

21 501-07 Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 2081 Brief van de minister van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 december 2024

Op 11 september jl. publiceerde de Europese Rekenkamer (ERK) haar speciaal verslag “Groene transitie — Onduidelijke bijdrage uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit”.¹ De ERK heeft dit rapport per brief aangeboden aan de vaste commissie voor Klimaat en Groene Groei. Uw Kamer heeft de minister van Klimaat en Groene Groei (KGG) verzocht om een reactie.² De minister van KGG heeft dit verzoek naar mij doorgestuurd, omdat de herstel- en veerkrachtfaciliteit (HVF) onder mijn beleidsverantwoordelijkheid valt. Onderstaand ontvang u een reactie.

Achtergrond

De HVF is opgericht in reactie op de COVID19-pandemie, en heeft een looptijd tot 31 december 2026. De doelstelling, reikwijdte en werkwijze van de HVF zijn vastgelegd in een verordening van 12 februari 2021.³ De faciliteit heeft als algemene doelstelling om de economische, sociale en territoriale cohesie van de Unie te verbeteren. Dit doet zij door onder andere de crisisparaatheid, het aanpassingsvermogen en het groeipotentieel van de lidstaten te verbeteren, en de groene transitie te ondersteunen. De groene transitie vormt daarbij één van zes pijlers waarlangs het toepassingsgebied van de HVF is ingedeeld.⁴

In het kader van de HVF hebben lidstaten herstel- en veerkrachtplannen opgesteld met daarin maatregelen in de vorm van hervormingen en investeringen. Bij het opstellen van hun nationale plannen moesten lidstaten de geraamde kosten voor elke

¹ https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2024-14/SR-2024-14_NL.pdf

² Brief van 25 september 2024 met kenmerk 2024Z13527/2024D34959

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32021R0241>

⁴ De zes pijlers zijn: 1) groene transitie; 2) digitale transformatie; 3) slimme, duurzame en inclusieve groei; 4) sociale en territoriale cohesie; 5) gezondheid en economische, sociale en institutionele veerkracht, en 6) beleid voor de volgende generatie.

maatregel vermelden om het gevraagde bedrag aan subsidies of leningen in het kader van de HVF te rechtvaardigen. Bijzonder aan de HVF is dat de uitbetaling van HVF-middelen plaatsvindt op grond van het behalen van mijlpalen en doelstellingen die aan deze maatregelen zijn verbonden, en niet op basis van gemaakte kosten.

Het doel van de ERK-controle was om te beoordelen of het ontwerp en de uitvoering van de HVF en de herstel- en veerkrachtplannen doeltreffend bijdragen aan de groene transitie. De groene transitie is in HVF-verband een breed begrip en omvat naast doelstellingen op het gebied van klimaatactie, d.w.z. het aanpassen aan en het tegengaan van klimaatverandering, ook doelstellingen op het gebied van biodiversiteit en het milieu. Het ERK-rapport besteedt veel aandacht aan specifiek de klimaatbijdrage, waarvoor een doelstelling geldt. In de HVF-verordening is vastgelegd dat elke lidstaat ten minste 37% van de totale financiële toewijzing van zijn herstel- en veerkrachtplan moet besteden aan klimaatactie. Deze verplichting geldt uitdrukkelijk voor de planningsfase van de HVF, niet voor de uiteindelijk uitvoering van de plannen.

Methodologie voor klimaatbijdrage in HVF-verordening

Om de klimaatbijdrage van 37% op voorhand te berekenen is in de HVF-verordening een methodologie opgenomen. De verordening bevat een lijst van 181 steunverleningsgebieden, die elk worden gekoppeld aan een klimaatcoëfficiënt op basis van het verwachte effect van de activiteit op het klimaat (van 0%, 40% of 100%). De klimaatbijdrage per maatregel wordt berekend door de geraamde kosten van elke HVF-maatregel te vermenigvuldigen met de overeenkomstige klimaatcoëfficiënt, op basis van het toegewezen steunverleningsgebied van de maatregel. Het totale bedrag van de verwachte klimaatbijdrage per lidstaat wordt vervolgens berekend door deze klimaatbijdragen op te tellen.

Bevindingen Europese Rekenkamer

De ERK komt tot de volgende bevindingen.

Ten eerste wordt volgens de ERK de bijdrage van de HVF en de nationale plannen aan de groene transitie mogelijk overschat. De ERK merkt om te beginnen op dat de HVF-verordening, anders dan voor de klimaatbijdrage, niet voorziet in een streefcijfer en traceringsysteem voor de milieumaatregelen die onderdeel zijn van de groene transitie. De “gemeenschappelijke indicatoren” die zijn vastgesteld om de voortgang van de HVF te meten, dekken volgens de ERK de groene transitie niet volledig, en zijn bovendien niet ontworpen om uiteindelijk de effecten van de prestaties van individuele maatregelen op het gebied van klimaat- en milieumaatregelen te volgen. Voor de raming van de klimaatbijdrage van maatregelen in de plannen is er volgens de ERK sprake van een aanzienlijke schatting (“approximatie”). Er wordt niet altijd gebruik gemaakt van de mogelijkheid om maatregelen onder te verdelen in submaatregelen, waardoor aan sommige submaatregelen een onterecht hoge klimaatcoëfficiënt is gegeven. Daarnaast vindt de ERK dat de klimaatcoëfficiënt die voor sommige maatregelen wordt gebruikt de verwachte klimaatbijdrage op voorhand al overschat. Dit geldt volgens de ERK met name voor energiebesparende maatregelen, spoorweginfrastructuur en elektriciteitsnetten (die alle een coëfficiënt van 100% krijgen), en nieuwe efficiënte gebouwen (die een coëfficiënt van 40% krijgen).⁵

Ten tweede is er volgens de ERK een zwakke indicatie van de wijze waarop de uitvoering van HVF-maatregelen bijdraagt aan de groene transitie. De ERK constateert inconsistenties bij de toepassing van het beginsel “do no significant harm” (geen ernstige afbreuk doen), dat tot doel heeft ervoor te zorgen dat alle door de HVF gefinancierde maatregelen vanuit klimaat- en milieuoogpunt duurzaam zijn. Daarnaast constateert de ERK dat sommige maatregelen bij hun uitvoering minder groen blijken te zijn dan gepland. Dit komt doordat de bredere milieueffecten niet zijn beoordeeld of doordat voor de inschatting van de klimaatbijdrage achteraf toch een verkeerde klimaatcoëfficiënt is gekozen.

Ten derde is volgens de ERK de HVF-verslaglegging over klimaatuitgaven en de groene transitie losgekoppeld van

⁵ De ERK wijst erop dat de aanleg van spoorweginfrastructuur broeikasgasemissies met zich meebrengt; netwerken ook worden gebruikt voor elektriciteit uit niet-hernieuwbare bron; en nieuwe gebouwen niet leiden tot energiebesparing.

werkelijke kosten en resultaten. De werkelijke kosten van klimaatmaatregelen zijn in de praktijk soms lager dan vooraf was geraamd. Daardoor zijn de bedragen die aan de maatregelen zijn toegewezen te hoog ingeschat. De ERK onderkent daarbij wel dat de HVF-verordening niet verplicht tot het rapporteren over werkelijke klimaatuitgaven. Tot slot merkt de ERK op dat de verslaglegging over de voortgang op de groene transitie, zoals gepubliceerd op het HVF-scorebord, geen volledige en betrouwbare informatie geeft over de werkelijk bestede bedragen aan de groene transitie, omdat gewerkt wordt met eenheidswaarden.⁶

De ERK komt op grond van deze bevindingen tot vier aanbevelingen. De eerste twee daarvan zijn van toepassing op eventuele toekomstige instrumenten, de andere twee op de huidige HVF.

1. Zorg voor een betere raming van de klimaatuitgaven in het kader van toekomstige financieringsinstrumenten; maatregelen moeten zo worden uitgesplitst dat ze kunnen worden gekoppeld aan een passende en gerechtvaardigde klimaatbijdrage.
2. Zorg voor een adequaat ontwerp van toekomstige instrumenten ter ondersteuning van de klimaat- en milieudoelstellingen. Financieringsinstrumenten voor de verwezenlijking van de klimaatdoelstellingen zouden informatie moeten verschaffen over hun daadwerkelijke bijdrage aan die verwezenlijking. De Europese Commissie (hierna: Commissie) zou in haar kader voor prestatie monitoring en evaluatie de investeringen moeten opnemen die relevant zijn voor klimaat- en milieudoelstellingen.
3. Verbeter de prestaties van maatregelen voor de groene transitie; neem maatregelen om inconsistenties in de toepassing van het "do no significant harm"-principe weg te nemen, en zorg dat bij wijziging van plannen de mijlpalen en streefdoelen ook de voltooiing van maatregelen omvatten, zodat kan worden beoordeeld of de maatregelen hun klimaat- en milieudoelstellingen hebben gehaald.
4. Verbeter de verslaglegging over klimaatuitgaven in het kader van de herstel- en veerkrachtfaciliteit. De Commissie zou de informatie die de lidstaten al hebben verstrekt over de werkelijke kosten van klimaatgerelateerde maatregelen moeten

⁶ Eenheidswaarden worden berekend door de totale HVF-toewijzing voor een lidstaat te delen door zijn totale aantal mijlpalen en streefdoelen. Mijlpalen en streefdoelen worden geacht bij te dragen aan de pijler groene transitie zolang ten minste één van de submaatregelen ervan daarmee verband houdt. Door dit aantal mijlpalen en doelstellingen te vermenigvuldigen met de eenheidswaarde wordt de bijdrage aan de groene transitie gekwantificeerd.

verzamelen en publiceren, en de werkelijke klimaatbijdrage ten opzichte van het streefcijfer van 37% opnieuw moeten berekenen.

Reactie Europese Commissie

De Commissie heeft een reactie gegeven op de bevindingen in het ERK-rapport.⁷ De belangrijkste elementen uit die reactie worden hieronder samengevat.

De Commissie neemt aanbeveling 1 niet over. Zij geeft aan dat zij niet vooruit kan lopen op het ontwerp van toekomstige wetgevingsvoorstellen en -instrumenten, die op de specifieke situatie moeten worden afgestemd en als zodanig niet vooraf kunnen worden vastgesteld. De Commissie wijst erop dat de toewijzing aan klimaatdoelstellingen vooraf moest worden beoordeeld op basis van door de lidstaten in hun plannen aangeleverde kostenramingen. De klimaatbijdrage van de herstel- en veerkrachtfaciliteit is daarom een benadering, een eigenschap die inherent is aan de toegepaste methodologie, de opzet van het programma, het beschikbare bewijsmateriaal en de administratieve capaciteit. Volgens de Commissie is een zekere mate van onder- en overschatting van de werkelijke klimaatbijdrage van een plan dus een kenmerk dat eigen is aan de HVF-verordening. De Commissie merkt ook op dat de hoogte van klimaatcoëfficiënten is vastgelegd in de HVF-verordening, die geen ruimte biedt om deze coëfficiënten te verlagen of te heroverwegen. De Commissie denkt niet dat er sprake is van overschattingen als gevolg van de ontoereikende opsplitsing van maatregelen. Ze wijst er ook op dat het uitsplitsen van acties of maatregelen tot een gedetailleerder niveau, zoals de ERK aanbeveelt voor toekomstige instrumenten, zal leiden tot verdere complexiteit en bureaucratie.

De Commissie neemt aanbeveling 2 ten dele over. Ook hier stelt de Commissie dat zij niet vooruit kan lopen op mogelijke toekomstige wetgevingsvoorstellen, instrumenten en monitoring- en evaluatiekaders. Ze is wel bereid om de aanbeveling ten dele

⁷ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-2024-14/COM-Replies-SR-2024-14_NL.pdf

over te nemen, voor zover mogelijk en in overeenstemming met de beginselen van betere regelgeving.

De Commissie neemt aanbeveling 3 ten dele over. De Commissie deelt de opvatting niet dat er inconsistenties zijn geweest bij de toepassing van het beginsel “do no significant harm”. De Commissie heeft naar eigen zeggen dit beginsel consequent toegepast bij haar beoordeling van de nationale herstel- en veerkrachtplannen, in overeenstemming met de HVF-verordening, en heeft de lidstaten waar nodig om rechtvaardigingen verzocht. De Commissie zal de lidstaten blijven aanmoedigen om de richtsnoeren correct toe te passen en zal op alle lidstaten dezelfde beoordelingscriteria blijven toepassen. De Commissie merkt verder op dat voor het overgrote deel van de hervormingen en investeringen er ook mijlpalen en streefdoelen voor de afrondende stappen zijn geformuleerd. Voor het resterende deel is dit niet altijd relevant of mogelijk, en zou het onevenredige lasten voor lidstaten en Commissie met zich hebben meegebracht. De Commissie zal lidstaten wel aanmoedigen om, bij eventuele wijziging van een herstel- en veerkrachtplan, daarin ook mijlpalen en streefdoelen op te nemen die toezien op de voltooiing van de desbetreffende investering of hervorming.

De Commissie neemt aanbeveling 4 niet over. De Commissie herhaalt hetgeen de ERK zelf onderkent, namelijk dat de verslaglegging over de klimaatbijdrage van de HVF is gebaseerd op de geraamde kosten van de maatregelen in de herstel- en veerkrachtplannen en dat de HVF-verordening de Commissie niet verplicht om verslag uit te brengen over de werkelijke klimaatuitgaven. De Commissie merkt op dat de HVF-verordening in het licht van de prestatiegerichte opzet niet voorziet in een verplichting voor de lidstaten om verslag uit te brengen over de werkelijke uitgaven en dat de Commissie daarom dergelijke verslaglegging ook niet voorschrijft.

Kabinetsreactie

Het kabinet hecht groot belang aan de bevindingen en aanbevelingen van de ERK, die kunnen bijdragen aan een betere werking en verantwoording van EU-instrumenten. De ERK-controle richt zich op het ontwerp en de uitvoering van de HVF en de herstel- en veerkrachtplannen in brede zin, en niet op de

implementatie van de HVF in individuele lidstaten. Het is in eerste instantie aan de Commissie om zich hiervan rekenschap te geven, aangezien zij is belast met het toezicht op de implementatie van de HVF, en het recht van initiatief heeft voor het doen van voorstellen voor toekomstige instrumenten. Nederland heeft bij het opstellen en uitvoeren van het eigen herstel- en veerkrachtplan de HVF-verordening en aanvullende richtsnoeren van de Commissie gevolgd.

Het kabinet acht het positief dat de Commissie de aanbevelingen ter harte neemt en heeft begrip voor de reactie van de Commissie waar zij aangeeft bevindingen en aanbevelingen van de ERK niet over te kunnen nemen. De Commissie beroept zich daarbij vooral op de afspraken over de werkwijze van de HVF, zoals die door de medewetgevers (Raad en Europees Parlement) zijn vastgelegd in de HVF-verordening. Daarbij is er bewust voor gekozen om een streefcijfer voor de klimaatbijdrage toe te passen op een raming van die bijdrage in de planningsfase, en niet op de werkelijke uitgaven. Dit sluit aan bij de algemene werkwijze van de HVF.

Een wijziging van de werkwijze van de huidige HVF ligt gegeven de beperkte resterende looptijd van de HVF (tot eind 2026) niet voor de hand. De bevindingen en aanbevelingen van de ERK zijn volgens het kabinet vooral van waarde voor de vormgeving van eventuele toekomstige instrumenten die (mede) gericht zijn op klimaatdoelstellingen. De Commissie stelt om begrijpelijke redenen dat zij niet vooruit kan lopen op het ontwerp van toekomstige wetgevingsvoorstellen en -instrumenten. Het kabinet acht het van belang dat bij het opstellen van eventuele voorstellen voor toekomstige instrumenten gericht op klimaatdoelstellingen en de groene transitie, de bevindingen en aanbevelingen van de ERK ter harte worden genomen. Daarbij zal ook een balans moeten worden gevonden tussen het belang van een juiste sturing op, en verslaglegging over, de klimaatbijdrage van maatregelen en het belang van een beheersing van de uitvoeringslasten voor lidstaten.

De minister van Financiën,
E. Heinen