EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 29.9.2023
SWD(2023) 324 final

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Analyse van het herstel- en veerkrachtplan van Nederland

bij

Voorstel voor een UITVOERINGSBESLUIT VAN DE RAAD

tot wijziging van Uitvoeringsbesluit (EU) (ST 12275/22 INIT; ST 12275/22 INIT ADD 1) van 4 oktober 2022 betreffende de goedkeuring van de beoordeling van het herstel- en veerkrachtplan voor Nederland

{COM(2023) 574 final}

Inhoudsopgave

1. Samenvatting 2

2. Doelstellingen van de wijziging van het plan 3

3. Samenvatting van de beoordeling van het plan 9

3.1 Omvattende en voldoende evenwichtige respons op de economische en sociale situatie 9

3.2 Verband met landspecifieke aanbevelingen en het Europees Semester 11

3.3 Groeipotentieel, het scheppen van banen en economische, institutionele en sociale veerkracht, Europese pijler van sociale rechten, verzachting van de gevolgen van de crisis, en sociale territoriale cohesie en convergentie 12

3.4 Het beginsel “geen ernstige afbreuk doen” 12

3.5 Groene transitie 13

3.6 Digitale transitie 14

3.7 Blijvend effect van het plan 14

3.8 Mijlpalen, streefcijfers, monitoring en uitvoering 14

3.9. Kostenberekening 15

3.10 Controles en audits 18

3.11 Coherentie 19

3.12 REPowerEU 19

3.13 Grensoverschrijdende of meerlandendimensie of soortgelijk effect 21

BIJLAGE: Traceren van klimaatuitgaven en digitale tagging 22

1. SAMENVATTING

In 2022 werd de Nederlandse economie getroffen door hoge inflatie als gevolg van sterk stijgende energieprijzen en een grote afhankelijkheid van fossiele brandstoffen. In het licht van deze problemen, en met name in verband met het lage aandeel hernieuwbare energie in Nederland, heeft het land op 6 juli 2023 een gewijzigd herstel- en veerkrachtplan (HVP) ingediend, samen met een REPowerEU-hoofdstuk. Nederland heeft wijzigingen in zijn HVP voorgesteld op basis van twee rechtsgrondslagen. Ten eerste achtte Nederland een deel van het HVP overeenkomstig artikel 21, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241 niet meer haalbaar vanwege objectieve omstandigheden en diende het een met redenen omkleed verzoek bij de Commissie in om een voorstel tot wijziging van het uitvoeringsbesluit van de Raad te doen. Ten tweede heeft Nederland overeenkomstig artikel 21 quater van Verordening (EU) 2021/241 een REPowerEU-hoofdstuk opgenomen in zijn nationale HVP. Daarnaast heeft Nederland de Commissie ervan in kennis gesteld dat het zijn audit- en controlehoofdstuk heeft geactualiseerd in het kader van de lopende werkzaamheden om de monitoring-, uitvoerings- en auditopzet te stroomlijnen.

De door Nederland in het kader van artikel 21, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241 ingediende wijzigingen hebben betrekking op tien maatregelen. Nederland heeft verzocht negen maatregelen van het oorspronkelijke plan te wijzigen en één nieuwe maatregel in te voeren. Bovendien zijn in het ingediende plan bij vier maatregelen typfouten gecorrigeerd. De wijzigingen hebben betrekking op de schrapping van een niet meer haalbare maatregel en de vervanging ervan door een nieuwe maatregel, op uitstel van de verwezenlijking van streefcijfers en neerwaartse bijstellingen van tussentijdse streefcijfers, waarbij de totale ambitie op hetzelfde niveau blijft, en op de vervanging van niet meer volledig haalbare streefcijfers door betere alternatieven en de neerwaartse bijstelling van streefcijfers vanwege de gevolgen van de personeelstekorten en/of gestegen kosten.

Het REPowerEU-hoofdstuk bevat maatregelen om de huidige energieproblemen van Nederland te adresseren. De voorgestelde maatregelen bevatten een opschaling van de bestaande Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing uit component 3 van het bestaande plan. Het voorgestelde hoofdstuk omvat ook een hervorming om problemen op de Nederlandse energiemarkten aan te pakken. De hervorming moet investeringen in netwerkinfrastructuur vergemakkelijken, congestie op het Nederlandse elektriciteitsnet aanpakken en vergunningsprocedures voor projecten op het gebied van hernieuwbare energie versnellen. Beide maatregelen passen in de REPowerEU-doelstelling om het aandeel hernieuwbare energie te vergroten en de uitrol ervan te versnellen, terwijl laatstgenoemde maatregel ook knelpunten in de transmissie en distributie van energie adresseert. Door de toename van het aandeel hernieuwbare energie in de energiemix van het land en door de aanpak van de congestie op het elektriciteitsnet is het hoofdstuk in overeenstemming met de landspecifieke aanbevelingen inzake energie (LSA 4 van 2022 en LSA 4 van 2023). Alle maatregelen van het REPowerEU-hoofdstuk hebben een grensoverschrijdende of meerlandendimensie of soortgelijk effect.

Op basis van de beoordeling van de ingediende wijziging en het REPowerEU-hoofdstuk krijgt het gewijzigde plan van Nederland score A voor alle criteria, behalve voor de kostenberekening: daarvoor krijgt het plan score B (ongewijzigd ten opzichte van de oorspronkelijke beoordeling van het plan).

1) Evenwichtige respons	2) LSA's	3) Groei, banen…	4) "Geen ernstige afbreuk doen"	5) Groene doelstelling	6) Digitaal streefcijfer	7) Blijvend effect	8) Mijlpalen & streefcijfers	9) Kostenberekening	10) Controlesystemen	11) Coherentie	12) REPowerEU	13) Grensoverschrijdend
A	A	A	A	A (55 %)	A (26 %)	A	A	B	A	A	A	A

2. DOELSTELLINGEN VAN DE WIJZIGING VAN HET PLAN

In 2022 leidde de Russische inval in Oekraïne tot een felle stijging van de energie- en grondstoffenprijzen in Nederland en de EU als geheel. In 2022 kwam de inflatie in Nederland uit op 11,6 %, een van de hoogste percentages in de EU. Dankzij een robuuste groei van de werkgelegenheid, een stijging van de loongroei en uitgebreide overheidsmaatregelen om de koopkracht van huishoudens te ondersteunen, bleef er sprake van een krachtige consumptie en groeide de economie ondanks de zeer hoge inflatie fors, met 4,3 %. In het landverslag 2023 voor Nederland werden problemen geconstateerd op het gebied van de woningmarkt, arbeidsmarktsegmentatie, de uitrol van hernieuwbare energie en de transitie naar duurzame landbouw. Het lage aandeel hernieuwbare energie in de energiemix van Nederland is zorgwekkend in het licht van de sterk stijgende prijzen van fossiele brandstoffen en de gebrekkige aanvoer ervan in 2022. Verstoringen in de toeleveringsketen, een zeer krappe arbeidsmarkt en beperkingen als gevolg van buitensporige stikstofemissies hebben het afgelopen jaar ook een weerslag gehad op de Nederlandse economie.

Overeenkomstig artikel 21, lid 1, van de verordening inzake de herstel- en veerkrachtfaciliteit (HVF) heeft Nederland de wijziging van negen maatregelen en de invoering van één nieuwe maatregel gebaseerd op objectieve omstandigheden. Nederland voert onder meer de technologische vooruitgang, gestegen kosten als gevolg van de hoge energieprijzen, de hogere rentestand, nijpende wijdverspreide personeelstekorten en de beschikbaarheid van betere alternatieven aan als objectieve omstandigheden die nopen tot wijzigingen in een beperkte reeks maatregelen.

Het gewijzigde HVP van Nederland voegt overeenkomstig artikel 21 quater van de HVF-verordening een REPowerEU-hoofdstuk toe aan het oorspronkelijke plan en is een krachtige respons op de geopolitieke en energieproblemen waarmee de Europese Unie sinds eind 2021/begin 2022 wordt geconfronteerd. De wijziging van de HVF-verordening voorziet in aanvullende steun voor hervormingen en investeringen om de invoer van Russische fossiele brandstoffen af te bouwen en huishoudens en bedrijven in heel Europa schone, betaalbare en

zekere energie te bieden. De in het kader van het plan voorgestelde wijzigingen en het onlangs ingevoegde REPowerEU-hoofdstuk volgen de landspecifieke aanbevelingen voor Nederland die in het Europees Semester 2022 en het Europees Semester 2023 zijn gedaan.

Overzicht van de belangrijkste elementen van het gewijzigde HVP en van het REPowerEU-hoofdstuk per component

Component 1 (Bevorderen groene transitie)

Op grond van artikel 21 van Verordening (EU) 2021/241 heeft Nederland voorgesteld om maatregel C1.1 R1 "Hervorming energiebelasting" te wijzigen.

Nederland stelt voor om aan te geven dat de wijzigingen in de verbruikstarieven van gas en elektriciteit in reële termen moeten plaatsvinden. Als gevolg van de hoge inflatie zou de jaarlijkse indexering van de bovenbedoelde tarieven het beoogde effect van de oorspronkelijke maatregel in beduidende mate teniet kunnen doen. Door voor te schrijven dat de tariefaanpassingen in reële termen moeten plaatsvinden, wordt dit voorkomen en wordt ervoor gezorgd dat ten minste het oorspronkelijke ambitieniveau wordt gehaald wat betreft het duurder maken van het gasverbruik en het goedkoper maken van het elektriciteitsverbruik. Met deze wijziging stelt Nederland de gewijzigde maatregel voor als een duidelijk beter alternatief voor de wijze van monitoring dan de maatregel in zijn oorspronkelijke vorm.

Op basis van artikel 21 van Verordening (EU) 2021/241 heeft Nederland voorgesteld twee van de streefcijfers van maatregel C1.1 I3 "Energietransitie binnenvaart, project Zero Emission Services (ZES)" te wijzigen.

Nederland stelt voor om de meeteenheid van streefcijfer 24 (aantal modulaire energiecontainers (MEC's)) te wijzigen in de gerealiseerde capaciteit in kWh. Als gevolg van de technologische vooruitgang is de capaciteit van de MEC's gestegen van 2 naar 2,9 kWh per module. Dit betekent dat er minder MEC's nodig zijn dan oorspronkelijk gepland (75) om de gewenste capaciteit van 150 kWh te halen. Daarom wordt voorgesteld om het streefcijfer te wijzigen in 150 kWh, waarmee het algehele ambitieniveau voor dit streefcijfer gelijk blijft.

Nederland stelt voor om de meeteenheid van streefcijfer 26 (aantal emissievrije schepen) te wijzigen in de totale tonnage die wordt vervoerd door omgebouwde emissievrije schepen. Daarnaast stelt Nederland voor om de tot emissievrije elektrische aandrijving om te bouwen totale tonnage te verlagen vanwege hoger dan verwachte prijsstijgingen voor scheepsonderdelen. Aanvankelijk was het de bedoeling om standaardcontainerschepen om te bouwen tot emissievrije schepen. Volgens Nederland kunnen door de veranderende vraag naar de subsidie ook andersoortige schepen met andere formaten worden omgebouwd tot emissievrije schepen. Het is dus beter om de totale tonnage te volgen dan het aantal schepen. Daarom wordt voorgesteld het streefcijfer (45 emissievrije schepen) te wijzigen in de totale laadcapaciteit (TEU) van emissievrije schepen (6 161 TEU).

Component 2 (Versnellen digitale transformatie)

Op grond van artikel 21 van Verordening (EU) 2021/241 heeft Nederland voorgesteld om drie streefcijfers van maatregel C2.2 I3 "Intelligente wegkantstations" te wijzigen.

Nederland stelt voor om het aantal te installeren wegkantstations onder de streefcijfers 55 en 56 te verlagen en de deadline van de streefcijfers 56 en 57 op te schuiven, zonder te tornen aan de algehele ambitie van de maatregel. De installatie van wegkantstations heeft vertraging opgelopen als gevolg van stijgende materiaalkosten, langere levertermijnen en een gebrek aan gespecialiseerd personeel. Volgens het voorstel van Nederland worden in het vierde kwartaal van 2023 onder streefcijfer 55 niet 591, maar 152 wegkantstations geïnstalleerd. De deadline van streefcijfer 56 wordt verschoven van het vierde kwartaal van 2024 naar het vierde kwartaal van 2025 en het cumulatieve aantal wegkantstations is teruggebracht tot 953. Streefcijfer 57 blijft cumulatief ongewijzigd (1 906 wegkantstations), maar de deadline is verschoven van het vierde kwartaal van 2025 naar het tweede kwartaal van 2026.

Component 3 (Verbeteren woningmarkt en verduurzamen gebouwde omgeving)

Op grond van artikel 21 van Verordening (EU) 2021/241 heeft Nederland voorgesteld om maatregel C3.1 I1 "Woningbouwimpuls" te wijzigen.

Nederland stelt voor om het eerste streefcijfer van de maatregel te schrappen, het onder de streefcijfers 77 en 78 te realiseren aantal woningen waarvan de bouw van start gaat, te verlagen en streefcijfer 79 te verhogen. Er wordt vastgehouden aan de uiteindelijke ambitie van de maatregel om eind tweede kwartaal 2026 uit te komen op 100 000 woningen waarvan de bouw is gestart. Als gevolg van gestegen bouwkosten, de hoge rentestand en het aan banden leggen van bouwactiviteiten vanwege milieuregelgeving voor overmatige stikstofemissies verloopt de bouw volgens Nederland trager dan was voorzien ten tijde van de indiening van het plan. Daarom wordt voorgesteld streefcijfer 77 (cumulatief 42 000 woningen waarvan de bouw van start gaat) te wijzigen in 10 000 en streefcijfer 78 (cumulatief 71 000) in 31 000. De resterende 69 000 woningen waarvan de bouw van start gaat, komen derhalve onder streefcijfer 79 te vallen.

Op grond van artikel 21 van Verordening (EU) 2021/241 heeft Nederland voorgesteld om maatregel C3.2 I2 "Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing" te wijzigen.

Nederland stelt voor om "eigenaren van vastgoed" te schrappen zodat een bredere groep aanvragers kan profiteren van de subsidie, en om de installatie van elektrische kookvoorzieningen vanaf 2023 toe te voegen aan de lijst van subsidiabele interventies. Met deze twee wijzigingen is volgens Nederland een alternatieve formulering gevonden die duidelijk beter is dan die van de maatregel in zijn oorspronkelijke vorm. Het voorstel van Nederland bevat hetzelfde streefcijfer als de oorspronkelijke maatregel (225 000 interventies eind eerste kwartaal 2026).

Component 4 (Versterken arbeidsmarkt, pensioen en toekomstgericht onderwijs)

Op grond van artikel 21 van Verordening (EU) 2021/241 heeft Nederland voorgesteld om maatregel C4.1 I1 "Nederland Leert Door" te wijzigen.

Nederland stelt voor om het streefcijfer voor het opzetten van sectorale maatwerktrajecten te verlagen. Door de nijpende wijdverspreide personeelstekorten vond er een onverwachte daling plaats in de vraag naar opleidingen om werkloosheid in bepaalde sectoren te voorkomen. De onvoorziene krapte op de arbeidsmarkt na de COVID-19-crisis doet zich in alle sectoren voor, en

met name in de sectoren waar de regeling (met name het opzetten van sectorale maatwerktrajecten) was bedoeld om de werkloosheid aan te pakken. Daarom heeft Nederland verzocht het streefcijfer te verlagen van 30 naar 21 sectorale maatwerktrajecten.

Op grond van artikel 21 van Verordening (EU) 2021/241 heeft Nederland voorgesteld om maatregel C4.1 R3 "Hervorming pensioenstelsel tweede pijler" te wijzigen.

Nederland heeft voorgesteld om een extra streefcijfer in te voeren waarbij voor het pensioenvermogen van ten minste 66 % van de deelnemers en gepensioneerden een bindend, dat wil zeggen door de toezichthouder goedgekeurd, invaarbesluit wordt genomen. De invaarbesluiten omvatten niet alle deelnemers en gepensioneerden in het pensioenstelsel van de tweede pijler vanwege knelpunten in de uitvoering van de pensioenhervorming die het gevolg zijn van beperkte administratieve capaciteit. Nederland voert met name aan dat een verlenging van de overgangsperiode tot na 2026 nodig is omdat uit een nieuwe enquête blijkt dat pensioenfondsen naar verwachting rond dezelfde periode, grotendeels in 2026, overgaan naar het nieuwe stelsel, wat leidt tot een onvoorziene piek in de werklast van de instanties die de pensioenfondsen ondersteunen bij de uitvoering van de hervorming.

Nederland heeft op grond van artikel 21 van Verordening (EU) 2021/241 **voorgesteld maatregel C4.1 I2 "Regionale mobiliteitsteams" uit zijn HVP te schrappen** en te vervangen door een nieuwe maatregel waarmee een scholingsbudget wordt aangeboden aan werklozen met een zwakke arbeidsmarktpositie. Anders dan werd verwacht toen de oorspronkelijke regeling werd opgezet, trad op de arbeidsmarkt na de aanvankelijke verslechtering die zich aan het begin van de COVID-19-pandemie voordeed, snel herstel in. Daardoor was er minder animo voor diensten van arbeidsbemiddelingsinstellingen in het kader van de regeling voor regionale mobiliteitsteams. Nederland heeft voorgesteld de resterende middelen die met deze schrapping vrijkomen, te gebruiken voor een nieuwe maatregel. Deze nieuwe maatregel moet het arbeidspotentieel versterken van WW-gerechtigden die een zwakke arbeidsmarktpositie hebben en daardoor grote kans op langdurige werkloosheid lopen. In deze maatregel gaat de financiering naar het UWV. Het UWV selecteert de personen die recht hebben op bij- en omscholing, op basis van een vragenlijst waaruit blijkt of een persoon een zwakke arbeidsmarktpositie heeft, en op basis van een beoordeling door een UWV-adviseur van de behoeften van de werkloze. In verschillende sectoren zijn afspraken gemaakt tussen het UWV en werkgevers om WW-gerechtigden met de gerichte scholing aan te laten sluiten bij de behoefte van werkgevers. Deze alternatieve maatregel heeft een structureel karakter. Verwacht mag worden dat de maatregel aan personen aan de rand van de arbeidsmarkt structurelere en gerichtere hulp biedt dan de vervangen tijdelijke regeling, die openstond voor zowel werkenden als werklozen.

<u>Component 5 (Versterken van de publieke gezondheidssector en pandemieparaatheid)</u>

Op grond van artikel 21 van Verordening (EU) 2021/241 heeft Nederland voorgesteld om maatregel C5.1 I1 "Tijdelijke extra personele capaciteit voor de zorg in crisistijd" te wijzigen.

Nederland heeft voorgesteld de regelingen "Extra handen voor de zorg" en "Coronabanen in de zorg" te vervangen door een doeltreffendere regeling om de personeelstekorten in de zorg structureel aan te pakken. Met beroepsonderwijs en (in)werkprogramma's ("training on

the job") moet de regeling ervoor zorgen dat meer zorgmedewerkers worden geworven en minder zorgmedewerkers uitstromen. Daarom mag ervan uit worden gegaan dat deze alternatieve maatregel het personeelstekort in de zorg op een nog structurelere wijze ondervangt dan de vervangen maatregelen, die gericht waren op de tijdelijke werving van ondersteunend en zorgpersoneel in crisistijd. De alternatieve regeling is bovendien bedoeld om regionale samenwerking tussen zorginstellingen te stimuleren om personeelstekorten op te vangen.

Het voorgestelde streefcijfer voor de nieuwe regeling is dat 8 325 personen in 2023-2024 gaan deelnemen aan het programma voor beroepsonderwijs en training on the job. Daarnaast heeft Nederland, om het structurele karakter van de regeling te bewijzen, een mijlpaal voorgesteld voor de vaststelling, uiterlijk in het vierde kwartaal van 2024, van een nieuw raamwerk waarbij opleiding in de zorg structureel wordt ingebed in een breder programma om personeelstekorten in de sector op te vangen.

Component 8 (REPowerEU)

In het kader van het REPowerEU-hoofdstuk en op grond van artikel 21 quater van Verordening (EU) 2021/241 heeft Nederland maatregelen voorgesteld voor één opgeschaalde investering en één nieuwe hervorming:

Investeringssubsidie 8.1 "Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE)". Het doel van deze maatregel is opschaling van de bestaande gelijknamige maatregel in component 3. Gesubsidieerd worden interventies op het gebied van energie-efficiëntie die worden gedaan door eigenaar-bewoners en kleine bedrijven. Subsidiabel zijn aansluitingen op het warmtenet, isolatie en de installatie van (hybride) warmtepompen, zonneboilers en elektrische kookvoorzieningen. Het doel is om huishoudens en kleine bedrijven prikkels te geven om minder afhankelijk te worden van aardgas, en de totale energievraag in Nederland te beperken.

Hervorming 8.2 "Energiehervormingspakket". De hervorming moet de congestie op het Nederlandse elektriciteitsnet aanpakken en energiesystemen klimaatneutraal maken en bestaat uit drie onderdelen. Het eerste onderdeel bevat concrete acties in het kader van het Landelijk Actieprogramma Netcongestie. Het gaat onder meer om wijzigingen in de regels voor het elektriciteitsnet die marktdeelnemers meer flexibiliteit bieden bij de verdeling van netcapaciteit. Een ander element van dit onderdeel is de realisatie van provinciale programma's voor investeringen in elektriciteitsnetten. Deze programma's zijn bedoeld om energie-infrastructuurprojecten op provinciaal niveau te prioriteren. In het tweede onderdeel verbindt de overheid zich tot aanpassing van het raamwerk waarbinnen netbeheerders hun investeringen prioriteren, om ervoor te zorgen dat de investeringen in het elektriciteitsnet worden gedaan die het meest nodig zijn om de congestie te verminderen (waarbij rekening wordt gehouden met de provinciale infrastructuurprogramma's die in het kader van het eerste onderdeel zijn opgesteld). Het derde onderdeel bevat een wijziging van de Omgevingswet om de gerechtelijke procedures voor de behandeling van beroepen tegen vergunningsbesluiten van de overheid te versnellen.

De in het kader van het REPowerEU-hoofdstuk gepresenteerde maatregelen stroken met de in de HVF-verordening vermelde doelstellingen van REPowerEU. Ze passen met name ook in de doelstellingen van artikel 21 quater, lid 3, punt b) (stimuleren van energie-efficiëntie in

gebouwen en kritieke energie-infrastructuur, decarbonisatie van de industrie, opvoeren van de productie en het gebruik van duurzaam biomethaan en van hernieuwbare of fossielvrije waterstof, verhogen van het aandeel hernieuwbare energie en versnellen van de uitrol ervan) en punt e) (aanpakken van interne en grensoverschrijdende knelpunten voor energietransmissie en -distributie, ondersteunen van de opslag van elektriciteit, versnellen van de integratie van hernieuwbare energiebronnen, en ondersteunen van emissievrij vervoer en de infrastructuur daarvoor, met inbegrip van het spoorvervoer), van die verordening. De subsidieregeling energie-efficiëntie zorgt voor een substantiële beperking van de financiële last van subsidieaanvragers die hun energievraag willen verminderen, en biedt een breed scala aan energiebesparende interventies. Het energiehervormingspakket heeft tot doel het netcongestieprobleem op korte termijn aan te pakken en de energiesystemen op langere termijn klimaatneutraal te maken, en adresseert de landspecifieke aanbevelingen van 2022. Er wordt van uitgegaan dat het flexibeler maken van de verdeling van netcapaciteit meteen impact heeft op de knelpunten in de transmissie en distributie van energie in Nederland, en de integratie en uitrol van hernieuwbare energiebronnen versnelt. Dit laatste wordt ook bevorderd door de versnelling van de vergunningsprocedures voor projecten op het gebied van hernieuwbare energie en door een betere prioritering van netinvesteringen.

Andere elementen die niet onder de beoordelingscriteria vallen

De beschrijving van de administratieve organisatie, gendergelijkheid, communicatie en zelfbeoordeling beveiliging in het vorige werkdocument van de diensten van de Commissie (SWD(2022) 292) blijft geldig.

De staatssteun- en mededingingsregels zijn onverkort van toepassing op de maatregelen die uit de herstel- en veerkrachtfaciliteit worden gefinancierd. Middelen van de Unie die beschikbaar worden gesteld via de autoriteiten van de lidstaten, zoals de HVF-middelen, worden staatsmiddelen en kunnen staatssteun vormen. Wanneer dit het geval is en er sprake is van staatssteun, moeten deze maatregelen worden aangemeld en door de Commissie worden goedgekeurd voordat lidstaten de steun kunnen verlenen, tenzij die maatregelen onder een bestaande steunregeling vallen of voldoen aan de toepasselijke voorwaarden van een groepsvrijstellingsverordening, met name de algemene groepsvrijstellingsverordening (AGVV) waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 VWEU verenigbaar met de interne markt worden verklaard[1]. Wanneer er sprake is van staatssteun en deze moet worden aangemeld, moet de lidstaat de staatssteunmaatregelen bij de Commissie aanmelden voordat deze worden uitgevoerd, overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU. In dit verband kan de staatssteunanalyse die Nederland in het herstel- en veerkrachtplan heeft uitgevoerd, niet als een aanmelding van staatssteun worden

[1] Bijlage bij de mededeling aan de Commissie van 9 maart 2023 "Goedkeuring van de inhoud van een ontwerp voor een verordening van de Commissie tot wijziging van Verordening (EU) nr. 651/2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard", en Verordening (EU) 2022/2473 waarbij bepaalde categorieën steun voor ondernemingen die actief zijn in de productie, de verwerking en de afzet van visserij- en aquacultuurproducten, op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met de interne markt verenigbaar worden verklaard, te vinden op: https://competition-policy.ec.europa.eu/system/files/2023-03/GBER_amendment_2023_EC_communication_annex_0.pdf

beschouwd. Voor zover Nederland van mening is dat een specifieke maatregel in het herstel- en veerkrachtplan de-minimissteun of van de aanmeldingsverplichting vrijgestelde steun inhoudt, is het de verantwoordelijkheid van Nederland ervoor te zorgen dat de toepasselijke regels volledig worden nageleefd.

Tabel 1: nieuwe en gewijzigde componenten en bijbehorende kosten.

Component	**Status**	**Kosten (in miljoen EUR)**
C1: Bevordering groene transitie	Gewijzigd	1 836,3
C2: Versnelling digitale transformatie	Gewijzigd	1 071,8
C3: Verbeteren woningmarkt en verduurzamen gebouwde omgeving	Gewijzigd	1 387,3
C4: Versterken arbeidsmarkt, pensioen en toekomstgericht onderwijs	Gewijzigd	241,2
C5: Versterking van de publieke gezondheidssector en pandemieparaatheid	Gewijzigd	171,7
C8: REPowerEU	Nieuw	735,0

3. SAMENVATTING VAN DE BEOORDELING VAN HET PLAN

3.1 Omvattende en voldoende evenwichtige respons op de economische en sociale situatie

Het gewijzigde plan van Nederland bevat samen met het REPowerEU-hoofdstuk een evenwichtige reeks hervormingen en investeringen die de economische, sociale en territoriale cohesie van de Unie bevorderen door aan te sluiten bij de zes pijlers van artikel 3 van Verordening (EU) 2021/241. De wijziging van het plan, samen met het REPowerEU-hoofdstuk, heeft alleen gevolgen voor de beoordeling van de bijdrage van het plan aan pijler 1 inzake de groene transitie. Wat de andere pijlers betreft, hebben de voorgestelde wijzigingen in het HVP vanwege de aard en omvang ervan geen gevolgen voor de vorige beoordeling dat het plan een omvattende en voldoende evenwichtige respons op de economische en sociale situatie vormt, noch voor de passende bijdrage ervan aan elk van de zes pijlers van artikel 3 van de HVF-verordening, zoals vervat in werkdocument SWD(2022) 292 final van de diensten van de Commissie. Wat de pijler groene transitie betreft, worden met het gewijzigde HVP van Nederland in combinatie met het REPowerEU-hoofdstuk groene uitdagingen met name onder component 1 (Bevorderen groene transitie), component 3 (Verbeteren woningmarkt en verduurzamen gebouwde omgeving) en component 8 (REPowerEU) geadresseerd.

Met de wezenlijke terugdringing van de vraag naar energie en de uitrol van hernieuwbare energie helpen de maatregelen van het REPowerEU-hoofdstuk mee bij het halen van zowel de klimaatstreefcijfers van de Unie voor 2030 als de klimaatneutraliteitsdoelstelling van de EU voor 2050. De Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparingen uit component 3.2 is in het kader van het REPowerEU-hoofdstuk substantieel uitgebreid en moet de vraag naar

energie met gemiddeld 30 % terugdringen. Het energiehervormingspakket bevat acties om de uitrol van hernieuwbare energie in Nederland te versnellen en te vergemakkelijken.

***

In het licht van alle hervormingen en investeringen die Nederland plant, blijft zijn gewijzigde HVP in hoge mate een omvattende en voldoende evenwichtige respons bieden op de economische en sociale situatie, waarmee het op passende wijze bijdraagt aan elk van de zes pijlers die in artikel 3 van de HVF-verordening worden genoemd, daarbij rekening houdend met de specifieke uitdagingen en de financiële toewijzing van Nederland. Daarmee zou score A op grond van beoordelingscriterium 2.1 van bijlage V bij de HVF-verordening gerechtvaardigd zijn.

Tabel 2: Dekking van de zes pijlers van de faciliteit door de componenten van het nieuwe of gewijzigde HVP

	Groene transitie	**Digitale transformatie**	**Slimme, duurzame en inclusieve groei**	**Sociale en territoriale samenhang**	**Gezondheid en economische, sociale en institutionele veerkracht**	**Beleid voor de volgende generatie**
C1: Bevorderen groene transitie	●		●			
C2: Versnellen digitale transformatie	○	●	●	●	○	○
C3: Verbeteren woningmarkt en verduurzamen gebouwde omgeving	●			●	●	
C4: Versterken arbeidsmarkt, pensioen en toekomstgericht onderwijs		○	●	○	●	●
C5: Versterken van de publieke gezondheidssector en pandemieparaatheid		●			●	
C8: REPowerEU	●					

Legenda: "●" investeringen en hervormingen van de component leveren een wezenlijke bijdrage aan de pijler; "○" de component draagt gedeeltelijk bij tot de pijler.

3.2 Verband met landspecifieke aanbevelingen en het Europees Semester

Over het geheel genomen biedt het gewijzigde HVP van Nederland een omvattende en adequate respons op de economische en sociale problemen van Nederland. Door een gering aantal maatregelen te vervangen en te wijzigen en met een nieuwe hervorming en een opgeschaalde investering te komen, blijft het gewijzigde plan inspelen op alle of een wezenlijk deel van de

uitdagingen die in de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen (LSA's) als zodanig zijn aangemerkt.

Het gewijzigde HVP houdt rekening met de landspecifieke aanbevelingen die de Raad voorafgaand aan de indiening van het plan formeel heeft aangenomen. Het blijft gevolg geven aan de landspecifieke aanbevelingen van 2022. In de voorgestelde wijzigingen is rekening gehouden met de LSA's van 2023 inzake energie, met name doordat de energie-efficiëntiesubsidie van component 3.2 wordt uitgebreid en distributieknelpunten in het Nederlandse elektriciteitsnet worden aangepakt met een energiehervormingspakket in het REPowerEU-hoofdstuk.

De LSA's van 2022 voor Nederland hadden betrekking op diverse beleidsterreinen. Nederland werd aanbevolen om verstoringen op de woningmarkt terug te dringen. Deze markt wordt gekenmerkt door een langdurige dominantie van schuldgefinancierd eigenwoningbezit en door een inelastisch aanbod dat hoge prijzen en hoge huren op de particuliere huurmarkt in de hand werkt. Nederland werd ook aanbevolen om zijn pensioenhervorming door te voeren. Wat de arbeidsmarkt betreft, werd Nederland aanbevolen om de prikkels voor flexibele vormen van werkgelegenheid af te bouwen, de positie van zelfstandigen zonder personeel te verbeteren, personeelstekorten terug te dringen en bij- en omscholing te verbeteren, met name voor mensen aan de rand van de arbeidsmarkt. Tot slot werd Nederland aanbevolen om minder afhankelijk te worden van fossiele brandstoffen door het aandeel hernieuwbare energie te vergroten en investeringen in netwerkinfrastructuur te stimuleren en de transitie naar duurzame landbouw en duurzaam vervoer te faciliteren.

De wijzigingen van maatregelen in de componenten 1 tot en met 5 sorteren geen materieel ander effect op de aanpak van een wezenlijk deel van de problemen die in de desbetreffende landspecifieke aanbevelingen zijn geconstateerd. Ondanks vertragingen in de uitvoering van sommige maatregelen blijft de algehele ambitie van de meeste gewijzigde maatregelen gelijk. De wijziging van component 4 in de vorm van de invoering van een scholingsbudget voor werklozen met een zwakke arbeidsmarktpositie sluit aan bij LSA 3 van 2022 om de mogelijkheden voor bij- en omscholing, met name voor mensen aan de rand van de arbeidsmarkt, te versterken. Er wordt van uitgegaan dat het nieuwe element beroepsonderwijs en training on the job onder component 5 in de gewijzigde zorgmaatregel resulteert in een stijging van het aantal personeelsleden dat in dienst wordt genomen. Het moet zorgen voor een structurelere aanpak van het personeelstekort in de zorg en zo de uitvoering van LSA 3 in 2022 over personeelstekorten in de zorg en over bij- en omscholingsmogelijkheden kracht bijzetten.

De nieuwe maatregelen van het REPowerEU-hoofdstuk van het Nederlandse plan verhogen de overheidsinvesteringen voor de groene transitie, verminderen de vraag naar energie en pakken de congestie op het elektriciteitsnet aan. In het kader van het REPowerEU-hoofdstuk worden investeringen in de energie-efficiëntie van gebouwen fors uitgebreid: de energie-efficiëntie-interventies van het oorspronkelijke plan worden meer dan verdubbeld. Daardoor moeten de vraag naar energie en de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen in Nederland verder afnemen, waarmee LSA 4 van 2022 en LSA 4 van 2023 worden geadresseerd. Met een vergemakkelijkte uitrol van hernieuwbare energie, versterkte randvoorwaarden voor investeringen in elektriciteitsnetten, verbeterde vergunningsprocedures voor projecten op het gebied van

hernieuwbare energie en met de wijzigingen in de regels voor capaciteitsverdeling van het elektriciteitsnet om de congestie te beperken, sluit het energiehervormingspakket eveneens aan bij deze LSA's.

***

Rekening houdend met de door Nederland beoogde hervormingen en investeringen zal zijn gewijzigde herstel- en veerkrachtplan naar verwachting meehelpen bij de aanpak van alle of een wezenlijk deel van de uitdagingen die zijn vastgesteld in de landspecifieke aanbevelingen of uitdagingen in andere relevante documenten die de Commissie in het Europees Semester officieel heeft goedgekeurd, en vormt het gewijzigde herstel- en veerkrachtplan een adequate respons op de economische en sociale situatie van Nederland. Daarmee zou score A op grond van criterium 2.2 van bijlage V bij de HVF-verordening gerechtvaardigd zijn.

3.3 Groeipotentieel, het scheppen van banen en economische, institutionele en sociale veerkracht, Europese pijler van sociale rechten, verzachting van de gevolgen van de crisis, en sociale territoriale cohesie en convergentie

***

De voorgestelde wijzigingen in het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan hebben vanwege de aard en omvang ervan geen materiële gevolgen voor de vorige beoordeling (score A) van het effect van het plan op het versterken van het groeipotentieel, de banencreatie en de economische, sociale en institutionele veerkracht van de lidstaat, op het uitvoeren van de Europese pijler van sociale rechten, onder meer door de bevordering van beleid voor kinderen en jongeren, en op het verzachten van de economische en sociale gevolgen van de COVID-19-crisis, waardoor de economische, sociale en territoriale cohesie en convergentie binnen de Unie worden versterkt, zoals vervat in het vorige SWD(2022) 292.

3.4 Het beginsel "geen ernstige afbreuk doen"

***

De voorgestelde wijzigingen in het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan hebben vanwege de aard en omvang ervan geen materiële gevolgen voor de vorige beoordeling (score A) dat geen enkele in het plan opgenomen maatregel voor de uitvoering van hervormingen en investeringsprojecten ernstige afbreuk doet aan milieudoelstellingen in de zin van artikel 17 van Verordening (EU) 2020/852 (het beginsel van "geen ernstige afbreuk doen"), zoals vervat in het vorige SWD(2022) 292.

3.5 Groene transitie

Er wordt van uitgegaan dat beide maatregelen van het REPowerEU-hoofdstuk de groene transitie duidelijk bevorderen dan wel de daaruit voortvloeiende problemen aanpakken en dat ze meehelpen bij het halen van zowel de klimaatstreefcijfers van de Unie voor 2030 als de klimaatneutraliteitsdoelstelling van de Unie voor 2050.

Eén van de investeringen subsidieert verbeteringen in de energie-efficiëntie van de gebouwde omgeving, zoals isolatiemaatregelen, aansluitingen op het warmtenet en de installatie van zonneboilers, warmtepompen en elektrische kookvoorzieningen. Deze interventies moeten de vraag naar primaire energie met gemiddeld 30 % terugdringen. Deze maatregel is een opschaling van een bestaande maatregel in component 3 van het bestaande plan, waarmee het totale aantal interventies dankzij het REPowerEU-hoofdstuk meer dan verdubbelt. Daarmee worden de emissies uit de gebouwde omgeving in Nederland — opgeteld verantwoordelijk voor 15 % van de broeikasgasemissies in Nederland in 2021[2] — duidelijk teruggedrongen. Naast de verhoging van het streefcijfer van de maatregel verbreedt het gewijzigde plan het toepassingsgebied van de maatregel. Bij zowel het bestaande deel van de maatregel als het opgeschaalde deel worden elektrische kookvoorzieningen toegevoegd aan de lijst van subsidiabele interventies, terwijl de subsidie voortaan niet alleen beschikbaar is voor eigenaar-bewoners, maar ook voor verenigingen van eigenaren en kleine bedrijven.

Er wordt van uitgegaan dat de hervorming in het REPowerEU-hoofdstuk de integratie van energie uit hernieuwbare bronnen — een maatstaf waarop Nederland achterblijft bij de rest van de EU — zal vergemakkelijken. Aangezien het Nederlandse elektriciteitsnet in sommige regio's van het land zwaar overbelast is, wordt ervan uitgegaan dat meer flexibiliteit om capaciteit te herverdelen, en prikkels om de capaciteitsvraag terug te dringen zullen zorgen voor een zekere verlichting van de congestie. De hervorming omvat ook een betere prioritering en coördinatie van investeringen in energie-infrastructuur, ook op regionaal niveau. Tot slot wordt ervan uitgegaan dat vergunningsprocedures voor projecten op het gebied van hernieuwbare energie de opkomst van hernieuwbare energie in het land versnellen en daarmee rechtstreeks bijdragen tot de groene transitie.

Klimaatstreefcijfer

Uitgaande van de beoordelingsrichtsnoeren van subcriterium 5b en op basis van de in bijlage VI bij Verordening (EU) 2021/241 beschreven methode voor het traceren van klimaatuitgaven zijn de maatregelen van het gewijzigde HVP (inclusief het REPowerEU-hoofdstuk) om de doelstellingen op het gebied van klimaatverandering te ondersteunen, goed voor 54,9 % van de totale toewijzing van het plan (dus meer dan de vereiste 37 %). Daarnaast zijn, op basis van de in bijlage VI bij die verordening beschreven methode voor het traceren van klimaatuitgaven, de voorgestelde maatregelen binnen het REPowerEU-hoofdstuk om de doelstellingen op het gebied van klimaatverandering te ondersteunen, goed voor 100 % van de

[2] Bron: CBS.

totale toewijzing van het hoofdstuk (dus meer dan de vereiste 37 %). Dit percentage is volledig toe te rekenen aan de enige investering van het hoofdstuk: een subsidie voor verbeteringen in de energie-efficiëntie van de gebouwde omgeving.

***

Rekening houdend met de beoordeling van alle beoogde maatregelen wordt verwacht dat het gewijzigde herstel- en veerkrachtplan, inclusief het REPowerEU-hoofdstuk, in wezenlijke mate zal bijdragen aan de groene transitie dan wel de daaruit voortvloeiende uitdagingen zal aanpakken, en ervoor zorgt dat ten minste 37 % van de totale toewijzing ervan bijdraagt tot de verwezenlijking van het klimaatstreefcijfer. Ten minste 37 % van de totale geraamde kosten van het REPowerEU-hoofdstuk draagt bij tot de verwezenlijking van het klimaatstreefcijfer. Daarmee zou score A op grond van criterium 2.5 van bijlage V bij de HVF-verordening gerechtvaardigd zijn.

3.6 Digitale transitie

***

De voorgestelde wijzigingen in het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan hebben vanwege de aard en omvang ervan geen materiële gevolgen voor de vorige beoordeling (score A) van de bijdrage van het plan aan de digitale transitie en het digitale streefcijfer zoals vervat in het vorige SWD(2022) 292.

3.7 Blijvend effect van het plan

***

De voorgestelde wijzigingen in het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan hebben vanwege de aard en omvang ervan geen materiële gevolgen voor de vorige beoordeling (score A) van het blijvende effect van de door Nederland voorgestelde maatregelen zoals vervat in het vorige SWD(2022) 292.

3.8 Mijlpalen, streefcijfers, monitoring en uitvoering

De wijziging van het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan omvat ook een beperkte actualisering van het monitoring- en uitvoeringskader in het kader van de lopende werkzaamheden om de monitoring- en uitvoeringsopzet verder te stroomlijnen. De meeste aspecten van de opzet, die berust op een decentraal getrapt systeem van verklaringen, blijven ongewijzigd en de wijzigingen blijven beperkt. Programmadirectie HVP bij het Ministerie van Financiën blijft het coördinerend orgaan dat algemene richtlijnen uitvaardigt voor de vereiste rapportage over mijlpalen en streefcijfers en de bij te voegen bewijslast. Deze richtlijnen zullen ook worden opgenomen in de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften, die elk jaar zal worden bijgewerkt, in plaats van in een bijlage met sjabloon. De HVP-maatregelen blijven geïntegreerd in de internecontrolecyclus van de verschillende ministeries die betrokken zijn bij de uitvoering van

het HVP, en zullen worden opgenomen in hun jaarlijkse rapporten, maar niet worden opgenomen als afzonderlijke appendix bij hun jaarrapporten. Deze wijzigingen hebben geen gevolgen voor de mijlpaal die al was opgenomen in het plan voor de ontwikkeling van een centraal rapportage-instrument, noch voor de mijlpalen voor het wettelijke mandaat van het coördinatie- en het auditorgaan. Al met al heeft de voorgestelde wijziging vanwege de aard en de omvang ervan geen materiële gevolgen voor de vorige beoordeling.

De mijlpalen en streefcijfers van het gewijzigde Nederlandse herstel- en veerkrachtplan maken een adequate monitoring van de uitvoering van het plan mogelijk. De mijlpalen en streefcijfers bevatten de voornaamste elementen van de maatregelen en zijn dus relevant voor de uitvoering van de voorgestelde wijzigingen. De monitoringsmijlpalen en -streefcijfers lijken omvattend en duidelijk genoeg om te kunnen volgen en verifiëren of ze zijn behaald. Daarnaast heeft Nederland de relevante verificatiemechanismen, gegevensverzamelingssystemen en verantwoordelijkheden voldoende beschreven. Ze kunnen ook worden aangemerkt als duidelijk, robuust en doeltreffend genoeg voor het daadwerkelijk behalen van mijlpalen en streefcijfers.

***

De regelingen die Nederland in zijn gewijzigde herstel- en veerkrachtplan voorstelt, zijn naar verwachting toereikend voor een doeltreffende monitoring en uitvoering van het herstel- en veerkrachtplan, met inbegrip van het beoogde tijdschema, de mijlpalen en streefcijfers en de bijbehorende indicatoren. Daarmee zou score A op grond van beoordelingscriterium 2.8 van bijlage V bij de HVF-verordening gerechtvaardigd zijn.

3.9. Kostenberekening

Nederland heeft in zijn herstel- en veerkrachtplan afzonderlijke kostenramingen verstrekt voor alle nieuwe maatregelen die kosten meebrengen, inclusief het REPowerEU-hoofdstuk. Nederland heeft ook voor alle afzonderlijke maatregelen waarvan de wijziging een aanpassing van de kostenramingen of van het bijbehorende streefcijfer meebracht, een toelichting gegeven, inclusief een toelichting over de evenredigheid van de desbetreffende wijzigingen.

De kosteninformatie van Nederland is over het algemeen gedetailleerd en goed onderbouwd. Nederland heeft gedetailleerde ramingen en aannamen over de kosten verstrekt in de standaardmodeltabel die bedoeld was voor het geven van een overzicht van de voornaamste informatie en bewijselementen voor de kostenberekening. Bovendien heeft Nederland afzonderlijke documenten ingediend met uitgebreidere beschrijvingen van de methodiek achter de kostenberekeningen. Tot slot heeft Nederland een speciaal dossier ingediend over de belangrijkste factoren en aanpassingen van de kosten van de gewijzigde maatregelen en de evenredigheid ervan.

Uit de beoordeling van de kostenramingen en ondersteunende stukken blijkt dat de meeste kosten van de nieuwe maatregelen goed beargumenteerd, redelijk en aannemelijk zijn, geen kosten omvatten die onder bestaande of geplande EU-financiering vallen, en in verhouding staan tot de verwachte economische en sociale effecten van de beoogde maatregelen. Ook worden de

aanpassingen in de kostenramingen van de gewijzigde maatregelen gemotiveerd, maar staan ze niet altijd in verhouding tot de aanpassing van het streefcijfer.

Redelijke kosten

Al met al bieden de aannamen die Nederland hanteert voor de raming van de kosten van de nieuwe maatregelen, inclusief die van het REPowerEU-hoofdstuk, een redelijke verklaring voor de voornaamste kostenfactoren van de maatregelen. De berekeningen zijn over het algemeen duidelijk uitgewerkt en de methodiek is inzichtelijk, zij het dat deze informatie bij een gering aantal maatregelen niet zo gedetailleerd is. Niets wijst er echter op dat de kostenramingen dubieus zijn.

De nieuwe maatregelen van het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan, inclusief die van het REPowerEU-hoofdstuk, voldoen aan de subsidiabiliteitscriteria van de HVF-verordening. Alle kosten worden gemaakt voor hervormingen en investeringen na februari 2020 en voor de maatregelen van het REPowerEU-hoofdstuk na februari 2022. De belasting over de toegevoegde waarde (btw) maakt geen deel uit van de kostenramingen.

Wat betreft de redelijkheid van de kosten van de gewijzigde maatregelen, is de situatie veranderd ten opzichte van de initiële beoordeling van deze maatregelen omdat de aanpassingen in de kostenramingen naar behoren zijn gemotiveerd, maar niet altijd volledig in verhouding staan tot de aanpassing van het streefcijfer. Bij de maatregelen die op grond van artikel 21, lid 1, van Verordening (EU) 2021/241 om kostengerelateerde redenen worden gewijzigd, is voldoende informatie verstrekt waaruit de objectieve omstandigheden van de aanpassing van de kostenramingen of het bijbehorende streefcijfer blijken. In dit verband is de redelijkheid van de kostenramingen, rekening houdend met de nieuwe maatregelen, inclusief die van het REPowerEU-hoofdstuk, en met de gewijzigde maatregelen, in redelijke mate vastgesteld.

Aannemelijke kosten

Het bedrag van de geraamde kosten van de nieuwe maatregelen, inclusief die van het REPowerEU-hoofdstuk, strookt met de soort en aard van de beoogde hervormingen en investeringen. Voor de meeste van deze maatregelen heeft Nederland ondersteunende stukken en links naar onlinebronnen verstrekt om de kostenramingen te onderbouwen, waaronder uitleg over de wijze waarop projecten uit het verleden zijn meegenomen in de kostenramingen van de nieuwe maatregelen.

Wat betreft de aannemelijkheid van de kosten van de gewijzigde maatregelen, is de situatie veranderd ten opzichte van de initiële beoordeling van deze maatregelen omdat de aanpassingen in de kostenramingen voor al deze maatregelen naar behoren zijn gemotiveerd, maar niet altijd volledig in verhouding staan tot de aanpassing van het streefcijfer. Er is voldoende informatie verstrekt waaruit de objectieve omstandigheden van de aanpassingen in de kostenramingen of het bijbehorende streefcijfer blijken.

Gezien de beperkingen van een voorafgaande beoordeling van kostenramingen werden de voor financiering voorgestelde bedragen passend geacht en werden ze geacht in redelijke mate aan te tonen dat de kostenramingen aannemelijk zijn.

Geen dubbele financiering

Nederland heeft voor elke afzonderlijke nieuwe maatregel, inclusief die van het REPowerEU-hoofdstuk, aangegeven dat de uit de HVF te financieren kosten niet tegelijk uit andere financieringsbronnen van de Unie zullen worden gefinancierd. Bovendien is de opzet om dubbele financiering te voorkomen, op te sporen en te corrigeren niet gewijzigd met de aanpassing van het plan.

Evenredige en kostenefficiënte kosten

De totale kosten van het gewijzigde Nederlandse herstel- en veerkrachtplan staan in verhouding tot de verwachte sociale en economische effecten van de beoogde maatregelen. Met het plan wordt naar verwachting een wezenlijk deel van de in de landspecifieke aanbevelingen (LSA's) genoemde problemen doeltreffend geadresseerd. De belangrijkste doelstellingen van het plan zijn het bevorderen van de dubbele transitie, het verbeteren van het groeipotentieel en de economische, sociale en institutionele veerkracht van Nederland en het scheppen van meer banen, waardoor het land minder kwetsbaar wordt voor schokken. Het plan leidt tot versterking van de sociale cohesie en de sociale bescherming en zet de uitvoering van de Europese pijler van sociale rechten kracht bij. Het plan versterkt de economische, sociale en territoriale cohesie en convergentie binnen de Unie. Uit het economische en sociale effect van het plan in combinatie met de positieve kostenbeoordeling blijkt dat de kosten in overeenstemming zijn met het kostenefficiëntiebeginsel.

***

De door Nederland verstrekte motivering van het bedrag van de geraamde totale kosten van het gewijzigde herstel- en veerkrachtplan is in redelijke mate redelijk, aannemelijk, in overeenstemming met het kostenefficiëntiebeginsel en staat in verhouding tot de verwachte nationale economische en sociale effecten.

Nederland heeft voldoende informatie verstrekt waaruit blijkt dat het bedrag van de geraamde kosten van de hervormingen en investeringen van het in het kader van de faciliteit te financieren gewijzigde herstel- en veerkrachtplan niet uit bestaande of geplande Uniefinanciering wordt gedekt.

Daarmee zou score B op grond van beoordelingscriterium 2.9 van bijlage V bij de HVF-verordening gerechtvaardigd zijn.

3.10 Controles en audits

Het controlesysteem en de regelingen die in het HVP van Nederland worden voorgesteld, berusten op robuuste processen en structuren die in het bestaande nationale raamwerk

worden gebruikt. De actoren en hun rollen en verantwoordelijkheden voor de uitvoering van de interne controletaken worden in het HVP duidelijk beschreven. Het is de bedoeling dat een speciale programmadirectie voor de faciliteit bij het Ministerie van Financiën wordt aangewezen als coördinerend orgaan en als zodanig verantwoordelijk is voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie. Door middel van een getrapt systeem van verklaringen moeten uitvoerende instanties, zoals ministeries, agentschappen of consortia, bevestigen dat de financiële belangen van de Unie worden beschermd en dat de gerapporteerde gegevens over de mijlpalen en streefcijfers geldig zijn. Deze getrapte verklaringen moeten worden geverifieerd en ondertekend door de directie Financieel-Economische Zaken van elk ministerie. De Auditdienst Rijk, een onafhankelijke dienst binnen het Ministerie van Financiën, moet regelmatig audits van de beheers- en controlesystemen, met inbegrip van gegevensgerichte controles, uitvoeren.

De wijziging van het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan omvat ook een beperkte actualisering van het monitoring- en auditkader in het kader van de lopende werkzaamheden in Nederland om de desbetreffende processen verder te stroomlijnen. Het bevat een actualisering van de procedure om dubbele financiering te voorkomen, met name met behulp van Arachne. Arachne is niet verplicht. Als een beleidsdepartement ervoor kiest om geen gebruik te maken van Arachne, moet het een alternatieve methode gebruiken om het risico tegen te gaan van belangenverstrengeling of niet-naleving van de voorschriften inzake staatssteun of de operationele, administratieve en financiële capaciteit van bedrijven om door de Europese Unie medegefinancierde verrichtingen uit te voeren. Wat betreft de door het betrokken beleidsdepartement ondertekende verklaring over de afwezigheid van dubbele financiering, dit punt valt voortaan onder de beheersverklaringen die op maatregelniveau worden ondertekend. Derhalve is, om dubbel werk te voorkomen, een aparte verklaring per beleidsdirectie over dubbele financiering geschrapt. Andere procedures in verband met dubbele financiering en meer in het algemeen de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie blijven zoals ze zijn, en worden adequaat en robuust geacht, zoals blijkt uit het vorige SWD(2022) 292. Het hoofdstuk bevat ook aanvullende uitleg over de wijze waarop de naleving van het nationale en Unierecht wordt geborgd. Daarnaast zijn passages toegevoegd over Cedar (centraal dataregister, waarvoor het oorspronkelijke plan een afzonderlijke mijlpaal bevat) en de centrale verzameling van gegevens voor het monitoren van mijlpalen en streefcijfers en over gegevens die verband houden met artikel 22, lid 2, punt d), van de HVF-verordening, die in lijn zijn met de oorspronkelijke mijlpaalbeschrijving.

***

De door Nederland in het gewijzigde herstel- en veerkrachtplan voorgestelde regelingen om corruptie, fraude en belangenconflicten bij het gebruik van de financiële middelen van de faciliteit te voorkomen, op te sporen en recht te zetten, waaronder regelingen die gericht zijn op het voorkomen van dubbele financiering uit de faciliteit en andere Unieprogramma's, worden adequaat geacht. Daarmee zou score A op grond van beoordelingscriterium 2.10 van bijlage V bij de HVP-verordening gerechtvaardigd zijn.

3.11 Coherentie

***

De voorgestelde wijzigingen in het Nederlandse herstel- en veerkrachtplan hebben vanwege de aard en omvang ervan geen materiële gevolgen voor de vorige beoordeling (score A) van de coherentie van de door Nederland voorgestelde acties, zoals vervat in het vorige SWD(2022) 292.

3.12 REPowerEU

De maatregelen van het REPowerEU-hoofdstuk dragen rechtstreeks bij tot de uitrol en integratie van hernieuwbare energiebronnen. Daardoor neemt de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen af, neemt de energiezekerheid toe en wordt de energievoorziening van de Unie diverser.

Bij de uitvoering van het gewijzigde plan, inclusief het REPowerEU-hoofdstuk, worden de belanghebbenden geraadpleegd over de vaststelling van uitvoeringshandelingen voor elke maatregel en worden zij op de hoogte gehouden over het verloop van de uitvoering van het plan tijdens het jaarlijkse evenement van Nederland over de uitvoering van het Nederlandse HVP. Om te zorgen voor draagvlak bij de desbetreffende actoren, is het van cruciaal belang dat alle betrokken lokale autoriteiten en belanghebbenden, waaronder de sociale partners, worden betrokken bij de uitvoering van de investeringen en hervormingen in het gewijzigde HVP, inclusief het REPowerEU-hoofdstuk. Het energiehervormingspakket is ontwikkeld in samenwerking met de Inwonerraad, die een aantal officiële adviezen aan de regering heeft gegeven over de ontwikkeling van de energiemarkten in Nederland.

Investering 8.1 subsidieert diverse interventies om de energie-efficiëntie van de gebouwde omgeving te verbeteren (de subsidie is beschikbaar voor huishoudens, verhuurders en kleine bedrijven). Subsidiabel zijn isolatiemaatregelen, warmtepompen, zonneboilers, aansluitingen op het warmtenet en elektrische kookvoorzieningen. Volgens het plan resulteren deze interventies in minder vraag naar energie en in een sterkere elektrificatie van warmteopwekking en bevorderen ze daarmee de decarbonisatie van de Nederlandse energieopwekking en de opkomst van hernieuwbare energie. Er wordt van uitgegaan dat de investering een blijvend effect heeft vanwege de lange levensduur van de gesubsidieerde voorzieningen en de langdurige effecten ervan op de energievraag. In tegenstelling tot het oorspronkelijke deel van de maatregel in component 3 heeft het opgeschaalde deel twee tussentijdse streefcijfers, zodat een groot deel van de interventies al in 2022, 2023 en 2024 moet zijn afgerond. De investering is een opschaling van een bestaande maatregel in component 3. Volgens Nederland sluit deze ook aan bij andere beleidsinspanningen van Nederland die geen deel uitmaken van het HVP.

Hervorming 8.2 is een actiepakket om de congestie op het Nederlandse elektriciteitsnet te verminderen en de decarbonisatie van de energieproductie te bevorderen. De hervorming bestaat uit drie onderdelen. Het eerste onderdeel bevat een nationaal actieprogramma om

netcongestie aan te pakken. De regels voor de verdeling van netcapaciteit in de Nederlandse elektriciteitscode worden gewijzigd om marktdeelnemers meer flexibiliteit te bieden bij de herverdeling van capaciteit en om voor prikkels te zorgen om de vraag naar capaciteit te beperken. Daarnaast wordt van provincies verwacht dat zij provinciale programma's voor investeringen in infrastructuur opstellen. Deze programma's moeten investeringsplannen van netbeheerders prioriteren. In het tweede onderdeel verbindt Nederland zich tot het opzetten van een prioriteringskader voor investeringen van netbeheerders in het elektriciteitsnet. Dit raamwerk zorgt ervoor dat de nationale en de (in het kader van het eerste onderdeel) opgestelde provinciale programma's voor investeringen in infrastructuur de basis vormen voor het prioriteren van investeringen van netbeheerders. Dit moet resulteren in een versnelling van de investeringen die nodig zijn om de congestie van het net in sommige regio's van het land aan te pakken. Het raamwerk treedt in 2023 bij ministerieel besluit in werking en zal met de inwerkingtreding van de Energiewet, die als hervorming in component 1 is opgenomen, een permanentere wettelijke verankering krijgen. Tot slot bevat de maatregel wijzigingen in de Omgevingswet om juridische procedures bij de bestuursrechter over projecten op het gebied van hernieuwbare energie te vereenvoudigen. De wetswijzigingen moeten leiden tot een verkorting van de duur van dergelijke zaken en daarmee tot een snellere uitrol van hernieuwbare energie in Nederland. Al met al is het hervormingspakket een coherent geheel van acties om netcongestie en het lage aandeel hernieuwbare energie in de Nederlandse energiemix aan te pakken met zowel juridische wijzigingen op korte termijn om investeringen te versnellen, als de formulering van langetermijnstrategieën met concrete stappen. Het vormt ook een aanvulling op de bestaande maatregel "Energiewet" in component 1 omdat het vooruitloopt op een aantal elementen ervan en acties bevat om de doelstellingen van de wet te ondersteunen.

Hoewel de bovengenoemde hervormingen energiearmoede niet rechtstreeks aanpakken, heeft Nederland uitgelegd dat in 2022 en 2023 enkele nationale maatregelen om de gevolgen van de stijgingen van de energieprijzen voor huishoudens en bedrijven te verzachten, zijn genomen die stroken met de REPowerEU-doelstellingen en een aanvulling vormen op de maatregelen van het hoofdstuk.

***

Gelet op de beoordeling van alle maatregelen van het REPowerEU-hoofdstuk zal het hoofdstuk naar verwachting in hoge mate daadwerkelijk bijdragen tot energiezekerheid, de diversificatie van de energievoorziening van de Unie, een toename van het gebruik van hernieuwbare energiebronnen en van de energie-efficiëntie, een verhoging van de opslagcapaciteit voor energie of tot de noodzakelijke vermindering van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen vóór 2030. Daarmee zou score A op grond van criterium 2.12 van bijlage V bij de HVF-verordening gerechtvaardigd zijn.

3.13 Grensoverschrijdende of meerlandendimensie of soortgelijk effect

Alle maatregelen van het REPowerEU-hoofdstuk en dus 100 % van de geraamde kosten hebben een grensoverschrijdende of meerlandendimensie of soortgelijk effect. Zoals

hierboven is beschreven, zullen de maatregelen van het REPowerEU-hoofdstuk rechtstreeks bijdragen tot de integratie van hernieuwbare energiebronnen en resulteren in een verminderde vraag naar energie. Daardoor verminderen ze de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen en helpen ze bij het veiligstellen van de energievoorziening in de Unie als geheel en kunnen ze dus worden geacht een gunstig grensoverschrijdend effect te hebben als bedoeld in de richtsnoeren van de Commissie in het kader van REPowerEU[3].

***

Gelet op de beoordeling van alle maatregelen van het REPowerEU-hoofdstuk zullen de maatregelen in het hoofdstuk naar verwachting in hoge mate een grensoverschrijdende of meerlandendimensie of soortgelijk effect hebben. Daarmee zou score A op grond van criterium 2.13 van bijlage V bij de HVF-verordening gerechtvaardigd zijn.

REPowerEU-maatregel	**Kosten (in miljoen EUR)**	**Effect op het streefcijfer in %**
Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing	735	100 %
TOTAAL:	735	100 %

[3] Mededeling van de Commissie "Richtsnoeren voor herstel- en veerkrachtplannen in het kader van REPowerEU" (PB C 80 van 3.3.2023, zie blz. 21-22).

BIJLAGE: Traceren van klimaatuitgaven en digitale tagging

ID van (sub)maatregel	Naam van (sub)maatregel	Kosten (in miljoen EUR)	Klimaat		Digitaal*	
			Interventie gebied	Coëff. %	Interventie gebied	Coëff. %
P1.1I1-1	Offshore windenergie – waarborging van de veiligheid van de scheepvaart	260	074	100 %		
P1.1I1-2	Offshore windenergie – elektrische (her)oplaadpunten op zee en aan de kade	60	077	100 %		
P1.1I1-3	Offshore windenergie – versterking en bescherming van het ecosysteem van de Noordzee	131	050	40 %		
P1.1I1-4	Offshore windenergie – goede integratie van de stroomaansluiting op het land	243	050	40 %		
P1.1I2-1	Groenvermogen waterstof – demonstratiefaciliteiten	30	032	100 %		
P1.1I2-2	Groenvermogen waterstof – onderzoeksprogramma	34	022	100 %		
P1.1I2-3	Groenvermogen waterstof – agenda voor menselijk kapitaal	5	01	100 %		
P1.1I3	Energietransitie binnenvaart, project ZES	56	074	100 %		
P1.1I4-1	Luchtvaart in transitie – ontwikkelen en modificeren, in-flight testen en demonstreren van componenten en	10	022	100 %		

ID van (sub)maatregel	Naam van (sub)maatregel	Kosten (in miljoen EUR)	Klimaat		Digitaal*	
			Interventie gebied	Coëff. %	Interventie gebied	Coëff. %
	systemen in vliegende technologiedemonstrators op basis van waterstofverbranding					
P1.1I4-2	Luchtvaart in transitie – Floating vision	19	027	100 %		
P1.2I1	Programma Natuur	714	049	40 %		
P1.2I2	Subsidieregeling sanering varkenshouderijen	275	049	40 %		
P2.1I1	Quantum Delta NL	264			021quater	100 %
P2.1I2-1	AiNed en Applied AI Learning Communities – ontwikkeling van zeer gespecialiseerde ondersteunende AI-diensten	44			021ter	100 %
P2.1I2-2	AiNed en Applied AI Learning Communities – ontwikkeling van digitale vaardigheden	16			108	100 %
P2.1I3	Digitaliseringsimpuls Onderwijs	209			012	100 %
P2.1I4	Digitale Infrastructuur Logistiek (DIL)	36	084bis	40%	084bis	100 %
P2.2I1	European Rail Traffic Management System (ERTMS)	149	071	40 %	071	100 %
P2.2I2	Veilige, slimme en duurzame mobiliteit	55	076bis	40 %	076bis	100 %
P2.2I3	Intelligente wegkantstations (iWKS)	129	063bis	40 %	063bis	100 %

ID van (sub)maatregel	Naam van (sub)maatregel	Kosten (in miljoen EUR)	Klimaat		Digitaal*	
			Interventie gebied	Coëff. %	Interventie gebied	Coëff. %
P2.3I1	Grensverleggende IT (GrIT)	94			011	100 %
P2.3I2	Digitale hervorming van de Nederlandse strafrechtketen	75			011quater	100 %
P3.1I1	Woningbouwimpuls – wegnemen van knelpunten	109	048	40 %		
P3.1I1	Woningbouwimpuls – verlaging van stikstofdepositie	3	049	40 %		
P3.1I1	Woningbouwimpuls – aanpassing aan klimaatverandering	191	037	100 %		
P3.2I1	Subsidieregeling duurzaam maatschappelijk vastgoed	225	026bis	100 %		
P3.2I2	Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE)	624	025bis	100 %		
P4.2I1	Nationaal Onderwijslab AI	36			012	100 %
P4.2I5	Laptops en tablets voor online en hybride onderwijs ter bestrijding en voorkoming van leerachterstanden	24			012	100 %
P5.1I3	SET COVID-19	50			013	100 %
P5.1I4	Health RI	22			013	100 %
P8.I1	Opgeschaalde maatregel: Investeringssubsidie duurzame energie en energiebesparing (ISDE)	735	025bis	100 %		

** Hervormingen en investeringen in het REPowerEU-hoofdstuk worden niet in aanmerking genomen bij de berekening van het effect van het plan op het vereiste van het door Verordening (EU) 2021/241 bepaalde digitale streefcijfer.*