

Vergaderjaar 2022–2023

35 976

Tijdelijke regels inzake instelling van een Nationaal Groeifonds (Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds)

Nr. 29

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 september 2022

Tijdens de behandeling van de Tijdelijke wet Nationaal Groeifonds (hierna: de wet) in de Eerste Kamer op 14 juni 2022 heb ik toegezegd om de Eerste Kamer nader te informeren over de doelstelling van het Nationaal Groeifonds. In deze brief aan de Eerste en Tweede Kamer, ga ik hier, mede namens de Minister van Financiën nader op in. Concreet is toegezegd om de doelstelling van het fonds, zoals beschreven in artikel 1 en 2 van de wet, nader te verduidelijken.¹

In deze brief ga ik achtereenvolgens in op de doelstelling van het Nationaal Groeifonds en de wijze waarop investeringsvoorstellen op basis van de definitie van het duurzaam verdienvermogen beoordeeld worden. Ook maak ik van de gelegenheid gebruik om in te gaan op de motie van het lid Kröger² met betrekking tot de efficiënte CO₂-prijzen, zoals is toegezegd aan de Tweede Kamer.

Doelstelling Nationaal Groeifonds: versterken duurzaam verdienvermogen

Het Nationaal Groeifonds heeft op grond van artikel 2, tweede lid, van de wet als doel het beschikbaar stellen van financiële middelen om het duurzaam verdienvermogen te vergroten door het doen van investeringen, op het gebied van:

- a) kennisontwikkeling;
- b) onderzoek, ontwikkeling en innovatie.

Het duurzaam verdienvermogen is in artikel 1 van de wet gedefinieerd als *het bruto binnenlands product dat Nederland op de lange termijn op structurele basis kan genereren, met oog voor een economische, sociale*

¹ Handelingen I 2021/22, nr. 33, item 10, p. 26.

² Kamerstuk 35 976, nr. 20.

en milieuvriendelijke duurzame toekomst voor de aarde en voor huidige en toekomstige generaties. Onder bruto binnenlands product (bbp) wordt verstaan: de totale toegevoegde waarde van alle in een land geproduceerde goederen en diensten. Daarbij wordt uitgegaan van een tijdshorizon van twintig tot dertig jaar.³

Zoals tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is aangegeven, kan «met oog voor» in de definitie gelezen worden als «onder voorwaarde dat» en daarmee als een randvoorwaarde: indien een voorstel geen bijdrage levert aan een economische, sociale en milieuvriendelijke duurzame toekomst voor de aarde en voor huidige en toekomstige generaties, zal het niet in aanmerking komen voor financiering uit het Nationaal Groeifonds.

Hoe worden investeringsvoorstellen beoordeeld op hun bijdrage aan het duurzaam verdienvermogen?

Om te bepalen in hoeverre investeringsvoorstellen bijdragen aan het duurzaam verdienvermogen, beoordeelt de adviescommissie Nationaal Groeifonds (hierna: adviescommissie) zowel de economische impact van de voorstellen als de brede maatschappelijke effecten daarvan.

Dit gebeurt op basis van een analysekader, dat de adviescommissie mede op basis van de ervaringen met de eerste twee indieningsronden van het Nationaal Groeifonds heeft geactualiseerd.⁴ Daarbij is ook aangesloten bij het advies van het Centraal Planbureau (CPB) om meer nadruk te leggen op brede welvaart bij de beoordeling van investeringsvoorstellen.⁵

Economische impact

Voorstellen dienen, conform de doelstelling van het fonds, een positief effect op het bbp te hebben. De adviescommissie beoordeelt hiervoor de omvang van de potentiële bijdrage aan de structurele economische groei in verhouding tot de financiële bijdrage uit het Nationaal Groeifonds.

Daarbij beoordeelt de adviescommissie de mate waarin een voorstel:

- bijdraagt aan structurele verhoging van de productiviteit;
- relevant is voor markten met structurele groeipotentie;
- de innovatiekracht van een sector of ecosysteem vergroot;
- aansluit op de comparatieve voordelen van Nederland;
- breed toepasbare resultaten oplevert;
- toekomstbestendige resultaten oplevert;
- gebruik maakt van de laatste technologische inzichten;
- gebruik maakt van de laatste wetenschappelijke inzichten.

Veldpartijen of departementen, die aan een investeringsvoorstel voor het Nationaal Groeifonds werken, dienen de economische impact van het voorstel waar mogelijk te kwantificeren. Waar dat niet mogelijk is, moeten de effecten kwalitatief in beeld gebracht worden. De effecten dienen goed te worden onderbouwd.

Centraal in de economische onderbouwing van voorstellen staat de «Theory of Change».⁶ Aan de hand van deze methodiek dienen indieners

³ Kamerstuk 35 976, nr. 3, p. 16.

⁴ Analyse kader Nationaal Groeifonds ronde 3, www.nationaalgroefonds.nl/documenten/richtlijnen/2022/06/20/analysekader-3e-ronde.

⁵ CPB-analyse Nationaal Groeifonds, Eerste beoordelingsronde 2021, p. 6.

⁶ Handleidingen uitwerking aanvraag subsidieregeling en departementale indieningsformulier Nationaal Groeifonds 2022, www.nationaalgroefonds.nl/indienen-ronde-3.

van investeringsvoorstellen stap voor stap te beschrijven hoe een projectvoorstel de doelen en beoogde effecten gaat realiseren. Door alle projectactiviteiten, de resultaten en de effecten daarvan in een logisch opgebouwd stappenplan uit te werken, wordt navolgbaar gemaakt hoe de beoogde effecten zullen worden gerealiseerd.

Maatschappelijke effecten

Om de maatschappelijke effecten van voorstellen te kunnen beoordelen, dienen veldpartijen en departementen bij hun aanvraag de belangrijkste positieve maatschappelijke effecten die het voorstel heeft, te benoemen en te onderbouwen. Daarnaast dienen zij de belangrijkste negatieve effecten die het voorstel kan veroorzaken, te benoemen en te onderbouwen welke maatregelen er worden getroffen om die negatieve effecten zoveel mogelijk te mitigeren.⁷

Een groslijst van maatschappelijke effecten vormt daarbij voor indieners het uitgangspunt. Deze groslijst beslaat de terreinen a) milieu en leefomgevingseffecten, b) gezondheidseffecten, c) veiligheidseffecten en d) sociale effecten. Zie *box 1*. Waar mogelijk en relevant dienen indieners ook te onderbouwen in hoeverre de investeringsvoorstellen in lijn zijn met de missies zoals het kabinet deze heeft vastgesteld in het Missiegedreven Topsectoren en Innovatiebeleid.⁸

Box 1 Groslijst maatschappelijke effecten

Milieu- en leefomgeving

- Uitstoot van broeikasgassen
- Gebruik van grond- en/of hulpstoffen
- Klimaatbestendigheid en waterrobuustheid
- Biodiversiteit
- Overige milieueffecten (stikstof, fijnstof, geluid, lucht, bodem en water)

Gezondheid

- Gezondheidsverschillen tussen sociaaleconomische groepen
- Gezondheid (ziektelast) als gevolg van ongezonde levensstijl en -omgeving
- Participatie in de samenleving en kwaliteit van leven van mensen met een chronische ziekte, een levenslange beperking of dementie

Veiligheid

- Voedselveiligheid
- Externe veiligheid
- Economische veiligheid
- Dataveiligheid en cybersecurity

Sociale effecten

- Sociale gelijkheid
- Kansengelijkheid
- Participatie /deelname aan de samenleving
- Passend opleidingsniveau

Naarmate de positieve maatschappelijke effecten van een voorstel groter zijn en de negatieve effecten kleiner en beter gemitigeerd kunnen worden, zal een voorstel positiever beoordeeld worden op haar bijdrage aan het duurzaam verdienvermogen en daarmee eerder in aanmerking komen voor financiering vanuit het Nationaal Groeifonds, uiteraard in

⁷ Handleidingen uitwerking aanvraag subsidieregeling en departementale indieningsformulier Nationaal Groeifonds 2022, www.nationaalgroeifonds.nl/indienen-ronde-3.

⁸ www.topsectoren.nl/missiesvoordetoekomst.

samenhang bezien en mede afhankelijk van het oordeel over de economische impact en bijdrage aan het bbp.

Een voorstel komt sowieso alleen in aanmerking voor bekostiging vanuit het Nationaal Groeifonds als het saldo van de maatschappelijke baten en lasten positief is.⁹ Randvoorwaarde is ook dat een voorstel niet strijdig mag zijn met kabinetsbeleid, bijvoorbeeld op het gebied van natuur en klimaat.¹⁰

Gebruik van MKBA's en motie efficiënte CO₂-prijs

De motie van het lid Kröger¹¹ stelt voor om de efficiënte CO₂-prijs, die gebruikt wordt in de maatschappelijke kosten-baten analyses (MKBA's) ten behoeve van het Nationaal Groeifonds, te actualiseren.

Een volledige MKBA conform de leidraad MKBA¹² was alleen voor investeringsvoorstellen met betrekking tot fysieke infrastructuur vereist. Dit type voorstellen komt echter vanaf de derde ronde niet meer in aanmerking voor bekostiging uit het Nationaal Groeifonds. Voor de voorstellen met betrekking tot kennisontwikkeling en onderzoek, ontwikkeling en innovatie dienen, zoals eerder met de Tweede Kamer gedeeld, de effecten op andere wijze systematische in kaart te worden gebracht.¹³ Daarvoor wordt de maatschappelijke-effectenanalyse zoals hierboven beschreven, gebruikt. Hierbij wordt conform de aanwijzingen van het CPB en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) wel het MKBA-denkkader gehanteerd, maar niet de MKBA-rekenmethode.¹⁴

Deze werkwijze betekent echter dat de economische en maatschappelijke effecten van deze voorstellen niet samengebracht worden in één rekensom waarin alle effecten in geld worden uitgedrukt. Het hanteren van een prijs voor de CO₂-uitstoot of -besparing is daarom bij deze methode minder relevant.

Voor voorstellen waarbij een significante toename of afname van de CO₂-uitstoot (of andere broeikasgassen) te verwachten is, is het van belang dat deze toe- of afname zo goed mogelijk onderbouwd en gekwantificeerd (in megatonnen CO₂-equivalent) wordt, zodat de adviescommissie deze effecten kan meewegen in de beoordeling van het duurzaam verdienvermogen van deze voorstellen.

Naar aanleiding van de motie van het lid Kröger heeft wel overleg plaatsgevonden met het CPB en het PBL over actualisatie van de zogeheten efficiënte CO₂-prijs. Zoals al eerder gecommuniceerd aan de Tweede Kamer¹⁵, hebben het CPB en het PBL aangegeven de actualisatie van de studie «Nederland in 2030–2050: twee referentiescenario's – Toekomstverkenning Welvaart en Leefomgeving»¹⁶ (kortweg WLO), die nodig is voor een actualisatie van de efficiënte CO₂-prijs, niet eerder dan in 2024 te kunnen publiceren.

Het advies van het CPB en het PBL is om de WLO2015-scenario's met bijbehorende efficiënte CO₂-prijzen bij het gebruik van MKBA's te blijven

⁹ Op grond van artikel 2, derde lid, onderdeel e, van de wet.

¹⁰ Op grond van artikel 2, derde lid, onderdeel f, van de wet.

¹¹ Kamerstuk 35 976, nr. 20.

¹² <https://www.rijksfinancien.nl/beleidsevaluatie/evaluatiestelsel/MKBA>.

¹³ Kamerstuk 35 976, nr. 6, p. 7/8.

¹⁴ https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/cpb-pbl-2022_notitie-mkba-en-brede-welvaart-een-aanvulling-op-de-algemene-mkba-leidraad_4928_0.pdf.

¹⁵ Kamerstuk 35 976, nr. 27.

¹⁶ www.WLO2015.nl.

toepassen tot aan de integrale herziening van de WLO in 2024. De WLO2015-scenario's bestaan uit een scenario Hoog, een scenario Laag en een 2-gradenonzekerheidsverkenning. De onderbouwing om met deze scenario's te blijven werken, is dat voorkomen moet worden dat er maar één toekomstscenario wordt gehanteerd, bijvoorbeeld het 2-gradenscenario, omdat in dat geval onvoldoende inzicht gegeven wordt in de onzekerheden omtrent de uitkomsten. Deze onzekerheid betreft factoren als economische groei, energieprijzen en het toekomstige wereldwijde klimaatbeleid. Daarbij geven het CPB en het PBL aan dat de efficiënte CO₂-prijzen gekoppeld zijn aan de mondiale CO₂-reductie in de WLO-scenario's. Daarmee is het wereldwijde klimaatbeleid relevant en niet alleen het Europese of Nederlandse beleid.

Bovenstaand advies van het CPB en het PBL geldt rijksbreed en niet alleen ten aanzien van het Nationaal Groeifonds. Hierbij benadruk ik dat beide planbureaus onafhankelijk zijn in de methodiek die ze gebruiken en de adviezen die ze op basis daarvan geven. Het kabinet bepaalt niet zelf wat een efficiënte CO₂-prijs is.

Zoals toegezegd aan de Eerste Kamer¹⁷ is er ook gekeken naar de ETS-prijzramingen uit het Trinomics rapport. Deze ramingen zijn echter ongeschikt om de maatschappelijke kosten of baten van CO₂-uitstoot respectievelijk -besparing af te wegen. De ETS-prijs is een marktprijs voor CO₂-rechten die in delen van de economie verhandeld worden, en heeft daarmee een andere invalshoek dan de efficiënte CO₂-prijzen in de WLO-scenario's. Niet alle sectoren vallen binnen de reikwijdte van het ETS. Daarmee is deze prijs niet automatisch gelijk aan de maatschappelijke baten van CO₂-reductie, op dit moment ligt de ETS-prijs daar onder.

Voor het beoordelen van voorstellen voor het Nationaal Groeifonds heeft dit zoals hierboven gesteld geen implicaties, omdat binnen de huidige terreinen van het fonds geen gebruik wordt gemaakt van een volledige MKBA.

Zoals aangegeven, wordt indieners gevraagd om klimaateffecten te kwantificeren in megatonnen CO₂-equivalent, zodat de adviescommissie deze kan meewegen bij de beoordeling van het duurzaam verdienvermogen.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,
M.A.M. Adriaansens

¹⁷ Kamerstuk 35 976, D.