

Advies van het Europees Comité van de Regio's over de uitvoering van groene begrotingen op lokaal en regionaal niveau

(2022/C 375/07)

Rapporteur: Vincent CHAUVET (FR/RE), burgemeester van Autun
Referentiedocument: Raadpleging door het voorzitterschap, artikel 41(a)

BELEIDSAANBEVELINGEN

HET EUROPEES COMITÉ VAN DE REGIO'S

1. wijst erop dat de Europese Green Deal uit 2019 het pad uitstippelt naar een klimaatneutraal, hulpbronnenefficiënt, circulair en concurrerend Europa in 2050, en onderstreept dat nationale begrotingen een sleutelrol spelen bij het afstemmen van overheidsinvesteringen, consumptie en belastingen op milieuprioriteiten door uitdrukkelijk in te zetten op de bevordering van groene begrotingspraktijken in de EU.
2. Milieuvriendelijke budgettering is van belang voor het bereiken van klimaatneutraliteit tegen 2050; dat geldt ook voor de internationale klimaatafspraken om de milieu-impact van financiering te beoordelen, met als doel onze manier van leven te veranderen (met name op het gebied van energie, huisvesting, vervoer en voedselvoorziening) en te zorgen voor een rechtvaardige en inclusieve transitie.
3. De Europese Commissie en de lidstaten worden verzocht om regio's en steden nauw te betrekken bij de beoordeling van de vraag of begrotingsposten aansluiten op klimaat- en milieudoelstellingen, en om geharmoniseerde definities, classificaties en richtsnoeren aan te reiken voor de manier waarop deze op specifieke acties moeten worden toegepast.
4. Het Europees Comité van de Regio's (CvdR) wijst er nogmaals op dat de fondsen voor herstel en veerkracht nog niet de regionale of lokale bestuursniveaus hebben bereikt waar de uitvoering plaatsvindt. Dit is een serieus probleem, aangezien volgens de OESO subnationale overheden goed zijn voor 55 % van de overheidsuitgaven en 64 % van de overheidsinvesteringen in verband met klimaat en milieu.

Definitie van het kader

5. Volgens een ruwe definitie van de Europese Commissie uit mei 2021 is "groene budgettering een begrotingsproces voor vaststelling en beoordeling van begrotingsposten aan de hand van specifieke prestatie-indicatoren, met als doel een betere afstemming van het begrotingsbeleid op milieudoelstellingen".
6. Er dient echter één duidelijke definitie van groene budgettering en het onderliggende proces te komen om de milieu-/klimaatimpact van overheidsbegrotingen als geheel, of van specifieke onderdelen daarvan, te kunnen evalueren, waarbij tot uiting moet komen dat groene budgettering ook een vorm van besluitvorming is.
7. De OESO heeft een strategisch kader voor groen budgetteren ontwikkeld dat overheden op weg helpt door aan te geven hoe een milieuvriendelijke begroting eruitziet, waar ze toe dient en hoe ze wordt opgesteld. Daarnaast, of als aanvulling hierop, ontwikkelde de Europese Commissie in januari 2022 een Europees referentiekader voor groene budgettering als leidraad voor de lidstaten om groene budgettering in te voeren of om bestaande praktijken te verbeteren.
8. De Europese Commissie en de lidstaten worden opgeroepen om lokale en regionale overheden te helpen met het toepassen van de richtsnoeren voor groene begrotingsprocessen en een methodologisch kader, inclusief de bestaande voorstellen voor subnationale overheden⁽¹⁾, waarbij de milieubijdragen van begrotingsposten worden vastgesteld en aan specifieke milieuprestatie-indicatoren worden getoetst, met als doel het lokale en nationale begrotingsbeleid beter af te stemmen op milieudoelstellingen.

⁽¹⁾ Het Institute for Climate Economics en het Centre for Regions and Cities van de OESO hebben reeds klimaatbeoordelingsprocedures voor begrotingen of specifieke richtsnoeren voor lokale en regionale overheden ontwikkeld of zijn daarmee bezig.

9. Er zij echter aan herinnerd dat de te volgen methoden flexibel genoeg moeten zijn om te kunnen worden aangepast aan de specifieke context van het land (subnationale verantwoordelijkheden, begrotingsnomenclatuur enz.), alsook aan het subnationale bestuursniveau.
10. Tegelijkertijd wordt de Europese Commissie opgeroepen te overwegen om verder te gaan dan een methodologisch kader voor groene budgettering en een voorstel voor een rechtskader uit te werken.
11. Het is belangrijk is om op lokaal en regionaal niveau “groene begrotingsdoelstellingen” vast te stellen, conform de duurzaamheids- en klimaatdoelstellingen die in sectorale plannen zijn vastgelegd (bijv.: regionale energieplannen, plannen voor duurzame energie- en klimaatactie (Secap's), plannen voor duurzame mobiliteit enz.).
12. Het CvdR doet een beroep op de 100 Europese steden die door de Europese Commissie zijn geselecteerd om tegen 2030 klimaatneutrale en slimme steden te worden om groene budgettering toe te passen, teneinde toezicht te houden op de uitvoering van het klimaatinvesteringsplan dat door de steden en hun lokale belanghebbenden wordt gerealiseerd.
13. Klimaatverandering heeft een economisch effect, wat inhoudt dat de milieukosten (een negatieve externaliteit) hoger zijn dan eerder werd aangenomen, hoewel ondernemingen en organisaties hun economische situatie kunnen verbeteren door deze negatieve externaliteit te beperken, en dus ook het fiscale effect. Bedrijven en organisaties kunnen milieubelastingen beperken of ontlopen door de klimaatwetgeving na te leven; dit laatste moet dus ook als een economische kans worden beschouwd.

Monitoring

14. Bij groene budgettering op lokaal en regionaal niveau moet de nadruk worden gelegd op maatregelen aan de uitgaven- en de inkomstenzijde, en met name op de controle van begrotingsdocumenten met uitgaventoewijzingen. Om de beoordeling toegankelijker te maken, moet het echter alleen mogelijk zijn om de uitgaven te beoordelen (als eerste stap). Inkomsten en belastinguitgaven kunnen in een tweede fase worden beoordeeld, zoals aanbevolen in het EU-referentiekader voor groene budgettering (GBRF).
15. Het CvdR merkt echter op dat de totstandbrenging van een faciliterend kader dat verder gaat dan louter groene begrotingsinstrumenten de enige manier is om groen begroten met succes te bekronen en op lokaal en regionaal niveau voordelen op te laten leveren. De last van de ontwikkeling van dit kader mag echter niet alleen op de schouders van de lokale en regionale overheden terechtkomen, maar moet op een hoger bestuursniveau worden gelegd.
16. Volgens het CvdR moet er een lijst worden opgesteld van begrotingsposten voor lokale en regionale “groene” budgettering die specifieke netto milieueffecten hebben die in grote lijnen als “groen” kunnen worden beschouwd, alsook een lijst van posten met netto milieueffecten die in grote lijnen als “bruin” of “neutraal” kunnen worden beschouwd. De lijst zou moeten worden opgenomen in de richtsnoeren en instrumenten voor groene budgettering voor lokale en regionale overheden die deze vorm van budgettering willen invoeren of hun huidige praktijken willen verbeteren. In dit verband is het CvdR ingenomen met de inspanningen van de Europese Commissie en de OESO om een en ander gestalte te geven.
17. Voor lokale en regionale overheden is het van belang om de impact van de groene en de bruine posten op de klimaatverandering te meten, en tegelijkertijd aandacht te besteden aan CO₂-uitstoot, aanpassing en mitigatie, biodiversiteit, schone lucht en andere vormen van milieuvervuiling.
18. Het beginsel “geen ernstige afbreuk doen” is een prikkel om lokale en regionale overheden aan te moedigen om een groene begrotingsmethode te hanteren.
19. Een groene begroting kan een doeltreffend besluitvormingsinstrument zijn voor het monitoren en evalueren van duurzaam en klimaatbeleid met een boekhoudkundige strategie voor de middellange en de lange termijn, waarbij de begroting in kwestie wordt geïntegreerd in een meerjarenplan voor openbare werken en in de begrotingsplanning. Een doeltreffende follow-up is een van de belangrijkste aspecten van een succesvolle tenuitvoerlegging.
20. Bepleit wordt de oprichting van een platform voor samenwerking tussen overheden, over nationale maar ook gemeentelijke grenzen heen, gericht op de uitwisseling van goede praktijken en initiatieven voor capaciteitsopbouw om lokale en regionale overheden te helpen bij het vergroenen van hun begroting. Lokale en regionale overheden moeten leren hoe ze praktische toepassingen kunnen gebruiken, bestaande praktijken kunnen beoordelen en specifieke vraagstukken bij het vergroenen van de overheidsfinanciën moeten aanpakken.
21. De Europese Commissie en de lidstaten worden verzocht de toegang te verruimen tot technische ondersteuningsinitiatieven voor groene budgettering, die momenteel vooral op nationaal niveau beschikbaar zijn. Het Comité is in dit verband bereid om in samenwerking met de Europese Commissie, de OESO, het I4CE en andere relevante actoren een verplichte opleiding over groene budgettering voor CvdR-leden in te voeren, als eerste stap in de richting van bewustmaking en overdracht van relevante kennis over de toepassing van deze begrotingsaanpak.

Vergemakkelijken van investeringen

22. Groen begroten betekent: beoordelen in welke mate de begroting groen is. Het uiteindelijke doel moet echter ook zijn het aandeel van de “groene” onderdelen van de begrotingen te vergroten, aangezien “groen budgetteren” een van de instrumenten is voor de uitvoering van de Green Deal, waarmee de lokale en regionale overheden zijn belast. Dit moet de EU met name in staat stellen de lokale en regionale overheden rechtstreeks te financieren voor de groene transitie. De begroting van de Europese Unie en de verschillende EU-fondsen moeten oog hebben voor het feit dat landen en regio's in verschillende mate zijn blootgesteld aan de gevolgen van de klimaatverandering. Daarom moet bij de vaststelling van de bijdrage en de financiering van de Unie rekening worden gehouden met de diversiteit van gebieden en de sociaaleconomische situatie van elk van hen, alsook met hun vermogen om het hoofd te bieden aan de klimaateffecten.

23. Lokale en regionale overheden hebben niet alleen behoefte aan een evaluatie van de begroting, maar ook aan toereikende financiering via een ruimere toegang tot programma's en steun voor de ontwikkeling van financierbare projecten (met inbegrip van kleinschalige projecten), waarbij kleinschalige projecten worden samengevoegd om de nodige schaalvoordelen te creëren.

24. Herhaald zij dat het uiterst belangrijk is om particuliere financieringsbronnen aan te boren; de lokale en regionale overheden zullen een grotere administratieve capaciteit nodig hebben om de zwakke technische capaciteit te overwinnen die het gevolg is van hun omvang en de beschikbare middelen.

25. De bij het opstellen van groene begrotingen gebruikte methodologie biedt tal van mogelijkheden om de projecten te beoordelen en om projecten te financieren door groene obligaties uit te geven, teneinde koolstofarme investeringen te versnellen, de steun van investeerders te vergroten, en te fungeren als een belangrijk instrument bij het aanpakken van de klimaatverandering en het uitvoeren van de Overeenkomst van Parijs. Initiatieven zoals het Global Green Bond Partnership (GGBP) ondersteunen de inspanningen van subnationale entiteiten zoals steden, staten en regio's, grote en kleine ondernemingen en financiële instellingen om de uitgifte van groene obligaties te versnellen.

26. De Europese Commissie en de lidstaten worden verzocht om “groene” investeringen niet mee te nemen in de berekening van het regionale overheidstekort, noch in de “gouden regels” voor de schuldlimiet, en zo groene investeringen te stimuleren om de ambitieuze doelstellingen van de EU te verwezenlijken en de CO₂-uitstoot terug te dringen.

27. De Europese Commissie heeft de financiering van duurzame economische activiteiten verbeterd door middel van de vernieuwde strategie voor duurzame financiering (RSFS) en het kader voor duurzame financiering, de goedkeuring van de verordening inzake de taxonomie van duurzame financiering en de verordening betreffende informatieverstrekking over duurzaamheid in de financiële dienstensector. Voorts is het van belang groene begrotingen te integreren met benchmarks voor koolstofarme en positieve koolstofeffecten om particulier kapitaal te mobiliseren voor overheidsinvesteringen, en investeerders een duidelijker inzicht te verschaffen in de koolstofgevolgen van hun investeringen.

28. De Europese Commissie en de lidstaten worden verzocht een certificaat voor groene budgettering vast te stellen dat strookt met de vereisten van de taxonomie voor geherfinancierde projecten, voor zover van toepassing.

29. Volgens het CvdR zal de taxonomie er aanzienlijk op vooruitgaan als het aantal werknemers in de bedrijven waarop de taxonomie van toepassing is, fors wordt verlaagd. Voorts juicht het CvdR de opname van kernenergie in de taxonomie als groene investering toe.

Deelname en transparantie

30. Aanbevolen wordt dat lokale en regionale overheden de monitoringverslagen over groene begrotingen onder de burgers verspreiden om de doeltreffendheid, verantwoordingsplicht en transparantie van het beleid inzake klimaat- en milieumaatregelen te bevorderen.

31. Het CvdR pleit voor regelmatige externe audits van de methodologieën voor groen begroten, en met name van de gebruikte onderliggende hypothese om uitgaven en ontvangsten in te delen, teneinde de verantwoordingsplicht te waarborgen en uiteindelijk het vertrouwen van het publiek in het proces te vergroten.

32. Burgers zouden een grotere inbreng in de groene agenda moeten hebben. Naast de informatie die via de procedure voor groen budgetteren wordt verstrekt, moedigt het CvdR steden en regio's aan om meer werk te maken van groene participatieve begrotingen, als manier om burgers — met name lokale jongerenraden — in staat te stellen een deel van de jaarlijkse begroting te gebruiken voor groene projecten die hun gemeenschap ten goede komen.

Sociale budgettering

33. Groene begrotingen zijn krachtige economische instrumenten om samenlevingen en economieën om te vormen en gelijkheid te verbeteren. Anderzijds waarschuwt het CvdR ervoor dat groene budgettering moet worden afgestemd op sociale doelstellingen om te vermijden dat mensen worden uitgesloten.

34. Voor steden en regio's is een belangrijke rol weggelegd bij de uitvoering van de emissiearme en inclusieve transitie. Verder zou klimaatbescherming prioritair een gemeentelijke taak moeten worden. Enkele van de gemeenschappelijke zorgen van de steden hebben betrekking op de vraag hoe klimaatverandering van invloed kan zijn op ruimtelijke ordening, segregatie en stadsontwikkeling, volksgezondheid en economische stratificatie. Investerings in emissiearme stedelijke infrastructuur kunnen positieve gevolgen hebben voor mensen met een laag inkomen en kwetsbare bevolkingsgroepen. Daarom mogen lokale en regionale overheden niet aan hun lot worden overgelaten in hun streven om de groene transitie uit te voeren. Het is de verantwoordelijkheid van zowel de lidstaten als de EU om deze inspanningen te ondersteunen.

35. Herverdeling is cruciaal om niemand uit te sluiten, aangezien de kosten van broeikasgasintensieve goederen en diensten (verwarming en airconditioning, huren, vervoer) sterk zullen stijgen ten gevolge van het mitigatiebeleid. In landen waar van zulke goederen en diensten onevenredig veel gebruik wordt gemaakt door huishoudens met een laag inkomen zal het mitigatiebeleid de ongelijkheid via de uitgavenzijde vergroten. Om sociale onevenwichtigheden te voorkomen, moet het beginsel "de vervuiler betaalt" strikter worden toegepast. De herverdeling moet dus zo worden opgezet dat klimaatvriendelijk gedrag wordt beloond. Klimaatmaatregelen zijn een taak voor de samenleving als geheel. In de begroting van de Europese Unie en de verschillende EU-fondsen moet rekening worden gehouden met de sociaaleconomische verschillen tussen landen en regio's en met de gevolgen van de klimaatverandering en het beleid ter bestrijding daarvan voor de territoriale en sociale ongelijkheid, om de groene transitie zo rechtvaardig en inclusief mogelijk te maken.

Brussel, 30 juni 2022.

*De voorzitter
van het Europees Comité van de Regio's*

Vasco ALVES CORDEIRO
