

Laat klimaatrapportage beter aansluiten bij de begrotingscyclus

Het halen van de klimaatdoelstellingen is voor Nederland nog geen gemakkelijke opgave gebleken. *Green budgeting*, waarbij instrumenten binnen het begrotingsproces worden gebruikt om klimaat- en milieudoelstellingen te bereiken, biedt mogelijk uitkomst. Wat kan Nederland daarbij leren van andere landen?

IN HET KORT

- Verschillende landen binnen de EU zijn al actief op het gebied van *green budgeting*, waaronder ook Nederland.
- Nederland heeft een sterk strategisch kader voor klimaatbeleid, met een jaarlijkse Klimaat en Energieverkenning.
- Anders dan in sommige EU-landen loopt de klimaatrapportage in Nederland nog niet synchroon met de begrotingscyclus.

ROOS HAVINGA

Masterstudent aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

Dit artikel is gebaseerd op de onderzoeksstage van Roos Havinga bij het Ministerie van Financiën

Nederland zal zijn klimaatbeleid moeten aanscherpen, zo schrijven Brink et al. (2021) deze maand in *ESB*. Een manier om tot een scherper klimaatbeleid te komen is om *green budgeting* toe te passen. *Green budgeting*, het equivalent van *triple-bottom-line accounting* voor overheden, biedt mogelijkheden om inzicht te krijgen in de klimaat- en milieueffecten van het gehele beleid, en integreert dit inzicht in de begrotingsomgeving.

In Schoenmaker (2020) is al te lezen wat de voordelen zijn van het integreren van klimaat- en milieueffecten in de begrotingscyclus, al gebruikte Schoenmaker nog niet de term ‘*green budgeting*’. Kort samengevat ontstaat er door *green budgeting* een samenhangend beleid waarbij de totaaluitkomsten en de afwegingen tussen de beleidsdoelen niet uit het oog worden verloren. De economische, sociale en ecologische gevolgen kun-

nen vervolgens integraal worden gepresenteerd in een begrotingsverklaring – zoals de Miljoenennota – wat de transparantie en het inzicht verbetert. Onder andere de OESO pleit ervoor “dat de instrumenten van budgettaire beleidsvorming worden gebruikt om klimaat- en milieudoelstellingen te bereiken” (Paris Collaborative on Green Budgeting, 2021).

Landen geven op verschillende manieren invulling aan de oproep om *green budgeting* toe te passen. Nederland kan leren van de verschillende *green budgeting*-praktijken in het buitenland en dit zo vormgeven op een manier die aan de wensen en behoeftes van Nederland voldoet.

In dit artikel worden de buitenlandse praktijken vergeleken aan de hand van de vier door de OESO opgestelde bouwstenen (OESO, 2021).

De eerste bouwsteen is een *sterk strategisch kader*. Door een sterk strategisch kader op te zetten, in de vorm van duidelijk uiteengezette prioriteiten en doelstellingen, kunnen beslissingen over inkomsten en uitgaves worden genomen die in lijn zijn met de klimaat- en milieudoelstellingen.

Daarnaast kunnen *tools voor het genereren van bewijs en beleidscoherentie* helpen met het genereren van bewijs over hoe begrotingselementen van invloed kunnen zijn op de klimaat- en milieudoelstellingen – hieronder valt bijvoorbeeld het indelen in groene (of grijze) uitgaves, en het verisen van milieueffectbeoordelingen bij nieuw beleid.

Met deze tools kan er vervolgens ook voldaan worden aan de eis voor *adequate rapportage* aan parlement en maatschappij, bijvoorbeeld in de vorm van een groene begrotingsverklaring.

Als laatste voorziet een modern begrotingskader in een *gunstige begrotingsomgeving* voor *green budgeting*.

Invulling van green budgeting in diverse landen per bouwsteen, met score

TABEL 1

	Bouwsteen 1:	Bouwsteen 2:	Bouwsteen 3:	Bouwsteen 4:
	<i>Een sterk strategisch kader</i>	<i>Tools voor het genereren van bewijs en beleidscoherentie</i>	<i>Rapportage voor verantwoording en transparantie</i>	<i>Een gunstige begrotingsomgeving</i>
Frankrijk	(+) Een officieel klimaatplan op landelijk niveau	(+++) Gebruikt Eurostat voor het vaststellen van milieubelastingen. Een nieuwe methodologie ontwikkeld voor het bepalen van groene uitgaves binnen de begroting, gebaseerd op EU-taxonomie. Aan elke uitgave is een score verbonden tussen de -1 en +3 op basis van hoe gunstig of ongunstig deze uitgave is voor het milieu/klimaat.	(++) "Jaunes budgétaires" naast het begrotingsvoorstel die een coherent beeld dienen te geven van de "groenheid" van de Franse begroting	(+) Samenwerking tussen financiële en bij het klimaat en milieubetrokken instanties voor de "jaunes budgétaires", bespreking van dit document binnen het parlement.
Italië	(+) Een nationaal energie- en klimaatplan, in opdracht van de EU, dat gebaseerd is op de Italiaanse Energiestrategie uit 2017.	(++) Vaststelling en rangschikking inkomsten en uitgaves wordt gedaan op basis van de CEPA-classificatie voor milieubescherming en de CreMA-classificatie voor natuurlijk kapitaal, volgens de SERIEE-richtlijnen voor het in geld uit drukken van milieugerelateerde activiteiten	(++) In de Ecobilancio en Ecorendiconto worden de begrotingsplannen en gerealiseerde uitgaves voor milieubescherming en beheer van natuurlijke bronnen weergegeven. Het Stabiliteitsprogramma bevat twee annexen over de (maatregelen voor) reductie van broeikasgassen.	(+) De Ecorendiconto wordt opgesteld door de verantwoordelijke ministeries en vervolgens geëvalueerd en gepubliceerd door het Ministerie van Financiën. Beide documenten maken deel uit van de jaarlijkse begrotingscyclus.
Ierland	(++) Het National Mitigation Plan vormt de eerste stap van Ierland naar een koolstofarme, klimaatbestendige en ecologisch duurzame economie tegen 2050, en omvat meer dan 100 individuele acties voor ministeries en overheidsinstanties op het gebied van mitigatie op de (middel)lange termijn.	(-) Bepalen van inkomsten en uitgaves aan de hand van de definitie van de Ierse groene obligatie, op niveau van de subpartikelen van de begroting waarin de individuele ministeries hun uitgaves hebben ondergebracht.	(+) De Revised Estimates of Public Services bevat een appendix over de klimaatgerelateerde uitgaves, een appendix over de door de CO ₂ -belasting betaalde uitgaves, en een referentie naar een publicatie over schadelijke subsidies.	(-) Vier verschillende methodes voorgesteld door het Parliamentary Budget Office om green budgeting verder vorm te geven in Ierland, waaronder de mogelijkheid tot een groene-begrotingsverklaring, een aanvullend rapport naast de begroting met een kwantificatie van de gevolgen voor de broeikasgasreductie en het versterken van op prestaties gebaseerd begroten en evaluaties van overheidsuitgaven.
Finland	(++) Het Government Report on the Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development beschrijft onderwerpen en acties die duurzame ontwikkeling in Finland kunnen realiseren op economisch, sociaal en milieugebied. Het rapport beschrijft ook de monitorings- en evaluatieprocedures.	(-) Uitgaves zijn vastgesteld die vooruitgang kunnen stimuleren om Finland klimaat-neutraal en bronnenefficiënt te maken. Dit omvat uitgaves op het gebied van biodiversiteit, het natuurwielzijn, het verminderen van emissies en het bevorderen van bio-economische oplossingen.	(++) Klimaat- en milieugerelateerde uitgaves zijn gepubliceerd in de Budget Review van 2019, waaronder ook belastingen die (on)gunstig zijn voor het klimaat/milieu.	(-) Naast de begroting wordt er een document gepubliceerd over klimaatverandering en duurzame ontwikkeling.
Zweden	(+++) De implementatie van het Akkoord van Parijs is vastgelegd in het Climate Policy Framework. De Klimaatwet van 2018 integreert klimaatdoelstellingen in de begrotingsbesluitvorming naast rapportageverplichtingen over hoe de begroting en de beleidsuitvoering bijdragen aan de door het parlement gestelde milieudoelen. De begroting zelf presenteert toewijzingen van geselecteerde klimaat- en milieugerelateerde uitgaven.	(-) Op de begroting staan toewijzingen voor milieubescherming, natuurbehoud en klimaatactie.	(+) De begroting zelf presenteert toewijzingen van geselecteerde klimaat- en milieugerelateerde uitgaven. Het vierjaarlijkse klimaatactieplan presenteert een beleidsplan gericht op het behalen van klimaatdoelen.	(+++) Het presenteren van de klimaat- en milieugerelateerde uitgaves maakt deel uit van de begrotingscyclus. Het vierjaarlijkse actieplan vergt daarnaast ook herziening van alle relevante wetgeving op het gebied van milieu en klimaat, zodat ze in overeenstemming zijn met de klimaatdoelstellingen.
Nederland	(+++) De Klimaatwet schrijft het kabinet voor om periodiek verantwoording af te leggen over te behalen en in de wet gestelde klimaatdoelen. De jaarlijkse Klimaat- en Energieverkenning, gepubliceerd door het Planbureau voor de Leefomgeving, publiceert gerealiseerde emissies en een raming van de emissies uitgesplitst naar sectoren. De Klimaatnota is de reactie op de Klimaat- en Energieverkenning en omvat de uitvoering van het klimaatbeleid en de budgettaire en financiële gevolgen. Het Klimaatplan legt elke vijf jaar het klimaatbeleid vast.	(++) Vaststelling van klimaatuitgaves aan de hand van de COFOG-indeling door het Centraal Bureau voor de Statistiek. Eurostat bepaalt milieubelastingen.	(-) In de Klimaatnota worden de gevolgen van de departementale begrotingen van het klimaatbeleid weergegeven.	(++) De Klimaatwet zorgt voor een cyclus van het klimaatbeleid, maar loopt niet samen met de begrotingscyclus. Via de Rijksbrede operatie Inzicht in Kwaliteit, de Strategische Evaluatie Agenda en het Integraal Afwegingskader worden ex ante en ex post evaluaties onderdeel van het begrotingsproces.

ESB

Dit houdt in dat er een begrotingskader bestaat waarin er verbanden zijn tussen doelstellingen en prioriteiten in de begroting en waar er beleidskeuzes worden gemaakt op grond van bewijs.

Vergelijking van landen

Tabel 1 vat de activiteiten van diverse landen op het gebied van green budgeting samen. Dit zijn de OESO-landen waarvan publiek beschikbare informatie over green budgeting te vinden is. Wat uit de tabel blijkt, is dat Nederland in vergelijking met de andere landen een sterk strategisch kader en een bijkomende gunstige begrotingsomgeving heeft. Ook Zweden scoort hoog op die bouwstenen. Omdat men in de strategische kaders ook aandacht schenkt aan beleidsuitvoering en evaluatieprocedures, wordt er een cyclus opgesteld voor het klimaatbeleid. Voor Zweden loopt deze cyclus gelijk met de begrotingscyclus, in Nederland is er een aparte klimaatborgingscyclus.

Op het gebied van het classificeren van klimaat- en milieu-uitgaves, is Frankrijk de koploper. Frankrijk maakt gebruik van EU-taxonomie om uitgaves te ordenen, waardoor er internationale vergelijking mogelijk is, net als in Italië en Nederland, maar verbindt daarnaast ook een score aan elke uitgave en inkomst op basis van hoe gunstig, of ongunstig, deze is voor het klimaat. Voornamelijk het vermelden van ongunstige inkomsten en uitgaves maakt Frankrijk tot koploper wat betreft deze bouwsteen, aangezien Frankrijk als enige op deze manier een integraal beeld creëert van de gehele begroting. Ierland, Finland en Zweden hebben allemaal een eigen definitie van wat 'groen' inhoudt, wat internationale vergelijking bemoeilijkt.

Op het gebied van rapportage, en in vergelijking met de andere landen, doet Nederland het minder goed – niet zozeer omdat Nederland niet rapporteert (dat gebeurt namelijk wel in de vorm van de Klimaatnota) als wel omdat deze documenten niet tegelijk met de begroting worden gepubliceerd. Door de genoemde activiteiten samen te laten lopen met de begrotingscyclus, kunnen bijvoorbeeld ook de uitkomsten van de Klimaat- en Energieverkenning uit datzelfde jaar worden meegenomen, wat nu nog niet gebeurt. Ierland, Finland en Frankrijk besteden in hun rapportage ook aandacht aan ongunstige uitgaves en inkomsten – ofwel aan de hand van scores zoals in Frankrijk, of door het presenteren van schadelijke subsidies zoals in Ierland en Finland.

Discussie

Nederland heeft de eerste bouwsteen van green budgeting, zoals door de OESO geformuleerd, al goed uitgewerkt. Maar bij de andere drie bouwstenen is nog winst te behalen, vooral wat betreft de rapportage voor verantwoording en transparante. Met betere rapportage komt men ook tegemoet aan de wens van de Tweede Kamer. In de gesprekken die ik voerde met medewerkers van het ministerie van Financiën kwam naar voren dat er veel Kamervragen over de klimaatgevolgen van bepaalde budgettaire maatregelen werden gesteld en dat die nu nog niet altijd beantwoord kunnen worden.

Bij het samenlopen van bijvoorbeeld de Klimaat- en Energieverkenning met de begrotingscyclus kunnen tegelijkertijd de bevindingen worden meegenomen tijdens het begrotingsproces, en kan er op kortere termijn actie worden ondernomen als het beleid tekortschiet.

Door activiteiten op te sporen (met de Europese CEPA en CReMA) die het milieu en de natuurlijke hulpbronnen beschermen, evenals de inkomsten en uitgaves die ongunstig zijn voor het klimaat, kan er worden voorkomen dat er lacunes zijn binnen het algehele beleid. Zo worden bijvoorbeeld ook beleidsmaatregelen met een negatief effect op klimaat en milieu – waaronder bijvoorbeeld subsidies of belastingvoordelen voor grijze energie – opgespoord.

Idealiter leveren green-budgeting-praktijken uiteindelijk een integraal overzicht op dat duidelijk laat zien wat voor invloed al de verschillende beleidsmaatregelen hebben op de te behalen klimaat- en milieudoelstellingen.

Literatuur

- Bova, E. (2021) *Green budgeting practices in the EU: a first review*. Europese Commissie, Discussion Paper, 140.
- Brink, C., J. Notenboom en H. Vollebergh (2021) *Europese Green Deal dwingt tot aanscherping Nederlands klimaatbeleid*. ESB, 106(4800), 360–363.
- OESO (2021) *Paris Collaborative on Green Budgeting*. Tekst te vinden op www.oecd.org.
- Paris Collaborative on Green Budgeting (2021) *OECD Green Budgeting Framework: highlights*. Parijs: OECD Publishing.
- Schoenmaker, D. (2020) *Laat klimaatbeleid deel uitmaken van begrotingscyclus*. ESB, 105(4784), 176–177.