

# Internationale klimaatfinanciering gaat nauwelijks naar kwetsbaarste landen

Multilaterale ontwikkelingsbanken verzorgen een fors deel van de internationale klimaatfinanciering. Desondanks blijft de kwetsbaarheid van veel landen erg hoog.

## IN HET KORT

- Internationale klimaatfinanciering komt terecht in een klein aantal relatief welvarende ontwikkelingslanden.
- Slechts acht procent van de klimaatfinanciering gaat naar landen met lage emissies en hoge kwetsbaarheid.
- Een herverdeling van mitigatie naar adaptatie zou de kwetsbaarheid van bijna twee miljard mensen verkleinen.

### LINA XIE

Onderzoeker aan de Rijksuniversiteit Groningen (RUG)

### SWARNODEEP HOMROY

Onderzoeker aan de RUG

### BERT SCHOLTENS

Hoogleraar aan de RUG en aan de University of St Andrews (Schotland)

Klimaatveranderingen zijn volop gaande en er zijn forse inspanningen nodig om deze te beperken tot anderhalve graad Celsius, zoals afgesproken in Parijs. Broeikasgas-emissies moeten worden teruggedrongen (*mitigatie*), en samenlevingen moeten weerbaar worden gemaakt om de gevolgen van de klimaatveranderingen op te vangen (*adaptatie*). De schattingen van de hiertoe benodigde financiële middelen lopen uiteen van 315 tot 565 miljard dollar per jaar tot aan het midden van de 21e eeuw (UNEP, 2022). In algemene zin wordt dit 'klimaatfinanciering' genoemd.

Klimaatfinanciering onderscheidt zich van conventionele financiering doordat ze geoormerkt is voor langetermijninvesteringen in technieken en activiteiten met geringe emissies, voor klimaatinformatiesystemen en voor het integreren van aanpassingen aan klimaatveranderingen in beleid en bedrijfsmodellen (Shishlow en Censkowsky, 2022).

Een zorg is het vergaren van de noodzakelijke middelen. De omvang van de klimaatfinanciering blijft achter bij hetgeen er toegezegd was (Zagama et al., 2023), en daardoor lijken de doelen vrijwel onbereikbaar.

Maar ook de aanwending van klimaatfinanciering is relevant, omdat de prioriteiten voor klimaatactie sterk uiteenlopen tussen landen (Doranova et al., 2023). Daarbij speelt bovendien een verdelingsvraagstuk: veel ontwikkelingslanden kampen hevig met de gevolgen van klimaatverandering, zonder dat zij er een substantiële bijdrage aan hebben geleverd. Deze landen zijn veelal afhankelijk van financiering uit landen met hoge inkomens per capita (Le et al., 2020).

De klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden verloopt voornamelijk via multilaterale ontwikkelingsbanken, zoals de Wereldbank en de Aziatische Ontwikkelingsbank (MDBs, 2021). Deze instellingen zijn ooit opgericht om projecten te financieren die private instellingen onvoldoende aantrekkelijk vinden en die maatschappelijk nut hebben. Als groep zijn ze inmiddels de belangrijkste internationale klimaatfinanciers (OESO, 2022). Ze financieren langlopende mitigatie- en adaptatieprojecten en zijn dikwijls katalysators voor deelname van private financiers.

In dit artikel onderzoeken we de wijze waarop ontwikkelingsbanken hun middelen aanwenden, en kijken we naar de effecten van alternatieven. Onze analyse geeft inzicht in de feitelijke afweging tussen emissies en kwetsbaarheid. Vanuit uitsluitend het klimaatperspectief wil men natuurlijk zo snel mogelijk de emissies terugdringen. Maar door de lange looptijd levert dat voor veel mensen juist toenemende klimaatrisico's op. Want de middelen worden dan niet gebruikt om hun kwetsbaarheid te verkleinen (Le et al., 2020).

Deze afweging toont de urgentie en ernst van de klimaatcrisis. Er is een dringende noodzaak om zowel kwetsbare samenlevingen en ecosystemen te beschermen als om emissies fors terug te dringen. Dit is meer dan de afweging tussen korte en lange termijn. Sommige eilandstaten in de Pacific staan namelijk al onder water voordat de mitigatiemaatregelen effect sorteren.

## Verdeling van de financiering

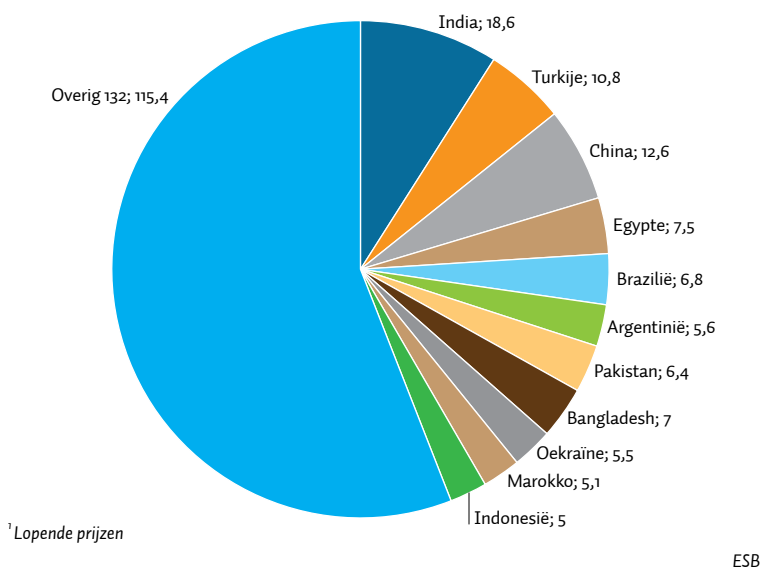
Figuur 1 toont de verdeling van de beschikbaar gestelde middelen van de internationale ontwikkelingsbanken in de periode 2015–2020. Hieruit blijkt dat zo'n 45 procent van de gelden naar slechts elf landen gaat. Dit zijn relatief welvarende ontwikkelingslanden zoals India, China en Pakistan. De overige 132 ontwikkelingslanden ontvangen samen 55 procent.

We verdelen de 143 landen vervolgens in vier groepen op grond van hun CO<sub>2</sub>-emissies en hun kwetsbaarheid voor klimaatverandering. Daarbij worden de mediane emissie en de kwetsbaarheid als scheidslijn gebruikt. Data voor de emissies zijn ontleend aan de OESO. Voor de kwetsbaarheid van landen maken we gebruik van de *Notre Dame Global Adaptation Index* (ND-GAIN).

We onderscheiden landen op basis van hun emissies en kwetsbaarheid. De groep hoge emissies en lage kwetsbaarheid betreft Latijns-Amerika, Oost-Azië, Midden-Oosten



**Verdeling internationale klimaatfinanciering in ontwikkelingslanden in miljarden dollars<sup>1</sup>, 2015–2020** **FIGUUR 1**



en Oost-Europa. Landen met hoge emissies en een hoge kwetsbaarheid vinden we in Zuidoost-Azië en Afrika. De landen met lage emissies en lage kwetsbaarheid zijn niet duidelijk op één continent aanwezig. Het betreft landen als Letland, Albanië, Moldavië, Tadjikistan, Uruguay en Guatemala. Landen met lage emissies en een hoge kwetsbaarheid zijn voornamelijk gelegen in Sub-Sahara-Afrika.

Uit tabel 1 blijkt dat negentig procent van de klimaatfinanciering naar landen gaat met bovenmediane emissies. Slechts acht procent gaat naar landen met lage emissies, maar hoge kwetsbaarheid. Ook blijkt dat het merendeel (circa zeventig procent) van de klimaatfinanciering door multilaterale ontwikkelingsbanken, wordt gebruikt voor mitigatie van broeikasgasemissies.

### Van mitigatie naar adaptatie

Zou herverdeling van mitigatie naar adaptatie tot minder kwetsbaarheid kunnen leiden? Om deze vraag te beantwoorden, maken we gebruik van simulaties.

Met een regressie meten we eerst de samenhang tussen financiering en adaptatie/mitigatie in ontwikkelingslanden (Xie et al., 2023). Eén miljoen dollar adaptatiefinanciering impliceert een vermindering van de kwetsbaarheidsindex met 0,0002. Eén miljoen dollar mitigatiefinanciering impliceert een vermindering van de broeikasgas-emissies met 4.700 ton. Broeikasgas-emissies nemen toe met de groei van het bbp.

We becijferen dan de verwachte emissies en kwetsbaarheid tot 2050 op grond van deze samenhangen, onder de vooronderstelling van de OESO lange termijn prognoses dat de klimaatfinanciering met 2,1 procent groeit, dat het bbp met 4 procent stijgt tot 2030, en met 3 procent tussen 2030 en 2040, en met 2,3 procent tussen 2040 en 2050. Dit betekent dat de klimaatfinanciering uitkomt op 85 miljard dollar in 2050. We veronderstellen dat er overal voldoende capaciteit is om de middelen effectief te benutten.

**Jaarlijkse klimaatfinanciering door multilaterale ontwikkelingsbanken, 2015–2020** **TABEL 1**

Groep	Aantal landen	Aandeel in totale klimaatfinanciering	Gemiddelde financiering, in miljoenen dollars <sup>1</sup>	Mediaan financiering, in miljoenen dollars <sup>1</sup>
Hoge emissies, lage kwetsbaarheid	46	53,1%	401,6	193,0
Hoge emissies, hoge kwetsbaarheid	26	34,1%	456,0	267,6
Lage emissies, lage kwetsbaarheid	25	4,8%	66,8	51,4
Lage emissies, hoge kwetsbaarheid	46	8,1%	60,9	35,1
<b>Totaal</b>	<b>143</b>	<b>100%</b>	<b>243,4</b>	<b>98,3</b>

<sup>1</sup> Lopende prijzen

ESB



Daarnaast hanteren we verschillende scenario's voor de verdeling tussen mitigatie en adaptatie van de klimaatfinanciering door de multilaterale ontwikkelingsbanken. Het eerste scenario is dat de ontwikkelingsbanken blijven bij de huidige verhouding 70:30 tussen mitigatie en adaptatie (*basis*). In het tweede scenario gaat de verdeling stapsgewijs naar 50:50 in 2050 (65:35 in 2025 enzovoort) (*transitie*). In scenario drie gaat de verdeling naar 50:50 in 2035 en blijft zo tot 2050 (*ambitieuus 1*). Voor het laatste scenario idem, maar dan gaat de verdeling stapsgewijs naar 40:60 in 2050 (*ambitieuus 2*).

Uiteraard heeft de verschuiving van aandacht voor mitigatie naar adaptatie tot gevolg dat broeikasgas-emissies sterker zullen groeien. Onze simulaties maken deze *trade off* inzichtelijk (figuur 2). Figuur 2 geeft daartoe de ontwikkeling van de totale CO<sub>2</sub>-emissies en de gemiddelde kwetsbaarheid in elk scenario. In het basisscenario komen de emissies van de gefinancierde landen uit op 39,1 gigaton en bedraagt de kwetsbaarheidsindex 0,449 (jaarlijkse groei van 1,77 procent respectievelijk -0,11 procent). In het *transitiescenario* en het *scenario ambitieuus 1* stijgen de emissies tot 39,4 gigaton en daalt de kwetsbaarheid naar 0,429 jaarlijkse groei van 1,84 procent respectievelijk -0,26 procent). In *scenario ambitieuus 2* komen we uit op 40,2 gigaton emissies en een kwetsbaarheid van 0,418 (jaarlijkse groei van 1,87 procent respectievelijk -0,34 procent). Voor een breder perspectief: in het afgelopen decennium namen de emissies met 1,84 procent per jaar toe en daalde de kwetsbaarheid met 0,18 procent. De verschuiving van klimaatfinanciering van mitigatie naar adaptatie vermindert de kwetsbaarheid dus fors, terwijl de emissies slechts in beperkte mate stijgen.

Naarmate er relatief meer geld gaat naar adaptatie, neemt het aantal kwetsbare landen af. In 2019 hebben 78 landen een kwetsbaarheidsindex hoger dan het mondiale gemiddelde (0,465). Onder het basisscenario hebben zeven van die landen in 2050 een kwetsbaarheidsindex lager dan 0,465 (Kameroen, Sri Lanka, Namibië, Ghana, Seychellen, Botswana en Syrië). In het transitiescenario zullen er nog eens zes lager dan dit gemiddelde scoren (Oost-Timor, Nigeria, Samoa, Lesotho, Vietnam en Djibouti). In het meest ambitieuze scenario zullen achttien landen (met 1,87 miljard mensen, ofwel 24,5 procent van de wereldbevolking) onder het mondiale gemiddelde van 2019 terechtkomen (naast de genoemde landen zijn dat ook Mozambique, Voorkust, Cambodja, India en Angola).

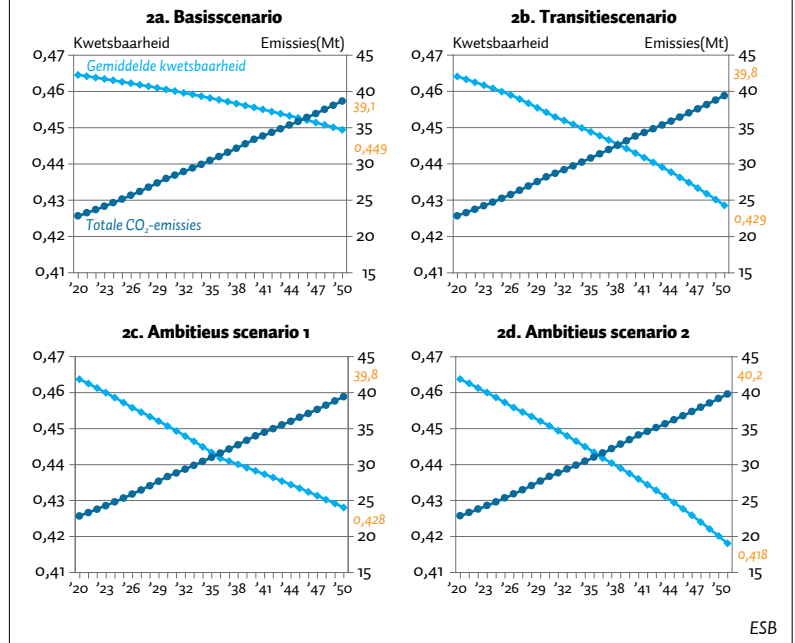
## Conclusie

Veel ontwikkelingslanden dragen nauwelijks bij aan de uitstoot van broeikasgassen, maar worden toch ernstig geraakt door de gevolgen van klimaatverandering. Er is te weinig internationale klimaatfinanciering om de gevolgen van klimaatverandering voor ontwikkelingslanden op te vangen (Zagama et al., 2023). De bestaande klimaatfinanciering door ontwikkelingsbanken komt terecht bij een kleine groep landen en richt zich vooral op mitigatie: negentig procent gaat naar landen met relatief hoge emissies, en acht procent naar landen die uiterst kwetsbaar zijn voor klimaatverandering.

Geef dus meer geld aan landen met een hoge kwetsbaarheid dan nu gebeurt. Klimaatverandering is een wereld-

## Gesimuleerde ontwikkeling van de totale CO<sub>2</sub>-emissies en de gemiddelde kwetsbaarheid

FIGUUR 2



ESB

omvattend fenomeen, en met name de industrialisatie en hoge consumptie is hiervoor verantwoordelijk. Het lijkt dan ook rechtvaardig dat rijke en snelgroeiende landen veel meer klimaatfinanciering beschikbaar gaan stellen. Bij de verdeling ervan over mitigatie en adaptatie zou kwetsbaarheid voor klimaatrisico's een grotere rol dienen te spelen.

## Literatuur

Doranova, A., I. Schumacher en H. Vollebergh (2021) *Delivering on climate finance in selected EU countries*. Achtergronddocument Algemene Commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van de Tweede Kamer, oktober. Te vinden op [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl).

Le, T.-H., C.P. Nguyen en D. Park (2020) Financing renewable energy development: Insights from 55 countries. *Energy Research & Social Science*, 68, 101537.

MDBs (2021) *Joint report on multilateral development banks' climate finance*. Londen: European Bank for Reconstruction and Development.

OESO (2022) *Climate finance provided and mobilised by developed countries in 2016–2020: Insights from disaggregated analysis*. Parijs, OECD.

Shishlov, I. en P. Censkowsky (2022) Definitions and accounting of climate finance: Between divergence and constructive ambiguity. *Climate Policy*, 22(6), 798–816.

UNEP (2022) *Adaptation gap report 2022: Too little, too slow – Climate adaptation failure puts world at risk*. New York: UNEP.

Xie, L., B. Scholtens en S. Homroy (2023) Rebalancing climate finance: Analysing multilateral development banks' allocation practices. *Energy Research & Social Science*, 101, 103127.

Zagama, B., J. Kowalzig, L. Walsh et al. (2023) *Climate finance shadow report 2023*. Oxford: Oxfam International.