

Vergaderjaar 2019–2020

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 709

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 april 2020

Hierbij zend ik u, mede namens de Staatssecretaris van Financiën en na overleg met de Minister van Economische Zaken en Klimaat en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, het evaluatierapport van de Regeling groenprojecten 2016¹. Het rapport geeft gevolg aan de periodieke evaluatieverplichting van de belastinguitgaven op grond van de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek.

De beleidsevaluatie die aan uw Kamer wordt voorgelegd betreft de periode 2010–2017 en is uitgevoerd door de concernstaf van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) onder externe supervisie van prof. dr. B. Scholtens, hoogleraar Duurzaam Bankieren en Financiering aan de Rijksuniversiteit Groningen. De evaluatie is gericht op het verkrijgen van inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van de Regeling en op welke wijze de Regeling kan worden verbeterd.

In deze brief wordt eerst de Regeling beschreven. Vervolgens wordt een korte samenvatting gegeven van de bevindingen van de onderzoekers. In het laatste deel van deze brief wordt ingegaan op de aanbevelingen en de reactie van het kabinet op het rapport.

Werking van het instrument

De Regeling groenprojecten heeft tot doel om kapitaal van particuliere spaarders en beleggers aan te trekken en deze beschikbaar te maken voor de financiering van risicovolle projecten die het milieu- en natuurbeleid ten goede komen en die anders niet zouden worden gerealiseerd. De Regeling grijpt specifiek in op het knelpunt voor ondernemers rond financiering van duurzame innovatieve projecten. Daarbij beoogt de Regeling de betrokkenheid van burgers bij dergelijke projecten te vergoten door het aantrekken van particulier kapitaal.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

De uitgaven aan de Regeling voor de overheid bestaan uit het belastingvoordeel aan particulieren over het door hen beschikbaar gestelde geld. Bij de andere deelnemende partijen, de groenfondsen en de ondernemers, werkt het voordeel als volgt. De groenfondsen bieden de particulieren een lager rendement dan op vergelijkbare spaar- of beleggingsproducten en zij dienen minimaal 70% van het ingelegde geld uit te lenen aan ondernemers. Zij lenen het geld uit tegen een lagere rente dan gebruikelijk, waarbij de lagere rente wordt gefinancierd uit het lagere rendement dat zij de particulieren bieden. De groenfondsen besteden een deel van het lagere rendement dat zij aan particulieren bieden aan de uitvoering van de Regeling. Ondernemers kunnen door de lagere financieringskosten hun project financieren. De fondsen toetsen de projecten op financierbaarheid en vragen daar vervolgens een groenverklaring bij RVO voor aan. RVO toetst of het door groenfondsen aangedragen project aan de criteria van de Regeling voldoet en verstrekt bij een positieve beoordeling een groenverklaring aan het project.

Bevindingen van het evaluatierapport

De onderzoekers concluderen dat de Regeling groenprojecten 2010–2017 doeltreffend en doelmatig is.

Doeltreffendheid

De onderzoekers concluderen dat de Regeling doeltreffend is en het beoogde mechanisme werkt. Gemiddeld waren er in de evaluatieperiode 2010 en 2017 551 groene projecten per jaar met een toegekend projectvermogen van gemiddeld € 755 miljoen. In het overgrote deel van de gevallen wordt een groene lening gecombineerd met een witte lening voor de onderdelen van de investering die niet in aanmerking komen voor een groenverklaring.

De Regeling groenprojecten bewerkstelligt volgens de onderzoekers dat groenfondsen meer duurzame en innovatieve projecten financieren dan zonder Regeling. Voor een relatief beperkt deel van de projecten (12–24%) zou een groenfonds de financiering ook hebben verstrekt zonder deelname aan de Regeling

Doelmatigheid en kwaliteit uitvoering

Doordat de Regeling groenprojecten is opgezet als marktinstrument en aansluit bij het kredietverleningsproces van groenfondsen worden de lasten voor ondernemers en financiers verminderd. Dit draagt bij aan een efficiënte uitvoering van de Regeling. De onderzoekers tonen aan dat de in geld uitgedrukte milieuwinst groter is dan de maatschappelijke kosten. De gemonetariseerde milieubaten zijn bijna een factor tien hoger dan de maatschappelijke kosten en bijna een factor drie hoger dan de overheidskosten. Daarbij dient opgemerkt te worden dat het slechts in beperkte mate mogelijk is om milieu in monetaire termen te duiden. Voor € 1 die door de overheid wordt uitgegeven aan de Regeling groenprojecten wordt voor € 29 – € 34 gedurende één jaar gefinancierd aan innovatieve duurzame projecten die zonder de Regeling niet hadden plaatsgevonden. Per uitgegeven € 1 start ongeveer € 6 – € 7 aan nieuwe groene financiering voor projecten die zonder de Regeling niet hadden plaatsgevonden. Bij beide doelmatigheidsmaatstaven is gerekend met een gemiddelde over de gehele evaluatieperiode en beiden geven slechts een partieel beeld.

De overheidskosten van de Regeling groenprojecten bestaan uit de belastingderving vanwege het fiscale voordeel dat spaarders en beleggers

genieten. De overheidskosten zijn van € 162 miljoen in 2010 gedaald naar een geraamde € 62 miljoen in 2019. De daling hangt samen met de afnemende inleg door spaarders en beleggers, in belangrijke mate vanwege de vermindering van het fiscale voordeel in 2010. Beheersing van het budgettair beslag van de Regeling vindt vooral plaats door de toegang van projecten tot een groenverklaring te reguleren.

De groenfondsen zijn over het algemeen tevreden over het beoordelingsproces van aanvragen door RVO. Over het actualiseringsproces zijn de fondsen minder tevreden. De onderzoekers doen daartoe een aantal aanbevelingen om dat proces te versnellen.

Aanbevelingen van het evaluatierapport

De onderzoekers bevelen aan om de Regeling vanwege de hoge doelmatigheid en doeltreffendheid te continueren. Zij doen daarbij aanbevelingen om de Regeling te verbeteren. Om beter aan te sluiten op de meest urgente milieuproblemen bevelen de onderzoekers aan om de projectcategorieën te actualiseren. Daarmee kan beter worden aangesloten bij de meest innovatieve ontwikkelingen in de markt. Om de meer maatschappelijke baten van de Regeling inzichtelijk te krijgen bevelen de onderzoekers aan de maatstaven voor het bepalen van de milieuwinst te onderzoeken. De onderzoekers bevelen daarbij aan om het actualiseringsproces te verkorten omdat de actualisering in 2016 door de groenfondsen als te lang is ervaren.

De onderzoekers bevelen verder aan om te onderzoeken of verlaging van de administratieve lasten mogelijk is door bijvoorbeeld verdere digitalisering van het aanvraagproces en vervanging van de bankvergunning door een alternatieve controle.

Tot slot raden de onderzoekers aan om de looptijd van de groenverklaring en de 70% eis (dat op elk moment tenminste 70% van de door particulieren ingelegde middelen uitgeleend moet zijn aan projecten die voldoen aan de eisen van de Regeling) niet aan te passen.

Kabinetsreactie

Het kabinetsbeleid is onder meer gericht op groene en duurzame economische ontwikkeling en het versnellen van de transitie naar een klimaatneutrale en circulaire economie. Daarvoor zijn technische en economische innovaties noodzakelijk. Het kabinet ziet dat door het innovatieve karakter en het hogere risico er knelpunten zijn voor de financiering van groene projecten. De Regeling groenprojecten grijpt specifiek in op het knelpunt rond financiering van deze projecten. De regeling past goed bij het kabinetsbeleid om de markt voor groene financiering te bevorderen². De regeling draagt bij aan expertise bij banken en beleggingsinstellingen over financiering van groene projecten. Het kabinet onderkent het belang van de Regeling en deelt de conclusie dat de Regeling doeltreffend en doelmatig werkt. Het kabinet zal de Regeling Groenprojecten dan ook zeker voortzetten.

In lijn met de aanbevelingen uit de evaluatie zal het kabinet zich inzetten om de projectcategorieën van de Regeling meer aan te laten sluiten bij de meest actuele milieuproblemen. Dit gaat zij doen door per categorie te bezien of aanscherping mogelijk is en of er nieuwe categorieën kunnen worden toegevoegd. Het kabinet streeft daarbij binnen de Regeling de financiële ruimte meer te gebruiken voor innovatieve projecten die de

² Kamerstuk 32 013, nr. 220

transitie naar een circulaire economie versnellen. Het kabinet zal ook bezien hoe het proces van actualisering kan worden verkort. Om meer inzicht te krijgen in de maatschappelijke baten van de Regeling neemt het kabinet de aanbeveling over om onderzoek te doen naar aanpassing van de maatstaven voor het bepalen van de milieuwinst.

Het kabinet hecht belang aan de vermindering van de administratieve lasten voor groenfondsen en zal daarom onderzoeken op welke wijze de lasten kunnen worden verminderd.

Het kabinet deelt de mening van de onderzoekers dat verlaging van het 70% vereiste geen doelmatige besteding van overheidsmiddelen is. Om die reden neemt het kabinet de aanbeveling over om dit vereiste in stand te houden. Tot slot neemt het kabinet ook de aanbeveling over om de looptijd van de groenverklaring niet aan te passen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer