

Vergaderjaar 2023–2024

30 196

Duurzame ontwikkeling en beleid

Nr. 819

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 oktober 2023

Hierbij zend ik u, mede namens de Staatssecretaris van Financiën, het evaluatierapport van de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002. 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 2002- 2022 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 Regelingen en op welke wijze de Regelingen kunnen worden verbeterd. Daarbij is specifiek ook bezien hoe de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 door de groenfondsen, de ambassades en de medewerkers van de verschillende ministeries en RVO zijn ervaren en worden beoordeeld.

In deze brief worden eerst de regelingen 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 buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 hebben hetzelfde doel en dezelfde werking als de Regeling groenprojecten 2022. Het doel is 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 vergroten door het aantrekken van particulier kapitaal.

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 te gebruiken voor de financiering van projecten met een groenverklaring. 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.

Met de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 kunnen groenbanken en -fondsen ook groenverklaringen aanvragen en financiering verlenen voor groene projecten in het buitenland en in het Caribisch Deel van het Koninkrijk der Nederlanden. Deze regelingen beogen specifiek daarbij ook de sociaaleconomische situatie van de lokale bevolking te verbeteren en de lokale kennis voor de uitvoering en instandhouding van het project te borgen. Een laatste belangrijke voorwaarde is uiteraard dat het groenproject moet worden uitgevoerd in een land dat voldoet aan de criteria van de betreffende regeling. Voor de Regeling groenprojecten buitenland 2002 betekent dit officieel dat het land «geen of onvoldoende middelen heeft om de betreffende projecten te realiseren». In de praktijk wordt hiervoor sinds 2016 de landenlijst van de Dutch Good Growth Fund (DGGF) gehanteerd.

Voor de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 betekent het uiteraard dat een groenproject uitgevoerd wordt in het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden.

Bevindingen van het evaluatierapport

De onderzoekers concluderen dat slechts twee van de acht groenfondsen de laatste jaren gebruik hebben gemaakt van één van beide regelingen. In twintig jaar tijd zijn in totaal 21 groenverklaringen afgegeven via de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en slechts vijf via de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002. De groenprojecten die deze groenfondsen mede financieren via beide regelingen zijn volgens de onderzoekers wel individueel impactvol, passen bij de beleidsdoelen van de rijksoverheid en kunnen een potentieel vliegwiel zijn om private investeringen aan te trekken.

Doelmatig en doeltreffendheid

De onderzoekers concluderen dat er geen eenduidig oordeel is te geven over de doeltreffendheid van de Regeling groenprojecten buitenland 2002.

Door twee van de Regeling gebruikmakende fondsen wordt beaamd dat de Regeling doeltreffend is en het beoogde mechanisme werkt. Door de zes groenfondsen die geen gebruik maken van deze Regeling wordt gesteld dat zwaarder of ander overheidsingrijpen nodig is om projecten voor deze fondsen financierbaar te maken. Daarnaast hebben zij andere redenen om niet te financieren buiten Nederland. Hierdoor zijn volgens de onderzoekers de groeimogelijkheden voor de Regeling beperkt.

De Regeling groenprojecten buitenland 2002 lijkt doelmatig te zijn. Naar verwachting wordt voor elke euro die de rijksoverheid uitgeeft aan deze regeling er voor € 29 – € 34 gefinancierd aan innovatieve duurzame projecten die zonder de regeling niet hadden plaatsgevonden. De uitvoeringskosten voor RVO per beoordeelde aanvraag (€ 5.255 en € 6.175) liggen wel hoger dan bijvoorbeeld die van de voorloper, de Regeling groenprojecten 2002 (€ 1.350). Dit komt door verhoogde complexiteit van de beoordeling van buitenlandse projecten en het opvragen van een advies van de ambassade.

Uit de evaluatie komt naar voren dat de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 daarentegen nauwelijks doeltreffend en doelmatig is vanwege voornamelijk het feit dat er via deze regeling al negen jaar lang geen groenverklaring is aangevraagd. Volgens de onderzoekers worden vanwege regio- specifieke afwegingen door de rijksoverheid andere beleidsmaatregelen genomen om de verduurzaming in het Caribisch gebied te versnellen.

Voor beide Regelingen geldt volgens de onderzoekers dat deze beleidsmatig en uitvoeringstechnisch onvoldoende actueel zijn. Hierdoor is de impact die de regelingen de afgelopen jaren hebben gemaakt vermoedelijk kleiner dan die had kunnen zijn.

Aanbevelingen van het evaluatierapport

De onderzoekers hebben de volgende aanbevelingen gedaan om de Regelingen impactvoller te maken en beter te laten aansluiten op de huidige praktijk:

1. Actualiseer en verbeter de regeling(en) voor meer impact indien gekozen wordt voor voortzetting van dit beleid;
2. Beschrijf de beleidsdoelen en specificeer de beoogde effecten;
3. Onderzoek hoe inzicht gekregen kan worden op gerealiseerde effecten.

Kabinetsreactie

Het kabinetsbeleid is onder meer gericht op groene en duurzame economische ontwikkeling en het versnellen van de transitie naar een klimaatneutrale, klimaatadaptieve en circulaire economie voor het gehele Koninkrijk der Nederlanden en daarbuiten. Om de beleidsdoelen van de rijksoverheid te realiseren is het noodzakelijk dat duurzame innovatieve projecten worden gerealiseerd. Het onderkent dat duurzame innovatieve investeringen een minder gunstig risico-rendementsprofiel hebben ten opzichte van gangbare investeringen, onder andere als gevolg van de relatief hoge investeringslasten, het lagere verwachte rendement en de grotere onzekerheid ten aanzien van het financiële resultaat. Dit minder gunstige risico-rendementsprofiel geldt zeker ook voor projecten in het buitenland en in het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden, waarbij Nederlandse investeerders nog moeilijker technische, politieke en geografische risico's (bijv. natuurgeweld) kunnen inschatten.

De Regeling groenprojecten in Nederland wordt goed gebruikt en voor iedere euro minder afgedragen belasting wordt € 29 tot € 34 aan financiering gegenereerd voor innovatie milieu-investeringen. Daarmee zorgt het kabinet dat met € 81 mln. aan gedeelde belastingmiddelen meer dan € 2 miljard aan financiering door banken en groenfondsen voor groene projecten is gerealiseerd, waarmee alleen al in 2021 ruim 2200 projecten waren gemoeid.

Het kabinet constateert dat, in tegenstelling tot de Nederlandse regeling, er in twintig jaar tijd in totaal 21 groenverklaringen zijn afgegeven via de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en slechts vijf via de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002. Dit zeer beperkte gebruik in combinatie met het door de onderzoekers geduide beperkte potentieel rechtvaardigt volgens het kabinet niet meer het overeind houden van deze separate regelingen. Het kabinet zal bezien of en op welke andere wijze, aanvullend op de bestaande middelen/methoden/regelingen, stimulering van financiering van duurzame innovatieve projecten in deze gebieden wenselijk en mogelijk is. Deze stimulering moet dan, anders dan het huidige fiscale voordeel, opwegen tegen de hoge risico's die financiering van dergelijke projecten met zich meebrengt.

Het kabinet is daarom voornemens de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 in te trekken.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen