EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 2

**ANHANG**

***des***

**BERICHTS DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT**

**über die Durchführung der Aufbau- und Resilienzfazilität**

# Anhang II: Förderfähigkeit von Maßnahmen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität – Beginn förderfähiger Maßnahmen

**In der COVID-19-Krise führten die Mitgliedstaaten einzeln und gemeinsam eine Reihe von Maßnahmen zum Schutz der Bürgerinnen und Bürger und der Unternehmen sowie zur Erleichterung der Bewältigung dieser und künftiger Krisen durch.** Diese Maßnahmen brachten zwar zuweilen hohe Haushaltskosten mit sich, waren aber für den Schutz des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts von entscheidender Bedeutung, da sie die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Krise abmilderten und sowohl den einzelnen Mitgliedstaaten als auch die Union insgesamt dabei unterstützen, die Krise durchzustehen. Das rasche Handeln der Kommission, der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und des Rates, in dessen Rahmen NextGenerationEU, insbesondere die Aufbau- und Resilienzfazilität, vorgeschlagen und vereinbart wurden, stabilisierte die Erwartungen des Marktes ebenso wie die der Allgemeinheit. Zwischen dem Beginn der Krise und dem Beginn der Umsetzung der Aufbau- und Resilienzfazilität entstand jedoch eine zeitliche Lücke.

**Zur Unterstützung von Maßnahmen, die andernfalls aufgrund der hohen, durch die Krise verursachten Belastung für die Haushalte der Mitgliedstaaten vielleicht hätten unterbrochen werden müssen, und um eine frühzeitige politische Reaktion auf die COVID-19-Krise voranzubringen, nahmen das Europäische Parlament und der Rat eine „Rückwirkungsklausel" in die ARF-Verordnung auf.** Mit dieser „Rückwirkungsklausel" sollte die frühzeitige politische Reaktion der Mitgliedstaaten unterstützt werden. Vor dem Hintergrund der Krisen der jüngsten Zeit in Europa und der dabei gesammelten Erfahrungen sollte ferner sichergestellt werden, dass die Mitgliedstaaten angesichts der durch die Pandemie verursachten schweren wirtschaftlichen und sozialen Krise Investitionen nicht einstellen oder verringern, damit sich der wirtschaftliche Einbruch nicht weiter verschärft. In Artikel 17 Absatz 2 der ARF-Verordnung wird daher Folgendes festgelegt: „Ab dem 1. Februar 2020 begonnene Maßnahmen sind förderfähig, sofern sie die Anforderungen dieser Verordnung erfüllen". Eine ähnliche Bestimmung mit derselben Logik wurde hinzugefügt, als die ARF-Verordnung geändert und um REPowerEU-Kapitel erweitert wurde (im REPowerEU-Kapitel enthaltene Maßnahmen „ sind jedoch nur dann förderfähig, wenn sie frühestens am 1. Februar 2022 beginnen"). Eine zentrale Erwägung für die Mitgliedstaaten und die Kommission bei der Gestaltung und Bewertung der Aufbau- und Resilienzpläne bestand daher darin, zu bestimmen, wann eine Maßnahme als begonnen gilt.

### *Eine Maßnahme beginnt mit der Umsetzung vor Ort.*

**In der ARF-Verordnung wird der Begriff „begonnen“ nicht genau definiert, es werden Hinweise aber zu seiner Bedeutung gegeben.** Vor allem da die Mitgliedstaaten die geschätzten Gesamtkosten der Maßnahmen, die ab dem 1. Februar 2020 „eingeleitet“ worden sein müssen, vorzulegen haben, kann der Schluss gezogen werden, dass alle Kosten statistisch gesehen nach diesem Datum anfallen sollten.

**In statistischer Hinsicht werden Ausgaben und Vermögenswerte erst erfasst, wenn die Durchführung eines Projekts beginnt.** Im Rahmen des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene (ESVG 2010)[1] erfolgt die öffentliche Rechnungslegung nach dem Grundsatz der Periodenabgrenzung, d. h. Transaktionen werden erfasst, wenn ein wirtschaftlicher Wert geschaffen, umgewandelt, ausgetauscht, übertragen oder getilgt wird. Erst mit Beginn der Umsetzung einer Maßnahme vor Ort beginnt die Schaffung eines wirtschaftlichen Wertes. Mit diesem Ansatz wird sichergestellt, dass die Wirtschaftstätigkeiten in dem Zeitraum, in dem sie tatsächlich stattfinden, korrekt dargestellt werden. Diese Methode steht im Gegensatz zur kassenbasierten Buchführung, bei der Transaktionen zum Zeitpunkt des Eingangs oder der Zahlung von Barmitteln erfasst werden, die in der Regel einige Zeit nach Abschluss einer Transaktion und Ausstellung einer Rechnung erfolgt.

**Die Ausrichtung auf die tatsächliche Durchführung der Maßnahme, also den Zeitpunkt, an dem die Kosten tatsächlich anfallen, erklärt sich auch dadurch, dass die Unterzeichnung eines Vertrags nicht unbedingt dem Beginn einer Maßnahme entspricht.** Öffentlichen Investitionsmaßnahmen gehen in der Regel mehrere Phasen der Planung, Haushaltsplanung, Auftragsvergabe und Vorbereitung voraus. Die Vorbereitungsphasen umfassen die Aushandlung und Unterzeichnung einer oder mehrerer vertraglicher Vereinbarungen. Vertragliche Vereinbarungen enthalten in der Regel Klauseln über zum Beispiel Vorbedingungen, Kündigung und Auflösung, Vertragsverletzung und Fälle höherer Gewalt. Solche Klauseln können dem Fortschritt oder gar dem Beginn von Arbeiten im Wege stehen, wenn festgestellt wird, dass solche Klauseln in einer globalen Pandemie von besonderer Bedeutung sind. Die Unterzeichnung vertraglicher Vereinbarungen ist daher nicht dem Beginn einer Maßnahme gleichzusetzen. Eine solche Auslegung widerspräche der Absicht der gesetzgebenden Organe und der Interventionslogik der ARF, da sie zum Ausschluss mehrerer Maßnahmen führen würde, bei denen die Mitgliedstaaten beschlossen hatten, Verträge nicht aufzuschieben oder zu

[1] Das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene (ESVG 2010) ist der EU-Rahmen für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, der mit den internationalen Leitlinien für die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen im Einklang steht. Die EU-Mitgliedstaaten sind verpflichtet, sich bei der Erstellung ihrer Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen nach diesen makroökonomischen statistischen Rahmen zu richten.

kündigen, sondern mit ihrer Umsetzung zu beginnen und sich Unterstützung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität zu sichern.

**Daher wurde im Einklang mit den oben genannten statistischen und rechtlichen Grundsätzen der Beginn einer jeweiligen Maßnahme als Beginn der Umsetzung der Maßnahme vor Ort ausgelegt.** Diese Auslegung gewährleistet Kohärenz mit der Logik und den Grundsätzen der ARF-Verordnung und dem leistungsbasierten Charakter der ARF. Zu dem Zeitpunkt, zu dem ein wirtschaftlicher Wert geschaffen wird, kann davon ausgegangen werden, dass die Durchführung einer Maßnahme begonnen hat.

### *Leitlinien der Kommission zur Anwendung der Grundsätze der Verordnung*

**Die Kommission hat den Mitgliedstaaten Leitlinien für die Auslegung und Anwendung der Rückwirkungsklausel an die Hand gegeben.** Im Einklang mit den von den gesetzgebenden Organen in der Verordnung sowie dem ESVG 2010 festgelegten Grundsätzen und dem leistungsbasierten Charakter des Instruments entsprechend gab die Kommission im Februar 2021 Leitlinien[2] für die Mitgliedstaaten heraus, in denen festgelegt wurde, dass Maßnahmen nur unterstützt werden können, „soweit ihre Durchführung (für die die Kosten entstehen) erst am oder nach dem 1. Februar 2020 begonnen hat".

Darüber hinaus wurde in den Leitlinien, die den nationalen Durchführungsbehörden für die Aufbau- und Resilienzfazilität von den Kommissionsdienststellen als Antwort auf deren Fragen zur Verfügung gestellt wurden, näher erläutert, was unter dem „Beginn" einer Maßnahme zu verstehen ist: „Projekte, deren Vorbereitungs- und Anfangsphase (einschließlich Auftragsvergabe) vor dem 1. Februar 2020 eingeleitet wurde, können nur für klar definierte Phasen oder Teilprojekte, die nach dem 1. Februar 2020 durchgeführt werden und bei denen die gesamten Kosten (gemäß dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010)) nach dem 1. Februar 2020 erfasst werden, für eine ARF-Finanzierung in Betracht kommen."

### *Die Kommission wendet diese Leitlinien an, um Kohärenz zu gewährleisten*

**Bei der Bewertung der Pläne und der Förderfähigkeit von Maßnahmen gemäß Artikel 17 Absatz 2 wendet die Kommission daher zwei entscheidende Prüfungen an, damit die Einhaltung der oben genannten Grundsätze sichergestellt ist.**

1) Hat die Durchführung der vorgeschlagenen Maßnahme erst am oder nach dem 1. Februar begonnen? und

[2] https://commission.europa.eu/publications/guidance-member-states-recovery-and-resilience-plans-part-1_en.

2) Sind die Kosten für diese Durchführung erst am oder nach dem 1. Februar entstanden? Sind die gesamten Kosten (gemäß dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 2010)) nach dem 1. Februar 2020 erfasst worden?

Die nachstehenden Beispiele veranschaulichen, wie die Kommission diese beiden entscheidenden Prüfungen anwendet:

Beispiel 1:

- Ein Mitgliedstaat unterzeichnet im Dezember 2019 einen Vertrag über Bauarbeiten für eine neue Eisenbahnlinie, die zwei Regionalstädte verbindet, wodurch zusätzliche Kapazitäten im Schienenverkehr geschaffen werden.
- Auszüge aus dem vom Auftragnehmer unterzeichneten Baubuch sowie die erste vom Auftragnehmer ausgestellte Rechnung belegen, dass die eigentlichen Arbeiten auf der Baustelle im März 2020 begonnen haben.
- Die Kommission ist daher der Auffassung, dass i) eine klar definierte Vorbereitungsphase, die nicht Teil der ARF-Maßnahme ist (Unterzeichnung des Vertrags), vor dem 1. Februar 2020 stattfand, während ii) eine klar definierte Durchführungsphase, die Teil der ARF-Maßnahme ist (d. h. tatsächliche Bauarbeiten), nach dem 1. Februar 2020 begonnen hat und dass iii) die gesamten Kosten für diese Durchführungsphase gemäß ESVG 2010 nach dem 1. Februar 2020 erfasst wurden.

Beispiel 2:

- Ein Mitgliedstaat erteilt im Dezember 2019 Kaufaufträge für den Erwerb von IT-Ausrüstung.
- Der Beförderungs- oder Lieferschein, mit dem die Verbringung der Waren vom Verkäufer zum Käufer bescheinigt wird, datiert vom März 2020.
- Die Kommission ist daher der Auffassung, dass i) eine klar definierte Phase der Auftragsvergabe [die nicht Teil der ARF-Maßnahme ist] (Kaufaufträge) vor dem 1. Februar 2020 stattfand, während ii) eine klar definierte Durchführungsphase, die Teil der ARF-Maßnahme ist (d. h. Lieferung, Installation und Inbetriebnahme), nach dem 1. Februar 2020 begann und dass iii) die gesamten Kosten für diese Phase gemäß ESVG 2010 nach dem 1. Februar 2020 erfasst wurden.

Beispiel 3:

- Für die Elektrifizierung einer Eisenbahnstrecke zwischen zwei Großstädten im Rahmen eines 2019 angenommenen Modernisierungsprojekts, das einen längeren Streckenabschnitt als den im Aufbau- und Resilienzplan genannten Abschnitt betrifft, beantragt ein Mitgliedstaat Unterstützung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität.
- Der Vertrag über die Elektrifizierung der gesamten Eisenbahnstrecke wird im Dezember 2019 mit dem Auftragnehmer unterzeichnet.
- Die Arbeiten an der Eisenbahnstrecke zwischen den beiden Städten beginnen, wie aus den im Vertrag vorgesehenen Projektunterlagen hervorgeht, im April 2022.
- Die Kommission ist daher der Auffassung, dass i) eine klar definierte Phase der Auftragsvergabe, die nicht Teil der ARF-Maßnahme ist (Kaufaufträge), vor dem 1. Februar 2020 stattfand, während ii) ein klar definiertes Teilprojekt der Durchführung, das Teil der ARF-Maßnahme ist, nach dem 1. Februar 2020 begann und dass iii) die gesamten Kosten für diese Phase gemäß ESVG 2010 nach dem 1. Februar 2020 erfasst wurden.