

Brussel, 15 oktober 2025
(OR. en)

13725/25

Interinstitutioneel dossier:
2020/0100 (COD)

ECOFIN 1320
CLIMA 435
FIN 1179
ENV 1006
ENER 523
COMPET 1009
CADREFIN 254
CODEC 1529
ECB
EIB

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	8 oktober 2025
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2025) 628 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over de tussentijdse evaluatie van de leenfaciliteit voor de publieke sector uit hoofde van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie in 2025, als bedoeld in artikel 17 van Verordening (EU) 2021/1229

De delegaties vinden hierbij document COM(2025) 628 final.

Bijlage: COM(2025) 628 final



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 8.10.2025
COM(2025) 628 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**over de tussentijdse evaluatie van de leenfaciliteit voor de publieke sector uit hoofde van
het mechanisme voor een rechtvaardige transitie in 2025, als bedoeld in artikel 17 van
Verordening (EU) 2021/1229**

{SWD(2025) 287 final}

1. INLEIDING

De leenfaciliteit voor de publieke sector (“de PSLF” of “de leenfaciliteit”) is de derde pijler van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie (JTM)¹. De leenfaciliteit is in juli 2021 opgericht bij Verordening (EU) 2021/1229² (de “PSLF-verordening”) om de klimaatdoelstelling van de Unie voor 2030 en de doelstelling van klimaatneutraliteit in de Unie in 2050 op een doeltreffende en sociaal rechtvaardige manier tot stand te helpen brengen.

De algemene doelstelling van de leenfaciliteit is het aanpakken van ernstige sociale, economische en milieu-uitdagingen die voortvloeien uit de transitie naar: i) de streefdoelen van de EU voor 2030 inzake klimaat en energie en ii) de doelstelling om uiterlijk in 2050 klimaatneutraliteit in de EU te verwezenlijken, zoals vastgesteld in Verordening (EU) 2021/1119³. De leenfaciliteit is gericht op de EU-gebieden die zijn aangewezen in de door de Commissie goedgekeurde territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie.

De specifieke doelstelling van de leenfaciliteit is overheidsinvesteringen ter leniging van de ontwikkelingsbehoeften van de in de territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie aangewezen regio's te verhogen door de financiering te vergemakkelijken van projecten die onvoldoende inkomstenstromen genereren om hun investeringskosten te dekken.

De steun uit hoofde van de leenfaciliteit is een gemengd instrument dat bestaat uit een lening- en een subsidiecomponent. Met een bijdrage van 1,3 miljard EUR aan communautaire subsidies, tussen 6 miljard EUR en 8 miljard EUR aan leningen van de Europese Investeringsbank (“de EIB”) en een geraamde bijdrage van 6 miljard EUR uit andere bronnen, beoogt de leenfaciliteit in de periode 2021-2027 tussen 13,3 miljard en 15,3 miljard EUR aan overheidsinvesteringen te mobiliseren.

Overeenkomstig artikel 17 van de PSLF-verordening is een tussentijdse evaluatie van de leenfaciliteit uitgevoerd en is een verslag van die tussentijdse evaluatie ingediend bij het Europees Parlement en de Raad.

De tussentijdse evaluatie van de leenfaciliteit bestond uit meerdere stappen. Het verzoek om input liep van 2 februari 2024 tot en met 1 maart 2024. Een ondersteunende studie, van april 2024 tot en met januari 2025 uitgevoerd door T33 srl en Prognos AG, vulde de evaluatie aan met literatuuronderzoek, raadpleging van belanghebbenden, interviews, enquêtes, en casestudy's. Daarnaast werd de Raad voor regelgevingstoetsing (RSB) ingeschakeld via een voorbereidende bijeenkomst op 16 december 2024 en een volgende bijeenkomst op 14 mei 2025. Die verleende op 16 mei 2025 een positief advies over de evaluatie met aanbevelingen. De evaluatie werd met een uitvoerig verslag in het kader van het werkdocument in 2025 afgerond.

¹ Het mechanisme voor een rechtvaardige transitie bestaat uit drie onderdelen: 1) het Fonds voor een rechtvaardige transitie, 2) een specifieke regeling uit hoofde van het InvestEU-programma en 3) de leenfaciliteit voor de publieke sector. Deze laatste is het onderwerp van dit verslag.

² Verordening (EU) 2021/1229 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juli 2021 betreffende de leenfaciliteit voor de publieke sector uit hoofde van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie ([Verordening — 2021/1229 — EN — EUR-Lex](#)).

³ Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999 (“Europese klimaatwet”) (<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2021/1119/oj/eng>).

Dat verslag bevat de belangrijkste bevindingen en conclusies van de tussentijdse evaluatie van de leenfaciliteit. Het gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie waarin wordt beoordeeld in hoeverre de leenfaciliteit doeltreffend, efficiënt en samenhangend is, EU-meerwaarde biedt en relevant is.

2. REIKWIJDTE VAN DE TUSSENTIJDSE EVALUATIE VAN DE LEENFACILITEIT

Overeenkomstig artikel 17, lid 2, van de PSLF-verordening heeft de tussentijdse evaluatie tot doel de uitvoering van de leenfaciliteit en het vermogen ervan om de in artikel 3 van de PSLF-verordening bepaalde doelstellingen te verwezenlijken, te beoordelen. Daarbij wordt met name bekeken:

- a) in welke mate de uit hoofde van de leenfaciliteit verleende steun van de Unie de behoeften heeft helpen lenigen van gebieden die de territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie uitvoeren;
- b) hoe met de in artikel 4 bedoelde horizontale beginselen is rekening gehouden;
- c) of het nodig is een gendereffectbeoordeling uit te voeren;
- d) of de in artikel 9 vastgestelde subsidiabiliteitsvoorwaarden zijn toegepast en hoe de zichtbaarheidsverplichtingen zijn toegepast;
- e) in welke mate, op basis van de door de leenfaciliteit ondersteunde projecten, de leenfaciliteit aan de in artikel 9 van Verordening (EU) 2020/852⁴ vastgestelde milieudoelstellingen heeft bijgedragen.

Naast de specifieke evaluatievereisten die hierboven en in de PSLF-verordening zijn vastgesteld, en in overeenstemming met de richtsnoeren voor betere regelgeving, heeft de tussentijdse evaluatie betrekking op de vijf evaluatiecriteria voor betere regelgeving: i) doeltreffendheid; ii) efficiëntie; iii) samenhang; iv) EU-meerwaarde; v) relevantie.

De reikwijdte van de evaluatie bestrijkt de leenfaciliteit vanaf de datum van inwerkingtreding van de PSLF-verordening op 14 juli 2021 tot en met 31 januari 2025 en is gericht op alle EU-lidstaten, met name de gebieden die in de territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie zijn aangewezen.

Deze tussentijdse evaluatie wordt in een vroeg stadium van de uitvoering verricht en richt zich als zodanig op activiteiten en outputs, aangezien de resultaten en het effect nog niet kunnen worden beoordeeld. De beoordeling van de resultaten en het effect op lange termijn zal worden opgenomen in de eindevaluatie, die overeenkomstig de PSLF-verordening (artikel 17, lid 3) uiterlijk op 31 december 2031 moet worden ingediend.

3. OVERZICHT VAN DE EVALUATIEMETHODE

De bevindingen in het kader van de evaluatie berusten op twee hoofdonderdelen: 1) interne deskundigheid en documentatie, en 2) de resultaten van een ondersteunende studie in opdracht van de Commissie, die is opgesteld door een consortium bestaande uit T33 srl en Prognos AG. Bij de ondersteunende studie, die plaatsvond tussen eind april 2024 en januari 2025, werden

⁴ Verordening (EU) 2020/852 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2020 betreffende de totstandbrenging van een kader ter bevordering van duurzame beleggingen en tot wijziging van Verordening (EU) 2019/2088 ([Verordening \(EU\) 2020/852](#)).

diverse methoden (administratief onderzoek/deskresearch, enquête, interviews en casestudy's) gecombineerd om antwoorden op de evaluatievragen te verschaffen.

Als onderdeel van deze evaluatie zijn een interventielogica en een evaluatiematrix ontwikkeld. In de matrix werden de evaluatiecriteria gekoppeld aan de interventielogica en werden onderzoeksvragen opgesteld aan de hand van de belangrijkste elementen.

4. DE BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN EN CONCLUSIES VAN DE TUSSENTIJDSE EVALUATIE

Hieronder volgt een samenvatting van de bevindingen en conclusies uit de tussentijdse evaluatie van de leenfaciliteit in overeenstemming met de vijf criteria van de richtsnoeren voor betere regelgeving: doeltreffendheid, efficiëntie, samenhang, EU-meerwaarde en relevantie.

4.1. Doeltreffendheid

Sinds de publicatie van de meerjarige oproep tot het indienen van voorstellen in de periode van juli 2022 tot en met 31 januari 2025 zijn 46 projectvoorstellen ontvangen. Daarvan zijn er 30 (65 %) subsidiabel en ontvankelijk bevonden en zijn er 17 door het evaluatiecomité van de leenfaciliteit voor financiering geselecteerd. De geselecteerde projecten zullen naar verwachting ongeveer 228 miljoen EUR aan subsidies mobiliseren, wat overeenkomt met 17 % van de begroting voor de subsidiecomponent, en 1,4 miljard EUR aan totale investeringen, met inbegrip van de subsidies, de leningen en aanvullende financieringsbronnen.

Subsidiabele aanvragen zijn ingediend door aanvragers uit Griekenland, Zweden, Frankrijk, Tsjechië, Nederland, Polen, Spanje, Letland en Ierland, maar niet uit de overige lidstaten. Verscheidene factoren zijn van invloed op de benutting van de leenfaciliteit, waaronder de overlapping met andere financieringsbronnen die met betrekking tot subsidies hogere medefinancieringspercentages bieden voor hetzelfde soort investeringen, de administratieve capaciteit van overheidsinstanties, de beschikbaarheid van een rijpere projectenreserve, de financiële beperkingen van potentiële aanvragers en de niet-subsidiabiliteit van projecten die andere EU-fondsen ontvangen, aangezien de leenfaciliteit de voorwaarde bevat dat projecten uit hoofde van de leenfaciliteit geen steun uit andere programma's van de Unie mogen ontvangen.

Andere uitdagingen waarmee potentiële begunstigden van de leenfaciliteit worden geconfronteerd, hebben betrekking op i) de minimumdrempel voor rechtstreekse kredietverlening van de EIB en ii) de eisen waaraan begunstigden moeten voldoen om kaderleningen van de EIB te verkrijgen, wat een aanzienlijke belemmering kan vormen voor gemeenten met kleine projecten en een beperkte administratieve capaciteit waardoor zij geen coördinerende rol kunnen spelen. De Commissie en de EIB hebben verschillende maatregelen getroffen om daar iets aan te doen.

Het beoordelen van de toekomstige benutting van de leenfaciliteit is geen sinecure. Hoewel bij de eerste oproep tot het indienen van voorstellen de subsidiebegroting waarschijnlijk niet volledig zal worden opgenomen, biedt de tweede oproep tot het indienen van voorstellen (2026-2027) een kans. Dit is met name het geval omdat het bewustzijn omtrent de leenfaciliteit is toegenomen en de nationale percentages na 2025 niet meer van toepassing zullen zijn. De mate waarin andere EU- en nationale fondsen worden geprogrammeerd of gebruikt, zal in dit verband echter een doorslaggevende factor zijn.

Met de opnemings van de leenfaciliteit in het kader van de territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie is een duidelijke referentie geschapen, waarbij een cruciale strategie voor

een rechtvaardige transitie is vastgesteld waaraan aanvragers van de leenfaciliteit zich moeten houden en waarnaar zij moeten verwijzen in hun aanvragen voor de leenfaciliteit. Daarnaast is met de territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie een eerste stap gezet in de richting van bewustmaking omtrent de leenfaciliteit.

Voor ondertekende projecten dekte de subsidie tussen 5 % en 18 % van de totale investeringskosten, terwijl de lening goed was voor 31 % tot 73 %. Dit wijst erop dat de belangrijkste factor voor de waarde van de leenfaciliteit voor de begunstigten de structuur van de EIB-lening is. Potentiële aanvragers beoordelen de rentevoet, de looptijd van de lening, het financieringsbedrag en de algehele doeltreffendheid van de onderhandelingen over EIB-leningen om in hun behoeften te voorzien, en vergelijken deze met de door commerciële banken geboden voorwaarden. Hoewel de leenfaciliteit in het algemeen in een goede positie verkeert om gunstigere financieringsvoorwaarden te bieden door EIB-leningen te combineren met EU-subsidies, hebben commerciële banken vaak de voordelen van een snellere afhandeling van leningen, eenvoudigere procedures en langdurige relaties met hun cliënten.

De adviesdiensten van de EIB voor de leenfaciliteit worden verleend via de InvestEU-advieshub. Op 31 januari 2025 waren er zes opdrachten aan de gang en was er één voltooid. Zij bestrijken een breed scala aan sectoren, waaronder energie, mobiliteit, milieu en sociale investeringen. Hoewel de adviezen in het kader van de leenfaciliteit gratis zijn, is er voorsnog weinig vraag naar. Voorlopige bevindingen wijzen erop dat de adviezen via de InvestEU-advieshub hebben bijgedragen tot een toename van het gebruik en de kwaliteit van de aanvragen.

De leenfaciliteit is een nieuw instrument en daarom waren communicatie- en voorlichtingsacties van cruciaal belang om het gebruik ervan te bevorderen. De Commissie heeft, in nauwe samenwerking met Cinea en de EIB, het bewustzijn omtrent de leenfaciliteit vergroot door middel van tal van gezamenlijke acties die gericht zijn op uiteenlopende soorten potentiële begunstigten. De eerste bevindingen duiden erop dat de communicatie-inspanningen vruchten hebben afgeworpen.

De ondersteuning voor de uitvoering van de leenfaciliteit door de nationale autoriteiten varieert en gebeurt op vrijwillige basis. Het lijkt erop dat nationale autoriteiten betrokken zijn bij de leenfaciliteit wanneer zij over voldoende administratieve capaciteit beschikken en/of wanneer zij de leenfaciliteit relevant achten. Wanneer nationale autoriteiten het gebruik van de leenfaciliteit ondersteunen, lijkt het erop dat de projectaanvragen weldoordacht zijn en een goede kans van slagen hebben.

De in artikel 4 van de PSLF-verordening bedoelde horizontale beginselen zijn op diverse manieren geïntegreerd in de uitvoering en het beheer van de leenfaciliteit. De betrokkenheid van aanvragers van de leenfaciliteit ten aanzien van deze horizontale beginselen wordt beoordeeld tijdens de evaluatie van de voorstellen en tijdens de uitvoering door middel van periodieke verslaglegging en missies ter plaatse. De EIB beoordeelt en monitort tevens alle projecten en verrichtingen via tussenpersonen op basis van ecologische, sociale en governancecriteria. Alleen activiteiten die voldoen aan de vereisten van de EIB inzake passende zorgvuldigheid op het gebied van duurzaamheid worden gefinancierd.

Wat gendergelijkheid betreft, is in sommige ondertekende subsidieovereenkomsten uitdrukkelijk een genderdimensie geïntegreerd, terwijl in andere gendergelijkheid niet rechtstreeks aan bod komt. Wat betreft het geschatte aantal banen dat door de leenfaciliteit voor de ondertekende subsidieovereenkomsten wordt gecreëerd, is volgens de aanvragers 50 % (2 870 van de 5 745)

bestemd voor vrouwen. Wat betreft de personen die door de ondertekende projecten in het kader van de leenfaciliteit moeten worden bereikt, is naar schatting 52 % van de begunstigten vrouw.

Wat de bijdrage aan de milieudoelstellingen betreft, wijst het brede scala van subsidiabele sectoren erop dat sommige projecten rechtstreeks betrekking hebben op klimaatactie, terwijl andere projecten klimaatneutraal zullen zijn of ten minste geen ernstige afbreuk zullen doen. Sommige projecten voor een rechtvaardige transitie die niet tot een directe vermindering van de CO₂-uitstoot leiden, gooien mogelijk nog steeds hoge ogen op het gebied van milieuduurzaamheid. Voor vier van de zeven door de leenfaciliteit ondersteunde projecten wordt verklaard dat zij zullen bijdragen tot een vermindering van de CO₂-uitstoot (naar schatting 135 805 ton CO₂-reductie per jaar). De andere projecten zullen enige milieueffecten hebben, zoals bevordering van de circulaire economie en de biodiversiteit.

Een algemeen zwak punt van het monitoringkader voor de leenfaciliteit is dat de algemene doelstelling, de specifieke doelstelling en de kernprestatie-indicatoren (KPI's) tot dusverre streefdoelen ontberen. In het kader van deze evaluatie zijn echter doelstellingen voor uiteenlopende regelgevende KPI's op regelgevingsgebied van de leenfaciliteit voorgesteld.

4.2. Efficiëntie

De publicatie van de eerste oproep tot het indienen van voorstellen werd uitgesteld als gevolg van de vertraagde goedkeuring van de territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie, die een noodzakelijke voorwaarde waren voor de toekenning van steun uit de leenfaciliteit. Dit was rechtstreeks van invloed op het tijdschema en de efficiëntie van de uitvoering van de leenfaciliteit.

Aangezien het gaat om een meerjarige in plaats van een jaarlijkse oproep, konden de administratieve lasten in verband met het beheer ervan worden verminderd en werd een voorspelbaar kader gewaarborgd voor alle belanghebbenden. Het tijdschema voor de indieningstermijnen, die gemiddeld vier maanden uit elkaar liggen, stelt aanvragers in staat om met regelmatige tussenpozen een aanvraag in te dienen.

Anderzijds worden de afzonderlijke aanvraag- en verslagleggingsprocedures voor de subsidie en de lening als minder efficiënt beschouwd dan één enkele aanvraag voor zowel de lening als de subsidie.

Uit een analyse van de uitvoering van de leenfaciliteit blijkt dat de evaluatie van de subsidie gemiddeld ongeveer 2 maanden duurde en dat de vaststelling van het besluit tot toekenning van de subsidie 6 tot 13 maanden in beslag nam. De duur van het gehele proces wordt vooral beïnvloed door de parameters in verband met de looptijd van de lening ten tijde van de indiening van de subsidieaanvraag.

De voor deze evaluatie verzamelde informatie volstaat niet om de verwachte voordelen van vereenvoudiging in verband met het gebruik van niet aan kosten gekoppelde financiering te bevestigen. Het effect van de maatregelen tot vereenvoudiging van de leenfaciliteit op de administratieve kosten is niet geraamd vanwege het tot dusverre beperkte aantal ontvangen aanvragen en ondertekende subsidieovereenkomsten. De niet aan kosten gekoppelde financiering en het hoge percentage van de totale subsidie dat in het kader van de betaling van voorfinanciering wordt uitgekeerd lijken tot dusverre echter zeer op prijs te worden gesteld door de begunstigten van de leenfaciliteit.

Bij de uitvoering van de leenfaciliteit heeft men de vruchten geplukt van het netwerk van autoriteiten die het cohesiebeleid beheren respectievelijk uitvoeren, dat reeds bij de Commissie bestaat, en van het netwerk van lokale kantoren van de EIB, dat ook de efficiënte uitvoering van de leenfaciliteit heeft ondersteund.

Hoewel het nog te vroeg is om te voorspellen wat de waarde van de multiplicator van de leenfaciliteit (hefboomeffect van subsidies) zal zijn voor de volledige begroting van de leenfaciliteit, waarbij de nadruk ligt op de zeven toegekende PSLF-projecten, bedraagt de gemiddelde verhouding tussen investeringen en PSLF-subsidies 12, variërend van 5,5 voor minder ontwikkelde regio's tot 21,3 voor meer ontwikkelde regio's en in overgangsregio's.

4.3. Samenhang

De samenhang van de drie onderdelen van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie wordt beschreven in de territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie, hoewel deze weinig bijzonderheden bevatten over de leenfaciliteit. Hoewel veel lidstaten in het kader van de leenfaciliteit subsidiabele sectoren vermelden, ontbreekt het vaak aan nadere bijzonderheden of duidelijke synergieën tussen de onderdelen. Uiteindelijk hangt de samenhang af van de ingediende voorstellen en niet van een vooraf bepaalde strategie, waarbij het flexibele kader van de territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie het mogelijk maakt de samenhang per geval te beoordelen.

De samenhang tussen de leenfaciliteit en de herstel- en veerkrachtfaciliteit, die voorziet in financiering voor soortgelijke investeringen, hangt af van de mate waarin er sprake is van mogelijke overlapping en complementariteit tussen de herstel- en veerkrachtplannen en de territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie. De herstel- en veerkrachtfaciliteit wordt door potentiële aanvragers als aantrekkelijker beschouwd.

De EU-fondsen in het kader van het Cohesiebeleid (EFRO, ESF+ en Cohesiefonds) overlappen wat de sectorale subsidiabiliteit betreft met de leenfaciliteit en hebben gunstigere financieringsvoorwaarden met hogere medefinancieringspercentages voor subsidies. Daarnaast vergden zij aanzienlijke programmeringsinspanningen vanwege de autoriteiten van de lidstaten om te voldoen aan de krappe uitgavetermijnen en de voorwaarden voor toegang tot cohesiefondsen. Al met al heeft dit ook invloed gehad op de samenhang ervan met de leenfaciliteit, waardoor niet alleen synergieën maar ook overlappingen tussen instrumenten zijn ontstaan. Wanneer de aantrekkelijkheid van verschillende EU-financieringsbronnen wordt geanalyseerd op basis van de bijbehorende medefinancieringspercentages voor subsidies, blijkt dat sprake is van verdringing van de leenfaciliteit.

De overlapping van verschillende financieringsmogelijkheden leidt tot extra complexiteit voor potentiële begunstigten en coördinerende entiteiten, aangezien zij het meest geschikte financieringsinstrument voor elke investering moeten bepalen en zich een beeld moeten zien te vormen van de werking van de verschillende EU-fondsen.

De leenfaciliteit kan ook overlappen met nationale programma's, bijvoorbeeld het overlappende fonds met vergelijkbare doelstellingen in Duitsland, wat de beperkte uitvoering van de leenfaciliteit in deze lidstaat ten dele zou kunnen verklaren.

Meer in het algemeen is er sprake van een discrepantie tussen de toegewezen nationale percentages en de vraag naar de leenfaciliteit. Hoewel de volledige nationale percentages van de lidstaten met de grootste nationale percentages beschikbaar blijven, zouden andere lidstaten,

zoals Frankrijk, dat zijn nationale percentage heeft uitgeput, gebruik kunnen maken van aanvullende middelen uit de leenfaciliteit.

Naast de adviesdiensten van de leenfaciliteit in het kader van de InvestEU-advieshub, hebben overheidsinstanties in de betrokken regio's opnieuw diverse soorten technische bijstand verleend waarvoor de Commissie heeft betaald in het kader van de opdracht van andere programma's van de Unie, zoals het instrument voor technische ondersteuning en het JTP Groundwork. Aangezien sommige initiatieven op het gebied van advies en technische bijstand nog lopen en andere onlangs zijn afgerond, kunnen in dit stadium geen conclusies worden getrokken over het effect en de complementariteit van de initiatieven. Er zijn aanwijzingen dat de bewustmakings- en communicatieactiviteiten die plaatsvonden in het kader van de adviesverlening ten behoeve van de leenfaciliteit en de technische bijstandsmissies van andere consultants hebben bijgedragen tot een grotere kennis over de leenfaciliteit.

4.4. EU-meerwaarde

Uit voorlopige feedback blijkt dat de leenfaciliteit waarde toevoegt door extra middelen beschikbaar te stellen om te voorzien in transitiebehoeften in rechtvaardigetransitiegebieden. De leenfaciliteit creëert nieuwe mogelijkheden voor lokale overheidsinstanties om over te gaan tot investeringen in een rechtvaardige transitie die zij via hun eigen middelen op lokaal en nationaal niveau alleen niet zouden kunnen doen.

De impact van de PSLF-subsidie op de verwezenlijking van projecten blijft onzeker vanwege het beperkte aantal toegekende subsidies, maar hangt af van diverse factoren, zoals het exacte medefinancieringspercentage van de leenfaciliteit of de omvang van de subsidie. Hoe groter die factoren, hoe groter de impact van de subsidie naar verwachting zal zijn.

Bovendien dient de subsidie als aanvullende financiering om de reikwijdte van projecten uit te breiden, waardoor mogelijk maatschappelijk waardevolle maar anderszins onrendabele componenten kunnen worden opgenomen. De adviesdiensten van de leenfaciliteit verbeteren de projectuitvoering door de kwaliteit te verbeteren en de aanvraagtermijnen te versnellen.

Daarnaast maakt medefinanciering door de leenfaciliteit het mogelijk onmiddellijk geld vrij te maken voor projecten na ondertekening van de subsidieovereenkomst. Niettemin kan het aanvragen van steun uit de leenfaciliteit de uitvoering vertragen in vergelijking met het gebruik van direct beschikbare financieringsbronnen.

4.5. Relevantie

De betrekkelijk recente goedkeuring van de territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie in combinatie met de lopende tussentijdse evaluatie van het cohesiebeleid (met inbegrip van territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie) bevestigt dat de leenfaciliteit nog steeds relevant is om aan de huidige behoeften te voldoen. De betrokkenheid van belanghebbenden heeft geleid tot een brede consensus tussen institutionele actoren, nationale vertegenwoordigers en potentiële en feitelijke begunstigden dat de doelstellingen van de leenfaciliteit relevant zijn.

De uitvoering van de leenfaciliteit sluit nauw aan bij de politieke beleidslijnen van de nieuwe Commissie die in juli 2024 door haar voorzitter zijn uiteengezet, en bevordert tegelijkertijd de langetermijndoelstellingen uit de Europese Green Deal van 2019. De leenfaciliteit beantwoordt aan de EU-doelstellingen om ervoor te zorgen dat alle burgers daadwerkelijk het recht hebben

niet te hoeven verhuizen en om een sociaal duurzame decarbonisatie te ondersteunen in de regio's die van oudsher afhankelijk zijn van de fossielebrandstoffenindustrie.

5. CONCLUSIES EN GELEERDE LESSEN

De evaluatie van de leenfaciliteit voor de publieke sector belicht verschillende uitdagingen die zich tijdens de beginfase van de uitvoering ervan hebben gesteld. Uit de feedback van belanghebbenden blijkt dat de mate van betrokkenheid verschilt van lidstaat tot lidstaat. Hoewel kwalitatieve gegevens waardevolle inzichten verschaffen, staat het gebrek aan kwantitatieve gegevens een uitgebreide beoordeling in de weg. Ondanks deze uitdagingen is er veelbelovend potentieel voor een doeltreffende uitvoering. De hierna volgende lessen bieden een leidraad voor de verdere uitvoering van de leenfaciliteit en vormen een uitgangspunt voor het ontwerp van toekomstige financiële instrumenten.

Discrepancie tussen de nationale percentages en de behoeften van potentiële begunstigden

Voor de eerste oproep tot het indienen van voorstellen (tot 2025) werden de nationale percentages vastgesteld volgens de verdeelsleutel in de begroting van het Fonds voor een rechtvaardige transitie (JTF). Dit heeft gevolgen gehad voor het gebruik van de leenfaciliteit en de samenhang ervan met andere financieringsbronnen, waarbij duidelijk is geworden wat de beperkingen zijn wanneer er geen rekening mee wordt gehouden dat de vraag naar terugbetaalbare financiering kan verschillen van de toewijzingsmethode van het JTF. Hoewel de volledige nationale percentages van de lidstaten met de grootste nationale percentages beschikbaar blijven, hadden andere lidstaten meer middelen kunnen aanwenden. Bovendien waren er in lidstaten waar het nationale percentage het laagste was, minder stimulansen voor lidstaten en aanvragers om middelen te investeren in het ondersteunen of ontwikkelen van aanvragen voor de leenfaciliteit.

De leenfaciliteit heeft een beperkte capaciteit om kleinere projecten te ondersteunen

Hoewel kleinere projecten steun uit de leenfaciliteit ontvangen, waaronder vijf projecten die leningen via tussenpersonen ontvangen, variërend van 1,5 miljoen EUR tot 12 miljoen EUR, zijn leningen via tussenpersonen slechts in twee lidstaten beschikbaar. In andere lidstaten vormt het minimumbedrag van de lening 12,5 miljoen EUR, een aanzienlijke drempel voor kleinere aanvragers. Kaderleningen bieden de mogelijkheid om aan de drempel voor de omvang van leningen te voldoen door meerdere projecten samen te voegen, maar dit vergroot de complexiteit van het aanvraagproces. Kleinere entiteiten beschikken mogelijk niet over de nodige ervaring of middelen om dit niveau van coördinatie efficiënt te verwezenlijken. Daarom kunnen kleinere projecten worden uitgesloten van de leenfaciliteit.

Een mogelijke oplossing voor het hoge minimumbedrag van leningen en de coördinatieproblemen zou kunnen zijn om nationale stimuleringsbanken en -instellingen meer bij een en ander te betrekken en vaker gebruik te maken van financiële intermediaat, maar de leenfaciliteit moet hun voldoende stimulansen bieden om mee te doen. In ieder geval moet de selectie van financiële partners voor toekomstige financieringsinstrumenten nauw worden afgestemd op de behoeften en profielen van potentiële begunstigden, waarbij met name aandacht wordt besteed aan het zoeken van partners die over de institutionele capaciteit en operationele kaders beschikken die nodig zijn om kleinere begunstigden te ondersteunen.

Het uitvoeringsmodel van de leenfaciliteit

Het uitvoeringsmodel van de leenfaciliteit biedt verscheidene voordelen die bijdragen aan de aantrekkelijkheid ervan. Een van de belangrijkste sterke punten van de leenfaciliteit is dat zij rechtstreekse toegang tot financiering op EU-niveau voor lokale overheidsinstanties vereenvoudigt. Bovendien wordt bij de leenfaciliteit een gemengde financieringsaanpak gehanteerd, waarbij EU-subsidies worden gecombineerd met EIB-leningen en aanvullende financieringsbronnen. Deze methode kan leiden tot een verhoging van de financiële middelen die beschikbaar zijn voor projecten, waarbij met 1 EUR aan subsidies uit de leenfaciliteit gemiddeld 12 EUR aan investeringen wordt gegenereerd.

Doordat er echter twee afzonderlijke aanvragen moeten worden ingediend voor subsidies en leningen, is het aanvraagproces complex. De aanvraagprocedure voor de leenfaciliteit, vanaf de indiening tot de ondertekening van definitieve overeenkomsten, kan worden verlengd tot in totaal 18 maanden, wat mogelijk niet geschikt is voor de tijdschema's voor de uitvoering van de projecten van alle begunstigen.

Een systeem dat de EIB en de Commissie in staat zou stellen door aanvragers ingediende gegevens met elkaar te delen, zou de efficiëntie kunnen vergroten en de administratieve lasten voor aanvragers, de EIB en de Commissie kunnen verminderen. Een betere gegevensuitwisseling tussen de Commissie en haar financiële partners moet worden onderzocht voor toekomstige financiële instrumenten, maar tegelijkertijd zou de totstandbrenging van de nodige systemen en processen aanzienlijke investeringen vergen en moeten worden afgestemd op de geplande uitrol van het instrument. Een alternatief uitvoeringsmodel waarbij één entiteit de gemengde financieringsbronnen beheert, kan worden onderzocht voor toekomstige financiële instrumenten om het aanvraagproces te stroomlijnen en de EU-meerwaarde te vergroten. Tot slot moeten zowel de subsidie- als de leningparameters zorgvuldig worden afgestemd op alle toekomstige financiële instrumenten. De subsidieparameters moeten in verhouding staan tot de aard en de omvang van de investeringen en moeten met name een zinvolle stimulans bieden om een aanvraag voor het instrument in te dienen, terwijl de leningparameters (rentevoeten, aflossingsvoorwaarden, onderhandelingsproces enz.) gunstig genoeg moeten zijn ten opzichte van de marktomstandigheden om het leengedrag te stimuleren.

Adviezen in het kader van de leenfaciliteit

Aangezien de lidstaten voorrang geven aan het gebruik van financiering met een medefinanciering voor subsidies die hoger is dan de terugbetaalbare financiering uit de leenfaciliteit, was de vraag naar adviesdiensten in het kader van de leenfaciliteit aanvankelijk beperkt. Deze evaluatie omvatte slechts één voltooide opdracht. De adviezen van de leenfaciliteit worden verleend door de EIB in het kader van de InvestEU-advieshub (op grond van de InvestEU-verordening) en bij de tussentijdse evaluatie van de hub werd het ook voorbarig geacht om het effect ervan volledig te beoordelen als gevolg van het beperkte gebruik ervan.

Als de huidige trends zich voortzetten, zullen de adviezen van de leenfaciliteit naar verwachting een beperkt effect hebben op de administratieve capaciteit als gevolg van de lage vraag naar opdrachten op dit gebied.

Het monitoringkader van de leenfaciliteit

Een zwak punt van het monitoringkader voor de leenfaciliteit is dat het in de verordening ontbreekt aan streefdoelen voor de KPI's die verband houden met de algemene doelstelling en de

specifieke doelstelling. Hiertoe zijn in dit kader doelstellingen voor de KPI's op regelgevingsgebied van de leenfaciliteit voorgesteld. De beoordeling van de vereenvoudigings- en administratieve kosten voor begunstigden en aanvragers in het kader van deze evaluatie bleef beperkt, omdat deze vanwege de vroege fase in de uitvoering van de leenfaciliteit gebaseerd zou zijn geweest op een beperkte, niet-representatieve steekproef. Tijdens de eindevaluatie zal een grondige analyse worden uitgevoerd zodra een toereikend aantal aanvragers en begunstigden beschikbaar is.

De vastgestelde indicatoren van de InvestEU-advieshub, zoals de verwachte gemobiliseerde investeringen en de tevredenheid van de deelnemers, zullen ten volle worden gebruikt om de meerwaarde van de adviesdiensten van de leenfaciliteit te meten tijdens de eindevaluatie.

Gendereffect

Het ontbreekt de oproep tot het indienen van voorstellen in het kader van de leenfaciliteit momenteel aan een referentiekader voor aanvragers met betrekking tot gendergelijkheid. Om dit aan te pakken, zal de tweede oproep tot het indienen van voorstellen voor de leenfaciliteit (in voorbereiding) aanvullende maatregelen omvatten om gendergelijkheid te bevorderen. De toolkit voor rechtvaardigetransitiegebieden met de titel “Considering gender in regional transformations”⁵ (ontwikkeld door de Commissie) zal richtsnoeren bieden voor het beheren van het gendereffect van de rechtvaardige transitie.

⁵ Europese Commissie (2023), Considering gender in regional transformations — A toolkit for just transition regions (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/funding/just-transition-fund/toolkit-considering%20gender%20in%20regional%20transformations.pdf).