



EUROPESE
REKENKAMER

NL

Advies 08/2022

(uitgebracht krachtens artikel 322, lid 1, VWEU)

**over het voorstel
voor een verordening
van het Europees Parlement
en de Raad tot oprichting
van een sociaal klimaatfonds,
zoals herzien door de Raad
[Interinstitutioneel dossier
2021/0206 (COD) van
30 juni 2022, 10775 2022]**

Inhoud

	Paragraaf
Inleiding	01-04
Algemene opmerkingen	05-09
Specifieke opmerkingen	10-32
Sociale klimaatplannen	10-14
In aanmerking komende financiering	15-19
Financiering van het fonds	20-24
Controle- en prestatiekader	25-32
Slotopmerkingen	33-36

Inleiding

01 Op 14 juli 2021 publiceerde de Commissie een voorstel tot oprichting van een sociaal klimaatfonds¹, als onderdeel van haar “Fit for 55”-pakket, dat is opgesteld ter bevordering van de te realiseren vermindering van de broeikasgasemissies van de EU tegen 2030 met ten minste 55 % ten opzichte van het niveau van 1990, zoals overeengekomen in de EU-klimaatwet².

02 Het emissiehandelssysteem (ETS) van de EU³ bepaalt een koolstofprijs door voor de emissies van bepaalde economische sectoren een plafond vast te stellen, dat elk jaar wordt verlaagd. Bij de herziening van het EU-ETS, dat ook deel uitmaakt van het Fit for 55-pakket, stelt de Commissie voor een afzonderlijke ETS voor wegvervoer en gebouwen op te zetten⁴, wat naar verwachting zou leiden tot een stijging van de kosten van verwarming en vervoer. Om de maatschappelijke gevolgen van het nieuwe ETS aan te pakken, zou het sociaal klimaatfonds (hierna “het fonds” genoemd) financiële steun verlenen aan kwetsbare huishoudens, micro-ondernemingen en getroffen vervoersgebruikers. *Figuur 1* toont de belangrijkste kenmerken van het fonds, in het kader waarvan 59 miljard EUR ter beschikking wordt gesteld voor de periode 2027-2032.

03 De Commissie heeft haar voorstel gebaseerd op artikel 91, lid 1, punt d), artikel 192, lid 1, en artikel 194, lid 1, punt c), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Op 28 juni 2022 heeft de Raad besloten artikel 322 van het VWEU aan de rechtsgrondslag toe te voegen, aangezien in het gewijzigde voorstel van de Raad werd afgeweken van artikel 22, lid 2, van het Financieel Reglement⁵. Op 22 november 2022 heeft de Raad de ERK om advies verzocht over de tekst waarin het

¹ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een sociaal klimaatfonds (COM(2021) 568 final).

² 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.

³ Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap.

⁴ Voorstel tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie, Besluit (EU) 2015/1814 betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en Verordening (EU) 2015/757 (COM(2021) 551 final).

⁵ Kredieten voor bestemmingsontvangsten.

voorstel van de Commissie wordt herzien (algemene oriëntatie van de Raad Milieu, hierna “het voorstel” genoemd)⁶.

Figuur 1 — Belangrijkste elementen van het sociaal klimaatfonds



Bron: ERK, op basis van het voorstel.

Iconen: Dit figuur is ontworpen met behulp van Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.

04 Bij het uitbrengen van dit advies werden wij echter geconfronteerd met de volgende externe uitdagingen, die ons vermogen hebben beperkt om een completer beeld te geven van verschillende kwesties die in het voorstel aan de orde komen:

- o De Raad heeft de ERK pas op 22 november 2022 om advies gevraagd, dat hij bij voorkeur medio december voor de laatste politieke dialoog wenste te ontvangen. Dit gaf ons zeer weinig tijd om onze werkzaamheden uit te voeren. Zo hebben wij niet de juistheid van de berekeningen van de toewijzing van middelen uit de fondsen door de lidstaten gecontroleerd.

⁶ Interinstitutioneel dossier 2021/0206 (COD) van 30 juni 2022, 10775 2022.

- Dit voorstel is nauw verweven met de wetgevingsvoorstellen voor de herziening van het EU-ETS, waarover momenteel ook wordt onderhandeld. Door belangrijke beslissingen over de herziening van het ETS kunnen kernelementen van het voorstel voor het sociaal klimaatfonds (tijdschema, sectoren, enz.) worden gewijzigd.
- Het voorstel bevat geen bijlagen met de lijst van gemeenschappelijke indicatoren of het model voor de sociale klimaatplannen, waardoor ons toepassingsgebied wordt beperkt.

Algemene opmerkingen

Algemene opmerkingen: belangrijkste punten

Het voorstel:

- is bedoeld om de investeringskloof en de maatschappelijke gevolgen van de geraamde stijging van de energie- en brandstofprijzen aan te pakken;
- zorgt voor onzekerheid over de opbrengsten en de toereikendheid van de financiering;
- verhoogt het risico op dubbele financiering en vertoont overlapping met andere overheidsmiddelen;
- is uitgebracht zonder specifieke effectbeoordeling, en
- kan leiden tot meer administratieve lasten in verband met beheers-, rapportage- en controlevereisten.

05 Het sociaal klimaatfonds heeft tot doel de investeringskloof voor de transitie naar klimaatneutraliteit te verkleinen en de maatschappelijke gevolgen aan te pakken van de stijgende energierekeningen als gevolg van de totstandbrenging van een nieuwe EU-koolstofmarkt voor emissies van de sectoren gebouwen en wegvervoer.

06 Het fonds zal worden gefinancierd door de veiling van rechten in het kader van het EU-ETS⁷. De herziening van het EU-ETS om emissies van wegvervoer en gebouwen te dekken, is echter nog niet afgerond. Het is onduidelijk wanneer de opbrengsten beschikbaar zullen zijn en of deze in verhouding zullen staan tot de ambitieuze doelstellingen en de bijbehorende investeringsbehoeften van het fonds.

07 Het voorstel voorziet in verdere financiering voor energie-efficiëntie en het koolstofvrij maken van vervoer. Dit komt bovenop de verschillende andere EU-fondsen, zoals het [moderniseringsfonds](#), het [Fonds voor een rechtvaardige transitie](#), de [Europese structuur- en investeringsfondsen](#), de [herstel- en veerkrachtfaciliteit](#) en [InvestEU](#), alsook nationale of regionale financiering. Het is belangrijk dat de lidstaten aandacht besteden aan de coördinatie en complementariteit van de verschillende financieringsbronnen, alsook aan het risico op dubbele financiering⁸. Wij vonden geen uitgebreide analyse van de Commissie van wat tot dusver met deze fondsen is bereikt, of van hetgeen nog nodig is om de klimaatdoelstellingen van de EU te bereiken. Een

⁷ Artikel 9 van het voorstel.

⁸ [Advies nr. 6/2020](#) over de instelling van een faciliteit voor herstel en veerkracht.

dergelijke analyse zou zorgen voor een gerichtere inzet en een beter beheer van het fonds.

08 De Commissie heeft geen specifieke effectbeoordeling voor het voorstel uitgevoerd. In plaats daarvan werd gebruikgemaakt van de effectbeoordeling van september 2020, “Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030”⁹. De geraamde financiële toewijzing van 59 miljard EUR voor 2027-2032¹⁰ voor het fonds was gebaseerd op de in juli 2021 afgeronde ETS-effectbeoordeling¹¹. Bij deze effectbeoordelingen kon geen rekening worden gehouden met de aanzienlijke gevolgen van de oorlog in Oekraïne voor de energiemarkt, waardoor de vraag rijst of zij een passende en toereikende basis voor het voorstel vormden.

09 De potentiële voordelen van een afzonderlijk instrument als het sociaal klimaatfonds zijn onduidelijk en de wildgroei aan instrumenten voor de financiering van dezelfde soorten projecten zal de EU-financiering ingewikkelder maken. De nieuwe middelen uit het fonds zullen waarschijnlijk de druk op het bestedingsvermogen van de lidstaten verder opvoeren, aangezien er veel te maken hebben met vertragingen bij de absorptie van EU-middelen. Dit kan ertoe leiden dat onvoldoende aandacht wordt besteed aan prestatie- en kosten-batenoverwegingen¹². Het nieuwe kader en de daaruit voortvloeiende programmeringswerkzaamheden zullen waarschijnlijk ook de administratieve werklast van de lidstaten doen toenemen, met aanvullende rapportage- en monitoring-, controle- en kwijtingsprocedures.

⁹ COM(2020) 562 final.

¹⁰ Voor de periode 2025-2032 heeft de Commissie aanvankelijk 72,2 miljard EUR voorgesteld.

¹¹ SWD(2021) 602 final.

¹² Speciaal verslag nr. 17/2018: “Met de maatregelen die de Commissie en de lidstaten tijdens de laatste jaren van de programma’s voor de periode 2007-2013 namen, werd lage absorptie aangepakt, maar ze waren te weinig resultaatgericht”.

Specifieke opmerkingen

Sociale klimaatplannen

Sociale klimaatplannen: belangrijkste punten

In overeenstemming met onze eerdere controleopmerking over de herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility, RRF) moet het voorstel:

- zorgen voor consistentie en complementariteit met andere nationale plannen;
- verduidelijken wat als bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en doelstellingen wordt beschouwd;
- duidelijke mijlpalen en streefdoelen alsmede procedures voor opgeschorte betalingen vaststellen;
- ervoor zorgen dat betalingen worden gekoppeld aan de kosten van het bereiken van mijlpalen en streefdoelen.

10 De sociale klimaatplannen (hierna “de plannen” genoemd) vormen de basis voor de uitbetaling van de financiële bijdrage van het fonds. De plannen bevatten de **maatregelen en investeringen** die beschikbaar zijn voor huishoudens, micro-ondernemingen en vervoersgebruikers die worden getroffen door de opname in het ETS van broeikasgasemissies van gebouwen en vervoer. Het zou nuttig zijn het verschil te verduidelijken tussen de begrippen “maatregelen” en “investeringen”. Dit verschil wordt niet toegelicht in het voorstel. Bovendien is de definitie van “energiearmoede” nog niet vastgesteld¹³, hoewel de term in het hele voorstel wordt gebruikt.

11 De sociale klimaatplannen moeten in overeenstemming zijn met en **een aanvulling vormen** op andere nationale strategische plannen en programma’s, zoals de nationale energie- en klimaatplannen, herstel- en veerkrachtplannen, operationele programma’s in het kader van het cohesiebeleid, territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie en strategische plannen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Deze plannen moeten mogelijk ook worden geactualiseerd in overeenstemming met de sociale klimaatplannen. Dit draagt aanzienlijk bij aan de administratieve lasten van de nationale autoriteiten. In het voorstel wordt geen termijn gespecificeerd waarbinnen de lidstaten hun sociale klimaatplannen moeten indienen.

¹³ Zie het voorstel voor een richtlijn betreffende energie-efficiëntie (herschikking), COM(2021) 558 final.

12 De steun vanuit het fonds moet niet in de plaats komen van terugkerende **nationale begrotingsuitgaven**¹⁴. Lidstaten die inkomenssteun verlenen aan huishoudens met een laag inkomen, bijvoorbeeld door hun verwarmings- en elektriciteitskosten te subsidiëren, zijn niet nieuw. De rechtstreekse inkomenssteun van het fonds kan voor dezelfde soort kosten worden gebruikt, met het risico dat deze de bestaande nationale uitgaven vervangt. Het voorstel moet het concept van terugkerende nationale begrotingsuitgaven verduidelijken om dubbele financiering en overlappingen te voorkomen.

13 In het voorstel wordt bepaald dat de Commissie betalingen aan de lidstaten zal verrichten op basis van de bevredigende verwezenlijking van de **mijlpalen en streefdoelen** in de sociale klimaatplannen¹⁵. De betekenis van “bevredigende verwezenlijking” wordt niet toegelicht in het voorstel, waardoor de Commissie over een aanzienlijke beoordelingsmarge beschikt. Om transparantie en gelijke behandeling te waarborgen, moeten de belangrijke beginselen die bij de beoordeling van “bevredigende verwezenlijking” worden toegepast nader worden gespecificeerd.

14 De algemene regelingen voor de uitbetaling van middelen op basis van het bereiken van mijlpalen en streefdoelen zijn vergelijkbaar met die welke worden gebruikt voor de RRF¹⁶. Een aantal van onze eerdere controleopmerkingen over de mijlpalen en streefdoelen van de RRF zouden ook relevant kunnen zijn voor het fonds:

- Bepaalde mijlpalen en streefdoelen waren onduidelijk, waardoor het risico op onverschuldigde betalingen toenam. Daarom hebben wij benadrukt dat het van belang is op passende wijze mijlpalen en streefdoelen vast te stellen om alle essentiële uitvoeringsfasen af te dekken¹⁷.
- Het bedrag dat in een bepaalde tranche werd betaald, was niet noodzakelijk gebaseerd op de geraamde kosten voor het bereiken van de mijlpalen en streefdoelen die in het betalingsverzoek zijn opgenomen, maar was veeleer het

¹⁴ Artikel 12 van het voorstel.

¹⁵ Artikel 19 van het voorstel.

¹⁶ Artikel 5 van het voorstel en de artikelen 2 en 4 van [Verordening \(EU\) 2021/241](#) tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit.

¹⁷ [Speciaal verslag 21/2022](#): “De beoordeling door de Commissie van de nationale herstel- en veerkrachtplannen — In het algemeen adequaat, maar er blijven uitvoeringsrisico’s”.

resultaat van de onderhandelingen met de betrokken lidstaat¹⁸. Wat de gedeeltelijk verwezenlijkte mijlpalen en streefdoelen betreft, was het niet duidelijk hoe de Commissie en de lidstaten de bedragen van de gedeeltelijke betalingen zouden bepalen. Daarom hebben wij de Commissie aanbevolen een duidelijke methode te ontwikkelen om vast te stellen welk bedrag van de betalingen moet worden opgeschort¹⁹.

- o Mijlpalen en streefdoelen waren outputgericht of omvatten inputindicatoren, die in het algemeen betrekking hadden op de besteding van een bepaald bedrag aan middelen. Door het vermijden van impactindicatoren, de nadruk op outputindicatoren en het opnemen van inputindicatoren voor mijlpalen en streefdoelen worden de tijdens de uitvoering benodigde flexibiliteit en de mogelijkheid om de prestaties en de impact van het fonds te meten, aanzienlijk beperkt.

In aanmerking komende financiering

In aanmerking komende financiering: belangrijkste punten


- o Rechtstreekse betalingen kunnen de energietransitie vertragen, betere afstemming is nodig
- o Overdrachten van programma's in gedeeld beheer kunnen de vastgestelde waarborgen ondermijnen

15 Het verbeteren van de **energie-efficiëntie** is een kernactie die door de sociale klimaatplannen moet worden gefinancierd. Voor investeringen in energie-efficiëntie bestaan bepaalde belemmeringen, zoals gescheiden prikkels voor eigenaren en huurders van gebouwen, hoge kosten vooraf en vaak lange terugverdientijden. Wij zijn van mening dat onze eerdere controleopmerkingen over energie-efficiëntieprojecten relevant kunnen zijn voor het fonds (zie [figuur 2](#)).

¹⁸ Speciaal verslag 21/2022: “De beoordeling door de Commissie van de nationale herstel- en veerkrachtplannen — In het algemeen adequaat, maar er blijven uitvoeringsrisico's”.

¹⁹ Jaarverslag over de uitvoering van de EU-begroting betreffende het begrotingsjaar 2021, hoofdstuk 10.

Figuur 2 — Controleopmerkingen voor energie-efficiëntie in de EU





In ons verslag over energie-efficiëntie **in gebouwen**:

- hebben wij geconstateerd dat de lidstaten de middelen in de meeste gevallen toewezenen aan projecten volgens het beginsel “wie het eerst komt, het eerst maalt”, waardoor de relatieve kosten en baten ervan niet konden worden beoordeeld. Dit betekende dat zij slechts zelden prioriteit gaven aan projecten die energiebesparingen of andere voordelen opleverden tegen lagere kosten. bevelen we aan de projectselectieprocedures te verbeteren.
- We merkten op dat het gebruik van energieaudits als primaire selectievoorwaarde een goede praktijk is. Dergelijke audits, in combinatie met een energieprestatiecertificaat na uitvoering van de werkzaamheden, maken het mogelijk de dankzij het project bespaarde energie te ramen. Ook de installatie van individuele meters bij huishoudens beschouwden wij als een goede praktijk.

In ons verslag over energie-efficiëntie **bij bedrijven**:

- lieten we zien dat de terugverdiendtijd bij sommige energie-efficiëntieprojecten langer was dan hun looptijd, wat betekent dat deze projecten niet doelmatig waren.
- benadrukten we dat sommige projecten waarschijnlijk ook zonder EU-subsidie zouden zijn uitgevoerd en via leningen hadden kunnen worden gefinancierd.
- hebben wij de Commissie aanbevolen na te gaan of de keuze voor een bepaald financieringsinstrument van de lidstaten redelijkerwijs gerechtvaardigd was en of er geen subsidies werden gebruikt wanneer financieringsinstrumenten passender zouden zijn geweest.





Bron: [Speciaal verslag 11/2020](#): “Energie-efficiëntie in gebouwen: nog steeds meer aandacht voor kosteneffectiviteit nodig”; [Speciaal verslag 02/2022](#): “Energie-efficiëntie bij bedrijven — Enige energiebesparing, maar tekortkomingen in de planning en projectselectie”.

Iconen: Dit figuur is ontworpen met behulp van Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Alle rechten voorbehouden.

16 Wat **emissievrije en emissiearme mobiliteit** betreft, werd in ons verslag over EU-steun voor de infrastructuur voor het opladen van voertuigen gewezen op de noodzaak van geharmoniseerde betalingssystemen, adequate gebruikersinformatie over de realtimebeschikbaarheid en factureringsgegevens van laadstations, en gelijke toegang voor alle gebruikers van elektrische voertuigen. We merkten ook op dat de financiering van oplaadstations niet afhankelijk werd gesteld van een minimale exploitatieperiode²⁰. Projecten voor stedelijke mobiliteit waren niet altijd gebaseerd op solide strategieën voor stedelijke mobiliteit en het ontbrak vaak aan coördinatie met aangrenzende gemeenten²¹. Het aanpakken van deze kwesties zou de financiering doeltreffender maken.

17 De lidstaten kunnen **tijdelijke rechtstreekse inkomenssteun**, die beperkt is tot de rechtstreekse gevolgen van de emissiehandel met betrekking tot gebouwen en wegvervoer, financieren tot maximaal 35 % van de geraamde totale kosten van hun plannen. Rechtstreekse steun moet op passende wijze worden berekend en goed worden gericht op de meest kwetsbare personen die onevenredig zwaar worden getroffen door de stijging van de brandstof- en energieprijzen, en moet tijdelijk

²⁰ [Speciaal verslag 05/2021](#): “Infrastructuur voor het opladen van elektrische voertuigen: meer oplaadstations, maar ongelijkmatige uitrol compliceert reizen door de EU”.

²¹ [Speciaal verslag 06/2020](#): “Duurzame stedelijke mobiliteit in de EU: geen aanzienlijke verbetering mogelijk zonder inzet van de lidstaten”.

worden verstrekt terwijl de daarmee samenhangende kosten door investeringsmaatregelen worden verlaagd. Dergelijke steun zou kwetsbare huishoudens echter kunnen helpen de hogere kosten van het gebruik van kolen- of gasgestookte verwarmingssystemen en het rijden in auto's met verbrandingsmotoren op te vangen. Het effect zou dan ook kunnen zijn dat de energietransitie voor deze huishoudens wordt uitgesteld en zij afhankelijk blijven van fossiele brandstoffen. Wij zijn van mening dat de financiering beter moet worden gericht op relevante acties op het gebied van energie-efficiëntie of vergroening van vervoer om de doelstellingen van het fonds te verwezenlijken, aangezien rechtstreekse betalingen tot op zekere hoogte gevolgen kunnen hebben voor de naleving van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen” en mogelijk niet in overeenstemming zijn met de in artikel 15 van het voorstel genoemde “blijvende gevolgen”.

18 Artikel 10 voorziet in de mogelijkheid om **middelen over te dragen van en aan de programma's onder gedeeld beheer**²². Over dit onderwerp:

- o Het voorstel voorziet in de mogelijkheid voor de lidstaten om een deel van de financiële toewijzing van het fonds (tot 15 %) over te dragen aan fondsen onder gedeeld beheer. Dergelijke programma's bieden aanvullende waarborgen en de nationale autoriteiten hebben veel ervaring met de uitvoering ervan.
- o Het voorstel voorziet ook in het overdragen van programma's onder gedeeld beheer aan het fonds. Deze overdrachten worden beperkt door de verordening gemeenschappelijke bepalingen²³. We hebben er eerder op gewezen dat deze overdrachten de beschikbaarheid van middelen voor andere cohesie- en plattelandsontwikkelingsdoelstellingen kunnen verminderen²⁴ en van invloed kunnen zijn op hun primaire strategische doelstellingen. Ook hebben we opgemerkt dat de mogelijkheid van overdrachten kan leiden tot een verschuiving van middelen naar programma's die worden geacht minder voorwaarden te

²² Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur.

²³ Artikel 26 van Verordening (EU) 2021/1060 houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur.

²⁴ Advies 04/2022 — RePowerEU.

hebben of gunstiger te zijn wat betreft de kosten²⁵. De overdracht van middelen kan met name afbreuk doen aan de waarborgen die zijn verbonden aan operationele programma's die onder gedeeld beheer staan, of kan het mogelijk maken de medefinanciering waartoe de lidstaten anders verplicht zijn, te omzeilen²⁶. Daarom steunen wij de invoering van specifieke voorwaarden in het voorstel voor dergelijke overdrachten van middelen.

19 Het voorstel voorziet in het **ondersteunen van openbare en particuliere entiteiten** bij het ontwikkelen van en voorzien in betaalbare oplossingen voor energie-efficiëntie en betaalbare emissievrije en -arme mobiliteitsdiensten. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het waarborgen dat de gehele uitkering terecht komt bij huishoudens, micro-ondernemingen vervoergebruikers. Wij merken op dat in het voorstel niet wordt verwezen naar dergelijke waarborgen, bijvoorbeeld het beperken van de beschikbare middelen voor dit soort steun.

Financiering van het fonds

Financiering van het fonds: belangrijkste punten

- Verdere ETS-emissierechten bovenop 200 miljoen emissierechten zullen waarschijnlijk nodig zijn
- Prijsvolatiliteit en onzekerheid van de beschikbare opbrengsten kunnen financieringsrisico's met zich mee brengen
- De verdeelsleutel op basis van de plattelandsbevolking wordt niet toegelicht in het voorstel

²⁵ Jaarverslag over de uitvoering van de EU-begroting betreffende het begrotingsjaar 2020, hoofdstuk 2.

²⁶ Advies nr. 6/2020 over de instelling van een faciliteit voor herstel en veerkracht.

20 De financiering van het fonds, tot een maximum van 59 miljard EUR voor de periode 2027-2032, moet worden gedekt door externe bestemmingsontvangsten²⁷. De opbrengsten zullen worden gegenereerd door de veiling van rechten in het kader van het EU-ETS. Het voorstel tot herziening van het EU-ETS²⁸ heeft betrekking op twee soorten emissierechten die voor het fonds beschikbaar moeten worden gesteld:

- 50 miljoen emissierechten geveild uit vaste installaties (elektriciteitsopwekking en industrie). Deze opbrengsten zijn niet gekoppeld aan gebouwen of wegvervoer en hebben dus geen gevolgen voor de stijging van de energieprijzen in de sectoren gebouwen en wegvervoer;
- 150 miljoen emissierechten uit het ETS die aanvankelijk zijn geveild voor gebouwen en wegvervoer, plus een onbepaald aantal emissierechten dat in deze twee sectoren wordt geveild om de opbrengsten te verhogen tot de vereiste 59 miljard EUR.

21 Voor het veilen van 200 miljoen emissierechten zou een prijs van 295 EUR per emissierecht nodig zijn om 59 miljard EUR te genereren, terwijl in november 2022 de prijs van de emissierechten op het veilingplatform gemiddeld ongeveer 80 EUR per emissierecht bedroeg²⁹. De Commissie is uitgegaan van 45 EUR per emissierecht (prijzen van 2020), wat neerkomt op 9 miljard EUR aan opbrengsten uit de hierboven vermelde 200 miljoen emissierechten. Om opbrengsten van 59 miljard EUR te genereren, zal de Commissie hoogstwaarschijnlijk aanzienlijk meer ETS-emissierechten voor gebouwen en wegvervoer moeten veilen.

²⁷ Artikel 9 van het voorstel. Externe bestemmingsontvangsten worden gebruikt voor de financiering van specifieke uitgavenposten, zoals bepaald in artikel 21 van het Financieel Reglement. Wat de bestemmingsontvangsten betreft, is het Europees Parlement uitgesloten van het besluitvormingsproces.

²⁸ Algemene oriëntatie van de Raad van 30 juni 2022, interinstitutioneel dossier: 2021/0211 (COD) 10796/22.

²⁹ <https://www.eex.com/en/market-data/environmental-markets/eua-primary-auction-spot-download>.

22 De Commissie stelde voor dat 25 % van de ETS-opbrengsten nieuwe eigen middelen worden³⁰, onder meer om de NextGenerationEU-subsidies terug te betalen of het aandeel te verminderen van de bijdrage op basis van het bruto nationaal inkomen van de lidstaten in de financiering van de jaarlijkse EU-begroting³¹. De Commissie schatte dat 25 % van de ETS-opbrengsten die worden gegenereerd door gebouwen en wegvervoer in de ETS op te nemen, zou volstaan om in de financieringsbehoeften van het fonds te voorzien³². Het ETS is sinds 2005 operationeel en de prijzen voor emissierechten hebben aanzienlijke schommelingen laten zien (tussen 5 en 55 EUR van 2005 tot 2021)³³, waardoor het een relatief volatiele bron van EU-ontvangsten is.

23 Na goedkeuring van de sociale klimaatplannen zal de Commissie juridische verbintenissen sluiten met de lidstaten om tot het einde van de looptijd van het fonds de maximale financiële toewijzing te betalen. Het voorstel voorziet in de mogelijkheid om **betalingen naar rato te verlagen** in geval van ontoereikende bestemmingsontvangsten in een bepaald jaar, waarbij het saldo moet worden betaald wanneer de opbrengsten beschikbaar komen³⁴.

24 In de formule voor toewijzing van middelen aan de lidstaten wordt rekening gehouden met de bevolking, met inbegrip van het aandeel plattelandsgebieden, armoedeniveaus, CO₂-emissies door verbranding van brandstoffen door huishoudens, en het bruto nationaal inkomen per hoofd van de bevolking. Deze criteria zijn in overeenstemming met de doelstellingen van het fonds. In het voorstel wordt echter niet beschreven waarom de bevolking in plattelandsgebieden een hogere wegingsfactor krijgt in de toewijzingsformule.

³⁰ Voorstel van de Commissie (COM(2021) 570) van 22 december 2021 tot wijziging van Besluit (EU, Euratom) 2020/2053 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie.

³¹ Interinstitutioneel akkoord betreffende begrotingsdiscipline (...), met inbegrip van een routekaart voor de invoering van nieuwe eigen middelen.

³² Voorstel tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie, Besluit (EU) 2015/1814 betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en Verordening (EU) 2015/757 (COM(2021) 551 final).

³³ Verslag over de koolstofmarkt van de EU (COM(2021) 962): Toewijzingsprijzen van veilingen van algemene emissierechten tussen januari 2013 en 30 juni 2021.

³⁴ Artikel 19, lid 9, en artikel 18 van het voorstel.

Controle- en prestatiekader

Controle- en prestatiekader: belangrijkste punten

- Beoordeling door de Commissie van de plannen moet goed worden gedocumenteerd
- De naleving van het toepasselijke EU- en nationale recht moet worden gespecificeerd
- Gevallen van vermoedelijke fraude moeten op nationaal en EU-niveau worden gemeld
- Gemeenschappelijke indicatoren moeten relevant, aanvaard, geloofwaardig, eenvoudig en degelijk zijn

25 Wij zijn verheugd over het feit dat het voorstel de Commissie, OLAF, de Europese Rekenkamer en, in voorkomend geval, het EOM uitdrukkelijk toestemming verleent om hun toegangs-, controle- en onderzoeksrechten uit te oefenen.

26 Artikel 15 bevat een lijst van criteria voor de **beoordeling door de Commissie** van de nationale sociale klimaatplannen, die een vergelijkbare structuur hebben als de herstel- en veerkrachtplannen (Recovery and Resilience Plans, RRP's). Wij hebben vastgesteld dat het documentatiespoor over het algemeen versnipperd was en dat de analyses voor verschillende onderdelen van de RRP's in meerdere werkdocumenten van de Commissie voorkwamen. Ook hebben we geconstateerd dat de Commissie elk RRP kwalitatief heeft getoetst aan de normen van de RRF-verordening, in plaats van een vergelijkende beoordeling uit te voeren³⁵. In artikel 4, lid 3, van het voorstel wordt uitdrukkelijk verwezen naar de vaststelling van beste praktijken in de lidstaten.

27 De lidstaten moeten in hun beheersverklaringen de garantie bieden dat de middelen in overeenstemming met alle toepasselijke voorschriften zijn beheerd, met name voorschriften ter voorkoming van belangenconflicten, fraude, corruptie en dubbele financiering³⁶. Er is echter geen rechtstreekse verplichting voor de Commissie om na te gaan of de controlesystemen van de lidstaten de nodige garantie bieden. Dit brengt het risico op lacunes op het gebied van zekerheid en verantwoordingsplicht met zich mee, en uiteindelijk risico's met betrekking tot de bescherming van de financiële belangen van de Unie. Wij zijn daarom van mening dat het voorstel de

³⁵ Speciaal verslag 21/2022: "De beoordeling door de Commissie van de nationale herstel- en veerkrachtplannen — In het algemeen adequaat, maar er blijven uitvoeringsrisico's".

³⁶ Artikel 20 van en bijlage III bij het voorstel.

verantwoordelijkheid van de Commissie voor de naleving van de nationale en EU-regels moet verduidelijken en versterken.

28 We hebben eerder melding gemaakt van gevallen van niet-naleving van EU- en nationale regels, zoals regels inzake overheidsopdrachten, staatssteun en subsidiabiliteit. Gezien de dekking van het controlekader voor het fonds en de beperkte verantwoordelijkheid die voor de Commissie is vastgesteld, is er bijgevolg wellicht weinig geverifieerde informatie op EU-niveau over de vraag of en hoe de systemen van de lidstaten het aanzienlijke risico op **niet-naleving van EU- en nationale voorschriften** afdoende dekken.

29 Volgens artikel 20, lid 5, van het voorstel is de verantwoordelijkheid van de Commissie beperkt tot fraude, corruptie, belangenconflicten en niet-nakoming van uit de financieringsovereenkomst voortvloeiende verplichtingen. Met name worden in het voorstel **fraudebestrijdingsmaatregelen** gedetailleerder behandeld dan in de RRF-verordening, hoewel het onduidelijk is hoe en op welk niveau (nationaal en/of EU-niveau) gevallen van vermoedelijke fraude moeten worden gemeld.

30 Wij vinden het positief dat de lidstaten gegevens over eindontvangers, contractanten en onderaannemers in een elektronisch systeem moeten verzamelen, registreren en opslaan³⁷. Actuele informatie over het bedrag van de door de eindontvangers ontvangen financiële steun zal ook het toezicht op de absorptie van middelen vergemakkelijken. Aangezien echter alleen informatie vereist is over onderaannemers op het eerste niveau die meer dan 50 000 EUR ontvangen, zullen sommige onderaannemers niet worden gemeld. We merken ook op dat er geen termijn is voor het publiceren van deze informatie.

31 Op grond van artikel 20 moeten de lidstaten een doeltreffend en efficiënt internecontrolesysteem opzetten op basis van de hoofdvereisten van bijlage III bij het voorstel. Wij zijn van mening dat de lidstaten ook verplicht moeten worden beheersverificaties en controles uit te voeren om te waarborgen dat de middelen in overeenstemming met de relevante EU- en nationale wetgeving zijn gebruikt. De beoordeling door de Commissie van de toereikendheid van de controlesystemen van de lidstaten wordt in zeer algemene zin omschreven in het voorstel dat, in

³⁷ Artikel 20 van het voorstel.

tegenstelling tot de RRF-verordening, de Commissie niet verplicht een beoordelingssysteem toe te passen³⁸.

32 Wij zijn ingenomen met de bepalingen inzake het **toezicht** op en de **evaluatie** van het fonds. De bijlage met de gemeenschappelijke indicatoren ontbreekt echter in het voorstel. We merkten eerder op dat het monitoringkader voor energie-efficiëntie de Commissie niet in staat stelde de bijdrage van de EU-begroting aan het EU-streefdoel voor energie-efficiëntie te beoordelen³⁹. Dergelijke indicatoren moeten overeenstemmen met de doelstellingen van het fonds en geschikt zijn om de prestaties ervan te meten. Voor zover mogelijk moeten ze voldoen aan de Racer-criteria (Relevant, Accepted, Credible, Easy and Robust): relevant, aanvaard, geloofwaardig, eenvoudig en degelijk⁴⁰.

³⁸ [Proposal on establishing a Recovery and Resilience Facility](#), bijlage II. Voorbeelden van een beoordelingssysteem zijn: in hoge/redelijke/beperkte mate; hoge/redelijke/lage verwachte impact; draagt doeltreffend/gedeeltelijk/niet bij; adequate/minimale/ontoereikende regelingen.

³⁹ [Speciaal verslag 11/2020](#): “Energie-efficiëntie in gebouwen: nog steeds meer aandacht voor kosteneffectiviteit nodig”; [Speciaal verslag 02/2022](#): “Energie-efficiëntie bij bedrijven — Enige energiebesparing, maar tekortkomingen in de planning en projectselectie”.

⁴⁰ [Advies nr. 6/2020](#) over de instelling van een faciliteit voor herstel en veerkracht.

Slotopmerkingen

33 Het sociaal klimaatfonds werd in juli 2021 voorgesteld door de Commissie en in juni 2022 herzien door de Raad. Het is bedoeld om de maatschappelijke gevolgen van de stijgende energieprijzen aan te pakken als gevolg van de invoering van een nieuw emissiehandelssysteem (ETS) van de EU voor de sectoren gebouwen en wegvervoer. Het fonds kan er in belangrijke mate toe bijdragen dat de EU tegen 2050 klimaatneutraal is.

34 Het veilen van EU-ETS-rechten uit de sectoren gebouwen en wegvervoer zal voor de periode 2027-2032 een financiering van maximaal 59 miljard EUR voor het fonds opleveren. De prijsvolatiliteit van de EU-ETS-rechten en de onzekerheid over de beschikbare opbrengsten kunnen financieringsrisico's met zich meebrengen. Aangezien de Commissie nog geen procedures heeft vastgesteld voor het beheer van de voorgestelde nieuwe eigen middelen of voor de berekening, vaststelling en inning van de opbrengsten, is het onduidelijk wanneer de opbrengsten beschikbaar zullen zijn en of zij in verhouding zullen staan tot de ambitieuze doelstellingen van het fonds en de bijbehorende investeringsbehoeften. Het ontbreken van een specifieke effectbeoordeling voor het voorstel draagt bij aan dit probleem.

35 Het voorstel bouwt voort op de basiskenmerken van de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF), zoals nationale plannen, betalingen die afhankelijk zijn van een bevredigende verwezenlijking van mijlpalen en streefdoelen, additionaliteit en complementariteit met andere EU- en nationale fondsen, en naleving van het beginsel "geen ernstige afbreuk doen". Net als bij de RRF zal de Commissie de waarschijnlijkheid dat groene doelstellingen worden verwezenlijkt echter voornamelijk beoordelen in de beoordelingsfase van de plannen, en in mindere mate bij de beoordeling van de betalingsaanvragen.

36 In dit verband willen wij benadrukken dat het van belang is om bij verdere procedures en besluiten inzake het sociaal klimaatfonds lering te trekken uit de uitvoering van de RRF. In het bijzonder zijn wij van mening dat bepaalde zwakke punten die wij eerder voor de RRF hebben benadrukt, ook relevant zijn voor het fonds:

- risico van dubbele financiering en overlapping van doelstellingen met andere overheidsinstrumenten en -middelen;
- onvoldoende aandacht voor prestaties en kosteneffectiviteit als gevolg van toegenomen complexiteit en administratieve lasten;

- mogelijk zwak verband tussen betalingen en de doelstellingen, mijlpalen en streefdoelen van het fonds;
- lacunes op het gebied van zekerheid en verantwoordingsplicht met betrekking tot de bescherming van de financiële belangen van de EU;
- indicatoren, mijlpalen en streefdoelen die de prestaties niet doeltreffend beoordelen.

Dit advies werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 15 december 2022.

Voor de Rekenkamer



Tony Murphy
President