

Vergaderjaar 2025–2026

21 501-07

Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 2144

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2025

De verordening van de Herstel- en Veerkracht Faciliteit (HVF) verplicht alle lidstaten tweemaal per jaar aan de Europese Commissie te rapporteren over de voortgang van de implementatie van de herstel- en veerkracht-plannen.¹ Via deze brief informeert het kabinet uw Kamer over de voortgang van het Nederlandse Herstel- en Veerkrachtplan (HVP).

Voortgang mijlpalen en doelstellingen

Zoals bekend is de HVF eindig: uiterlijk eind augustus 2026 moeten alle mijlpalen en doelstellingen zijn behaald. Voor het overgrote deel verloopt de implementatie van de resterende mijlpalen en doelstellingen voorspoedig en is voorzien dat genoemde deadline zal worden behaald. Op enkele, belangrijke onderdelen kent de implementatie echter uitdagingen.

De grootste uitdagingen liggen bij de drie wetgevingstrajecten die onderdeel zijn van het HVP. De voortgang van deze drie wetgevingsvoorstellen is vertraagd, waardoor er een aanzienlijk risico is dat de HVP-deadline niet gehaald gaat worden. Het betreft de voorstellen voor de Wet versterking regie volkshuisvesting (Wet Regie), Wet Verduidelijking beoordeling arbeidsrelaties en rechtsvermoeden (Vbar) en Wet Basisverzekering Arbeidsongeschiktheid Zelfstandigen (BAZ). Het kabinet heeft de Kamer regelmatig geïnformeerd over de voortgang van deze wetgevings-trajecten.² Daarnaast is een mijlpaal die ziet op het ontwerpbesluit procedurele versnellingen elektriciteitsprojecten afhankelijk van de tijdige publicatie van de Wet Regie. Zodoende kan deze mijlpaal niet worden behaald zonder tijdige publicatie van de Wet Regie.

¹ Artikel 27 van de Verordening (EU) 2021/241 van het Europees Parlement en de Raad van 12 februari 2021 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

² Zie Kamerstukken: Kamerstuk II 21 501-07, nr. 2121 Kamerstuk II 21 501-07, nr. 2107 Kamerstuk II 21 501-07, nr. 2064 & Kamerstuk II 21 501-07, nr. 2093

Vanwege de eindigheid van de HVF dienen de Wet Vbar, de Wet Regie, de Wet BAZ en het ontwerpbesluit procedurele versnellingen elektriciteitsprojecten op zijn laatst op 31 augustus 2026 gepubliceerd te zijn in het Staatsblad.

Indien deze deadline niet gehaald wordt zal dit leiden tot een forse korting op de te ontvangen HVF-middelen, oplopend tot € 600 miljoen per niet-behaalde mijlpaal.

In de bijlage kunt u de status van alle mijlpalen en doelstellingen raadplegen, waaruit is af te leiden dat de meeste mijlpalen en doelstellingen tijdig zijn of worden afgerond. Deze status wordt ook gedeeld met de Europese Commissie als onderdeel van de halfjaarlijkse rapportage. Van enkele mijlpalen en doelstellingen is de initiële streefdatum overschreden, maar blijft het mogelijk om ze voor indiening van de betaalverzoeken alsnog af te ronden of is het mogelijk de mijlpalen en doelstellingen te wijzigen waardoor ze wel haalbaar zijn. Deze wijziging wordt bewerkstelligd in het hieronder beschreven wijzigingsverzoek.

Wijzigingsverzoek van het HVP

In een recente mededeling van 4 juni 2025 roept de Commissie lidstaten op om hun Herstel- en Veerkrachtplannen uiterlijk eind 2025 te herzien om er voor te zorgen dat alle maatregelen vóór 31 augustus 2026 volledig zijn uitgevoerd.³ Volgens deze mededeling is het mogelijk de specifieke bewoording van mijlpalen en doelstellingen aan te passen om zo de administratieve lasten te verlichten met behoud van de algehele ambitie.

Het kabinet verwelkomt deze mededeling en heeft sinds de afgelopen zomer in overleg met de Commissie een wijzigingsverzoek voorbereid. Dit wijzigingsverzoek richt zich vooral op het eenvoudiger verwoorden van de mijlpalen en doelstellingen om zo de administratieve lasten te verlichten.

Daarnaast is het conform artikel 21 van de HVF-verordening mogelijk het HVP te wijzigen op basis van objectieve omstandigheden of wanneer een beter alternatief wordt voorgesteld, waarbij het oorspronkelijke ambitieniveau van de maatregel onveranderd blijft.⁴ Voor de investeringen die op dit moment niet meer haalbaar geacht worden tijdens de looptijd van de HVF zal worden voorgesteld deze te vervangen voor een beter alternatief.

In het wijzigingsverzoek zal het kabinet ook voorstellen om de vertraagde hervormingen (de Wet Vbar, de Wet Regie en het ontwerpbesluit procedurele versnellingen elektriciteitsprojecten) van het derde naar het vijfde betaalverzoek te verplaatsen.⁵ Met deze verplaatsing wordt de maximale looptijd van de HVF benut om het alsnog mogelijk te maken de mijlpalen te behalen. Een inhoudelijke wijziging van de mijlpalen is echter (vooralsnog) niet mogelijk. Hierover blijft het kabinet in gesprek met de Commissie. Doordat alle beoogde ontvangsten van de resterende drie betaalverzoeken in 2026 vallen heeft de verplaatsing van de mijlpalen geen gevolgen voor de Rijksbegroting.

Het kabinet is voornemens het wijzigingsverzoek voor het einde van dit jaar bij de Commissie in te dienen. De Commissie heeft vervolgens twee maanden de tijd om het wijzigingsverzoek te beoordelen.

³ Communication The Road to 2026

⁴ Voor een uitgebreide toelichting op deze grondslag voor wijziging, verwijs ik u naar het verslag van de Eurogroep- en Ecofinraad van juni 2024: Kamerstukken II 21 501-07, nr. 2053

⁵ De wet BAZ staat al in het vijfde betaalverzoek.

Indien dit oordeel positief is zal de Commissie een nieuw voorstel voor een raadsuitvoeringsbesluit ter goedkeuring van het HVP voorleggen aan de Ecofinraad. Over dit besluit zal ik uw Kamer informeren.

Indiening derde betaalverzoek

Zoals eerder aan uw Kamer is gemeld, is de indiening van het derde betaalverzoek uitgesteld tot de tweede helft van 2025 omdat enkele wetgevingstrajecten uit het derde betaalverzoek nog niet waren afgerond.⁶ Het gaat hier ten eerste om het wetsvoorstel Vbar. Dit wetsvoorstel is op 7 juli jl. ingediend bij de Tweede Kamer en moet nog worden behandeld door beide Kamers.⁷ Daarnaast is de Wet Regie nog niet aangenomen door de Eerste Kamer. Op 26 augustus jl. heeft het kabinet aangegeven dat de geamendeerde onderdelen uit dit wetsvoorstel problemen kennen ten aanzien van de juridische houdbaarheid en uitvoerbaarheid, waarvoor reparatie nodig is.⁸ Op 9 september jl. heeft het kabinet u hier verder over geïnformeerd.⁹ Zoals aangegeven zal het kabinet de Commissie verzoeken om de twee wetgevingstrajecten (en het daarmee samenhangende ontwerpbesluit procedurele versnellingen elektriciteitsprojecten) te verplaatsen van het derde naar het vijfde betaalverzoek. Met dit wijzigingsverzoek wordt de belemmering voor het indienen van het derde betaalverzoek weggenomen. Ik ben dan ook voornemens na de indiening van dit wijzigingsverzoek en voor het einde van het jaar het derde betaalverzoek namens het kabinet in te dienen.

Zoals u kunt lezen in de bijlage zijn ook de wet die een limiet voor contante betalingen introduceert (Wet plan aanpak witwassen) en de Energiewet vertrapd. Deze wetten zullen echter op 1 januari 2026 inwerking treden, zodoende kunnen deze mijlpalen in het derde betaalverzoek blijven staan.¹⁰ De andere mijlpalen en doelstellingen die onderdeel zijn van het derde betaalverzoek zijn tijdig behaald.

Vierde en vijfde betaalverzoek

Gelijktijdig aan het indienen van het derde betaalverzoek werkt het kabinet aan de voorbereiding van het vierde en vijfde betaalverzoek. De voorbereiding van deze betaalverzoeken loopt grotendeels voorspoedig. In een aantal gevallen heeft de uitvoering van mijlpalen en doelstellingen vertraging opgelopen. Als deze vertraging niet meer binnen de looptijd van de HVP kan worden gemitigeerd dan worden deze vertraagde mijlpalen en doelstellingen indien mogelijk betrokken bij een wijzigingsverzoek.

Het vijfde betaalverzoek bevat twee mijlpalen over de Wet BAZ. Gezien de status van het wetgevingstraject van de Wet BAZ is er een aanzienlijk risico dat deze mijlpalen niet voor het eind van augustus 2026 zullen zijn behaald.¹¹ Daarom is de mijlpaal die ziet op de publicatie van de wet BAZ al met het vorige wijzigingsverzoek van het derde naar het vijfde betaalverzoek verplaatst.¹²

⁶ Kamerstukken II 2024/25 21 501-07, nr. 2093

⁷ Kamerstukken II 2024/25, 36 783, nr. 2

⁸ Kamerstukken I 2024/25, 36 512, D

⁹ Kamerstukken I, 2024/2025, 36 512, nr. E

¹⁰ De Energiewet is reeds gepubliceerd in het Staatsblad. De Wet plan van aanpak witwassen is reeds gepubliceerd. Het koninklijk besluit met de datum van inwerkingtreding zal ook tijdig worden gepubliceerd.

¹¹ De twee mijlpalen betreffen de publicatie van de wet in het Staatsblad en een Kamerbrief over de voortgang van implementatie.

¹² Kamerstukken II: 21 501-07, nr. 2093

Uw Kamer is regelmatig geïnformeerd over de voortgang van dit wetsvoorstel, voor het laatst op 15 september jl.¹³ Het wetsvoorstel ligt op dit moment voor advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State. Na deze beoordeling zal het kabinet het wetsvoorstel zo snel mogelijk aan uw Kamer aanbieden. Vervolgens hoopt het kabinet het wetsvoorstel in samenwerking met uw Kamer zo spoedig mogelijk te kunnen behandelen.

Het vierde en vijfde betaalverzoek bevatten ook twee pensioenmijlpalen. Eerder heb ik uw Kamer toegezegd de Kamer nader te informeren over het risico dat het amendement Joseph c.s. er toe zou leiden dat behaalde pensioenmijlpalen zouden moeten worden teruggedraaid.¹⁴ Met het verwerpen van het amendement is van dit risico niet langer sprake. Over de relatie tussen de pensioenhervorming en het HVP is uw Kamer eerder geïnformeerd.¹⁵ Door de verplaatsing van de Wet Vbar en Wet Regie naar het vijfde betaalverzoek neemt de omvang en waarde van het vijfde betaalverzoek toe. Om de waarde van het vierde en vijfde betaalverzoek onderling beter te balanceren wordt de laatste mijlpaal van de pensioenhervorming van het vijfde naar het vierde betaalverzoek verplaatst. Deze verplaatsing heeft geen effect op de inhoud of op het behalen van de pensioenmijlpalen in het HVP.

Top 100 eindontvangers

De HVF-verordening vereist elk half jaar de actualisatie van de gegevens van de top 100 grootste eindontvangers van Nederlandse HVP-middelen.¹⁶ De huidige rangschikking van de top 100 eindontvangers is bepaald op basis van gerealiseerde overboekingen van HVP-middelen tot en met de gehanteerde peildatum van 26 april 2025. Het kabinet heeft de gegevens van deze honderd grootste eindontvangers in oktober op rijksoverheid.nl gepubliceerd.

Tot slot

Ik hoop u met deze brief voldoende te hebben geïnformeerd over de voortgang van de mijlpalen en doelstellingen binnen het HVP, het wijzigingsverzoek, de indiening van het derde betaalverzoek, en de rapportage over de top 100 eindontvangers. Ik heb genoemd welke knelpunten er zijn en de mogelijke financiële consequenties die deze kunnen hebben. Het kabinet zet zich in voor een goede samenwerking met uw Kamer om een korting te voorkomen.

Ik blijf samen met mijn verantwoordelijke collega's in het kabinet uiterst gemotiveerd om het HVP succesvol te implementeren en daarmee de gealloceerde € 5,4 miljard aan Europese middelen binnen te halen.

De Minister van Financiën,
E. Heinen

¹³ Kamerstukken II 2024/25, 31 311, nr. 292.

¹⁴ Kamerstukken II 2024/25, 36 578, nr. 17

¹⁵ Kamerstukken II 2024/25, 36 578, nr. 14

¹⁶ Verordening (EU) 2023/435 van het Europees Parlement en de Raad van 27 februari 2023 tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1303/2013, (EU) 2021/1060 en (EU) 2021/1755 en Richtlijn 2003/87/EG