

III

(Voorbereidende handelingen)

REKENKAMER

ADVIES Nr. 5/2020

(uitgebracht krachtens de artikelen 288, lid 4, en 322, lid 1, onder a), VWEU)

over de voorstellen 2020/0006 (COD) van de Commissie van 14 januari 2020 en van 28 mei 2020 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Fonds voor een rechtvaardige transitie (COM(2020) 22 final en COM(2020) 460 final)

(2020/C 290/01)

INHOUD

	<i>Paragraaf</i>	<i>Bladzijde</i>
Inleiding	1-4	2
Algemene opmerkingen	5-9	3
Specifieke opmerkingen	10-25	3
Middelen voor het JTF.....	10-11	3
Termijn voor het gebruik van middelen	12-14	4
Toepassingsgebied van de steun.....	15-19	4
Prestatiekader	20-23	5
Toewijzingsmethode	24-25	6

Inleiding

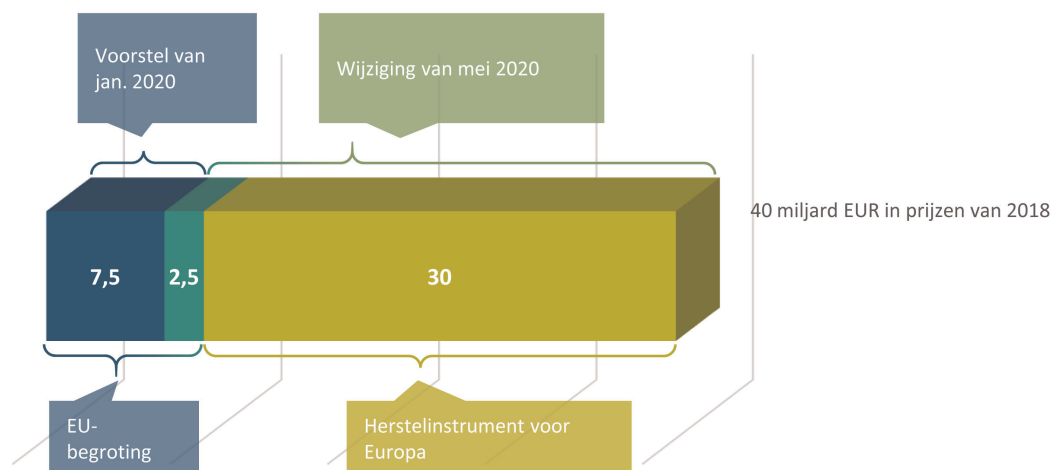
1. In december 2019 heeft de Commissie de Europese Green Deal (COM(2019) 640 final) gepubliceerd, die de transitie naar een getransformeerde EU-economie moet ondersteunen en een antwoord moet bieden op de problemen die worden veroorzaakt door de klimaatverandering en de aantasting van het milieu. In januari 2020 heeft de Commissie voorgesteld om een investeringsplan voor de Europese Green Deal te ontwikkelen, waarin het mechanisme voor een rechtvaardige transitie was opgenomen.
2. Het mechanisme voor een rechtvaardige transitie (JTF) zou gericht zijn op regio's en sectoren die het zwaarst door de transitie naar een groene economie worden getroffen. Deze steun zou beschikbaar zijn om de sociale, economische en milieueffecten van de transitie aan te pakken. Het mechanisme is opgebouwd rond territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie en berust op drie financieringspijlers.

Het mechanisme voor een rechtvaardige transitie: financieringspijlers		
Een Fonds voor een rechtvaardige transitie (JTF) , uitgevoerd onder gedeeld beheer	Een regeling voor een rechtvaardige transitie voor het aantrekken van particuliere investeringen	Een met de Europese Investeringsbank opgezette leningfaciliteit voor de overheidssector , gedekt door de EU-begroting

3. In het voorstel voor een verordening tot oprichting van het Fonds voor een rechtvaardige transitie van januari 2020 (COM(2020) 22 final) werd 7,5 miljard EUR in prijzen van 2018 uit begrotingskredieten voorzien. Het JTF vormt een aanvulling op de voorgestelde fondsen voor cohesiebeleid voor het meerjarig financieel kader (MFK) 2021-2027 die onder de verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen (GB-verordening) vallen, waaronder het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds Plus (ESF+) en het Cohesiefonds (CF). In mei 2020 heeft de Commissie, naar aanleiding van de COVID-19-pandemie, haar voorstel over het JTF gewijzigd (COM(2020) 460 final) en stelde zij extra uitgaven voor ten belope van 32,5 miljard EUR in prijzen van 2018 (zie *figuur 1*).

Figuur 1

JTF-middelen — in miljard EUR, prijzen van 2018



Bron: ERK, op basis van het JTF-voorstel en het gewijzigde JTF-voorstel.

4. De rechtsgrondslag van het gewijzigd voorstel van de Commissie vereist dat de Europese Rekenkamer wordt geraadpleegd ⁽¹⁾, en het Europees Parlement en de Raad hebben de Rekenkamer om haar advies verzocht. Met dit advies wordt aan die verplichte raadpleging voldaan. Dit advies betreft alleen de JTF-voorstellen en vormt een aanvulling op onze onderstaande adviezen:

— Advies nr. 1/2018 over het voorstel van de Commissie van 2 mei 2018 voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van de begroting van de Unie in geval van fundamentele tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat in de lidstaten;

⁽¹⁾ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 322, lid 1, onder a).

- Advies nr. 6/2018 over het voorstel van de Commissie van 29 mei 2018 voor de GB-verordening (COM(2018) 375 final);
- Advies nr. 2/2020 over het gewijzigd voorstel van de Commissie van 14 januari 2020 voor de GB-verordening (COM(2020) 23 final);
- Advies nr. 4/2020 over de voorgestelde REACT-EU-verordening en een verordening houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake de ESI-fondsen.

Wij streven ernaar later in 2020 een advies uit te brengen over de leningfaciliteit voor de overheidssector van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie.

Algemene opmerkingen

5. In de hele EU zullen aanzienlijke investeringen nodig zijn om de transitie van de EU naar een klimaatneutrale economie tegen 2050 te realiseren. De steun van de EU voor deze transitie moet gericht zijn op de regio's die het zwaarst worden getroffen en waar deze de grootste impact zal hebben.

6. In de overwegingen 6 en 10 van het voorstel wordt het JTF gekoppeld aan de Green Deal, als een antwoord op de uitdagingen op het gebied van klimaat en milieu, om de transitie van de EU naar een klimaatneutrale economie tegen 2050 te ondersteunen. In de artikelen van het voorstel wordt echter geen duidelijk verband gelegd met de klimaatambities van de EU, bijvoorbeeld in de specifieke doelstelling ervan, het toepassingsgebied van de steun, de programmering van de JTF-middelen, of de territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie.

7. In het kader van het EU-emissiehandelssysteem (ETS) krijgen industriële installaties die worden geacht een significant risico op koolstoflekage te lopen, een speciale behandeling. In het kader van de afwijking op grond van artikel 10 quater van de EU-ETS-richtlijn⁽²⁾ ontvangen bestaande elektriciteitscentrales in bepaalde lidstaten gedurende een overgangperiode kosteloze emissierechten, ter ondersteuning van de modernisering van hun elektriciteitsproducerende sectoren⁽³⁾. Bij artikel 10 quinquies van dezelfde richtlijn wordt het Moderniseringsfonds opgericht, dat is gericht op het moderniseren van de energiesystemen, het verbeteren van de energie-efficiëntie en het waarborgen van een rechtvaardige transitie voor van koolstof afhankelijke regio's tegen 2030. Sommige activiteiten kunnen door zowel het JTF als het Moderniseringsfonds worden ondersteund.

8. Het voorstel biedt derhalve verdere financiering voor regio's die al specifieke middelen voor de modernisering van de energiesector hebben ontvangen. We hebben geen uitgebreide analyse aangetroffen van de resultaten van de eerdere EU-financiering in deze regio's of van de behoeften die deze regio's nu nog hebben. Het is belangrijk dat in de plannen voor een rechtvaardige transitie aandacht wordt besteed aan de coördinatie en de complementariteit van de verschillende financieringsbronnen.

9. In het voorstel is de koppeling tussen prestaties en financiering relatief zwak, en er bestaat een significant risico dat het gebruik van deze middelen geen einde zal maken aan de grote afhankelijkheid van koolstofintensieve activiteiten van bepaalde regio's. Dit risico wordt nog versterkt door de beperkte looptijd van het programma: als de verwachte daling van de werkgelegenheid in koolstofintensieve sectoren niet binnen die periode wordt verwezenlijkt, bestaat het risico dat verdere uitgaven worden toegewezen voor de financiering van de transitie.

Algemene opmerkingen	<ul style="list-style-type: none"> — Een sterkere koppeling met de ambities van de EU op het gebied van klimaat en milieu nodig — Geen analyse van de resultaten van eerdere financiering voor een rechtvaardige transitie — Zwakke koppeling tussen prestaties en financiering — Risico dat de transitie opnieuw zal moeten worden gefinancierd
-----------------------------	--

Specifieke opmerkingen

Middelen voor het JTF

10. Bij het gewijzigd voorstel voor de oprichting van het JTF wordt in wezen de steun opgetrokken van 7,5 miljard EUR tot 40 miljard EUR (prijzen van 2018). De Commissie rechtvaardigt de verhoogde steun van de EU op basis van de gevolgen van de COVID-19-crisis en de verschillen in nationale en regionale capaciteit om hiermee om te gaan.

11. De Commissie heeft geen specifieke effectbeoordeling of een raadpleging van belanghebbenden uitgevoerd ter onderbouwing van het gewijzigde bedrag⁽⁴⁾. De Commissie had een krappe termijn voor het opstellen van het gewijzigd voorstel en het beoordelen van de waarschijnlijke kosten van de transitie en de gevolgen van de COVID-19-crisis. Een gedegen behoefteanalyse zou echter bijdragen tot een betere toewijzing van de financiële middelen van de EU en de te bereiken doelstellingen richten en kwantificeren.

⁽²⁾ Richtlijn (EU) 2018/410 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2018 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG ter bevordering van kosteneffectieve emissiereducties en koolstofarme investeringen en van Besluit (EU) 2015/1814 (PB L 76 van 19.3.2018, blz. 3).

⁽³⁾ Zie het verslag van het Europees Milieuagentschap nr. 14/2018: "Trends and projections in the EU ETS in 2018, The EU Emissions Trading System in numbers", figuur 2.12.

⁽⁴⁾ Zie ook de opmerkingen van de ERK in het kort over de wetgevingsvoorstellen van de Commissie voor het volgende meerjarig financieel kader (MFK) van 14 februari 2019 en onze te verschijnen Analyse 2/2020 over wetgeven in de Europese Unie: de balans na bijna 20 jaar betere regelgeving, paragraaf 9.

Middelen voor het JTF	<ul style="list-style-type: none"> — Meer steun beschikbaar gesteld voor een rechtvaardige transitie — Het is belangrijk om de financieringsbehoeften te kwantificeren teneinde de te bereiken doelstellingen te richten en te kwantificeren
------------------------------	--

Termijn voor het gebruik van middelen

12. De inzet van de JTF-middelen hangt af van de vlote goedkeuring van het MFK 2021-2027, alsook van de voorstellen voor de GB-verordening, met inbegrip van de JTF-verordening. Eventuele vertragingen bij de goedkeuring van deze voorstellen zullen de tijd die beschikbaar is voor het gebruik van de JTF-middelen verder beperken. Voorts zal de JTF-programmering worden gebaseerd op de plannen voor een rechtvaardige transitie, die consistent moeten zijn met de nationale energie- en klimaatplannen. De Commissie kan de plannen voor een rechtvaardige transitie pas goedkeuren na de vaststelling van het MFK 2021-2027; daarom schat zij dat deze plannen op zijn vroegst medio 2021 kunnen worden gebruikt ter ondersteuning van financieringsverzoeken van de lidstaten.

13. De voorgestelde gewijzigde verordening bepaalt dat de middelen uit het herstelinstrument voor Europa — 32,8 miljard EUR in lopende prijzen — uiterlijk in 2024 moeten zijn vastgelegd en in 2026 moeten zijn gebruikt.

14. De lidstaten moeten de verwachte resultaten dus in een relatief korte tijd leveren. Dit vergroot het risico dat de lidstaten de financiering niet zullen gebruiken, of deze zullen gebruiken zonder de vereiste transitie te realiseren.

Termijn voor het gebruik van middelen	<ul style="list-style-type: none"> — Vertragingen bij de goedkeuring van de voorstellen inzake het MFK en de GB-verordening zouden de beschikbare tijd verder verkorten — Het wordt een uitdaging voor de lidstaten om de financiering binnen de voorgestelde termijn doeltreffend te benutten
--	--

Toepassingsgebied van de steun

15. Volgens artikel 2 van het voorstel draagt het JTF bij tot de specifieke doelstelling “regio’s en mensen in staat te stellen de sociale, economische en milieueffecten van de transitie naar een klimaatneutrale economie aan te pakken”. Volgens het voorstel moeten plannen voor een rechtvaardige transitie consistent zijn met de nationale energie- en klimaatplannen van de lidstaat: dus de verwezenlijking van de doelstelling van het JTF hangt hiervan af ⁽⁵⁾. De beleidsmaatregelen zouden in grote mate afhangen van de keuzes die de lidstaten in hun plannen voor een rechtvaardige transitie maken en van de goedkeuring door de Commissie van deze plannen. Wij zijn van mening dat het van cruciaal belang is dat de plannen voor een rechtvaardige transitie duidelijke verbintenissen omvatten om transitieprojecten te ondersteunen die goed zijn afgestemd op de klimaatdoelstellingen van de EU.

16. Activiteiten die in het kader van het voorgestelde JTF subsidiabel zijn, zijn voornamelijk gericht op de sociale en economische doelstellingen, en in mindere mate op de milieudoelstellingen: het voorstel voorziet in investeringen in de regeneratie en decontaminatie van sites, bodemherstel en herbestedingsprojecten (artikel 4, lid 2, onder f)). In overeenstemming met het beginsel dat de vervuiler betaalt ⁽⁶⁾, moeten kosten in verband met bodemherstel of decontaminatie normaliter worden gedragen door de veroorzaker daarvan.

17. Op grond van overweging 10 van het voorstel mogen alleen duurzame activiteiten die bedoeld zijn om een actieve bijdrage te leveren aan een klimaatneutrale en circulaire economie, worden opgenomen in de plannen voor een rechtvaardige transitie en mogen alleen die activiteiten in aanmerking komen voor financiering, in overeenstemming met de nationale energie- en klimaatplannen. Om te zorgen voor consistentie met de klimaatdoelstellingen van de EU, zou het nuttig zijn als de verordening uitdrukkelijk activiteiten van het toepassingsgebied van de steun uitsluit die leiden tot een nettotoename van de broeikasgasemissies.

18. Subsidiabele activiteiten moeten in overeenstemming zijn met het niet-schadenbeginsel om onbedoelde negatieve gevolgen, met name met betrekking tot klimaatverandering, te voorkomen. In artikel 5, onder d), van het voorstel worden investeringen met betrekking tot de productie, de verwerking, de distributie, de opslag of de verbranding van fossiele brandstoffen specifiek uitgesloten van de JTF-steun. Alle investeringen in fossiele brandstoffen (bijvoorbeeld in aardgas of aardolie) dreigen “gestrande activa” te worden ⁽⁷⁾.

19. Artikel 4, lid 2, tweede alinea, bepaalt dat productieve investeringen in andere ondernemingen dan kleine en middelgrote ondernemingen (kmo’s) in bepaalde gebieden kunnen worden gefinancierd, indien “ze noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het territoriale plan voor een rechtvaardige transitie”. In dat geval moeten de plannen een volledige lijst van dergelijke ondernemingen bevatten, alsmede een motivering van de noodzaak van steun aan deze ondernemingen (artikel 7, lid 2, onder h)). Wij zijn van mening dat, in de praktijk, financiering voor andere ondernemingen dan kmo’s een uitzondering moet vormen en moet worden gekoppeld aan een snellere reductie van de CO₂-emissies.

⁽⁵⁾ Advies nr. 02/2020 over het gewijzigd voorstel van de Commissie van 14 januari 2020 voor de GB-verordening (COM(2020) 23 final), paragraaf 7.

⁽⁶⁾ Zie Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (PB L 143 van 30.4.2004, blz. 56).

⁽⁷⁾ Zie Overzicht nr. 01/2017: EU-maatregelen op het gebied van energie en klimaatverandering, de paragrafen 211 en 212

Toepassingsgebied van de steun	<ul style="list-style-type: none"> — De plannen voor een rechtvaardige transitie moeten duidelijke verbintenissen ten aanzien van de klimaatdoelstellingen van de EU bevatten — Activiteiten die leiden tot een nettotoename van broeikasgasemissies moeten uitdrukkelijk van het toepassingsgebied worden uitgesloten
---------------------------------------	--

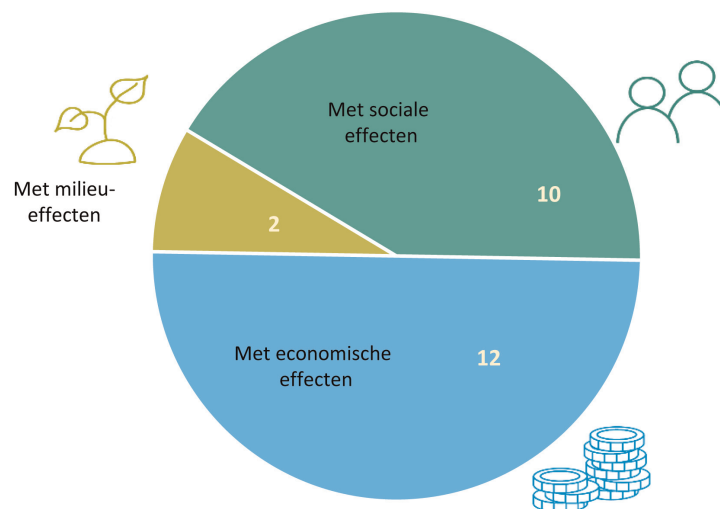
Prestatiekader

20. In de JTF-verordening worden gemeenschappelijke output- en resultaatindicatoren voorgesteld die grotendeels zijn afgestemd op de gemeenschappelijke indicatoren die voor het EFRO en het ESF+ worden voorgesteld. Dit zal bevorderlijk zijn voor de samenvoeging en analyse van prestatiegegevens ⁽⁸⁾.

21. Zoals blijkt uit *figuur 2*, hebben de outputindicatoren voornamelijk betrekking op de economische en sociale gevolgen van de transitie naar een klimaatneutrale economie in plaats van op de milieugevolgen. De gemeenschappelijke indicatoren voor het JTF geven de doelstelling van de transitie weg van koolstofintensieve sectoren niet duidelijk weer.

Figuur 2

Aantal outputindicatoren voor het JTF



RCO 38: Oppervlakte van ondersteunde gesaneerde bodem
RCO 39: Geïnstalleerde systemen voor bewaking van luchtverontreiniging

Bron: ERK, op basis van bijlage III bij de voorgestelde JTF-verordening.

22. Het voorstel voor de JTF-verordening bepaalt dat financiële correcties kunnen worden toegepast wanneer minder dan 65 % van de streefcijfers voor gemeenschappelijke indicatoren is gehaald. Aangezien financiële correcties op basis van prestatiedoelen het potentieel hebben om de verantwoordelijkheid voor het bereiken van resultaten te versterken, hebben wij de Commissie en de wetgevers eerder verzocht te overwegen de methode voor de beoordeling van financiële correcties te verduidelijken (bijvoorbeeld wat betreft het evalueren van de deugdelijkheid van de gestelde doelen, het beoordelen van onderprestaties en het toepassen van financiële correcties) ⁽⁹⁾.

⁽⁸⁾ Advies nr. 6/2018 over het voorstel van de Commissie van 29 mei 2018 voor de GB-verordening (COM(2018) 375 final), paragraaf 59, en Advies nr. 2/2020 over het gewijzigd voorstel van de Commissie van 14 januari 2020 voor de GB-verordening (COM(2020) 23 final), paragraaf 9.

⁽⁹⁾ Advies nr. 2/2020 over het gewijzigd voorstel van de Commissie van 14 januari 2020 voor de GB-verordening (COM(2020) 23 final), de paragrafen 11 en 12.

23. Hoewel met deze financiële correcties een element van prestatievoorwaarden zou worden ingevoerd, wordt de prikkel verminderd doordat een correctie pas kan worden toegepast wanneer de prestaties zeer ver achterblijven — en door het feit dat de gemeenschappelijke indicatoren de doelstelling van de transitie weg van koolstofintensieve sectoren niet duidelijk weergeven. We merken eerder ten aanzien van andere beleidsterreinen op dat het zo kan zijn dat streefcijfers bij lange na niet worden gehaald zonder dat dit grote gevolgen heeft voor de EU-financiering⁽¹⁰⁾. Het verdient de voorkeur gebruik te maken van een uitvoeringsmodel waarin de uitbetaling van middelen wordt gekoppeld aan de verwezenlijking van de doelstellingen. Een dergelijke aanpak kan worden gecombineerd met een verplichting om de financiering terug te betalen indien de in de territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie uiteengezette verbintenissen niet gedurende een specifieke periode worden nagekomen.

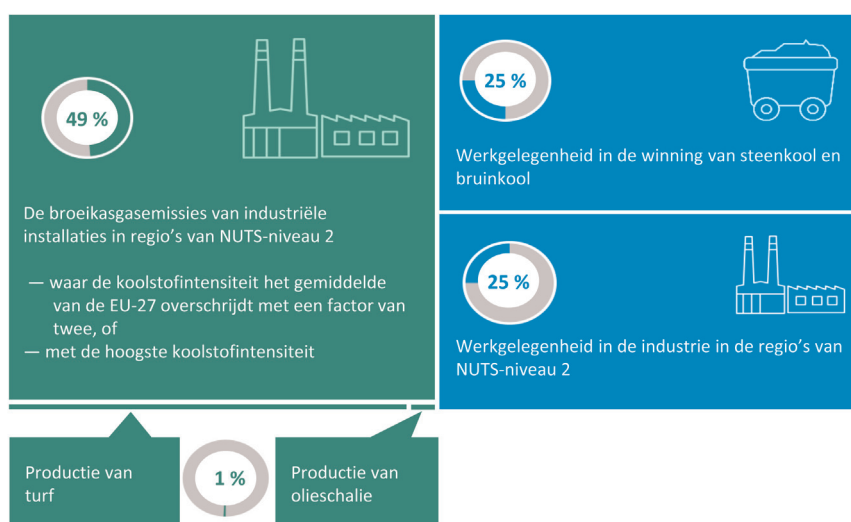
Prestatiekader	<ul style="list-style-type: none"> — De gemeenschappelijke indicatoren geven de transitie weg van koolstofintensieve sectoren niet duidelijk weer — Financiële correcties gekoppeld aan de verwezenlijking van de streefcijfers: potentieel om de verantwoording voor het bereiken van resultaten te versterken, maar het verdient de voorkeur gebruik te maken van een uitvoeringsmodel waarin de uitbetaling van middelen wordt gekoppeld aan de verwezenlijking van de doelstellingen
-----------------------	--

Toewijzingsmethode

24. In bijlage I bij de gewijzigde JTF-verordening wordt een methode voorgesteld voor de toewijzing van de JTF-middelen aan de lidstaten, waarbij het maximum is gesteld op 8 miljard EUR per lidstaat (in prijzen van 2018) — zie *figuur 3*. De Commissie heeft ons laten weten dat zij geconfronteerd werd met de uitdaging om betrouwbare gegevens te vinden die beschikbaar waren op regionaal en territoriaal niveau, en daarom heeft besloten de toewijzing te baseren op regio's van NUTS-niveau 2, terwijl de territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie gebaseerd zijn op een gedetailleerder niveau — regio's van NUTS-niveau 3.

Figuur 3

Criteria voor de toewijzing van JTF-middelen



Bron: ERK, op basis van bijlage I bij de voorgestelde JTF-verordening.

⁽¹⁰⁾ Advies nr. 7/2018 over de voorstellen van de Commissie voor verordeningen betreffende het gemeenschappelijk landbouwbeleid voor de periode na 2020, paragraaf 8.

25. In de toewijzingsmethode wordt rekening gehouden met een reeks bestaande omstandigheden in de lidstaten, maar de prestatievoorwaarden zijn zwak. Twee lidstaten met vergelijkbare behoeften op het gebied van transitie — gekwantificeerd volgens de voorgestelde toewijzingsmethode — zouden daarom hypothetisch gezien een vergelijkbaar niveau van financiering ontvangen, hoewel één lidstaat zich ertoe zou kunnen verbinden om koolstofintensieve activiteiten te beëindigen — en hierin ook zou kunnen slagen — terwijl een andere lidstaat deze alleen (zelfs maar tijdelijk) zou kunnen beperken. De voorgestelde toewijzingsmethode is weliswaar gericht op de getroffen regio's maar biedt zwakke prikkels voor de ingrijpende, significante structurele verandering die nodig is om de klimaatdoelstellingen van de EU te behalen.

Toewijzingsmethode	<ul style="list-style-type: none">— Geen verband met het klimaatambitieniveau van de lidstaten— Zwakke prikkels voor een ingrijpende structurele verandering
---------------------------	---

Dit advies werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 20 juli 2020.

Voor de Rekenkamer
Klaus-Heiner LEHNE
President
