



EUROPESE
REKENKAMER

Speciaal verslag nr. 17

2013

**EU-KLIMAATFINANCIERING IN DE
CONTEXT VAN EXTERNE STEUN**

NL



Speciaal verslag nr. 17 // 2013

EU-KLIMAATFINANCIERING IN DE CONTEXT VAN EXTERNE STEUN

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Speciaal verslag nr. 17 // 2013

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Catalografische gegevens bevinden zich aan het einde van deze publicatie.
Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2014

ISBN 978-92-9241-600-3
doi:10.2865/2036

© Europese Unie, 2014
Overneming met bronvermelding toegestaan.

Printed in Luxembourg

INHOUD

Paragraaf

AFKORTINGEN EN ACRONIEMEN

I-VI **SAMENVATTING**

1-14 **INLEIDING**

1-2 **UITDAGINGEN OP HET GEBIED VAN KLIMAATVERANDERING**

3-6 **DE INTERNATIONALE AGENDA INZAKE KLIMAATVERANDERING EN KLIMAATFINANCIERING**

7-9 **EU-BELEID INZAKE KLIMAATFINANCIERING IN DE CONTEXT VAN EXTERNE STEUN**

10-14 **KLIMAATFINANCIERING DOOR DE EU EN DE LIDSTATEN IN DE CONTEXT VAN EXTERNE STEUN**

15-16 **REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE**

17-64 **OPMERKINGEN**

17-25 **DE COMMISSIE HEEFT DE UIT DE EU-BEGROTING EN HET EOF GEFINANCIERDE KLIMAATGERELATEERDE STEUN GOED BEHEERD**

18-20 **DE COMMISSIE ZETTE KLIMAATFINANCIERING HOGER OP HAAR PRIORITEITENLIJST**

21-25 **DE COMMISSIE STEMDE HAAR KLIMAATFINANCIERING AF OP DE SPECIFIEKE OMSTANDIGHEDEN VAN HET PARTNERLAND**

26-64 **GEEN ADEQUATE COÖRDINATIE TUSSEN DE COMMISSIE EN DE LIDSTATEN OM DE ONTWIKKELINGSLANDEN TE HELPEN HET HOOFD TE BIJEN AAN DE KLIMAATVERANDERING**

28-39 **DE COÖRDINATIE VAN DE LANDENPROGRAMMA'S TUSSEN DE EU EN DE LIDSTATEN DIENT TE WORDEN VERBETERD**

40-41 **DE COMMISSIE EN DE LIDSTATEN HEBBEN GEEN OVEREENSTEMMING BEREIKT OVER DE MANIER WAAROP DE KLIMAATFINANCIERING MOET WORDEN GEÏNTENSIVEERD**

42-51 **ER IS NOG GEEN DOELTREFFEND TOEZICHT-, VERSLAGLEGGINGS- EN VERIFICATIESYSTEEM OPGEZET**

52-55 **HET IS ONDUIDELIJK IN WELKE MATE DE TOEZEGGING VOOR HET FSF IS NAGEKOMEN**

56-64 **DE COMMISSIE EN DE LIDSTATEN TRADEN NIET GEZAMENLIJK OP OM DE VERSNIJPERING VAN DE KLIMAATFINANCIERING TE BEPERKEN**

65-69 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

- BIJLAGE I — MINST ONTWIKKELDE LANDEN, KLEINE INSULAIRE ONTWIKKELINGSLANDEN EN AFRIKA**
- BIJLAGE II — KLIMAATFINANCIERING VIA EUROPEAID 2003-2012**
- BIJLAGE III — KLIMAATFINANCIERINGSSTROMEN IN 2007-2013 VAN EU-FINANCIERING AAN ONTWIKKELINGSLANDEN**
- BIJLAGE IV — CONTROLEMETHODOLOGIE EN VERZAMELING VAN BEWIJSMATERIAAL**
- BIJLAGE V — VOORNAAMSTE DOOR DE COMMISSIE GEÏDENTIFICEERDE POTENTIËLE INKOMSTENBRONNEN TER INTENSIVERING VAN DE KLIMAATFINANCIERING**
- BIJLAGE VI — DOOR DE COMMISSIE EN VIER VOOR DE CONTROLE GESELECTEERDE EU-LIDSTATEN GEHANTEERDE DEFINITIES VOOR DE BEGRIPPEN „NIEUW EN AANVULLEND”**

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE EN DE EDEO

AFKORTINGEN EN ACRONIEMEN

- ACS:** Landen van Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan
- CCW:** Venster voor klimaatverandering
- CTF:** Fonds voor schone technologie
- COP:** Conferentie van de partijen
- DCI:** Financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking
- DIPECHO:** ECHO-programma voor paraatheid bij rampen
- DRR:** Beperking van het risico op rampen
- ECHO:** Directoraat-generaal Humanitaire Hulp en Civiele Bescherming
- EOF:** Europees Ontwikkelingsfonds
- EDEO:** Europese Dienst voor extern optreden
- EFC:** Economisch en Financieel Comité
- ENPI:** Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument
- ENRTP:** Thematisch programma inzake het milieu en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen
- ECP:** Comité voor de economische politiek
- ETS:** Regeling voor de handel in emissierechten
- FCPF:** Forest Carbon Partnership Facility (faciliteit voor koolstofpartnerschap in de bosbouw)
- FLEGT:** Wetshandhaving, governance en handel in de bosbouw
- FSF:** Snelstartfinanciering
- FTI:** Versneld initiatief
- GCCA:** Wereldwijd bondgenootschap tegen klimaatverandering
- GCF:** Groen Klimaatfonds
- GEEREF:** Wereldfonds voor energie-efficiëntie en hernieuwbare energie
- GEF:** Wereldmilieufonds
- GFDRR:** Mondiale faciliteit voor de beperking van rampen en wederopbouw
- IMF:** Internationaal Monetair Fonds
- KIO's:** Kleine insulaire ontwikkelingslanden

MOL: Minst ontwikkeld land

MMR: Bewakings- en rapportagesysteem voor de uitstoot van broeikasgassen

MFK: Meerjarig financieel kader

MRV: Meting, verslaglegging en verificatie

Ngo: Niet-gouvernementele organisatie

ODA: Officiële ontwikkelingshulp

OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

REDD: Reductie van broeikasgasemissies ten gevolge van ontbossing en bosdegradatie in ontwikkelingslanden

UNDP: Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties

UNEP: Milieuprogramma van de Verenigde Naties

UNFCCC: Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering

USD: US-dollar

SAMENVATTING

I.

Klimaatverandering vormt een van de grootste uitdagingen voor het milieu, de maatschappij en de economie op onze planeet. Miljoenen mensen in ontwikkelingslanden dreigen in armoede te vervallen door klimatologische veranderingen, hetgeen een fundamentele bedreiging vormt voor de economische ontwikkeling en voor het verwezenlijken van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling. Ontwikkelde landen hebben toegezegd hun steun te verhogen om de ontwikkelingslanden bij te staan in hun inspanningen om zich aan te passen aan de klimaatverandering en de effecten ervan te mitigeren. De EU en haar lidstaten leveren samen de grootste bijdrage aan de klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden.

II.

De Europese Rekenkamer controleerde de verstrekking van klimaatfinanciering aan ontwikkelingslanden door de EU. Zij onderzocht of de Commissie de klimaatgerelateerde uitgaven van de EU-begroting en het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) goed heeft beheerd. De Rekenkamer onderzocht tevens of de Commissie gepaste stappen heeft gezet om de coördinatie met de EU-lidstaten te bevorderen met betrekking tot klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden en of deze coördinatie adequaat is geweest.

III.

Wat betreft het beheer van de klimaatgerelateerde steun uit de EU-begroting en het EOF heeft de Commissie goede prestaties neergezet. Overeenkomstig de beleidstoezeggingen heeft de Commissie de uit de EU-begroting en het EOF gefinancierde klimaatgerelateerde uitgaven gestaag verhoogd. Zij richtte zich op passende prioriteiten en stemde haar programma's af op de specifieke omstandigheden in de individuele partnerlanden.

SAMENVATTING

IV.

De coördinatie tussen de Commissie en de lidstaten met betrekking tot de klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden is ontoereikend. De Commissie heeft op sommige gebieden onvoldoende leiderschap getoond en de lidstaten hebben onvoldoende gereageerd op sommige van haar initiatieven. Er zijn nog vergaande inspanningen nodig om de complementariteit te verzekeren tussen de landenprogramma's van de EU en die van de lidstaten. De Commissie en de lidstaten hebben geen overeenkomst bereikt over de manier waarop zij de toezegging om de klimaatfinanciering tegen 2020 te intensiveren, willen realiseren. Er is nog geen degelijk systeem opgezet voor toezicht, verslaglegging en verificatie dat alomvattende en betrouwbare informatie biedt over de klimaatgerelateerde uitgaven van de Commissie en de lidstaten om erop toe te zien dat gedane toezeggingen worden nagekomen; ook is het onduidelijk in welke mate de FSF-toezegging is vervuld. Er is niet getracht te snoeien in de wildgroei aan financieringsmiddelen voor het klimaat. Tussen de Commissie en de lidstaten is veel meer coördinatie nodig om corruptie te voorkomen en te bestrijden.

V.

De Rekenkamer concludeert dat de Commissie de EU-klimaatgerelateerde uitgaven van de EU-begroting en het EOF goed heeft beheerd. Wil de EU echter haar internationale impact maximaliseren, dan dienen de Commissie en de lidstaten hun klimaatfinanciering aan de ontwikkelingslanden aanzienlijk beter te coördineren.

VI.

De Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen:

- a) De Commissie dient:
 - een stappenplan voor te stellen om de klimaatfinanciering te intensiveren in de richting van het streefdoel van het Akkoord van Kopenhagen;
 - een onafhankelijke beoordeling te laten uitvoeren van het Wereldwijde bondgenootschap tegen klimaatverandering;
- b) de Commissie en de EDEO dienen:
 - verslag uit te brengen over de mate waarin het streefdoel — om 20 % van de EU-begroting en het EOF van 2014 tot 2020 te besteden aan klimaatmaatregelen — wordt bereikt in de vorm van ontwikkelingshulp;
- c) de Commissie en de lidstaten dienen:
 - in het kader van het bewakings- en rapportagesysteem voor de uitstoot van broeikasgassen gemeenschappelijke normen overeen te komen voor toezicht, verslaglegging en verificatie van klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden;
 - intensiever samen te werken aan de tenuitvoerlegging van de EU-gedragscode inzake de taakverdeling in het ontwikkelingsbeleid op het gebied van klimaatfinanciering.

INLEIDING

UITDAGINGEN OP HET GEBIED VAN KLIMAATVERANDERING

1. Er wordt algemeen erkend dat menselijke activiteiten zoals het gebruik van fossiele brandstoffen, ontbossing en veeteelt in toenemende mate negatieve gevolgen hebben voor het klimaat op aarde. De temperatuurgemiddelden stijgen wereldwijd, en extreme weersomstandigheden zoals orkanen, overstromingen en droogte komen steeds vaker voor. Klimaatverandering beïnvloedt rechtstreeks de gezondheid van de mens, zijn leven en zijn levensonderhoud, en indirect de voedselveiligheid en de leefbaarheid van economieën die op natuurlijke hulpbronnen zijn gebaseerd.
2. In het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC) wordt opgemerkt dat klimaatverandering „ertoe kan leiden dat duurzame ontwikkeling wordt ondermijnd, dat de armoede toeneemt en dat de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling met vertraging — of helemaal niet — worden verwezenlijkt¹”. Veel ontwikkelingslanden zijn kwetsbaar voor klimaatverandering: vaak ontbreekt het ze aan voldoende middelen om het hoofd te bieden aan de toenemende aantasting van water- en energievoorraden, bodem, bossen, waterrijke gebieden en wild- en visbestanden, waarop zij rechtstreeks zijn aangewezen voor hun levensonderhoud.

¹ UNFCCC, *Climate Change: Impacts, vulnerabilities and adaptation in developing countries*, 2007, blz. 42.

DE INTERNATIONALE AGENDA INZAKE KLIMAATVERANDERING EN KLIMAATFINANCIERING

3. De UNFCCC is het wereldwijde forum voor onderling afgestemd internationaal optreden om de klimaatverandering te beperken en om aanpassingen aan de effecten ervan te introduceren. Een essentieel UNFCCC-beginsel is dat van de „gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheid”: ontwikkelde landen dienen het voortouw te nemen in de strijd tegen klimaatverandering en moeten de ontwikkelingslanden steunen bij hun aanpassings- en mitigatie-inspanningen, aangezien die laatstgenoemde het minst hebben bijgedragen tot de ophoping van broeikasgassen in de atmosfeer, terwijl uitgerekend zij er het meest onder te lijden zullen hebben. Met andere woorden, de vervuiler moet betalen.
4. De partijen bij het UNFCCC hebben elkaar sinds 1995 jaarlijks ontmoet om de voortgang met betrekking tot de aanpak van klimaatverandering te beoordelen. Die bijeenkomsten staan bekend als de COP's, of Conferenties van de partijen. De meest recente COP's vonden plaats in Doha in november 2012 (COP 18) en in Warschau in november 2013 (COP 19).

- 5.** Op de COP 15 (Kopenhagen 2009) kwamen de ontwikkelde landen overeen zich vrijwillig te verbinden (het Kopenhagen-akkoord) tot „nieuwe en aanvullende” financiële financiering voor de ontwikkelingslanden om de uitdagingen op het gebied van klimaatverandering aan te gaan, door middel van mitigatie, aanpassing, technologische ontwikkeling en technologieoverdracht alsmede door acties voor capaciteitsopbouw. Het akkoord omvatte:
- a) een kortetermijnverbintenis, de zogeheten „snelstartfinanciering” (FSF), van ongeveer 30 miljard USD gedurende de periode 2010 tot 2012. De FSF strekte ertoe ontwikkelingslanden te helpen om onmiddellijk dringende acties te ondernemen om de klimaatverandering aan te pakken en om hun financieel absorptievermogen te verhogen met het oog op grotere financieringsbedragen op langere termijn;
 - b) een langeretermijnverbintenis om het bedrag van de klimaatfinanciering op te trekken tot 100 miljard USD per jaar tegen 2020, afkomstig uit een grote verscheidenheid van zowel publieke als particuliere, bilaterale als multilaterale financieringsbronnen, met inbegrip van innoverende financieringsbronnen.
- 6.** De COP 16 (Cancún 2010) bouwde voort op het Kopenhagen-akkoord door de oprichting van een wereldwijd Groen Klimaatfonds (GCF) goed te keuren voor de distributie van de meeste van die middelen. De COP 16 bevestigde eerdere toezeggingen, namelijk dat financiering van de aanpassing aan de klimaatverandering een prioriteit is voor de meest kwetsbare ontwikkelingslanden, met name de minst ontwikkelde landen (MOL's), de kleine insulaire ontwikkelingslanden (KIO's) en Afrika (zie *bijlage I*).

EU-BELEID INZAKE KLIMAATFINANCIERING IN DE CONTEXT VAN EXTERNE STEUN

- 7.** Het EU-beleid inzake klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden dateert van 2003². Sindsdien werd het beleid bijgesteld om bepaalde gebieden te integreren en te benadrukken, in het bijzonder aanpassing³ (2004), beperking van het risico op rampen⁴ (2009), en steun aan capaciteitsontwikkeling en technologieoverdracht in duurzame landbouw- en energiesectoren, met inbegrip van de strategieën voor de aanpassing aan klimaatverandering en voor mitigatie⁵ (2011).

² COM(2003) 85 definitief van 11 maart 2003.

³ Conclusies van de Raad nr. 15164/04 van 24 november 2004 over klimaatverandering in de context van ontwikkelingssamenwerking (<http://consilium.europa.eu>).

⁴ COM(2009) 84 definitief van 23 februari 2009.

⁵ COM(2011) 637 definitief van 13 oktober 2011.

- 8.** Klimaatverandering is een belangrijke prioriteit voor het buitenlands beleid van de EU. In de door de EDEO en de Commissie voorbereide gezamenlijke nota werd gewaarschuwd dat de klimaatverandering belangrijke gevolgen voor de veiligheid heeft. In de nota werd het belang erkend van de rol die de hoge vertegenwoordiger, de Commissie en de EDEO kunnen spelen door samen te werken met lidstaten op het gebied van klimaatdiplomatie; ook werd in de nota het nastreven van maximale synergie door gezamenlijke programmering van steun gestimuleerd evenals vermijding van dubbel werk⁶. De Raad richtte in 2003 een EU-netwerk voor groene diplomatie op en riep op „tot een meer proactieve en gerichte EU-agenda voor klimaatdiplomatie die onze collectieve inspanningen zo groot mogelijk moet maken en het internationale EU-klimaatgeluid kracht moet bijzetten”⁷.
- 9.** De coördinatie van ontwikkelingshulp is een gedeelde verantwoordelijkheid van de EU en de lidstaten. In artikel 210 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie is bepaald dat dit dient „om de complementariteit en de doelmatigheid te bevorderen” en dat de Commissie hiertoe „alle dienstige initiatieven kan nemen”⁸. Teneinde een dergelijke coördinatie te waarborgen, onderschreef de Commissie de Verklaring van Parijs over doeltreffendheid van ontwikkelingshulp (2005) en de Raad heeft de Europese consensus inzake ontwikkeling (2006) aangenomen: de EU en haar lidstaten verbonden zich ertoe betere donorcoördinatie en -complementariteit te bevorderen en een leidende rol te vervullen inzake de tenuitvoerlegging van de verklaring van Parijs. In 2008 startten de Commissie en de lidstaten een Versneld initiatief (FTI) inzake de taakverdeling om de doeltreffendheid van de hulp te verhogen door de tenuitvoerlegging van de „EU-gedragscode inzake taakverdeling”⁹.

KLIMAATFINANCIERING DOOR DE EU EN DE LIDSTATEN IN DE CONTEXT VAN EXTERNE STEUN

- 10.** De EU en haar lidstaten hebben een bijdrage van 7,2 miljard euro (10 miljard USD) toegezegd voor het FSF-initiatief (zie paragraaf 5), met evenwichtige toewijzingen voor aanpassings- en voor mitigatiemaatregelen, in overeenstemming met de overeenkomst van Cancún. Van de totale toezegging neemt de Commissie een bedrag ad 150 miljoen euro voor haar rekening voor de periode 2010-2012.
- 11.** De toezegging voor de langere termijn in het kader van het Akkoord van Kopenhagen bestond erin 100 miljard USD per jaar vrij te maken tegen 2020, maar de verdeling ervan over de ontwikkelde landen was niet vastgelegd. De Commissie schat evenwel dat het aandeel van de EU en haar lidstaten in deze wereldwijde inspanning tussen 29 % en 38 % van het totale bedrag belooft (ofwel 22 miljard euro tot 29 miljard euro)¹⁰.

⁶ http://eeas.europa.eu/environment/docs/2011_joint_paper_euclimate_diplomacy_en.pdf

⁷ http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/137587.pdf

⁸ Artikel 210, lid 1: „Om de complementariteit en de doeltreffendheid van hun optreden te bevorderen, coördineren de Unie en de lidstaten hun ontwikkelingsbeleid en plegen zij onderling overleg over hun hulpprogramma's, ook in internationale organisaties en tijdens internationale conferenties. Zij kunnen gezamenlijk optreden. De lidstaten dragen zo nodig bij tot de tenuitvoerlegging van hulpprogramma's van de Unie.”
Artikel 210, lid 2: „De Commissie kan alle dienstige initiatieven nemen om de in lid 1 bedoelde coördinatie te bevorderen.”

⁹ Raad van ministers van 15 mei 2007, document nr. 9558/07.

¹⁰ SEC(2011) 487 definitief van 8 april 2011, blz. 18. (http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/financial_operations/pdf/sec_2011_487_final_en.pdf).

- 12.** De Commissie bekostigt de middelen voor de klimaatfinanciering in de context van de externe steun uit de EU-begroting en uit het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF). Gedurende de periode 2003-2012 maakte EuropeAid ongeveer 4 650 miljoen euro vrij voor klimaatfinanciering en ECHO 155 miljoen euro om de paraatheid bij klimaatgerelateerde rampen te financieren. Zie **bijlage II** voor meer bijzonderheden.
- 13.** Klimaatfinanciering wordt in de vorm van zowel thematische programma's¹¹ als geografische programma's verleend. De klimaatfinanciering door de Commissie wordt hoofdzakelijk verdeeld door middel van bilaterale programma's met partnerlanden en regionale organisaties. **Bijlage III** bevat een overzicht van die distributiekkanalen.
- 14.** De steun voor aanpassing strekt ertoe de partnerlanden te helpen hun weerstand te verhogen tegen de nadelige gevolgen van klimaatverandering. De programma's zijn gericht op de bescherming van de infrastructuur, de nijverheid en de landbouw tegen de veranderende weersomstandigheden en de stijgende zeespiegel, alsmede op de investering in waterbeheer en droogtebestendige gewassen. De steun voor mitigatie strekt ertoe de omschakeling naar een koolstofarme wereldwijde economie te versnellen. De programma's zijn gericht op de ontwikkeling van schone energietechnologieën, energie-efficiëntie en de beperking van broeikasgasemissies door een duurzaam beheer en behoud van bossen en koolstofvoorraden.

¹¹ Voornamelijk het thematisch programma inzake het milieu en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen, waaronder energie (ENRTP) en het thematisch programma voedselzekerheid (FSTP).

REIKWIJDTE EN AANPAK VAN DE CONTROLE

- 15.** Tijdens deze controle werd de verstrekking door de EU van klimaatfinanciering aan ontwikkelingslanden onderzocht. In het verslag staan de volgende twee vragen centraal:
- a) Heeft de Commissie de uit de EU-begroting en het EOF gefinancierde klimaatgerelateerde steun goed beheerd?
 - b) Heeft de Commissie passende stappen gezet om de coördinatie met de EU-lidstaten te bevorderen met betrekking tot klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden, en is deze coördinatie adequaat geweest?
- 16.** De controle bestreek de in de periode 2007-2013 genomen initiatieven inzake klimaatverandering met impact tot en met 2020. De controle omvatte documentair onderzoek, controle aan de hand van stukken van programma's in 16 landen en twee regio's, vraaggelbesprekken en controlebezoeken ter plaatse in vier landen: Bangladesh, Indonesië, Oeganda en Tanzania. De controlecriteria en de methoden voor het verzamelen van bewijsmateriaal worden nader beschreven in **bijlage IV**.

OPMERKINGEN

DE COMMISSIE HEEFT DE UIT DE EU-BEGROTING EN HET EOF GEFINANCIERDE KLIMAATGERELATEERDE STEUN GOED BEHEERD

- 17.** In dit onderdeel wordt onderzocht of de door de Commissie toegewezen financiële middelen om de uitdagingen inzake klimaatverandering aan te gaan
- a) de beleidstoezeggingen behoorlijk weerspiegelden; en
 - b) afgestemd waren op de specifieke omstandigheden van partnerlanden en regio's.

DE COMMISSIE ZETTE KLIMAATFINANCIERING HOGER OP HAAR PRIORITEITENLIJST

- 18.** De Commissie verhoogde de klimaatgerelateerde uitgaven voor ontwikkelingslanden uit de algemene EU-begroting en het EOF gestaag gedurende het decennium tot en met 2012 (zie **figuur 1**), met inbegrip van een aanvullende bijdrage van 155 miljoen euro uit het FSF-initiatief. Gedurende de programmeringsperiode 2007-2013 werd ongeveer 3,7 miljard euro toegewezen voor klimaatgerelateerde programma's tot eind 2012, ofwel ongeveer 8 % van het totaalbedrag aan ontwikkelingsgeld uit de EU-begroting en het EOF (zie **bijlage II, tabel 1**).
- 19.** Voor de periode 2014-2020 bevestigde de Europese Raad¹² minstens 20 % van de totale EU-uitgaven te zullen besteden aan klimaatgerelateerde acties, als weerspiegeling van de strategische prioriteit die de EU geeft aan de aanpak van klimaatverandering. Deze doelstelling van 20 % is opgenomen in de ontwerpverordening van het instrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI) voor de periode 2014 tot en met 2020¹³ en in de instructies voor de elfde EOF-programmering¹⁴. Aangenomen dat de doelstelling van 20 % zou gelden voor alle vormen van externe steun, betekent dit een bedrag van naar schatting 11,6 miljard euro voor klimaatverandering in het kader van externe steun, met andere woorden ruim het drievoud van het in de periode 2007-2013 uitgetrokken bedrag.
- 20.** De tenuitvoerlegging van een dergelijke beleidstoezegging zal een grote inspanning vergen van de Commissie, de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) en de partnerlanden. Toch bleek uit gesprekken met de EU-delegaties in de vier bezochte landen dat er niet stelselmatig aandacht werd besteed aan de noodzaak om bij de toekomstige programmering rekening te houden met de doelstellingen inzake klimaatverandering: in Bangladesh had de delegatie geen plannen om klimaatverandering een belangrijker plaats te geven in haar samenwerkingsstrategie en -programma's, terwijl dat in Oeganda en Tanzania wel het geval was¹⁵.

¹² Conclusies van de Raad van 7 en 8 februari 2013 over het MFK 2014-2020 (EUCO 37/13), paragraaf 10: „[...] De doelstellingen in het kader van klimaatactie zullen ten minste 20 % van de EU-uitgaven in de periode 2014-2020 vertegenwoordigen [...]”.

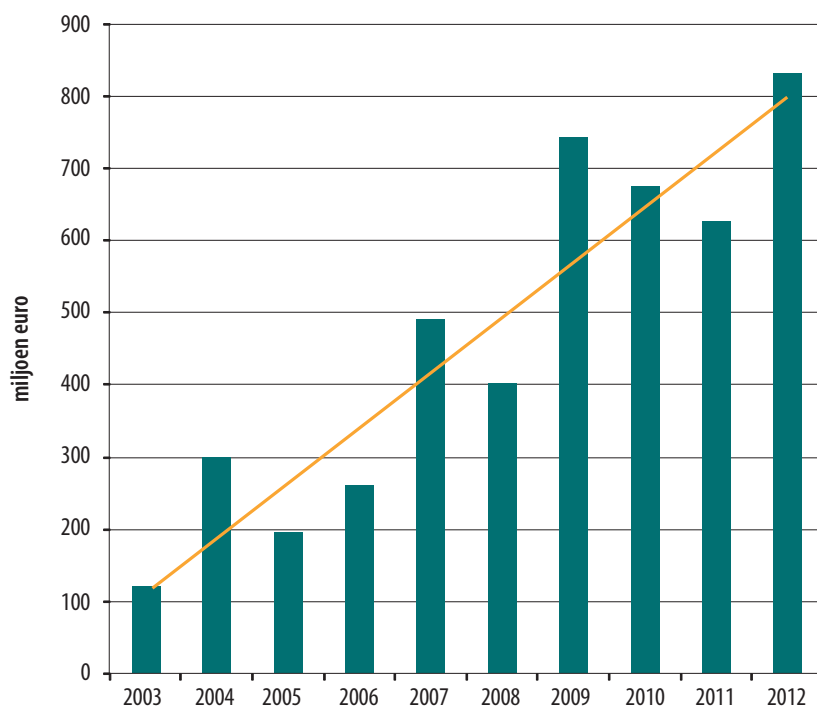
¹³ COM(2011) 840 definitief van 7 december 2011.

¹⁴ „Instructies voor de programmering van het 11e (EOF) en van het DCI 2014-2020” uitgevaardigd door de EDEO en de Europese Commissie, aangenomen op 15 mei 2012 (zie blz. 3, voetnoot 2).

¹⁵ Indonesië is een van de 19 opkomende economieën die onder het onlangs gecreëerde partnerschapsinstrument zullen vallen, en komt bijgevolg vanaf 2014 niet langer in aanmerking voor bilaterale steun in het kader van het DCI.

FIGUUR 1

VERBINTENISSEN INZAKE KLIMAATFINANCIERING DOOR EUROPEAID IN 2003-2012



Bron: Europese Commissie.

DE COMMISSIE STEMDE HAAR KLIMAATFINANCIERING AF OP DE SPECIFIEKE OMSTANDIGHEDEN VAN HET PARTNERLAND

21. Van 2007 tot en met 2013 moesten, krachtens de programmeringsrichtsnoeren van de Commissie, voor ieder partnerland de risico's en kansen in verband met klimaatverandering worden geanalyseerd¹⁶. In 2009 vaardigde de Commissie richtsnoeren uit om de EU-delegaties te tonen hoe zij met klimaatverandering rekening dienen te houden in specifieke sectoren¹⁷.
22. Zoals in paragraaf 6 is vermeld, wordt in het Akkoord van Kopenhagen en de COP 16 in Cancún de noodzaak benadrukt om maatregelen voor de aanpassing aan de klimaatverandering als prioriteit te behandelen, in het bijzonder in de MOL's, de KIO's en de Afrikaanse landen¹⁸. De Raad heeft zijn goedkeuring gehecht aan deze prioriteiten, zonder echter gekwantificeerde streefdoelen vast te stellen¹⁹. Niettemin weerspiegelen de toezeggingen van de Commissie inzake klimaatfinanciering die prioriteiten.

¹⁶ Landenmilieuprofielen en regiomilieuprofielen.

¹⁷ Er zijn richtsnoeren aangenomen om milieu en klimaatverandering te integreren in de ontwikkelingshulp. Ook werden er richtsnoeren voor acht steunsectoren uitgevaardigd: gezondheid, infrastructuur, landbouw en plattelandsontwikkeling, energievoorziening, onderwijs, watervoorziening en -zuivering, handel en investeringen, en afvalstoffenbeheer.

¹⁸ http://unfccc.int/cooperation_support/financial_mechanism/fast_start_finance/items/5646.php

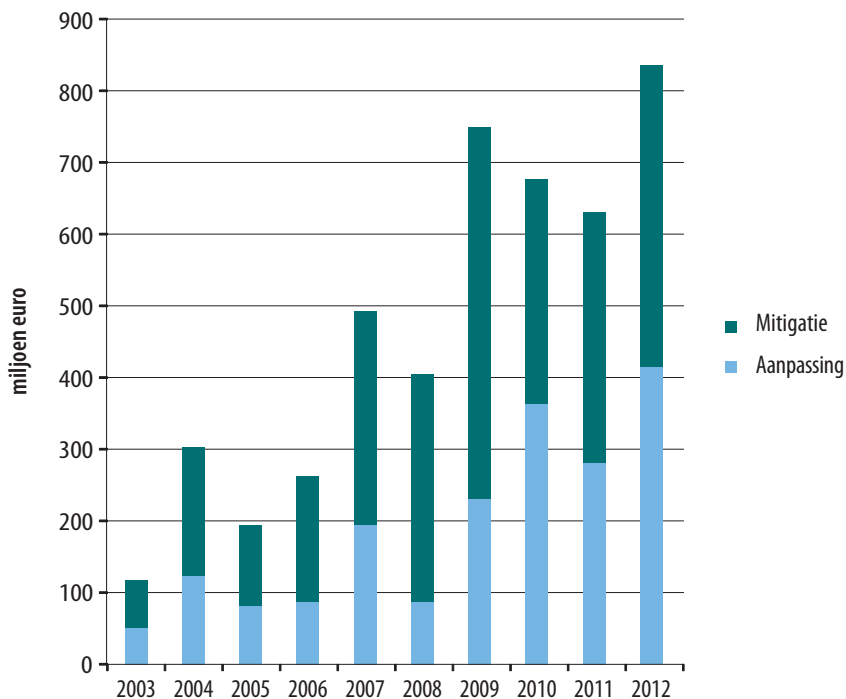
¹⁹ Conclusies van de Raad nr. 15265/1/09 REV1 van 1 december 2009, 9437/1/10 REV1 van 12 mei 2010, 14957/10 van 14 oktober 2010 en 15353/11 van 10 oktober 2011 (<http://consilium.europa.eu>).

23. In de periode 2003-2012 betrof iets minder dan de helft van de verbintenissen van de Commissie inzake klimaatfinanciering de financiering van aanpassingsmaatregelen (zie **figuur 2**) en sinds 2010 gaat het om een groter aandeel. Gedurende die gehele periode werd met de helft van de aanpassingsverbintenissen in het kader van haar landenprogramma's²⁰ steun verleend aan de aanpassingsinspanningen in de MOL's, de KIO's en de Afrikaanse landen (zie **tabel 4** in **bijlage II**).

²⁰ Aan de hand van de gegevens van de Commissie kan het aandeel van MOL's, KIO's en Afrikaanse landen in de regionale programma's niet worden bepaald.

FIGUUR 2

GESCHATTE UITSPLITSING VAN DE TOEWIJZINGEN VAN KLIMAATFINANCIERING DOOR EUROPEAID VOOR AANPASSING RESPECTIEVELIJK MITIGATIE



Bron: Europese Commissie. De Rekenkamer schatte de verhouding door rechtstreekse toepassing van de respectievelijke percentages op het totale bedrag (zie **tabel 3** in **bijlage II**).

- 24.** Voor de gecontroleerde steekproef van zestien landen en twee regio's heeft de Rekenkamer vastgesteld dat de Commissie voor de meeste ervan de geïdentificeerde prioriteiten op het gebied van klimaatverandering adequaat heeft weergegeven in haar programmering 2007-2013²¹:
- a) De Commissie besteedde bijzondere aandacht aan klimaatverandering in dertien landen en in de Aziatische regio, waar zij de kwestie ofwel als een specifieke prioritaire sector binnen haar samenwerkingsstrategie²² benaderde, ofwel als onderdeel van een andere prioritaire sector die verband hield met milieu, beheer van natuurlijke hulpbronnen of zelfs handel en investeringen²³.
 - b) In vijf landen²⁴ leidde de tussentijdse evaluatie van de programma's 2007-2013 tot besluiten ter versterking van de klimaatgerelateerde steun door toevoeging van nieuwe actieterreinen of door verhoging van het toegekende financieringsbedrag.
- 25.** Uitgaande van de 16 landen in haar steekproef analyseerde de Rekenkamer vervolgens binnen een substeekproef van acht landen en twee regio's²⁵ in detail in hoeverre de klimaatgerelateerde acties van de Commissie de door de partnerlanden zelf geïdentificeerde prioriteiten aanpakten. De Rekenkamer constateerde dat de programma's voldoende gericht waren.

GEEN ADEQUATE COÖRDINATIE TUSSEN DE COMMISSIE EN DE LIDSTATEN OM DE ONTWIKKELINGSLANDEN TE HELPEN HET HOOFD TE BIEDEN AAN DE KLIMAATVERANDERING

- 26.** Artikel 210 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie geeft de Commissie een rol bij het optimaliseren van de coördinatie tussen de Unie en haar lidstaten. Klimaatverandering staat hoog op de prioriteitenlijst van het buitenlands beleid van de EU, en de Commissie heeft de Verklaring van Parijs over de doeltreffendheid van de ontwikkelingshulp onderschreven (zie de paragrafen 8 en 9).
- 27.** In dit onderdeel wordt op een aantal gebieden onderzocht welke vooruitgang is geboekt om te verzekeren dat de acties van de EU en de lidstaten elkaar inderdaad aanvullen en efficiënt verlopen. In het bijzonder wordt gekeken:
- a) of de Commissie zorgde voor de coördinatie tussen haar landenprogramma's en die van de lidstaten;
 - b) of de Commissie de coördinatie met de lidstaten bevorderde ten einde de internationale langetermijnverbintenissen op het gebied van klimaatfinanciering na te leven, zoals afgesproken in het Akkoord van Kopenhagen;

²¹ Zie *bijlage IV*.

²² In China, Oekraïne en de regionale programmering voor Azië.

²³ In Bangladesh, Bolivia, Brazilië, Ethiopië, Guyana, Indonesië, Mali, Marokko en Oeganda.

²⁴ Bolivia, China, Indonesië, Marokko en Oekraïne.

²⁵ Bangladesh, Ethiopië, Indonesië, Mauritius, Nicaragua, Oeganda, Oekraïne en Tanzania, Oost-Afrika en de Aziatische regio's.

- c) wat er is bereikt op het gebied van toezicht, verificatie en verslaglegging inzake de toegezegde en betaalde klimaatfinanciering;
- d) in welke mate de op deze gebieden geboekte vooruitgang het mogelijk maakt de bijdragen van de EU en de lidstaten aan het FSF te toetsen en te analyseren; en
- e) of de EU heeft bijgedragen tot een vereenvoudiging van de verstreking van klimaatfinanciering („versnippering beperken”).

DE COÖRDINATIE VAN DE LANDENPROGRAMMA'S TUSSEN DE EU EN DE LIDSTATEN DIEN'T TE WORDEN VERBETERD

28. In de besluiten van de Raad is regelmatig de noodzaak benadrukt van coördinatie van de externe steun tussen de EU en haar lidstaten²⁶. Overeenkomstig de Verklaring van Parijs en de Europese consensus inzake ontwikkeling dient de steun te worden geconcentreerd op die gebieden waarop een donor een comparatief voordeel heeft.

29. De Commissie en de EDEO zijn van mening dat de taakverdeling en de identificatie van comparatieve voordelen alleen kunnen worden bepaald op het niveau van het partnerland en binnen een specifieke context. De EU-delegaties worden geacht de taakverdeling te verkennen. Er is geen specifieke analyse uitgevoerd: comparatieve voordelen worden gewoonlijk gemeten aan de hand van de capaciteit van een donor om klimaatverandering in een specifieke sector te „integreren”, en de menselijke hulpbronnen op regionaal of centraal niveau worden niet in aanmerking genomen. De Commissie en de lidstaten wisselen onderling geen informatie uit over de toewijzingen per land binnen hun klimaatfinancieringsinitiatieven, in het bijzonder om landen te identificeren waar er grote overlappingsen of juist lacunes bestaan („troetellanden” respectievelijk „stiefmoederlijk behandelde landen”) wat betreft de donoractiviteit en/of het niveau van de toegewezen hulp. De EU-gedragscode stimuleert complementariteit en taakverdeling in het ontwikkelingsbeleid²⁷.

30. In het derde toezicht- en voortgangsverslag over het FTI (zie paragraaf 9) wordt melding gemaakt van gemengde resultaten²⁸. Er werd een proefproject opgestart met EU-delegaties en ambassades van de lidstaten voor een select aantal landen (waaronder Bangladesh), maar de resultaten waren teleurstellend om redenen die te maken hadden met zowel de donor- als de partnerlanden²⁹. De bevindingen van de Rekenkamer stemmen overeen met de conclusies van de OESO-DAC in haar Peer Review van de Europese Unie (2012), meer bepaald dat de EU-instellingen in hun gezamenlijke programmering door een samenloop van technische en politieke hinderpalen niet zoveel vooruitgang boekten als zij hadden gehoopt³⁰.

²⁶ Zie bijvoorbeeld de Conclusies van de Raad van 14.10.2010 (Vorbereidingen voor de zestiende zitting van de Conferentie van de partijen (COP16) bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC) en de zesde zitting van de Conferentie waarin de partijen bij het Protocol van Kyoto bijeenkomen (Cancún, 29 november tot en met 10 december 2010).

²⁷ Zie de EU-gedragscode over complementariteit en taakverdeling in het ontwikkelingsbeleid <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st09/st09558.en07.pdf>. Zie ook de Besluiten van de Raad over de 3166e Raad Buitenlandse Zaken van 14 mei 2012.

²⁸ SEC(2011) 502 definitief van 19 april 2011, bijlage 5.

²⁹ Waaronder: een gebrek aan capaciteit of belangstelling in het partnerland; een gebrek aan behoorlijke rechtsregels inzake bestuur; complexe situaties in het land; het bestaan van andere coördinatiemechanismen; een gebrek aan synchronisatie van donoragenda's of programmeringscycli; ondoorzichtigheid bij sommige donoren en, in sommige gevallen, duidelijk overwicht van de EU als voornaamste donor.

³⁰ <http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/50155818.pdf> (blz. 22).

31. Een doeltreffende taakverdeling en complementariteit van donoracties zijn van verschillende factoren afhankelijk. Hieronder vallen:

- o de bereidheid van de donor om mee te werken aan de doeltreffendheid van de hulp en corruptiebestrijding;
- o de bereidheid van de nationale overheid om mee te werken;
- o het al dan niet bestaan van een nationale klimaatstrategie.

Die factoren worden nader besproken in de paragrafen 33-39.

32. De kwaliteit van de donorcoördinatie inzake klimaatverandering liep uiteen tussen de vier door de Rekenkamer bezochte landen. Deze lag hoger in Bangladesh, Oeganda en Tanzania, al stelde de Rekenkamer vast dat er nog ruimte voor verbetering bestaat: de EU-delegaties zouden in alle vier de landen de donorcoördinatie kunnen versterken. **Tekstvak 1** illustreert een voorbeeld van ontoereikende coördinatie die werd vastgesteld tijdens de inspectie ter plaatse in Bangladesh.

TEKSTVAK 1

BANGLADESH: EEN VOORBEELD VAN ONGECOÖRDINEERDE PROGRAMMA'S

In Bainpara werden vrijwel gelijktijdig twee watervoorzieningsprogramma's uitgevoerd. Het eerste, gefinancierd door Unicef, het VK en Oxfam, werd in 2011 voltooid. Het tweede, gefinancierd door de EU en het VK uit het Alomvattend Programma voor rampenbeheer en door het Duitse ontwikkelingsagentschap³¹, werd in 2012 voltooid. Door een ontoereikende coördinatie werd de mogelijkheid om steun van verscheidene donoren te bundelen in één enkel programma voor een meer kosteneffectieve aanpak niet overwogen.

³¹ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

33. De bereidheid van de donoren om hun inspanningen te coördineren loopt sterk uiteen tussen de vier bezochte landen:

- a) In Bangladesh, Oeganda en Tanzania wordt de klimaatfinanciering besproken in thematische werkgroepen, maar de tenuitvoerlegging van de programma's wordt niet altijd goed gecoördineerd (zie paragraaf 32)³². De EU-hoofden van de missies in Bangladesh hadden hun twijfels bij de gezamenlijke programmering, zoals uiteengezet in de besluiten van de Raad³³.
- b) In Indonesië komt er onderlinge concurrentie tussen de donoren voor, en de rollen en verantwoordelijkheden van de regering met betrekking tot klimaatverandering zijn onduidelijk. Andere factoren liggen aan de basis van bijkomende uitdagingen: de omvang van het land, de aanwezigheid van natuurlijke hulpbronnen en een financiële draagkracht die vele donoren³⁴ met uiteenlopende nationale agenda's aantrekt; enkele donorlanden domineren als „natuurlijke leiders” omdat ze aanzienlijke steunbedragen verstrekken³⁵.

34. Net zoals de andere vormen van buitenlandse steun is ook de klimaatfinanciering vatbaar voor corruptie³⁶. Bangladesh, Indonesië, Oeganda en Tanzania hebben elk sterk te kampen met dit probleem³⁷. Samenwerking tussen donoren is van essentieel belang om de risico's op corruptie te minimaliseren.

35. In Oeganda ontwikkelden internationale donoren in 2009 het Joint Response to Corruption (gezamenlijk antwoord op corruptie). Nadat de auditeur-generaal van Oeganda in 2012 had ontdekt dat er voor miljoenen USD aan donorgeld was verdwenen, hebben verschillende donoren, onder andere de Commissie en lidstaten, hun hulp aan Oeganda opgeschort. In Tanzania werd op hoog niveau een dialoog over corruptie gevoerd in het kader van het mondiale partnerschap voor begrotingssteun.

36. In Bangladesh, waar een belangrijke donor tijdens zijn contact met de Rekenkamer corruptie beschreef als een „enorm” fenomeen, zijn twee trustfondsen opgericht — één door de regering (Bangladesh Climate Change Trust Fund) en een ander door internationale donoren, onder andere de EU, om de fiduciaire risico's te beteugelen (Bangladesh Climate Change Resilience Fund). In Indonesië kozen de meeste donoren, met inbegrip van de EU, ervoor om niet deel te nemen aan het Indonesia Climate Change Trustfonds aangezien de bestuursregelingen tekortschoten.

³² Zo wenst de Wereldbank in Oeganda een nieuw watervoorzienings- en zuiveringsprogramma te financieren, hoewel er al een goed functionerend programma bestaat dat wordt gefinancierd door andere donoren, waaronder de EU.

³³ Besluiten van de Raad nr. 16773/11 van 14 november 2011.

³⁴ Er zijn ongeveer 50 donoren actief, aldus de EU-delegatie.

³⁵ Een voorbeeld: terwijl de EU-ODA aan Indonesië in 2009-2010 gemiddeld 109 miljoen USD beliep, verstrekte Japan 1 505 miljoen USD, Frankrijk 326 miljoen USD, de VS 269 miljoen USD en Duitsland 172 miljoen USD (Bron: <http://www.oecd.org/dac/stats/IDN.gif>).

³⁶ Transparency International, Global Corruption Report: Climate Change (2011).

³⁷ Volgens de corruptieperceptie-index van Transparency International staan alle vier die landen laag gerangschikt op de lijst van 176 landen en gebieden: Tanzania (102); Indonesië (118); Oeganda (130) en Bangladesh (144) (Bron: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>).

- 37.** Toch werd noch in Bangladesh, noch in Indonesië een geïnstitutionaliseerde dialoog opgezet naar analogie van wat in Oeganda en Tanzania bestaat; evenmin formuleerde de Commissie een voorstel in die zin. De donoren in die landen dienen hun coördinatie in de strijd tegen corruptie te intensiveren³⁸.
- 38.** De bereidheid van de nationale regeringen om een belangrijke rol te spelen bij de ondersteuning van de donorcoördinatie en de taakverdeling beïnvloedt de doeltreffendheid van de hulp sterk. De vier bezochte landen gaven een gemengd beeld te zien:
- In Bangladesh neemt de regering actief deel in groeperingen van ontwikkelingspartners en hun ondersteunende werkgroepen. Bangladesh publiceerde als eerste land ter wereld een Joint Cooperation Strategy (gezamenlijke samenwerkingsstrategie) in reactie op de Verklaring van Parijs en de Agenda van Accra, hetgeen hielp bij het waarborgen van een grotere onderlinge complementariteit tussen de donorprogramma's³⁹.
 - De regeringen van Oeganda en Tanzania nemen deel aan gezamenlijke werkgroepen met ontwikkelingspartners, ook al geven sommige ministeries de voorkeur aan bilaterale contacten teneinde hun voordeel te doen met eventuele verschillende zienswijzen bij de ontwikkelingspartners.
 - In Indonesië is de coördinatie op het gebied van klimaatverandering een gedeelde verantwoordelijkheid van een reeks organen⁴⁰ en voor de donoren is het onduidelijk waar de verantwoordingsplicht voor de coördinatie berust.
- 39.** Een duidelijke, eenvormige nationale klimaatstrategie zou de nationale betrokkenheid kunnen versterken en de donorcoördinatie vergemakkelijken. Bangladesh is een schoolvoorbeeld van goede praktijk, terwijl Indonesië verschillende voornemens heeft voor strategieën en beleid. Een strategie op zich volstaat echter niet om betere resultaten te garanderen⁴¹. De Rekenkamer constateerde dat in alle vier de bezochte landen het gebrek aan prioritering binnen de regering de klimaatveranderingsstrategieën en actieplannen verzwakten.

³⁸ De Rekenkamer heeft er vroeger herhaaldelijk op gewezen dat de Commissie meer alert moet zijn op de risico's van corruptie in de externe steun. Zie bijvoorbeeld Speciaal verslag nr. 11/2010 over het beheer door de Commissie van de algemene begrotingssteun in landen van de ACS, Latijns-Amerika en Azië, en Speciaal verslag nr. 4/2013 over de samenwerking van de EU met Egypte op het gebied van goed bestuur (<http://eca.europa.eu>).

³⁹ Die „Joint Cooperation Strategy” werd evenwel in 2011 geschorst na aantijgingen van corruptie met betrekking tot een belangrijk door de Wereldbank gefinancierd programma.

⁴⁰ Zoals de Bappenas (Ministerie van Nationale Ontwikkelingsplanning), de Nationale Raad voor klimaatverandering of de REDD Task Force.

⁴¹ Zo heeft Indonesië sinds 2007 verschillende nationale actieplannen en stappenplannen voor klimaatverandering opgesteld, maar die maken de donorcoördinatie er niet gemakkelijker op.

DE COMMISSIE EN DE LIDSTATEN HEBBEN GEEN OVEREENSTEMMING BEREIKT OVER DE MANIER WAAROP DE KLIMAATFINANCIERING MOET WORDEN GEÏNTENSIVEERD

40. De Commissie heeft na het Akkoord van Kopenhagen haar inspanningen geïntensiveerd om het totale bedrag aan klimaatfinanciering van de EU en de lidstaten te verhogen door potentiële vernieuwende bronnen te identificeren teneinde de verbintenis van 2020 na te leven (zie de paragrafen 5 en 11)⁴²:

- o opbrengsten uit veilingen in het kader van het EU-emissiehandelssysteem (ETS);
- o vaststelling van koolstofprijzen voor internationaal zee- en luchtvaartvervoer;
- o een nieuw koolstofmarktmechanisme;
- o een heffing voor bedrijven in de financiële sector, en
- o toegang tot klimaatfinanciering vanuit multilaterale en andere ontwikkelingsbanken.

41. De Commissie nam met wisselend succes verschillende initiatieven om die potentiële innovatieve financieringsbronnen aan te boren in coördinatie met de lidstaten (zie **bijlage V**), maar er blijven grote uitdagingen bestaan:

- a) Er wordt verwacht dat particuliere financiering de belangrijkste bron van klimaatfinanciering zal vormen voor het nakomen van de toezeggingen in het kader van het Akkoord van Kopenhagen. Er bestaat echter geen wereldwijd akkoord over de vraag welke soorten uitgaven als particuliere financiering zullen worden beschouwd⁴³. Ondanks herhaalde conclusies van de Raad⁴⁴ en verschillende initiatieven van de Commissie⁴⁵ hebben de Commissie en de lidstaten geen gemeenschappelijk standpunt ingenomen.
- b) Ondanks de toezegging van de Raad „om een koers uit te zetten om nog meer middelen voor klimaatfinanciering vrij te maken voor de periode van 2013 tot en met 2020”⁴⁶ heeft de Commissie nog geen routekaart voorgesteld. Er is nog niet beslist hoeveel financiering er kan worden gebruikt voor ontwikkelingslanden en hoeveel de lidstaten respectievelijk zullen bijdragen.

⁴² SEC(2010) 409 definitief van 1 april 2010, SEC(2011) 487 definitief van 8 april 2011.

⁴³ OESO, *Comparing Definitions and Methods to Estimate Mobilised Climate Finance* (Vergelijking van definities en methoden om de gemobiliseerde klimaatfinanciering te schatten), mei 2013.

⁴⁴ Zie de Besluiten van de 3167e Raad (Economische en Financiële Zaken) van 15 mei 2012 of de besluiten van de 3198e Raad (Economische en Financiële Zaken) van 13 november 2012.

⁴⁵ In augustus 2011 richtte de Commissie een vragenlijst aan de lidstaten over de begripsomschrijving en de rol van particuliere klimaatfinanciering, maar minder dan de helft van de lidstaten (en de EIB) heeft geantwoord. Er worden discussies gevoerd op het niveau van werkgroepen van de Raad en in deskundigengroepen. Er is weliswaar enige vooruitgang geboekt dankzij de uitwisseling van geleerde lessen tussen lidstaten over het mobiliseren van particuliere financiering, maar het blijft vooralsnog wachten op een akkoord.

⁴⁶ Persbericht van de 3088e Raad voor Economische en Financiële Zaken van 17 mei 2011 en Conclusies van de Raad over klimaatfinanciering van de 3115e zitting van de Raad voor Economische en Financiële Zaken van 4 oktober 2011.

ER IS NOG GEEN DOELTREFFEND TOEZICHT-, VERSLAGLEGGINGS- EN VERIFICATIESYSTEEM OPGEZET

- 42.** Een doeltreffend toezicht-, verslagleggings- en verificatiesysteem kan het doeltreffend gebruik van publieke en particuliere middelen verbeteren. Goede verslaglegging is van wezenlijk belang om een goede verstandhouding en een vertrouwensrelatie op te bouwen tussen de donorlanden en de ontvangende landen dankzij versterkte verantwoordingsplicht, geloofwaardigheid en doorzichtigheid.
- 43.** De inwerkingtreding in juni 2013 van een toezicht- en verslagleggingsmechanisme⁴⁷ voor broeikasgasemissies (MMR) kwam tot stand naar aanleiding van het in februari 2013 aangenomen UNFCCC-kader voor de tweejaarlijkse verslaglegging⁴⁸. Het MMR reikt verder dan het UNFCCC-kader voor verslaglegging in die zin dat van de lidstaten wordt vereist dat zij verslag uitbrengen over hun gebruik van het ETS-inkomen voor klimaatfinanciering en van alle publieke (m.a.w. niet-particuliere) aan de ontwikkelingslanden verstrekte klimaatfinanciering.
- 44.** Er bestaan weliswaar afspraken over de gemeenschappelijke vormgeving van die verslagen, maar niet over gemeenschappelijke normen en begripsbepalingen. Bijgevolg lukt het niet om met het nieuwe mechanisme te waarborgen dat de gegevens voldoende vergelijkbaar zijn. Met name de uiteenlopende nationale bepalingen van het begrip „nieuw en aanvullend“, de toepassing van de Rio-indicatoren en het onderscheid tussen beloften en betalingen zijn nog hangende — elk hiervan kan afbreuk doen aan de mate waarin internationale klimaatfinanciering daadwerkelijk wordt geïntensiveerd.
- „NIEUW EN AANVULLEND”**
- 45.** In het Akkoord van Kopenhagen van 2009 werd de noodzaak van „nieuwe en aanvullende middelen” benadrukt, al werd dit niet nader omschreven. Het Europees Parlement riep op om EU-middelen vrij te maken voor aanpassing en mitigatie boven op het officiële streefcijfer van 0,7 % voor ontwikkelingssteun⁴⁹. Tot dusverre bestaat er geen gemeenschappelijk overeengekomen definitie van het begrip „nieuw en aanvullend” en hebben de donoren (met inbegrip van de individuele lidstaten) hun eigen benadering gevolgd⁵⁰.

⁴⁷ Verordening (EU) nr. 525/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende een bewakings- en rapportagesysteem voor de uitstoot van broeikasgassen en een rapportagemechanisme voor overige informatie op nationaal niveau en op het niveau van de Unie met betrekking tot klimaatverandering, en tot intrekking van Beschikking nr. 280/2004/EG (PB L 165 van 18.6.2013, blz. 13).

⁴⁸ <http://unfccc.int/resource/docs/2012/cop18/eng/08a03.pdf>

⁴⁹ Resolutie van het Europees Parlement over de klimaatveranderingsconferentie in Durban, P7_TA(2011)0504 (16.11.2011).

⁵⁰ Verslag over de verantwoordingsplicht van de EU inzake ontwikkelingsfinanciering (SEC(2011)): Voortgangsverslag van de EU en haar lidstaten, blz. 44 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2011:0500:FIN:EN:PDF>). Zie ook bijvoorbeeld het OESO-rapport „Development Perspectives for a Post-2012 Climate Financing Architecture” (Ontwikkelingsvooruitzichten voor een architectuur van de klimaatfinanciering na 2012), blz. 8.

- 46.** In juni 2010 stelde de Commissie een gemeenschappelijke benadering voor van de bepaling van het begrip „aanvullende” financiering. Sommige lidstaten waren hiertegen gekant. In een door de Commissie in 2011 gehouden enquête onder lidstaten bleek hoe uiteenlopend de gebruikte begripsomschrijvingen waren. De Rekenkamer kan bevestigen dat de vier onderzochte lidstaten⁵¹ zeer uiteenlopende opvattingen hadden van het begrip „nieuw en aanvullend” (zie **bijlage VI**).
- 47.** Een aantal grote door de lidstaten gerapporteerde FSF-bijdragen omvatten eerder aangegane verbintenissen⁵². Sommige lidstaten (zoals België, Spanje en Zweden) beschouwen de financiering voor het GEF als een onderdeel van hun FSF-toezeggingen, andere (zoals Frankrijk, Finland en het Verenigd Koninkrijk) tellen het slechts ten dele mee, terwijl Denemarken en Duitsland het helemaal niet meerekenen⁵³.

RIO-INDICATOREN

- 48.** Klimaatverandering maakt gewoonlijk integrerend deel uit van hulpprogramma's die ook nog andere ontwikkelingsdoelstellingen nastreven⁵⁴. Om te beoordelen welke programma's klimaatgerelateerd zijn, heeft men dus een zekere beoordelingsruimte: de meest algemeen aanvaarde methode om uitgaven voor klimaatverandering in kaart te brengen, is de OESO-DAC-methodologie aan de hand van de „Rio-indicatoren”⁵⁵.
- 49.** Hoewel nagenoeg alle middelen vanuit het EU-FSF worden verleend door lidstaten die geacht worden in hun verslagen aan de OESO-DAC de Rio-indicatoren toe te passen⁵⁶, hebben de Commissie en de lidstaten geen overeenstemming bereikt over een gemeenschappelijke reeks parameters om de klimaatfinancieringscomponent van de programma's „met Rio-indicatoren” te kwantificeren. Bijgevolg heeft de Commissie, ook al gebruikt zij haar eigen classificatie van de Rio-indicatoren, slechts een beperkt inzicht in de praktijken van de lidstaten; zij kan dan ook niet weten of de gerapporteerde gegevens vergelijkbaar zijn en of de totaalbedragen kunnen worden aangesloten.

⁵¹ Duitsland, Frankrijk, Italië en het Verenigd Koninkrijk. De Rekenkamer selecteerde die vier lidstaten op basis van de hogere bedragen die aan het EU-FSF zijn verstrekt.

⁵² Zo bevat de programmalijst voor het EU-FSF bijdragen van de lidstaten aan het Fonds voor schone technologie, het Proefprogramma voor klimaatbestendigheid of het Wereldmilieufonds (GEF). In de verslagen van de fondsbeheerder worden die stijgingen echter niet weergegeven.

⁵³ J. Brown, M. Stadelmann, L. Hörnlein, *Fast-start finance to address climate change: what we know at the mid-point (Snelstartfinanciering om klimaatverandering aan te pakken: wat we halverwege weten)*, Overseas Development Institute, 2011.

⁵⁴ Zoals landbouw, energie of onderwijs.

⁵⁵ Sinds 2007 moeten de Rio-indicatoren worden gebruikt voor de OESO-DAC-leden, waardoor zij de meest algemeen aanvaarde methodologie vormen.

⁵⁶ Veertien lidstaten zijn geen lid van de OESO-DAC: Bulgarije, de Tsjechische Republiek, Estland, Kroatië, Cyprus, Letland, Litouwen, Luxemburg, Hongarije, Malta, Polen, Roemenië, Slovenië en Slowakije.

TOEZEGGINGEN, BELOFTEN EN BETALINGEN

- 50.** In het Akkoord van Kopenhagen werd niet gespecificeerd wat de toezeggingen van de donoren om de klimaatfinanciering te verhogen juist moeten inhouden. Daarom hebben donoren (waaronder lidstaten) hun FSF-bedragen vermeld op basis van beloften (toewijzingen), en niet zozeer op basis van daadwerkelijke betalingen (uitbetalingen). Dat probleem beperkt zich niet tot de EU⁵⁷. Veel van de speciale multilaterale fondsen door middel waarvan de Commissie en de lidstaten de klimaatfinanciering verstrekken, brengen niet consequent verslag uit over de uitbetaling van financiering. De OESO wees in mei 2013 op de onzekerheid betreffende de inhoud van het begrip „mobiliseren” in de context van de internationale klimaatfinanciering en op de weerslag die dat kan hebben op het vertrouwen en de doorzichtigheid⁵⁸.
- 51.** Voor het FSF schat de Rekenkamer op basis van haar eigen analyse dat medio 2013 155 miljoen euro was vastgelegd en 38 miljoen euro was uitbetaald door de Commissie.

HET IS ONDUIDELIJK IN WELKE MATE DE TOEZEGGING VOOR HET FSF IS NAGEKOMEN

- 52.** De EU en haar lidstaten brachten jaarlijks verslag uit aan het UNFCCC over hun bijdragen voor elk van de drie jaren van het FSF-initiatief. De Commissie verzamelde de gegevens, die de bijdragen van de Commissie en de lidstaten bestreken. Daarna werd elk verslag door de Raad aangenomen, en vervolgens door het EU-voorzitterschap en de Commissie samen aan het UNFCCC voorgelegd.
- 53.** In het op 29 mei 2013 bij het UNFCCC ingediende eindverslag⁵⁹ staat dat de EU en haar lidstaten 7,34 miljard euro mobiliseerden gedurende de periode 2010 tot en met 2012. Dat is meer dan de in 2009 aangegane globale verbintenis van 7,2 miljard euro (zie **figuur 3**). De Raad concludeerde dat de globale verbintenis was nagekomen.

⁵⁷ Tussen 2003 en 2011 beliepen de totaalbedragen van respectievelijk de toegezegde, de voor besteding goedgekeurde en de daadwerkelijk uitbetaalde middelen voor globale klimaatfinanciering wereldwijd 30,88 miljard USD, 9,34 miljard USD en 1,92 miljard USD. Bron: „De atlas voor klimaatverandering”, Dow & Downing, 2011. Cijfers ontleend aan www.ClimateFundsUpdate.org.

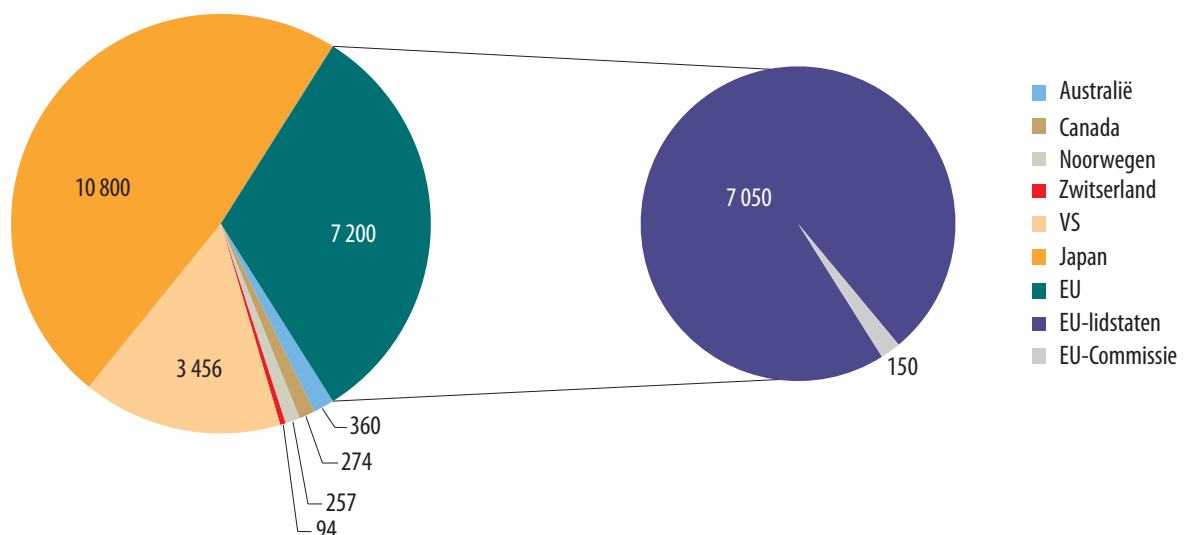
⁵⁸ „Het gebrek aan duidelijkheid inzake „gemobiliseerde” klimaatfinanciering en inzake mogelijke passende richtsnoeren voor het meten, rapporteren en verifiëren (MRV) heeft belangrijke politieke gevolgen binnen de UNFCCC-context, aangezien deze duidelijkheid vereist is om te komen tot vertrouwen en doorzichtigheid en om de wederzijdse verantwoordingsplicht te verbeteren”. OESO-document nr. 2013(2) van de deskundigengroep over klimaatverandering, mei 2013.

⁵⁹ Elk verslag is gebaseerd op de samengevoegde gegevens met als bijlage een gedetailleerde lijst van individuele acties („lijst van interventies”) die de Commissie en de lidstaten hebben ondersteund. Die lijst van interventies bevat evenwel geen optelsom van alle individuele acties. (http://ec.europa.eu/clima/policies/finance/international/faststart/documentation_en.htm)

- 54.** De Rekenkamer kon het gerapporteerde bedrag van 7,34 miljard euro niet aansluiten met de gegevens in de „lijst van maatregelen”⁵⁹. De Rekenkamer schatte het totaalbedrag aan maatregelen op ongeveer 5,48 miljard euro, met als resultaat een verschil van 1,86 miljard euro (25 % van het gerapporteerde totaal). De Commissie controleerde de juistheid van de door de lidstaten aangereikte gegevens niet en is niet in staat de verschillen te verklaren.
- 55.** Rekening houdend met die verschillen en met het gebrek aan gemeenschappelijke begripsomschrijvingen en methoden om de klimaatgerelateerde uitgaven te identificeren, is het onduidelijk in hoeverre de EU en haar lidstaten de FSF-toezegging zijn nagekomen.

FIGUUR 3

FSF-TOEZEGGINGEN PER DONOR

(miljoen euro¹)

¹ De toezeggingen van de ontwikkelde landen beliepen 31,2 miljard USD. Dit bedrag werd in euro omgerekend volgens de door de EU en haar lidstaten gehanteerde wisselkoers om hun toezegging om te rekenen van 10 miljard USD naar 7,2 miljard euro.

Bron: http://climateanalytics.org/sites/default/files/attachments/news/20101005_FastStartFinance_update.pdf

DE COMMISSIE EN DE LIDSTATEN TRADEN NIET GEZAMENLIJK OP OM DE VERSNIJPERING VAN DE KLIMAATFINANCIERING TE BEPERKEN

- 56.** In de voorbije jaren ontstond er wereldwijd een wildgroei aan financiering in het kader van klimaatverandering. Die veelheid aan financieringsmechanismen creëert een uitermate gefragmenteerd systeem, met alle uitdagingen van dien wat betreft de coördinatie, betrokkenheid en verantwoording.
- 57.** Het Ontwikkelingsprogramma van de Verenigde Naties (UNDP) heeft geschat dat er meer dan 50 internationale openbare fondsen bestaan, 45 koolstofmarkten en 6 000 particuliere kapitaalfondsen die financiering inzake klimaatverandering verstrekken⁶⁰, elk met zijn eigen beheersstructuur. Zoals de Wereldbank heeft opgemerkt, bedreigt die versnippering de algemene doeltreffendheid van de klimaatfinanciering⁶¹. Overeenkomstig de Verklaring van Parijs⁶² moeten donoren ernaar streven gemeenschappelijke en vereenvoudigde procedures toe te passen om dubbel werk te vermijden en transactiekosten te beperken, en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) waarschuwde dat het aangewezen kan zijn de respectievelijke rollen van multilaterale fondsen helderder te omschrijven, beter te coördineren of sommige fondsen te consolideren⁶³.
- 58.** De Commissie en de lidstaten gebruiken voor hun klimaatfinanciering zowel bilaterale als multilaterale uitbetalingskanalen. In 2010 maakten zij gebruik van maar liefst 22 multilaterale kanalen⁶⁴.
- 59.** De Commissie maakte er geen prioriteit van om tijdens de ontwerpfasen van haar eigen programma's de versnippering van de klimaatfinanciering te beperken. Evenmin besprak zij de kwestie met de lidstaten.
- 60.** De Commissie stelde voor om het wereldwijde bondgenootschap tegen klimaatverandering (GCCA) op te richten als „het antwoord van de EU op de ontwikkelingsdimensie van klimaatverandering“⁶⁵. De Raad heeft in november 2007 zijn goedkeuring aan dat voorstel gehecht, met de kanttekening dat „optimaal gebruik“ moest worden gemaakt van de reeds bestaande mechanismen op het niveau van de EU en wereldwijd; hij benadrukte de „strikt aanvullende“ aard van de GCCA bij de lopende processen en huidige kaders⁶⁶. Slechts vijf lidstaten hebben (meestal bescheiden) bijdragen geleverd aan het GCCA⁶⁷ en ondanks verschillende pogingen om aan te sporen tot grotere deelname is de Commissie er niet in geslaagd het EU-draagvlak voor haar baanbrekende initiatief te verruimen.

⁶⁰ UNDP, *Blending Climate Finance through National Climate Funds*, 2011, blz. 6. Voor een analyse van multilaterale financieringsmechanismen, zie OESO, *Development Perspectives for a Post-2010 Climate Financing Architecture*, (<http://www.oecd.org/dataoecd/47/52/47115936.pdf>).

⁶¹ Wereldbank, *Wereldontwikkelingsrapport, 2010: Ontwikkeling en klimaatverandering*, 2009.

⁶² OESO, *De verklaring van Parijs over de doeltreffendheid van de ontwikkelingshulp*, 2005, blz. 6.

⁶³ OESO, *Development Perspectives for a Post-2012 Climate Financing Architecture*, 2011, blz. 23.

⁶⁴ Verslag over „EU Fast start finance voor Cancún“, document van de Raad nr. 15889/10.

⁶⁵ Europese Commissie (2008), „Werkdocument van de diensten van de Commissie: Tenuitvoerlegging van het kader voor de Global Climate Change Alliance“, blz. 4.

⁶⁶ Zie de conclusies van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 20 november 2007 (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st15/st15103.en07.pdf>).

⁶⁷ De GCCA combineert bijdragen van het EU-budget (166 miljoen euro), het EOF (40 miljoen euro) en de lidstaten: Ierland (31 miljoen euro), Zweden (5,1 miljoen euro), Estland (0,8 miljoen euro), Cyprus (0,6 miljoen euro) en de Tsjechische Republiek (0,2 miljoen euro).

- 61.** De GCCA is niet opgenomen in het werk van de lidstaten, noch in de eigen programmering van de Commissie. De Commissie had moeite om de lidstaten te overtuigen van de toegevoegde waarde van het initiatief. De lidstaten waren niet consequent: enerzijds steunden zij het voorstel van de Commissie om het GCCA op te richten, maar anderzijds waren zij terughoudend wat betreft het actief ondersteunen van het initiatief; door die tweeslachtige houding ontstond er een kloof tussen de oorspronkelijke ambities van het GCCA en de uiteindelijk behaalde resultaten.
- 62.** De oprichting van de GCCA in 2007-2008 ging vooraf aan de conclusies van de Commissie over klimaatverandering en ontwikkeling van 2009 dat er geen nieuwe verticale fondsen voor aanpassing zouden moeten worden gecreëerd én aan het akkoord COP 16 van Cancún in 2010 om het GCF op te richten. Toch heeft de Commissie niet getracht opnieuw te onderzoeken of het nodig was het GCCA te handhaven in het licht van die ontwikkelingen. De lidstaten stonden ook weigerachtig tegenover de gedachte om hun nationale klimaatfondsen te fuseren of te sluiten, of om onderling tot grotere synergieën te komen en zo de transactiekosten en de administratieve last voor de ontwikkelingslanden te verlichten.
- 63.** Het Groen Klimaatfonds (GCF) was opgericht om te helpen de doelstellingen van het Akkoord van Kopenhagen te verwezenlijken door de internationale klimaatfinanciering tot 100 miljard USD per jaar te verhogen tegen 2020. Een Overgangscomité bereidde de instelling van het GCF voor. Sommige lidstaten droegen gezamenlijk bij (bijvoorbeeld Denemarken en Nederland); de Commissie en andere lidstaten (bijvoorbeeld Duitsland en het Verenigd Koninkrijk) droegen individueel bij. De EU en de lidstaten traden niet gezamenlijk op.
- 64.** De raad van bestuur van het GCF is verantwoordelijk voor de financieringsbesluiten, met inbegrip van de wijze van verstrekking. Bij de afspraak van mei 2012 over de benoeming van de vertegenwoordigers van de ontwikkelingslanden in de raad van bestuur werden zeven van de twaalf plaatsen toegekend aan lidstaten. Hoewel de Raad zich achter het voorstel schaarde om een zetel toe te kennen aan de Commissie als de vertegenwoordiger van de EU⁶⁸, hebben de lidstaten dat in de praktijk niet zo afgesproken⁶⁹. De Commissie staat aan het hoofd van de EU-onderhandelaars tijdens de COP's en bevordert de coördinatie in overeenstemming met het Verdrag en de Europese consensus inzake ontwikkeling, maar zij zit niet aan tafel waar het gaat om het grootste fonds dat is bedoeld om klimaatfinanciering aan te pakken.

⁶⁸ 3167^e bijeenkomst van de Raad (Economische en Financiële Zaken), 15 mei 2012.

⁶⁹ De Russische Federatie en de Verenigde Staten waren tegen een zetel voor de EU gekant met het argument dat sommige lidstaten zo dubbel vertegenwoordigd zouden worden.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

- 65.** De Rekenkamer concludeert dat de Commissie de EU-klimaatgerelateerde uitgaven van de EU-begroting en het EOF goed heeft beheerd. Wil de EU echter haar internationale impact maximaliseren, dan dient de coördinatie tussen de Commissie en de lidstaten op het gebied van klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden aanzienlijk te worden verbeterd.
- 66.** Wat betreft het beheer van de klimaatgerelateerde steun uit de EU-begroting en het EOF heeft de Commissie goede prestaties neergezet. Overeenkomstig de beleidstoezeggingen heeft zij sinds 2007 de klimaatgerelateerde uitgaven gestaag verhoogd en is zij voornemens om die financiering aanzienlijk te intensiveren in de periode 2014-2020 (zie de paragrafen 18-20). Zij richtte zich op passende wereldwijde prioriteiten en stemde haar programma's af op de specifieke omstandigheden in de individuele partnerlanden (zie de paragrafen 21-25).
- 67.** De coördinatie tussen de Commissie en de lidstaten met betrekking tot de klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden is ontoereikend. De Commissie heeft op sommige gebieden onvoldoende leiderschap getoond en de lidstaten hebben onvoldoende gereageerd op sommige van haar initiatieven. Ondanks enkele verbeteringen in de coördinatie tussen de Commissie en de lidstaten gedurende de onderzochte periode moeten er nog zware inspanningen worden geleverd om te verzekeren dat de landenprogramma's van de EU en van de lidstaten elkaar aanvullen, en om corruptie te voorkomen en te bestrijden (zie de paragrafen 28-39). Over een aantal essentiële kwesties zijn geen gemeenschappelijke standpunten en praktijken bereikt. Ze hebben niet afgesproken hoe ze de toezeggingen om de klimaatfinanciering tegen 2020 te intensiveren, willen nakomen; er bestaat geen gemeenschappelijke bepaling van de begrippen „nieuwe en aanvullende” klimaatfinanciering en „particuliere financiering”, noch een gemeenschappelijke toepassing van de Rio-indicatoren om klimaatgerelateerde programma's te identificeren (zie de paragrafen 40 en 41).
- 68.** Er is nog geen degelijk verslagleggingssysteem opgezet dat complete en betrouwbare informatie biedt over de klimaatgerelateerde bestedingen van de Commissie en de lidstaten om na te gaan of de aangegane verbintenissen inzake klimaatfinanciering worden nagekomen (zie de paragrafen 42-51); ook is onduidelijk in hoeverre de FSF-toezegging is vervuld (zie de paragrafen 52-55). Er is geen poging ondernomen om te snoeien in de wildgroei van de klimaatfinanciering, wat ernstige risico's inhoudt op ondoeltreffendheid, ontoereikende verantwoording en versnippering van de steun (zie de paragrafen 56-64).

69. De Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen:

AANBEVELING 1

De Commissie dient de Raad een routekaart voor te stellen voor de intensivering van de klimaatfinanciering met het oog op de doelstelling 2020 van het Akkoord van Kopenhagen, met inbegrip van een definitie van het begrip „particuliere financiering”.

AANBEVELING 2

Ter verbetering van de doorzichtigheid en de verantwoording van de EU-klimaatfinanciering dienen de Commissie en de lidstaten in het kader van het bewakings- en rapportagesysteem voor de uitstoot van broeikasgassen gemeenschappelijke toezicht-, verslagleggings- en verificatienormen af te spreken, meer bepaald over de definitie van het begrip „nieuw en aanvullend”, de toepassing van de Rio-indicatoren en de verslaglegging over de uitbetaling van de klimaatfinanciering.

AANBEVELING 3

De Commissie en de EDEO dienen verslag uit te brengen over de vraag in hoeverre het EU-streven om 20 % van de EU-begroting en het EOF tussen 2014 en 2020 te besteden aan klimaatgerelateerde actie binnen de ontwikkelingshulp wordt uitgevoerd, met vermelding van hetgeen is vastgelegd en uitbetaald.

AANBEVELING 4

De Commissie dient een onafhankelijke beoordeling te laten uitvoeren van het Wereldwijd bondgenootschap tegen klimaatverandering, waarbij wordt onderzocht om welke redenen de meeste lidstaten ervoor kozen dit initiatief niet te cofinancieren.

AANBEVELING 5

De Commissie en de lidstaten dienen hechter samen te werken aan de tenuitvoerlegging van de EU-Gedragscode voor taakverdeling in de klimaatfinanciering, in het bijzonder inzake de informatie-uitwisseling wat betreft de toewijzingen per land, gezamenlijke programmering en het voorkomen en bestrijden van corruptie in de klimaatfinanciering.

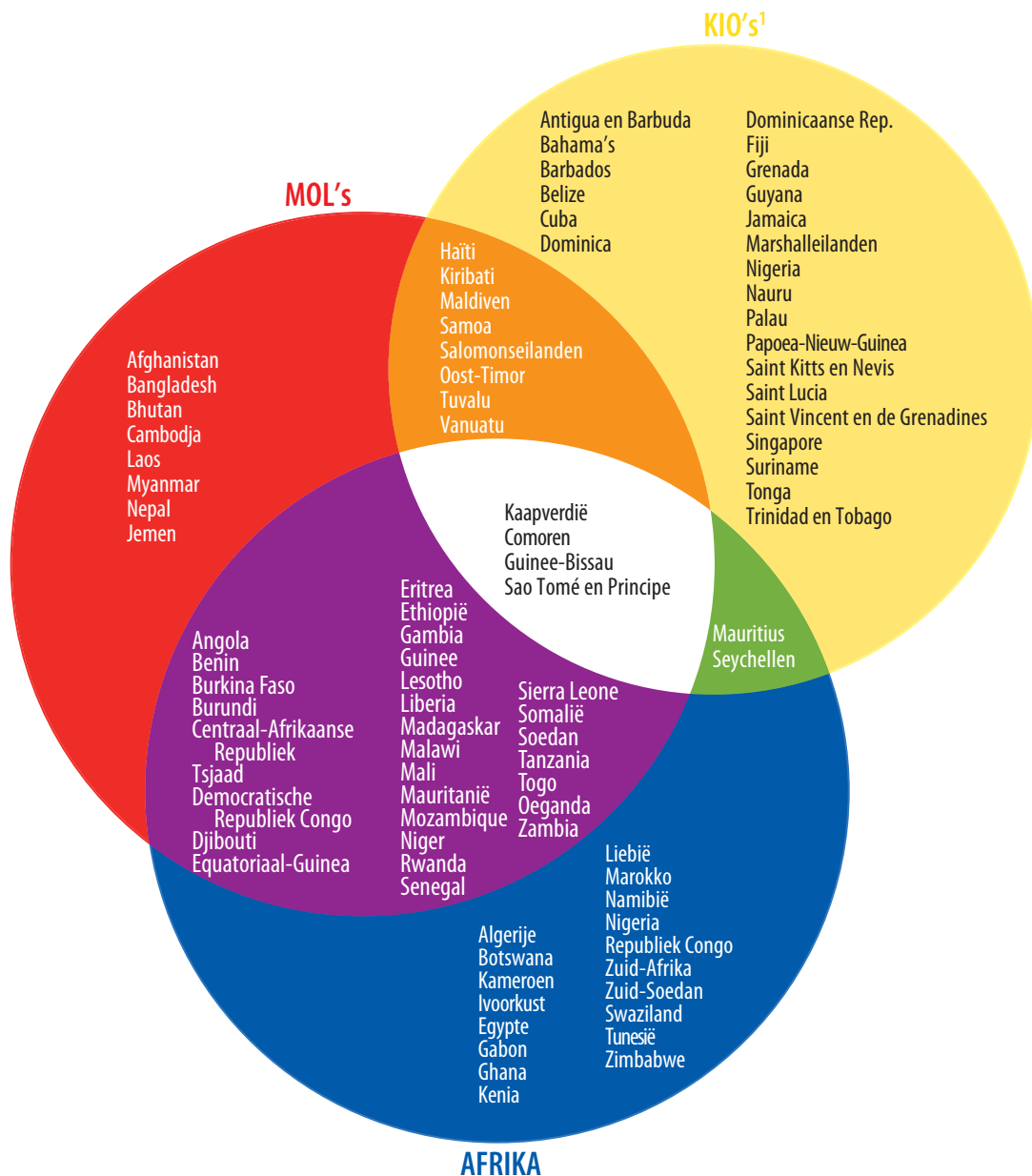
Dit verslag werd door kamer III onder voorzitterschap van de heer Karel PINXTEN, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 10 december 2013.

Voor de Rekenkamer



Vitor Manuel da SILVA CALDEIRA
President

MINST ONTWIKKELDE LANDEN, KLEINE INSULAIRE ONTWIKKELINGSLANDEN EN AFRIKA



¹ Enkel leden van de VN.

Bronnen: <http://www.un.org/special-rep/ohrls/ohrls/allcountries-regions.pdf> and_x0003
http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_sovereign_states_and_dependent_territories_in_Africa

KLIMAATFINANCIERING VIA EUROPEAID 2003-2012

De Commissie verstrekt klimaatfinanciering in het kader van externe steun uit de volgende hoofdbronnen:

- a) het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), dat het belangrijkste instrument is voor ontwikkelings-samenwerking met de staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS), en met de landen en gebieden overzee;
- b) het financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking (DCI), dat Latijns-Amerika, Azië en Centraal-Azië, het Midden-Oosten en de Republiek Zuid-Afrika alsook thematische programma's betreft;
- c) het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument (ENPI)¹, dat de ENB-landen² en Rusland betreft;
- d) humanitaire hulp na natuurrampen, zoals een overstroming in Pakistan of de tsunami in de Indi-sche Oceaan.

Over de periode 2003-2012 beliepen de vastleggingen voor klimaatfinanciering in het kader van door EuropeAid beheerde externe steun naar schatting 4 650 miljoen euro. Onderstaande **tabellen** geven een nauwkeuriger verdeling aan van dit bedrag.

TABEL 1 — UITSPLITSING VAN DE KLIMAATFINANCIERING VAN EUROPEAID NAAR FINANCIERINGSINSTRUMENT OVER DE PERIODE 2003-2012

(miljoen euro)

Jaren	DCI	ENPI	EOF	Totaal
2003	82	5	33	120
2004	247	27	26	300
2005	118	5	74	196
2006	147	20	94	261
2007	125	162	205	492
2008	283	63	56	402
2009	269	39	436	745
2010	267	163	245	675
2011	337	123	166	626
2012	341	258	234	833
Totaal	2 216	864	1 570	4 650

NB: Vanwege afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

¹ Vanaf 2014 wordt dit het Europese nabuurschapsinstrument (ENI).

² Algerije, Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Egypte, Georgië, Israël, Jordanië, Libanon, Libië, Marokko, Moldavië, Oekraïne, de bezette Palestijnse Gebieden, Syrië en Tunesië.

TABEL 2 — UITSPLITSING VAN DE KLIMAATFINANCIERING VAN EUROPEAID NAAR GEOGRAFISCH GEBIED

(miljoen euro)

Jaar	Afrika	Azië	Latijns-Amerika	Caribisch gebied	Oost-Europa en Rusland	Middellandse Zeegebied en Midden-Oosten	Oceanië en Stille Oceaan	Meerdere regio's	Totaal
2003	22	22	31	17	5	—	4	19	120
2004	24	82	152	3	4	22	7	6	300
2005	88	41	27	1	5	—	15	20	196
2006	103	25	67	10	15	7	6	28	261
2007	118	18	14	62	101	86	19	74	492
2008	98	85	13	0	114	41	3	47	402
2009	117	55	45	32	1	48	27	419	745
2010	204	104	32	9	45	126	32	123	675
2011	186	101	28	28	72	47	4	160	626
2012	236	100	96	26	98	160	27	90	833
Totaal	1 197	633	504	189	460	537	145	986	4 650

TABEL 3 — SCHATTING VAN HET AANDEEL VAN DE TOEWIJZINGEN VAN KLIMAATFINANCIERING VAN EUROPEAID AAN ONTWIKKELINGSLANDEN DAT VOOR AANPASSING RESPECTIEVELIJK MITIGATIE IS BESTEMD

(miljoen euro)

Jaren	Aanpassing		Mitigatie		Totaal ¹
	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag
2003	68	41 %	100	59 %	120
2004	205	41 %	289	59 %	300
2005	117	42 %	160	58 %	196
2006	117	33 %	233	67 %	261
2007	279	39 %	433	61 %	492
2008	103	21 %	388	79 %	402
2009	269	31 %	588	69 %	745
2010	424	54 %	366	46 %	675
2011	401	45 %	490	55 %	626
2012	621	50 %	618	50 %	833
Totaal	2 603	42 %	3 664	58 %	4 650

¹ Sommige interventies hebben betrekking op zowel mitigatie als aanpassing. Daarom is het totale bedrag niet gelijk aan de som van de twee kolommen.

NB: Vanwege afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

Bron: Database van EuropeAid.

TABEL 4 — AANDEEL VAN DE MOL'S, KIO'S EN AFRIKAANSE LANDEN IN DE TOEWIJZINGEN VAN KLIMAATFINANCIERING VAN EUROPEAID IN LANDEPROGRAMMA'S

(miljoen euro)

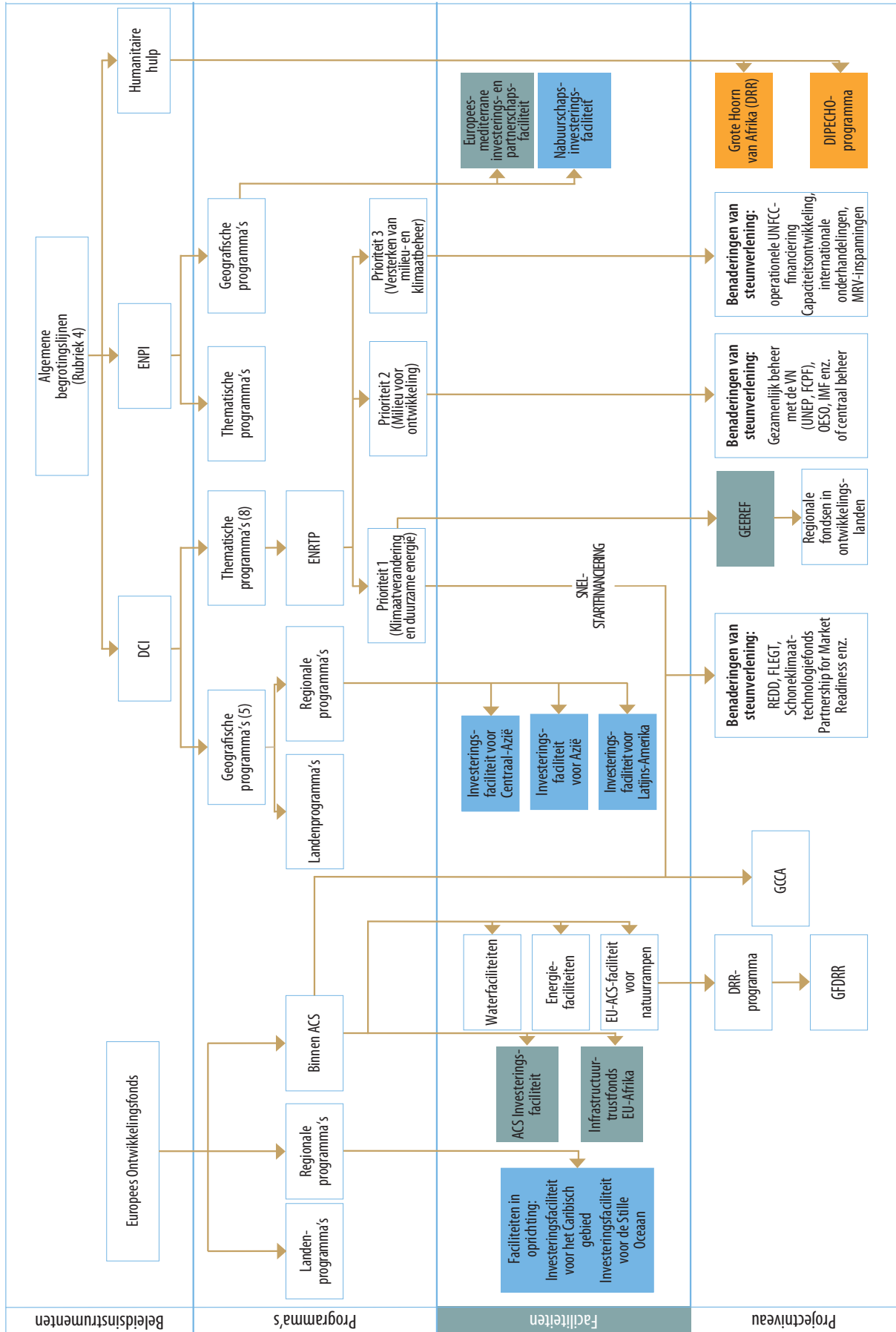
Jaren	Aanpassing					Totaal klimaatfinanciering				
	MOL's, KIO's, Afrikaanse landen		Overige landen		Totaal	MOL's, KIO's, Afrikaanse landen		Overige landen		Totaal ¹
	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag	Bedrag	%	Bedrag	%	Bedrag
2003	15	38 %	24	62 %	39	24	32 %	51	68 %	75
2004	13	7 %	175	93 %	188	27	10 %	235	90 %	262
2005	50	78 %	14	22 %	64	64	71 %	26	29 %	90
2006	40	56 %	32	44 %	72	66	52 %	62	48 %	128
2007	69	67 %	34	33 %	104	160	65 %	87	35 %	247
2008	41	60 %	28	40 %	69	97	33 %	195	67 %	291
2009	93	93 %	6	7 %	99	179	87 %	26	13 %	206
2010	142	58 %	105	42 %	248	148	40 %	225	60 %	373
2011	87	67 %	42	33 %	129	127	57 %	94	43 %	221
2012	149	69 %	68	31 %	217	162	56 %	125	44 %	287
Totaal	701	57 %	529	43 %	1 230	1 054	48 %	1 125	52 %	2 179

¹ Sommige interventies hebben betrekking op zowel mitigatie als aanpassing. Daarom is het totale bedrag niet gelijk aan de som van de twee kolommen.

NB: Vanwege afronding kan de som der delen afwijken van het totaal.

Bron: Database van EuropeAid.

KLIMAATFINANCIERINGSSTROMEN IN 2007-2013 VAN EU-FINANCIERING AAN ONTWIKKELINGSLANDEN



Gecombineerde faciliteiten beheerd door de EC

Gecombineerde faciliteiten beheerd door de EIB

Programma beheerd door DG ECHO

CONTROLEMETHODOLOGIE EN VERZAMELING VAN BEWIJSMATERIAAL

Hieronder volgt een schematisch overzicht van de controleaanpak.

VOORLOPIGE STUDIE

1. Voorafgaand aan de controle werd een voorlopige studie verricht om de voornaamste risico's op het gebied van EU-klimaatfinanciering te bepalen. Deze verkennende werkzaamheden waren gebaseerd op bestudering van stukken en gesprekken met personeelsleden van de Commissie, de EDEO, ngo's en het secretariaat van de Raad die betrokken zijn bij de belangrijkste aspecten van klimaatfinanciering aan ontwikkelingslanden.

GESPREKKEN

2. De controleurs voerden gesprekken met de managers van de administratieve en/of financiële eenheden en landenmedewerkers van 17 diensten, en met hooggeplaatste personeelsleden van 6 niet-gouvernementele organisaties. De diensten van de Commissie werden geselecteerd op grond van hun specifieke verantwoordelijkheden op de gebieden die door de controle worden bestreken, terwijl de ngo's werden geselecteerd teneinde externe zienswijzen te verkrijgen van andere betrokkenen bij klimaatfinanciering.

- o **Van de Commissie:**

- o **Directoraat-generaal Ontwikkeling en Samenwerking (DEVCO¹)**

- o Directoraat C — Duurzame Groei en Ontwikkeling

- o **Directoraat-generaal Klimaat (CLIMA)**

- o Directoraat A — Internationale en Klimaatstrategie

- o Directoraat B — Europese en Internationale Koolstofmarkten

- o Directoraat C — Integratie van de aanpassing en koolstofarme technologie

- o **Directoraat-generaal Humanitaire Hulp en Civiele Bescherming (ECHO)**

- o Directoraat A, Eenheid 4 — Specifiek Thematisch Beleid

- o Directoraat B, Eenheid 5 — Azië en Latijns-Amerika, Caraïben, Stille Oceaan

- o Directoraat C, Eenheid 2 — Begroting, Externe Audit, Informatica

- o **Directoraat-generaal Economische en Financiële Zaken (ECFIN)**

- o DG ECFIN, Directoraat D, Eenheid 4 — Mondialisering — Handel — Ontwikkeling

¹ Ook bekend als „EuropeAid“.

- o **Van de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO):**

Beherend directoraat I — Horizontale zaken — Azië en de Stille Oceaan
 Beherend directoraat I.B.1 — China, Hongkong, Macau, Taiwan, Mongolië
 Beherend directoraat V.A.4 — Mercosur-landen
 Beherend directoraat VI.B.1 — Mondiale Vraagstukken en Terrorismebestrijding
 Eenheid beherend directoraat Middelen A — Financiën en Bedrijfsondersteuning

- o **Van de Europese Investeringsbank (EIB):**

Directoraat Projecten — Bureau Milieuzaken, Klimaatzaken en Sociale Aangelegenheden
 Directoraat voor Activiteiten buiten de Europese Unie en kandidaat-lidstaten
 Directoraat Financiële Controle

- o **Van het secretariaat van de Raad:**

Directoraat E, Eenheid 1B — Klimaatverandering, Coördinatie, Horizontale Vraagstukken

- o **Van niet-gouvernementele organisaties (ngo's):**

Oxfam International (Brussel) en Oxfam-kantoren in Bangladesh en Oeganda
 CAN Europe en CAN Tanzania (Tanzania Civil Society Forum on Climate Change and Climate Action Network)
 WNF (kantoor in Brussel)
 Concern Worldwide (Bangladesh)
 Shushilan (Bangladesh)
 World Agroforestry Centre (Indonesië)

VRAGENLIJST

3. Er werd een schriftelijke vragenlijst toegezonden aan vier EU-lidstaten om informatie te verkrijgen en hun zienswijzen te vernemen.

SELECTIE VAN LANDEN EN REGIO'S

4. Er werden 16 landen en 2 regio's geselecteerd voor een controle aan de hand van stukken. De selectiecriteria waren:
 - o coördinatie: landen met genoeg donoren om de onderlinge werkverdeling te kunnen beoordelen;
 - o hoogte van de klimaatfinanciering: landen die sinds 2002 aanzienlijke bedragen aan klimaatfinanciering hebben ontvangen van de Commissie;
 - o ontwikkelingskenmerken en kwetsbaarheid voor klimaatverandering: landen in uiteenlopende omstandigheden, zoals MOL's, KIO's, de BRICS² en een land dat aanzienlijke klimaatfinanciering ontvangt hoewel het betrekkelijk hoog staat op de menselijke ontwikkelingsindex (HDI);
 - o geografische spreiding: landen uit verschillende geografische zones: Afrika, Azië en de Stille Oceaan, Latijns-Amerika en landen in de buurt van de EU.
5. De geselecteerde landen waren Bangladesh, Bolivia, Brazilië, de Centraal-Afrikaanse Republiek, China, Ethiopië, Guyana, Indonesië, Mali, Marokko, Mauritius, Nicaragua, Oeganda, Oekraïne, Tanzania en Vanuatu.
6. De regio's die werden geselecteerd voor analyse, waren Oost-Afrika en Azië, omdat zij de meeste klimaatfinanciering ontvingen van de Commissie.

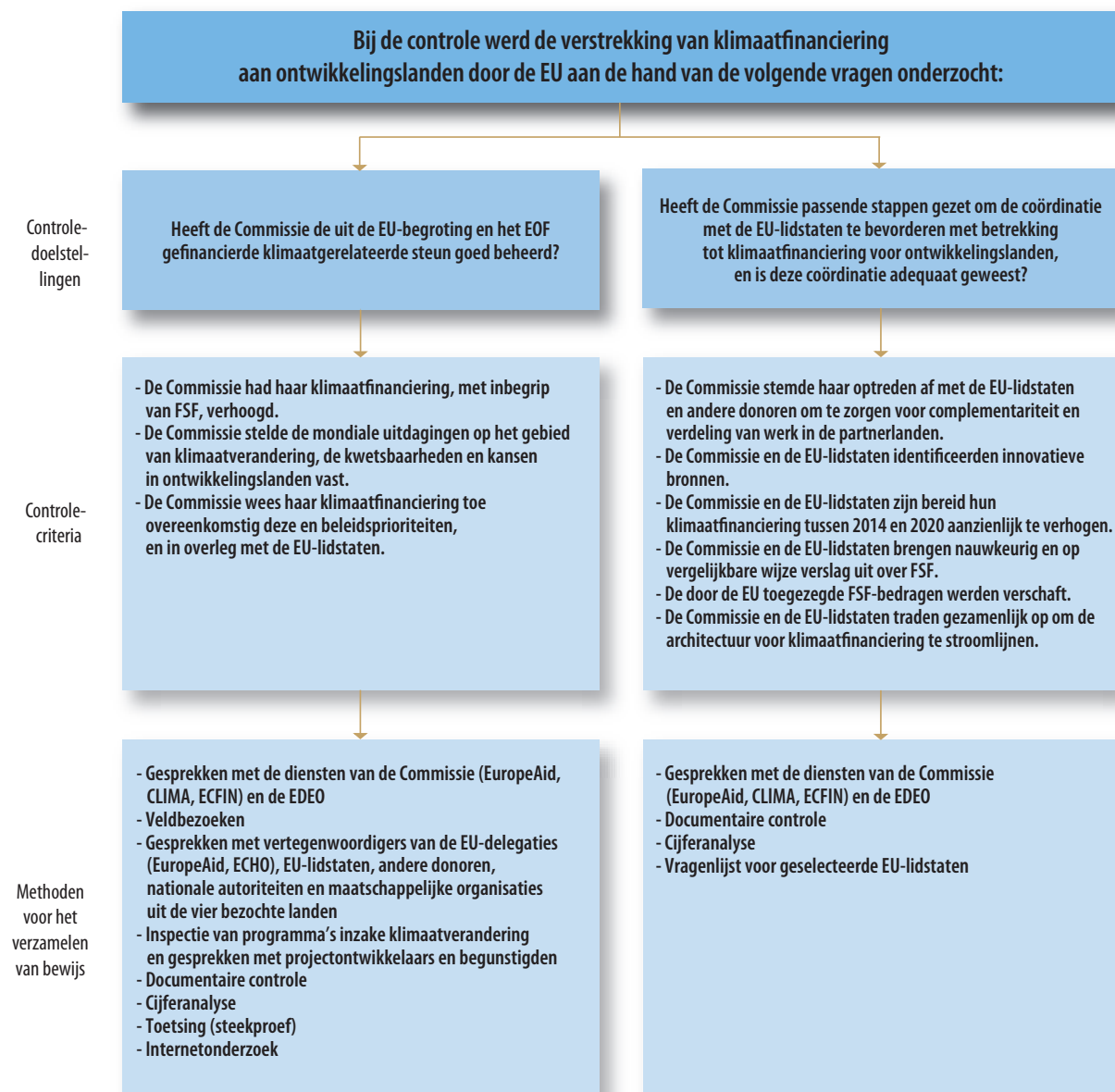
STEEKPROEFNEMING

7. Om de toepassing van de Rio-indicatoren overeenkomstig de FSF-toezegging van de Commissie na te gaan, werd een willekeurige steekproef van 10 (van een totaal van 19) programma's geanalyseerd.
8. De keuze van de Commissie ten aanzien van het distributiekanaal werd getoetst op basis van een willekeurige steekproef van 20 klimaatgerelateerde programma's (met onder andere bilaterale en multilaterale distributiekkanalen).

² Brazilië, Rusland, India, China, Zuid-Afrika.

BEZOEKEN AAN VIER PARTNERLANDEN

9. Van de 16 landen werden er 4 (Bangladesh, Indonesië, Oeganda en Tanzania) uitgekozen voor bezoeken vanwege de hoge bedragen aan financiering, de uiteenlopende impact van klimaatverandering en verschillende behoeften op het gebied van klimaatverandering.
10. Tijdens de bezoeken (van 13 tot en met 25 januari 2013) voerde het controleteam gesprekken met personeelsleden van EU-delegaties, vertegenwoordigers van de betrokken nationale autoriteiten, de belangrijkste ontwikkelingspartners (binnen en buiten de EU) en vertegenwoordigers van niet-gouvernementele organisaties en maatschappelijke organisaties. Er werden veldbezoeken gebracht aan geselecteerde programma's.



BIJLAGE V

VOORNAAMSTE DOOR DE COMMISSIE GEÏDENTIFICEERDE POTENTIËLE INKOMSTENBRONNEN TER INTENSIVERING VAN DE KLIMAATFINANCIERING

Inkomstenbron	Omschrijving	Vooruitgang	Geschatte jaarlijkse ontvangsten
Opbrengsten uit veilingen in het kader van de EU-regeling voor de emissiehandel (ETS)	<ul style="list-style-type: none"> - De EU-ETS is een van de meest geavanceerde marktmechanismen die tot op heden zijn ontwikkeld¹, en de grootste gemakkelijk kwantificeerbare bron die voortkomt uit het vaststellen van een koolstofprijs. - De EU-ETS ging in 2005 van start en op 1 januari 2013 is fase III ingegaan waarin veilen de standaardmethode wordt voor de verdeling van CO₂-emissierechten. - De achterliggende gedachte is dat er tegen 2020 jaarlijks bijna een miljard EU-emissierechten worden verkocht die inkomsten opleveren voor de lidstaten. - Sinds 1 januari 2012 zijn de opbrengsten van de veilingen van luchtvaartemissierechten opgenomen in de EU-ETS (zie hierna). 	<p>De derde fase van de ETS is op 1 januari 2013 ingegaan. Er is bepaald dat de lidstaten minimaal 50 % van de opbrengsten van veilingen van emissierechten moeten bestemmen voor de verwezenlijking van de doelstellingen inzake klimaatverandering, mede in ontwikkelingslanden.</p> <p>Volgens ramingen van de Commissie zou deze bron 20 miljard euro per jaar kunnen opleveren. Het is echter niet mogelijk een valabele en betrouwbare schatting te maken omdat het initiatief nog zo nieuw is, de koolstofprijzen sinds kort dalen en het Europees Parlement het voorstel van de Commissie om de prijzen te stabiliseren, heeft verworpen. Daarnaast is onbekend welk aandeel zou worden toegewezen aan klimaatfinanciering op lange termijn in ontwikkelingslanden, aangezien de lidstaten besluiten over de besteding van deze opbrengsten.</p>	20 à 30 miljard euro
Vaststelling van koolstofprijzen voor internationaal zee- en luchtvaartvervoer	<ul style="list-style-type: none"> - Vaststelling van een prijs (heffing) voor emissies van de internationale lucht- en zeescheepvaart om efficiënt een hogere emissiereductie te bereiken. - De achterliggende gedachte is dat door het vaststellen van een prijs voor de negatieve gevolgen van emissies marktfalen kan worden gecorrigeerd en dat hierdoor passende en kosteneffectieve stimulansen ontstaan om deze emissies verder terug te dringen. 	<p>In 2008 werden, met ingang van 2013, in de EU-wetgeving CO₂-boetes op vluchten ingevoerd². Dit leidde tot felle protesten van landen buiten de EU, zoals de VS en China, die de wettigheid van deze maatregel bestreden. Na de verklaring van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO) in november 2012 dat er zou worden gezocht naar een gezamenlijke oplossing, besloot de EU de toepassing van de EU-ETS-regeling voor internationale luchtvaart een jaar uit te stellen, terwijl er wordt geprobeerd tot een alomvattende overeenkomst onder de auspiciën van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie te komen. Indien er onvoldoende vooruitgang wordt geboekt bij de mondiale overeenkomst, zou de EU de boetes opnieuw invoeren. Iedere lidstaat mag zelf beslissen hoe hij de inkomsten van de luchtvaartregeling besteedt.</p> <p>Wat betreft het vaststellen van een koolstofprijs in het zeevervoer, is het proces langzamer verlopen. In juni 2013 stelde de Commissie maatregelen voor om de emissies van het zeevervoer vanaf 2018 binnen het toepassingsgebied van de ETS te plaatsen, indien mogelijk onder de auspiciën van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO). Er is nog geen besluit genomen over de besteding van de ontvangsten uit de zeevaartregeling. Er bestaat dus geen zekerheid over de bedragen die eventueel worden bestemd voor klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden.</p>	Tot 24 miljard USD ³
Nieuw koolstofmarktmechanisme	<ul style="list-style-type: none"> - Reductie van broeikasgassen om emissies elders te compenseren. - Er bestaat al een koolstofmarkt en die genereert via het mechanisme voor schone ontwikkeling (CDM) aanzienlijke financiële stromen naar ontwikkelingslanden. - Het achterliggende idee is om te voorzien in een nieuw en ambitieuzer koolstofmarktmechanisme dat is gebaseerd op het expliciet vaststellen van een koolstofprijs, waardoor er met name in de economisch meer gevorderde ontwikkelingslanden en internationaal concurrerende sectoren een nieuwe bron van openbare inkomsten ontstaat. 	<p>In november 2012 publiceerde de Commissie als basis voor de onderhandelingen op de conferentie van Doha (COP 18 in november 2012) een studie over de mogelijke manieren waarop het nieuwe koolstofmarktmechanisme, dat in het kader van de UNFCCC overeengekomen is, kan worden opgezet, alsmede een discussiestuk over het verhogen van de op resultaten gebaseerde REDD+-financiering.</p>	n.v.t.

¹ Zie studies van de OESO (<http://www.oecd.org/environment/cc/39725657.pdf>) en ngo's (http://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/pdf/Publikationen/Tu-erk_Sterk_Haites_Mehling_Flachsland_Kimura_Betz_Jotzo_2009_Linking_Emissions_Trading_Schemes.pdf).

² Richtlijn 2008/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap (PB L 8 van 13.1.2009, blz. 3).

³ Op basis van het verslag van de Adviesgroep op hoog niveau inzake klimaatveranderingsfinanciering van de secretaris-generaal van de VN, 5 november 2010.

BILAGE V

Inkomstenbron	Omschrijving	Vooruitgang	Geschatte jaarlijkse ontvangsten
Belastingheffing op de financiële sector	<ul style="list-style-type: none"> - Er worden verschillende opties voor de belastingheffing op de financiële sector overwogen (bijv. belasting op transacties, al dan niet gericht op de valutahandel) en in bepaalde lidstaten worden sommige opties al toegepast. 	<p>Op 28 september 2011 stelde de Europese Commissie een voorstel op voor een richtlijn van de Raad betreffende een geharmoniseerde belasting op financiële transacties voor de EU. De Raad nam het voorstel niet aan, en op 22 januari 2013 vroegen elf lidstaten de Commissie een nieuw voorstel te doen om belasting te heffen op de handel in aandelen, obligaties en derivaten in het kader van een procedure voor nauwere samenwerking. Het nieuwe voorstel van de Commissie werd op 14 februari 2013 ingediend.</p> <p>Naar verwachting levert de belasting 30 à 35 miljard euro per jaar op, maar er is geen indicatie of enig deel hiervan zou worden bestemd om aan de behoeften van ontwikkelingslanden te voldoen⁴.</p>	30 à 35 miljard euro
Particuliere financiering verder verhogen	<ul style="list-style-type: none"> - Hefboomwerking voor het aantrekken van particuliere financiering uit ontwikkelde landen ter aanvulling op binnenlandse particuliere financiering in ontwikkelingslanden. - Door het algemene ondernemingsklimaat aantrekkelijker te maken voor binnenlandse en internationale investeringen zou een hefboomeffect kunnen ontstaan. - Rentesubsidies zouden het risico-/rendementsprofiel van investeringen ook kunnen helpen verbeteren. - Publiek-private partnerschappen om de kosten en risico's van financiering te spreiden. - Verstreking van garanties ter ondersteuning van uitgifte van schuldpapieren voor klimaatprojecten. - Technische bijstand om voor de projectinformatie en -voorbereiding te zorgen die nodig is om de interesse van particuliere investeerders te wekken. 	<p>Er bestaat momenteel geen internationaal overeengekomen aanpak om de nettovoordelen van internationale financieringsstromen van de particuliere sector naar klimaatmaatregelen in ontwikkelingslanden te monitoren en er verantwoording over af te leggen. In mei en november 2012 verzocht de Raad de Commissie en de lidstaten tot overeenstemming te komen over de definitie van particuliere klimaatfinanciering. Volgens medewerkers van het EPC/EFC heeft een aantal mensen binnen de klimaatwerkgroep (Groep internationale milieuvraagstukken) zich bereid verklaard zich te buigen over het concept „particuliere financiering”, maar zijn ze nog niet erg ver gevorderd. Er is dan ook nog geen raming van de mogelijke opbrengsten uit deze bron en het aandeel dat aan klimaatfinanciering voor ontwikkelingslanden zou kunnen worden toegewezen.</p>	n.v.t.
Toegang tot klimaatfinanciering via multilaterale en andere ontwikkelingsbanken	<ul style="list-style-type: none"> - De katalysator voor het doorgeleiden van middelen uit publieke en particuliere bronnen naar belangrijke investeringsprojecten. - Tot de multilaterale en ontwikkelingsbanken behoren de Europese Investeringsbank (EIB) en grotere bilaterale financiële instellingen, zoals het Franse <i>Agence française de développement</i> (AFD), de Duitse <i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i> (KfW) en de <i>Nordic Environment Finance Corporation</i> (NEFCO). 	<p>De Commissie en de lidstaten hebben zeven Europese regionale investeringsfaciliteiten⁹ opgericht, die alle landen waarmee de EU extern samenwerkt en alle activiteitensectoren bestrijken. Het doel is, subsidies uit de EU-begroting, het EOF en bijdragen van de lidstaten te combineren („vermengen”) met aanvullende middelen die geen subsidie zijn (kapitaalfondsen, garanties, leningen enz.), voornamelijk van de EIB en andere ontwikkelingsbanken. In november 2010 kondigde de Commissie aan dat er „vensters” voor de klimaatverandering (CCW's) zouden worden opgericht binnen de zeven Europese regionale investeringsfaciliteiten als stimulans voor de programma's van ontwikkelingslanden om zich aan te passen aan de gevolgen van de klimaatverandering en te investeren in een koolstofarme toekomst⁶.</p> <p>De door de EIB beheerde investeringsfaciliteiten kennen geen doelstellingen of streefcijfers wat betreft de verhoging van de klimaatfinanciering aan ontwikkelingslanden. Bovendien is het nog te vroeg om een trend vast te stellen bij de klimaatfinanciering binnen de investeringsfaciliteiten, aangezien de CCW's pas eind 2010 werden opgericht en een aantal investeringsfaciliteiten nog maar zeer kort geleden is opgericht.</p>	n.v.t.

⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/

⁵ Infrastructuurtrustfonds EU-Afrika (ITF) in 2007, Investeringsfaciliteit voor het nabuurschapsbeleid (NIF) in 2008, Investeringskader voor de Westelijke Balkan (WBIF) in 2010, Investeringsfaciliteit voor Latijns-Amerika (LAIF) in 2010, Investeringsfaciliteit voor Centraal-Azië (IFCA) in 2010, Caribische investeringsfaciliteit (CIF) in 2012, Aziatische investeringsfaciliteit (AIF) in 2012 en Investeringsfaciliteit voor de Stille Oceaan (IFP) in 2012.

⁶ Zie het persbericht van de Commissie van 29.11.2010 (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1621_en.htm), waarin staat: „Dit vernieuwende initiatief zal ook de verslaggeving en transparantie inzake de EU-financiering op klimaatgebied verbeteren.”

Bron: SEC(2011) 487 definitief en SEC(2010) 409 definitief.

DOOR DE COMMISSIE EN VIER VOOR DE CONTROLE GESELECTEERDE EU-LIDSTATEN GEHANTEERDE DEFINITIES VOOR DE BEGRIPPEN „NIEUW EN AANVULLEND”

	Definitie voor FSF-verslaglegging
Europese Commissie	<ul style="list-style-type: none"> - nieuw: komt bovenop reeds overeengekomen steun voor acties met klimaatrelevantie (1, 2, 4) - aanvullend: afkomstig uit de niet-toegewezen marge onder het plafond voor externe uitgaven uit de EU-begroting; houdt derhalve geen verlaging in van andere geprogrammeerde ontwikkelingsfinanciering en komt daar evenmin voor in de plaats (aanvullend ten opzichte van de oorspronkelijk voor ontwikkelingssamenwerking en klimaatmaatregelen in 2010-2012 geprogrammeerde financiering) (1, 4)
Duitsland	<ul style="list-style-type: none"> - nieuw: financiering uit innovatieve financieringsbronnen (bijv. door de veiling van emissierechten in het kader van de EU-regeling voor het verhandelen van emissierechten (ETS)) (1) - aanvullend: financiering die klimaatgerelateerde financiering aanvult ten opzichte van het referentiejaar 2009 (1, 2, 4)
Frankrijk	<ul style="list-style-type: none"> - integratie van de financiering voor ontwikkeling en klimaatverandering; streefniveaus noch het aanvullende karakter gespecificeerd (4) - onderdeel van de verhoogde toezegging voor klimaatfinanciering in Frankrijk, telt gedeeltelijk mee bij het nationale ODA (2, 4)
Italië	<ul style="list-style-type: none"> - Precieze informatie ontbreekt (een combinatie van verschillende definities, bijv. in aanvulling op klimaatgerelateerde financiering in een bepaald referentiejaar en/of op het jaarlijkse gemiddelde aan klimaatgerelateerde financiering over een specifieke referentieperiode) (1, 4).
Verenigd Koninkrijk	<ul style="list-style-type: none"> - De verbintenis is afkomstig uit de stijgende ODA-begroting van het VK, die tegen 2013 0,7 % van het bruto nationaal inkomen zou moeten uitmaken (1, 4).

Bronnen:

- (1) Vragenlijst voor de EU-lidstaten ten behoeve van het Verslag over de verantwoordingsplicht 2011 (http://ec.europa.eu/europeaid/how/accountability/eu-annual-accountability-reports/country_answers_en.htm).
- (2) Verslag „Has the EU kept its Fast-start Climate Finance promises?“, mei 2010, CAN Europe e.a.
- (3) Informatie van de website die het Nederlandse ministerie van Infrastructuur en Milieu heeft gelanceerd (www.faststartfinance.org/home).
- (4) Studie van het Europees Parlement door directoraat-generaal Extern Beleid — „Briefing on Climate Change Financing: The concept of additionality in the light of the Commission proposal for a development cooperation instrument (DCI) for 2014-2020“, juni 2012.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE EN DE EDEO

SAMENVATTING

IV.

De Commissie en de lidstaten hebben in september 2013 hun standpunt over de strategieën en benaderingen voor het opvoeren van de klimaatfinanciering meegedeeld aan het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC), als bijdrage tot de toezeggingen die alle ontwikkelde landen voor 2020 hebben gedaan. In hetzelfde kader van de werkgroep inzake energie en klimaatverandering van het Comité voor de economische politiek heeft de Commissie verscheidene pogingen gedaan om een definitie van particuliere klimaatfinanciering op te nemen in de conclusies van de Raad van mei en oktober.

De Commissie is van mening dat er aan de FSF-toezegging is voldaan, waarbij de in de desbetreffende UNFCCC-documenten vastgelegde parameters zijn aangehouden. Wij zijn echter ook van mening dat een aantal methodologische aspecten nog verder moet worden uitgewerkt en dat hierover op internationaal en EU-niveau overeenstemming moet worden bereikt om ervoor te zorgen dat het systeem robuuster wordt.

De Commissie heeft getracht te snoeien in de wildgroei van klimaatfondsen, bijvoorbeeld door een actieve rol te spelen bij de aanvankelijke werkzaamheden voorafgaand aan de oprichting van het Groene Klimaatfonds. Daarnaast heeft de Commissie samen met de lidstaten het standpunt gesteund dat dit fonds het voornaamste kanaal moet worden voor het verstrekken van financiering in het kader van het Verdrag.

V.

De Commissie en de EDEO stemmen hiermee in en zullen op de hieronder beschreven manier initiatieven nemen om de coördinatie te verbeteren.

VI. a) Eerste streepje

De Commissie zal een discussie met de lidstaten op gang brengen over het lanceren van een stappenplan, maar wat er uiteindelijk wordt besloten, zal afhankelijk zijn van de lidstaten.

VI. a) Tweede streepje

De Commissie is het hiermee eens. Volgens planning zal er in december 2013 een onafhankelijke beoordeling van het Wereldwijde bondgenootschap tegen klimaatverandering van start gaan.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE EN DE EDEO

OPMERKINGEN

VI. b)

De Commissie en de EDEO stemmen in met de aanbeveling. Er bestaat al een basisregeling voor verslaglegging met betrekking tot verbintenissen in het kader van het streefdoel van 20 %.

Daarnaast zal de Commissie gegevens over voor het klimaat relevante verbintenissen opnemen in de jaarverslagen.

VI. c) Eerste streepje

De Commissie stemt in met deze aanbeveling en zal samenwerken met de lidstaten om op tijd voor de rapportage voor 2014 in het kader van de verordening betreffende het bewakingssysteem overeenstemming te bereiken over een gemeenschappelijke EU-norm voor toezicht, verslaglegging en verificatie van klimaatfinanciering door de overheid.

Bovendien zal de Commissie er samen met de lidstaten aan werken de recente besluiten te implementeren die zijn genomen in het kader van de 19e conferentie van de partijen bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC COP 19, november 2013) inzake de rapportage over klimaatfinanciering en in het kader van de OESO-DAC.

VI. c) Tweede streepje

De Commissie is het hiermee eens. De Commissie zal ernaar streven om de uitwisseling van informatie over steun en intensievere samenwerking op de agenda te krijgen van de deskundigengroep inzake uitvoeringsmiddelen en het netwerk voor groene diplomatie.

De Commissie stelt ook voor om de discussie op gang te brengen in de deskundigengroep inzake multilaterale milieuovereenkomsten, subgroep klimaatverandering.

29.

De Commissie en de EDEO zijn het ermee eens dat de coördinatie van de toegewezen hulp op wereldniveau zwak is. De Commissie en de EDEO zullen ernaar streven de coördinatie op EU-niveau van klimaatfinanciering te verbeteren door middel van deskundigengroepen op dit gebied, zodat de complementariteit van de inspanningen wordt vergroot.

30.

De Commissie en de EDEO zijn het ermee eens dat de EU tegen eind 2011 op het gebied van gezamenlijke programmering niet de gehoopte vorderingen had gemaakt. Sindsdien hebben rond de 40 landen toezeggingen inzake gezamenlijke programmering gedaan.

32.

De coördinatie kan ongetwijfeld worden verbeterd, maar de Commissie wijst erop dat er in Indonesië initiatieven zijn ontplooid zoals tweemaandelijks EU-coördinatievergaderingen betreffende klimaatverandering. Er zijn dus veel inspanningen op het gebied van coördinatie geleverd.

Tekstvak 1

Met de aanvankelijk voorgestelde oplossing (gefinancierd door het Verenigd Koninkrijk en Oxfam), die reeds geïmplementeerd was, kon niet worden voorzien in de volledige behoefte aan drinkwater in Bainpara en omstreken, waardoor alle belanghebbenden, met inbegrip van de uiteindelijke begunstigen, de regering en de donororganisaties, zich genoodzaakt zagen een bredere (door de EU medegefinancierde) oplossing te vinden. Als gevolg van deze ervaring is de coördinatie onder de belanghebbenden sterk verbeterd.

33. (a)

Vanaf midden 2015 zal de EU-hulp worden gesynchroniseerd met het zevende vijfjarenplan 2015-2020 van Bangladesh. Verder zet de EU zich in voor de lancering van een gezamenlijke programmering op bepaalde gebieden met belangstellende EU-lidstaten. Hiervoor moet het MIP 2014-2020 voor de resterende vijf jaar worden herzien en eventueel worden gewijzigd.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE EN DE EDEO

34.

De Commissie en de EDEO wijzen erop dat coördinatie niet zozeer door de concurrentie tussen de donoren, maar door het aantal donoren moeilijk is. Afgezien daarvan is het voornaamste probleem het gebrek aan coördinatie op regeeringsniveau.

35.

Om de genoemde reden wordt het merendeel van de klimaatfinanciering in Bangladesh afzonderlijk geregeld (dat wil zeggen via door donoren beheerde projecten of zoals hieronder beschreven via door de Wereldbank beheerde trustfondsen).

37.

In Indonesië leveren de ontwikkelingspartners een gezamenlijke inspanning op het gebied van corruptiebestrijding door middel van de PNPM Support Facility (PSF), een door de Wereldbank beheerd multidonorfonds.

39.

De Commissie biedt steun aan regeringen om de problemen op het gebied van prioritering en coördinatie aan te pakken, bijvoorbeeld door middel van het Wereldwijde bondgenootschap tegen klimaatverandering (GCCA). Onder meer in de volgende landen wordt de regering door het GCCA ondersteund bij het opzetten van een coördinatiemechanisme: Bhutan, Cambodja, Gambia, Guyana, Lesotho, Nepal, Salomonseilanden, Seychellen en Tsjaad.

41.

In de conclusies van de Raad (Ecofin) van 15.10.2013 is bevestigd „dat de EU en haar lidstaten zich ertoe hebben verbonden meer klimaatfinanciering in het kader van zinvolle mitigatiemaatregelen en transparantie van de uitvoering bijeen te brengen, teneinde hun aandeel te leveren aan de doelstelling van de ontwikkelde landen om uiterlijk in 2020 100 miljard dollar per jaar bijeen te brengen uit een breed scala van [...] bronnen [...]”. De Commissie ontwikkelt momenteel een EU-visie over het opvoeren van de klimaatfinanciering tegen 2020. De EU en de lidstaten hebben het UNFCCC in september 2013 ingelicht over hun standpunten betreffende strategieën en benaderingen voor het opvoeren van de klimaatfinanciering. Het desbetreffende document is beschikbaar op: http://unfccc.int/files/documentation/submissions_from_parties/application/pdf/cop_suf_eu_02092013.pdf

41. (a)

Met betrekking tot een definitie van particuliere klimaatfinanciering zijn er binnen het Comité voor de economische politiek besprekingen gevoerd, die zullen worden voortgezet op basis van de resultaten van de UNFCCC-COP die van 11 tot 22 november 2013 in Warschau heeft plaatsgevonden.

41. (b)

Elke ontwikkelde EU-lidstaat heeft toegezegd meer middelen voor klimaatfinanciering vrij te maken. Daarnaast heeft de verbintenis voor een bedrag van 100 miljard dollar betrekking op alle ontwikkelde landen van de wereld. Een EU-stappenplan is derhalve geen voorwaarde om de klimaatfinanciering door de individuele lidstaten uit te breiden. Een stappenplan kan evenmin afzonderlijk van bijdragen door andere ontwikkelde landen worden beschouwd.

Het zijn de lidstaten die uiteindelijk besluiten over een stappenplan.

44.

Er is een verschil tussen „beloften” en „toezeggingen”. De Commissie past Rio-indicatoren toe op vastgelegde middelen, dus pas als het definitieve besluit is genomen. Het is derhalve gewaarborgd dat de betaling zal plaatsvinden. Bovendien kan de Commissie via het gemeenschappelijke Relex-informatiesysteem (CRIS) tot betaling overgaan indien zij daar via het rapportagekader om is verzocht.

49.

De Commissie is ook van mening dat de lidstaten uiteenlopende benaderingen gebruiken om de uitgaven voor het klimaat op basis van Rio-indicatoren te kwantificeren. Met het oog op toekomstige harmonisering worden de verschillende benaderingen op het niveau van de OESO-DAC en de EU geanalyseerd.

54.

Het totaalbedrag van 7,34 miljard euro is door de Commissie berekend op basis van het jaarlijkse totaalbedrag dat elke lidstaat heeft verstrekt, hetgeen volledig in overeenstemming is met het mandaat van de Commissie in het kader van gedeelde bevoegdheden.

Aangezien de door de Rekenkamer gebruikte lijst met voorbeelden van interventies niet als uitputtend mag worden beschouwd, is deze lijst uiteraard niet representatief voor het verstrekte totaalbedrag.

De Commissie heeft de lijst met voorbeelden van interventies samengesteld op basis van door de lidstaten verstrekte gegevens. De lijst omvat talrijke **voorbeelden van projecten**, hetgeen duidelijk is aangegeven op de website van de Commissie en in de titel van de tabel.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE EN DE EDEO

55.

De FSF-toezegging is nagekomen, waarbij de in de desbetreffende UNFCCC-documenten vastgelegde parameters zijn aangehouden.

59.

De Commissie heeft getracht de versnippering van klimaatfondsen terug te dringen, bijvoorbeeld door een actieve rol te spelen bij de aanvankelijke werkzaamheden voorafgaand aan de oprichting van het Groene Klimaatfonds. Daarnaast heeft de Commissie samen met de lidstaten het standpunt gesteund dat dit fonds het voornaamste kanaal moet worden voor het verstrekken van financiering in het kader van het Verdrag. Er vindt een regelmatige dialoog tussen deskundigen en samenwerking plaats tussen de Commissie en de lidstaten inzake klimaatfinanciering binnen een aantal permanente EU-werkgroepen.

61.

De Commissie heeft het GCCA in haar eigen programmering opgenomen. De interventies in het kader van het GCCA, met inbegrip van steun voor het algehele initiatief, worden vastgelegd, goedgekeurd en gerapporteerd in het kader van het thematische programma inzake het milieu en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen, waaronder energie (ENRTP) en het tiende Europese Ontwikkelingsfonds.

Vijf lidstaten hebben het door de Commissie op gang gebrachte GCCA medegefinancierd. Het GCCA heeft gediend als doeltreffend kanaal voor het verstrekken van snelstartfinanciering voor een aantal EU-lidstaten (31 miljoen euro van Ierland; 1,2 miljoen euro van Cyprus en 0,8 miljoen euro van Estland).

Daarnaast worden via het GCCA individuele interventies door zeven EU-lidstaten medegefinancierd.

62.

De Commissie heeft het GCCA om de volgende redenen gehandhaafd:

1. Behalve financiële ondersteuning biedt het GCCA ook technische ondersteuning alsmede een platform voor dialoog en de uitwisseling van ervaringen.
2. Het GCCA dient ook als katalysator voor het bevorderen van de integratie van klimaatverandering in de reguliere EU-ontwikkelingshulp. De aard van het GCCA wijkt dus af van die van andere verticale fondsen.
3. Het Groene Klimaatfonds is nog niet operationeel.

Teneinde de administratieve belasting voor ontwikkelingslanden te verlichten, is het GCCA aangepast, onder meer door GCCA-programma's af te stemmen op nationale strategieën en programma's, en door het focussen op het integreren van klimaatverandering in nationale ontwikkelingsprocessen.

ANTWOORDEN VAN DE COMMISSIE EN DE EDEO

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

65.

De Commissie en de EDEO stemmen hiermee in en zullen op de hieronder beschreven manier initiatieven nemen om de coördinatie te verbeteren.

67.

De Commissie en de EDEO zullen hun inspanningen versterken om de coördinatie inzake klimaatfinanciering tussen de Commissie en de lidstaten te verbeteren, in het kader van bestaande deskundigengroepen (bijvoorbeeld het Comité voor de economische politiek (EPC), de deskundigengroep inzake uitvoeringsmiddelen (EGI) en de deskundigengroep inzake aanpassing (EGA)).

68.

De Commissie heeft pogingen ondernomen om te snoeien in de wildgroei van klimaatfondsen, bijvoorbeeld door een actieve rol te spelen bij de aanvankelijke werkzaamheden voorafgaand aan de oprichting van het Groene Klimaatfonds. Daarnaast heeft de Commissie samen met de lidstaten het standpunt gesteund dat dit fonds het voornaamste kanaal moet worden voor het verstrekken van financiering in het kader van het Verdrag.

Aanbeveling 1

De Commissie zal een discussie met de lidstaten op gang brengen over het lanceren van een stappenplan, maar wat er uiteindelijk wordt besloten, zal afhankelijk zijn van de lidstaten.

Aanbeveling 2

De Commissie stemt in met deze aanbeveling en zal samenwerken met de lidstaten om op tijd voor de rapportage voor 2014 in het kader van de verordening betreffende het bewakingssysteem overeenstemming te bereiken over een gemeenschappelijke EU-norm voor toezicht, verslaglegging en verificatie van klimaatfinanciering door de overheid.

Bovendien zal de Commissie er samen met de lidstaten aan werken de recente besluiten te implementeren die zijn genomen in het kader van de 19e conferentie van de partijen bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (UNFCCC COP 19, november 2013), inzake de rapportage over klimaatfinanciering en in het kader van de OESO-DAC.

Aanbeveling 3

De Commissie en de EDEO stemmen in met de aanbeveling. Er bestaat al een basisregeling voor verslaglegging met betrekking tot verbintenissen in het kader van het streefdoel van 20 %. De Commissie zal binnen de komende 12 maanden het Rio-indicatorstelsel herzien, waarbij zwakke punten zullen worden geconstateerd en maatregelen zullen worden voorgesteld waarmee de toepassing van het systeem wordt verbeterd.

Daarnaast zal de Commissie gegevens over voor het klimaat relevante verbintenissen opnemen in de jaarverslagen.

Aanbeveling 4

De Commissie stemt in met de aanbeveling. Volgens planning zal er in december 2013 een onafhankelijke beoordeling van het Wereldwijde bondgenootschap tegen klimaatverandering van start gaan.

Aanbeveling 5

De Commissie is het eens met de aanbeveling en zal zich inzetten om de uitwisseling van informatie over steun en versterkte coördinatie op de agenda te krijgen van de deskundigengroep inzake uitvoeringsmiddelen en het netwerk voor groene diplomatie.

De Commissie stelt ook voor om de discussie op gang te brengen in de deskundigengroep inzake multilaterale milieuovereenkomsten, subgroep klimaatverandering.

Europese Rekenkamer

Speciaal verslag nr. 17/2013
EU-klimaatfinanciering in de context van externe steun

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie

2014 — 48 blz. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-600-3

doi:10.2865/2036

WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefoongebieden of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Betaalde abonnementen:

- bij een van de verkoopkantoren van het Bureau voor publicaties van de Europese Unie (http://publications.europa.eu/others/agents/index_nl.htm).

KLIMAATVERANDERING VORMT EEN FUNDAMENTELE BEDREIGING VOOR DE ECONOMISCHE ONTWIKKELING VAN ONTWIKKELINGSLANDEN EN VOOR HET VERWENZELIJKEN VAN DE MILLENNIUMDOELSTELLINGEN VOOR ONTWIKKELING. DE EU EN HAAR LIDSTATEN LEVEREN SAMEN DE GROOTSTE BIJDRAGE AAN DE INTERNATIONALE KLIMAATFINANCIERING. IN DIT VERSLAG WORDT GECONCLUDEERD DAT DE COMMISSIE DE UIT DE EU-BEGROTING EN HET EOF BEKOSTIGDE KLIMAATGERELATEERDE UITGAVEN VOOR ONTWIKKELINGSLANDEN GOED HEEFT BEHEERD. OM DE IMPACT VAN DE EU-KLIMAATFINANCIERING TE MAXIMALISEREN, IS ECHTER AANZIENLIJKE VERBETERING VAN DE COÖRDINATIE TUSSEN DE COMMISSIE EN DE EU-LIDSTATEN NODIG: VERBETERING VAN DE ONDERLINGE COMPLEMENTARITEIT VAN PROGRAMMA'S, OVEREENSTEMMING OVER DE MANIER WAAROP DE KLIMAATFINANCIERING TEGEN 2020 MOET WORDEN GEÏNTENSIVEERD, VERSTERKING VAN DE TOEZICHT-, VERIFICATIE- EN VERSLAGLEGGINGSSYSTEMEN EN BEPERKING VAN DE VERSNIJPERING VAN DE KLIMAATFINANCIERING.



EUROPESE REKENKAMER



ISBN 978-92-9241-600-3



9 789292 416003