbende internationale rapporten is aangetoond, ook tot de geleidelijke afbraak van ecosystemen en vermindering van landbouwopbrengsten, hetgeen het levensonderhoud van miljoenen mensen bedreigt.

Ondanks de snel toenemende investeringen in verduurzaming schiet de wereldwijde klimaatactie om de doelen van het Akkoord van Parijs te halen tekort. Daarbij speelt het gebrek aan klimaatrechtvaardigheid een belangrijke en onderschatte rol. In dit advies wordt dat begrip niet alleen nader gedefinieerd, maar ook gezien als essentiële en noodzakelijke voorwaarde voor het behalen van de klimaatambities. Landen met de grootste historische verantwoordelijkheid voor klimaatverandering doen in eigen land niet genoeg om de emissies op tijd terug te dringen en hebben te weinig oog voor een eerlijke externe en interne verdeling van de kosten. Daarnaast schieten deze landen op internationaal vlak tekort in de ondersteuning van ontwikkelingslanden, die nauwelijks aan het probleem hebben bijgedragen, maar er vaak wel de grootste schade van ondervinden.

Dit gebrek aan klimaatrechtvaardigheid ondermijnt het draagvlak voor de beleidsmaatregelen die nodig zijn om de doelen van het Akkoord van Parijs te halen. In verschillende landen zijn er tekenen zichtbaar van groeiende weerstand tegen verdergaande maatregelen, zoals belastingen op vervuilende productie en consumptie. Vooral lage-inkomenslanden zijn in eerste instantie gefocust op andere prangende vraagstukken, zoals het bevorderen van voedselzekerheid, werkgelegenheid en het verbeteren van infrastructuur, toegang tot elektriciteit, onderwijs en gezondheidszorg — vaak in een context van groeiende politieke instabiliteit. Het is niet waarschijnlijk dat zij schaarse middelen ten koste van deze doelstellingen zullen verleggen naar klimaatactie gericht op de lange termijn. Ze hebben simpelweg niet de financiële slagkracht voor de benodigde investeringen in mitigatie en adaptatie.

Zo kan klimaatonrechtvaardigheid leiden tot uitstel van klimaatactie en vertraging van belangrijke investeringen, zoals in hernieuwbare energie of de bescherming van cruciale ecosystemen. Dit brengt de wereld dicht bij het overschrijden van planetaire grenzen en kantelpunten.

Bij onvoldoende aandacht voor mondiale klimaatrechtvaardigheid bestaat bovendien het gevaar van groeiende ongelijkheid, armoede, instabiliteit en conflict, met name in kwetsbare landen. Dit kan vluchtelingenstromen katalyseren, ook richting Europa. Daarnaast vormen falende staten een bedreiging voor vrede en veiligheid in Europa zelf. Zij kunnen een ingang bieden voor grotere invloed van landen zoals Rusland, of een basis vormen voor terroristische en criminele organisaties. De noodzaak van effectiever beleid op het terrein van falende staten en ten aanzien van de factoren die aan die fragiliteit bijdragen, vereist dus ook meer aandacht voor klimaatrechtvaardigheid.

Landen in het mondiale Zuiden betichten de Europese Unie (EU) steeds vaker van klimaathypocrisie. Europese landen staan nog altijd fossiele investeringen in de eigen economie toe, maar hebben bezwaren tegen arme landen die hun lokale fossiele brandstofvoorraden willen exploiteren in het belang van economische ontwikkeling. Het gebruik van handelsbeleid om vervuilende import uit ontwikkelingslanden tegen te gaan wordt vaak ervaren als groen protectionisme. Ook het niet nakomen van afspraken over klimaatfinanciering heeft de geloofwaardigheid van de EU aangetast.

Het ongenoegen hierover ondermijnt de bredere relatie tussen de EU en het mondiale Zuiden, wat het vermogen van de EU om andere doelen na te streven in de geopolitieke arena belemmert.



De regering heeft de AIV gevraagd te adviseren over de manier waarop Nederland kan werken aan een eerlijke en rechtvaardige klimaattransitie. Naast de genoemde factoren van algemene aard, zijn er voor Nederland in het bijzonder zwaarwegende redenen om in internationale klimaatrechtvaardigheid te investeren. De Nederlandse bijdrage aan historische CO₂-emissies is relatief hoog. Sinds het begin van de industriële revolutie heeft Nederland meer CO₂ uitgestoten dan bijna alle Afrikaanse landen bij elkaar, met tezamen meer dan 1 miljard inwoners. Op dit moment stoot de gemiddelde Nederlander 40 keer meer broeikasgassen uit dan de gemiddelde Tanzaniaan.

Daarnaast is Nederland als laaggelegen delta relatief kwetsbaar voor de langetermijneffecten van klimaatverandering. De Nederlandse economie is bovendien voor een aanzienlijk deel afhankelijk van het buitenland, en daarmee gevoelig voor klimaatontwrichting elders. Tenslotte heeft Nederland als uitzonderlijk rijk land ook de mogelijkheden om een substantiële bijdrage te leveren.

Perspectieven

Hoe ziet een mondiaal rechtvaardige transitie eruit? Gezien de vele dimensies van dit onderwerp is er geen eenduidige definitie te geven. De AIV maakt in de analyse onderscheid tussen zes verschillende perspectieven:

1. planetaire grenzen;
2. historische schuld;
3. rechten;
4. solidariteit;
5. eerlijke markt;
6. ontwikkelingskansen voor het mondiale Zuiden.

Sommige perspectieven overlappen elkaar, terwijl andere kunnen leiden tot spanning en dilemma's. De wereld moet binnen planetaire grenzen blijven, maar niet ten koste van armoedebestrijding en economische ontwikkeling in lage-inkomenslanden. Er is sprake van historische schuld van rijke landen, maar dat betekent niet dat opkomende economieën geen actie hoeven te ondernemen. De zorgen over slechte arbeidsomstandigheden en milieuschade door de winning van kritieke mineralen moeten effectief worden aangepakt, maar niet de transitie vertragen.

Tegen de achtergrond van deze perspectieven analyseert de AIV het Nederlands, Europees en internationaal klimaatbeleid op een aantal belangrijke terreinen:

- (a) het reguleren van de markt;
- (b) het beïnvloeden van consumentengedrag;
- (c) groene industriepolitiek;
- (d) internationale klimaatfinanciering;
- (e) beleidscoherentie.

Met betrekking tot marktregulering en consumentenbeïnvloeding (a en b) stelt de AIV vast, in lijn met het ambtelijk Interdepartementaal Beleidsonderzoek Klimaat (2023), dat het Nederlandse en Europese klimaatbeleid vooral stoelt op vrijwilligheid en prijsprikkels. Dat draagt enerzijds vaak bij aan groeiende ongelijkheid en anderzijds gaat het simpelweg niet snel genoeg. Strikte en heldere regulering om vervuilende sectoren en activiteiten aan banden te leggen kan de transitie verder versnellen en tevens zorgen voor rechtvaardige uitkomsten.

Ambitieuze Europese industriepolitiek (c) is onmisbaar om de nieuwe groene economie proactief vorm te geven. Daarbij is het wel zaak om de gevolgen voor het mondiale Zuiden veel beter in ogenschouw te nemen. Subsidies voor groene industriële sectoren in het Westen, zoals accu's of groen

staal, kunnen nadelig zijn voor de opkomst van diezelfde sectoren in het Zuiden. Zo zou de wereld voorsorteren op een ongelijke verdeling van de baten van de transitie. In het bijzonder zou men daarbij moeten kijken naar de belangen van de bevolkingen in de lage-inkomenslanden. De groene transitie biedt tegelijkertijd uitzonderlijke kansen voor veel landen in het mondiale Zuiden vanwege groot potentieel voor hernieuwbare energie en reserves van de benodigde mineralen, onder andere voor accu's. Zonder gezamenlijke inspanningen om dit te faciliteren kan de transitie echter leiden tot een geopolitieke race om grondstoffen in het mondiale Zuiden, terwijl de behoeften en kansen voor lokale economieën worden verwaarloosd. Het benutten van die kansen vraagt om effectief groen sector- en industriebeleid, bijvoorbeeld rond de verwerking van lokaal gewonnen kritieke grondstoffen of de productie van zonnepanelen. De afgelopen decennia zijn ontwikkelingslanden vaak ontmoedigd om sector- en industriepolitiek te voeren. Zeker nu dit in rijke landen weer op de agenda staat, is het zaak om die houding te veranderen en de samenwerking te zoeken op dit terrein. Dit zou ook een effectieve manier zijn om invulling te geven aan de wens tot versterkt engagement met landen in het Zuiden, omdat het benutten van de kansen van de groene transitie ook voor veel van hen een topprioriteit is.

Klimaatfinanciering (d) kan daar een rol bij spelen, maar dan moet zowel de omvang als de kwaliteit ervan omhoog. De toezegging van 100 miljard dollar aan jaarlijkse klimaatsteun door rijke landen is tot nu toe niet waargemaakt, terwijl de behoefte inmiddels al vele malen hoger is, ook voor de compensatie van geleden klimaatschade. Hoewel Nederland zegt zijn eerlijke aandeel reeds te leveren, komen die middelen uit het budget voor reguliere ontwikkelingssamenwerking en zijn dus niet additioneel. Het verbeteren van de kwaliteit van klimaatfinanciering vraagt om hervorming. Het huidige gefragmenteerde en donor-gestuurde model stelt ontwikkelingslanden niet in staat om de middelen effectief in te zetten voor het ondersteunen van nationaal klimaatbeleid. Het kanaliseren van een groter deel van de financiering via landen-gedreven partnerschappen kan daarbij helpen. Ook moet een groter deel van de financiering bestaan uit publieke middelen voor klimaatadaptatie. Die middelen kunnen tevens krachtiger worden ingezet als hefboom voor de noodzakelijke investeringen.

Op het gebied van beleidscoherentie (e) moet prioriteit worden gegeven aan het verminderen van de eigen bijdrage aan klimaatverandering en het zoveel mogelijk beperken van de schade van de Nederlandse economie voor mens en milieu. De wereldwijde voetafdruk van de gemiddelde Nederlander valt moeilijk te verenigen met het doel om binnen planetaire grenzen te leven. Vermindering ervan vergt aanpassing van huidige productie- en consumptiepatronen. Daar is geïntegreerd beleid voor nodig, met limieten voor specifieke voetafdrukindicatoren. Daarnaast is ambitieuze wetgeving vereist op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen, zowel nationaal als Europees.

Richting rechtvaardigheid

Een gebrek aan klimaatrechtvaardigheid ondermijnt het draagvlak voor ambitieus klimaatbeleid wereldwijd. Tegelijkertijd mogen zorgen over de rechtvaardigheid van klimaatbeleid niet leiden tot vertraging van de transitie. Dat zou juist tot meer onrecht leiden. De uitdaging is om de transitie te versnellen op een manier die tegelijkertijd effectief én rechtvaardig is.

De kernboodschap van dit advies is drieledig. Ten eerste is internationale klimaatrechtvaardigheid in het Nederlandse belang. Ten tweede moet Nederland, om hier werk van te maken, de klimaatinspanningen in het kader van het buitenland- en ontwikkelingsbeleid intensiveren en daarbij meer investeren in de dialoog en de samenwerking met het mondiale Zuiden, gericht op de effectieve ondersteuning van ontwikkelingslanden. Ten derde vraagt internationale klimaatrechtvaardigheid om snellere terugdringing van de eigen emissies en de bredere mondiale voetafdruk van de Nederlandse economie.

Tot slot is het van belang te benadrukken dat internationale klimaatrechtvaardigheid wat de AIV betreft verder gaat dan het herstellen van schade en onrecht. Het is een toekomstgerichte en gezamenlijke agenda richting een duurzamere, eerlijkere, veiligere en meer welvarende wereld.

Aanbevelingen



Naar inhoud

Additionele inspanningen om internationale klimaatrechtvaardigheid te bevorderen zijn hard nodig, zowel in het buitenland- en ontwikkelingsbeleid, als op het vlak van beleid gericht op de Nederlandse economie en samenleving.

Met betrekking tot het buitenland- en ontwikkelingsbeleid doet de AIV de volgende aanbevelingen:

► Aanbeveling 1

Erken wereldwijde klimaatrechtvaardigheid als noodzakelijke voorwaarde voor een succesvolle klimaattransitie en communiceer hier duidelijk over, zowel in nationaal als in internationaal verband.

Onderken dat Nederland internationale en historische verantwoordelijkheid moet nemen voor een rechtvaardige transitie en maak expliciet waarom dat ook een zaak van verlicht eigenbelang is. Zet actief in op de rechtvaardigheidsaspecten als cruciaal onderdeel van internationaal klimaatbeleid en internationale onderhandelingen. Deze vormen immers een noodzakelijke voorwaarde voor het behalen van de doelen uit het Akkoord van Parijs. Het integreren van klimaatrechtvaardigheid in het buitenlandbeleid is ook van eminent belang in de context van toenemende geopolitieke rivaliteit. Een dergelijke agenda versterkt de relatie met landen in het mondiale Zuiden en verkleint de kansen op politieke instabiliteit en conflict in de regio's rondom Europa, met alle gevolgen van dien.

► Aanbeveling 2

Intensiveer de dialoog over klimaatrechtvaardigheid met het mondiale Zuiden in fora van multilaterale samenwerking en zorg ervoor dat de belangen van de lage inkomenslanden van meet af aan worden meegenomen in een coherent Europees klimaatbeleid.

Europees klimaatbeleid, zoals groene industriepolitiek, de koolstof-importheffing (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, CBAM), restricties voor fossiele investeringen in het buitenland, wetgeving voor maatschappelijk verantwoord ondernemen en het tegengaan van ontbossing heeft vaak ongewenste gevolgen voor productieve sectoren in het mondiale Zuiden. Dat leidt steeds vaker tot frustratie. De EU moet de dialoog hierover snel intensiveren en tijdig specifiek flankerend beleid opstellen. Nederland zou in EU-verband moeten pleiten voor nieuwe, gerichte steun- en transitieprogramma's voor landen die negatief worden geraakt door de CBAM en de anti-ontbossingswetgeving.

► Aanbeveling 3

Verhoog de klimaatfinanciering voor lage- en middeninkomenslanden en maak deze vanaf nu, zoals internationaal afgesproken, additioneel aan de uitgaven voor reguliere ontwikkelingssamenwerking ter hoogte van 0,7 procent van het bruto nationaal inkomen.

Zorg daarbij dat minimaal de helft van de klimaatfinanciering is bestemd voor adaptatie, met de nadruk op lage-inkomenslanden.

Bepleit in internationaal verband:

- Een nieuw klimaatfinancieringsdoel voor de periode na 2025 dat erop gericht moet zijn om vanaf 2030 tenminste 1 biljoen (oftewel 1000 miljard) dollar per jaar aan totale externe publieke en private financiering voor lage- en lage-middeninkomenslanden mogelijk te maken, in lijn met het rapport van de *High-Level Expert Group* over klimaatfinanciering.
- De toetreding van rijke niet-westerse landen, zoals de Golfstaten, tot de groep van officiële verstrekkers van klimaatfinanciering, zodat ook zij doelen stellen en daarover moeten rapporteren. Deze landen kunnen meer bijdragen als het gaat om mitigatie en internationale klimaatfinanciering.
- De uitbreiding van de inzet van andere financieringsbronnen, waaronder internationale luchtvaart- en scheepvaartbelastingen en schuldenswaps.



► Aanbeveling 4

Gebruik de invloed van Nederland binnen de Internationale Financiële Instellingen om te pleiten voor hervorming van het internationale financieel-economische systeem, in lijn met principes van klimaatrechtvaardigheid zoals in dit advies uitgewerkt. Zoek daarvoor brede internationale coalities.

Het huidige systeem werkt onvoldoende in het belang van ontwikkelingslanden. De landen die het meest behoefte hebben aan klimaatinvesteringen hebben de minste mogelijkheden daartoe, omdat zij hoge rentes betalen op de internationale kapitaalmarkt.

Zet in deze context in op:

- Actieve aansluiting bij het *Bridgetown*-initiatief van de premier van Barbados, gericht op hervorming van het mondiale systeem voor ontwikkelingsfinanciering. Pleit voor de extra uitgifte van bijzondere trekkingsrechten (*Special Drawing Rights*, SDRs) voor klimaatinvesteringen en hervorming van het toewijzingsmechanisme, zodat een groter deel van de SDRs ten goede komt aan ontwikkelingslanden.
- Rechtvaardige uitkomsten van internationale koolstofmarkten, die onder de juiste voorwaarden kunnen leiden tot meer duurzame investeringen in ontwikkelingslanden. Pleit in internationaal verband voor sterkere regulering van deze markt, om greenwashing te voorkomen.

► Aanbeveling 5

Faciliteer waar mogelijk en effectief groen en inclusief sector- en industriebeleid in landen in het mondiale Zuiden en ondersteun dit door middel van gerichte partnerschappen, bijvoorbeeld in het kader van *Team Europe Initiatieven*.

Zorg ervoor dat deze partnerschappen uitgaan van lokaal gedefinieerde prioriteiten, vaak gericht op groene industrialisatie, waarde-toevoeging en banencreatie. Wees daarbij bereid om verder te kijken dan kortetermijnbelangen voor Europa, bijvoorbeeld door te investeren in de lokale verwerking van grondstoffen voor de groene transitie, ook als het goedkoper is om deze in ruwe vorm te importeren en in Europa te verwerken. Zorg dat de partnerschappen verder gaan dan individuele investeringsprojecten, en ook bijdragen aan institutionele versterking voor lokaal industriebeleid en de (her)opleiding van werknemers. Investeer in de kennis van relevante ministeries op dit terrein.

► Aanbeveling 6

Neem, in navolging van bestaande *Just Energy Transition Partnerships*, het voortouw bij het opzetten van een multi-donor partnerschap, gericht op een specifieke klimaatgerelateerde uitdaging in één van de landen binnen het Nederlandse beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Dit moet een eerste aanzet vormen voor een bredere hervorming van de wijze waarop klimaatfinanciering wordt ingericht. Het zwaartepunt van de Nederlandse klimaatfinanciering moet verschuiven van talloze kleine ontwikkelingsprojecten naar meer structurele langetermijnprogramma's, vormgegeven op basis van lokaal eigenaarschap en met een open oog voor de effecten op gelijkheid en rechtvaardigheid.



Met betrekking tot de Nederlandse economie en samenleving doet de AIV de volgende aanbevelingen:



► Aanbeveling 7

Verminder de eigen bijdrage aan klimaatverandering zo snel als mogelijk.

Dit laat een groter deel van het resterende koolstofbudget voor ontwikkelingslanden, hetgeen een vereiste is voor een rechtvaardige transitie.

In deze context moet Nederland:

- De inspanningen voor emissiereductie zo veel als mogelijk opvoeren om al vóór 2050 het doel van *net zero* te kunnen bereiken en in 2040 op tenminste 90 procent reductie ten opzichte van 1990 uit te komen, in lijn met de oproep van de Europese wetenschappelijke adviesraad voor klimaatverandering.
- Een tijdspad opstellen voor de uitfasering van directe en indirecte fossiele subsidies.

► Aanbeveling 8

Versterk de coherentie van beleid om de negatieve impact van de Nederlandse economie op mens en milieu elders te beëindigen.

Maak hier werk van door:

- Een taskforce samen te stellen, met betrokkenheid van tenminste de ministeries van Buitenlandse Zaken; Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit; Economische Zaken en Klimaat; Defensie; en Financiën die zich specifiek toelegt op maatregelen die de internationale klimaattransitie bevorderen, met nadruk op de rechtvaardigheidsaspecten, en daar jaarlijks over rapporteert.
- Tijdgebonden limieten te stellen voor de vermindering van de wereldwijde broeikasgas-, land-, water- en biodiversiteitsvoetafdruk van Nederland.
- In te zetten op ambitieuze Nederlandse wetgeving voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen en coalities te sluiten om zo spoedig mogelijk te komen tot een vergelijkbaar ambitieniveau voor de voorgestelde Europese wetgeving op dit vlak.



► Aanbeveling 9

Investeer in breed maatschappelijk draagvlak binnen Nederland voor een wereldwijd rechtvaardige klimaattransitie.

Doe dit door leiders van bedrijven en maatschappelijke organisaties aan te spreken op hun verantwoordelijkheid. Investeer ook gericht in draagvlak door de internationale dimensie van klimaatrechtvaardigheid nadrukkelijk te betrekken bij relevante debatten, onder andere in het kader van het ingestelde Burgerforum over klimaat- en energiebeleid.



Inwoners van New Delhi banen zich een weg door een ondergelopen straat. Steden in lage- en middeninkomenslanden krijgen hier door klimaatverandering frequenter mee te maken omdat de stedelijke infrastructuur de toegenomen intensiteit van de neerslag niet aankan.

Drievoudige ongelijkheid

▶ 1.1 De noodklok

Als onderdeel van dit adviestraject sprak de AIV met Bijoy Chakraborty, voorzitter van de *Confederation of Indian Small Tea Growers Association*. Hij legde uit hoe de verzenkende hitte van Noord-India ook de wereldberoemde theeplantages in de hooglanden van Assam en Darjeeling heeft bereikt, waar de middagtemperatuur nu regelmatig 42 graden of meer bedraagt. Behalve dat dit een hoge tol eist van de arbeiders die op de theeplantages werken, verschrompelen en sterven de theebladeren af wanneer zij dagen of weken achtereen aan dergelijke hitte worden blootgesteld. Over het algemeen verdraagt het theegewas maximaal 35 graden. De lokale theesector kan door klimaatverandering worden ontwricht, met gevolgen voor de honderdduizenden mensen die er voor hun levensonderhoud van afhankelijk zijn. In de lageregelegen gebieden van Noord-India en Pakistan gaat de temperatuur soms al richting de 50 graden. Zeker in combinatie met hoge luchtvochtigheid vormt dat een acuut gevaar voor de volksgezondheid. Mensen vallen er letterlijk bij neer.¹ De urgentie van dit type veranderingen voor nationaal en internationaal beleid staat buiten kijf.

De opwarming van de aarde, die met veel van deze veranderingen verband houdt, is slechts één van de milieu-uitdagingen waarmee de wereld wordt geconfronteerd. Het *Stockholm Resilience Centre* coördineert uitgebreid onderzoek naar negen planetaire grenzen, waaronder klimaatverandering, verlies van biodiversiteit, waterschaarste en chemische verontreiniging. Volgens dit onderzoek staat de wereld op het punt de meeste van deze grenzen te overschrijden. Dit zet de toekomst van de mensheid op het spel, aangezien we afhankelijk zijn van de planeet om ons te voorzien van de basisbehoeften voor ons bestaan: de lucht die we inademen, het water dat we drinken en het voedsel dat we eten.

In de woorden van Antonio Guterres, secretaris-generaal van de Verenigde Naties (VN), “bevindt de wereld zich op een snelweg naar de hel met de voet vast op het gaspedaal.”² De doelstelling om de opwarming van de aarde te beperken tot 1,5 graad, zoals opgenomen in het Akkoord van Parijs van 2015, raakt steeds verder uit zicht. Ook al is onze planeet tot nu toe met ‘slechts’ 1,1 graad opgewarmd, de gevolgen zijn nu al duidelijk waarneembaar. Ze pakken ook zeer onrechtvaardig uit. De gemeenschappen en landen die het minst aan de klimaatverandering hebben bijgedragen, ondervinden de ergste gevolgen, maar hebben het minste toegang tot financiële en andere middelen om ermee om te gaan.

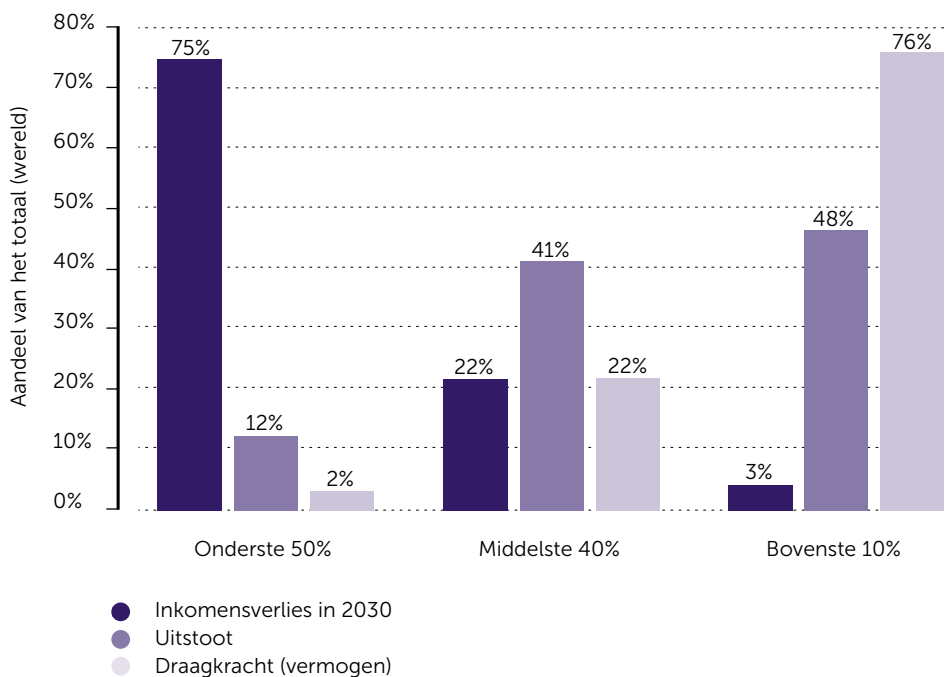
De uitdaging waar de wereld voor staat is niet nieuw. De ontwikkelingssamenwerkingsnota *Een wereld van verschil* van september 1990 opent met een citaat van de Indonesische politicus, intellectueel en diplomaat Soedjatmoko:

“Ontwikkelingssamenwerking is niet een kwestie van liefdadigheid, maar een ieders probleem dat gaat over het in stand houden van de ecologische systemen waarvan het voortbestaan van de gehele mensheid zal afhangen, en van de beheersbaarheid van de menselijke samenleving. Het is dus geen utopisch doel meer, maar een praktische noodzakelijkheid. Het is een probleem van de mondiale voorbereiding van de mensheid op de 21e eeuw. En we weten, of ten minste vermoeden, hoe onvoorbereid wij allen op die toekomst zijn.”³

Dit eerste hoofdstuk laat zien dat die voorbereiding meer dan 30 jaar later, ondanks verschillende initiatieven daartoe, nog altijd tekortschiet.

► 1.2 Drievoudig ongelijk: oorzaak, gevolg en oplossing

Berekeningen van het *World Inequality Lab* laten zien dat de rijkste 10 procent van de wereldbevolking verantwoordelijk is voor bijna de helft van de broeikasgasemissies, maar in relatieve zin slechts 3 procent van de schade ondervindt (zie figuur 1). De armste 50 procent, goed voor slechts 12 procent van de emissies, krijgt in relatieve termen 75 procent van de rekening gepresenteerd, terwijl juist die groep nagenoeg geen toegang heeft tot de middelen die nodig zijn om de gevolgen op te vangen en zich aan te passen. Er is dus sprake van een driedubbele ongelijkheid: in de oorzaken, de gevolgen, en de toegang tot oplossingen.⁴



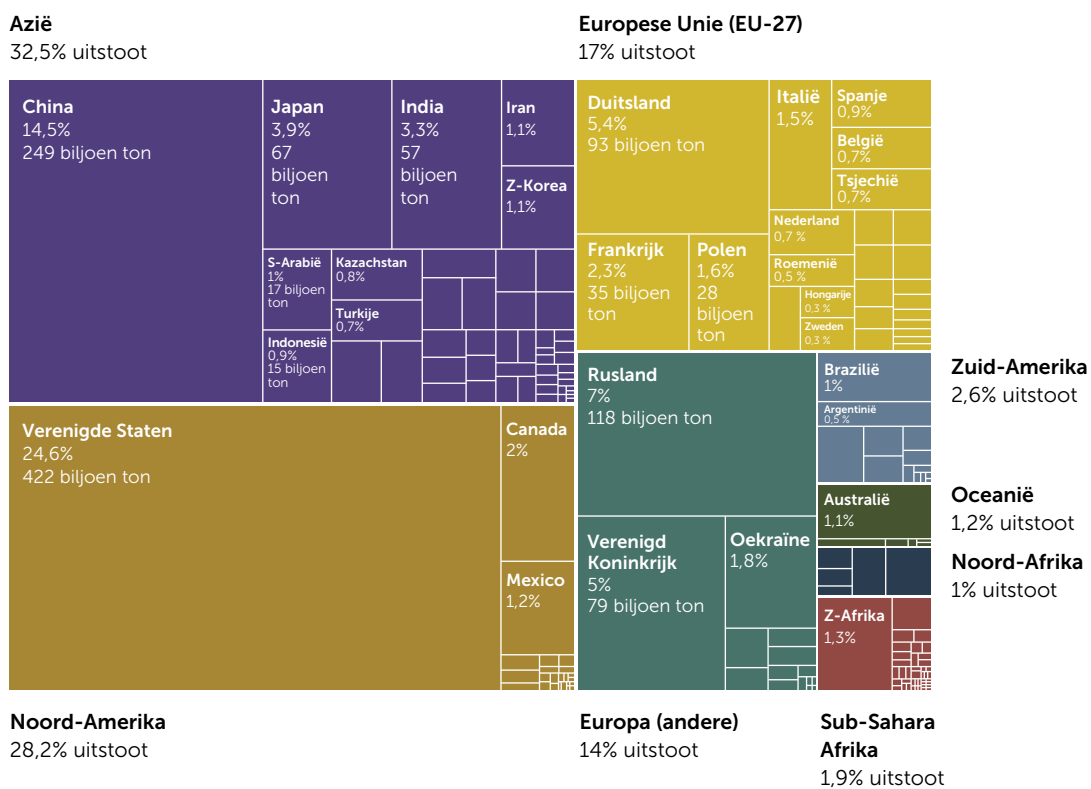
Figuur 1. Mondiale klimaatongelijkheid: verwacht inkomensverlies door klimaatverandering, uitstoot van broeikasgassen en financieringsvermogen, als percentage van het totaal.⁵

Oorzaak

Rijke en geïndustrialiseerde landen spelen een grote rol bij het ontstaan en de verdieping van de klimaatverandering. Europa (inclusief Rusland) en Noord-Amerika, waar 1,1 miljard mensen wonen (14 procent van de wereldbevolking), zijn verantwoordelijk voor 59 procent van de historische CO₂-uitstoot. De 46 minst ontwikkelde landen, waar ook 1,1 miljard mensen wonen, zijn verantwoordelijk voor minder dan 3 procent.⁶ Nederland heeft als klein land een disproportionele bijdrage geleverd, met 0,7 procent van de historische wereldwijde CO₂-uitstoot. Dat is meer dan de historische uitstoot van alle landen in Sub-Sahara Afrika (met uitzondering van Zuid-Afrika) tezamen (0,6 procent) (zie figuur 2).

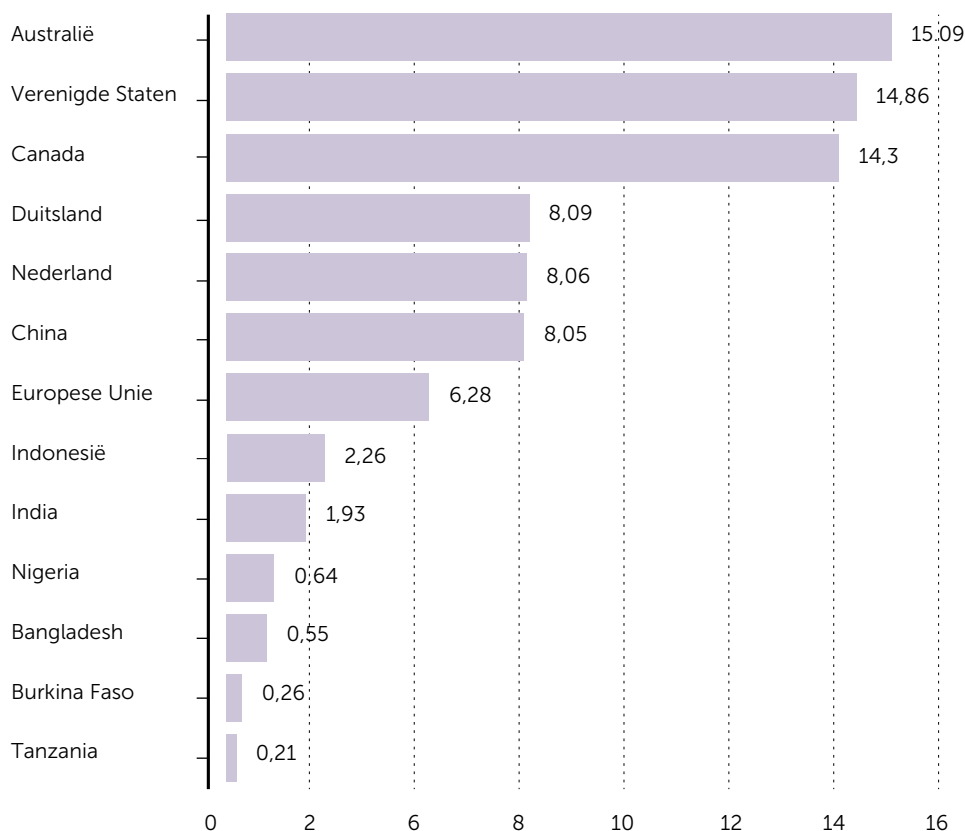
En ook vandaag is de uitstoot nog ongelijk verdeeld. De gemiddelde inwoner van een rijk land heeft op 8 januari al evenveel uitgestoten als de gemiddelde inwoner van een lage-inkomensland in het hele jaar.⁷ In het jaar 2021 was de Nederlandse uitstoot hoger dan die van het grootste Afrikaanse land,

Nigeria, waar meer dan 200 miljoen mensen wonen.⁸ De gemiddelde Nederlander stootte in dat jaar meer dan 12 keer zoveel uit als de gemiddelde Nigeriaan en bijna 40 keer zoveel als de gemiddelde Tanzaniaan (figuur 3).



Figuur 2. Cumulatieve CO₂-emissies, 1750-2021. Fossiele emissies worden weergegeven, inclusief emissies van energie en industrie. Veranderingen in landgebruik zijn niet inbegrepen.⁹

In de afgelopen decennia is ook de uitstootongelijkheid binnen landen en regio's sterk gegroeid. In Europa zijn de per capita emissies van de top 10 procent grootste uitstoters zes keer hoger dan die van de onderste 50 procent. In Oost-Azië is dat zelfs veertien keer hoger. Het is de wereldwijde elite, vooral in het Westen maar in toenemende mate ook in opkomende economieën, die disproportioneel bijdraagt. Sinds 1990 is de top 1 procent van de wereldwijde uitstoters verantwoordelijk voor 23 procent van de groei in emissies. Dat is meer dan de onderste 50 procent tezamen.¹⁰



Figuur 3. CO₂-emissies per capita (ton), 2021¹¹



Gevolgen

Klimaatverandering houdt rechtstreeks verband met de toename van de frequentie en de intensiteit van extreme weersomstandigheden.¹² De gevolgen doen zich overal ter wereld gelden, maar zijn groter in de gebieden die van oorsprong al warmer waren en waar zich veel lage- en middeninkomenslanden bevinden. Zo kampt de Hoorn van Afrika met de grootste droogte ooit, wat leidt tot het verlies van voedselgewassen en de decimering van de veestapel, het belangrijkste bezit in veel gemeenschappen. De cyclonen die Mozambique elk jaar teisteren worden steeds heviger. De cycloon *Idai* verwoestte in 2019 Beira, de tweede grootste stad van het land, en leidde tot een schade van ongeveer 3 miljard dollar, zo'n 20 procent van het bruto binnenlands product (bbp). Een derde van Pakistan kwam onder water te staan als gevolg van de overstromingen in 2022 en de huizen, akkers en bedrijven van tientallen miljoenen mensen werden verwoest.

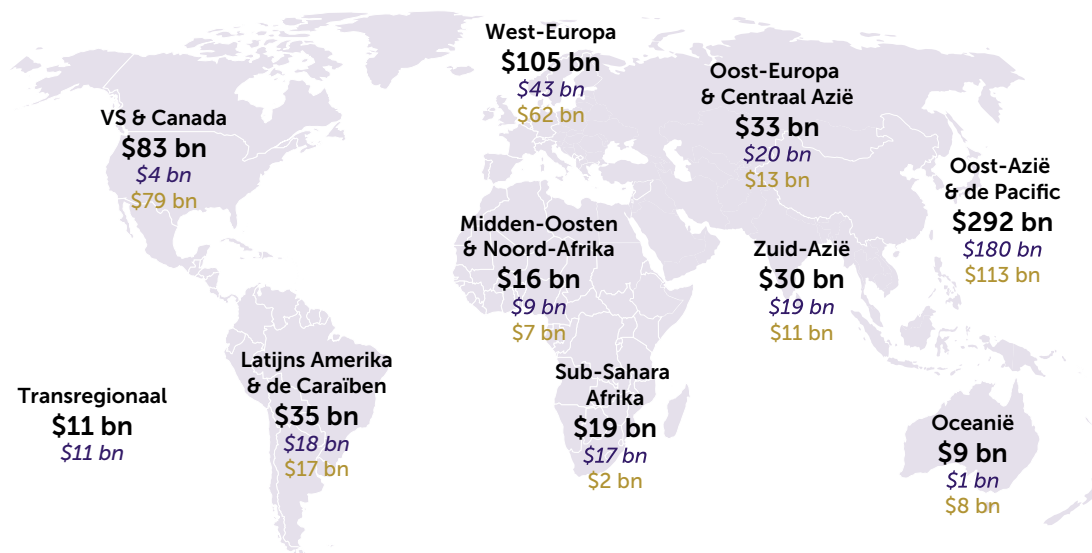
Naast deze rampensituaties raakt ook de geleidelijke opwarming van de aarde ontwikkelingslanden het hardst. De landbouwproductiviteit is in veel Afrikaanse, Aziatische en Latijns-Amerikaanse landen tot 30 procent lager als gevolg van klimaatverandering.¹³ Het risico op ernstige ziektes, zoals malaria, is in Afrika meer gestegen als gevolg van klimaatverandering dan in Europa en Noord-Amerika. Modellen van de Wereldgezondheidsorganisatie geven aan dat klimaatverandering tegen 2050 kan leiden tot 250.000 extra sterfgevallen per jaar, waarvan meer dan de helft in Afrika.¹⁴

Toegang tot oplossingen

Ontwikkelingslanden beschikken over onvoldoende financiële middelen om te kunnen investeren in mitigatie (vergroening van de economie), adaptatie (aanpassing aan de onvermijdelijke gevolgen van klimaatverandering) en de compensatie van geleden klimaatschade en *stranded assets*. De beperkte

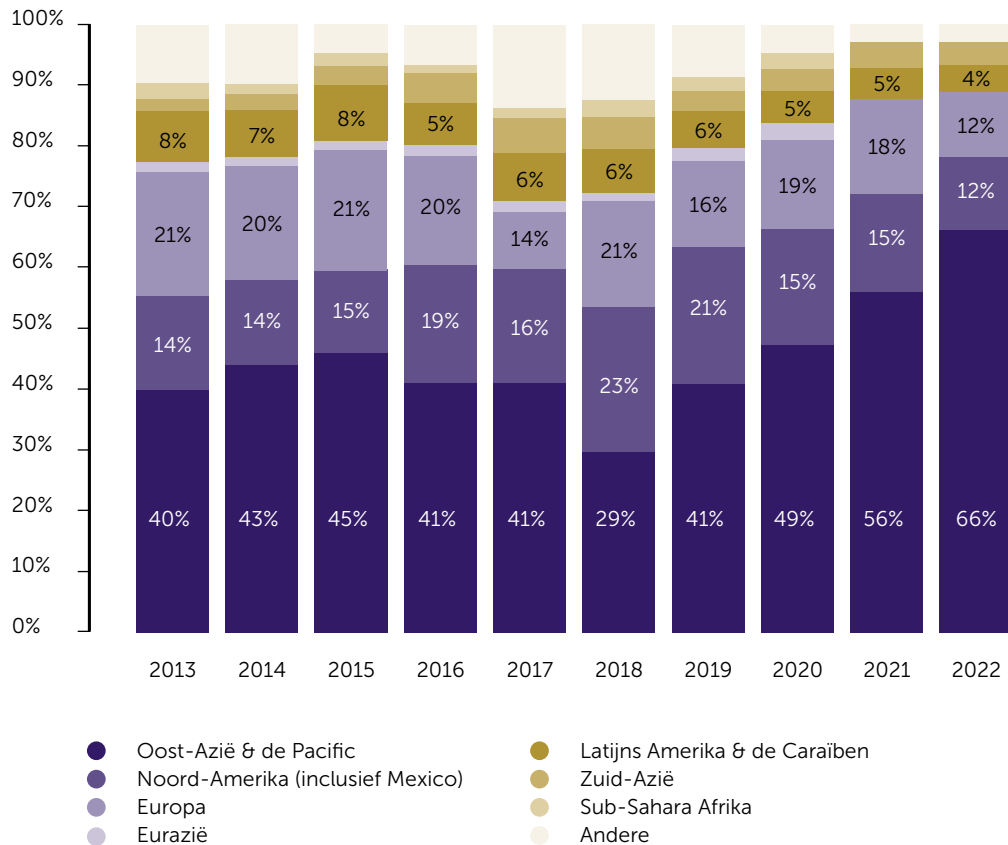
binnenlandse belastinggrondslag biedt geen ruimte voor grootschalige publieke klimaatuitgaven. De toegang tot internationale kapitaalmarkten is beperkt door hoge rentetarieven en groeiende schulden. Het gevolg is een zeer ongelijke verdeling van wereldwijde klimaat investeringen. Van de 632 miljard dollar aan wereldwijde jaarlijkse klimaatuitgaven en investeringen in 2019-2020 kwam slechts zo'n 10 procent terecht in Afrika, het Midden-Oosten en Zuid-Azië, in verschillende opzichten de meest klimaatkwetsbare regio's en tezamen goed voor bijna de helft van de wereldbevolking.¹⁵ Afrika vertegenwoordigt minder dan 2 procent van de wereldwijde investeringen in hernieuwbare energie (figuur 5) en de trend van de laatste jaren is er een van verdere ongelijkheid. De per capita investering in hernieuwbare energie in Afrika daalde van 6 dollar in 2015 tot 3 dollar in 2021, wat 41 keer lager is dan in Europa.¹⁶ Financiering voor klimaatadaptatie in Afrika bedraagt rond de 11 miljard dollar per jaar, minder dan een kwart van wat nodig is.¹⁷

De meest kwetsbare landen zijn niet in staat om hun bevolking te beschermen tegen huidige en toekomstige gevolgen van klimaatverandering. Dit is problematisch vanuit moreel oogpunt, maar ook onverstandig vanuit een wereldwijd economisch perspectief. Klimaatadaptatie-investeringen in kuststeden betalen zich op termijn tot wel 10 keer terug, omdat de schade die wordt voorkomen zo groot is.¹⁸ Daarnaast raken ontwikkelingslanden door het gebrek aan toegang tot kapitaal achterop in de nieuwe groene economie. De verdeling van investeringen in zonne-energie vormt een goed voorbeeld. In Nederland is, mede dankzij fiscale regelingen, het geïnstalleerde vermogen aan zonnepanelen de afgelopen jaren zeer snel gegroeid, tot 22 gigawatt (GW). In het gehele Afrikaanse continent, inclusief de grote zonneparken in Marokko en Egypte, ligt voor slechts 12 GW aan zonnepanelen.¹⁹ Dit terwijl zonnepanelen een veel hoger rendement hebben in Afrika, gezien het hogere aantal zonuren, en er momenteel onvoldoende energie is om aan de lokale vraag te voldoen. Zo'n 600 miljoen Afrikanen hebben nog altijd geen toegang tot elektriciteit, terwijl de huishoudens en bedrijven die wel zijn aangesloten op het net veelvuldig te maken hebben met stroomonderbrekingen wegens onvoldoende productie.



Figuur 4. Totaal bestemming van klimaatgerelateerde investeringen, 2019-2020²⁰ (NB: De blauwe/cursieve cijfers verwijzen naar publieke investeringen, de oranje cijfers verwijzen naar private investeringen.)

Door het gebrek aan toegang tot kapitaal voor groene investeringen loopt Afrika bovendien het risico om een structurele achterstand op te lopen met het oog op de wereldeconomie van de toekomst. Zo blijft het continent fungeren als exporteur van ruwe grondstoffen voor de transitie, terwijl meer winstgevend economische activiteiten, zoals de productie van accu's, zich elders ontwikkelen. Er bestaat een risico dat de nieuwe focus van geopolitieke grootmachten op de leveringszekerheid van kritieke mineralen voor de transitie verzandt in een nieuwe vorm van nekoloniale economische verhoudingen.



Figuur 5. Investerings in hernieuwbare energie per regio, 2013-2022²¹

► 1.3 Internationaal klimaatbeleid

Al in 1972 trok een groep wetenschappers, politici en zakenlieden (de 'Club van Rome') aan de bel, in het rapport *Grenzen aan de Groei*.²² Het rapport gaat onder meer over industriële vervuiling, bevolkingsgroei en uitputting van natuurlijke hulpbronnen, maar het bevat ook aanwijzingen dat broeikasgassen klimaatverandering teweeg kunnen brengen. Sindsdien heeft het bewijs over de oorzaken en gevolgen van klimaatverandering en de vernietiging van ecosystemen zich opgestapeld. Het aantal gezaghebbende rapporten en studies met alarmerende waarschuwingen, ondersteund door wetenschappelijk bewijs, is overweldigend. We weten ook wat de oplossingen zijn, zoals het snel terugdringen van emissies. De afgelopen decennia zijn vele beleidsinitiatieven ontplooid om dit in praktijk te brengen.

De *Rio Earth Summit* van 1992 resulteerde in drie belangrijke juridisch bindende overeenkomsten: het VN Klimaatverdrag²³, het Biodiversiteitsverdrag²⁴ en het VN-verdrag tegen verwoestijning.²⁵

Daarna volgde het Kyoto Protocol van 1997, met emissiereductiedoelstellingen voor rijke landen, en later het Klimaatakkoord van Parijs van 2015. Hoewel de rijkste landen in de jaren 1990 en 2000 erg traag waren met het terugdringen van hun emissies, is er recentelijk bemoedigende vooruitgang geboekt. De toename van hernieuwbare energie in de afgelopen jaren is veelbelovend. De Europese Green Deal vormt een ambitieus en uitgebreid pakket om in 2050 tot *net zero* te komen. De Verenigde Staten hebben zich ook gecommitteerd aan *net zero*, en de *Inflation Reduction Act* (IRA), die werd aangenomen in 2022, mobiliseert aanzienlijke middelen om daar werk van te maken. China, dat weliswaar terecht wordt aangesproken op zijn voortdurende afhankelijkheid van steenkool, is ook veruit de grootste investeerder in hernieuwbare energie. De wereldwijde energietransitie lijkt eindelijk wat vaart te krijgen.²⁶

Tegelijkertijd wijzen wetenschappers er al tientallen jaren op dat emissies slechts één stukje van een veel grotere puzzel vormen en dat die een geïntegreerde aanpak vereist. Klimaat kan niet worden ontkoppeld van de bescherming van de biodiversiteit en ecosystemen. Bovendien kan de staat van de planeet niet los worden gezien van de gezondheid en het welzijn van de mens. Deze geïntegreerde manier van denken werd overgenomen door de internationale gemeenschap en vond zijn weg in Agenda 2030 en de goedkeuring van de Duurzame Ontwikkelingsdoelen (*Sustainable Development Goals*, SDGs). Hoewel de uitvoering een belangrijk punt van zorg blijft, is de politieke wil bemoedigend. Zo is de *Bonn Challenge* inzake het herstel van ecosystemen door een groot aantal landen ondertekend. Het biodiversiteitsakkoord van Montreal van december 2022 en het in maart 2023 bereikte akkoord over een verdrag ter bescherming van de oceanen onderstrepen het vermogen van de internationale gemeenschap om samen te werken, zelfs in een tijd van geopolitieke spanningen.

Vanaf het begin van het internationale klimaatbeleid in de jaren 90 van de vorige eeuw is erkend dat vooral de rijke en geïndustrialiseerde landen verantwoordelijk zijn voor het klimaatprobleem. Dit heeft geleid tot het kernbeginsel van *Common But Differentiated Responsibilities* (CBDR) in het hart van internationale klimaatverdragen, waarbij Annex I-partijen bij het UNFCCC²⁷ hun emissies meer en sneller moeten verminderen dan anderen. Daarnaast bepaalt het akkoord van Parijs dat rijke landen jaarlijks 100 miljard dollar aan klimaatfinanciering vrijmaken voor ontwikkelingslanden. In die zin zijn belangrijke uitgangspunten voor een rechtvaardige transitie al voor een deel opgenomen in het internationale klimaatbeleid.

Onvoldoende actie

Ondanks de schat aan kennis over het probleem en breed gedeelde overeenstemming over de noodzaak om de emissies terug te dringen, schieten de wereldwijde maatregelen tekort. Een pregnant voorbeeld is dat de wereldwijde subsidies voor fossiele brandstoffen nog steeds honderden miljarden dollars per jaar bedragen,²⁸ terwijl de doelstelling van 100 miljard dollar voor klimaatfinanciering in ontwikkelingslanden niet is gehaald. Bovendien blijft de som van alle nationale emissiedoelstellingen achter bij het gemeenschappelijke doel om de opwarming van de aarde te beperken en liggen veel van de SDGs niet op schema, terwijl 2030 snel nadert.

Ook al wordt de mogelijkheid om de opwarming van de aarde op tijd tegen te gaan snel kleiner, dit betekent niet dat de doelstellingen niet behaald kunnen worden. Schattingen van de totale jaarlijkse investeringsbehoefte voor de SDG-agenda, waarbij publieke en particuliere investeringen worden gecombineerd, komen uit op ongeveer 4 tot 6 biljoen (4000 tot 6000 miljard) dollar per jaar.^{29 30} Een zeer groot bedrag, maar geenszins onmogelijk; het gaat om 5 tot 7 procent van het jaarlijkse wereldwijde bbp. Bovendien heeft het antwoord op de COVID-pandemie aangetoond wat er op basis van een urgente situatie mogelijk is aan slagkracht. Overheden wereldwijd organiseerden in een jaar tijd voor 16,7 biljoen dollar aan fiscale COVID-steun.³¹ In het geval van klimaatrechtvaardigheid gaat het om een verstandige en langdurige investering, waarbij op het terrein van financiering en regelgeving duidelijkheid wordt gecreëerd voor alle uitvoerders van de missie van de klimaattransitie.

Waarom blijkt het dan zo moeilijk om actie op de vereiste schaal te organiseren ten aanzien van klimaatverandering en de bredere SDG-agenda? Het antwoord kan worden samengevat als het ontbreken van doelgericht, collectief en lange termijn leiderschap voor een complexe systeemtransitie. Belangrijke aspecten hiervan zijn:

- Gevestigde belangen die de uitvoering van klimaatbeleid blokkeren.
- Een gevoel van machteloosheid, omdat de transitie complex is en succes afhankelijk van de actie van andere (grotere) spelers.
- Het probleem van collectieve actie: wachten tot anderen handelen.
- Het gebrek aan pogingen tot alomvattende en fundamentele veranderingen van niet-duurzame productie- en consumptiepatronen, waardoor wantrouwen tegen individuele maatregelen ontstaat: waarom zouden wij het eerst in actie moeten komen?
- Te weinig heldere regelgeving en zekerheid op de lange termijn voor private en publieke actoren en te weinig balans tussen marktgerichte mechanismes en regelgeving.
- Steeds meer gespannen geopolitieke context wat ten koste gaat van internationale samenwerking en vooral gericht is op concurrentie tussen landen en blokken.

Een onrechtvaardige wisselwerking

Naast het ontbreken van effectief leiderschap in de context van bovenstaande factoren, is onrechtvaardigheid binnen het gevoerde klimaatbeleid ook een belangrijke onderliggende factor voor de te trage voortgang. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) publiceerde in 2023 een rapport over klimaatrechtvaardigheid in de Nederlandse context. Daarin wordt gewaarschuwd dat er te weinig aandacht is voor verdelende rechtvaardigheid in het klimaatbeleid. Extra belastingen op vervuilende producten treffen de laagste inkomensgroepen het meest, terwijl veel klimaatsubsidies, zoals voor elektrische voertuigen, de hogere inkomensgroepen steunen. Dit, zo waarschuwt de WRR, ondermijnt het draagvlak voor klimaatbeleid.

Alhoewel er in de meeste Europese landen breed draagvlak bestaat voor ambitieus klimaatbeleid, zijn er recent ook tekenen zichtbaar van een tegengestelde ontwikkeling. Het gevoel van noodzaak lijkt, ondanks toenemende klimaatrampen, hier en daar weg te ebben. Zo keerden Duitsland, Frankrijk en Nederland zich in het afgelopen jaar op verschillende momenten tegen ambitieuzere klimaat- of natuurplannen van de Europese Commissie. In het Verenigd Koninkrijk leidt de voorgenomen uitbreiding van een lage-emissiezone naar de buitenwijken van Londen tot weerstand. Tegenstanders wijzen daarbij met name op het rechtvaardigheidsaspect dat juist armere gezinnen met oudere en meer vervuilende auto's door de maatregel worden geraakt.

De zorg is dat er zo een gevaarlijke dynamiek ontstaat. Gebrek aan rechtvaardigheid in het klimaatbeleid ondermijnt het draagvlak voor ambitieus beleid om de klimaatdoelen te behalen, met onrechtvaardige uitkomsten.

Geen ontkomen aan

De ontwrichtende gevolgen van klimaatverandering elders ter wereld zullen zich ook in landen zoals Nederland laten gelden.

Allereerst is er de veiligheidsdimensie. In 2010 kregen verschillende grote tarwe producerende regio's in de wereld, waaronder in Rusland en China, te maken met extreme weersomstandigheden, wat leidde tot een verdubbeling van de tarweprijs op de wereldmarkt tussen juni 2010 en februari 2011. Hoewel de redenen voor de golf van protesten die de Arabische wereld in de lente van 2011 op zijn grondvesten deed schudden veelzijdig zijn, speelde deze stijging van de tarweprijs zeker een katalyserende rol.³³ Volgens de meeste analisten zijn de relaties tussen klimaatverandering en conflict weliswaar niet eendimensionaal, maar wel van groeiend belang.

In Syrië werd dit nog versterkt door een lokale klimaatcrisis. Het land werd in de periode 2007-2010 getroffen door de ergste droogte die er ooit werd gemeten, met misoogsten op grote schaal als gevolg. Voor 1 miljoen Syriërs betekende dit een terugval naar ernstige voedselonzekeerheid en extreme armoede, wat interne migratie en sociale onrust in de hand werkte. Klimaatverandering maakte een droogte van deze omvang 2 tot 3 keer waarschijnlijker.³⁴



Net als in Syrië zijn de verschillende conflicten in de Sahel geworteld in historische, politieke en institutionele factoren, maar speelt klimaat ook hier een katalyserende rol. Ook in deze regio draagt droogte bij aan instabiliteit, door lokale conflicten aan te wakkeren over steeds schaarser wordende hulpbronnen zoals water en land waar vee kan grazen. De lokale regeringen voeren daarbij beleid dat steeds minder als effectief wordt gezien door de bevolking.

Deze conflicten in landen niet ver van de Europese grenzen vormen een risico voor de Nederlandse en Europese veiligheid. Ze kunnen broedplaatsen en schuilnesten worden voor terroristische organisaties, criminele netwerken en drugkartels. Daarnaast kan conflict een belangrijke aanjager van vluchtelingenstromen richting Europa vormen. Empirisch onderzoek van gegevens over asielaanvragen, klimaat en conflict bevestigt dat klimatologische omstandigheden een rol spelen als verklarende factoren voor asielaanvragen, doordat ze de ernst van droogte en de kans op gewapende conflicten beïnvloeden.³⁵

Er is echter ook een nog directere link tussen klimaatverandering en de Nederlandse veiligheid. De ineensstorting van cruciale ecosystemen elders kan vicieuze cirkels in gang zetten die leiden tot het overschrijden van kantelpunten met gevolgen die ook voor een rijk land als Nederland niet zijn te behappen, zoals een substantiële stijging van de zeespiegel.³⁶ De wereldwijde biodiversiteitscrisis verdient in dat opzicht ook meer aandacht. De *Dasgupta Review*, een prominent rapport uit 2021 opgesteld op verzoek van de Britse regering, waarschuwt dat de biodiversiteitscrisis het functioneren van de gehele wereldeconomie bedreigt, waaronder cruciale voedselketens. Ook voor een rijk land als het Verenigd Koninkrijk vormt dit een veiligheidsrisico.³⁷ Daarnaast speelt het tropisch regenwoud in het bijzonder een cruciale rol voor CO₂-opslag en regulering van de wereldwijde temperatuur. De regeerperiode van president Bolsonaro in Brazilië heeft aangetoond hoe gevaarlijk het kan zijn als draagvlak voor natuurbehoud in landen met cruciale ecosystemen verbreekt. Ook in dat opzicht is wereldwijde klimaatrechtvaardigheid in het Nederlands belang.



Het is tegen deze achtergrond dat de AIV tracht antwoord te geven op de vragen die het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken heeft gesteld over de wijze waarop het beleid op het gebied van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking kan inzetten op een effectieve en rechtvaardige klimaattransitie wereldwijd. De AIV is van mening dat de beantwoording enkel mogelijk is in het licht van een bredere analyse, die het mondiale en onderling verbonden karakter van klimaatverandering als uitgangspunt neemt. In hoofdstuk 2 zullen allereerst verschillende perspectieven op het concept van een rechtvaardige transitie worden onderzocht. De hoofdstukken 3 tot en met 7 analyseren, met behulp van deze perspectieven, verschillende aspecten van klimaatbeleid vanuit wereldwijd perspectief.

Perspectieven op een rechtvaardige transitie

► 2.1 Wat is rechtvaardig

De term *Just Transition* vindt zijn oorsprong in de Amerikaanse arbeidersbeweging in de jaren negentig, geformuleerd vanuit de zorg dat de afbouw van vervuilende industrieën zou leiden tot minder banen en een zwakkere onderhandelingspositie voor de vakbonden. Na verloop van tijd werd het begrip veel breder opgevat: een algemene verschuiving naar een meer sociale, gelijke, gezonde en ecologisch duurzame economie.³⁸ De laatste jaren heeft de term een hoge vlucht genomen, ook vanuit het perspectief van het mondiale Zuiden.³⁹

De literatuur onderscheidt verschillende vormen van rechtvaardigheid, waaronder verdelende rechtvaardigheid over de verdeling van kosten en baten; procedurele rechtvaardigheid over de wijze waarop besluiten tot stand komen; en erkennende rechtvaardigheid over respect voor onrecht dat reeds is aangedaan en het rechtzetten daarvan.⁴⁰

Het eerdergenoemde WRR-rapport over klimaatrechtvaardigheid richt zich op verdelende en procedurele rechtvaardigheid. Zonder te definiëren wat een rechtvaardige verdeling van klimaatkosten zou inhouden, onderscheidt de WRR tien verschillende beginselen die daarbij kunnen helpen, afgeleid uit de politieke filosofie en ethiek. Een aantal beginselen is gebaseerd op het idee van het grootste nut, andere op individuele rechten en vrijheden, weer andere op draagkracht en solidariteit en een laatste groep op bijdrage en profijt. De WRR stelt dat we niet zozeer moeten kiezen voor één algemeen perspectief, want de gouden standaard bestaat niet. Betrokkenen moeten per beleidsinitiatief vooraf nadenken over welke rechtvaardigheidsbeginselen zij willen volgen, en deze vervolgens toepassen, verankeren en evalueren.

Vanuit mondiaal perspectief zijn een aantal elementen onlosmakelijk verbonden met het begrip rechtvaardige transitie. Allereerst het principe, verankerd in de SDG-agenda, dat niemand mag achterblijven (*Leave No One Behind*), waarbij gendergelijkheid van bijzonder belang is. Daarnaast moeten lokale gemeenschappen centraal staan in de transitie naar een duurzame toekomst. Een van bovenaf opgelegde transitie die niet uitgaat van de wensen en belangen van gemeenschappen is niet rechtvaardig. Tenslotte zijn sociale rechtvaardigheid en armoedebestrijding centrale pijlers. De klimaattransitie mag niet ten koste gaan van armoedebestrijding en het terugdringen van de reeds hoge ongelijkheid in de wereld.

Ook met deze centrale principes als uitgangspunt zijn er vele manieren om te kijken naar een *Just Transition* op mondiaal niveau. Daarom is het nuttig om de volgende zes perspectieven te onderscheiden, die uitgaan van verschillende actoren en disciplines. De perspectieven staan niet los van elkaar en hebben een zekere mate van overlap. Ook zijn er sterke raakvlakken met de tien politiek-filosofische beginselen uit het WRR-advies, zoals aandacht voor (mensen)rechten, solidariteit en (milieu)profijs. Het in goede banen leiden van de *Just Transition* vraagt niet om het kiezen van één bepaald perspectief, maar om erkenning dat er diverse perspectieven naast elkaar bestaan.

► 2.2 Zes perspectieven op een wereldwijde *Just Transition*

1. **Planetaire grenzen perspectief.** Het huidige dominante economische model, gebaseerd op groei en (over)exploitatie van natuurlijke hulpbronnen, is niet duurzaam en onrechtvaardig tegenover lokale gemeenschappen over de hele wereld, toekomstige generaties en andere soorten die op de planeet leven.⁴¹ Dit perspectief stelt de ecologie centraal en leidt tot de gedachte dat dominante productie- en consumptiepatronen moeten veranderen om de uitsterving van soorten een halt toe te roepen en de druk die op natuurlijke ecosystemen wordt uitgeoefend te verminderen. Onze acties van vandaag zullen het leven van toekomstige generaties beïnvloeden. Doorgaan met niet-duurzame activiteiten ten behoeve van consumptie in het hier en nu is onrechtvaardig tegenover degenen die de kans daartoe niet eens krijgen, maar wel de gevolgen ervan zullen ondervinden. Met name in rijke landen zullen vervuilende delen van de economie in omvang moeten worden teruggebracht.
2. **Historische schuldperspectief.** De huidige rijke landen zijn verantwoordelijk voor het grootste deel van de historische broeikasgasemissies. Het is rechtvaardig dat zij de grootste last van emissiereductie dragen, zodat een groter deel van het resterende koolstofbudget overblijft voor landen met een geringe historische bijdrage. Het schuldperspectief richt zich op het niveau van landen en suggereert dat rijke landen ontwikkelingslanden moeten ondersteunen bij mitigatie en betalen voor aanpassing en schade, te beginnen met het nakomen van bestaande toezeggingen. Dit perspectief incorporeert daarmee niet alleen verdelende, maar ook erkennende rechtvaardigheid. De werkelijke compensatie door rijke landen voor de gehele historische overschrijding van hun eerlijke aandeel van het koolstofbudget zou tot bijna 6 biljoen dollar per jaar kunnen reiken.⁴² Het optellen van emissies vanaf het begin van de industriële revolutie wordt soms gezien als onjuist, omdat de impact op het klimaat toen nog onbekend was. Bijna de helft van de historische uitstoot door rijke landen stamt echter van na 1990, toen de kennis over de grote risico's al voorhanden was. De historische klimaatschuld van landen is niet statisch, maar evolueert voortdurend. De Chinese uitstoot is de afgelopen twee decennia zo sterk toegenomen dat ook dat land klimaatschuld begint op te bouwen.⁴³
3. **Rechtenperspectief.** Klimaatverandering vormt een bedreiging voor de mensenrechten van huidige en toekomstige generaties en treft sommige groepen, zoals vrouwen, kinderen, migranten en inheemse volkeren onevenredig hard. Tegelijkertijd kunnen inspanningen tegen klimaatverandering ook leiden tot mensenrechtenschendingen, bijvoorbeeld rond de grootschalige winning van de benodigde mineralen voor hernieuwbare energie. Staten hebben een positieve verplichting om een schoon, gezond en duurzaam milieu te bevorderen. Zij moeten bescherming bieden tegen klimaatschade en ervoor zorgen dat de responsmaatregelen voldoen aan mensenrechtennormen, en tegelijkertijd sociale rechtvaardigheid en gelijkheid bevorderen. Ook moeten zij zorgen dat deze normen niet worden geschonden. Deze op rechten gebaseerde aanpak vereist dus ambitieus klimaatbeleid om de rechten van huidige en toekomstige generaties te garanderen, met respect voor traditionele kennisystemen en culturen. Dit perspectief stelt mensen centraal, maar het juridisch kader kan ook worden toegepast op niet-menselijke soorten en ecosystemen, via rechten voor de natuur. In 2008 was Ecuador het eerste land dat rechten voor de natuur opnam in de grondwet. Sindsdien worden rechten voor de natuur in het algemeen, of voor specifieke ecosystemen, in steeds meer landen erkend.
4. **Solidariteitsperspectief.** De klimaattransitie vindt plaats in een wereld van grote ongelijkheid. De rijkste 1 procent van de wereld bezit 45 procent van de rijkdom, terwijl de armste helft slechts 0,75 procent van de rijkdom bezit.⁴⁴ Tegelijkertijd zijn het juist de rijksten, met de middelen om zichzelf tegen de negatieve gevolgen van klimaatverandering te beschermen, die het meest hebben bijgedragen aan het klimaatprobleem en dat nog steeds doen. Een wereldburger uit



de top 1 procent van grootste uitstoters, een groep die grotendeels overlapt met de rijkste wereldburgers, stoot 72 keer meer broeikasgassen uit als de gemiddelde medewereldburger uit de onderste 50 procent. De solidariteit die in deze context vereist is, op morele gronden, is geen vanzelfsprekendheid. Daarom vraagt een *Just Transition* in dit perspectief, dat uitgaat van verschillende groepen mensen, om het veel zwaarder belasten van de meest vermogenden en het beperken van de meest vervuilende vormen van luxueuze consumptie. Herverdeling van rijkdom is zo gezien essentieel om ontwikkelingslanden in staat te stellen te reageren op klimaatverandering, met bijzondere aandacht voor steun aan kansarme groepen, waaronder vrouwen, jongeren, mensen in extreme armoede en inheemse gemeenschappen.

5. **Eerlijke marktperspectief.** In een geglobaliseerde wereld beïnvloedt het klimaatbeleid het concurrentievermogen, zodat ook een perspectief gericht op bedrijven relevant is. Zo kan, voor Europa, de import uit landen met een minder ambitieus klimaatbeleid de concurrentie verstoren en leiden tot verlies van werkgelegenheid. Vanuit dit oogpunt moet men de verschillen in klimaatbeleid corrigeren om het gelijke speelveld te herstellen. Een voorbeeld van hoe de EU dit in de praktijk wil brengen, is de introductie van het koolstofimporttarief (CBAM⁴⁵). In theorie biedt een gelijk speelveld eerlijke kansen voor iedereen. In de praktijk werkt het niet altijd zo. Bedrijven in ontwikkelingslanden hebben minder toegang tot subsidies, technologie en infrastructuur voor verduurzaming dan hun concurrenten in rijke landen. Multinationals profiteren van schaal- en andere voordelen ten opzichte van lokale mkb-bedrijven. Bij sterke verschillen in startpositie en bredere context leidt een gelijk speelveld dus nog niet tot een eerlijke wedstrijd. De uitdaging is niet zozeer om het speelveld gelijk te houden, maar om een eerlijk speelveld te creëren, dat duurzaam ondernemerschap met eerlijke uitkomsten faciliteert. Dat vergt een veel actievere rol van de overheid dan enkel die van scheidsrechter die het gelijke speelveld bewaakt.
6. **Ontwikkelingsperspectief.** Veel landen in het mondiale Zuiden, in het bijzonder de lage-inkomenslanden, hebben nog een lange weg te gaan om de armoede uit te roeien en de SDGs te realiseren. Duurzame economische ontwikkeling en industrialisatie zijn daarvoor essentieel. In veel ontwikkelingslanden was de groei in de afgelopen decennia juist afhankelijk van de export van ruwe grondstoffen en ging deze gepaard met de-industrialisatie en toenemende ongelijkheid.⁴⁶ Een groene investeringsagenda biedt een nieuwe kans om structurele economische transformatie en werkgelegenheid in het Zuiden te stimuleren. Afrika heeft bijvoorbeeld een enorm potentieel aan hernieuwbare energie. Bovendien ligt een groot deel van de reserves van kritieke mineralen die wereldwijd nodig zijn voor de groene transitie in het mondiale Zuiden, wat mogelijkheden biedt voor waardedoelvoeging. Denk bijvoorbeeld aan de productie van accu's voor elektrische voertuigen. Zonder een toegewijd en proactief groen industriebeleid in het Zuiden zullen de meeste voordelen van de nieuwe groene economie echter weer worden toegeëigend door het Noorden, vooral wanneer het westerse handels- en industriebeleid geen rekening houdt met de negatieve gevolgen voor industrieën in het Zuiden. Een *Just Transition* betekent ook het eerlijk delen van de voordelen van de transitie.



► 2.3 Een *Just Transition* ten tijde van geopolitieke spanningen

Het geopolitieke klimaat is de afgelopen jaren verslechterd, een ontwikkeling die werd versterkt en versneld door de Russische inval in Oekraïne en de economische gevolgen daarvan. Dit kan leiden tot een sterkere focus op nationale kortetermijnbelangen, ten koste van internationale samenwerking voor collectieve langetermijnvraagstukken zoals klimaatverandering. De klimaattransitie wordt steeds vaker ook gezien in het licht van geopolitieke concurrentie.

Dit is het meest zichtbaar rond de toegang tot belangrijke grondstoffen en technologieën voor de groene transitie. Vooral Europa heeft door de Russische invasie en de gevolgen voor de invoer van

Russisch gas direct ervaren hoe gevaarlijk energie-afhankelijkheid van potentiële rivalen kan zijn. Dit heeft de aandacht gevestigd op een mogelijk vergelijkbare mate van afhankelijkheid van China voor belangrijke *enablers* voor hernieuwbare energie, zoals zonnepanelen, windturbines en accu's. Zo is er groeiende bezorgdheid in de EU en de Verenigde Staten van Amerika (VS) dat China door diplomatieke en financiële manoeuvres in Afrika, Azië en Latijns-Amerika betere toegang heeft gekregen tot kritieke mineralen voor de groene transitie, zoals kobalt, koper en nikkel. Daarbij verscheept het land veel meer van die mineralen naar China voor verdere verwerking dan het nodig heeft om in de eigen vraag te voorzien. Zo zijn westerse economieën voor cruciale sectoren van de economie afhankelijk geraakt van in China verwerkte grondstoffen die elders worden gewonnen. Recente ontwikkelingen onderstrepen de risico's: in antwoord op westerse restricties op de export van hoogwaardige technologie naar China, stelde Beijing exportrestricties in op gallium en germanium, twee mineralen waarvan China de wereldmarkt domineert. In deze geopolitieke dynamiek stijgt toegang tot kritieke grondstoffen snel in de rangorde van buitenlandpolitieke prioriteiten, overal ter wereld.

Nu de grootmachten zich steeds meer laten leiden door geopolitieke drijfveren, is het de vraag wat dit betekent voor een *Just Transition* voor het Zuiden. Het vorige tijdperk van grote geopolitieke concurrentie, de Koude Oorlog, had voornamelijk negatieve gevolgen voor veel landen in het Zuiden, omdat deze het strijdtoneel werden voor de belangen van de grote mogendheden. Er is echter ook een ander scenario denkbaar. In de opkomende multipolaire orde weten landen in het Zuiden hun strategische positie steeds vaker als hefboom te gebruiken, met name door het al dan niet bieden van toegang tot grondstoffen, markten en politieke steun in internationale gremia.⁴⁷

Zuidelijke zorgen over EU-klimaatbeleid

In deze context is het des te belangrijker dat Europese beleidsmakers erkennen dat bepaalde aspecten van het EU-klimaatbeleid leiden tot irritaties en frustraties bij partners in het Zuiden. De breed gedeelde analyse dat de huidige internationale orde er niet in slaagt om op een effectieve en rechtvaardige wijze aan klimaatzorgen van het Zuiden tegemoet te komen, vloeit samen met ontevredenheid over voortgang op andere multilaterale dossiers en kan leiden tot een steeds breder ressentiment en afkeer van de door het Westen gedomineerde wereldorde. In die zin is het waarborgen van een *Just Transition*, en het nadrukkelijk betrekken van klimaatrechtvaardigheid bij initiatieven voor versterkt engagement met het mondiale Zuiden, ook een kwestie van geopolitiek belang voor Europa. Dit vereist allereerst serieuze dialoog en onderhandelingen over de zorgen die leven in het Zuiden rond de huidige vormgeving van het internationale klimaatbeleid. De invulling van die benaderingswijze dient wel rekening te houden met de grote verscheidenheid binnen het mondiale Zuiden, een groep die zowel hogere-middeninkomenslanden als de allerarmste landen ter wereld omvat. De volgende drie onderwerpen verdienen speciale aandacht.

Ten eerste is er irritatie over de overeenkomst die werd bereikt in 2021 tijdens de *Conference of Parties* (COP) in Glasgow, over het stoppen van publieke steun voor buitenlandse fossiele investeringen. Velen in het mondiale Zuiden zien dit als klimaathypocrisie, onder andere verwoord door politiek leiders van Senegal, Malawi en Nigeria. Zij stellen dat Afrikaanse landen nog fossiele investeringen nodig hebben, met name in gas, om de elektriciteitsproductie voor huishoudens en industrie op te voeren.⁴⁸ Ook zien zij het uitbaten van de eigen fossiele reserves als een kans om de broodnodige inkomsten te generen om te kunnen investeren in inclusieve ontwikkeling en armoedebestrijding. Het wordt als zeer onrechtvaardig ervaren dat westerse landen, die de afgelopen decennia zelf veel te weinig klimaatactie hebben ondernomen, nu kapitaalstromen voor dergelijke investeringen in het Zuiden blokkeren, terwijl ze fossiele investeringen in eigen land blijven toestaan.⁴⁹ Dit sentiment werd versterkt door de Europese reactie op de energieprijsschok als gevolg van de Russische invasie. Europa leek meer gericht op het veiligstellen van nieuwe gastoevoerlijnen tegen hogere prijzen dan op het verminderen van de vraag naar gas. Dit verleidde internationale gashandelaren ertoe om langlopende leveringscontracten met ontwikkelingslanden open te breken, zelfs als dat betekende dat er boetes moesten worden betaald, om het gas in plaats daarvan te verkopen op de veel lucratievere Europese markt.⁵⁰

Een tweede punt van zorg heeft betrekking op het handelsbeleid en vermeend groen protectionisme als gevolg van strengere milieunormen voor Europese import uit ontwikkelingslanden. De CBAM kan bijvoorbeeld leiden tot een inkrimping van het bbp van Afrika met 0,9 procent, of 25 miljard dollar, bijna hetzelfde bedrag dat het continent ontvangt aan klimaatfinanciering.⁵¹ De impact loopt sterk uiteen van land tot land. Mozambique, dat voor 20 procent van de exportinkomsten afhankelijk is van aluminiumleveringen aan de EU, die onder de CBAM zullen vallen, zou het bbp met wel 3 procent kunnen zien dalen. Vergelijkbare zorgen leven rond de nieuwe anti-ontbossingsverordening van de EU, die de import van onder andere koffie, cacao en palmolie die afkomstig zijn van recent ontboste gebieden verbiedt. Maleisië en Indonesië hebben hun irritatie over deze maatregel in sterke bewoordingen geuit en stellen dat het vooral hun kleinschalige boeren zal schaden.⁵²

Een derde belangrijke bron van frustratie in het Zuiden heeft te maken met gebroken beloften over klimaatfinanciering. Vooral lage-inkomenslanden hebben niet voldoende middelen voor de investeringen die nodig zijn om de gevolgen van klimaatverandering het hoofd te bieden. Daarom bevatte het Parijsakkoord de verplichting voor rijke landen om ontwikkelingslanden te steunen, met tenminste 100 miljard dollar per jaar vanaf 2020. De officiële cijfers, opgesteld door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), laten zien dat het bedrag in 2020 bleef steken op 83,3 miljard dollar. Niet alleen zijn de bedragen ontoereikend, ook de gefragmenteerde en donor-gestuurde manier waarop klimaatfinanciering wordt vormgegeven, stelt ontwikkelingslanden vaak niet in staat om structureel te investeren in klimaatmitigatie en -adaptatie en om schade te herstellen.

Bovendien wordt het grootste deel van de beschikbare middelen verstrekt als onderdeel van reeds bestaande toezeggingen voor ontwikkelingssamenwerking, in tegenstelling tot de verwachting van additioneel geld voor klimaat. Dat vormt de bron voor een gerelateerde frustratie, met name bij lage-inkomenslanden. Klimaatverandering is immers maar één van de vele uitdagingen waar zij mee kampen. Het verbeteren van de gezondheidszorg, onderwijs, voedselzekerheid, toegang tot energie, infrastructuur en het uitbannen van extreme armoede zijn geenszins minder belangrijk. Zonder additionaliteit van klimaatfinanciering gaat de toenemende focus van westerse donoren op klimaat ten koste van die andere doelen. Het is vanuit deze lens dat ontwikkelingslanden vraagtekens plaatsten bij het voorstel van westerse landen om klimaatverandering veel centraler te verankeren in de missie van de Wereldbank.⁵³ De gebroken belofte over klimaatfinanciering leidt dus tot sribbelingen en heeft het vertrouwen van ontwikkelingslanden in hun westerse partners aangetast.⁵⁴

Concluderend: er zijn meerdere perspectieven op een *Just Transition*, waarvan sommige elkaar overlappen terwijl andere kunnen leiden tot *trade-offs*. Tegen deze achtergrond moet het Europese denken en handelen vooral uitgaan van de noodzaak om de gezondheid van de planeet en de rechten van al haar bewoners te beschermen. Tegelijkertijd moet er veel meer aandacht komen voor de onrechtvaardige gevolgen voor het mondiale Zuiden van klimaatverandering zelf én van de transitie. Deze gevolgen zullen ook hun weerslag op Europa hebben.

In elk van de volgende vijf hoofdstukken wordt een categorie beleidsopties geschetst om dit in de praktijk te brengen, gevolgd door een korte beschrijving van relevant Nederlands en Europees beleid op het betreffende terrein en analyse van mogelijke tekortkomingen en hiaten.

Reguleren van de markt

▶ 3.1 Van bbp-groei naar brede welvaart

In toenemende mate wordt erkend dat het huidige economische model zijn grenzen bereikt en niet zal leiden tot een *Just Transition*. Dat is de aanleiding voor het debat tussen aanhangers van de *degrowth*-beweging en eco-modernisten die pleiten voor groene groei. De *degrowthers* stellen dat economische groei fundamenteel is verbonden met een toenemend gebruik van natuurlijke hulpbronnen, wat onverenigbaar is met het respecteren van planetaire grenzen, en daarmee met een *Just Transition*.⁵⁵ Verder stelt *degrowth* dat groei in een kapitalistisch systeem inherent verbonden is met uitbuiting, die op dit moment vooral plaatsvindt in het mondiale Zuiden.

De meeste auteurs die pleiten voor groene groei, accepteren dat het huidige model fundamenteel onhoudbaar is. De afgelopen decennia is de relatieve rol van de markt verabsoluteerd, wat heeft geleid tot een sterke toename van emissies, niet-duurzaam gebruik van vitale natuurlijke bronnen zoals water, vernietiging van ecosystemen en groeiende ongelijkheid. Zij pleiten voor een ander soort groei, met een veel proactievere rol voor de overheid in het nastreven van duurzame ontwikkeling. De economie heeft volgens hen wel algemene groei nodig om de welvaartsstaat in stand te houden, publieke diensten te financieren en grootschalig te investeren in de groene technologie en infrastructuur die nodig zijn voor de transitie.⁵⁶

De AIV neemt geen stelling in dit debat, maar meent dat belangrijke elementen van beide denkscholen nodig zullen zijn. Dit is in lijn met een groeiende consensus dat er een paradigmatische verschuiving nodig is, van een focus op bbp-groei naar brede welvaart, voor huidige en toekomstige generaties, gekoppeld aan de SDG-agenda. Die verschuiving gaat gepaard met een herinterpretatie van het begrip waarde, die verder gaat dan financiële waarde en ook sociale gelijkheid, ecologie, biodiversiteit en inclusie omvat. Daar passen ook beleidsmaatregelen bij om de markt aan de aanbodzijde te beïnvloeden of, waar nodig, verder te sturen.



▶ 3.2 Marktregels

De markt kan een efficiënt instrument zijn voor klimaatactie, maar zal dit niet uit zichzelf organiseren. Om de markt te sturen zijn verschillende vormen van overheidsinterventie nodig, zoals het stellen van grenzen of het beprijzen van externaliteiten zoals CO₂-uitstoot. In grote lijnen kunnen we de volgende marktgerichte klimaatinterventies onderscheiden, variërend van zwaar overheidsingrijpen tot lichtere vormen van marktregulering. Aan alle maatregelen kleven mogelijke bezwaren met betrekking tot een *Just Transition*.

Verbod op vervuilende productiemethoden of producten

Regeringen kunnen opleggen dat de meest vervuilende en uitbuitende economische activiteiten worden stopgezet, afgebouwd of hervormd. Tot op zekere hoogte gebeurt dit al. Kolencentrales voor de productie van elektriciteit en warmte worden in veel landen, waaronder Nederland, al uitgefaseerd. De EU voert een verbod in op de verkoop vanaf 2035 van nieuwe auto's met verbrandingsmotoren, alhoewel Duitsland op het laatste moment nog een achterdeurtje heeft ingebracht om synthetische brandstoffen toe te staan. Eco-design regels die een langere levensduur, hogere energie-efficiëntie of het gebruik van recycleerbare materialen voor producten zoals koelkasten verplicht stellen, vallen ook in deze categorie. Ondanks recente stappen in deze richting is er nog ruimte om het gebruik van deze

beleidsinstrumenten uit te breiden en te versnellen. Een voorbeeld hiervan is het aan banden leggen van korteafstandsvluchten en de koolstofintensieve productie van staal en kunststoffen. Deze route kan oneerlijke gevolgen hebben, bijvoorbeeld wanneer alternatieven veel duurder zijn en daarmee buiten het bereik van lagere inkomens. Ook kunnen werknemers in vervuilende sectoren, zoals mijnwerkers, en de regio's die van een dergelijke sector afhankelijk zijn, negatieve gevolgen ondervinden. Binnen de EU is het *Just Transition Mechanism* opgezet, dat over een periode van 7 jaar ongeveer 55 miljard euro probeert vrij te maken om dergelijke regio's, zoals Zuid-Polen waar veel mijnbouw plaatsvindt, te ondersteunen.⁵⁷ Steenkoolarbeiders in niet-Europese landen zoals Zuid-Afrika of India hebben veel minder toegang tot dergelijke steunmechanismen.

Beprijzing van uitstoot van broeikasgassen

Een belasting op CO₂-uitstoot stimuleert producenten om te kiezen voor schonere technologie. Binnen de EU is gekozen voor het emissiehandelssysteem (*Emissions Trading System*, ETS), een *cap-and-trade* regeling in de vorm van een gezamenlijk en jaarlijks dalend plafond voor de uitstoot van broeikasgassen. Bedrijven moeten emissierechten kopen, die naar verwachting duurder worden naarmate het plafond verder daalt. Bedrijven krijgen zo een prikkel om in bestaande groene alternatieven te investeren. Vervuilende sectoren waar nog geen schone technologische alternatieven voorhanden zijn, kunnen hun onvermijdelijke emissies op de korte termijn afkopen, maar hebben met het zicht op het dalende plafond wel een stimulans om groene innovatie te versnellen. Dit kan een doeltreffende manier zijn om de collectieve taak van emissiereductie te verdelen. Mogelijk nadeel is dat versnelde emissiereductie in één sector kan leiden tot verminderde druk op andere sectoren, omdat er dan meer emissierechten op de markt beschikbaar zijn.⁵⁸ Het systeem werkt dan ook alleen met een ambitieus en dalend plafond dat via overheidsbeleid wordt bepaald en zo nodig aangescherpt.

Aangezien het ETS alleen de Europese markt bestrijkt, worden Europese bedrijven benadeeld ten opzichte van concurrenten uit derde landen, wat volgens sommigen in strijd is met het eerlijke marktperspectief. Om die reden worden er tot nu toe gratis emissierechten verstrekt aan internationaal concurrerende sectoren, wat de werking van het ETS ondermijnt. Om dit te corrigeren voert de EU vanaf 2026 de CBAM in: een heffing op de invoer van koolstof-intensieve producten. Aan de ene kant is dit een elegante manier om ambitieus klimaatbeleid en een gelijk speelveld te verenigen. Aan de andere kant kan de CBAM, zoals we in hoofdstuk 2 zagen, op zijn beurt oneerlijke gevolgen hebben voor industrieën in het Zuiden die niet over de middelen beschikken om te investeren in groenere productie. Dit kan leiden tot verdere de-industrialisatie en zou onrechtvaardig zijn vanuit een ontwikkelingsperspectief.

Het ETS beprijsd alleen de uitstoot uit Europese schoorstenen (daadwerkelijke productielocaties), maar niet de uitstoot elders in de keten, zoals bij de grondstoffenwinning in andere landen of bij transport. Uitbreiding van ETS naar andere geografische regio's, of naar de hele toeleveringsketen, inclusief de productie en verwerking van intermediaire goederen (de zogenaamde Scope 3-emissies⁵⁹), zou een manier kunnen zijn om bedrijven te laten investeren in de duurzaamheid van hun gehele toeleveringsketen. Door extra emissierechten te verstrekken aan armere landen in een geografisch uitgebreid ETS, kan het systeem in lijn worden gebracht met het eerlijke marktperspectief. Actoren in die landen kunnen dan kiezen voor een meer geleidelijk emissiereductiepad of de extra rechten die ze niet nodig hebben op de markt te verkopen, wat extra middelen oplevert voor investeringen in nieuwe technologie. Dit werd ook gedaan voor Oost-Europese landen in het ETS.

Subsidies

Landen kunnen subsidies toekennen voor de opwekking of toepassing van schone energie en technologie. In veel Europese landen werden uitgebreide subsidieregelingen in het leven geroepen voor de productie van duurzame energie. Inmiddels wordt een deel van deze subsidies weer afgebouwd, omdat de technologische ontwikkelingen dusdanig zijn dat bijvoorbeeld zonne- en windenergie nu vaak goedkoper zijn dan fossiele energie.

Zelfs nu de gevolgen van klimaatverandering al duidelijk zichtbaar zijn, geven regeringen over de hele wereld nog steeds meer subsidie aan fossiele brandstoffen dan aan hernieuwbare energie. Het Internationaal Energie Agentschap (IEA) schat in dat de wereldwijde fossiele subsidies in 2022 zijn gestegen tot bijna 1,1 biljoen dollar, wat meer dan het dubbele is van het gemiddelde niveau over 2015-19. Dit is mede het gevolg van de hogere energieprijzen na de Russische invasie.⁶⁰ Maar ook in 2021 bedroegen de wereldwijde subsidies met 528 miljard dollar meer dan het gemiddelde van vóór de COVID-pandemie.

Overigens is het berekenen van fossiele subsidies geen gemakkelijke opgave. In sommige landen wordt benzine gesubsidieerd aan de pomp en zijn de kosten daarvan direct terug te vinden op de overheidsbegroting. Zeker in rijke landen is deze vorm van subsidie echter niet meer gebruikelijk (de energiesubsidies van 2022 zijn in zekere zin een uitzondering). Fossiele activiteiten worden vaker indirect gesubsidieerd door middel van infrastructuur of door gunstige leningen en belastingvoordelen voor fossiele productieprocessen.⁶¹

Regulering van vrijwillige koolstofmarkten en compensatie

Het Parijsakkoord biedt landen de mogelijkheid om een deel van hun emissiereductieverplichtingen elders in de wereld te realiseren. Deze bepaling, artikel 6, bouwt voort op eerdere regelingen, zoals het *Clean Development Mechanism* van het Kyoto Protocol en de REDD+-regeling (*Reduced Emissions from Deforestation in Developing Countries*). De regeling voor *Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation*, aangenomen in 2016, past ook in deze categorie van klimaatbeleidsinstrumenten.

Daarnaast compenseren veel individuele bedrijven die hun voetafdruk verder willen verkleinen dan zij wettelijk verplicht zijn, of die hun groene imago willen versterken, een deel van hun emissies door vrijwillige koolstofkredieten te kopen die overeenkomen met emissiereductie elders. Dit marktmechanisme kan tot aanzienlijke kapitaalstromen naar klimaatprojecten in het Zuiden leiden, en zo bijdragen aan een *Just Transition* vanuit ontwikkelingsperspectief. Er bestaan echter zorgen over de integriteit van de kredieten zelf, van de markt en de claims.⁶² Er zijn bijvoorbeeld berichten dat gemeenschappen van hun land worden verdreven om plaats te maken voor bossen die koolstofkredieten opleveren. Sterkere regulering van deze vrijwillige markt is hard nodig om een *Just Transition* te borgen.

► 3.3 Huidig beleid

Het algemene doel van het Nederlandse klimaatbeleid is het bereiken van *net zero* in 2050 en een emissiereductie van 60 procent in 2030 ten opzichte van 1990. Dit is in lijn met de EU-doelstellingen die zijn opgesteld op basis van het hoofddoel van het Akkoord van Parijs. De Europese wetenschappelijke adviesraad voor klimaatverandering stelt in een recent rapport echter dat *net zero* in 2050 onvoldoende is. Het gaat ook om het pad ernaartoe. Om geen oneerlijk aandeel van het resterende koolstofbudget te gebruiken, beveelt deze adviesraad aan om in 2040 al uit te komen op een reductie van de Europese emissies met 90-95 procent.⁶³ Voor Nederland geldt volgens onderzoek van de *New Climate Institute* dat een emissiereductiepad in overeenstemming met het principe van *Common But Differentiated Responsibilities* een versnelling van de reductie zou vergen en het bereiken van *net zero* ruim voor 2050.⁶⁴

Een recent Interdepartementaal Beleidsonderzoek over het Nederlandse klimaatbeleid, uitgevoerd door ambtenaren, onderstreept dat zelfs de bestaande doelen niet gehaald zullen worden zonder aanvullend beleid.⁶⁵ Dezelfde studie concludeert dat het huidige beleid voor een zeer groot deel is gebaseerd op subsidies en vrijwillige aanpassingen, en roept op om aanvullende normerende maatregelen te overwegen, zoals inkrimping van de veestapel, strengere duurzaamheidsnormen in

de voedselsector, verplichte recycling bij de productie van kunststoffen en de verplichte installatie van zonnepanelen op geschikte daken. Verdere uitbreiding van het productbereik van het ETS en de mogelijke invoering van een nationaal emissieplafond dat sneller daalt dan het Europese plafond kunnen ook bijdragen aan het behalen van de doelen.



Beïnvloeden van consumentengedrag

Bedrijven die actief zijn in de industrie, de landbouw en de dienstensector veroorzaken een aanzienlijk deel van de uitstoot van broeikasgassen en druk op het milieu. Die vervuiling kan gedeeltelijk worden aangepakt door marktregulering. Uiteindelijk bestaan bedrijven echter alleen omdat er consumenten zijn die hun producten kopen. Overmatige consumptie in rijke landen, en in toenemende mate door elites in opkomende markten, draagt substantieel bij aan het overschrijden van de planetaire grenzen en tast de ruimte voor inclusieve groei in het Zuiden aan. Wat zijn de instrumenten om duurzame consumptie te faciliteren?

► 4.1 Sturen met prijzen

Belastingen

Door sociale en milieukosten te internaliseren in productprijzen, zullen consumenten deze meenemen in hun economische besluitvorming. Dit gebeurt bijvoorbeeld al met belastingen op alcohol en tabak en accijnzen op benzine en diesel. Deze maatregelen zouden kunnen worden uitgebreid naar een algemeen geldende CO₂-belasting. Een andere route om bredere maatschappelijke kosten mee te laten wegen, is het uitbreiden van *True Pricing*, waarbij de sociale en ecologische kosten die gewoonlijk worden genegeerd, worden meegerekend.⁶⁶ De *True Price* van een kledingstuk uit Bangladesh wordt dan bijvoorbeeld hoger door rekening te houden met overmatig watergebruik bij de katoenteelt en onderbetaalde fabrieksarbeid tijdens de kledingproductie.

Het gebruik van belastingen kan een zeer effectief instrument zijn om schadelijke en oneerlijke economische activiteiten te verminderen en als zodanig een aanzienlijke bijdrage leveren aan een *Just Transition*. Er zijn echter ook belangrijke kanttekeningen. Hogere prijzen betekenen noodzakelijkerwijs dat lage-inkomensgroepen harder worden getroffen dan hoge-inkomensgroepen, zodat de last van gedragsaanpassing vooral op de schouders van lage-inkomensgroepen terecht komt. Dit kan als onrechtvaardig worden ervaren en weerstand tegen de transitie opwekken. Europa werd hiermee geconfronteerd in 2018 toen een door president Macron aangekondigde verhoging van de brandstofaccijns leidde tot grootschalige 'gele hesjes'-protesten in heel Frankrijk. Voor een *Just Transition* zou het belasten van vervuiling gepaard moeten gaan met gericht fiscaal beleid om lage-inkomensgroepen te compenseren. Er is uiteraard geen garantie dat prijsverhogingen leiden tot het behalen van emissiereductiedoelstellingen, omdat consumenten met een bredere beurs hun consumptiepatroon in principe kunnen voortzetten tegen de hogere prijs.

Subsidies

Subsidies voor duurzamere consumptie kunnen een effectief instrument zijn om de transitie te versnellen. Ook de inzet van dit beleidsinstrument heeft belangrijke gevolgen voor de *Just Transition* op sectoraal niveau. Een bekend voorbeeld betreft subsidies voor de aanschaf van elektrische voertuigen, die nu nog slechts voor een kleine groep financieel haalbaar is. Subsidies voor openbaar vervoer zijn daarom van belang voor een *Just Transition* naar duurzame mobiliteit.

Het afschaffen van subsidies op fossiele brandstoffen, hoewel zeer wenselijk vanuit een *Just Transition* perspectief, kan soms ook als onrechtvaardig worden ervaren en protest uitlokken. Veel politici in het mondiale Zuiden kunnen hier over meepraten. Daar worden subsidies meestal niet verlaagd

vanuit klimaatoverwegingen, maar vanuit een poging om de overheidsuitgaven te rationaliseren en meer middelen over te houden voor investeringen in publieke diensten zoals gezondheidszorg en onderwijs. Vaak leiden initiatieven voor subsidieverlaging echter tot een volksopstand. Zo zag president Goodluck Jonathan van Nigeria zich in 2012 na protesten in het hele land genoodzaakt om terug te komen op de verlaging van fossiele subsidies.



De relatie tussen fossiele subsidies en ongelijkheid is in veel landen paradoxaal. Aan de ene kant komt een substantieel deel van de totale subsidie terecht bij hoge-inkomensgroepen, die grote privévoertuigen hebben en deze intensief gebruiken.⁶⁷ Relatief gezien zijn het echter vaak de lagere middeninkomens die het meest profiteren. Zij voelen de effecten van subsidieverlagingen veel sterker, omdat kosten voor (openbaar) vervoer een veel groter deel van hun besteedbaar inkomen uitmaken.⁶⁸ Succesvolle voorbeelden van subsidiehervorming in het Zuiden, zoals in Indonesië in 2015, gingen vaak gepaard met de invoering van goed geïmplementeerde, gerichte *cash transfer* programma's om de lagere inkomensgroepen te compenseren voor de hogere prijzen van fossiele brandstoffen.⁶⁹

De internationale gemeenschap zou veel meer kunnen doen voor het terugdringen van de wereldwijde fossiele subsidies door structurele steun te verlenen aan sociale bijstandsprogramma's in het mondiale Zuiden, gekoppeld aan hervorming van de subsidies voor fossiele brandstoffen (zie ook het AIV-advies over Sociale bescherming in Afrika).⁷⁰

De consumptiecultuur

Naast het vergroten van de rechtvaardigheid binnen het beleid gericht op meer duurzame vormen van consumptie, zou er ook meer aandacht kunnen komen voor een geleidelijke verandering van de consumptiecultuur. De reclamesector, een grote en groeiende bedrijfstak, speelt daarbij een belangrijke rol. Veel Big Tech-bedrijven, die inmiddels tot de grootste bedrijven ter wereld behoren, halen het merendeel van hun inkomsten uit digitale advertenties gericht op het niveau van de individuele consument. Op basis van uitgebreide informatie over het surf- en klikgedrag van individuen op het internet worden algoritmes gebruikt om te bepalen welke advertentie op welk moment moet worden getoond, om zo een latente vraag aan te spreken.⁷¹ Regeringen zouden kunnen overwegen om beleid in te voeren gericht op het verminderen van reclame wanneer die vervuilende vormen van consumptie stimuleert, net zoals dat in het verleden voor tabak is gedaan.



► 4.2 Huidig beleid

Prijsbeleid wordt in Nederland al gebruikt om consumentengedrag te beïnvloeden, maar er is ruimte voor extra inzet van dit instrument. De overheid zou proactiever kunnen zijn in het ondersteunen van *True Pricing*, te beginnen met haar eigen aankopen. Daar is nog veel milieuwinst te behalen. Tegelijkertijd wordt er niet genoeg aandacht besteed aan het borgen van rechtvaardigheid in consumentgericht beleid. De kosten van milieubelastingen werken vaak regressief uit. De WRR constateert bijvoorbeeld dat een belangrijke Nederlandse subsidieregeling voor de verduurzaming van huizen moeilijk toegankelijk is voor huishoudens met een laag inkomen zonder eigen toegang tot kapitaal, waardoor ze zonder subsidies en met een hogere energierekening worden geconfronteerd.⁷²

Voeren van groene sector- en industriepolitiek

Industriepolitiek was decennialang uit de mode in de westerse wereld, maar heeft recent een opmerkelijke comeback gemaakt (zie ook het AIV-advies over Slimme industriepolitiek: een opdracht voor Nederland in de EU).⁷³ Dat lijkt in principe goed nieuws voor een rechtvaardige transitie. Het aanpassen van marktprikkels via generiek beleid zoals marktregulering, algemene belastingen, subsidies en emissieplafonds is niet voldoende om de transformatie te organiseren die nodig is. Er zijn simpelweg te veel coördinatieproblemen voor de markt om op te lossen. Daarnaast leidt de markt niet automatisch tot uitkomsten in het publieke belang.

Zoals de Italiaanse econoom Mariana Mazzucato stelt, vereisen de uitdagingen waar de wereld voor staat een nieuwe benadering van de economie.⁷⁴ Beleid moet zich niet langer beperken tot het indirect bijsturen van de markt door middel van aanpassingen in de marge, maar zich juist inspannen om de markt en economie in de kern vorm te geven: van *market fixing* naar *market shaping*.⁷⁵

Slim industriebeleid kan daarbij een rol spelen. Er zijn veel verschillende vormen van industriebeleid. Een nuttig onderscheid is dat tussen horizontale en verticale benaderingen, waarbij de eerste duidt op relatief generieke interventies, terwijl de laatste toezien op sector- of zelfs bedrijfsspecifiek beleid.⁷⁶ Een andere vorm van gerichte industriepolitiek kan bestaan uit het ondersteunen van bepaalde geografische clusters van bedrijvigheid. Ook gerichte investeringen in innovatie, technologie en infrastructuur vormen een belangrijk onderdeel van industriepolitieke initiatieven. De term groene industriepolitiek is de laatste jaren aan een opmars bezig en duidt op een actievere rol van de overheid in het verduurzamen van bestaande industrieën en het stimuleren en vormgeven van nieuwe groene economische bedrijfstakken. Overigens hoeft industriepolitiek zich niet uitsluitend op de industriële sector te richten. Sectorspecifiek en strategisch optreden door de overheid in de energiesector, de landbouw of dienstensector kan in bepaalde gevallen ook onder slimme industriepolitiek worden geschaard. Tenslotte wordt industriepolitiek vaak ook in verband gebracht met handelsbeleid, zoals maatregelen ter bescherming van zich ontwikkelende sectoren (*infant industries*) tegen buitenlandse concurrentie die de prille groei in de kiem zou smoren.

De gemeenschappelijke deler van de verschillende benaderingen is dat industriepolitiek duidt op een relatief proactieve en strategische rol voor de overheid in de economie.

► 5.1 Industriebeleid in grote economieën

De grote economieën van de wereld, de VS, de EU en China voeren alle in toenemende mate groene industriepolitiek. De IRA in de VS voorziet bijvoorbeeld in honderden miljarden dollars aan steun voor groene investeringen in de VS. Het *Europese Green Deal Industrial Plan* voorziet niet in dezelfde mate van subsidies als de IRA, maar stelt wel een versoepeling van de regels voor staatssteun voor. Ook de CBAM kan worden beschouwd als een onderdeel van de bredere Europese groene industriepolitiek. China voert al tientallen jaren een ambitieus industriebeleid.

Het industriebeleid in grote economieën kan belangrijke gevolgen hebben voor een *Just Transition*. In eigen land biedt het overheden de kans om hun invloed op het bedrijfsleven te vergroten. In ruil voor steun via het industriebeleid kunnen ze voorwaarden stellen om particuliere investeringen in

de richting van eerlijkere en duurzamere resultaten te sturen, niet alleen in termen van ecologische voetafdruk, maar ook rond sociale dimensies zoals beloningsverschillen tussen directeuren en de gemiddelde werknemer. Dergelijke voorwaarden werden ook verbonden aan overheidssteun tijdens COVID. Aan de andere kant draagt industriebeleid ook het risico in zich van *political capture*, waarbij zakenlieden hun politieke connecties of corrupte transacties inzetten om toegang tot publieke steun en bescherming te verkrijgen, wat in strijd zou zijn met een *Just Transition*.

Wat de mondiale effecten betreft: industriebeleid in grote economieën kan nieuwe technologieën opschalen en ze een leercurve laten doorlopen, waardoor de kosten dalen, wat uiteindelijk ook de rest van de wereld ten goede komt. Zonnepaneeltechnologie heeft eerst geprofiteerd van het prille Duitse industriebeleid in de jaren 2000, werd toen opgepakt door een aantal pionierende Chinese ondernemers, en later naar een hoger niveau getild door ambitieus Chinees beleid.⁷⁷

Er zijn echter ook aanzienlijke risico's ten aanzien van de wereldwijde *Just Transition*. Ten eerste kost industriebeleid veel geld en zijn er vraagtekens te plaatsen bij de efficiëntie, zeker wanneer verschillende economieën tegen elkaar gaan opbieden. Daarnaast dreigen de hernieuwde industriepolitieke ambities in grote economieën, in de eerste plaats gericht op het bevorderen van hun eigen nationale economische belangen, de traditionele economische verhoudingen te bestendigen. Ontwikkelingslanden spelen daarin vooral een rol als leveranciers van grondstoffen, terwijl de toegevoegde waarde wordt toegeëigend door downstream actoren elders. Het offensieve Chinese industriebeleid is een belangrijke verklaring voor de dominantie van China in de waardetoevoeging rond veel belangrijke mineralen die van elders, waaronder Afrika, worden geïmporteerd.

Vandaag de dag zetten de VS en de EU ook in op industriebeleid dat er mede op is gericht om een groter deel van de verwerking van grondstoffen in de eigen economie te laten plaatsvinden. De VS doen dit door middel van de omvangrijke subsidies van de IRA. Dit heeft ertoe geleid dat de EU-leiders een onderhandelingsfront hebben geopend om de toegang tot IRA-voordelen voor Europese bedrijven te verbeteren, om zo te voorkomen dat deze naar de VS verhuizen. Dezelfde mogelijke negatieve gevolgen bedreigen echter industrieën in het Zuiden, maar die hebben niet dezelfde onderhandelingsmacht. Aan de Europese kant bevat het voorstel voor de *Critical Raw Materials Act* bepalingen die stellen dat 40 procent van de verwerking van belangrijke mineralen binnen de EU moet plaatsvinden (zogenaamde lokale content-bepalingen). Dit kan Afrikaanse ambities en inspanningen voor meer lokale waardetoevoeging ondermijnen.⁷⁸

Zoals onderstreept door de econoom Joseph Stiglitz, geven deze ontwikkelingen ook een wat bittere nasmaak, omdat ontwikkelingslanden zelf decennialang actief zijn ontmoedigd om precies dit soort proactief industriebeleid te voeren en door exact dezelfde rijke landen die het gebruik ervan nu hebben herontdekt.⁷⁹ Sector- en industriebeleid kan een positieve rol spelen, mits aandacht wordt besteed aan externe kosten en risico's en onder de voorwaarde dat verschillende categorieën van landen gelijkwaardige mogelijkheden verkrijgen om hun beleid vorm te geven.

► 5.2 Industriebeleid in het mondiale Zuiden

Duurzame en inclusieve economische ontwikkeling vereist transformatie van laagproductieve naar hoogproductieve economische activiteiten, waarbij markt en overheid in onderling samenhang strategisch worden ingezet. Industriebeleid heeft een sleutelrol gespeeld in de economische ontwikkeling en structurele transformatie van economieën. Zuid-Korea en Taiwan behoren tot de succesvolle voorbeelden. Vandaag de dag staan lagere en middeninkomenslanden voor de dubbele uitdaging om structurele transformatie van laag- naar hoogproductieve sectoren te stimuleren en tegelijkertijd hun economieën te vergroenen en te verduurzamen.

Er is goede reden om aan te nemen dat het aanpakken van die laatste uitdaging een grote impuls kan geven aan de eerste. Bijvoorbeeld het Afrikaanse continent heeft enorm potentieel voor hernieuwbare energie en de productie van groene waterstof. De slotverklaring van de Afrikaanse klimaatop van 2023, de *Nairobi Declaration*, benadrukt bovenal dit kansenperspectief op de groene transitie, met een oproep tot groene industrialisatie en uitbreiding van de hernieuwbare energie van 56 GW in 2022 tot 300 GW in 2030.⁸⁰ Deze ambitieuze groene investeringsagenda kan een unieke kans bieden voor structurele transformatie en het creëren van banen.⁸¹

Aangezien schone energie duurder is om te transporteren dan fossiele brandstoffen, zou de transitie wel eens een fundamentele verandering van de wereldeconomie mogelijk kunnen maken, omdat het efficiënter wordt om energie-intensieve productie dicht bij de nieuwe energiebronnen te vestigen.⁸² Dat biedt bijvoorbeeld extra kansen voor Afrikaans initiatief en leiderschap.

Die kansen zijn er ook bij grondstoffen. Ondanks de inspanningen van de grootmachten om meer waardedoelvoeging aan te trekken, blijft het een feit dat veel van de belangrijkste mineralen voor de groene transitie zich in het Zuiden bevinden. Als Afrikaanse landen de kans krijgen, in staat worden gesteld en worden ondersteund om hun eigen 'slimme industriebeleid' te voeren, dan kan de wereldwijde groene transitie grote kansen bieden voor het stimuleren van inclusieve economische transformatie en het creëren van banen in Afrika. Dat zou een belangrijke bijdrage vormen aan een *Just Transition* vanuit het eerlijke markt en ontwikkelingsperspectief. Zo heeft het Afrikaanse continent praktisch alle benodigde grondstoffen voor de productie van accu's, waar de wereldeconomie van de toekomst in grote mate op zal leunen.

Gezien de hoge prioriteit die landen in het mondiale Zuiden geven aan de groene economische ontwikkelingsagenda, kan Nederlandse of Europese samenwerking op het vlak van industriebeleid een effectieve manier zijn om invulling te geven aan de wens tot versterkt engagement met nieuwe partners. Het leent zich goed voor het soort gelijkwaardige partnerschappen, op basis van complementaire en gedeelde belangen en waar de AIV eerder al in een briefadvies toe opriep.⁸³ Zo'n partnerschap rond industriebeleid zou zich niet moeten beperken tot het faciliteren van individuele investeringsprojecten. Voor structurele impact is het van belang om de institutionele kaders voor lokaal industriebeleid te versterken, bijvoorbeeld door te investeren in de capaciteit van ministeries van economie of milieu in de landen in kwestie.

Daarbij is het van belang te erkennen dat het niet eenvoudig is om effectief industriebeleid te ontwikkelen en uit te voeren in lage- en middeninkomenslanden en tegelijkertijd de valkuilen van verspilling en corruptie te vermijden.⁸⁴ Als industriepolitiek niet gericht is op duurzame en inclusieve uitkomsten, dan kan het ongelijkheid juist in de hand werken. Dat zou een reden moeten zijn om goede en inclusieve vormen van industriepolitiek te ondersteunen. Ook zijn er voorbeelden om lessen uit te trekken waarop voort kan worden gebouwd (zie het kader over groen industriebeleid in Marokko). Zo is het belangrijk om een breed scala aan stakeholders uit de private sector maar ook uit het maatschappelijk middenveld te betrekken bij verstandige sector- en industriepolitiek.

► 5.3 Huidig beleid

De hernieuwde Europese groene industriepolitiek kan een bijdrage leveren aan een inclusieve transitie, maar loopt ook het risico om ongelijkheid, zowel binnen Europa als daarbuiten, te versterken. Het is belangrijk om de mogelijke positieve effecten te vergroten en de nadelige effecten te voorkomen of te beperken. Het positieve effect zou veel groter kunnen zijn als het industriebeleid sterker georiënteerd wordt op het oplossen van maatschappelijke en vooral ook mondiale uitdagingen. Het Nederlandse missiegedreven innovatiebeleid schiet daarin nog tekort, want dat is vaak teveel gericht op het oplossen van nationale vraagstukken zonder de internationale context en de mondiale kansen en uitdagingen daarbij te integreren.⁸⁵

Er is nog een belangrijk voorbehoud. Er wordt weinig aandacht besteed aan de gevolgen van het Europese industrie- en handelsbeleid voor duurzame economische transformatie in het Zuiden. De CBAM is hier een voorbeeld van. Hoewel vrijstellingen of compensatie voor de armste landen werden overwogen, zijn dergelijke opties terzijde geschoven. Zuidelijke industrieën zonder toegang tot kapitaalmarkten, laat staan tot groene subsidies, zullen moeite hebben om hun productie te vergroenen en toegang te houden tot de Europese markt.



Naar inhoud

Groene industriepolitiek in Marokko⁸⁶

Marokko is er de afgelopen jaren in geslaagd om economische groei te ondersteunen door gericht industriebeleid op sector- en bedrijfsniveau. Essentieel daarbij is de strategische coördinatie tussen de verschillende actoren om investeringen aan te trekken en te kanaliseren naar geselecteerde sleutelsectoren, en tegelijkertijd te zorgen voor beleidscontinuïteit en een duidelijke visie op de huidige en toekomstige industriële ontwikkeling. In plaats van enkel te vertrouwen op belastingvoordelen om private investeringen aan te trekken (een veel gevolgde route in andere landen) heeft de Marokkaanse regering juist ook ingezet op instrumenten zoals lokale content-bepalingen en gerichte publiek-private investeringen in onderzoek en de ontwikkeling van vaardigheden.

Marokko heeft ook speciale nadruk gelegd op duurzaamheid, bijvoorbeeld rond hernieuwbare energie. Zo bevindt de grootste zonnespiegelcentrale ter wereld zich in Marokko (de *Noor Ouarzazate Solar Power Station*, een 580 MW-installatie). Marokko positioneert zichzelf als toekomstig producent en exporteur van groene waterstof en een toekomstige hub voor hernieuwbare energie. Ook heeft het de ambitie om met gebruik van groene waterstof wereldleider te worden in de productie van duurzame, fossielvrije kunstmest.

Hoewel er nog een lange weg te gaan is met veel mogelijke valkuilen, heeft Marokko laten zien dat proactief industriebeleid ook vandaag de dag effectief kan zijn in middeninkomenslanden, met brede en inclusieve uitkomsten, zoals de creatie van goede banen. Door diverse stakeholders nog beter te betrekken kan het bovendien helpen bij het uitbouwen naar een breder sociaal contract.



Het is daarom bemoedigend om te zien dat Europese beleidsmakers steeds vaker pleiten voor lokale waarde toevoeging aan grondstoffen in ontwikkelingslanden. De nieuwe Nederlandse Afrikastrategie zet, in lijn met AIV-briefadvies 36 over Afrika, in op win-win partnerschappen rond duurzame economische samenwerking en downstream verwerking in Afrika. De Duitse bondskanselier Scholz zei onlangs in een toespraak in het Europees Parlement dat eerlijke handel betekent dat grondstoffen worden verwerkt in de landen waar ze worden gewonnen.⁸⁷ Het valt echter nog te bezien in hoeverre concrete acties, instrumenten, investeringen en structurele partnerschappen zullen worden opgezet en uitgevoerd om deze intenties ook in de praktijk te brengen.

De Nederlandse nationale grondstoffenstrategie uit november 2022 gaat nauwelijks tot niet in op waardedoevoeging in grondstofrijke ontwikkelingslanden. Dat is een gemiste kans. Een Nederlands non-paper⁸⁸ over de externe dimensie van de Europese *Critical Raw Materials Act* biedt meer aanknopingspunten, met erkenning van het belang van voldoende beleidsruimte voor het stimuleren van lokale waardedoevoeging en een pleidooi voor Europese strategische grondstoffenpartnerschappen. Hoe die exact vorm moeten krijgen is echter nog onduidelijk.

De huidige *Team Europe Initiatieven*, evenals de *Global Gateway*, zijn nog te onsamenhangend om zuidelijke partners op effectieve wijze te ondersteunen met inclusief en slim industriebeleid. Het

betreft veelal een optelsom van verschillende reeds bestaande activiteiten en investeringen door EU-lidstaten en de Europese Commissie.⁸⁹ Het is overigens opmerkelijk dat zelfs Nederland van oudsher een scepticus van industriebeleid, nu een 'strategisch groen industriebeleid' heeft,⁹⁰ terwijl de term niet wordt gebruikt wanneer Europese beleidsmakers het hebben over de uitdagingen waar landen in het Zuiden mee te maken hebben. Dat is een inconsistentie die moet worden rechtgezet. Het bieden van steun voor een coherent en effectief industriebeleid in het Zuiden, essentieel voor een *Just Transition*, begint met het erkennen van de relevantie ervan.

Dat vereist allereerst een verbetering van het uitgebreide stelsel van Nederlandse handels-en investeringsverdragen zodat deze beter passen in een context van klimaatrechtvaardigheid en slim sector- en industriebeleid.⁹¹ Een dergelijke verbetering moet negatieve consequenties van die verdragen indammen. Zo gebruikte bijvoorbeeld de Amerikaanse mijnbouwmultinational Newmont een Nederlands investeringsverdrag met Indonesië om wetgeving aan te vechten die was gericht op het vergroten van de voordelen van de kopersector voor de lokale economie, waaronder verwerking ter plaatse.⁹² Ook zetten Europese overheden nog altijd actief in op het ontmoedigen van lokale content-bepalingen door zuidelijke overheden, via de Wereldhandelsorganisatie.⁹³



Financieren van klimaattransitie

De binnenlandse belastinggrondslag van veel ontwikkelingslanden is ontoereikend om de investeringen te financieren die nodig zijn in de context van klimaatverandering. Internationale klimaatfinanciering van rijke landen naar lage- en middeninkomenslanden is daarom essentieel om de klimaatcrisis op een mondiale en rechtvaardige wijze aan te kunnen pakken. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen investeringen in vergroening, zoals hernieuwbare energie (mitigatie); investeringen in aanpassing aan de onvermijdelijke gevolgen van klimaatverandering (adaptatie); en compensatie voor geleden schade.

► 6.1 Omvang

Een recente *High-Level Expert Group* heeft zich onder leiding van Vera Songwe, voormalig ondersecretaris-generaal van de Verenigde Naties, gebogen over klimaatfinanciering en een schatting gemaakt van de totale behoeften. Hun conclusie is dat ontwikkelingslanden (China niet meegerekend) tegen 2030 jaarlijks 2,4 biljoen dollar aan klimaatuitgaven zullen moeten doen, via een combinatie van publieke en private investeringen.⁹⁴ Hoewel een aanzienlijk deel hiervan naar verwachting uit binnenlandse bronnen zal komen, zoals belastinginkomsten en binnenlandse kapitaalmarkten van vooral middeninkomenslanden, zal dat alleen bij lange na niet voldoende zijn. Het 'Songwe Panel' schat in dat ontwikkelingslanden vanaf 2030 ongeveer 1 biljoen dollar per jaar aan externe financiering nodig zullen hebben, tien keer meer dan de bestaande toezegging van 100 miljard dollar aan jaarlijkse klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden naar aanleiding van het Akkoord van Parijs.

Om het bedrag van 1 biljoen dollar per jaar verder in perspectief te plaatsen: dat is meer dan de totale klimaatuitgaven in de hele wereld vandaag, inclusief binnenlandse klimaatinvesteringen in rijke landen. Voor 2019-2020 werden de totale klimaatgerelateerde investeringen geschat op 632 miljard dollar, die overigens zeer ongelijk verdeeld waren: Afrika, het Midden-Oosten en Zuid-Azië waren samen goed voor slechts ongeveer 10 procent. De verdeling is ook scheef in een andere dimensie. Meer dan 90 procent van alle klimaatuitgaven is bestemd voor mitigatie. Adaptatie-investeringen, die vooral belangrijk zijn voor lage-inkomenslanden en arme huishoudens, die nauwelijks uitstoot hebben om te vergroenen maar zich wel moeten aanpassen aan klimaatverandering, blijven ernstig achter. Volgens de VN hebben ontwikkelingslanden tegen 2030 tussen de 160 en 340 miljard dollar per jaar nodig voor adaptatie. Dit terwijl de teller momenteel niet verder komt dan rond de 30 miljard dollar per jaar en de Glasgow-verklaring van COP-26 een toename voorziet tot 40 miljard dollar in 2025.⁹⁵ Het tekort aan investeringen zal tot extra schade leiden in de komende decennia. De secretaris-generaal van de VN roept op om de helft van alle klimaatfinanciering voor adaptatie te reserveren.

Doel gemist

Het is duidelijk dat de behoefte aan internationale klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden vele malen hoger is dan de 100 miljard dollar per jaar uit het Parijsakkoord. De rijke landen hebben zelfs die toezegging niet waargemaakt. Uit de cijfers van de OESO blijkt dat de officiële klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden in 2020 is blijven steken op 83,3 miljard dollar.⁹⁶ In verschillende opzichten is dat echter een overschatting van de werkelijk beschikbare klimaatfinanciering, die Oxfam schat op maximaal 24,5 miljard dollar.⁹⁷ Het grootste deel van het verschil kan worden verklaard door twee factoren.

Ten eerste merkt de OESO zelf al op dat 72 procent van de gerapporteerde klimaatfinanciering leningen betreft en geen subsidies. Veel donoren tellen de nominale waarde van de leningen in plaats van het *grant equivalent* dat het werkelijke voordeel voor de ontvangende landen aangeeft. Oxfam schat dat het *grant equivalent* minder dan de helft van de officieel gerapporteerde klimaatfinanciering vertegenwoordigt. Veel klimaatkwetsbare landen hebben al schuldenproblemen. Het verhogen van hun schuldenlast door klimaatfinancieringsverplichtingen na te komen met leningen is niet in lijn met een *Just Transition* vanuit het historische schuld en het ontwikkelingsperspectief.

Een tweede reden heeft te maken met de overschatting van de klimaatrelevantie van de meegetelde uitgaven. De meeste rijke landen gebruiken het *Rio Marker* systeem. In dit systeem komen projecten met klimaatmitigatie of -adaptatie als belangrijkste doelstelling in aanmerking voor Rio Marker 2, die voor 100 procent mogen worden meegeteld. Projecten waarbij klimaat slechts één van de doelstellingen is, maar niet de hoofddoelstelling, mogen voor een bepaald percentage van hun waarde worden meegeteld en dat door de meeste landen is vastgesteld op 40 procent. Dit betekent echter dat naarmate klimaatoverwegingen meer worden geïntegreerd (*mainstreaming*) in andere ontwikkelingsprojecten, 40 procent van alle ontwikkelingsfinanciering bijna automatisch als klimaatfinanciering zou worden geclassificeerd. Oxfam constateert dat de klimaatrelevantie van projecten vaak wordt overschat en concludeert dat de werkelijke klimaatfinanciering daardoor zeker 30 procent lager is dan gerapporteerd.

Additionaliteit

Zelfs als de doelstelling van 100 miljard dollar zou worden gehaald, speelt er nog een andere kwestie rond de omvang van middelen: de verhouding ten opzichte van de officieel erkende financiering van ontwikkelingssamenwerking *Official Development Assistance* (ODA). De klimaatovereenkomst van Kopenhagen uit 2009, die aan de basis ligt van de toezegging van 100 miljard, verwijst naar “nieuwe en aanvullende” financiering.⁹⁸ Artikel 9 van het Parijsakkoord uit 2015 stelt dat klimaatfinanciering “een vooruitgang moet zijn ten opzichte van eerdere inspanningen.”⁹⁹ In het mondiale Zuiden werd dit zo geïnterpreteerd dat de 100 miljard dollar bovenop de reguliere en doorlopende ontwikkelingsfinanciering zou komen. Dit is echter niet gebeurd.¹⁰⁰ Publieke klimaatfinanciering vertegenwoordigt nu een derde van stagnerende ODA-budgetten in plaats van nieuwe en aanvullende middelen.¹⁰¹ In belangrijke mate betreft klimaatfinanciering dus vooral een nieuw etiket voor reeds bestaande financiering.

Zeker voor lage-inkomenslanden is dit een groot punt van zorg. Klimaatverandering vormt weliswaar een grote bedreiging, maar is slechts een van de vele prioriteiten en uitdagingen waar zij mee kampen. Sterker nog: in een politiek instabiel land, waar conflict altijd op de loer ligt, met gebrekkige publieke dienstverlening in onderwijs en gezondheidszorg, hoge armoede en werkloosheid, afbrokkelende infrastructuur en hoge schulden om af te betalen, staat de politiek in het teken van overleven. Vergroening van de economie of natuurbehoud zijn dan niet de onderwerpen die bovenaan staan.¹⁰²

Privaat geld

Ook private financieringsstromen kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan klimaatfinanciering. Toen de enorme behoeften duidelijk werden, vestigden sommigen hun hoop op de mobilisatie van grootschalige particuliere kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden. Dit werd gevat in het narratief ‘*from billions to trillions*’, dat wel enkele vragen oproept. Ten eerste gaat de gemobiliseerde private financiering vooral naar mitigatieprojecten in middeninkomenslanden, omdat de business case daarvoor relatief sterk is. De broodnodige investeringen in adaptatie in lage-inkomenslanden hebben echter meestal geen of weinig verwacht rendement.¹⁰³ Daar zal dus een andere mix van publieke en private fondsen voor nodig zijn, zodanig dat de meest kwetsbaren bediend worden.

Ten tweede is het *billions to trillions* narratief simpelweg niet waargemaakt.¹⁰⁴ De inspanningen van rijke landen om privaat kapitaal te mobiliseren dat als officiële klimaatfinanciering kan

worden beschouwd, resulteerden in 2020 in slechts 13 miljard dollar aan investeringen. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 gaat private financiering voor hernieuwbare energie grotendeels aan de ontwikkelingslanden voorbij. Afrika ontving slechts 2 procent van de wereldwijde investeringen in hernieuwbare energie, ondanks de behoefte en het potentieel. Een belangrijke reden hiervoor is dat investeerders grote risico's zien, wat leidt tot hogere rentes die investeringsprojecten onrendabel maken. Ten dele zijn de risico's in ontwikkelingslanden daadwerkelijk hoger. Er speelt echter ook nog iets anders. Onderzoek door het *United Nations Development Programme* laat zien dat kredietbeoordelaars de investeringsrisico's in Afrika systematisch overschatten.¹⁰⁵ Afrikaanse landen zouden hierdoor bijna 75 miljard dollar per jaar mislopen door lagere investeringen en hogere rentebetalingen.

► 6.2 Kwaliteit

Het verbeteren van de kwaliteit van klimaatfinanciering verdient meer aandacht. In de jaren 2000 was er wereldwijd veel belangstelling voor de *aid effectiveness*-agenda wat resulteerde in de Verklaring van Parijs van 2005 over doeltreffendheid van de hulp en de Partnerschapsovereenkomst van Busan uit 2011, waarin de nadruk werd gelegd op belangrijke beginselen zoals lokaal eigenaarschap, harmonisatie, voorspelbaarheid en transparantie. Helaas blijkt uit een analyse van *Centre for Global Development* dat deze beginselen grotendeels zijn veronachtzaamd in de manier waarop de wereldwijde klimaatfinanciering is opgezet en uitgevoerd.¹⁰⁶

Allereerst wordt vastgesteld dat de werkelijke uitbetaling van klimaatfinanciering in verhouding tot goedgekeurde financiering grilliger en onvoorspelbaarder is dan bij andere soorten ontwikkelingsfinanciering.

Ten tweede is versnippering een belangrijk obstakel voor doeltreffendheid. Het aantal verschillende verstrekkers van klimaatfinanciering neemt toe, terwijl de gemiddelde projectomvang tussen 2015 en 2020 met 30 procent is afgenomen. De gemiddelde omvang van adaptatieprojecten bedroeg slechts 670 duizend dollar. Naast hogere transactiekosten zorgt de versnippering van de klimaatfinanciering er ook voor dat klimaatkwetsbare landen moeite hebben om grootschalige gecoördineerde programma's te financieren en uit te voeren die nodig zijn voor transformationele impact.¹⁰⁷

Een derde belangrijk punt betreft eigenaarschap van de ontvangende landen. Er wordt heel weinig klimaatfinanciering verstrekt via overheidsbudgetten in ontwikkelingslanden. Het overgrote deel wordt besteed via individuele projecten, wat kan leiden tot een gefragmenteerde aanpak die overheidssystemen links laat liggen en landen niet in staat stelt om hun nationale klimaatplannen in het kader van het Parijsakkoord op samenhangende wijze uit te voeren. Projectgebonden klimaatfinanciering is ook niet geschikt voor het opbouwen van de overheids capaciteit die nodig is om het soort industriebeleid te voeren dat een sleutelrol zou kunnen spelen voor duurzame ontwikkeling (zie paragraaf 5.2). Er zijn sterke aanwijzingen dat mechanismen zoals begrotingssteun en sectorbrede benaderingen in bepaalde contexten de donorcoördinatie kunnen verbeteren en de impact van ontwikkelingsfinanciering kunnen vergroten.¹⁰⁸ Dat geldt ook voor klimaatfinanciering.

Just Energy Transition Partnerships: een nieuwe aanpak?

Tijdens COP-26 in Glasgow in 2021 werd een nieuw potentieel model voor internationale klimaatsamenwerking gelanceerd, in de vorm van *Just Energy Transition Partnerships* (JETP). Dit is in wezen een door de overheid geleid partnerschap met meerdere belanghebbenden om op landenniveau klimaatfinanciering aan te trekken en te coördineren voor een specifieke subset aan klimaatgerelateerde doelstellingen. De eerste JETP was met Zuid-Afrika, gericht op het verminderen van de afhankelijkheid van steenkool, op een inclusieve en rechtvaardige manier, ook voor de regio's en gemeenschappen die daar sterk afhankelijk van zijn voor werkgelegenheid en inkomsten. De JETP

met Zuid-Afrika heeft tot doel 8,5 miljard dollar te mobiliseren en wordt, samen met Zuid-Afrika, getrokken door een groep rijke landen.

Er zijn enkele terechte zorgen en punten van kritiek met betrekking tot specifieke details van het JETP met Zuid-Afrika. Het grootste deel van de financiering bestaat bijvoorbeeld nog steeds uit leningen. Verder moet er vanaf het begin meer aandacht zijn voor het betrekken van lokale maatschappelijke organisaties.

Desalniettemin beschouwt de AIV dit als een interessant model, mits er systematisch lessen worden getrokken voor verdere verbetering. JETPs maken een meer programmatische en structurele aanpak van klimaatactie mogelijk, met een groter potentieel voor transformerend effect dan het huidige projectmatige model. Bovendien zouden JETPs een effectiever mechanisme kunnen blijken voor het mobiliseren van particuliere financiering dan de huidige inspanningen van donoren en multilaterale ontwikkelingsbanken, die te sterk gericht zijn op het de-risken van individuele investeringsprojecten, zonder aandacht te besteden aan de bredere context van de specifieke sector en het land waarin die investeringen moeten worden gestimuleerd.

Na Zuid-Afrika werd in november 2022 een nieuw JETP gelanceerd met Indonesië, een andere grote opkomende economie met een aanzienlijke afhankelijkheid van fossiele brandstoffen. Het zou de moeite waard zijn om potentiële JETPs met armere ontwikkelingslanden te onderzoeken, met name in Afrika.¹⁰⁹ In die context zou het ook interessant kunnen zijn om het gebruik van JETP-achtige mechanismen te onderzoeken, maar dan toegepast op andere klimaatgerelateerde uitdagingen waarmee ontwikkelingslanden kampen, zoals adaptatie of bescherming van biodiversiteit.

► 6.3 Nieuwe financieringsbronnen

De financiële behoeften in ontwikkelingslanden zijn enorm. Hoewel de publieke klimaatfinanciering vanuit de rijke economieën aanzienlijk moet worden verhoogd, is het duidelijk dat dit alleen niet in de buurt zal komen van de bedragen die nodig zijn. Het is daarom essentieel om tegelijkertijd nieuwe en innovatieve financieringsbronnen aan te boren.

Het donorbestand uitbreiden

De toezegging van 100 miljard dollar voor klimaatfinanciering werd gedaan binnen het UNFCCC-kader en de bijbehorende landen-categorisering, zodat Annex-I-landen (de rijke geïndustrialiseerde landen) geacht worden financiering te verstrekken aan niet-annex-landen. Hoewel deze aanpak zinvol was aan het begin van de jaren negentig, is het niet meer dan billijk dat een aantal landen die hun inkomen per hoofd van de bevolking en hun emissie-uitstoot sindsdien aanzienlijk hebben zien toenemen, ook moeten gaan bijdragen aan klimaatfinanciering. Dit punt is een terugkerend obstakel geworden in internationale klimaatonderhandelingen.

Het *Overseas Development Institute* heeft geanalyseerd van welke landen redelijkerwijs een bijdrage verwacht kan worden, door een eerlijk aandeel te berekenen op basis van bbp, bevolkingsgrootte en cumulatieve emissies sinds 1990.¹¹⁰ De conclusie luidt dat Singapore, Qatar, Israël, Brunei, Koeweit, Zuid-Korea en de Verenigde Arabische Emiraten als eerste aan de donorlijst zouden moeten worden toegevoegd, gevolgd door onder andere Saoedi-Arabië. Aangezien verschillende leden van de *Gulf Cooperation Council* op deze lijst staan, zou de COP van 2023 in Dubai een goede gelegenheid zijn om druk uit te oefenen op deze landen om hun verantwoordelijkheid te nemen. China staat niet op de lijst van potentiële bijdragers vanwege het relatief beperkte bbp per capita. Maar gezien de omvang van China's economie en uitstoot moet het land toch worden aangespoord om meer te doen. Een verdere vergroening van het *Belt and Road Initiative* kan daar een rol bij spelen.¹¹¹

Een andere relevante uitkomst van de ODI-analyse is dat de Verenigde Staten bijna zelfstandig verantwoordelijk zijn voor het niet behalen van de doelstelling van 100 miljard dollar. De Amerikaanse rijkdom, historische emissies en omvang van de economie zouden een bijdrage van ruim 40 procent richting de collectieve doelstelling rechtvaardigen, maar in de praktijk kwam de VS in 2020 niet verder dan 2,3 miljard dollar aan klimaatfinanciering. Hoewel de regering-Biden enkele stappen heeft gezet, komen die nog niet in de buurt van het berekende eerlijke aandeel. Aangezien het niet behalen van de collectieve doelstelling negatief uitstraalt op de hele westerse wereld, zouden Europese landen meer druk moeten uitoefenen op hun Amerikaanse bondgenoten om hun klimaatfinanciering substantieel te verhogen.

Inkomsten uit specifieke belastingen

Er zijn verschillende voorstellen voor nieuwe gerichte belastingheffingen om de financiële middelen te verschaffen die nodig zijn om te investeren in een *Just Transition*.¹¹² Een wereldwijde klimaatheffing op de internationale lucht- en scheepvaart zou bijvoorbeeld jaarlijks 132-392 miljard dollar kunnen opleveren. Ten tweede zou het OESO-voorstel voor wereldwijde hervormingen van de manier waarop transnationale ondernemingen worden belast, kunnen leiden tot aanzienlijke extra inkomsten. Er heerst echter bezorgdheid dat de huidige versie van de hervormingen lage- en middeninkomenslanden geen eerlijke belastingrechten geeft, aangezien de thuislanden van multinationals het eerste recht zouden hebben om de nieuwe belasting toe te passen. Het is belangrijk dat die ongerustheid wordt weggenomen en dat de OESO-voorstellen verder worden versterkt en aangepast.

Debt-for-climate swaps

De recente rentestijgingen hebben de wereldwijde schulden nood verergerd. Volgens het *Internationaal Monetair Fonds* (IMF) lopen 34 van de 59 ontwikkelingslanden die het meest kwetsbaar zijn voor klimaatverandering een groot risico op een begrotingscrisis, wat ook hun vermogen om klimaatmaatregelen te financieren beïnvloedt.¹¹³ Zambia en Ghana, bijvoorbeeld, moeten 25 procent van hun belastinginkomsten besteden aan schuldafflossing.¹¹⁴

Zogenaemde *debt-for-climate swaps* kunnen extra fiscale ruimte bieden door schuldenverlichting aan te bieden in ruil voor een verbintenis om te investeren in adaptatie-gerelateerde infrastructuur of de bescherming van biodiversiteit, zoals bossen of koraalriffen. Het gebruik van dergelijke *swaps* gaat terug tot een overeenkomst met Bolivia uit 1987, later gevolgd door landen als Costa Rica, de Filippijnen, Barbados, de Seychellen en Belize. Tot nu toe is het algehele gebruik van dergelijke *swaps* relatief beperkt in omvang. Alle 140 overeenkomsten sinds 1987 bedragen tezamen niet meer dan 3,8 miljard dollar,¹¹⁵ wat weinig is als je bedenkt dat ontwikkelingslanden momenteel meer dan 300 miljard dollar per jaar kwijt zijn aan kosten voor schuldenaflossing.¹¹⁶

Er is voldoende potentie voor meer gebruik van dit instrument. In mei 2023 werd de grootste *debt-for-nature swap* tot nu toe aangekondigd, met Ecuador, waarbij een schuld van 1,6 miljard dollar werd omgezet in een impactlening van 656 miljoen dollar en de Ecuadoraanse regering zich ertoe verbindt om de komende 20 jaar 332 miljoen dollar te investeren in bescherming van de Galapagoseilanden, in samenwerking met de lokale bevolking, terwijl extra middelen werden toegewezen aan een fonds voor toekomstig natuurbehoud van de eilanden.¹¹⁷

Op basis van de ervaringen met eerdere deals moet worden onderzocht of dergelijke schulden-*swaps* op grotere schaal kunnen worden toegepast. Voorwaarde is dat dit niet ten koste gaat van traditionele schuldverlichting of nieuwe concessionele klimaatfinanciering. Het moet worden gezien als een aanvullende financieringsbron voor specifieke situaties, met name met betrekking tot het behoud van biodiversiteit, waarin andere alternatieven tekortschieten.

Bridgetown-initiatief en speciale trekkingsrechten

Het *Bridgetown*-initiatief, geleid door Mia Mottley, de premier van Barbados, betreft een voorstel om het mondiale systeem voor ontwikkelingsfinanciering grondig te hervormen en krijgt steeds meer voet aan de grond. Het oorspronkelijke initiatief, dat in september 2022 werd gelanceerd, rust op drie belangrijke pijlers:¹¹⁸

1. Noodliquiditeit verschaffen om te voorkomen dat de schulden crisis van ontwikkelingslanden uit de hand loopt.
2. Multilaterale leningen aan regeringen tegen gunstige voorwaarden aan regeringen uitbreiden met 1 biljoen dollar om systeemproblemen aan te pakken die de kern vormen van de huidige crises.
3. Private besparingen en kapitaal activeren voor klimaatmitigatie, adaptatie en schadeherstel.

Het gebruik van SDRs speelt een sleutelrol in de gedetailleerde voorstellen die aan deze pijlers ten grondslag liggen. Deze zijn ooit in het leven geroepen als crisisrespons om reserves aan te vullen, valuta's te stabiliseren en liquiditeit te verschaffen in tijden van crisis, en worden beheerd door het IMF. Hoewel een nieuwe algemene uitgifte van 650 miljard dollar aan SDRs werd overeengekomen als reactie op de COVID-pandemie, worden de SDRs verdeeld op basis van het quota-aandeel van elk land in het IMF. Dit betekent dat Afrikaanse landen slechts 5 procent ontvangen.^{119 120}

SDRs zouden een effectieve manier kunnen zijn om extra financiële middelen te creëren voor dringende klimaatactie, maar dat heeft alleen zin bij verbreding van de huidige opzet. In het kielzog van het Bridgetown-initiatief gaan er steeds meer stemmen op voor een meer fundamentele herziening van het SDR-systeem, waarbij wordt voorzien in de regelmatige uitgifte van nieuwe SDRs met een eerlijker verdelingsmechanisme en tevens de klimaataspecten worden versterkt.¹²¹

► 6.4 Huidig beleid

Binnen Europa scoort Nederland op verschillende punten goed als het gaat om toezeggingen voor klimaatfinanciering. Met 1,4 miljard euro aan klimaatfinanciering in 2022 en de ambitie dit te verhogen tot 1,8 miljard euro in 2025 levert Nederland grotendeels zijn *fair share*, hoewel er vragen kunnen worden gesteld bij de klimaatrelevantie van sommige projecten en de verdeling tussen publieke en private financiering.¹²² Bovendien onderscheidt Nederland zich door het bijna exclusieve gebruik van subsidies, terwijl andere landen zoals Frankrijk, Duitsland en Japan vooral leningen bieden.¹²³

De Nederlandse klimaatfinanciering is echter ten koste gegaan van reguliere ontwikkelingssamenwerking, en dus niet additioneel. Alle financiering voor lage- en middeninkomenslanden wordt meegeteld richting de afspraak om 0,7 procent van het bruto nationaal inkomen (bni) voor ODA te reserveren. Dat is onwenselijk gezien de aanvankelijke toezegging over additionaliteit en de verwachtingen die dat heeft gewekt. Daarnaast is Nederland, ook met het meetellen van toenemende klimaatfinanciering, verder afgeraakt van de 0,7-procent-afspraken: de ODA-uitgaven daalden van 0,81 procent van het bni in 2010 tot 0,52 procent in 2021. Sindsdien zit het percentage weer in de lift, maar dat is ten dele toe te schrijven aan de hogere kosten voor de opvang van eerstejaars asielzoekers en steun voor Oekraïne.

De kwaliteit van de Nederlandse klimaatfinanciering is een ander punt dat meer aandacht verdient. Net als de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking in het algemeen is deze versnipperd. Er zijn weinig uitgebreide, structurele langetermijnprogramma's om ontwikkelingslanden te ondersteunen bij de uitvoering van hun lokaal ontworpen nationale klimaatplannen. Bovendien gaat de Nederlandse officiële ontwikkelingshulp, met inbegrip van klimaatfinanciering, grotendeels voorbij aan de regeringen in de ontvangende landen en is er weinig steun voor het opbouwen van

capaciteit binnen het overheidsapparaat.¹²⁴ Het 2023 *OESO Peer Review*-rapport over het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid stelt vast dat Nederland nauwelijks samenwerkt met overheden in partnerlanden.¹²⁵ De OESO wijst er ook op dat de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking relatief gecentraliseerd is in het ministerie, met een relatief kleine rol voor ambassades op landenniveau, wat een risico vormt voor sterk eigenaarschap en effectiviteit.



Het intelligent combineren van handel en ontwikkelingssamenwerking kan een betekenisvolle bijdrage leveren aan het bevorderen van groene investeringen in partnerlanden. De 'combinatielanden-aanpak', gericht op 14 voornamelijk middeninkomenslanden waar hulp en handel op sectorniveau samen moeten komen, biedt daar een kader voor. Het daadwerkelijk mobiliseren van private groene investeringen in ontwikkelingslanden vraagt echter ook om een andere houding ten aanzien van financiële risico's. Recent vergelijkend onderzoek van bilaterale ontwikkelingsbanken laat bijvoorbeeld zien dat het risiconiveau van de investeringen van de Nederlandse ontwikkelingsbank FMO lager lijkt dan wat redelijkerwijs van een ontwikkelingsbank mag worden verwacht en dat alle ontwikkelingsbanken, inclusief FMO, de ruimte hebben om het risiconiveau te verhogen zonder een beroep te doen op nieuwe kapitaalinjecties of externe concessionele donormiddelen.¹²⁶ Hogere risicobereidheid door publieke ontwikkelingsbanken, bijvoorbeeld door meer *equity*-investeringen en zachtere leningsvoorwaarden, is essentieel om meer gedurfde private investeringen te bewerkstelligen in landen en sectoren die de markt juist links laat liggen.

Het vergroten van de bijdrage van de private sector vereist ook een aanpak die veel verder gaat dan het ondersteunen van individuele investeringsprojecten. Hoewel de combinatielanden-aanpak kansen kan bieden voor meer contextspecificiteit, is voor blijvende impact een meer proactieve sturing nodig op de synergie tussen hulp en handel, in lijn met een recent evaluatierapport van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie van het ministerie van Buitenlandse Zaken.^{127 128} Gerichte investeringsbevordering moet worden ingebed in een kader van sectorale ondersteuning op landenniveau, waarbij nationale en lokale overheden, maatschappelijke organisaties en kennisinstellingen uit het betreffende land betrokken zijn en worden ondersteund. Vormgegeven op die manier zouden er parallellen kunnen zijn met de eerder besproken JETP-benadering. Nederland zou namens de internationale gemeenschap het voortouw kunnen nemen om in één van de combinatielanden, in nauwe samenwerking met de betreffende overheid, een ambitieus en meerjarig *Just Transition Partnership* op te zetten, gericht op een specifieke klimaatuitdaging.



Bevorderen van beleidscoherentie

De Europese economie is nauw verbonden met de rest van de wereld, onder andere via de import van een grote verscheidenheid aan producten, ook uit ontwikkelingslanden. Over het algemeen is dit positief: het biedt die landen economische kansen, inkomsten en werkgelegenheid. Er zijn echter ook nadelige gevolgen. Europese toeleveringsketens worden nog te vaak in verband gebracht met vervuiling, ontbossing, slechte arbeidsomstandigheden of gedwongen verplaatsingen elders. Dergelijke gevolgen van Nederlands en Europees beleid zijn niet coherent met de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid of het behalen van de SDGs. Het uitgebreide stelsel van internationale mensenrechtenverdragen en de recente erkenning door de Algemene Vergadering van de VN van het recht op een schoon, gezond en duurzaam milieu als universeel mensenrecht biedt een stevig kader om beleidscoherentie te bevorderen.¹²⁹

► 7.1 De negatieve gevolgen elders van de Nederlandse economie

Op te grote voet

Voor een relatief klein land oefent Nederland een aanzienlijke druk uit op wereldwijde ecosystemen. Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) ligt de gemiddelde broeikasgasemissie per Nederlander 28 procent hoger dan het gemiddelde voor de EU.¹³⁰ Een deel van de Nederlandse broeikasgasvoetafdruk vindt buiten Nederland plaats. Dit hangt samen met emissies bij de productie van geïmporteerde goederen en diensten die door Nederlandse huishoudens worden geconsumeerd of die door Nederlandse bedrijven als halffabricaten worden gebruikt. Het PBL maakt onderscheid tussen de broeikasgasvoetafdruk binnen Nederland, de totale voetafdruk die is gekoppeld aan de Nederlandse consumptie en de voetafdruk die is gekoppeld aan de Nederlandse productie. De eerste twee daalden met ongeveer 10 procent tussen 2010 en 2018. In dezelfde periode is de productiegerelateerde broeikasgasvoetafdruk juist met 5 procent gestegen.¹³¹ Verder valt op dat de totale emissies voor de Nederlandse consumptie en productie respectievelijk 45 procent en 100 procent hoger zijn dan de broeikasgasemissies binnen Nederland.¹³² Dit laat zien dat de Nederlandse economie ten dele stoelt op emissies elders; emissies die niet worden meegenomen in de eigen emissiereductiedoelstellingen.

De Nederlandse economie is ook afhankelijk van landgebruik elders. De landvoetafdruk van de Nederlandse consumptie was in 2017 gelijk aan drie keer het Nederlandse grondgebied.¹³³ Te denken valt aan het benodigde landgebruik buiten Nederland voor de productie van voedsel, veevoer, papier en hout. De grote buitenlandse landvoetafdruk, in vergelijking tot het eigen grondgebied, komt ten dele door de hoge bevolkingsdichtheid. De gemiddelde landvoetafdruk van een Nederlander is vergelijkbaar met die van de gemiddelde wereldburger, ondanks het feit dat de Nederlandse consumptie relatief hoog is. Dat komt doordat een deel van het Nederlandse voedsel op zeer efficiënte wijze wordt geproduceerd, met hoge opbrengsten, en dus relatief laag landgebruik.¹³⁴ Dat neemt niet weg dat ook de gemiddelde wereldwijde landvoetafdruk, en daarmee de Nederlandse, te hoog is voor een gezonde planeet. Het landgebruik elders, ten behoeve van Nederlandse consumptie en productie, leidt tot verlies van biodiversiteit, bijvoorbeeld door ontbossing en landdegradatie. En de Nederlandse landvoetafdruk gaat nog niet naar beneden. Tussen 2010 en 2018 nam het landgebruik voor Nederlandse consumptie met 5 procent toe, en voor de productie met 18 procent.¹³⁵



De schaduwzijde van de energietransitie

Het versnellen van de energietransitie is essentieel om binnen de planetaire grenzen te blijven. Tegelijkertijd zullen de materiële voetafdruk en de milieuvernietiging die gepaard gaan met de ontginning van belangrijke mineralen voor de groene transitie aanzienlijk zijn. Het IEA verwacht dat de vraag naar lithium de komende twee decennia meer dan 40 keer zo groot zal worden en de vraag naar grafiet, kobalt en nikkel 25 keer zal groeien.¹³⁶

Dit brengt dilemma's met zich mee. De voor de transitie noodzakelijke mijnbouw zal adequaat gefinancierd moeten worden, maar tegelijkertijd zal deze zo milieuvriendelijk mogelijk moeten plaatsvinden en voldoen aan sociale standaarden. Helaas is dat nog onvoldoende het geval. Een voorbeeld is de nikkelwinning in Papoea-Nieuw-Guinea, essentieel voor de productie van accu's voor elektrische auto's. De nikkelhoudende rotsformaties in het dichtbeboste binnenland bevatten minder dan 1 procent nikkel, wat betekent dat voor de winning ervan enorme stukken land met rijke biodiversiteit moeten worden ontbost om al het gesteente op te graven. Dit wordt vervolgens 134 kilometer vervoerd naar de kust, waar het nikkel van het gesteente wordt gescheiden, terwijl alle restanten als afval in de oceaan worden gedumpt, waardoor maritieme ecosystemen worden vernietigd en de gezondheid en het levensonderhoud van lokale gemeenschappen wordt bedreigd.¹³⁷

Een aantal andere voorbeelden: lithiumwinning in Chili, uit de *brine* wateren van de zoutvlakten op het Atacama Plateau, leidt tot uitputting van lokale waterbronnen en chemische vervuiling, wat schadelijk is voor lokale gemeenschappen en ecosystemen.¹³⁸ Kobaltwinning in de Democratische Republiek Congo (DRC), essentieel voor de productie van elektrische auto's, wordt in verband gebracht met onmenselijke en gevaarlijke arbeidsomstandigheden, kinderarbeid, extreem lage lonen en grootschalige corruptie.¹³⁹ Het is dus essentieel om te werken aan ketens die voldoen aan milieu- en sociale voorwaarden ten behoeve van een rechtvaardige klimaattransitie.

► 7.2 Het voorkomen van schade

Do no harm

Schade aan mens en milieu in toeleveringsketens voor Nederlandse economische activiteiten is niet coherent met de doelen van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid, en niet in lijn met een *Just Transition*. Wat kan er gedaan worden om dit te voorkomen en beleidscoherentie te bevorderen?

In Europees verband worden bedrijven via verschillende beleidsinstrumenten gedwongen of aangemoedigd om hun voetafdruk binnen de EU te verkleinen. De voetafdruk buiten de Europese grenzen krijgt echter nog weinig aandacht van beleidsmakers, terwijl de gevolgen in veel opzichten groter zijn. Het verminderen van die voetafdruk wordt overgelaten aan individuele bedrijven via vrijwillige koolstofmarkten (zie paragraaf 3.2) en vrijwillige richtlijnen.¹⁴⁰ Met sterkere regelgeving zou dit resultaten kunnen opleveren. Voor de achterblijvers, die niet op eigen initiatief actie zullen ondernemen, is echter meer dwingend beleid nodig. Geografische uitbreiding van emissiehandel zou een optie zijn, maar moeilijk en tijdrovend om te realiseren. Voor sneller resultaat zouden de EU-lidstaten de bedrijven binnen hun grenzen kunnen verplichten om hun externe voetafdruk te documenteren en vervolgens op basis daarvan specifieke plannen te ontwikkelen om die voetafdruk te verkleinen. Dit zou ook in lijn zijn met het streven naar meer Europese strategische autonomie, aangezien het de Europese afhankelijkheid van de exploitatie van externe menselijke en natuurlijke hulpbronnen vermindert. De Europese anti-ontbossingsverordening is een goed voorbeeld, aangezien die de invoer van producten uit recent ontboste gebieden verbiedt voor een aantal waardeketens, waaronder cacao, koffie, palmolie en soja, en zo beoogt om de biodiversiteitsvoetafdruk van de Europese economie te verkleinen.¹⁴¹ Ook op dit punt is het van belang een effectrapportage te maken die de gevolgen voor ontwikkelingslanden beschrijft.

Naast specifieke *footprint*-gebaseerde benaderingen is er ook ruimte om respect voor en naleving van klimaatrechtvaardigheidsprincipes in de hele toeleveringsketen te versterken, door middel van wetgeving op het gebied van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het Europees Parlement heeft onlangs ingestemd met een ontwerpversie van een EU-richtlijn over *due diligence*. Het is van belang dat Nederland en andere EU-lidstaten instemmen met krachtige Europese wetgeving en tegelijkertijd nationale wetgeving invoeren en deze zo spoedig mogelijk in werking laten treden.



Doing good

Hoewel sterkere ‘*do no harm*’-regelgeving een sine qua non is voor een *Just Transition*, is er ook een belangrijk punt van zorg wat eens te meer de complexiteit van de transitie onderstreept. Bewegingen in de goede richting op macroniveau kunnen op bepaalde plaatsen alsnog een oneerlijke uitwerking hebben. Zo kan een sterke focus op het niet schenden van rechten door middel van een ‘*do no harm*’-aanpak onbedoelde gevolgen hebben voor het mondiale Zuiden. De vooruitgang op het gebied van gecertificeerde duurzame palmolie heeft bijvoorbeeld onbedoeld geleid tot de uitsluiting van kleine palmolieboeren in Zuidoost-Azië. In 2021 was meer dan 90 procent van de Europese palmolie-import gecertificeerd als duurzaam, bijvoorbeeld via de *Roundtable on Sustainable Palm Oil*. Dit wordt echter voornamelijk geleverd door grote multinationals die kunnen voldoen aan de duurzaamheids- en traceerbaarheidsvereisten. Kleine boeren hebben deze kans niet kunnen benutten en worden feitelijk beperkt in hun toegang tot de EU-markt.¹⁴² De anti-ontbossingsverordening zou hun toegang nog verder kunnen beperken.

Een vergelijkbaar voorbeeld betreft de kobaltproductie in de DRC. In de jaren na 2010 begon er meer bekendheid te komen over de omstandigheden waaronder kobalt werd gedolven door kleinschalige lokale mijnbouwers, mede dankzij rapporten van maatschappelijke organisaties. Dit had echter ook onbedoelde gevolgen.¹⁴³ Directieleden van autobedrijven zagen de enorme reputatierisico's en concludeerden dat de snelle en eenvoudige oplossing was om niet langer in te kopen bij kleinschalige mijnwerkers, of zelfs in de DRC als zodanig, als dat enigszins mogelijk was. Een hoofd inkoop van een groot automeerk stelde dat “niemand de artisanale mijnbouw nog met een stok wil aanraken”. Een van de reacties was dat ze meer zijn gaan inkopen bij grote multinationale mijnbouwbedrijven die garanderen dat ze geen kobalt op de markt kopen van kleinschalige mijnbouwers, maar het in plaats daarvan delven op omheinde locaties waartoe de lokale Congolezen geen toegang hebben.

Duurzame en rechtvaardige ketens komen dus niet automatisch tot stand door niet-duurzame activiteiten te ontmoedigen; ze moeten stap voor stap worden opgebouwd (*doing good*). Denk bijvoorbeeld aan investeringen om producerende landen en kleine producenten te ondersteunen bij het ontwikkelen en toepassen van duurzame en eerlijke productiemethoden die zowel voldoen aan Europese eisen als aan lokale behoeften. Of aan het versterken van lokale instituties voor regulering en kwaliteitscontrole. Zulke investeringen in duurzame ketens zijn ook essentieel vanuit het oogpunt van effectiviteit. Zonder nauwe samenwerking met producerende landen zouden strengere normen voor de Europese markt slechts kunnen leiden tot een verschuiving van handelspatronen. Met betrekking tot ontbossing, bijvoorbeeld, zouden producten van recent ontboste gebieden naar China kunnen worden geëxporteerd, terwijl producten van reeds bestaande plantages allemaal naar de Europese markt zouden kunnen gaan.¹⁴⁴



▶ 7.3 Huidig beleid



Het recente Interdepartementaal Beleidsonderzoeksrapport concludeert, in lijn met PBL-publicaties, dat de Nederlandse klimaatdoelstellingen niet los gezien kunnen worden van de mondiale uitdaging om binnen de planetaire grenzen te blijven en dat de wereldwijde voetafdruk van de Nederlandse economie, per hoofd van de bevolking, te hoog is.¹⁴⁵

In 2019 kondigde de Nederlandse overheid aan de ecologische voetafdruk in 2050 te willen halveren. Het concept van de ecologische voetafdruk is ontwikkeld door het *Global Footprint Network*, een onafhankelijke denktank. De maatstaf wordt uitgedrukt in *global hectares* en omvat niet alleen het landgebruik voor de productie van voedsel en andere consumptiegoederen, maar ook het virtuele bosareaal dat nodig zou zijn om alle CO₂-emissies te absorberen. Dit laatste vertegenwoordigt meer dan de helft van de ecologische voetafdruk van Nederland.¹⁴⁶ Het terugbrengen van de impact van de Nederlandse economie binnen veilige en rechtvaardige planetaire grenzen vereist daarom ook het stellen van limieten voor de vermindering van de wereldwijde land-, water- en biodiversiteitsvoetafdruk van Nederland. In de internationale klimaatstrategie van oktober 2022 ontbreekt beleid op dat terrein en het verdient aanbeveling om daarvoor doelstellingen en geëigende middelen te formuleren.

Duidelijke en meetbare indicatoren zijn ook van belang in het kader van de algemene inspanning om beleidscoherentie voor ontwikkeling te bevorderen. Nederland heeft als een van de weinige landen een speciaal actieplan op dit gebied.¹⁴⁷ De meeste indicatoren voor het klimaatthema zijn echter geformuleerd op het niveau van beleidsinputs en -outputs, niet op het niveau van resultaten en impact. Verder zijn de inspanningen om de negatieve impact van de Nederlandse economie op mens en milieu elders te verminderen nog te veel beperkt tot het domein van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Een meer holistische aanpak is nodig, met een sterkere betrokkenheid van de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Economische Zaken en Klimaat, Defensie en Financiën.

Het verminderen van de Nederlandse voetafdruk vraagt niet alleen inspanningen van de overheid en bedrijven, maar van de hele maatschappij. Het is daarom van belang om te investeren in breed maatschappelijk draagvlak voor een wereldwijd rechtvaardige klimaattransitie, en burgers te betrekken bij beleidsvorming op dit gebied. Het recent ingestelde burgerforum over klimaat- en energiebeleid kan hier een rol bij spelen.¹⁴⁸ Gezien het mondiale karakter van de klimaatuitdaging, beschreven in dit rapport, ligt het voor de hand om ook aspecten van internationale klimaatrechtvaardigheid in dit burgerforum aan bod te laten komen.



Epiloog

Dit advies gaat in de kern over beleid omtrent klimaatverandering en de wereldwijde gevolgen en oplossingen, een onderwerp met oneindig veel verschillende aspecten.

Een centraal punt is echter dat het huidige klimaatbeleid vanuit internationaal perspectief verre van rechtvaardig is. De samenlevingen die het minst hebben bijgedragen aan klimaatverandering worden het hardst geraakt door de gevolgen ervan. Tegelijkertijd hebben zij het minst toegang tot financiële middelen om zich te beschermen en te investeren in de groene economie van de toekomst. Ook binnen samenlevingen geldt dat de meest kwetsbare groepen het meest te lijden hebben onder klimaatverandering en de slechtste uitgangspositie om zich ertegen te wapenen.

Deze onrechtvaardigheid is een belangrijke oorzaak van het te langzame tempo van de wereldwijde transitie naar *net zero*, via twee mechanismen. Enerzijds ondermijnt het gebrek aan rechtvaardigheid het draagvlak voor ambitieus klimaatbeleid. Anderzijds betekent het dat ontwikkelingslanden en lage-inkomensgroepen niet voldoende mogelijkheid hebben om in *net zero* te kunnen investeren en zich aan de gevolgen van klimaatverandering aan te passen.

Het bevorderen van klimaatrechtvaardigheid is complex en leidt tot dilemma's, bijvoorbeeld omdat verschillende perspectieven op rechtvaardigheid onder bepaalde omstandigheden tot spanning kunnen leiden. Daarnaast kunnen goed bedoelde beleidsinitiatieven ook weer tot onrechtvaardige uitkomsten leiden. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de koolstofimportheffing of de anti-ontbossingsverordening. Omgang met deze dilemma's vraagt het vermogen om de dialoog aan te gaan en andere perspectieven serieus te nemen, en de bereidheid om altijd op zoek te gaan naar manieren om het beleid te verbeteren en zo rechtvaardig mogelijk te maken.

De omvang en complexiteit van de klimaatopgave waar de wereld voor staat mogen niet onderschat worden. Tegelijkertijd is er voldoende reden voor optimisme. Ondanks de terechte zorgen over het te trage tempo begint de groene transitie in steeds meer landen vaart te krijgen en staat klimaatrechtvaardigheid steeds hoger op de internationale agenda. Daarnaast biedt het verder versnellen van dit proces en voortvarende actie op het gebied van klimaatrechtvaardigheid ook veel nieuwe perspectieven en kansen. In rijke landen ondersteunt het de verschuiving naar een samenleving waar brede welvaart centraal staat. Voor lage- en middeninkomenslanden vormt de *Just Transition* een uitgelezen kans voor duurzame economische ontwikkeling. Klimaatrechtvaardigheid gaat dus veel verder dan het rechtzetten van onrecht. Het vormt een concrete en noodzakelijke agenda richting een duurzamere, veiligere en meer welvarende toekomst.





Naar
inhoud



Klimaatadaptatie vanuit de lucht: door de inzet van drijvende groentetuinen zijn boeren in Bangladesh minder kwetsbaar voor overstromingen van het land als gevolg van klimaatverandering.

Eindnoten



Naar
inhoud

- ¹ The Economist (2023). *India's deadly heatwaves are getting even hotter: the consequences for climate change will be horrific for the Indo-Gangetic plan*. 2 april 2023.
- ² A. Guterres (2022). *Secretary-General's remarks to High-Level opening of COP27*. 7 november 2022.
- ³ Rijksoverheid (1990). *Een wereld van verschil. Nieuwe kaders voor ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig*. Den Haag: ministerie van Buitenlandse Zaken.
- ⁴ L. Chancel, P. Both & T. Voituriez (2023). *Climate Inequality Report 2023*. World Inequality Lab Study 2023/1.
- ⁵ Ibid., p.86.
- ⁶ UNCTAD (2022). *The Least Developed Countries Report 2022: The low-carbon transition and its daunting implications for structural transformation*. United Nations Publication.
- ⁷ S. Gable et al. (2023). *A transition approach to poverty reduction and climate finance: the missing link to implementation*. United Nations Economic and Social Commission for West Asia report for Global Council for SDG 1.
- ⁸ *Our World in Data*.
- ⁹ H. Ritchie (2023). *Sub-Saharan Africa emits a tiny fraction of the world's GDP*. Energy for Growth Hub.
- ¹⁰ L. Chancel, P. Both & T. Voituriez (2023). Zie eindnoot 4.
- ¹¹ Op basis van gegevens van *Our World in Data*.
- ¹² Zie IPCC (2022). *Summary for Policymakers In: Climate Change 2022. Impacts, Adaptation and Vulnerability*. Contribution of Working Group II to the 6th Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press.
- ¹³ A. Ortiz-Bobea, T. Ault, C. Carrillo, R. Chambers, D. Lobell (2021). *Anthropogenic climate change has slowed global agricultural productivity growth*. *Nature Climate Change*, Vol.II, 306-312.
- ¹⁴ IPCC (2022). *Health, wellbeing and the changing structure of communities*. Chapter 7 in *Climate Change 2022. Impacts, Adaptation and Vulnerability*.
- ¹⁵ Climate Policy Initiative (2021). *Global landscape of climate finance 2021*.
- ¹⁶ IRENA & CPI (2023). *Global landscape of renewable energy finance 2023*. International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi. p.17.
- ¹⁷ Global Center on Adaptation (2022). *State and Trends in Adaptation Report 2022*. Rotterdam and Abidjan.
- ¹⁸ Global Center on Adaptation (2019). *Adapt now: a global call for leadership on climate resilience*. Rotterdam and Abidjan.
- ¹⁹ IRENA & CPI (2023). *Renewable capacity statistics 2023*, International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi.
- ²⁰ Climate Policy Initiative (2021). *Global landscape of climate finance 2021*, p.30.
- ²¹ IRENA & CPI (2023). *Global landscape of renewable energy finance 2023*. International Renewable Energy Agency, Abu Dhabi. p.54. De regio Midden-Oosten en Noord-Afrika valt in deze figuur onder de categorie 'others'
- ²² D.H. Meadows, D.L. Meadows, J. Randers & W.W. Behrens (1972). *The Limits to Growth: a report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. New York: Universe Books.
- ²³ UNFCCC - United Nations Framework Convention on Climate Change.
- ²⁴ CBD - Convention on Biological Diversity.
- ²⁵ UNCCD - United Nations Convention to Combat Desertification.
- ²⁶ M. Muir (2023). *Renewable energy drive to lift capacity by a third, IEA says*. Financial Times, 1 juni 2023.
- ²⁷ De groep Annex-I partijen bij het VN Klimaatverdrag (UNFCCC) bestaat uit 43 geïndustrialiseerde landen, waaronder 14 "overgangseconomieën", voornamelijk in Oost-Europa. Niet-Annex partijen waren vrijgesteld van bindende klimaatdoelstellingen tot het Klimaatakkoord van Parijs van 2015,



- waarin alle landen worden opgeroepen doelstellingen te formuleren, in de vorm van *Nationally Determined Contributions* (NDCs).
- ²⁸ OECD (2021). *OECD Companion to the Inventory of Support Measures for Fossil Fuels 2021*. OECD Publishing, Paris.
- ²⁹ Zie A. Bhattacharya et al. (2022). *Financing a big investment push in emerging markets and developing countries for sustainable, resilient and inclusive recovery and growth*. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics, Brookings Institution. De auteurs schatten investeringsbehoefte voor duurzame ontwikkeling op 3.7 biljoen dollar in 2025, en rond de 5.9 biljoen dollar in 2030.
- ³⁰ A. Tooze (2023). *Chartbook Carbon Notes #3 Four trillion dollars per annum – The shock of reality from sustainable development thinking*. Adam Tooze Chartbook.
- ³¹ R. Kocharekar (2023). *The response of the international economic architecture to climate change. Reforming global economic governance to meet the Paris goals*. Chatham House Research Paper, London: Royal Institute of International Affairs.
- ³² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2023). *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid: over de verdeling van klimaatkosten*. WRR-Rapport 106, Den Haag: WRR.
- ³³ S. Johnstone & J. Mazo (2013). 'Global Warming and the Arab Spring'. In: F. Femia & C. Werrell (2013). *The Arab Spring and Climate Change. A Climate and Security Correlation Series*. Center for American Progress, The Center for Climate and Security.
- ³⁴ C.P. Kelley, S. Mohtadi, M.A. Cane, R. Seager & Y. Kushnir (2015). *Climate change in the fertile crescent and implications of the recent Syrian drought*. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, Vol. 112 (No. 11), 3241-3246.
- ³⁵ G. Abel, M. Brottrager, J.C. Cuaresma & R. Muttarak (2019). *Climate, conflict and forced migration*. *Global Environmental Change*. Vol.54, pp.239-49.
- ³⁶ S. Sharpe (2023). *Five Times Faster: rethinking the science, economics and diplomacy of climate change*. Cambridge University Press. Hoofdstuk 5.
- ³⁷ P. Dasgupta (2021). *The Economics of Biodiversity: the Dasgupta Review*. London: HM Treasury.
- ³⁸ De term *Just Transition* wordt inmiddels veelvuldig gebruikt in de literatuur en internationale beleidsdocumenten, in de betekenis van een wereldwijd rechtvaardige transitie in de context van klimaatverandering. Omdat de Nederlandse vertaling 'rechtvaardige transitie' niet dezelfde context met zich meebrengt, kiest de AIV ervoor om in de rest van dit adviesrapport het Engelstalige *Just Transition* te hanteren.
- ³⁹ Het gebruik van de term 'mondiale Zuiden' (van het Engelse *Global South*) gaat terug tot eind jaren 60, maar is vooral de afgelopen jaren sterk toegenomen. Alhoewel er geen exacte definitie of afgebakende lijst van landen bestaat, duidt het mondiale Zuiden over het algemeen op de veelal lage-en middeninkomenslanden in Latijns Amerika, Afrika en Azië.
- ⁴⁰ D. McCauley & R. Heffron (2018). *Just Transition: integrating climate, energy and environmental justice*. *Energy Policy*, Vol.119, 1-7.
- ⁴¹ J. Rockström, J. Gupta, D. Qin et al. (2023). *Safe and just Earth system boundaries*. *Nature*, 1-10
- ⁴² A. Fanning & J. Hickel (2023). *Compensation for atmospheric appropriation*. *Nature Sustainability*, 1-10
- ⁴³ Momenteel bevindt China zich nog binnen het eerlijke aandeel voor het 1,5-gradenscenario. Zonder drastische vermindering van emissies in de komende jaren zal het die grens later in de 2020s overschrijden. Zie Fanning & Hickel (2023), eindnoot 42.
- ⁴⁴ Oxfam (2023). *Survival of the richest. How we must tax the super-rich now to fight inequality*. Oxfam International.
- ⁴⁵ Zie hoofdstuk 3.2 voor nadere informatie over de CBAM.
- ⁴⁶ D. Oks & H. Williams (2022). *The long slow death of global development*. *American Affairs*, Winter 2022 / Volume VI, Number 4.
- ⁴⁷ A. Russell (2023). *The à la carte world : our new geopolitical order*. Financial Times, 21 augustus.
- ⁴⁸ M. Malloch-Brown & L. Vinjamuri (2022). *Bridging the trust deficit*. In: Chatham House (2022). *Building global prosperity: proposals for sustainable growth*. Hoofdstuk 8.



- ⁴⁹ I. Bouacida, E. Hege, G. Iacobuta, N. Keijzer & S. Koch (2022). *AU-EU cooperation on climate and energy: discussing perspectives on hydrogen and just transitions*. European Think Tanks Group ETTG. November 2022.
- ⁵⁰ S. Tani & B. Parkin (2022). *EU appetite for LNG leaves developing nations starved of gas*. Financial Times, 23 september 2022.
- ⁵¹ The African Climate Foundation & LSE Firoz Lalji Institute (2023). *Implications for African countries of a Carbon Border Adjustment Mechanism in the EU*. African Climate Foundation and the London School of Economics and Political Science.
- ⁵² A. Hancock & M. Ruehl (2023). *Indonesia and Malaysia freeze trade talks over palm oil*. Financial Times, 31 mei 2023.
- ⁵³ A. Williams & C. Hodgson (2023). *The World Bank prepares for a new, greener mission*. Financial Times, 21 februari 2023.
- ⁵⁴ V. Songwe, N. Stern & A. Bhattacharya (2022). *Finance for climate action. Scaling up investment for climate and development*. Report of the Independent High-Level Expert Group on Climate Finance. United Nations Economic Commission for Africa. November 2022.
- ⁵⁵ J. Hickel (2020). *Less is More. How degrowth will save the world*. Penguin Random House.
- ⁵⁶ A. Terzi (2021). *Growth for Good: reshaping capitalism to save humanity from climate catastrophe*. Harvard University Press.
- ⁵⁷ European Commission. *The Just Transition Mechanism: making sure no one is left behind*.
- ⁵⁸ S. Sharpe (2023). *Five Times Faster: rethinking the science, economics and diplomacy of climate change*. Cambridge University Press. Hoofdstuk 15.
- ⁵⁹ Voor elk bedrijf kunnen drie soorten emissies worden onderscheiden. Scope 1 verwijst naar directe emissies. Scope 2 verwijst naar indirecte emissies die zijn gebruikt om de energie die het bedrijf gebruikt, zoals elektriciteit, op te wekken. Scope 3 verwijst naar indirecte emissies in de hele waardeketen, zowel upstream (leveranciers) als downstream (gebruikers).
- ⁶⁰ T. Muta & M. Erdogan (2023). *The global energy crisis pushed fossil fuel consumption subsidies to an all-time high in 2022*. Commentary for International Energy Agency, 16 februari 2023.
- ⁶¹ N. McCulloch (2023). *Ending fossil fuel subsidies: the politics of saving the planet*. Practical Action Publishing.
- ⁶² Autoriteit Financiële Markten (2023). *Voluntary Carbon Markets: Supervisory Issues*. AFM Occasional Paper.
- ⁶³ O. Edenhofer et al. (2023). *Scientific advice for the determination of an EU-wide 2040 climate target and a greenhouse gas budget for 2030-2050*. European Scientific Advisory Board on Climate Change.
- ⁶⁴ H. Fekete, N. Hohne & S. Smit (2022). *What is a fair emissions budget for the Netherlands? How the Netherlands can integrate the principle of common but differentiated responsibilities and capabilities in its climate target*. Berlin: New Climate Institute.
- ⁶⁵ Rijksoverheid (2023). *Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050*. Interdepartementaal Beleidsonderzoek, maart 2023.
- ⁶⁶ True Price (2019). *A roadmap for true pricing*. Vision paper. June 2019.
- ⁶⁷ IMF onderzoek stelt dat de top 20 procent gemiddeld zes keer zoveel ontvangt van een brandstofsubsidie als de onderste 20 procent. Zie J. Arze del Granado, D. Coady & R. Gillingham (2010). *The unequal benefits of fuel subsidies: a review of evidence for developing countries*. IMF Working Paper, WP/10/202.
- ⁶⁸ McCulloch (2023), zie eindnoot 61. Hoofdstuk 3.
- ⁶⁹ Ibid.. Hoofdstuk 6.
- ⁷⁰ Adviesraad Internationale Vraagstukken (2021). *Sociale bescherming in Afrika*. AIV-advies nr. 118
- ⁷¹ S. Zuboff (2019). *The Age of Surveillance Capitalism: the fight for a human future at the new frontier of power*. Profile Books.
- ⁷² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2023). *Rechtvaardigheid in klimaatbeleid. Over de verdeling van klimaatkosten*. WRR-Rapport 106. Den Haag: WRR.
- ⁷³ Adviesraad Internationale Vraagstukken (2022). *Slimme Industriepolitiek: een opdracht voor Nederland in de EU*. AIV-advies nr. 120.



- ⁷⁴ M. Mazzucato (2023). *Collective response to our global challenges: a common good and 'market-shaping' approach*. UCL Institute for Innovation and Public Purpose (IIPP) Working Paper Series: IIPP WP 2023-01.
- ⁷⁵ M. Mazzucato (2023). *Financing the common good*. Project Syndicate. 1 mei 2023.
- ⁷⁶ Adviesraad Internationale Vraagstukken (2022). *Slimme industriepolitiek: een opdracht voor Nederland in de EU*. AIV-advies 120.
- ⁷⁷ J. Frederik (2023). *De klimaatactivist, de zakenbankier, de wetenschapper: voor de groene revolutie zijn ze állemaal nodig*. De Correspondent, 23 mei 2023.
- ⁷⁸ P. Karkare & A. Medinilla (2023). *In search of shared benefits: EU and Africa in a global green transition*. ECDPM Discussion Paper No. 345, June 2023. European Centre for Development Policy Management.
- ⁷⁹ J.E. Stiglitz (2023). *Western industrial policy and international law*. Project Syndicate, 31 mei 2023.
- ⁸⁰ African Union (2023). *The African leaders Nairobi Declaration on climate change*. 6 september 2023.
- ⁸¹ S. Lijfering & N. Lacey (2022). *Green jobs for youth in Africa*. INCLUDE Platform en Challenge Fund for Youth Employment, November 2022.
- ⁸² R. Hausmann (2023). *The supply side of decarbonization*. Project Syndicate, 30 mei 2023.
- ⁸³ Adviesraad Internationale Vraagstukken (2002). *Urgentie van een nieuwe Nederlandse Afrika-strategie*. AIV-briefadvies 36.
- ⁸⁴ Zie Studwell (2013) voor een vergelijkende analyse van succesvolle en mislukte pogingen tot industriebeleid in verschillende Aziatische landen in de tweede helft van de 20e eeuw. J. Studwell (2013). *How Asia works: success and failure in the world's most dynamic region*. Open Road+ Grove/Atlantic.
- ⁸⁵ Rijksoverheid (2023). *Kamerbrief over herijkte missies van het missiegedreven innovatiebeleid*. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 30 mei 2023.
- ⁸⁶ Kader gebaseerd op: T. Hahn, G. Vidican Auktor (2018). *Industrial Policy in Morocco and its potential contribution to a new social contract*. German Development Institute Discussion Paper 31/2018; G. Vidican Auktor (2017). *Renewable Energy as a Trigger for Industrial Development in Morocco*. In T. Altenburg, C. Assmann (eds). *Green Industrial Policy: Concept, Policies, Country Experiences.*; D. Pilling (2021). *How Morocco transformed itself into a carmaking hub*. *Financial Times*, 12 oktober 2021.; A. Medinilla, K. Sergejeff (2023). *Scaling up African clean energy*. ECDPM Discussion paper, No.334
- ⁸⁷ Address by Olaf Scholz as part of the European Parliament's series of plenary debates "This is Europe", 9 May 2023.
- ⁸⁸ Rijksoverheid (2023). *Non-paper externe dimensies Critical Raw Materials Act*. 22 mei 2023.
- ⁸⁹ S. Dennison & M. Engström (2023). *Decarbonisation nations: how EU climate diplomacy can save the world*. ECFR Policy Brief, mei 2023. European Council on Foreign Relations.
- ⁹⁰ Rijksoverheid (2022). *Kamerbrief strategisch en groen industriebeleid*. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, 8 juli 2022.
- ⁹¹ B. Verbeek, (2023). *Dutch bilateral investment treaties: 60 years of protecting multinationals*. SOMO, Transnational Institute en BothENDS, mei 2023.
- ⁹² Ibid., p.20.
- ⁹³ European Commission (2022). *WTO panel rules against Indonesia's export limitations on raw materials*. EC persbericht, 30 november 2022.
- ⁹⁴ Songwe et al. (2022), zie eindnoot 54.
- ⁹⁵ United Nations Environment Programme (2022). *Adaptation Gap Report 2022: Too Little, Too Slow - Climate adaptation failure puts world at risk*. Nairobi: UNEP, 1 november 2022.
- ⁹⁶ OECD (2022). *Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2016-2020. Insights from Disaggregated Analysis*. OECD Publishing, Paris, september 2022.
- ⁹⁷ Oxfam (2023). *Climate Finance Shadow Report: Assessing the delivery of the \$100 billion commitment*. Oxfam International, juni 2023.
- ⁹⁸ United Nations Framework Convention on Climate Change (2009). *Copenhagen Accord*. Pagina 3, punt 8.



- ⁹⁹ United Nations Framework Convention on Climate Change (2015). *Paris Agreement*. artikel 9.
- ¹⁰⁰ I. Mitchell, E. Ritchie & A. Tahmasebi (2021). *Is Climate Finance Towards \$100 Billion “New and Additional”?* CGD Policy Paper 205. Center for Global Development.
- ¹⁰¹ Oxfam (2023), zie eindnoot 97.
- ¹⁰² C. Kenny, V. Ramachandran en R. Kankaria (2023). *Do clients want the World Bank to focus on climate?* CGD Blog Post. Center for Global Development, 23 februari 2023.
- ¹⁰³ IOB (2021). *Funding commitments in transition: Dutch climate finance for development, 2016-2019*. IOB Evaluation No.438, mei 2021. Netherlands Ministry of Foreign Affairs, The Hague.
- ¹⁰⁴ S. Attridge (2019). *Blended finance in the poorest countries: the need for a better approach*. Overseas Development Institute, april 2019.
- ¹⁰⁵ UNDP (2023). *Lowering the cost of borrowing in Africa – The role of sovereign credit ratings*. UNDP Policy Brief, april 2023. United Nations Development Programme.
- ¹⁰⁶ B. Cichocka & I. Mitchell (2022). *Climate Finance Effectiveness: Six Challenging Trends*. CGD Policy Paper 281. Washington DC: Center for Global Development.
- ¹⁰⁷ S. Hadley, S. Mustapha, S. Colenbrander, M. Miller, A. Quevedo (2022). *Country platforms for climate action: something borrowed, something new?* ODI Emerging Analysis. London: Overseas Development Institute, juni 2022.
- ¹⁰⁸ Ibid.
- ¹⁰⁹ I. Bouacida et al. (2022). Zie eindnoot 49.
- ¹¹⁰ S. Colenbrander, L. Pettinotti, & Y. Cao (2022). *A Fair Share of Climate Finance? An appraisal of past performance, future pledges and prospective contributors*. ODI Working Paper. London: Overseas Development Institute.
- ¹¹¹ Het *Chinese Belt and Road Initiative* (BRI) bevordert Chinese investeringen in energie- en infrastructuurprojecten over de hele wereld. Terwijl het in de begindagen veelvuldig steenkoolprojecten financierde, heeft China onlangs geprobeerd om het BRI te vergroenen, met meer investeringen in hernieuwbare energie, die in principe zouden kunnen meetellen voor klimaatfinanciering. Westerse landen moeten er bij China op aandringen om de transparantie over BRI-investeringen te vergroten.
- ¹¹² L. Chancel, P. Both, T. Voituriez (2023), zie eindnoot 4.
- ¹¹³ K. Georgieva, M. Chamon & V. Thakoor (2022). *Swapping Debt for climate or nature pledges can help fund resilience*. IMF Blog, 14 december 2022.
- ¹¹⁴ L. Ramos, R. Ray, R.R. Bhandary, K.P. Gallagher & W.N. Kring (2023). *Debt Relief for a Green and Inclusive Recovery: Guaranteeing sustainable development*. Boston, London, Berlin: Boston University, SOAS Center for Sustainable Finance, Heinrich-Boll-Stiftung.
- ¹¹⁵ African Development Bank (2022). *Debt-for-nature swaps: Feasibility and policy significance in Africa’s natural resource sector*. African Natural Resources Management and Investment Centre, Flagship Report.
- ¹¹⁶ Ibid.
- ¹¹⁷ J. Brands & S. Wandrag. (2023). *Ecuador’s Galápagos Islands reap the benefits of innovative financing*. ECDPM Commentary, 24 mei 2023.
- ¹¹⁸ Barbados Ministry of Foreign Affairs and Foreign Trade (2022). *The 2022 Bridgetown initiative*.
- ¹¹⁹ M. Alemayehou & D. McNair (2023). *Big returns: How Europe can respond to the climate crisis and build goodwill in the Global South*. ECFR Blog, 6 juni 2023. European Council on Foreign Relations.
- ¹²⁰ Een aantal rijke landen, waaronder Nederland, heeft besloten om een deel van hun ongebruikte SDRs van de laatste uitgifte te herbestemmen, tot een totaal van 100 miljard dollar aan SDRs. De Europese landen die dit doen, mogen op dit moment echter van de Europese Centrale Bank alleen SDRs doorspelen naar het IMF, niet rechtstreeks naar ontwikkelingslanden of (regionale) ontwikkelingsbanken, die ze veel effectiever zouden kunnen gebruiken en extra financiering zouden kunnen aantrekken. Bovendien blijven honderden miljarden SDRs, zelfs na doorgifte, ongebruikt op de plank liggen in rijke landen. (Zie Alemayehou & McNair (2023), eindnoot 116).
- ¹²¹ A. Hott & M. Malloch-Brown (2023). *Levelling the financial playing field for Africa*. Project Syndicate. 30 mei 2023.



- ¹²² S. Colenbrander, L. Pettinotti, Y. Cao (2022), zie eindnoot 1110.
- ¹²³ Oxfam (2023), zie eindnoot 97.
- ¹²⁴ J. Oppewal (2022). *Dutch Development Cooperation: 2022 and beyond*. The Broker, 15 november 2021.
- ¹²⁵ OECD (2023). *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Netherlands 2023*. OECD, 2 oktober 2023.
- ¹²⁶ S. Attridge & C. Novak (2022). *An exploration of bilateral development finance institutions' business models*. ODI Working Paper, 6 december 2022. London: Overseas Development Institute
- ¹²⁷ IOB (2022). *Gedeelde belangen, wederzijds profijt? Beleidsdoorlichting BHOS artikel 1*. IOB Beleidsdoorlichting, februari 2022. Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie, ministerie van Buitenlandse Zaken.
- ¹²⁸ The Broker (2022). *De combinatie van buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking in Rutte IV*. Den Haag: The Broker.
- ¹²⁹ IISD (2022). *UNGA recognizes human right to clean, healthy and sustainable environment*. IISD SDG Knowledge Hub Blog Post, 3 augustus 2022. I. International Institute for Sustainable Development.
- ¹³⁰ A. Hanemaaijer et al. (2023). *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023*. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving, januari 2023. Tabel 3.2c, p.96.
- ¹³¹ Ibid. Tabel 3.5a, p.115.
- ¹³² Op basis van data voor 2018, het laatste jaar waarvoor data voor alle drie de indicatoren beschikbaar is.
- ¹³³ A. Hanemaaijer et al. (2023). *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023*. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving, januari 2023.
- ¹³⁴ M. van Oorschot, H. Wilting, D. Nijdam & H. Bredenoord (2021). *Halveren van de Nederlandse voetafdruk: reflectie op een nieuwe ambitie voor het Nederlandse nationale en internationale natuurbeleid*. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- ¹³⁵ A. Hanemaaijer et al. (2023). *Integrale Circulaire Economie Rapportage 2023*. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving, januari 2023. Tabel 3.5a, p.115.
- ¹³⁶ International Energy Agency (2022). *The role of critical minerals in clean energy transitions*. IEA, mei 2021.
- ¹³⁷ Sanderson, H. (2022). *Volt Rush: the winners and losers in the race to go green*. Oneworld Publishers. Chapter 10.
- ¹³⁸ Sticco, M. et al. (2021). *The impact of lithium mining in the High Andean wetlands*. Wetlands International, juli 2021.
- ¹³⁹ RAID and AJJ (2021). *The Road to Ruin? Electric vehicles and workers' rights abuses at DR Congo's industrial cobalt mines*. Rights and Accountability in Development & Centre d'Aide Juridico-Judiciaire.
- ¹⁴⁰ Zoals de *Voluntary Guidelines on the responsible Governance of Tenure van de Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO)*.
- ¹⁴¹ European Commission (2023). *Regulation on deforestation-free products*.
- ¹⁴² Solidaridad (2023). *Briefing paper: implications of the EU Deforestation Regulation (EUDR) for oil palm smallholders*. Solidaridad Briefing Paper, april 2023.
- ¹⁴³ Sanderson, H. (2022), zie eindnoot 137. Chapter 9.
- ¹⁴⁴ FERN (2023). *An EU Strategic Framework for working with countries to achieve deforestation-free production*.
- ¹⁴⁵ Rijksoverheid (2023). *Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en beprijzend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050*. Interdepartementaal Beleidsonderzoek, maart 2023.
- ¹⁴⁶ M. van Oorschot et al. (2021), zie eindnoot 133.
- ¹⁴⁷ Rijksoverheid (2022). *Kamerbrief over herziening actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling*. Ministerie van Buitenlandse Zaken, 25 november 2022.
- ¹⁴⁸ Rijksoverheid (2023). *Kamerbrief over het Burgerforum klimaat- en energiebeleid*. Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.



Adviesaanvraag



Ministerie van Buitenlandse Zaken

> Retouradres

Adviesraad Internationale Vraagstukken
t.a.v. de Voorzitter Prof. drs. A.G. Koenders
Postbus 20061
2500 EB 's-Gravenhage

Inclusieve Groene Groei
Strategie en Coördinatie

Datum 14 september 2022
Betreft AIV Adviesaanvraag inzake Eerlijke en Rechtvaardige Transitie

Geachte heer Koenders,

Graag leg ik de volgende adviesaanvraag aan u voor.

Het behalen van de Sustainable Development Goals (SDGs) en de mondiale klimaat- en energietransitie stelt ontwikkelingslanden en de daarin wonende kwetsbaarste groepen voor een ongekende opgave. Nederland zet zich in om als ontwikkelingspartner een inclusieve en duurzame groei en transitie te bevorderen.

Bilateraal, binnen de EU, in partnerschappen en multilateraal zijn reeds stappen gezet om ontwikkelingslanden hierin te ondersteunen. In de BHOS nota benoemt het kabinet acties om eerlijke en rechtvaardige transitie te ondersteunen. Het is cruciaal om succesvolle initiatieven op te schalen.

Graag leggen wij de volgende vragen aan de AIV voor:

1. Hoe zetten we in op effectieve *eerlijke en rechtvaardige* klimaattransities?
 - Wat zijn prioritaire thema's voor Nederland om een *eerlijke en rechtvaardige* transitie in de mondiale klimaat- en energie agenda te versterken zodat Nederland zelf een coherent transitiebeleid uitvoert en een duidelijke meerwaarde heeft voor een snelle en effectieve transitie van ontwikkelings- en combinatie landen?
 - Wat betekent dit voor de hulp, handel en combinatie-agenda?
 - Hoe kan Nederland in deze inzet het beste privaat geld mobiliseren voor duurzame, eerlijke en inclusieve groei en met name mondiale adaptatiedoelen?
 - Welke mogelijkheid kan Nederland benutten in de Team Europe initiatieven.

ONGERUBRICEERD / GEEN MERKING

Pagina 1 van 4



ONGERUBRICEERD / GEEN MERKING

Inclusieve Groene Groei

Strategie en Coördinatie

2. Hoe zorgen we er voor dat de EU inzet op open strategische autonomie op het terrein van kritieke grondstoffen voor de energietransitie:
- niet ten koste gaat van snelle en effectieve duurzame groei¹ in ontwikkelingslanden,
 - niet ten koste gaat van ambities t.a.v. goed bestuur.

Datum

4 oktober 2022

In de BHOS nota kiest het kabinet voor meer focus door in het buitenlandbeleid in te zetten op de duurzaamheid en de digitale transitie. De nota zet in op extra investeringen van Nederland in de komende jaren in de kracht van de combinatie van buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking.

In reactie op de nota gaven meerdere stakeholders aan dat just transition (met aandacht voor vraagstukken als kansenongelijkheid en inkomensonzekerheid, veiligheid en gezondheid, kwaliteit van werk, zeggenschap en betrokkenheid) centraal moet staan om te zorgen dat de twin-transitie in lage en midden inkomenslanden eerlijk en duurzaam verloopt. Het thema staat prominent op de agenda bij zuidelijke partners. Kennispartners als UNEP, WRI en PBL focussen zich in toenemende mate op transformatieve ontwikkeling waar verschillende aspecten van een eerlijke en rechtvaardige transitie aan de orde komen.

Nederland wil het belang van de 'Leave No One Behind' belofte onderstrepen in de verschillende sporen van de klimaattransitie en daarbij gebruik maken van Nederlandse expertise in de bundeling van ontwikkelingssamenwerking en handel. Daarbij is het van belang dat lage en middeninkomenslanden eerlijke kansen krijgen om te vergroenen (financiering, capaciteit, kennis).

Ik zie uw advies, met speciale aandacht voor Afrikaanse landen, graag in het eerste kwartaal van 2023 tegemoet.

Toelichting

Deze aanvraag heeft betrekking op duurzame groei. Het AIV werkprogramma refereert hier naar als volgt: *"Duurzame groei²: De wereld staat voor grote uitdagingen op het terrein van klimaat, uitputting van biodiversiteit, tekorten aan winbare grondstoffen en schoon water en verminderde biodiversiteit. In Afrika, delen van Azië en Latijns-Amerika ontbreken de middelen om maatregelen te nemen. Tegelijkertijd is zeker daar ook groei nodig om de groeiende bevolking*

¹ Hier bedoelen we duurzame groei met aandacht voor BHOS-beleid prioritaire componenten zoals klimaatadaptatie en mitigatie, energietoegang, watergebruik, voedselzekerheid, biodiversiteitsverlies/ontbossing, werkgelegenheid, vrouwenrechten en veiligheid en rechtsorde.

² [AIV-werkprogramma 2022-2024 | Werkprogramma | Adviesraad Internationale Vraagstukken](#)

ONGERUBRICEERD / GEEN MERKING

Pagina 2 van 4

ONGERUBRICEERD / GEEN MERKING

Inclusieve Groene Groei

Strategie en Coördinatie

Datum

4 oktober 2022

toegang te geven tot publieke voorzieningen. Nederland kan de transitie naar een circulaire economie niet in isolement uitvoeren en het is de vraag hoe de minst ontwikkelde economieën betrokken kunnen worden. Het huidige klimaatbeleid van Nederland is vooral gericht op implementatie van EU-beleid. Het bedrijfsleven ontplooit de nodige initiatieven op het terrein van groene groei, er zijn standaarden voor duurzame ketens en er is aandacht voor sociaal en natuurlijk kapitaal. Daarnaast zijn veel NGO's op dit terrein actief. In dit adviestraject staat de vraag centraal hoe groei in armere landen duurzaam kan zijn en hoe Nederland kan bijdragen om duurzame groei te bevorderen."

De transitie die op ontwikkelingslanden afkomt is enorm. In 2050 willen de meeste rijke landen en opkomende markten naar net-zero emissies³, wat betekent dat de energievoorziening, logistieke ketens, waardeketens en infrastructuur mondiaal transformeert. De Europese Commissie heeft onder de Green Deal een Just Transition Fund opgericht om EU-regio's te ondersteunen die risico's lopen op sociaal-economische ontwrichting door het emissiereductieproces. Dat zijn vooral de regio's die afhankelijk zijn van de winning en productie van fossiele brandstoffen, met name steenkool. Dit EU beleid heeft mogelijke afwentelingseffecten die in oenschouw moeten worden genomen in het kader van beleidscoherentie.

Een adequate beoordeling van neveneffecten voor ontwikkelingslanden is tevens wenselijk. Westerse vergroeningstransities hebben potentieel negatieve invloed op sociaal economische omstandigheden van deze landen en kunnen leiden tot baanverlies, verslechterde arbeidsomstandigheden en macro-economisch stagnatie. In sommige gevallen heeft Westerse vergroening ook negatieve ecologische impact bijvoorbeeld door toenemende druk op grondstoffen en mijnbouw.

Daarnaast vergt klimaatverandering veel van landen in klimaatkwetsbare regio's zoals Noord-Afrika/Sahel, Midden-Oosten en Zuidelijk-Afrika. Door temperatuurstijging, tropische stormen en te weinig of te veel water worden landen klimaat-kwetsbaar. Zij zullen investeren in landbouw, beter watermanagement, early warning systemen en weerbare infrastructuur die minder belastend voor het klimaat zullen zijn. De financiering van zo'n enorme transitie in de komende 20 jaar moet *eerlijk en rechtvaardig* gebeuren én dus inclusief waarbij banen worden gecreëerd voor de bevolking en er sociale vangnetten worden ontwikkeld voor hen die door de transitie bestaansmogelijkheden verliezen.

Er zijn wereldwijd veel meer middelen voor mitigatie dan voor adaptatie beschikbaar. Ook gaan er meer geldstromen naar midden inkomenslanden dan naar lage inkomenslanden. De uitdaging is om privaat geld te mobiliseren voor

³ Bron dat landen die 80% vd emissies in de wereld veroorzaken hebben ingestemd met een lange termijn net-zero doel.

ONGERUBRICEERD / GEEN MERKING

Pagina 3 van 4



ONGERUBRICEERD / GEEN MERKING

Inclusieve Groene Groei

Strategie en Coördinatie

duurzame, eerlijke en inclusieve groei en met name de mondiale adaptatie doelen, zoals de financiering van water(her)gebruik, voedselzekerheid en weerbare infrastructuur.

Datum

4 oktober 2022

Maar dit is voor de enorme uitdagingen van de toekomst onvoldoende. AIV wordt daarom gevraagd om te adviseren over sturing door de overheid t.b.v. een effectieve *eerlijke en rechtvaardige transitie* die bijdraagt aan duurzame groei waarbij een juiste balans van middelen wordt gezocht ter versterking van economische groei, vergroening en inclusiviteit.

Hoogachtend,



Liesje Schreinemacher

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

ONGERUBRICEERD / GEEN MERKING

Pagina 4 van 4

Geraadpleegde personen

- **Barbara Baarsma**
Hoogleraar, Universiteit van Amsterdam.
- **Carola Baller**
Beleidssecretaris internationaal ondernemen, VNO-NCW.
- **Gert van der Bijl**
Senior EU policy advisor, Solidaridad.
- **Stephanie Bijlmakers**
Assistant professor, Tilburg University.
- **Bijoy Gopal Chakraborty**
President, Confederation of Indian Small Tea Growers Association, India.
- **Shatadru Chattopadhyay**
Managing director Asia, Solidaridad, New Delhi, India.
- **Heleen de Coninck**
Hoogleraar, Radboud Universiteit en Eindhoven University of Technology.
- **Jos Cozijnsen**
Carbon specialist, Climate Neutral Group.
- **Fatima Denton**
Director, United Nations University – Institute for Natural Resources in Africa (UNU-INRA), Ghana. Tevens Prince Claus Chair on Just Transitions, Universiteit Utrecht.
- **Saliem Fakir**
Executive director, African Climate Foundation, Cape Town, South Africa.
- **Jaybee Garganera**
National coordinator, Alyansa Tigil Mina (ATM), Manila, Philippines.
- **Jacob van Gent**
Director Corporate Affairs, Invest International, The Hague, Netherlands.
- **Isabelle Geuskens**
Beleidsadviseur, Milieudefensie.
- **Joyeeta Gupta**
Hoogleraar, Universiteit van Amsterdam.
- **Paul Hawken**
Auteur van verschillende boeken over ecologische duurzaamheid.
- **Maria van der Heijden**
Directeur-bestuurder, MVO Nederland.
- **Pomasi Ismaila**
Chairman, Cocoa Abrobopa Farmers Association, Ghana.
- **Dickens Kamugisha**
Chief Executive Officer, Africa Institute for Energy Governance, Uganda.
- **Saskia Lavrijssen**
Hoogleraar, Tilburg University.
- **Paul Lucas**
Beleidsonderzoeker, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).
- **Shuaib Lwasa**
Full professor, International Institute of Social Studies, The Hague.
- **Modester Lynn**
National coordinator Kenya, UNFCCC Local Conference of Youth.



- **Alfonso Medinilla**
Head of climate action, European Centre for Development Policy Management (ECDPM), Maastricht.
- **Charity Migwi**
Regional campaigner, 350Africa, Nairobi, Kenya.
- **Reginald Nalugala**
Researcher, Tangaza University, Nairobi, Kenya.
- **Bossman Owusu**
Country representative, Solidaridad Ghana.
- **Meena Raman**
Head of programmes, Third World Network, Malaysia.
- **Diederik Samsom**
Head of cabinet, European Commission, Brussels.
- **Marius Troost**
Beleidsadviseur, Both ENDS.
- **Irene Visser**
Head of strategy, Atradius Dutch State Business.
- **Marhijn Visser**
Beleidssecretaris, VNO-NCW.
- **Ingrid Visseren-Hamakers**
Hoogleraar, Radboud Universiteit, Nijmegen.
- **Fabian de Vries**
EU advocacy officer, Jonge Klimaatbeweging.
- **Mark van der Wal**
Senior expert Ecosystems & Extractives, IUCN Netherlands.
- **Carrie Walczak**
Senior advisor, FMO Entrepreneurial Development Bank.
- **Vicente Yu**
Associate fellow, Geneva Centre for Security Policy. Tevens voormalig deputy Executive director van South Centre en G77-klimaatonderhandelaar.



Lijst van figuren

Figuur 1	Internationale klimaatongelijkheid	12
Figuur 2	Cumulatieve CO ₂ -emissies, 1750 - 2021	13
Figuur 3	CO ₂ -emissies per capita (ton), 2021	14
Figuur 4	Bestemming van klimaatgerelateerde investeringen, 2019-2020	15
Figuur 5	Investeringen in hernieuwbare energie per regio, 2013-2022	16
Foto 1	Foto voorzijde omslag: Shafimon Ummer. Shutterstock (1746146210)	
Foto 2	Frank Bienewald. LightRocket via Getty Images (483455512)	10
Foto 3	Zakir Hossain Chowdhury. Anadolu Agency via Getty Images (1242262281)	48



Lijst met afkortingen

AIV	Adviesraad Internationale Vraagstukken
BBP	Bruto binnenlands product
BNI	Bruto nationaal inkomen
CBAM	Carbon Border Adjustment Mechanism
CBDR	Common But Differentiated Responsibilities
COP	Conference of Parties
DRC	Democratische Republiek Congo
ETS	Emissions Trading System
EU	Europese Unie
IEA	International Energy Agency
IMF	International Monetary Fund
IRA	Inflation Reduction Act
JETP	Just Energy Transition Partnership
ODA	Official Development Assistance
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
REDD+	Reduced Emissions from Deforestation in Developing countries
SDG	Sustainable Development Goals
SDR	Special Drawing Rights
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
VN	Verenigde Naties
VS	Verenigde Staten van Amerika
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid



Adviesraad Internationale Vraagstukken

Postbus 20061

2500 EB Den Haag

W: www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl

E: aiv@minbuza.nl



Naar
inhoud

