



Liebe Leserinnen, liebe Leser!

Hiermit teilen wir Ihnen mit, dass der Europäische Rechnungshof soeben seinen Sonderbericht 14/2024 **"Ökologischer Wandel: Beitrag der Aufbau- und Resilienzfazilität ist unklar"** veröffentlicht hat. Dieser Sonderbericht wurde unter der Leitung von Joëlle Elvinger, Mitglied des Hofes, erstellt.

Der Beitrag der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) – der wichtigsten Komponente des Corona-Aufbaufonds der EU – zur Klimapolitik und zum ökologischen Wandel ist unklar, so die Prüfer. Mindestens 37 % der ARF-Mittel müssen für Klimamaßnahmen verwendet werden. Nach Angaben der Europäischen Kommission sind 275 Milliarden Euro – 42,5 % der ARF-Mittel – in die Förderung der EU-Klimaziele geflossen (Stand: Februar 2024). Die Prüfer warnen jedoch, dass diese Summe um mindestens 34,5 Milliarden Euro zu hoch veranschlagt sein könnte. Weitere Probleme gebe es auch bei den sogenannten Etappenzielen und Zielwerten für klimarelevante Maßnahmen, der Meldung des tatsächlich ausgegebenen Geldes sowie der Umweltfreundlichkeit einiger als "grün" etikettierten Projekte.

Um den Sonderbericht und die Pressemitteilung aufzurufen, die in 24 EU-Sprachen verfügbar sind, klicken Sie bitte [hier](#).

Für weitere Auskünfte über die Arbeit des Europäischen Rechnungshofs stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Zudem finden Sie Informationen auf unserer Website [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu). Um zu den Veröffentlichungen des Rechnungshofs zu gelangen, klicken Sie bitte [hier](#).

Mit freundlichen Grüßen

---

**Europäischer Rechnungshof**  
Direktion "Dienste des Präsidenten"  
Institutionelle Beziehungen  
[ECA-InstitutionalRelations@eca.europa.eu](mailto:ECA-InstitutionalRelations@eca.europa.eu)  
[eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

In dieser Datenschutzerklärung wird erläutert, wie Ihre personenbezogenen Daten vom Europäischen Rechnungshof gemäß der Verordnung 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe der Union verarbeitet und wie sie bei der Verbreitung seiner Publikationen geschützt werden. Falls Sie keine Nachrichten vom Europäischen Rechnungshof mehr erhalten möchten, klicken Sie bitte [hier](#).

**Der Beitrag der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) – der wichtigsten Komponente des Corona-Aufbaufonds der EU – zur Klimapolitik und zum ökologischen Wandel ist unklar. Dies geht aus einem neuen Bericht des Europäischen Rechnungshofs hervor. Mindestens 37 % der ARF-Mittel müssen für Klimamaßnahmen verwendet werden. Nach Angaben der Europäischen Kommission sind 275 Milliarden Euro – 42,5 % der ARF-Mittel – in die Förderung der EU-Klimaziele geflossen (Stand: Februar 2024). Die Prüfer warnen jedoch, dass diese Summe um mindestens 34,5 Milliarden Euro zu hoch veranschlagt sein könnte. Weitere Probleme gebe es auch bei den sogenannten Etappenzielen und Zielwerten für klimarelevante Maßnahmen, der Meldung des tatsächlich ausgegebenen Geldes sowie der Umweltfreundlichkeit der als "grün" etikettierten Projekte.**

Eines der Hauptziele der ARF ist es, Europas Klimaziele und den ökologischen Wandel in den EU-Ländern zu unterstützen. Anders als bei EU-Ausgaben sonst üblich, werden die Mittel aus der ARF nicht zur Deckung angefallener Ausgaben, sondern auf der Grundlage erreichter Etappenziele und Zielwerte ausgezahlt. Die Prüfer stellten dabei mehrere Schwachpunkte fest. Unter anderem bestünden aufgrund dieses speziellen Finanzierungsmodells und der relativ kurzen Laufzeit der ARF Zweifel daran, ob all das Geld, das für den Schutz des Klimas eingeplant wurde, diesem Ziel auch tatsächlich dient.

*"Die ARF ist eine enorme EU-weite Investition und dürfte, wenn sie richtig umgesetzt wird, die Verwirklichung der ehrgeizigen Klimaziele der EU erheblich beschleunigen",* so Joëlle Elvinger, das für den Bericht zuständige Mitglied des Rechnungshofs. *"In den Aufbauplänen kommen jedoch in hohem Maße Schätzwerte zum Einsatz, es gibt Unterschiede zwischen Planung und Praxis und letztlich nur wenige Anhaltspunkte, wie viel Geld direkt in den ökologischen Wandel fließt."*

In der Praxis werde der Klimabeitrag der ARF-Maßnahmen nicht immer im Detail bestimmt, so die Prüfer. Zur Berechnung des Anteils, der für das Klima ausgegeben wird, verwendet die Europäische Kommission Klima-Koeffizienten: einen Koeffizienten von 100 % bei Maßnahmen mit erheblichem Beitrag, von 40 % bei nicht unerheblichem, positivem Beitrag und von 0 % bei neutralem oder unerheblichem Beitrag. Allerdings waren viele Maßnahmen nicht eindeutig abzugrenzen, und so stellten die Prüfer fest, dass der Klimabeitrag in einigen Fällen zu hoch angesetzt war. Außerdem sei festgestellt worden, dass einige als grün bezeichnete Projekte bei näherem Hinsehen gar keinen direkten Bezug zum ökologischen Wandel aufwiesen. So wurde beispielsweise der Klimabeitrag einer Maßnahme zur Verbesserung der Wasserversorgung mit 40 % angegeben. Tatsächlich seien die Mittel von einer Regierung für IT-Lösungen zur Digitalisierung des Versorgungssystems ausgegeben worden. Richtiger wäre es also gewesen, dafür einen Beitrag von 0 % zu verbuchen. Um solche Fälle zu vermeiden, empfehlen die EU-Prüfer, klimarelevante Projekte künftig detaillierter und trennschärfner zu bewerten.

Die Prüfer stellten ferner fest, dass einige Maßnahmen nicht so ökologisch waren, wie es schien. Bei einem Projekt sei Wasser sogar regelrecht verschlammt worden. Es handelte sich um eine Pumpspeicheranlage, deren schwerwiegende Auswirkungen auf die Umwelt im Vorfeld der Förderung nicht bewertet worden seien. Um die Klima-Ausgabenziele zu erreichen, gäben die EU-Länder in ihren Plänen

Kostenschätzungen an, die jedoch nur vorab, aber nicht mehr nach erfolgter Umsetzung überprüft würden. Die tatsächlichen Kosten einer ARF-Maßnahme könnten jedoch erheblich von den Schätzungen abweichen. Die Ausgaben für Klimamaßnahmen würden folglich nicht abschließend erfasst. Um solche Diskrepanzen zu vermeiden, empfehlen die EU-Prüfer, künftige Instrumente stärker mit den Klimazielen zu verknüpfen. Außerdem solle abschließend erfasst und öffentlich gemacht werden, wofür das Geld ausgegeben wurde.

## **Hintergrundinformationen**

Die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) ist das mit 700 Milliarden Euro ausgestattete Sonderfinanzierungspaket, das die EU nach der Coronapandemie bereitgestellt hat. Die Fazilität umfasst Darlehen und Finanzhilfen. Die EU-Länder, die die Mittel erhalten, legen in ihren Aufbauplänen die zu erreichenden Etappenziele fest und machen Angaben zu den geschätzten Kosten. In der Planungsphase müssen mindestens 37 % der Mittel Klimamaßnahmen zugewiesen werden, die zum Netto-Null-Ziel der EU bis 2050 beitragen.

Es wurde eine Methodik für die Nachverfolgung der Klimaausgaben eingeführt, damit 37 % der ARF-Mittel Klimamaßnahmen zugewiesen wurden. Die ARF umfasste auch eine Methodik zur Nachverfolgung von Umweltzielen, die aber nicht genutzt wurde.

DE 2024

14

Sonderbericht

## Ökologischer Wandel: Beitrag der Aufbau- und Resilienzfazilität ist unklar



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

# Inhalt

	Ziffer
<b>Zusammenfassung</b>	<b>I - VI</b>
<b>Einleitung</b>	<b>01 - 09</b>
Die wichtigsten Merkmale der Aufbau- und Resilienzfazilität	01 - 03
Der ökologische Wandel im Rahmen der ARF	04 - 05
Die Verfolgung klimabezogener Ausgaben im Rahmen der ARF	06 - 09
<b>Prüfungsumfang und Prüfungsansatz</b>	<b>10 - 14</b>
<b>Bemerkungen</b>	<b>15 - 69</b>
Der Beitrag der ARF und der nationalen Pläne zum ökologischen Wandel wird möglicherweise zu hoch veranschlagt	15 - 35
Die Schätzung des Klimabeitrags und die Abdeckung des ökologischen Wandels gestalten sich im Rahmen der ARF als Herausforderung	16 - 24
Der Beitrag der geplanten ARF-Maßnahmen zu den klimapolitischen Anstrengungen und zum ökologischen Wandel ist unklar	25 - 35
Es gibt nur schwache Nachweise dafür, wie durch die Umsetzung der ARF-Maßnahmen zum ökologischen Wandel beigetragen wird	36 - 47
Der Grundsatz "Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen" wird uneinheitlich angewandt	36 - 43
Nicht alle klimarelevanten Maßnahmen sind so ökologisch wie geplant	44 - 47
Im Rahmen der ARF ist die Berichterstattung über die klimabezogenen Ausgaben und den ökologischen Wandel nicht mit den tatsächlichen Kosten und Ergebnissen verknüpft	48 - 69
Die Bewertung der Leistung der ARF-Maßnahmen der Säule "Ökologischer Wandel" ist lückenhaft	48 - 53
Es wird nicht über die tatsächlichen Klimaausgaben berichtet	54 - 59
Bei der Berichterstattung über den ökologischen Wandel wird kein Bogen zu den Ausgaben geschlagen	60 - 69

**Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

70 - 77

**Anhang – Überblick über die vom Hof ausgewählten  
Maßnahmen****Abkürzungen****Glossar****Antworten der Kommission****Zeitschiene****Prüfungsteam**

# Zusammenfassung

Die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) ist ein befristetes Instrument, das im Mai 2020 ins Leben gerufen wurde, um die Mitgliedstaaten bei der Erholung von der COVID-19-Pandemie zu unterstützen. Im Rahmen der Fazilität standen im Februar 2024 Mittel in Höhe von 648 Milliarden Euro zur Verfügung. Der ökologische Wandel stellt eine der Säulen der Fazilität dar. Die Mitgliedstaaten mussten mindestens 37 % ihrer nationalen Mittelzuweisungen für Klimamaßnahmen vorsehen. Der Bewertung der Kommission zufolge wurde diese Vorgabe mit 42,5 % bereits in der Planungsphase erreicht.

Ziel der Prüfung des Hofes war es, zu bewerten, ob mit der Gestaltung und Umsetzung der ARF und der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne wirksam zum ökologischen Wandel beigetragen wird. Der Hof analysierte den Beitrag der ausgewählten Maßnahmen zum ökologischen Wandel, ihre Etappenziele und Zielwerte sowie ihre Klimakoeffizienten. Er untersuchte ferner die bei diesen Maßnahmen erreichten Fortschritte und wie die Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt des ökologischen Wandels überwacht werden. Schließlich analysierte der Hof, wie die Kommission und die Mitgliedstaaten Informationen übermitteln, um über klimabezogene Ausgaben und den ökologischen Wandel Bericht zu erstatten.

Der Hof führte diese Prüfung angesichts des hohen Stellenwerts durch, den der ökologische Wandel und die Klimaziele der EU auf der politischen Agenda haben. Er geht davon aus, dass die Ergebnisse seiner Prüfungsarbeit in die Debatte darüber einfließen werden, wie künftige Instrumente mit Klima- und Umweltzielen gestaltet und umgesetzt werden sollten. Des Weiteren soll seine Prüfungsarbeit im Kontext der ehrgeizigen EU-Klimaziele für die Jahre 2030 und 2050 zu einer Verbesserung der Wirksamkeit der für Klimamaßnahmen und für den ökologischen Wandel eingesetzten EU-Mittel beitragen.

**IV** Der Hof stellte Mängel bei der Gestaltung sowohl des ARF-Rahmens als auch der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne in den geprüften Mitgliedstaaten fest. Ferner waren im Hinblick auf den ökologischen Wandel und die Klimaziele Unstimmigkeiten bei der Durchführung der Maßnahmen festzustellen. Insbesondere bei der Verfolgung der klimabezogenen Ausgaben wurde in erheblichem Umfang auf Näherungswerte zurückgegriffen und einige der Koeffizienten führten dazu, dass der Klimabeitrag möglicherweise zu hoch angesetzt wurde. Der Hof fand keine ausreichenden Nachweise dafür, wie durch die Umsetzung der ARF-Maßnahmen zum ökologischen Wandel beigetragen wird, und stellte fest, dass der Beitrag zu den EU-Klimazielen und den entsprechenden Zielvorgaben nicht bewertet wird, da dies in den Rechtsvorschriften nicht vorgeschrieben ist. Der Hof stellte ferner fest, dass die Berichterstattung über die klimabezogenen Ausgaben und den ökologischen Wandel losgelöst von den tatsächlichen Kosten und Ergebnissen erfolgt, was die Aussagekraft der Berichterstattung für die Interessenträger schmälert.

**V** Der Hof gelangt zu dem Schluss, dass es aufgrund der festgestellten Schwachstellen bei der Gestaltung und Durchführung der Fazilität fraglich ist, ob die mit ihr verfolgten Klima- und Umweltziele erreicht werden. Daher ist aus Sicht des Hofes nicht klar, welchen Beitrag die Aufbau- und Resilienzfazilität zum ökologischen Wandel leistet.

**VI** Auf der Grundlage seiner Feststellungen empfiehlt der Hof der Kommission,

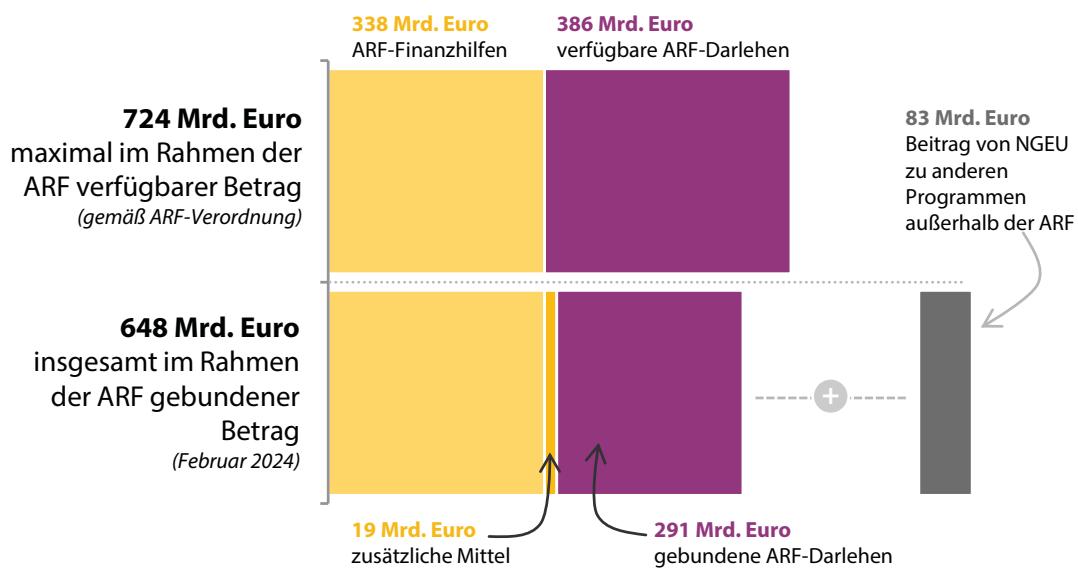
- im Rahmen künftiger Finanzierungsinstrumente bessere Schätzungen der klimabezogenen Ausgaben vorzunehmen;
- eine geeignete Gestaltung künftiger Finanzierungsinstrumente, mit denen Klima- und Umweltziele und die entsprechenden Zielvorgaben unterstützt werden sollen, sicherzustellen;
- die Leistung der Maßnahmen im Rahmen der Säule "Ökologischer Wandel" zu verbessern;
- die Berichterstattung über klimabezogene Ausgaben im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität zu verbessern.

# Einleitung

## Die wichtigsten Merkmale der Aufbau- und Resilienzfazilität

**01** Im Mai 2020 rief die EU das befristete Aufbauinstrument [NextGenerationEU](#) (NGEU) ins Leben, um die Mitgliedstaaten bei der Erholung von der COVID-19-Pandemie zu unterstützen. NGEU hat ein Mittelvolumen von bis zu 731 Milliarden Euro (zu Preisen von 2022), die zum langfristigen Haushalt der EU für den Zeitraum 2021–2027 hinzukommen. Die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) ist das Kernstück von NGEU <sup>1</sup> (siehe [Abbildung 1](#)). Ziel der ARF ist es, die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie abzumildern und die Volkswirtschaften und Gesellschaften der Mitgliedstaaten nachhaltiger und widerstandsfähiger zu machen. Die ARF soll den Mitgliedstaaten dabei helfen, sich besser für die mit dem ökologischen und dem digitalen Wandel verbundenen Herausforderungen und Chancen zu wappnen. Darüber hinaus brachte die EU im Mai 2022 als Reaktion auf die globale Energiekrise den [REPowerEU](#)-Plan auf den Weg, mit dem im Februar 2024 Zuschüsse in Höhe von 19 Milliarden Euro für die ARF bereitgestellt wurden.

**Abbildung 1 – NGEU: Mittelausstattung (Stand: Februar 2024)**



*Hinweis:* Angabe sämtlicher Beträge in Preisen von 2022.

*Quelle:* [Europäische Kommission](#) und [ARF-Scoreboard](#), Stand: Februar 2024.

<sup>1</sup> [Verordnung \(EU\) 2021/241](#) zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität ("ARF-Verordnung").

**02** Die Kommission **verwaltet** die ARF **direkt**. Das bedeutet, dass die Kommission für die Umsetzung der ARF zuständig ist und in diesem Rahmen auch die Fortschritte bei der Umsetzung überwachen und die erzielten Ergebnisse bewerten muss. Jeder Mitgliedstaat hat Anspruch auf einen Anteil der verfügbaren ARF-Mittel, der anhand einer speziellen Formel ermittelt wird<sup>2</sup>. Jeder Mitgliedstaat legt einen nationalen Aufbau- und Resilienzplan (ARP) vor, der von der Kommission bewertet<sup>3</sup> und vom Rat bewilligt wird. Im Rahmen der ARP werden eine Reihe von Maßnahmen festgelegt, die aus Reformen und Investitionen bestehen. Jede Maßnahme ist mit bestimmten Etappenzielen und Zielwerten verbunden, anhand deren qualitative und quantitative Erfolge gemessen werden<sup>4</sup>. Die Kommission verabschiedete eine Reihe gemeinsamer Indikatoren, anhand deren die Fortschritte bei der Zielerreichung der ARF gemeldet und überwacht werden<sup>5</sup>.

**03** Bei der ARF wird ein neues Finanzierungsmodell zugrunde gelegt. Im Gegensatz zum Großteil des EU-Haushalts, bei dem die Mittel auf der Grundlage der angefallenen Kosten bereitgestellt werden, leistet die Kommission Zahlungen aus der ARF an die Mitgliedstaaten ("Auszahlungen") bei zufriedenstellender Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten. Bei der Ausarbeitung ihrer nationalen Pläne mussten die Mitgliedstaaten allerdings die von ihnen für die einzelnen Maßnahmen veranschlagten Kosten angeben, um die Höhe des beantragten Betrags der ARF-Finanzhilfen oder ARF-Darlehen zu begründen<sup>6</sup>. Bei nicht plausibler Begründung wäre der Betrag entsprechend den zu veranschlagenden Kosten gekürzt worden.

**Abbildung 2** enthält eine Aufstellung der Aufgaben und Zuständigkeiten in den verschiedenen Phasen.

---

<sup>2</sup> Artikel 11 der [Verordnung \(EU\) 2021/241](#).

<sup>3</sup> [Sonderbericht 21/2022](#) über die von der Kommission vorgenommene Bewertung der nationalen ARP.

<sup>4</sup> [Sonderbericht 26/2023](#) über den Leistungsüberwachungsrahmen der ARF.

<sup>5</sup> [Delegierte Verordnung \(EU\) 2021/2106 der Kommission](#) zur Festlegung der gemeinsamen Indikatoren.

<sup>6</sup> Anhang V, Nummer 3 der [ARF-Verordnung](#).

**Tabelle 2 – Aufgaben und Zuständigkeiten**

 <b>Gesetzgebende Organe (Rat der EU und Europäisches Parlament)</b>	 <b>Europäische Kommission</b>	 <b>Mitgliedstaaten</b>	
<b>RAHMEN</b>	<b>PLANUNG</b>	<b>UMSETZUNG</b>	<b>BERICHTERSTATTUNG</b>
 Im Februar 2021 nahmen die beiden gesetzgebenden Organe die ARF-Verordnung an.	 Die Mitgliedstaaten legen ARP vor, die den EU-Prioritäten entsprechen und den im Rahmen des Europäischen Semesters ausgesprochenen länderspezifischen Empfehlungen Rechnung tragen.	 Die Mitgliedstaaten setzen die in ihren ARP enthaltenen Maßnahmen um.	 Die Mitgliedstaaten berichten in ihren ARP über gemeinsame Indikatoren und Fortschritte.
 Im September 2021 nahm die Kommission eine delegierte Verordnung über die gemeinsamen Indikatoren und das ARF-Scoreboard an.	 Die Kommission bewertet die ARP anhand der in der ARF-Verordnung festgelegten Kriterien: Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz.	 Die Kommission prüft die Zahlungsanträge der Mitgliedstaaten.	 Im Juli 2022 legte die Kommission einen Überprüfungsbericht vor.
 Die Kommission gibt Leitlinien für die Mitgliedstaaten zu den ARP heraus.	 Die Kommission führt Ex ante-Prüfungen der nationalen Rahmen durch.	 Die Kommission genehmigt die Auszahlung nach positiver Stellungnahme des Wirtschafts- und Finanzausschusses.	 Die Kommission legt den beiden gesetzgebenden Organen einen Jahresbericht über die Durchführung der ARF vor.
	 Der Rat billigt die ARP im Wege von Durchführungsbeschlüssen.	 Die Kommission führt Prüfungen zu Etappenzielen und Zielwerten durch.	 Gemäß Verordnung muss die Kommission ex post über die aus der ARF im Rahmen der einzelnen Säulen finanzierten Ausgaben im ARF-Scoreboard berichten.
			 Die Kommission hat ein neues Instrument, das FENIX-Portal, eingerichtet, um Daten der Mitgliedstaaten zur ARF zu erheben.

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

## Der ökologische Wandel im Rahmen der ARF

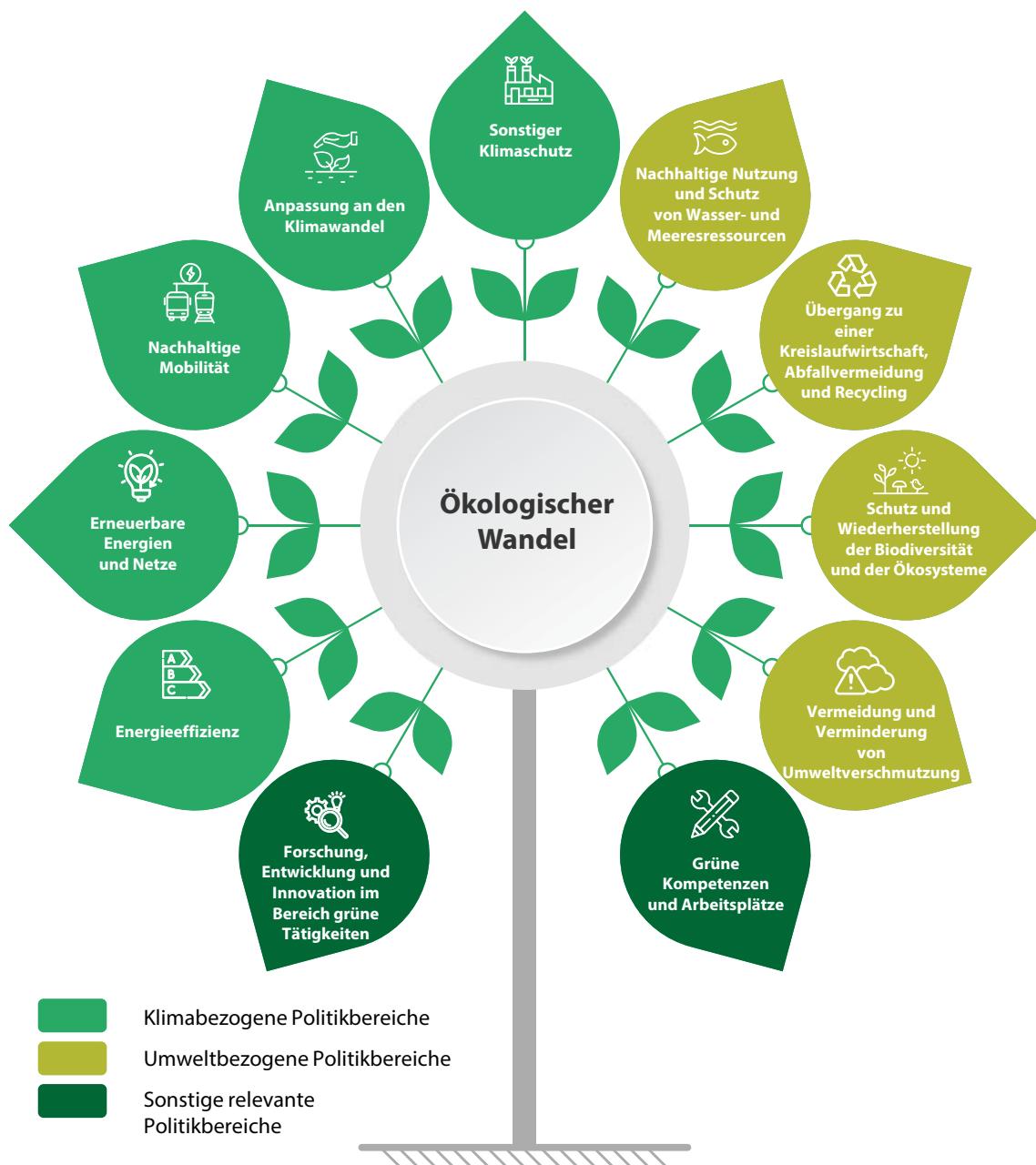
**04** Die im Rahmen der ARF durchgeföhrten Maßnahmen beziehen sich auf Politikbereiche, die für die gesamte EU von Bedeutung sind. Die Politikbereiche werden in sechs Säulen aufgegliedert; eine dieser Säulen ist der ökologische Wandel (**Abbildung 3**). Mit dem ökologischen Wandel werden sowohl Klima- als auch Umweltziele abgedeckt. Maßnahmen, die im Rahmen der Säule "Ökologischer Wandel" durchgeführt werden, sollten beitragen

- zur Erreichung der **Klimaziele**, die die EU sich bis 2030 gesetzt hat (**Kasten 1**), sowie zum Ziel der EU, bis 2050 klimaneutral zu werden<sup>7</sup>;
- zur ökologischen Nachhaltigkeit.

<sup>7</sup> Artikel 4 der ARF-Verordnung.

Maßnahmen im Rahmen der Säule "Ökologischer Wandel" sollten das nachhaltige Wachstum fördern, Arbeitsplätze schaffen und die Energieversorgungssicherheit erhalten. Der ökologische Wandel sollte durch Reformen und Investitionen in umweltfreundliche Technologien und Kapazitäten, z. B. in biologische Vielfalt, Energieeffizienz, Gebäudesanierung und Kreislaufwirtschaft, gefördert werden<sup>8</sup>.

**Abbildung 3 – Säule "Ökologischer Wandel": Politikbereiche**



<sup>8</sup> Erwägungsgrund 11 der ARF-Verordnung.

## Kasten 1



### Die Klimaziele der EU bis 2030

- a) Verringerung der Treibhausgasemissionen um mindestens 55 % gegenüber den Werten von 1990
- b) Erreichung eines Anteils erneuerbarer Energien am Energieverbrauch von mindestens 42,5 % mit dem Ziel, einen Anteil von 45 % zu erreichen
- c) Senkung des Endenergieverbrauchs um 11,7 % gegenüber dem für 2030 prognostizierten Energieverbrauch auf der Grundlage des Referenzszenarios des Jahres 2020

*Quelle:* Artikel 2 der [Verordnung \(EU\) 2018/1999](#) über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz und spätere Änderungen, einschließlich der [Erneuerbare-Energien-Richtlinie \(EU\) 2023/2413](#) und der [Energieeffizienzrichtlinie \(EU\) 2023/1791](#).

**05** Die Mitgliedstaaten und die Kommission bewerteten auf der Grundlage von Angaben der Mitgliedstaaten und des qualitativen Urteils der Kommission, ob mit den jeweiligen ARP ein Gleichgewicht zwischen den Säulen hergestellt wird. Auf der Grundlage dieser Analyse ordnete die Kommission jede Maßnahme je nach angegebenem Ziel der Maßnahme einer primären und einer sekundären Säule zu. Zu dieser Zuordnung wurde das Einverständnis der Mitgliedstaaten eingeholt, und sie wurde in das [ARF-Scoreboard](#) – die Berichterstattungsplattform für die ARF – aufgenommen. Im Februar 2024 gab es laut [ARF-Scoreboard](#) 984 Maßnahmen, die zum ökologischen Wandel beitragen.

### Die Verfolgung klimabezogener Ausgaben im Rahmen der ARF

**06** Die EU hatte sich verpflichtet, mindestens 30 % der Haushaltssmittel für den Zeitraum 2021–2027 für Klimamaßnahmen auszugeben<sup>9</sup>. Im Rahmen der ARF muss jeder Mitgliedstaat mindestens 37 % der Gesamtmittelzuweisung seines ARP für Klimamaßnahmen – d. h. für die Anpassung an den Klimawandel oder zu dessen Eindämmung, einschließlich Maßnahmen, die zu den bis 2030 zu erreichenden Klimazielern beitragen – bereitstellen ([Kasten 1](#)). Die 37%-Vorgabe bietet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit – und verpflichtet sie zugleich dazu –, einen erheblichen Anteil klimarelevanter Maßnahmen in ihre ARP aufzunehmen. Alle diese Maßnahmen fallen unter die Säule "Ökologischer Wandel".

<sup>9</sup> Europäischer Rat, Schlussfolgerungen – Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates, EUCO 10/20, 2020, S. 7.

**07** Zur Berechnung dieses Klimabeitrags von 37 % enthält die ARF-Verordnung eine Methodik zur Verfolgung klimabezogener Ausgaben, die auf Klimakoeffizienten beruht. Die Methodik ist eine angepasste Version der [Rio-Marker](#), die 1998 von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung eingeführt wurden, und kommt bei allen EU-Fonds einschließlich der ARF im Zeitraum 2021–2027 zur Anwendung<sup>10</sup>.

**08** Die EU-Klimakoeffizienten sind "tätigkeitsbasiert"<sup>11</sup>: Die [ARF-Verordnung](#) enthält eine Liste mit 181 Interventionsbereichen, die sich auf mehrere Investitionsbereiche – z. B. Investitionen in Anlagen, Investitionen in immaterielle Vermögenswerte, Forschung und Entwicklung, Energie und Verkehr – erstrecken. Jeder Interventionsbereich ist mit einem Klimakoeffizienten versehen, der die erwarteten Auswirkungen der Tätigkeit auf das Klima widerspiegelt<sup>12</sup>. Die Koeffizienten betragen entweder 0 %, 40 % oder 100 % ([Abbildung 4](#)). Es gibt 64 Interventionsbereiche mit einem positiven Klimakoeffizienten (40 % oder 100 %).

**Abbildung 4 – Die drei EU-Klimakoeffizienten gemäß dem erwarteten Klimabeitrag**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von [SWD\(2022\) 225](#), *Climate mainstreaming architecture in the 2021–2027 period*.

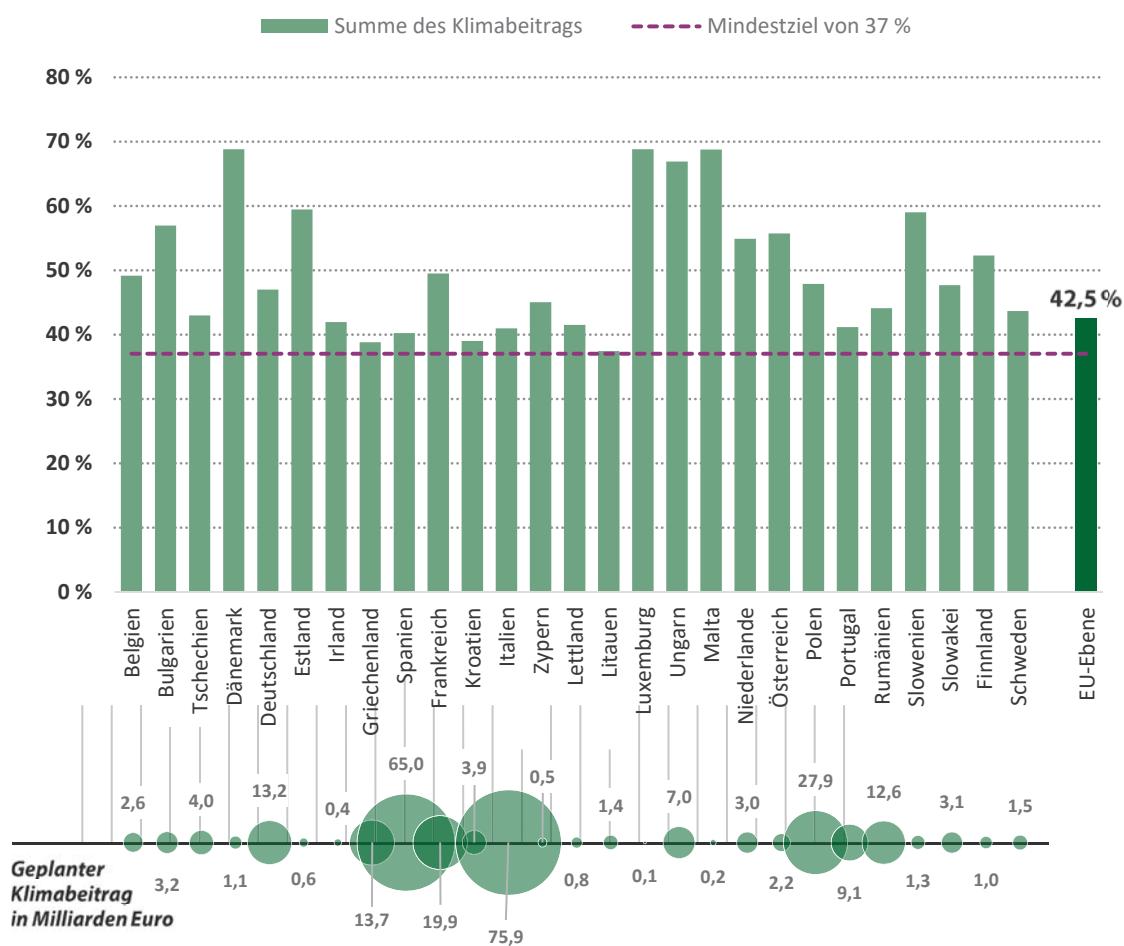
<sup>10</sup> [SWD\(2022\) 225](#), *Climate mainstreaming architecture in the 2021–2027 period*, S. 9.

<sup>11</sup> Ebd., S. 5.

<sup>12</sup> Ebd.

**09** Der Gesamtbetrag des erwarteten Klimabeitrags pro Mitgliedstaat berechnet sich durch Multiplikation der jeweiligen Klimakoeffizienten mit den geschätzten Kosten der einzelnen ARF-Maßnahmen. Maßgeblich ist hierbei der Interventionsbereich, dem die Maßnahme zugeordnet ist. Interventionsbereiche werden von den Mitgliedstaaten vorgeschlagen und von der Kommission im Rahmen ihrer Bewertung überprüft. Der aggregierte Beitrag der EU-Mitgliedstaaten wurde auf rund 40 % der ARF-Mittelzuweisungen bzw. 203 Milliarden Euro der von den Mitgliedstaaten ursprünglich budgetierten 504 Milliarden Euro geschätzt. Im Februar 2024 wurde der Klimabeitrag auf 275 Milliarden Euro (42,5 %) von insgesamt 648 Milliarden Euro korrigiert (*Abbildung 5*).

**Abbildung 5 – Erwarteter ARF-Klimabeitrag nach Mitgliedstaat**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der 27 ARP (Stand: Februar 2024).

# Prüfungsumfang und Prüfungsansatz

**10** Ziel der Prüfung des Hofes war es, zu bewerten, ob mit der Gestaltung und Umsetzung der ARF und der ARP wirksam zum ökologischen Wandel beigetragen wird. Der Hof analysierte den Beitrag der ausgewählten Maßnahmen zum ökologischen Wandel, ihre Etappenziele und Zielwerte sowie ihre Klimakoeffizienten. Er untersuchte ferner die bei diesen Maßnahmen erreichten Fortschritte und wie die Maßnahmen insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Beitrags der ARP zu den Klimazielen überwacht werden. Schließlich analysierte der Hof, wie die Kommission und die Mitgliedstaaten Informationen übermitteln, um über die aus der ARF finanzierten klimabezogenen Ausgaben und den ökologischen Wandel Bericht zu erstatten.

**11** Der Hof führte diese Prüfung aufgrund des großen Interesses am Beitrag der ARF zum ökologischen Wandel und zu den Klimazielen der EU durch, insbesondere auch angesichts der hohen Mittelausstattung und neuartigen Gestaltung der ARF. Im Rahmen dieser Prüfung wird die bisherige Arbeit des Hofes in diesem Bereich herangezogen: Die Berichte zur [Bewertung der ARP durch die Kommission](#) und zum [Leistungsüberwachungsrahmen der ARF](#). Die vorliegende Prüfung ergänzt und vervollständigt die zusätzlich laufenden Arbeiten zur Doppelfinanzierung, zur Ausschöpfung der ARF-Mittel und zu den Kontrollsystmen der Mitgliedstaaten für staatliche Beihilfen und die Vergabe öffentlicher Aufträge. Sie baut ferner auf der bisherigen Prüfungsarbeit des Hofes zu den [Klimaausgaben im EU-Haushalt](#) auf.

**12** Die Prüfung des Hofes erstreckte sich auf den Zeitraum von der Annahme der [ARF-Verordnung](#) im Jahr 2021 bis zum Februar 2024. Zur Überprüfung des Gestaltungsprozesses und der Durchführung der in den ARP enthaltenen Maßnahmen der Säule "Ökologischer Wandel" wählte der Hof vier Mitgliedstaaten für Vor-Ort-Besuche aus: Griechenland, Kroatien, Portugal und die Slowakei. Bei seiner Auswahl der Mitgliedstaaten berücksichtigte er die bisherige Einbeziehung im Rahmen sonstiger von ihm durchgeföhrter Prüfungsaufgaben. Des Weiteren stützte er seine Auswahl auf seine Risikoanalyse zu den klimabezogenen Maßnahmen, auf den Umsetzungsstand der ARP zum Zeitpunkt der Prüfung und auf die geografische Verteilung.

**13** Im vorliegenden Bericht befasste sich der Hof schwerpunktmäßig mit Investitionen. Es wurden jeweils sechs Investitionen pro geprüftem Mitgliedstaat ausgewählt (insgesamt 24 Maßnahmen – siehe [Anhang](#)). Diese Stichprobe umfasste insgesamt 55 (Teil-)Maßnahmen mit positivem Klimabeitrag. Diese Auswahl wurde vor der Genehmigung der REPowerEU-Kapitel getroffen; zugrunde gelegt wurden hierbei die Relevanz der Maßnahmen für den ökologischen Wandel, der Umfang der mit ihnen verknüpften Mittel, die Abdeckung der verschiedenen Klimaziele sowie der Umsetzungsstand. Das Bewertungs- und Auswahlverfahren, durch das die ARF-Maßnahmen ermittelt werden, die für eine Finanzierung aus europäischen grünen Anleihen in Betracht kommen, ist nicht Gegenstand der vorliegenden Prüfung. Die vom Hof vorgenommene Analyse klimarelevanter ARF-Maßnahmen könnte jedoch als Input für eine mögliche künftige Prüfung mit Schwerpunkt auf grünen Anleihen dienen. In [Abbildung 6](#) ist der Prüfungsansatz des Hofes dargestellt.

### Abbildung 6 – Durchgeführte Prüfungsarbeiten

-  Analyse der einschlägigen Daten und Dokumente, einschließlich strategischer, rechtlicher und politischer Dokumentation sowie Projektdokumentation über die ARF und den ökologischen Wandel sowie der Halbzeitbewertung der ARF
-  Analyse aller in sämtlichen ARP enthaltenen klimabezogenen Maßnahmen sowie der festgelegten Etappenziele und Zielwerte
-  Befragungen der an der Gestaltung und Umsetzung der ARP beteiligten Behörden der Mitgliedstaaten sowie, sofern relevant, der Endempfänger in ausgewählten Mitgliedstaaten
-  Eingehende Analyse von 24 Maßnahmen in den ausgewählten Mitgliedstaaten, die im Hinblick auf ihren Beitrag zum ökologischen Wandel am relevantesten sind, durch Aktenprüfungen und Vor-Ort-Besuche
-  Bewertung des Stands der Umsetzung der ARP der ausgewählten Mitgliedstaaten mit Schwerpunkt auf den Fortschritten bei den im Zusammenhang mit dem ökologischen Wandel festgelegten Etappenzielen und Zielwerten
-  Befragung von Kommissionsbediensteten (Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen und Taskforce "Aufbau und Resilienz"), die für die Steuerung der Durchführung der ARF zuständig sind
-  Befragung von Interessenträgern und Klimaexperten

Quelle: Europäischer Rechnungshof.

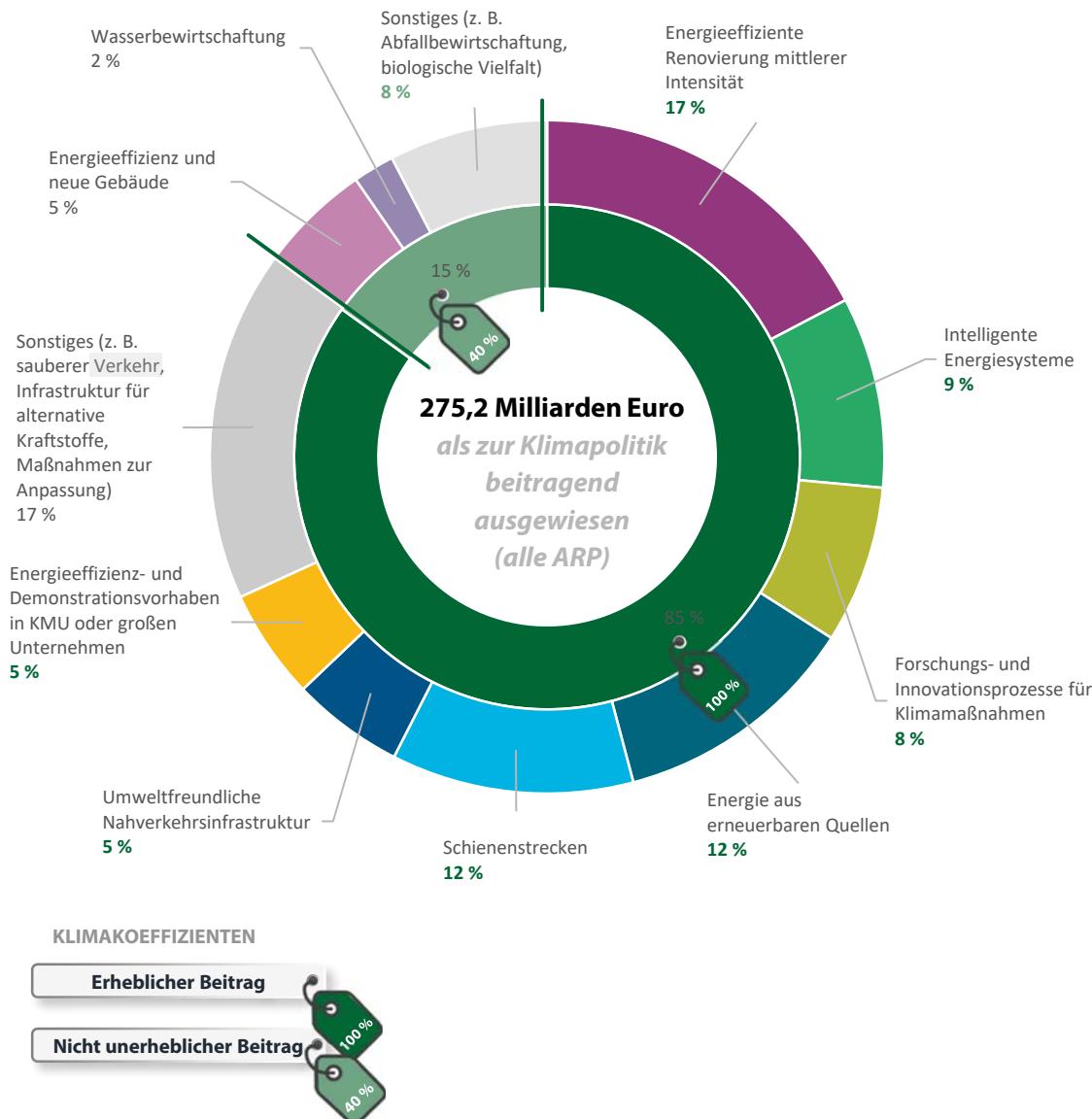
**14** Die Prüfungsarbeiten des Hofes sollen den Mitgliedstaaten und der Kommission dabei helfen, den Rechtsrahmen für den ökologischen Wandel zu verbessern und die Relevanz der klimabezogenen Maßnahmen sowie die Zuverlässigkeit der Berichterstattung über den Klimabeitrag der EU zu erhöhen. Die Feststellungen und Empfehlungen des Hofes sollen dazu beitragen, die Wirksamkeit von für Klimamaßnahmen und für den ökologischen Wandel eingesetzten EU-Mitteln im Kontext der ehrgeizigen EU-Klimaziele für die Jahre 2030 und 2050 zu steigern.

## Bemerkungen

**Der Beitrag der ARF und der nationalen Pläne zum ökologischen Wandel wird möglicherweise zu hoch veranschlagt**

**15** *Abbildung 7* gibt Überblick über den Klimabeitrag, wie er in den nationalen ARP veranschlagt ist, aufgeschlüsselt nach Klimakoeffizient und Interventionsbereich. Auf acht der 64 Interventionsbereiche mit einem positiven Klimakoeffizienten entfallen 59 % der geplanten Mittelzuweisung (siehe Ziffer **09**).

**Abbildung 7 – Aufschlüsselung des Klimabeitrags nach Interventionskategorie und Klimakoeffizient**



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der 27 ARP (Stand: Februar 2024).

## Die Schätzung des Klimabeitrags und die Abdeckung des ökologischen Wandels gestalten sich im Rahmen der ARF als Herausforderung

### Prüfungskriterien des Hofes

**16** Gemäß [ARF-Verordnung<sup>13</sup>](#) sollte die ARF zum ökologischen Wandel, zur Verwirklichung der bis 2030 gesetzten EU-Klimaziele und zur bis 2050 angestrebten Klimaneutralität beitragen. Die Maßnahmen sollten Interventionsbereichen mit entsprechenden Klimakoeffizienten zugewiesen werden. Die Kommission sollte die Fortschritte bei der Erreichung der Klima- und Umweltziele der ARF überwachen.

**17** Der Hof untersuchte, ob der ARF-Rahmen in seiner derzeitigen Form einen wirksamen Beitrag zum ökologischen Wandel sowie zur Erreichung der Klimaziele, die sich die EU bis 2030 bzw. 2050 gesetzt hat, leistet. Dazu analysierte der Hof die zentralen Konzepte des ökologischen Wandels und der Verfolgung klimabezogener Ausgaben und ging der Frage nach, was diese Konzepte genau beinhalten. Er analysierte ferner die Liste der Interventionsbereiche und Klimakoeffizienten, die in den Rechtsvorschriften bewilligt wurden, sowie die von der Kommission angenommenen gemeinsamen Indikatoren.

**18** Der Beitrag zum ökologischen Wandel soll erreicht werden durch Reformen und Investitionen in umweltfreundliche Technologien und Kapazitäten, z. B. in biologische Vielfalt, Energieeffizienz, Gebäudesanierung und Kreislaufwirtschaft<sup>14</sup> (siehe Ziffer [04](#)). Der ökologische Wandel betrifft somit einen weiter gefassten Bereich als die Klimamaßnahmen, da er auch Biodiversitäts- und Umweltziele umfasst. Das in der [ARF-Verordnung](#) geschaffene System zur Verfolgung von Ausgaben mit dem quantitativen Ziel von 37 % gilt jedoch nur für klimabezogene Maßnahmen (siehe Ziffer [06](#)), für Umweltschutzmaßnahmen ist hingegen keine Zielvorgabe festgelegt. Ein System zur Verfolgung der Umweltziele existiert zwar<sup>15</sup>, wird aber nicht genutzt, da in der [ARF-Verordnung](#) kein entsprechendes quantitatives Ziel festgelegt ist.

<sup>13</sup> Artikel 4, Erwägungsgründe 26 und 63 der [ARF-Verordnung](#).

<sup>14</sup> Erwägungsgrund 11 der [ARF-Verordnung](#).

<sup>15</sup> Anhang V der [ARF-Verordnung](#).

**19** In seinem Sonderbericht über Klimaschutzausgaben aus dem EU-Haushalt<sup>16</sup> stellte der Hof fest, dass die Methodik zur Verfolgung der klimabezogenen Ausgaben in erheblichem Umfang Näherungswerte umfasst. Der Hof wies ferner darauf hin, dass der erwartete Klimaschutzbeitrag anhand der Klimakoeffizienten nicht genau quantifiziert werden kann.

**20** Die Methodik zur Verfolgung klimabezogener Ausgaben kommt bei allen EU-Fonds, einschließlich der ARF, im Zeitraum 2021–2027 zur Anwendung und ähnelt der im Zeitraum 2014–2020 angewandten Methodik (siehe Ziffer **07**). Die Kommission räumte ein, dass im Rahmen der ARF die Verwendung eines einzigen Klimakoeffizienten pro Maßnahme (in Höhe von entweder 40 % oder 100 %) dazu führen könnte, dass der erwartete Klimabeitrag in einigen Fällen zu niedrig oder zu hoch angesetzt wird<sup>17</sup>. Um diesen Beitrag besser schätzen zu können, führte die Kommission das Konzept der Teilmaßnahmen ein, damit bei Vorliegen ausreichender Informationen mehrere Interventionsbereiche und Koeffizienten verwendet werden können, um den Klimabeitrag genauer zu ermitteln und Kosten auszunehmen, die entweder gar keinen oder nur einen unerheblichen Beitrag leisten<sup>18</sup>. Die Kommission und die Mitgliedstaaten erörterten und vereinbarten die vorgeschlagenen Teilmaßnahmen von Fall zu Fall.

**21** Der Hof stellte fest, dass fast die Hälfte des erwarteten Klimabeitrags der ARF (44 %) auf Maßnahmen entfällt, die nicht in Teilmaßnahmen unterteilt sind. Bei der Stichprobe des Hofes zeigte sich ein ähnliches Verhältnis: 10 der 24 Maßnahmen waren nicht in Teilmaßnahmen unterteilt worden (41 %). Diese zehn Maßnahmen hatten einen Klimakoeffizienten von 100 %, bei mindestens sieben wurde der Klimabeitrag möglicherweise zu hoch angesetzt, da nicht alle Elemente klimarelevant waren. Daraus schloss der Hof, dass der Klimabeitrag der Maßnahme nicht immer im Detail erfasst wurde und in erheblichem Umfang auf Näherungswerte zurückgegriffen wurde, um den Klimabeitrag dieser Maßnahmen zu veranschlagen, insbesondere bei komplexen Maßnahmen mit Elementen, die unterschiedlich stark zu den klimapolitischen Anstrengungen beitragen.

---

<sup>16</sup> Sonderbericht 09/2022, Ziffer 37.

<sup>17</sup> SWD(2021) 12 Teil 1/2, *Guidance to Member States – Recovery and Resilience Plans*, S. 29.

<sup>18</sup> Ebd.

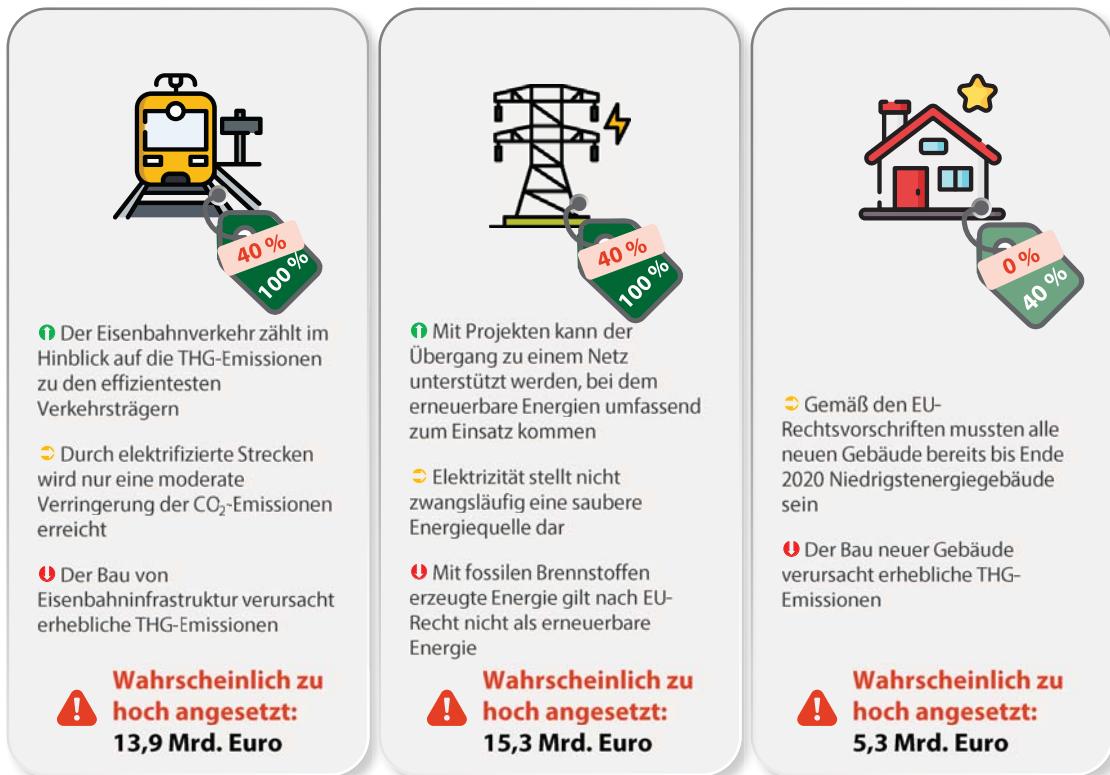
**22** Die Teilmaßnahmen sollten zwar dazu beitragen, die Klimakoeffizienten gezielter zuzuweisen, die Leitlinien der Kommission enthielten jedoch keine entsprechenden Anweisungen, um für eine einheitliche Anwendung der Teilmaßnahmen in den verschiedenen ARP zu sorgen. Dies führte in der Praxis dazu, dass Koeffizienten unterschiedlich stark differenziert zugewiesen wurden. In der Stichprobe des Hofes hatte beispielsweise nur Kroatien die Maßnahme zur Finanzierung der energetischen Sanierung von Gebäuden so unterteilt, dass dem strukturellen Teil der Investition ohne Klimakoeffizient Rechnung getragen wurde. Die anderen drei Mitgliedstaaten hatten keinerlei Unterteilung für ähnliche Maßnahmen vorgenommen.

**23** Die [ARF-Verordnung](#) sieht für den Bau neuer hocheffizienter Gebäude einen Klimakoeffizienten von 40 % vor. Der Hof ist der Auffassung, dass – da durch neue Gebäude keine Energieeinsparungen erzielt werden – der Klimakoeffizient von 40 % als nicht gerechtfertigt erscheint und auf 0 % gesetzt werden sollte. Ferner hatte der Hof in seinem [Sonderbericht über Klimaschutzausgaben aus dem EU-Haushalt](#) festgestellt, dass einige der Klimakoeffizienten, die in den Rechtsvorschriften für Eisenbahninfrastrukturen und Stromnetze vorgesehen sind, zu einer Überschätzung des erwarteten Klimaschutzbeitrags führen können. Diese Feststellungen lassen sich nach Auffassung des Hofes auf die ARF übertragen. [Abbildung 8](#) gibt Aufschluss über die vom Hof vorgenommene Neubewertung der Koeffizienten für diese drei genannten Interventionsbereiche und die daraus resultierende voraussichtlich zu hohe Veranschlagung des Beitrags für die ARF, die sich auf 34,5 Milliarden Euro beläuft. Bei seiner Bewertung legte der Hof bei einem nicht unerheblichen, positiven Beitrag einen Koeffizienten von 40 % und bei neutralem/unerheblichem Betrag einen Koeffizienten von 0 % zugrunde<sup>19</sup> (vgl. [Abbildung 4](#)).

---

<sup>19</sup> [SWD\(2022\) 225](#), *Climate mainstreaming architecture in the 2021–2027 period.*

Abbildung 8 – Vom Hof vorgenommene Neubewertung der Koeffizienten



*Hinweis:* Diese Neubewertung betraf die Interventionsbereiche 064, 065, 066a, 033 und 025b.

*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des [Sonderberichts über Klimaschutzausgaben](#) und der [Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden](#).

**24** Mit vier der 14 für die ARF festgelegten gemeinsamen Indikatoren sollen die Fortschritte beim ökologischen Wandel gemessen werden (siehe [Abbildung 9](#)). Im Rahmen seiner bisherigen Prüfungsarbeit hatte der Hof bereits festgestellt, dass die gemeinsamen Indikatoren für eine allgemeine Leistungsbeurteilung nicht ausreichen und die Säule "Ökologischer Wandel" von den Indikatoren nur begrenzt abgedeckt wird<sup>20</sup>. So gibt es beispielsweise keine gemeinsamen Indikatoren für Umweltmaßnahmen oder für Maßnahmen zur Verringerung der THG-Emissionen, die für die Erreichung der Umwelt- und Klimaziele der ARF von Bedeutung sind. Da entsprechende Indikatoren fehlen, kann der Fortschritt bei der Erreichung dieser Ziele nicht gemessen werden.

<sup>20</sup> [Sonderbericht 26/2023](#), Ziffern 42–43 und 94.

**Abbildung 9 – Die vier gemeinsamen Indikatoren im Rahmen der Säule "Ökologischer Wandel"**



Quelle: Delegierte Verordnung (EU) 2021/2106.

**Der Beitrag der geplanten ARF-Maßnahmen zu den klimapolitischen Anstrengungen und zum ökologischen Wandel ist unklar**

<b>Prüfungskriterien des Hofes</b>	<p><b>25</b> Gemäß ARF-Verordnung<sup>21</sup> sollten die Mitgliedstaaten in ihre ARP Maßnahmen aufnehmen, die den ökologischen Wandel voranbringen und zur Erreichung der Klimaziele beitragen. Die Klimakoeffizienten sollten die Ziele der Maßnahmen und ihre erwarteten Auswirkungen auf die klimapolitischen Anstrengungen widerspiegeln. Mit den im Zusammenhang mit diesen Maßnahmen festgelegten Etappenzielen und Zielwerten sollten die Fortschritte bei der Verwirklichung der ARF-Ziele, einschließlich des ökologischen Wandels, bewertet werden.</p>
------------------------------------	---

**26** Der Hof analysierte, in welchem Umfang die Mitgliedstaaten in der Ausarbeitungsphase einschlägige Maßnahmen zur Förderung des ökologischen Wandels oder der klimapolitischen Anstrengungen in ihre Pläne aufnahmen. Er untersuchte ferner, ob die Mitgliedstaaten geeignete Etappenziele und Zielwerte zur Leistungsbewertung festlegten. Da die nationalen Pläne von der Kommission bewertet werden, analysierte der Hof ebenfalls die von der Kommission bereitgestellten Leitlinien.

<sup>21</sup> Erwägungsgründe 26 und 39, Artikel 2, 4 und 18 der ARF-Verordnung.

**27** Insgesamt stellte der Hof fest, dass das quantitative Klimaziel die Mitgliedstaaten dazu veranlasste, Maßnahmen mit einem Bezug zum Klima in ihre ARP aufzunehmen. Die jeweiligen ARP der ausgewählten Mitgliedstaaten enthielten bereits in der Ausarbeitungsphase Maßnahmen, bei denen der Schwerpunkt auf CO<sub>2</sub>-Reduktion, erneuerbare Energien und Energieeffizienz gelegt wurde (siehe Beispiele in **Kasten 2**, **Kasten 3** und **Kasten 4**).

## Kasten 2



### Sanierung von Gebäuden in Kroatien und Griechenland

Die energetische Sanierung von Gebäuden ist für die Erreichung der EU-Klimaziele entscheidend, da Gebäude 40 % der Primärenergie verbrauchen und 36 % der CO<sub>2</sub>-Emissionen verursachen<sup>22</sup>.

**Kroatien** plante eine Maßnahme mit veranschlagten Kosten in Höhe von 147 Millionen Euro ein, mit der der jährliche Wärmeenergiebedarf um 50 % und der Primärenergieverbrauch um 30 % reduziert werden sollte. Mit dieser Maßnahme wird auf die Sanierung von Mehrfamilienhäusern abgestellt, bei denen ein höheres Energieeinsparpotenzial besteht.

**Griechenland** schlug eine Maßnahme mit veranschlagten Kosten in Höhe von 1,25 Milliarden Euro vor, mit der die Energieeffizienz von 105 000 Wohnhäusern verbessert und 150 MW Kapazität aus neuen erneuerbaren Energiequellen installiert werden sollte.

<sup>22</sup> Siehe Kroatiens ursprünglichen ARP, S. 1124, und Griechenlands ursprünglichen ARP, S. 117.

### Kasten 3



#### Verringerung der industriellen CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Slowakei

41 % aller Emissionen in der **Slowakei** entfallen auf die Industrieproduktion und die Nutzung fossiler Brennstoffe durch die Industrie; dies ist unter allen EU-Mitgliedstaaten der höchste Anteil<sup>23</sup>. Mit einer Maßnahme mit veranschlagten Kosten in Höhe von 362,7 Millionen Euro sollen die THG-Emissionen reduziert werden, indem Projekte gefördert werden, mit denen die Industrie dekarbonisiert, Energie eingespart und innovative Umwelttechnologien in CO<sub>2</sub>-intensiven Industriezweigen eingesetzt werden.

### Kasten 4



#### Erneuerbarer Wasserstoff und andere erneuerbare Gase in Portugal

**Portugal** will erneuerbare Energien aus Wasserstoff und anderen erneuerbaren Gasen fördern, um Wirtschaftswachstum und Beschäftigung anzukurbeln, Forschung und Entwicklung voranzubringen und die nationale Energieabhängigkeit zu verringern. Mit der ARF-Maßnahme in Höhe von 255 Millionen Euro wird ein Ausbau der Kapazität im Umfang von 277 MW zur Erzeugung von Wasserstoff aus CO<sub>2</sub>-armen und erneuerbaren Energiequellen finanziert.

<sup>23</sup> Siehe den ursprünglichen ARP der Slowakei, S. 7.

**28** Die Auswahl der ARF-Maßnahmen musste innerhalb kurzer Zeit erfolgen: Nach der Annahme der [ARF-Verordnung](#) im Februar 2021 mussten die Mitgliedstaaten ihre ARP erstellen; die Etappenziele und Zielwerte sind bis zum "ARF-Stichtag" am 30. August 2026 zu erreichen<sup>24</sup>. In den Leitlinien der Kommission<sup>25</sup> wurden die Mitgliedstaaten dazu angehalten, ausgereifte Projekte unter Berücksichtigung des für ihre Durchführung vorgesehenen Zeitplans zu ermitteln. Der zeitliche Rahmen war ferner für die REPowerEU-Kapitel von besonderer Bedeutung (siehe Ziffer [01](#)). In seiner [Stellungnahme 04/2022 über REPowerEU](#) stellte der Hof fest, dass der begrenzte Zeitrahmen der ARF in Verbindung mit der Zeit, die für die Vorlage und Genehmigung der Änderungen der ARP erforderlich ist, für einige der Ziele von REPowerEU möglicherweise nicht geeignet war<sup>26</sup>.

**29** Die Analyse des Hofes bezüglich der vier in die Stichprobe einbezogenen ARP zeigt, dass diese Mitgliedstaaten im Allgemeinen den Leitlinien der Kommission folgten, ausgereifte Projekte auswählten und in ihre ARP Maßnahmen aufnahmen, die entweder typischerweise aus anderen EU-Instrumenten finanziert wurden oder bei denen die Ausführung aufgrund fehlender Mittel noch ausstand. Darüber hinaus ermittelte der Hof in seiner Stichprobe vier Beispiele für Maßnahmen zur Erhaltung erneuerbarer Energiequellen oder zur Erhaltung von Schienenstrecken. Diese können als Teil der wiederkehrenden staatlichen Ausgaben betrachtet werden<sup>27</sup>. Dies ist im Rahmen der ARF nur in hinreichend begründeten Fällen zulässig<sup>28</sup>.

---

<sup>24</sup> Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe i der [ARF-Verordnung](#).

<sup>25</sup> [SWD\(2021\) 12 Part 1/2, Guidance to Member States – Recovery and Resilience Plans](#), S. 44.

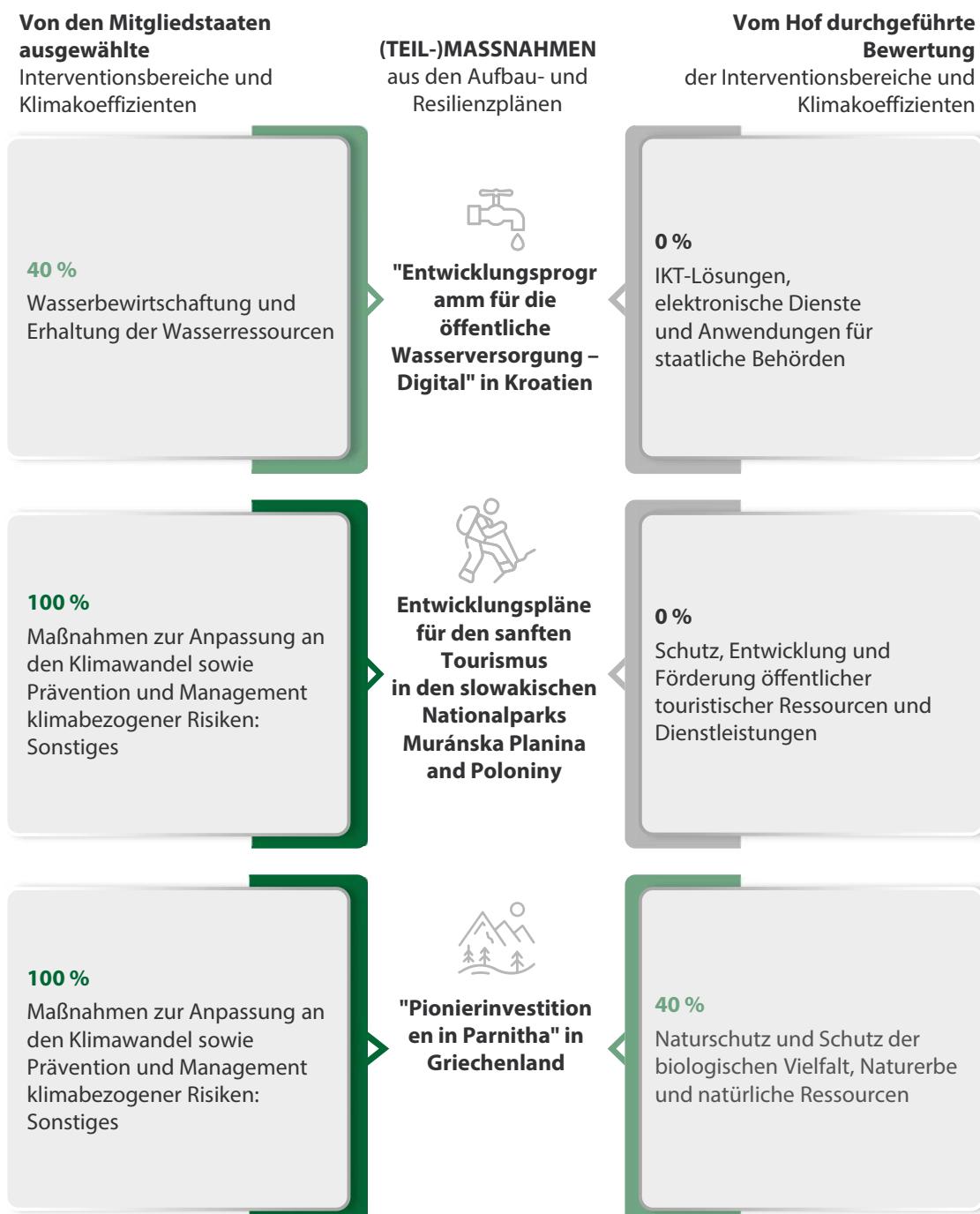
<sup>26</sup> Ziffer 7 der [Stellungnahme 04/2022 zu REPowerEU](#).

<sup>27</sup> Arbeitspapier der Weltbank, [Recurrent expenditure requirements of capital projects](#).

<sup>28</sup> [SWD\(2021\) 12 Teil 1/2, Guidance to Member States – Recovery and Resilience Plans](#), S. 16–17.

**30** Darüber hinaus bewertete der Hof die Einordnung der Maßnahmen im Hinblick auf ihren Klimabeitrag. In den ausgewählten ARP war festzustellen, dass 36 (der 55) (Teil-)Maßnahmen angemessene Klimakoeffizienten aufwiesen. In den übrigen 19 Fällen war der Koeffizient nach Auffassung des Hofes nicht vollständig gerechtfertigt. Dies lag daran, dass diese (Teil-)Maßnahmen nicht zu den ausgewählten Interventionsbereichen passten, weil sie die Art der Maßnahme oder ihre Ziele nicht angemessen widerspiegeln. Bei seiner Bewertung legte der Hof die Beschreibung der Maßnahme sowie ihre Etappenziele und Zielwerte zugrunde, die in den ARP enthalten sind. Die Kommission hätte diese Unstimmigkeiten nach Auffassung des Hofes bei der Bewertung der Pläne bemerken müssen. In 12 der 19 Fälle wies der Hof die (Teil-)Maßnahmen neuen Interventionsbereichen zu, die der Art der Investition und dem jeweiligen Koeffizienten besser entsprechen. Dabei war festzustellen, dass der Klimaschutzbeitrag voraussichtlich um mindestens 430 Millionen Euro zu hoch angesetzt wurde. **Abbildung 10** enthält Beispiele, bei denen nach Auffassung des Hofes der von den Mitgliedstaaten ausgewählte und von der Kommission genehmigte Interventionsbereich und der damit verbundene Koeffizient nicht zutreffend sind.

## Abbildung 10 – Beispiele für eine Verfolgung klimabezogener Ausgaben, die nicht der Art der (Teil-)Maßnahme entspricht



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage der ursprünglichen ARP und von Anhang VI der ARF-Verordnung.

**31** Die Leitlinien der Kommission für die Auswahl von Maßnahmen, die zum ökologischen Wandel beitragen, und für deren Zuteilung zu Klimakoeffizienten und Interventionsbereichen<sup>29</sup> enthielten keine konkreten Beispiele für Maßnahmen, die zu den einzelnen Bereichen passen würden. Die Leitlinien enthalten ferner keine Kriterien oder Empfehlungen, wann eine Maßnahme in Teilmaßnahmen unterteilt werden sollte (siehe Ziffer 20).

**32** Eine Maßnahme, die eine bestimmte Tätigkeit abdeckt, kann verschiedenen Interventionsbereichen zugeordnet werden, die entweder mit 100 % oder mit 40 % gewichtet werden, je nachdem, ob Auflagen zu erfüllen sind<sup>30</sup>. So haben Energieeffizienzmaßnahmen in der Regel einen Klimakoeffizienten von 40 %. Um als zu 100 % klimarelevant gelten zu können, müssen solche Maßnahmen gemäß der ARF-Verordnung im Durchschnitt mindestens eine mittelstarke Verringerung der Primärenergienachfrage erreichen. Bei einer mittleren Renovierungsintensität wird von Primärenergieeinsparungen zwischen 30 % und 60 % ausgegangen<sup>31</sup>. Die Kommission erläuterte in ihren Leitlinien, dass es ausreiche, durchschnittlich Primärenergieeinsparungen in Höhe von 30 % zu erreichen (dem unteren Ende der zulässigen Spanne), damit eine Maßnahme als zu 100 % zum Klimaschutz beitragend betrachtet werden könne<sup>32</sup>. Dies bedeutet, dass einfache Sanierungen (die Einsparungen von weniger als 30 % erzielen) als 100 % zum Klimaschutz beitragend gewichtet werden können, sofern andere Projekte derselben Maßnahme höhere Einsparungen erzielen.

**33** Die in der ARF-Verordnung festgelegte Liste der für das Klima relevanten Interventionsbereiche deckt rund 97 % aller ARF-Maßnahmen mit Klimabeitrag ab. In den übrigen Fällen konnten die Mitgliedstaaten Ad-hoc-Interventionsbereiche nutzen. Der Hof stellte fest, dass diese Ad-hoc-Bereiche ausschließlich für Elektro- oder Plug-in-Hybridfahrzeuge genutzt wurden. Elektrofahrzeuge erhielten einen Koeffizienten von 100 % und Plug-in-Hybridfahrzeuge einen Koeffizienten von 40 %. Es ist unklar, ob die gesetzgebenden Organe solche Investitionen von einer Erfassung im Rahmen des Klimabeitrags ausschließen wollten. Laut der Kommission war es ein Versehen, dass diese Interventionsbereiche nicht aufgenommen wurden.

---

<sup>29</sup> SWD(2021) 12 Part 1/2, *Guidance to Member States – Recovery and Resilience Plans*.

<sup>30</sup> SWD(2021) 12 Part 1/2, *Guidance to Member States – Recovery and Resilience Plans*, S. 28; Anhang V der ARF-Verordnung.

<sup>31</sup> Empfehlung der Kommission zur Renovierung von Gebäuden.

<sup>32</sup> SWD(2021) 12 Part 1/2, *Guidance to Member States – Recovery and Resilience Plans*, S. 30.

**34** Des Weiteren stellten Verwaltungskosten einen problematischen Aspekt dar. Die Slowakei führte Teilmaßnahmen für Verwaltungskosten ein, mit denen die Gehälter vorhandener Mitarbeiter und Auftragnehmer, die für die Verwaltung der ARF eingestellt wurden, abgedeckt werden sollten. Die EU-Verwaltungskosten gelten nicht als klimabezogene Ausgaben<sup>33</sup>. Darüber hinaus werden im Rahmen der ARF die Kosten für vorhandenes Personal in der Regel als wiederkehrende nationale Haushaltsausgaben betrachtet und sollten daher (außer in hinreichend begründeten Fällen) nicht durch ARF-Mittel ersetzt werden<sup>34</sup>. Die slowakischen Behörden wiesen den Teilmaßnahmen für Verwaltungskosten jedoch einen positiven Klimakoeffizienten zu, was nach Einschätzung des Hofes nicht gerechtfertigt ist.

**35** Bei seiner Analyse der Etappenziele und Zielwerte, die den geprüften Maßnahmen in den vier von ihm ausgewählten Mitgliedstaaten zugewiesen wurden, stieß der Hof auf Beispiele, bei denen mit den Etappenzielen und Zielwerten die Fortschritte beim ökologischen Wandel nicht bis zum Abschluss verfolgt werden konnten oder nicht alle klimarelevanten Teilmaßnahmen abgedeckt wurden (siehe **Tabelle 1**). Dies bedeutet, dass Etappenziele und Zielwerte Zahlungen auslösen werden, ohne dass Informationen über den Beitrag der (Teil-)Maßnahme zum ökologischen Wandel und die erzielten Ergebnisse vorgelegt werden. Der Hof ist der Auffassung, dass die Kommission eine Anpassung der Zielwerte hätte verlangen können. Etappenziele und Zielwerte werden genutzt, um die Fortschritte bei der Durchführung zu messen. Im Rahmen seiner früheren Prüfungen<sup>35</sup> hatte der Hof festgestellt, dass der Fokus eher auf den Outputs als auf den Ergebnissen lag. Der Hof ermittelte jedoch ein positives Beispiel in der Slowakei: Hier wurde der Zielwert für eine Maßnahme zur Dekarbonisierung der Industrie in tatsächlichen CO<sub>2</sub>-Einsparungen definiert.

---

<sup>33</sup> Kommission, [Website zum Klima-Mainstreaming](#).

<sup>34</sup> [SWD\(2021\) 12 Part 1/2, Guidance to Member States – Recovery and Resilience Plans](#), S. 16.

<sup>35</sup> [Sonderbericht 21/2022](#), Ziffer 81, und [Sonderbericht 26/2023](#), Ziffer 95.

**Tabelle 1 – Beispiele für vom Hof im Zusammenhang mit den Zielwerten für den ökologischen Wandel festgestellte Probleme**

Vom Hof festgestelltes Problem	Beispiele aus den Mitgliedstaaten
 <p>Fehlen klimarelevanter Zielwerte, um die Fortschritte bis zum Abschluss zu messen</p>	<p>In der <b>Slowakei</b> wurde für eine Teilmaßnahme zur Anpassung an den Klimawandel als einziger Zielwert die Auswahl der Projekte festgelegt. Die Kommission wird die Mittel auszahlen, ohne zu wissen, ob die Projekte zur Zielsetzung der Maßnahme beitragen oder ob sie abgeschlossen sind.</p>
 <p>Mit den Etappenzielen und Zielwerten werden nicht alle klimarelevanten Teilmaßnahmen abgedeckt</p>	<p>In <b>Griechenland</b> wurde eine Maßnahme für Industrieparks in Investitionen in Solarenergie, Wasserwirtschaft, Abwassersammlung usw. unterteilt. Im letzten Etappenziel für den Abschluss des Baus aller ausgewählten Projekte sind diese Teilmaßnahmen jedoch nicht berücksichtigt.</p>

**Es gibt nur schwache Nachweise dafür, wie durch die Umsetzung der ARF-Maßnahmen zum ökologischen Wandel beigetragen wird**

**Der Grundsatz "Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen" wird uneinheitlich angewandt**

Prüfungskriterien des Hofes	<b>36</b> Für alle ARF-Maßnahmen, einschließlich der Maßnahmen der Säule "Ökologischer Wandel", gilt, dass erhebliche Beeinträchtigungen der sechs Umweltziele im Sinne von Artikel 17 der Taxonomie-Verordnung <sup>36</sup> vermieden werden müssen.
	<b>37</b> Der Hof untersuchte, wie der Grundsatz "Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen" (' <i>do no significant harm</i> ', DNSH) in seiner Stichprobe von Maßnahmen umgesetzt wurde. Des Weiteren untersuchte er den Klimabeitrag der Maßnahmen.

**37** Der Hof untersuchte, wie der Grundsatz "Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen" ('*do no significant harm*', DNSH) in seiner Stichprobe von Maßnahmen umgesetzt wurde. Des Weiteren untersuchte er den Klimabeitrag der Maßnahmen.

<sup>36</sup> Artikel 5 Absatz 2 der ARF-Verordnung.

**38** Mit dem DNSH-Grundsatz soll sichergestellt werden, dass alle aus der ARF finanzierten Maßnahmen ökologisch nachhaltig sind. Gemäß der [ARF-Verordnung](#) muss die Kommission eine detaillierte Bewertung der ARP vornehmen, um die Einhaltung des DNSH-Grundsatzes sicherzustellen<sup>37</sup> (siehe [Abbildung 11](#)). Zum ersten Mal war die Erfüllung dieses Grundsatzes eine Voraussetzung für den Erhalt von Finanzmitteln. Jede Maßnahme musste im Rahmen der DNSH-Bewertung überprüft werden. In hinreichend begründeten Fällen konnte diese Bewertung der Maßnahmen für ein oder mehrere Umweltziele in vereinfachter Form erfolgen.

**39** Gemäß den Leitlinien der Kommission reicht eine vereinfachte Bewertung, wenn "eine Maßnahme im Hinblick auf die Unterstützung eines der sechs Umweltziele mit einem Koeffizienten von 100 % gewichtet" wird, da sie dann "als mit dem DNSH-Grundsatz für dieses Ziel vereinbar" gilt<sup>38</sup>. Eine vereinfachte Bewertung ist gemäß den technischen Leitlinien für ein bestimmtes Ziel auch dann möglich, wenn eine Maßnahme sich gar nicht oder voraussichtlich nur geringfügig auf dieses Ziel auswirkt. In den [technischen Leitlinien zum DNSH](#) wurde allerdings als "unwahrscheinlich" eingeschätzt, dass sich dieser vereinfachte Ansatz auf Bereiche wie Energie, Verkehr, Abfallbewirtschaftung und Industrie anwenden lässt, bei denen ein höheres Risiko besteht, dass eines oder mehrere Umweltziele beeinträchtigt werden.

#### Abbildung 11 – Die sechs vom DNSH-Grundsatz abgedeckten Umweltziele in der ARF



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf Grundlage der [Taxonomie-Verordnung](#).

<sup>37</sup> Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe d der [ARF-Verordnung](#).

<sup>38</sup> Technische Leitlinien für die Anwendung von DNSH im Rahmen der ARF-Verordnung.

**40** Der Kommission zufolge tragen die Mitgliedstaaten die volle Verantwortung für die ordnungsgemäße Umsetzung des DNSH-Grundsatzes<sup>39</sup>. Allerdings muss die Kommission im Rahmen der Bewertung der ARP überprüfen, ob der DNSH-Grundsatz eingehalten wurde. In der Durchführungsphase überprüft sie die Erfüllung der im Ratsbeschluss zur Genehmigung der ARP beschriebenen Schutzvorkehrungen für die Einhaltung des DNSH-Grundsatzes, sofern in den Etappenzielen und Zielwerten entsprechende Vorkehrungen vorgesehen sind. Eine angemessene DNSH-Bewertung ist wichtig, da eine Maßnahme, wenn sie gegen den DNSH-Grundsatz verstößt, nicht länger förderfähig ist<sup>40</sup>. Der Hof hatte bereits festgestellt, dass die Kommission die ARF-Maßnahmen und die Einhaltung des DNSH-Grundsatzes im Rahmen dieser Maßnahmen im Allgemeinen angemessen bewertete und erforderlichenfalls den Ausschluss oder Änderungen von Maßnahmen verlangte<sup>41</sup>. Jedoch quantifizierte sie nicht die Art und den Umfang der Auswirkungen potenziell schädlicher Maßnahmen.

**41** Die Analyse des Hofes zur DNSH-Bewertung für die 24 in der Stichprobe erfassten Maßnahmen ergab, dass die vier ausgewählten Mitgliedstaaten die DNSH-Leitlinien unterschiedlich anwandten. So führte Kroatien beispielsweise eine umfassende DNSH-Bewertung aller sechs in die Stichprobe einbezogenen Maßnahmen durch, während Griechenland stets eine vereinfachte Bewertung vornahm, selbst bei Maßnahmen, bei denen ein höheres Risiko besteht, dass sie sich auf eines oder mehrere der DNSH-Ziele auswirken (siehe Ziffer 40), was von der Kommission akzeptiert wurde. Im Rahmen der Prüfungsarbeit des Hofes hat sich bestätigt, dass die nationalen Behörden die Umsetzung der DNSH-Bestimmungen vor allem aufgrund ihrer Komplexität und Neuartigkeit als schwierig erachteten.

---

<sup>39</sup> Leitlinien für die Anwendung des DNSH-Grundsatzes während der Durchführung der ARF.

<sup>40</sup> Ebd.

<sup>41</sup> Sonderbericht 21/2022, Ziffern 58 und 60.

**42** Unter bestimmten Bedingungen<sup>42</sup> werden einige der REPowerEU-Maßnahmen in der geänderten [ARF-Verordnung](#) von der Einhaltung des DNSH-Grundsatzes ausgenommen, z. B. wenn sie zur Gewährleistung der unmittelbaren Energieversorgungssicherheit erforderlich sind. Wie der Hof in seiner [Stellungnahme über REPowerEU](#) feststellte, birgt eine solche Ausnahme Risiken für die Wirksamkeit der ARF im Hinblick auf die Förderung des ökologischen Wandels, da zwischen dem Ziel einer sicheren Energieversorgung einerseits und Umwelt- und Klimabelangen andererseits abgewogen wird.

**43** Zusätzlich zur Überprüfung des DNSH-Grundsatzes werden große Gebäude oder Entwicklungsprojekte in der EU gemäß der [Richtlinie 2011/92/EU](#) einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterzogen. [Abbildung 12](#) zeigt unterschiedliche Ansätze, die in Bezug auf diese Umweltanforderungen verfolgt werden. Im Rahmen der bisherigen Prüfungsarbeit des Hofes zur Bewertung der ARP durch die Kommission wurde bereits Ähnliches festgestellt<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Artikel 21c Absatz 6 der [ARF-Verordnung](#) in der durch die [Verordnung \(EU\) 2023/435 über die REPowerEU-Kapitel](#) geänderten Fassung.

<sup>43</sup> [Sonderbericht 21/2022](#), Ziffern 60–61.

## Abbildung 12 – Bewertung der Umweltanforderungen in Portugal



**Beispiel für ein empfehlenswertes Verfahren:**

Bei einer Maßnahme, die den Bau eines Staudamms umfasste, wurde im Rahmen der Etappenziele auf die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) Bezug genommen. Der Hof ist der Auffassung, dass bei Nennung der UVP und ihrer Anforderungen die nationalen Behörden und die Kommission mit größerer Wahrscheinlichkeit die Einhaltung der Auflagen im Rahmen der Bewertung der einschlägigen Etappenziele oder Zielwerte überprüfen, bevor eine Zahlung geleistet wird.

**Beispiel für einen problematischeren Ansatz:**

Bei einer größeren Investition im Bereich öffentliche Verkehrsmittel wurde bei der DNSH-Bewertung nicht bedacht, dass die Maßnahme möglicherweise negative Auswirkungen auf das Klima haben könnte, da sie mit einem Koeffizienten von 100 % ausgewiesen war. Es ist jedoch unvermeidlich, dass während der Bauphase des Projekts erhebliche Treibhausgase ausgestoßen werden; da keine umfassende DNSH-Bewertung durchgeführt wurde, konnten die nationalen Behörden nicht überprüfen, wie diese THG durch Einsparungen ausgeglichen werden können, sobald das Projekt in Betrieb ist.



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Informationen der portugiesischen Behörden.

### Nicht alle klimarelevanten Maßnahmen sind so ökologisch wie geplant

<b>Prüfungskriterien des Hofes</b>	<p><b>44</b> Als klimarelevant ausgewiesene Maßnahmen sollten wirksam zum ökologischen Wandel beitragen und einen positiven Beitrag zu den klimapolitischen Anstrengungen sowie zur Erreichung der EU-Klimaziele leisten<sup>44</sup>.</p>
------------------------------------	--

**45** Der Hof untersuchte den Stand der Umsetzung der klimabezogenen Maßnahmen zum Zeitpunkt der Prüfung. Er untersuchte, ob es möglicherweise Abweichungen im Vergleich zur ursprünglichen Gestaltung der Maßnahmen in den ARP gab.

<sup>44</sup> Artikel 4 und Artikel 19 Absatz 3 Buchstabe e, Anhang V, Nummer 2.5 der ARF-Verordnung.

**46** Bei seiner Analyse der ausgewählten Maßnahmen, die als klimarelevant angegeben worden waren, untersuchte der Hof, ob die Maßnahmen so ökologisch waren wie geplant. In den in *Kasten 5* beschriebenen Beispielen sind Abweichungen festzustellen, die darauf zurückzuführen sind, dass die Maßnahmen nicht so ökologisch sind wie beschrieben. Solche Diskrepanzen wurden hinsichtlich der Umsetzung in allen Mitgliedstaaten in der Stichprobe des Hofes festgestellt.

## Kasten 5



### Beispiele für klimarelevante Maßnahmen, die nicht so ökologisch sind wie dargestellt



#### Keine Überprüfung der Umweltverträglichkeit

In **Griechenland** soll im Rahmen einer Maßnahme ein neues Pumpspeicherkraftwerk errichtet werden. Diese Art der Energiespeicherung weist im Vergleich zu Batterien und Wasserstoffspeichersystemen eine höhere Leistungsspanne und eine längere Lebensdauer auf, ist jedoch weniger ökologisch nachhaltig, da sie zum Verlust an biologischer Vielfalt im Lebensraum Wasser beiträgt<sup>45</sup>. Der Hof gelangte zu dem Schluss, dass die potenzielle Schädigung der Biodiversität bei dieser Maßnahme nicht bewertet wurde (siehe Ziffer 41), und stellte keine Abhilfemaßnahmen fest.



#### Unzutreffender Klimabeitrag

In **Kroatien** wurde eine Forschungs- und Entwicklungsmaßnahme dem Bereich "umweltfreundlicher Nahverkehr" (Koeffizient: 100 %) zugeordnet. Bei diesem Projekt lag der Schwerpunkt auf Wettbewerbsfähigkeit und Digitalisierung. Nach Auffassung des Hofes wäre der Interventionsbereich "Digitalisierung des Verkehrs, deren Ziel teilweise die Verringerung von Treibhausgasemissionen ist: Straße" mit einem Koeffizienten von 40 % angemessener gewesen. Der Hof stellte fest, dass das Projekt positive Nebeneffekte auf das Klima haben kann, da Elektrofahrzeuge zum Einsatz kommen werden; dies reicht jedoch nicht aus, um einen Klimakoeffizienten von 100 % zu rechtfertigen.

In **Portugal** wurden Architekturprojekte und Renovierungsarbeiten für Katastrophenschutzzentren in ländlichen Gebieten durch eine Maßnahme zur Klimaanpassung mit Bezug zu Wäldern (Koeffizient: 100 %) finanziert. Nach Auffassung des Hofes sind diese Ausgaben für die Anpassung an den Klimawandel nur von mäßiger Relevanz, sodass ein Koeffizient von 100 % nicht gerechtfertigt erscheint.

**47** Der Hof verglich außerdem die Beträge, die den ausgewählten Maßnahmen zugewiesen worden waren, mit den entsprechenden zu erzielenden Ergebnissen. In zwei Fällen stellte er fest, dass angesichts des Umsetzungsstands zum Zeitpunkt der Prüfbesuche im zweiten Halbjahr 2023 der Zielwert auch mit einem Bruchteil der veranschlagten Kosten hätte erreicht werden können, da die Zielwerte sehr niedrig angesetzt worden waren (siehe [Kasten 6](#)).

<sup>45</sup> EPRS, *What if increased energy storage could help fix climate change?*, 2023.

## Kasten 6



### Beispiele für Maßnahmen, bei denen der Zielwert auch mit einem niedrigeren Budget hätte erreicht werden können

In der **Slowakei** sollen laut dem überarbeiteten ARP mit einer Maßnahme 83 MW Energieerzeugungskapazität aus erneuerbaren Quellen modernisiert werden. In den Jahren 2022 und 2023 veröffentlichten die Behörden drei Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen für die Modernisierung von Wasserkraftwerken, Biogas- oder Biomethananlagen. Im Rahmen seiner Prüfungsarbeit stellte der Hof fest, dass acht genehmigte Anträge im Rahmen der Aufforderung für Wasserkraftwerke allein 78 MW an modernisierter Kapazität erreichen konnten, was 94 % des Zielwerts entspricht. Der Hof hat daher Zweifel an der mit diesem Zielwert verbundenen Ambition. Die von der Slowakei für diese Projekte genehmigten Fördermittel entsprechen 30 % der geschätzten Kosten der Maßnahme. Mit den verbleibenden 70 % der Förderung könnten daher lediglich 6 % des Zielwerts erreicht werden, was zeigt, dass die Maßnahme zu einem Bruchteil der Kosten hätte umgesetzt werden können, da der Zielwert sehr niedrig angesetzt war.

In **Portugal** sollten mit einer Maßnahme zur Renovierung privater Gebäude durch Verbesserung der Energieeffizienz ursprünglich 1 Million m<sup>2</sup> Fläche renoviert werden. Der Hof stellte fest, dass mit den geförderten Projekten dieser Zielwert mit lediglich 41 % der geschätzten Kosten (123 Millionen Euro von 300 Millionen Euro) um das Zehnfache überschritten wurde (10 Millionen m<sup>2</sup>). Im REPowerEU-Kapitel von Portugal wurde diese Maßnahme um weitere 120 Millionen Euro aufgestockt und das Ziel auf 7,6 Millionen m<sup>2</sup> renovierte Fläche angehoben. Da bei den Projekten der Zielwert bereits erreicht worden war, ist der Hof der Auffassung, dass der für diese Maßnahme festgelegte Zielwert im Vergleich zu den zugewiesenen Beträgen zu niedrig angesetzt war.

**Im Rahmen der ARF ist die Berichterstattung über die klimabezogenen Ausgaben und den ökologischen Wandel nicht mit den tatsächlichen Kosten und Ergebnissen verknüpft**

**Die Bewertung der Leistung der ARF-Maßnahmen der Säule "Ökologischer Wandel" ist lückenhaft**

#### Prüfungskriterien des Hofes

**48** Die Kommission sollte im Rahmen der ARF die Leistung im Bereich des ökologischen Wandels überwachen und bewerten<sup>46</sup>.

**49** Der Hof untersuchte, wie im Rahmen der ARF die Leistung der Maßnahmen der Säule "Ökologischer Wandel" überwacht wird. Er bewertete, ob mit den gemeinsamen Indikatoren ausreichende Informationen über die von ihm geprüften Maßnahmen und den Beitrag der Maßnahmen der Säule "Ökologischer Wandel" zu den EU-Klimazielen bereitgestellt werden.

**50** Gemäß den für die ARF geltenden Rechtsvorschriften besteht keine Verpflichtung zu bewerten, inwiefern die ARF-Maßnahmen der Säule "Ökologischer Wandel" zu den EU-Klimazielen beitragen. In ihren Leitlinien forderte die Kommission die Mitgliedstaaten jedoch auf, in ihren ARP anzugeben, in welchem Umfang die Reformen und Investitionen schätzungsweise zur Verringerung der THG-Emissionen beitragen und sich auf den Anteil erneuerbarer Energien oder die Energieeffizienz auswirken werden. Die Mitgliedstaaten wurden des Weiteren dazu angehalten anzugeben, in welchem Umfang die ARP schätzungsweise zur Erreichung der Klimaziele für 2030 beitragen werden<sup>47</sup>. Der Hof stellte fest, dass keiner der von ihm ausgewählten Mitgliedstaaten der Aufforderung nachgekommen war. Sie hatten den Beitrag zu den Klima- und Energiezielen weder auf Maßnahmenebene noch auf Ebene der ARP bewertet.

**51** In den für die ARF geltenden Rechtsvorschriften werden jedoch vier Indikatoren definiert, mit denen überwacht werden soll, ob die ARF zum ökologischen Wandel beiträgt (siehe Ziffer 24). Im Rahmen seiner Prüfung befasste sich der Hof mit den gemeinsamen Indikatoren für die Maßnahmen der Säule "Ökologischer Wandel". Er stellte fest, dass diese Indikatoren keine ausreichenden Informationen für eine Leistungsbewertung lieferten. In seiner Stichprobe von 24 Maßnahmen erwiesen sich 14 Maßnahmen als problematisch:

- Bei einer Maßnahme bezogen sich die gemeldeten Ergebnisse nicht ausschließlich auf im Rahmen der ARF ergriffene Maßnahmen (siehe *Kasten 7* – Beispiel aus Portugal).

---

<sup>46</sup> Erwägungsgrund 63 und Artikel 29 der ARF-Verordnung.

<sup>47</sup> SWD(2021) 12 Part 1/2, *Guidance to Member States – Recovery and Resilience Plans*, S. 4.

- Sechs Maßnahmen werden von keinem der gemeinsamen Indikatoren für den ökologischen Wandel abgedeckt; hier wird daher dem ökologischen Wandel aus Sicht des Hofes nicht hinreichend Rechnung getragen (siehe Ziffer 24).
- Bei sieben Maßnahmen geben die gemeinsamen Indikatoren nicht hinreichend Aufschluss über die im Hinblick auf die Zielsetzungen der Maßnahme erreichten Fortschritte (siehe **Kasten 7** – Beispiele aus Kroatien und der Slowakei).

### Kasten 7



#### Beispiele für Maßnahmen, deren Klimaleistung durch die Indikatoren nicht hinreichend erfasst wird

In **Portugal** ist eine Maßnahme, die Tätigkeiten zur Sensibilisierung für und Prävention von Waldbränden umfasst, mit dem gemeinsamen Indikator "Bevölkerung, die von der Maßnahme profitiert" verknüpft (siehe gemeinsamer Indikator 4 – [Abbildung 9](#)). Als Ergebnis wird erwartet, dass 30 % der gesamten portugiesischen Bevölkerung von der Anpassungsmaßnahme im Bereich Waldbrände profitieren. Der Hof ist der Auffassung, dass sich anhand dieses Indikators keine eindeutige Aussage über die Klimawirkung dieser Maßnahme treffen lässt, da er über die Reichweite der Maßnahme hinausgeht.

In **Kroatien** ist eine Maßnahme zur Dekarbonisierung des Energiesektors, bei der es hauptsächlich um den Ersatz alter Übertragungsleitungen geht, mit einem Indikator für zusätzlich installierte Kapazität aus erneuerbaren Quellen verknüpft (siehe gemeinsamer Indikator 2 – [Abbildung 9](#)). Die Maßnahme ermöglicht zwar die Schaffung zusätzlicher Kapazitäten, wird diese aber nicht zwangsläufig erreichen. Der Indikator ist für diese Maßnahme nicht relevant. Ihre Klimaleistung wird somit nicht verfolgt.

In der **Slowakei** wird eine Maßnahme für den Bau und Wiederaufbau von Krankenhäusern durch den Indikator für Einsparungen beim jährlichen Primärenergieverbrauch abgedeckt (siehe gemeinsamer Indikator 1 – [Abbildung 9](#)). Der Hof ist jedoch der Auffassung, dass durch neue Gebäude keine Energieeinsparungen erzielt werden können (siehe [Abbildung 8](#)). Der einzige weitere Indikator für diese Maßnahme ergibt sich aus ihrem Zielwert, der sich auf die Zahl der Betten bezieht. Dies ist nicht ausreichend, um die Leistung und Auswirkungen der Maßnahme im Hinblick auf ihren Klimabeitrag zu bewerten.

**52** Mit den gemeinsamen Indikatoren für den ökologischen Wandel können die Auswirkungen einzelner Maßnahmen auf den Klima- und Umweltschutz letztlich nicht verfolgt werden, und eine diesbezügliche Leistungsbewertung ist somit nicht möglich (siehe Ziffer 24). Reduktionen von THG-Emissionen werden nur erfasst, wenn sie in den Plänen als spezifischer Zielwert definiert werden, da sie von den gemeinsamen Indikatoren nicht abgedeckt werden (siehe Ziffer 35). Ebenso wird mit dem gemeinsamen Indikator "zusätzliche Kapazitäten für erneuerbare Energien" keine Aussage über die Ersetzung fossiler Brennstoffe durch erneuerbare Energien für die Energieerzeugung getroffen. Es ist jedoch nicht nur wichtig, den relativen Anteil der aus fossilen Brennstoffen erzeugten Energie am Energiemix zu verringern, sondern auch, den Verbrauch von Energie aus fossilen Brennstoffen in absoluten Zahlen zu senken<sup>48</sup>. Der Hof kommt zu dem Schluss, dass anhand der gemeinsamen Indikatoren aufgrund der ihnen innewohnenden Beschränkungen nicht bewertet werden kann, in welchem Umfang die klimabezogenen ARF-Maßnahmen zu den klimapolitischen Anstrengungen beitragen.

**53** Im Dezember 2023 legte die Kommission in einem Bericht eine Schätzung der THG-Reduktionen vor, die durch einen Teil der ARF-Maßnahmen erzielt werden könnten<sup>49</sup>. In dem Bericht wird der Schluss gezogen, dass durch die bis August 2023 erreichten Etappenziele und Zielwerte (153 von 1 729) 0,5 % dieser geschätzten Reduktion der THG-Emissionen erzielt wurden. In dem Bericht erklärt die Kommission diesen geringen Anteil mit dem frühen Durchführungsstadium der ARF sowie der Nichteinbeziehung der Etappenziele und Zielwerte, deren Auswirkungen auf die Verringerung der THG-Emissionen nicht ermittelt werden konnten.

---

<sup>48</sup> SEI, Climate Analytics, E3G, IISD und UNEP, [The Production Gap: Phasing down or phasing up?](#), 2023.

<sup>49</sup> Europäische Kommission, [NGEU Report on the impact of green bonds](#), 2023, S. 17.

## Es wird nicht über die tatsächlichen Klimaausgaben berichtet

### Prüfungskriterien des Hofes

**54** Die Berichterstattung über den Klimabeitrag der ARF sollte zuverlässig sein und auf soliden Annahmen beruhen. Damit die gemeldeten Informationen für die Interessenträger von Relevanz sind, sollten sie ein genaues Bild der tatsächlichen Ausgaben für den Schutz des Klimas und des tatsächlichen Beitrags zu den EU-Klimazielen vermitteln<sup>50</sup>.

**55** Der Hof untersuchte, wie die Kommission über den Klimabeitrag der ARF zum 37%-Ziel und über die im Rahmen der nationalen ARP erfolgten Mittelzuweisungen Bericht erstattet (siehe Ziffer 06).

**56** Die Anforderung, 37 % der nationalen Mittelzuweisungen für Klimamaßnahmen aufzuwenden, wurde vorab in der Gestaltungs- und Genehmigungsphase der ARP überprüft (siehe Ziffer 09). In ihrer Jährlichen Management- und Leistungsbilanz für den EU-Haushalt 2022 berichtete die Kommission, dass mit der ARF ein Klimabeitrag von 203 Milliarden Euro bzw. 40 % erzielt worden war<sup>51</sup>. Diese Angabe beruhte auf den von den Mitgliedstaaten in ihren ursprünglichen ARP veranschlagten Kosten und nicht auf den tatsächlichen Ausgaben. Im Februar 2024 stieg der geplante Klimabeitrag infolge der Überarbeitung der ARP weiter an und beläuft sich nach Angaben der Kommission auf 275 Milliarden Euro bzw. 42,5 % (siehe *Abbildung 5*).

<sup>50</sup> Auf der Grundlage von [Recommended practice guideline 3 – Reporting Service Performance Information](#) des International Public Sector Accounting Standards Board.

<sup>51</sup> Europäische Kommission, [Jährliche Management- und Leistungsbilanz 2022](#), Band II, S. 9.

**57** Die Kommission überwacht den tatsächlichen Anteil bzw. die tatsächlichen Beträge des Klimabeitrags der ARP nicht, denn sie ist gemäß der [ARF-Verordnung](#) nicht verpflichtet, über die tatsächlichen klimabezogenen Ausgaben, die zum 37%-Ziel beitragen, Bericht zu erstatten, sondern über die geschätzten Kosten (siehe Ziffer [56](#)). Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, im Rahmen ihrer ARF-Finanzierungs- oder Darlehensvereinbarungen mit der Kommission die kumulierten ausgezahlten Ausgaben, die zu den Klimazielen beitragen, anzugeben<sup>[52](#)</sup>. Den Vereinbarungen zufolge sind diese Informationen für die Zahlungen aus der ARF jedoch nicht relevant. Aus Sicht des Hofes könnte die Kommission die Informationen jedoch dazu nutzen, zu überprüfen, wie hoch die klimabezogenen Ausgaben tatsächlich ausfallen. Bisher findet eine solche Verfolgung jedoch nicht statt.

**58** Die tatsächlichen Kosten der einzelnen ARF-Maßnahmen können unabhängig von ihrem Klimabeitrag erheblich von den zum Zeitpunkt der Genehmigung der ARP veranschlagten Kosten abweichen, die zur Ermittlung ihres Anteils am Klimabeitrag herangezogen worden waren. Wie von der Kommission bestätigt, sollten Zahlungen auch dann geleistet werden, wenn die tatsächlichen Kosten der zugrunde liegenden Maßnahme niedriger (oder höher) ausfallen als ursprünglich veranschlagt (siehe Ziffer [47](#) und [Kasten 6](#)), sofern die Etappenziele und Zielwerte erfüllt sind. Auch bei Abweichungen wird nach wie vor der gesamte ursprünglich für diese Maßnahme veranschlagte Betrag der Kosten dem Klimaziel der ARP zugerechnet. Daher besteht nach Auffassung des Hofes das Risiko, dass die gemeldeten Informationen nicht darüber Aufschluss geben, welcher Beitrag im Rahmen eines ARP tatsächlich für klimapolitische Anstrengungen ausgegeben wurde, was sich auf die Rechenschaft auswirkt, die in Bezug auf das 37%-Ziel abgegeben werden kann.

---

<sup>[52](#)</sup> Artikel 7 der zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten geschlossenen Finanzierungsvereinbarung.

**59** Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass aufgrund der verspäteten Umsetzung klimabezogener Projekte und der langsamen Ausschöpfung der Mittel der volle Klimabeitrag von 275 Milliarden Euro nicht erreicht wird (siehe Ziffer **56**). Die Projekte verzögern sich beispielsweise aufgrund von Verspätungen bei der öffentlichen Auftragsvergabe oder der Erlangung von Betriebsgenehmigungen. Im Rahmen seiner Prüfungsaufgabe stellte der Hof außerdem fest, dass die nationalen Behörden die Zeit, die für die Umsetzung der Maßnahmen benötigt wird, unterschätzten. Bei anderen Maßnahmen ist die Nachfrage geringer als erwartet, was sich auf die Mittelausschöpfung auswirkt (siehe **Kasten 8**). Der tatsächliche Klimabeitrag der ARP wird geringer ausfallen als ursprünglich berechnet, wenn die betreffenden Maßnahmen innerhalb der für die ARF vorgegebenen Fristen nicht abgeschlossen oder nur teilweise abgeschlossen werden.

## Kasten 8



### Beispiele für Maßnahmen, bei denen Herausforderungen bestehen, die sich auf die Klimaberichterstattung auswirken könnten



#### Kein Interesse an der Maßnahme seitens der Bieter

In der **Slowakei** ist die Auftragsvergabe für den Bau eines neuen Krankenhauses, das bis Mitte 2026 fertiggestellt werden sollte, noch nicht abgeschlossen. Bei der ursprünglichen Ausschreibung meldeten sich laut Angaben der slowakischen Behörden aufgrund der knappen Fristen für die Auftragnehmer keinerlei Bieter. Dem slowakischen ARP zufolge handelt es sich hierbei um eine der wichtigsten Investitionen zur Förderung des ökologischen Wandels.



#### Verzögerungen bei der Umsetzung

Projekte zur Wasserstofferzeugung müssen ein langwieriges Verfahren durchlaufen, um eine Betriebsgenehmigung zu erhalten. Verzögerungen bei der Einholung der Genehmigungen und Unterbrechungen in der Lieferkette verlangsamen die Umsetzung ebenfalls. In **Portugal** hatte zum Zeitpunkt des Prüfbesuchs (Juli 2023) nur eines der 23 genehmigten Projekte eine Vorauszahlung für die Aufnahme der Arbeiten erhalten.



#### Das Interesse an der Maßnahme ist gering

In **Griechenland** waren bei einer Maßnahme für Elektromobilität zur Finanzierung von Ladestationen bis Januar 2024 nur 171 Anträge eingegangen. Dies entspricht 2,7 % des endgültigen Zielwerts, was das geringe Interesse an einer Teilnahme an der Maßnahme seitens der Endempfänger verdeutlicht. Es werden ferner nur 6 % der geplanten Anzahl an Taxis durch Elektrofahrzeuge ersetzt. Um der geringen Resonanz entgegenzuwirken, erhöhten die nationalen Behörden die Unterstützung für die Ersetzung der alten Taxis und verlängerten die Antragsfrist für die Begünstigten.

### Bei der Berichterstattung über den ökologischen Wandel wird kein Bogen zu den Ausgaben geschlagen

#### Prüfungskriterien des Hofes

**60** Die Berichterstattung über den ökologischen Wandel sollte zuverlässig sein und auf soliden Annahmen beruhen. Bei veröffentlichten Informationen sollte klar angegeben werden, welche Methodik bei der Erstellung der Informationen zur Anwendung kam<sup>53</sup>.

**61** Der Hof untersuchte die Methodik, die die Kommission zur Berichterstattung über die Fortschritte bei der Säule "Ökologischer Wandel" verwendete. Des Weiteren bewertete der Hof die Zuverlässigkeit der im [ARF-Scoreboard](#) veröffentlichten Informationen zum ökologischen Wandel.

**62** Die Kommission wendet zur Berichterstattung über den ökologischen Wandel eine andere Methodik an als zur Berechnung des Klimabeitrags von 37 %. Beim ökologischen Wandel werden die primäre und die sekundäre Säule, die jeder Maßnahme zugewiesen werden, gleich gewichtet. Bei der Methode wird also nicht danach unterschieden, ob der geschätzte Beitrag zum Klima- und Umweltziel erheblich (100 %) oder moderat (40 %) ausfällt. Wird eine Maßnahme sowohl für die primäre als auch für die sekundäre Säule dem ökologischen Wandel zugewiesen, so werden die Etappenziele und Zielwerte doppelt dem ökologischen Wandel zugerechnet. Laut Schätzungen der Kommission war dies bei rund 1,8 % der in den 27 ursprünglichen ARP enthaltenen Teilmaßnahmen der Fall.

**63** Die beiden Methoden unterscheiden sich auch dadurch, dass der Beitrag zum 37%-Ziel lediglich vorab berechnet wird (siehe Ziffer [56](#)). Beim ökologischen Wandel hingegen sollen die Fortschritte verfolgt werden; gemäß den ARF-Rechtsvorschriften ist über die Ausgaben pro Säule Bericht zu erstatten<sup>54</sup> (siehe [Abbildung 3](#)). Laut Kommission gilt diese Bestimmung als erfüllt, wenn über die erfolgten Auszahlungen an die Mitgliedstaaten nach zufriedenstellender Erreichung der Etappenziele und Zielwerte Bericht erstattet wird (siehe Ziffer [03](#)). Aus Sicht des Hofs ist in der [ARF-Verordnung](#) nicht klar festgelegt, ob sich die Berichterstattung auf die tatsächlichen oder die geschätzten Ausgaben beziehen soll; die Kommission macht lediglich Angaben zu geschätzten Ausgaben<sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> Auf der Grundlage von [Recommended practice guideline 3 – Reporting Service Performance Information](#) des International Public Sector Accounting Standards Board.

<sup>54</sup> Artikel 29 Absatz 3 der [ARF-Verordnung](#).

<sup>55</sup> Sonderbericht 26/2023, Ziffer VII.

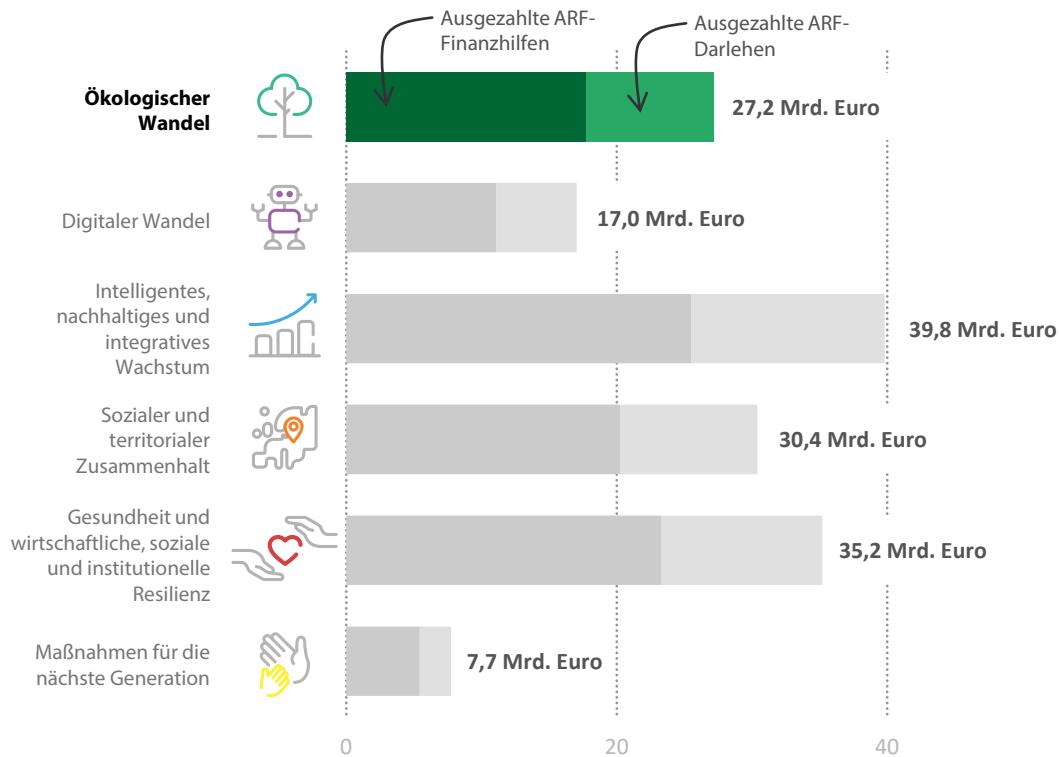
**64** Zur Berichterstattung über den Fortschritt bei den Auszahlungen pro Säule berechnet die Kommission den Einheitswert eines Etappenziels oder Zielwerts. Der Einheitswert entspricht der Gesamtmittelzuweisung der ARF für einen Mitgliedstaat dividiert durch die Gesamtzahl seiner Etappenziele und Zielwerte<sup>56</sup>. Die Etappenziele und Zielwerte werden nicht direkt den Säulen zugeordnet. Um zu ermitteln, welche Etappenziele und Zielwerte für den ökologischen Wandel relevant sind, überprüft die Kommission die primäre und die sekundäre Säule der zugrunde liegenden Maßnahmen (siehe Ziffer 05). Etappenziele und Zielwerte werden als Beitrag zur Säule "Ökologischer Wandel" gewertet, wenn mindestens eine ihrer Teilmaßnahmen mit dem ökologischen Wandel verbunden ist.

**65** Das ARF-Scoreboard (siehe Ziffer 05) enthält Angaben zu den von der Kommission vorgenommenen Auszahlungen pro Säule sowie zu den erreichten Etappenzielen und Zielwerten. Bis Februar 2024 hatten die Mitgliedstaaten Finanzhilfen in Höhe von 103 Milliarden Euro und Darlehen in Höhe von 54 Milliarden Euro erhalten (in Ergänzung zu den 13 % Vorfinanzierung in Höhe von rund 68 Milliarden Euro). Die im Zusammenhang mit der Säule "Ökologischer Wandel" erfolgten Auszahlungen entsprechen 17 % (27,2 Milliarden Euro) aller bisherigen Auszahlungen (siehe **Abbildung 13**). Angesichts der Tatsache, dass 42,5 % der ARF-Mittel allein für klimarelevante Maßnahme ausgegeben werden sollen (siehe Ziffer 09) und dass im Rahmen des ökologischen Wandels 34 zusätzliche Umweltmaßnahmen hinzukommen sollen, die durch die Verfolgung klimabezogener Ausgaben nicht erfasst werden, ist dieser Betrag noch recht niedrig.

---

<sup>56</sup> Sonderbericht 26/2023, Ziffer 78.

**Abbildung 13 – Auszahlungen pro Säule gemäß ARF-Scoreboard (in Milliarden Euro)**



Quelle: ARF-Scoreboard, Stand der Daten: Februar 2024.

**66** Bei dem verwendeten Berichterstattungsansatz können die gemeldeten Beträge, die zur Förderung des ökologischen Wandels ausgezahlt wurden, entweder zu hoch oder zu niedrig angesetzt sein, da der Einheitswert der Etappenziele und Zielwerte weder Aufschluss über die tatsächlichen noch über die geschätzten Kosten der Maßnahmen gibt. So hat beispielsweise eine Maßnahme zur Energieeffizienz von Gebäuden in Portugal Zielwerte, die sich auf die renovierte Fläche beziehen. Bei Zugrundelegung des Einheitswerts macht es für die Zurechnung zum ökologischen Wandel keinen Unterschied, ob 45 000 m<sup>2</sup> oder 315 000 m<sup>2</sup> renoviert werden.

**67** In seinem Bericht über den Leistungsüberwachungsrahmen der ARF stellte der Hof fest, dass in Ermangelung von Daten zu den tatsächlichen Ausgaben die Effizienz der Ressourcennutzung und die Leistung der ARF hinsichtlich ihrer Säulen nur in begrenztem Umfang bewertet werden können. Daher empfahl der Hof der Kommission<sup>57</sup>, über die tatsächlichen Ausgaben zu berichten, was die Kommission ablehnte.

**68** Auch die Tatsache, dass die meisten frühen Etappenziele und Zielwerte die allerersten Umsetzungsschritte (wie die Genehmigung einer Aufforderung zur Einreichung von Projekten) betreffen, wirkt sich auf die Berichterstattung aus. Das bedeutet, dass frühzeitige Zahlungen an Mitgliedstaaten nicht zwangsläufig mit tatsächlichen Projekten verknüpft sind, wenn die Etappenziele und Zielwerte beispielsweise Reformen oder Vorbereitungsschritte zur Einleitung einer Maßnahme betreffen. Bei Projekten, die nicht abgeschlossen sind, oder bei Maßnahmen, bei denen das letzte Etappenziel oder der letzte Zielwert nicht erreicht wird, kann die Kommission bereits ausgezahlte Mittel nicht zurückfordern, da diese Möglichkeit in der **ARF-Verordnung** nicht vorgesehen ist. Da im Scoreboard die an die Mitgliedstaaten ausgezahlten Beträge angegeben werden, würde die Kommission die in solchen Fällen gemeldeten Beträge nicht anpassen.

**69** Insgesamt erweist sich die Berichterstattung über den ökologischen Wandel im **ARF-Scoreboard** als verwirrend. Weder die veranschlagten Beträge noch die tatsächlichen Kosten der Maßnahmen der Säule "Ökologischer Wandel" werden berücksichtigt, da die Berichterstattung auf Einheitswerten basiert (siehe Ziffer 66). Das **ARF-Scoreboard** bietet den Nutzern daher keine vollständigen und zuverlässigen Informationen über die tatsächlichen Beträge, die für den ökologischen Wandel ausgegeben wurden.

---

<sup>57</sup> Sonderbericht 26/2023, Ziffer 87 und Empfehlung 4b.

## Schlussfolgerungen und Empfehlungen

**70** Eines der Ziele der Aufbau- und Resilienzfazilität ist es, zum ökologischen Wandel und zu den Klimazielen der EU beizutragen. Insbesondere müssen die Mitgliedstaaten mindestens 37 % der geplanten Mittel für klimabezogene Maßnahmen vorsehen (siehe Ziffern [01–09](#)).

**71** Ziel der Prüfung des Hofes war es, zu bewerten, ob mit der Gestaltung und Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität und der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne wirksam zum ökologischen Wandel beigetragen wird. Die Aufbau- und Resilienzfazilität bot einen Anreiz, in Klimamaßnahmen und den ökologischen Wandel zu investieren. Der Hof stellte jedoch Schwachstellen bei der Gestaltung der Fazilität fest, die sich bei der Bewertung der Durchführung der Fazilität bestätigten. Er gelangt zu dem Schluss, dass es aufgrund der in [Abbildung 14](#) zusammengefassten und nachstehend näher ausgeführten Schwachstellen fraglich ist, ob die Ziele der Fazilität in Bezug auf den ökologischen Wandel erreicht werden.

**Abbildung 14 – Schwachstellen bei der Gestaltung und Durchführung der Fazilität in Bezug auf den ökologischen Wandel**



Quelle: Europäischer Rechnungshof.

**72** Die Analyse des Hofes zeigt, dass klimabezogene Maßnahmen verfolgt und dem 37%-Ziel zugerechnet werden, sie sind jedoch enger gefasst als der ökologische Wandel, der zusätzlich zu den Klimazielen auch Biodiversität und Umweltziele umfasst. Die Methodik zur Verfolgung klimabezogener Maßnahmen beruht auf drei Klimakoeffizienten (0 %, 40 % und 100 %), die, wie in der [ARF-Verordnung](#) vorgesehen, je nach dem erwarteten Beitrag der Maßnahmen zu den Klimazielen zugeteilt werden. Häufig wurde Maßnahmen, die ein breites Spektrum von Tätigkeiten umfassen, die nicht alle klimabezogen sind, sowie den ihnen zugrunde liegenden Kosten ein einziger Klimakoeffizient zugewiesen. Um bessere Schätzungen bezüglich des Klimabeitrags vornehmen zu können, führte die Kommission das Konzept der Teilmaßnahmen ein. In der Praxis wurde der Klimabeitrag der Maßnahmen nicht immer im Detail erfasst, sondern es wurde in erheblichem Umfang auf Näherungswerte zurückgegriffen, was dazu führte, dass der Klimabeitrag potenziell zu hoch angesetzt wurde, insbesondere bei komplexen Maßnahmen mit Elementen, deren Klimabeitrag differenziert betrachtet werden sollte (siehe Ziffern [15–22](#)).

**73** Die Arbeit des Hofes ergab ferner, dass einige der in der [ARF-Verordnung](#) festgelegten Klimakoeffizienten (für Schienenstrecken, Stromnetze und neue Gebäude) keinen Aufschluss über den erwarteten Beitrag zu den EU-Klimazielen geben, da zum Beispiel die in der Bauphase der Investitionen verursachten Treibhausgasemissionen nicht berücksichtigt werden, was zu einem faktisch geringeren Klimabeitrag führen würde. Unter Verwendung von im Vergleich zur Verordnung gemäßigeren Klimakoeffizienten bei diesen drei Kategorien berechnete der Hof, dass der Klimabeitrag der ARF voraussichtlich um 34,5 Milliarden Euro zu hoch angesetzt wurde. Außerdem können mit dem Leistungsrahmen nicht die Auswirkungen aller Maßnahmen der Säule "Ökologischer Wandel" verfolgt werden, und wichtige Aspekte – wie Reduktionen von Treibhausgasemissionen oder der Beitrag zu den Umweltzielen – werden nicht einbezogen (siehe Ziffern [23–24](#)).

## **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**

## **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**

**74** Der Hof stellte fest, dass der begrenzte Zeitrahmen der Fazilität die Aufnahme von Maßnahmen zur Unterstützung des ökologischen Wandels in die nationalen Aufbau- und Resilienzpläne beeinträchtigte und unklar war, in welchem Umfang die nationalen Pläne zu den klimapolitischen Anstrengungen beitragen. Einige Maßnahmen wurden Interventionsbereichen zugewiesen, die nicht der Art der Maßnahme entsprachen, was zu höheren Klimabeiträgen führte. Es gab auch Maßnahmen, die für Klimabelange nicht relevant waren, wie z. B. Teilmaßnahmen für Verwaltungskosten. Der Hof stellte ferner fest, dass einige klimabezogene Investitionen nicht ausreichend mit klimarelevanten oder wirkungsvollen Etappenzielen und Zielwerten verknüpft waren (siehe Ziffern **25–35**).

**75** Des Weiteren stellte der Hof Unstimmigkeiten in Bezug auf die Anwendung des Grundsatzes "Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen" fest: Wenn eine vereinfachte Bewertung vorgenommen wurde, mussten die Mitgliedstaaten den Bedarf an Abhilfemaßnahmen im Zusammenhang mit ihren Investitionen nicht immer detailliert bewerten. Er stieß auf Fälle, in denen Mitgliedstaaten Projekte finanzierten, die nicht der Beschreibung der Maßnahme entsprachen, was sich auf die Wirksamkeit und Höhe des Klimabeitrags auswirkte (siehe Ziffern **36–47**).

## 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**

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

**Zieldatum für die Umsetzung: Dezember 2025**

**76** Der Kommission liegen aufgrund der Einschränkungen des Überwachungsrahmens keine ausreichenden Informationen vor, um die Leistung der Maßnahmen der Säule "Ökologischer Wandel" bewerten zu können. Die Kommission berichtet nur über im Voraus zugewiesene klimabezogene Beiträge. Daher ist im Rahmen der vorgelegten Informationen die Höhe der tatsächlichen Ausgaben nicht berücksichtigt, die verschiedenen Faktoren wie Verzögerungen oder einer langsamen Mittelausschöpfung unterliegen. Diese Faktoren können dazu führen, dass der Klimabeitrag zu hoch oder niedrig angesetzt wird. Die Mitgliedstaaten berichten zwar über die getätigten Klimaausgaben, aber diese Informationen werden von der Kommission im Rahmen ihrer Berichterstattung zum quantitativen 37%-Ziel nicht einbezogen. Daher kann die Kommission für dieses Ziel nicht garantieren, dass der Rechenschaftspflicht vollständig nachgekommen wird (siehe Ziffern **48–59**).

**77** Mit dem Aufbau- und Resilienzscoreboard werden die von der Kommission an die Mitgliedstaaten geleisteten Zahlungen verfolgt. Nach den Grundsätzen der ARF sind diese Zahlungen nicht mit den zugrunde liegenden Kosten einer Maßnahme verknüpft und geben folglich die Höhe der tatsächlich angefallenen klimabezogenen Ausgaben nicht wieder. Ferner geben die erreichten Etappenziele und Zielwerte nicht unbedingt Aufschluss über die mit der jeweiligen Maßnahme verbundene Ambition, zum ökologischen Wandel beizutragen. Daher ist die Berichterstattung über den ökologischen Wandel hinsichtlich der tatsächlich angefallenen Ausgaben unzuverlässig (siehe Ziffern **60–69**).

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

---

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**

Hinweis: Die Kommission hatte die vom Hof in seinem [Sonderbericht 26/2023](#) ausgesprochene Empfehlung nicht akzeptiert, dass sie als Grundlage für eine Bewertung der Effizienz der Mittelverwendung über die tatsächlichen Ausgaben berichten sollte, die im Rahmen der ARF und im Kontext der sechs Säulen finanziert wurden.

Dieser Bericht wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 4. Juli 2024 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*

Tony Murphy  
*Präsident*

# Anhang – Überblick über die vom Hof ausgewählten Maßnahmen

Bereich/ Mitgliedstaat	Griechenland	Kroatien	Portugal	Slowakei
Erneuerbare Energien und Energiesektor	EL-C[1.1]-I[16926] Förderung der Installation von Speichersystemen zur Verbesserung der Durchdringung erneuerbarer Energien	HR-C[C12]-I[R1-I1] Revitalisierung, Bau und Digitalisierung des Energiesystems und Unterstützung der Infrastruktur zur Dekarbonisierung des Energiesektors	PT-C[C14]-I[i01] Erneuerbarer Wasserstoff und andere Gase	SK-C[C1]-I[I2] Modernisierung der bestehenden erneuerbaren Energiequellen (Repowering)
Energieeffizienz	EL-C[1.2]-I[16872] Energetische Sanierung von Wohngebäuden	HR-C[C61]-I[R1-I1] Energetische Sanierung von Gebäuden	PT-C[C13]-I[i01] Energieeffizienz von Wohngebäuden	SK-C[C2]-I[I1] Energieeffizienz von Familienhäusern
Nachhaltige Mobilität	EL-C[1.3]-I[16924] Elektromobilität – Ladepunkte, Elektrobusse, Elektrotaxis	HR-C[C14]-I[R5-I2] Forschung, Entwicklung und Produktion neuer Mobilitätsinstrumente und unterstützende Infrastruktur	PT-C[C15]-I[i01] Ausbau des Metronetzes	SK-C[C3]-I[I1] Entwicklung einer CO <sub>2</sub> -armen Verkehrsinfrastruktur
Dekarbonisierung der Industrie	EL-C[4.7]-I[16980] RRP-Darlehensfazilität	HR-C[C111]-I[R4-I2] Finanzinstrumente für Kleinstunternehmen sowie kleine und mittlere Unternehmen	PT-C[C11]-I[i01] Dekarbonisierung der Industrie	SK-C[C4]-I[I1] Das Funktionieren des Systems zur Verringerung der CO <sub>2</sub> -Emissionen der Industrie

Bereich/ Mitgliedstaat	Griechenland	Kroatien	Portugal	Slowakei
Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen	EL-C[1.4]-I[16849] Nationaler Wiederaufforstungsplan und Pionierinvestitionen in Parnitha	HR-C[C15]-I[R1-I1] Bau und Ausrüstung von Logistik- und Vertriebszentren für Obst und Gemüse	PT-C[C08]-I[i05] Waldprogramm	SK-C[C5]-I[I1] Anpassung der Regionen an den Klimawandel
Sonstige Sektoren	EL-C[4.6]-I[16634] Neue Industrieparks	HR-C[C13]-I[R1-I2] Entwicklungsprogramm für die öffentliche Wasserversorgung	PT-C[C11]-I[i01] Bioökonomie	SK-C[C11]-I[I2] Neues Krankenhausnetz – Bau, Wiederaufbau und Ausrüstung

# Abkürzungen

**ARF:** Aufbau- und Resilienzfazilität

**ARP:** Aufbau- und Resilienzplan

**DNSH:** *Do no significant harm* (Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen)

**MW:** Megawatt

**NGEU:** NextGenerationEU

**THG:** Treibhausgas

# Glossar

**Anpassung an den Klimawandel:** Verringerung der Gefährdung von Ländern und Gemeinschaften durch den Klimawandel, indem ihre Fähigkeiten zur Bewältigung der Auswirkungen des Klimawandels gestärkt werden.

**Aufbau- und Resilienzfazilität:** Finanzhilfemechanismus der EU zur Abfederung der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, zur Ankurbelung des Aufschwungs und zur Bewältigung der Herausforderungen einer grüneren und digitaleren Zukunft.

**Aufbau- und Resilienzplan:** Dokument, in dem die von einem Mitgliedstaat geplanten Reformen und Investitionen im Rahmen der ARF dargelegt werden.

**Aufbau- und Resilienzscoreboard:** Website der Kommission, der die Fortschritte bei der Umsetzung der Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedstaaten entnommen werden können.

**Etappenziel:** qualitativer Maßstab der Fortschritte eines Mitgliedstaats bei der Vollendung einer in seinem Aufbau- und Resilienzplan vorgesehenen Reform oder Investition.

**Gemeinsamer Indikator:** messbare Variable, die Aufschluss über die Fortschritte bei der Umsetzung der Aufbau- und Resilienzpläne im Hinblick auf die gemeinsamen Ziele und die Gesamtleistung der ARF gibt.

**Interventionsbereich:** Kategorie von aus der ARF, dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, dem Kohäsionsfonds oder dem Europäischen Sozialfonds finanzierten Maßnahmen.

**Investition:** Ausgaben für eine Tätigkeit, ein Projekt oder eine sonstige Maßnahme im Anwendungsbereich der ARF-Verordnung, die voraussichtlich positive Ergebnisse für die Gesellschaft, die Wirtschaft oder die Umwelt mit sich bringen werden.

**Klimabeitrag:** veranschlagte ARF-Ausgaben eines Mitgliedstaats für Klimamaßnahmen.

**Klimakoeffizient:** Gewichtung der EU-Ausgaben für Projekte, Maßnahmen oder Aktionen, die Aufschluss darüber gibt, in welchem Umfang Klimaerwägungen berücksichtigt werden.

**Klimamaßnahmen:** Maßnahmen zur Bewältigung des Klimawandels und seiner Folgen.

**Klimaschutz:** Reduktion oder Begrenzung der Treibhausgasemissionen aufgrund ihrer Auswirkungen auf das Klima.

**Leistung:** Umfang, in dem eine Maßnahme, ein Projekt oder Programm, die/das von der EU finanziert wurde, ihre/seine Ziele erreicht hat und ein gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis bietet.

**Mittelausschöpfung:** Umfang, in dem die Mitgliedstaaten von der Kommission Mittel aus der ARF für die zufriedenstellende Erreichung der Etappenziele und Zielwerte erhalten haben.

**NextGenerationEU:** Finanzierungspaket zur Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten bei der Erholung von den wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie.

**Reform:** im Zusammenhang mit der ARF eine Veränderung, die zu einer erheblichen und dauerhaften Verbesserung des Funktionierens eines Markts, einer Politik oder institutioneller oder administrativer Strukturen oder zu erheblichen Fortschritten bei der Verwirklichung politischer Ziele wie Wachstum und Beschäftigung oder Resilienz sowie beim ökologischen und digitalen Wandel führt.

**REPowerEU:** EU-Initiative zur Beendigung der Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen, zur Diversifizierung der Energieversorgung und zur Beschleunigung der Energiewende.

**Säule:** Bezeichnung für die einzelnen sechs Politikbereiche der ARF: i) ökologischer Wandel; ii) digitaler Wandel; iii) wirtschaftlicher Zusammenhalt, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit; iv) sozialer und territorialer Zusammenhalt; v) Gesundheit und wirtschaftliche, soziale und institutionelle Resilienz; vi) Maßnahmen für die nächste Generation.

**Überwachung:** systematische Beobachtung und Überprüfung der Fortschritte bei der Erreichung eines Ziels, zum Teil anhand von Indikatoren.

**Verfolgung klimabezogener Ausgaben:** Überwachung der Fortschritte in Bezug auf das Erreichen der Klima-Ausgabenziele.

**Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen:** Grundsatz, wonach Investitionsmaßnahmen keine größeren nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt haben sollten.

**Zielwert:** quantitative Messung der Fortschritte eines Mitgliedstaats bei der Vollendung einer bestimmten in seinem Aufbau- und Resilienzplan vorgesehenen Reform oder Investition.

## **Antworten der Kommission**

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2024-14>

## **Zeitschiene**

<https://www.eca.europa.eu/de/publications/sr-2024-14>

## Prüfungsteam

Die Sonderberichte des Hofes enthalten die Ergebnisse seiner Prüfungen zu Politikbereichen und Programmen der Europäischen Union oder zu Fragen des Finanzmanagements in spezifischen Haushaltsbereichen. Bei der Auswahl und Gestaltung dieser Prüfungsaufgaben ist der Hof darauf bedacht, maximale Wirkung dadurch zu erzielen, dass er die Risiken für die Wirtschaftlichkeit oder Regelkonformität, die Höhe der betreffenden Einnahmen oder Ausgaben und künftige Entwicklungen sowie das politische und öffentliche Interesse abwägt.

Diese Wirtschaftlichkeitsprüfung wurde von Prüfungskammer I "Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen" unter Vorsitz von Joëlle Elvinger, Mitglied des Hofes, durchgeführt. Die Prüfung stand unter der Leitung von Joëlle Elvinger, Mitglied des Hofes. Frau Elvinger wurde unterstützt von ihrer Kabinettschefin Ildikó Preiss und ihrem Attaché Paolo Pesce, der Leitenden Managerin Ramona Bortnowschi, der Aufgabenleiterin Antonella Stasia und den stellvertretenden Aufgabenleiterinnen Marika Meisenzahl und Asimina Petri. Zum Prüfungsteam gehörten außerdem Monika Dedicova und Zvonimir Novoselić. Laura Mcmillan, Jerónimo Montenegro, Marin Pažanin, Jennifer Schofield, Hana Vendlekova und Aikaterini Vraila leisteten sprachliche Unterstützung.



*Von links nach rechts: Ildikó Preiss, Zvonimir Novoselić, Joëlle Elvinger, Jerónimo Montenegro, Antonella Stasia, Paolo Pesce, Ramona Bortnowschi, Monika Dedicova, Asimina Petri, Marika Meisenzahl, Aikaterini Vraila und Marin Pažanin.*

# URHEBERRECHTSINWEIS

© Europäische Union, 2024

Die Weiterverwendung von Dokumenten des Europäischen Rechnungshofs (Hof) wird durch den [Beschluss Nr. 6-2019 des Europäischen Rechnungshofs](#) über die Politik des offenen Datenzugangs und die Weiterverwendung von Dokumenten geregelt.

Sofern nicht anders angegeben (z. B. in gesonderten Urheberrechtshinweisen), werden die Inhalte des Hofes, an denen die EU die Urheberrechte hat, im Rahmen der Lizenz [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) zur Verfügung gestellt. Eine Weiterverwendung ist somit gestattet, sofern eine ordnungsgemäße Nennung der Quelle erfolgt und auf etwaige Änderungen hingewiesen wird. Wer Inhalte des Hofes weiterverwendet, darf die ursprüngliche Bedeutung oder Botschaft nicht verzerrt darstellen. Der Hof haftet nicht für etwaige Folgen der Weiterverwendung.

Eine zusätzliche Genehmigung muss eingeholt werden, falls ein bestimmter Inhalt identifizierbare Privatpersonen zeigt, z. B. Fotos von Bediensteten des Hofes, oder Werke Dritter enthält.

Wird eine solche Genehmigung eingeholt, so hebt sie die vorstehende allgemeine Genehmigung auf und ersetzt sie; auf etwaige Nutzungsbeschränkungen wird ausdrücklich hingewiesen.

Um Inhalte zu verwenden oder wiederzugeben, an denen die EU keine Urheberrechte hat, kann es erforderlich sein, eine Genehmigung direkt bei den Urheberrechtsinhabern einzuholen.

Abbildungen 2, 3, 8, 9, 10 und 14, Kästen 2, 3, 5, 6, 7 und 8 sowie Tabelle 1 – Bildsymbole: Diese Abbildungen wurden unter Verwendung von Ressourcen von [Flaticon.com](#) gestaltet. © Freepik Company S.L. Alle Rechte vorbehalten. Abbildung 2 – Bildsymbol: Europäische Kommission. Abbildung 13 – © Europäische Union.

Software oder Dokumente, die von gewerblichen Schutzrechten erfasst werden, wie Patente, Marken, eingetragene Muster, Logos und Namen, sind von der Weiterverwendungspolitik des Hofes ausgenommen.

Die Websites der Organe der Europäischen Union in der Domain "europa.eu" enthalten mitunter Links zu von Dritten betriebenen Websites. Da der Hof diesbezüglich keinerlei Kontrolle hat, sollten Sie deren Bestimmungen zum Datenschutz und zum Urheberrecht einsehen.

## Verwendung des Logos des Hofes

Das Logo des Europäischen Rechnungshofs darf nicht ohne dessen vorherige Genehmigung verwendet werden.

HTML	ISBN 978-92-849-2572-8	ISSN 1831-080X	doi:10.2865/187694	QJ-AB-24-014-DE-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2615-2	ISSN 1831-080X	doi:10.2865/997504	QJ-AB-24-014-DE-N

Die Aufbau- und Resilienzfazilität bot den Mitgliedstaaten einen Anreiz, in den ökologischen Wandel zu investieren. Die Mitgliedstaaten planten, im Rahmen der Säule "Ökologischer Wandel" rund 275 Milliarden Euro für Klimamaßnahmen auszugeben. Der Europäische Rechnungshof stellte im Rahmen seiner Analyse jedoch Schwachstellen im Hinblick auf die Gestaltung der Fazilität und die Umsetzung der Maßnahmen der Säule "Ökologischer Wandel" fest. Diese Schwachstellen führten zu einer möglicherweise zu hohen Veranschlagung der Beträge, die Klimamaßnahmen zugewiesen wurden, Diskrepanzen zwischen Planung und Umsetzung und dazu, dass es nur wenige Nachweise für den tatsächlichen Beitrag der Maßnahmen zum ökologischen Wandel gibt. Gemäß den Rechtsvorschriften besteht keine Verpflichtung, den Beitrag der Fazilität zu den EU-Klimazielen zu bewerten oder über die tatsächlichen Ausgaben zu berichten, was die Relevanz für die Interessenträger schmälert. Der Hof spricht mehrere Empfehlungen zur Verbesserung der Konzipierung und Wirksamkeit der für den ökologischen Wandel relevanten EU-Mittel aus.

Sonderbericht des Hofes gemäß Artikel 287 Absatz 4 Unterabsatz 2 AEUV.



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF



Amt für Veröffentlichungen  
der Europäischen Union

EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURG

Tel. (+352) 4398-1

Kontaktformular: [eca.europa.eu/de/contact](http://eca.europa.eu/de/contact)  
Website: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: [@EUAuditors](https://twitter.com/EUAuditors)



# ANTWORTEN DER EUROPÄISCHEN KOMMISSION AUF DEN SONDERBERICHT DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

Ökologischer Wandel:  
Beitrag der Aufbau- und Resilienzfazilität 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 [Haushaltsoordnung](#) 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 leistungsbasiertes 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 zeigt<sup>1</sup>.

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 hat<sup>2</sup>, 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.<sup>3 4</sup> 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 herabzusetzen.<sup>5</sup> 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 gereffertigten Klimabeitrag in Beziehung gesetzt werden, da es sich

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

<sup>2</sup> Bemerkungen 19-23, 73 und Abbildung 8 des EuRH.

<sup>3</sup> 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/ECAResponses/COM-Replies-SR-22-09/COM-Replies-SR-22-09\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECAResponses/COM-Replies-SR-22-09/COM-Replies-SR-22-09_EN.pdf).

<sup>4</sup> Bemerkung 73 des EuRH.

<sup>5</sup> 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*“<sup>6</sup>. 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

---

<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

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%).<sup>9</sup> Die Schlussfolgerung des EuRH zu Schätzungen, die „voraussichtlich“ um 34,5 Mrd. EUR „zu hoch angesetzt“ sind, ist somit die mathematische Folge dieser Entscheidungen.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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

<sup>7</sup> SWD(2021) 12, S. 38.

<sup>8</sup> Bemerkungen 21 und 72 des EuRH.

<sup>9</sup> Abbildung 8 des EuRH.

<sup>10</sup> Bemerkungen 23 und 73 des EuRH.

<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

Die Kommission begrüßt die Feststellung des EuRH, dass das quantitative Ausgabenziel die Mitgliedstaaten veranlasst hat, klimabezogene Maßnahmen in ihre ARP aufzunehmen.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

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.<sup>18</sup> 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

---

<sup>12</sup> 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/ECAReplies/COM-Replies-SR-22-09/COM-Replies-SR-22-09\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECAReplies/COM-Replies-SR-22-09/COM-Replies-SR-22-09_EN.pdf).

<sup>13</sup> Bemerkungen 25–27 des EuRH.

<sup>14</sup> Bemerkungen 28–29 des EuRH.

<sup>15</sup> Bemerkung 29 des EuRH.

<sup>16</sup> Bemerkung 30 des EuRH.

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

<sup>18</sup> Bemerkung 34 des EuRH.

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

## 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.<sup>20</sup>

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 Beeinträchtigungen<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

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.<sup>24</sup> 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 leistungsbasierten Finanzierungsmodalität, bei der der Begünstigte (d. h. der Mitgliedstaat) jeden erdenklichen Anreiz hat, eine effiziente Nutzung der Ressourcen sicherzustellen.<sup>25</sup>

---

<sup>19</sup> Bemerkung 35 des EuRH.

<sup>20</sup> Bemerkungen 36-41 des EuRH.

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

<sup>22</sup> Bemerkung 42 des EuRH.

<sup>23</sup> Bemerkung 43 des EuRH.

<sup>24</sup> Bemerkungen 44-46 des EuRH.

<sup>25</sup> Bemerkung 47, Kasten 5 und Kasten 6.

Die Kommission teilt nicht die Auffassung des EuRH hinsichtlich des falschen Klimabeitrag 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.<sup>26</sup>

### 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.<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup>

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.<sup>30</sup>

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

<sup>26</sup> 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)“

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

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

<sup>29</sup> Bemerkungen 48-52 des EuRH.

<sup>30</sup> 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 leistungsisierten Rahmens die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet, über die tatsächlichen Ausgaben Bericht zu erstatten, und daher keine derartige Berichterstattung durch die Kommission vorschreibt.<sup>31</sup>

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.<sup>32</sup>

### 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 gerechtfertigte 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.

---

<sup>31</sup> Bemerkungen 54-59 des EuRH.

<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup>

- 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**

---

<sup>33</sup> Bemerkung 38 des EuRH.

<sup>34</sup> 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](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 EuRH<sup>35</sup> 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.“<sup>36</sup>

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

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

<sup>36</sup> 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/ECAResponses/COM-Replies-SR-2023-26/COM-Replies-SR-2023-26\\_DE.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECAResponses/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.<sup>37</sup> 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.

---

<sup>37</sup> Artikel 29 Absatz 3 der ARF-Verordnung.