



KONINKRIJK BELGIË
Federale Overheidsdienst
Buitenlandse Zaken,
Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking

Oktober 2021

EVALUATIE VAN DE INTERNATIONALE KLIMAATFINANCIERING

Hoe pakt België de wereldwijde klimaatuitdaging
aan in kwetsbare landen? - *Policy note*



© FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Oktober 2021

Evaluatie N°S4/2020/03

Copyright coverfoto: © Enabel

Gedrukt: Drukkerij FOD

De policy note in pdf-formaat is beschikbaar in het Frans, Nederlands en Engels (het eindverslag is opgesteld in het Engels) op de website https://diplomatie.belgium.be/nl/Beleid/Ontwikkelingssamenwerking/Onze_werkmethoden/Dienst_Bijzondere_Evaluatie/ of bij de Dienst Bijzondere Evaluatie.

Het eindverslag wordt als volgt geciteerd: Special Evaluation Office of the Belgian Development Cooperation/SEO (2021), *Evaluation of international climate finance. How is Belgium tackling the global climate challenge in vulnerable countries?*, Development Cooperation, FPS Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation, Brussels.

EVALUATIE VAN DE INTERNATIONALE KLIMAATFINANCIERING

HOE PAKT BELGIË DE WERELDWIJDE KLIMAATUITDAGING AAN IN KWETSBARE LANDEN?

POLICY NOTE

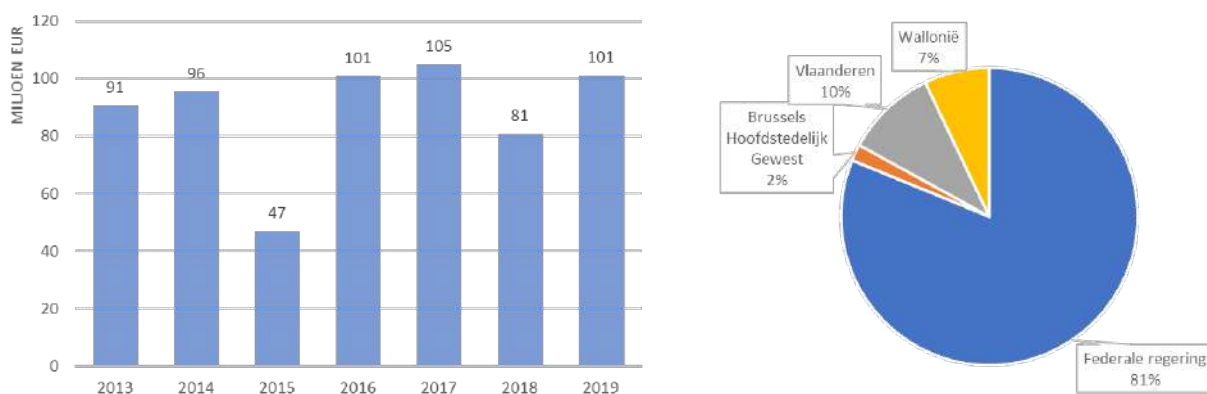
In het kader van de uitvoering van het Klimaatverdrag van Parijs, de Klimaatconferentie van Glasgow (COP26) en de mondiaal groeiende bezorgdheid over de omvang en impact van klimaatverandering, is een onafhankelijke evaluatie uitgevoerd naar de Belgische federale bijdrage aan internationale klimaatfinanciering. De Dienst Bijzondere Evaluatie (DBE) van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking gaf daartoe opdracht aan ADE en Trinomics die op steun van CLIMACT konden rekenen.

De evaluatie had betrekking op de Belgische federale overheidssteun over de periode 2013 tot 2019. Er werd gezocht naar een antwoord op de volgende centrale vraag:

"Maken de kaders en instrumenten die de federale overheid inzet om bij te dragen aan internationale klimaatfinanciering het mogelijk om tegemoet te komen aan de klimaatbehoeften van partnerlanden, en een impact te realiseren in overeenstemming met de federale prioriteiten?"

Klimaatfinanciering verwijst naar lokale, nationale of multilaterale financiering die gericht is op het ondersteunen van mitigatie- en adaptatiemaatregelen om klimaatverandering aan te pakken. De financiering is afkomstig uit publieke, private en alternatieve financieringsbronnen. De Belgische 'internationale klimaatfinanciering' is de financiering die naar het buitenland gaat voor klimaatactie; ze bestaat grotendeels uit Officiële Ontwikkelingshulp (ODA, 97%). De bijdrage aan internationale klimaatfinanciering van de federale overheid bedraagt een half miljard EUR (504 miljoen) over de periode 2013-2019 en vertegenwoordigt het grootste deel (81%) van de Belgische inzet.

Belgische bijdrage aan internationale klimaatfinanciering, 2013-2019



Bron: ADE/Trinomics gebaseerd op DGD-gegevens

EEN GEVARIEERDE KLIMAATACTIE GEÏNTEGREERD BINNEN BREDER ONTWIKKELINGSWERK EN GERICHT OP ADAPTATIE

De internationale klimaatactie van België is voornamelijk gericht op klimaatadaptatie in de minst ontwikkelde landen (MOL's) met een focus op het Afrikaanse continent. Klimaatadaptatie gaat over het aanpassen aan de huidige of de verwachte klimaatverandering en de gevolgen daarvan. België heeft ook enkele interventies gericht op klimaatmitigatie uitgevoerd met als doel de opwarming van de aarde en de daarmee samenhangende gevolgen te beperken. België kiest ervoor zijn steun aan partnerlanden te concentreren op klimaatadaptatie. Allereerst omdat adaptatie internationaal minder steun krijgt. Daarnaast omdat ontwikkelingslanden, hoewel ze het minst verantwoordelijk zijn voor de uitstoot van broeikasgassen, op korte termijn de grootste impacts zullen ondervinden van klimaatverandering, terwijl ze minder zijn toegerust om zich eraan aan te passen.

Om een maximaal effect te bereiken tracht de Belgische klimaatactiestrategie de klimaatproblematiek transversaal te integreren binnen de bredere uitvoering van ontwikkelingssamenwerking. Dit gebeurt vooral via traditionele subsidies, in plaats van via concessionele leningen, garanties en exportkredieten. De nadruk ligt op de meest kwetsbare landen.

Een verscheidenheid van actieterreinen

De Belgische klimaatgerelateerde Ontwikkelingssamenwerking vindt plaats in een breed scala aan sectoren, waaronder landbouw, onderwijs, energie, milieu en afvalbeheer, bestuur, gezondheid, humanitaire hulp, water en sanitaire voorzieningen, en duurzame steden. Veel projecten voor plattelandsontwikkeling zijn gericht op klimaatadaptatie door het bevorderen van een klimaatbestendige plattelandseconomie en het scheppen van werkgelegenheid. Het PARERBA-project doet dit bijvoorbeeld door irrigatiegebieden aan te leggen en het landbouwbeheer te verbeteren in combinatie met steun voor de lokale waardeketen en de ontwikkeling van kleine ondernemingen. In de energiesector wordt met het KivuWatt-project getracht klimaatverandering te beperken door het methaangas dat zich van nature op de bodem van het Kivumeer ophoopt, te winnen voor de opwekking van elektriciteit, waarbij methaanlekage wordt voorkomen en het gebruik van dieselgeneratoren wordt beperkt.



Tuinstroken in de Sahel
(PARERBA-project, Enabel, Senegal)



Platform voor methaangaswinning op het Kivumeer
(KivuWatt-project, BIO, Rwanda)

In overeenstemming met het nationale beleid en de prioriteit die België toekent aan adaptatie, was landbouw de sector waar de meeste steun naartoe ging. Deze sector vertegenwoordigde een derde van de Belgische internationale klimaatfinanciering in volume (EUR), en de helft van het bilaterale klimaat van het aantal gerelateerde interventies van België, aangezien er veel kleinere interventies zijn.

Een verscheidenheid aan uitvoeringsinstrumenten

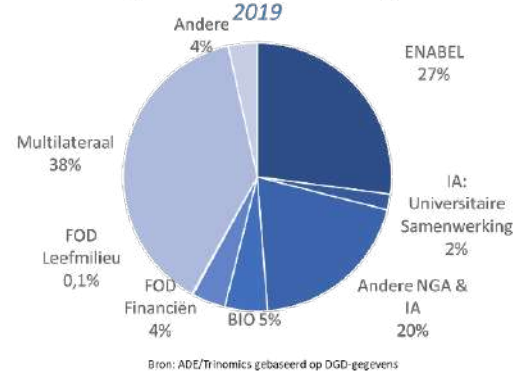
De internationale klimaatactie van België wordt uitgevoerd via een verscheidenheid van complementaire instrumenten. Bilaterale instrumenten bieden actoren van ontwikkelingssamenwerking een sterke toe-eigening van hun actie en zichtbaarheid, terwijl multilaterale financiering het voordeel biedt dat de continuïteit van de klimaatactie wordt verzekerd door de afhankelijkheid van de Belgische politieke context te verminderen.

Ongeveer 38% van de internationale klimaatfinanciering van België wordt momenteel gekanaliseerd via multilaterale klimaat specifieke fondsen, zoals het Green Climate Fund (GCF), het Adaptation Fund (AF), het Least Developed Countries Fund (LDCF) en het Special Climate Change Fund (SCCF)¹. De overige 62% wordt gekanaliseerd via specifieke bilaterale samenwerkingsprogramma's die voor een bepaald land zijn bestemd en door verschillende partners worden uitgevoerd.

Een verscheidenheid aan ontwikkelingsoperatoren

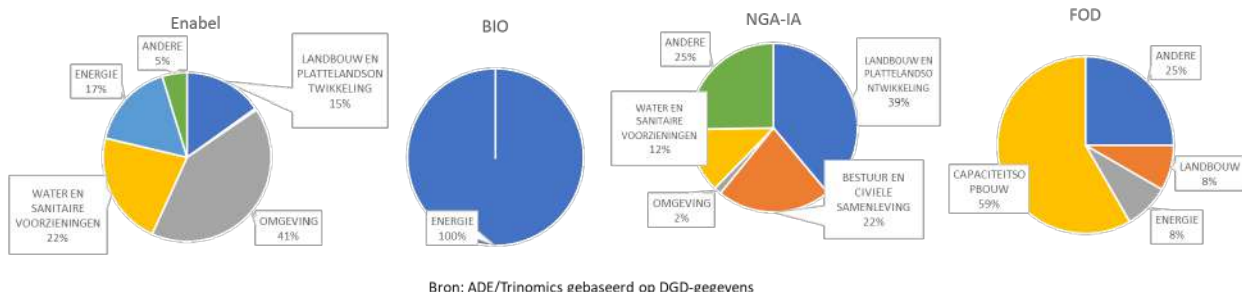
De Belgische klimaatactie wordt uitgevoerd via een waaier van ontwikkelingsactoren: het Belgisch Ontwikkelingsagentschap Enabel, de Belgische Investeringsmaatschappij voor Ontwikkelingslanden (BIO), niet-gouvernementele en institutionele actoren, de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, als ook multilaterale organisaties. Enabel beheert het grootste deel van de federale klimaatfinanciering (27%). Hierna volgen niet-gouvernementele en institutionele actoren (20%), die bijna driekwart van de klimaat gerelateerde interventies voor hun rekening nemen, aangezien ze kleinere projecten beheren.

Belgische bijdrage aan internationale klimaatfinanciering, door acteurs, 2013-2019



Terwijl Enabel en niet-gouvernementele en institutionele actoren zich meer bezighouden met klimaatadaptatie, hebben BIO en FOD Leefmilieu zich meer toegelegd op klimaatmitigatiemaatregelen. BIO richtte zich op de ontwikkeling van hernieuwbare energie; FOD Leefmilieu vooral op de institutionele versterking en capaciteitsopbouw van klimaatgerelateerde instellingen in partnerlanden; en Enabel en niet-gouvernementele en institutionele actoren op klimaatadaptatie via landbouwontwikkeling, beheer van natuurlijke hulpbronnen, water- en watersaneringsprojecten en rampenbestrijding.

Sectorale verdeling van de bijdrage aan de internationale klimaatfinanciering van de 4 belangrijkste actoren



¹ Basisfinanciering aan multilaterale partnerorganisaties zoals gespecialiseerde VN-agentschappen (het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP), het Milieuprogramma van de Verenigde Naties (UNEP) of Global Environment Facility – (GEF)) wordt door België niet als klimaatfinanciering gerapporteerd.

De FOD Leefmilieu verstrekt beperkte bedragen aan internationale klimaatfinanciering (200.000 tot 400.000 EUR per jaar). Naast de technische bijstand die wordt verleend, beschikt deze overheidsdienst over specifieke expertise (klimaatbeleid, emissie-inventarisatie ...) en wordt ingezet op een uitgebreid netwerk, zowel nationaal als internationaal. Dit stelt de FOD Leefmilieu in staat een belangrijke rol te spelen als facilitator van klimaatactie.

Daarnaast zijn er ook de FOD Financiën, Finexpo, Credendo en de Belgische Maatschappij voor Internationale Investering (SBI-BMI) die, hoewel klimaatactie niet hun kernactiviteit is, ook bijdragen aan internationale klimaatfinanciering.

BELANGRIJKSTE PROBLEMEN VOOR DE BELGISCHE KLIMAATACTIE

Significante resultaten, maar niet in overeenstemming met klimaatuitdagingen

België geeft blijk van een sterke betrokkenheid op internationaal niveau, gekoppeld aan conceptuele en technische expertise van hoog niveau, waardoor het respect en invloed geniet binnen internationale klimaatdiplomatieke fora.

De Belgische klimaatactie heeft diverse resultaten behaald op het gebied van zowel klimaatadaptatie als klimaatmitigatie. De Belgische actie ondersteunde onder meer klimaatadaptatie door het bevorderen van wateropvang en duurzamer waterbeheer, zowel voor menselijk gebruik als voor de landbouw; ze versterkte ook de klimaatbestendigheid van partnerlanden door verbeterd bodembeheer en kustbescherming, in het bijzonder door behoud en exploitatie van mangroves. De actie droeg ook bij tot beperking van klimaatverandering door herbebossing en duurzaam bosbeheer, alsook door ontwikkeling van hernieuwbare energiebronnen, zoals zonne-, wind- of geothermische energie, en bevordering van een efficiënter energiebeheer. Dergelijke activiteiten bevorderden koolstofputten of droegen bij tot een vermindering van de uitstoot van broeikasgassen, zolang de economische ontwikkeling dergelijke positieve effecten niet tenietdoet.

De middelen en de begeleiding voor uitvoering van de federale klimaatmaatregelen stemden echter niet overeen met de diplomatieke inspanningen, en hoewel dit ook het geval is voor andere landen, is de impact van de Belgische klimaatmaatregelen niet in overeenstemming met de omvang van de klimaatuitdagingen.

Verder potentieel voor klimaatprioritering

De Belgische federale klimaatactie bestrijkt een brede waaier van relevante kwesties, waarbij klimaatverandering meestal wordt benaderd als een transversale factor binnen traditionele ontwikkelingsgerichte interventies en wordt gecombineerd met bredere milieuoverwegingen. Er moet echter meer prioriteit aan klimaatactie worden gegeven binnen ontwikkelingswerk dat niet specifiek op het klimaat is gericht.

De Belgische klimaatactie biedt immers een toegevoegde waarde die grotendeels gegrondvest is op de Belgische algemene benadering van ontwikkelingssamenwerking. Klimaatverandering is over het algemeen slechts een secundaire overweging bij het identificeren van programma's, terwijl de primaire doelstelling ontwikkelingssamenwerking is. Afgezien van de FOD Leefmilieu wordt er beperkte aandacht besteed aan het integreren van klimaatgerelateerde instellingen, beleidslijnen en strategieën van het partnerland, zoals de Nationally Determined Contributions (NDCs) of de National Adaptation Plans (NAPs) in de ontwikkelingssamenwerkingsprojecten. Bovendien ontbreekt het de lokale instellingen, die toezicht houden op klimaatactie, aan capaciteit en slagkracht om gunstige omstandigheden voor klimaatactie te creëren. Bijgevolg is dat er nog een aanzienlijke marge voor verbetering is voor wat betreft de verdere ontwikkeling en integratie van klimaatactie binnen het Belgisch portfolio voor ontwikkelingssamenwerking.

BIO en Enabel zijn van mening dat ze het klimaat integreren in hun projectidentificatieprocessen. In de praktijk worden bij de voorbereiding van projecten milieu-, sociale en bestuursevaluaties (ESG) of milieu- en sociale effectbeoordelingen (ESIA) uitgevoerd, vaak op basis van milieu- en sociale prestatienormen van internationale klimaatfinanciering. Deze zijn echter niet gedetailleerd genoeg om integratie van klimaataspecten op projectniveau te ondersteunen.

In het geval van BIO worden de emissiedrempels voor CO₂ en andere broeikasgassen (NO_x, methaan ...) onderzocht en wordt de naleving van de internationale normen/richtlijnen verzekerd; maar hoewel de naleving van de emissiedrempels de negatieve gevolgen voor het klimaat beperkt, zijn de activiteiten niet primair gericht op het tegengaan van klimaatverandering.

Bovendien ontbreekt het de Belgische klimaatactoren aan personeel en financiële middelen om de klimaatactie te oriënteren en te coördineren. Hun middelen zijn niet afgestemd op hun institutionele mandaten, en de financiële instrumenten zijn niet voldoende gericht op klimaatactie.

Hoewel projecten door de dienst Klimaat, Milieu en Duurzame ontwikkeling van DGD als "klimaatrelevant" worden gecategoriseerd, zijn sommige actoren, met name de niet-gouvernementele en institutionele actoren, zich er niet van bewust zijn dat ze als 'klimaatactoren' worden bestempeld.

Belgische klimaatactie ontbeert een duidelijke visie en criteria

Er bestaat een federaal klimaatbeleid, opgesteld door DGD, maar dat werd niet door alle federale actoren gezamenlijk uitgewerkt en goedgekeurd. Hierdoor kon het federaal klimaatbeleid de coherentie van de Belgische klimaatmaatregelen niet optimaal bevorderen.

Hoewel de Belgische klimaatactie beantwoordt aan de behoeften van partnerlanden en hun bevolking, zijn de specifieke kenmerken van klimaatactie en wat ze onderscheidt van meer algemene milieuactie niet duidelijk voor alle Belgische ontwikkelingsactoren. Gedeelde en expliciete Belgische klimaatgerelateerde doelstellingen en streefdoelen vormen geen kader voor de Belgische klimaatactie, waardoor methode en focus worden beperkt.

In de centrale regio van Senegal steunt Enabel de implementatie van een 'Agropole' die tot doel heeft een markt te creëren voor landbouwproducten in de regio, deze producten op te stapelen en hun transformatie en marketing te ondersteunen. De 'Agropole' bevordert CO₂-neutrale vormen van productverwerking. Om de impact van een dergelijk model goed te begrijpen, moet echter niet alleen de 'Agropole' zelf worden gevolgd, maar moeten ook de landbouwproductiemethoden die landbouwproducten aan de 'Agropole' leveren, worden geëvalueerd om na te gaan in hoeverre de betrokken waardeketens werkelijk in verband kunnen worden gebracht met klimaatvriendelijke investeringen. Het is momenteel onduidelijk in hoeverre een dergelijk standpunt in het model is geïntegreerd, althans op het niveau van de lokale partners.

Bovendien werken de verschillende Belgische ontwikkelingsactoren die bij de klimaatactie betrokken zijn, onvoldoende samen. De coördinatie van de klimaatmaatregelen blijft ad hoc en te beperkt in België voor klimaatgerelateerde ontwikkelingssamenwerking via bilaterale als multilaterale kanalen. In het algemeen worden er te weinig klimaatgerelateerde synergieën of partnerschappen tussen Belgische interventies en/of actoren vastgesteld. Een betere coördinatie wordt bemoeilijkt door het gebrek aan specifieke middelen en ontbrekende oriëntatie over wat wordt nagestreefd op het gebied van klimaatactie.

Het ontbreekt de Belgische ontwikkelingsactoren aan een duidelijke visie en strategische begeleiding wat betreft de mate waarin klimaatdoelstellingen prioriteit krijgen ten opzichte van ruimere ontwikkelingsdoelstellingen. Ze zouden baat hebben bij een duidelijker leidraad over welke ontwikkelingsmodellen coherent zijn met de wereldwijde doelstellingen inzake klimaatverandering en in welke mate de economische ontwikkeling nog steeds de toenemende uitstoot van broeikasgassen in het Noorden en in het Zuiden kan opvangen. In de energiesector houdt dit bijvoorbeeld in dat duidelijker moet worden gemaakt wat een stabiel elektriciteitsnet inhoudt en wat een gezonde energiemix kan zijn. In de landbouwsector houdt dit in dat duidelijker richtsnoeren moeten worden gegeven voor de vraag welk soort landbouwmodellen moet worden ondersteund: welke niveaus van inputgebruik zijn aanvaardbaar? In hoeverre kan water worden onttrokken aan de verschillende soorten grondwaterlagen? Welke afzetmodellen voor landbouwproducten zijn verenigbaar met klimaatmaatregelen? In de milieusector moeten de verwachte niveaus van recycling in verband met afvalbeheer duidelijker worden aangegeven, evenals aanvaardbare niveaus van vervuiling en menselijke voetafdruk, met name broeikasgasemissies, in verband met economische ontwikkeling.

De investeringsstrategie van BIO identificeert landbouw niet als een domein voor potentiële klimaatactie. Duidelijkere richtlijnen met betrekking tot de verwachtingen op het gebied van klimaatactie zouden deze schijnbare incoherenties kunnen opheffen.

Een duidelijk Belgisch beleid en een heldere Belgische visie, ondersteund door overeenkomstige criteria, is een instrument waarop Belgische ontwikkelingsactoren kunnen steunen wanneer ze klimaatoverwegingen integreren tijdens de formulering van projecten met de autoriteiten van partnerlanden, vooral wanneer de prioriteiten van een land niet voldoende klimaatgericht zijn en er mogelijk compromissen moeten worden gesloten tussen afstemming op het landenbeleid en klimaatactie.

Doeltreffende ontwikkelingsactie heeft behoefte aan meer concrete klimaatexpertise op projectniveau

De Belgische Ontwikkelingssamenwerking wordt gewaardeerd vanwege de ruime ervaring in het veld, het uitgebreide netwerk van contacten met lokale partners, de gedetailleerde kennis van de lokale context, de flexibiliteit en het vermogen tot begrijpen en aanpassen. Karakteristiek voor de Belgische Ontwikkelingssamenwerking is de 'kwalitatieve' dimensie van zijn klimaatfinanciering. Dit houdt in dat België een groter aandeel van de klimaatfinanciering via subsidies verstrekt dan de meeste andere landen, waardoor meer kwetsbare bevolkingsgroepen doeltreffender bereikt kunnen worden.



Watervoorziening van een irrigatiegebied via pompen op zonne-energie
PARERBA-project, Enabel, Senegal

Verschiedene kenmerken van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking en klimaatactie zijn bevorderlijk voor de klimaatresultaten. Geografische concentratie helpt de impact te vergroten. Ze versterkt ook de kennis van de context en is bevorderlijk voor een territoriale aanpak. Territoriale benaderingen zijn geschikt voor klimaatactie, aangezien ze i) systemisch werk bevorderen dat bevorderlijk is voor multisectorale uitdagingen en synergieën; ii) de deelname van plaatselijke gemeenschappen bevorderen; en iii) inherent zijn aan een effectieve implementatie van verscheidene koolstofarme en veerkrachtige ontwikkelingsmodellen.

Hoewel recentelijk geïnitieerde thematische portfolio's nieuwe opportuniteiten bieden om de bijdragen aan klimaatactie op een mondiale, gecoördineerde en synergetische manier te vergroten, zijn de instrumenten waarover ontwikkelingsactoren beschikken om klimaatactie te integreren niet voldoende concreet en worden ze grotendeels onderbenut. Het ontbreekt aan meer expliciete en gestructureerde processen en instrumenten voor de formulering, uitvoering en monitoring van klimaatmaatregelen.



Toegang tot klimaatexpertise kan nog worden verbeterd. Hoewel de Belgische klimaatexpertise de laatste jaren is versterkt, beschikt geen enkele ontwikkelingsactor over specifieke interne experts inzake klimaatverandering. Op sleutelmomenten van een interventie wordt op ad-hoc basis een beroep gedaan op specifieke klimaatexpertise, maar die is niet geïnternaliseerd binnen de Belgische actoren. Gezien de transversale aanpak van België inzake klimaatactie, lijkt dit model efficiënt. Het is echter afhankelijk van: i) de internalisering van basiskennis binnen elke Belgische actor (zodat ze weten wanneer het nodig is een beroep te doen op meer gespecialiseerde expertise); en ii) een goede toegang tot specifieke en praktische klimaatexpertise. Deze factoren zijn niet voldoende geïstitutionaliseerd.

Het Programme d'amélioration des services de l'eau potable et de l'assainissement en milieu rural (PASEPAR) deed een beroep op internationale expertise ter ondersteuning van zijn aanpak bij waterbeheer. De FOD Leefmilieu werkt met externe technische bijstand. BIO zou het op prijs stellen meer toegang te krijgen tot expertise op het gebied van bosbouw en agrobosbouw om zijn activiteiten in deze sectoren te kunnen ontwikkelen. In Tanzania vulde Bos+ zijn wereldwijde ervaring inzake bosbouw aan met de lokale expertise van het Mpingo Conservation & Development Initiative, een Oost-Afrikaanse NGO die zich op bosbouw richt.

De Belgische klimaatactie is zwak als het gaat om het aantrekken van particuliere financiering. Het ontbreekt aan adequate instrumenten om de particuliere sector er sterk bij te betrekken. De particuliere sector is slechts marginaal betrokken bij klimaatactie.

Ten slotte is het door de beperkte op klimaatactie gerichte monitoring- en evaluatieprocessen en het gebrek aan klimaatspecifieke indicatoren moeilijk om klimaatresultaten te meten, met name wat de kwantificering van de adaptatie-effecten betreft. Adequate gegevens om de effecten, de duurzaamheid en de doelmatigheid ervan te meten, zijn niet beschikbaar. Het is bijvoorbeeld onduidelijk in hoeverre de nevenvoordelen in termen van economische ontwikkeling op gespannen voet staan met de positieve effecten van klimaatadaptatie en mitigatie.



AANBEVELINGEN

Uit deze evaluatie komen drie belangrijke aanbevelingen naar voren:

- Aanbeveling 1: verduidelijken van prioriteiten en zorgen voor begeleiding en adequate middelen voor ontwikkelingsactoren die betrokken zijn bij klimaatactie, in overeenstemming met de wereldwijde klimaatuitdaging.
- Aanbeveling 2: strategisch handelen door gebruik te maken van de Belgische operationele veldervaring, beste praktijken en erkende toegevoegde waarde. Handhaaf hierbij de focus op adaptatie, minst ontwikkelde landen en integratie van klimaatactie in de algemene ontwikkelingssamenwerking in plaats van op specifieke klimaatactie.
- Aanbeveling 3: versterken van het Belgische operationele kader voor klimaatactie, met name op het gebied van klimaatintegratieprocedures, monitoring & evaluatie, financiële mechanismen, toegang tot expertise, betrokkenheid van de privésector en institutionele uitwisselingen.

Voor elk ervan worden nadere bijzonderheden verstrekt in de reeks specifieke aanbevelingen die in onderstaand schema zijn samengevat.



KONINKRIJK BELGIË

Federale Overheidsdienst

Buitenlandse Zaken,

Buitenlandse Handel en

Ontwikkelingssamenwerking