



EUROPESE  
REKENKAMER

NL

# Advies 04/2022

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

**over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1060, Verordening (EU) 2021/2115, Richtlijn 2003/87/EG en Besluit (EU) 2015/1814 [2022/0164 (COD)]**

# Inhoud

	Paragraaf
<b>Inleiding</b>	01-05
<b>Algemene opmerkingen</b>	06-07
<b>Specifieke opmerkingen</b>	08-74
<b>Doelstellingen en opzet van REPowerEU</b>	08-17
De doelstellingen van REPowerEU	08-14
Effectbeoordeling en raadpleging van belanghebbenden op EU-niveau en in de lidstaten	15-17
<b>Financiering en financiële toewijzing</b>	18-36
Financiering van REPowerEU	18-31
Financiële toewijzing	32-36
<b>REPowerEU-hoofdstukken</b>	37-59
Procedure voor het indienen van REPowerEU-hoofdstukken	37-38
Inhoud van REPowerEU-hoofdstukken	39-49
Beoordeling van REPowerEU-hoofdstukken	50-59
<b>Verslaglegging, monitoring en evaluatie</b>	60-74
Verslaglegging over de tenuitvoerlegging van REPowerEU-hoofdstukken	61-63
Monitoring door de Commissie	64-72
Evaluaties	73-74

# Inleiding

**01** De Russische invasie in Oekraïne heeft de zorgen over energiezekerheid doen toenemen, waardoor de afhankelijkheid van de EU van de invoer van gas, olie en steenkool uit Rusland op de voorgrond kwam te staan. In reactie hierop drong de Commissie in maart 2022 aan op de snelle uitfasering van de invoer van Russische fossiele brandstoffen en de versnelling van de Europese Green Deal<sup>1</sup>. Naar aanleiding hiervan besloot de Europese Raad dat de Europese Unie haar afhankelijkheid van de invoer van gas, olie en steenkool uit Rusland zo spoedig mogelijk volledig moest afbouwen en verzocht hij de Commissie uiterlijk eind mei 2022 een plan op te stellen.

**02** Op 18 mei 2022 presenteerde de Commissie het REPowerEU-plan<sup>2</sup>. Dit is een routekaart naar een veerkrachtiger energiesysteem en een echte energie-unie, die kunnen worden bereikt door een einde te maken aan de afhankelijkheid van de EU van fossiele brandstoffen en de overgang naar schone energie te versnellen. De maatregelen in het plan zijn bedoeld als respons op deze ambities en omvatten energiebesparingen, diversificatie van de energievoorziening, versnelde uitrol van hernieuwbare energie ter vervanging van fossiele brandstoffen in woningen, de industrie en bij elektriciteitsopwekking, en de productie van schone energie.

---

<sup>1</sup> Mededeling van de Commissie: “REPowerEU: een gemeenschappelijk Europees optreden voor betaalbare, veiligere en duurzamere energie”, [COM\(2022\) 108](#).

<sup>2</sup> Mededeling van de Commissie, “REPowerEU Plan”, [COM\(2022\) 230](#).

**03** Als onderdeel van dit initiatief heeft de Commissie een voorstel gepubliceerd voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2021/241 wat betreft REPowerEU-hoofdstukken in herstel- en veerkrachtplannen en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1060<sup>3</sup>, Verordening (EU) 2021/2115<sup>4</sup>, Richtlijn 2003/87/EG<sup>5</sup> en Besluit (EU) 2015/1814<sup>6</sup> [2022/0164 (COD)].

**04** Met het voorstel worden de lidstaten aangemoedigd hun nationale herstel en veerkrachtplannen (recovery and resilience plans, RRP's) te gebruiken als strategisch kader voor hervormingen en investeringen om te zorgen voor een gemeenschappelijk Europees optreden voor een veerkrachtiger, veiliger en duurzamer energiesysteem. Daartoe zouden nieuwe maatregelen worden opgenomen in een nieuw REPowerEU-hoofdstuk dat aan goedgekeurde RRP's zou worden toegevoegd.

**05** Overeenkomstig het verzoek van de Commissie begrotingscontrole van het Europees Parlement, en van de Raad, bevat dit advies een beoordeling van de algemene opzet van REPowerEU, de geschiktheid van de voorgestelde wijzigingen en de mogelijke uitvoeringsrisico's. Het advies richt zich op het voorstel van de Commissie, maar houdt ook rekening met de daarmee samenhangende politieke overeenkomst die tijdens de Europese Raad van 8 maart 2022 werd bereikt.

---

<sup>3</sup> [Verordening \(EU\) 2021/1060](#) houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid.

<sup>4</sup> [Verordening \(EU\) 2021/2115](#) tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 en (EU) nr. 1307/2013.

<sup>5</sup> [Richtlijn 2003/87/EG](#) tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van Richtlijn 96/61/EG van de Raad.

<sup>6</sup> [Besluit \(EU\) 2015/1814](#) betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG.

## Algemene opmerkingen

**06** Wij concluderen dat het voorstel een uitgebreid overzicht biedt van de context en de belangrijkste uitdagingen, alsook van het proces dat tot het voorstel heeft geleid. Het voorstel bevat relevante maatregelen die in het kader van de herstel en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility, RRF) moeten worden uitgevoerd, waarbij gebruik wordt gemaakt van al bestaande structuren.

**07** Wij merken echter op dat de uitvoering van REPowerEU, zoals momenteel voorgesteld, in de praktijk om de volgende redenen een uitdaging kan vormen:

- o terwijl de streefdoelen van REPowerEU zijn gericht op de EU als geheel, wordt de RRF uitgevoerd via door de lidstaten voorgestelde maatregelen. Dit vormt een risico voor de strategische respons op de toekomstige uitdagingen en kan de aandacht afleiden van de prioriteiten van de Unie als geheel naar die van de afzonderlijke lidstaten;
- o het beperkte tijdspad van de RRF in combinatie met de tijd die nodig is om de wijzigingen van de RRP's in te dienen en vast te stellen, is mogelijk niet geschikt voor sommige van de doelstellingen van REPowerEU;
- o het is momenteel onduidelijk of de beschikbare middelen in verhouding zullen staan tot de ambitieuze doelstellingen van REPowerEU en de bijbehorende investeringsbehoeften, met name omdat de lidstaten verplicht zouden zijn voor een groot deel van de middelen de resterende leningen in het kader van de RRF te gebruiken of middelen uit ander beleid van de Unie over te dragen;
- o de voorgestelde verdeelsleutels voor de verdeling van middelen over de lidstaten weerspiegelen noch de huidige uitdagingen en doelstellingen van REPowerEU, noch de specifieke investeringsbehoeften van de lidstaten op dit gebied;
- o gezien de sterke nadruk die in de RRF wordt gelegd op groene streefdoelen en klimaat, kan de invoering van een algemene vrijstelling van het beginsel "geen ernstige afbreuk doen" voor de maatregelen van REPowerEU een van de kernwaarden ervan in gevaar brengen.

# Specifieke opmerkingen

## Doelstellingen en opzet van REPowerEU

**Artikel 1 van het voorstel tot wijziging van artikel 4 en artikel 18, lid 4, punt q), van de RRF-verordening; invoeging van een nieuw artikel 21 quater en bijlage I bij het voorstel**

### Belangrijkste punten

- De verwezenlijking van de doelstellingen van REPowerEU zal afhangen van aanvullende maatregelen op alle niveaus
- Het tijdpad van de RRF vormt een beperking voor sommige van de doelstellingen van REPowerEU
- De raadpleging van belanghebbenden was beperkt tot de lidstaten

## De doelstellingen van REPowerEU

### Verwezenlijking van de doelstellingen

**08** De algemene doelstelling van REPowerEU is “*de veerkracht van het energiesysteem van de Unie te vergroten door een vermindering van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen en een diversificatie van de energievoorziening op Unieniveau*”<sup>7</sup>. Deze doelstelling zou worden verwezenlijkt via de RRF door relevante maatregelen op te nemen in de REPowerEU-hoofdstukken van de RRF’s<sup>8</sup>.

**09** De algemene doelstelling van REPowerEU heeft betrekking op de EU als geheel. In plaats van strategische projecten aan te wijzen die naar alle waarschijnlijkheid aan deze algemene doelstelling zullen bijdragen, zou REPowerEU worden uitgevoerd door middel van door de lidstaten voorgestelde maatregelen. Dit brengt risico’s met zich mee voor de strategische aanpak van REPowerEU en de verwezenlijking van de algemene doelstelling ervan.

<sup>7</sup> Artikel 1 van het voorstel, tot wijziging van artikel 4 van Verordening (EU) 2021/241 tot oprichting van de RRF.

<sup>8</sup> Nieuw artikel 21 quater, punt 1), van de gewijzigde verordening.

**10** In het voorstel wordt voorgesteld de energie-infrastructuur en -faciliteiten te verbeteren om onmiddellijk in de behoeften inzake olie- en gasvoorziening te voorzien. Wij begrijpen dat sommige dringende maatregelen nodig kunnen zijn om tegemoet te komen aan kortetermijnbehoeften. Investerings in infrastructuur voor fossiele brandstoffen zijn echter niet noodzakelijk in overeenstemming met de langetermijndoelstelling van REPowerEU om de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen, noch met de sterke nadruk van de RRF op de groene transitie, in het kader waarvan ten minste 37 % van de totale RRF-toewijzing moet bijdragen aan klimaatdoelstellingen.

**11** Om voor synergieën en complementariteit te zorgen, moet in de REPowerEU-hoofdstukken ook informatie worden gegeven over acties waarmee de REPowerEU-doelstellingen worden uitgevoerd die niet in het kader van de RRF, maar uit nationale middelen of uit andere Uniemiddelen worden gefinancierd<sup>9</sup>. Wij zijn ingenomen met het voornemen van de Commissie om een overzicht te krijgen van alle relevante maatregelen, aangezien het succes van REPowerEU zal afhangen van aanvullende maatregelen op alle niveaus. Sommige van deze maatregelen, met name die welke uit nationale bronnen worden gefinancierd, vallen echter niet onder de monitoring- en controleregelingen van de RRF.

### Tijdpad

**12** Het voorstel omvat een reeks doelstellingen waarin kortetermijnmaatregelen om de onmiddellijke behoeften op het gebied van voorzieningszekerheid aan te pakken, voornamelijk door verbetering van de energie-infrastructuur en -faciliteiten, worden gecombineerd met maatregelen op middellange tot lange termijn die bijvoorbeeld zijn gericht op energie-efficiëntie, transmissieknoelpunten en omscholing van personeel.

**13** In bijlage I bij het voorstel wordt uiteengezet dat de maatregelen in de REPowerEU-hoofdstukken *“daadwerkelijk [moeten] bijdragen tot de voorzieningszekerheid van de Unie voor de Unie als geheel, met name door een diversificatie van de energievoorziening of een vermindering van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen vóór 2030.”* Wij merken op dat het tijdpad voor 2030 verschilt van de subsidiabiliteitsperiode voor de RRF, die in 2026 afloopt.

**14** Wat de maatregelen voor de aanpak van de langetermijndoelstellingen van REPowerEU betreft, merken wij op dat de volledige uitvoering ervan in het kader van de RRF, die in 2026 afloopt, misschien niet mogelijk is. Hoewel de RRF zal helpen bij de

---

<sup>9</sup> Deel 5 van de toelichting bij het voorstel.

uitvoering van kortetermijninvesteringen, moeten de langetermijndoelstellingen van REPowerEU mogelijk ook worden uitgevoerd door middel van investeringen die door andere EU-programma's worden gefinancierd.

### **Effectbeoordeling en raadpleging van belanghebbenden op EU-niveau en in de lidstaten**

**15** In de richtsnoeren voor betere regelgeving wordt voorgesteld gebruik te maken van effectbeoordelingen en raadplegingen van belanghebbenden als onderdeel van de uitgebreide analyse van ontwerp- en uitvoeringsopties. Desondanks werd het voorstel niet onderworpen aan een specifieke effectbeoordeling of raadpleging van belanghebbenden. Wij zijn het echter met de Commissie eens dat een uitgebreide effectbeoordeling van REPowerEU in zo'n beperkt tijdpad moeilijk zou zijn geweest.

**16** In het voorstel wordt de verplichting voor de lidstaten ingevoerd om bij het opstellen van hun RRP's een raadpleging uit te voeren en een samenvatting van dit raadplegingsproces te verstrekken in het REPowerEU-hoofdstuk, waarin de uitkomst van die raadpleging en de wijze waarop met de inbreng van belanghebbenden rekening is gehouden, worden toegelicht<sup>10</sup>.

**17** Hoewel de tijd die nodig is om de REPowerEU-hoofdstukken te ontwikkelen en in te dienen, kan worden verlengd, zijn wij ingenomen met de betrokkenheid van belanghebbenden op nationaal niveau. Het is echter niet duidelijk in welke mate en hoe de Commissie zou kunnen ingrijpen in het geval dat een lidstaat onvoldoende rekening hield met de standpunten en zorgen van belanghebbenden.

---

<sup>10</sup> Overweging 12 en artikel 1, lid 3, van het voorstel.



## Financiering en financiële toewijzing

### Financiering van REPowerEU

**Artikel 1 van het voorstel tot wijziging van artikel 14 van de RRF-verordening; invoeging van artikel 21 bis en artikel 21 ter; de artikelen 2, 3, 4 en 5 van het voorstel; en overwegingen 14 tot en met 18 en 20 van het voorstel**

#### Belangrijkste punten

- De totale financiering is onzeker en kan variëren van 20 miljard EUR tot 275 miljard EUR
- Aanvullende financiering (20 miljard EUR) zal slechts een zeer klein deel van de totale investeringsbehoeften dekken
- Prikkel om gebruik te maken van de leningcomponent kunnen voor sommige lidstaten beperkt zijn

**18** De Commissie schatte dat 210 miljard EUR aan extra investeringen voor REPowerEU nodig zal zijn, met name om de uitfasering van de invoer van fossiele brandstoffen uit Rusland tegen 2027 te dekken<sup>11</sup>. Deze extra behoeften zullen volgens de planning uit verschillende bronnen worden gefinancierd, en bedragen maximaal 274,4 miljard EUR:

- 20 miljard EUR aan subsidies via de veiling van emissierechten in het kader van de EU-regeling voor de handel in emissierechten (Emission Trading System, ETS);
- tot 26,9 miljard EUR aan subsidies uit vrijwillige overdrachten uit cohesiefondsen;
- tot 7,5 miljard EUR aan subsidies uit vrijwillige overdrachten uit fondsen voor plattelandsontwikkeling;
- tot 220 miljard EUR via de resterende RRF-leningen.

**19** Wij wijzen erop dat al deze bronnen, met uitzondering van ETS-emissierechten, buiten de controle van de Commissie vallen, aangezien zij afhankelijk zijn van de overdracht door de lidstaten van middelen van andere beleidsterreinen of het gebruik van het resterende deel van de RRF-leningen. Als gevolg hiervan kan de totale

---

<sup>11</sup> Factsheet “De financiering van REPowerEU”.

daadwerkelijk beschikbare financiering aanzienlijk lager zijn en is het niet zeker of deze toereikend zal zijn om de geraamde investeringsbehoeften van 210 miljard EUR te dekken.

### **Subsidies — nieuwe inkomsten uit de veiling van ETS-emissierechten**

**20** Volgens het voorstel zou de Commissie een deel van de subsidies van REPowerEU financieren met de opbrengst van 20 miljard EUR (in lopende prijzen) uit de veiling van ETS-emissierechten in de marktstabiliteitsreserve. Dit zou slechts een klein deel van de totale geraamde behoeften dekken.

**21** Het ETS levert een belangrijke bijdrage aan de doelstelling van het klimaatbeleid van de EU om de broeikasgasemissies terug te dringen om de doelstellingen voor 2030 en 2050 te halen. Het doel van de marktstabiliteitsreserve is bij te dragen tot de stabilisering van het ETS door overtollige emissierechten te verwijderen wanneer er te veel zijn en deze vrij te geven wanneer er te weinig zijn.

**22** In ons speciaal verslag van 2020 over het ETS<sup>12</sup> hebben wij de Commissie aanbevolen de kosteloze toewijzing van emissierechten doelgerichter te maken en de methodologie voor benchmarks te verbeteren. In het kader van het voorstel wordt met de wijziging van Besluit (EU) 2015/1814 het huidige opnamepercentage voor emissierechten uit de marktstabiliteitsreserve verlengd tot 2030 en kunnen sommige emissierechten worden vrijgegeven en geveild om extra inkomsten voor de RRF te genereren. Tegen de recente handelstarieven (tussen 80 EUR en 100/tCO<sub>2e</sub> EUR) zal het, om 20 miljard EUR bijeen te brengen, noodzakelijk zijn om tegen 2030 tussen de 200 miljoen EUR en 250 miljoen EUR extra emissierechten in omloop te brengen.

**23** Het gebruik van de marktstabiliteitsreserve om extra inkomsten te genereren en dergelijke grote hoeveelheden emissierechten weer op de markt te brengen, kan het oorspronkelijke doel van de reserve, namelijk het ondersteunen van koolstofprijzen, ondermijnen en de EU-ETS-markt verstoren. Daarnaast kan het de prikkels verminderen om alternatieve financiering voor duurzame investeringen vrij te maken.

### **Steun via subsidies — Overdrachten uit het EU-cohesiebeleid en de fondsen voor plattelandsontwikkeling**

**24** Met het voorstel wordt de mogelijkheid geïntroduceerd om maximaal 7,5 % van de initiële toewijzingen van middelen door de lidstaten in het kader van het

---

<sup>12</sup> Speciaal verslag 18/2020: Het emissiehandelssysteem van de EU: gerichtere toewijzing van kosteloze rechten noodzakelijk, aanbevelingen 1 en 2.

cohesiebeleid over te dragen ter ondersteuning van REPowerEU-activiteiten in het kader van de RRF<sup>13</sup>. Dit zou oplopen tot 26,9 miljard EUR, voornamelijk uit het EFRO. Dit extra bedrag zou afhankelijk worden gesteld van de volledige benutting van het bestaande mechanisme voor de overdracht van maximaal 5 % (17,7 miljard EUR) van de cohesiefinanciering naar andere instrumenten onder direct of indirect beheer. Overgedragen toewijzingen zouden worden gebruikt ten behoeve van de vergunningverlenende lidstaat.

**25** Evenzo maakt het voorstel de overdracht naar de RRF van 12,5 % van de Elfpo-financiering mogelijk, tot een maximum van 7,5 miljard EUR in alle lidstaten.

**26** Beide aanvullende overdrachten zouden vrijwillig zijn. Het feit dat voor REPowerEU-maatregelen geen nationale cofinanciering is vereist, kan voor de lidstaten een prikkel zijn om deze overdrachten te verrichten. Zij kunnen echter leiden tot een herverdeling van middelen van regionaal naar nationaal niveau in de lidstaten, aangezien zowel de fondsen voor het cohesiebeleid als het Elfpo worden uitgevoerd via nationale en regionale programma's, terwijl REPowerEU niet noodzakelijkerwijs een regionale component heeft. De regionale autoriteiten zouden dan ook terughoudend kunnen zijn om deze overdrachten te aanvaarden.

**27** Bovendien wordt in het kader van het voorstel en de richtsnoeren van de Commissie vereist dat overgedragen Elfpo-financiering niettemin bijdraagt aan de doelstellingen van het GLB. Dit om het risico uit te sluiten dat overdrachten deze doelstellingen belemmeren. Op het gebied van cohesie is een dergelijke afstemming echter niet mogelijk, tenzij de overdracht al in de partnerschapsovereenkomst is opgenomen. Middelen die uit een gewijzigd programma worden overgedragen, dragen niet noodzakelijkerwijs bij tot de doelstellingen van dat programma.

**28** Als gevolg hiervan zal de mogelijkheid van vrijwillige overdrachten naar de RRF van middelen voor cohesie en plattelandontwikkeling worden beperkt tot een beleidskeuze die de beschikbaarheid van middelen voor andere cohesie- en plattelandontwikkelingsdoelstellingen kan verminderen.

#### **Steun via leningen — via de resterende RRF-leningen**

**29** De Commissie stelt ook voor de maatregelen van REPowerEU te financieren uit de resterende RRF-leningen. Van de 385,8 miljard EUR die beschikbaar is gesteld voor leningen in het kader van de RRF, hebben de lidstaten tot dusver 165 miljard EUR

---

<sup>13</sup> Artikel 2, lid 5, van het voorstel.

aangevraagd, waardoor tot 220 miljard EUR beschikbaar is voor REPowerEU. Aangezien slechts zeven lidstaten tot dusver leningen hebben aangevraagd en de andere lidstaten dat tot en met 31 augustus 2023 kunnen doen<sup>14</sup>, kan het bedrag van de resterende leningen dat beschikbaar is voor REPowerEU-maatregelen nog aanzienlijk dalen.

**30** Als de Commissie een indicatie wil krijgen van het aandeel van de beschikbare leningen, dan moeten alle lidstaten uiterlijk dertig dagen na de inwerkingtreding van de gewijzigde verordening hun voornemen kenbaar maken om een leningaanvraag in te dienen. Deze informatie zou echter slechts indicatief zijn. Als gevolg daarvan zou het daadwerkelijk beschikbare bedrag niet bekend zijn tot de termijn van 31 augustus 2023 voor het indienen van leningaanvragen.

**31** Of de lidstaten al dan niet gebruik zullen maken van de resterende leningen, hangt af van een aantal factoren, met name de leningsvoorwaarden, of hun aanvullende financieringsbehoeften of schuldquote. Als gevolg hiervan zal de aantrekkelijkheid van leningen waarschijnlijk variëren. In het algemeen is het onwaarschijnlijk dat lidstaten die gunstigere leningsvoorwaarden hebben dan de EU kan aanbieden, gebruik zullen maken van de beschikbare leningen.

## Financiële toewijzing

**Artikel 1 van het voorstel tot wijziging van artikel 14 van de RRF-verordening; invoeging van artikel 21 bis en artikel 21 ter; de artikelen 2, 3, 4 en 5 van het voorstel; en overwegingen 14 tot en met 18 en 20 van het voorstel**

### Belangrijkste punten

- De verdeelsleutel voor subsidies en leningen is niet rechtstreeks gekoppeld aan de doelstellingen van REPowerEU
- Het toewijzingsmechanisme voor het resterende deel van de RRF-leningen is nog niet duidelijk

---

<sup>14</sup> Artikel 14 van Verordening (EU) 2021/241.

## Toewijzing van subsidies

**32** In het voorstel<sup>15</sup> wordt voorgesteld het aandeel van de lidstaten in de subsidies te berekenen op basis van de verdeelsleutel voor de RRF zoals omschreven in artikel 11 van Verordening (EU) 2021/241. Als gevolg daarvan zou 70 % van het aandeel in de subsidie worden toegewezen op basis van de bevolkingsomvang, het inverse van het bbp per hoofd van de bevolking en het werkloosheidspercentage van elke lidstaat. De resterende 30 % zou worden verdeeld op basis van de bevolkingsomvang, de inverse van het bbp per hoofd van de bevolking en, in gelijke verhouding, de wijziging van het reële bbp voor 2020 en de cumulatieve wijziging van het reële bbp voor de periode 2020-2021.

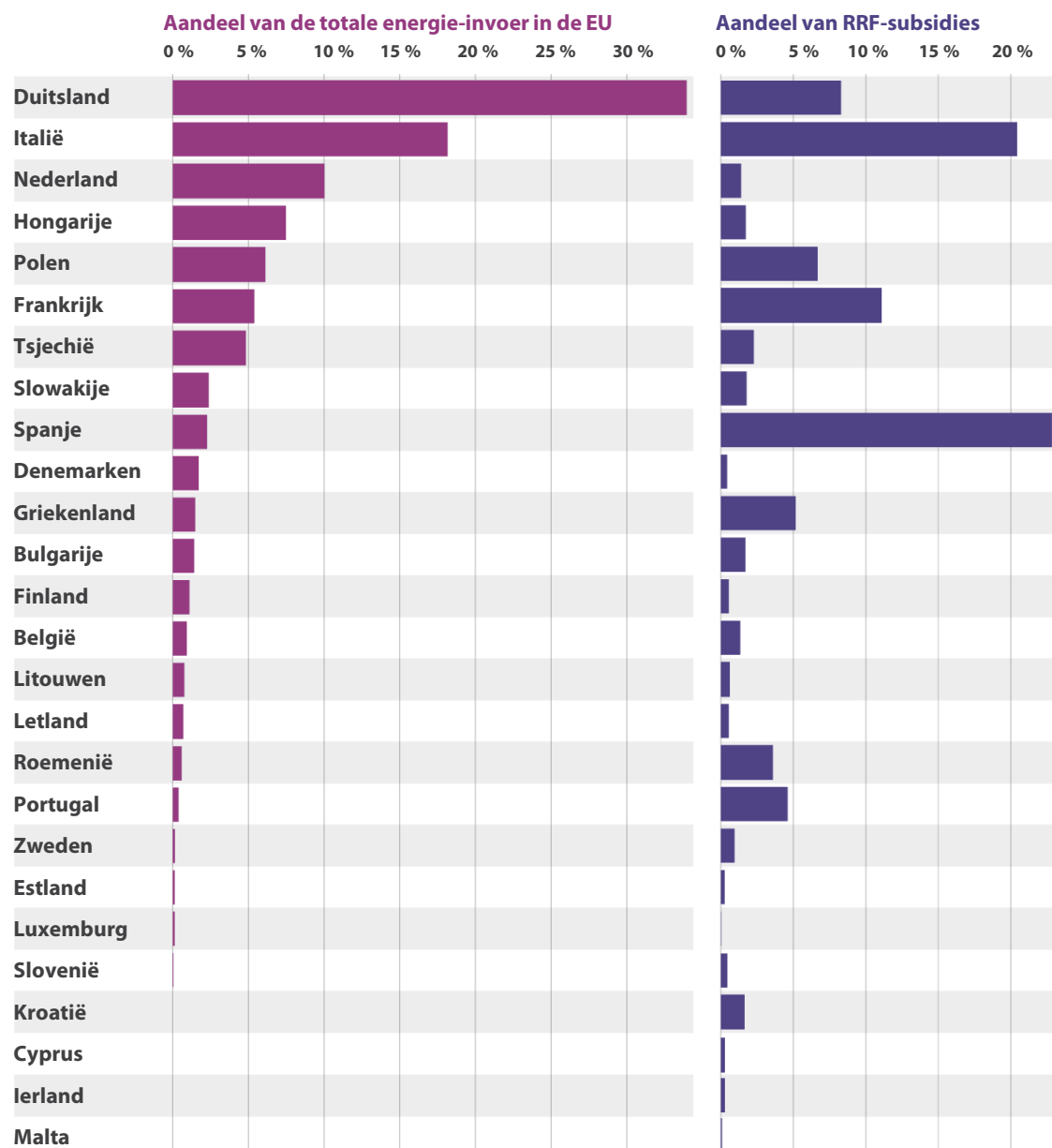
**33** Daarom houdt de voorgestelde verdeelsleutel niet rechtstreeks verband met de investeringsbehoeften van REPowerEU of met de doelstellingen ervan om de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen en de energievoorziening te diversifiëren. Er wordt bijvoorbeeld geen rekening gehouden met de energieafhankelijkheid<sup>16</sup>, met name de afhankelijkheid van Rusland, die aanzienlijk verschilt van lidstaat tot lidstaat (zie *figuur 1*), noch met het aandeel hernieuwbare energie in de energiemix voor elke lidstaat, dat varieert van 10 % tot meer dan 90 %.

---

<sup>15</sup> Artikel 21 bis, punt 2), van Verordening (EU) 2021/241.

<sup>16</sup> De energieafhankelijkheid toont het aandeel energie dat een economie moet invoeren.

**Figuur 1 — Aandeel van de totale energie-invoer van de EU uit de Russische Federatie versus het geraamde aandeel van de subsidie op basis van de verdeelsleutel van de RRF**



\* Geen informatie beschikbaar voor Oostenrijk.

Bron: ERK, op basis van <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/energy/bloc-2c.html?lang=en> en [https://ec.europa.eu/info/files/updated-member-states-grant-allocation-based-eurostat-outturn-data-2020-and-2021\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/updated-member-states-grant-allocation-based-eurostat-outturn-data-2020-and-2021_en).

### Toewijzing van leningen

**34** Het voorstel houdt geen wijziging in van de verdeelsleutel voor de leningcomponent die onder artikel 14, lid 5, van Verordening (EU) 2021/241 valt. Als gevolg hiervan kan elke lidstaat leningen aanvragen tot 6,8 % van zijn bni voor 2019.

Zoals het geval is voor subsidies, heeft de toewijzing geen betrekking op de doelstellingen van REPowerEU.

**35** De RRF-verordening voorziet in de mogelijkheid om het bedrag van leningen in uitzonderlijke omstandigheden te verhogen. In overeenstemming met de voorgestelde wijziging van artikel 14, lid 6, moet bij deze verhoging rekening worden gehouden met de behoeften van de verzoekende lidstaat en met de door andere lidstaten geplande of al ingediende verzoeken. In de praktijk maakt dit de herverdeling van het resterende deel van de RRF-leningcomponent naar andere lidstaten mogelijk.

**36** Het is onduidelijk hoe de uitstaande leningen over de lidstaten zouden worden verdeeld, aangezien het gewijzigde artikel 14, lid 6, alleen richtsnoeren bevat (gelijke behandeling, solidariteit, evenredigheid en transparantie), zonder verdere details over de wijze waarop deze in de praktijk zouden worden uitgevoerd.

## REPowerEU-hoofdstukken

### Artikel 1 tot invoeging van het nieuwe artikel 21 quater en de overwegingen 4 tot en met 8, 10, 11, 13 en 14 van het voorstel

#### Belangrijkste punten

- Indiening van REPowerEU-hoofdstukken niet verplicht
- Een algemene vrijstelling voor sommige van de REPowerEU-maatregelen van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen” brengt risico’s met zich mee voor de groene doelstellingen van de RRF
- Grensoverschrijdende initiatieven spelen een sleutelrol bij de verwezenlijking van doelstellingen, maar kunnen niet systematisch worden opgenomen in de REPowerEU-hoofdstukken
- Omdat de beoordeling tijd kost, zullen de middelen waarschijnlijk pas eind 2023 beschikbaar zijn
- Het nieuwe criterium voor de beoordeling van REPowerEU-hoofdstukken laat ruimte voor kwalitatieve beoordeling

## Procedure voor het indienen van REPowerEU-hoofdstukken

**37** In Verordening (EU) 2021/241 zijn de voorwaarden vastgesteld waaronder een lidstaat zijn RRP kan wijzigen<sup>17</sup>. In **tabel 1** geven we een overzicht van de mogelijke redenen die zijn vastgelegd in Verordening (EU) 2021/241 voor het wijzigen van een RRP.

**Tabel 1 — Omstandigheden die een wijziging van een RRP mogelijk maken**

Soort wijziging	Reden tot wijziging	Bepaling in Verordening (EU) 2021/241
Algemene wijziging	Berekening van de definitieve toewijzing van RRF-financiering resulteert in een opwaartse of neerwaartse aanpassing van de toewijzing aan de betrokken lidstaat	Artikel 11, lid 2
	Lidstaat vraagt (aanvullende) lening aan	Artikel 14, lid 4
	Lidstaat verzoekt om een wijziging op basis van het feit dat mijlpalen en streefdoelen in het RRP niet langer haalbaar zijn vanwege objectieve omstandigheden	Artikel 21, lid 1
REPowerEU-hoofdstukken*	De lidstaat stelt REPowerEU-maatregelen voor en vraagt om de in artikel 21 bis van de gewijzigde Verordening (EU) 2021/241 bedoelde aanvullende financiering	Artikel 14
	Lidstaat stelt REPowerEU-maatregelen voor en draagt middelen uit het Cohesiefonds of het Elfpo over	Artikel 18
	De lidstaten kunnen verzoeken om een verhoging van de steun via leningen hoger dan 6,8 % van het bni voor 2019	Artikel 14, lid 6

\* Indiening verplicht in geval van een algemene wijziging.

Bron: ERK.

**38** Lidstaten die na de inwerkingtreding van het voorstel een verzoek indienen om hun RRP's te wijzigen, zouden verplicht zijn een REPowerEU-hoofdstuk op te nemen. Lidstaten die een dergelijk verzoek niet indienen, zouden hiertoe echter niet verplicht zijn. Dit zou de verwezenlijking van de doelstellingen van REPowerEU kunnen ondermijnen.

<sup>17</sup> Artikel 21 van Verordening (EU) 2021/241.



## Inhoud van REPowerEU-hoofdstukken

### Landspecifieke aanbevelingen

**39** In Verordening (EU) 2021/241 is bepaald dat de RRP's naar verwachting zullen *“bijdragen tot een doeltreffende aanpak van alle of een significant deel van de uitdagingen die zijn vastgesteld in de relevante landspecifieke aanbevelingen”* (LSA's) die in het kader van het Europees Semester zijn vastgesteld<sup>18</sup>.

**40** De LSA's van 2022<sup>19</sup> hebben onder meer betrekking op de uitdagingen op energiegebied waarmee de lidstaten worden geconfronteerd. In 2021 heeft de Commissie geen LSA's gedaan, maar alleen aanbevelingen inzake de begrotings situatie van de lidstaten in het kader van het stabiliteits- en groeipact<sup>20</sup>.

**41** Aangezien het voorstel geen wijziging inhoudt van de huidige bepalingen van Verordening (EU) 2021/241 met betrekking tot LSA's, zouden de lidstaten die het REPowerEU-hoofdstuk indienen, nog steeds moeten aantonen dat hun gewijzigde RRP's betrekking hadden op alle of een deel van de relevante LSA's die op dat moment waren uitgebracht. Hoewel de energiegerelateerde LSA's van 2022 (bijv. verbetering van de energie-efficiëntie, diversificatie van de energievoorziening of ontwikkeling van de energie-infrastructuur) overeenstemmen met de doelstellingen van REPowerEU, gaan de niet-energiegerelateerde LSA's (bijv. die met betrekking tot pensioenen, belastingen of fiscaal beleid) verder dan het toepassingsgebied van deze hoofdstukken en blijft het daarom onduidelijk hoe ze zullen worden bestreken.

**42** Wij merken ook op dat in Verordening (EU) 2021/241 en het voorstel niet wordt bepaald wat *“relevant”* of een *“significant deel”* van LSA's is. Dit zal afhangen van besprekingen tussen de Commissie en de betrokken lidstaat, rekening houdend met de middelen waarover de lidstaat beschikt. De mate waarin LSA's worden behandeld, is derhalve een kwestie van beoordeling.

---

<sup>18</sup> Artikelen 18 en 19, en bijlage V van [Verordening \(EU\) 2021/241](#).

<sup>19</sup> [Europees Semester 2022: Landspecifieke aanbevelingen/aanbevelingen van de Commissie](#).

<sup>20</sup> [Country-Specific Recommendations for 2019, 2020 and 2021: A tabular comparison and an overview of implementation](#), blz. 2.

### Het beginsel “geen ernstige afbreuk doen”

**43** Verordening (EU) 2021/241 staat niet toe dat maatregelen voor de uitvoering van hervormingen en investeringsprojecten in een RRP worden opgenomen als zij ernstige afbreuk kunnen doen aan het milieu (het beginsel “geen ernstige afbreuk doen”).

**44** Het voorstel voorziet in een uitzondering op dit beginsel voor maatregelen ter verbetering van “*de energie-infrastructuur en -voorzieningen om aan de directe behoeften inzake voorzieningszekerheid*” te voldoen.

**45** Wij begrijpen dat de maatregelen in kwestie waarschijnlijk gevolgen zullen hebben voor het milieu en dat er, althans op korte termijn, een afweging zal worden gemaakt tussen de doelstelling om de energievoorziening veilig te stellen en milieu- en klimaatoverwegingen. Gezien de sterke nadruk die in de RRF wordt gelegd op groene streefdoelen en klimaat, kan de invoering van een vrijstelling van het beginsel “geen ernstige afbreuk doen” echter een van de kernwaarden ervan in gevaar brengen. Het kan dan ook nuttig zijn om op zijn minst een indicatie te geven van de impact van potentieel schadelijke maatregelen om de maatregelen te selecteren die een aanvaardbaar niveau van gevolgen voor het milieu en het klimaat vertegenwoordigen in vergelijking met de waarde die zij naar verwachting zullen toevoegen aan de REPowerEU-doelstellingen.

### Grensoverschrijdende projecten

**46** Volgens het voorstel zijn grensoverschrijdende projecten en maatregelen van grensoverschrijdende aard bijzonder geschikt voor de REPowerEU-doelstellingen<sup>21</sup>. Dit geldt met name voor projecten ter verbetering van de energie-interconnectie tussen lidstaten om de energiezekerheid en diversificatie van de energievoorziening te vergroten.

**47** Tot op heden is het aantal grensoverschrijdende projecten in de goedgekeurde RRP's beperkt en het voorstel bevat geen specifieke maatregel om dergelijke projecten te stimuleren. Bovendien vormt het feit dat de REPowerEU-hoofdstukken op verschillende tijdstippen kunnen worden ingediend, een extra belemmering voor de opname van grensoverschrijdende projecten in RRP's.

---

<sup>21</sup> Zie de toelichting op het voorstel.

**48** Ondanks hun strategisch belang voor de verwezenlijking van de REPowerEU-doelstellingen merken wij op dat grensoverschrijdende projecten of grensoverschrijdende gedeelten van prioritaire TEN-E-projecten vaak vertraging oplopen. Zo is bijvoorbeeld bijna tien jaar na de beoogde termijn de integratie van de elektriciteitsmarkt van de EU onvolledig als gevolg van onvoldoende capaciteit van grensoverschrijdende interconnectoren<sup>22</sup>.

**49** De specifieke uitdagingen die zich voordoen bij het ontwerpen en uitvoeren van grensoverschrijdende projecten onderstrepen de noodzaak om rijpe projecten voor REPowerEU voor te stellen, waarbij ook rekening wordt gehouden met de uitvoeringstermijn van de RRF. Dit kan ertoe leiden dat strategische grensoverschrijdende projecten niet in de RRP's worden opgenomen.

## Beoordeling van REPowerEU-hoofdstukken

### Beoordelingsprocedure en tijdschema

**50** De procedures voor de beoordeling van REPowerEU-hoofdstukken volgen in het algemeen de procedures die voor RRP's in hun oorspronkelijke vorm worden gebruikt:

- De Commissie beoordeelt elk RRP binnen twee maanden na de indiening ervan door de lidstaat. Met instemming van de lidstaat kan deze termijn zo nodig met een redelijke periode worden verlengd<sup>23</sup>. Zodra het RRP positief is beoordeeld, doet de Commissie een voorstel voor een uitvoeringsbesluit van de Raad.
- Op basis van het voorstel moet de Raad het uitvoeringsbesluit van de Raad betreffende het RRP binnen vier weken vaststellen<sup>24</sup>.
- Nadat de Raad zijn goedkeuring heeft gegeven, sluit de Commissie een operationele regeling met de lidstaat over technische aspecten van de uitvoering, zoals een tijdschema, aanvullende tussentijdse stappen voor de mijlpalen en streefdoelen, en regelingen voor toegang tot onderliggende gegevens.

---

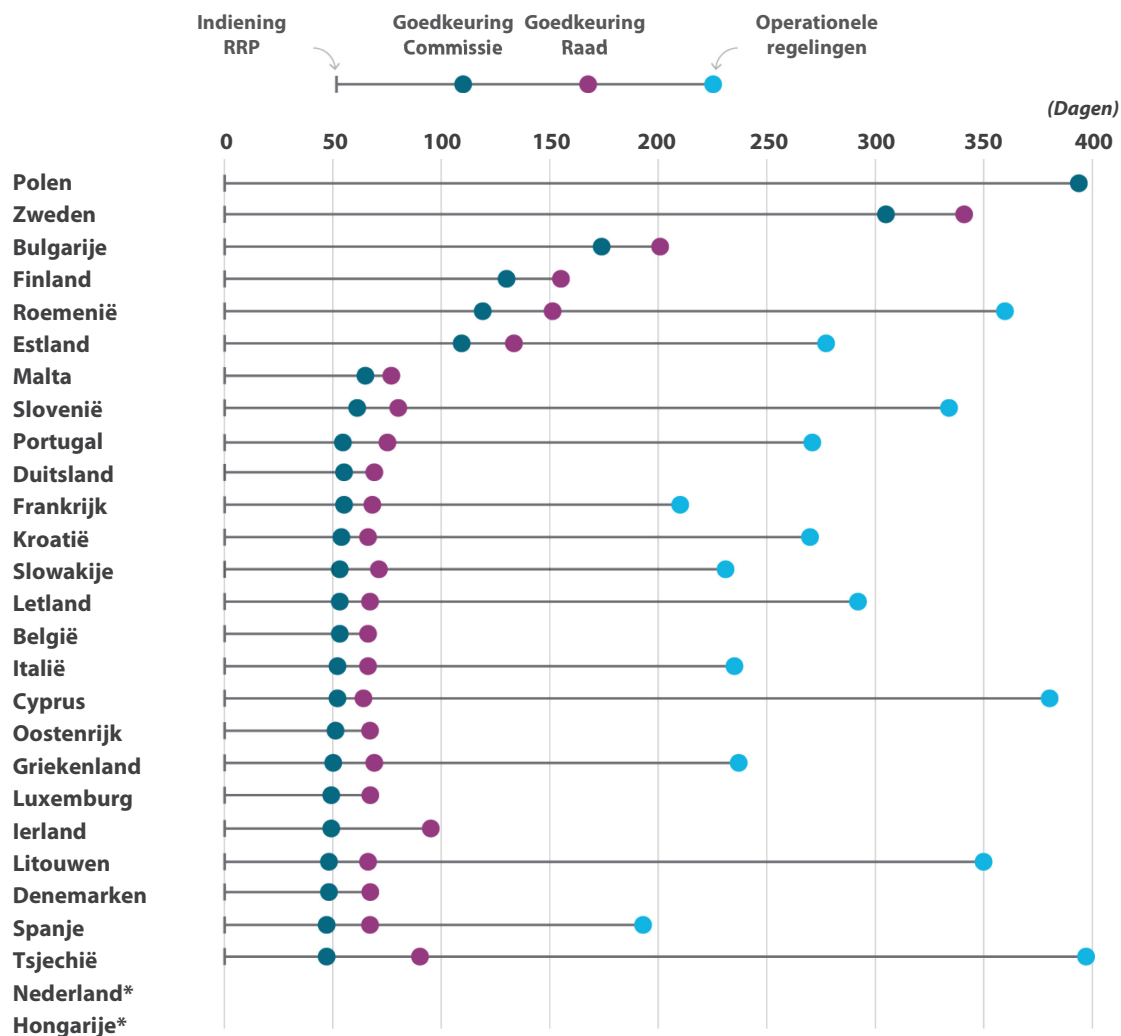
<sup>22</sup> ACER Market Monitoring Report 2020 – Electricity Wholesale Market Volume.

<sup>23</sup> Artikel 19, lid 1, van [Verordening \(EU\) 2021/241](#).

<sup>24</sup> Artikel 20 van [Verordening \(EU\) 2021/241](#).

**51** Op 4 juli 2022 hadden alle lidstaten hun RRP's ingediend, maar slechts 14 hadden een operationele regeling ondertekend. Voor deze 14 gevallen was de gemiddelde tijd tussen de indiening van het RRP en de ondertekening van de operationele regeling ongeveer 9 maanden (zie *figuur 2*).

**Figuur 2 — Tijd tussen de indiening van RRP's en de ondertekening van operationele regelingen**



\* Hongarije en Nederland hebben pas onlangs hun RRP's ingediend en deze worden nog door de Commissie beoordeeld.

Bron: ERK.

**52** Bovendien bevat het voorstel, zoals hierboven vermeld, geen specifieke datum voor de indiening van REPowerEU-hoofdstukken. Er staat slechts: *“Het herstel- en veerkrachtplan dat na [datum inwerkingtreding van deze wijzigingsverordening] bij de Commissie wordt ingediend, bevat een REPowerEU-hoofdstuk.”*<sup>25</sup>

**53** Het ontbreken van een duidelijk tijdpad voor de indiening van REPowerEU-hoofdstukken en de tijd die nodig is voor de beoordeling ervan zouden negatieve gevolgen hebben voor de tijdigheid van de financiering van REPowerEU. Zelfs indien wordt aangenomen dat de beoordeling van de REPowerEU-hoofdstukken minder tijd zou vergen dan de oorspronkelijke beoordeling van de RRP's, is het onwaarschijnlijk dat de gewijzigde operationele regelingen vóór medio 2023 zouden worden ondertekend of dat de financiering vóór eind 2023 beschikbaar zou zijn.

### **Criteria en waardering voor de beoordeling van REPowerEU-hoofdstukken**

**54** De beoordeling door de Commissie van RRP's en van de nieuwe REPowerEU-hoofdstukken is gebaseerd op een aantal criteria in vier verschillende categorieën (*relevantie, doeltreffendheid, efficiëntie en samenhang*)<sup>26</sup>.

**55** In haar voorstel voert de Commissie een aanvullend criterium in voor de beoordeling van de investeringen en hervormingen die in REPowerEU-hoofdstukken zijn opgenomen, en somt zij specifieke elementen op waarmee rekening moet worden gehouden (zie [tabel 2](#)).

---

<sup>25</sup> Artikel 21 quater, van de gewijzigde Verordening (EU) 2021/241.

<sup>26</sup> Artikel 19, lid 3, van [Verordening \(EU\) 2021/241](#).

Tabel 2 — Beoordeling van REPowerEU-hoofdstukken

Criterium	Elementen waarmee bij de beoordeling rekening moet worden gehouden
<p>“De [...] maatregelen zullen naar verwachting daadwerkelijk bijdragen tot de voorzieningszekerheid van de Unie voor de Unie als geheel, met name door een diversificatie van de energievoorziening of een vermindering van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen vóór 2030.”</p>	<p>“De uitvoering van de beoogde maatregelen zal naar verwachting:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. aanzienlijk bijdragen tot het verbeteren van de energie-infrastructuur en -voorzieningen om aan de directe behoeften inzake voorzieningszekerheid voor olie en gas te voldoen, met name door de diversificatie van de leveringen te faciliteren in het belang van de Unie als geheel, of</li> <li>2. aanzienlijk bijdragen tot het stimuleren van energie-efficiëntie in gebouwen, de decarbonisatie van de industrie, het opvoeren van de productie en het gebruik van duurzaam biomethaan en hernieuwbare of fossielvrije waterstof en het verhogen van het aandeel hernieuwbare energie, of</li> <li>3. knelpunten in de energie-infrastructuur wegwerken, met name door de bouw van grensoverschrijdende verbindingen met andere lidstaten, of ondersteunt emissievrij vervoer en de infrastructuur daarvoor, met inbegrip van het spoorvervoer, of</li> <li>4. aanzienlijk bijdragen tot de ondersteuning van om- en bijscholing van de beroepsbevolking naar groene vaardigheden, alsmede de ondersteuning van waardeketens van voor de groene transitie cruciale materialen en technologieën, en</li> <li>5. of de [...] maatregelen en toelichting onderling complementair zijn en [...] aanzienlijk bijdragen tot het verwezenlijken van de diversificatie van de energievoorziening van de Unie of het verminderen van de afhankelijkheid van de Unie van fossiele brandstoffen vóór 2030”, samen met: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ maatregelen in de al vastgestelde uitvoeringsbesluiten van de Raad, en</li> <li>○ andere maatregelen die aan de doelstellingen van REPowerEU bijdragen en die tussen 1 februari 2022 en 31 december 2026 zonder financiële steun van de faciliteit zullen worden uitgevoerd.</li> </ul> </li> </ol>

Bron: ERK, op basis van het voorstel.

**56** In de beoordelingsrichtsnoeren wordt een waarderingssysteem gegeven voor alle REPowerEU-criteria<sup>27</sup>. De Commissie beoordeelt de hoofdstukken van “A” (hoogste) tot “C” (laagste). Wil het herstel- en veerkrachtplan in het algemeen een positieve beoordeling krijgen, dan moet het REPowerEU-criterium echter als “A” worden aangemerkt (zie [tabel 3](#)).

**Tabel 3 — Waardering van REPowerEU-hoofdstukken**

Criterion	Mogelijke scores voor bijdragen	Vereiste minimumscore
“De [...] maatregelen zullen naar verwachting daadwerkelijk bijdragen tot de voorzieningszekerheid van de Unie voor de Unie als geheel, met name door een diversificatie van de energievoorziening of een vermindering van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen vóór 2030.”	<p><b>A</b> – in hoge mate</p> <p><b>B</b> – in redelijke mate</p> <p><b>C</b> – in beperkte mate</p>	<b>A</b>

Bron: ERK, op basis van het voorstel.

**57** Zoals we in ons advies over de RRF<sup>28</sup> hebben opgemerkt, zijn de formulering van het criterium en de beoordelingselementen niet altijd specifiek (“leveren een aanzienlijke bijdrage”, “stimuleren de energie-efficiëntie”). Bovendien ontbreekt het in het voorstel aan een duidelijke definitie van “maatregelen die in hoge/redelijke/beperkte mate bijdragen” aan de doelstellingen van continuïteit van de energievoorziening of vermindering van de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen. Dit zou daarom een kwestie van kwalitatieve beoordeling zijn, met de daaraan verbonden risico’s betreffende de potentiële impact van RRP’s en de consistentie in de beoordeling ervan in de verschillende lidstaten.

**58** Tot op heden heeft de Commissie de RRP’s over het algemeen op hun eigen merites beoordeeld, zonder vergelijkende analyse tussen de lidstaten. Deze aanpak is des te waarschijnlijker van toepassing op wijzigingen van de RRP’s, met inbegrip van de REPowerEU-hoofdstukken, aangezien de lidstaten deze niet tegelijkertijd zullen indienen. Het zal ook de kans verkleinen dat grensoverschrijdende projecten worden geïdentificeerd en bevorderd (zie [grensoverschrijdende projecten](#)), die een sleutelrol

<sup>27</sup> Bijlage V bij de gewijzigde [Uitvoeringsverordening \(EU\) 2021/241](#).

<sup>28</sup> [Advies nr. 6/2020](#) over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van een faciliteit voor herstel en veerkracht (COM(2020) 408).

spelen bij de verwezenlijking van de REPowerEU-doelstellingen en waarnaar uitdrukkelijk wordt verwezen in het derde beoordelingselement. Bovendien houdt het ontbreken van een vergelijkende analyse een risico in voor de samenhang van de beoordelingen van REPowerEU-hoofdstukken en zou dit de reikwijdte van een strategische visie beperken ten aanzien van de vraag of de maatregelen in die hoofdstukken waarschijnlijk zullen bijdragen tot de algemene REPowerEU-doelstellingen.

**59** Wij zijn ingenomen met de specifieke verwijzing naar complementariteit in het laatste beoordelingselement en met de verplichting voor de lidstaten om een uitgebreid overzicht te geven van alle relevante maatregelen, ongeacht de financieringsbron. Maatregelen die uit andere, met name nationale bronnen worden gefinancierd, vallen echter buiten de controlemechanismen van de RRF en kunnen te allen tijde worden gewijzigd of ingetrokken. Dit beperkt de voordelen van dit beoordelingselement.

## Verslaglegging, monitoring en evaluatie

### Artikel 1 van het voorstel tot invoeging van het nieuwe artikel 21 quinquies, overweging 21 en bijlage I bij het voorstel, en punt 1.4.4 van het financieel memorandum

#### Belangrijkste punten

- Een gebrek aan richtsnoeren voor verslaglegging kan afbreuk doen aan de juiste monitoring en evaluatie van REPowerEU
- Voorgestelde indicatoren zijn niet geschikt om de voortgang bij de verwezenlijking van de REPowerEU-doelstellingen te monitoren
- Het tussentijdse evaluatieverslag over de RRF in 2024 zal te vroeg komen om informatie te verstrekken over de uitvoering van REPowerEU-maatregelen

**60** In Verordening (EU) 2021/241<sup>29</sup> zijn de verslagleggingsverplichtingen voor de lidstaten en de Commissie vastgelegd inzake de vooruitgang die is geboekt bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de RRF, gemeten aan de hand van een reeks gemeenschappelijke indicatoren<sup>30</sup>; op specifieke momenten is een onafhankelijk

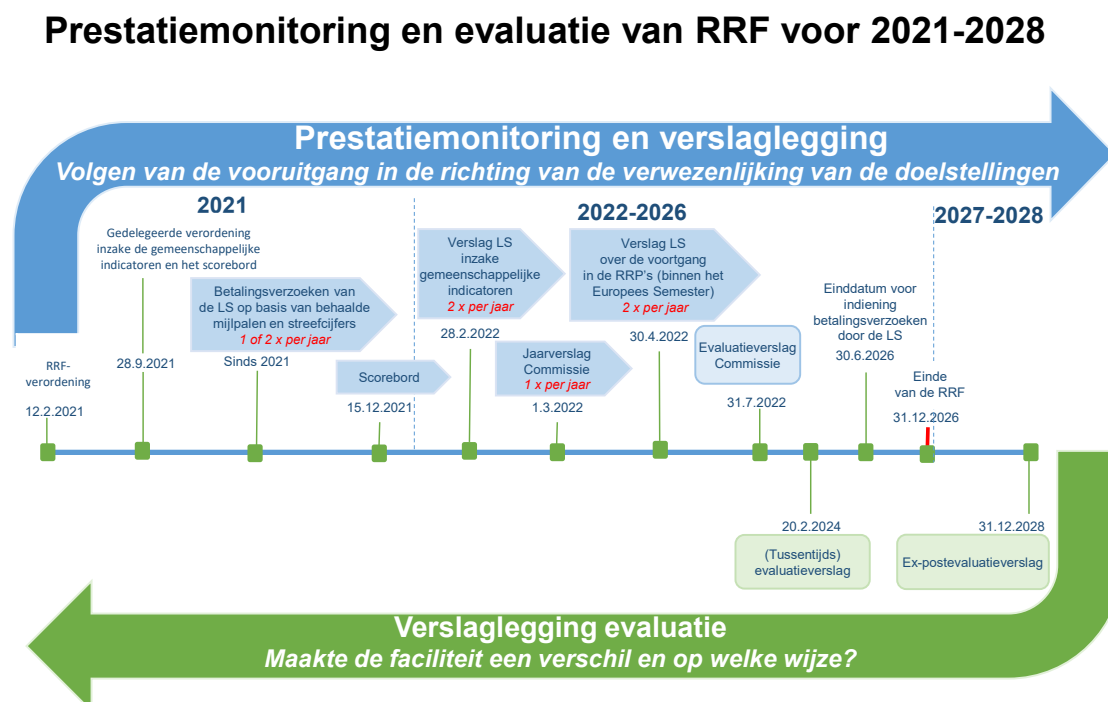
<sup>29</sup> Artikelen 27, 30 en 31 van [Verordening \(EU\) 2021/241](#).

<sup>30</sup> [Gedelegeerde Verordening \(EU\) 2021/2106](#) van de Commissie tot aanvulling van Verordening (EU) 2021/241 tot instelling van de herstel- en veerkrachtfaciliteit door de



evaluatieverslag over de uitvoering van de RRF vereist. Volgens het voorstel zouden investeringen en hervormingen in het REPowerEU-hoofdstuk onderworpen zijn aan dezelfde monitoringregelingen als andere maatregelen in een RRP. **Figuur 3** geeft een overzicht van de verslagleggings-, monitoring- en evaluatieregelingen in het kader van Verordening (EU) 2021/241.

**Figuur 3 — Prestatiemonitoring en evaluatie van de RRF 2021-2028**



Bron: ERK.

## Verslaglegging over de tenuitvoerlegging van REPowerEU-hoofdstukken

**61** In het voorstel wordt herhaald dat de bestaande verslagleggingsregelingen in het kader van de RRF moeten worden uitgebreid tot de REPowerEU-hoofdstukken.

**62** Wij zijn ingenomen met het feit dat de Commissie voorstelt om de verslaglegging over REPowerEU op te nemen in het huidige verslagleggingsstelsel van de RRF. In dit verband merken wij op dat de Commissie nadere richtsnoeren moet verstrekken over de inhoud van de verslagen van de lidstaten en over de verzameling, analyse en verificatie van de gegevens en informatie die zij moeten bevatten. De verslaglegging moet alle informatie omvatten die nodig is voor een goede monitoring en evaluatie van de maatregelen in REPowerEU-hoofdstukken en alle verdragen en

---

vaststelling van de gemeenschappelijke indicatoren en de gedetailleerde elementen van het scorebord voor herstel en veerkracht.

tekortkomingen op dit gebied, met inbegrip van het risico op fraude en andere onregelmatigheden, moeten worden vermeden of naar behoren worden beperkt.

**63** In dit verband is het van belang doeltreffende mechanismen voor de melding van fraude in het leven te roepen die een voortdurende monitoring van en toezicht op de bescherming van de financiële belangen van de EU mogelijk maken<sup>31</sup>. Tot dusver waren de lidstaten niet verplicht vermoedens van fraude in het kader van de RRF op dezelfde wijze aan de Commissie te melden als in het kader van andere EU-regelingen<sup>32</sup>.

### Monitoring door de Commissie

**64** De maatregelen in de REPowerEU-hoofdstukken zouden onderworpen zijn aan dezelfde monitoringregelingen als alle andere maatregelen in het kader van de RRF. Deze regelingen zijn gebaseerd op 14 gemeenschappelijke indicatoren voor de verslaglegging over de voortgang bij de verwezenlijking van de doelstellingen van de RRF<sup>33</sup> en omvatten een methode voor verslaglegging over sociale uitgaven<sup>34</sup>.

**65** Daarnaast moet de Commissie op grond van het voorstel de vooruitgang en de verwezenlijkingen met betrekking tot de REPowerEU-hoofdstukken volgen aan de hand van de volgende prestatie-indicatoren<sup>35</sup>:

- aantal aangepaste plannen met een REPowerEU-hoofdstuk dat door de Commissie is goedgekeurd (output);
- aantal maatregelen uit de REPowerEU-hoofdstukken dat is uitgevoerd (resultaat);

---

<sup>31</sup> Zie [Advies nr. 6/2020 van de ERK](#), paragraaf 23.

<sup>32</sup> De autoriteiten van de lidstaten melden gevallen van vermoedelijke of vastgestelde fraude (en andere onregelmatigheden) aan de Commissie via het beheerssysteem voor onregelmatigheden (Irregularity Management System, IMS), dat wordt gehost door het antifraude-informatieplatform van OLAF.

<sup>33</sup> [Gedelegeerde Verordening \(EU\) 2021/2106](#) inzake de vaststelling van de gemeenschappelijke indicatoren en de gedetailleerde elementen van het scorebord voor herstel en veerkracht.

<sup>34</sup> [Gedelegeerde Verordening \(EU\) 2021/2105](#) tot aanvulling van Verordening (EU) 2021/241 inzake de vaststelling van een methode voor verslaglegging over sociale uitgaven.

<sup>35</sup> Punt 1.4.4 van het financieel memorandum bij het voorstel.

- o algemene bijdrage aan REPowerEU-doelstellingen, en met name aan de uitfasering van de afhankelijkheid van de Unie van Russisch gas (resultaat);
- o de in de betrokken hoofdstukken nagestreefde REPowerEU-doelstellingen die mede dankzij de ontvangen financiële steun zijn behaald (impact).

**66** Wij merken echter op dat de voorgestelde indicatoren niet volledig overeenstemmen met de doelstellingen van REPowerEU en niet geschikt zijn om de prestaties ervan te meten. De eerste indicator is een outputindicator die niet rechtstreeks verband houdt met de doelstellingen van het REPowerEU-voorstel of de RRF. De tweede indicator meet de resultaten van REPowerEU, maar houdt slechts indirect verband met de doelstellingen. De derde en de vierde indicator houden rechtstreeks verband met de REPowerEU-doelstellingen, maar de beoordeling ervan zal een uitdaging vormen omdat zij zijn gebaseerd op de aanname van een eenvoudig oorzakelijk verband dat niet noodzakelijkerwijs in werkelijkheid bestaat — namelijk dat de verwezenlijking van de doelstellingen gekoppeld is aan de totale financiële bijdrage of aan de hoeveelheid financiële steun.

**67** Van de 14 gemeenschappelijke indicatoren zijn er 4 geschikt voor de maatregelen in de REPowerEU-hoofdstukken: *besparingen op het jaarlijkse primaire energieverbruik; extra operationeel geïnstalleerd vermogen voor hernieuwbare energie, infrastructuur voor alternatieve brandstoffen (tankstations/oplaadpunten) en aantal deelnemers dat onderwijs of opleiding volgt*. De gemeenschappelijke indicatoren bestrijken echter niet alle aspecten van REPowerEU, zoals de productie en invoering van duurzaam biomethaan of het koolstofvrij maken van de industrie.

**68** Het monitoringsysteem moet een duidelijk verband leggen tussen indicatoren en doelstellingen en tussen beoogde mijlpalen en streefdoelen<sup>36</sup>. Om de monitoring en evaluatie van de uitvoering van REPowerEU-maatregelen te vergemakkelijken en de lidstaten te helpen hun middelen doeltreffend te gebruiken om de gemeenschappelijke energiedoelstellingen van de EU te verwezenlijken, moet de Commissie voldoende gedetailleerde indicatoren vaststellen. Dit zou er ook voor zorgen dat gegevens uit verschillende lidstaten vergelijkbaar zijn en kunnen worden geaggregeerd.

---

<sup>36</sup> Better Regulation Guidelines, SWD(2017) 350.

**69** Hoewel de doelstelling van REPowerEU om de afhankelijkheid van fossiele brandstoffen te verminderen en de energievoorziening te diversifiëren meetbaar zou zijn<sup>37</sup>, worden in het voorstel de verwachte resultaten voor deze algemene doelstelling op EU-niveau niet gekwantificeerd, behalve voor zover wordt verwezen naar de klimaatdoelstellingen van de Unie voor 2030 en haar doelstelling van klimaatneutraliteit tegen 2050.

**70** Op het niveau van de lidstaten zou artikel 21 quater van de gewijzigde Verordening (EU) 2021/241 vereisen dat wordt uitgelegd hoe maatregelen zouden bijdragen tot de doelstellingen van REPowerEU, met inbegrip van een kwantificering van de energiebesparingen.

**71** De richtsnoeren van de Commissie<sup>38</sup> voor de lidstaten vereisen dat zij in hun REPowerEU-hoofdstukken aantonen dat de overeenkomstige investeringen en hervormingen de doelstellingen van REPowerEU zullen verwezenlijken door het meten van:

- o de verwachte daling van de invoer van gas of fossiele brandstoffen uit Rusland en de verwachte daling van het energieverbruik, en
- o de modernisering van de netwerkinfrastructuur om decentralisatie, marktintegratie of een grotere voorzieningszekerheid te bevorderen.

**72** Wij zijn ingenomen met dit voornemen om het potentiële effect van de maatregelen in de REPowerEU-hoofdstukken te meten en daarover verslag uit te brengen. De voorgestelde indicatoren bestrijken echter slechts enkele van de REPowerEU-doelstellingen en de enige verplichte gekwantificeerde raming zou betrekking hebben op de vermindering van de invoer van gas uit Rusland.

## Evaluaties

**73** Krachtens Verordening (EU) 2021/241 moet een onafhankelijk tussentijds evaluatieverslag over de uitvoering van de RRF uiterlijk op 20 februari 2024 worden uitgebracht, en een onafhankelijk ex-postevaluatieverslag uiterlijk op 31 december 2028. Bij de tussentijdse evaluatie moet worden nagegaan in hoeverre de doelstellingen van de RRF zijn bereikt, hoe efficiënt de middelen zijn gebruikt en wat

---

<sup>37</sup> Better Regulation Toolbox, blz. 110.

<sup>38</sup> Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU, blz. 27.

de toegevoegde waarde ervan is, en moet in voorkomend geval een voorstel tot wijziging van de verordening worden ingediend. De ex-postevaluatie moet een algemene beoordeling van de RRF bevatten en rekening houden met het langetermijneffect ervan.

**74** Het tussentijdse evaluatieverslag zal vermoedelijk weinig informatie bevatten over de uitvoering van REPowerEU-maatregelen, aangezien de eerste REPowerEU-financiering waarschijnlijk pas eind 2023 zal worden betaald, afhankelijk van de tijd die nodig is om de wetgevingsprocedure voor de goedkeuring van het voorstel af te ronden en vervolgens de gewijzigde RRP's te beoordelen.

Dit advies werd door de Rekenkamer te Luxemburg vastgesteld op 21 juli 2022.

*Voor de Rekenkamer*



Klaus-Heiner Lehne  
*President*