III

(Voorbereidende handelingen)

REKENKAMER

ADVIES Nr. 8/2020

(uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, en artikel 322, lid 1, onder a), VWEU)

over het voorstel van de Commissie (2020/0100 (COD)) voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de leenfaciliteit voor de overheidssector in het kader van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie *(COM(2020) 453 final)*

(2020/C 373/01)

INHOUD

	Paragraaf	*Bladzijde*
Inleiding	1-6	2
Algemene opmerkingen	7-11	3
Specifieke opmerkingen	12-22	3
Risico in verband met subsidies die niet aan kosten zijn gekoppeld	12	3
Additionaliteit van het instrument	13-14	3
Klimaatdoelstelling en duurzaamheid	15-17	4
Financiering van de Faciliteit	18-20	4
Prestatie-indicatoren	21-22	5

Inleiding

1. In december 2019 heeft de Commissie een mededeling over de Europese Green Deal (COM(2019) 640 final) vastgesteld, die tot doel heeft de Unie om te vormen tot een moderne, hulpbronnenefficiënte en concurrerende economie, waar tegen 2050 netto geen broeikasgassen meer worden uitgestoten, economische groei is losgekoppeld van het gebruik van hulpbronnen en niets of niemand achterblijft. In januari 2020 heeft de Commissie voorgesteld om een investeringsplan voor de Europese Green Deal te ontwikkelen. Daarin was het mechanisme voor een rechtvaardige transitie opgenomen. Dit mechanisme is gericht op de regio's en sectoren die het zwaarst door de transitie naar een klimaatneutrale economie worden getroffen en voorziet in een combinatie van subsidies en terugbetaalbare vormen van financiering, zoals leningen, 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 (zie figuur 1).

Figuur 1

Voorgestelde structuur van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Europese Commissie.

2. De leenfaciliteit voor de overheidssector (de "Faciliteit") vormt de derde pijler van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie. Deze zal bestaan uit een subsidiecomponent ter waarde van 1,5 miljard EUR uit de EU-begroting en een leningcomponent van maximaal 10 miljard EUR eigen middelen van de Europese Investeringsbank en mogelijk andere financiële partners. Volgens de Commissie ([1]) zal de Faciliteit in de periode 2021-2027 naar verwachting tussen de 25 en 30 miljard EUR aan publieke investeringen aantrekken.

3. De Faciliteit is een blendingfaciliteit, die gedefinieerd wordt als een kader voor samenwerking dat tussen de Commissie en onder andere instellingen voor ontwikkelingsfinanciering of andere openbare financiële instellingen is opgezet met de bedoeling niet-terugbetaalbare vormen van steun (subsidies) en terugbetaalbare vormen van steun (leningen) te combineren ([2]).

4. De specifieke doelstelling van de Faciliteit bestaat erin investeringen in de overheidssector aan te zwengelen die aan de ontwikkelingsbehoeften van de in de territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie aangewezen EU-regio's voldoen en die voortvloeien uit de uitdagingen als gevolg van de transitie naar een klimaatneutrale economie. In de ontwerpverordening wordt voorgesteld dit te verwezenlijken door de financiering te vergemakkelijken van projecten die onvoldoende eigen inkomsten genereren en niet zonder subsidiesteun uit de EU-begroting zouden worden gefinancierd. De subsidiecomponent zou bijvoorbeeld een overheidsinstantie helpen bij de financiering van een project dat anders niet (of niet in dezelfde mate) zou worden uitgevoerd of vertraging zou oplopen als gevolg van budgettaire beperkingen.

([1]) Zie blz. 22 van de mededeling van de Commissie over het investeringsplan voor een duurzaam Europa (COM(2020) 21 final).
([2]) Artikel 2 van het Financieel Reglement dat van toepassing is op de algemene begroting van de Unie, juli 2018.

5. Hoewel alle drie de pijlers gericht zijn op dezelfde regio's en gebieden waarvoor territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie gelden, moeten zij in beginsel alle drie zijn gericht op projecten met verschillende financieringsbehoeften. Het Fonds voor een rechtvaardige transitie (de eerste pijler) ondersteunt overheidsprojecten voornamelijk door middel van subsidies. InvestEU (de tweede pijler) kan publieke en particuliere investeringen ondersteunen die voldoende inkomsten genereren om bankabel te zijn. De Faciliteit (derde pijler) financiert projecten in de overheidssector die eigen inkomsten genereren, welke echter niet volstaan om de investeringskosten te dekken.

6. De rechtsgrondslag van het voorstel van de Commissie vereist dat de Europese Rekenkamer (ERK) wordt geraadpleegd ([3]), en het Europees Parlement en de Raad hebben de ERK om haar advies verzocht. Met dit advies wordt aan die verplichte raadpleging voldaan. Dit advies is beperkt tot het voorstel voor de leenfaciliteit voor de overheidssector in het kader van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie en vormt een aanvulling op en herhaalt enkele punten van ons Advies nr. 5/2020 over de voorstellen van de Commissie tot oprichting van het Fonds voor een rechtvaardige transitie (COM(2020) 22 final).

Algemene opmerkingen

7. 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 om ervoor te zorgen dat deze transitie eerlijk en rechtvaardig is, moet worden gericht op de regio's die het zwaarst worden getroffen en waar deze de grootste impact zal hebben.

8. In de overwegingen 1 en 5 van het voorstel wordt de Faciliteit gekoppeld aan de Green Deal, als antwoord op de uitdagingen op het gebied van klimaat en milieu, om de transitie van de EU naar een klimaatneutrale economie te ondersteunen. Uit de ontwerpverordening blijkt echter geen duidelijk verband met de klimaatambities van de EU.

9. Wij hebben geconstateerd dat de Commissie geen evaluatie vooraf of effectbeoordeling heeft uitgevoerd op grond van artikel 209 van het Financieel Reglement, waarin is bepaald dat blendingverrichtingen gebaseerd moeten zijn op evaluaties vooraf of effectbeoordelingen die toelichtingen bevatten met betrekking tot het soort financiële verrichting dat is gekozen, rekening houdend met de nagestreefde beleidsdoelstellingen en de bijbehorende financiële risico's en besparingen voor de begroting. Een dergelijke analyse zou verklaren waarom de Commissie besloot gebruik te maken van blending van steun voor de derde pijler van het mechanisme voor een rechtvaardige transitie, en hierin zouden de aan te pakken kwesties, het benodigde bedrag aan middelen, de toegevoegde waarde van de betrokkenheid van de EU en de verwachte effecten van de verschillende opties worden vastgesteld.

10. Aangezien er geen behoefteanalyse of evaluatie vooraf was opgesteld, is het onduidelijk in hoeverre er een reële vraag naar de Faciliteit bestaat en hoe doeltreffend deze zal zijn. In deze omstandigheden zou het passend zijn dat de Commissie deze onbekende factoren verder analyseert en er follow-up aan geeft in haar jaarlijkse verslaglegging over financieringsinstrumenten overeenkomstig artikel 250 van het Financieel Reglement.

11. Het voorstel voorziet in middelen voor regio's en gebieden die al middelen hebben ontvangen voor ontwikkelingsbehoeften in verband met de klimaatdoelstellingen van de EU, met inbegrip van specifieke EU-financiering. 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. Naar onze mening is het belangrijk dat deze kwestie in de plannen voor een rechtvaardige transitie wordt geanalyseerd.

Specifieke opmerkingen

Risico in verband met subsidies die niet aan kosten zijn gekoppeld

12. Om de financiële lasten voor de begunstigden als gevolg van de terugbetaling van leningen te verminderen, zullen subsidies in het kader van de Faciliteit de vorm aannemen van financiering die niet is gekoppeld aan specifieke projectkosten. De subsidiecomponent zal maximaal 15 % van de lening uitmaken (en tot 20 % in minder ontwikkelde regio's). In artikel 8, onder b), van de ontwerpverordening wordt bepaald dat de projecten geen steun in het kader van een ander EU-programma mogen ontvangen. Dit beperkt het risico van dubbele EU-financiering. Wij zijn echter van mening dat hierop een uitzondering zou kunnen worden gemaakt voor middelen voor techische bijstand en advies om synergieën mogelijk te maken met andere EU-programma's ter ondersteuning van de voorbereiding en uitvoering van subsidiabele projecten.

Additionaliteit van het instrument

13. Op grond van artikel 8, onder d), van het voorstel kan de Faciliteit alleen projecten ondersteunen die niet voldoende eigen inkomsten genereren om zonder EU-steun te worden gefinancierd. De Faciliteit zou dus de betaalbaarheid van de projecten kunnen vergroten, waardoor de begunstigden de projecten sneller en volledig zouden kunnen uitvoeren. Naar onze mening is dit vereiste noodzakelijk om te voorkomen dat potentiële steun en investeringen uit andere publieke of particuliere bronnen worden vervangen en aldus additionaliteit als omschreven in artikel 209, lid 2, onder b), van het Financieel Reglement te waarborgen.

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

14. Het is belangrijk dat de Commissie deze voorwaarde van onvoldoende eigen inkomsten naar behoren verifieert en toepast om ervoor te zorgen dat alle geselecteerde projecten voldoen aan het hierboven omschreven additionaliteitsvereiste.

Klimaatdoelstelling en duurzaamheid

15. In overweging 14 van het voorstel wordt vermeld dat in werkprogramma's en oproepen tot het indienen van voorstellen specifieke subsidiabiliteits- en gunningsscriteria zouden moeten worden vastgesteld. Dit vereiste wordt echter niet verder verduidelijkt in de artikelen van de ontwerpverordening. Naar onze mening zou het vaststellen van een aantal basis- of algemene vereisten op EU-niveau ertoe bijdragen dat de doeltreffendheid ervan gewaarborgd wordt in situaties waarin de vraag groter is dan de nationale subsidietoewijzingen. Met name zouden de volgende vereisten hierin kunnen worden opgenomen:

— het project moet voorzien in behoeften die in de territoriale plannen voor een rechtvaardige transitie zijn vastgesteld;

— de subsidie moet relevant zijn om het project betaalbaar te maken voor de begunstigde, en

— het project moet bijdragen tot de klimaatdoelstellingen van de EU.

16. Voorts moeten de voorwaarden van de Faciliteit sterker worden gekoppeld aan de verwezenlijking van de klimaatdoelstellingen van de EU, bijvoorbeeld door gebruik te maken van door de EU-taxonomie vastgestelde criteria ([4]), in gevallen waarin de Commissie zou moeten beoordelen in hoeverre een belegging ecologisch duurzaam is. Dit zou er ook voor zorgen dat met de Faciliteit geen activiteiten worden ondersteund die leiden tot een nettotoename van de uitstoot van broeikasgassen.

17. Bovendien omvat de ontwerpverordening geen enkele voorwaarde dat projecten moeten voldoen aan het "niet-schadenbeginsel", met name met betrekking tot klimaatverandering. Activiteiten die niet subsidiabel zijn in het kader van het Fonds voor een rechtvaardige transitie ([5]) — waartoe specifiek investeringen met betrekking tot de productie, de verwerking, de distributie, de opslag of de verbranding van fossiele brandstoffen behoren — moeten ook van de faciliteit worden uitgesloten. Dit moet ervoor zorgen dat de Faciliteit geen investeringen in andere, minder vervuilende infrastructuur voor fossiele brandstoffen ondersteunt, hetgeen niet zou bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstelling van klimaatneutraliteit. Het zou ook voorkomen dat projecten die op grond van artikel 5 van de verordening betreffende het Fonds voor een rechtvaardige transitie worden afgewezen, opnieuw worden ingediend en worden gefinancierd in het kader van de Faciliteit.

Financiering van de Faciliteit

18. De Commissie stelt voor de subsidiecomponent voornamelijk te financieren uit het verwachte overschot van de voorziening voor de begrotingsgarantie van het Europees Fonds voor strategische investeringen (EFSI) ([6]). In de EFSI-verordening is bepaald dat tot 35 % (ofwel 9,1 miljard EUR) van de begrotingsgarantie van 26 miljard EUR in een specifiek garantiefonds wordt voorzien om rechtstreekse beroepen op de EU-begroting te voorkomen. De Commissie heeft (op basis van gegevens van de EIB op 31 december 2019) geschat dat de potentiële verliezen op de totale portefeuille onder dit voorzieningsbedrag zullen liggen en dat meer dan 1 miljard EUR niet door het garantiefonds zal worden verbruikt en aan de Faciliteit zou kunnen worden toegewezen.

19. De Commissie heeft deze berekening gebaseerd op een aantal aannames die vóór de COVID-19-crisis waren gedaan. Deze crisis kan echter rechtstreeks gevolgen hebben voor een aanzienlijk aantal begunstigden van EIB-leningen die door de EFSI-garantie worden gedekt en kan er dus toe leiden dat in de komende jaren in hogere mate een beroep op garanties wordt gedaan.

20. In ons vorige advies over het EFSI ([7]) hebben wij aangegeven dat een verlaging van het voorzieningspercentage, van 50 % naar 35 % door de wijziging van de EFSI-verordening (EFSI 2.0), het risico vergroot dat het in het garantiefonds opgenomen bedrag ontoereikend is en dat de begroting rechtstreeks zal moeten worden aangesproken. Om een voorzichtige benadering te handhaven bij het beperken van de totale financiële blootstelling aan de aanzienlijke voorwaardelijke verplichtingen van de EFSI-garantie, zijn wij van mening dat een geactualiseerde analyse nodig is om ervoor te zorgen dat 1 miljard EUR aan de faciliteit kan worden toegewezen.

([4]) Zoals vastgesteld bij Verordening (EU) 2020/852 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 198 van 22.6.2020, blz. 13).
([5]) Artikel 5 van het voorstel tot oprichting van het Fonds voor een rechtvaardige transitie (COM(2020) 22).
([6]) Verordening (EU) 2015/1017 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 169 van 1.7.2015, blz. 1).
([7]) Advies nr. 2/2016: EFSI: een vroegtijdig voorstel voor verlenging en uitbreiding (PB C 465 van 13.12.2016, blz. 1).

Prestatie-indicatoren

21. De bijlage bij de ontwerpverordening bevat een beperkt aantal kernindicatoren. Dit zijn voornamelijk outputindicatoren (bijv. volume van de ondertekende leningen, aantal projecten per sector). In tegenstelling tot de ontwerpverordening voor het Fonds voor een rechtvaardige transitie (dat doelstellingen nastreeft die vergelijkbaar zijn met die van de Faciliteit) bevat het voorstel geen afzonderlijke resultaatindicatoren en geen outputindicatoren voor de sociale en economische effecten van de transitie naar een klimaatneutrale economie. Het bevat ook geen verplichting om een referentiewaarde en streefdoel voor dergelijke indicatoren vast te stellen. Er zijn ook geen indicatoren voor het milieueffect van de transitie of indicatoren die duidelijke informatie verschaffen over de doelstelling om de verschuiving weg van koolstofintensieve sectoren te ondersteunen. Dergelijke indicatoren kunnen in de bijlage bij de ontwerpverordening worden gedefinieerd, of anders kan een verplichting om ze te definiëren worden opgenomen in artikel 14, lid 3.

22. Van de voorgestelde indicatoren wordt alleen kernprestatie-indicator 4 (aantal ondersteunde projecten) uitgesplitst naar regio en gebied waarop het territoriale plan voor een rechtvaardige transitie betrekking heeft. Om het toezicht op de uitvoering van de Faciliteit naar behoren te monitoren, zou het goed zijn als alle voorgestelde indicatoren, met inbegrip van de bedragen aan subsidies en leningen, in voorkomend geval per regio werden uitgesplitst.

Dit advies werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op haar vergadering van 24 september 2020.

Voor de Rekenkamer
Klaus-Heiner LEHNE
President