

Vergaderjaar 2020–2021

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3198

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 september 2021

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij de 14 fiches inzake het Fit-for-55 pakket die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

De brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat, getiteld «Beoordeling van Fit-for-55 pakket van de Europese Commissie» die u separaat toegaat, is tevens onderdeel van de kabinetsreactie en betreft de reactie op de overkoepelende Commissiemededeling alsook de overkoepelende uitgangspunten voor de Nederlandse inzet in de komende onderhandelingen in de Raad.

Ondergenoemde 14 fiches zijn bijgesloten:

Fiche: Herziening Richtlijn Hernieuwbare Energie (Kamerstuk 22 112, nr. 3185)

Fiche: Herschikking Richtlijn energie-efficiëntie (Kamerstuk 22 112, nr. 3186)

Fiche: Herziening Richtlijn energiebelastingen (Kamerstuk 22 112, nr. 3187)

Fiche: Verordening bijmengverplichting van duurzame luchtvaartbrandstoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 3188)

Fiche: Verordening stimuleren hernieuwbare en koolstofarme brandstoffen in de zeevaart (Kamerstuk 22 112, nr. 3189)

Fiche: Verordening uitrol infrastructuur alternatieve brandstoffen (Kamerstuk 22 112, nr. 3190)

Fiche: Verordening aanscherping CO₂-normen nieuwe personen- en bestelauto's in 2030 en 2035 (Kamerstuk 22 112, nr. 3191)

Fiche: Herziening richtlijn EU ETS voor luchtvaart en implementatie CORSIA (Kamerstuk 22 112, nr. 3192)

Fiche: Herziening EU ETS, herziening MSR (Kamerstuk 22 112, nr. 3193)

Fiche: ESR Verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3194)

Fiche: Voorstel tot aanpassing LULUCF-verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 3195)

Fiche: Mededeling EU-Bossenstrategie (Kamerstuk 22 112, nr. 3196)

Fiche: Verordening Carbon Border Adjustment Mechanism (Kamerstuk 22 112, nr. 3197)

Fiche: Verordening Social Climate Fund (SCF)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
Th.J.A.M. de Bruijn

Fiche: Verordening Social Climate Fund (SCF)

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing a Social Climate Fund.
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
14 juli 2021
- c) *Nr. Commissiedocument*
COM (2021) 568
- d) *EUR-Lex*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2021%3A568%3AFIN&qid=1626310951921>
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Voor dit voorstel is geen specifieke assessment uitgevoerd. Wel is er een analyse op basis van twee andere impact assessments.
Climate Target Plan:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0176>
Richtlijn Europees Emissiehandelssysteem (EU ETS):
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0601&qid=1627709000423>
- f) *Behandelingstraject Raad*
Milieuraad en Raad Economische en Financiële Zaken (financiële paragrafen)
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat in nauwe samenwerking met het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- h) *Rechtsbasis*
Artikel 91(1) (d), Artikel 192(1) en Artikel 194(2),¹ Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)
- i) *Besluitvormingsprocedure Raad*
Gekwalificeerde meerderheid
- j) *Rol Europees Parlement*
Medebeslissing

2. Essentie voorstel

a) *Inhoud voorstel*

Dit voorstel maakt onderdeel uit van het Fit-for-55-pakket.² Het Fit-for-55-pakket geeft invulling aan het juridisch bindende Europese broeikasgasreductiedoel van ten minste netto 55% in 2030 t.o.v. 1990, zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet.³ Deze maatregelen, waaronder de introductie van het emissiehandelsysteem voor gebouwde omgeving en transport (het *Emissions Trading System for Buildings and Road Transport*, ETS-BRT),⁴ zullen waarschijnlijk leiden tot stijgingen van de consumentenprijzen van fossiele brandstoffen, wat mogelijk leidt tot ongewenste effecten voor minder draagkrachtige groepen in de EU. Derhalve introduceert de Commissie het Social Climate Fund (SCF), waarvan de

¹ In het Commissievoorstel staat Artikel 194(1)(c) VWEU abusievelijk als rechtsbasis opgenomen, dit dient Artikel 194(2) VWEU te zijn.

² Het kabinet informeert de Kamer met een kamerbrief over het Fit-for-55-pakket welke gelijk-tijdig aan de Kamer is gestuurd.

³ Kamerstuk 32 813, nr. 808.

⁴ Zie hiervoor het BNC-fiche over de wijzigingen aan de Richtlijn ETS.

grootte correspondeert met ongeveer 25% van de opbrengsten uit de voorgestelde introductie van het ETS-BRT. De overige ETS-BRT opbrengsten zullen grotendeels beschikbaar blijven voor de eigen begrotingen van de lidstaten.

Het SCF wordt door de Commissie als integraal onderdeel van het Ff55-pakket gezien en zal opereren naast bestaande fondsen en instrumenten, waaronder het RRF, JTF, Cohesiefonds, Moderniseringsfonds en INEK. Het fonds is erop gericht tegemoet te komen aan lastenstijgingen voor burgers, kleine bedrijven en transportgebruikers als gevolg van het aangescherpte klimaatbeleid. De Commissie wijst specifiek op de positie van vrouwen aangezien zij 85% van de eenoudergezinnen vertegenwoordigen. Middelen uit het fonds kunnen gebruikt worden voor tijdelijke directe inkomenssteun, die afnemend en direct gerelateerd aan de gevolgen van het ETS-BRT moet zijn, en voor specifieke emissiereducerende maatregelen. Emissiereducerende maatregelen kunnen bestaan uit financiële ondersteuning en fiscale prikkels voor verduurzaming van gebouwen, verbetering van de toegang tot het openbaar vervoer en voor aanschaf van laagemissievoertuigen en fietsen. Ook kunnen lidstaten investeren in de hiervoor benodigde infrastructuur en ondersteuning geven aan publieke en private partijen die oplossingen voor hernieuwbare energie of energie-efficiëntie ontwikkelen en aanbieden. De Commissie geeft aan dat de voorkeur uitgaat naar emissiereducerende maatregelen, maar de onderliggende regelgeving bevat hiervoor nog geen harde criteria.

Verdeling onder de lidstaten van de middelen van het SCF vindt plaats op basis van verschillende criteria, onder andere gerelateerd aan armoede, aandeel in de Europese rurale bevolking en bruto nationaal inkomen per hoofd van de bevolking. Nederland maakt daarbij aanspraak op een bedrag van circa 800 miljoen euro over de looptijd van 2025 tot 2032. Dit komt neer op 1,11% van het totaal beschikbare bedrag. Onder het voorstel is sprake van een minimale cofinanciering van 50%, wat inhoudt dat gebruikmakende lidstaten voor hun voorstellen zelf de helft van de kosten moeten financieren.

Hoe het fonds financieel gedekt wordt, is momenteel nog onduidelijk. De Commissie heeft aangekondigd naar verwachting in het najaar (2021) een afzonderlijk voorstel te presenteren voor aanpassing van de verordening van het Meerjarig Financieel Kader (MFK), waarmee het vastleggingenplafond en betalingenplafond voor 2025, 2026 en 2027 opgehoogd worden. Dit voorstel zal te zijner tijd worden geapprecieerd. Daarnaast zal de Commissie in het najaar (2021) een voorstel tot aanpassing van het Eigenmiddelenbesluit (EMB) presenteren, waaronder een voorstel om vanaf 2026 een eigen middel op basis van een deel van de opbrengsten van het ETS toe te voegen als financiering voor de EU-begroting. Ook dit voorstel zal te zijner tijd worden geapprecieerd.

Aanspraak op de middelen vindt plaats door het indienen van nationale «*Social Climate Plans*» vóór juni 2024. De plannen dienen samen met een update van het Integraal Nationaal Energie- en Klimaatplan (INEK)⁵ te worden ingediend. Maatregelen dienen voor juli 2032 geïmplementeerd te zijn. De plannen mogen geen significante schade toebrengen aan het milieu en het klimaat onder het *do no significant harm* principe⁶ en dienen

⁵ Zie hiervoor Verordening 2018/1999 inzake de governance van de energie-unie en van de klimaatactie.

⁶ Zie hiervoor de Mededeling van de Commissie *Technische richtsnoeren over de toepassing van het beginsel «geen ernstige afbreuk doen aan» in het kader van de verordening betreffende de faciliteit voor herstel en veerkracht* (2021/C 58/01).

daarnaast voorzieningen te bevatten die corruptie en fraude met de SCF-middelen voorkomen.

Na indiening beoordeelt de Commissie de nationale plannen op relevantie, effectiviteit, efficiëntie en coherentie. De Commissie beoordeelt relevantie op basis van de mate waarin plannen kwetsbaarheden door het ETS-BRT voor minder draagkrachtige groepen adresseren en de mate waarin plannen bijdragen aan de groene transitie. Voor de beoordeling van effectiviteit bekijkt de Commissie of de maatregelen een blijvend effect sorteren en of ze voorzien in een effectieve monitoring en implementatie van het plan. De beoordeling op efficiëntie ziet op de geschatte kosten, de mijlpalen en doelen in voorgestelde plannen en het beschermen van de financiële belangen van de Unie door voorzieningen tegen corruptie en fraude. Verder beoordeelt de Commissie of de plannen consistent zijn met de meest recente INEK's, de Richtlijn energie-efficiëntie,⁷ het actieplan voor de Europese pijler van sociale rechten,⁸ het Europese Sociaal Fonds Plus (ESF+),⁹ Just Transition plannen,¹⁰ en de Lange Termijn Renovatiestrategieën van lidstaten.¹¹ Na een positieve beoordeling stelt de Commissie een uitvoeringshandeling vast, waarbij uitbetaling volgt na het behalen van vooraf gestelde mijlpalen en doelen. Dit lijkt op de prestatiesystematiek van de Faciliteit voor herstel en veerkracht (*Recovery and Resilience Facility*, RRF),¹² maar het huidige voorstel voorziet geen vergelijkbare rol voor de Raad in beoordeling en uitvoering van de plannen.¹³

b) Impact assessment Commissie

De Commissie heeft geen specifieke impact assessment uitgevoerd voor het SCF, maar baseert zich op de impact assessments van het 2030 *Climate Target Plan*¹⁴ en van het voorstel voor aanpassing van de ETS-richtlijn¹⁵, ook deel van het Ff55-pakket.

Uit deze assessments volgt dat de ophoging van het broeikasgasreductiedoel naar ten minste 55% in 2030 een kleine stijging van de gemiddelde energieregelateerde uitgaven van huishoudens met zich mee zal brengen. Een verandering van consumentenenergieprijzen heeft een significant grotere invloed op huishoudens met een laag inkomen dan op huishoudens met een hoog inkomen, aangezien zij een relatief groter deel van hun inkomen besteden aan energie. Voor de CO₂-beprijzing van brandstof geldt dat de laag-midden en middeninkomens relatief het meest geraakt worden, doordat zij in vergelijking een groot gedeelte van hun inkomen uitgeven aan transport. Daarnaast is er potentieel voor kosteneff-

⁷ Zie hiervoor Richtlijn 2012/27/EU betreffende energie-efficiëntie en het BNC-fiche betreffende de wijziging van deze richtlijn.

⁸ Zie hiervoor het BNC-fiche Mededeling Actieplan Sociale Pijler (Kamerstuk 22 112, nr. 3085).

⁹ Zie hiervoor het BNC-fiche MFK – ESF+ verordening (Kamerstuk 22 112, nr. 2630) en het BNC-fiche REACT-EU (Kamerstuk 22 112, nr. 2895).

¹⁰ Zie hiervoor het BNC-fiche Just Transition Mechanism (Kamerstuk 22 112, nr. 2845).

¹¹ Zie hiervoor de Kamerbrief EU-voorstel: herziening richtlijn energieprestaties gebouwen COM(2016)765 (Kamerstuk 34 636, nr. 3).

¹² Zie hiervoor de Kamerbrief inzake kabinetsappreciatie commissievoorstellen meerjarig financieel kader 2021–27 en herstelstrategie n.a.v. de covid-19 uitbraak (Kamerstukken 21 501-20 en 22 112, nr. 1543).

¹³ Zie hiervoor de Kamerbrief inzake kabinetsappreciatie commissievoorstellen meerjarig financieel kader 2021–27 en herstelstrategie n.a.v. de covid-19 uitbraak (Kamerstukken 21 501-20 en 22 112, nr. 1543).

¹⁴ Zie hiervoor de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Een ambitieuzere klimaatdoelstelling voor Europa voor 2030: investeren in een klimaatneutrale toekomst voor ons allemaal en het BNC-fiche in reactie op deze mededeling (Kamerstuk 22 112 nr. 2954).

¹⁵ COM(2021) 551. Zie hiervoor ook het BNC-fiche Herziening EU ETS, herziening MSR.

fectieve investeringen in de gebouwde omgeving en het wegtransport. De Commissie stelt dat het SCF zowel deze negatieve effecten van CO₂-beprijzing kan beperken als een belangrijke bijdrage kan geven aan dit reductiepotentieel.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

Het kabinet is van mening dat de klimaattransitie alleen op draagvlak kan rekenen als deze voor iedereen betaalbaar is en blijft. Bij CO₂-beprijzing in de gebouwde omgeving en het wegtransport verschilt het handelingsperspectief per getroffen partij, bijvoorbeeld doordat inkomens variëren. Om te zorgen dat zoveel mogelijk bedrijven, maatschappelijke organisaties en huishoudens de nodige investeringen kunnen doen, kan nadere ondersteuning nodig zijn. Het kabinet zal bij de afwegingen over het pakket dan ook rekening houden met de uitvoerbaarheid, gevolgen voor koopkracht en de financiële gevolgen voor MKB, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

Bestaand beleid richt zich daarom op een zo kosteneffectief mogelijke transitie, waarbij negatieve sociaaleconomische effecten zoveel mogelijk worden geadresseerd door middel van algemeen sociaal beleid. Of een huishouden zijn energiekosten kan betalen, hangt immers niet alleen af van de uitgaven aan energie, maar ook van het besteedbare inkomen en de andere noodzakelijke uitgaven van huishoudens, zoals zorgkosten en huur. Inkomensbeleid vraagt dus ook om een bredere blik dan alleen de energierekening. Dit doet het kabinet door jaarlijks integraal te kijken naar de koopkracht en waar nodig maatregelen te nemen om de inkomensontwikkeling bij te sturen. Hierbij wordt ook naar de kosten voor energie gekeken.

Ook directe inkomensondersteuning vormt een belangrijk onderdeel van de algemene Nederlandse sociale zekerheid. Nederland heeft gericht nationaal en lokaal beleid ten aanzien van inkomensondersteuning en armoedebestrijding, in nauwe samenwerking tussen het rijk, gemeenten en maatschappelijke organisaties. Vanuit het rijk gebeurt dit onder meer door het stelsel van sociale zekerheid, waarmee huishoudens verzekerd zijn van een minimuminkomen. Daarnaast zorgt het toeslagenstelsel voor tegemoetkomingen in de kosten van kinderen, een huurwoning, kinderopvang en zorg. Vanuit de gemeente gebeurt dit onder andere door het schuldenbeleid en lokaal armoedebeleid zoals bijzondere bijstand, kwijtschelding gemeentelijke belastingen en stadspassen.

Daarnaast kent Nederland verscheidene maatregelen in de gebouwde omgeving voor huishoudens met een laag inkomen. Huishoudens met lagere inkomens wonen in Nederland vaak in de sociale huursector, die vergeleken met andere lidstaten relatief groot is. De verduurzaming van deze woningen wordt versneld door regelingen zoals de Stimuleringsregeling Aardgasvrije Huurwoningen (SAH) en de Regeling Vermindering Verhuurdersheffing (RVV). In het Sociaal Huurakkoord 2018 tussen Aedes, vereniging van woningcorporaties, en Woonbond, vereniging van huurders en huurdersorganisaties, is afgesproken dat bij verduurzaming de huurprijs niet meer stijgt dan dat de energierekening gemiddeld daalt, zodat de lasten voor de huurder minstens gelijk blijven. Ook is er het Warmtefonds, waarmee huishoudens hun huis buiten de wijkaanpak kunnen verduurzamen. Daarnaast is er energieconsumentenbeleid zoals het afsluitbeleid van energiemaatschappijen, waarmee minder draagkrachtige groepen beschermd worden. Ten slotte geldt er een belastingvermindering in de energiebelasting voor iedere elektriciteitsaansluiting,

waardoor onder andere huishoudens een vaste korting op de energiebelasting ontvangen en de energiebesparingsprikkel grotendeels gewaarborgd blijft. Huishoudens met een relatief lager besteedbaar inkomen, die een relatief groter gedeelte van het besteedbaar inkomen uitgeven aan energiekosten, profiteren hier het meest van.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt de brede en ambitieuze klimaatinzet van de Commissie in het Ff55-pakket. Het pakket vormt een belangrijke stap om de doelen die zijn vastgesteld in de Europese Klimaatwet te halen. Zoals in het BNC-fiche Europese Green Deal¹⁶ is aangegeven steunt het kabinet deze hoge ambities en acht het kabinet het tegelijk belangrijk dat deze worden vormgegeven in proportionele, uitvoerbare en kosteneffectieve maatregelen die rekening houden met bijkomende brede maatschappelijke gevolgen. Het kabinet is dan ook positief over de aandacht vanuit de Commissie voor de sociaaleconomische effecten van de voorgestelde klimaatmaatregelen. Het kabinet heeft echter een aantal kanttekeningen en vragen bij het SCF voorstel.

Over het algemeen is het kabinet van mening dat maatregelen binnen het Ff55-pakket integraal gezien moeten worden, afgezet tegen de bredere klimaatambities, kostenefficiëntie en evenwichtige kostenverdeling van maatregelen. Dit is van belang voor het SCF, gezien oprichting daarvan in het voorstel van de Commissie afhangt van de introductie van het ETS-BRT.¹⁷ Het SCF kan volgens het kabinet niet los gezien worden van verhoging van andere fondsen zoals het Moderniseringsfonds, voorgesteld onder de aanscherping van het ETS.

Daarnaast is het kabinet terughoudend ten aanzien van nieuwe fondsen en het openbreken van het in 2021 in werking getreden MFK. Over de plafonds van het MFK 2021–2027 is immers de afgelopen jaren uitgebreid onderhandeld. Het kabinet heeft dan ook vragen bij de voorgestelde financiële opzet van het SCF. Het kabinet zal in het licht van het uiteindelijke resultaat van de bredere onderhandelingen in het kader van het Fit for 55 pakket haar positie nader bepalen.

Het kabinet plaatst vraagtekens bij de mogelijkheid tot het verstrekken van directe inkomenssteun om de impact van energieprijstijgingen te adresseren. Hoewel dergelijke inkomenssteun kan zorgen voor tijdelijke lastenverlichting bij de groepen die er financieel het meest op achteruit gaan door de introductie van het ETS-BRT, wat het draagvlak onder deze groepen zou kunnen versterken, draagt inkomenssteun niet op een directe manier bij aan de groene transitie. Het kabinet onderkent dat er maatregelen nodig kunnen zijn om partijen die vanwege financiële beperkingen niet mee kunnen komen in de klimaattransitie te ondersteunen, waar ook op nationaal niveau naar wordt gekeken, en vindt het van belang dat Europese financiering zich richt op structurele oplossingen.

Het kabinet is daarom positiever over de mogelijkheid om maatregelen die klimaatrelevant, energiekostenreducerend en kostenefficiënt zijn te financieren voor minder draagkrachtige groepen, zoals het vergroten van toegang tot laagemissievoertuigen, de aanleg van de benodigde infrastructuur hiervoor en het renoveren van woningen en andere gebouwen. Het kabinet acht het van belang dat het voorstel vooral de nadruk legt op deze maatregelen, aangezien ze kosteneffectief zijn, bijdragen aan het draagvlak voor de klimaattransitie, de impact van prijsstijgingen voor minder draagkrachtige groepen gericht verzachten en

¹⁶ Kamerstuk 35 377, nr. 1.

¹⁷ Zie hiervoor BNC-fiche over het ETS.

structureel een bijdrage leveren aan verduurzaming van de gebouwde omgeving en mobiliteit. Hoewel de Commissie in ondersteunende tekst aangeeft dat dergelijke maatregelen de voorkeur hebben, is het kabinet van mening dat de onderliggende regelgeving nog aangescherpt dient te worden.

Ten slotte ziet het kabinet ook graag verbetering in de uitwerking van de governance van het SCF. Zo vraagt het kabinet zich af of de Commissie haar beoordelingskader wat betreft klimaatrelevante en energiekostenreducerende maatregelen kan preciseren. Hoewel het kabinet voorstander is van uitbetaling op basis van behaalde prestaties, is de voorgestelde uitbetalingssystematiek op basis van behaalde mijlpalen en doelen nog onbewezen en zou verdere aanscherping in lijn met de beoordelingssystematiek van de RRF een dergelijk klimaatfonds ten goede komen. Ook zet het kabinet vraagtekens bij de totale omvang van het fonds en de voorgestelde verdeelformule en wijst het kabinet op de additionele bureaucratie en governancestructuren die een nieuw fonds in het leven roept. Het kabinet is positief over het volgen van het «*do no significant harm*» principe, de aandacht voor de bescherming van de financiële belangen van de Unie en de vereiste cofinanciering. Dergelijke cofinanciering draagt bij aan nationaal eigenaarschap van de maatregelen.

Gevolgen voor de brede welvaart

De Tweede Kamer verzoekt met de gewijzigde motie van het lid Van Raan¹⁸ om bij voorstellen voortkomend uit de Green Deal rekening te houden met welvaart in brede zin. Het kabinet kijkt bij welvaart in brede zin naar vier aspecten: kwaliteit van leven voor huidige generaties, kapitaalvoorraden voor latere generaties, grensoverschrijdende effecten en de verdeling van kosten en baten. Het beoogde effect van het SCF, namelijk het mitigeren van ongewenste sociaaleconomische effecten van de klimaattransitie, kan bijdragen aan een verbetering van deze vier aspecten, maar de precieze effecten zijn sterk afhankelijk van de invulling van de nationale plannen. Het kabinet is daarom van mening dat het voorstel nog beter uitgewerkt dient te worden. Het SCF zou dan bij kunnen dragen aan de balans tussen de brede welvaart van huidige en toekomstige generaties, met speciale aandacht voor een eerlijke verdeling van de kosten en baten van de klimaattransitie.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De reacties op het voorstel lijken tot nog toe verdeeld. Meerdere lidstaten hebben aangegeven dat het SCF, of een fonds lijkend op het SCF, een belangrijke voorwaarde is voor het aanvaarden van het Ff55-pakket als geheel. Een andere groep lidstaten lijkt negatief te staan tegenover de huidige opzet van het voorstel. De vraag is daarbij of en hoe het SCF bijdraagt aan acceptatie van het gehele pakket. Het krachtenveld dient dan ook gezien te worden in het licht van het gehele Ff55-pakket. Het Europees Parlement heeft zich nog niet uitgesproken over het SCF.

4. Beoordeling bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid is positief wat betreft de mogelijkheden om emissiereducerende maatregelen te stimuleren. Wel twijfelt het kabinet over de in het voorstel gekozen rechtsgrondslag voor het bieden van directe tijdelijke inkomenssteun en

¹⁸ Kamerstuk 35 377, nr. 19.

aan de keuze voor artikel 91 VWEU als rechtsgrondslag. Het voorstel wordt gebaseerd op de artikelen 91, eerste lid, onderdeel d, 192, eerste lid, en 194, tweede lid, van het VWEU.

Artikel 91, eerste lid, onderdeel d, VWEU geeft de EU de bevoegdheid om alle dienstige bepalingen vast te stellen in het kader van gemeenschappelijk vervoerbeleid. Het kabinet twijfelt of dit artikel als grondslag gebruikt kan worden voor een SCF. De uitkeringen uit het fonds mogen onder andere worden gebruikt voor het bevorderen van nul-emissie/lage emissie vervoer, zoals fiscale programma's om fietsen te bevorderen. Het is echter niet duidelijk in welke mate hiermee een gemeenschappelijk vervoerbeleid tot expliciet doel wordt gemaakt. Het kabinet zal de Commissie vragen de keuze voor artikel 91, eerste lid, onderdeel d in relatie tot een gemeenschappelijk vervoerbeleid te verduidelijken.

Artikel 192, eerste lid, VWEU geeft de EU de bevoegdheid om activiteiten vast te stellen ter behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu en ter bevordering op internationaal vlak van maatregelen om het hoofd te bieden aan regionale of mondiale milieuproblemen en in het bijzonder de bestrijding van klimaatverandering. Hierbij dient de EU rekening te houden met onder meer de economische en sociale ontwikkeling van de Unie als geheel en de evenwichtige ontwikkeling van haar regio's.¹⁹ Daarmee lijkt dit artikel voldoende grondslag te bieden voor een SCF, waaruit maatregelen die bijdragen aan bescherming en verbetering van klimaat of milieu gefinancierd kunnen worden. Het kabinet vraagt zich daarbij af of de mogelijkheid voor directe inkomensondersteuning om de gevolgen van ETS-BRT te mitigeren ook onder deze rechtgrondslag kan vallen. Het kabinet zal dit voorleggen aan de Commissie.

Artikel 194, tweede lid, geeft de bevoegdheid om, in het kader van de interne markt en rekening houdend met de noodzaak om het milieu in stand te houden en te verbeteren, in een geest van solidariteit tussen de lidstaten, maatregelen vast te stellen om energie-efficiëntie, energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie te stimuleren. Daarmee lijkt dit artikel voldoende grondslag te bieden voor het ondersteunen van energiebesparende investeringsmaatregelen in het SCF. Het kabinet betwijfelt tegelijkertijd of artikel 194, tweede lid, VWEU de juiste grondslag biedt voor directe inkomensondersteuning van huishoudens voor gestegen energieprijzen en transportkosten. Het kabinet zal dit tijdens de onderhandelingen aan de orde brengen en de Commissie verzoeken verder toe te lichten waarom voor deze rechtgrondslag is gekozen.

b) Subsidiariteit

Het oordeel ten aanzien van de subsidiariteit van de verordening ter oprichting van het SCF is positief met kanttekening. De verordening heeft tot doel de sociaaleconomische effecten van het voorgestelde Ff55-pakket – die per lidstaat sterk kunnen verschillen, waardoor minder draagkrachtige huishoudens, kleinbedrijven, transportgebruikers en andere partijen in sommige lidstaten harder geraakt worden – te mitigeren. De Commissie beargumenteert dat optreden op EU-niveau ter realisatie van deze doelstelling gerechtvaardigd kan zijn wegens de grensoverschrijdende aard van de effecten van het Europees klimaatbeleid. Het kabinet is hier terughoudend in en zal de Commissie om uitbreiding van de nu nog beknopte onderbouwing vragen.

¹⁹ Zie artikel 191, tweede lid, VWEU.

c) Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel is positief met kanttekening. Het voorgestelde optreden is grotendeels geschikt om zijn doelstellingen te bereiken en de sociaaleconomische effecten van het Ff55-pakket te mitigeren, omdat het voorstel mogelijkheden biedt tot het financieren van de toegang tot energie en transport voor minder draagkrachtige groepen die geraakt worden door ETS-BRT. Zo oordeelt het kabinet positief over de voorgestelde mogelijkheid om klimaatrelevante en energiekostenreducerende maatregelen voor minder draagkrachtige groepen te financieren. Deze maatregelen zijn geschikt om de sociaaleconomische effecten van het Ff55-pakket te mitigeren en gaan niet verder dan noodzakelijk.

Het kabinet is terughoudend over de voorgestelde mogelijkheid tot het verstrekken van directe inkomenssteun. Tijdelijke directe inkomenssteun draagt namelijk niet op een directe manier bij aan de groene transitie, en leidt hoogstens tot een tijdelijke verbetering van de positie van minder draagkrachtige huishoudens. Het kabinet vraagt zich daarnaast af of de governance niet via bestaande structuren uitgevoerd kan worden en zal de Commissie vragen om de noodzaak voor een nieuwe fonds verder toe te lichten, met het oog op dat het voorstel niet verder gaat dan noodzakelijk.

5. Financiële consequenties, gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Consequenties EU-begroting

De Commissie wil het nieuwe SCF onder de derde begrotingscategorie «Natuurlijke hulpbronnen en milieu» van het MFK financieren, met 23,7 miljard euro voor de periode 2025–2027 en 48,5 miljard euro voor de periode 2028–2032. Deze omvang correspondeert volgens de Commissie met 25% van de verwachte opbrengsten van het nieuwe ETS-BRT.

De Commissie heeft aangekondigd naar verwachting in het najaar (2021) een apart voorstel te presenteren voor aanpassing van de MFK-verordening, waarmee het vastleggingenplafond en betalingenplafond voor 2025, 2026 en 2027 opgehoogd worden. Over dit voorstel wordt uw Kamer apart geïnformeerd. Daarnaast zal de Commissie in het najaar (2021) een voorstel tot aanpassing van het Eigenmiddelenbesluit presenteren, waaronder een voorstel om vanaf 2026 een eigen middel op basis van een deel van de opbrengsten van het ETS toe te voegen als financiering voor de EU-begroting. Voor de periode 2028–2032 wordt een financiële enveloppe van 48,5 miljard euro voorgesteld, waarbij de Commissie aangeeft dat dit afhankelijk is van de beschikbare middelen onder de plafonds van het volgende MFK. Over dit voorstel wordt uw Kamer apart geïnformeerd. Daarom is het vooralsnog onduidelijk hoe financiering zal plaatsvinden en wat de precieze gevolgen voor de EU-begroting zijn. Voor administratieve uitgaven voorziet de Commissie een bedrag van 129 miljoen euro in de periode 2022–2032 en een uitbreiding van het aantal FTE met 57.

Het kabinet is van mening dat de benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Daarnaast moet de ontwikkeling van de administratieve uitgaven in lijn zijn met de ER-conclusies van juli 2020 over het MFK-akkoord.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of medeoverheden

Om het SCF te financieren in de periode 2025–2027 is de Commissie van plan een verhoging van de MFK-plafonds voor te stellen. Een ophoging van de MFK-plafonds zou financiële consequenties kunnen hebben voor de rijksoverheid in de vorm van extra afdrachten aan de Europese Unie. Over de benodigde middelen voor het volgende MFK en de Nederlandse afdrachten daarbij zal te zijner tijd worden onderhandeld.

Nederland kan met de voorgestelde verdeelsleutel aanspraak maken op 1,11% van de middelen van het SCF. Dit komt overeen met een bedrag van ca. € 800 mln. voor de periode van 2025–2032. Om dit geld te benutten zouden partijen die gebruik maken van het fonds, zoals lidstaten, medeoverheden, andere partijen, gezamenlijk minimaal de helft van hun voorstel moeten financieren. Dit leidt daarmee tot extra kosten.

Daarnaast moeten volgens het Commissievoorstel alle ontvangende lidstaten een Social Climate Plan opstellen. Dit kan, samen met de uitvoering van het SCF, leiden tot extra administratieve lasten aan de kant van de rijksoverheid die mogelijk ook personele effecten hebben.

De precieze budgettaire gevolgen van het pakket zijn in deze fase nog niet bekend, en afhankelijk van verdere Europese besluitvorming en nationale politieke keuzes bij de uitwerking. Deze gevolgen zullen, als zij duidelijk in beeld zijn, door een volgend kabinet moeten worden gezien, idealiter in samenhang met verdere besluitvorming over nationaal klimaatbeleid en rekening houdend met sectoren met een grote transitieopgave en hun internationale concurrentiepositie, en conform de regels van budgetdiscipline ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement.

Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met uitvoeringslasten en eventuele financiële gevolgen voor medeoverheden.

c) Financiële consequenties en gevolgen voor regeldruk voor bedrijfsleven en burger

Het SCF is gericht op het mitigeren van de sociaaleconomische effecten van de klimaattransitie en het compenseren van minder draagkrachtige huishoudens, kleine bedrijven en transportgebruikers die geraakt worden door hogere prijzen van fossiele brandstoffen. Het SCF zou een positief effect kunnen hebben op de financiële situatie van deze groepen in die lidstaten waar dit anders niet met nationaal beleid bereikt zou worden.

d) Gevolgen voor concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

Het grootste deel van het SCF is bestemd voor minder draagkrachtige bedrijven en huishoudens in de armere lidstaten van de EU. Tegelijk zijn dit over het algemeen zelden bedrijven die exporteren en daardoor met elkaar in concurrentie zijn, zodat de gevolgen voor de concurrentiekracht minimaal zijn. In zoverre dat het SCF klimaatrelevante investeringen stimuleert en steun verzorgt voor het bredere Ff55-pakket biedt het een positieve impuls voor het behalen van klimaatneutraliteit in 2050. Daarmee kan het SCF bijdragen aan de mondiale voortrekkersrol van de EU.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)

Geen opmerkingen.

b) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen, incl. NL-beoordeling daarvan

De Commissie stelt uitvoeringshandelingen voor in artikel 16, eerste lid, (besluiten over de sociale klimaatplannen van de lidstaten) en artikel 17, derde lid (goedkeuring van wijzigingen van de desbetreffende plannen) van het voorstel. Tevens stelt de Commissie in artikel 23, vierde lid, van het voorstel voor om gedelegeerde handelingen te kunnen vaststellen inzake de indicatoren die lidstaten moeten gebruiken bij de voortgang van de uitvoering van de nationale sociale klimaatplannen.

Het verlenen van de bevoegdheid aan de Commissie om op grond van artikel 16, eerste lid, en op grond van artikel 17, derde lid, van het voorstel om uitvoeringshandelingen vast te stellen is mogelijk, aangezien het geen essentiële onderdelen van regelgeving betreft. De keuze voor de uitvoeringshandelingen i.p.v. delegatie is juist, aangezien de bevoegdheid besluiten over de sociale klimaatplannen vast te stellen gericht zijn aan individuele lidstaten. Daarnaast wordt met deze uitvoeringshandelingen gewaarborgd dat de verordening volgens eenvormige voorwaarden wordt uitgevoerd. Ook is het wenselijk om een bevoegdheid tot het vaststellen van nadere regelgeving toe te kennen zowel wat betreft de gedelegeerde als de uitvoeringshandelingen, omdat dit de flexibiliteit, snelheid en efficiëntie ten goede komt. De uitvoeringshandeling is, mede onder de toepassing van artikel 15 van het voorstel, voldoende afgebakend. Er is geen comitologie-procedure in de zin van verordening nr. 182/2011 voorgesteld, wat betekent dat de Commissie een zelfstandige bevoegdheid voor het vaststellen van de uitvoeringshandelingen voorstelt. Dit lijkt gerechtvaardigd, aangezien de bevoegdheid voldoende is afgebakend. Het verlenen van de bevoegdheid aan de Commissie om op grond van artikel 23, vierde lid, van het voorstel om een gedelegeerde handeling vast te stellen is mogelijk, aangezien het geen essentiële onderdelen van regelgeving. De keuze voor de gedelegeerde handeling i.p.v. delegatie is passend aangezien de vaststelling van de indicatoren een aanvulling van basiswetgeving betreft. De gedelegeerde handeling is voldoende afgebakend.

c) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en besluiten) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De voorgestelde inwerkingtredingsdatum van de verordening is 20 dagen na de publicatie ervan in het EU-publicatieblad. De datum staat daarmee open. Over de haalbaarheid is derhalve niets toe te voegen.

d) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

Artikel 24 van het voorstel voorziet in een evaluatiebepaling. De verordening bevat geen horizonbepaling als zodanig, maar in de verordening worden de middelen in het fonds voorgesteld voor de periode 2025 tot en met 2032. Het is niet onredelijk dat voor de afronding van uitkeringen en procedures de verordening tot nadien van kracht blijft.

e) Constitutionele toets

N.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en/of handhaving

De Commissie stelt in het voorstel dat lidstaten de uitvoering van het SCF mogen toebedelen aan de managementautoriteit die verantwoordelijk is voor de uitvoering van ESF+ en de overige cohesieprogramma's. Deze instanties krijgen te maken met additionele verantwoording en audits vanuit de Commissie indien het geld uit het SCF benut wordt.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Dit voorstel maakt onderdeel uit van het FF-55 pakket om invulling te geven aan het Europese broeikasgasreductiedoel van ten minste netto 55%. Een reële afname van de broeikasgasemissies in de EU levert een belangrijke bijdrage aan het beperken van deze klimaatverandering waarvan de impact disproportioneel wordt gevoeld in ontwikkelingslanden.