III

(Vorbereitende Rechtsakte)

RECHNUNGSHOF

STELLUNGNAHME Nr. 8/2020

(gemäß Artikel 287 Absatz 4 und Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a AEUV)

zu dem Vorschlag der Kommission 2020/0100 (COD) für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor im Rahmen des Mechanismus für einen gerechten Übergang *(COM(2020) 453 final)*

(2020/C 373/01)

INHALT

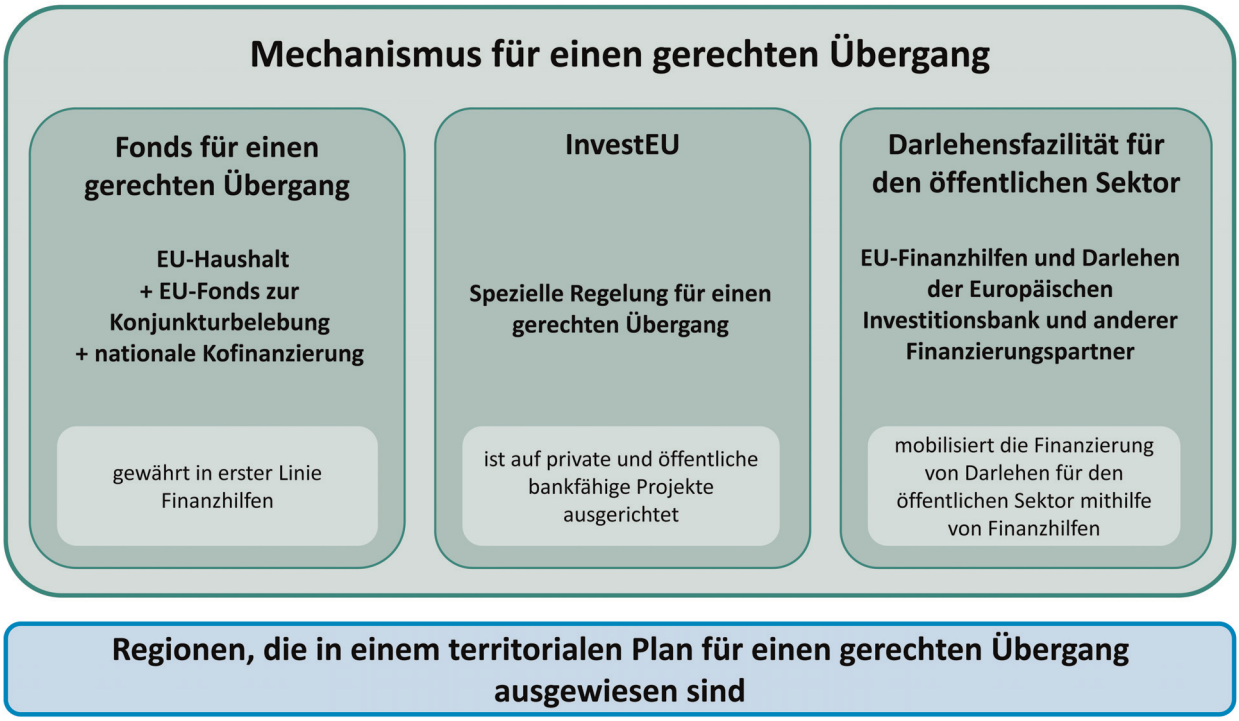
	Ziffer	*Seite*
Einleitung	1-6	2
Allgemeine Bemerkungen	7-11	3
Besondere Bemerkungen	12-22	3
Risiko im Zusammenhang mit einer Finanzhilfe, die nicht mit Kosten verknüpft ist	12	3
Komplementarität des Instruments	13-14	3
Klimaziel und Nachhaltigkeit	15-17	4
Finanzierung der Fazilität	18-20	4
Leistungsindikatoren	21-22	5

Einleitung

1. Im Dezember 2019 nahm die Kommission eine Mitteilung über den europäischen Grünen Deal (COM(2019) 640 final) an, mit dem die EU zu einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft werden soll, in der bis 2050 keine Netto-Treibhausgasemissionen mehr freigesetzt werden, das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung abgekoppelt ist und weder Personen noch Orte auf der Strecke bleiben. Im Januar 2020 schlug die Kommission die Schaffung eines Investitionsplans für den europäischen Grünen Deal vor, der den „Mechanismus für einen gerechten Übergang" umfasste. Dieser Mechanismus ist auf die vom Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft am stärksten betroffenen Regionen und Sektoren ausgerichtet und stellt eine Kombination aus Finanzhilfen und rückzahlbaren Finanzierungsformen wie Darlehen bereit, um die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen des Übergangs zu bewältigen. Zentrales Element des Mechanismus sind territoriale Pläne für einen gerechten Übergang, und die Finanzierung erfolgt im Rahmen von drei Säulen (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1

Vorgeschlagene Struktur des Mechanismus für einen gerechten Übergang



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Angaben der Europäischen Kommission.

2. Die Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor (im Folgenden „Fazilität") ist die dritte Säule des Mechanismus für einen gerechten Übergang. Sie wird aus einer Finanzhilfekomponente in Höhe von 1,5 Milliarden Euro aus dem EU-Haushalt und einer Darlehenskomponente in Höhe von bis zu 10 Milliarden Euro aus Eigenmitteln der Europäischen Investitionsbank und möglicherweise anderer Finanzierungspartner bestehen. Angaben der Kommission zufolge ([1]) könnte die Fazilität im Zeitraum 2021-2027 öffentliche Investitionen von 25 bis 30 Milliarden Euro anstoßen.

3. Bei der Fazilität handelt es sich um eine Form der „Mischfinanzierungsfazilität", definiert als Kooperationsrahmen, der zwischen der Kommission und — unter anderem — Entwicklungsfinanzierungs- oder anderen öffentlichen Finanzierungsinstitutionen eingerichtet wird, um nicht rückzahlbare Formen der Unterstützung (Finanzhilfen) und rückzahlbare Formen (Darlehen) zu kombinieren ([2]).

4. Das spezifische Ziel der Fazilität besteht darin, die Investitionen des öffentlichen Sektors zu erhöhen, die den in den Plänen für einen gerechten territorialen Übergang aufgeführten Entwicklungserfordernissen der EU-Regionen Rechnung tragen, die sich aus den Herausforderungen des Übergangs zu einer klimaneutralen Wirtschaft ergeben. In dem Verordnungsentwurf wird vorgeschlagen, dies umzusetzen, indem die Finanzierung von Projekten erleichtert wird, die keine ausreichenden Eigenmittel erwirtschaften und die ohne Finanzhilfen aus dem EU-Haushalt nicht finanziert würden. Die Finanzhilfekomponente würde beispielsweise einer öffentlichen Einrichtung dabei helfen, ein Projekt zu finanzieren, das andernfalls nicht (oder nicht in vollem Umfang) durchgeführt oder sich wegen Haushaltszwängen verzögern würde.

([1]) Siehe S. 25 der Mitteilung der Kommission zum Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa (COM(2020) 21 final).
([2]) Artikel 2 der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union, Juli 2018.

5. Wenngleich alle drei Säulen auf dieselben in territorialen Pläne für einen gerechten Übergang ausgewiesenen Regionen und Gebiete ausgerichtet sind, sollte jede Säule prinzipiell Projekte mit unterschiedlichem Finanzierungsbedarf anvisieren. Der Fonds für einen gerechten Übergang (JTF, erste Säule) unterstützt öffentliche Projekte in erster Linie durch Finanzhilfen. InvestEU (zweite Säule) kann öffentliche und private Investitionen unterstützen, die ausreichende Einnahmen generieren, um bankfähig zu sein. Mit der Fazilität (dritte Säule) werden Projekte des öffentlichen Sektors finanziert, die eigene Einnahmen erwirtschaften, welche aber nicht ausreichen, um die Investitionskosten zu decken.

6. Gemäß der für den Kommissionsvorschlag maßgeblichen Rechtsgrundlage ist die Anhörung des Europäischen Rechnungshofs (im Folgenden „Hof") obligatorisch ([3]), und das Europäische Parlament und der Rat haben den Hof um seine Stellungnahme ersucht. Mit dieser Stellungnahme wird der Anhörungspflicht Genüge getan. Sie beschränkt sich auf den Vorschlag für eine Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor im Rahmen des Mechanismus für einen gerechten Übergang und ergänzt die Stellungnahme Nr. 5/2020 des Hofes zu dem Vorschlag der Kommission zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang (COM(2020) 22 final), wobei diese in einigen Punkten bekräftigt wird.

Allgemeine Bemerkungen

7. In der gesamten EU werden erhebliche Investitionen erforderlich sein, um ihren Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft bis 2050 zu bewerkstelligen. Damit mit der EU-Unterstützung sichergestellt wird, dass dieser Übergang gerecht und fair ist, sollte sie auf die Regionen ausgerichtet sein, die am stärksten betroffen sind und in denen die größten Auswirkungen zu erwarten sind.

8. In den Erwägungsgründen 1 und 5 des Vorschlags wird die Fazilität mit dem Grünen Deal verknüpft. Sie soll dazu beitragen, die klima- und umweltpolitischen Herausforderungen zu bewältigen, um den Übergang der EU zu einer klimaneutralen Wirtschaft zu unterstützen. In dem Verordnungsentwurf wird jedoch keine klare Verbindung zu den Klimazielen der EU hergestellt.

9. Der Hof stellte fest, dass die Kommission keine Ex-ante-Evaluierung oder Folgenabschätzung nach Artikel 209 der Haushaltsordnung durchgeführt hat, wonach Mischfinanzierungsmaßnahmen auf Ex-ante-Evaluierungen oder Folgenabschätzungen beruhen müssen, die Erläuterungen der Wahl der Art des Finanzvorgangs enthalten, wobei die verfolgten politischen Ziele und die damit verbundenen finanziellen Risiken und Einsparungen für den Haushalt berücksichtigt werden. In einer solchen Analyse würde erläutert, weshalb die Kommission beschlossen hat, eine Mischfinanzierung für die dritte Säule des Mechanismus für einen gerechten Übergang zu verwenden. Zudem würde sie dazu dienen, die anzugehenden Probleme, die Höhe der erforderlichen Mittel, den Mehrwert aufgrund des Tätigwerdens der EU und die erwarteten Auswirkungen unterschiedlicher Optionen zu ermitteln.

10. Da keine Bedarfsermittlung oder Ex-ante-Evaluierung erstellt wurde, ist unklar, inwieweit eine tatsächliche Nachfrage nach der Fazilität besteht und wie wirksam die Fazilität sein wird. Vor diesem Hintergrund sollte die Kommission diese unbekannten Faktoren im Rahmen ihrer jährlichen Berichterstattung über Finanzierungsinstrumente nach Artikel 250 der Haushaltsordnung weiter analysieren und nachverfolgen.

11. Der Vorschlag sieht Mittel für Regionen und Gebiete vor, die bereits Mittel für den mit den EU-Klimazielen verbundenen Entwicklungsbedarf erhalten haben, einschließlich spezieller EU-Mittel. Den Erkenntnissen des Hofes zufolge gibt es keine umfassende Analyse der mit den bisher eingesetzten EU-Mitteln in diesen Regionen erzielten Ergebnisse oder ihres verbleibenden Bedarfs. Nach Auffassung des Hofes ist es wichtig, dass diese Frage in den Plänen für einen gerechten Übergang analysiert wird.

Besondere Bemerkungen

Risiko im Zusammenhang mit einer Finanzhilfe, die nicht mit Kosten verknüpft ist

12. Um die finanzielle Belastung der Begünstigten zu verringern, die mit der Rückzahlung von Darlehen verbunden ist, werden Finanzhilfen im Rahmen der Fazilität in Form von Finanzierungen gewährt, die nicht mit spezifischen Projektkosten verknüpft sind. Die Finanzhilfekomponente wird bis zu 15 % des Darlehens entsprechen (und bis zu 20 % in weniger entwickelten Regionen). In Artikel 8 Buchstabe b des Verordnungsentwurfs heißt es, dass die Projekte im Rahmen anderer EU-Programme keine Unterstützung erhalten dürfen. Dadurch wird das Risiko einer Doppelfinanzierung durch die EU begrenzt. Nach Ansicht des Hofes könnten technische Hilfe und Beratungsressourcen jedoch von der in diesem Artikel niedergelegten Verpflichtung ausgenommen werden, um Synergien mit anderen EU-Programmen zu ermöglichen, die die Vorbereitung und Durchführung förderfähiger Projekte unterstützen.

Komplementarität des Instruments

13. Gemäß Artikel 8 Buchstabe d des Vorschlags kann die Fazilität nur Projekte unterstützen, die nicht genügend eigene Einnahmen erwirtschaften, um ohne EU-Unterstützung finanziert werden zu können. Die Fazilität könnte somit für erschwinglichere Projekte sorgen, was die Begünstigten in die Lage versetzen würde, sie früher und in vollem Umfang durchzuführen. Nach Ansicht des Hofes ist diese Anforderung erforderlich, um die Ersetzung möglicher Unterstützung und Investitionen aus anderen öffentlichen oder privaten Quellen zu vermeiden und so die Zusätzlichkeit im Sinne von Artikel 209 Absatz 2 Buchstabe b der Haushaltsordnung zu gewährleisten.

([3]) Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a.

14. Es ist wichtig, dass die Kommission diese Bedingung, dass nicht genügend eigene Einnahmen erwirtschaftet werden, ordnungsgemäß überprüft und anwendet, um sicherzustellen, dass alle ausgewählten Projekte die oben dargestellte Zusätzlichkeitsanforderung erfüllen.

Klimaziel und Nachhaltigkeit

15. In Erwägungsgrund 14 des Vorschlags heißt es, dass in den Arbeitsprogrammen und Aufforderungen zur Einreichung von Vorschlägen spezifische Förderfähigkeitsbedingungen und Gewährungskriterien festgelegt werden. Diese Anforderung wird jedoch in den Artikeln des Verordnungsentwurfs nicht weiter präzisiert. Nach Ansicht des Hofes würde die Festlegung einer Reihe grundlegender oder allgemeiner Anforderungen auf EU-Ebene dazu beitragen, die Wirksamkeit der Fazilität in den Fällen zu gewährleisten, in denen die Nachfrage die nationalen Finanzhilfezuweisungen übersteigt. Insbesondere könnten Anforderungen wie die folgenden aufgenommen werden:

— Das Projekt sollte den in den territorialen Plänen für einen gerechten Übergang ermittelten Bedürfnissen Rechnung tragen.

— Die Finanzhilfe sollte in relevanter Weise dazu beitragen, das Projekt für den Begünstigten erschwinglich zu machen.

— Das Projekt sollte einen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele der EU leisten.

16. Darüber hinaus sollten die Bedingungen der Fazilität enger an die Verwirklichung der EU-Klimaziele geknüpft werden — indem beispielsweise Kriterien herangezogen werden, die im EU-weiten Klassifikationssystem (Taxonomie) ([4]) für die Fälle festgelegt sind, in denen die Kommission bewerten muss, inwieweit eine Investition ökologisch nachhaltig ist. Dadurch würde auch sichergestellt, dass durch die Fazilität keine Tätigkeiten unterstützt werden, die zu einem Nettoanstieg der Treibhausgasemissionen führen.

17. Darüber hinaus enthält der Verordnungsentwurf keine Bedingung, wonach die Projekte dem Grundsatz der Schadensvermeidung genügen sollten, insbesondere im Zusammenhang mit dem Klimawandel. Die vom Fonds für einen gerechten Übergang ausgeschlossenen Tätigkeiten ([5]), zu denen insbesondere Investitionen im Zusammenhang mit der Produktion, Verarbeitung, Verteilung, Speicherung und Verbrennung fossiler Brennstoffe zählen, sollten ebenfalls von der Fazilität ausgeschlossen werden, um sicherzustellen, dass diese keine Investitionen in andere, weniger umweltschädliche Infrastrukturen für fossile Brennstoffe fördert, was dem Erreichen des Ziels der Klimaneutralität nicht zuträglich wäre. Außerdem würde so vermieden, dass Projekte, die gemäß Artikel 5 der Verordnung über den Fonds für einen gerechten Übergang abgelehnt werden, im Rahmen der Fazilität erneut vorgelegt und von ihr finanziert werden.

Finanzierung der Fazilität

18. Die Kommission schlägt vor, dass die Finanzierung der Finanzhilfekomponente in erster Linie aus dem voraussichtlichen Überschuss der Dotierung für die mit dem Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) eingerichteten Haushaltsgarantie stammen soll ([6]). In der EFSI-Verordnung ist festgelegt, dass bis zu 35 % (bzw. 9,1 Milliarden Euro) der Haushaltsgarantie in Höhe von 26 Milliarden Euro in einen speziellen Garantiefonds eingezahlt werden, um eine direkte Inanspruchnahme des EU-Haushalts zu vermeiden. (Auf EIB-Daten mit Stand vom 31. Dezember 2019 beruhenden) Schätzungen der Kommission zufolge werden die potenziellen Verluste des Gesamtportfolios unter diesem Dotierungsbetrag liegen, und mehr als 1 Milliarde Euro würden nicht durch den Garantiefonds in Anspruch genommen und könnten auf die Fazilität umgeschichtet werden.

19. Die Kommission hat diese Berechnung auf der Grundlage einer Reihe von Annahmen vor der COVID-19-Krise vorgenommen. Allerdings kann sich diese Krise unmittelbar auf eine erhebliche Zahl von Begünstigten auswirken, die mit durch die EFSI-Garantie gesicherten EIB-Darlehen unterstützt werden, und somit in den kommenden Jahren zu einem höheren Abruf von Garantien führen.

20. In seiner früheren Stellungnahme zum EFSI ([7]) stellte der Hof fest, dass die Verringerung der Dotierungsquote von 50 % auf 35 % durch die Änderung der EFSI-Verordnung (EFSI 2.0) das Risiko erhöhte, dass der in den Garantiefonds eingestellte Betrag nicht ausreicht und eine direkte Inanspruchnahme des Haushalts nötig ist. Um einen vorsichtigen Ansatz bei der Begrenzung der finanziellen Gesamtexposition aufgrund der erheblichen Eventualverbindlichkeiten im Zusammenhang mit der EFSI-Garantie beizubehalten, bedarf es nach Auffassung des Hofes einer aktualisierten Analyse, um sicherzustellen, dass der Fazilität 1 Milliarde Euro zugewiesen werden können.

([4]) Gemäß Verordnung (EU) 2020/852 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 198 vom 22.6.2020, S. 13).
([5]) Artikel 5 des Vorschlags zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang (COM(2020) 22).
([6]) Verordnung (EU) 2015/1017 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 169 vom 1.7.2015, S. 1).
([7]) Stellungnahme Nr. 2/2016: „Der Vorschlag zur Verlängerung und Aufstockung des EFSI ist verfrüht“ (ABl. C 465 vom 13.12.2016, S. 1).

Leistungsindikatoren

21. Im Anhang des Verordnungsentwurfs ist eine begrenzte Anzahl zentraler Indikatoren aufgeführt. Dabei handelt es sich hauptsächlich um Outputindikatoren (z. B. Volumen der unterzeichneten Darlehen, Anzahl der Projekte nach Sektor). Im Gegensatz zum Entwurf der Verordnung über den Fonds für einen gerechten Übergang (der ähnliche Ziele wie die Fazilität verfolgt) enthält der Vorschlag weder eigene Ergebnisindikatoren noch Outputindikatoren für die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen des Übergangs zu einer klimaneutralen Wirtschaft. Er enthält auch keine Verpflichtung, einen Ausgangswert und einen Zielwert für solche Indikatoren festzulegen. Außerdem gibt es weder Indikatoren zu den ökologischen Auswirkungen des Übergangs noch Indikatoren, die klare Informationen zum Ziel der Unterstützung des Ausstiegs aus CO_2-intensiven Sektoren liefern. Solche Indikatoren könnten entweder im Anhang des Verordnungsentwurfs definiert werden, oder die Verpflichtung, sie zu definieren, könnte in Artikel 14 Absatz 3 aufgenommen werden.

22. Von den vorgeschlagenen Indikatoren wird lediglich der zentrale Leistungsindikator 4 (Anzahl der unterstützten Projekte) nach Regionen und Gebieten aufgeschlüsselt, die in einem territorialen Plan für einen gerechten Übergang ausgewiesen sind. Um die Umsetzung der Fazilität angemessen überwachen zu können, wäre es gut, alle vorgeschlagenen Indikatoren, einschließlich der Beträge der Finanzhilfen und Darlehen, sofern relevant, nach Regionen aufzuschlüsseln.

Diese Stellungnahme wurde vom Rechnungshof am 24. September 2020 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof
Klaus-Heiner LEHNE
Präsident