EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 10.10.2024
COM(2024) 474 final

ANNEX 3

ANHANG

des

BERICHTS DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Durchführung der Aufbau- und Resilienzfazilität

Anhang III: Förderfähigkeit von Maßnahmen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität – Ersetzung wiederkehrender nationaler Haushaltsausgaben.

Über die Aufbau- und Resilienzfazilität erhalten die Mitgliedstaaten finanzielle Unterstützung, damit sie die in ihren Aufbau- und Resilienzplänen festgelegten Etappenziele und Zielwerte der Reformen und Investitionen erreichen können. Bei der Gewährung dieser finanziellen Unterstützung sind eine Reihe von Bestimmungen zur Förderfähigkeit einzuhalten.

Wiederkehrende nationale Haushaltsausgaben sind Ausgaben eines Mitgliedstaats, die aus seinem nationalen Haushalt bestritten werden und wiederholt erfolgen. Ein typisches Beispiel für solche Ausgaben sind Personalkosten, in deren Folge Ausgaben auf monatlicher Basis entstehen.

In der Regel hat die Ersatzfinanzierung wiederkehrender nationaler Haushaltsausgaben durch Unterstützungsleistungen aus der Aufbau- und Resilienzfazilität einen fragwürdigen europäischen Mehrwert und wirft Bedenken hinsichtlich der Nachhaltigkeit solcher Ausgaben nach der Laufzeit der Aufbau- und Resilienzfazilität auf. Es sei jedoch daran erinnert, dass die Aufbau- und Resilienzfazilität in einem spezifischen Kontext – nämlich im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie – geschaffen wurde; in diesem Kontext wurde festgestellt, dass es Gründe für die Ersatzfinanzierung solcher Ausgaben geben könnte, beispielsweise zur Unterstützung von Personalaufstockungen in Krankenhäusern.

In diesem Zusammenhang heißt es in Artikel 5 Absatz 1 der ARF-Verordnung: „ Die Unterstützung aus der Fazilität darf mit Ausnahme von hinreichend begründeten Fällen nicht die wiederkehrenden nationalen Haushaltsausgaben ersetzen“. Diese Bestimmung verbietet an sich, wiederkehrende nationale Haushaltsausgaben durch Unterstützung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität zu ersetzen, ermöglicht dies jedoch in hinreichend begründeten Fällen.

Bei der Anwendung dieser Bestimmung aus der ARF-Verordnung lassen sich vier kumulative Prüfungen ermitteln:

1. Beinhaltet die Maßnahme Haushaltsausgaben, die unmittelbar mit der vorgeschlagenen Maßnahme verbunden sind?
2. Wenn ja, handelt es sich um wiederkehrende Ausgaben?

3. Wenn ja, ersetzt die finanzielle Unterstützung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität diese wiederkehrenden Ausgaben?
4. Wenn ja, trifft für sie keine hinreichend begründete Verwendung zu?

Wenn alle vier dieser Prüfkriterien erfüllt sind, würde die vorgeschlagene Maßnahme nicht mit Artikel 5 Absatz 1 der ARF-Verordnung im Einklang stehen und somit nicht für eine Unterstützung aus der ARF in Betracht kommen.

Bei der Bewertung der Aufbau- und Resilienzpläne der Mitgliedstaaten nutzt die Kommission diese vier Prüfungen, um festzustellen, ob die Maßnahmen förderfähig sind und ob der Aufbau- und Resilienzplan mit Artikel 5 Absatz 1 der ARF-Verordnung im Einklang steht. Um Klarheit darüber zu schaffen, wie die Kommission diese Prüfungen angewendet hat, wird jede einzeln erläutert.

Beinhaltet die Maßnahme Haushaltsausgaben, die unmittelbar mit der vorgeschlagenen Maßnahme verbunden sind?

Mögliche nicht förderfähige Maßnahmen werden zunächst dadurch ermittelt, dass geprüft wird, ob die betreffende Maßnahme nationale Haushaltsausgaben mit sich bringt, die direkt mit der vorgeschlagenen Maßnahme verbunden sind. Beispielsweise verursacht eine Maßnahme zum Bau einer Windkraftanlage Baukosten, die unmittelbar mit der Durchführung der Maßnahme zusammenhängen. Im Gegensatz dazu bedeutet eine Maßnahme zum Erlass von Rechtsvorschriften nicht, dass beispielsweise die Gehälter der Beamten, die diese Rechtsvorschriften ausarbeiten, automatisch als unmittelbar mit dieser Maßnahme verbundene nationale Haushaltsausgaben anzusehen sind, insbesondere dann nicht, wenn diese Kosten unabhängig davon, ob die Maßnahme durchgeführt wird oder nicht, angefallen wären.

Die mit dieser Maßnahme verbundenen, von einem Mitgliedstaat geltend gemachten Kosten werden berücksichtigt, da es nicht möglich ist, dass ein Mitgliedstaat einerseits Kosten geltend macht, die aus der Aufbau- und Resilienzfazilität unterstützt werden sollen, und andererseits davon ausgeht, dass diese Kosten nicht unmittelbar mit der vorgeschlagenen Maßnahme verbunden sind.

Wenn ja, handelt es sich um wiederkehrende Ausgaben?

Falls eine Maßnahme nationale Haushaltsausgaben betrifft, die unmittelbar mit ihr verbunden sind, ist zu prüfen, ob es sich um wiederkehrende Ausgaben handelt, d. h., ob sie wiederholt getätigt werden. Dieses Kriterium der Wiederholung bedeutet, dass sie mehr als einmal mit einer gewissen Periodizität (z. B. wöchentlich, monatlich oder jährlich) anfallen müssen. Beispiele für solche wiederkehrenden Kosten können Gehälter, Wartungskosten bzw. Dienstleistungs- oder Abonnementgebühren sein.

Die Tatsache, dass dem Mitgliedstaat zu einem früheren Zeitpunkt einmalige Kosten entstanden sind, die dann zur Erfüllung einer ARF-Maßnahme wiederholt werden, bedeutet nicht, dass es sich um wiederkehrende Ausgaben handelt. Wenn einem Mitgliedstaat beispielsweise früher Kosten für die Durchführung einer Studie oder Erhebung entstanden sind, schließt dies nicht aus, dass er die geschätzten Kosten für eine neue Studie oder Erhebung in eine Maßnahme im Rahmen des Aufbau- und Resilienzplans aufnimmt.

Wenn ja, ersetzt die finanzielle Unterstützung aus der Aufbau- und Resilienzfazilität diese wiederkehrenden Ausgaben?

Sollte eine Maßnahme unmittelbar mit ihr verbundene nationale Haushaltsausgaben wiederkehrender Art betreffen, muss geprüft werden, ob die ARF diese Ausgaben ersetzt.

Nach Artikel 18 Absatz 4 Buchstabe k der ARF-Verordnung sollten die Mitgliedstaaten die geschätzten Gesamtkosten der Reformen und Investitionen, die durch den Aufbau- und Resilienzplan abgedeckt sind, festlegen. Sollte der Mitgliedstaat diese Ausgaben in seinem Aufbau- und Resilienzplan als geschätzte Kosten anführen, so würde die ARF diese Ausgaben finanziell unterstützen und als solche die wiederkehrenden nationalen Ausgaben ersetzen.

Die vorstehenden Ausführungen sind nur für Maßnahmen relevant, für die die Mitgliedstaaten geschätzte Kosten vorgelegt haben, denn die Prüfung, ob es sich bei diesen Kosten um wiederkehrende nationale Ausgaben handelt, die im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität nicht unterstützt werden können, setzt voraus, dass die Mitgliedstaaten die betreffenden Kosten im Rahmen ihres Plans einreichen. Sollte der Mitgliedstaat für die betreffende Maßnahme keine geschätzten Kosten vorlegen, werden diese bei der Berechnung des finanziellen Beitrags der Mitgliedstaaten im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität nicht berücksichtigt und der Mitgliedstaat führt für die finanzielle Unterstützung dieser Maßnahmen durch die ARF keine geschätzten Kosten auf. In dieser Hinsicht ist es nicht möglich, dass die ARF die nationalen Haushaltsausgaben, die für diese Maßnahme (oder für einen nicht von der ARF abgedeckten Teil der Maßnahme) getätigt werden, ersetzt, selbst wenn es sich bei diesen Ausgaben um wiederkehrende Ausgaben handelt. Dies liegt daran, dass keine Ersetzung stattgefunden hat.

Wenn ja, trifft für sie keine hinreichend begründete Verwendung zu?

Sollte eine Maßnahme unmittelbar mit ihr verbundene nationale Haushaltsausgaben wiederkehrender Art betreffen und wird sie durch die ARF finanziell unterstützt, muss schließlich geprüft werden, ob ihre Ersetzung durch Unterstützung aus der Fazilität hinreichend begründbar ist und sie auf der Grundlage der in gemäß Artikel 5 Absatz 1 der ARF-Verordnung vorgesehenen Ausnahme gestattet werden kann.

Die Verordnung enthält keine genauen Kriterien dafür, was als hinreichend begründeter Fall zu betrachten ist. Zu diesem Zweck haben die Kommissionsdienststellen den Mitgliedstaaten mitgeteilt, dass sie drei Prüfungen vornehmen sollten. Im Einzelnen betrifft dies die Fragen, ob

i) die geschätzten Kosten Bestandteil einer Reform/Investition sind,

ii) diese Reform/Investition zur Erfüllung der in Artikel 19 der ARF-Verordnung festgelegten Bewertungskriterien beiträgt und

iii) die Finanzierung einer solchen Reform/Investition nach der Laufzeit der Aufbau- und Resilienzfazilität nachhaltig sichergestellt sein wird und die negativen Auswirkungen auf den gesamtstaatlichen Haushaltssaldo nur vorübergehender Art sind.

Nach gängiger Praxis können einige allgemeine Überlegungen dazu angestellt werden, was ein hinreichend begründeter Fall sein könnte:

- Im Allgemeinen sollte die Vergütung von Beschäftigten im öffentlichen Dienst, die in der öffentlichen Verwaltung in der Vorbereitung oder Durchführung von Reformen/Investitionen im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität tätig sind, nicht in die Kostenschätzung einbezogen werden. In hinreichend begründeten Fällen (z. B. Bedarf an spezifischem Fachwissen oder zur vorübergehenden Erhöhung der Verwaltungskapazität) können jedoch während der Zeit der Umsetzung des Aufbau- und Resilienzplans die Kosten für nicht ständiges Personal bei Bedarf einbezogen werden.
- Kosten für die Schulung von Bediensteten des öffentlichen Dienstes im Zusammenhang mit einer Reform oder Investition, die mit den Zielen der Fazilität verbunden ist, könnten gedeckt werden, wenn dies hinreichend begründet und vollständig in eine Reform oder Investition im Rahmen des Plans einbezogen ist.
- Sozialausgaben wie Einstellungszuschüsse oder Stipendien für Studierende können aus der Aufbau- und Resilienzfazilität finanziert werden, wenn die Ausgaben (oder Einnahmenausfälle) einmalig oder ihrem Wesen nach vorübergehender Art sind und innerhalb der Laufzeit der Aufbau- und Resilienzfazilität enden. Sie müssen eine positive langfristige Wirkung haben und die Ziele der Fazilität fördern; zudem sollten ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen zeitlich begrenzt sein.