



ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

Ökologischer Wandel:
Beitrag der Aufbau- und Resilienzfähigkeit ist unklar

Inhalt

I.	DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION ZUSAMMENGEFASST	2
II.	ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EuRH	3
	1. Der Beitrag der Aufbau- und Resilienzfazilität und der nationalen Pläne zum ökologischen Wandel.....	3
	2. Die Umsetzung der ARF-Maßnahmen trägt zum ökologischen Wandel bei	6
	3. ARF-Berichterstattung über klimabezogene Ausgaben und den ökologischen Wandel	7
III.	ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EURH.....	8
	Empfehlung 1: Im Rahmen künftiger Finanzierungsinstrumente bessere Schätzungen der klimabezogenen Ausgaben vornehmen	8
	Empfehlung 2: Eine geeignete Gestaltung künftiger Finanzierungsinstrumente, mit denen Klima- und Umweltziele und die entsprechenden Zielvorgaben unterstützt werden sollen, sicherstellen.	9
	Empfehlung 3 – Die Leistung der Maßnahmen der Säule „Ökologischer Wandel“ verbessern ...	10
	Empfehlung 4 – Die Berichterstattung über klimabezogene Ausgaben im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität verbessern	11

Dieses Dokument enthält die Antworten der Europäischen Kommission auf die in einem Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes gemäß Artikel 259 der [Haushaltsordnung](#) enthaltenen Bemerkungen. Es wird zusammen mit dem Sonderbericht veröffentlicht.

I. DIE ANTWORTEN DER KOMMISSION

ZUSAMMENGEFASST

Die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) bietet den Mitgliedstaaten eine bisher beispiellose finanzielle Unterstützung, um zu gewährleisten, dass die EU gestärkt und widerstandsfähiger aus der COVID-19-Pandemie hervorgeht. Die Gestaltung der ARF als leistungsorientiertes Programm setzt voraus, dass die Zahlungen auf der zufriedenstellenden Erfüllung überprüfbarer Etappenziele und Zielwerte beruhen, mit denen die Fortschritte bei der Umsetzung der einzelnen Reformen und Investitionen gemessen werden, zu denen sich die Mitgliedstaaten in ihren Aufbau- und Resilienzplänen (ARP) verpflichtet haben. Diese Gestaltung bringt einige Einschränkungen mit sich, aber zusammen mit den Mindestanforderungen an die Zuweisung stellt sie sicher, dass die Mitgliedstaaten den ökologischen und den digitalen Wandel sowohl durch Reformen als auch durch Investitionen gezielt angehen, und somit leistet sie einen wichtigen Beitrag zu diesen politischen Zielen der EU. Die Kommission erinnert daran, dass die Gestaltung der ARF als leistungsorientiertes Instrument auch die Empfehlung 6-3 des Jahresberichts 2016 des EuRH widerspiegelt, in der der Kommission Folgendes empfohlen wird: „Bei der Überarbeitung des Konzepts und des Ausführungsmechanismus für die ESI-Fonds nach 2020 sollten die Leistungsorientierung der Programme verstärkt und der Mechanismus für Zahlungen vereinfacht werden, indem ggf. die Einführung weiterer Maßnahmen gefördert wird, die keine einfache Erstattung der Kosten vorsehen, sondern eine Koppelung der Höhe der Zahlungen an die Leistung“. Die Kommission stellt fest, dass die ARF die Vorteile und Stärken leistungsbasierter Instrumente zeigt, insbesondere zur Unterstützung der Umsetzung von Reformen, wie die Halbzeitbewertung der ARF zeigt¹.

Der EuRH stimmt einigen der Koeffizienten nicht zu, die Teil der Methode zur Berechnung des Klimabeitrags der Aufbau- und Resilienzpläne (ARP) sind. Die Kommission stellt fest, dass sie verpflichtet ist, die in der Rechtsgrundlage festgelegten Methoden und spezifischen Koeffizienten anzuwenden. Da der EuRH in den Berechnungen der Kommission keinen Fehler festgestellt hat², ist die Schlussfolgerung des EuRH, dass eine „voraussichtlich zu hohe Veranschlagung“ von 34,5 Mrd. EUR vorliege, die mathematische Folge dessen, dass der EuRH konservativere Klimakoeffizienten als die in der Verordnung vorgesehenen verwendet^{3 4}. Darüber hinaus ist in der ARF-Verordnung zwar die Möglichkeit vorgesehen, die gegebenen Koeffizienten für spezifische Maßnahmen zu *erhöhen*, um flankierenden Reformmaßnahmen Rechnung zu tragen, doch sieht sie keine Möglichkeit vor, die von den gesetzgebenden Organen festgelegten Koeffizienten herabzusetzen⁵. Die Kommission widerspricht dem Ansatz des EuRH, von der in der Rechtsgrundlage vorgesehenen Methodik abzuweichen, die die Kommission und die Mitgliedstaaten verpflichtend anwenden müssen.

Die Kommission kann nicht alle Empfehlungen des EuRH annehmen. Grundsätzlich kann die Kommission der Gestaltung künftiger Legislativvorschläge und Instrumente, deren Inhalt vom Initiativrecht der Kommission und den Entscheidungen der gesetzgebenden Organe abhängt, nicht vorgreifen. Daher hat die Kommission keine Möglichkeit, dafür zu sorgen, dass in künftigen Instrumenten klimabezogene Maßnahmen auf einer kleinteiligeren Ebene aufgeschlüsselt und mit einem angemessenen und gerechtfertigten Klimabeitrag in Beziehung gesetzt werden, da es sich

¹ Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility, SWD(2024) 70 final.

² Bemerkungen 19-23, 73 und Abbildung 8 des EuRH.

³ Eine weitere Erörterung der Verfolgung klimabezogener Ausgaben und der spezifischen Koeffizienten findet sich auch in den Antworten der Kommission auf den Sonderbericht Nr. 09/2022 des EuRH zu *Klimaausgaben im EU-Haushalt 2014-2020*. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-22-09/COM-Replies-SR-22-09_EN.pdf.

⁴ Bemerkung 73 des EuRH.

⁵ ARF-Verordnung, Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe e, Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe e und Anhang V Nummer 2 Nummer 2.5.

hierbei um eine politische Entscheidung handelt, die dem künftigen Kollegium und den gesetzgebenden Organen obliegt und die durch eine angemessene Folgenabschätzung im Einklang mit den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung unterstützt werden muss. Aus diesen Gründen stimmt die Kommission der Empfehlung 1 nicht zu.

Hingegen ist die Kommission bereit, zu bewerten, wie künftige Instrumente, die auf die Klimaziele und -zielwerte der EU ausgerichtet sind, Informationen über deren tatsächlichen Beitrag zu ihrer Verwirklichung liefern würden, und den Rahmen für die Leistungsüberwachung und -bewertung auf Investitionen, die für Klima- und Umweltziele relevant sind, anzuwenden. Daher kann die Kommission die Empfehlungen 2 Buchstaben a und b so weit wie möglich und im Einklang mit den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung teilweise annehmen. Die Empfehlung 3 Buchstabe a wird von der Kommission nicht angenommen, da sie der Bewertung, dass es Unstimmigkeiten bei der Anwendung des Grundsatzes der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen gegeben hat, nicht zustimmt, und weist darauf hin, dass es den Mitgliedstaaten gemäß den technischen Leitlinien im Zusammenhang mit dem Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen ausdrücklich gestattet ist, den vereinfachten Ansatz anzuwenden. Darüber hinaus nimmt die Kommission die Empfehlung 3 Buchstabe b teilweise an und wird die Mitgliedstaaten ermutigen, Etappenziele und Zielwerte aufzunehmen, um den Abschluss der Maßnahmen auszuwerten, obwohl sie diese nicht dazu verpflichten kann. Schließlich erinnert die Kommission in Bezug auf Empfehlung 4 daran, dass die ARF-Verordnung keine Rechtsgrundlage für die Veröffentlichung von Ausgabedaten bietet und ausdrücklich vorsieht, dass sich die Ex-post-Berichterstattung auf die „Aufschlüsselung der geschätzten Ausgaben“ stützt.

II. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE WICHTIGSTEN BEMERKUNGEN DES EuRH

1. Der Beitrag der Aufbau- und Resilienzfazilität und der nationalen Pläne zum ökologischen Wandel

Um die Reformen und Investitionen festzulegen, die er durchführen muss, um Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität zu erhalten, legt jeder Mitgliedstaat einen Aufbau- und Resilienzplan vor, der von der Kommission bewertet und letztlich vom Rat angenommen wird. Als eine Voraussetzung für eine positive Bewertung muss der Mitgliedstaat nachweisen und der Kommission zur Bewertung vorlegen, „*ob der Aufbau- und Resilienzplan Maßnahmen enthält, die wirksam zum grünen Wandel – einschließlich der Erhaltung der biologischen Vielfalt – oder zur Bewältigung der sich daraus ergebenden Herausforderungen beitragen, [und] ob diese Maßnahmen einen Betrag ausmachen, der mindestens 37 % der Gesamtzuweisung des Aufbau- und Resilienzplans entspricht*“⁶. Die Methode zur Berechnung des Klimabeitrags der Aufbau- und Resilienzpläne wurde von den beiden gesetzgebenden Organen vereinbart. Anhang VI der ARF-Verordnung enthält eine Liste der Interventionsbereiche mit spezifischen Klimakoeffizienten. Die Methodik gewährleistet eine einheitliche Nachverfolgung in allen Mitgliedstaaten und ist leicht anzuwenden, ohne dass den nationalen Behörden unnötiger Verwaltungsaufwand entsteht.

Gemäß der ARF-Verordnung muss die Zuweisung für Klimaschutzziele vorab auf der Grundlage von Kostenschätzungen bewertet werden, die von den Mitgliedstaaten in ihren ARP bereitgestellt werden. Der Klimabeitrag der ARP stellt daher eine Annäherung dar, ein Umstand, der durch die angewandte Methodik, die Programmgestaltung, die verfügbaren Nachweise und die Verwaltungskapazität

⁶ Artikel 19 Nummer 3 Buchstabe e der Verordnung (EU) 2021/241 (ARF-Verordnung).

bedingt ist. Eine gewisse Unter- und Überschätzung des tatsächlichen Klimabeitrags eines Plans ist somit ein natürliches Merkmal der Verordnung.

Die in den ARP enthaltenen Maßnahmen unterscheiden sich in ihrem Umfang, und in einigen Fällen können bestimmte Elemente einer einzigen Investition oder Reform unterschiedliche Auswirkungen auf die Klimaschutzziele haben. Die Kommission hat daher im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten einige Maßnahmen aufgeteilt, um sie mit mehr als einem Interventionsbereich zu verknüpfen („Teilmaßnahmen“), für den ausreichende Informationen zur Verfügung standen, um zu vermeiden, dass der Beitrag der Maßnahmen zu den klimapolitischen Anstrengungen überschätzt wird. Mit mehr als 1 800 Teilmaßnahmen aus den 27 ARP wurde eine erhebliche Anzahl von Maßnahmen aufgeteilt, um eine genauere Berechnung des Klimabeitrags zu ermöglichen. Nur ein einziger Interventionsbereich wurde dann auf eine Maßnahme angewandt, wenn der betreffende Interventionsbereich der gesamten Maßnahme entsprach oder wenn sein Klimakoeffizient den Gesamtcharakter der Maßnahme in geeigneter Weise erfasst.⁷ Die Kommission ist der Auffassung, dass die Aufteilung der Maßnahmen zu einer feineren Anwendung der klimapolitischen Interventionsbereiche und zu einer genaueren Schätzung des Klimabeitrags geführt hat, und ist daher nicht der Auffassung, dass es aufgrund der unzureichenden Aufteilung einiger Maßnahmen zu überhöhten Schätzungen gekommen ist.⁸

Die Kommission stellt fest, dass der EuRH auf der Grundlage von Erwägungen, dass der Bau von Eisenbahninfrastrukturen und -gebäuden mit erheblichen Treibhausgasemissionen verbunden ist und dass Stromnetze, selbst wenn sie Netze für erneuerbare Energien unterstützen, auch Energie aus nicht erneuerbaren Quellen transportieren können, niedrigere Koeffizienten anwendet als die in der Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates festgelegten Koeffizienten. Die Feststellung des EuRH, dass der Klimabeitrag der ARP wahrscheinlich zu hoch angesetzt wurde, ergibt sich aus der Entscheidung, Berechnungen auf der Grundlage von Koeffizienten durchzuführen, die *niedriger* sind als die von den gesetzgebenden Organen festgelegten Koeffizienten (40 % statt 100 % und 0 % statt 40 %).⁹ Die Schlussfolgerung des EuRH zu Schätzungen, die „voraussichtlich“ um 34,5 Mrd. EUR „zu hoch angesetzt“ sind, ist somit die mathematische Folge dieser Entscheidungen.¹⁰ Die Kommission stellt fest, dass die ARF-Verordnung zwar die Möglichkeit vorsieht, die für spezifische Maßnahmen vorgesehenen Koeffizienten zu *erhöhen*, um flankierenden Reformmaßnahmen Rechnung zu tragen, dass sie jedoch weder die Möglichkeit noch eine Methode vorsieht, die von den gesetzgebenden Organen festgelegten Koeffizienten zu senken oder anderweitig neu zu bewerten.¹¹ Die Kommission widerspricht daher dem Ansatz des EuRH, von der in der Rechtsgrundlage vorgesehenen Methodik abzuweichen, die die Kommission und die Mitgliedstaaten verpflichtend anwenden müssen. In Bezug auf die vom EuRH beanstandete Höhe der Klimakoeffizienten in Bezug auf Investitionen in Eisenbahninfrastruktur und Stromnetze verweist die Kommission auf die in ihrer Antwort auf den Sonderbericht Nr. 09/2022 des EuRH geäußerten Ansichten. Die Kommission stellt insbesondere fest, dass der EuRH davon ausgeht, dass selbst Eisenbahninfrastrukturen für elektrische oder emissionsfreie Züge keinen wesentlichen Beitrag zu den Klimazielen leisten, und diesen daher einen Klimakoeffizienten von 40 % zugewiesen hat (im Gegensatz zu 100 %, die in der ARF-Verordnung festgelegt sind). Die Kommission ist der Auffassung, dass die Auswahl der jeweiligen Interventionsbereiche und des von den gesetzgebenden Organen festgelegten Klimakoeffizienten für jede Maßnahme den Beitrag der betreffenden Investitionen zu den Klimazielen angemessen

⁷ SWD(2021) 12, S. 38.

⁸ Bemerkungen 21 und 72 des EuRH.

⁹ Abbildung 8 des EuRH.

¹⁰ Bemerkungen 23 und 73 des EuRH.

¹¹ ARF-Verordnung, Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe e, Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe e und Anhang V Nummer 2 Nummer 2.5.

widerspiegelt. Zur Veranschaulichung möchte die Kommission darauf hinweisen, dass Netzbeschränkungen eines der Haupthindernisse für den ökologischen Wandel sind.¹²

Die Kommission begrüßt die Feststellung des EuRH, dass das quantitative Ausgabenziel die Mitgliedstaaten veranlasst hat, klimabezogene Maßnahmen in ihre ARP aufzunehmen.¹³ Die Kommission begrüßt ferner, dass der EuRH anerkennt, dass die Leitlinien der Kommission die Mitgliedstaaten dazu angehalten haben, ausgereifte Projekte zu ermitteln und in ihre ARP aufzunehmen.¹⁴ Die Kommission teilt jedoch nicht die Auffassung des EuRH, dass Instandhaltungsarbeiten an erneuerbaren Energiequellen oder Eisenbahnen als Teil der wiederkehrenden nationalen Ausgaben im Sinne der ARF-Verordnung betrachtet werden können.¹⁵

Für eine Stichprobe von 55 (Teil-)Maßnahmen hat der EuRH die Maßnahmenbeschreibungen in den Durchführungsbeschlüssen des Rates und den nationalen ARP analysiert und ist auf dieser Grundlage der Auffassung, dass die Verwendung der Interventionsbereiche und Klimakoeffizienten nur in 36 Fällen angemessen war. In 12 Fällen hält der EuRH einen anderen Interventionsbereich für angemessener.¹⁶ Die Kommission teilt nicht die Auffassung des EuRH zu diesen Fällen, von denen drei in Abbildung 10 dargestellt sind. Die Kommission stellt beispielsweise fest, dass das kroatische „Programm zur Entwicklung der öffentlichen Wasserversorgung – Digital“ darauf abzielt, Wasserflussmesseinrichtungen zu installieren, um Wasserleckagen zu erkennen und solche Leckagen letztlich zu verringern, womit der Interventionsbereich, der dieser Teilmaßnahme zugewiesen wurde, vollständig übereinstimmt.¹⁷

Der EuRH ist der Auffassung, dass Verwaltungskosten, die im slowakischen Aufbau- und Resilienzplan in die geschätzten Kosten einiger Maßnahmen einbezogen wurden, bei der Berechnung des Klimabeitrags einer Maßnahme nicht berücksichtigt werden sollten. Nach der Methodik zur Verfolgung klimabezogener Ausgaben muss der Interventionsbereich den klimabezogenen Schwerpunkt, das Ziel oder das erwartete Ergebnis der Maßnahme insgesamt widerspiegeln und Teile einer Maßnahme dürfen nicht isoliert bewertet werden. Gegebenenfalls kann es nach Auffassung der Kommission daher angemessen sein, nationale Verwaltungsausgaben, die für die Überwachung der ordnungsgemäßen Durchführung einer Investition oder Reform erforderlich sind, in diese Berechnung miteinzubeziehen, da sie für die Durchführung der Maßnahme erforderlich und daher integraler Bestandteil der Maßnahme sind. Darüber hinaus stellt der EuRH fest, dass Verwaltungskosten der EU nicht als klimabezogene Ausgaben anzusehen sind. Der EuRH scheint jedoch zwei verschiedene Arten von Verwaltungskosten in ein und derselben Kategorie zu gruppieren: Öffentliche Verwaltung der EU und Verwaltungskosten der Mitgliedstaaten. Während die Verwaltungsausgaben der EU-Organe (unter Rubrik 7 des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027) nicht bei den Klimaschutzausgaben berücksichtigt werden, folgt die Umsetzung des EU-Haushalts durch die nationalen Behörden zur Verwirklichung der Prioritäten der EU nicht unbedingt demselben Grundsatz.¹⁸ Schließlich weist die Kommission in Bezug auf die Kritik des EuRH, dass mit einigen Etappenzielen und Zielwerten „die Fortschritte beim ökologischen Wandel nicht bis zum Abschluss verfolgt werden konnten“ oder „nicht alle klimarelevanten Teilmaßnahmen“ abgedeckt wurden, darauf hin, dass die Etappenziele und

¹² Eine weitere Erörterung der Verfolgung klimabezogener Ausgaben und der spezifischen Koeffizienten findet sich auch in den Antworten der Kommission auf den Sonderbericht Nr. 09/2022 des EuRH zu *Klimaausgaben im EU-Haushalt 2014-2020*. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-22-09/COM-Replies-SR-22-09_EN.pdf.

¹³ Bemerkungen 25–27 des EuRH.

¹⁴ Bemerkungen 28–29 des EuRH.

¹⁵ Bemerkung 29 des EuRH.

¹⁶ Bemerkung 30 des EuRH.

¹⁷ Interventionsbereich 040: „Wasserbewirtschaftung und Schutz von Wasserreserven (einschließlich Bewirtschaftung von Wassereinzugsgebieten, Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel, Wiederverwendung und Leckageverringern)“

¹⁸ Bemerkung 34 des EuRH.

Zielwerte die Fortschritte beim Abschluss einer Reform oder Investition messen und nicht speziell deren „ökologische Leistung“ messen sollen.¹⁹

2. Die Umsetzung der ARF-Maßnahmen trägt zum ökologischen Wandel bei

Die Kommission begrüßt, dass der EuRH die Neuartigkeit des Grundsatzes der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen anerkennt, wonach keine in den ARP enthaltenen Maßnahmen ein Umweltziel erheblich beeinträchtigen sollten. Der EuRH stellt fest, dass die Mitgliedstaaten die von der Kommission bereitgestellten Leitlinien in verschiedener Hinsicht unterschiedlich angewandt haben. Die Kommission bestätigt, dass die nationale Anwendung von Konzepten der EU-Ebene unterschiedlich sein kann, weist jedoch darauf hin, dass sie das in der ARF-Verordnung enthaltene einschlägige Bewertungskriterium einheitlich auf alle Mitgliedstaaten angewandt und erforderlichenfalls weitere Informationen oder Unterlagen angefordert hat. Die Kommission begrüßt, dass der EuRH an die positive Feststellung eines früheren Sonderberichts erinnert, in dem die Bewertung der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen durch die Kommission im Allgemeinen als angemessen erachtet wurde.²⁰

Die Kommission teilt nicht die in der Stellungnahme des EuRH zum REPowerEU-Legislativvorschlag zum Ausdruck gebrachte Auffassung, dass die Ausnahme einiger RePowerEU-Maßnahmen im Hinblick auf den Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen²¹ die Wirksamkeit der ARF in Bezug auf ihren Beitrag zum ökologischen Wandel gefährden würde. Die Ausnahme wurde von den gesetzgebenden Organen entschieden, um nach der russischen Invasion in die Ukraine die Aufnahme von Maßnahmen zur Deckung des unmittelbaren Energiebedarfs und der Versorgungssicherheit in die REPowerEU-Kapitel zu erleichtern. Die Kommission stellt fest, dass diese Ausnahmeregelungen zielgerichtet waren und strenge Förderfähigkeitskriterien gelten und dass nur wenige ARP Maßnahmen enthalten, für die diese Ausnahmeregelungen greifen.²² Darüber hinaus stellt der EuRH fest, dass einige ARP-Maßnahmen ausdrücklich vorschreiben, dass die nationalen Behörden eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchführen müssen, während andere dies nicht tun. Die Kommission erinnert daran, dass der gemeinsame rechtliche Besitzstand der EU in Bezug auf derartige Bewertungen an sich anwendbar ist und nicht ausdrücklich in die Anforderungen an Etappenziele und Zielwerte eingebettet werden muss.²³

Die Kommission nimmt die Auffassung des EuRH zur Kenntnis, dass nicht alle klimarelevanten Maßnahmen so umweltfreundlich sind wie geplant, weist jedoch darauf hin, dass es noch zu früh ist, um die ökologischen Auswirkungen der ARP zu bewerten, was eine Aufgabe im Rahmen der Ex-post-Bewertungen ist.²⁴ Die Kommission nimmt ferner die Feststellungen des EuRH zur Kenntnis, wonach einige Maßnahmen zu geringeren Kosten durchgeführt werden könnten. Eine kosteneffiziente Umsetzung ist ein positives Element und ein ausdrücklicher Vorteil einer leistungsorientierten Finanzierungsmodalität, bei der der Begünstigte (d. h. der Mitgliedstaat) jeden erdenklichen Anreiz hat, eine effiziente Nutzung der Ressourcen sicherzustellen.²⁵

¹⁹ Bemerkung 35 des EuRH.

²⁰ Bemerkungen 36-41 des EuRH.

²¹ Verordnung (EU) 2023/435 in Bezug auf REPowerEU-Kapitel in den Aufbau- und Resilienzplänen, Artikel 21c Absatz 6

²² Bemerkung 42 des EuRH.

²³ Bemerkung 43 des EuRH.

²⁴ Bemerkungen 44-46 des EuRH.

²⁵ Bemerkung 47, Kasten 5 und Kasten 6.

Die Kommission teilt nicht die Auffassung des EuRH hinsichtlich des falschen Klimabeitrags der in Kasten 5 dargestellten Beispiele. Der EuRH ist beispielsweise der Auffassung, dass eine Maßnahme in Portugal zur Finanzierung der „Architekturprojekte und Renovierungsarbeiten für Katastrophenschutzzentren in ländlichen Gebieten“ und der angewandte Klimakoeffizient von 100 % nicht gerechtfertigt sind. Die Kommission stellt fest, dass sich der Interventionsbereich für die Prävention und das Management klimabezogener Risiken, der dieser Maßnahme gemäß der Definition der beiden gesetzgebenden Organe ausdrücklich zugewiesen wurde, auf Katastrophenschutzmaßnahmen bezieht, wobei kein anderer Interventionsbereich diesen Verweis enthält. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die Zuordnung korrekt ist.²⁶

3. ARF-Berichterstattung über klimabezogene Ausgaben und den ökologischen Wandel

Im Rahmen der ARF stellen die Etappenziele und Zielwerte die wichtigsten Instrumente zur Überwachung der Fortschritte bei deren Umsetzung dar. Sie liefern messbare, konkrete und überprüfbare Angaben zu den Fortschritten der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung spezifischer Reformen und Investitionen und damit des nationalen Plans insgesamt. Darüber hinaus sollen die gemeinsamen Indikatoren der ARF für die Berichterstattung über die Fortschritte und für die Überwachung und Evaluierung der Fazilität insgesamt und nicht für einzelne Reformen oder Investitionen verwendet werden.²⁷ Der delegierte Rechtsakt zur Festlegung der gemeinsamen Indikatoren unterlag der Kontrolle und einer befürwortenden Stellungnahme des Parlaments und des Rates und erforderte ein ausgewogenes Verhältnis von Erwägungen wie dem Verwaltungsaufwand, der sich aus einer großen Zahl von Indikatoren ergibt.²⁸ Dementsprechend geben sie, wie der EuRH zutreffend feststellt, möglicherweise keine Antwort auf spezifische Fragen wie „in welchem Umfang die klimabezogenen ARF-Maßnahmen zu den klimapolitischen Anstrengungen beitragen“. Es besteht auch nicht die Erwartung, dass alle Maßnahmen durch gemeinsame Indikatoren vollständig abgedeckt werden.²⁹

Der EuRH verweist auf einen Bericht der Kommission, in dem die durch eine Teilmenge von ARF-Maßnahmen erzielten Verringerungen der Treibhausgasemissionen geschätzt werden, wobei bislang nur 0,5 % erreicht wurden. Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass für den genannten Bericht der Stichtag August 2023 galt, d. h. nur etwa ein Jahr nach der Annahme der ersten Aufbau- und Resilienzpläne durch den Rat. Darüber hinaus enthält der Bericht eine konservative Schätzung, die ausschließlich auf dem Pool von Maßnahmen für grüne Anleihen beruht, und betrifft hauptsächlich die Fortschritte bei der Umsetzung von *Investitionen*, für die im Allgemeinen Etappenziele und Zielwerte zu einem späteren Zeitpunkt der Laufzeit der ARF festgelegt sind. Die Kommission geht daher davon aus, dass der Beitrag während der restlichen Laufzeit der ARF rasch steigen wird.³⁰

Der EuRH stellt fest, dass die Berichterstattung über den Klimabeitrag der ARF auf den geschätzten Kosten der Maßnahmen in den ARP und nicht auf den tatsächlichen Ausgaben beruht, und stellt zutreffend fest, dass die Kommission gemäß der ARF-Verordnung nicht verpflichtet ist, über die tatsächlichen klimabezogenen Ausgaben Bericht zu erstatten. Der EuRH stellt fest, dass das Risiko besteht, dass die von der Kommission gemeldeten Informationen möglicherweise nicht den

²⁶ Interventionsbereich 035: „Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und Vorbeugung und Bewältigung klimabezogener Risiken: Hochwasser (wie etwa Sensibilisierungsmaßnahmen, Einrichtungen im Bereich Katastrophenschutz und -bewältigung, Infrastrukturanlagen sowie ökosystembasierte Ansätze)“

²⁷ Delegierte Verordnung (EU) 2021/2106 der Kommission vom 28. September 2021

²⁸ <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/delegatedActs/1755>

²⁹ Bemerkungen 48-52 des EuRH.

³⁰ Bemerkung 53 des EuRH.

tatsächlichen Beitrag einer bestimmten Maßnahme zu den klimabezogenen Ausgaben widerspiegeln und dass Umsetzungsrisiken sich auf die Daten auswirken können. Die Kommission stellt fest, dass die ARF-Verordnung angesichts des leistungsorientierten Rahmens die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, über die tatsächlichen Ausgaben Bericht zu erstatten, und daher keine derartige Berichterstattung durch die Kommission vorschreibt.³¹

Im Sonderbericht werden die Berichterstattung über die Verfolgung klimabezogener Ausgaben und die Berichterstattung im Rahmen der ökologischen Säule, die auf unterschiedlichen Methoden beruhen, verglichen und festgestellt, dass sie zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Die Kommission bestätigt, dass die beiden Methoden unterschiedlich sind und unterschiedlichen Zwecken dienen, wie dies in der Rechtsgrundlage vorgesehen ist – die Daten zur Verfolgung klimabezogener Ausgaben beziehen sich *auf die geschätzten nationalen Ausgaben für Klimaschutzziele* in der Planungsphase. Die in Säulen gegliederte Berichterstattung spiegelt ein unterschiedliches Analyseniveau wider: Sie gibt einen Überblick auf EU-Ebene darüber, *für die Erzielung welcher Ergebnisse die Kommission die ARF-Mittel an die Mitgliedstaaten ausgezahlt hat*. Insbesondere wird in der in Säulen gegliederten Berichterstattung korrekt erfasst, dass Auszahlungen auch für die Durchführung von Maßnahmen erfolgen, die keine inhärenten Kosten verursachen, wie z. B. Verbesserungen eines Rechts- oder Verwaltungsrahmens. In diesem Sinne bietet die in Säulen gegliederte Berichterstattung einen umfassenderen Überblick darüber, auf welcher Grundlage EU-Mittel an die Mitgliedstaaten ausgezahlt wurden.³²

III. ANTWORTEN DER KOMMISSION AUF DIE EMPFEHLUNGEN DES EURH

Empfehlung 1: Im Rahmen künftiger Finanzierungsinstrumente bessere Schätzungen der klimabezogenen Ausgaben vornehmen

Die Kommission sollte sicherstellen, dass die klimabezogenen Maßnahmen, Interventionen oder Aktionen so weit aufgeschlüsselt werden, dass ihnen ein angemessener und gerechtfertigter Klimabeitrag zugewiesen werden kann, was zu einer detaillierteren und trennschärferen Einschätzung der klimabezogenen Ausgaben führen würde.

Zieldatum für die Umsetzung: Beim Vorschlagen von Instrumenten, in deren Rahmen klimabezogene Ausgaben verfolgt werden müssen

Die Kommission **nimmt** diese Empfehlung **nicht an**.

Diese Empfehlung betrifft künftige Vorschläge für Rechtsvorschriften und die Konzeption von Programmen und geht weit über die ARF hinaus. Die Kommission kann der Konzeption künftiger Legislativvorschläge und Instrumente nicht vorgreifen, da diese auf die jeweilige Situation zugeschnitten sein müssen und daher nicht vorab festgelegt werden können.

³¹ Bemerkungen 54-59 des EuRH.

³² Bemerkungen 60-69 des EuRH.

Was den Inhalt der Empfehlungen 1 und 2 betrifft, so bemüht sich die Kommission stets darum, ihre Methodik zur durchgängigen Berücksichtigung des Klimaschutzes zu verbessern, und nimmt alle einschlägigen Informationen, einschließlich der Prüfungsfeststellungen, zur Kenntnis. Die Kommission hat im Rahmen der ARF auch erhebliche Mittel in die Entwicklung und den Vorschlag einer soliden Methodik investiert, um die klimabezogenen Ausgaben im vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommenen EU-Haushalt zu verfolgen und über diese Bericht zu erstatten. Die Kommission ist der Auffassung, dass die in der ARF-Verordnung vorgesehene und von der Kommission angewandte Methode zu hinreichender Detailgenauigkeit und Korrektheit geführt hat. Wenn für künftige Instrumente eine weitere Aufschlüsselung der Aktionen oder Maßnahmen auf eine detailliertere Ebene erforderlich wäre, würde dies zu mehr Komplexität und Bürokratie führen und damit den Vereinfachungsbemühungen zuwiderlaufen.

Empfehlung 2: Eine geeignete Gestaltung künftiger Finanzierungsinstrumente, mit denen Klima- und Umweltziele und die entsprechenden Zielvorgaben unterstützt werden sollen, sicherstellen

Die Kommission sollte

- a) **bewerten, wie im Rahmen von Finanzierungsinstrumenten, mit denen auf die EU-Klimaziele und die entsprechenden Zielvorgaben hingearbeitet wird, über den tatsächlichen Beitrag der Instrumente zu ihrer Erreichung informiert werden soll;**
- b) **in ihren Rahmen für die Leistungsüberwachung und -bewertung jene Investitionen einbeziehen, die für die Klima- und Umweltziele relevant sind.**

Zieldatum für die Umsetzung: Beim Vorschlagen von Instrumenten mit Klima- und Umweltzielen

Die Kommission **nimmt** diese Teilempfehlungen **teilweise an**.

Die Kommission kann möglichen künftigen Legislativvorschlägen, Instrumenten und dem Überwachungs- und Evaluierungsrahmen nicht vorgreifen, da diese auf die jeweilige Situation zugeschnitten sein müssen und daher nicht vorab festgelegt werden können. Die Kommission **nimmt** jedoch im Einklang mit den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung beide Teilempfehlungen so weit wie möglich **teilweise an**.

Empfehlung 3 – Die Leistung der Maßnahmen der Säule „Ökologischer Wandel“ verbessern

Die Kommission sollte:

- a) Maßnahmen ergreifen, um Unstimmigkeiten bei der Anwendung des Grundsatzes „Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen“ seitens der Mitgliedstaaten, die eine vereinfachte Bewertung vornehmen, zu vermeiden.**

Zieldatum für die Umsetzung: Juni 2025

Die Kommission **nimmt** diese Empfehlung **nicht an**.

Angesichts des Umfangs der Prüfung geht die Kommission davon aus, dass sich diese Empfehlung auf die ARF und insbesondere auf die Bewertung der ARP bezieht, wonach jede Reform und Investition mit dem Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen im Einklang stehen muss. Die Kommission erinnert daran, dass mit dem Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen sichergestellt werden soll, dass keine Maßnahme zur Durchführung von Reformen und Investitionen im Rahmen der ARP die sechs Umweltziele erheblich beeinträchtigt. Daher geht er nicht, wie vom EuRH erwähnt, so weit dass sicherzustellen wäre, dass alle aus der ARF finanzierten Maßnahmen aus ökologischer Sicht nachhaltig sind.³³ Die Kommission teilt nicht die Auffassung, dass es Unstimmigkeiten bei der Anwendung des Grundsatzes der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen gegeben habe. Vielmehr ist es den Mitgliedstaaten gestattet, in bestimmten Fällen unterschiedliche Ansätze zu verfolgen, wie in den Leitlinien zur Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen der Kommission vorgesehen. Es ist Sache der Mitgliedstaaten, gegebenenfalls von dem vereinfachten Ansatz Gebrauch zu machen und die entsprechende Begründung vorzulegen. Die Kommission hat bei ihrer Bewertung der nationalen ARP im Einklang mit der ARF-Verordnung den Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen konsequent angewandt und die Mitgliedstaaten aufgefordert, erforderlichenfalls Begründungen vorzulegen.

Die Kommission wird die Mitgliedstaaten weiterhin dazu anhalten, die Leitlinien korrekt umzusetzen, und wird weiterhin die gleichen Bewertungskriterien auf alle Mitgliedstaaten anwenden. Gegebenenfalls wurden Bedingungen im Hinblick auf die Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen in die Etappenziele- und Zielwerte einbezogen, wenn eine potenzielle erhebliche Beeinträchtigung eines der sechs Umweltziele durch die Maßnahme zum Zeitpunkt der Bewertung des Aufbau- und Resilienzplans nicht ausgeschlossen werden konnte. Die Angemessenheit der Bewertung wurde in einer früheren Prüfung des EuRH anerkannt.³⁴

- b) Im Falle einer Änderung der Maßnahmen im Zusammenhang mit dem ökologischen Wandel sicherstellen, dass mit den Etappenzielen und Zielwerten die Fortschritte der Maßnahmen bis zu ihrem Abschluss überwacht werden, um**

³³ Bemerkung 38 des EuRH.

³⁴ Sonderbericht Nr. 21/2022 des EuRH über die *Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission* https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_21/SR_NRRPs_DE.pdf

bewerten zu können, ob mit den Maßnahmen die entsprechenden Klima- und Umweltziele erreicht wurden.

Zieldatum für die Umsetzung: Dezember 2025

Die Kommission **nimmt** diese Empfehlung **teilweise an**.

Die Kommission stellt fest, dass in einem früheren Bericht des EuRH³⁵ festgestellt wurde, dass etwa 5 % der Maßnahmen in der Stichprobe nicht von Etappenzielen oder Zielwerten abgedeckt waren, die ihren Abschluss belegen. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass für die überwiegende Mehrheit der Reformen und Investitionen im Rahmen der ARF tatsächlich Etappenziele oder Zielwerte für den Abschluss vorhanden sind, und erinnert an die in der Antwort der Kommission auf diesen Bericht des EuRH hervorgehobene Einschränkung in Bezug auf den verbleibenden geringen Anteil der Maßnahmen, die nicht unter Etappenziele oder Zielwerte für den Abschluss fallen: **„aus der ARF-Verordnung ergibt sich keine Verpflichtung, dass mit den Etappenzielen und Zielwerten der Abschluss der Reformen und Investitionen gemessen wird.** Die Einbeziehung von Etappenzielen und Zielwerten für den Abschluss aller Arten von Maßnahmen ist nicht immer sinnvoll oder möglich und würde sowohl für die nationalen Behörden als auch für die Kommission einen unverhältnismäßig hohen Arbeitsaufwand bedeuten, der sich kaum auf die Endergebnisse auswirken würde. Letztendlich werden die Etappenziele und Zielwerte von den Mitgliedstaaten vorgeschlagen, da die Pläne die nationalen Gegebenheiten widerspiegeln.“³⁶

Die Kommission kann die Empfehlung nicht in vollem Umfang annehmen, da sie die Mitgliedstaaten nicht dazu verpflichten kann, solche Etappenziele vorzulegen. Die Kommission ist jedoch bereit, die Mitgliedstaaten im Falle einer Überarbeitung von ARF-Maßnahmen dazu anzuhalten, Etappenziele und Zielwerte vorzulegen, die den Abschluss der einschlägigen Investitionen oder Reformen abdecken, sofern dies relevant und machbar ist.

Empfehlung 4 – Die Berichterstattung über klimabezogene Ausgaben im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität verbessern

D Die Kommission sollte die von den Mitgliedstaaten bereits vorgelegten Informationen über die tatsächlichen Kosten klimabezogener Maßnahmen zusammenstellen und veröffentlichen, sie mit den in den nationalen Plänen veranschlagten Kosten vergleichen und den tatsächlichen Beitrag zum Klimaausgabenziel von 37 % neu berechnen.

Zieldatum für die Umsetzung: Dezember 2026

Die Kommission **nimmt** diese Empfehlung **nicht an**.

Die ARF-Verordnung bietet der Kommission keine rechtliche Grundlage für die Erhebung und Veröffentlichung von Daten über die Kosten, die den Mitgliedstaaten bei der Durchführung von ARF-Maßnahmen entstanden sind. In Bezug auf die Berichterstattung sieht die ARF-Verordnung

³⁵ Sonderbericht Nr. 26/2023 des EuRH, Bemerkung 31.

³⁶ Antworten der Kommission auf den Sonderbericht Nr. 26/2023 des Europäischen Rechnungshofes über den Leistungsüberwachungsrahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-2023-26/COM-Replies-SR-2023-26_DE.pdf.

ausdrücklich vor, dass sich die Ex-post-Berichterstattung über die sechs Säulen „auf die in den gebilligten Aufbau- und Resilienzplänen angegebene Aufschlüsselung der geschätzten Ausgaben“ stützt.³⁷ Die Kommission erhebt Informationen über die tatsächlichen Kosten klimabezogener Maßnahmen ausschließlich für die Berichterstattung an Investoren im Rahmen des Programms für grüne Anleihen. Die Kommission ist weder berechtigt noch nach der Verordnung verpflichtet, diese Informationen für weitere Berichterstattungszwecke zu verwenden. Auf dieser Grundlage kann die Kommission die Empfehlung, den tatsächlichen Klimabeitrag der ARF im Vergleich zur 37 %-Vorgabe neu zu berechnen, nicht annehmen. Gemäß der ARF-Verordnung sind die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, über die tatsächlich getätigten Ausgaben Bericht zu erstatten, und die Kommission verfügt daher nicht über die für diese Berechnung erforderlichen Finanzinformationen.

³⁷ Artikel 29 Absatz 3 der ARF-Verordnung.