

Speciaal verslag

**Minimaal elke vijfde euro
uit de EU-begroting aan
klimaatactie besteden:
er wordt ambitieus aan
gewerkt, maar het risico
dat het doel niet wordt
gehaald, blijft groot**



EUROPESE
REKENKAMER

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EJAuditors

Meer gegevens over de Europese Unie vindt u op internet via de Europaserver (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2016

Print	ISBN 978-92-872-6522-7	ISSN2 1831-0915	doi:10.2865/690409	QJ-AB-16-033-NL-C
PDF	ISBN 978-92-872-6570-8	ISSN2 1977-575X	doi:10.2865/41842	QJ-AB-16-033-NL-N
EPUB	ISBN 978-92-872-6531-9	ISSN2 1977-575X	doi:10.2865/76350	QJ-AB-16-033-NL-E

© Europese Unie, 2016

Overneming met bronvermelding toegestaan.

Printed in Luxembourg

Speciaal verslag

Minimaal elke vijfde euro uit de EU-begroting aan klimaatactie besteden: er wordt ambitieus aan gewerkt, maar het risico dat het doel niet wordt gehaald, blijft groot

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU)

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar doelmatigheidscontroles en nalevingsgerichte controles van specifieke begrotingsterreinen of beheerst thema's uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Dit verslag werd vastgesteld door kamer I, die gespecialiseerd is in het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen. De controle werd geleid door ERK-lid Phil Wynn Owen, deken van kamer I, samen met Kersti Kaljulaid, voormalig ERK-lid. Taakleider was Bertrand Tanguy, met Tomasz Plebanowicz als adjunct-taakleider. Het controleteam bestond uit Katharina Bryan, Peeter Latti, Alain Vansillette, Angharad Weatherall, Armando Do Jogo, Michał Machowski, Vivi Niemenmaa, Olivier Prigent, Carlos Sanchez Rivero, Frédéric Soblet, Klaus Stern, Dana Moraru en Maria Ploumaki. Hannah Critoph heeft assistentie verleend bij het opstellen van het verslag.



Van links naar rechts: P. Wynn Owen, H. Critoph, F. Soblet, K. Bryan, A. Do Jogo, B. Tanguy, O. Prigent, T. Plebanowicz, C. Sanchez Rivero, A. Weatherall, M. Machowski, V. Niemenmaa, K. Kaljulaid.

Paragraaf

Woordenlijst en afkortingen

I-VIII **Samenvatting**

1-14 **Inleiding**

15-23 **Reikwijdte en aanpak van de controle**

24-90 **Opmerkingen**

24-64 **In het algemeen is er vooruitgang geboekt, maar er bestaat een ernstig risico dat het streefdoel van 20 % niet zal worden gehaald**

25-33 Een collectieve verbintenis, waarbij de verwachting is dat bepaalde financieringsinstrumenten meer dan 20 % bijdragen

34-38 De traceringsmethode van de Commissie berust weliswaar op internationale methodologieën, maar vertoont tekortkomingen

39-48 In het algemeen is er vooruitgang in de richting van het streefdoel geboekt, maar de verslaglegging is slechts gedeeltelijk betrouwbaar en niet voldoende gericht op resultaten

49-51 Er bestaat een ernstig risico dat het streefdoel niet zal worden gehaald

52-54 Veronderstellingen betreffende de bijdrage van rechtstreekse landbouwbetalingen tot het streefdoel inzake klimaatactie zijn niet deugdelijk onderbouwd

55-59 Als er een andere, op internationaal erkende methodologieën gebaseerde reeks traceringscoëfficiënten zou worden toegepast op het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling, dan zou de klimaatfinanciering met 40 % afnemen

60-64 Er is onmiddellijke actie vereist omdat de bijdrage van onderzoeksfinanciering aanzienlijk achterblijft

65-90 **Bij sommige Europese structuur- en investeringsfondsen is sprake van meer en doelgerichte financiering voor klimaatactie, maar bij andere is het voornamelijk „business as usual”**

68-75 Hogere klimaattoewijzingen in het kader van het EFRO en CF tonen aan dat een gerichtere inzet voor het klimaat haalbaar is

76-79 De potentiële bijdrage van het Europees Sociaal Fonds aan klimaatactie: er kan nog meer worden bereikt

- 80-87 **Geen significante verandering in de uitgaven in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, hoewel er goede praktijken bestaan bij plattelandsontwikkeling**
- 88-90 **Nauwelijks meer aandacht voor klimaatactie bij het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij**
- 91-109 **Conclusies en aanbevelingen**
- Bijlage — Door de ERK gebruikte matrix van coëfficiënten op het gebied van het beleid inzake plattelandsontwikkeling**
- De antwoorden van de Commissie**

Aandachtsgebieden: de Europese Unie heeft zes prioriteiten vastgesteld voor plattelandsontwikkeling. Deze worden opgesplitst in 18 „aandachtsgebieden” om de doelstellingen van iedere prioriteit beter uiteen te kunnen zetten en de programmering te vergemakkelijken.

Cohesiefonds (CF): het Cohesiefonds beoogt de economische, sociale en territoriale cohesie van de Unie te versterken in het belang van de bevordering van duurzame ontwikkeling. Het CF is gericht op investeringen in milieu en vervoer, waaronder gebieden in samenhang met duurzame ontwikkeling en energie waaraan milieuvoordelen zijn verbonden.

Cross-compliance: systeem dat de meeste betalingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid verbindt met de naleving door landbouwers van de basisregels inzake milieu, voedselveiligheid, de gezondheid en het welzijn van dieren, alsmede goede landbouw- en milieucondities van de grond.

De Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF): de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) omvatten een groep van vijf afzonderlijke fondsen die regionale onevenwichtigheden in de hele EU moeten terugdringen, en waarvoor beleidskaders zijn vastgesteld voor de zevenjarige begrotingsperiode van het meerjarig financieel kader. De vijf fondsen zijn: het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Cohesiefonds (CF), het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV).

EU-klimaatcoëfficiënten: wegingspercentages toegekend aan EU-middelen die aan projecten, maatregelen of acties worden besteed. De coëfficiënten zijn gebaseerd op de OESO-methodiek inzake Rio-indicatoren. De EU-klimaatcoëfficiënten worden wegingspercentages van 0 %, 40 % en 100 % toegekend afhankelijk van de bijdrage van de actie aan de mitigatie van of aanpassing aan klimaatverandering.

Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV): het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij is het fonds voor het maritieme en visserijbeleid van de EU voor 2014-2020. Het doel ervan is vissers te helpen de overgang te maken naar duurzame visserij en kustgemeenschappen te helpen hun economie te diversifiëren. Ook worden er projecten uit gefinancierd waarmee nieuwe banen worden gecreëerd en de levenskwaliteit langs de Europese kusten wordt verbeterd.

Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO): het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling is gericht op de versterking van de economische en sociale cohesie binnen de Europese Unie door het corrigeren van de grootste regionale onevenwichtigheden. Dit wordt gerealiseerd door middel van financiële steun voor de aanleg van infrastructuur en productieve investeringen ter bevordering van de werkgelegenheid, vooral voor ondernemingen.

Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo): het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling is gericht op de ondersteuning van plattelandsgebieden van de EU om een breed scala aan economische, milieu- en sociale uitdagingen aan te gaan.

Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF): het Europees Landbouwgarantiefonds biedt financiering voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers, voor het beheer van de landbouwmarkten en voor een aantal andere doelstellingen zoals veterinaire en fytosanitaire maatregelen, voedselprogramma's en voorlichtingsactiviteiten.

Europees Sociaal Fonds (ESF): het Europees Sociaal Fonds is gericht op de versterking van de economische en sociale cohesie binnen de Europese Unie door verbetering van de werkgelegenheids- en arbeidskansen, hoofdzakelijk door middel van opleidingsmaatregelen, waardoor een hoger werkgelegenheidsniveau en de totstandkoming van meer en betere banen worden gestimuleerd.

Horizon 2020: programma voor onderzoek en innovatie van de EU voor 2014-2020.

Klimaatactie: maatregelen ter bestrijding van klimaatverandering (in dit verslag „klimaatactie” genoemd).

Klimaatmainstreaming: in plaats van het creëren van een afzonderlijk specifiek financieringsinstrument wordt klimaatactie bij mainstreaming geïntegreerd in beleidslijnen, instrumenten, programma's of fondsen van de EU.

Life-programma: programma van de EU ter ondersteuning van projecten op het gebied van milieu, natuurbehoud en klimaatactie in de hele EU, momenteel voor 2014-2020.

Maatregel: in de programma's voor plattelandsontwikkeling is dit een reeks activiteiten of projecten die bijdragen tot een of meer prioriteiten van de Unie op het gebied van plattelandsontwikkeling.

Prioriteiten van de Unie: voor plattelandsontwikkeling vastgelegde doelstellingen die bijdragen tot de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei. De Unie heeft zes prioriteiten op het gebied van landbouw, bosbouw en plattelandsgebieden die voornamelijk betrekking hebben op de bevordering van innovatie en concurrentievermogen, het herstel en de verbetering van ecosystemen, de ondersteuning van de overgang naar een koolstofarme en klimaatbestendige economie en de bevordering van sociale inclusie en de terugdringing van armoede.

Programmeringsdocumenten: programma's waarin de overkoepelende strategische doelstellingen die in de partnerschapsovereenkomsten tussen de Europese Commissie en de afzonderlijke lidstaten zijn vastgelegd, in investeringsprioriteiten, specifieke doelstellingen en, in een later stadium, concrete acties zijn opgesplitst. In het beleid inzake plattelandsontwikkeling worden ze programma's voor plattelandsontwikkeling genoemd. Bij de andere Europese structuur- en investeringsfondsen worden ze operationele programma's genoemd.

Rechtstreekse landbouwbetalingen: er worden rechtstreekse betalingen aan landbouwers gedaan ter ondersteuning van hun inkomen en ook als beloning voor hun productie van openbare goederen door middel van vergroening en in combinatie met cross-compliance.

Rio-indicatoren: door de OESO gebruikte codes om middelen te traceren die zijn gericht op mitigatie van en aanpassing aan klimaatverandering.

Tracering van klimaatgerelateerde uitgaven: monitoring van de vooruitgang in de richting van het streefdoel van 20 % door meting van de financiële bijdrage van fondsen aan dit streefdoel.

Vergroening: onderdeel van rechtstreekse landbouwbetalingen ter ondersteuning van landbouwpraktijken die gunstig zijn voor klimaat en milieu. Tot die praktijken behoren gewasdiversificatie, de instandhouding van blijvend grasland en de aanleg van milieuvriendelijke infrastructuur.

I

Klimaatverandering is een van de grootste uitdaging waarvoor de Europese Unie (EU) en regeringen over de hele wereld zich gesteld zien. Als antwoord op klimaatverandering en de daarmee gepaard gaande aanzienlijke investeringsbehoeften heeft de EU toegezegd ten minste 20 % van haar begroting voor 2014-2020 — dat wil zeggen een op de vijf euro — te besteden aan klimaatgerelateerde actie. Deze doelstelling maakt deel uit van het leiderschap van de EU op het gebied van klimaatactie.

II

Het streefdoel om een op de vijf euro aan klimaatgerelateerde actie te besteden moet worden bereikt door klimaatactie in verschillende EU-financieringsinstrumenten te integreren of te „mainstreamen”. Dit betekent dat geen speciaal financieringsinstrument wordt opgezet maar dat het doel moet worden verwezenlijkt door klimaatoverwegingen in beleidsterreinen en in de bijbehorende middelen uit de EU-begroting te integreren.

III

Wij hebben getracht te bepalen of het streefdoel om ten minste 20 % van de EU-begroting aan klimaatgerelateerde actie te besteden waarschijnlijk zal worden bereikt en of de gehanteerde aanpak waarschijnlijk waarde zal toevoegen doordat deze leidt tot meer en doelgerichtere financiering voor klimaatactie.

IV

We constateerden dat er ambitieus aan werd gewerkt en dat er over het geheel genomen vooruitgang was geboekt in de richting van het streefdoel. Er bestaat echter een ernstig risico dat het streefdoel van 20 % niet zal worden bereikt zonder grotere inspanningen om klimaatverandering aan te pakken. De uitvoering van het streefdoel heeft geleid tot meer en doelgerichtere financiering voor klimaatactie bij het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds. Bij het Europees Sociaal Fonds en op de gebieden landbouw, plattelandsontwikkeling en visserij is er echter geen sprake van een significante verschuiving in de richting van klimaatactie en niet alle potentiële mogelijkheden voor de financiering van klimaatgerelateerde actie zijn volledig verkend.

V

Volgens cijfers van de Commissie bedroeg het aandeel van de voor klimaatactie bestemde financiering tussen 2014 en 2016 gemiddeld 17,6 %. Al met al schat de Commissie dat er 18,9 % zou worden besteed aan klimaatactie, waarmee de doelstelling van 20 % niet zou worden gehaald.

VI

Wij schatten dat het klimaatfinancieringspercentage de resterende jaren van de huidige programmeringsperiode, dat wil zeggen 2017-2020, naar gemiddeld 22 % zou moeten stijgen om eind 2020 het globale streefdoel van 20 % te halen. Op de gebieden die de grootste bijdrage leveren, namelijk landbouw, plattelandsontwikkeling en onderzoek, bestaan er ernstige risico's dat dit percentage niet wordt gehaald. Indien de beoordeelde bijdrage van landbouw en plattelandsontwikkeling wordt berekend in overeenstemming met internationaal erkende methodologieën voor het beoordelen van het klimaatfinancieringsniveau, zou deze tot circa 33 miljard euro lager uitvallen. Wat onderzoek betreft, loopt het Horizon 2020-programma achter op de verwezenlijking van het streefdoel om 35 % toe te wijzen aan klimaatactie: de huidige bijdrage ervan is 24 %. De Commissie heeft geen gedetailleerd actieplan waarin wordt uiteengezet hoe zij van plan is de achterstand in te halen.

VII

De aanpak van de Commissie om het niveau van de financiering voor klimaatactie te beoordelen is gericht op het vaststellen van geplande uitgaven. Plannen monden echter niet noodzakelijkerwijs uit in daadwerkelijke uitgaven en deze aanpak levert geen uitgebreide informatie op over de bereikte resultaten. Daarnaast komen bij deze traceringsmethode de financiële effecten van de EU-uitgaven aan klimaatactie via financiële instrumenten niet volledig tot uitdrukking en evenmin wordt er onderscheid gemaakt tussen financiering voor mitigatie- en aanpassingsmaatregelen.

VIII

Onze belangrijkste aanbevelingen zijn dat er een deugdelijke meerjarige consolidatie moet worden uitgevoerd, dat er een uitgebreid rapportagekader moet worden opgezet en dat de behoeften op het gebied van klimaatverandering moeten worden beoordeeld. Wij bevelen ook aan dat overschattingen worden gecorrigeerd, dat er actieplannen worden opgesteld voor gebieden die achterop zijn geraakt en dat de feitelijke uitgaven en resultaten worden gemonitord. Ten slotte bevelen we aan dat alle potentiële mogelijkheden worden verkend om te zorgen voor een verdere, daadwerkelijke verschuiving in de richting van klimaatactie.

01

Klimaatverandering is een van de grootste uitdaging waarvoor de Europese Unie (EU) en regeringen over de hele wereld zich gesteld zien. Het klimaat van de aarde verandert door een hogere concentratie van bepaalde gassen, bekend onder de naam broeikasgassen, in de dampkring. Deze gassen werken als een deken die de hitte tegenhoudt en het aardoppervlak verwarmt als gevolg van wat het „broeikaseffect” wordt genoemd¹. Ongeveer 9 % van de broeikasgassen die in 2012 wereldwijd werden uitgestoten, was afkomstig uit de EU.

De twee kanten van klimaatactie: mitigatie van en aanpassing aan klimaatverandering

02

Er zijn twee elkaar aanvullende beleidsantwoorden op klimaatverandering: mitigatie en aanpassing. Bij de eerste aanpak, **mitigatie**, wordt getracht de oorzaken van klimaatverandering aan te pakken door broeikasgasemissies terug te dringen of te beperken, hoofdzakelijk door het energieverbruik te verminderen, de energie-efficiëntie te verbeteren en het aandeel van hernieuwbare energie te vergroten. Deze aanpak omvat ook inspanningen ter bescherming en verbetering van methoden voor broeikasgasvastlegging² en ter verbetering van bos- en landbouwpraktijken voor het behoud en de opslag van koolstof in de bodem en in bossen.

03

Hieronder wordt in **figuur 1** het belang van mitigatiemaatregelen getoond. Weergegeven wordt de voorspelde verandering voor de 21e eeuw in de oppervlaktetemperatuur ten opzichte van de gemiddelde temperaturen aan het eind van de 20e eeuw, uitgaande van het scenario van „business as usual” wat betreft koolstofemissies³.

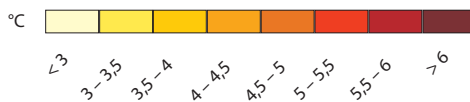
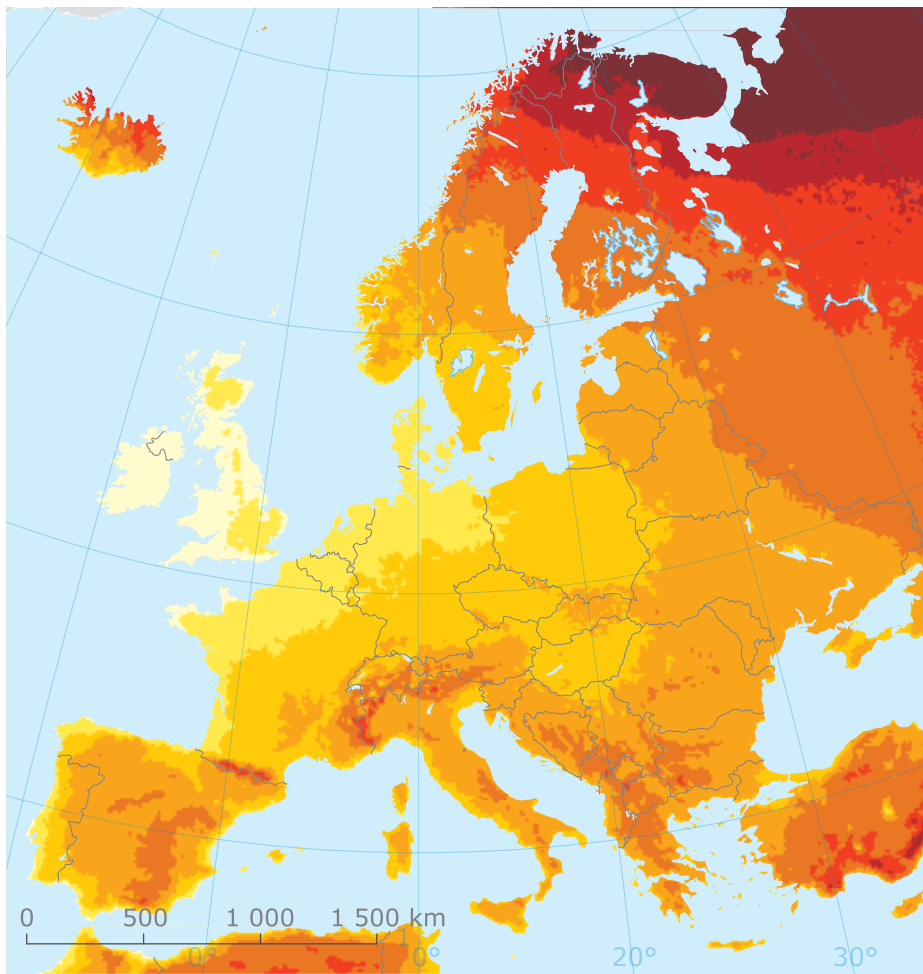
04

Bij de tweede aanpak van klimaatverandering, **aanpassing**, wordt beoogd te anticiperen op de ongunstige en in voorkomende gevallen positieve gevolgen van klimaatverandering die zullen optreden, en de juiste actie te ondernemen om potentiële schade te voorkomen of zo veel mogelijk te beperken. Ondanks de uitvoering van mitigatiemaatregelen zal de temperatuur van de aarde tot ten minste 2040 blijven stijgen, met welk broeikasgasemissiescenario er ook rekening wordt gehouden⁴. Dit betekent dat er zelfs in het meest optimistische scenario aanpassingsmaatregelen genomen zullen moeten worden.

- 1 Zie IPCC, [Core Writing Team, R.K. Pachauri en L.A. Meyer (red.)], „Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change”, Genève, Zwitserland, 2014, blz. 151.
- 2 Koolstofvastlegging is het proces waarbij broeikasgassen worden afgevangen en langdurig bewaard.
- 3 Bij het uitgangspunt „business as usual” wordt ervan uitgegaan dat de toekomstige trends die van het verleden volgen en dat het beleid niet wordt gewijzigd. Zie <http://www.ipcc.ch/ipccreports/tar/wg3/index.php?idp=286>
- 4 Zevende milieuactieprogramma (Besluit nr. 1386/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013) en IPCC 2013.

Figuur 1

Voorspelde veranderingen in de oppervlaktetemperatuur in de EU voor 2071-2100



In de figuur zijn de voorspelde veranderingen in de gemiddelde jaartemperatuur voor 2071-2100 ten opzicht van 1971-2000 weergegeven (koolstofemissies bij „business as usual”). De voorspelde veranderingen zijn gebaseerd op het gemiddelde van een multimodel-ensemble waarbij gebruik wordt gemaakt van een scenario met hoge emissies dat is vastgesteld door de Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering.

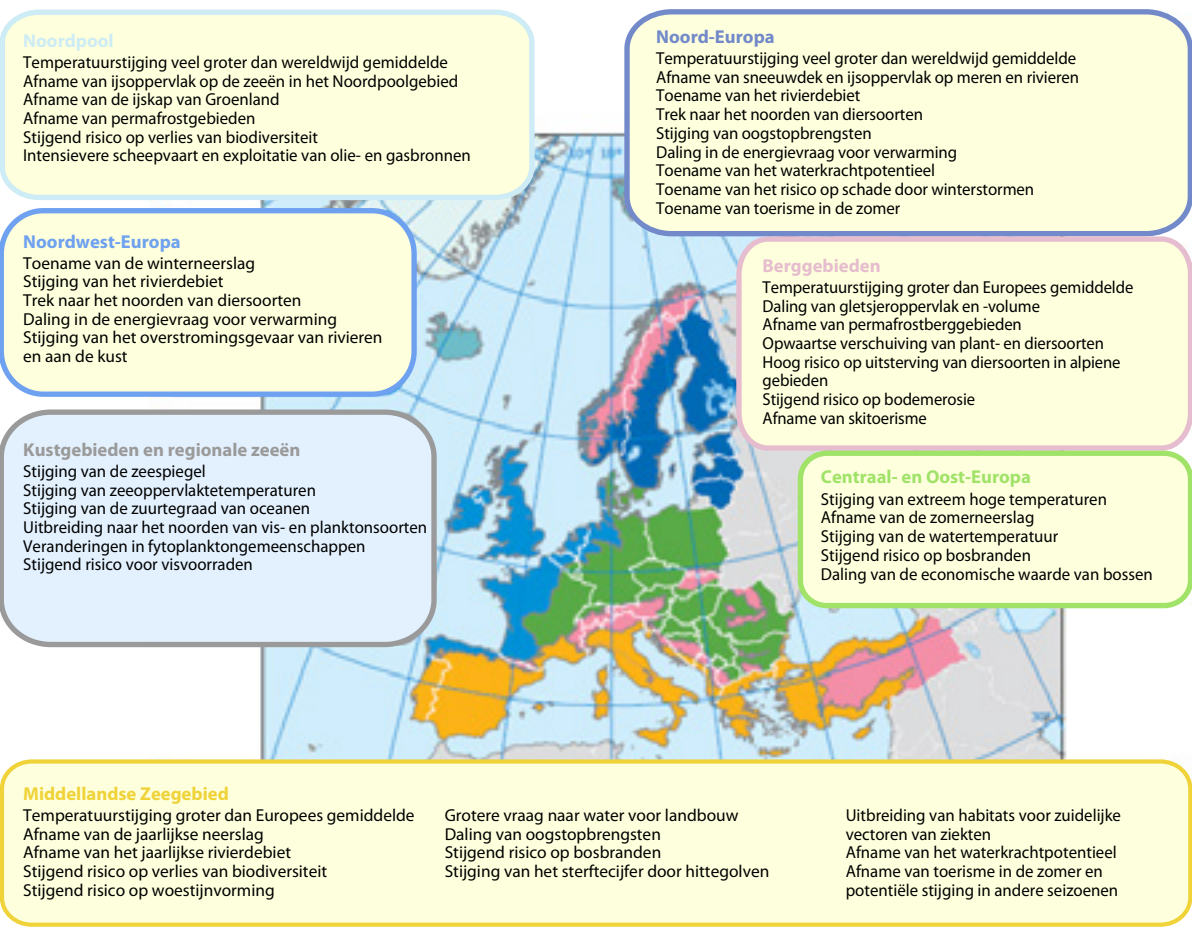
Bron: Europees Milieuagentschap
 (<http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/projected-change-in-annual-mean>)

05

Aanpassingsmaatregelen zijn afhankelijk van de effecten van klimaatverandering. Dergelijke effecten kunnen aanzienlijk verschillen per geografische locatie. Ze omvatten bijvoorbeeld overstromingen, stijgingen van de zeespiegel, droogte en woestijnvorming en een verlies van biodiversiteit (zie **figuur 2**).

Figuur 2

Belangrijkste waargenomen en voorspelde effecten van klimaatverandering voor de belangrijkste regio's in Europa



Bron: Europees Milieuagentschap, 2012.

Inleiding

06

De internationale overeenkomst inzake klimaatverandering, die eind 2015 in Parijs werd aangenomen, is de eerste bindende universele overeenkomst om klimaatverandering te bestrijden⁵. Er wordt een transparantiekader in vastgelegd om de vorderingen van landen ter verwezenlijking van hun afzonderlijke streefdoelen voor het terugdringen van broeikasgassen te traceren⁶.

07

Zelfs voor de vaststelling van de Overeenkomst van Parijs had de EU zich er al toe verbonden haar emissies in 2020 met ten minste 20 % te hebben teruggedrongen ten opzichte van het niveau van 1990 en in 2030 met 40 %. Zij heeft ook een langetermijndoelstelling voor 2050 vastgesteld (zie **tekstvak 1**). Volgens de laatste schattingen⁷ lag de totale uitstoot van broeikasgassen in de EU in 2014 ongeveer 24 % onder het niveau van 1990, hoewel dit ten dele was toe te schrijven aan de impact van de economische crisis.

De verbintenis van de EU om 20 % van haar begroting aan klimaatactie te besteden

08

Als antwoord op de aanzienlijke investeringsbehoeften in samenhang met klimaatverandering heeft de EU ermee ingestemd om ten minste 20 % van haar begroting voor 2014-2020 — dat wil zeggen een op de vijf euro — te besteden aan klimaatgerelateerde actie⁸. Dit doel maakt deel uit van het leiderschap van de EU op het gebied van klimaatactie, dat de Commissie als onontbeerlijk beschouwt voor het succes van de internationale overeenkomst inzake klimaatverandering van 2015⁹. Volgens onze schattingen komt het streefdoel overeen met een toezegging van ongeveer 212 miljard euro¹⁰. Volgens de Commissie zou door deze verbintenis het geschatte indicatieve aandeel van klimaatgerelateerde uitgaven van 6-7 % in de EU-begroting van 2007-2013 verdrievoudigen¹¹.

09

De Commissie besloot om klimaatactie te „mainstreamen” ofwel te integreren in alle beleidsterreinen, waaronder verschillende EU-financieringsinstrumenten. Dit omvatte het vaststellen van het streefdoel om een op de vijf euro binnen het meerjarig financieel kader 2014-2020 van de EU te besteden aan klimaatgerelateerde actie¹². Dit betekent dat geen speciaal financieringsinstrument wordt opgezet maar dat de doelstellingen in verband met de mitigatie en aanpassing van klimaatverandering moeten worden bereikt door de daarmee samenhangende kwesties te integreren in beleidsterreinen en in de bijbehorende middelen uit de EU-begroting. Dit kan worden bereikt door meer uit te geven aan bestaande klimaatgerelateerde programma's, bestaande programma's aan te passen of nieuwe programma's en elementen te creëren, zoals selectiecriteria die meer gericht zijn op onderwerpen in samenhang met klimaatverandering.

- 5 De Overeenkomst van Parijs treedt in werking op de dertigste dag na de datum waarop ten minste 55 partijen bij het Verdrag die in totaal goed zijn voor naar schatting ten minste 55 % van de totale mondiale uitstoot van broeikasgassen, hun akten van bekrachtiging, aanvaarding, goedkeuring of toetreding bij de depositaris hebben ingediend. De vervulling van de voorwaarden vond op 5 oktober 2016 plaats toen de EU haar kennisgeving van ratificatie deponeerde. De overeenkomst treedt op 4 november 2016 in werking. Op 17 oktober 2016 hadden 81 van de 197 partijen bij de overeenkomst die geratificeerd (http://unfccc.int/paris_agreement/items/9444.php).
- 6 Artikel 13 van de Overeenkomst van Parijs in het verslag van de conferentie van de partijen over haar 21e zitting, gehouden te Parijs van 30 november tot 13 december 2015, van 29 januari 2016 met referentie FCCC/CP/2015/10/add. 1.
- 7 <http://www.eea.europa.eu/publications/european-union-green-house-gas-inventory-2016>
- 8 COM(2011) 500 definitief van 29 juni 2011 „Een begroting voor Europa 2020 — Deel II”, blz. 13.
- 9 COM(2013) 167 final van 26 maart 2013 „De internationale overeenkomst inzake klimaatverandering van 2015: het internationale klimaatsbeleid na 2020 vorm geven”.
- 10 Geschat op 20 % van 1 062,6 miljard euro, wat overeenkomt met de totale vastleggingen van het meerjarig financieel kader 2014-2020 tegen het huidige prijsniveau.
- 11 Zie het jaarlijks activiteitenverslag 2014 van directoraat-generaal Klimaatactie, blz. 16.
- 12 Dit streefdoel omvat geen gebieden die buiten de EU-begroting vallen, zoals de leningen van de Europese Investeringsbank. De Europese Investeringsbank heeft zichzelf tot doel gesteld om minimaal 25 % van al haar leningen voor klimaatactie vast te leggen, alsmede een aandeel van 35 % in zijn investeringen in ontwikkelingslanden.

EU-streefdoelen voor het terugdringen van broeikasgasemissies

- **In 2020**¹³:
 - vermindering van broeikasgasemissies van 20 % (ten opzichte van het niveau van 1990);
 - aandeel van hernieuwbare energie in het energieverbruik van 20 %;
 - 20 % hogere energie-efficiëntie.
- **In 2030**¹⁴:
 - vermindering van de broeikasgasemissies van ten minste 40 % (ten opzichte van het niveau van 1990);
 - aandeel van hernieuwbare energie in het energieverbruik van ten minste 27 %;
 - indicatief streefdoel om de energie-efficiëntie met minstens 27 % te verbeteren vergeleken met de prognoses van toekomstig energieverbruik¹⁵.
- De EU beoogt haar broeikasgasemissies **in 2050**¹⁶ met tussen de 80 % en 95 % verlaagd te hebben ten opzichte van 1990 in alle belangrijkste sectoren.

13 COM(2008) 30 definitief van 23 januari 2008, „Naar 20-20 in 2020 — Kansen van klimaatverandering voor Europa” (klimaat- en energiepakket 2020).

14 COM(2014) 15 final van 22 januari 2014, „Een beleidskader voor klimaat en energie in de periode van 2020 tot 2030” (klimaat- en energiekader 2030).

15 Het streefdoel voor energie-efficiëntie voor 2030 zal in 2020 worden herzien, waarbij rekening wordt gehouden met een streefdoel van 30 %.

16 COM(2011) 112 definitief van 8 maart 2011, „Routekaart naar een concurrerende koolstofarme economie in 2050”. De Europese Raad en het Europees Parlement hebben de door de Commissie voorgestelde aanpak in februari 2013, respectievelijk maart 2013 goedgekeurd.

Functies en verantwoordelijkheden bij het mainstreamen van klimaatactie

10

Elk directoraat-generaal van de Commissie is verantwoordelijk voor het integreren van klimaatactie in zijn eigen uitgavenprogramma's en voor de uitvoering ervan, waar passend in samenwerking met de lidstaten.

11

Directoraat-generaal Klimaat voorziet andere directoraten-generaal van de Commissie van kennis en advies over klimaatactie.

12

Directoraat-generaal Begroting coördineert de voorbereidende werkzaamheden voor de toewijzing van middelen aan het klimaat in de begrotingen, en verzamelt en presenteert de informatie in samenhang daarmee. Het secretariaat-generaal van de Commissie speelt een coördinerende rol en zorgt voor de algemene consistentie van de EU-acties, waaronder het mainstreamen van beleidslijnen.

13

De precieze verantwoordelijkheden van de Commissie en de lidstaten variëren naargelang een beleidsterrein onder gedeeld beheer valt¹⁷ of onder rechtstreeks beheer door de Commissie. Bij deze laatste beheersmethode beheert de Commissie programma's zelf, waaronder het leeuwendeel van het Horizon 2020-programma¹⁸ en het Life-programma¹⁹.

14

Onder gedeeld beheer beoordeelt en bespreekt de Commissie doelstellingen, acties en gekozen indicatoren en keurt zij de door de lidstaten opgestelde en ingediende programmeringsdocumenten goed. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor het ontwerpen, uitvoeren en monitoren van de in de programma's opgenomen maatregelen. De programma's van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) bevatten een indicatief steunbedrag dat is bedoeld voor de verwezenlijking van de doelstelling inzake klimaatverandering, terwijl de Commissie dit bedrag bij rechtstreekse landbouwbetalingen centraal berekent.

- 17 Terreinen onder gedeeld beheer omvatten voornamelijk de Europese structuur- en investeringsfondsen en rechtstreekse betalingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.
- 18 Het **Horizon 2020**-onderzoeksprogramma wordt beheerd door directoraat-generaal Onderzoek. Circa 25 % van de Horizon 2020-begroting wordt rechtstreeks door de Commissie beheerd, terwijl 75 % wordt beheerd door uitvoeringsorganen.
- 19 Het **LIFE**-uitgavenprogramma wordt rechtstreeks door directoraat-generaal Milieu beheerd (het subprogramma voor milieu) en door directoraat-generaal Klimaat (het subprogramma voor klimaatactie), hoewel de uitvoeringstaken voor het beheer van projecten aan een agentschap zijn gedelegeerd.

De context van klimaatmainstreaming in het kort

- o Klimaatactie verwijst naar maatregelen gericht op een vermindering van broeikasgasemissies (mitigatie) en op aanpassing aan de gevolgen van de opwarming van de aarde (aanpassing). Beide soorten maatregelen zijn noodzakelijk en vullen elkaar aan.
- o De EU speelt een toonaangevende rol op het gebied van wereldwijde klimaatactie en haar acties hebben bijgedragen tot de totstandkoming van de ambitieuze internationale overeenkomst die in Parijs werd gesloten.
- o Het mainstreamen van klimaatactie in bestaand beleid en het traceren van klimaatrelevante uitgaven is een proces waarbij de Commissie en de lidstaten moeten samenwerken.
- o De vaststelling van de doelstelling om een op de vijf euro van de EU-begroting 2014-2020 te besteden aan klimaatactie is een van de manieren waarop de EU het klimaatrelevante karakter van EU-uitgaven probeert te vergroten.
- o Bij de aanpak is beoogd rekening te houden met verschillende EU-beleidslijnen en -programma's, alsmede met geografische bijzonderheden.

Reikwijdte en aanpak van de controle

15

15

Wij hebben getracht te bepalen of het streefdoel om ten minste 20 % van de EU-begroting aan klimaatgerelateerde actie te besteden waarschijnlijk zal worden gehaald en of de gehanteerde aanpak waarschijnlijk waarde zal toevoegen.

16

In het bijzonder hebben wij geprobeerd de volgende vragen te beantwoorden:

- Ligt de actie op koers met het oog op het behalen van het globale streefdoel?
- Zal het streefdoel waarschijnlijk waarde toevoegen doordat het leidt tot meer en doelgerichte financiering van klimaatactie?

17

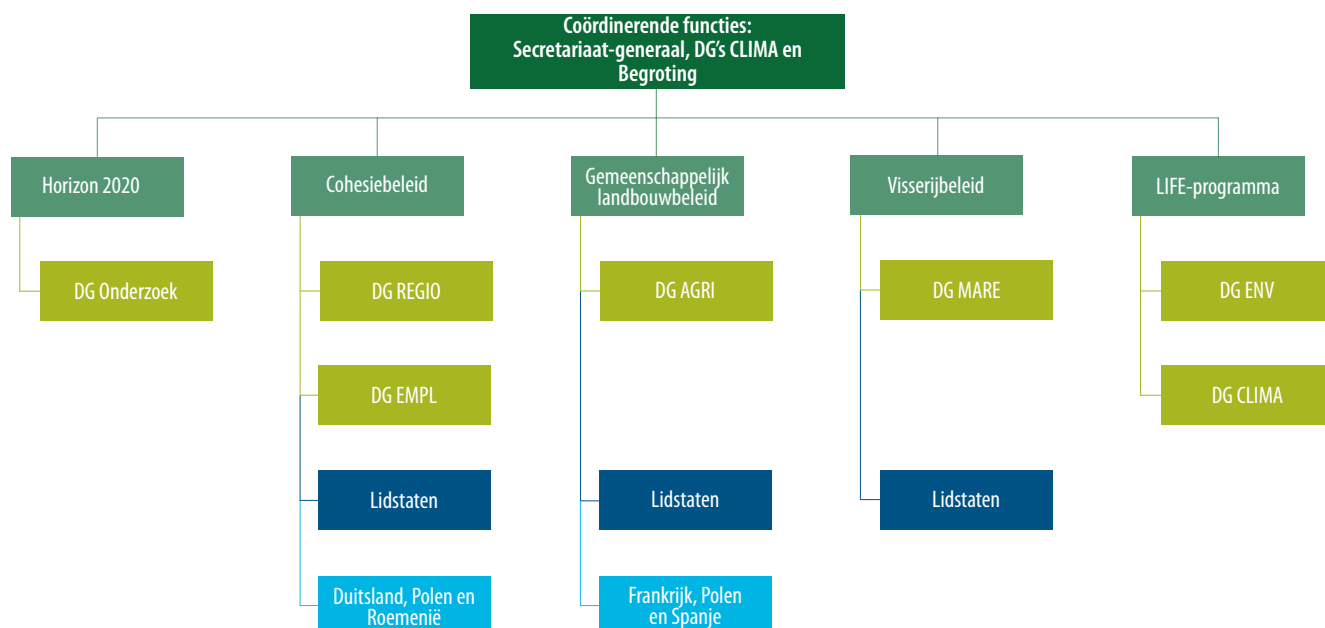
Wij stelden controlecriteria vast betreffende het ontwerp, de uitvoering, monitoring en evaluatie van EU-uitgaven voor de mitigatie van en aanpassing aan klimaatverandering. De criteria werden ontwikkeld op basis van EU-beleidsdocumenten, wetgeving, richtsnoeren van de Commissie, besluiten van de Raad, studies en andere publicaties. Ook raadpleegden wij deskundigen van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling en de Europese Investeringsbank (EIB) over mainstreaming en traceringsmethoden, en hebben wij bestaande literatuur onderzocht.

18

Figuur 3 bevat een overzicht van de gecontroleerde begrotingsterreinen en gecontroleerden. De gecontroleerde terreinen — Horizon 2020, het cohesiebeleid, het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het visserijbeleid en het Life-programma — zijn goed voor ongeveer 78 % van de geplande vastleggingen voor het meerjarig financieel kader 2014-2020 en ongeveer 85 % van de voor die periode geplande klimaatfinanciering.

Figuur 3

Overzicht van gecontroleerde begrotingsterreinen en gecontroleerden



Bron: Europese Rekenkamer.

19

Onze controlewerkzaamheden waren gericht op het algehele systeem dat op het niveau van de Commissie was opgezet en op twee gebieden onder gedeeld beheer: cohesiebeleid en het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Samen zijn deze gebieden goed voor twee derde van de EU-begroting en drie vierde van het globale streefdoel voor klimaatfinanciering in het meerjarig financieel kader 2014-2020. Tussen oktober 2015 en februari 2016 legden we controlebezoeken af in Polen in verband met het cohesiebeleid en het gemeenschappelijk landbouwbeleid, in Duitsland en Roemenië met het oog op het cohesiebeleid, en in Frankrijk en Spanje voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid. In onze steekproef werd rekening gehouden met de materialiteit van de uitgaven, de hoeveelheid broeikasgasemissies en met aanpassingsuitdagingen. In elke lidstaat onderzochten we het algemene programmeringskader, met inbegrip van op nationaal en regionaal niveau vastgestelde programma's²⁰. Op het niveau van de Commissie hebben we soortgelijke controlewerkzaamheden uitgevoerd voor Horizon 2020, het visserijbeleid en het Life-programma.

20 Op het gebied van het cohesiebeleid werden de regionale programma's voor Saksen en Noordrijn-Westfalen in Duitsland en voor Silezië in Polen aan een nader onderzoek onderworpen. Op het gebied van het beleid inzake plattelandsontwikkeling werden de regionale programma's voor Rhône-Alpes in Frankrijk en Andalusië in Spanje onderzocht.

Reikwijdte en aanpak van de controle

20

Wij verzamelden en onderzochten controle-informatie in het licht van de controlecriteria door middel van schriftelijke vragenlijsten, interviews met ambtenaren uit de lidstaten en de Commissie, alsmede analyses van bewijsstukken en gegevens.

21

In dit verslag wordt ook ingegaan op het in 2015 en 2016 door het Europees Parlement gedane voorstel om door ons te laten controleren hoe er werd gewerkt aan de verwezenlijking van het overeengekomen streefdoel van 20 % klimaatmainstreaming.

22

Omdat de uitgaven in de periode 2014-2020 nog in een vroeg stadium verkeren, is dit verslag gericht op de geplande uitgaven en niet op de daadwerkelijke uitgaven op projectniveau. Wij hebben geen uitgaven geanalyseerd die niet samenhangen met het klimaat, en evenmin hebben we de potentieel ongunstige milieueffecten veroorzaakt door EU-steun onderzocht²¹. Andere klimaatgerelateerde uitgaven buiten de EU-begroting vielen ook buiten de reikwijdte van de controle. Daarom bevat dit verslag geen beoordeling van de algemene effecten van het EU-beleid op het klimaat, de prestaties van de EU in het licht van haar klimaat- en energiestreefdoelen voor 2020 en 2030 of het optimale niveau van EU-klimaatfinanciering.

23

Ook hebben we, waar dit mogelijk was, voorbeelden vastgesteld van goede praktijken of praktische casestudy's.

21 Bijvoorbeeld de voor wegen of luchtvaart verstrekte financiering die leidt tot een stijging van broeikasgasemissies.

In het algemeen is er vooruitgang geboekt, maar er bestaat een ernstig risico dat het streefdoel van 20 % niet zal worden gehaald

24

In dit gedeelte wordt de algemene door de Commissie gehanteerde aanpak voor het integreren van het streefdoel inzake klimaatactie in de EU-begroting en de tot dusver geboekte vooruitgang beoordeeld. We hebben geanalyseerd of:

- er een plan was voor de wijze waarop het globale streefdoel zal worden gerealiseerd;
- of er een passende traceringsmethode is opgezet op basis van internationaal erkende methodologieën (zie bijv. de paragrafen 34-36);
- vorderingen waren gerapporteerd op basis van betrouwbare en relevante informatie.

Een collectieve verbintenis, waarbij de verwachting is dat bepaalde financieringsinstrumenten meer dan 20 % bijdragen

25

Wij onderzochten of de Commissie een plan had uitgewerkt waarin werd uiteengezet welke gebieden van de begroting moesten bijdragen en in welke mate. Dergelijke individuele streefdoelen moeten zijn vastgelegd voor specifieke begrotingsterreinen op basis van een deugdelijke beoordeling van het potentieel en de investeringsbehoeften op dat gebied om ervoor te zorgen dat investeringen worden ondersteund in gevallen waarin ze het hardst nodig zijn. Tegelijkertijd moet er rekening worden gehouden met het daadwerkelijke potentieel van beleidsterreinen om een bijdrage te leveren door middel van de uitvoering van klimaatgerelateerde maatregelen, bijvoorbeeld door de belangrijkste doelstellingen en opzet daarvan. De berekening die werd gebruikt om de uitgaven voor klimaatactie te meten, moet op een transparant systeem zijn gebaseerd.

26

Het streefdoel van „ten minste 20 %” van de EU-uitgaven was een politieke keuze (zie paragraaf 8). De Commissie rechtvaardigde klimaatmainstreaming, waaronder het niveau van het streefdoel, door te verwijzen naar haar doel om de uitdaging aan te gaan die wordt gevormd door klimaatverandering en de substantiële investeringsbehoeften voor klimaatactie, met name die in samenhang met de uitvoering van de klimaat- en energiestreefdoelen voor 2020. Wij konden echter geen duidelijke bewijsstukken vinden waarin deze investeringsbehoeften werden gekwantificeerd.

27

De Commissie heeft geschat dat 6 % tot 7 % van de EU-begroting voor 2007-2013 werd besteed aan klimaatactie (zie paragraaf 8). Omdat er in de periode 2007-2013 geen procedure bestond voor het monitoren van uitgaven aan klimaatactie, waren we niet in staat om te bepalen of en in welke mate het streefdoel van 20 % een extra inspanning voor 2014-2020 zou vergen.

28

Het streefdoel van 20 % is van toepassing op de hele EU-begroting gedurende de hele periode 2014-2020 en betreft dus geen jaarlijks streefdoel. In **tabel 1** zijn de belangrijkste begrotingsterreinen weergegeven die bijdragen tot de verwezenlijking van het streefdoel van 20 %.

Tabel 1 Gecontroleerde begrotingsterreinen in het meerjarig financieel kader 2014-2020 en de daarmee samenhangende klimaatfinancieringsprognoses van de Commissie

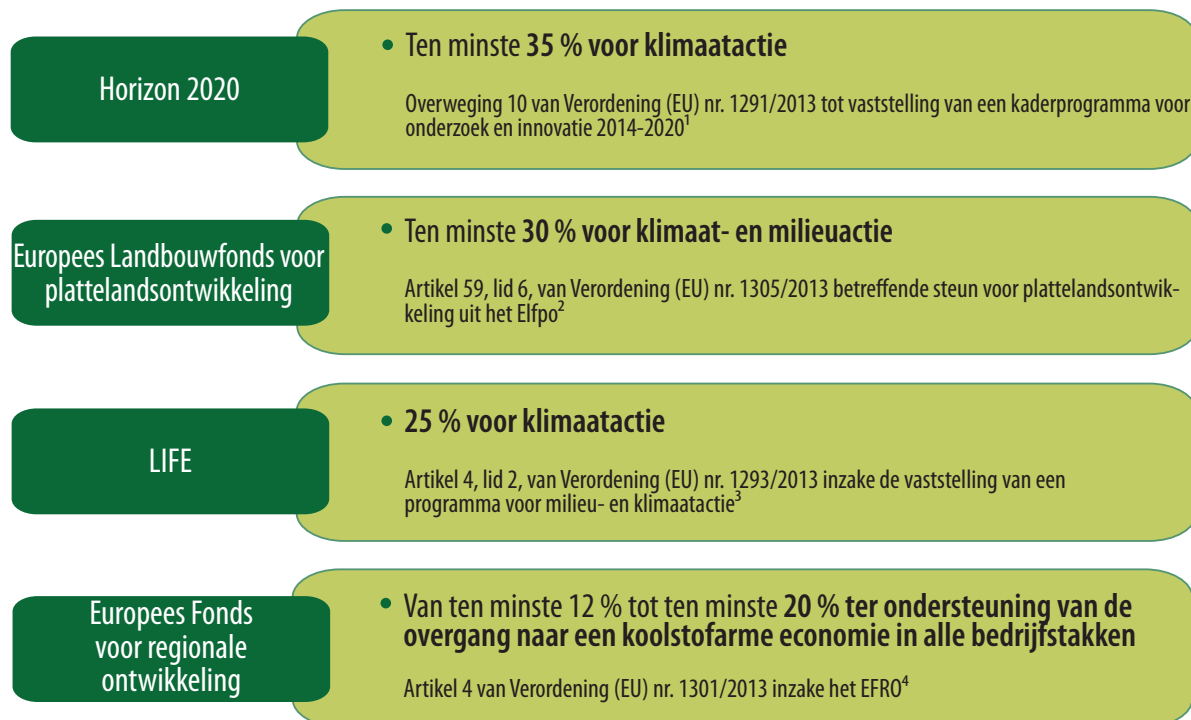
Gecontroleerd begrotingsterrein	Geplande uitgaven 2014-2020 (miljard euro)	Gepland streefdoel van klimaatfinanciering 2014-2020 (%)	Geplande klimaatfinanciering in 2014-2020 (miljard euro)
Rubriek 1a — Onderzoek (Horizon 2020)	74,9	≥ 35,0	16,6
Rubriek 1b — Cohesiefonds	63,3	28,4	18,0
Rubriek 1b — Europees Sociaal Fonds	91,4	1,2	1,1
Rubriek 1b — Europees Fonds voor regionale ontwikkeling	200,3	18,5	37,0
Rubriek 2 Europees Landbouwarantiefonds (rechtstreekse landbouwbetalingen)	288,0	16,3	47,0
Rubriek 2 Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling	99,5	57,5	57,2
Rubriek 2 Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij	6,4	15,6	1,0
Rubriek 2 Life	3,5	49,3	1,6
EU-BEGROTING	1 062,6	≥ 20,0	212,5
Aandeel van gecontroleerde begrotingsterreinen in de EU-begroting	77,9 %		84,5 %

Bron: schattingen van de Europese Rekenkamer, gebaseerd op programmaverklaringen van de Commissie, programmeringsdocumenten, gegevens van de Commissie, verordeningen en het meerjarig financieel kader 2014-2020.

29

Wij constateerden dat de medewetgevers, te weten het Europees Parlement en de Commissie, op verschillende belangrijke begrotingsgebieden streefdoelen hadden vastgelegd door ze op te nemen in de wetgeving die van toepassing is op de desbetreffende financieringsinstrumenten (zie **figuur 4**). Deze worden ofwel gepresenteerd in de preambule van de wetteksten, ofwel als juridisch bindende streefdoelen waarop de geplande streefdoelen in **tabel 1** gebaseerd zijn; in het laatste geval vormen ze een verplicht minimum.

Figuur 4 Streefdoelen in verordeningen die klimaatmainstreaming ondersteunen



- Verordening (EU) nr. 1291/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van Horizon 2020 — het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie (2014-2020) en tot intrekking van Besluit nr. 1982/2006/EG (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 104).
- Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 487).
- Verordening (EU) nr. 1293/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake de vaststelling van een programma voor het milieu en klimaatactie (Life) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 614/2007 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 185).
- Verordening (EU) nr. 1301/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 betreffende het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en specifieke bepalingen met betrekking tot de doelstelling „Investeren in groei en werkgelegenheid”, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1080/2006 (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 289).

Bron: Europese Rekenkamer, op basis van de desbetreffende verordeningen.

Opmerkingen

30

Wij constateerden dat de middelen die waren gegenereerd bij de handhaving van de in de wetgeving opgenomen streefwaarden, bedoeld waren om een aanzienlijke bijdrage te leveren tot de verwezenlijking van de klimaatactiedoelstelling. Wij schatten dat deze verwachte bijdrage 38 % vormt van het bedrag dat nodig is voor het globale streefdoel om ten minste 20 % van de EU-begroting in de periode 2014-2020 te besteden aan klimaatactie.

31

De afwezigheid van specifieke streefdoelen in andere substantiële delen van de EU-begroting maakt het moeilijker voor de Commissie om het streefdoel van 20 % te halen. Zo zijn er op het begrotingsterrein Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid drie financieel belangrijke programma's²² waarvoor, in tegenstelling tot het Horizon 2020-programma op dit begrotingsterrein, geen streefdoelen voor klimaatfinanciering zijn vastgelegd.

32

Er is echter nooit een globaal plan ontwikkeld waarin wordt uiteengezet welke financieringsinstrumenten zouden kunnen bijdragen en in welke mate (zie paragraaf 26 en **tabel 1**). Dit zal waarschijnlijk niet de beste manier blijken te zijn voor het bepalen van de bijdrage die uitgavenprogramma's van verschillende aard aan klimaatactie moeten leveren.

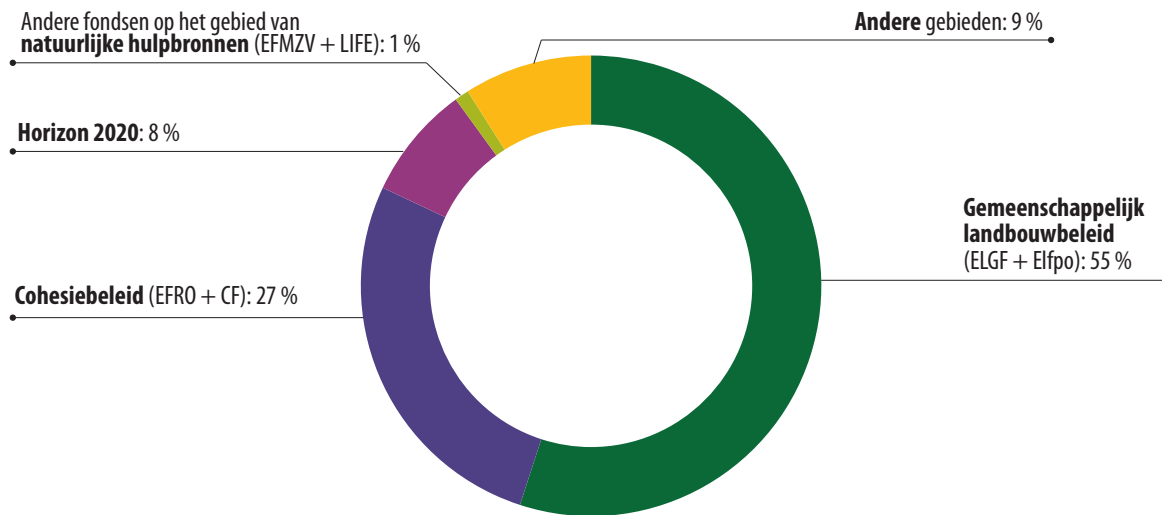
33

Sinds 2014 is in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het cohesiebeleid het meeste uitgegeven aan klimaatactie (zie **figuur 5**). De landbouw- en plattelandsontwikkelingsfondsen, namelijk het ELGF en het Elfpo, spelen een essentiële rol bij de inspanningen om het streefdoel te bereiken. De Commissie heeft geraamd dat deze respectievelijk 47 miljard euro en 57,2 miljard euro aan klimaatfinanciering zullen bijdragen. De Commissie schatte dat 51,9 % van de klimaatfinanciering die binnen het meerjarig financieel kader 2014-2020 is gepland, afkomstig zal zijn van landbouwfondsen, wat meer is dan hun aandeel van 37,7 % in de EU-begroting.

22 Het Europees programma voor aardobservatie (bekend als Copernicus), de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen en het Programma voor het concurrentievermogen van ondernemingen en kleine en middelgrote ondernemingen. De Commissie verwacht dat deze drie programma's zullen voorzien in 43 % van de klimaatfinanciering op dit begrotingsgebied.

Figuur 5

Klimaatfinanciering in 2014-2016 per EU-begrotingsterrein



Bron: programmaverklaringen van de Commissie inzake de ontwerpbegrotingen van 2014, 2015 en 2016.

De traceringsmethode van de Commissie berust weliswaar op internationale methodologieën, maar vertoont tekortkomingen

34

Sommige maatregelen dragen meer bij tot de mitigatie van en aanpassing aan klimaatverandering dan andere. Daarom moest er een systeem worden ontworpen om vast te kunnen stellen welke acties mochten meetellen voor het streefdoel van 20 %. De Commissie gebruikte een internationaal erkende methodologie als basis, namelijk de „Rio-indicatoren” van de OESO, waarmee categorieën worden toegewezen aan uitgaven op grond van de in **tabel 2** genoemde regels. De traceringsmethode van de EU is een systeem voor het wegen van de bijdrage van verschillende financieringsinstrumenten en beleidsterreinen aan klimaatactie door de vaststelling van drie categorieën uitgaven. Om deze „Rio-indicatoren” om te zetten in financiële gegevens, werden EU-klimaatcoëfficiënten van 0 %, 40 % en 100 % toegepast op de EU-uitgaven volgens specifieke regels voor de verschillende uitgaventerreinen.

Tabel 2 OESO-categorieën en EU-klimaatcoëfficiënten

Toepasselijke categorie	OESO		EU	
	Activiteitscategorieën	EU-klimaatcoëfficiënten	Voorbeeld: Bij Europese structuur- en investeringsfondsen gebruikte criteria	
2	Uitgaven voor activiteiten waarbij het klimaat de belangrijkste (primaire) doelstelling is.	100 %	De steun levert een aanzienlijke bijdrage aan de doelstellingen inzake klimaatverandering.	
1	Uitgaven voor activiteiten waarbij het klimaat een belangrijke, maar niet de belangrijkste doelstelling is.	40 %	De steun levert een bescheiden bijdrage aan de doelstellingen inzake klimaatverandering.	
0	De uitgaven zijn niet gericht op klimaatdoelstellingen.	0 %	De steun draagt niet bij tot deze doelstellingen of de bijdrage is onbetekend.	

Bron: Handbook on the OECD-DAC Climate Markers, <http://www.oecd.org/dac/stats/48785310.pdf>; artikel 8 van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 houdende gemeenschappelijke bepalingen voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 320).

35

De gecontroleerde directoraten-generaal van de Commissie en lidstaten vonden de toepassing van deze drie klimaatcoëfficiënten een pragmatische aanpak voor het traceren van klimaatuitgaven. Wij constateerden echter twee belangrijke tekortkomingen in het traceringsstelsel:

- Bij op bepaalde gebieden toegepaste EU-klimaatcoëfficiënten werd systematisch het conservativiteitsbeginsel, dat door de Wereldbank is ontwikkeld om overschattingen bij klimaatfinanciering te vermijden (zie **tekstvak 2**) niet in acht genomen (zie de paragrafen 51-59). Deze nalatigheid leidde tot overschattingen van de aan klimaatactie toegekende bedragen.
- In de verordening inzake de Europese structuur- en investeringsfondsen wordt een aanpak gehanteerd die afwijkt van de OESO-categorieën; de 100 %-coëfficiënt wordt toegepast op steun die een aanzienlijke bijdrage levert op het gebied van klimaatverandering, terwijl de 40 %-coëfficiënt een bescheiden bijdrage weergeeft. De toekenning van de hoogste weging aan bijdragen die slechts „aanzienlijk” zijn in plaats van aan die waarvan klimaatverandering de primaire doelstelling is, verhoogt het aantal gevallen waarin de maximumcoëfficiënt kan worden gebruikt. Hierdoor ontstaat het risico dat klimaatgerelateerde bedragen worden overschat.

36

Wij constateerden tekortkomingen in de rapportageregelingen. In tegenstelling tot andere internationale systemen (zie **tekstvak 2**) verstrekt het tracerings-systeem van de EU geen informatie over de bedragen die zijn besteed aan de mitigatie van en aanpassing aan klimaatverandering²³.

23 Volgens de Commissie is de enige uitzondering daarop de op externe instrumenten toegepaste tracering van klimaatgerelateerde uitgaven, zoals gerapporteerd door directoraat-generaal Internationale Samenwerking en Ontwikkeling aan de OESO. Wij hebben dit gebied gecontroleerd in Speciaal verslag nr. 17/2013 „EU-klimaatfinanciering in de context van externe steun” (<http://eca.europa.eu>).

Tekstvak 2

Door internationale actoren ontwikkelde beginselen voor het traceren van klimaatfinanciering

De „Common Principles for Climate Mitigation Finance Tracking”, ontwikkeld door de gemeenschappelijke groep inzake klimaatfinanciering van de multilaterale ontwikkelingsbanken²⁴ en de International Development Finance Club omvatten het conservativiteitsbeginsel, dat voorschrijft dat in gevallen waarin gegevens niet beschikbaar zijn, iedere onzekerheid moet worden uitgesloten door toepassing van het **conservativiteitsbeginsel**, waarbij de voorkeur wordt gegeven aan onderrapportage boven overrapportage van klimaatfinanciering.

De EIB heeft dit beginsel geïntegreerd in zijn algemene beginselen voor de registratie van zijn leningen ten behoeve van klimaatactie:

Geloofwaardigheid: het registratiesysteem moet de geloofwaardigheid van de rapportage van de bank inzake klimaatactie intact houden en dus zal in geval van twijfel of onzekerheid omtrent klimaateffecten worden aangenomen dat deze worden uitgesloten.

De overige algemene beginselen van de EIB zijn dat, voor zover mogelijk, slechts **de klimaatrelevante onderdelen van projecten en programma's** geregistreerd mogen worden en dat **mitigatie en aanpassing** afzonderlijk moeten worden geregistreerd.

24 De Afrikaanse Ontwikkelingsbank, de Aziatische Ontwikkelingsbank, de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling, de Europese Investeringsbank, de Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank, en de Internationale Financieringsmaatschappij, Wereldbank van de Wereldbankgroep.

Bron: Common Principles for Climate Mitigation Finance Tracking, 31 maart 2015. Europese Investeringsbank, EIB Climate Strategy, Mobilising finance for the transition to a low-carbon and climate-resilient economy, 22 september 2015.

Opmerkingen

37

In 2014 stelde de Commissie voor de uitgaven via financiële instrumenten in het kader van de Europese structuur- en investeringsfondsen minstens te verdubbelen voor de programmeringsperiode 2014-2020²⁵. Uit deze fondsen zal ongeveer 21 miljard euro zal worden toegewezen aan financiële instrumenten²⁶. Het is de bedoeling dat dergelijke financiële instrumenten revolveren en een multiplier-effect hebben, waarbij extra investeringen worden gegenereerd. Zo is de EU-bijdrage van 10 miljoen euro in 2016 aan de Financieringsfaciliteit natuurlijk kapitaal²⁷ opgenomen in de tracering van klimaatgerelateerde uitgaven. De daadwerkelijke bijdrage van deze faciliteit zou tien keer hoger kunnen zijn²⁸. Bij het traceren van de vooruitgang in de richting van 20 % in de EU-kernbegroting komen de financiële effecten van de EU-uitgaven aan klimaatactie niet volledig tot uitdrukking.

38

Tegelijkertijd stelden we een potentiële overschatting vast van de bijdrage van de Financieringsfaciliteit natuurlijk kapitaal aan klimaatactie. Dit komt doordat er ook mee kan worden geïnvesteerd in gebieden waarop klimaatuitgaven niet de belangrijkste of een belangrijke doelstelling zijn.

In het algemeen is er vooruitgang in de richting van het streefdoel geboekt, maar de verslaglegging is slechts gedeeltelijk betrouwbaar en niet voldoende gericht op resultaten

39

Het systeem dat wordt gebruikt om vooruitgang in de richting van de streefwaarde van 20 % te monitoren, is opgenomen in de jaarlijkse begrotingsprocedure van de Commissie. Elk directoraat-generaal bepaalt de vereiste mate van gedetailleerdheid van de tracering en rapporteert de geaggregeerde informatie aan directoraat-generaal Begroting. Zowel directoraat-generaal Begroting als directoraat-generaal Klimaat monitort de vooruitgang op jaarbasis.

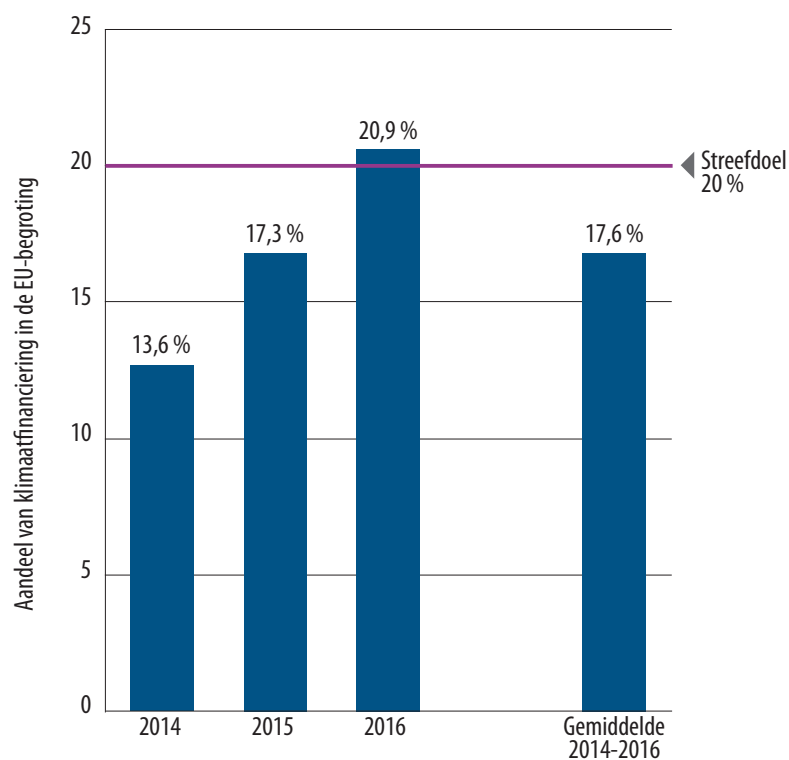
40

Het klimaatbijdragepercentage bedroeg tussen 2014 en 2016 gemiddeld 17,6 %. Het werkdokument van de Commissie bij de tussentijdse evaluatie van het meerjarig financieel kader²⁹ wijst erop dat er in deze jaren vooruitgang is geboekt (zie **figuur 6**), aangezien de totale bijdrage van de EU-begroting aan klimaatfinanciering door de Commissie werd geschat op 13,6 % in 2014, 17,3 % in 2015 en 20,9 % in 2016. Voor 2017 schat de Commissie - op basis van haar voorstel voor een ontwerpbegroting - dat de klimaatfinanciering 19,3 % zal bedragen.

- 25 COM(2014) 903 final van 26 november 2014 „Een investeringsplan voor Europa”, blz. 7, 10 en 11.
- 26 Schatting van de Commissie van eind 2015, zie Speciaal verslag nr. 19/2016 „Uitvoering van de EU-begroting via financieringsinstrumenten — lessen die uit de programmeringsperiode 2007-2013 moeten worden getrokken”, paragraaf 21 (<http://eca.europa.eu>).
- 27 Bij dit financieel instrument, dat door de Europese Investeringsbank en de Commissie is ontwikkeld en deel uitmaakt van het LIFE-programma, wordt getracht overheidsmiddelen als hefboom te gebruiken voor particuliere investeringen in activiteiten op het gebied van natuurlijk kapitaal.
- 28 De Financieringsfaciliteit natuurlijk kapitaal zal naar verwachting tussen 2015 en 2017 100 tot 125 miljoen euro financiering verstrekken.
- 29 SWD(2016) 299 van 14 september 2016 bij de tussentijdse evaluatie van het meerjarig financieel kader, COM(2016) 603 final.

Figuur 6

Overzicht van klimaatgerelateerde uitgavenplannen voor 2014-2016



Bron: gegevens van de Commissie, tussentijdse evaluatie van het meerjarig financieel kader 2014-2020, SWD(2016) 299 final.

41

De Commissie heeft in een jaarlijks activiteitenverslag uit 2015 erkend dat zij niet met zekerheid kon beoordelen of zij op koers lag om het percentage van 20 % voor de periode 2014-2020 van het meerjarig financieel kader in zijn geheel te halen³⁰. De Commissie beoordeelde de vooruitgang in de richting van het streefdoel van 20 % in de tussentijdse evaluatie van het meerjarig financieel kader die op 14 september 2016 werd gepubliceerd. Zij schatte dat 18,9 % van de EU-begroting aan klimaatactie zou worden besteed. Wij constateerden dat de cijfers voor 2014 en 2015 grotendeels waren gebaseerd op schattingen. Dit was met name het geval bij de Europese structuur- en investeringsfondsen.

30 Zie het jaarlijks activiteitenverslag 2015 van directoraat-generaal Klimaatactie, blz. 7.

42

Hoewel dit onvermijdelijk was, aangezien de uitgaveninstrumenten voor de nieuwe programmeringsperioden nog maar net waren opgezet en sommige informatie dus nog niet beschikbaar was, belemmerden deze beperkingen de vergelijkbaarheid van de voor de periode 2014-2016 verstrekte gegevens tussen verschillende jaren (zie **figuur 6**). Daarnaast droeg de goedkeuring van de meerjarige uitgavenprogramma's in 2015 automatisch bij tot de stijging van de financiering voor klimaatactie omdat, zodra programma's werden goedgekeurd, de bijbehorende klimaatgerelateerde plannen in het systeem werden ingevoerd. Als gevolg daarvan kan de ontwikkeling tussen 2014 en 2016 niet als trend voor de gehele periode worden gezien.

43

Op het uitgaventerrein visserij hoeven de lidstaten hun geplande klimaatmaatregelen pas in 2016 aan de Commissie te rapporteren. Tot die tijd kan directoraat-generaal Maritieme Zaken en Visserij niet de juistheid verifiëren van de door de lidstaten in hun operationele programma's vermelde indicatieve bijdrage aan doelstellingen betreffende maatregelen inzake klimaatverandering.

44

Tot op heden is er geen instrument beschikbaar geweest om een meerjarig geconsolideerd verslag te verstrekken waarin de laatste stand van zaken met de betrekking tot de hele EU-begroting wordt uiteengezet. De Commissie heeft onlangs de klimaatrelevante uitgavengegevens voor de gehele financiële periode bijgewerkt in het kader van de tussentijdse evaluatie van het meerjarig financieel kader.

45

Aan de vastgestelde aanpak is een inherent risico verbonden, omdat die gericht is op het in kaart brengen van de plannen voor toekomstige uitgaven. De geplande uitgaven voor klimaatactie worden echter niet noodzakelijkerwijs omgezet in daadwerkelijke uitgaven. Hoewel bij deze controle niet is gekeken naar daadwerkelijke uitgaven en gegevens over daadwerkelijke uitgaven in het algemeen nog niet beschikbaar zijn, constateerden wij gevallen waaruit dit inherente risico duidelijk bleek. Bij de vergelijking van daadwerkelijke uitgaven op projectniveau met de plannen in het Life-programma constateerden we dat de geselecteerde Life-projecten een bijdrage aan EU-klimaatactie leverden van 34 % van de totale aan Life toegewezen EU-middelen. Dit was minder dan de 49,3 % die in de begrotingsdocumenten werd verwacht.

46

Dit geval illustreert de noodzaak voor de autoriteiten om alle voorspelde bijdragen aan klimaatfinanciering opnieuw te bekijken zodra ze er voldoende zeker zijn hoe de komende uitgaven eruit zullen zien, en daarbij extra administratieve kosten te vermijden. De Commissie heeft nog geen procedure ontwikkeld om dat te doen.

47

Daarnaast is de aanpak van de Commissie met betrekking tot de streefwaarde van 20 % alleen gericht op financiële gegevens. Informatie over de resultaten die men met de middelen wil bereiken of die bereikt zijn, zoals de vermindering van broeikasgassen, is slechts beschikbaar voor onderdelen van de begroting. De informatie is evenmin vergelijkbaar, hetgeen de consolidatie van de op verschillende terreinen behaalde resultaten belemmert.

48

Bij het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling zijn de lidstaten, behalve bij energie-investeringen, niet verplicht om de gemeenschappelijke outputindicator voor de vermindering van broeikasgassen toe te passen. Hoewel de lidstaten ervoor kunnen kiezen andere terreinen toe te voegen, stelden wij vast dat niet alle gecontroleerde lidstaten dit deden. Daarnaast worden verschillende methodieken en instrumenten³¹ gebruikt om broeikasgasemissies en -verminderingen te berekenen. Autoriteiten in verschillende lidstaten ontwikkelen instrumenten om emissies te berekenen voor bepaalde soorten projecten, zoals klimaatvriendelijk vervoer in het kader van het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling. Als gevolg daarvan is er een gebrek aan informatie over de mate waarin klimaatgerelateerde actie zal bijdragen tot de vermindering van CO₂-uitstoot en zijn de beschikbare gegevens mogelijk niet vergelijkbaar tussen alle lidstaten. Wij constateerden dat in gevallen waarin er wel indicatoren bestonden, deze gericht waren op mitigatie binnen de energiesector, terwijl aanpassingsgerelateerde indicatoren zeldzaam zijn.

31 Zo heeft de Commissie verwezen naar haar ervaring met sommige instrumenten binnen de begroting (bijv. CO2MPARE), en op de aanpak gehanteerd door de EIB, de Wereldbank en andere IFI's, en door particuliere investeerders (bijv. metriek in het kader van het initiatief voor hernieuwbare energie (SEI), IIGCC).

Er bestaat een ernstig risico dat het streefdoel niet zal worden gehaald

49

Wij hebben geschat dat het klimaatfinancieringspercentage de resterende jaren van het huidige meerjarig financieel kader, dat wil zeggen 2017-2020, naar gemiddeld 22 % moet stijgen om eind 2020 het globale streefdoel van 20 % te bereiken. Dit komt overeen met de door directoraat-generaal Klimaat gemaakte schatting³². Vergeleken met 2014-2016 betekent dat er voor 2017-2020 meer inspanningen vereist zullen zijn. In de tussentijdse evaluatie wordt echter geschat dat de uitgaven aan klimaatactie voor de periode 2014-2020 18,9 % zullen bedragen.

50

Wij hebben ook een analyse uitgevoerd om de prognose van de Commissie te beoordelen. Ervan uitgaande dat op de gebieden die de meeste klimaatfinanciering voor hun rekening nemen (zie **tabel 1**) de verwachte klimaatfinancieringsbedragen daadwerkelijk worden verstrekt, schatten wij dat het klimaatfinancieringspercentage dat in 2014-2020 gehaald moet worden op de gebieden van de EU-begroting die niet in **tabel 1**³³ vermeld staan, 18,2 % is. Dit zou betekenen dat de huidige inspanningen op deze terreinen verdubbeld moeten worden³⁴. Wij konden geen bewijs vinden waaruit bleek dat de Commissie bezig was haar inspanningen op deze terreinen te vergroten en hoe een dergelijke verdubbeling haalbaar zou zijn.

51

Daarnaast zijn er ernstige risico's die van invloed zouden kunnen zijn op de verwachte bijdrage op de in **tabel 1** genoemde terreinen, die het leeuwendeel van de geplande klimaatfinanciering met betrekking tot het meerjarig financieel kader 2014-2020 moeten leveren. De belangrijkste risico's worden per sector onderzocht in de volgende drie secties:

- Veronderstellingen aangaande de grootste bijdrage van rechtstreekse landbouwbetalingen tot het streefdoel inzake klimaatactie worden onvoldoende onderbouwd en dit kan leiden tot overschattingen (zie de paragrafen 52-54).
- De toepassing van EU-klimaatcoëfficiënten heeft geleid tot een overschatting van de bijdrage van plattelandsontwikkeling aan het klimaat (zie de paragrafen 55-59).
- Wij hebben de klimaatbijdragen van rechtstreekse landbouwbetalingen en maatregelen voor plattelandsontwikkeling zo nodig aangepast, in overeenstemming met het conservativiteitsbeginsel (zie de paragrafen 54 en 58). Deze aanpassingen zouden leiden tot een daling van de klimaatfinanciering door landbouw van tot circa 33 miljard euro, hetgeen ongeveer 15 % van het globale streefdoel vertegenwoordigt.
- Horizon 2020 is achteropgeraakt ten opzichte van zijn streefdoel van 35 % en moet de achterstand inhalen (zie de paragrafen 60-64).

32 Zie de grafiek in het jaarlijks activiteitenverslag 2015 van directoraat-generaal Klimaatactie, blz. 12.

33 Het gaat voornamelijk om onderzoeksprogramma's (uitgezonderd Horizon 2020) en uitgavenprogramma's in het kader van begrotingsrubrieken die veiligheid en burgerschap betreffen, en externe betrekkingen van de EU.

34 Op basis van het percentage van 11,4 % dat naar verwachting voor de jaren 2014-2016 wordt bereikt, schatten we dat er voor de resterende jaren 2017-2020 gemiddeld een percentage van 23,2 % zou moeten worden gehaald om het globale streefdoel van 20 % te verwezenlijken.

Veronderstellingen betreffende de bijdrage van rechtstreekse landbouwbetalingen tot het streefdoel inzake klimaatactie zijn niet deugdelijk onderbouwd

52

Rechtstreekse landbouwbetalingen bestaan uit een vergroeningscomponent, die goed is voor een aandeel van 30 %, en uit een niet-vergroeningscomponent, die de resterende 70 % uitmaakt. De Commissie schat dat de bijdrage van rechtstreekse landbouwbetalingen op het gebied van klimaatverandering in 2016-2020 ongeveer 20 % per jaar zal zijn³⁵. De klimaatfinanciering wordt berekend door toevoeging van de vergroeningscomponent, die 14,0 % bijdraagt, en de niet-vergroeningscomponent, die 5,6 % bijdraagt (zie **figuur 7**).

35 De bijdrage wordt voor de gehele periode 2014-2020 echter gemiddeld op 16,3 % geschat, aangezien de betalingen voor landbouwpraktijken die gunstig zijn voor klimaat en milieu, ook wel „vergroeningsbetalingen” genoemd, pas vanaf 2016 in de berekening zijn opgenomen.

Figuur 7

Overzicht van de door de Commissie ontworpen methode voor de berekening van de klimaatfinanciering in het kader van rechtstreekse landbouwbetalingen

Aandeel van rechtstreekse betalingen	Bijdrage aan het klimaat	EU-klimaatcoëfficiënt	Bijdrage van rechtstreekse betalingen aan het klimaat
Vergroening (30 %)	Gewasdiversificatie (33 %) X	0 %	= 0,00 %
	Ecologische aandachtsgebieden (33 %) X	40 %	= 3,96 %
	Blijvend grasland (33 %) X	100 %	= 9,90 %
Rechtstreekse betalingen behalve vergroening (70 %)	20 % X	40 %	= 5,60 %
	8 %		19,46 %

Bron: Uitleg van de methodologie voor het toepassen van de tracerings van klimaatgerelateerde uitgaven op rechtstreekse betalingen (Europese Commissie).

53

De methode en EU-klimaatcoëfficiënten die bij de berekening van de klimaatbijdrage van de vergroeningscomponent zijn toegepast, geven de klimaatgerelateerdheid van de drie met deze betaling verbonden landbouwpraktijken³⁶ eerlijk weer. Wij constateerden echter een gebrek aan kwantificeerbare elementen waarmee de 20 % die op rechtstreekse niet-vergroeningsbetalingen werd toegepast, kon worden onderbouwd (zie **tekstvak 3**). De Commissie beschouwt de uiteindelijke klimaatbijdrage van 8 %, dat wil zeggen 20 % x 40 %, als conservatief.

36 Het gaat om de volgende drie landbouwpraktijken: gewasdiversificatie, het hebben van een ecologisch aandachtsgebied op het landbouwareaal en de instandhouding van bestaand permanent grasland.

Tekstvak 3**Gebrek aan de juiste onderbouwing voor de klimaatbijdrage van rechtstreekse niet-vergroeningsbetalingen**

De Commissie is van mening dat sommige rechtstreekse niet-vergroeningsbetalingen in de landbouw voordelen opleveren voor het klimaat, voornamelijk via de normen op het gebied van randvoorwaarden (cross-compliance). De Commissie erkende dat het heel moeilijk en duur zou zijn om deze bijdrage te kwantificeren en besloot om 20 % van de begroting voor rechtstreekse niet-vergroeningsbetalingen als klimaatgerelateerd te bestempelen.

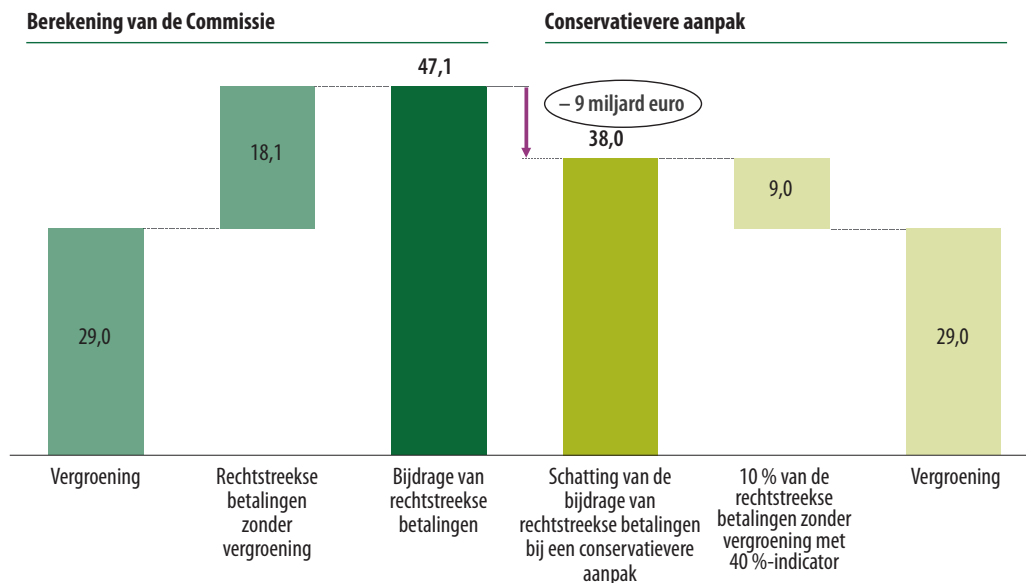
De Commissie heeft overwogen het sanctiesysteem voor niet-naleving van de randvoorwaarden te gebruiken als onderbouwing voor dit aandeel van 20 %. Wij constateerden echter dat er daarvoor geen duidelijke redenen waren.

54

Voor de weergave van de klimaatbijdrage van cross-compliance werd door de Commissie een conservatievere aanpak overwogen, waarbij ervan zou worden uitgegaan dat het gedeelte van rechtstreekse niet-vergroeningsbetalingen waarmee rekening moest worden gehouden 10 % bedroeg in plaats van 20 %. Dit zou hebben geresulteerd in een lagere bijdrage van rechtstreekse landbouwbetalingen aan klimaatactie. Zoals weergegeven in **figuur 8** zou de bijdrage met 9 miljard zijn gedaald, van 47,1 miljard tot 38 miljard euro. Indien het door de Wereldbank ontwikkelde conservativiteitsbeginsel (zie paragraaf 35) zou zijn toegepast, had de Commissie rekening moeten houden met het lagere bedrag van de klimaatbijdrage.

Figuur 8

Vergelijking tussen de door de Commissie gekozen aanpak en een conservatievere aanpak (in miljard euro)



Bron: gegevens van de Commissie en schattingen van de Europese Rekenkamer op basis van gegevens van de Commissie.

Als er een andere, op internationaal erkende methodologieën gebaseerde reeks internationale traceringscoëfficiënten zou worden toegepast op het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling, dan zou de klimaatfinanciering met 40 % afnemen

55

In Verordening (EU) nr. 215/2014³⁷ wordt een methodologie uiteengezet voor het traceren van klimaatuitgaven in het kader van elk van de vijf Europese structuur- en investeringsfondsen. Voor het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling omvat dit het toepassen van de EU-klimaatcoëfficiënten op prioriteiten en aandachtsgebieden op het terrein van plattelandontwikkeling, ongeacht de maatregelen en submaatregelen om deze beleidsdoelstellingen te verwezenlijken.

37 Uitvoeringsverordening (EU) nr. 215/2014 van de Commissie van 7 maart 2014 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EU) nr. 1303/2013 van het Europees Parlement en de Raad houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds, het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij en algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij met betrekking tot methoden voor steun op het gebied van klimaatverandering, het vaststellen van mijlpalen en streefdoelen in het prestatiekader en de nomenclatuur van de categorieën steunverlening voor de Europese structuur- en investeringsfondsen (PB L 69 van 8.3.2014, blz. 65).

56

De Commissie achtte de op „Rio-indicatoren” gebaseerde methodologie van de OESO ongeschikt op het gebied van het Elfpo omdat de maatregelen meervoudige en systematische nevenvoordelen van ecologische, economische of sociale aard hebben. In de aanpak van de Commissie wordt terecht een klimaatcoëfficiënt van 100 % toegekend aan klimaatgerelateerde prioriteit van de Unie 5 „bevordering van het efficiënte gebruik van hulpbronnen en steun voor de omslag naar een koolstofarme en klimaatbestendige economie in de landbouw, de voedingssector en de bosbouw”. De Commissie heeft echter dezelfde klimaatcoëfficiënt van 100 % toegepast op alle aandachtsgebieden onder milieugerelateerde prioriteit van de Unie 4 „herstel, instandhouding en verbetering van ecosystemen die verbonden zijn met de landbouw en de bosbouw”, ondanks het verschil in gerichtheid tussen deze twee prioriteiten. De Commissie besloot dat een coëfficiënt van 40 % te laag was vanwege de kenmerken van maatregelen voor plattelandontwikkeling. Als gevolg van de aanpak van de Commissie werd de klimaatcoëfficiënt van 40 % toegepast op slechts 10 % van de geplande klimaatfinanciering in het kader van het Elfpo; de overige 90 % van de geplande klimaatfinanciering wordt gewogen met een coëfficiënt van 100 %.

57

Bij het Elfpo constateerden we dat het in tegenstelling tot de andere Europese structuur- en investeringsfondsen nodig was om voor iedere maatregel verschillende EU-klimaatcoëfficiënten te gebruiken. Bij de aanpak die voor het Elfpo werd gehanteerd, wordt niet voldoende onderscheid gemaakt tussen de door de verschillende activiteiten geleverde klimaatbijdragen, hetgeen leidde tot een overschatting van de bijdragen aan klimaatactie. Zo werd aan betalingen voor „gebieden met natuurlijke beperkingen”, waarmee werd beoogd braaklegging te voorkomen, een weging van 100 % toegekend. Hoewel dergelijke activiteiten klimaatverandering kunnen beperken afhankelijk van het daadwerkelijke landgebruik, is dit niet zeker, en kunnen ze niet worden vergeleken met activiteiten zoals bosbouw, die eveneens 100 % ontvangen (zie **tekstvak 4**).

Tekstvak 4**Illustratie van het verschil in motivering tussen maatregelen**

Betalingen voor „gebieden met natuurlijke beperkingen” compenseren landbouwers voor nadelen die voortvloeien uit natuurlijke of andere beperkingen. Het uiteindelijke doel ervan is braaklegging te voorkomen. Wij constateerden dat dergelijke betalingen klimaatverandering weliswaar kunnen helpen voorkomen, maar dat dit niet het primaire doel ervan was en dat het dus voorzichtiger is om een klimaatcoëfficiënt van 40 % te gebruiken. Deze correctie zou op zichzelf al leiden tot een vermindering van 16 %, ofwel 9,2 miljard euro, van de Elfpo-bijdrage aan klimaatfinanciering in de periode 2014-2020.

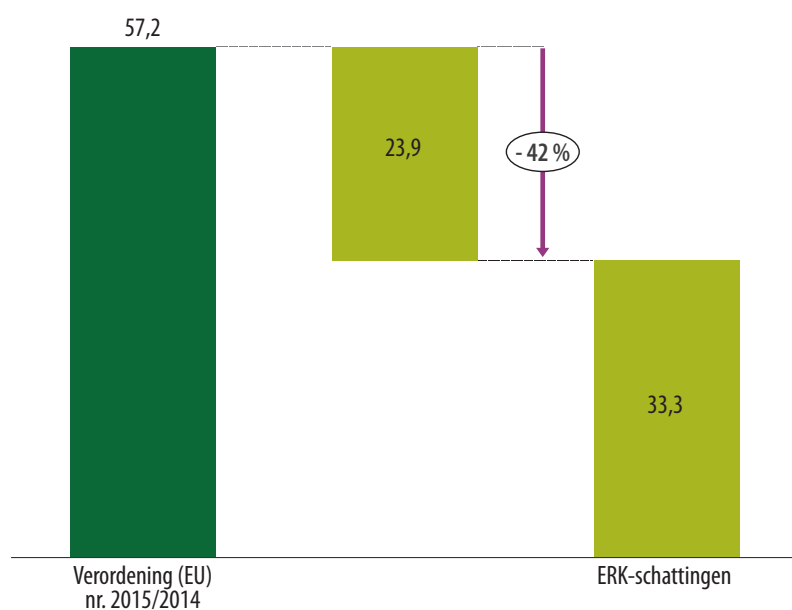
Bosbouwactiviteiten zoals bebossing spelen een belangrijke rol om enkele van de belangrijkste ecologische doelstellingen van het EU-beleid voor plattelandontwikkeling te helpen verwezenlijken. Bebossing en de aanleg van bosland voorzien in de behoefte om ecosystemen en koolstofvastlegging te verbeteren en op een koolstofarme economie over te stappen. Bebossing helpt ook natuurlijke gevaren en bosbranden te voorkomen en draagt bij tot de aanpassing aan klimaatverandering. Wij constateerden dat met deze motivering een klimaatcoëfficiënt van 100 % werd gerechtvaardigd.

58

Bij de beoordeling van programma's voor plattelandsontwikkeling van de lidstaten stelden we vast dat de aanpak van de Commissie ertoe had geleid dat meer uitgaven werden aangemerkt als klimaatactie dan zou zijn gebeurd als iedere maatregel afzonderlijk was onderzocht en ingedeeld op basis van internationale normen. In het licht van deze bevinding hebben we de klimaatcoëfficiënten herzien (zie **bijlage**) en voor de hele EU het herziene bedrag van de klimaatfinanciering uit het Elfpo voor 2014-2020 geschat. Onze schattingen wijzen erop dat de Elfpo-klimaatbedragen met 42 %, ofwel 23,9 miljard euro, moeten worden verminderd (zie **figuur 9**).

Figuur 9

Variatie in de Elfpo-klimaatbedragen (in miljard euro)



Bron: schattingen van de Europese Rekenkamer op basis van gegevens ontleend aan SFC2014 via Infoview, stand van 30 mei 2016 — geplande Elfpo-uitgaven per aandachtsgebied en per maatregel van de goedgekeurde plattelandsontwikkelingsprogramma's.

59

In het geval van het EFRO en het CF had de Commissie met soortgelijke problemen te maken bij de indeling van uitgaven, maar slaagde zij erin een meer gedetailleerde aanpak te hanteren. Op hetzelfde begrotingsterrein als plattelandsontwikkeling stelden we ook een goede praktijk vast: de traceringspraktijken bij het Life-programma zijn conservatiever dan die bij het Elfpo. Bij de subprogramma's voor milieu en klimaatactie binnen het Life-programma (vergelijkbaar met de prioriteiten inzake plattelandsontwikkeling 4, respectievelijk 5) worden verschillende traceringscoëfficiënten gebruikt (zie **tekstvak 5**).

Tekstvak 5**In het kader van het Life-programma toegepaste traceringsmethoden**

In het Life-programma zijn uitgavenposten, in overeenstemming met de OESO-methodologie, ingedeeld in een van de volgende drie categorieën: voornamelijk klimaatgerelateerd (100 %), voor een aanzienlijk deel klimaatgerelateerd (40 %) en niet klimaatgerelateerd (0 %).

De meeste bedragen die gepland zijn om in het kader van het subprogramma voor milieu te worden uitgegeven, worden met een coëfficiënt van 40 % getraceerd³⁸, terwijl ze met een coëfficiënt van 100 % worden getraceerd in het kader van het subprogramma voor klimaatactie³⁹.

Het Life-programma is een duidelijk voorbeeld voor ons van een geval waarin milieu-uitgaven (met een maximum van 40 %) niet volledig gelijkgesteld worden met het klimaat, in tegenstelling tot de praktijken op het gebied van plattelandsontwikkeling. Als gevolg daarvan kan klimaatfinanciering tussen gebieden niet altijd worden vergeleken.

38 Een voorbeeld van een typisch project in het kader van het subprogramma voor milieu is de ontwikkeling van afvalwaterzuiveringsinstallaties om de vervuiling van ontvangende wateren te minimaliseren. De belangrijkste doelstelling is ecologisch, namelijk de terugdringing van vervuiling, maar een deel van een dergelijk project kan betrekking hebben op stedelijke afvoersystemen en zodoende bijdragen aan de aanpassing aan klimaatverandering door middel van overstromingsbeheer.

39 Een voorbeeld van een typisch project in het kader van het subprogramma inzake klimaatactie is de renovatie van het bestaande gebouwenbestand om energie te besparen en broeikasgasemissies te verminderen.

Er is onmiddellijke actie vereist omdat de bijdrage van onderzoeksfinanciering aanzienlijk achterblijft

60

Uit de resultaten van de tracering van klimaatgerelateerde uitgaven bij Horizon 2020 voor 2014 blijkt dat 24 % van de begroting bestemd was voor klimaat-actie⁴⁰. Dit is aanzienlijk minder dan het streefdoel van 35 % (zie **figuur 4**). Het wettelijk voorschrift⁴¹ dat het meerjarig werkprogramma een indicatie van de hoeveelheid klimaatgerelateerde uitgaven moet bevatten, werd in 2014-2015, noch in 2016-2017 nageleefd. Daarom is er geen gekwantificeerd streefdoel toegekend aan de afzonderlijke werkprogramma's waarin de bijdrage ervan aan de doelstelling om ten minste 35 % van de totale begroting voor Horizon 2020 aan klimaatactie te besteden, wordt vastgesteld.

61

In het kader van Horizon 2020 wordt onderscheid gemaakt tussen het relatieve begrotingsaandeel van programmeerbare en van bottom-upacties en wordt dit vastgelegd⁴². Voor programmeerbare acties kunnen de klimaatgerelateerde uitgaven worden geraamd door toepassing van de EU-klimaatcoëfficiënten op de relevante uitgavencategorieën. De Commissie is echter van oordeel dat de resultaten van bottom-upgebieden onvoorspelbaar van aard zijn⁴³. In 2014 maakten de bottom-upacties 35 % van de totale Horizon 2020-begroting uit en daarvan werd 8,5 % beschouwd als klimaatgerelateerd.

62

Aan de hand van de voorspelde klimaatbijdrage van programmeerbare acties voor de jaren 2014-2017 berekenden we⁴⁴ dat tussen 2018 en 2020 het gemiddelde aandeel van klimaatgerelateerde uitgaven in Horizon 2020 tot 47 % zou moeten stijgen om het streefdoel van 35 % voor het gehele meerjarig financieel kader 2014-2020 te halen. Dit betekent een aanzienlijke toename ten opzichte van het percentage van 24 % dat al is bereikt. In **figuur 10** is een voorbeeld te vinden van het traject dat de klimaattoewijzingen in het kader van Horizon 2020 zullen moeten volgen, wil het streefdoel van 35 % worden gehaald.

40 Volgens de Commissie wordt in gegevens over klimaatgerelateerde uitgaven nog geen rekening gehouden met sommige financiële instrumenten die op projectniveau worden getraceerd, dat wil zeggen van beneden naar boven (bottom-up) (InnovFin SMEG en InnovFin SME VC), vanwege het tweejaarlijks karakter van de rapportages van het Europees Investeringsfonds.

41 In Besluit 2013/743/EU van de Raad van 3 december 2013 tot vaststelling van het specifieke programma tot uitvoering van „Horizon 2020” (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 965) wordt verklaard dat de meerjarige werkprogramma's voor Horizon 2020, waar dat passend is, een indicatie moeten bevatten van de hoeveelheid klimaatgerelateerde uitgaven.

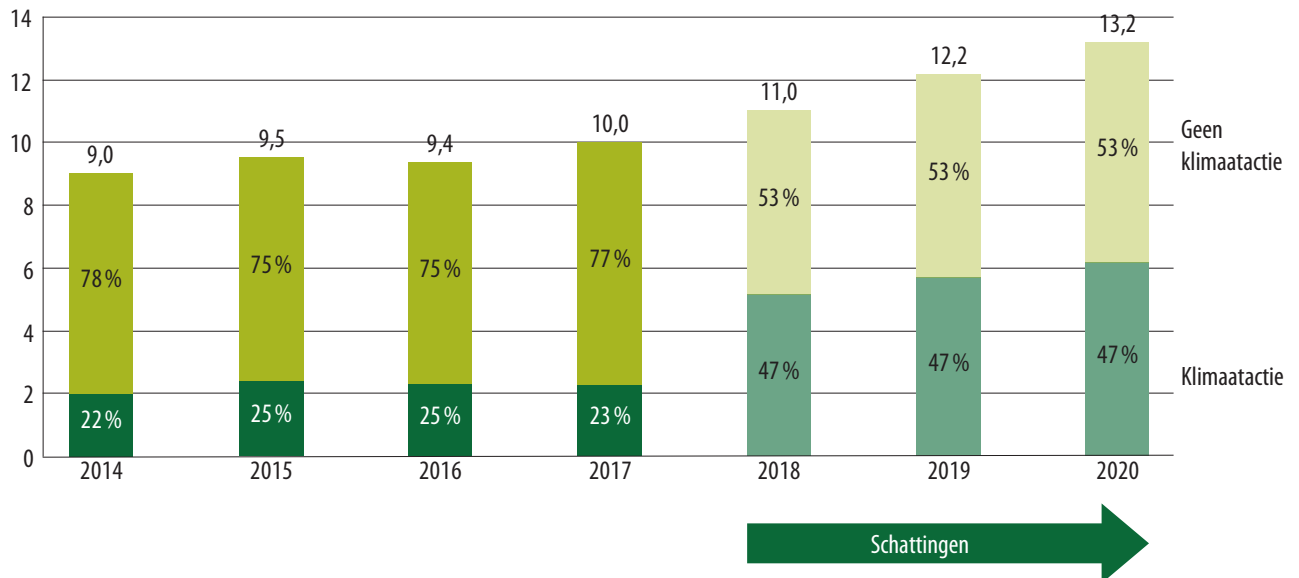
42 Programmeerbare acties hebben een duidelijke thematische doelstelling die overeenkomt met een van de onderwerpen die in het werkprogramma van de Commissie worden beschreven. Voor bottom-upacties zijn thematische doelstellingen niet vooraf bepaald en kunnen deze per project variëren.

43 Welk aandeel van bottom-upacties als klimaatgerelateerd kan worden beschouwd, hangt af van de voorstellen van de onderzoeker, die worden geëvalueerd op grond van de wetenschappelijke voortreffelijkheid ervan.

44 De gegevensbron is de ontwerp-begroting voor het jaar 2017, rubriek 1A: Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid, afdeling 3.2.2, Bijdrage aan de mainstreaming van klimaatactie. De berekening is gebaseerd op het feit dat in 2015-2017 (zoals in 2014) bottom-upacties 35 % van de totale begroting uitmaakten en dat in die periode (zoals in 2014) 8,5 % van de begroting voor bottom-upacties klimaatgerelateerd was.

Figuur 10

Een voorbeeld van een traject voor klimaattoewijzing dat moet worden gevolgd, wil het streefdoel van 35 % voor Horizon 2020 worden gehaald (in miljard euro)



Bron: gegevens van de Commissie voor 2014-2017 (ontwerpbegroting 2017) en ramingen door de Europese Rekenkamer van klimaatactie voor 2018-2020.

63

In november 2015 ontwierp de Commissie een actieplan⁴⁵ om de niet optimale vooruitgang van Horizon 2020 in de richting van het streefdoel van 35 % te corrigeren. Wij analyseerden of dit actieplan adequate bepalingen omvatte om de noodzakelijke inhaalslag op het gebied van onderzoek te kunnen maken. Het actieplan voorziet in enkele maatregelen vanaf het werkprogramma 2016-2017, en erin wordt de noodzaak erkend om meer te doen in het werkprogramma 2018-2020. Zo is de Commissie van plan om verplichte klimaatgerelateerde controles van het hele werkprogramma in te voeren die vóór de goedkeuring ervan moeten worden uitgevoerd. Daarnaast moeten er klimaatgerelateerde overwegingen worden opgenomen in de standaardmodellen voor projectvoorstellen en in de gunningscriteria. Het toewijzen van een toereikende begroting aan maatregelen die een omvangrijke bijdrage leveren aan doelstellingen op het gebied van klimaatverandering zou een andere in het actieplan aanbevolen methode zijn om het algemene streefdoel van 35 % te helpen halen.

45 De groep van directeuren-generaal strategisch onderzoek en innovatie heeft op 12 november 2015 de maatregelen in het actieplan voor grotere mainstreaming van klimaatactie in Horizon 2020 en voor een toename van klimaatgerelateerde uitgaven goedgekeurd.

64

Hoewel er nuttige voorstellen in het actieplan staan, worden er geen kwantificeerbare streefdoelen of modellen in voorgesteld met betrekking tot de wijze waarop het streefdoel van 35 % kan worden gehaald. Zo zijn er bijvoorbeeld geen berekeningen in verband daarmee in het actieplan opgenomen, noch een routekaart voor de wijze waarop het betrekkelijk lage aandeel van klimaatgerelateerde uitgaven in de jaren 2014-2017 in 2018-2020 gecompenseerd kan worden.

Bij sommige Europese structuur- en investeringsfondsen is sprake van meer en doelgerichte financiering voor klimaatactie, maar bij andere is het voornamelijk „business as usual”

65

Op de verschillende beleidsterreinen kan rekening worden gehouden met het streefdoel om 20 % van de EU-begroting te besteden aan klimaatactie door de uitgaven voor bestaande klimaatgerelateerde programma's te verhogen, nieuwe programma's te creëren of elementen te ontwikkelen waardoor de uitgaven beter gericht kunnen worden op klimaatgerelateerde doelstellingen. Een teken van „beter gerichte uitgaven” zouden fondsen en programma's zijn in het kader waarvan vereisten worden vastgesteld die meer gericht zijn op klimaatgerelateerde doelstellingen dan in de periode 2007-2013. In het algemeen waren we niet in staat te bepalen of en in welke mate het streefdoel van 20 % een stijging van de uitgaven voor klimaatactie inhoudt ten opzichte van 2007-2013 (zie paragraaf 27).

66

We onderzochten de Europese structuur- en investeringsfondsen en de rechtstreekse landbouwbetalingen, omdat deze gebieden onder gedeeld beheer goed zijn voor ongeveer drie vierde van de geplande klimaatfinanciering (zie paragraaf 19). Wij onderzochten bij deze fondsen of het streefdoel van 20 % ten opzichte van 2007-2013 waarde had toegevoegd aan de strijd tegen klimaatverandering door:

- een grotere toewijzing van EU-middelen aan klimaatactie — een kwantitatieve verbetering — en/of
- meer gerichte EU-financiering van klimaatactie - een kwalitatieve verbetering.

Opmerkingen

67

Omdat er nog maar net uitgaven zijn gedaan voor de periode 2014-2020, analyseerden wij de kwantitatieve en kwalitatieve verbeteringen door het ontwerp van de maatregelen in de uitgavenprogramma's alsmede de geplande uitgaven te controleren, en niet de daadwerkelijke uitgaven op projectniveau. De in deze sectie genoemde voorbeelden fungeren dus vooral als casestudy's ter illustratie van de sterke punten, tekortkomingen en goede praktijken die wij tegenkwamen.

Hogere klimaattoewijzingen in het kader van het EFRO en CF tonen aan dat een gerichtere inzet voor het klimaat haalbaar is

68

Wij beoordeelden of de opnemings van klimaatactie in de operationele programma's van 2014-2020 in het kader van het EFRO en het CF ertoe had geleid dat er meer middelen werden toegewezen aan klimaatinvesteringen vergeleken met 2007-2013. Omdat de uitgaven voor klimaatactie niet specifiek werden gemonitord in de programma's van 2007-2013, stelden we met het oog op onze beoordeling eerst vast welke investeringscategorieën, ook wel interventiegebieden genoemd, vergelijkbaar waren met de klimaatgerelateerde categorieën van 2014-2020. Als tweede stap pasten we de EU-klimaatcoëfficiënten 2014-2020 toe op de EU-uitgaven in de desbetreffende investeringscategorieën 2007-2013.

Mainstreaming in het EFRO en het CF leidde tot hogere klimaattoewijzingen ...

69

Het is de bedoeling dat de klimaatgerelateerde uitgaven in 2014-2020 in alle EFRO- en CF-programma's, waaronder het kader voor Europese territoriale samenwerking, vergeleken met 2007-2013 met ongeveer 69 % zullen stijgen, van 32,4 miljard euro tot 54,7 miljard euro. Als aandeel van de totale EFRO- en CF-financiering zullen de klimaatgerelateerde uitgaven naar verwachting stijgen van 12 % in 2007-2013 tot 21 % in 2014-2020.

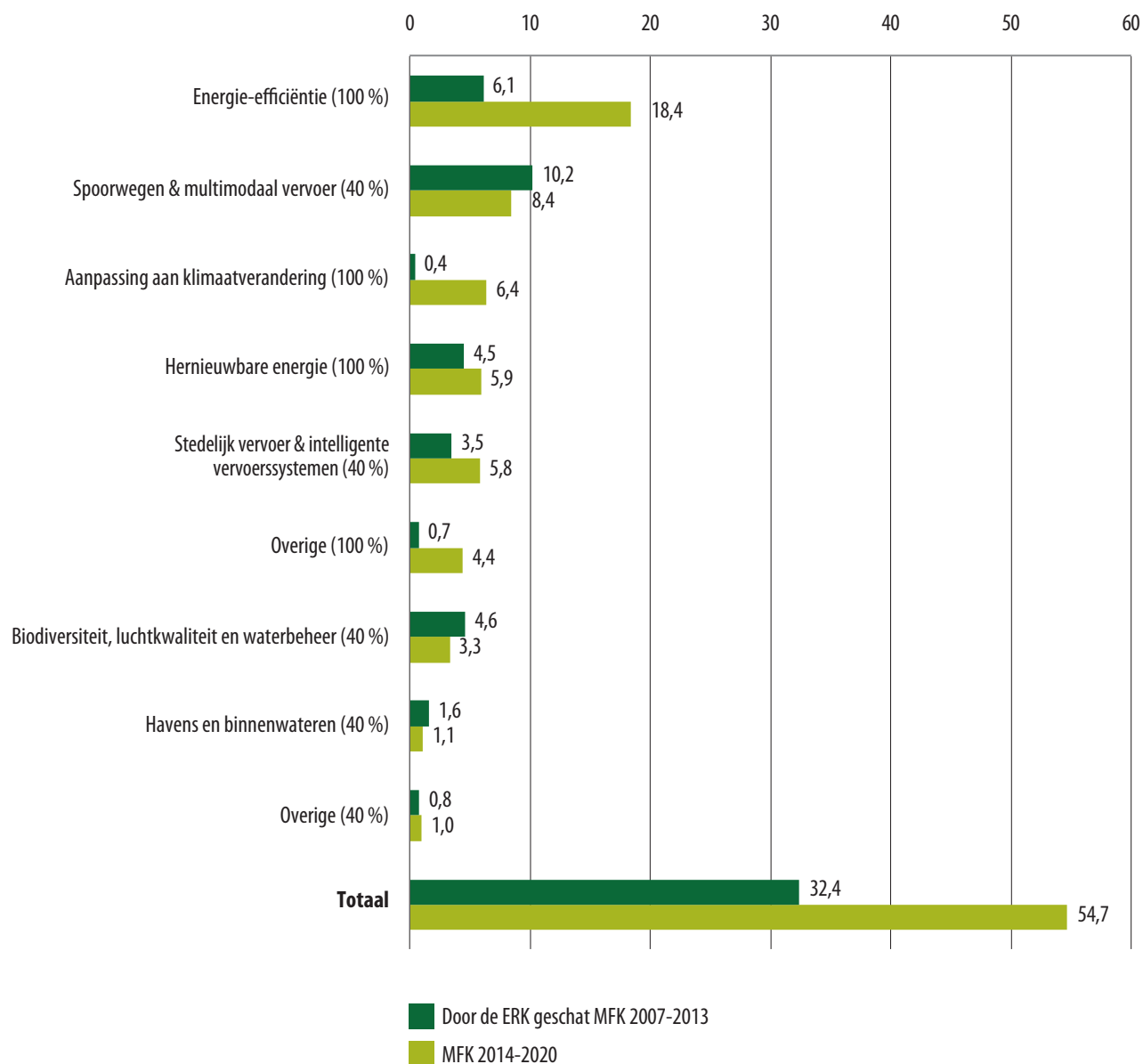
70

Zoals in **figuur 11** is weergegeven, veranderde het karakter van de klimaatgerelateerde uitgaven tussen deze twee financieringsperioden. Terwijl in 2007-2013 spoorwegen en multimodaal vervoer de grootste bijdrage leverden aan het klimaat, waarbij deze categorie 32 % van het totaal uitmaakte, waren dit in 2014-2020 investeringen in energie-efficiëntie, die goed waren voor 34 % van de totale raming voor klimaatactie (zie **tekstvak 6** voor een voorbeeld⁴⁶).

46 Het als steekproef geselecteerde project is bedoeld om EFRO- en CF-uitgaven voor klimaatactie te illustreren. De prestaties en kosteneffectiviteit van dit project hebben we niet gecontroleerd. Zie Speciaal verslag nr. 21/2012 „De kosteneffectiviteit van investeringen in energie-efficiëntie in het kader van het cohesiebeleid” over kwesties inzake kosteneffectiviteit op het gebied van hernieuwbare energie (<http://eca.europa.eu>).

Figuur 11

Vergelijking van de geschatte bijdrage van het EFRO en het CF aan klimaatactie per sector en per jaar (in miljard euro)



Bron: schattingen van de Europese Rekenkamer op basis van gegevens van de Commissie.

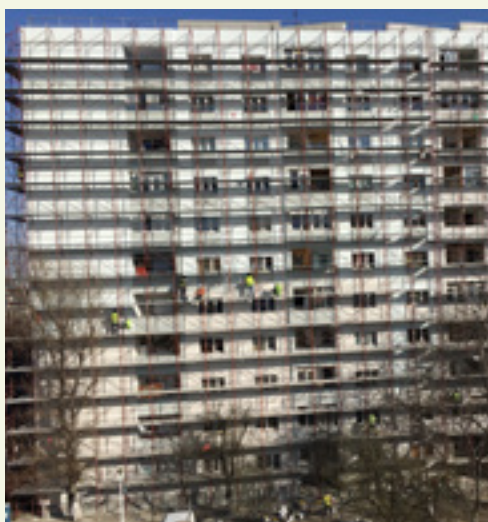
Voorbeeld van een investering in energie-efficiëntie, gefinancierd door het EFRO in Roemenië

Projecten op het gebied van energie-efficiëntie voor particuliere en openbare gebouwen⁴⁷ zullen volgens planning ongeveer 6 % uitmaken van de totale EU-cofinanciering in **Roemenië** in 2014-2020, vergeleken met ongeveer 1 % in 2007-2013. De uitgaven voor dergelijke projecten wordt gewogen met een klimaatactiecoëfficiënt van 100 %.

Een voorbeeld van een project dat tot doel had de energie-efficiëntie van woningen te verhogen, werd gefinancierd in district 3 van Boekarest. De EFRO-cofinanciering van het regionale operationele programma 2007-2013 bedroeg ongeveer 162 500 euro. Het project werd in 2015 afgerond. Warmte-isolatie van een flatgebouw en renovatie van het verwarmingssysteem leidden tot een afname van het jaarlijkse energieverbruik van 331 kWh/m² tot 143 kWh/m², ofwel 57 %. De vermindering van CO₂-uitstoot wordt op 238 ton/jaar geschat.



Flatgebouw voor de investering
(naast de projectlocatie)



Lopende werkzaamheden
(naast de projectlocatie)



Flatgebouw na de investering
(projectlocatie)

47 Waaronder hoogefficiënte warmtekrachtkoppeling en stadsverwarming.

Bron: Europese Rekenkamer.

71

De algemene trend op EU-niveau is ook terug te zien in de drie lidstaten die bezocht werden in het kader van de controle op het gebied van cohesiebeleid. Ook hier wordt voorzien dat de klimaatuitgaven in het kader van alle operationele programma's van het EFRO en het CF in 2014-2020 zullen stijgen. Wij zagen echter ook aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten wat betreft hun financiële vastleggingen voor klimaatactie in het kader van de EU-begroting (zie **tabel 3**).

Tabel 3 Klimaatfinanciering in het kader van het EFRO en het CF in 2007-2013 en in 2014-2020

Lidstaten	Geschat aandeel van klimaatfinanciering in 2007-2013	Geschat bedrag aan klimaatfinanciering in 2007-2013 (miljard euro)	Aandeel van klimaatfinanciering in 2014-2020	Bedrag aan klimaatfinanciering in 2014-2020 (miljard euro)
Duitsland	7,0 %	1,20	27,0 %	2,90
Polen	8,0 %	5,60	15,0 %	11,60
Roemenië	9,0 %	2,20	19,0 %	4,30

Bron: schattingen van de Europese Rekenkamer op basis van programmeringsdocumenten en nationale verslaglegging.

... en gevallen van betere gerichtheid op het klimaat bestaan ook

72

Naast het verrichten van een financiële beoordeling onderzochten we ook of het integreren van klimaatactie in de operationele EFRO- en CF-programma's van 2014-2020 had geleid tot investeringsactiviteiten die meer gericht zijn op klimaatactie. Wij stelden kwalitatieve verbeteringen op bepaalde terreinen vast. Ten eerste constateerden wij dat er in de beheersprocessen meer rekening werd gehouden met het klimaatvraagstuk. In Duitsland, Polen en Roemenië merkten we kwalitatieve veranderingen op in de wijze waarop er bij subsidieaanvragen rekening werd gehouden met het klimaat, waaronder vereisten om de effecten en risico's met betrekking tot klimaatverandering of de bijdrage van het project op het gebied van klimaatverandering te beschrijven. Ten tweede troffen wij voorbeelden aan van veranderingen die werden gemaakt met het oog op een betere gerichtheid op klimaatactie (zie **tekstvak 7**).

Voorbeelden van meer aandacht voor klimaatverandering in de gecontroleerde programma's van het EFRO en het Cohesiefonds

In **Duitsland** zette het federale Ministerie voor Milieu, Natuurbehoud, Bouw en Reactorveiligheid een uitsluitend op nationaal niveau gefinancierd project op om de actieve deelname van milieupartners in het EFRO-programmeringsproces aan te moedigen en de integratie van milieu- en klimaatvraagstukken te ondersteunen. Het project mondde onder meer uit in de samenstelling van twee programmeringshandleidingen. Deze bevatten bijvoorbeeld voorbeelden van goede praktijken voor het integreren van klimaatactie in projecten op verschillende gebieden. De EU-klimaatcoëfficiënten werden aangemerkt als eerste stap in de juiste richting, terwijl tegelijkertijd werd benadrukt dat ecologische duurzaamheid in alle maatregelen moest worden geïntegreerd.

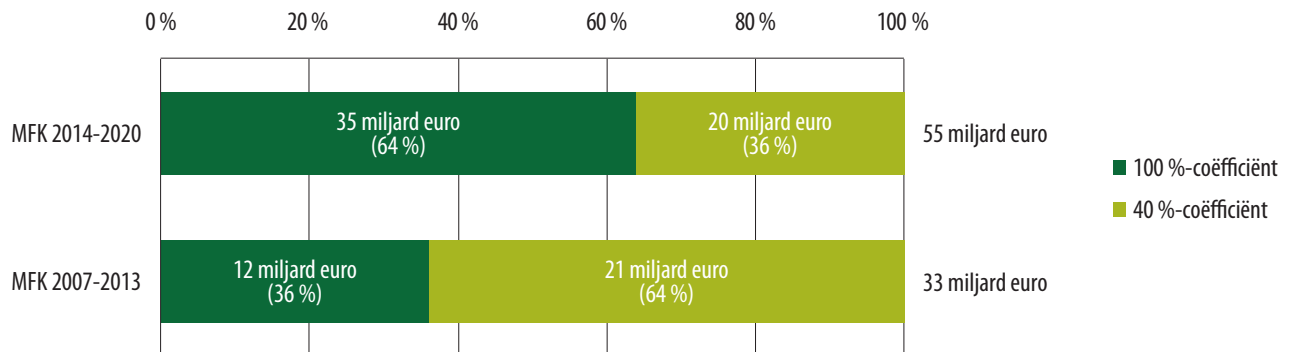
In het kader van het operationele programma van de Duitse deelstaat **Saksen** schrijven de selectiecriteria voor dat kantoorgebouwen gerenoveerd moeten worden in overeenstemming met energie-efficiëntiestandaarden die 10 % verder gaan dan de wettelijke voorschriften. Verder wordt de financiering bij renovaties gericht op energie-efficiëntie alleen op die onderdelen van een project gericht die zorgen voor toegevoegde waarde voor het klimaat, terwijl voorheen volledige projecten werden ondersteund.

Roemenië kent in het operationele programma voor grote infrastructuur hogere scores toe aan projecten die grotere besparingen in energieverbruik opleveren. Wij merkten ook op dat de **Poolse en Roemeense** nationale autoriteiten subsidiabiliteitsvoorwaarden hadden vastgelegd die waren bedoeld om te zorgen voor grotere synergieën met de desbetreffende bredere strategieën, zoals de actieplannen voor hernieuwbare energie of plannen voor duurzame stedelijke mobiliteit.

73

In 2014-2020 wordt tot 64 % van klimaatgerelateerde uitgaven in het kader van de operationele programma's van het EFRO en het CF verwacht van investeringscategorieën waarbij de EU-klimaatcoëfficiënt van 100 % wordt toegepast. Dit betekent dat ze een aanzienlijke bijdrage leveren aan doelstellingen inzake klimaatverandering (zie **tabel 2**). Dit is een stijging ten opzichte van 2007-2013, toen de meeste klimaatgerelateerde uitgaven samenhangen met activiteiten die slechts een bescheiden bijdrage aan klimaatverandering leverden (zie **figuur 12**).

Figuur 12 Aandeel en bedragen van uitgaven op het gebied van klimaatactie volgens de EU-klimaatcoëfficiënten in de twee perioden



Bron: schattingen van de Europese Rekenkamer op basis van gegevens van de Commissie.

74

Hoewel in 2014-2020 de financiering van maatregelen die geacht worden primair gericht te zijn op klimaatactie in elk van de drie bezochte lidstaten waarschijnlijk zal toenemen, varieert de omvang van deze stijging aanzienlijk. In Polen en Roemenië is aan ongeveer de helft van de klimaatgerelateerde financiering in alle operationele programma's een coëfficiënt van 100 % toegewezen, voornamelijk vanwege de doorlopende steun van spoorwegen en stedelijk vervoer⁴⁸, terwijl bij de operationele programma's van Duitsland aan vrijwel alle klimaatgerelateerde uitgaven een weging van 100 % is toegekend vanwege de aanzienlijke bijdrage ervan aan klimaatactie.

75

Er werd echter vastgesteld dat de rol van klimaatactie in onderzoek en innovatie en op het gebied van kleine en middelgrote ondernemingen relatief klein was. Wij constateerden bij de gecontroleerde programma's in Duitsland en Roemenië dat de Commissie er tijdens de programmeringsonderhandelingen niet sterk op had aangedrongen om het bedrag voor klimaatactie op het gebied van onderzoek en ontwikkeling en op het gebied van bedrijfsontwikkeling te verhogen in programma's waarbij dit bedrag laag of nihil was. De lidstaten waren in staat om het streefdoel van 20 % te halen zonder de financiering op deze gebieden te hoeven aanpassen. Dit betekent dat niet alle potentiële mogelijkheden om klimaatgerelateerde actie te financieren volledig werden benut.

48 Deze projecten worden beschouwd als 40 % klimaatgerelateerd.

De potentiële bijdrage van het Europees Sociaal Fonds aan klimaatactie: er kan nog meer worden bereikt

76

De Commissie heeft erkend dat er een groeiende vraag is naar groene banen: naar verwachting zullen tegen 2020 2 miljoen mensen in de energie-efficiëntie-sector werken en 3 miljoen mensen in de sector voor hernieuwbare energie⁴⁹. Het aanpassen van het aanbod van „groene werknemers” aan de groeiende vraag zal van cruciaal belang zijn voor de overgang naar een groene economie. Een gebrek aan gekwalificeerde specialisten en werknemers in de sector van de groene banen zou leiden tot kosten en vertragingen⁵⁰ in de uitvoering van klimaatgerelateerde acties.

77

Tegelijkertijd zal de overgang naar een koolstofarme economie ook leiden tot een afname van de werkgelegenheid in op fossiele brandstoffen gebaseerde sectoren, waardoor er bij werknemers in deze sectoren behoefte zal ontstaan aan het verwerven van nieuwe vaardigheden⁵¹. Vergeleken met de andere fondsen voor cohesiebeleid werd er in het kader van de operationele programma's van het ESF een zeer klein percentage expliciet aan klimaatactie toegewezen, namelijk 1,4 % van 83 miljard euro.

78

De Commissie was van oordeel dat het aan klimaatgerelateerde uitgaven toegevoegde aandeel van het ESF dat was vastgesteld op basis van door de lidstaten in de operationele programma's van het ESF gerapporteerde informatie een onderschatting kan zijn van de verwachte bijdrage van het ESF aan klimaatactie in de periode 2014-2020, waarvan de uiteindelijke omvang pas na de uitvoering van de programma's bekend zal zijn. Het niet vaststellen van passende vereisten voor het ESF met betrekking tot klimaatactie is een gemiste kans voor dit gebied om een grotere bijdrage te leveren aan de overgang naar een koolstofarme economie en aan klimaatactie in het algemeen.

79

Toen de operationele programma's van 2014-2020 werden goedgekeurd, waren de lidstaten niet verplicht om de Commissie enige onderbouwing te geven voor de ESF-toewijzing aan doelstellingen inzake klimaatactie. Daarom werden de programma's niet systematisch gecontroleerd om te zien of ze gericht waren op de vraag naar groene banen of dat ze de overgang naar een koolstofarme economie ondersteunden.

49 Zie het werkdocument van de diensten van de Commissie „Exploiting the employment potential of green growth” van 18 april 2012.

50 In het verslag van de Commissie milieuaudit van het Britse Lagerhuis, getiteld „Green Jobs and Skills”, wordt geconcludeerd dat als er uitsluitend op de markt wordt vertrouwd om de kloof in vaardigheden te dichten, dit tot vertragingen in het vergroenen van de economie zal leiden. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmenvaud/159/159i.pdf>

51 Zie bijvoorbeeld de paragrafen 324 en 325 van het OESO-verslag „Aligning Policies for the Transition to a Low-Carbon Economy” <http://www.oecd.org/env/Aligning-policies-for-the-transition-to-a-low-carbon-economy-CMIN2015-11.pdf>.

Opmerkingen

Geen significante verandering in de uitgaven in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, hoewel er goede praktijken bestaan bij plattelandontwikkeling

80

In dit gedeelte wordt beoordeeld of de integratie van klimaatactie in de rechtstreekse landbouwbetalingen en in de onderzochte programma's voor plattelandontwikkeling heeft geleid tot positieve veranderingen in de hoeveelheid klimaatuitgaven — gemeten aan de hand van een stijging van middelen voor klimaatgerelateerde uitgaven — en in de kwaliteit ervan — gemeten aan de hand van meer aandacht voor klimaatgerelateerde activiteiten. Wij onderzochten het beschikbare bewijs met betrekking tot het cross-compliancesysteem en de rechtstreekse landbouwbetalingen, alsmede de programma's voor plattelandontwikkeling 2014-2020 voor Andalusië, Polen en Rhône-Alpes en vergeleken deze met de programma's van 2007-2013.

De invoering van een groene betaling zorgt niet voor een significante verandering in de bijdrage van rechtstreekse betalingen aan het klimaat

81

In een recent verslag⁵² concludeerden wij dat de veranderingen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de periode 2014-2020 hebben geleid tot een daling van het aantal cross-complianceregels door de verwijdering van vereisten die niet relevant genoeg waren voor de landbouwactiviteiten.

82

Het vergroeningsonderdeel werd voor de periode 2014-2020 als nieuw kenmerk van het gemeenschappelijk landbouwbeleid ingevoerd. Hoewel het vereisten bevat die relevant zijn voor het klimaat (zie paragraaf 53), is het grotendeels gebaseerd op de vorige goede landbouw- en milieucondities, die soortgelijke landbouwpraktijken bestreken, zoals de bescherming van blijvend grasland of de instandhouding van landschapselementen. Uit de beschikbare informatie blijkt dat 64 % van de begunstigden van rechtstreekse betalingen is vrijgesteld van vergroeningsvereisten⁵³. Als gevolg daarvan bestaat het risico dat de heroriëntatie van rechtstreekse betalingen op klimaatactie beperkt zal zijn. De Commissie is van plan om de resultaten van de groene betaling op milieugebied in 2017 en eind 2018 te evalueren.

83

De bijdrage van het meerjarig financieel kader 2014-2020 aan rechtstreekse landbouwbetalingen zal naar verwachting 288 miljard euro bedragen. Dit bedrag is vergelijkbaar met het bedrag van 276 miljard euro aan rechtstreekse steun dat in de begrotingsjaren 2007-2013 aan producenten werd betaald⁵⁴.

- 52 Speciaal verslag nr. 26/2016 „Het blijft een uitdaging om cross-compliance doeltreffender en eenvoudiger te maken” (<http://eca.europa.eu>).
- 53 Werkdocument van de diensten van de Commissie van 22.6.2016 „Review of greening after one year” — SWD(2016) 218 final, zie blz. 14 van bijlage 2, deel 3/6.
- 54 De schatting van dit bedrag is tot stand gekomen door optelling van de indicatieve cijfers betreffende rechtstreekse steunbetalingen aan producenten op grond van Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad (PB L 270 van 21.10.2003, blz. 1) en Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad (PB L 30 van 31.1.2009, blz. 16) die werden verstrekt in de verslagen inzake de verdeling van rechtstreekse steun aan landbouwers voor de begrotingsjaren 2007-2013: http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/beneficiaries/direct-aid/index_en.htm.

Klimaatfinanciering bij plattelandsontwikkeling: geen grotere gerichtheid op klimaatactie

84

Vanwege de specifieke kenmerken van plattelandsontwikkeling was het niet mogelijk een vergelijking te maken tussen alle programma's voor plattelandsontwikkeling, omdat de programmamaatregelen per programma worden uitgevoerd door middel van verschillende soorten activiteiten. Wij schatten het aandeel van klimaatfinanciering in 2007-2013 op basis van drie programma's voor plattelandsontwikkeling en vergeleken dit met de plannen voor 2014-2020. Bij deze programma's zagen wij geen echte opwaartse of neerwaartse lijn in investeringen (zie **tabel 4**).

Tabel 4

Klimaatfinanciering in 2007-2013 en in 2014-2020

Onderzochte plattelandsontwikkelingsprogramma's	Geschat aandeel van klimaatfinanciering in 2007-2013	Geschat bedrag aan klimaatfinanciering in 2007-2013 (miljard euro)	Aandeel van klimaatfinanciering in 2014-2020	Bedrag aan klimaatfinanciering in 2014-2020 (miljard euro)
Andalusië, Spanje	66,2 %	1,38	55,0 %	1,05
Polen (één plattelandsontwikkelingsprogramma voor de hele lidstaat)	37,0 %	0,50	39,4 %	0,34
Rhône-Alpes, Frankrijk	78,0 %	0,51	75,0 %	0,80

Bron: schattingen van de Europese Rekenkamer op basis van programmeringsdocumenten.

Er bestaan goede praktijken bij plattelandsontwikkeling, maar in het algemeen is het „business as usual”

85

Bij de beoordeling van de programma's op kwalitatieve verbeteringen stelden wij tot dusver geen significante verandering vast in de belangrijkste elementen van het beheersproces, zoals de vereisten of subsidiabiliteits- en selectiecriteria. Dit gold met name voor financieel belangrijke maatregelen, zoals maatregelen die gebieden met natuurlijke beperkingen of biologische landbouw betroffen.

86

Het ontwerp van sommige minder materiële maatregelen was echter gewijzigd om ze meer klimaatgerelateerd te maken. Wij schatten dat ongeveer 10 % van de Elfpo-klimaatfinanciering in Rhône-Alpes, 22 % in Polen en 36 % in Andalusië verband houden met maatregelen die beter gericht zijn op klimaatactie vergeleken met 2007-2013. Wij stelden verschillende voorbeelden van opkomende goede praktijken vast die rechtstreeks bijdroegen tot de aanpak van klimaatverandering (zie **tekstvak 8**).

Tekstvak 8

Voorbeelden van een betere gerichtheid op klimaatverandering in de gecontroleerde Elfpo-programma's

Het ontwerp van bepaalde bosbouwmaatregelen die wij in Polen, Rhône-Alpes en Andalusië aantreffen, was verbeterd om de opslag van koolstof te ondersteunen of om bossen beter bestand te maken tegen klimaatverandering. De programma's van Rhône-Alpes bevatten ook één maatregel om plaatselijk gegenereerde hernieuwbare energie te ontwikkelen door de ondersteuning van investeringen van kleine op bosbouw gebaseerde bedrijven in houtbrandstof.

Ook vonden wij verbeteringen in het ontwerp van klimaatvriendelijke agromilieuklimaatmaatregelen in de drie programma's. Polen is begonnen chemische analyses te maken van het gehalte organische koolstof in de bodem en tussengewassen te verbouwen om een positief evenwicht van organisch materiaal op een landbouwperceel te bereiken. In Andalusië zijn er nieuwe vereisten ingevoerd met het oog op de aanpak van het probleem van bodemerosie, die zeer schadelijk is voor de olijfteelt.

87

Ook vonden we voorbeelden van goede praktijken bij maatregelen die in 2007-2013 werden gecreëerd, maar nog steeds ten uitvoer worden gelegd in 2014-2020 (zie **tekstvak 9**).

Tekstvak 9

Voorbeeld van continuïteit in klimaatfinanciering uit het regionaal programma van Rhône-Alpes in Frankrijk

In het kader van het programma 2014-2020 worden er nog steeds investeringsprojecten ondersteund die rechtstreeks bijdragen tot het mitigeren van klimaatverandering, bijvoorbeeld door de ontwikkeling van **methaanproductiemethoden voor de landbouw**. De doelstelling is het aanbod en gebruik van bronnen van hernieuwbare energie te faciliteren. Terecht worden de projecten getraceerd met een klimaatcoëfficiënt van 100 %.

Het hieronder weergegeven project, dat in 2012 werd gefinancierd en in 2015 werd afgerond, is een voorbeeld van een dergelijk project, waarbij uit afval energie wordt opgewekt. De helft van de het aangevoerde afval in de installatie is afkomstig uit de landbouw, terwijl de andere helft uit plaatselijk door een lokaal bedrijf aangeleverd groenafval bestond. De output verbetert de zelfvoorziening op voedselgebied van het landbouwbedrijf en voorziet ook in de verwarmingsbehoeften van een plaatselijke school en andere plaatselijke gebouwen. De totale subsidiabele kosten in het kader van het Elfpo voor de methaanproductiefaciliteit was 881 000 euro. Het project werd voor 37,36 % gefinancierd door overheidssteun, waarvan 105 000 euro werd verstrekt in de vorm van Elfpo-subsidies en 224 415 euro in de vorm van nationale cofinanciering.



Voorbeeld van een klimaatgerelateerd landbouwproject

Bron: Conseil Régional Auvergne Rhône-Alpes.

Nauwelijks meer aandacht voor klimaatactie bij het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij

88

Klimaatverandering werd niet gemainstreamd in het Europees Visserijfonds van 2007-2013 en directoraat-generaal Maritieme Zaken en Visserij heeft de bijdrage ervan aan klimaatactie in die periode dus niet berekend. Wij schatten⁵⁵ de bijdrage van het EVF aan klimaatactie op ongeveer 1 miljard euro in 2007-2013, ofwel 26 % van het fonds. Voor 2014-2020 bedragen de geaggregeerde schattingen van de bijdragen aan klimaatactie (zie paragraaf 43) verstrekt door de lidstaten in het kader van alle operationele programma's van het EFMZV, ook ongeveer 1 miljard euro, ofwel 18 % van het EFMZV.

89

Een van de belangrijkste redenen voor deze stabiliteit in absolute termen is de verminderde steun die in het kader van het EFMZV wordt toegekend aan vloot-beheersmaatregelen. Er was sprake van een daling in de hiermee samenhangende steun voor de vervanging of modernisering van motoren en voor de permanente of tijdelijke stopzetting van visserijactiviteiten, waarvan de maatregelen met coëfficiënten van respectievelijk 100 %, 100 % en 40 % worden getraceerd.

90

Wij hebben het huidige wettelijk kader vergeleken met de periode 2007-2013 om na te gaan of er bij het huidige fonds voor maritieme zaken en visserij in de inhoud van de maatregelen sprake is van een betere integratie van doelstellingen op het gebied van klimaatverandering. Dit hebben wij gedaan voor de maatregelen die teruggevoerd kunnen worden op de periode 2007-2013. Directe en duidelijke verwijzingen naar doelstellingen op het gebied van klimaatverandering, zowel mitigatie als aanpassing, zijn nog steeds zeldzaam en bijgevolg had het visserijfonds de reikwijdte van zijn bijdrage aan klimaatactie niet verbreed (zie **tekstvak 10**).

55 Onze schatting was voornamelijk gebaseerd op de methodologie die door directoraat-generaal Maritieme Zaken en Visserij in de begrotingsdocumenten voor 2014-2016 werd gebruikt, hoewel wij ook maatregelen voor permanente en tijdelijke stopzetting in het kader van het EVF hebben opgenomen, en daarbij een coëfficiënt van respectievelijk 100 % en 40 % hebben toegepast. Deze toevoeging is de enige afwijking van de door directoraat-generaal Maritieme Zaken en Visserij gebruikte methodologie, omdat die tegen nominale waarde de coëfficiënten van maatregelen voor de aanpassing van de vloot weergeeft die zijn vastgelegd in Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1232/2014 van de Commissie van 18 november 2014 tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 215/2014 van de Commissie met het oog op aanpassing van de daarin vervatte verwijzingen naar Verordening (EU) nr. 508/2014 van het Europees Parlement en de Raad en tot rectificatie van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 215/2014 (PB L 332 van 19.11.2014, blz. 5).

Voorbeelden van een betere gerichtheid op klimaatverandering bij het gecontroleerde Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij

Vergeleken met de voorgaande periode hebben we een beperkt aantal verbeteringen in het EFMZV vastgesteld. Van de vijftig door het EFMZV ondersteunde maatregelen werden drie bestaande maatregelen⁵⁶ verbeterd door er klimaatactie in te integreren en er werden twee nieuwe maatregelen met doelstellingen op het gebied van klimaatverandering gecreëerd⁵⁷. Daarnaast bevat het EFMZV nu een op zichzelf staande maatregel voor energie-efficiëntie en mitigatie van klimaatverandering, hoewel soortgelijke activiteiten voorheen ook al in aanmerking kwamen voor financiering. Deze duidelijk op het klimaat gerichte maatregel, die met een coëfficiënt van 100 % wordt getraceerd, zou ten goede moeten komen aan 3 738 projecten in de hele EU, waarvan de overgrote meerderheid vervanging en modernisering van motoren betreft.

56 Deze maatregelen betroffen „binnenvisserij en aquatische fauna en flora in de binnenwateren”, „productieve investeringen in aquacultuur” en „de verwerking van visserij- en aquacultuurproducten”. Er werd voornamelijk verwezen naar de verbetering van energie-efficiëntie.

57 Deze twee nieuwe maatregelen hadden betrekking op „onderlinge fondsen voor ongunstige weersomstandigheden en milieuongevallen” en „aquacultuurbestandsverzekering”.

91

De EU-instellingen zijn voor het meerjarig financieel kader 2014-2020 de politieke verbintenis aangegaan om klimaatactie te mainstreamen in alle EU-begrotingsuitgaven en ervoor te zorgen dat ten minste een op de vijf euro uit de EU-begroting wordt besteed aan klimaatgerelateerde activiteiten. Het voornaamste doel van deze belofte is het hoofd te bieden aan de uitdaging van klimaatverandering en te voorzien in de aanzienlijke investeringsbehoeften voor klimaatactie. Wij hebben getracht te bepalen of het streefdoel om ten minste 20 % van de EU-begroting aan klimaatgerelateerde actie te besteden waarschijnlijk zal worden bereikt en of de gehanteerde aanpak waarschijnlijk waarde zal toevoegen doordat deze leidt tot meer en doelgerichtere financiering voor klimaatactie.

92

We constateerden dat er ambitieus aan werd gewerkt en dat er over het geheel genomen vooruitgang was geboekt in de richting van het streefdoel. Er bestaat echter een ernstig risico dat het streefdoel van 20 % niet zal worden bereikt zonder grotere inspanningen om klimaatverandering aan te pakken. De uitvoering van het streefdoel heeft geleid tot meer en doelgerichtere financiering voor klimaatactie bij sommige Europese structuur- en investeringsfondsen, namelijk het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds. Op andere terreinen, zoals het Europees Sociaal Fonds, landbouw, en plattelandsontwikkeling en visserij, is het voornamelijk „business as usual“: er is geen sprake van een aanzienlijke verschuiving van deze middelen naar klimaatactie.

In het algemeen is er vooruitgang geboekt, maar er bestaat een ernstig risico dat het streefdoel van 20 % niet zal worden gehaald

93

De doelstelling om „ten minste 20 %“ van de EU-begroting aan klimaatactie te besteden is onderdeel van het leiderschap van de EU op het gebied van klimaatactie en een duidelijk teken dat zij vastbesloten is om klimaatverandering aan te pakken. Volgens cijfers van de Commissie bedroeg het aandeel van de voor klimaatactie bestemde financiering tussen 2014 en 2016 gemiddeld 17,6 % (zie de paragrafen 26, 40 en 41).

94

Tot op heden is er geen instrument beschikbaar geweest om een meerjarig geconsolideerd verslag te verstrekken van de vooruitgang binnen de hele EU-begroting in de richting van dit doel. De Commissie heeft onlangs de klimaatrelevante uitgavengegevens voor de hele periode 2014-2020 bijgewerkt in het kader van de tussentijdse evaluatie van het meerjarig financieel kader. Al met al schat de Commissie dat er 18,9 % zou worden besteed aan klimaatactie, waarmee de doelstelling van 20 % niet zou worden gehaald (zie paragraaf 44).

95

Tekortkomingen in de door de Commissie en de lidstaten gebruikte traceringsmethode betreffen de rapportage en volledigheid. Bij de traceringsmethode komen de financiële effecten van EU-uitgaven aan klimaatactie in het kader van financiële instrumenten en posten buiten de balanstelling niet volledig tot uitdrukking, ondanks het toenemende gebruik ervan (zie de paragrafen 37 en 38). Er wordt geen verschil gemaakt tussen mitigatie- en aanpassingsmaatregelen, wat het moeilijk maakt het financieringsniveau van deze verschillende benaderingen voor de aanpak van klimaatverandering te beoordelen (zie paragraaf 36).

Aanbeveling 1 — Een robuuste meerjarige consolidatie

De **Commissie** moet jaarlijks een robuuste meerjarige consolidatie verrichten om vast te stellen of de klimaatuitgaven op de juiste koers liggen met het oog op de verwezenlijking van het streefdoel van 20 %.

Streefdatum voor de uitvoering: december 2017.

Aanbeveling 2 — Alomvattend rapportagekader

- a) De **Commissie** moet in haar jaarlijkse beheers- en prestatieverslagen jaarlijks geconsolideerde informatie verstrekken over de vooruitgang in de richting van het globale streefdoel van 20 % en daarvan tevens uitgebreid verslag uitbrengen in alle relevante jaarlijkse activiteitenverslagen. Dit moet de verslaglegging omvatten van de vooruitgang met betrekking tot de actieplannen, voor zover die bestaan. Daarnaast moet informatie over de klimaatbijdrage van financiële instrumenten worden gerapporteerd.
- b) De **lidstaten** moeten in hun jaarlijkse uitvoeringsverslagen aan de Commissie verslag uitbrengen over de gebieden onder gedeeld beheer waar potentiële mogelijkheden bestaan voor klimaatactie en daarin uiteenzetten hoe ze van plan zijn de klimaatactie op deze gebieden te verhogen.

Streefdatum voor de uitvoering: jaarlijks, vanaf de jaarverslagen van 2016.

- c) De **Commissie** en de **lidstaten** moeten ervoor zorgen dat er bij het verzamelen van gegevens onderscheid wordt gemaakt tussen mitigatie en aanpassing.

Streefdatum voor de uitvoering: ontwikkeling van een dergelijk systeem voor het volgende meerjarig financieel kader.

Conclusies en aanbevelingen

96

Wij hebben geschat dat het klimaatfinancieringspercentage de resterende jaren van het huidige meerjarig financieel kader, dat wil zeggen 2017-2020 (zie paragraaf 46), naar gemiddeld 22 % moet stijgen om eind 2020 het globale streefdoel van 20 % te halen. De belangrijkste gebieden die bijdragen tot het streefdoel zijn landbouw, plattelandsontwikkeling en cohesiebeleid, gevolgd door het onderzoeksprogramma Horizon 2020 (zie paragraaf 33). Er is nooit een algemeen plan ontwikkeld waarin wordt uiteengezet welke financieringsinstrumenten zouden kunnen bijdragen en in welke mate (zie paragraaf 26). Dit zal waarschijnlijk niet de beste manier blijken te zijn voor het bepalen van de bijdrage die uitgavenprogramma's van verschillende aard aan klimaatactie moeten leveren.

Aanbeveling 3 — Beoordeling van de behoeften op het gebied van klimaatverandering

Bij het plannen van de potentiële bijdrage van afzonderlijke begrotingsonderdelen of financieringsinstrumenten aan klimaatactie, moet de **Commissie** ervoor zorgen dat dergelijke plannen gebaseerd zijn op een realistische en deugdelijke beoordeling van de behoeften op het gebied van klimaatverandering en op het potentieel van elk terrein om bij te dragen tot het globale streefdoel.

Streefdatum voor de uitvoering: ontwikkeling van een dergelijk systeem voor het volgende meerjarig financieel kader.

97

De belangrijkste bij deze controle onderzochte gebieden zullen naar verwachting goed zijn voor 84,5 % van de verwachte bijdragen aan het streefdoel inzake klimaatactie. Sommige van deze gebieden hebben klimaatgerelateerde streefdoelen die de levering van de bijdrage ondersteunen: het Horizon 2020-programma, het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling, het Life-programma en het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (zie de paragrafen 28 en 29). Er bestaan echter grote risico's die van invloed kunnen zijn op de verwachte bijdrage op het gebied van landbouw, plattelandsontwikkeling en onderzoek (zie de paragrafen 49-51).

98

De aanpak van de Commissie voor het plannen en meten van vooruitgang in de richting van het streefdoel van 20 % in de hele EU-begroting was gebaseerd op een internationaal erkende methodologie. De Commissie en de gecontroleerde lidstaten vonden het een pragmatische aanpak om de klimaatuitgaven te traceren. Bij op bepaalde gebieden toegepaste EU-klimaatcoëfficiënten werd echter systematisch het conservativiteitsbeginsel ter voorkoming van overschattingen van klimaatfinanciering niet in acht genomen (zie paragraaf 35).

Conclusies en aanbevelingen

99

De veronderstellingen betreffende de bijdrage van rechtstreekse landbouwbetalingen tot het streefdoel inzake klimaatactie zijn onvoldoende onderbouwd. Toepassing van het conservativiteitsbeginsel zou leiden tot een daling van 9 miljard euro in klimaatbijdragen (zie de paragrafen 53 en 54). De toepassing van EU-klimaatcoëfficiënten heeft geleid tot een overschatting van de bijdrage van plattelandsontwikkeling aan het klimaat. Bij de aanpak die voor het Elfpo werd gehanteerd, wordt niet voldoende onderscheid gemaakt tussen de door de verschillende activiteiten geleverde klimaatbijdragen, hetgeen leidde tot een overschatting van de bijdragen aan klimaatactie. Onze schattingen wijzen erop dat de Elfpo-klimaatbedragen met 23,9 miljard euro moeten worden gereduceerd (zie paragraaf 58).

100

Wij schatten dat al deze aanpassingen opgeteld zouden leiden tot een daling van de bijdrage van landbouw en plattelandsontwikkeling aan klimaatfinanciering van ongeveer 33 miljard euro, ofwel ongeveer 15 % van het globale streefdoel (zie de paragrafen 51, 54 en 58).

Aanbeveling 4 — Corrigeren van te hoge schattingen

De **Commissie** en de **lidstaten** moeten het conservativiteitsbeginsel toepassen en de overschattingen bij het Elfpo corrigeren door de vastgelegde EU-klimaatcoëfficiënten te herzien.

Streefdatum voor de uitvoering: december 2017.

101

Het onderzoeksprogramma Horizon 2020 is achteropgeraakt ten opzichte van het streefdoel van 35 % en moet zijn achterstand inhalen. Hoewel het bemoedigend is dat de Commissie een actieplan heeft vastgesteld, wordt er niet in voldoende detail in uiteengezet hoe zij ervoor denkt te zorgen dat de vereiste inhaalslag wordt gemaakt (zie de paragrafen 60-64).

102

Afgezien van deze risico's die van invloed zijn op de levering van de klimaatbijdrage op de belangrijkste gebieden, moeten op andere, minder belangrijke gebieden die een bijdrage leveren de inspanningen worden verdubbeld om het streefdoel van 20 % te halen. Wij konden geen bewijsstukken vinden, zoals een actieplan, waaruit bleek dat de Commissie bezig was haar inspanningen op deze gebieden te vergroten en hoe een dergelijke verdubbeling haalbaar zou zijn (zie paragraaf 47).

Aanbeveling 5 — Opstellen van actieplannen

Wanneer uit de jaarlijkse consolidatie blijkt dat er een risico bestaat dat de verwachte bijdragen van een bepaald terrein niet zullen worden verwezenlijkt, dient de **Commissie** een actieplan voor dat terrein op te stellen waarin zij gedetailleerd uiteenzet hoe zij ervoor denkt te zorgen dat de benodigde inhaalslag zal worden gemaakt.

Streefdatum voor de uitvoering: maart 2017 voor het opstellen van actieplannen.

103

De aanpak van de Commissie om het niveau van de financiering voor klimaatactie te beoordelen is gericht op het vaststellen van geplande uitgaven. Deze aanpak brengt echter een inherent risico met zich mee, omdat de geplande uitgaven niet noodzakelijkerwijs worden omgezet in daadwerkelijke betalingen. Daarom moet de daadwerkelijke uitvoering van de geplande bijdragen aan klimaatfinanciering worden beoordeeld, waarbij disproportionele administratieve kosten vermeden moeten worden. De Commissie heeft nog geen procedure ontwikkeld om dat te doen (zie paragraaf 46). Het monitoren van de daadwerkelijke financiële uitvoering van het streefdoel van 20 % zou echter geen informatie opleveren over de resultaten die zijn behaald met de uitgaven voor klimaatactie. Wij constateerden dat informatie over resultaten zoals de vermindering van broeikasgassen die men met de middelen beoogt te bereiken of die ermee bereikt zijn, slechts beschikbaar is voor onderdelen van de begroting en niet vergeleken kan worden (zie paragraaf 47).

Aanbeveling 6 — Ontwikkelen van indicatoren voor het monitoren van daadwerkelijke uitgaven voor klimaatactie en daarmee samenhangende resultaten

De **Commissie** moet:

- a) in samenwerking met de **lidstaten** op het terrein van gedeeld beheer een geharmoniseerd en proportioneel systeem voor het monitoren van de daadwerkelijke uitvoering van klimaatactie ontwikkelen;
- b) in overeenstemming met het initiatief „Een resultaatgerichte begroting” klimaatgerelateerde resultaatindicatoren vaststellen op alle gebieden die bijdragen tot de verwezenlijking van het streefdoel, met name ter beoordeling van broeikasgasemissies en -reducties als gevolg van door de EU gefinancierde maatregelen;
- c) de uitwisseling van goede praktijken inzake klimaatgerelateerde resultaatindicatoren tussen de lidstaten vergemakkelijken.

Streefdatum voor de uitvoering: december 2018.

Bij sommige Europese structuur- en investeringsfondsen is sprake van meer en doelgerichte financiering voor klimaatactie, maar bij andere is het voornamelijk „business as usual”

104

Het is de bedoeling dat in 2014-2020 de klimaatgerelateerde uitgaven in alle EFRO- en CF-programma's, waaronder het kader voor Europese territoriale samenwerking, van 32,4 miljard euro tot 54,7 miljard euro zullen stijgen ten opzichte van 2007-2013. Naast de financiële stijging stelden we op bepaalde terreinen, zoals het beheersproces van de programma's of het soort gefinancierde investeringen, meer aandacht voor klimaatactie en goede praktijken vast (zie de paragrafen 69 en 70).

105

Bij de gecontroleerde programma's in Duitsland en Roemenië constateerden wij echter dat de Commissie er tijdens de programmeringsonderhandelingen niet sterk op had aangedrongen om het bedrag voor klimaatactie op het gebied van onderzoek en ontwikkeling en op het gebied van bedrijfsontwikkeling te verhogen. Dit betekent dat niet alle potentiële mogelijkheden om klimaatgerelateerde actie te financieren volledig werden verkend (zie paragraaf 75).

106

Ook zou de potentiële bijdrage van het Europees Sociaal Fonds aan klimaatactie kunnen worden verhoogd in het licht van de groeiende vraag naar groene banen in de economie. Wij stelden vast dat er een zeer gering aandeel van 1,4 % van 83 miljard euro in het kader van de operationele programma's van het ESF werd toegewezen aan klimaatactie. De Commissie controleerde niet systematisch of de programma's gericht waren op de vraag naar groene banen of dat ze de overgang naar een koolstofarme economie ondersteunden (zie de paragrafen 76-79).

107

Ondanks enkele opkomende goede praktijken is er bij het beleid op de gebieden landbouw, plattelandsontwikkeling of visserij geen sprake van een significante verschuiving in de richting van klimaatactie.

108

De invoering van een groene betaling zorgt niet voor een significante verandering in de bijdrage van rechtstreekse betalingen aan het klimaat. Deze nieuwe regeling heeft weliswaar een bepaalde impact op klimaatactie, maar berust in de praktijk grotendeels op reeds bestaande landbouwpraktijken (zie de paragrafen 81 en 83). Bij de drie controleerde programma's voor plattelandsontwikkeling zagen wij geen echte opwaartse of neerwaartse lijn in investeringen. Met betrekking tot de betere gerichtheid op klimaatactie stelden wij geen significante verandering vast in de belangrijkste elementen van het beheersproces, zoals de vereisten of de subsidiabiliteits- en selectiecriteria. Het ontwerp van sommige minder materiële maatregelen was echter gewijzigd om ze meer klimaatgerelateerd te maken. Ook vonden wij verschillende voorbeelden van opkomende goede praktijken die rechtstreeks bijdroegen tot de aanpak van klimaatverandering (zie de paragrafen 84-87).

109

Bij het fonds voor maritieme zaken en visserij is sprake van een slechts zeer beperkte toegenomen gerichtheid op klimaatactie. Directe en duidelijke verwijzingen naar doelstellingen op het gebied van klimaatverandering, zowel mitigatie als aanpassing, zijn nog steeds zeldzaam. Als gevolg daarvan heeft het fonds voor maritieme zaken en visserij de reikwijdte van zijn bijdrage aan klimaatactie niet verbreed (zie de paragrafen 88-90). Aanbeveling 7 — Verkennen van alle potentiële mogelijkheden en zorgen voor een echte verschuiving in de richting van klimaatactie

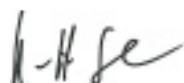
De **Commissie** moet:

- a) de gebieden met onderbenut potentieel voor klimaatactie vaststellen, zoals het Europees Sociaal Fonds, en actieplannen ontwikkelen ter verhoging van de bijdrage van deze gebieden aan klimaatactie;
- b) samen met de **lidstaten** de mainstreaming van klimaatactie bij landbouw, plattelandsontwikkeling en visserij verhogen, door bijvoorbeeld nieuwe maatregelen te ontwikkelen of bestaande maatregelen voor de aanpak van klimaatverandering bij te sturen.

Streefdatum voor de uitvoering: december 2017.

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van de heer Phil WYNN OWEN, lid van de Rekenkamer, te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 26 oktober 2016.

Voor de Rekenkamer



Klaus-Heiner LEHNE
President

Door de ERK gebruikte matrix van coëfficiënten op het gebied van het beleid inzake plattelandontwikkeling

De voorgestelde matrix, die is gebaseerd op de controlebezoeken in de lidstaten, en tevens een aangepaste versie is van de in opdracht van de Commissie verrichte voorbereidende studie, corrigeert het gebrek aan differentiatie van EU-klimaatcoëfficiënten per maatregel.

Op basis van de in de lidstaten onderzochte casestudy's, literatuuronderzoek¹, een analyse van de interne nota's van de Commissie en de toepassing van internationale standaarden² hebben we als eerste stap een bijgewerkte matrix van klimaatcoëfficiënten opgesteld, waarin rekening wordt gehouden met de maatregelen en de beleidsdoelstellingen ervan, weergegeven per aandachtsgebied (zie hieronder). Als tweede stap hebben wij de Elfpo-bedragen per maatregel en aandachtsgebied bepaald. De benodigde gegevens hiervoor zijn beschikbaar bij de Commissie. Het enige geval waarin een veronderstelling moest worden gemaakt, was bij prioriteit van de Unie 4³. Ten slotte hebben we de klimaatcoëfficiënten in de onderstaande matrix toegepast op de bijbehorende Elfpo-bedragen.

-
- 1 De matrix is met name ontwikkeld op basis van de in opdracht van de Commissie verrichte voorbereidende studie, „Tracking system for climate expenditure in the post-2013 EU budget — Detailed CAP assessment”, tabel 5.4 (blz. 25-30).
 - 2 Rio-indicatoren van de OESO en traceringsbeginselen ontwikkeld door de multilaterale ontwikkelingsbanken zoals de Wereldbank.
 - 3 Prioriteit van de Unie 4 is als „cluster” geprogrammeerd op basis van de richtsnoeren voor strategische programmering van de Commissie, dat wil zeggen, er worden geen Elfpo-uitgaven toegewezen aan afzonderlijke aandachtsgebieden. Daarom verdeelden we de geplande Elfpo-uitgaven die onder deze prioriteit vielen, in drieën en wezen we een gelijk Elfpo-bedrag toe aan elk van de drie aandachtsgebieden onder prioriteit van de Unie 4: aandachtsgebieden 4A (herstel, behoud en verbetering van de biodiversiteit), 4B (het verbeteren van het waterbeheer, met inbegrip van het beheer van meststoffen en bestrijdingsmiddelen) en 4C (het voorkomen van bodemerosie en het verbeteren van bodembeheer).

Samenvatting

I
De Commissie zet zich ten volle in voor de bestrijding van de klimaatverandering. De EU pakt de overgang naar een koolstofarme en klimaatbestendige economie aan met beleidsmaatregelen, waarmee ook een verschuiving van de investeringspatronen wordt beoogd. De overheidsuitgaven uit de EU-begroting en uit de nationale begroting van de lidstaten vullen elkaar aan en hebben tot doel die overgang te versnellen.

Met het voorstel om de klimaatactie te integreren in de gehele EU-begroting¹ en de klimaatuitgaven te verhogen tot 20 % van de begroting, beoogt de Commissie de EU-begroting een pioniersrol te laten spelen in het bevorderen van die integratie. De Europese Raad en het Europees Parlement hebben hun steun uitgesproken voor de aanpak door middel van integratie² en hebben bevestigd dat 20 % een passende mate van steun uitmaakt.

II
De Europese Raad heeft zijn expliciete goedkeuring verleend aan de aanpak van de Commissie om als belangrijkste doelstelling de klimaatactie te integreren in de gehele begroting, ondersteund door de politieke doelstelling dat ten minste 20 % van de EU-uitgaven in het kader van het huidige meerjarig financieel kader (MFK) klimaatgerelateerd moet zijn.

Naast de integratie is in het MFK ook een specifiek programma voor de aanpak van de klimaatverandering opgenomen.

IV
De Commissie is verheugd over de erkenning van de Rekenkamer voor de ambitieuze werkzaamheden die zijn verricht en voor de behoefte om de inspanningen voor te zetten, met het oog op een nog betere integratie. De Commissie is ook van oordeel dat er aanzienlijke vooruitgang is geboekt, zowel aangaande het opnemen van klimaataspecten in de ontwikkeling van programma's, als aangaande het ontwikkelen van de unieke, gekwantificeerde aanpak door middel van integratie, waarmee een transparant uitgangspunt is geschapen.

De Commissie merkt echter op dat de potentiële individuele bijdrage uit elk fonds varieert naargelang van de hoofdpdracht van dat fonds, en dat het daarom onvermijdelijk is dat de systemen voor het programmeren en het opvolgen van de bijdrage van fonds tot fonds verschillen. Verder heeft de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) er ook toe geleid dat de financiering van klimaatactie ten opzichte van de periode 2007-2013 aanzienlijk is toegenomen. De Commissie is van mening dat er een aanzienlijke verschuiving naar meer klimaatactie plaatsvindt.

V
In haar op 14 september 2016 bekendgemaakte tussentijdse evaluatie van het MFK heeft de Commissie de vooruitgang ten aanzien van het streefdoel van 20 % geëvalueerd. Uit de recentste gegevens, zoals voorgesteld in het werkdokument van de diensten van de Commissie SWD(2016) 299 final, dat de tussentijdse evaluatie van het MFK (COM(2016) 603 final) begeleidt, blijkt dat in de periode 2014-2020 een totaal van iets meer dan 200 miljard EUR aan klimaatgerelateerde uitgaven zal worden bereikt. Dat is goed voor ongeveer 18,9 % van alle uitgaven in die programmeringsperiode.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 28.

1 Zie COM(2011) 500 definitief, deel I, punt 6.1.4 (http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d0e5c248-4e35-450f-8e30-3472afbc7a7e.0020.02/DOC_3&format=PDF).

2 Zie de conclusies van de Europese Raad van 7 februari 2013 en de resolutie van het Europees Parlement van 13 maart 2013 betreffende het nieuwe MFK (P7_TA(2013)0078).

VI

De Commissie neemt kennis van de simulaties van de Rekenkamer. De Commissie heeft echter een innovatieve en gedetailleerde traceringsmethode ingevoerd, gebaseerd op de Rio-indicatoren van de OESO.

Desalniettemin erkent de Commissie dat de inspanningen moeten worden voortgezet om de klimaatrelevantie van de EU-programma's, inclusief de door de Rekenkamer genoemde programma's, te vergroten.

De door de Commissie gebruikte methode is op een transparante en gecoördineerde wijze ontwikkeld. De EU pakt de beoordeling van het niveau van de klimaatfinanciering op het gebied van landbouw en plattelandontwikkeling correct aan. Ook aangaande groene rechtstreekse betalingen vormt de berekening een billijke weerspiegeling van de mate waarin de drie landbouwpraktijken klimaatgerelateerd zijn. Verder wordt, gezien de voordelen die randvoorwaarden en rechtstreekse betalingen opleveren voor het klimaat, het klimaatteffect van rechtstreekse niet-vergroeningsbetalingen met 8 % niet te hoog ingeschat.

VII

De Commissie erkent dat de innovatieve aanpak voor de tracering van klimaatuitgaven en de uitvoering ervan in het kader van de EU-begroting nog kunnen worden verbeterd, ook wat betreft het verhogen van de gedetailleerdheid inzake mitigatie en aanpassing. Tegelijkertijd plant de Commissie momenteel geen extra uitsplitsing in haar traceringsstelsel, aangezien de administratieve gevolgen onduidelijk zijn en het ingewikkeld is om dubbeltellingen te vermijden, maar wel rekening te houden met de veelvuldige nevenvoordelen die ermee samenhangen.

VIII

De Commissie merkt op dat bepaalde aanbevelingen van de Rekenkamer al zijn aangepakt of zullen worden aangepakt (met name aanbeveling 1 en aanbeveling 6, onder b) en c)), dat bepaalde aanbevelingen gedeeltelijk aanvaardbaar zijn (aanbeveling 2, onder a), de aanbevelingen 3, 4 en 5 en aanbeveling 7, onder a)) en dat bepaalde aanbevelingen ongeschikt of onhaalbaar zijn (aanbeveling 2, onder c), aanbeveling 6, onder a), en aanbeveling 7, onder b)). Over het algemeen is de Commissie van oordeel dat de aanpak door middel van integratie tot een toename van de klimaatbijdrage uit de EU-begroting heeft geleid.

Inleiding

01

De Commissie zet zich ten volle in voor de bestrijding van de klimaatverandering. De EU pakt de overgang naar een koolstofarme en klimaatbestendige economie aan met beleidsmaatregelen, waarmee ook een verschuiving van de investeringspatronen wordt beoogd, zoals ook blijkt uit het onlangs door de Commissie voorgestelde pakket maatregelen³. De overheidsuitgaven uit de EU-begroting en uit de nationale begroting van de lidstaten vullen elkaar aan en hebben tot doel die overgang te versnellen.

02

De Commissie ziet de aanpassing aan en mitigatie van de onvermijdelijke klimaatverandering als complementaire beleidsantwoorden en probeert beide waar nodig tegelijkertijd uit te voeren.

³ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2545_nl.htm

05

Met de aanpassingsmaatregelen wordt beoogd de klimaatgerelateerde risico's terug te brengen tot een aanvaardbaar niveau, op basis van voorspellingen inzake klimaatverandering.

07

Het verminderen van de broeikasgasemissies wordt aangestuurd door tal van aspecten, hoofdzakelijk door verminderde energie-intensiteit (minder energieverbruik per eenheid bbp) en gebruik van hernieuwbare energiebronnen. In de periode 2005-2013 heeft de economische groei (bbp per hoofd van de bevolking) de emissies in de hand gewerkt (en dus geen mitigerende rol gespeeld); sinds 2007-2008 is dat effect evenwel zwakker geworden⁴. In dit verband mag niet uitsluitend rekening worden gehouden met de gevolgen voor de emissies die door de economische crisis werden veroorzaakt.

08

De Commissie wijst erop dat het streefdoel van 20 % was aangekondigd als één element van de aanpak door middel van integratie in de EU-begroting, die op zijn beurt een element is van de aanpak van de EU om tegemoet te komen aan de investeringsbehoeften in samenhang met klimaatverandering.

Net zoals uit alle EU-acties voor de bestrijding van de klimaatverandering, blijken uit de aanpak door middel van integratie in de EU-begroting het engagement en het leiderschap van de EU op het gebied van klimaatactie.

09

De Commissie beschouwt de aangekondigde 20 % als een politiek en ambitieus streefdoel, dat moet bijdragen tot het bereiken van meer klimaatrelevantie in de uit de EU-begroting gefinancierde concrete acties. Die aanpak is goedgekeurd door de Europese Raad en het Europees Parlement en ligt ten grondslag aan de daaropvolgende uitvoeringsstappen. In de geest van het bovenstaande benadrukt de Commissie dat noch zij, noch de begrotingsautoriteit heeft besloten om dat streefdoel op te nemen in een wettekst.

Naast de integratie is in het MFK ook een specifiek programma voor de aanpak van onder meer de klimaatverandering opgenomen (in het kader van het Life-programma).

12

Het directoraat-generaal Begroting coördineert de toewijzing van begrotingsmiddelen aan beleidsprioriteiten — inclusief deze met betrekking tot klimaatactie — en verzamelt en consolideert de gegevens in de ramingen voor de ontwerp-begroting om de bedragen te rechtvaardigen die de Commissie in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedure aan de begrotingsautoriteit voorstelt.

⁴ Zie de ontledingsanalyse van het Europees Milieuagentschap: punt 2.4 van „Trends and projections in Europe 2015” (EMA-verslag nr. 4/2015).

Tekstvak — De context van de integratie in het kort

Vierde opsommingstekst: de klimaatactie van de EU omvat een breed scala aan maatregelen en met haar ambitieuze doelstellingen speelt de EU op het gebied van klimaatactie in de wereld een voortrekkersrol. De integratie van klimaatactie in het beleid en de programma's van de EU is één element van de ondersteuning van de overgang naar een koolstofarme en klimaatbestendige samenleving.

De aanpak van de EU waarbij klimaatactie wordt geïntegreerd in de instrumenten en de begroting van de EU bestaat uit vier niveaus, zoals uiteengezet in het antwoord van de Commissie op paragraaf 24.

Opmerkingen

24

De Commissie is van oordeel dat aanzienlijke vooruitgang is geboekt op het gebied van de integratie van klimaatacties in de EU-begroting. De aanpak van de EU waarbij klimaatactie wordt geïntegreerd in de instrumenten en de begroting van de EU bestaat uit vier niveaus:

- de politieke besluiten van de EU-instellingen (in het kader van de vaststelling van het MFK 2014-2020) om klimaatactie te integreren⁵ en om de doelstelling aan te kondigen dat ten minste 20 % van de EU-uitgaven betrekking moet hebben op het klimaat;
- de verankering van de klimaatdoelstellingen in het juridisch/oriënterend kader (juridische grondslag voor de nieuwe reeks uitgavenprogramma's, richtsnoeren);
- de toepassing van de klimaatgerelateerde regels en richtsnoeren (kwaliteit van uitvoering);
- als onderdeel van de aanpak, een gemeenschappelijke methode voor de tracering van klimaatgerelateerde uitgaven in het kader van alle EU-instrumenten.

Wij erkennen dat de controle vooral op de financiële doelstelling is gericht.

Tweede streepje

De Commissie is het niet eens met de keuze van de Rekenkamer om een reeks beginselen die in 2015 zijn overeengekomen door bepaalde organisaties die internationale ontwikkelingshulp verlenen, te beschouwen als maatstaf voor de beoordeling van de gepastheid van de op EU-niveau overeengekomen innovatieve en gedetailleerde aanpak door middel van integratie.

25

De Commissie erkent het besluit van de Rekenkamer om het streefdoel van 20 % als een begrotingsdoelstelling te beschouwen, maar herhaalt dat het streefdoel door de Commissie is aangekondigd als een politieke doelstelling ter ondersteuning van de integratie van klimaatactie in uiteenlopende programma's. Gezien de aard van het streefdoel is de Commissie van oordeel dat een louter begrotingsgerelateerde interpretatie niet in overeenstemming is met de aanpak van de EU waarbij klimaatactie wordt geïntegreerd.

⁵ http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d0e5c248-4e35-450f-8e30-3472afbc7a7e.0020.02/DOC_3&format=PDF

26

De Commissie benadrukt dat de politieke doelstelling van 20 % is aangekondigd met het oog op het ondersteunen van de integratie van klimaatactie in de EU-programma's (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 25). Daarom heeft de Commissie het aandeel van de investeringsbehoeften dat onder de EU-begroting moet vallen niet gekwantificeerd, maar heeft zij ramingen in overweging genomen, zoals uiteengezet in het voorstel van de Commissie voor het MFK⁶.

27

De Commissie is van oordeel dat de klimaatrelevante uitgaven aanzienlijk zijn toegenomen. De Commissie bevestigt ook dat er geen volledige en vergelijkbare gegevens zijn over klimaatrelevante uitgaven in het vorige MFK; dergelijke gegevens zijn een voorwaarde voor de ontwikkeling van meer gedetailleerde doelstellingen. De ontwikkeling van een robuust en transparant traceringsstelsel was één element van de aanpak van de EU waarbij klimaatactie wordt geïntegreerd.

28

In haar op 14 september 2016 bekendgemaakte tussentijdse evaluatie van het MFK heeft de Commissie de vooruitgang ten aanzien van het streefdoel van 20 % geëvalueerd. Uit gegevens, zoals voorgesteld in het werkdocument van de diensten van de Commissie SWD(2016) 299 final, dat de tussentijdse evaluatie van het MFK (COM(2016) 603 final) begeleidt, blijkt dat in de periode 2014-2020 een totaal van iets meer dan 200 miljard EUR aan klimaatgerelateerde uitgaven zal worden bereikt. Dat is goed voor ongeveer 18,9 % van alle uitgaven in die programmeringsperiode. De in bijlage 2 bij het werkdocument bekendgemaakte gegevens omvatten voor de gehele programmeringsperiode 2014-2020 geraamde totalen per programma, met het oog op de tracering van klimaatgerelateerde uitgaven in het kader van het streefdoel van 20 %.

Climate Mainstreaming 2014-2020 - totals by programme								
(EUR million, commitment appropriations)	2014-2017				2018-2020 estimates			
Programme	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total 2014-2020
For reference: Total EU Budget (Section III- Commission, Financial programming)	118 054.4	158 606.8	151 241.6	153 757.8	156 782.8	159 966.3	164 145.4	1 062 554.9
Total Climate Change finance in the EU Budget	16 097.7	27 475.7	31 634.4	29 726.8	30 777.7	31 883.6	32 307.7	200 986.9
Share of Climate Change relevant spending in EU Budget	13.6 %	17.3 %	20.9 %	19.3 %	19.6 %	19.9 %	19.7 %	18.9 %

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 31 en 32

De Commissie herhaalt dat de politieke doelstelling van 20 % is aangekondigd om integratie te bevorderen (zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 25). De Commissie is van oordeel dat een flexibele doelstelling zoals het streefdoel van 20 % gepast is met het oog op de ontwikkeling van een innovatieve aanpak om klimaatrelevante uitgaven te integreren en te traceren. De aanpak van de EU is gericht op het integreren van de klimaataspecten in de EU-begroting.

De Commissie bevestigt dat specifieke doelstellingen door de medewetgevers niet noodzakelijk werden geacht voor het bevorderen van de integratie van klimaatactie in alle programma's. Zoals uiteengezet in het antwoord van de Commissie op paragraaf 24 wordt integratie nagestreefd met meerdere middelen, waaronder ook specifieke doelstellingen.

Uit de in de tussentijdse evaluatie van het MFK bekendgemaakte gegevens blijkt dat veel programma's die deel uitmaken van de EU-begroting bijdragen aan klimaatactie. Tegelijkertijd is de Commissie het erme eens dat specifieke doelstellingen nuttig kunnen zijn om de integratie van klimaatactie te bevorderen.

Klimaatgerelateerde uitgaven die deel uitmaken van de begroting worden getraceerd; in het geval van de Europese structuur- en investeringsfondsen (ESIF) is die traceringsvereiste door de medewetgevers vastgesteld.

6 http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d0e5c248-4e35-450f-8e30-3472afbc7a7e.0020.02/DOC_4&format=PDF

34

De Commissie erkent dat de innovatieve traceringsmethode van de EU — die uniek is in haar toepassingsgebied en gedetailleerdheid, en die in het kader van de wetgevingsprocedure van de EU is overeengekomen — nog kan worden verbeterd. Tegelijkertijd zijn er geen internationaal overeengekomen methoden voor gekwantificeerde tracering van klimaatuitgaven.

35

De methode van de EU, waarbij coëfficiënten worden toegewezen aan EU-uitgaven, blijkt een passend evenwicht te bieden tussen de robuustheid van gegevens en de administratieve inspanning die door zowel de lidstaten als de Commissie moet worden geleverd.

Eerste streepje

De Commissie erkent dat het mogelijk is dat de klimaatrelevantie van bepaalde uitgaven te hoog of te laag wordt ingeschat door de huidige methode en als rechtstreeks gevolg van de toepassing van een systeem dat is gebaseerd op de drie gemiddelde verhoudingen van de Rio-indicatoren. Tegelijkertijd is de Commissie van mening dat haar methode voldoende conservatief is en beschouwt zij een reeks beginselen die een groep van internationale hulporganisaties in 2015 heeft ontwikkeld voor de tracering van de mitigatie in het kader van hun concrete acties, niet als een relevant referentiepunt voor de aanpak van de Commissie. De Commissie benadrukt dat bij bepaalde berekeningen van de Rekenkamer in het verslag coëfficiënten zijn gebruikt die verschillen van die welke door de Commissie worden gebruikt.

Tweede streepje

De Commissie is van oordeel dat de door de medewetgevers van de EU overeengekomen traceringsaanpak robuust is en geschikt voor de specifieke doelstellingen ervan. Hoewel de OESO-categorieën nuttig zijn bij het onderbouwen van de aanpak van de EU, zijn zij niet ontworpen met het oog op het ondersteunen van integratie en gekwantificeerde tracering in de EU-begroting; derhalve zijn zij door de medewetgever aangepast aan de programmaspecifieke behoeften van de respectieve rechtsgrondslagen.

De Commissie wijst erop dat de voornaamste doelstelling van de verschillende EU-programma's in de respectieve rechtsgrondslag ervan is vastgelegd en dat integratie in wezen inhoudt dat de uitvoering van de voornaamste doelstelling in overeenstemming wordt gebracht met het klimaatbeleid van de EU, en niet dat de voornaamste doelstelling wordt vervangen.

36

Het systeem van de EU voor de tracering van klimaatgerelateerde uitgaven bestaat uit specifieke elementen die verschillen van die welke door internationale hulporganisaties worden gebruikt; derhalve is een vergelijking met traceringsystemen van internationale hulporganisaties irrelevant.

De Commissie erkent dat de innovatieve aanpak voor de tracering van klimaatuitgaven en de uitvoering ervan in het kader van de EU-begroting nog kunnen worden verbeterd, ook wat betreft het verhogen van de gedetailleerdheid inzake mitigatie en aanpassing. Toch plant de Commissie momenteel geen extra uitsplitsing in haar traceringssysteem, aangezien de administratieve gevolgen onduidelijk zijn en het ingewikkeld is om dubbelstellingen te vermijden en tegelijk rekening te houden met de veelvuldige nevenvoordelen die ermee samenhangen.

37

De Commissie is het ermee eens dat financiële instrumenten en de bijdrage die zij leveren aan de klimaatactie van de EU belangrijk zijn en zij heeft de bijdrage uit de begroting aan die instrumenten opgenomen in de tracering van klimaatuitgaven.

39

De Commissie is van oordeel dat er in de meeste opzichten goede vooruitgang is geboekt op het gebied van integratie van klimaatactie en dat de tracering van begrotingsuitgaven robuust en transparant is, zoals uiteengezet in haar antwoorden op de paragrafen 12 en 28. De Commissie erkent de behoefte aan een verdere ontwikkeling van haar aanpak met betrekking tot het traceren en rapporteren van de resultaten van klimaatactie.

40

Zie ook de antwoorden van de Commissie op de paragrafen V en 28.

41

De Commissie bevestigt dat zij, zoals toegelicht in het antwoord van de Commissie op paragraaf 28, vóór de tussentijdse evaluatie van het MFK niet in staat was om op betrouwbare wijze te beoordelen of zij op de juiste koers ligt met het oog op de verwezenlijking van het streefdoel van 20 %, aangezien er nog informatie ontbrak over de geprogrammeerde uitgaven in het kader van de ESI-fondsen in de MFK-periode en er op dat ogenblik dus geen betrouwbare gegevens beschikbaar waren. In de tussentijdse evaluatie van het MFK heeft de Commissie de vooruitgang ten aanzien van het streefdoel van 20 % beoordeeld; daaruit is gebleken dat in de periode 2014-2020 een totaal van iets meer dan 200 miljard EUR aan klimaatgerelateerde uitgaven zal worden bereikt. Dat is goed voor ongeveer 18,9 % van alle uitgaven in die programmeringsperiode.

43

De beoogde klimaatmaatregelen zijn, met de overeenkomstige coëfficiënten, opgenomen in de operationele programma's (OP's) van het Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij (EFMZV). De indicatieve EFMZV-toewijzing aan elke maatregel is opgenomen in het jaarlijkse uitvoeringsverslag van de lidstaten (sinds mei 2016). De financiële tabel in dat verslag en de belangrijkste kenmerken van de concrete acties die worden opgenomen in het jaarlijkse verslag van de lidstaten over concrete acties (overeenkomstig artikel 97, lid 1, onder a), van de EFMZV-verordening) zullen de Commissie in staat stellen om permanent toezicht te houden op het niveau van de uitgaven en op eventuele wijzigingen van de indicatieve bijdrage aan klimaatacties in het OP.

44

Nu de programmeringsprocessen volledig zijn afgerond, is de Commissie in staat om betrouwbare gegevens te bundelen voor het bijwerken van de ramingen met betrekking tot de programma's die verband houden met klimaatuitgaven, en heeft zij in het kader van de tussentijdse evaluatie van het MFK de stand van zaken bekendgemaakt. Indien die stand van zaken op basis van de voorlopige gegevens voor 2014-2016 zou zijn opgesteld, zou deze op onjuiste gegevens zijn gebaseerd en dus mogelijk hebben geleid tot onjuiste berekeningen en verkeerde interpretaties.

45

De Commissie is van mening dat het bijzonder relevant is om de tracering van klimaatgerelateerde uitgaven toe te spitsen op vastleggingskredieten en geprogrammeerde en goedgekeurde uitgaven, aangezien gegevens over de uitgaven geen nuttige informatie zouden verschaffen met het oog op een betere integratie, gezien de tijd die moet verstrijken tussen het programmeren en het uitgeven. De Commissie is ook van oordeel dat de tracering van financiële inputs uit de EU-begroting niet op zinvolle wijze in een oorzakelijk verband kan worden gebracht met het verwezenlijken van de klimaat- en energiedoelstellingen van de EU of met een raming van de investeringsbehoeften.

De invoering van een traceringsaanpak op het niveau van de geprogrammeerde uitgaven was de eerste logische en essentiële stap in de richting van een betere integratie van klimaatoverwegingen in alle EU-programma's. Het door de Rekenkamer geconstateerde inherente risico bestaat bij alle begrotingsplannen. De Commissie is het met de Rekenkamer eens dat geplande uitgaven niet altijd resulteren in betalingen, maar wijst erop dat gemiddeld 97 % van alle vastleggingen in de EU-begroting van 2015 zijn gerealiseerd, waardoor het bestaande systeem van voorafgaande tracering van vastleggingen ook een efficiënte wijze is om de uitgaven te ramen. De Commissie wijst er ook op dat voor de berekening van de percentages van 34 % en 49,3 % methoden met een verschillende aanpak en een verschillend toepassingsgebied zijn gebruikt.

46

Op gezette tijden beoordeelt de Commissie de gegevens, rekening houdend met wijzigingen in de programmering overeenkomstig de jaarlijkse begrotingsprocedure en de uitvoering van de jaarlijkse begroting. De Commissie heeft zich er in de tussentijdse evaluatie van het MFK ook toe verbonden om bij tussentijdse evaluaties van MFK-programma's de vooruitgang te beoordelen die ten aanzien van het streefdoel van 20 % wordt geboekt. De Commissie is van oordeel dat de bestaande tracerings- en rapportagesystemen adequaat zijn en vindt het in dit stadium niet nodig om extra rapportagevereisten in te voeren.

47

De Commissie bevestigt dat het streefdoel van 20 % uitdrukkelijk verband houdt met uitgaven uit de EU-begroting en zij vindt dat het niet gepast zou zijn om niet-financiële elementen op te nemen in de tracering van een financiële doelstelling.

Tegelijkertijd erkent de Commissie dat het verband tussen uitgaven, gemobiliseerde acties en resultaten moet worden verbeterd. In het kader van de verschillende uitgavenprogramma's en afhankelijk van de mate waarin deze op investeringen in klimaatactie zijn gericht, zijn output- en resultaatindicatoren vastgesteld die, in het geval van bepaalde gemeenschappelijke indicatoren, op EU-niveau kunnen worden geaggregeerd. Dergelijke gemeenschappelijke indicatoren zijn ontwikkeld op basis van beleidslessen aangaande het betrokken specifieke programma (in het kader voor toezicht en evaluatie van het GLB is bijvoorbeeld een indicator opgenomen die de uitstoot van broeikasgassen door de landbouw meet. Voor gefinancierde infrastructuurinvesteringen is een voor het EFRO specifieke outputindicator voor het verminderen van broeikasgasemissies gedefinieerd).

Dit gezegd zijnde, is het momenteel technisch niet mogelijk om geconsolideerde gegevens samen te stellen over bijvoorbeeld een vermindering van de broeikasgasemissies door uit de EU-begroting gefinancierde activiteiten.

48

Gemeenschappelijke EFRO-indicatoren hebben gemeenschappelijke definities die worden aanbevolen in richtsnoeren van de Commissie⁷, die voor de afronding ervan met deskundigen van de lidstaten zijn besproken. Hoewel het mogelijk was om een methode voor te stellen voor het meten van de vermindering van broeikasgasemissies met behulp van hernieuwbare energiebronnen en energiebesparing, bestond er voor andere berekeningen van die aard op andere gebieden geen consensus en waren er verschillende methoden beschikbaar. Alle gegevens die door middel van gemeenschappelijke of specifieke indicatoren worden verzameld, zullen beschikbaar zijn voor evaluatie en zullen mogelijk bijdragen tot extra beleidslessen.

49

De Commissie is van oordeel dat er op het gebied van integratie van klimaatactie in de meeste opzichten vooruitgang is geboekt en dat het verwezenlijken van de doelstelling haalbaar is. De Commissie verwijst naar de recente analyse in de op 14 september bekendgemaakte tussentijdse evaluatie van het MFK (zoals onder meer bedoeld in het antwoord op paragraaf 28) en bevestigt dat zij voornemens is om haar inspanningen voor de integratie van klimaatactie in de EU-programma's voort te zetten.

⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf

50

Zoals aangekondigd in de tussentijdse evaluatie van het MFK wijst de Commissie erop dat zij voornemens is om de vooruitgang ten aanzien van het streefdoel van 20 % te beoordelen in de tussentijdse evaluaties van de individuele programma's, die een bijkomende mogelijkheid bieden om klimaatactie verder te integreren in de uitgavenprogramma's van de EU.

51

De Commissie herhaalt dat zij niet van mening is dat de overeengekomen methode van de EU voor de tracering van klimaatgerelateerde uitgaven een risico inhoudt voor de integratie van klimaatactie, maar zij neemt nota van de simulaties van de Rekenkamer op basis van verschillende coëfficiënten voor landbouwgerelateerde uitgaven van de EU.

Eerste streepje

De Commissie is van mening dat de door haar gebruikte methode op een transparante en gecoördineerde wijze is ontwikkeld; deze methode is aan het Europees Parlement en de Raad bekendgemaakt en veroorzaakt geen te hoge raming.

Zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 53.

Tweede streepje

Ook de klimaatcoëfficiënten voor plattelandsontwikkeling zijn op een transparante wijze ontwikkeld, in lijn met de politieke doelstelling van 20 %.

Derde streepje

De Commissie is van mening dat haar ramingen van de totale klimaatbijdrage uit beide GLB-fondsen is gebaseerd op een door de EU overeengekomen methode, waarover jaarlijkse alle nadere bijzonderheden worden bekendgemaakt in de programmaverklaringen die de ontwerpbegroting van de Commissie begeleiden.

Zoals uiteengezet in haar antwoord op paragraaf 35 beschouwt de Commissie een reeks beginselen die een groep van internationale hulporganisaties in 2015 heeft ontwikkeld voor de tracering van de mitigatie in het kader van hun concrete acties, niet als een relevant referentiepunt voor de op EU-niveau overeengekomen aanpak. De Commissie benadrukt dat de in het verslag gebruikte berekeningen van de Rekenkamer verschillen van die welke op EU-niveau zijn overeengekomen en die voldoende conservatief zijn.

Vierde streepje

Horizon 2020 houdt ten opzichte van het zevende kaderprogramma (KP7) een aanzienlijke toename in van het onderzoek op dit gebied. Het onderdeel „Samenwerking” van KP7 heeft naar schatting 2,4 miljard EUR bijgedragen aan klimaatactie (2007-2013), terwijl de bijdrage tijdens de eerste twee jaar van Horizon 2020 alleen (2014-2015) 3,2 miljard EUR bedroeg.

Desalniettemin is er al een actieplan operationeel voor een extra stimulans in dit verband (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 60), met het oog op het bereiken van het verwachte uitgavenniveau dat (als indicatieve doelstelling) in de Horizon 2020-verordening is vastgesteld.

53

De Commissie neemt nota van de simulaties van de Rekenkamer op basis van verschillende methoden en algemene beginselen die bepaalde internationale hulporganisaties zijn overeengekomen, maar herhaalt haar engagement ten aanzien van de aanpak van de EU. De door de Commissie gebruikte methode is deugdelijk en op een transparante en gecoördineerde wijze ontwikkeld; zij is gebaseerd op Rio-indicatoren en is bekendgemaakt aan het Europees Parlement en de Raad.

Het voordeel van randvoorwaarden voor klimaatacties kan worden beoordeeld door een Rio-indicator van 40 % toe te passen op een aandeel rechtstreekse niet-vergroeningsbetalingen van 20 %. Net als voor alle andere berekeningen is dat een benadering, gebaseerd op het sanctiesysteem met betrekking tot randvoorwaarden. De Commissie is echter van oordeel dat een klimaateffect van rechtstreekse niet-vergroeningsbetalingen van 8 % geen te hoge raming is, gezien de voordelen van randvoorwaarden en rechtstreekse betalingen voor het klimaat.

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 51.

Tekstvak 3 — Gebrek aan de juiste onderbouwing voor de klimaatbijdrage van rechtstreekse niet-vergroeningsbetalingen

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 51.

54

De Commissie is van oordeel dat de toegepaste elementen voldoende conservatief zijn.

Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 51, eerste streepje.

55

De tracersing van klimaatgerelateerde uitgaven uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) volgt het beginsel van toepassing van een indicator op beleidsdoelstellingen, zoals uitgedrukt in de prioriteiten en aandachtsgebieden van de Unie op het gebied van plattelandsontwikkeling. Aangezien lidstaten maatregelen op een flexibele wijze kunnen programmeren, afhankelijk van de bijdrage die zij naar verwachting aan die verschillende doelstellingen zullen leveren, moet tracersing worden uitgevoerd op het niveau van die Elfpo-prioriteiten, en niet op het niveau van de maatregel.

Op grond van deze interventielogica en het beginsel van gedeeld beheer zijn het de lidstaten die bepalen tot welke prioriteit of welk aandachtsgebied een maatregel het meest bijdraagt.

Maatregel 13 van de regeling voor gebieden met natuurlijke beperkingen is bijvoorbeeld onder vier verschillende prioriteiten/aandachtsgebieden geprogrammeerd. De lidstaten die maatregel 13 onder prioriteit 4 hebben geprogrammeerd, vinden die maatregel relevanter voor de doelstellingen van die prioriteit.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 56, 57 en 58 en tekstvak 4

De Commissie neemt nota van de beschouwingen van de Rekenkamer over de tekortkomingen van de traceringsmethode voor het Elfpo en de simulaties op basis van verschillende aanpakken.

Met de huidige traceringsmethode voor het Elfpo wordt getracht een evenwicht te bereiken tussen een redelijk betrouwbare raming van de klimaatgerelateerde uitgaven en minimale administratieve lasten en kosten.

De door de Rekenkamer voorgestelde aanpak, waarbij verschillende klimaatcoëfficiënten worden toegepast op verschillende maatregelen/concrete acties met betrekking tot specifieke aandachtsgebieden en prioriteiten van de Unie, zou een grotere nauwkeurigheid opleveren, maar ook meer administratieve lasten voor nationale en regionale overheden veroorzaken.

Voor prioriteit 4 moet een indicator van 100 % worden gebruikt, aangezien daar maatregelen onder vallen die bijdragen tot milieubescherming en de versterking van het vermogen van ecosystemen om zich aan te passen aan klimaatverandering. Rekening houdend met de verscheidenheid, diversiteit en complexiteit van concrete acties in het kader van prioriteit van de Unie 4 (bv. agromilieu- en klimaatmaatregelen) zou een differentiatie per maatregel/concrete actie de tracering bezwarend en moeilijk maken voor de lidstaten.

De maatregel van de regeling voor gebieden met natuurlijke beperkingen in het kader van Elfpo is belangrijk om braaklegging te voorkomen en de economische en milieuwaarde van het bewerken van gebieden met natuurlijke beperkingen te handhaven. Deze maatregel draagt ook bij tot het behoud van agrarische ecosystemen die zonder steun verloren zouden kunnen gaan, wat van belang is voor zowel de aanpassing aan als de mitigatie van de klimaatverandering (bv. graslanden). Met de nieuwe aanpak, waarbij de toewijzing gebeurt op basis van gemeenschappelijk overeengekomen biofysische criteria die tijdens de huidige programmeringsperiode moeten worden vastgesteld, zal meer aandacht worden besteed aan het behoud van de meest kwetsbare bewerkte landbouwgrond en zal de maatregel voor mitigatie van en aanpassing aan de klimaatverandering belangrijker worden.

59

De Commissie is van oordeel dat de in deze paragraaf bedoelde specifieke traceringsmethoden, zoals beschreven in de programmaverklaring van Elfpo en het Life-programma, zijn overeengekomen in de lijn van de traceringsmethode van de EU die is ontwikkeld om in de huidige programmeringsperiode te worden gebruikt.

60

Horizon 2020 houdt ten opzichte van KP7 een aanzienlijke toename in van het onderzoek op dit gebied. Hoewel rechtstreekse vergelijkingen van het gehele programma onmogelijk zijn, heeft het onderdeel „Samenwerking” van KP7 in de zeven jaar van het programma (2007-2013) naar schatting 2,4 miljard EUR bijgedragen aan klimaatactie, terwijl de recentste gevalideerde bijdrage van de vergelijkbare programmeerbare onderdelen van Horizon 2020 tijdens de eerste twee jaar alleen (2014-2015) 3,2 miljard EUR bedroeg. Ook al liggen de huidige bedragen onder het oorspronkelijk verwachte uitgavenniveau, toch vormen zij een positief signaal waaruit het engagement van de Commissie blijkt.

In de inleiding van de belangrijkste werkprogramma's voor 2014-2015 en 2016-2017 werd duidelijk verwezen naar klimaatgerelateerde uitgaven, in voorkomend geval aan de hand van relevante oproepen/onderwerpen. In dit verband hebben de diensten van de Commissie zorgvuldig en voortdurend toezicht gehouden op de klimaatgerelateerde uitgaven in het kader van alle onderwerpen van de Horizon 2020-werkprogramma's, met het oog op het meten van de vooruitgang ten aanzien van het verwachte uitgavenniveau van Horizon 2020.

Het actieplan dat vorig jaar werd gelanceerd, zet dit extra kracht bij. Verder wordt in het kader van het huidige strategische programmeringsproces voor de periode 2018-2020 het belang erkend van de integratie van klimaatactie en de verhoging van de klimaatgerelateerde uitgaven. Wanneer het strategische programmeringsproces is afgerond, kunnen de meer kwantitatieve aspecten met betrekking tot de periode 2018-2020 worden aangepakt.

61

De bijdrage van bottom-upinitiatieven aan klimaatactie kan niet worden vastgesteld vóór de individuele projecten zijn geselecteerd voor financiering, en deze bijdrage kan elk jaar verschillen.

62

De Commissie ziet nauwlettend toe op de ontwikkeling van deze indicator en heeft nog enige speelruimte. Uiterlijk wanneer de volgende werkprogramma's worden goedgekeurd (rond het najaar van 2017), zal de Commissie beschikken over geactualiseerde cijfers, om nauwkeuriger de stand van zaken en de benodigde begroting voor de periode 2018-2019 te kunnen bepalen. In de tussentijdse evaluatie van het MFK (zoals toegelicht in het antwoord van de Commissie op paragraaf 28) wordt ook nadrukkelijk gewezen op elementen die de verdere integratie van klimaatactie in Horizon 2020 moeten bevorderen.

63

Het strategische programmeringsproces voor de periode 2018-2020 is lopende en klimaatactie wordt in dat proces als een grote prioriteit gezien. Wanneer het strategische programmeringsproces is afgerond, kunnen de meer kwantitatieve aspecten met betrekking tot de periode 2018-2020 worden aangepakt, inclusief de toewijzing van begrotingsmiddelen aan klimaatactie.

64

Het actieplan van de Commissie moet worden aangevuld met kwantificeerbare doelstellingen. Het beste moment om die doelstellingen te bepalen, is echter bij de opstelling van de werkprogramma's voor de periode 2018-2020, die nog niet is afgerond.

65

De Commissie bevestigt dat er geen vergelijkbare gegevens bestaan met betrekking tot klimaatgerelateerde uitgaven in het vorige MFK. Tegelijkertijd is de Commissie van mening dat de hoogte van haar ramingen in de werkprogramma's aan het begin van het MFK grotendeels wordt bevestigd door de aanzienlijke stijging van de klimaatuitgaven in de ramingen van de Rekenkamer voor sommige programma's (met name deze in paragraaf 69).

67

De Commissie is van oordeel dat het belangrijkste voordeel van de tracering van klimaatgerelateerde uitgaven uit de EU-begroting bestaat uit het ondersteunen van een klimaatvriendelijk ontwerp van uitgavenmaatregelen in de EU-programma's. De Commissie erkent dat op grond van de in dit punt aangehaalde voorbeelden geen ruimere conclusies kunnen worden getrokken en dat die voorbeelden louter als illustratie kunnen dienen.

70

De Commissie benadrukt dat het doel van haar aanpak bestaat in het integreren van klimaatoverwegingen in de EU-begrotingsinstrumenten en dat de wijziging van de samenstelling van klimaatgerelateerde uitgaven een weerspiegeling is van de wijzigingen van de uitgavenprioriteiten van de individuele programma's en van de rol van de verschillende financieringsbronnen die op het niveau van de lidstaten beschikbaar zijn.

71

De schommelingen van de klimaatgerelateerde uitgaven in het kader van verschillende nationale programma's weerspiegelen in hoge mate de nationale sectorale prioriteiten en mogen dus niet worden geïnterpreteerd als een teken van meer of minder engagement voor klimaatactie.

75

In het kader van de programmering is bewust niet uitvoerig ingegaan op het toespitsen van activiteiten inzake onderzoek en innovatie (O&I) op bepaalde sectoren of clusters (bv. koolstofarme economie). De onderhandelingen over O&I-doelstellingen waren afhankelijk van de ex-antevoorwaarden inzake slimme specialisatie. Indien de Commissie had geïntervenieerd om O&I in de Duitse en Roemeense OP's meer klimaatgerelateerd te maken, zou dat hebben ingedruist tegen de bij wet opgelegde ex-antevoorwaarden inzake strategieën voor slimme specialisatie, waarvoor een bottom-up-proces van essentieel belang is. De diensten van de Commissie hebben geconstateerd dat duurzame energie en klimaat tot de belangrijkste prioriteiten van die strategieën behoren.

76

De Commissie merkt op dat met de programma's van het Europees Sociaal Fonds (ESF) kan worden ingespeeld op eventuele wijzigingen van de vraag naar groene vaardigheden.

Gezamenlijk antwoord van de Commissie op de paragrafen 77-79

De Commissie merkt op dat, hoewel de bijdrage aan klimaatactie uit alle ESI-fondsen samen meer dan 25 % bedraagt, de individuele bijdrage uit elk van de fondsen onvermijdelijk varieert, afhankelijk van hoe nauw de specifieke hoofdpdracht ervan verband houdt met klimaatactie. Voor het ESF kan die bijdrage enkel indirect zijn, met name via investeringen in groene vaardigheden, die op hun beurt nauw verband houden met ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en dus vraaggestuurd zijn.

De Commissie merkt op dat het monitoringsysteem voor de tracering van de bijdrage uit het ESF aan klimaatactie in de financiële periode 2014-2020 is versterkt, met name door klimaatactie als een „secundair thema” op te nemen met het oog op de tracering van de bijdrage uit het ESF.

Desalniettemin erkent de Commissie dat de bijdrage uit het ESF aan klimaatactie beter kan worden gevaloriseerd en zal zij in de toekomst de mogelijkheden daaromtrent onderzoeken.

81

In het kader van de recentste hervorming van het GLB is het toepassingsgebied van randvoorwaarden aan een grondige evaluatie onderworpen, om na te gaan of de vereisten verifieerbaar waren, rechtstreeks tot landbouwers gericht waren en verband hielden met landbouwactiviteiten. Als gevolg daarvan werd de lijst van goede landbouw- en milieucondities met meer dan 50 % ingekort (van 15 naar 7) en werd het aantal uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen teruggebracht van 18 naar 13.

82

De Commissie is het er niet mee eens dat de vergroening van rechtstreekse betalingen grotendeels is gebaseerd op de vorige goede landbouw- en milieucondities. De vereisten voor ecologische aandachtsgebieden en gewasdiversificatie zijn nieuw en de bescherming van blijvend grasland is aanzienlijk versterkt, met bijvoorbeeld de volledige bescherming van ecologisch kwetsbaar blijvend grasland en meer beperkingen voor het omploegen van blijvend grasland.

De Commissie gelooft ook dat de vergroening van rechtstreekse betalingen geen beperkte, maar eerder aanzienlijke gevolgen heeft. De gevolgen vormen een getrouwe afspiegeling van de mate waarin de drie landbouwpraktijken klimaatgerelateerd zijn. Hoewel de vergroeningsvereisten weliswaar niet voor alle landbouwers gelden, blijkt toch uit de beschikbare informatie dat zij 72 % van het totale landbouwgebied omvatten, wat des te relevanter is met het oog op klimaatactie.

84

Voor de integratie van klimaatactie is het niet nodig dat elke regio of lidstaat zijn investeringen met betrekking tot de mitigatie van of de aanpassing aan klimaatverandering opvoert. Bij de SWOT-analyse en het inventariseren van de behoeften moet naar behoren rekening worden gehouden met klimaatactie en deze moet worden geëvalueerd in het licht van andere prioriteiten. De vergelijkingsbasis is in de loop van de twee programmeringsperioden gewijzigd. Met name de economische crisis heeft op veel gebieden geleid tot een grotere behoefte aan een verbetering van de economische situatie in de landbouwsector, die door de crisis is getroffen. Tegen deze achtergrond is de stabilisering van de klimaatgerelateerde uitgaven (ook al kunnen deze door een gebrek aan passende methoden niet precies worden gekwantificeerd) geen negatief resultaat.

85

De vaststelling van selectiecriteria is een verantwoordelijkheid van de lidstaten. De Commissie heeft over het potentieel voor klimaatactie in het kader van Elfpo richtsnoeren verstrekt, waarin een aanbeveling is opgenomen om selectiecriteria op te stellen.

89

De doelstelling om de visserijcapaciteit aan te passen aan de beschikbare visbestanden met behulp van financiële steun voor vlootbeheersmaatregelen is in de recentste programmeringsperiode deels verwezenlijkt. Dit verklaart de verminderde steun uit het EFMZV aan vlootmaatregelen in vergelijking met de steun uit het Europees Visserijfonds (EVF) in de vorige periode.

Conclusies en aanbevelingen

91

De Commissie benadrukt dat de onderneming om de klimaatgerelateerde uitgaven te verhogen tot ten minste 20 % van de EU-begroting een politiek engagement was, met het oog op de integratie van klimaatactie in de EU-programma's.

92

De Commissie is van oordeel dat er in het algemeen belangrijke vooruitgang is geboekt, zowel aangaande het opnemen van klimaataspecten in de ontwikkeling van programma's als aangaande het ontwikkelen van de unieke, gekwantificeerde aanpak door middel van integratie, waarmee een transparant uitgangspunt is geschapen.

De Commissie merkt echter op dat de potentiële individuele bijdrage uit elk van de fondsen onvermijdelijk varieert, afhankelijk van hoe nauw de specifieke hoofdopdracht ervan verband houdt met klimaatactie. Daarom is het onvermijdelijk dat het systeem voor het programmeren en het monitoren van de bijdrage van fonds tot fonds verschilt.

Desalniettemin is de Commissie van oordeel dat zij in grote lijnen op de juiste koers ligt met het oog op de verwezenlijking van het streefdoel van 20 %, maar erkent zij dat extra inspanningen nodig zijn, zoals aangegeven in de tussentijdse evaluatie van het MFK.

93

De Commissie wijst erop dat het streefdoel van 20 % was aangekondigd als één element van de aanpak door middel van integratie in de EU-begroting, die op zijn beurt een element is van de aanpak van de EU om tegemoet te komen aan de investeringsbehoeften in samenhang met klimaatverandering (zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 24).

Net zoals uit alle EU-acties voor de bestrijding van de klimaatverandering, blijken uit de aanpak door middel van integratie in de EU-begroting het engagement en het leiderschap van de EU op het gebied van klimaatactie.

Zoals uiteengezet in het antwoord van de Commissie op paragraaf 28 heeft zij in de tussentijdse evaluatie van het MFK de vooruitgang ten aanzien van het streefdoel van 20 % geëvalueerd.

94

Nu de programmeringsprocessen zijn afgerond, is de Commissie in staat om de betrouwbare gegevens te bundelen voor het bijwerken van de ramingen inzake de programma's die verband houden met klimaatuitgaven, en heeft zij in het kader van de tussentijdse evaluatie van het MFK de stand van zaken bekendgemaakt. Indien die stand van zaken op basis van de gegevens voor 2014-2016 zou zijn opgesteld, zou hij op onjuiste gegevens zijn gebaseerd en dus mogelijk hebben geleid tot verkeerde interpretaties.

In de tussentijdse evaluatie van het MFK wordt geraamd dat in de periode 2014-2020 een totaal van iets meer dan 200 miljard EUR aan klimaatgerelateerde uitgaven zal worden bereikt. Dat is goed voor ongeveer 18,9 % van alle uitgaven in die programmeringsperiode.

95

De Commissie benadrukt dat met de methode van de EU voor de tracering van klimaatgerelateerde uitgaven pionierswerk wordt verricht op het gebied van gekwantificeerd toezicht op de begrotingsuitgaven. Dit betekent dat er mogelijkheden zijn voor verdere verbetering, terwijl de methode in het algemeen robuust en transparant is.

Aanbeveling 1 — Een robuuste meerjarige consolidatie

De Commissie aanvaardt de aanbeveling aangaande een robuuste meerjarige consolidatie om vast te stellen of de geprogrammeerde klimaatuitgaven op de juiste koers liggen met het oog op de verwezenlijking van het streefdoel van 20 %, en oordeelt dat dit in het kader van de tussentijdse evaluatie van het MFK is verwezenlijkt. De Commissie is voornemens om in het kader van de voorbereiding van de jaarlijkse ontwerpbegroting toezicht te blijven houden op de vooruitgang.

Aanbeveling 2 — Alomvattend rapportagekader

a)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele.

Zij stemt ermee in om, in voorkomend geval, relevante aspecten van of geboekte vooruitgang inzake klimaatactie op te nemen in het relevante jaarlijks activiteitenverslag. In het nieuwe jaarlijks beheers- en prestatieverslag worden (in punt 1) de prestaties van de EU-begroting samengevat op basis van het laatst beschikbare bewijsmateriaal inzake de door de EU-begroting bereikte resultaten. Dit verslag is gebaseerd op informatie uit de jaarlijks activiteitenverslagen, de programmaverklaringen met betrekking tot de begroting en andere bronnen, zoals beoordelings- en uitvoeringsverslagen met betrekking tot EU-programma's. Het verslag bevat een samenvatting, terwijl nadere bijzonderheden over de doelstellingen van de programma's en de vooruitgang ten aanzien van indicatoren te vinden zijn in de jaarlijkse activiteitenverslagen en de programmaverklaringen.

De Commissie verwerpt de aanbeveling om in het kader van de tracering van begrotingsinspanningen met het oog op het streefdoel van 20 % te rapporteren over financiële instrumenten.

b)

De Commissie merkt op dat deze aanbeveling is gericht tot de lidstaten.

c)

De Commissie verwerpt deze aanbeveling. Het is de bedoeling om de gedetailleerdheid van de gegevens te verhogen, maar het is niet duidelijk wat de gevolgen zijn van dergelijke extra administratieve lasten voor zowel de Commissie als de lidstaten. Indien de methode in de toekomst wordt herzien, zal de Commissie de mogelijkheid overwegen om een onderscheid te maken tussen mitigatie en aanpassing; de Commissie benadrukt dat beide nauw met elkaar verbonden zijn.

96

De Commissie is het ermee eens dat extra inspanningen nodig zijn om klimaatactie te integreren in EU-programma's. De politieke doelstelling van 20 % is vastgesteld om integratie te bevorderen (zie ook het antwoord van de Commissie op paragraaf 25). De Commissie is van oordeel dat flexibiliteit ten aanzien van het streefdoel van 20 % gepast is met het oog op de ontwikkeling van een innovatieve aanpak om klimaatrelevante uitgaven te integreren en te traceren. De aanpak van de EU is gericht op het integreren van de klimaataspecten in alle beleidslijnen; daarbij wordt het streefdoel van 20 % gebruikt als doelstelling om integratie te bevorderen.

Zoals uiteengezet in het antwoord van de Commissie op paragraaf 28 heeft zij in de tussentijdse evaluatie van het MFK de vooruitgang ten aanzien van het streefdoel van 20 % geëvalueerd.

Aanbeveling 3 — Beoordeling van de behoeften op het gebied van klimaatverandering

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele.

De Commissie aanvaardt de behoeften op het gebied van klimaatverandering en het potentieel van verschillende gebieden om bij te dragen in overweging te nemen bij het voorstellen van een nieuwe algemene politieke doelstelling. De Commissie stemt niet in met het plannen van specifieke bijdragen voor elk gebied of programma.

97

De Commissie is van oordeel dat goede vooruitgang is geboekt op het gebied van integratie van klimaatactie in de EU-begroting en dat de methode van de EU transparant is en geschikt voor het beoogde doel.

Met betrekking tot de aard van de klimaatuitgaven in het kader van verschillende instrumenten verwijst de Commissie naar haar antwoord op paragraaf 29. Zij wijst erop dat de juridische teksten verschillen wat betreft de integratie van de politieke doelstelling van de integratie van klimaatactie, die in tal van gevallen in de preambule wordt opgenomen als politieke ambitie, niet als een juridisch bindende doelstelling. Zie ook het antwoord van de Commissie op de paragrafen 25 en 26.

De Commissie heeft haar verwachting voor klimaatgerelateerde uitgaven tot en met 2020 uiteengezet in het kader van de tussentijdse evaluatie van het MFK.

98

De aanpak van de EU waarbij klimaatactie wordt geïntegreerd, is gebaseerd op internationale praktijken en omvat een gekwantificeerde traceringsmethode waarmee een evenwicht wordt bereikt tussen administratieve lasten en de robuustheid van gegevens.

De Commissie neemt nota van de op andere methoden voor de tracering van klimaatgerelateerde uitgaven gebaseerde berekeningen van de Rekenkamer, maar is niet van oordeel dat deze de voorkeur moeten krijgen boven de in de EU overeengekomen innovatieve en gedetailleerde aanpak door middel van integratie.

99

De Commissie erkent dat het mogelijk is dat de klimaatrelevantie van bepaalde uitgaven door de huidige methode te hoog of te laag wordt ingeschat. Tegelijkertijd beschouwt de Commissie een reeks beginselen die een groep van internationale hulporganisaties in 2015 heeft ontwikkeld voor de tracering van de mitigatie in het kader van hun concrete acties, niet als een relevant referentiepunt voor de op EU-niveau overeengekomen aanpak. De door de Commissie gebruikte methode is deugdelijk, is op een transparante en gecoördineerde wijze ontwikkeld en is bekendgemaakt aan het Europees Parlement en de Raad.

De Commissie raamt de totale klimaatbijdrage uit beide GLB-fondsen op basis van een deugdelijke methode, waarover alle nadere bijzonderheden worden bekendgemaakt in de programmaverklaringen die de ontwerpbegroting van de Commissie begeleiden.

De Commissie is van mening dat aangaande groene rechtstreekse betalingen de gevolgen een billijke weerspiegeling zijn van de mate waarin de drie landbouwpraktijken klimaatgerelateerd zijn. Het voordeel van rechtstreekse niet-vergroeningsbetalingen voor klimaatacties, in combinatie met randvoorwaarden, kan worden beoordeeld door een Rio-indicator van 40 % toe te passen op een aandeel rechtstreekse niet-vergroeningsbetalingen van 20 %. Net als voor alle andere berekeningen is dat een benadering, gebaseerd op het sanctiesysteem met betrekking tot randvoorwaarden. Gezien de voordelen die randvoorwaarden en rechtstreekse betalingen opleveren voor het klimaat, is de Commissie echter van mening dat het klimaateffect met 8 % niet te hoog is ingeschat. Bij deze berekening wordt ten volle rekening gehouden met het conservativiteitsbeginsel.

100

De Commissie raamt de totale klimaatbijdrage uit beide GLB-fondsen op basis van een deugdelijke methode, waarover alle nadere bijzonderheden worden bekendgemaakt in de programmaverklaringen die de ontwerpbegroting van de Commissie begeleiden.

Aanbeveling 4 — Corrigeren van te hoge schattingen

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele. Met het oog op de voorspelbaarheid, de consistentie en de transparantie moet de traceringsmethode tijdens het huidige MFK stabiel blijven. De Commissie zal echter nagaan hoe de traceringsmethode voor het Elfpo met het oog op de programmeringsperiode na 2020 nog kan worden verbeterd, zonder de administratieve lasten te vergroten.

101

Het actieplan van de Commissie zal worden aangevuld met gedetailleerdere, kwantificeerbare doelstellingen. Het meest gepaste moment om die doelstellingen te bepalen, is echter bij de opstelling van de werkprogramma's voor de periode 2018-2020, die nog niet is afgerond.

102

De Commissie erkent dat met betrekking tot tal van programma's extra inspanningen nodig zijn om de integratie te verbeteren, maar zij is niet van mening dat specifieke actieplannen ter bevordering van klimaatuitgaven een toegevoegde waarde zouden hebben.

Aanbeveling 5 — Opstellen van actieplannen

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele.

Zoals uiteengezet in de tussentijdse evaluatie van het MFK zal de Commissie in het kader van de tussentijdse evaluaties van individuele programma's en beleidslijnen de mogelijkheden onderzoeken om de klimaatrelevantie te vergroten. In afwachting van de resultaten van die evaluaties zal de Commissie corrigerende maatregelen overwegen. Individuele actieplannen vaststellen zou niet gepast zijn, aangezien individuele programma's al processen omvatten voor het bepalen van prioriteiten, afhankelijk van de beheersvorm.

103

De Commissie is van oordeel dat de tracering van vastleggingskredieten een noodzakelijke eerste stap was in de richting van een betere integratie van klimaatactie in de EU-begroting, en een redelijke benadering vormt, die opweegt tegen de administratieve lasten van een extra niveau van monitoring. De huidige ramingen gebeuren inderdaad op basis van geprogrammeerde uitgaven (ontwerpbegroting), maar zij worden geactualiseerd op basis van de werkelijke goedgekeurde begroting en de nota's van wijzigingen. De Commissie zal de kosteneffectiviteit van het verstrekken van ex-postramingen beoordelen op basis van werkelijke toezeggingen. Berekeningen op basis van de werkelijke betalingen zouden echter extra administratieve lasten veroorzaken, aangezien de betalingen over verschillende jaren kunnen zijn gespreid en afhankelijk kunnen zijn van financiële correcties. De Commissie kan echter een raming maken, aangezien ongeveer 97 % van de vastleggingskredieten wordt omgezet in betalingskredieten.

De Commissie is het erme eens dat er meer aandacht moet worden besteed aan de resultaten van de uitgaven van de EU. Het huidige door de wetgever vastgestelde prestatiekader voorziet echter slechts voor een deel van de uitgaven in klimaatgerelateerde indicatoren, en die indicatoren kunnen niet op het niveau van de EU-begroting worden geaggregeerd. Bij de vaststelling van het volgende MFK-prestatiekader zal rekening worden gehouden met de lering die hieruit wordt getrokken.

Aanbeveling 6 — Ontwikkelen van indicatoren voor het monitoren van daadwerkelijke uitgaven voor klimaatactie en daarmee samenhangende resultaten

a)

De Commissie verwerpt de aanbeveling om in dit stadium een nieuw monitoringsysteem te ontwikkelen. Dit zou de lidstaten opzadelen met nieuwe administratieve lasten, waarin nog niet is voorzien in de huidige verordeningen en die geen deel uitmaken van de partnerschapsovereenkomsten en operationele programma's. De Commissie zal gebruik blijven maken van de bestaande monitoringsystemen, die ook gegevens over de uitgaven leveren.

b)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling en zal deze uitvoeren zoals hieronder uiteengezet.

Zij zal de vergelijkbaarheid van de klimaatgerelateerde resultaatindicatoren op alle gebieden van de EU-begroting versterken en verbeteren, en met het oog op het volgende MFK zal zij de mogelijkheden overwegen voor de vaststelling van klimaatgerelateerde resultaatindicatoren om de bijdrage uit de EU-begroting aan klimaatactie te beoordelen, met name met het oog op de beoordeling van de broeikasgasemissies en van de vermindering daarvan dankzij door de EU gefinancierde maatregelen.

c)

De Commissie aanvaardt de aanbeveling, die zij zoals hieronder uiteengezet als uitgevoerd beschouwt.

Zij zal actief blijven ijveren voor de uitwisseling van goede praktijken, ook op het specifieke gebied van klimaatgerelateerde resultaatindicatoren. De deskundigengroep inzake de monitoring en evaluatie van het GLB biedt bijvoorbeeld al een forum voor uitwisseling van goede praktijken over de beoordeling van het GLB, inclusief over dergelijke indicatoren.

105

In het kader van de programmering is bewust niet uitvoerig ingegaan op het toespitsen van activiteiten inzake O&I op bepaalde sectoren of clusters (bv. koolstofarme economie). De onderhandelingen over O&I-doelstellingen waren afhankelijk van de ex-antevoorwaarden inzake slimme specialisatie. Indien de Commissie had geïntervenieerd om O&I in de OP's meer klimaatgerelateerd te maken, zou dat hebben ingedruist tegen de wettelijke voorschriften, met name het feit dat strategieën voor slimme specialisatie een bottom-upproces zijn. In dat verband is het de tendens dat investeringen in O&I op het gebied van koolstofarme energie waarschijnlijk aanzienlijk hoger zijn dan vastgesteld in de programma's en aanvankelijk geconstateerd met de traceringsmethode.

106

De Commissie benadrukt dat — aangezien de bijdrage uit het ESF aan klimaatactie enkel indirect kan zijn, met name via investeringen in groene vaardigheden, die op hun beurt nauw verband houden met ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en dus vraaggestuurd zijn — het werkelijk aan klimaatgerelateerde uitgaven toegewezen aandeel van het ESF pas na de uitvoering van het programma gekend zal zijn.

De Commissie is van oordeel dat het aan klimaatgerelateerde uitgaven toegewezen aandeel van het ESF, zoals vastgesteld op basis van door de lidstaten in het kader van de operationele programma's van het ESF ingediende informatie, dus een te lage raming kan zijn van de verwachte bijdrage uit het ESF aan klimaatactie in de periode 2014-2020.

De Commissie verwijst naar haar gezamenlijk antwoord op de paragrafen 77-79.

107

De hervorming van het GLB heeft ertoe geleid dat de financiering van klimaatactie ten opzichte van de periode 2007-2013 aanzienlijk is toegenomen.

108

De Commissie is het er niet mee eens dat de vergroening van rechtstreekse betalingen in de praktijk grotendeels is gebaseerd op reeds bestaande landbouwpraktijken. De Commissie is namelijk van oordeel dat de invoering van vergroening in aanzienlijke mate zal bijdragen tot extra klimaatacties. De vereisten voor ecologische aandachtsgebieden en gewasdiversificatie zijn wel degelijk nieuw en de bescherming van blijvend grasland is aanzienlijk versterkt, met bijvoorbeeld de volledige bescherming van ecologisch kwetsbaar blijvend grasland en meer beperkingen voor het omploegen van blijvend grasland.

De vergroeningsbetaling heeft de drempel waarboven landbouwpraktijken uit plattelandsontwikkelingsprogramma's kunnen worden betaald *de facto* verhoogd. De goedgekeurde betalingen voor soorten concrete acties die in het kader van agromilieu- en klimaatmaatregelen worden geprogrammeerd, kunnen enkel worden uitgevoerd voor toezeggingen en voorschriften die ruimer zijn dan de vergroeningsverplichtingen. Dit leidt tot betere milieu- en klimaatgerelateerde resultaten.

109

In de jaarverslagen van de lidstaten over de uitvoering van het EFMZV wordt meer aandacht besteed aan het monitoren van klimaatgerelateerde uitgaven uit het EFMZV. Zie het antwoord van de Commissie op paragraaf 43.

Aanbeveling 7 — Verkennen van alle potentiële mogelijkheden en zorgen voor een echte verschuiving in de richting van klimaatactie

a)

De Commissie aanvaardt deze aanbeveling ten dele, in dezelfde zin als aanbeveling 5, namelijk dat zij de gebieden met onderbenut potentieel zal vaststellen en mogelijkheden en acties zal overwegen met het oog op het vergroten van de klimaatrelevantie van de betrokken uitgavenprogramma's in het kader van de individuele tussentijdse evaluaties van die programma's. Zij zal echter geen specifieke actieplannen inzake klimaatuitgaven voor individuele programma's ontwikkelen.

b)

De Commissie verwerpt deze aanbeveling. Een wijziging van de meerjarige financiële programmering van ESIF-programma's onder gedeeld beheer — met financieringsstructuren die worden gekenmerkt door vooraf toegewezen middelen — is in dit stadium niet praktisch uitvoerbaar. Het is evenmin haalbaar om in de loop van deze programmeringsperiode binnen het wetgevingskader (bv. van het EFMZV) nieuwe maatregelen voor klimaatactie te ontwikkelen en vast te stellen.

Tegelijkertijd zal de Commissie mogelijkheden overwegen om de integratie van klimaatactie in het kader van de tussentijdse evaluaties van individuele programma's te versterken.

WAAR ZIJN EU-PUBLICATIES VERKRIJGBAAR?

Gratis publicaties:

- één exemplaar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- meerdere exemplaren of posters/kaarten:
bij de vertegenwoordigingen van de Europese Unie (http://ec.europa.eu/represent_nl.htm),
bij de delegaties in niet-EU-landen (http://eeas.europa.eu/delegations/index_nl.htm),
door contact op te nemen met Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_nl.htm),
door te bellen naar 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratis in de hele Europese Unie) (*).

(*) De informatie wordt gratis verstrekt en bellen is doorgaans gratis, maar sommige operatoren, telefooncellen of hotels kunnen kosten aanrekenen.

Betaalde publicaties:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Gebeurtenis	Datum
Vaststelling controleplan („APM”)/begin van de controle	14.10.2015
Ontwerpverslag officieel verzonden aan de Commissie (of andere gecontroleerde)	22.7.2016
Vaststelling van het definitieve verslag na de contradictoire procedure	26.10.2016
Officiële antwoorden in alle talen ontvangen van de Commissie (of andere gecontroleerde)	14.11.2016

Als antwoord op klimaatverandering en de daarmee gepaard gaande aanzienlijke investeringsbehoeften heeft de EU toegezegd ten minste 20 % van haar begroting voor 2014-2020 te besteden aan klimaatgerelateerde actie. We constateerden dat er ambitieus aan werd gewerkt en dat er over het geheel genomen vooruitgang was geboekt. Er bestaat echter een ernstig risico dat het streefdoel van 20 % zonder grotere inspanningen niet zal worden bereikt. De uitvoering van het streefdoel heeft geleid tot meer en doelgerichte financiering voor klimaatactie bij het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling en het Cohesiefonds. Bij het Europees Sociaal Fonds en op de gebieden landbouw, plattelandontwikkeling en visserij is er echter geen sprake van een significante verschuiving in de richting van klimaatactie.



EUROPESE
REKENKAMER



Publicatiebureau