



Rijksdienst voor Ondernemend
Nederland

Beleids evaluatie

Regeling groenprojecten buitenland 2002

Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002

Datum: 4 mei 2023

Colofon

Auteurs

persoonsgegevens

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)

persoonsgegevens

bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)

Supervisor

persoonsgegevens

aan de Rijksuniversiteit Groningen

Met medewerking van

persoonsgegevens

bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)

persoonsgegevens

bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)

In opdracht van

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Directoraat-Generaal Milieu en Internationaal

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
Hoofdstuk 1: Inleiding.....	6
1.1 Aanleiding.....	6
1.2 Doel evaluatie	6
1.3 Onderzoeksvragen	6
1.4 Onderzoeksaanpak.....	7
1.5 Afbakening.....	8
1.6 Leeswijzer.....	8
Hoofdstuk 2: Beleidscontext.....	9
2.1 Doelbeschrijving	9
2.2 Probleem en legitimiteit overheidsingrijpen	10
2.3 Beleidstheorie	11
2.4 Beoogde werking	12
2.5 Beleidsaannames	15
Hoofdstuk 3: Doeltreffendheid	16
3.1 Beleidsresultaten	16
3.2 Beleidseffecten	18
3.3 Additioneel effect regelingen	20
3.4 Redenen groenfondsen voor geen gebruik.....	22
Hoofdstuk 4: Doelmatigheid	24
4.1 Doelmatigheid van beleid.....	24
4.2 Doelmatigheid uitvoering	25
4.3 Administratieve lasten	26
4.4 Tevredenheid dienstverlening RVO	28
Hoofdstuk 5: Opties vervolg regelingen	30
5.1 Optie 1: Regeling(en) ongewijzigd voortzetten	30
5.2 Optie 2: Regeling(en) beëindigen.....	31
5.3 Optie 3: Regeling(en) aanpassen	32
Hoofdstuk 6: Conclusie.....	35
Hoofdstuk 7: Aanbevelingen.....	37
Bijlage 1: Leden projectteam en klankbordgroep	38
Bijlage 2: Geïnterviewden.....	39
Bijlage 3: Interviewleidraad groenfondsen	40

Samenvatting

Inleiding

Met de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 beoogt de Rijksoverheid om de financiering van duurzame innovatieve projecten met bovenwettelijke milieueffecten in ontwikkelingslanden en in het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden te bevorderen. Dit rapport beschrijft een evaluatieonderzoek naar deze twee regelingen over de periode 2002 t/m 2022.

Het doel van deze beleidsevaluatie is om inzicht te krijgen in de doeltreffendheid en de doelmatigheid van beide regelingen en hoe zij mogelijk verbeterd kunnen worden. Dit naar aanleiding van de parlementaire behandeling van de Regeling groenprojecten 2022, waarin de vraag is gesteld of de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 een actualisatie behoeft. Daarnaast wordt deze evaluatie gebruikt om verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer.

De evaluatie richt zich op een viertal onderzoeksvragen, namelijk:

- Hoe doeltreffend zijn de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002?
- Hoe doelmatig zijn de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002?
- Hoe wordt 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 ervaren en beoordeeld?
- Hoe zouden de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 verbeterd kunnen worden?

De onderzoeksaanpak kent grofweg twee delen. Allereerst heeft er deskresearch plaatsgevonden van alle beschikbare informatie over beide regelingen en vergelijkbaar beleid. Vervolgens is middels interviews en gesprekken met verschillende stakeholders verder ingegaan op de ervaringen met en de werking van de twee regelingen, waarbij ook inzicht is verkregen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beide regelingen. Hierbij zijn ook onderdelen van de methodiek van de zogenaamde Contribution Analysis¹ gehanteerd.

Conclusie

In twintig jaar tijd zijn in totaal slechts 21 groenverklaringen afgegeven via de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en vijf via de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002. Hiermee is met behulp van de groenfondsen voor ruim €260 miljoen aan duurzame innovatieve projecten gefinancierd. Deze projecten richten zich nagenoeg allemaal op het thema duurzame energie. Slechts twee van de acht groenfondsen hebben de laatste jaren gebruik gemaakt van één van beide regelingen. De groenprojecten die via één van beide regelingen mede gefinancierd zijn door deze groenfondsen lijken individueel wel impactvol en passen bij de beleidsdoelen van de Rijksoverheid.

Hoewel hard bewijs ontbreekt omdat groenfondsen tijdens en/of na realisatie van een groenproject geen inzicht hoeven te geven over de gerealiseerde effecten, is het sterk aannemelijk dat de realisatie van groenprojecten leidt tot, of op zijn minst een bijdrage levert aan, de realisatie van de verschillende beoogde effecten van beide regelingen.

Er valt geen eenduidigheid te geven over de doeltreffendheid van de Regeling groenprojecten buitenland 2002. Hoewel er de afgelopen jaren weinig groenverklaringen zijn afgegeven, geven de groenfondsen die gebruik hebben gemaakt van de Regeling groenprojecten buitenland 2002 aan dat deze regeling hen bevordert om duurzame innovatieve projecten in ontwikkelingslanden te financieren. De projecten zijn door de regeling volgens hen financieel beter haalbaar en rendabel, wat in veel gevallen nodig was om over te kunnen gaan tot financiering van deze projecten. De zes groenfondsen die geen gebruik maken van de regeling geven juist aan dat zwaarder of ander overheidsingrijpen nodig is dan het huidige fiscale voordeel, omdat dit voordeel onvoldoende

¹ Mayne, J. (2001). Addressing attribution through contribution analysis: Using performance measures sensibly. The Canadian Journal of Program Evaluation, 16 (1), 1-24.

opweegt tegen de hoge risico's die financiering van deze projecten met zich meebrengt. Het feit dat deze groenfondsen geen projecten financieren die voldoen aan de voorwaarden van de regeling ligt niet zozeer aan de regeling zelf. Zij hebben vooral andere redenen om geen gebruik te maken van deze regeling. Een voorbeeld daarvan is dat zij de voorkeur hebben om het (beperkte) groene geld dat zij te besteden hebben, liever besteden aan de financiering van groenprojecten die in Nederland worden uitgevoerd. Hierdoor zijn de groeimogelijkheden van deze regeling beperkt.

De Regeling groenprojecten buitenland 2002 lijkt wel 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. Daarnaast liggen de uitvoeringskosten voor RVO per beoordeelde aanvraag (€5.255 - €6.175) hoger dan bijvoorbeeld die van de Regeling groenprojecten 2022 (€1.350). Dit is te verklaren vanwege de verhoogde complexiteit van de beoordeling van buitenlandse projecten en het opvragen van een advies van de ambassade. De administratieve lasten voor groenfondsen en ambassades zijn beperkt en men is tevreden over de dienstverlening die RVO biedt gedurende het beoordelingsproces. Belangrijkste verbeterpunt in de dienstverlening is de lange doorlooptijd (ruim zes maanden) van de behandeling van een aanvraag voor een groenverklaring.

De Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 is daarentegen nauwelijks doeltreffend en doelmatig vanwege voornamelijk het feit dat er via deze regeling al negen jaar lang geen groenverklaring is aangevraagd. Bovendien worden er binnen de Rijksoverheid vanwege regio-specifieke afwegingen andere beleidsmaatregelen genomen om de verduurzaming in het Caribisch gebied te versnellen.

Met een actualisatie zouden de regelingen beter aan kunnen sluiten bij het huidige overheidsbeleid en bij de praktijk en behoeften van groenfondsen. Groenfondsen, RVO-medewerkers en beleidsmedewerkers hebben bovendien meerdere ideeën aangedragen om de regelingen te verbeteren. Deze verbeteringen zouden mogelijk het gebruik en daarmee ook de doeltreffendheid van het beleid doen verhogen. Echter, getuige de verschillende redenen die groenfondsen hebben om geen projecten in ontwikkelingslanden en/of het Caribisch gebied te financieren is het groeipotentieel beperkt.

Aanbevelingen

Om de regeling(en) impactvoller te laten zijn en beter aan te laten sluiten bij de huidige praktijk en de beleidsdoelen worden op basis van deze evaluatie de volgende drie aanbevelingen gedaan:

- 1. Actualiseer en verbeter de regeling(en) voor meer impact indien gekozen wordt voor voortzetting van dit beleid*

De Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 zijn beleidsmatig en uitvoeringstechnisch onvoldoende actueel. Mochten deze regeling(en) voortgezet worden is het aan te bevelen om de regeling(en) te actualiseren. Hiermee zouden zij beter aan kunnen sluiten bij het huidige overheidsbeleid. Ook is het aan te bevelen om de regeling(en) op onderdelen te verbeteren. In deze evaluatie worden meerdere voorstellen ter verbetering gedaan.

- 2. Beschrijf de beleidsdoelen en specificeer de beoogde effecten*

Bij de publicatie van beide regelingen is het beleidsdoel niet specifiek benoemd en zijn de beoogde effecten onvoldoende concreet beschreven. Het is daarom aan te bevelen deze voor beide regelingen concreet te beschrijven. Hierdoor kan gedurende de uitvoering en bij het evalueren van de regelingen beter worden nagegaan in hoeverre beide regelingen bijdragen aan het realiseren van de beleidsdoelen en de beoogde effecten.

- 3. Verken hoe beter inzicht gekregen kan worden op gerealiseerde effecten*

Er is op dit moment onvoldoende zicht op de bijdrage van een groenproject aan de realisatie van de door het beleid beoogde doelen en effecten. Het is daarom aan te bevelen om te verkennen hoe concreter inzicht verkregen kan worden in de beoogde realisatie van deze doelen en effecten via de groenprojecten. Hierbij moet wel rekening gehouden worden met dat de administratieve lasten voor de groenfondsen niet onredelijk hoog worden. Het is dan ook aan te raden om bij het verkrijgen van dit inzicht aan te sluiten bij de EU-taxonomie waar groenfondsen sinds 2022 sowieso aan moeten voldoen bij de financiering van groenprojecten.

Hoofdstuk 1: Inleiding

Het rapport dat voor u ligt is de beleidsevaluatie van de Regeling groenprojecten buitenland 2002² en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002³. De evaluatie betreft de periode van 2002 t/m 2022.

Met de regelingen beoogt de Rijksoverheid om de financiering van innovatieve projecten met bovenwettelijk positieve milieueffecten in ontwikkelingslanden en in het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden te bevorderen.

1.1 Aanleiding

Tijdens de parlementaire behandeling van de Regeling groenprojecten 2022⁴ (RGP22) is aangegeven te bezien of de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 een actualisatie behoeft. Deze evaluatie dient hier inzicht in te bieden. Omdat de Regeling groenprojecten buitenland 2002 vergelijkbaar is met de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 worden beide regelingen in gezamenlijkheid geëvalueerd.

1.2 Doel evaluatie

Deze beleidsevaluatie kent drie doelen:

1. Inzicht krijgen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beide regelingen
2. Inzicht krijgen in hoe beide regelingen verbeterd kunnen worden
3. Inzicht krijgen in gevolgen van verschillende opties over het mogelijke vervolg van beide regelingen

Met deze evaluatie wordt bovendien verantwoording afgelegd aan de Tweede Kamer. Het is vastgelegd in de Comptabiliteitswet dat beleid periodiek geëvalueerd moeten worden volgens de kaders zoals gesteld in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek⁵.

1.3 Onderzoeksvragen

Om inzicht te krijgen in de werking van beide regelingen en hoe zij mogelijk verbeterd kunnen worden, zijn in opdracht van het ministerie van IenW, in overleg met andere belangrijke stakeholders⁶ en met een externe kwaliteitstoets door onafhankelijk deskundige prof. Scholtens de volgende onderzoeksvragen opgesteld door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

- A. Hoe doeltreffend zijn de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002?
 - Wat is het doel van beide regelingen?
 - Welk probleem dient er met beide regelingen opgelost te worden?
 - In hoeverre wordt de doelgroep bereikt?
 - Welke resultaten (in aantallen en omvang aanvragen) zijn behaald?
 - Wat zijn de (milieu)effecten van de toegekende groenprojecten?
 - In hoeverre hebben beide regelingen bijgedragen aan het realiseren van de effecten die met de groenprojecten zijn gerealiseerd?
 - In hoeverre wordt het probleem opgelost met beide regelingen?
- B. Hoe doelmatig zijn de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002?
 - Hoe verhouden de overheidskosten zich tot de investeringen die met behulp van de regelingen zijn gefinancierd?

² Staatscourant Regeling groenprojecten buitenland 2002, BWBR0013272

³ Staatscourant Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002, BWBR0013273

⁴ https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/plenaire_vergaderingen/details/activiteit?d=2022A01766

⁵ Staatscourant Regeling periodiek evaluatieonderzoek 2022, BWBR0046970

⁶ Ministeries van Financiën, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken en de Nederlandse Vereniging van Banken

- Hoe verhouden de uitvoeringskosten zich tot het aantal beoordeelde aanvragen?
 - Hoe groot zijn de administratieve lasten en hoe worden deze ervaren door de en groenfondsen?
 - Hoe tevreden zijn aanvragers met de dienstverlening van RVO?
- C. Hoe wordt 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 ervaren en beoordeeld?
- In hoeverre verschillen hun ervaringen en oordelen van elkaar?
- D. Hoe zouden de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 verbeterd kunnen worden?
- Op welke plekken zouden beide regelingen geactualiseerd moeten worden en op welke manier?

1.4 Onderzoeksaanpak

De onderzoeksaanpak kent grofweg twee delen. Allereerst heeft er deskresearch plaatsgevonden van alle beschikbare informatie over beide regelingen en vergelijkbaar beleid. Vervolgens is middels interviews en gesprekken met verschillende stakeholders verder ingegaan op de ervaringen met en de werking van de twee regelingen, waarbij ook inzicht is verkregen in de doeltreffendheid en doelmatigheid van beide regelingen. Hierna volgt een uitgebreidere beschrijving van de onderzoeksaanpak.

Het beantwoorden van onderzoeksvraag A begon met deskresearch en een werksessie met betrokken beleidsmedewerkers om inzichtelijk te maken wat de doelen van beide regelingen zijn en wat precies het probleem is waar zij een oplossing voor zouden moeten bieden. Hierbij is een beleidstheorie gereconstrueerd die inzicht biedt in de beoogde werking van de regelingen, waarbij ook enkele beleidsaannames zijn geconcretiseerd.

Aan de hand van administratieve data van RVO over het gebruik van beide regelingen is inzicht verkregen in hoeverre de doelgroep wordt bereikt. Ook biedt deze data inzicht in de omvang van groenprojecten waarvoor een groenverklaring is afgegeven, waar deze projecten zijn uitgevoerd en wat voor type investeringen binnen deze groenprojecten zijn gedaan.

Aangezien de kwantitatieve gegevens beperkt waren is aan de hand van interviews (kwalitatief) in kaart gebracht in hoeverre beide regelingen additioneel hebben bijgedragen aan het financieren van de groenprojecten. Oftewel: in hoeverre zouden de groenprojecten ook zonder deze regelingen gefinancierd zijn? Ook is in de interviews ingegaan op de werking van beide regelingen en zijn de geconcretiseerde beleidsaannames getoetst, waarbij onderdelen van de methodiek van de zogenaamde *Contribution Analysis*⁷ zijn gehanteerd. Naast de groenfondsen die wel gebruik hebben gemaakt van één van beide regelingen, zijn ook groenfondsen bevraagd die de laatste jaren geen groenverklaring hebben ingediend. Dit om inzicht te krijgen in waarom sommige groenfondsen geen gebruik maken van deze regelingen.

Het onderzoeken van de doelmatigheid geeft inzicht in hoeverre de beleidsresultaten en -effecten op een kostenefficiënte manier bereikt zijn. Om de doelmatigheid van beide regelingen in kaart te brengen is gekeken naar vier onderdelen van doelmatigheid: de doelmatigheid van het beleid, de efficiëntie van de uitvoering door RVO, de ervaren administratieve lasten door groenfondsen, medewerkers van RVO en de ambassades en de tevredenheid over de dienstverlening van RVO door groenfondsen en de ambassades.

De doelmatigheid van het beleid is onderzocht door te reflecteren in hoeverre de uitkomst en de onderliggende berekening die is toegepast bij de beleidsevaluatie van de Regeling groenprojecten⁸ toepasbaar is voor de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002. Om de doelmatigheid van de uitvoering van beide regelingen te onderzoeken (onderzoeksvraag B), is de verhouding tussen de middelen (overheidskosten voor de uitvoering) en de prestaties (aantal positief beoordeelde groenverklaringen) onderzocht. Bovendien zijn ook de administratieve lasten voor de groenfondsen, de beoordelaars binnen RVO en de ambassades in kaart gebracht via interviews. Hierbij is niet alleen gekeken naar hoeveel tijd

⁷ Mayne, J. (2001). Addressing attribution through contribution analysis: Using performance measures sensibly. *The Canadian Journal of Program Evaluation*, 16 (1), 1-24.

⁸ G. (Geert) Thijssen, A. (Anton) Duijnhouwer en R. (Ruben) Overgoor. *Beleidsvaluatie Regeling groenprojecten 2010-2017: eindrapport*, 2019.

men kwijt is bij het voorbereiden, indienen of beoordelen van een aanvraag, maar ook hoe de administratieve lasten ervaren worden. En op welke punten mogelijk verbeteringen doorgevoerd kunnen worden om de administratieve lasten te verminderen, zodat ook inzicht geboden kan worden hoe de doelmatigheid verbeterd kan worden. De ambassades zijn bovendien gevraagd naar hun oordeel over de rol die zij hebben bij de beoordeling van aanvragen voor een groenverklaring. Tot slot zijn de geïnterviewde groenfondsen en ambassades gevraagd naar hun tevredenheid over de dienstverlening van RVO.

De interviews met groenfondsen, ambassades en medewerkers van betrokken ministeries en RVO zijn ook gebruikt om ervaringen met en een oordeel over beide regelingen in kaart te brengen. Uiteraard is tijdens die interviews ingegaan op de vraag hoe beide regelingen verbeterd kunnen worden ten opzichte van de huidige situatie. Beleidsmedewerkers van de betrokken ministeries zijn specifiek bevraagd naar hun oordeel over de toegevoegde waarde van beide regelingen binnen de huidige beleidscontext van groen beleggen en de relatie met de beleidsdoelstellingen van de verschillende ministeries.

Interviews spelen dus een belangrijke rol bij de evaluatie van beide regelingen. Door alle verschillende betrokkenen en belanghebbenden te interviewen zal er een gewogen kwalitatief oordeel gegeven kunnen worden over de doeltreffendheid, doelmatigheid van en ervaringen met beide regelingen. Bovendien kan daarmee inzicht geboden worden in waar verbetering mogelijk is en kunnen de gevolgen van verschillende opties over het vervolg van beide regelingen inzichtelijk worden gemaakt.

1.5 Afbakening

In deze beleidsevaluatie ligt specifiek de focus op de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002. Het fiscale instrument Groen beleggen valt buiten de scope van deze evaluatie. Ook de Regeling groenprojecten 2022⁹ (voor groenprojecten die in Nederland worden uitgevoerd) valt buiten de scope van deze evaluatie. Deze regeling is in 2018 geëvalueerd¹⁰.

1.6 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft de beleidscontext van de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002, waarbij ook de beleidstheorie en de beoogde werking aan bod komen. In hoofdstuk 3 wordt inzicht gegeven in de beleidsresultaten en de doeltreffendheid van de regelingen, waarna vervolgens in hoofdstuk 4 de doelmatigheid aan bod komt. Op basis van de bevindingen uit hoofdstuk 3 en 4 worden in hoofdstuk 5 enkele opties geschetst over hoe vervolg gegeven kan worden aan beide regelingen en wordt gereflecteerd op de gevolgen en de wenselijkheid van ieder van deze opties. Het rapport wordt vervolgens afgesloten met conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 6 en 7).

⁹ <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/regeling-groenprojecten>

¹⁰ G. (Geert) Thijssen, A. (Anton) Duijnhouwer en R. (Ruben) Overgoor. Beleidsevaluatie Regeling groenprojecten 2010-2017: eindrapport, 2019.

Hoofdstuk 2: Beleidscontext

Verduurzaming en innovatie zijn belangrijke pijlers van het beleid van de Nederlandse Rijksoverheid. Duurzame innovatieve investeringen komen niet vanzelf, omdat zij financieel gezien vaak risicovoller zijn en daardoor een ongunstiger risico-rendementsprofiel hebben dan reguliere investeringen. Om duurzame innovatieve investeringen toch van de grond te laten komen zet de Rijksoverheid verschillende instrumenten in die zich richten op de investeringsbeslissing van een ondernemer, zoals de Milieu Investeringsaftrek (MIA), de Energie Investeringsaftrek (EIA) en de Subsidieregeling Duurzame Energie (SDE+). Met het bieden van financieel voordeel wordt beoogd om ondernemers te laten kiezen voor een duurzame(re) en innovatieve investering. Ook zijn er verschillende organisaties en (ontwikkelings)banken, zoals Invest International, Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden N.V. (FMO) en de European Investment Bank (EIB), die bedrijven, financiële instellingen en projecten in ontwikkelings- en opkomende landen ondersteunen met onder andere leningen, krediet, participaties, garanties en andere activiteiten die lokaal ondernemerschap bevorderen.

Ondernemers hebben niet altijd de financiële middelen om een dergelijke investering volledig uit eigen middelen te betalen. In dat geval kunnen zij financiering aanvragen in de vorm van een bancaire lening. Het is niet vanzelfsprekend dat banken/groenfondsen leningen beschikbaar stellen voor duurzame innovatieve projecten met een mogelijk ongunstiger risico-rendementsprofiel dan reguliere investeringen. Om deze projecten toch gerealiseerd te krijgen, beogen de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 de *financiering* van deze projecten te bevorderen.

In de volgende paragrafen gaan we verder in op de doelen van de twee regelingen (paragraaf 2.1), het probleem rondom financiering van duurzame innovatieve investeringen en de legitimiteit van de overheid om hierop in te grijpen (paragraaf 2.2), de beoogde werking (paragraaf 2.3) en schetsen we de beleidstheorie (paragraaf 2.4).

2.1 Doelbeschrijving

In 1994 trad de Regeling groenprojecten¹¹ in werking. Met deze regeling wil de Rijksoverheid beleggingen en investeringen in Nederland bevorderen die in het belang zijn van de bescherming van het milieu, waaronder natuur en bos. Vanwege de toentertijd positieve ervaringen met de toepassing van deze regeling in Nederland is vier jaar later (in 1998) de toepassing verbreed tot projecten in ontwikkelingslanden en landen in Centraal- en Oost-Europa. Door wijzigingen in het belastingstelsel per 1 januari 2001 werd de formele systematiek voor het afgeven van groenverklaringen voor buitenlandse projecten gewijzigd. Hierdoor was het publiceren van twee nieuwe regelingen, de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002, noodzakelijk. Deze zijn allebei per 1 januari 2002 ingegaan.

Bij de publicatie van de Regeling groenprojecten buitenland¹² en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba¹³ wordt echter niet specifiek het doel van de beide regelingen beschreven. Sindsdien zijn beide regelingen ook niet meer geactualiseerd en zijn er dus ook geen publicaties meer verschenen waarin het doel van beide regelingen wel wordt beschreven. Hoewel de beleidsdoelen niet expliciet beschreven zijn, kan beredeneerd worden dat de doelen van beide regelingen vergelijkbaar zijn aan de beleidsdoelen van de Regeling groenprojecten 2022 en haar voorgangers. Deze regeling is wel regelmatig geactualiseerd en daarom is voor een beschrijving van het doel gekeken naar de doelbeschrijving van de meest recente actualisatie: de Regeling groenprojecten 2022¹⁴. Hierin staat dat die regeling beoogt *om de financiering van innovatieve projecten met bovenwettelijke positieve milieueffecten te bevorderen*¹⁵. Bovenwettelijke positieve milieueffecten zijn de effecten die komen boven de effecten van de investering die wordt gedaan om aan de wet te voldoen. Uit gesprekken met de beleidsmedewerker van het Ministerie van IenW en met (voormalig) betrokken medewerkers van RVO bleek dat dit doel ook geldt voor de Regeling

¹¹ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, Jaargang 1994, nr 497.

¹² Staatscourant Regeling groenprojecten buitenland 2002, BWBR0013272

¹³ Staatscourant Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002, BWBR0013273

¹⁴ Staatscourant, Jaargang 2022, nr 10803.

¹⁵ Staatscourant, Jaargang 2022, nr 10803.

groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002, met de nuance dat er voor de Regeling groenprojecten buitenland 2002 *rekening gehouden wordt met wat lokaal als innovatief bestempeld kan worden*. Dit betekent dat de toepassing van de technologie of van de handelswijze nieuw en innovatief moet zijn en een lage marktpenetratie (minder dan 10%) moet hebben in het land waar een project wordt uitgevoerd. Binnen deze fase spelen de regelingen een aanjaagfunctie voor mogelijke voorhoedeprojecten die in een latere fase aanscherping van normen mogelijk kunnen maken, bijvoorbeeld door te laten zien dat toepassing van innovatieve technieken in de praktijk daadwerkelijk mogelijk en rendabel blijkt. Tot slot beoogt specifiek deze regeling ook de sociaaleconomische situatie van de lokale bevolking te verbeteren en de lokale kennis voor de uitvoering en instandhouding van het project te borgen¹⁶.

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 realiseren¹⁷". 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.

2.2 Probleem en legitimiteit overheidsingrijpen

Om de beleidsdoelen van de Rijksoverheid te realiseren is het noodzakelijk dat duurzame innovatieve projecten worden gerealiseerd. Het lijkt echter niet vanzelfsprekend dat ondernemers kiezen voor duurzame innovatieve investeringen¹⁸. Dat komt omdat deze 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 resultaat¹⁹. Dit minder gunstige risico-rendementsprofiel geldt zeker ook voor projecten in het buitenland en in het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden, waar je bovendien te maken kunt hebben met technische, politieke en geografische (bijv. natuurgeweld) risico's.

Zelfs als de overheid er mede door de inzet van verschillende instrumenten in slaagt de investeringsbeslissing te beïnvloeden en ondernemers te laten kiezen voor een milieuvriendelijke investering, wil dat niet zeggen dat daarmee de financiering ook geregeld is. Een onderneming heeft verschillende mogelijkheden voor het financieren van een investeringsproject. De interne financiering, op basis van ingehouden winsten, is veruit de belangrijkste financieringsbron²⁰. Als een onderneming besluit tot externe financiering van een duurzaam innovatief project, dan gebeurt dit veelal bij banken/groenfondsen. Hoewel de aandacht voor duurzame financieringen bij banken de afgelopen jaren is toegenomen, is het niet vanzelfsprekend dat banken deze duurzame innovatieve projecten met een mogelijk ongunstiger risico-rendementsprofiel zullen financieren. De Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 beogen dan ook het gedrag van banken/groenfondsen te beïnvloeden door kapitaal beschikbaar te maken voor de financiering van duurzame innovatieve projecten in ontwikkelingslanden en/of het Caribisch gebied.

Naast marktfalen treedt ook overheidsfalen op. Er is sprake van overheidsfalen als het overheidsingrijpen negatieve gevolgen heeft. Bij marktfalen is er een economisch argument voor overheidsingrijpen als het inherente overheidsfalen minder kostbaar is dan de voordelen van dit ingrijpen. Financiering van het bedrijfsleven is in eerste instantie een marktactiviteit. Banken en groenfondsen zijn vermoedelijk beter in staat dan de overheid om investeringsplannen te beoordelen op hun haalbaarheid. Om overheidsfalen te beperken zijn beide regelingen daarom zoveel mogelijk als marktinstrument ontworpen. Vanwege de expertise van banken/groenfondsen is het efficiënt als zij investeringen in duurzame innovatieve projecten beoordelen en financieren.

¹⁶ Staatscourant Regeling groenprojecten buitenland 2002, BWBR0013272

¹⁷ Staatscourant Regeling groenprojecten buitenland 2002, BWBR0013272

¹⁸ G. (Geert) Thijssen, A. (Anton) Duijnhouwer en R. (Ruben) Overgoor. Beleidsevaluatie Regeling groenprojecten 2010-2017: eindrapport, 2019.

¹⁹ CE (2013) De duurzaamheidswinst en economische winst van de Regeling groenprojecten, Delft; SEO (2009) De kapitaalmarkt voor duurzame projecten, Amsterdam.

²⁰ Beck, T. et al (2008) Financing patterns around the world: Are small firms different? Journal of Financial Economics 467-487.

De Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 zijn zo ingericht dat gebruik wordt gemaakt van de expertise van marktpartijen om het marktfalen én het overheidsfalen zo veel mogelijk te beperken. Hierdoor is het legitiem dat de overheid via deze opzet een rol speelt om de financiering van deze projecten te bevorderen.

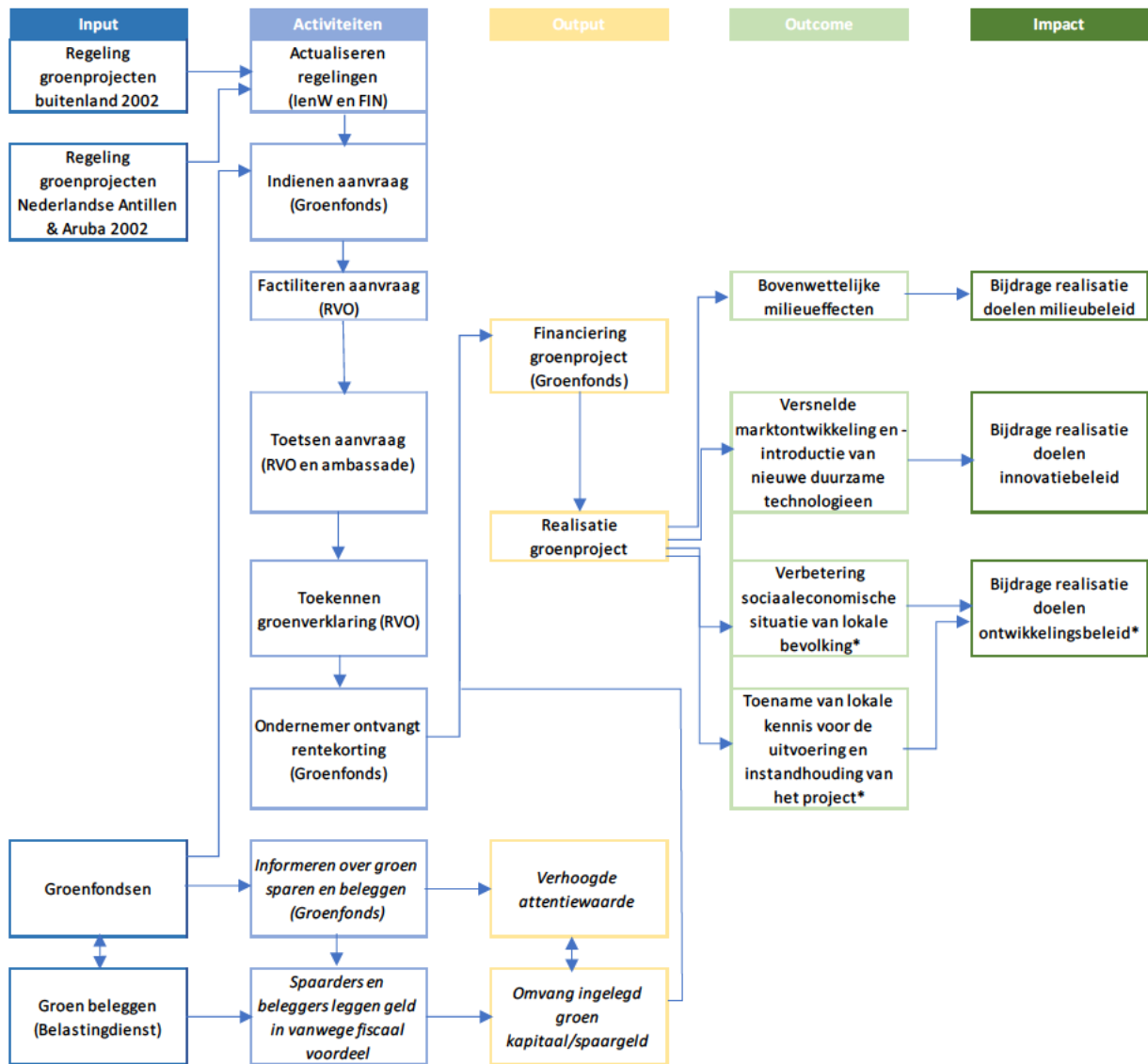
2.3 Beleidstheorie

De beleidstheorie omvat een beschrijving van het beleid, de doelen van dit beleid en de middelen en activiteiten om deze doelen te bereiken, inclusief hun onderlinge samenhang²¹. De beleidstheorie biedt daarmee inzicht in de wijze waarop activiteiten die ondernomen worden, bijdragen aan een gewenste impact. De beleidstheorie wordt meestal weergegeven in de vorm van een pijlschema waarin de relaties tussen de input, activiteiten, output, outcome en beoogde impact visueel worden getoond. Het inzichtelijk maken van de beleidstheorie helpt bij het evalueren van beleid door te onderzoeken of het beleid logisch in elkaar zit.

Figuur 2.1 geeft de beleidstheorie weer van de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002. De beleidstheorie is in eerste instantie opgesteld door RVO op basis van deskresearch. Vervolgens is deze in samenwerking met het ministerie van IenW aangescherpt en getoetst bij prof. Scholtens. Tot slot heeft de klankbordgroep feedback en input gegeven. Onderstaande beleidstheorie is het eindresultaat van dit proces.

Gedurende dit proces zijn bovendien beleidsaannames expliciet gemaakt (zie paragraaf 2.5). Deze beleidsaannames zijn gevalideerd middels de interviews en gesprekken die gevoerd zijn ten behoeve van deze evaluatie. In de hoofdstukken 3 t/m 5 komen deze beleidsaannames aan bod en wordt hierop gereflecteerd.

²¹ <https://www.toolboxbeledsevaluaties.nl/stappen-evaluatieproces/stap-2-vraagstelling-bepalen>



Figuur 2.1: Schematische weergave van de beleidstheorie

* alleen van toepassing op de Regeling groenprojecten buitenland 2002

Bij het construeren van de beleidstheorie is met de eerder genoemde betrokkenen ook ingegaan op de logica en de onderliggende aannames die ten grondslag liggen aan deze beleidstheorie. Waarom leiden bijvoorbeeld de beschreven activiteiten tot de beoogde output? Inzicht in de logica achter de beleidstheorie en het concretiseren ervan biedt de mogelijkheid om de onderliggende aannames te toetsen bij de praktijk. Dit is bijvoorbeeld gedaan in de interviews met de groenfondsen.

2.4 Beoogde werking

Met de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 beoogt de Nederlandse overheid om de financiering van duurzame innovatieve projecten in ontwikkelingslanden en in het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden met bovenwettelijke milieueffecten te bevorderen, waarbij rekening gehouden wordt met wat lokaal innovatief bestempeld kan worden. Dit doet de Rijksoverheid via een samenspel tussen het Nederlandse financieringssysteem (groenfondsen), ondernemingen, beleggers/spaarders en overheidsbeleid (Rijksoverheid). Hierbij moet er bovendien rekening gehouden worden dat de stimulering passend moet zijn binnen de op de regeling van toepassing zijnde Europese staatssteunkaders. Hieronder worden beide regelingen nader uitgelegd.

Regeling groenprojecten buitenland 2002

Met deze regeling kunnen groenfondsen projecten financieren die bijdragen aan milieudoelen, volgens de lokale maatstaven niet gangbaar (innovatief) zijn en de sociaaleconomische situatie van de lokale bevolking verbeteren. Projecten vinden plaats in landen die aan bepaalde voorwaarden voldoen, wat in de praktijk betekent dat ze worden uitgevoerd in een land dat is opgenomen in de landenlijst van het Dutch Good Growth Fund (DGGF). Hoewel er bepaalde eisen gelden voor de projecten (het moet bijvoorbeeld gaan om nieuwe projecten en de financiering van vaste activa), zijn er geen eisen gesteld aan de categorie van investeringen. In de praktijk zien we dat vooral investeringen in opwek van duurzame energie (zonnepanelen, windturbines) vanuit deze regeling gefinancierd worden. Het projectvermogen in een groenverklaring bedraagt minimaal €22.689 en maximaal €9.075.604

Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002

Met deze regeling kunnen groenfondsen projecten financieren die betrekking hebben op nader omschreven categorieën voor de opwekking van duurzame energie. Ook andere projecten die in het belang zijn van milieudoelen kunnen een groenverklaring krijgen. Projecten vinden plaats in het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden. Het projectvermogen in een groenverklaring bedraagt minimaal €22.689

De Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 (*input*) zijn beleidsinstrumenten van het ministerie van IenW en het ministerie van Financiën. RVO en de Belastingdienst zijn de publieke dienstverleners vanuit de Rijksoverheid die in opdracht van beide ministeries de regelingen uitvoeren. Beide ministeries zijn verantwoordelijk voor het beleid en de actualisatie daarvan (*activiteit*).

Naast de regelingen zijn er allereerst de groene beleggers en spaarders die ervoor zorgen dat groenfondsen de financiële middelen hebben om groenprojecten te kunnen financieren. Via groen beleggen krijgen beleggers en spaarders fiscaal voordeel (*input*) en leggen mede daardoor kapitaal/spaargeld in bij de groenfondsen (*activiteit*). De fiscale voordelen voor beleggers in de inkomstenbelasting laten zich als volgt omschrijven. Beleggers in groenfondsen zijn op grond van de toepasselijke bepalingen in de Wet inkomstenbelasting 2001 gedeeltelijk vrijgesteld van box 3-heffing. Het betreft een vrijstelling voor aandelen in groenfondsen, winstbewijzen van groenfondsen en geldleningen aan groenfondsen. Indien de aanschaf van dergelijke bezittingen is gefinancierd met een lening, blijft de desbetreffende lening als schuld in mindering komen op de overige bezittingen voor de bepaling van het box-3 vermogen. De vrijstelling voor groene beleggingen is niet onbeperkt. Voor het jaar 2023 geldt een maximale vrijstelling van € 65.072 per persoon. Als een persoon zowel groene beleggingen in de vorm van een of meer banktegoeden als groene beleggingen in de vorm van overige bezittingen heeft, wordt genoemde vrijstelling toegepast op die overige bezittingen en uitsluitend voor de resterende ruimte op die banktegoeden²². Volledigheidshalve kan nog toegevoegd worden dat er een additionele heffingskorting wordt toegekend van 0,7% van het in box 3 vrijgestelde bedrag aan groene beleggingen.

De inleg van kapitaal/spaargeld door beleggers en spaarders in groenfondsen bepaalt de omvang van groen geld (*output*). Dit geld gebruiken groenfondsen om groenprojecten te financieren. Om hun status als groenfonds te behouden, rust er een plicht op de groenfondsen om op elk moment ten minste 70% van het bij hen ingelegde vermogen te investeren in duurzame innovatieve projecten die voldoen aan de criteria van de Regeling groenprojecten 2022, de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en/of de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002. Halen groenfondsen deze drempel niet dan zal de Belastingdienst een boete opleggen en kan dat leiden tot intrekking van de aanwijzing als groenfonds.

RVO faciliteert het aanvraagproces voor groenverklaringen (*activiteit*). Hierbij wordt vooraf gebruik gemaakt van de expertise van de financiële sector. Het groenfonds (*input*) dat een groenverklaring

²² In het geautomatiseerde rechtsherstel worden zowel de groene spaartegoeden als de groene beleggingen als overige bezittingen aangemerkt. Echter, groene spaartegoeden komen net als andere spaartegoeden in aanmerking voor het lagere forfait voor banktegoeden. Een verzoek tot ambtshalve vermindering waarin een belanghebbende aannemelijk maakt waaruit zijn groene beleggingen bestaan en hoe de vrijstelling moet worden verdeeld over beleggingen en sparen kan daarom wel in de aanslag worden geëffectueerd

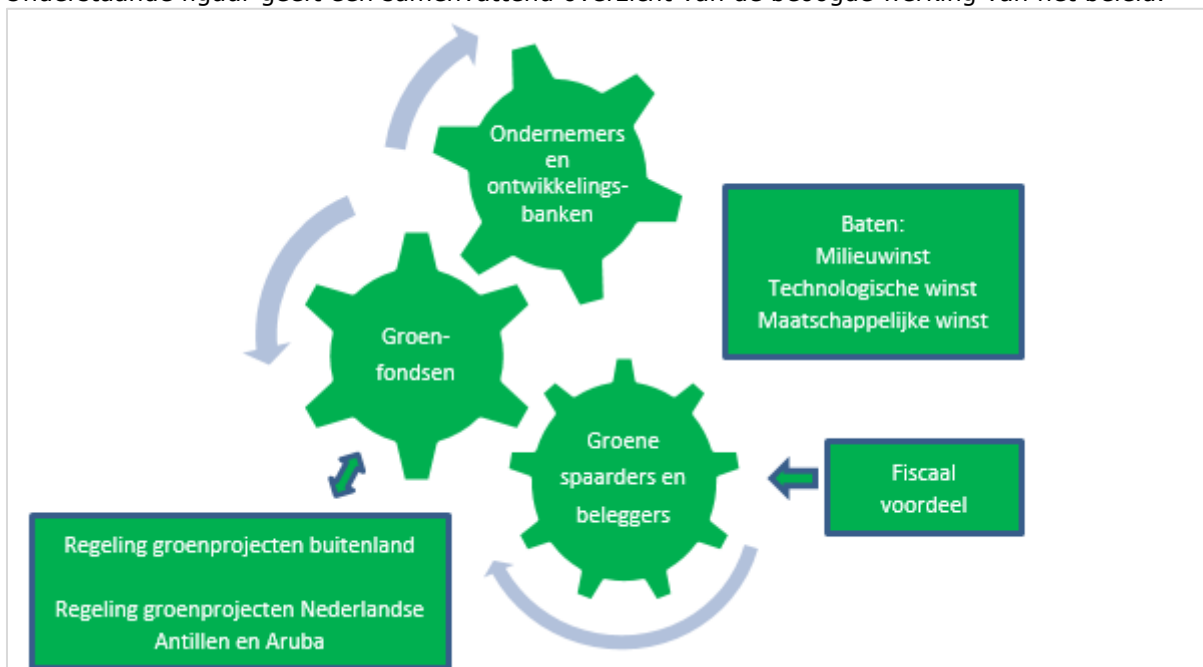
aanvraagt, beoordeelt eerst zelf of het projectplan van een ondernemer financierbaar is (*activiteit*). Als de financierbaarheid van het project van een ondernemer door het groenfonds positief beoordeeld wordt én naar verwachting in aanmerking komt voor een groenverklaring dient het groenfonds een aanvraag in bij RVO (*activiteit*). RVO toetst de aanvraag vervolgens op beleidsmatige criteria (*activiteit*). Voor de Regeling groenprojecten buitenland 2002 wordt bij de beoordeling ook advies ingewonnen bij de ambassade van het land waar het project uitgevoerd zal worden. Bij een positief resultaat geeft RVO een groenverklaring af (*activiteit*). Met dit proces wordt geborgd dat projecten voldoende bijdragen aan de beleidsdoelen van de regelingen en er rekening gehouden wordt met de kennis en de mogelijkheden binnen het betreffende land waar het project gerealiseerd wordt.

Een groenverklaring voor een project biedt economisch voordeel dat door groenfondsen deels doorgegeven wordt middels een rentekorting aan ondernemers die de groenprojecten willen realiseren. De theorie achter dit beleid is dat het geboden rentevoordeel voor groenprojecten ertoe leidt dat een project financieel haalbaar wordt. Daarnaast bouwen de groenfondsen kennis op over de financiering van duurzame projecten. Zij kunnen daarmee expertise aanbieden om businessplannen te verbeteren waardoor projecten (beter) financierbaar worden.

Met de groenverklaring en de financiering via een groenfonds, kan de ondernemer het groenproject realiseren (*output*). Het succesvol realiseren van deze groenprojecten levert verschillende effecten op. Allereerst zijn daar de bovenwettelijke milieueffecten (*outcome*). Daarnaast beogen de regelingen middels de realisatie van een groenproject een versnelde marktontwikkeling en -introduktie van nieuwe duurzame technologieën teweeg te brengen in het land of de regio waar het project wordt uitgevoerd (*outcome*). Tot slot beoogt specifiek de Regeling groenprojecten buitenland 2002 ook maatschappelijke effect te boeken in termen van een verbetering van de sociaaleconomische situatie van de lokale bevolking en een toename van lokale kennis voor de uitvoering en instandhouding van het project.

De regelingen zouden uiteindelijk een bijdrage moeten leveren aan de realisatie van de verschillende doelen van het milieubeleid, het innovatiebeleid en het ontwikkelingsbeleid van de Rijksoverheid (*impact*).

Onderstaande figuur geeft een samenvattend overzicht van de beoogde werking van het beleid.



Figuur 2.2: Overzicht samenhang regelingen met andere stakeholders. Bron: *Beleidsvaluatie Regeling groenprojecten 2010-2017: eindrapport, 2019*²³. Bewerkt.

²³ G. (Geert) Thijssen, A. (Anton) Duijnhouwer en R. (Ruben) Overgoor. *Beleidsvaluatie Regeling groenprojecten 2010-2017: eindrapport, 2019*.

2.5 Beleidsaannames

Tijdens het reconstrueren van de beleidstheorie zijn meerdere beleidsaannames expliciet gemaakt. Deze worden hieronder beschreven en toegelicht. Door tijdens het onderzoek de beleidsaannames te valideren, kan inzicht geboden worden in de specifieke bijdrage van beleid aan een bepaalde uitkomst en in hoeverre de beleidstheorie ook daadwerkelijk in de praktijk klopt. Deze werkwijze wordt ook wel de Contribution Analysis genoemd.

1. Banken/groenfondsen hebben de kennis en capaciteit om aanvragen voor financiering van projecten in ontwikkelingslanden en het Caribisch gebied te kunnen beoordelen

Banken dienen over de kennis en de capaciteit te beschikken om projecten in ontwikkelingslanden en het Caribisch gebied die in aanmerking kunnen komen voor een groenverklaring te kunnen beoordelen. Als zij niet over de kennis en de capaciteit beschikken, zullen zij deze projecten ook niet gaan financieren.

2. Het aangeboden financiële voordeel is voor groenfondsen voldoende om projecten met bovenwettelijke milieueffecten in een ontwikkelingsland of in het Caribisch gebied te financieren

De regeling beoogt om via fiscaal voordeel banken te bevorderen om projecten met bovenwettelijke milieueffecten die uitgevoerd worden in een ontwikkelingsland of in het Caribisch gebied te financieren. Dit financiële voordeel moet voor groenfondsen hoog genoeg zijn om het financieel haalbaar en rendabel te maken om deze projecten te financieren. Als dit niet zo is, is financiering van deze projecten voor hen als private partij niet mogelijk.

3. Door de regelingen kiezen groenfondsen vaker voor het financieren van projecten met een (mogelijk) ongunstiger risico-rendementsprofiel

In lijn met bovenstaande aanname dient het financiële voordeel dat de regelingen bieden ervoor te zorgen dat de financiering van projecten met een ongunstiger risico-rendementsprofiel financieel haalbaar zijn en zij er daardoor voor kiezen om deze projecten te financieren.

4. Realisatie van de gefinancierde groenprojecten leidt tot bovenwettelijke milieueffecten, een versnelde marktontwikkeling en -introductie van nieuwe duurzame technologieën, een verbetering van de sociaaleconomische situatie van lokale bevolking en een toename van lokale kennis voor de uitvoering en instandhouding van het project

Als banken mede door de regelingen overgaan tot financiering van een groenproject in een ontwikkelingsland en/of het Caribisch gebied, is het voor de beoogde effecten die met de regelingen bereikt dienen te worden nog wel noodzakelijk dat de realisatie van een groenproject tot het bereiken van deze effecten leidt.

De beleidseffecten die met de regelingen gerealiseerd dienen te worden, kunnen alleen doelmatig en doeltreffend worden gerealiseerd als de beleidsdoelen duidelijk beschreven zijn, de beleidsaannames kloppen en de gerealiseerde effecten gemeten worden. Daarom wordt in de hoofdstukken 3 t/m 5 inzicht geboden in de beleidsresultaten en -effecten en wordt antwoord gegeven op de vraag of bovenstaande beleidsaannames in de praktijk kloppen.

Hoofdstuk 3: Doeltreffendheid

In dit hoofdstuk worden allereerst de resultaten die met beide regelingen bereikt zijn over de periode van 2002 t/m 2022 beschreven. Vervolgens wordt er ingegaan op de behaalde effecten. Als laatste zal het additionele effect van de regelingen bij het financieren van groenprojecten aan bod komen.

3.1 Beleidsresultaten

De resultaten worden per regeling weergegeven. Daarbij worden eerst de resultaten van de Regeling groenprojecten buitenland 2002 beschreven, waarna vervolgens ingegaan wordt op de resultaten van de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002.

Er zijn nauwelijks afgewezen of ingetrokken aanvragen. Groenfondsen hebben namelijk vaak voordat zij tijd stoppen in het aanvragen van een groenverklaring al met RVO contact over het project en de kans dat deze groen verklaard wordt. We zoomen daarom alleen in op de toegekende groenverklaringen.

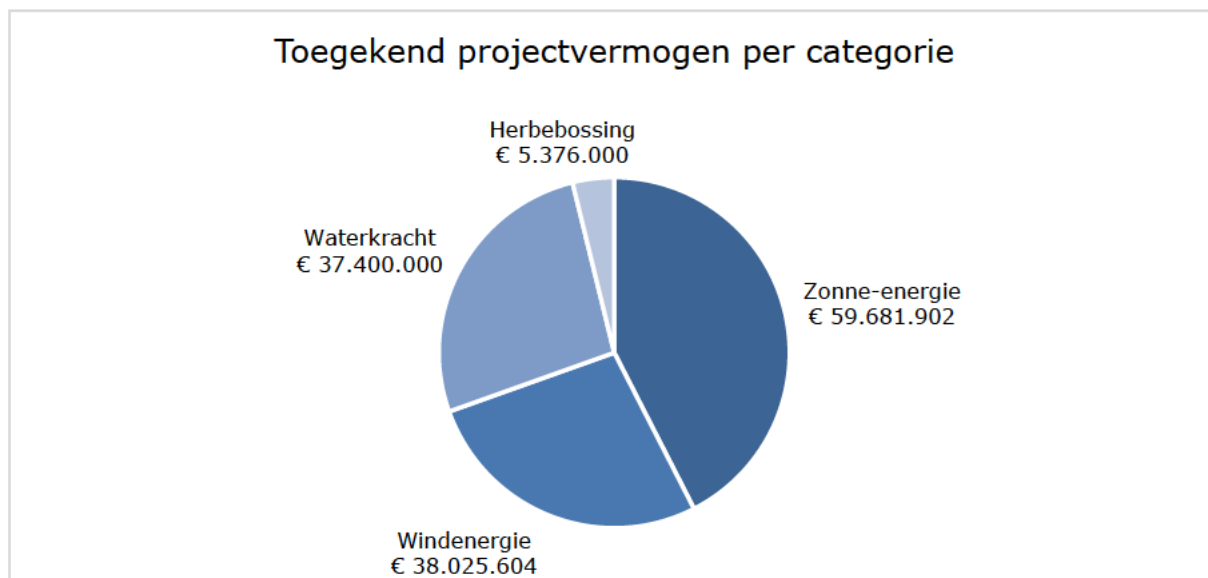
3.1.1 Regeling groenprojecten buitenland 2002

Van 2002 t/m 2022 zijn er 21 groenverklaringen toegekend, weergegeven in tabel 3.1. De projecten zijn uitgevoerd in negentien verschillende landen. Het aangevraagde vermogen per project varieert van €300.000 tot het maximum gestelde bedrag van €9.075.604.

Jaar van afgifte	Land	Toegekend projectvermogen	Categorie
2022	Uganda, Tanzania en Nigeria	€ 5.133.875	Zonne-energie
2022	Vietnam	€ 7.200.000	Windenergie
2021	India	€ 8.473.966	Zonne-energie
2021	Pakistan	€ 9.075.604	Windenergie
2019	Pakistan	€ 9.075.604	Zonne-energie
2019	Kenia	€ 9.037.760	Zonne-energie
2019	Jordanië	€ 4.359.293	Zonne-energie
2019	Kenia	€ 6.000.000	Zonne-energie
2019	Mongolië	€ 8.225.800	Zonne-energie
2018	Nicaragua	€ 6.500.000	Waterkracht
2018	Armenië	€ 9.000.000	Waterkracht
2017	Uganda	€ 2.500.000	Waterkracht
2017	Guatemala	€ 1.400.000	Waterkracht
2017	Ecuador	€ 9.000.000	Waterkracht
2016	Costa Rica	€ 8.750.000	Windenergie
2016	Georgië	€ 4.000.000	Windenergie
2016	Nepal	€ 9.000.000	Waterkracht
2015	Honduras	€ 9.075.604	Zonne-energie
2014	Kenya	€ 9.000.000	Windenergie
2013	Mali	€ 300.000	Zonne-energie
2009	Bolivia	€ 5.376.000	Herbebossing
Totaal		€ 140.483.506	

Tabel 3.1: Toegekende groenverklaringen via de Regeling groenprojecten buitenland 2002

Er zijn negen groenverklaringen afgegeven voor zonne-energieprojecten met een totaal door groenfondsen ingelegd vermogen van bijna €60 miljoen. Met name de laatste jaren, sinds 2019, is het aantal aanvragen voor groenverklaringen voor zonne-energieprojecten enigszins op gang gekomen. Andere aangevraagde categorieën zijn windenergie (vijf projecten) en waterkracht (zes projecten). Kanttekening hierbij is dat een groenverklaring voor waterkrachtprojecten voor het laatst is toegekend in 2018. Slechts één project betrof een herbebossing en dateert uit 2009. Projecten beperken zich dus vrijwel tot de opwekking van duurzame energie. Voor andere thema's, zoals klimaatadaptatie of duurzame landbouw zijn in al die jaren geen groenverklaringen aangevraagd.



Figuur 3.1: Omvang toegekend projectvermogen per categorie voor de Regeling groenprojecten buitenland 2002

Verder valt op dat sinds 2014 nog maar twee van de acht actieve groenfondsen gebruik hebben gemaakt van de Regeling groenprojecten buitenland 2002.

3.1.2 Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002

Sinds 2002 zijn er slechts vijf groenverklaringen toegekend via de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002. De laatste groenverklaring dateert van 2014, toen een zonne-energieproject in Aruba deels gefinancierd is door een Nederlands groenfonds.

Jaar van afgifte	Land / regio	Toegekend projectvermogen	Categorie
2014	Aruba	€ 4.550.000	Zonne-energie
2010	Curaçao	€ 41.739.073	Windenergie
2009	Aruba	€ 53.667.755	Windenergie
2009	Aruba	€ 5.255.060	Windenergie
2009	Bonaire	€ 17.372.958	Duurzame energie
Totaal		€ 122.584.846	

Tabel 3.2: Overzicht van de vijf toegekende groenverklaringen via de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002

Ook hierin valt op dat de groenverklaarde projecten zich beperken tot de opwekking van duurzame energie en dat er voor andere thema's geen groenverklaringen worden aangevraagd. Daarnaast is ruim de helft van het toegekend projectvermogen gegaan naar projecten op Aruba en zijn er geen aanvragen geweest voor Saba, St. Eustatius en St. Maarten.

3.2 Beleidseffecten

Zoals beschreven in paragraaf 2.4 wordt met de regelingen beoogd om de financiering van duurzame innovatie projecten te bevorderen en daarmee de volgende effecten te bereiken:

1. Bovenwettelijke milieueffecten
2. Versnelde marktontwikkeling en -introductie van nieuwe duurzame technologieën in het land of de regio waar het project wordt uitgevoerd
3. Verbetering van de sociaaleconomische situatie van de lokale bevolking²⁴
4. Toename van lokale kennis voor de uitvoering en instandhouding van het project²⁵

Om de effecten die mogelijk via één van beide regelingen bereikt zijn in kaart te brengen, zijn de projectbeoordelingen geanalyseerd. Hierin worden de beoogde effecten beschreven zoals vermeld in de aanvraag. Het beoordelingsproces is namelijk zo ingericht dat RVO, in samenwerking met een ambassade, alleen vooraf een inschatting maakt of het project voldoet aan de voorwaarde van de betreffende regeling. Er vindt achteraf geen controle plaats door RVO of het project uitgevoerd is/wordt en welke resultaten en effecten er met het project behaald zijn/worden. Het is door de tijd en moeite die het groenfondsen kost om een aanvraag voor groenverklaring in te dienen echter zeer aannemelijk dat zij bij toekenning van hun aanvraag voor een groenverklaring overgaan tot financiering. Bovendien geven groenfondsen aan dat het voor hen zeer belangrijk is dat projecten die zij financieren de beoogde resultaten en impact realiseren. Groenfondsen houden dan ook vinger aan de pols of de afgesproken investeringen gerealiseerd worden en de lokale bevolking ervan profiteert. Zo gaan zij geregeld op bezoek om de voortgang van groenprojecten die zij mede hebben gefinancierd met eigen ogen te zien.

3.2.1 Bovenwettelijke milieueffecten

Bovenwettelijke positieve milieueffecten zijn de effecten die komen boven de effecten van de investering die wordt gedaan om aan de wet te voldoen. In de praktijk zijn alleen groenverklaringen afgegeven voor investeringen waarvoor geen basiseis is geformuleerd. Positieve milieueffecten zijn daarmee altijd bovenwettelijk.

Het is geen vereiste van de regelingen om in de projectaanvraag heel specifiek de beoogde milieueffecten te vermelden, zoals beoogde vermeden CO₂-, NO_x- en/of fijnstofuitstoot. Dit wordt dan ook nauwelijks gedaan, waardoor het niet mogelijk is om hierop te rapporteren.

De groenfondsen geven in hun aanvraag wel aan wat het verwachte opwekkingsvermogen aan duurzame energie zal zijn. Met de in totaal 26 projecten die vaak deels zijn gefinancierd door een Nederlands groenfonds is in totaal voor minimaal 1405 MW aan capaciteit voor duurzame energieopwekking (zonne-, wind- en waterkrachtenergie) gerealiseerd. Deze duurzame energieopwekking voorkomt naar aannemelijke waarschijnlijkheid energieopwekking via fossiele brandstoffen, zoals kolengestookte energiecentrales. Bovendien verbetert de luchtkwaliteit, omdat de opwekking van duurzame energie ook een lagere uitstoot van (schadelijke) stoffen zoals CO₂-, NO_x- en fijnstofuitstoot oplevert.

Omdat bij veel projecten financiering niet enkel via de groenfondsen loopt maar ook uit geld bestaat dat niet groenverklaard is, is het niet goed mogelijk om het gedeelte van de minimaal 1405 MW geïnstalleerd vermogen voor duurzame energieopwekking verder uit te splitsen in behaalde bovenwettelijke milieueffecten binnen de regelingen.

"De groenprojecten die [groenfonds X] onderneemt hebben altijd een positieve milieu-impact, d.w.z. leiden tot een reductie van CO₂-emissies en worden gebouwd en gestructureerd met de IFC performance standards als uitgangspunt."²⁶

Naast energieopwekking als milieueffect realiseren enkele projecten ook op een andere manier bovenwettelijke positieve milieueffecten, zoals een herbebossingsproject waarbij duurzame

²⁴ Alleen specifiek van toepassing op de Regeling groenprojecten buitenland 2002

²⁵ Alleen specifiek van toepassing op de Regeling groenprojecten buitenland 2002

²⁶ Deze quote, en de quotes verderop in de rapportage, zijn gegeven door groenfondsen of ambassades tijdens de interviews die gevoerd zijn in het kader van deze beleidsevaluatie.

commerciële bosbouw werd gerealiseerd met een beoogde sterke relatie tot mitigatie van klimaatverandering.

3.2.2 Versnelde marktontwikkeling en -introductie van nieuwe duurzame technologieën

De Regeling groenprojecten buitenland 2002 schrijft voor dat de toepassing van de technologie of van de handelswijze nieuw en innovatief moet zijn en een lage marktpenetratie (minder dan 10%) moet hebben in het land waar een project wordt uitgevoerd. In de beoordelingen waarbij de marktpenetratie cijfermatig is beschreven ligt de marktpenetratie steeds onder de 10% en vaak zelfs ver daaronder. Daarmee zorgen deze projecten naar verwachting voor een versnelde marktintroductie van nieuwe duurzame technologieën in het land waar het project wordt uitgevoerd. Echter, bij het merendeel van de projecten wordt de marktpenetratie niet expliciet of alleen kwalitatief beschreven. Dit wordt ondervangen doordat RVO zelf de stroommix in een land onderzoekt en door aan de ambassade voor te leggen in hoeverre de technologie in een project lokaal gezien innovatief is. Het is daarmee aannemelijk dat de marktpenetratie wel onder de 10% ligt en dus dat deze projecten daadwerkelijk innovatief zijn en potentieel zorgen voor een versnelde marktontwikkeling en -introductie van nieuwe duurzame technologieën.

Groenfondsen gaven in de interviews aan dat zij in de praktijk zien dat succesvolle realisatie van duurzame innovatieve projecten leidt tot vergelijkbare nieuwe projecten die ontwikkeld en gefinancierd worden door lokale private partijen. Hiermee ontstaat er volgens hen dus een versnelde marktontwikkeling van nieuwe duurzame technologieën in dat land. Een voorbeeld dat gegeven werd is een windproject in Georgië dat na het bereiken van de operationele fase overgenomen en geherfinancierd is door de private sector in dat land. Dit is een voorbeeld van het ontstaan van marktwerking, waarbij private partijen instappen wanneer de risico's zijn gereduceerd. De overnemende partij die veel ervaring heeft in waterkracht is nu bezig om nieuwe windprojecten te ontwikkelen in Georgië en de Kaukasus regio.

3.2.3 Verbetering van de sociaaleconomische situatie van lokale bevolking en een toename van lokale kennis voor de uitvoering en instandhouding van het project

Dit beoogde doel wordt in projectplannen voornamelijk beschreven in termen van het aantal arbeidsplaatsen dat deze projecten opleveren. Alle projecten beschrijven dat in de constructiefase van projecten arbeidskrachten, voornamelijk civieltechnische specialisten, nodig zijn die ingevuld worden door de lokale bevolking. Dit betreft per project vaak honderden tijdelijke arbeidsplaatsen. Tijdens de operationele fase daalt het aantal arbeidskrachten zoals gebruikelijk bij dit soort projecten. Vaak blijven er dan tien tot 50 arbeidskrachten nodig die ook voornamelijk ingevuld worden door de lokale bevolking.

"Voorbeelden van activiteiten zijn het creëren van werkgelegenheid voor lokale bevolking, lokale content, gratis energie verlenen aan ziekenhuizen en scholen, evenementen, training (business, financieel), fondsen voor scholing, gratis maaltijden voor scholen, etc."

Daarnaast wordt er regelmatig een Environmental and Social Impact Assessment (ESIA) uitgevoerd. Hierin worden potentieel significante ecologische, sociale en economische risico's van projecten geïdentificeerd en indien nodig aangepakt. Ook is er soms een gender action plan uitgevoerd waarbij bijvoorbeeld arbeidsplaatsen voor vrouwen worden gecreëerd. Dergelijke assessments / plannen dragen bij aan de aannemelijkheid dat realisatie van groenprojecten daadwerkelijk zorgt voor een verbetering van de sociaaleconomische situatie van lokale bevolking en een toename van lokale kennis voor de uitvoering en instandhouding van het project.

Andere voorbeelden waarin een project zorgt voor de realisatie van dit beleidsdoel zijn dat het lokale ziekenhuis of de lokale school goedkoop of gratis van stroom wordt voorzien. Of dat ook lokale universiteiten en hun studenten in staat worden gesteld om "hands-on" ervaring op te laten doen met duurzame energieproductie door middel van de grootschalige PV-parken.

3.2.4 Check beleidsaannname met betrekking tot realiseren effecten

Bij het opstellen van de beleidstheorie zijn ook een aantal beleidsaannames benoemd die tijdens het onderzoek onderzocht zijn (zie paragraaf 2.5). Eén van die aannames betrof of de realisatie van gefinancierde groenprojecten leidt tot realisatie van de verschillende beoogde effecten van de regelingen.

Beleidsaannname: Realisatie van de gefinancierde groenprojecten leidt tot bovenwettelijke milieueffecten, een versnelde marktontwikkeling en -introductie van nieuwe duurzame technologieën, een verbetering van de sociaaleconomische situatie van lokale bevolking en een toename van lokale kennis voor de uitvoering en instandhouding van het project.

Door de manier waarop RVO groenverklaringen beoordeelt (criteria op bovenwettelijke milieueffecten en impact op lokale bevolking) en door het strakke beleid dat groenfondsden zelf hebben bij hun beoordeling van projecten, is het sterk aannemelijk dat de gerealiseerde groenprojecten zullen leiden tot, of op zijn minst een bijdrage leveren aan de realisatie van bovenwettelijke milieueffecten, een versnelde marktontwikkeling en -introductie van nieuwe duurzame technologieën, een verbetering van de sociaaleconomische situatie van de lokale bevolking en een toename van lokale kennis voor de uitvoering en instandhouding van het project. Bewijs is er echter niet, omdat de groenbanken na realisatie van een groenproject geen inzicht hoeven te geven over de gerealiseerde effecten. Bovendien zijn de absolute effecten van beide regelingen beperkt vanwege het geringe aantal groenverklaringen dat in de afgelopen jaren is afgegeven.

3.3 Additioneel effect regelingen

In de interviews met de groenfondsden en de gesprekken met andere stakeholders zoals de beleidsmedewerkers en FMO is ook gekeken naar werking van de regelingen in de praktijk en het additionele effect dat beide regelingen hebben in het bevorderen van de financiering van een groenproject.

3.3.1 Algemeen

Er zijn sinds 2002 maar weinig groenverklaringen afgegeven via beide regelingen. Slechts twee van de acht actieve Nederlandse groenfondsden hebben recent gebruik gemaakt van de Regeling groenprojecten buitenland 2002 of de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002. Dit duidt op weinig interesse van groenfondsden om groenprojecten in ontwikkelingslanden en/of het Caribisch gebied te financieren.

Groenfondsden die geen gebruik maken van de regeling verklaren dat de regelingen volgens hen beperkt ingrijpen op het verlagen van de risico's die een lening voor een project in een ontwikkelingsland en/of het Caribisch gebied met zich meebrengt. En dat terwijl juist de risico-inschatting de belangrijkste indicator is waarop veel groenfondsden beoordelen of zij over gaan tot financiering. Voor projecten in deze landen is dat risico dusdanig hoog dat een aantal groenfondsden terughoudend zijn om dergelijke projecten te financieren. Het financiële voordeel dat de regelingen bieden bevordert hen onvoldoende om deze projecten nu wel te gaan financieren. Hiervoor is volgens deze inactieve groenfondsden zwaarder of ander overheidsingrijpen nodig dan het huidige fiscale voordeel. Meer hierover in paragraaf 5.3.

"Het groenfonds maakt een inschatting over hoe zeker de terugbetaling van een lening is en in ontwikkelingslanden is dat gewoon onzekerder, bijvoorbeeld vanwege het risico op corruptie."

Tegelijkertijd geven de groenfondsden die wel gebruik maken van één van beide regelingen aan dat dit beleidsinstrument hen juist bevordert om groenprojecten in ontwikkelingslanden en het Caribisch gebied te financieren. Ondernemers / projectontwikkelaars kloppen niet zomaar bij hen aan voor financiering. Via nauwe samenwerking met ontwikkelingsbanken (bijvoorbeeld FMO) zorgen zij ervoor dat zij kwalitatief goede en impactvolle projecten op hun netvlies krijgen. Door de hoge kwaliteit van de projectontwikkelaars en hun projectplannen worden de risico's beperkt en

aanvaardbaar. Het financiële voordeel dat de regelingen bieden, maakt de financiering van deze projecten door een groenfonds volgens henzelf wel financieel haalbaar en rendabel.

Beleidsaannname: Door de regelingen kiezen groenfondsen vaker voor het financieren van projecten met een (mogelijk) ongunstiger risico-rendementsprofiel.

Groenfondsen die de afgelopen jaren groenverklaringen hebben aangevraagd voor één van beide regelingen geven aan dat een groenverklaring hen, in de meeste gevallen, wel degelijk stimuleert om over te gaan tot financiering van groenprojecten met een mogelijk ongunstiger risico-rendementsprofiel in ontwikkelingslanden en/of het Caribisch gebied. Door een actieve samenwerking met ontwikkelingsbanken en andere relevante partijen zorgen deze groenfondsen ervoor dat de kwaliteit van de projecten die zij financieren dusdanig hoog is, waarmee het risico wordt beperkt en het financieel haalbaar en rendabel is om te deze projecten te financieren.

Groenfondsen die de afgelopen jaren geen groenverklaringen hebben aangevraagd geven aan dat ondernemers niet of nauwelijks bij hen aankloppen voor financiering en dat het financiële voordeel onvoldoende in verhouding staat tot het verhoogde risico dat dergelijke projecten met zich meebrengen.

3.3.2 Regeling groenprojecten buitenland 2002

Als we dieper inzoomen op de projecten waar via de Regeling groenprojecten buitenland 2002 de afgelopen jaren groenverklaringen voor zijn afgegeven, valt op dat deze projecten niet uitsluitend gefinancierd worden door het groenfonds. Het zijn vaak grote projecten waarin meerdere partijen een deel van de financiering op zich nemen om de risico's die er wel degelijk zijn te spreiden. Vaak is ook één ontwikkelingsbank betrokken bij de financiering van het project. Ook betreft een aanvraag voor een groenverklaring de laatste jaren steeds vaker de deelname van een groenfonds in grotere fondsen waaruit meerdere projecten worden gefinancierd. De toegevoegde waarde van de financiering door een groenfonds is dan minder groot, omdat de voortgang van het betreffende project minder afhankelijk is van de financiering van het groenfonds. De interviews met de groenfondsen die recent gebruik hebben gemaakt van de regeling gaven een wisselend beeld over de toegevoegde waarde en de noodzaak van de financiering door het groenfonds voor de doorgang van het project. In sommige gevallen wordt aangegeven dat de financiering van het groenfonds wel degelijk ervoor zorgde dat het project doorgang kon vinden. Tegelijkertijd zijn er ook signalen die erop wijzen dat projecten mogelijk via andere wegen ook financiering hadden gevonden. Echter, waarschijnlijk wel via andere ontwikkelingsbanken en niet via omvangrijke commerciële partijen.

Daarnaast zijn er ook voorbeelden van projecten waarvan groenfondsen vooraf dachten dat ze groenverklaard zouden worden, maar waarin RVO toch geen groenverklaring gaf. Desondanks zijn enkele van deze projecten alsnog met groen geld door het groenfonds gefinancierd. De betreffende groenfondsen gaven aan dat dit mogelijk is vanwege het 70%-criterium, wat inhoudt dat een groenfonds haar vermogen hoofdzakelijk (ten minste 70%) dient aan te wenden in de vorm van kredietverstrekking ten behoeve van dan wel het direct of indirect beleggen in groenprojecten. Beleidsmatig is gekozen voor dit 70%-criterium om de financiering van groenprojecten uitvoerbaar te maken voor groenfondsen²⁷. In de praktijk betekent dit echter ook dat groenfondsen de overige 30% van het kapitaal soms benutten om projecten te financieren die, al dan niet onverwachts, niet groenverklaard worden.

Beleidsaannname: Het aangeboden financiële voordeel is voor groenfondsen voldoende om projecten met bovenwettelijke milieueffect in een ontwikkelingsland of in het Caribisch gebied te financieren.

Groenfondsen kijken verschillend aan tegen het financiële voordeel dat geboden wordt om groenprojecten in ontwikkelingslanden en/of het Caribisch gebied te financieren. Voor twee van de acht groenfondsen is dit voordeel voldoende, voor de overige groenfondsen niet.

²⁷ Het 70%-criterium biedt de ruimte om een beperkt deel van de ingelegde gelden – tijdelijk – bij voorbeeld rentedragend uit te zetten ter overbrugging van soms onvermijdelijke perioden tussen de verwerving van middelen door de instelling en de investering ervan in een project. Voorts is de marge van 30% bedoeld om onverwachte ontwikkelingen op te vangen. Hierbij kan worden gedacht aan waardemutaties van de verschillende soorten beleggingen, of aan de beëindiging van een project terwijl niet aanstonds nieuwe projecten voorhanden zijn. Tot slot bestaat er door de 30%-grens ruimte om te beleggen in aan het eigenlijke project aanpalende en voor het succes daarvan belangrijke voorzieningen.

3.3.3 Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002

Specifiek voor de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 valt op dat er al negen jaar lang geen groenverklaringen zijn aangevraagd via deze regeling. Desondanks zijn er in de recente jaren wel grote zonneparken gerealiseerd in het Caribisch gebied. Deze zijn nagenoeg volledig gesubsidieerd door het ministerie van EZK. De betrokken beleidsmedewerker gaf aan wel gesprekken te hebben gevoerd met een Nederlandse bank, maar dit heeft niet geresulteerd in een (goedkope) lening. Tijdens deze gesprekken kwam bovendien de regeling, vanwege onbekendheid, niet ter sprake. Het speelveld binnen het Caribisch gebied is volgens het ministerie van EZK zo specifiek, dat het lastig was om deze zonneparken zonder nagenoeg volledige subsidie gerealiseerd te krijgen.

Zo bestaat het Caribisch gebied uit drie gemeenten en drie landen. De Nederlandse overheid is niet bevoegd om subsidies te verstrekken aan partijen die geen onderdeel zijn van de Nederlandse overheid. Alleen de drie Nederlandse gemeenten Bonaire, Saba en Sint Eustatius zijn onderdeel van de Nederlandse overheid, maar Aruba, Curaçao en Sint Maarten zijn dat niet. Zij hebben hun eigen beleid en ministers, waardoor bijvoorbeeld verduurzamingssubsidies niet in deze landen verstrekt kunnen worden.

Daarnaast hebben deze zes jurisdicties ieder hun specifieke kenmerken als het gaat om energievoorziening. Voor allemaal geldt dat ieder van hen maar beschikt over één elektriciteitsproducent die het hele eiland voorziet van elektriciteit. Hierdoor zijn ze sterk afhankelijk van het beleid en de wil om te verduurzamen van die elektriciteitsproducent.

Om onder andere bovenstaande redenen heeft het ministerie van EZK ervoor gekozen zelf een groot deel van de investering voor verduurzaming op zich te nemen. Hierdoor lijkt er op dit moment ook minder behoefte te zijn aan specifiek zon- en windparken in het Caribisch gebied. Al zijn sommige eilanden wel groeiende in hun energievraag, dus mogelijk dat in de toekomst er nog wel duurzame energieprojecten gerealiseerd gaan worden wat eventuele kansen biedt voor de Nederlandse groenbanken om deze projecten (mede) te financieren.

3.4 Redenen groenfondsen voor geen gebruik

In de interviews met de groenfondsen is specifiek gezocht naar verklaringen voor het lage aantal groenverklaringen die worden ingediend en afgegeven. In paragraaf 3.3.1 is al beschreven dat het hoge risico dat financiering van projecten in ontwikkelingslanden en/of het Caribisch gebied met zich meebrengt een belangrijke reden is waarom zes van de acht groenfondsen terughoudend zijn. In deze paragraaf wordt nog verder ingegaan op andere redenen die groenfondsen hebben om geen projecten in ontwikkelingslanden en/of het Caribisch gebied te financieren.

Voldoende groen geld beschikbaar voor financiering van projecten in Nederland

Een belangrijke reden voor banken/groenfondsen die geen gebruik maken van de regelingen is dat zij aangeven net voldoende groen geld beschikbaar te hebben om überhaupt alle projecten die binnen de Regeling groenprojecten 2022 (en haar voorgangers) vallen te kunnen financieren. Zij geven er de voorkeur aan om al deze projecten te financieren in plaats van ook projecten te financieren die worden uitgevoerd in ontwikkelingslanden en/of het Caribisch gebied. Bovendien geven zij aan dat het beheer en de monitoring van de financiering van groenprojecten in ontwikkelingslanden en/of het Caribisch gebied veel meer tijd kost dan voor bijvoorbeeld van de groenprojecten die in Nederland worden uitgevoerd. En buitenlandse projecten zijn over het algemeen ook nog eens zeer omvangrijk, waardoor veel geld niet gebruikt kan worden voor meerdere, over het algemeen kleinere, groenprojecten in Nederland.

"Overgrote deel van de beleggers/spaarders belegt/spaart groen vanwege het fiscale voordeel"

Daar komt bij dat meerdere groenfondsen aangeven dat hun groene spaarders en beleggers niet eisen of verwachten dat zij ook groenprojecten in ontwikkelingslanden en/of het Caribisch financieren. De meeste groenfondsen zien dan ook geen noodzaak om actief op zoek te gaan naar groenprojecten in ontwikkelingslanden en/of het Caribisch gebied die zij kunnen en willen financieren.

Kost veel tijd, kennis en capaciteit

De meeste banken/groenfondsen geven intern weinig aandacht aan beide regelingen of aan groenprojecten in ontwikkelingslanden en/of het Caribisch gebied in haar algemeenheid. Slechts enkele medewerkers per bank of groenfonds zijn bekend met de twee regelingen en er lijkt voor de meeste banken geen reden te zijn om hier intern wel actief over te gaan communiceren. Het aantal potentiële projecten dat via de regelingen in aanmerking zou kunnen komen voor een groenverklaring is volgens hen dusdanig klein dat het niet loont om die tijds- en kennisinvestering er in te stoppen. Bovendien verwachten de geïnterviewden dat hun collega's hen wel weten te vinden als een ondernemer wel bij de bank aanklopt voor financiering van een groenproject in een ontwikkelingsland en/of het Caribisch gebied.

"Vanwege o.a. het hogere risico, het geringe aantal aanvragen en de beperkte hoeveelheid spaargeld dat uitgegeven kan worden zijn de regelingen niet interessant genoeg om kennis en capaciteit in te investeren."

Het vraagt van banken/groenfondsen een investering in tijd, kennis en capaciteit om dergelijke projecten te kunnen en willen financieren. De meeste groenfondsen die geen gebruik maken van beide regelingen geven aan dat zij hun bank/groenfonds niet actief is in ontwikkelingslanden en/of het Caribisch gebied. Zij hebben hierdoor geen of beperkte lokale kennis om groenprojecten in die specifieke landen goed te kunnen beoordelen. Hierin investeren kost veel tijd en capaciteit en deze groenfondsen geven zoals hierboven beschreven prioriteit aan Nederlandse groenprojecten en/of zijn actief in landen en regio's die buiten de voorwaarden van de regelingen vallen.

"Het vereist specifieke en langjarige kennis, ervaring en een goed netwerk om dit soort projecten te kunnen beoordelen."

Beleidsaanname: Banken/groenfondsen hebben de kennis en capaciteit om aanvragen voor financiering van projecten in ontwikkelingslanden en het Caribisch gebied te kunnen beoordelen.

Groenfondsen die de afgelopen jaren groenverklaringen hebben aangevraagd hebben de kennis en de capaciteit om deze projecten te kunnen beoordelen. Al maken ze bij die beoordeling ook gebruik van hun netwerkpartners. Groenfondsen die recent geen groenverklaringen hebben aangevraagd lijken niet of beperkt over de kennis te beschikken om projecten in ontwikkelingslanden en/of het Caribisch gebied goed te kunnen beoordelen, omdat zij niet actief zijn in deze gebieden. Het loont volgens hen niet om die tijds- en kennisinvestering er in te stoppen.

Overige redenen

Daarnaast had één groenfonds negatieve ervaringen bij de financiering van eerdere projecten in ontwikkelingslanden en/of het Caribisch gebied. Hierdoor zijn zij terughoudend geworden bij het financieren van deze projecten.

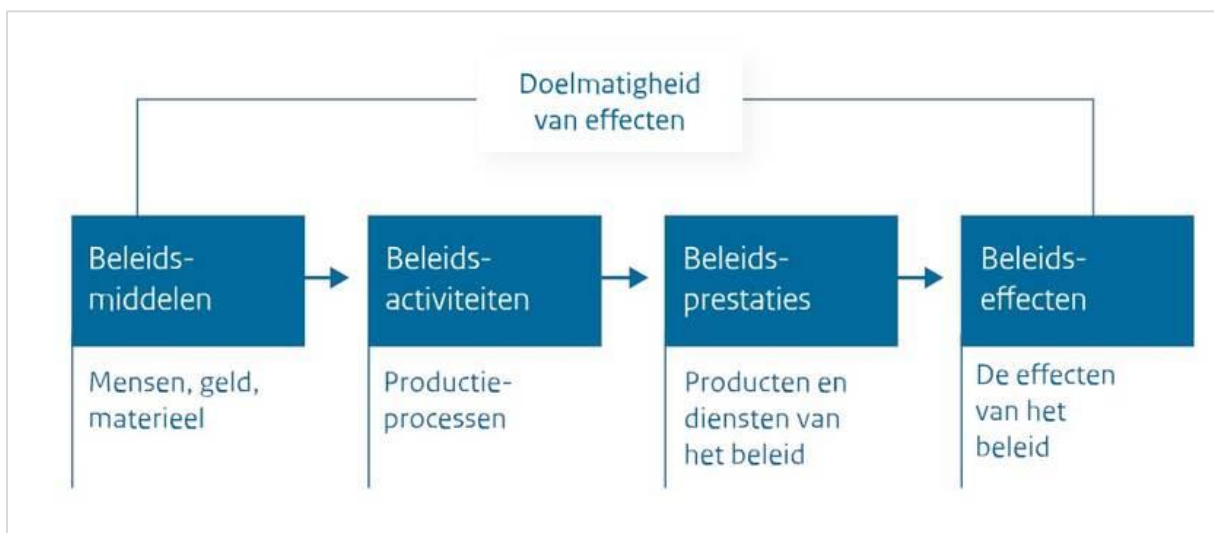
Tot slot gaf één groenfonds aan alleen Nederlandse entiteiten te financieren waardoor de potentiële doelgroep nog kleiner wordt dan die al is. De meeste afgegeven groenverklaringen betroffen namelijk een financiering van een buitenlandse projectontwikkelaar of fonds.

Hoofdstuk 4: Doelmatigheid

Het onderzoeken van de doelmatigheid geeft inzicht in hoeverre de beleidsresultaten en -effecten op een kostenefficiënte manier bereikt zijn. Om de doelmatigheid van beide regelingen in kaart te brengen is gekeken naar vier onderdelen van doelmatigheid: 1) de doelmatigheid van het beleid, 2) de efficiëntie van de uitvoering door RVO, 3) de ervaren administratieve lasten door groenfondsen, medewerkers van RVO en de ambassades en 4) de tevredenheid over de dienstverlening van RVO door groenfondsen en de ambassades.

4.1 Doelmatigheid van beleid

De doelmatigheid van beleid betreft de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid (figuur 4.1). Dit wordt ook wel de doelmatigheid van effecten of de grote doelmatigheid genoemd. Vanwege de geringe omvang van het gebruik van de regelingen en de aanpassingen van de vermogensrendementsheffing (box 3) in 2021 is deze relatie niet berekend voor beide regelingen. Om toch inzicht te krijgen in de doelmatigheid van het beleid wordt in deze paragraaf ingegaan op de berekening die gedaan is ten behoeve van de beleidsevaluatie van de voorganger van de Regeling groenprojecten 2022²⁸ en wordt gereflecteerd op de toepasbaarheid van deze berekening op de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002.



Figuur 4.1: Schematische weergave van de doelmatigheid van effecten (grote doelmatigheid). Bron: www.toolboxbeleidsevaluaties.nl

In de berekening die is uitgevoerd in de eerder genoemde beleidsevaluatie betreffen de overheidskosten de optelsom van het budgettair beslag (vrijstelling groen beleggen box 3 en heffingskorting groen beleggen) en de uitvoeringskosten. Over de periode 2010-2017 waren de overheidskosten voor de Regeling groenprojecten gemiddeld €98 miljoen per jaar. De effecten van beleid zijn in de berekening gelijk gesteld aan het door de groenfondsen ingelegde vermogen in projecten.

Uit de berekening bleek dat gemiddeld over de hele evaluatieperiode (2010-2017) voor elke euro die de overheid uitgaf aan de voorganger van de Regeling groenprojecten 2022 er door groenfondsen voor €29 - €34 gefinancierd was aan innovatieve duurzame projecten die zonder de Regeling groenprojecten niet hadden plaatsgevonden. Hierbij is gecorrigeerd voor het aandeel free riders: een groenfonds zou 12-24% van de projecten ook gefinancierd hebben zonder de voorganger van de Regeling groenprojecten 2022.

²⁸ G. (Geert) Thijssen, A. (Anton) Duijnhouwer en R. (Ruben) Overgoor. Beleidsevaluatie Regeling groenprojecten 2010-2017: eindrapport, 2019.

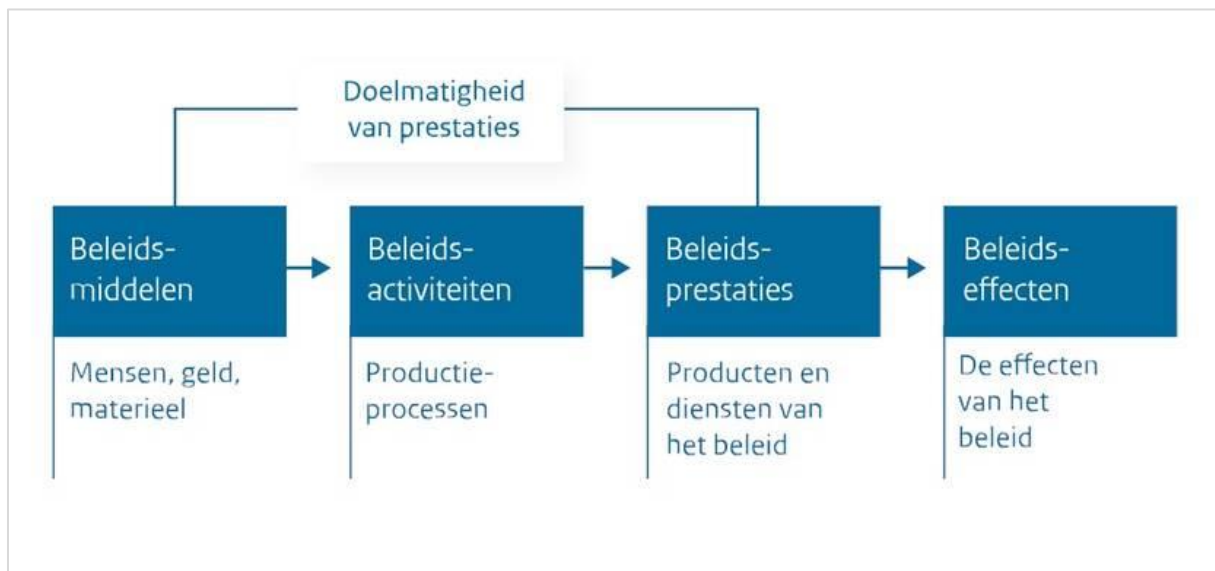
Deze doelmatigheidsmaatstaf geeft slechts een partieel beeld. Het gaat namelijk over de inzet van middelen door groenfondsen, niet over de effecten die via de financiering van die groenprojecten zijn gerealiseerd.

Bovenstaande uitkomst is waarschijnlijk een goede inschatting van de doelmatigheid van beleid voor de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 om de volgende redenen:

- De helft van de projecten (dertien van de 26) zijn toegekend in de periode 2010-2017, de periode waarover de voorganger van de Regeling groenprojecten 2022 is geëvalueerd.
- De overheidskosten bestaan voornamelijk uit het budgettair beslag: vrijstelling groen beleggen box 3 en heffingskorting groen beleggen. Deze kosten zijn evenredig met het ingelegde projectvermogen. Hoewel het gemiddelde ingelegde projectvermogen per project van de twee regelingen (€10,1 miljoen) veel hoger is dan van de Regeling groenprojecten (€1,4 miljoen), heeft dit dus geen effect op de ratio tussen de uitvoeringskosten en de beleidseffecten.
- De uitvoeringskosten van RVO per afgegeven groenverklaring zijn voor de twee regelingen hoger dan voor de Regeling groenprojecten 2022 (zie volgende paragraaf). Omdat deze kosten echter een stuk lager liggen dan het budgettair beslag heeft dit nauwelijks invloed op de berekening van de doelmatigheid van het beleid.
- Bij de voorganger van de Regeling groenprojecten 2022 was het free rider percentage met 12 tot 24% vrij laag ten opzichte van vergelijkbare beleidsinstrumenten. Dit komt mede doordat groenfondsen maximaal 30% van het ingelegde groene kapitaal kunnen besteden aan projecten die niet groen verklaard zijn. Hierdoor is het aannemelijk dat het free rider percentage bij de twee regelingen vergelijkbaar zal zijn als die bij de voorloper van de Regeling groenprojecten 2022.

4.2 Doelmatigheid uitvoering

Om de doelmatigheid van de uitvoering van beide regelingen te onderzoeken, is de verhouding tussen de middelen en de prestaties onderzocht. Dit wordt ook wel de doelmatigheid van prestaties of de kleine doelmatigheid genoemd. De middelen zijn in dit geval de kosten die door RVO zijn gemaakt om de regelingen uit te voeren en de groenverklaringen te beoordelen. De prestaties zijn gedefinieerd als het aantal behandelde aanvragen voor groenverklaringen.



Figuur 4.2: Schematische weergave van de doelmatigheid van prestaties (kleine doelmatigheid). Bron: www.toolboxbeleidsevaluaties.nl

Allereerst zijn de uitvoeringskosten van RVO inzichtelijk gemaakt. Omdat het gebruik van beide regelingen zo minimaal is, worden de uitvoeringskosten niet apart bijgehouden, maar zijn zij onderdeel van de kosten en de verantwoording over de Regeling groenprojecten 2022. Daarom is een inschatting gemaakt van de uitvoeringskosten op basis van het geschatte aantal uren dat besteed wordt aan de beoordeling van de aanvragen en aan overige werkzaamheden.

De tijd die nodig is om een groenverklaring te beoordelen verschilt volgens RVO erg per aanvraag. Gemiddeld genomen schatten zij in 16 tot 24 uur nodig te hebben voor het beoordelen van een groenverklaring voor de regeling buitenland. Voor de regeling Nederlandse Antillen en Aruba is een dergelijk inschatting niet te maken, omdat er sinds 2014 geen aanvragen zijn ingediend. Voor deze evaluatie is uitgegaan van dezelfde 16 tot 24 uur per aanvraag. Daarnaast schatten zij in ongeveer 16 uur per regeling per jaar te besteden aan overige werkzaamheden rondom de regelingen. Denk daarbij aan overleg met de opdrachtgever en aan contact tussen RVO en een groenfonds over potentiële aanvragen.

	Berekening
Totaal aantal beoordeelde aanvragen	26
Uren per aanvraag	16 - 24 uur
Totaal uren voor beoordeling	26 x 16-24 uur = 416 - 624 uur
Aantal jaren in uitvoering	21 jaar
Uren voor algemene zaken	16 uur per jaar per regeling x 2
Totaal uren voor algemene zaken	21 x 32 uur = 772 uur
Totaal aantal uren voor uitvoering door RVO	1188 - 1396 uur
Uurtarief	€ 115
Totale uitvoeringskosten door RVO	€136.620 - €160.540
Totale uitvoeringskosten RVO per aanvraag	€5.255 - €6.175

Tabel 4.1: Berekening uitvoeringskosten per aanvraag. Bron: RVO.

In totaal heeft RVO tussen de €136.620 en €160.540 aan kosten gemaakt voor de uitvoering van beide regelingen. Hiermee liggen de uitvoeringskosten per aanvraag tussen de €5.255 en €6.175. Uit de beleidsevaluatie van de voorganger van de Regeling groenprojecten 2022²⁹ blijkt na een berekening dat de uitvoeringskosten in die onderzochte periode rond de €1.350 per aanvraag liggen. Dit is dus ongeveer een kwart van de kosten voor de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002.

Idealiter waren de uitvoeringskosten per aanvraag ook vergeleken met qua uitvoering vergelijkbare beleidsinstrumenten in het internationale domein. De zoektocht hiernaar was helaas niet succesvol. In verschillende evaluatieonderzoeken naar qua uitvoering vergelijkbare beleidsinstrumenten wordt de doelmatigheid van de uitvoering niet of enkel kwalitatief onderzocht^{30,31 32}.

4.3 Administratieve lasten

De administratieve lasten zijn op verschillende manieren onderzocht. Allereerst zijn de uren en kosten die een groenfonds moet maken om een aanvraag voor een groenverklaring in te dienen in kaart gebracht. Daarbij is ook gevraagd hoe zij de administratieve lasten ervaren (kwalitatief) en welke verbeteringen doorgevoerd kunnen worden om de administratieve lasten voor hen te verminderen. Vanwege de betrouwbaarheid van de antwoorden zijn alleen de twee groenfondsen die in de afgelopen vijf jaar een groenverklaring hebben aangevraagd gevraagd naar hun ervaringen van de administratieve lasten.

Daarnaast zijn ook de ervaren administratieve lasten uitgevraagd bij de medewerkers van RVO en bij ambassades die een aangevraagde groenverklaring hebben beoordeeld. In totaal zijn vier ambassades meerdere keren benaderd, met beperkt succes. Twee medewerkers die advies hebben

²⁹ G. (Geert) Thijssen, A. (Anton) Duijnhouwer en R. (Ruben) Overgoor. Beleidsevaluatie Regeling groenprojecten 2010-2017: eindrapport, 2019.

³⁰ Cameron, et al. (2020). Evaluation of projects co-financed by the sustainable water fund (FDW)

³¹ Itad. (2020). Evaluation of the dutch good growth fund

³² Strategic Evaluative Review of the Energising Development Partnership Programme – Long Version | Report | Government.nl

gegeven waren inmiddels niet meer werkzaam bij de ambassade en één ambassade was ondanks herhaaldelijke pogingen slecht bereikbaar. Uiteindelijk is daardoor slechts één ambassade geïnterviewd. Deze inzichten moeten dus met voorzichtigheid worden geïnterpreteerd.

4.3.1 *Administratieve lasten groenfondsen*

Gemiddeld besteden de groenfondsen ongeveer 12 tot 24 uur aan het hele proces van het aanvragen van een groenverklaring bij RVO voor de Regeling groenprojecten buitenland 2002.

Deze uren bestaan uit:

- uren voor beoordeling van potentiële groenprojecten
- uren die nodig zijn om een aanvraag voor te bereiden (inclusief beschrijvende tekst over het project en waarom deze binnen de criteria van de regeling vallen)
- uren om de aanvraag bij RVO in te dienen

De administratieve lasten staan volgens de groenfondsen in verhouding tot de voordelen die een groenverklaring biedt. De informatie voor de groenverklaring verzamelen is nauwelijks extra werk aangezien het in kaart brengen van alle milieu- en sociale aspecten onderdeel is van het beoordelingsproces van een groenfonds voordat zij overgaan tot financiering. Het extra werk zit er zo nu en dan in om bepaalde details helder te krijgen. Ook de tijd die nodig is om een aanvraag in te dienen is volgens de groenfondsen zeer acceptabel. De groenfondsen zagen dan ook geen mogelijkheid tot verdere verbeteringen om de administratieve lasten te verminderen.

4.3.2 *Administratieve lasten RVO*

Naast de administratieve lasten van groenfondsen zijn ook de administratieve lasten van RVO in kaart gebracht. De uitvoeringskosten, waarin uiteraard ook de administratieve lasten zitten, zijn in paragraaf 4.2 al aan bod gekomen. Medewerkers van RVO die betrokken zijn bij de uitvoering en beoordeling van beide regelingen zijn daarnaast ook gevraagd naar hun oordeel over de tijd die het hen kost om groenverklaringen te beoordelen en in hoeverre verbeteringen doorgevoerd kunnen worden om de administratieve lasten bij het beoordelen van aanvragen te verminderen.

De betrokken RVO-medewerkers vinden de uren (ongeveer 16 – 24 uur) die nodig zijn om een groenverklaring te beoordelen voor de Regeling groenprojecten buitenland 2002 in hun ogen acceptabel ten opzichte van de omvang van de projectaanvraag en de maatschappelijke impact die deze groenprojecten hebben. Voor de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba zal dit mogelijk minder uren kosten, omdat bij de beoordeling naar verwachting geen advies ingewonnen hoeft te worden van de ambassade en er duidelijkere toetsingscriteria zijn opgenomen voor deze regeling. Aan de andere kant zal een (toekomstige) beoordeling ook weer meer tijd kosten, omdat men nauwelijks ervaring heeft met het beoordelen van deze aanvragen.

Wel constateert RVO een lange doorlooptijd (gemiddeld bijna 200 dagen) om een aanvraag voor de Regeling groenprojecten buitenland 2002 te beoordelen. Dit heeft volgens hen verschillende oorzaken. De belangrijkste is dat er veel doorlooptijd overheen gaat om een advies van de ambassade te ontvangen. Ambassades zijn vaak moeilijk te bereiken. Bovendien zijn de regelingen en het gevraagde advies dusdanig uniek dat het ook behoorlijk wat tijd kost om ambassades te informeren over de regelingen en duidelijkheid te geven over waar RVO advies op wil krijgen. Daarnaast komt het met enige regelmaat voor dat RVO aanvullende vragen moet stellen aan het groenfonds om verduidelijking te krijgen op de aanvraag. Het kost enige doorlooptijd om deze vragen te stellen en antwoord te krijgen van de groenfondsen. Een derde verklaring is dat RVO slechts enkele aanvragen voor een groenverklaring per jaar krijgt voor deze regelingen. Dit betekent dat het ook net even iets meer tijd kost om de aanvragen te beoordelen, omdat beoordelaars van RVO zich opnieuw moeten inlezen in bijvoorbeeld de beoordelingscriteria.

RVO hecht veel waarde aan het advies van de ambassade en raadt af om deze stap uit het beoordelingsproces te halen. De kennis bij de beoordelaars van RVO over de lokale omstandigheden is volgens hen te beperkt en het afbraakrisico dat een niet volledig duurzaam project met mogelijk negatieve gevolgen voor de lokale bevolking een groenverklaring krijgt te groot. Bovendien verwachten de betrokken RVO-medewerkers niet dat deze lokale kennis binnengehaald kan worden door andere collega's van RVO die al werken aan andere internationale regelingen. Ook die collega's maken in sommige gevallen gebruik van ambassades bij beoordeling.

4.3.3 Administratieve lasten ambassade

De ambassade schatte in dat zij ongeveer vier uur nodig had om de groenverklaring te beoordelen en RVO van een advies te voorzien. Wel gaf de ambassade daarbij aan dat de betreffende beoordelaar veel kennis heeft van de sector en de ontwikkelingen in die sector nauw volgt. Hierdoor was zij in staat het project relatief snel te beoordelen en RVO van een advies te voorzien. Bovendien werden de gevraagde inspanningen om het advies op te stellen niet als administratieve last ervaren.

"Ik zie het advies helemaal niet als administratieve last. Het project past bij onze beleidsagenda en daarmee is het advies gewoon een onderdeel van ons werk."

4.4 Tevredenheid dienstverlening RVO

Net als bij de administratieve lasten zijn alleen de twee groenfondsen die de laatste jaren een groenverklaring via de Regeling groenprojecten buitenland 2002 hebben aangevraagd bij RVO bevraagd naar hun oordeel over de tevredenheid van de dienstverlening van RVO. Daarnaast is ook de ene geïnterviewde ambassade bevraagd op hun tevredenheid over de dienstverlening van RVO.

4.4.1 Groenfondsen

Groenfondsen zijn over het algemeen tevreden over de dienstverlening van RVO. Men waardeert het contact met RVO. De RVO-medewerkers zijn volgens de groenfondsen goed benaderbaar, deskundig en stellen waar nodig relevante vragen. Ook de mogelijkheid om voorafgaand aan het indienen van een groenverklaring in gesprek te gaan over in hoeverre de financiering mogelijk binnen de voorwaarden van de regeling valt wordt zeer gewaardeerd. Ook al is men zich ervan bewust dat dit advies onder voorbehoud is en er hier geen rechten aan ontleend kunnen worden. Door deze mogelijkheid wordt ook tijd gewonnen bij het daadwerkelijk indienen van een aanvraag als men daartoe besluit over te gaan.

De doorlooptijd van een beoordeling door RVO wordt echter als belangrijk verbeterpunt genoemd. Zoals eerder al aan bod is gekomen duurt het gemiddeld ruim een half jaar doorlooptijd voordat een beoordeling afgerond is. Het is voor de groenfondsen ook onduidelijk wat de reden is voor deze lang doorlooptijd. Bovendien belemmert hen dit bij de financiering. Vaak maken groenfondsen vooraf een inschatting of een project groen verklaard wordt en besluiten ze al over het al dan niet overgaan tot financiering voordat er duidelijkheid is of deze financiering groen verklaard wordt en dus binnen het 70%-criterium valt. Tot het moment dat een aanvraag groen verklaard is, wordt het nog geschaald onder de overige 30%, in de praktijk ook wel witte of grijze financiering genoemd. Doordat groenfondsen aan het 70%-eis criterium moeten voldoen belemmert een lange doorlooptijd hen om in de tussentijd andere projecten te financieren. Als vervolgens zelfs zou blijken dat de financiering niet binnen de voorwaarden van de groenregeling valt, leidt dat ook tot verhoogde risico's voor de groenfondsen. Zowel een verhoogd risico met betrekking tot de financiering van het groenproject zelf als ook voor eventuele toekomstige groenprojecten. Omdat groenfondsen aan het 70%-criterium moeten voldoen om hun groenstatus te behouden, komen ze bij de financiering van toekomstige projecten in de knel als deze ook niet groen verklaard worden. Hierdoor zullen ze minder vaak over gaan tot financiering van potentiële groenprojecten, tenzij ze er nagenoeg zeker van zijn dat deze groen verklaard zullen worden.

"De doorlooptijd zou verbeterd kunnen worden, het kost vaak vele maanden om een aanvraag goedgekeurd te krijgen."

Een ander genoemd verbeterpunt is dat men wenst dat RVO meer maatwerk toepast en beoordeelt naar de geest in plaats van naar de letter van de regeling. Hiermee wordt door de groenfondsen bedoeld dat men flexibel moet zijn in de beoordeling van projecten waarin beleidsmatig de gewenste investeringen gedaan worden. Ook al voldoet zo'n project wellicht niet aan alle criteria. Dit zou ook door beleid mogelijk gemaakt moeten worden door de regelingen beter aan te laten sluiten op de huidige praktijk en behoefte. Sommige financieringen vragen namelijk om flexibiliteit. Een voorbeeld dat gegeven werd betreft een investering van een groenfonds in een ander fonds waaruit groenprojecten worden gefinancierd die uitgevoerd worden in allerlei verschillende ontwikkelingslanden. 94% van deze ontwikkelingslanden staan ook op de DGGF-lijst, slechts 6% van de landen valt daarbuiten. Omdat het fonds niet 100% naar landen op de DGGF-lijst gaat, werd er geen groenverklaring afgegeven voor deze financiering. Ook niet als het deel van de

financiering uit het Nederlandse groenfonds wel volledig naar de groene landen uit de DGGF-lijst gealloceerd zou worden.

4.4.2 Ambassades

De geïnterviewde ambassade gaf aan tevreden te zijn over het contact dat zij had met RVO. De vragen die voor het advies beantwoord moesten worden waren duidelijk en als men vragen had werden die door RVO netjes beantwoord.

Hoofdstuk 5: Opties vervolg regelingen

Er zijn verschillende opties denkbaar voor een vervolg van de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002. In dit hoofdstuk worden drie opties geschetst en wordt gereflecteerd op de gevolgen en de wenselijkheid van deze opties.

5.1 Optie 1: Regeling(en) ongewijzigd voortzetten

De eerste optie is dat beide regelingen op de huidige voet verder gaan zonder wijzigingen door te voeren. Dit is eigenlijk al twintig jaar gaande; sinds de invoering van beide regelingen in 2002 heeft er geen actualisatie plaatsgevonden, zijn er geen aanpassingen meer doorgevoerd en is de systematiek onveranderd gebleven.

Zoals beschreven in paragraaf 3.1 zijn er sinds 2002 maar weinig groenverklaringen afgegeven via beide regelingen. Slechts twee van de acht Nederlandse groenfondsen hebben recent gebruik gemaakt van de Regeling groenprojecten buitenland 2002. Voor de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 is er al negen jaar geen groenverklaring aangevraagd. Dit duidt op weinig interesse van groenfondsen om groenprojecten in ontwikkelingslanden te financieren die voldoen aan de voorwaarden van de regeling.

Bovendien zijn de regelingen de afgelopen jaren niet aangepast. Omdat de regelingen hierdoor mogelijk minder goed aansluiten bij de recente behoeften en ontwikkelingen, is de impact die de regelingen hebben gemaakt vermoedelijk kleiner dan die had kunnen zijn. Ook al zijn de overheidskosten beperkt, het is ongewenst dat de maatschappelijke impact van deze regelingen zo beperkt is en blijft.

Dat beide regelingen al twintig jaar niet zijn geactualiseerd vormt bovendien een risico voor de doeltreffendheid van de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba. Voor de doeltreffendheid van beleidsinstrumenten binnen het innovatiebeleid is het namelijk van belang dat wát gestimuleerd wordt meebeweegt met de stand der techniek, zodat voornamelijk de innovatieve (duurzame) koplopers gestimuleerd worden. Doordat er in de loop van de tijd economische ontwikkelingen en technologisch innovatieve veranderingen plaatsvinden kunnen reguliere projecten steeds hogere milieueffecten realiseren. Dit betekent dat voor beide regelingen de eisen aan projecten die in aanmerking komen voor een groenverklaring ook steeds hoger moeten worden gelegd. Actualisatie (\pm elke vijf jaar, zoals bij de Regeling groenprojecten 2022) van beide regelingen is daarom gewenst.

Dit geldt specifiek voor de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002, aangezien hierbij concrete criteria aan een project worden gesteld. Deze criteria zijn sterk verouderd. Zo wordt beschreven dat een verklaring kan worden afgegeven voor projecten die naar het oordeel van de ministers gericht zijn op het opwekken van energie uit hout en energierijke gewassen. Energie uit hout wordt tegenwoordig niet meer als innovatieve en schone techniek beschouwd, aangezien er een zeer grote kans is op ongewenste milieueffecten. Een tweede voorbeeld betreft de beschrijving dat een verklaring kan worden afgegeven voor het opwekken van elektrische energie door middel van een windturbine die – voor zover deze normen daarop van toepassing zijn – is gecertificeerd volgens NEN 6096/2 indien de certificatie heeft plaatsgevonden vóór 1 april 2000, of volgens NVN 11400-0 indien de certificatie heeft plaatsgevonden op of na 1 april 2000. Deze normen zijn enorm verouderd. Doordat deze opgenomen zijn, worden nieuwere (innovatievere) turbines met betere veiligheidsvoorschriften en grotere milieueffecten mogelijk uitgesloten. Bovendien kunnen groenverklaringen worden afgegeven voor ouderwetse projecten met geringere milieueffecten ten opzichte van huidig gangbare technieken.

Voor de Regeling groenprojecten buitenland 2002 is de verouderde regelingstekst geen risico waar het gaat om de criteria voor projecten. In deze regeling wordt kwalitatief getoetst op zowel de positieve als negatieve effecten van een project en qua innovatie wordt rekening gehouden met de gangbaarheid van een technologie in het land waar een groenproject wordt uitgevoerd³³.

³³ Zie artikel 3c in de Staatscourant Regeling groenprojecten buitenland 2002, BWBR0013272

Conclusie optie 1

De regelingen zijn beleidsmatig en uitvoeringstechnisch onvoldoende actueel. Het ongewijzigd voortzetten van de regelingen zou betekenen dat de regelingen beperkt doeltreffend blijven. Bovendien zal dit beleidsmatige en uitvoeringstechnische risico's met zich mee blijven brengen, zoals mogelijk ongewenste financiering van projecten.

5.2 Optie 2: Regeling(en) beëindigen

Een andere optie is om één of beide regelingen stop te zetten, omdat er nauwelijks groenverklaringen worden afgegeven en daardoor de beleidsresultaten beperkt zijn. Zoals beschreven in paragrafen 3.3 en 3.4 heeft dit verschillende oorzaken, waaronder de hoge financieringsrisico's die groenfondsen ervaren in de ontwikkelingslanden en het Caribisch gebied.

De groenfondsen die niet of nauwelijks gebruik maken van de regelingen zeggen het logisch te vinden als deze regelingen stop worden gezet als ze weinig benut worden. Zij geven aan dat het hen ook niet zou raken als de regelingen beëindigd zouden worden.

Met name voor de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba, waar al negen jaar lang geen gebruik van wordt gemaakt, valt dit ook zeer te begrijpen. Het ministerie van EZK zet namelijk ook andere beleidsinstrumenten in om wind- en zonneparken in het Caribisch gebied te realiseren.

Voor de Regeling groenprojecten buitenland ligt dit net wat anders. Groenfondsen die met enige regelmaat gebruik maken van deze regeling zouden het een gemiste (beleids)kans vinden als de regeling stop gezet zou worden. Zij zien de regeling als een belangrijk vliegwiel/katalysator om private partijen te bevorderen om ook innovatieve duurzame projecten in ontwikkelingslanden te financieren.

"Als de Regeling groenprojecten buitenland 2002 stopt, dondert het [de financiering door Nederlandse groenfondsen van groenprojecten in ontwikkelingslanden] in elkaar."

De regeling zorgt er in de ogen van de groenfondsen die er gebruik van maken voor dat de private sector gestimuleerd wordt om in duurzame projecten die uitgevoerd worden in ontwikkelingslanden te financieren. Succesvolle realisatie van deze groenprojecten zorgt ervoor dat de private sector inziet dat het rendabel is / kan zijn om hierin te investeren. Met een sterke toename van privaat geld voor dergelijke investeringen zal het behalen van de klimaatdoelen volgens hen (eerder) dichterbij komen.

"Het is een druppel op een gloeiende plaat, maar wel een heel belangrijk signaal dat private investeringen [in duurzame projecten in ontwikkelingslanden] financieel rond kunnen komen en rendabel kunnen zijn."

Hard bewijs voor dit vliegwieleffect is er niet. Groenfondsen geven aan dat het daar nog te vroeg voor is. Er zijn wel meerdere voorbeelden waarin de herfinanciering, na het bereiken van de operationele fase van een project, plaatsvindt door lokale banken en/of private partijen.

De regelingen passen bovendien goed bij de beleidsdoelen van verschillende andere ministeries waaronder die van Buitenlandse Zaken. Ook zij hebben als doel om meer private financiering van duurzame projecten in ontwikkelingslanden gerealiseerd te krijgen en zien beide regelingen als een aanvulling op het bestaande beleidsinstrumentarium.

Conclusie optie 2

Ondanks dat de enkele projecten waarvoor via de Regeling groenprojecten buitenland 2002 een groenverklaring is afgegeven individueel zeer impactvol zijn, is de totale impact van de regeling relatief laag vanwege het feit dat er maar weinig groenprojecten worden gefinancierd via de regeling. Daarentegen past de regeling wel goed bij het beleid van o.a. het ministerie van Buitenlandse Zaken. Een mogelijke beëindiging van de Regeling groenprojecten buitenland 2002 is

daarmee een beleidsmatige afweging tussen enerzijds beperkte impact, maar anderzijds passend bij de beleidsdoelen van de overheid.

Voor wat betreft de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 ligt het meer voor de hand om deze te beëindigen. De regeling wordt al negen jaar niet gebruikt en het ministerie van EZK kiest bovendien voor andere beleidsmaatregelen om de verduurzaming in deze regio te versnellen.

5.3 Optie 3: Regeling(en) aanpassen

Ten slotte zouden de regeling(en) ook aangepast kunnen worden. Groenfondsen, RVO-medewerkers en beleidsmedewerkers zijn bevraagd op hoe beide regelingen verbeterd zouden kunnen worden. Hieronder wordt ingegaan op de aangedragen verbeteringen:

1. Actualiseer de regelingstekst

Voor de effectiviteit van beleidsinstrumenten binnen het innovatiebeleid is van belang dat wát gestimuleerd wordt meebeweegt met de stand der techniek, zodat voornamelijk de innovatieve (duurzame) koplopers gestimuleerd worden. De regelingen, met name de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002, zouden beter aan moeten sluiten op de huidige beleidsdoelen. Op dit moment worden door verouderde criteria relevante marktontwikkelingen uitgesloten en loopt men het risico dat een groenverklaring afgegeven dient te worden voor een project dat eigenlijk onvoldoende voldoet aan de huidige beleidswensen (zie paragraaf 5.1). Het is daarom aan te raden om de regelingstekst tegen het licht te houden, verouderde criteria te herschrijven en teksten te actualiseren.

Ook de naam van de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 zou gewijzigd moeten worden. Al sinds 10 oktober 2010 zijn de Nederlandse Antillen ontbonden en is het niet langer een staatskundige eenheid. Aruba werd in 1986 afgescheiden van de Nederlandse Antillen en ging als nieuw land binnen het Koninkrijk der Nederlanden verder. In 2010 volgden ook Curaçao en Sint Maarten als zelfstandige landen binnen het Koninkrijk. Bonaire, Sint Eustatius en Saba werden benoemd als bijzondere Nederlandse gemeenten. De zes eilanden gaan sindsdien door als het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden. De naam van de regeling zou dus gewijzigd kunnen worden naar 'Regeling groenprojecten Caribisch deel van het Koninkrijk'.

2. Overweeg uitbreiding landenlijst

Naar aanleiding van vragen uit de markt is RVO in 2016 gestart met een consultatie bij ambassades en het Ministerie van Buitenlandse Zaken naar welke landen zij vinden dat binnen de voorwaarden van de Regeling groenprojecten buitenland 2002 zouden moeten vallen. Daaruit werd geconcludeerd dat de DGGF-landenlijst het meest passend was, omdat deze lijst na zeer brede consultatie tot stand is gekomen én omdat die ook toegepast wordt voor andere publiek-private samenwerkingsinstrumenten.

Echter, in de praktijk blijkt nu na enkele jaren dat de DGGF-landenlijst een belemmering is voor groenfondsen om (meer) groenprojecten te kunnen financieren. Groenfondsen geven aan deze lijst ondoorgrondelijk te vinden en geven verschillende voorbeelden van landen die niet op de DGGF-lijst staan, maar die wel als ontwikkelingslanden kunnen worden aangeduid. El Salvador is zo'n voorbeeld van een land waarbij een project niet groen verklaard werd, omdat zij niet op de DGGF-lijst staan. Bovendien staan ook weinig landen uit centraal Azië en Zuid-Amerika op deze lijst, terwijl duurzame innovatieve projecten in deze landen vaak niet door het land zelf opgezet en gefinancierd kunnen worden.

Ook wordt de DGGF-lijst statisch gevonden. Een voorstel dat gedaan werd is om de DAC-lijst aan te houden. Deze lijst wordt opgesteld door de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) en hierop staan alle landen en regio's die in aanmerking komen voor officiële ontwikkelingshulp (ODA). Landen komen hiervoor in aanmerking als hun Bruto Nationaal Product onder een bepaald plafond ligt en/of als zij op de lijst van Least Developed Countries (LDC) staan die wordt opgesteld door de Verenigde Naties. De DAC-lijst wordt elke drie jaar herzien en zorgt daarmee voor een actuele lijst van landen waar ontwikkelingshulp nodig is.

Op de DAC-lijst staan 141 landen, dat is twee keer zo veel als de DGGF-lijst waar 70 landen op staan. Door de DAC-lijst aan te houden wordt dus het potentieel van projecten dat in aanmerking komt voor een groenverklaring vergroot. Daarentegen is er enkele jaren geleden uiteraard niet voor niets gekozen om de DGGF-lijst aan te houden, waaronder dat deze lijst (in ieder geval toentertijd) toegepast werd voor andere publiek-private samenwerkingsinstrumenten. Het is dus zaak deze twee lijsten goed tegen elkaar af te wegen.

Daarnaast werd er ook voorgesteld om de landenlijst nog veel verder uit te breiden, zodat ook investeringen in OESO-landen binnen de voorwaarden van de regeling zouden vallen. Dit is volgens de onderzoekers echter niet aan te raden, omdat deze landen prima zelf in staat zijn om dergelijke innovatieve en duurzame projecten op te zetten, te financieren en uit te voeren.

3. Verhoog het maximum groen gefinancierde bedrag per project naar €15 - €20 miljoen

Meerdere groenfondsen gaven aan dat zij graag het maximum bedrag dat groen verklaard mag worden verhoogd zouden willen hebben. Het huidige maximale bedrag ligt voor de Regeling groenprojecten buitenland 2002 nu op €9.075.600, dat nog voortkomt uit de tijd van de guldens (staat gelijk aan 20 miljoen gulden). Tot op heden zijn acht van de 21 groenverklaringen tegen het (nagenoeg) maximale bedrag afgegeven. Voor enkele van deze projecten was het totaal gefinancierde bedrag hoger en is dus een deel met wit geld gefinancierd. Voor andere projecten hebben groenfondsen de keuze gemaakt om te financieren tot het (nagenoeg) maximale bedrag dat groen verklaard kon worden, omdat er onvoldoende ruimte was om de financiering deels uit wit/grijs geld te financieren vanwege het 70%-criterium waar groenfondsen aan moeten voldoen.

Door het maximum bedrag te stellen op €15 - €20 miljoen zorg je er enerzijds voor dat groenfondsen een groter aandeel van de financiering van grotere projecten op zich kunnen nemen, wat de toegevoegde waarde van de financiering ten goede komt. Tegelijkertijd wordt met dit maximum een grens bewaakt dat niet onevenredig veel groen geld naar één project gaat.

4. Overweeg wijziging van het criterium dat financiering binnen één jaar na start van uitvoering moet plaatsvinden

Eén van de criteria in de regelingen is dat er geen groenverklaring wordt afgegeven voor bestaande projecten. Hierbij wordt gehanteerd dat een aanvraag voor een groenverklaring binnen één jaar na de start van een project, waarbij fysieke werkzaamheden zijn verricht, moet worden ingediend. Groenverklaringen worden alleen afgegeven voor de financiering van nieuwe projecten. Een verbetering van een bestaand project kan wel als groenproject worden aangewezen, waarbij deze getoetst zal worden op de waarde (omvang van de vaste activa) van de verbetering zelf en niet op de waarde van het integrale project.

Eén groenfonds ziet dit als een belemmering voor de financiering van groenprojecten. Dit strookt volgens hen niet altijd met hoe financiering in de praktijk gaat. In sommige gevallen willen zij instappen wanneer er financiering gezocht wordt voor de operationele fase van een groenproject, omdat de risico's dan wat lager zijn dan gedurende de eerste ontwikkelingsfase. Het is logischer dat tijdens deze eerste projectfase (meer) publieke middelen worden ingezet vanwege het hoge risico in die fase. Vervolgens zou je gedurende de operationele fase steeds meer financiering vanuit private partijen willen krijgen, waarbij via deze regelingen groenfondsen gestimuleerd worden om dan in te stappen. Dit groenfonds stelt daarom voor de criteria te wijzigen naar dat de financiering binnen de eerste investeringsronde moet plaatsvinden in plaats van binnen één jaar na de start van fysieke werkzaamheden.

Een dergelijke wijziging is een beleidsmatige overweging. Dit betekent namelijk dat ook andere projectfases door groenfondsen gefinancierd kunnen worden. Voor de operationele fase zal het gemakkelijker zijn om private financiering te vinden wat de toegevoegde waarde van de financiering van een groenfonds doet afnemen. Tegelijkertijd zorg je er hiermee wel voor dat groenfondsen mogelijk vaker groenprojecten in ontwikkelingslanden en/of het Caribisch gebied gaan financieren.

Garantieregeling

De regelingen grijpen volgens verschillende groenfondsen beperkt in op de risico's die financiering van groenprojecten in ontwikkelingslanden en het Caribisch gebied met zich meebrengen (zie paragraaf 3.3.1). Dit is één van de redenen waarom groenfondsen nauwelijks dergelijke projecten financieren. Groenfondsen stelden daarom voor om (ook) een garantieregeling op te zetten bij de financiering van groenprojecten in ontwikkelingslanden en het Caribisch gebied. Dit zou hen helpen om het risico op financiering te verlagen en het daarmee aantrekkelijker maken om deze projecten te financieren.

Een garantieregeling zou echter een grote wijziging betekenen in hoe beleidsmatig wordt beoogt om private financiering van groenprojecten te bevorderen. Dit betekent namelijk dat de overheid de drager wordt van de risico's, terwijl dat risico via deze regelingen juist bij de groenfondsen blijft. Bovendien hoeven groenfondsen dan niet meer zelf de risico's te analyseren, terwijl dat juist net hun toegevoegde waarde is in de bestaande regelingen.

Daarnaast is het zeer de vraag in hoeverre een garantieregeling er daadwerkelijk voor zorgt dat groenfondsen wel/meer groenprojecten in ontwikkelingslanden en/of het Caribisch gebied gaan financieren. Zoals in paragraaf 3.4 beschreven hebben groenfondsen namelijk ook andere redenen waardoor zij op dit moment niet of beperkt gebruik maken van de regelingen. Een garantieregeling grijpt hier niet op in.

Conclusie optie 3

De regeling(en) kunnen op verschillende manieren aangepast worden. Met het doorvoeren van enkele hierboven genoemde wijzigingen/verbeteringen zullen de groenfondsen die op dit moment al gebruik maken van de regeling(en) naar verwachting meer groenprojecten kunnen financieren en zullen de regelingen beter aansluiten bij het huidige overheidsbeleid. Dit zal mogelijk ook de doeltreffendheid van beide regelingen enigszins doen vergroten.

Tegelijkertijd zullen deze verbeteringsuggesties de groenfondsen die geen gebruik maken van de regelingen naar verwachting niet direct over de streep trekken om nu wel projecten in ontwikkelingslanden en/of het Caribisch gebied te gaan financieren. De verbeteringsuggesties haken namelijk niet of beperkt in op de redenen die deze groenfondsen hebben waarom zij op dit moment geen groenprojecten in ontwikkelingslanden en/of het Caribisch gebied financieren (paragrafen 3.3 en 3.4).

Hoofdstuk 6: Conclusie

Met de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 wordt beoogd om de financiering door groenfondsen van innovatieve projecten met bovenwettelijke positieve milieueffecten in ontwikkelingslanden en in het Caribisch deel van het Koninkrijk der Nederlanden te bevorderen.

Groenfondsen maken met 21 toegekende groenverklaringen slechts beperkt gebruik van de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en nagenoeg geen gebruik (5 toegekende groenverklaringen) van de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002. De projecten die groen verklaard zijn en voor ruim €260 miljoen mede gefinancierd zijn vanuit de groenfondsen, richten zich nagenoeg allemaal op het thema duurzame energie. Hoewel de regelingen een bredere focus hebben, zijn er geen groenverklaringen afgegeven voor bijvoorbeeld projecten op het gebied van klimaatadaptatie of duurzame landbouw.

De projecten die wel een groenverklaring hebben gekregen, lijken individueel wel impactvol. De beoogde realisatie zoals opgenomen in de projectplannen van deze duurzame innovatieve projecten in ontwikkelingslanden en het Caribisch gebied leidt naar verwachting tot grote milieueffecten (o.a. minimaal 1.405 MW geïnstalleerd vermogen aan duurzame energieopwekking). Bovendien is het aannemelijk dat realisatie van deze projecten een bijdrage levert aan de marktontwikkeling en -introductie van nieuwe duurzame technologieën in het betreffende land. Bovendien lijken de projecten via voornamelijk (tijdelijke) werkgelegenheid een bijdrage te leveren aan een verbetering van de sociaaleconomische situatie van de lokale bevolking en voor een toename van lokale kennis voor de uitvoering en instandhouding van de projecten. Hard bewijs voor de realisatie van deze effecten ontbreekt, omdat de groenfondsen tijdens en/of na realisatie van een groenproject geen inzicht hoeven te geven over de gerealiseerde effecten.

Beide regelingen passen qua doelstelling goed bij de beleidsdoelen van verschillende ministeries zoals het ministerie van Buitenlandse Zaken. Eén van hun beleidsdoelen is namelijk om meer private financiering van duurzame projecten in ontwikkelingslanden gerealiseerd te krijgen.

In hoeverre de regelingen doeltreffend zijn en dus daadwerkelijk additioneel bijdragen aan het financieren van groenprojecten in ontwikkelingslanden en/of het Caribisch gebied is daarentegen lastig te concluderen. Hoewel er de afgelopen jaren weinig groenverklaringen zijn afgegeven, geven de groenfondsen die gebruik hebben gemaakt van de Regeling groenprojecten buitenland 2002 aan dat deze regeling hen bevordert om duurzame innovatieve projecten in ontwikkelingslanden te financieren. De projecten zijn volgens hen door de regelingen financieel beter haalbaar en rendabel, wat in veel gevallen nodig was om over te kunnen gaan tot financiering van deze projecten. Het komt af en toe voor dat groenfondsen projecten financieren die, al dan niet onverwachts, niet groenverklaard worden. Dit duidt erop dat de regeling voor de financiering van deze projecten geen noodzakelijkheid was, wat de doeltreffendheid niet ten goede komt. Het aandeel projecten waarbij dit voorkomt lijkt echter beperkt, omdat groenfondsen ten alle tijden minimaal 70% van het ingelegde groene geld besteed moeten hebben aan groen verklaarde projecten.

De Regeling groenprojecten buitenland 2002 lijkt wel doelmatig te zijn. Uit de evaluatie van de Regeling groenprojecten 2010-2017 is gebleken dat voor elke euro die de overheid aan die regeling uitgeeft er voor €29 - €34 wordt gefinancierd aan innovatieve duurzame projecten die zonder de regeling niet hadden plaatsgevonden. Dit is een jaarlijks gemiddelde over de hele evaluatieperiode. Vanwege de vergelijkbaarheid van het beleid, is dit waarschijnlijk een goede inschatting van de doelmatigheid van beleid voor de Regeling groenprojecten buitenland (en potentieel de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba als daar in de toekomst wel gebruik van wordt gemaakt). De uitvoeringskosten voor RVO per beoordeelde aanvraag (€5.255 en €6.175) liggen hoger dan bijvoorbeeld die van de Regeling groenprojecten voor in Nederland uitgevoerde projecten (€1.350). Dit is echter te verklaren door de verhoogde complexiteit van de beoordeling van buitenlandse projecten en het opvragen van een advies van de ambassade. De administratieve lasten voor groenfondsen en ambassades zijn beperkt en men is tevreden over de dienstverlening die RVO biedt gedurende het beoordelingsproces. Belangrijkste verbeterpunt is hierin de lange doorlooptijd (ruim zes maanden) van de behandeling van een aanvraag voor een groenverklaring.

Specifiek voor de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 geldt dat deze regeling al negen jaar niet is gebruikt. Bovendien heeft het ministerie van EZK vanwege regio-specifieke afwegingen gekozen voor andere beleidsmaatregelen om de verduurzaming in het Caribisch gebied te versnellen. Er lijkt onvoldoende markt te zijn voor de financiering van duurzame innovatieve projecten door Nederlandse groenfondsen in deze regio. Dit maakt deze regeling over de afgelopen twintig jaar niet doeltreffend en doelmatig.

Maar liefst zes van de acht groenfondsen hebben de laatste jaren geen gebruik gemaakt van de regelingen. Het feit dat deze groenfondsen geen projecten financieren die voldoen aan de voorwaarde van de regeling ligt niet zozeer aan de regeling zelf. Zij hebben vooral andere redenen om geen gebruik te maken van deze regeling. De belangrijkste belemmering voor deze groenfondsen is dat de risico's die een lening voor een project in ontwikkelingslanden en/of het Caribisch gebied met zich meebrengt te hoog zijn. Het financiële voordeel dat de regelingen bieden, bevordert hen onvoldoende om projecten in ontwikkelingslanden en/of het Caribisch gebied te financieren. Volgens deze inactieve groenfondsen is zwaarder of ander overheidsingrijpen nodig dan het huidige fiscale voordeel. Andere belangrijke belemmeringen die deze groenfondsen noemden zijn dat het hen veel tijd en capaciteit kost om de benodigde lokale kennis op te doen die nodig is om groenprojecten in ontwikkelingslanden en/of het Caribisch gebied te kunnen beoordelen en financieren. Ook geven zij de voorkeur om het (beperkte) groene geld dat zij te besteden hebben, te besteden aan financiering van groenprojecten die in Nederland worden uitgevoerd. De kans dat deze groenfondsen op korte termijn wel groenprojecten in ontwikkelingslanden en/of het Caribisch gebied gaan financieren en daardoor gebruik zullen maken van één van de regelingen is klein.

De regelingen bedienen op dit moment dus slechts twee groenfondsen die groenprojecten in ontwikkelingslanden financieren. Daarentegen kunnen de regeling(en) volgens deze groenfondsen wel een vliegwiel zijn om de (Nederlandse) private sector te stimuleren om duurzame innovatieve projecten te financieren door aan te tonen dat financiering van deze projecten financieel haalbaar en rendabel is. Het geld van bijvoorbeeld ontwikkelingsbanken (zoals FMO), dat nu veel gebruikt wordt bij het financieren van duurzame innovatieve projecten in ontwikkelingslanden en/of het Caribisch gebied, is namelijk beperkt. Hard bewijs voor dit vliegwieleffect is er niet. Wel zijn er voorbeelden waarin herfinanciering, na het bereiken van de operationele fase van een project, plaatsvindt door lokale banken en/of private partijen.

Beide regelingen zijn beleidsmatig en uitvoeringstechnisch onvoldoende actueel. Dit heeft tot op heden nog tot weinig grote problemen in de uitvoering opgeleverd, al is het wel een risico dat het in de toekomst tot problemen (ongewenste financiering van projecten) kan leiden. Groenfondsen, RVO-medewerkers en beleidsmedewerkers hebben meerdere ideeën aangedragen om de regelingen te verbeteren, waarmee de regelingen beter zullen aansluiten bij het huidige overheidsbeleid en wat het gebruik en de doeltreffendheid van de regelingen mogelijk kan vergroten. De belangrijkste zijn:

1. Actualiseer de regelingstekst
2. Overweeg uitbreiding landenlijst
3. Verhoog het maximum groen gefinancierde bedrag per project naar €15 - €20 miljoen
4. Overweeg wijziging van het criterium dat financiering binnen één jaar na start van uitvoering moet plaatsvinden
5. Verkort de doorlooptijd van de behandeling van een aanvraag voor een groenverklaring

Het is getuige de verschillende genoemde redenen die groenfondsen hebben om geen gebruik te maken van de regelingen echter zeer de vraag of deze aanpassing en verbeteringen zorgen voor aanzienlijk meer of vaker financiering door groenfondsen van groenprojecten in ontwikkelingslanden en/of het Caribisch gebied.

Concluderend kan gesteld worden dat vanwege het geringe aantal afgegeven groenverklaringen geen eenduidigheid gegeven worden over de doeltreffendheid van de Regeling groenprojecten buitenland 2002, wel lijkt deze doelmatig te zijn. De Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 lijkt daarentegen nauwelijks doeltreffend en doelmatig vanwege het feit dat er al negen jaar lang geen groenverklaring is afgegeven via deze regeling. Om de regeling(en) impactvoller te laten zijn, is een actualisatie en een verbetering op onderdelen noodzakelijk. Het groeipotentieel van de regelingen is echter beperkt.

Hoofdstuk 7: Aanbevelingen

Naar aanleiding van de uitkomsten van dit onderzoek worden er drie aanbevelingen gedaan:

1. Actualiseer en verbeter de regeling(en) voor meer impact indien gekozen wordt voor voortzetting van dit beleid

Beide regelingen zijn beleidsmatig en uitvoeringstechnisch onvoldoende actueel. Mochten de regeling(en) voortgezet worden is het aan te bevelen om de regeling(en) te actualiseren en op onderdelen te verbeteren. In deze beleidsevaluatie zijn meerdere voorstellen ter verbetering van de regeling(en) gedaan. De belangrijkste daarvan staan beschreven in de conclusie.

2. Beschrijf de beleidsdoelen en specificeer de beoogde effecten

Bij de publicatie van beide regelingen is het beleidsdoel niet specifiek benoemd en zijn de beoogde effecten onvoldoende concreet beschreven. Hoewel logischerwijs beredeneerd kan worden dat de beleidsdoelen vergelijkbaar zijn aan de doelen van de Regeling groenprojecten 2022 en haar voorgangers, is het aan te bevelen de beleidsdoelen specifiek te beschrijven voor de Regeling groenprojecten buitenland 2002 en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002. Ook is het aan te bevelen om de beoogde effecten zouden concreter te beschrijven. Bij een concretere beschrijving van de beleidsdoelen en de beoogde effecten kan gedurende de uitvoering en bij het evalueren van de regelingen beter worden nagegaan in hoeverre de regelingen bijdragen aan het realiseren van deze beleidsdoelen en effecten.

3. Verken hoe inzicht gekregen kan worden op gerealiseerde effecten

In deze evaluatie wordt geconcludeerd dat, door de manier waarop RVO groenverklaringen beoordeelt en door het strakke beleid dat groenfondsen zelf hebben bij hun beoordeling van projecten, het aannemelijk is dat realisatie van de groenprojecten een bijdrage levert aan de realisatie van de met de regelingen beoogde effecten. Er is echter onvoldoende zicht op de concrete bijdrage van een groenproject aan de realisatie van de door het beleid beoogde doelen en effecten. Het is daarom aan te bevelen om te verkennen hoe concreter inzicht verkregen kan worden in de beoogde realisatie van deze doelen en effecten via de groenprojecten. Let hierbij wel op dat de administratieve lasten voor de groenfondsen niet onredelijk hoog worden. Het is dan ook aan te raden om bij het verkrijgen van dit inzicht aan te sluiten bij de EU-taxonomie waar groenfondsen sowieso aan moeten voldoen bij de financiering van groenprojecten.

Bijlage 1: Leden projectteam en klankbordgroep

Projectteam

Naam	Organisatie
persoonsgegevens	RVO
persoonsgegevens	RVO
persoonsgegevens	Rijksuniversiteit Groningen
persoonsgegevens	Ministerie van IenW

Klankbordgroep

Naam	Organisatie
persoonsgegevens	Ministerie van IenW
persoonsgegevens	Ministerie van BZK
persoonsgegevens	Ministerie van Financiën
persoonsgegevens	Nederlandse Vereniging van Banken
persoonsgegevens	RVO

Bijlage 2: Geïnterviewden

Naam	Organisatie
persoonsgegevens	Triodos Bank
persoonsgegevens	Rabobank
persoonsgegevens	ING
persoonsgegevens	ABN AMRO Bank
persoonsgegevens	ASN Bank
persoonsgegevens	Nederlandse ambassade in Vietnam
persoonsgegevens	FMO
persoonsgegevens	Invest International
persoonsgegevens	Ministerie van EZK
persoonsgegevens	Ministerie van BZ
persoonsgegevens	RVO
persoonsgegevens	Ministerie van IenW

Bijlage 3: Interviewleidraad groenfondsen

Inleiding

- Kennismaken
- Doel interview: ophalen ervaringen en effecten van de Regeling groenprojecten buitenland 2002 (RGP B) en de Regeling groenprojecten Nederlandse Antillen en Aruba 2002 (RGP A&A)

Algemeen

- Kunt u iets vertellen over het werk dat jullie doen in relatie tot beide regelingen?
- Wat is het beleid van het groenfonds rondom groene leningen?
- Wat is het beleid van de bank (dus breder dan het groenfonds) m.b.t. het financieren van investeringen in ontwikkelingslanden en in het Caribisch gebied?

Bekendheid

- In hoeverre kennen collega's RGP B en RGP A&A?
- Hoe brengt u RGP B en RGP A&A onder de aandacht van de collega's binnen de bank?
- In hoeverre kennen klanten vooraf de mogelijkheid van groenfinanciering voor projecten in ontwikkelingslanden en het Caribisch Gebied?
- Hoe brengt u de groenfinanciering via RGP B en RGP A&A onder de aandacht van de klanten?
 - o Hoe vanzelfsprekend is groenfinanciering voor de klanten?
 - o Moeten zij regelmatig op de mogelijkheden van groenfinanciering worden gewezen?

Aanname: Banken/groenfondsen hebben de kennis en capaciteit om aanvragen voor groenverklaringen in ontwikkelingslanden en het Caribisch gebied te kunnen beoordelen

Klantreis groenverklaring

- Hoe verloopt de klantreis rondom groenverklaringen?
 - o Hoe komen potentiële groenprojecten bij jullie binnen?
 - o Hoe en op welk moment speelt groenfinanciering een rol bij de beoordeling van een financieringsaanvraag?
 - o Hoe komen jullie tot de selectie van projecten die jullie willen financieren?
 - Vind er überhaupt selectie plaats?
 - Hoe toetsen jullie?
 - Wat is het belangrijkste criterium waar jullie op toetsen of jullie overgaan tot financieren?
 - o Is dat risico-rendements-inschatting?
 - Toetsen jullie specifiek op de voorwaarden van de regelingen Groenprojecten?
 - Of toetsen jullie (ook) op eigen beleid?
- Klopt het dat deze projecten inderdaad een ongunstiger risico-rendementsprofiel hebben t.o.v. reguliere projecten?
 - o Zijn de risico's groter dan de groenprojecten bij RGP NL?
 - o In hoeverre is dit anders dan 'reguliere' projecten?
- Wat gebeurt er met projecten die geen groenverklaring krijgen?
- Financieren jullie in de betreffende landen ook projecten op andere manieren, zonder RGP B of RGP A&A?
- Hoe ervaart de klant (de ondernemer) het proces rondom groenverklaringen?
- In hoeverre kloppen lokale ondernemers aan bij de lokale bank op zoek naar de mogelijkheden voor financiering van hun (groen)projecten?

Aanname: Door de regelingen kiezen banken/groenfondsen vaker voor het financieren van (groen)projecten met een ongunstiger risico-rendementsprofiel

Ervaringen RGP B en RGP A&A algemeen

- Wat vinden jullie van het beleid rondom RGP B en RGP A&A?
 - o Wat gaat er goed?
 - o Wat kan er beter?

- Hoe ervaren jullie de wisselwerking met andere beleidsinstrumenten?
- Er komen weinig aanvragen voor groenverklaringen binnen bij RGP B en al helemaal bij RGP A&A. Waarom is dat?
 - o Zijn er überhaupt weinig projecten?
 - o Wat houdt jullie tegen om (meer) groenprojecten in ontwikkelingslanden en het Caribisch gebied te financieren?
- Welke knelpunten vanuit de regelingen ervaren jullie?
 - o Inhoud / aard van de regeling?
 - o Type projecten?
 - o Aanvraagprocedure rond groenverklaringen?
- Welke suggesties hebben jullie om deze knelpunten op te lossen?
- Hoe zouden de regelingen verbeterd kunnen worden om wel/meer impact te kunnen maken?
 - o Veranderingen in criteria / voorwaarden?
 - o RGP B: voorwaarden/criteria globaal omschreven? Fijn of geeft dat onduidelijkheid?

Inzicht in (potentie van) doelgroep/projecten

- Vaak buitenlandse partijen die gefinancierd worden en deelname aan grotere fondsen.
 - o Waarom?
 - o Zijn Nederlandse bedrijven niet in beeld?
 - o Wat gebeurt er als die mogelijkheid zou vervallen?
- RGP A&A: Waarom financieren jullie geen projecten die daar plaatsvinden?
 - o RGP A&A: Amerikaanse banken leiden de markt?
 - o RGP A&A: financieel oninteressant om daar op in te zetten?
 - o RGP A&A en B: onvoldoende kennis om risico-inschatting te kunnen maken?
- In hoeverre zijn er klanten die potentieel gebruik kunnen maken van RGP B of A&A, maar waar in het voortraject er toch wordt besloten om geen groenverklaring aan te vragen?
 - o Wat zijn de redenen dat er toch geen groenverklaring wordt aangevraagd?
 - Aan welke criteria / voorwaarden ligt dit?
 - Zouden deze criteria / voorwaarden versoepeld moeten worden?
- Op dit moment zijn het alleen maar projecten op zon en wind (niet divers). In hoeverre denken jullie ook aan ander soort projecten (bijv. landbouw)?
 - o Zijn ander soort projecten een te groot risico?
 - o Waterprojecten? → minder interessant vanwege risico's bij lokale omstandigheden (bijv. overstroming?)

Werking RGP B en A&A (beleid)

- Wat is het effect van een groenverklaring voor projecten?
- In hoeverre worden projecten gestimuleerd en aangepast om te voldoen aan de eisen van de groenregeling?
 - o Hoe hoog is het rentevoordeel voor de ondernemer?
 - Nu en in het verleden?
 - o En in hoeverre is dit rentevoordeel voldoende voor de ondernemer om een (groen)project te realiseren?
 - o En zorgt de groenverklaring ervoor dat jullie deze projecten wel willen financieren?
- Waarom financieren jullie wel buitenlandse groenprojecten via RGP B?
- Hoe graag maken ondernemers gebruik van groenfinanciering en waarom?
 - o Passen ondernemers hun plannen aan om in aanmerking te komen?
- Is het feit dat jullie buitenlandse projecten financieren van belang voor jullie spaarders/beleggers?
 - o Weten die het wel?
 - o Op de website moet ik er goed naar zoeken
- Hebben jullie zicht op de gerealiseerde resultaten/effecten van groenprojecten?
 - o Kunnen jullie die met ons delen?
 - o In hoeverre leiden de projecten tot bovenwettelijke milieueffecten
 - o In hoeverre leiden de projecten tot een versnelde marktontwikkeling en -introduktie van nieuwe duurzame technologieën
 - o In hoeverre leiden de projecten tot een verbetering van de sociaaleconomische situatie van lokale bevolking

Aanname: Het aangeboden voordeel voor banken/groenfondsen is voldoende om over te gaan tot financiering van innovatieve duurzame projecten in ontwikkelingslanden en/of Caribisch gebied.

Aanname: Realisatie van de gefinancierde groenprojecten leidt tot bovenwettelijke milieueffect

Aanname: Realisatie van de gefinancierde groenprojecten leidt tot een versnelde marktontwikkeling en -introductie van nieuwe duurzame technologieën

Aanname: Realisatie van de gefinancierde groenprojecten leidt tot een verbetering van de sociaaleconomische situatie van lokale bevolking

Administratieve lasten

- Hoeveel tijd kost het klanten om informatie aan te leveren voor het aanvragen van een groenverklaring?
 - o En hoeveel moeite kost het ze?
- Hoeveel tijd kost het jullie (als groenfonds) om de informatie te verzamelen en een groenverklaring aan te vragen bij RVO?
 - o En hoeveel moeite kost het jullie?
- Staan de lasten (verzamelen informatie voor de aanvraag etc.) in verhouding tot de voordelen (bijv. rentekorting)?
 - o Wat zou er kunnen/moeten veranderen om de administratieve lasten te verlagen?

Tevredenheid dienstverlening RVO

- Algemene tevredenheid dienstverlening RVO gedurende proces
 - o Wat gaat goed?
 - o Wat kan beter?

Scenario's:

- Optie 1: Regeling(en) voortzetten zonder wijzigingen
 - o Gevolgen?
- Optie 2: Regeling(en) actualiseren en/of aanpassen is al eerder aan bod gekomen
- Optie 3: Beleid regelingen aanpassen
 - o Wat is nodig om meer impact te maken?
- Optie 4: Regeling(en) beëindigen.
 - o Wat zou het gevolg daarvan voor jullie bank/groenfonds zijn?
 - o Worden er dan (beleidsmatige) kansen gemist?

Afsluiting

- Zijn er nog andere zaken die jullie willen meegeven?