



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

DA

Udtalelse 08/2022

(artikel 322, stk. 1, TEUF)

om forslag til Europa-
Parlamentets og Rådets
forordning om oprettelse
af en social klimafond som
revideret af Rådet
[interinstitutionel sag
2021/0206(COD) af
30. juni 2022, 10775/2022]

Indhold

	Punkt
Indledning	01-04
Generelle bemærkninger	05-09
Specifikke bemærkninger	10-32
Sociale klimaplaner	10-14
Støtteberettigelse	15-19
Finansiering af fonden	20-24
Kontrol- og performanceramme	25-32
Afsluttende bemærkninger	33-36

Indledning

01 Den 14. juli 2021 offentliggjorde Kommissionen et forslag om oprettelse af en social klimafond¹ som del af [Fit-for-55-pakken](#), der skal understøtte opfyldelsen af målet om senest i 2030 at reducere EU's drivhusgasemissioner med mindst 55 % i forhold til 1990-niveauet, som fastsat i [EU's klimalov](#)².

02 EU's [emissionshandelssystem \(EU ETS\)](#)³ sætter en pris på kulstof ved at lægge loft over emissionerne fra visse økonomiske sektorer og sænke dette loft hvert år. I forbindelse med den revision af EU ETS, som også indgår i [Fit-for-55-pakken](#), foreslår Kommissionen at oprette et særskilt emissionshandelssystem for vejtransport og bygninger⁴, hvilket vil føre til en forventet stigning i opvarmnings- og transportomkostningerne. Med henblik på at afbøde det nye emissionshandelssystems sociale konsekvenser skal Den Sociale Klimafond ("fonden") yde finansiel støtte til sårbare husstande, mikrovirksomheder og transportbrugere. [Figur 1](#) viser hovedelementerne i fonden, som skal yde op til 59 milliarder euro i perioden fra 2027 til 2032.

03 Retsgrundlaget for Kommissionens forslag er artikel 91, stk. 1, litra d), artikel 192, stk. 1, og artikel 194, stk. 1, litra c), i [traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde](#) (TEUF). Den 28. juni 2022 besluttede Rådet at tilføje artikel 322 i TEUF til retsgrundlaget, da Rådets ændrede forslag indfører en undtagelse fra artikel 22, stk. 2, i finansforordningen⁵. Den 22. november 2022 anmodede Rådet Revisionsretten

¹ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af en social klimafond (COM(2021) 568).

² Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2021/1119](#) af 30. juni 2021 om fastlæggelse af rammerne for at opnå klimaneutralitet.

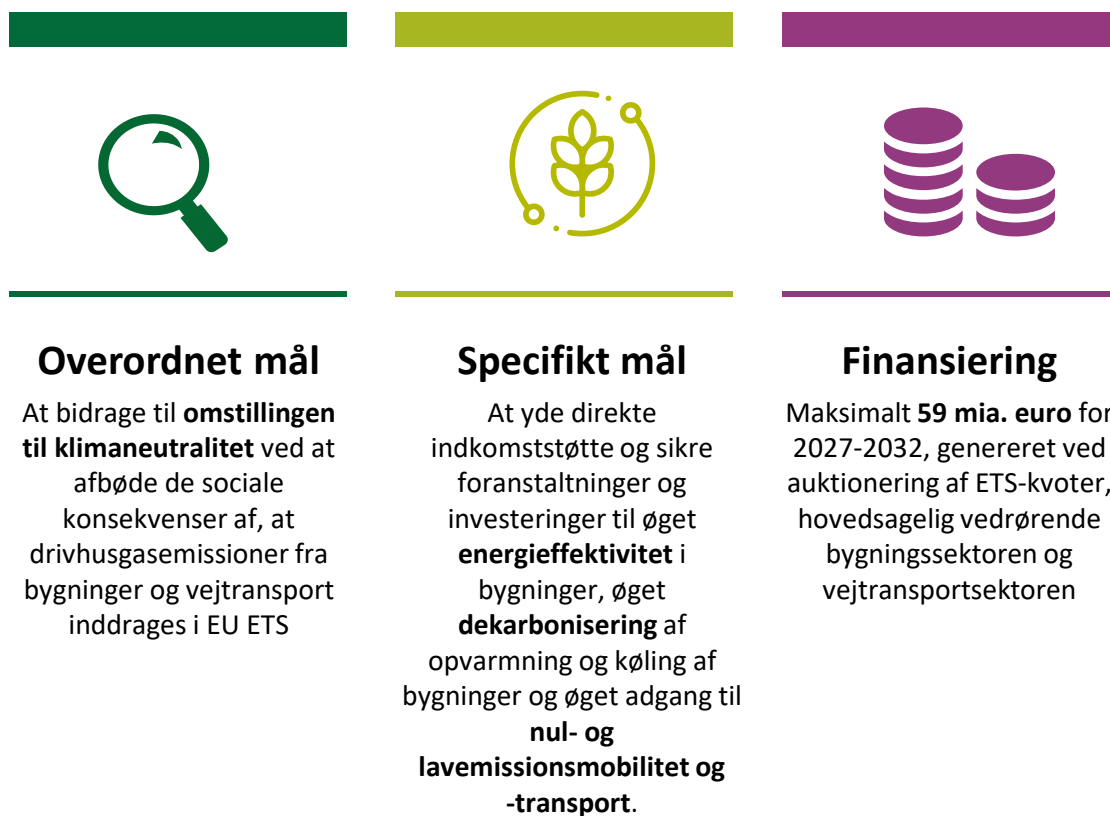
³ [Direktiv 2003/87/EF](#) om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen.

⁴ Forslag om ændring af direktiv 2003/87/EF om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen, afgørelse (EU) 2015/1814 om oprettelse og drift af en markedsstabilitetsreserve i forbindelse med Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner og forordning (EU) 2015/757 (COM(2021) 551 final).

⁵ Bevillinger til formålsbestemte indtægter.

om at afgive udtalelse om dets tekst til revision af Kommissionens forslag (generel indstilling vedtaget af Rådet (miljø), herefter benævnt "forslaget")⁶.

Figur 1 - Hovedelementerne i Den Sociale Klimafond



Kilde: Revisionsretten, baseret på forslaget.

Ikoner: Denne figur er udformet ved anvendelse af ressourcer fra Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Alle rettigheder forbeholdes.

04 I forbindelse med denne udtalelse havde vi dog følgende eksterne udfordringer, som begrænsede vores evne til at give et mere fyldestgørende billede af en række forhold, som er berørt i forslaget:

- Rådet anmodede først den 22. november 2022 Revisionsretten om at afgive udtalelse, helst senest medio december før den sidste politiske trilog. Dette gav os meget kort tid til at udføre vores arbejde. Vi har f.eks. ikke kontrolleret nøjagtigheden af beregningerne vedrørende de enkelte medlemsstaters tildelinger af midler fra fonden.

⁶ Interinstitutionel sag 2021/0206(COD) af 30. juni 2022, 10775/2022.

- Dette forslag er tæt forbundet med lovgivningsforslagene om revision af EU ETS, som også er under forhandling. Væsentlige beslutninger om revisionen af EU ETS kan ændre centrale elementer i forslaget om Den Sociale Klimafond (tidsplan, berørte sektorer osv.).
- Forslaget indeholder ikke bilagene med listen over fælles indikatorer og modellen for sociale klimaplaner, hvilket begrænser omfanget af vores udtalelse.

Generelle bemærkninger

Generelle bemærkninger: hovedpunkter

Forslaget:

- sigter mod at imødegå det investeringsunderskud og de sociale virkninger, som følger af den forventede stigning i energi- og brændstofpriserne
- skaber usikkerhed om indtægterne og om finansieringens tilstrækkelighed
- øger risikoen for dobbeltfinansiering og skaber overlappning med andre offentlige fonde
- er udarbejdet uden en specifik konsekvensanalyse
- kan øge den administrative byrde i forbindelse med forvaltnings-, rapporterings- og revisionskrav

05 Den Sociale Klimafond har til formål at mindske investeringsunderskuddet i forbindelse med omstillingen til klimaneutralitet ved at afbøde de sociale konsekvenser af de stigende energiregninger, der forventes som følge af oprettelsen af et nyt EU-kvotemarked for emissioner fra bygninger og vejtransport.

06 Fonden skal finansieres ved auktionering af kvoter under EU ETS⁷. Den revision af EU ETS, der skal udvide det til også at omfatte emissioner fra vejtransport og bygninger, er dog endnu ikke afsluttet. Det er uklart, hvornår indtægterne vil være til rådighed, og om de vil stå mål med fondens ambitiøse mål og tilsvarende investeringsbehov.

07 Forslaget indeholder bestemmelser om yderligere finansiering til energieffektivitet og dekarbonisering i transportsektoren. Denne finansiering kommer oven i EU-midler fra f.eks. [Moderniseringsfonden](#), [Fonden for Retfærdig Omstilling](#), [de europæiske struktur- og investeringsfonde](#), [genopretnings- og resiliensfaciliteten](#) og [InvestEU](#) samt national og regional finansiering. Det er vigtigt, at medlemsstaterne håndterer spørgsmålet om koordinering og komplementaritet mellem de forskellige finansieringskilder samt risikoen for dobbeltfinansiering⁸. Det lader ikke til, at Kommissionen har foretaget en omfattende analyse af, hvad der hidtil er opnået med de eksisterende kilder, eller hvad det vil kræve at opfylde EU's klimamål. En sådan analyse ville sikre en bedre målretning og forvaltning af Den Sociale Klimafond.

⁷ Forslagets artikel 9.

⁸ [Udtalelse 06/2020](#) om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten.

08 Kommissionen har ikke foretaget en specifik konsekvensanalyse vedrørende forslaget. I stedet har den anvendt konsekvensanalysen vedrørende sin meddelelse "Styrkelse af Europas klimaambitioner for 2030" fra september 2020⁹. Fondens anslåede finansielle tildeling på 59 milliarder euro for perioden 2027-2032¹⁰ er baseret på den ETS-konsekvensanalyse¹¹, der blev afsluttet i juli 2021. Disse konsekvensanalyser kunne dog i sagens natur ikke tage højde for krigen i Ukraine og dens betydelige indvirkning på energimarkedet, hvilket rejser spørgsmålet, om de udgør et passende og tilstrækkeligt grundlag for forslaget.

09 Det er uklart, hvilke potentielle fordele der er ved et særskilt instrument som Den Sociale Klimafond, og oprettelsen af flere instrumenter til at finansiere de samme typer projekter vil gøre EU-finansieringen mere kompleks. De nye midler fra Den Sociale Klimafond vil sandsynligvis øge presset på medlemsstaternes evne til at få brugt den tildelte finansiering, eftersom mange af dem allerede er bagud med hensyn til at absorbere EU-midler. Dette kan medføre, at der ikke lægges tilstrækkelig vægt på opnåelse af resultater og valuta for pengene¹². Desuden vil de nye rammer og det deraf følgende programmeringsarbejde sandsynligvis øge medlemsstaternes administrative arbejdsbyrde med yderligere rapportering, overvågning, revision og dechargeprocesser.

⁹ COM(2020) 562 final.

¹⁰ Kommissionen foreslog oprindeligt en tildeling på 72,2 milliarder euro for perioden 2025-2032.

¹¹ SWD(2021) 602 final.

¹² Særberetning 17/2018 "Kommissionens og medlemsstaternes foranstaltninger i de sidste år af programperioden 2007-2013 modvirkede lav absorption, men havde ikke tilstrækkeligt fokus på resultater".

Specifikke bemærkninger

Sociale klimaplaner

Sociale klimaplaner: hovedpunkter

Forslaget bør, som vi tidligere har bemærket med hensyn til genopretnings- og resiliensfaciliteten:

- sikre sammenhæng og komplementaritet med nationale planer
- præcisere, hvad der menes med tilfredsstillende opfyldelse af delmål og mål
- fastsætte klare delmål og mål samt procedurer vedrørende suspenderede betalinger
- sikre, at betalingerne baseres på omkostningerne forbundet med at opfylde delmål og mål

10 De sociale klimaplaner ("planerne") vil danne grundlag for udbetalingen af fondens finansielle bidrag. Planerne fastlægger de **foranstaltninger og investeringer**, der er til rådighed for husstande, mikrovirksomheder og transportbrugere, som påvirkes af, at ETS udvides til at omfatte drivhusgasemissioner fra bygninger og transport. Det ville være nyttigt at præcisere forskellen mellem begreberne "foranstaltninger" og "investeringer", da denne forskel ikke fremgår af forslaget. Endvidere er definitionen på "energifattigdom" endnu ikke blevet vedtaget¹³, men begrebet bruges gennem hele forslaget.

11 De sociale klimaplaner skal være overensstemmende og **komplementære** med nationale strategiske planer og programmer såsom de nationale energi- og klimaplaner, genopretnings- og resiliensplanerne, de operationelle programmer under samhørighedspolitikken, de territoriale planer for retfærdig omstilling og de strategiske planer under den fælles landbrugspolitik. Det kan også være nødvendigt at ajourføre disse planer og programmer i lyset af de sociale klimaplaner. Dette øger væsentligt de nationale myndigheders administrative byrde. Forslaget fastsætter ikke en frist for medlemsstaternes forelæggelse af deres sociale klimaplaner.

¹³ Jf. forslag til direktiv om energieffektivitet (omarbejdning), COM(2021) 558 final.

12 Støtte fra fonden må ikke erstatte tilbagevendende **nationale budgetudgifter**¹⁴. Det er ikke et nyt fænomen, at medlemsstater yder indkomststøtte til husstande med lav indkomst, f.eks. tilskud til varme- og elomkostninger. Der er en risiko for, at direkte indkomststøtte fra fonden kan bruges til at dække de samme typer omkostninger og dermed erstatte eksisterende nationale udgifter. Begrebet "tilbagevendende nationale budgetudgifter" bør præciseres i forslaget med henblik på at undgå dobbeltfinansiering og overlapninger.

13 Forslaget fastsætter, at Kommissionen udbetaler midler til medlemsstaterne baseret på tilfredsstillende opfyldelse af **delmål og mål** i de sociale klimaplaner¹⁵. Betydningen af "tilfredsstillende opfyldelse" forklares ikke i forslaget, hvilket giver Kommissionen en betydelig skønsmargen. For at sikre gennemsigtighed og ligebehandling bør de centrale principper, der anvendes ved vurderingen af, om opfyldelsen er "tilfredsstillende", præciseres nærmere.

14 Ordningerne for udbetaling af midler baseret på opfyldelse af delmål og mål svarer stort set til ordningerne vedrørende genopretnings- og resiliensfaciliteten¹⁶. En række af vores tidligere revisionsbemærkninger om de "milepæle og mål", der er fastsat for genopretnings- og resiliensfaciliteten, kan også være relevante i forbindelse med Den Sociale Klimafond:

- Nogle milepæle og mål var uklare, hvilket øgede risikoen for uretmæssige betalinger. Vi fremhævede derfor vigtigheden af at definere milepæle og mål tilstrækkelig klart, så de dækker alle centrale gennemførelsesfaser¹⁷.

¹⁴ Forslagets artikel 12.

¹⁵ Forslagets artikel 19.

¹⁶ Artikel 5 i forslaget og artikel 2 og 4 i [forordning \(EU\) 2021/241](#) om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten.

¹⁷ [Særberetning 21/2022](#) "Kommissionens vurdering af nationale genopretnings- og resiliensplaner - Generelt hensigtsmæssig, men der er fortsat gennemførelsesrisici".

- Det udbetalte beløb i en given rate var ikke nødvendigvis baseret på de anslåede omkostninger forbundet med at opfylde de milepæle og mål, der var angivet i betalingsanmodningen, men snarere på resultatet af forhandlingerne med den pågældende medlemsstat¹⁸. Med hensyn til delvis opfyldte milepæle og mål var det uklart, hvordan Kommissionen og medlemsstaterne skulle beregne delvise betalinger. Vi anbefalede derfor Kommissionen at udvikle en klar metode til fastsættelse af, hvor meget af en betaling der skal suspenderes¹⁹.
- Milepælene og målene var output- eller endog inputorienterede og vedrørte generelt anvendelse af et bestemt beløb. Det indebærer en betydelig begrænsning af den nødvendige fleksibilitet under gennemførelsen af faciliteten og muligheden for at måle dens resultater, at der ikke blev anvendt effektindikatorer, men blev fokuseret på output- eller endog inputindikatorer i forbindelse med milepæle og mål.

Støtteberettigelse

Støtteberettigelse: hovedpunkter

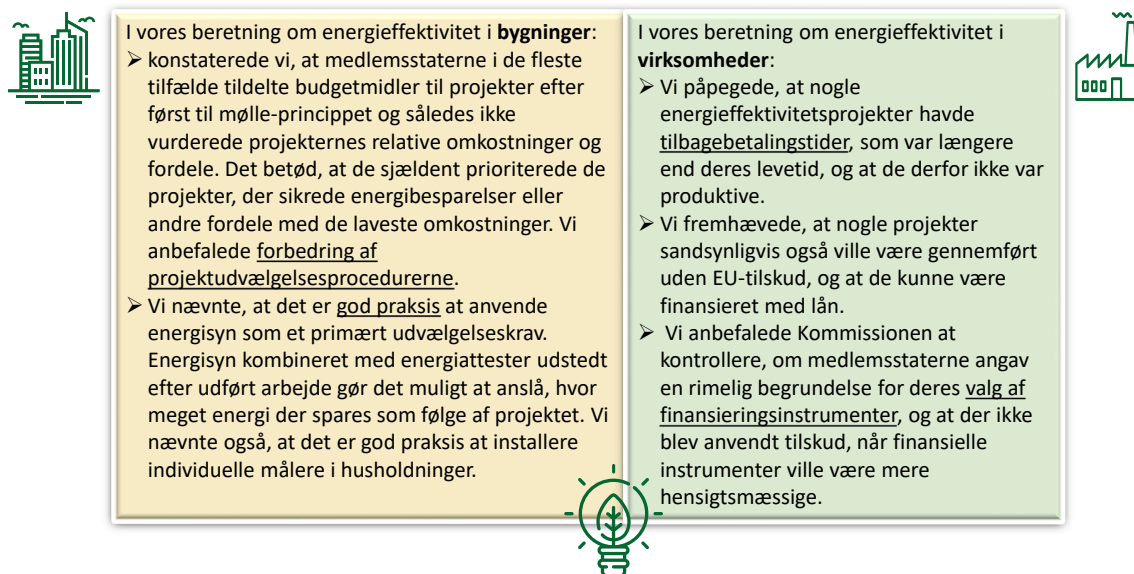
- Direkte betalinger kan forsinke energiomstillingen - der er brug for bedre målretning
- Overførsler fra programmer under delt forvaltning kan potentielt underminere etablerede sikkerhedsforanstaltninger

15 Forøgelse af **energieffektiviteten** er et af de væsentlige tiltag, der skal finansieres af de sociale klimaplaner. Investeringer i energieffektivitet hæmmes imidlertid af forskellige forhold, f.eks. at incitamenterne deles mellem bygningens ejere og lejere, at startomkostningerne er store, og at tilbagebetalingsperioderne ofte er lange. Vi mener, at vores tidligere revisionsbemærkninger om energieffektivitetsprojekter kan være relevante i forbindelse med Den Sociale Klimafond (jf. [figur 2](#)).

¹⁸ [Særberetning 21/2022](#) "Kommissionens vurdering af nationale genopretnings- og resiliensplaner - Generelt hensigtsmæssig, men der er fortsat gennemførelsesrisici".

¹⁹ [Årsberetning om gennemførelsen af EU-budgettet i regnskabsåret 2021](#), kapitel 10.

Figur 2 - Revisionsbemærkninger om energieffektivitet i EU



Kilde: Særberetning 11/2020 "Energieffektivitet i bygninger: Der er stadig behov for mere fokus på omkostningseffektivitet"; særberetning 02/2022 "Energieffektivitet i virksomheder - Der er opnået visse energi besparelser, men der er svagheder i planlægningen og projektudvælgelsen".

Ikoner: Denne figur er udformet ved anvendelse af ressourcer fra Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Alle rettigheder forbeholdes.

16 Med hensyn til **nul- og lavemissionsmobilitet** fremhævede vi i vores beretning om EU-støtte vedrørende infrastruktur til opladning af køretøjer, at der var behov for harmoniserede betalingssystemer og tilstrækkelige brugeroplysninger om ladestationers tilgængelighed i realtid og fakturering ved brug af disse samt for at sikre lige adgang for alle brugere af elektriske køretøjer. Vi bemærkede også, at finansieringen af ladestationer ikke var gjort betinget af en garanteret minimumsdriftsperiode²⁰. I en anden beretning bemærkede vi, at mobilitetsprojekter i byer ikke altid var baseret på fornuftige strategier for bytrafik, og at der ofte manglede koordinering med nabokommunerne²¹. Finansieringen vil blive mere effektiv, hvis disse forhold adresseres.

17 Medlemsstaterne kan finansiere **midlertidig direkte indkomststøtte** - begrænset til de direkte virkninger af emissionshandelen vedrørende bygninger og vejtransport - for op til 35 % af deres planers anslåede samlede omkostninger. Den direkte støtte skal beregnes korrekt og målrettes de mest sårbare personer, som rammes uforholdsmæssigt hårdt af stigningen i brændstof- og energipriserne, og den skal kun

²⁰ Særberetning 05/2021 "Infrastruktur til opladning af elektriske køretøjer: flere ladestationer, men uensartet udrulning vanskeliggør kørsel på tværs af EU".

²¹ Særberetning 06/2020 "Bæredygtig bytrafik i EU: Ingen væsentlig forbedring er mulig, hvis ikke medlemsstaterne engagerer sig".

ydes midlertidigt, mens investeringsforanstaltninger reducerer omkostningerne. Støtten kan dog gøre det muligt for sårbare husstande at absorbere de højere omkostninger forbundet med drift af kul- eller gasfyrede varmesystemer og kørsel i biler med forbrændingsmotorer. Den kan således få den effekt, at energiomstillingen udskydes for disse husstande, og at de forbliver afhængige af fossile brændstoffer. Vi mener, at finansieringen bør målrettes bedre mod relevante foranstaltninger vedrørende energieffektivitet eller grønnere transport med henblik på opfyldelse af fondens mål, da direkte betalinger i nogen grad kan svække overholdelsen af princippet om "ikke at gøre væsentlig skade" og måske ikke bidrager til at skabe den "varige indvirkning", der omtales i forslagets artikel 15.

18 Artikel 10 giver mulighed for **at overføre midler fra og til programmer under delt forvaltning**²²:

- Forslaget giver medlemsstaterne mulighed for at overføre en del af den finansielle tildeling fra fonden (op til 15 %) til fonde under delt forvaltning. Sådanne programmer har supplerende sikkerhedsforanstaltninger, og de nationale myndigheder har lang gennemførelseserfaring.
- Forslaget giver også mulighed for at foretage overførsler til fonden fra programmer under delt forvaltning. Disse er underlagt begrænsninger fastsat i forordningen om fælles bestemmelser²³. Vi har tidligere påpeget, at sådanne overførsler kan reducere midlerne til finansiering af andre mål vedrørende samhørighed og udvikling af landdistrikter²⁴ og påvirke opfyldelsen af strategiske målsætninger. Vi har også påpeget, at muligheden for overførsler kan resultere i en forskydning af midler til programmer, som vurderes at have færre betingelser eller være mere fordelagtige med hensyn til omkostninger²⁵. Nærmere bestemt kan overførsler potentielt underminere sikkerhedsforanstaltningerne i operationelle programmer under delt forvaltning eller gøre det muligt for

²² Europa-Parlamentets og Rådets [forordning \(EU\) 2021/1060](#) af 24. juni 2021 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden, Fonden for Retfærdig Omstilling og Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond.

²³ Artikel 26 i [forordning \(EU\) 2021/1060](#) om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond Plus, Samhørighedsfonden, Fonden for Retfærdig Omstilling og Den Europæiske Hav-, Fiskeri- og Akvakulturfond.

²⁴ [Udtalelse 04/2022](#) om REPowerEU.

²⁵ [Årsberetning om gennemførelsen af EU-budgettet i regnskabsåret 2020](#), kapitel 2.

medlemsstaterne at slippe for at stille medfinansiering, hvilket ellers er et krav²⁶. Vi anbefaler derfor, at der i forslaget indføres specifikke betingelser vedrørende sådanne overførsler af midler.

19 Forslaget giver mulighed for at **støtte offentlige og private enheder** med hensyn til at udvikle og levere økonomisk overkommelige energieffektivitetsløsninger og økonomisk overkommelige mobilitetstjenester med nul- og lavemission. Medlemsstaterne har ansvaret for at træffe sikkerhedsforanstaltninger til at sikre, at fordelene som helhed overføres til husstande, mikrovirksomheder og transportbrugere. Vi bemærker, at forslaget ikke omtaler sådanne sikkerhedsforanstaltninger, f.eks. et loft over, hvor mange midler der stilles til rådighed til denne form for støtte.

Finansiering af fonden

Finansiering af fonden: hovedpunkter

- De planlagte 200 millioner ETS-kvoter vil sandsynligvis ikke være tilstrækkelige
- Prisvolatilitet og usikkerhed om de disponible indtægter kan udgøre finansieringsrisici
- Tildelingsformlens vægtning af landdistriktsbefolkningen er ikke forklaret i forslaget

20 Fondens finansiering på højst 59 milliarder euro for perioden 2027-2032 skal dækkes af eksterne formålsbestemte indtægter²⁷. Indtægterne skal genereres ved auktionering af kvoter under EU ETS. Forslaget om revision af EU ETS²⁸ angiver to typer kvoter, der skal stilles til rådighed for fonden:

- 50 millioner kvoter auktioneret vedrørende stationære anlæg (elproduktion og industri). Disse kvoter er ikke knyttet til bygninger eller vejtransport og vil derfor ikke påvirke energiprisstigninger i bygningssektoren og vejtransportsektoren.

²⁶ Udtalelse 06/2020 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten.

²⁷ Forslagets artikel 9. Eksterne formålsbestemte indtægter anvendes til finansiering af specifikke udgiftsposter som defineret i finansforordningen. Europa-Parlamentet er udelukket fra beslutningsprocessen vedrørende formålsbestemte indtægter.

²⁸ Rådets generelle indstilling af 30. juni 2022, interinstitutionel sag: 2021/0211(COD) 10796/22.

- o 150 millioner kvoter oprindeligt auktioneret under det nye ETS for bygninger og vejtransport plus et ubestemt antal kvoter auktioneret i bygningssektoren og vejtransportsektoren for at bringe indtægterne op på de krævede 59 milliarder euro.

21 Det vil kræve en pris på 295 euro pr. kvote at generere 59 milliarder euro ved auktionering af 200 millioner kvoter, men i november 2022 lå auktionsplatformens priser i gennemsnit på ca. 80 euro pr. kvote²⁹. Kommissionen tog udgangspunkt i en forventet pris på 45 euro pr. kvote (i 2020-priser), som vil give 9 milliarder euro i indtægter ved auktionering af ovennævnte 200 millioner kvoter. For at generere indtægter på 59 milliarder euro vil Kommissionen sandsynligvis blive nødt til at auktionere betydeligt flere ETS-kvoter vedrørende bygninger og vejtransport.

22 Kommissionen har foreslået, at 25 % af ETS-indtægterne bliver nye egne indtægter³⁰ og bl.a. anvendes til at tilbagebetale lån optaget under Next Generation EU eller til at reducere den andel af det årlige EU-budgets finansiering, der udgøres af medlemsstaternes bruttonationalindkomstbaserede bidrag³¹. Kommissionen har anslået, at 25 % af de ETS-indtægter, der vil blive genereret som følge af, at ETS udvides til at omfatte bygninger og vejtransport, vil være tilstrækkelige til at dække fondens finansieringsbehov³². ETS har været i funktion siden 2005, og priserne på emissionskvoter har svinget betydeligt (mellem 5 og 55 euro fra 2005 til 2021)³³, hvilket gør det til en forholdsvis volatil indtægtskilde for EU.

²⁹ <https://www.eex.com/en/market-data/environmental-markets/eua-primary-auction-spot-download>.

³⁰ Kommissionens forslag (COM(2021) 570) af 22. december 2021 om ændring af afgørelse (EU, Euratom) 2020/2053 om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter.

³¹ Interinstitutionel aftale om budgetdisciplin [...], herunder en køreplan hen imod indførelse af nye egne indtægter.

³² Forslag om ændring af direktiv 2003/87/EF om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen, afgørelse (EU) 2015/1814 om oprettelse og drift af en markedsstabilitetsreserve i forbindelse med Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner og forordning (EU) 2015/757 (COM(2021) 551 final).

³³ Rapporten om det europæiske kvotemarked (COM(2021) 962): Clearingpriser for auktioner for almindelige kvoter, januar 2013-30. juni 2021.

23 Når de sociale klimaplaner er godkendt, vil Kommissionen indgå retlige forpligtelser med medlemsstaterne om betaling af op til den maksimale finansielle tildeling i fondens løbetid. Forslaget giver mulighed for at **reducere betalingerne forholdsmæssigt**, hvis der i et givet år ikke er tilstrækkelige formålsbestemte indtægter, og betale resten af tildelingerne, når der er nye indtægter til rådighed³⁴.

24 Formlen for tildeling af midler til medlemsstaterne tager hensyn til befolkning, herunder befolkning i landdistrikter, fattigdomsniveauer, CO₂-emissioner fra husstandes forbrænding af brændsel og bruttonationalindkomst pr. indbygger. Disse kriterier stemmer overens med fondens mål. Forslaget forklarer dog ikke, hvorfor befolkningen i landdistrikter får en højere vægtning i tildelingsformlen.

Kontrol- og performanceramme

Kontrol- og performanceramme: hovedpunkter

- Kommissionens vurdering af planerne bør dokumenteres fyldestgørende
- Bestemmelserne om overholdelse af gældende EU-ret og national ret bør præciseres
- Formodet svig bør rapporteres på nationalt niveau og EU-niveau
- De fælles indikatorer bør være relevante, accepterede, troværdige, enkle og robuste

25 Vi glæder os over, at forslaget udtrykkeligt bemyndiger Kommissionen, OLAF, Den Europæiske Revisionsret og i relevante tilfælde EPPO til at udøve deres adgangs-, revisions- og efterforskningsrettigheder.

³⁴ Forslagets artikel 19, stk. 9, og artikel 18.

26 Artikel 15 indeholder en liste over kriterier for **Kommissionens vurdering** af de nationale sociale klimaplaner, og disse kriterier svarer stort set til kriterierne vedrørende genopretnings- og resiliensplanerne. Vi konstaterede, at dokumentationssporet generelt var fragmenteret, og at analyserne var spredt i adskillige arbejdsdokumenter fra Kommissionen om forskellige dele af genopretnings- og resiliensplanerne. Vi konstaterede også, at Kommissionen havde foretaget en kvalitativ vurdering af de enkelte genopretnings- og resiliensplaner ud fra standarderne i forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten snarere end en sammenlignende vurdering³⁵. I artikel 4, stk. 3, omtaler forslaget udtrykkeligt identificering af bedste praksis i medlemsstaterne.

27 Medlemsstaterne skal i deres forvaltningserklæringer give sikkerhed for, at de finansielle tildelinger forvaltes i overensstemmelse med alle gældende regler, navnlig regler om undgåelse af interessekonflikter, forebyggelse af svig, korrupsion og dobbeltfinansiering³⁶. Men Kommissionen er ikke direkte forpligtet til at kontrollere, om medlemsstaternes kontrolsystemer giver den nødvendige sikkerhed, og dermed er der risici for sikkerheds- og ansvarligheds mangler og i sidste ende risici med hensyn til beskyttelsen af Unionens finansielle interesser. Vi mener derfor, at forslaget bør præcisere og styrke Kommissionens ansvar for at sikre overholdelse af nationale regler og EU-regler.

28 Vi har tidligere rapporteret om manglende overholdelse af EU-regler og nationale regler i forbindelse med f.eks. udbud, statsstøtte og støtteberettigelse. I betragtning af fondens kontrolramme og det begrænsede ansvar, der er fastsat for Kommissionen, mener vi derfor, at der på EU-plan kan være begrænsede verificerede oplysninger om, hvorvidt og hvordan medlemsstaternes systemer sikrer tilstrækkelig dækning af den væsentlige risiko for **manglende overholdelse af EU-regler og nationale regler**.

29 Forslagets artikel 20, stk. 5, antyder, at Kommissionens ansvar er begrænset til håndtering af svig, korrupsion, interessekonflikter og misligholdelse af de forpligtelser, der følger af finansieringsaftalerne. Forslaget behandler navnlig **foranstaltninger til bekæmpelse af svig** på en mere detaljeret måde end forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten, men det er uklart, hvordan og på hvilket niveau (nationalt niveau og/eller EU-niveau) formodet svig skal rapporteres.

³⁵ [Særberetning 21/2022](#) "Kommissionens vurdering af nationale genopretnings- og resiliensplaner - Generelt hensigtsmæssig, men der er fortsat gennemførelsesrisici".

³⁶ Forslagets artikel 20 og bilag III.

30 Vi betragter det som positivt, at medlemsstaterne forpligtes til at indsamle, registrere og i et elektronisk system lagre data om endelige modtagere, kontrahenter og underkontrahenter³⁷. Ajourførte oplysninger om omfanget af den finansielle støtte til de endelige modtagere vil også gøre det lettere at overvåge absorptionen af midler. Da der kun kræves oplysninger om underkontrahenter på første niveau, som modtager mere end 50 000 euro, vil nogle underleverandører dog ikke blive registreret. Vi bemærker også, at der ikke er fastsat nogen tidsfrist for offentliggørelse af disse oplysninger.

31 Artikel 20 fastsætter, at medlemsstaterne skal sørge for et virkningsfuldt og effektivt system til intern kontrol baseret på de centrale krav, der er angivet i bilag III til forslaget. Efter vores mening bør det også kræves, at medlemsstaterne foretager forvaltningsverificeringer og revisioner for at sikre, at midlerne er blevet anvendt i overensstemmelse med relevant EU-lovgivning og national lovgivning. Kommissionens vurdering af, om medlemsstaternes kontrolsystemer er tilstrækkelige, er beskrevet på en meget generel måde i forslaget, som i modsætning til forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten ikke kræver, at Kommissionen anvender et ratingsystem³⁸.

32 Vi glæder os over bestemmelserne om **overvågning og evaluering** af fonden. Forslaget mangler imidlertid et bilag med de fælles indikatorer. Vi har tidligere bemærket, at overvågningsrammen vedrørende energieffektivitet ikke gjorde det muligt for Kommissionen at vurdere EU-budgettets bidrag til EU's energieffektivitetsmål³⁹. De fælles indikatorer bør svare til fondens mål og være egnede til at måle dens performance. De bør så vidt muligt opfylde RACER-kriterierne om at være relevante, accepterede, troværdige, nemme og robuste⁴⁰.

³⁷ Forslagets artikel 20.

³⁸ Forslag om oprettelse af en genopretnings- og resiliensfacilitet, bilag II. Et ratingsystem kan indeholde vurderinger såsom: i høj/moderat/ringe grad; stor/mellemstor/lille forventet indvirkning; bidrager effektivt/delvis/ikke; tilstrækkelige/minimale/utilstrækkelige ordninger til gennemførelse.

³⁹ Særberetning 11/2020 "Energieffektivitet i bygninger: Der er stadig behov for mere fokus på omkostningseffektivitet"; særberetning 02/2022 "Energieffektivitet i virksomheder - Der er opnået visse energibesparelser, men der er svagheder i planlægningen og projektudvælgelsen".

⁴⁰ Udtalelse 06/2020 om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten.

Afsluttende bemærkninger

33 Forslaget om oprettelse af en social klimafond blev fremsat af Kommissionen i juli 2021 og revideret af Rådet i juni 2022. Formålet med fonden er at afbøde de sociale konsekvenser af de stigende energipriser, der forventes som følge af oprettelsen af et nyt EU-emissionshandelssystem (ETS) for emissioner fra bygninger og vejtransport. Fondens kan yde et vigtigt bidrag til, at EU opnår klimaneutralitet senest i 2050.

34 Auktionering af EU ETS-kvoter vedrørende bygningssektoren og vejtransportsektoren skal sikre fondens finansiering på op til 59 milliarder euro for perioden 2027-2032. EU ETS-kvoternes prisvolatilitet og usikkerheden om de disponible indtægter kan udgøre finansieringsrisici. Da Kommissionen endnu ikke har vedtaget procedurer for forvaltning af de foreslåede nye egne indtægter eller for beregning, fastlæggelse og inkassering af dem, er det uklart, hvornår de vil være til rådighed, og om de vil stå mål med fondens ambitiøse mål og tilsvarende investeringsbehov. Manglen på en specifik konsekvensanalyse af forslaget bidrager til denne uklarhed.

35 Forslaget bygger på grundelementer fra genopretnings- og resiliensfaciliteten såsom nationale planer, betalinger betinget af en tilfredsstillende opfyldelse af delmål og mål, additionalitet og komplementaritet med andre EU-midler og nationale midler og overholdelse af princippet om "ikke at gøre væsentlig skade". Ligesom med hensyn til genopretnings- og resiliensfaciliteten vil Kommissionen dog hovedsagelig vurdere sandsynligheden for opfyldelse af grønne mål, når den vurderer planer, og kun i ringere grad, når den vurderer betalingsanmodninger.

36 Vi vil i denne forbindelse understrege vigtigheden af i forbindelse med fremtidige procedurer og afgørelser om Den Sociale Klimafond at trække på erfaringerne fra gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten. Navnlige mener vi, at bestemte svagheder, som vi tidligere har påpeget vedrørende genopretnings- og resiliensfaciliteten, også er relevante i forbindelse med fonden:

- risiko for dobbeltfinansiering og overlappende mål med andre offentlige instrumenter og fonde
- utilstrækkelig opmærksomhed på performance og valuta for pengene på grund af større kompleksitet og en øget administrativ byrde

- potentielt svag forbindelse mellem betalingerne og fondens mål, delmål og målsætninger
- sikkerheds- og ansvarlighedsmangler med hensyn til beskyttelse af EU's finansielle interesser
- anvendelse af indikatorer, delmål og mål, der ikke muliggør effektiv performancevurdering.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 15. december 2022.

På Revisionsrettens vegne



Tony Murphy
formand