

Vergaderjaar 2021–2022

35 912

Commissiemededeling «Fit for 55»: het EU-klimaatstreefdoel voor 2030 bereiken op weg naar klimaatneutraliteit – COM(2021)550

D

BRIEF VAN DE UITVOEREND VICEVOORZITTER FRANS TIMMERMANS EN DE VICEVOORZITTER MAROŠ ŠEFČOVIČ VAN DE EUROPESE COMMISSIE

Aan de voorzitters van de vaste commissies voor Economische Zaken en Klimaat/Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving

Cc: Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Brussel, 16 maart 2022

De Commissie dankt de Eerste Kamer voor haar advies over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Sociaal Klimaatfonds {COM(2021) 568 final}.

Dit voorstel maakt deel uit van het pakket «Fit for 55» van de Commissie en bevat ambitieuze maatregelen om de netto-uitstoot van broeikasgassen in de lidstaten tegen 2030 met 55% te verminderen en de weg vrij te maken om tegen 2050 klimaatneutraliteit te bereiken, in overeenstemming met de bindende doelstellingen van de Europese klimaatwet. Zoals de leden van de parlementaire fracties die vragen hebben gesteld, eveneens opmerken, zijn de voorgestelde maatregelen, gezien de omvang van de transitie naar een klimaatneutraal Europees continent tegen 2050, nodig voor een rechtvaardige, inclusieve, snelle en robuuste transitie waarbij niemand achterblijft.

De voorgestelde nieuwe handel in emissierechten voor brandstoffen die worden gebruikt in de sectoren gebouwen en wegvervoer, kan sociale gevolgen hebben voor de meest kwetsbare burgers en huishoudens. In het kader van het Sociaal Klimaatfonds wordt voorgesteld om die gevolgen aan te pakken door deze brandstoffen op dezelfde manier te behandelen als de ook in die sectoren gebruikte elektriciteit. Tegelijkertijd maken de reeds bestaande problemen inzake energiearmoede het mechanisme voor de werking van het Sociaal Klimaatfonds nog relevanter.

Wat de belangrijke vragen in het advies betreft, verwijst de Commissie voor een zeer uitvoerig antwoord naar de bijgevoegde bijlage.

De punten die naar voren zijn gebracht, zijn gebaseerd op het oorspronkelijke voorstel van de Commissie. Dit voorstel doorloopt momenteel het wetgevingsproces, waarbij zowel het Europees Parlement als de Raad is betrokken.

Het advies van de Eerste Kamer is ter beschikking gesteld van de vertegenwoordigers van de Commissie tijdens de lopende onderhandelingen van de medewetgevers – het Europees Parlement en de Raad – en zal bij hun besprekingen worden betrokken.

De Commissie hoopt dat zij met deze toelichting voldoende is ingegaan op de door de Eerste Kamer gestelde vragen en zij kijkt ernaar uit de politieke dialoog in de toekomst voort te zetten.

Uitvoerend vicevoorzitter,
Frans Timmermans

Vicevoorzitter,
Maroš Šefčovič

Bijlage

De Commissie heeft de vragen die de Eerste Kamer in haar advies aan de orde stelt, zorgvuldig bestudeerd en wenst de volgende verduidelijkingen onder haar aandacht te brengen.

Wat betreft de eerste vraag over **het door de Commissie voorgestelde herverdelingsfonds en de zorgen over de bestaande EU-begrotingsinstrumenten voor de verwezenlijking van dezelfde doelstellingen**, acht de Commissie de hiernavolgende aspecten van belang.

Twee belangrijke voorstellen van het pakket «Fit for 55» van de Commissie betreffen respectievelijk de herziening van het EU-emissiehandelssysteem, die onder meer de invoering van een emissiehandelssysteem voor brandstof gebruikt in gebouwen en het wegvervoer inhoudt, en de oprichting van het Sociaal Klimaatfonds om de mogelijke sociale gevolgen van de nieuwe emissiehandel voor de meest kwetsbaren aan te pakken.

Het EU-emissiehandelssysteem bestaat sinds 2005 en is doeltreffend gebleken, aangezien er in de desbetreffende sectoren aanzienlijke emissiereducties zijn bereikt. In het kader van deze bestaande koolstofbeprijzing is in 2013 een herverdelingselement opgenomen met de invoering van de veiling van emissierechten. Ter bevordering van solidariteit, groei en interconnecties binnen de EU ontvangen bepaalde lidstaten extra veilinginkomsten. Daarnaast helpt het moderniseringsfonds, dat in 2021 van start is gegaan, lidstaten met een lager inkomen om hun energiesystemen te moderniseren en hun energie-efficiëntie te verbeteren. De betreffende maatregelen worden noodzakelijk geacht en zijn doeltreffend gebleken voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de EU.

De Commissie heeft nu voorgesteld koolstofbeprijzing toe te passen voor broeikasgasemissies van brandstoffen gebruikt in gebouwen en het wegvervoer via een nieuw emissiehandelssysteem. De rechten zouden moeten worden verworven door de leveranciers van deze brandstoffen, die – door het stimulerende effect van deze koolstofprijs – zouden worden aangespoord om burgers in hun woning en voor hun vervoer schone innovaties te bieden, zoals betaalbare, schone elektriciteit. Deze schone alternatieven zullen echter niet tegelijkertijd voor alle burgers overal in Europa beschikbaar zijn. De Commissie was zich er dan ook van bewust dat dit nieuwe emissiehandelssysteem zowel binnen als tussen de lidstaten ongelijke sociale gevolgen zou kunnen hebben.

Gelet op het voorgaande heeft de Commissie ook voorgesteld een sociaal klimaatfonds op te richten dat voor alle lidstaten beschikbaar is. Hoewel het klopt dat er andere EU-fondsen zijn die de inspanningen van lidstaten voor een eerlijke klimaattransitie ondersteunen, hebben die fondsen niet dezelfde doelstellingen als het Sociaal Klimaatfonds. Laatstgenoemd fonds beoogt de sociale gevolgen aan te pakken die het nieuwe emissiehandelssysteem voor de bovengenoemde sectoren voor de meest kwetsbare groepen heeft. Ook hebben deze fondsen een ander tijdskader en richten zij zich, anders dan het Sociaal Klimaatfonds, niet zozeer op specifieke doelgroepen.

De renovatie van gebouwen met het oog op energie-efficiëntie en de ondersteuning van investeringen in emissievrije auto's kunnen worden gefinancierd uit andere EU-instrumenten, zoals de faciliteit voor herstel en veerkracht. De faciliteit, die de kern vormt van de EU-respons op de economische crisis als gevolg van de COVID-19-pandemie, is echter strikt

beperkt in tijd. Vastleggingskredieten zullen in 2023 worden afgesloten en betalingen in 2026, hetgeen precies overeenkomt met de begindatum van de koolstofbeprijzing voor gebouwen en het wegvervoer. Het Sociaal Klimaatfonds zal volgens plan in 2025 operationeel worden – één jaar voor de start van de nieuwe koolstofbeprijzing zodat op een aantal van de gevolgen voor kwetsbare groepen kan worden geanticipeerd – en zal tot 2032 blijven functioneren met het oog op de uitvoering van de nodige maatregelen en investeringen. Andere EU-fondsen ondersteunen ook investeringen in de klimaattransitie, maar hebben verschillende doelstellingen en doelgroepen. Het mechanisme en fonds voor een rechtvaardige transitie ondersteunen de regio's waar de gevolgen van de klimaat- en energietransitie het grootst zijn, met name steenkool- en koolstofintensieve regio's. Het Europees Sociaal Fonds (Plus) financiert acties op het gebied van werkgelegenheid, onderwijs, vaardigheden en sociale inclusie. De structuurfondsen zullen bijdragen aan de klimaattransitie; 30% van de totale toewijzing is bestemd voor klimaatactie, overeenkomstig de vereiste van mainstreaming. Deze fondsen houden echter geen verband met de nieuwe emissiehandel en hebben niet tot doel de groepen te ondersteunen die het kwetsbaarst zijn voor de gevolgen van deze handel. Het Sociaal Klimaatfonds wordt voorgesteld om daar iets aan te doen.

Een belangrijk verschil ten opzichte van vele andere financieringsstromen die de Eerste Kamer heeft genoemd, bestaat erin dat het voorgestelde Sociaal Klimaatfonds sterk benadrukt dat de lidstaten hervormingen moeten doorvoeren die het gebruik van het fonds rechtvaardigen. De sociale klimaatplannen van de lidstaten moeten in overeenstemming zijn met de geplande hervormingen en de toezeggingen die de lidstaten hebben gedaan in hun geactualiseerde geïntegreerde nationale energie- en klimaatplannen, plannen voor herstel en veerkracht, langetermijnrenovatiestrategieën en cohesiebeleidsprogramma's, en met de toezeggingen volgens het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten. Zij moeten ook een aanvulling vormen op de territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie.

Met betrekking tot de vragen in verband met de **subsidiariteit en de rechtsgrondslag van de rechtstreekse inkomenssteun** wil de Commissie de volgende punten benadrukken:

Wat het subsidiariteitsbeginsel betreft, is de financiering vanuit de Uniebegroting vooral gericht op activiteiten waarvan de doelstellingen niet in voldoende mate door alle afzonderlijke lidstaten kunnen worden verwezenlijkt («noodzakelijkheidstoets») en waarbij optreden van de EU een meerwaarde kan bieden ten opzichte van het optreden van de afzonderlijke lidstaten. De invoering van een EU-programma zorgt er ook voor dat alle lidstaten maatregelen moeten treffen om de klimaatactie op Unieniveau aan te vullen.

Overeenkomstig het voorstel van de Commissie bestaat de algemene doelstelling van het Sociaal Klimaatfonds erin bij te dragen tot de transitie naar klimaatneutraliteit door de sociale gevolgen van de opname van broeikasgasemissies van brandstof gebruikt voor verwarming in gebouwen en brandstof gebruikt in het wegvervoer aan te pakken. Aangezien de nieuwe emissiehandel op EU-niveau wordt voorgesteld, achtte de Commissie het passend voor te stellen om ook het fonds op EU-niveau in te stellen.

De specifieke doelstelling van het fonds bestaat in het ondersteunen van kwetsbare huishoudens, kwetsbare micro-ondernemingen en kwetsbare vervoergebruikers door middel van maatregelen en investeringen om de energie-efficiëntie van gebouwen te verbeteren, de verwarming en

koeling van gebouwen koolstofvrij te maken, onder meer door de integratie van hernieuwbare energie, en voor betere toegang tot emissievrije en emissiearme mobiliteit en emissievrij en emissiearm vervoer te zorgen. Aangezien deze schone alternatieven niet voor alle burgers overal in Europa tegelijkertijd beschikbaar zijn, voorziet het voorstel ook in tijdelijke mogelijkheden voor rechtstreekse inkomenssteun, waarbij echter de maatregelen die een hervorming inhouden op het gebied van schone energie en emissievrije mobiliteit en vervoer, centraal blijven staan.

In overeenstemming met de vereisten van de Verdragen en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt de rechtsgrondslag van een Unierechtelijke handeling bepaald in overeenstemming met de doelstellingen van die handeling. Aangezien het fonds tot doel heeft bij te dragen aan de transitie naar klimaatneutraliteit door middel van steun aan kwetsbare groepen via tijdelijke rechtstreekse inkomenssteun, maar met een duidelijke focus op maatregelen en investeringen gericht op de groene transitie in de sectoren gebouwen en vervoer, heeft de Commissie haar voorstel voor het fonds ingediend op basis van het milieu-, energie- en vervoersbeleid van de EU.

De Commissie onderstreept dat het fonds de lidstaten moet ondersteunen bij het financieren van een coherente reeks maatregelen en investeringen om de sociale gevolgen van de nieuwe koolstofbeprijzing voor de meest kwetsbaren aan te pakken, die nodig worden geacht om de klimaatdoelstellingen van de EU te verwezenlijken, en met name het zorgen voor betaalbare en duurzame verwarming, koeling en mobiliteit. De lidstaten kunnen ervoor kiezen om tijdelijke rechtstreekse inkomenssteun op te nemen in hun sociale klimaatplannen, maar alleen indien en slechts zolang dat nodig is, in afwachting van het effect van de maatregelen en investeringen wat betreft de vermindering van de emissies en de verlaging van de energierekeningen van kwetsbare groepen. Wat met name de tijdelijke rechtstreekse inkomenssteun betreft, zullen er geen rechtstreekse betalingen uit de EU-begroting aan Europese burgers plaatsvinden. De lidstaten zijn begunstigen van de EU-begroting die de financiële steun ontvangen om de kosten van de maatregelen voor het verlenen van tijdelijke rechtstreekse steun te financieren, terwijl de tijdelijke rechtstreekse inkomenssteun zou worden betaald uit de nationale begrotingen van de lidstaten en dergelijke regelingen zouden worden opgezet en beheerd door de nationale autoriteiten overeenkomstig de nationale wet- en regelgeving.

Bovendien worden in het voorstel inzake het fonds strenge eisen gesteld voor de rechtstreekse inkomenssteun, aangezien deze tijdelijk is, geleidelijk af moet nemen en alleen voor de rechtstreekse gevolgen van de emissiehandel met betrekking tot gebouwen en het wegvervoer worden gebruikt. Met name is het aan de lidstaten om een beslissing te nemen over de criteria voor de identificatie van in aanmerking komende kwetsbare eindontvangers, een indicatie van de beoogde termijn voor de directe inkomenssteun, en de rechtvaardiging daarvan op basis van een kwantitatieve schatting en een kwalitatieve toelichting van de wijze waarop de maatregelen van het plan naar verwachting de energie- en vervoersarmoede zullen verkleinen.

De sociale klimaatplannen worden door de Commissie beoordeeld op basis van de bijdrage die zij leveren aan de langetermijndoelstelling van klimaatneutraliteit in de EU tegen 2050. De uitbetaling uit het fonds aan de lidstaten wordt gekoppeld aan de verwezenlijking van specifieke mijlpalen en streefdoelen die verband houden met de onmiddellijke doelstellingen van de plannen zelf, maar ook met de verminderingen van de broeikasgasemissies.

Steunmaatregelen die in de sociale klimaatplannen zijn vastgesteld, mogen niet in de plaats komen van terugkerende begrotingsuitgaven. In de sociale klimaatplannen moet worden beschreven hoe de lidstaten ervoor zullen zorgen dat de regels worden nageleefd en dat dubbele financiering wordt voorkomen.

Wat betreft de bezorgdheid in verband met de **financiering van het Sociaal Klimaatfonds en het verband daarvan met de voorstellen tot wijziging van de verordening tot bepaling van het meerjarig financieel kader 2021–2027 en het eigenmiddelenbesluit**, wenst de Commissie de hiernavolgende toelichting te geven.

Ten eerste heeft de Commissie voorgesteld dat de voor het fonds vereiste financiële middelen in beginsel moeten overeenkomen met 25% van de verwachte opbrengsten van de nieuwe regeling voor de handel in emissierechten. Tegenover de toewijzingen uit het fonds zouden dan ten minste gelijke bijdragen van de betrokken lidstaten staan, die onder meer ook zouden worden gefinancierd uit het aandeel dat een lidstaat in die inkomsten heeft.

Ten tweede heeft de Commissie het relevant geacht dat de inkomsten uit de handel in emissierechten die uiteindelijk voor het fonds bestemd zijn, in de eerste plaats worden toegewezen aan de EU-begroting als onderdeel van de algemene ontvangsten van de EU, overeenkomstig het universaliteitsbeginsel van de EU-begroting. Zoals de Eerste Kamer ook opmerkt, konden deze extra inkomsten en uitgaven uit de EU-begroting eind 2020 niet volledig worden gepland in het algemene politieke akkoord en de daarmee verband houdende goedgekeurde wetgeving over het nieuwe meerjarig financieel kader, in het licht van de onlangs overeengekomen doelstellingen in het kader van de Europese klimaatwet en de operationalisering ervan zoals voorgesteld in het pakket «Fit for 55». De Commissie heeft op 22 december 2021 een herziening van het eigenmiddelenbesluit voorgesteld, met inbegrip van eigen middelen op basis van emissiehandel, alsook een gerichte wijziging van de verordening betreffende het meerjarig financieel kader 2021–2027, zodat rekening wordt gehouden met de extra uitgaven voor het Sociaal Klimaatfonds voor de periode 2025–2027.

Ten derde was de Commissie van mening dat dit vanuit het oogpunt van het begrotingsbeheer zorgt voor de volledige toepassing van de begrotingsdiscipline op deze inkomstenstroom, met inbegrip van de controles waarin het EU-recht voorziet en het toezicht van het Europees Parlement. Bovendien zou de betrokken inkomstenstroom worden verkregen door de veiling van emissierechten, en gelet op de noodzaak om verstoring van de koolstofmarkt te voorkomen, komt de optimale stroom van veilingopbrengsten wellicht niet altijd overeen met de behoefte van de lidstaten aan financiering uit het fonds. Door het fonds binnen de EU-begroting te brengen, zou enige flexibiliteit mogelijk zijn om dergelijke lacunes op te vullen.

Wat betreft het verzoek om informatie over de **inkomsten die Nederland in het kader van het herziene emissiehandelssysteem zou kunnen genereren**, wil de Commissie erop wijzen dat voorafgaand aan de vergadering van de ad-hocgroep Sociaal Klimaatfonds van de Raad van 23 november 2021 relevante lidstaatspecifieke informatie is gedeeld met de vertegenwoordigers van de lidstaten, waaronder die van Nederland.

Met betrekking tot de kwestie van de **middelen die uit het fonds worden ontvangen en de focus dienaangaande**, wenst de Commissie de volgende aspecten te verduidelijken:

Het Sociaal Klimaatfonds wordt voorgesteld als een planmatig en resultaatgericht instrument dat uit de EU-begroting moet worden gefinancierd. Het zal een uitgavenprogramma in het kader van de EU-begroting zijn met de daarmee gepaard gaande checks-and-balances, wat een stevige garantie biedt dat het geld aan het beoogde doel zal worden besteed. De voorgestelde verordening voor het fonds behelst welomschreven beleidsdoelstellingen, subsidiabele maatregelen en investeringen, alsook verschillende mechanismen om ervoor te zorgen dat de middelen van het fonds bestemd zijn voor kwetsbare groepen die onevenredige gevolgen zouden kunnen ondervinden van de nieuwe emissiehandel.

De belangrijkste controlesystemen in het kader van het fonds zijn gericht op het voorkomen, opsporen, melden en corrigeren van fraude, corruptie en belangenconflicten. Voor het fonds gelden dezelfde hoge normen die gelden voor de uitgaven in het kader van de EU-begroting.

Aangezien de lidstaten, in overleg met de regionale overheden, het best in staat zijn hun behoeften in kaart te brengen, zullen zij sociale klimaatplannen opstellen met een uitgebreide reeks maatregelen en investeringen die door het fonds moeten worden ondersteund ten behoeve van kwetsbare begunstigden, met het oogmerk hun afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen. Deze plannen moeten uitgebreide lidstaatspecifieke mijlpalen en streefdoelen omvatten. De mijlpalen en streefdoelen moeten ook gericht zijn op het verminderen van het aantal kwetsbare groepen. Bovendien moeten de lidstaten in de plannen wettelijke en contractuele waarborgen bieden om ervoor te zorgen dat het deze kwetsbare begunstigden zijn die de voordelen genieten.

De Commissie zal de plannen, met inbegrip van de mijlpalen en streefdoelen, beoordelen op relevantie, doeltreffendheid en samenhang. De plannen moeten een permanente oplossing bieden voor de problemen die met het fonds moeten worden aangepakt.

Uitkeringen in het kader van het fonds zullen strikt gekoppeld zijn aan prestaties. Dit betekent dat de Commissie de uitbetaling van middelen alleen goedkeurt wanneer de vooraf overeengekomen mijlpalen en streefdoelen, die duidelijk verband houden met de doelstellingen van het fonds, naar behoren zijn gehaald.