

Vergaderjaar 2007–2008

31 250

Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking

Nr. 13

BRIEF VAN DE MINISTERS VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 mei 2008

Hierbij hebben wij het genoegen u het rapport «*Clean and sustainable? An evaluation of the contribution of the clean development mechanism (CDM) to sustainable development in host countries*» aan te bieden.¹ Het rapport is opgesteld onder verantwoordelijkheid van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken in samenwerking met het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het betreft de eerste evaluatie van de bijdrage aan duurzame ontwikkeling van de overheidsprogramma's betreffende het Clean Development Mechanism (CDM) en de voorafgaande pilot fase-Activities Implemented Jointly (AIJ). Als zodanig heeft dit rapport een grote nieuws waarde en draagt zeker bij aan het vergroten van de kennis over de werking, kansen en beperkingen van de marktconforme mechanismen.

Het CDM is één van de zogenaamde flexibele mechanismen uit het Kyoto protocol van 1997. Het instrument biedt landen met een verplichting voor het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen de flexibiliteit een deel daarvan via klimaatprojecten in ontwikkelingslanden te realiseren. Eén van de doelstellingen voor dergelijke projecten is dat deze naast het reduceren van emissies van broeikasgassen bijdragen aan duurzame ontwikkeling in de gastlanden. Dit mechanisme is niet alleen goed voor het klimaat maar kan ook bijdragen aan armoedebestrijding. Het vergroten van de samenhang tussen klimaatbeheersing en armoedebestrijding is een belangrijk onderdeel van het duurzaamheidsbeleid van de regering.

Nederland was één van de eerste deelnemers aan het CDM. In 2001 heeft het Ministerie van VROM een aanschaffingsprogramma voor het CDM gelanceerd. Inmiddels zijn er meer dan 60 projecten in ontwikkeling. Een deel van die projecten is reeds gestart en een deel moet nog beginnen. De projecten lopen door tot 2012 of langer.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Nederland was al eerder actief in AIJ. AIJ is een instrument onder het Klimaatverdrag van 1992 en de voorloper van zowel het CDM, als de overige flexibele mechanismen uit het Kyoto Protocol. Via AIJ konden landen ervaringen opdoen met het gezamenlijk opzetten van verschillende soorten klimaatprojecten. Daarbij is overdracht van emissiereducties niet toegestaan. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft een programma van 19 projecten gefinancierd, waarvan 5 in een aantal ontwikkelingslanden en de overige in landen in Oost-Europa.

In de studie is onderzocht of de door Nederland gefinancierde projecten onder het CDM en de AIJ hebben bijgedragen aan duurzame ontwikkeling. Er zijn internationaal geen criteria overeengekomen om deze duurzaamheid te toetsen. Het bepalen van de bijdrage van CDM projecten aan duurzame ontwikkeling in eigen land is het prerogatief van de ontwikkelingslanden. Hoewel de vermindering van broeikasgasemissies een positieve invloed heeft op het klimaat en veelal op de lokale luchtkwaliteit, kunnen CDM projecten ook een bijdrage leveren op bijvoorbeeld sociaal en economisch vlak door overdracht van technologie, betere voorzieningen voor lokale gemeenschappen, meer werkgelegenheid en verminderde afhankelijkheid van fossiele brandstoffen. Tegelijkertijd mogen CDM projecten geen significante negatieve neveneffecten hebben voor mens, dier, economie en milieu.

Aangezien er geen internationaal vastgestelde criteria voor de bepaling van de bijdrage van CDM aan duurzame ontwikkeling bestaan, hebben de onderzoekers criteria ontwikkeld uit de literatuur op dit terrein. Zij onderscheiden criteria voor het milieu (met onder meer water- en luchtkwaliteit en biodiversiteit), economische criteria (zoals effecten op de economische ontwikkeling, werkgelegenheid en de overdracht van technologie) en sociale criteria (zoals vermindering van armoede, gelijke kansen voor mannen en vrouwen en effecten op de gezondheid).

Voor de CDM projecten hebben de onderzoekers 44 projecten uit de Nederlandse portefeuille geselecteerd op basis van een evenwichtige geografische spreiding en spreiding van technologie. Deze projecten zijn beoordeeld op basis van de projectdocumenten zelf en vragenlijsten onder vertegenwoordigers van de betrokken autoriteiten in het gastland.

De studie is op het juiste moment verschenen. Immers, onlangs is op Bali het startsein gegeven voor mondiale onderhandelingen die moeten leiden tot overeenstemming over een verdrag ter opvolging van het Kyoto protocol. De regering hecht grote waarde aan een positieve uitkomst van deze onderhandelingen en zal zich hiervoor actief inzetten. Marktconforme mechanismen vormen een belangrijk element van het onderhandelingspakket. Indien deze instrumenten op de juiste manier worden vormgegeven, kunnen zij een belangrijke bijdrage leveren aan twee belangrijke prioriteiten van de regering: mitigatie van klimaatverandering en vermindering van armoede. Inzichten in de werking van de huidige instrumenten kunnen bijdragen aan het verbeteren van deze instrumenten nu en in de toekomst. De regering heeft daarom met grote belangstelling kennis genomen van deze studie. Onderstaand volgt de reactie van de regering op de belangrijkste bevindingen van de evaluatie.

Activities Implemented Jointly

In de studie zijn 5 van de 19 AIJ projecten onderzocht op hun bijdrage aan duurzame ontwikkeling; deze 5 projecten zijn alle gelegen in ontwikkelingslanden. Vier van de vijf projecten dragen aantoonbaar bij aan duurzame ontwikkeling. De regering onderschrijft de belangrijkste conclusies uit het rapport dat: 1) projecten dienen aan te sluiten op de lokale vraag;

2) actieve partners uit het gastland bij de activiteit betrokken moeten zijn; 3) de activiteiten doordacht moeten zijn ontworpen; en 4) dat ze een nulmeting dienen te bevatten. De beste duurzaamheidscore werd behaald door een biogasproject in Vietnam voor lokale boeren .

Clean Development Mechanism

In de evaluatie zijn 44 projecten van het overheidsaanschaffingsprogramma beoordeeld. De evaluatie richt zich op de verwachte bijdrage van deze projecten aan duurzame ontwikkeling in de gastlanden.

De regering vindt het belangrijk dat klimaatprojecten bijdragen aan duurzame ontwikkeling van het gastland en acht zich gecommiteerd aan het zoveel mogelijk zekerstellen van deze bijdrage. Deze doelstelling is nagestreefd door het opleggen van specifieke eisen aan de geselecteerde uitvoeringsorganisaties en bij het vaststellen van de selectiecriteria voor de projecten. Tevens wil de overheid duurzame ontwikkeling stimuleren door bedrijven te informeren over duurzaamheidscriteria. Zo wijst de overheid bedrijven bij het verlenen van instemming voor deelname aan CDM op bestaande keurmerken en criteria die de bijdrage aan duurzaamheid waarborgen, waaronder «Gold Standard», ISO 14000, de aanbevelingen van de World Commission on Dams en het «Greenhouse gas Protocol» van de World Business Council for Sustainable Development.

De regering deelt de conclusies van de evaluatie dat CDM projecten naar verwachting een positieve bijdrage zullen leveren aan duurzame ontwikkeling.

Hierbij onderschrijft de regering ook het onderscheid dat gemaakt wordt naar effecten die direct samenhangen met een vermindering van de emissies van broeikasgassen (bijvoorbeeld energievoorzieningszekerheid, verminderde afhankelijkheid van fossiele brandstoffen, verbetering luchtkwaliteit, etc) en de meer indirecte effecten, waarvan de realisatie soms onzekerheden kent. De regering benadrukt dat met name bij de 2 gecontracteerde HFC- projecten (hydrofluorocarbon) extra eisen zijn gesteld om een bijdrage aan duurzame ontwikkeling zeker te stellen door óf een deel van de financiële opbrengst verifieerbaar en handhaafbaar te besteden aan duurzame ontwikkeling voor de lokale bevolking, óf een toezegging van de (Chinese) overheid de 65% heffing op HFC projecten te besteden aan uitgaven die direct samenhangen met bestrijding van klimaatverandering.

De evaluatie bevat een aantal suggesties ter verbetering. De regering gaat daar onderstaand nader op in. Hierbij wordt aangetekend dat hoewel een deel van deze aanbevelingen al in de praktijk wordt toegepast, het CDM aankoopprogramma door de overheid (nagenoeg) is voltooid, waardoor de aanbevelingen vooral betrekking kunnen hebben op eventueel toekomstige aankopen na 2012 onder een nieuw internationaal klimaatregime. De aanbevelingen kunnen ook relevant zijn voor bedrijven die gedurende de resterende looptijd van het Kyoto protocol actief zijn op de koolstofmarkt.

Optimaliseren van de bijdrage aan duurzame ontwikkeling van CDM-projecten

In de studie zijn enkele opties voorgesteld voor het reduceren van de onzekerheid over met name de indirecte bijdrage aan duurzame ontwikkeling. Voorbeelden zijn:

- 1) Belastingen, op te leggen door de gastlanden, waarbij de opbrengst wordt aangewend ter bevordering van lokale duurzame ontwikkeling,
- 2) Monitoring van de indirecte bijdrage aan duurzame ontwikkeling

- 3) Contractuele bepalingen voor de aanwending van (een deel van) de opbrengsten voor duurzame doeleinden.
- 4) het betalen van een opslagpremie, die wordt aangewend voor duurzame doeleinden.

De regering wijst erop dat bij de eerder vermelde contractering van HFC projecten, alsmede via haar deelname aan het Community Development Carbon Fund (CDCF) reeds met diverse van deze opties wordt gewerkt.

Een van de conclusies van de evaluatie is dat projecten die betrekking hebben op windenergie, energie-efficiency en opvang van stortplaatsgassen naar verwachting een significante bijdrage zullen leveren aan duurzame ontwikkeling, terwijl de bijdrage van biomassa, HFC, de opvang van vluchtige gassen en geothermische energieopwekkingprojecten naar verwachting gematigd zou zijn.

De regering is van oordeel dat deze conclusies zeer sterk afhankelijk zijn van de lokale omstandigheden van het betrokken project en daardoor geen eenduidig generiek oordeel over diverse technieken of soorten projecten weerspiegelen. Dit geldt niet voor HFC projecten die zonder extra maatregelen geen grote bijdrage leveren aan duurzame ontwikkeling, anders dan emissiereductie.

Geografische spreiding

Een evenwichtige geografische spreiding is net als capaciteitsopbouw en technologieoverdracht één van de ambities van het CDM. Nederland streeft naar een zo divers mogelijke CDM portefeuille met projecten van verschillende soorten en omvang, verspreid over alle regio's. In de studie wordt aanbevolen een betere geografische spreiding te bereiken, door een premie boven de marktprijs te bieden voor projecten in Afrika en Zuidoost Azië, investeringsmogelijkheden te bevorderen, CDM-projecten te identificeren door middel van bijvoorbeeld capaciteitsopbouwfondsen en investeerders te stimuleren om kleinere projecten op te nemen in hun portefeuilles.

De regering voert actief beleid ter stimulering van evenwichtige geografische spreiding van CDM projecten. Zo neemt Nederland deel aan het eerdergenoemde CDCF (een Wereldbankfonds voor kleinschalige projecten in de minst ontwikkelde regio's) en in samenwerking met de FMO wordt actief gewerkt aan contractering van projecten in Afrika. In de internationale onderhandelingen heeft Nederland bijgedragen aan het vaststellen van CDM regels voor programma's voor zeer kleinschalige klimaatprojecten, zodat programma's voor bijvoorbeeld het verspreiden van energiezuinige lampen en kookoventjes worden toegelaten onder het CDM. De regering zal zich waar mogelijk ook in de toekomst inzetten voor vereenvoudigen van de regels voor kleinschalige projecten en voor een evenwichtige geografische spreiding.

Marktontwikkeling in het klimaatbeleid heeft geleid tot de huidige ontwikkeling en groei van CDM. Dit heeft echter ook zijn keerzijde. Immers vraag, aanbod en projectrisico's zijn inmiddels bepalend voor de prijsstelling en premies boven de marktprijs hebben daarop beperkte of geen invloed meer. Afrika en Zuidoost Azië zijn tot voor kort onder meer achtergebleven door het gebrek aan capaciteitsopbouw, maar zeker ook door een ongunstig investeringsklimaat. Alleen door als koper bewust die extra inspanning (of risico's) te aanvaarden zijn extra CDM projecten in Afrika en delen van Zuidoost Azië te realiseren.

Nederland is succesvol geweest in het helpen van ontwikkelingslanden bij het opbouwen van capaciteit om deel te nemen aan het CDM. Deze activiteiten dragen er toe bij dat landen die wegens gebrek aan capaciteit niet of te weinig gebruik maken van CDM financiering, toegang krijgen tot dit mechanisme. CDM capaciteitsopbouw zal worden voortgezet. Voorts zal worden bijgedragen aan de ontwikkeling van activiteiten op de vrijwillige markt.

In de studie wordt geconstateerd dat omdat Nederland de capaciteitsopbouw (gefinancierd vanuit ontwikkelings samenwerking) strikt scheidt van de inkoop van emissierechten, kansen voor positieve publiciteit en synergiewinst in ontwikkelingslanden aan ons voorbijgaan wanneer andere landen de emissierechten opkopen van de veelal hoogwaardige projecten die met Nederlands geld zijn ondersteund, dan wel met Nederlands geld geschikt zijn gemaakt voor deelname aan het CDM.

De regering is van mening dat, hoewel het beginsel van de scheiding tussen de opkoop van rechten en het ontwikkelen van projecten moet blijven bestaan, deze inderdaad effectiever kan worden georganiseerd. Enerzijds is capaciteitsopbouw die zich richt op de kansen van een ontwikkelingsland veel effectiever en bovendien past dit in het streven te komen tot één transparante wereldmarkt voor emissierechten. De regering constateert anderzijds dat er zich belangrijke wijzigingen op de CDM markt hebben voorgedaan. Deze markt is inmiddels veranderd van een kopersmarkt in een verkopersmarkt. Deze ontwikkeling biedt de mogelijkheid om te streven naar betere synergie tussen het inkoopprogramma en de capaciteitsopbouw, zonder dat er onredelijke druk op de verkoper zou worden uitgeoefend om de kredieten aan Nederland te verkopen. Bij een eventuele hervatting van de inkoop van CDM-certificaten zullen de mogelijkheden om het inkoopprogramma en het capaciteitsopbouwprogramma beter op elkaar af te stemmen nader worden onderzocht.

Leerpunten

De regering steunt het internationaal vastgelegde beginsel dat het gastland bepaalt of een project voldoet aan haar eigen beleid voor duurzame ontwikkeling. Zo is ook het afkomen van opbrengsten van emissierechten de verantwoordelijkheid van het betreffende land. In deze situatie dragen ook projecten met relatief beperkte directe positieve effecten bij aan emissiereductie en duurzame ontwikkeling.

Het bereiken van duurzame ontwikkeling is een mondiale opgave. De regering blijft daarom een evenwichtige mondiale spreiding van CDM projecten nastreven en is daarom bereid om voor projecten in sommige regio's met een minder gunstig investeringsklimaat een verhoogd risico te aanvaarden.

De regering hecht eraan dat de projecten de beginselen van maatschappelijk verantwoord ondernemen respecteren. De projecten mogen geen ernstige negatieve gevolgen voor mens of natuur veroorzaken. Toepassing van internationale standaarden heeft ertoe bijgedragen dat dit uitgangspunt kan worden gewaarborgd.

Tot slot, met de implementatie van CDM heeft Nederland waardevolle ervaringen ten aanzien van het gelijktijdig bevorderen van emissiereducties en armoedebestrijding opgedaan. Doordat het CDM overheidsaankoopprogramma nagenoeg voltooid is, zijn deze goede ervaringen

relevant met name voor bedrijven, gastlanden en eventuele toekomstige aankopen na 2012.

Er zijn diverse manieren om de bijdrage van klimaatprojecten aan duurzame ontwikkeling zeker te stellen. De volgende positieve ervaringen wil de regering daarbij in het bijzonder benadrukken:

- *Invloed in de voorselectie.* De koper kan door middel van selectiecriteria een hogere bijdrage aan duurzame ontwikkeling stimuleren. De selectiecriteria kunnen variëren van projectspecifieke, zoals het in acht nemen van de aanbevelingen voor energieopwekking door grootschalige waterkracht (Guidelines World Commission on Dams), tot meer algemene eisen ten aanzien van certificatie, zoals bijvoorbeeld ISO of de Golden Standard.
- *Klimaatprojecten financieren duurzame projecten van derden.* Met name wanneer de bijdrage aan duurzame ontwikkeling, anders dan broeikasgasreducties, niet direct uit het klimaatproject zelf voortvloeit, kan contractueel worden vastgelegd dat een deel van de opbrengsten van de verkoop van reductie-units naar een ander project gaat dat wel aantoonbaar bijdraagt aan duurzame ontwikkeling. Dit kan gekoppeld worden aan een toeslag voor extra duurzame projecten. Een voorbeeld is een stortplaats project, dat een deel van de opbrengsten doneert aan een programma voor verbetering van de levensomstandigheden in een arme wijk.
- *Een nationaal fonds voor duurzame ontwikkeling.* Een gastland kan zelf de bijdrage van klimaatprojecten aan duurzame ontwikkeling zekerstellen. Een voorbeeld is China, dat 65% heffing legt op de verkoopprijs van broeikasgasreducties van HFC en N2O-projecten. Deze heffing gaat naar een fonds voor duurzame ontwikkeling op het gebied van voorkomen of bestrijden van klimaatverandering.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer