



EUROPÄISCHER
RECHNUNGSHOF

Stellungnahme Nr. 5/2020

(gemäß Artikel 288 Absatz 4 und Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a AEUV)

zu den Vorschlägen der Kommission 2020/0006 (COD) vom 14. Januar 2020 und vom 28. Mai 2020 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang

(COM(2020) 22 final und COM(2020) 460 final)

Inhalt

	Ziffer
Einleitung	01-04
Allgemeine Bemerkungen	05-09
Besondere Bemerkungen	10-25
Mittel für den JTF	10-11
Zeitraumen für die Verwendung der Mittel	12-14
Anwendungsbereich der Unterstützung	15-19
Leistungsrahmen	20-23
Methode für die Mittelzuweisung	24-25

Einleitung

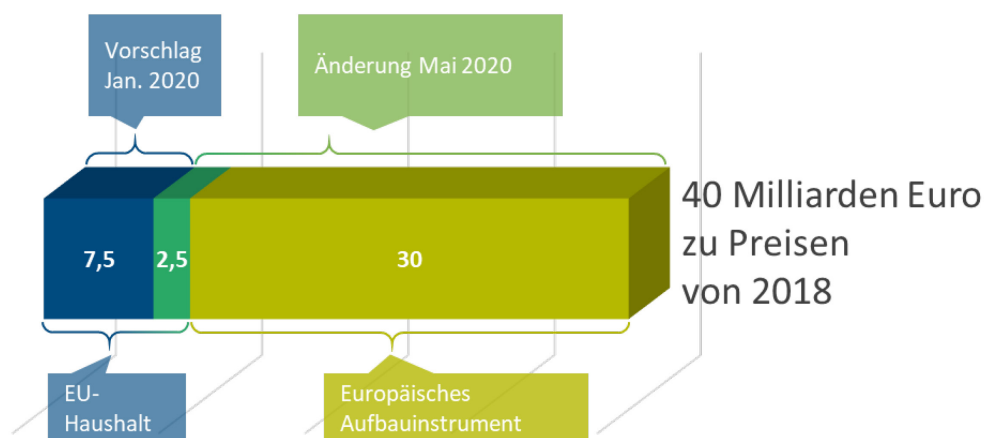
01 Im Dezember 2019 veröffentlichte die Kommission den europäischen Grünen Deal ([COM\(2019\) 640 final](#)), mit dem der Übergang zu einer umgestalteten EU-Wirtschaft unterstützt und die mit Klimawandel und Umweltzerstörung einhergehenden Herausforderungen in Angriff genommen werden sollen. Im Januar 2020 schlug die Kommission die Schaffung eines Investitionsplans für den europäischen Grünen Deal vor, der den Mechanismus für einen gerechten Übergang umfasste.

02 Der Mechanismus für einen gerechten Übergang soll auf die Regionen und Sektoren ausgerichtet werden, die am stärksten vom Übergang zu einer grünen Wirtschaft betroffen sind. Diese Unterstützung würde zur Bewältigung der sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen des Übergangs zur Verfügung stehen. Zentrales Element des Mechanismus sind territoriale Pläne für einen gerechten Übergang, und die Finanzierung erfolgt im Rahmen von drei Säulen.

Mechanismus für einen gerechten Übergang: Säulen der Finanzierung		
Fonds für einen gerechten Übergang (JTF) , der in geteilter Mittelverwaltung durchgeführt wird	Regelung für einen gerechten Übergang zur Mobilisierung privater Investitionen	Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor , die in Partnerschaft mit der Europäischen Investitionsbank aufgelegt und aus dem EU-Haushalt unterstützt wird

03 In dem im Januar 2020 vorgelegten Vorschlag für eine Verordnung zur Einrichtung des Fonds für einen gerechten Übergang ([COM\(2020\) 22 final](#)) waren Haushaltsmittel in Höhe von 7,5 Milliarden Euro zu Preisen von 2018 vorgesehen. Der JTF ergänzt die vorgeschlagenen, unter die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen (Dachverordnung) fallenden Fonds der Kohäsionspolitik für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021-2027, d. h. den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), den Europäischen Sozialfonds Plus (ESF+) und den Kohäsionsfonds (KF). Im Mai 2020 änderte die Kommission nach dem COVID-19-Ausbruch ihren Vorschlag zum JTF ([COM\(2020\) 460 final](#)) und schlug zusätzliche Ausgaben in Höhe von 32,5 Milliarden Euro zu Preisen von 2018 vor (siehe [Abbildung 1](#)).

Abbildung 1 – Mittel des JTF in Milliarden Euro (zu Preisen von 2018)



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Vorschlags und des geänderten Vorschlags für den JTF.

04 Gemäß der für den geänderten Kommissionsvorschlag maßgeblichen Rechtsgrundlage ist die Anhörung des Europäischen Rechnungshofs obligatorisch¹, 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 die JTF-Vorschläge und ist als Ergänzung zu den nachstehend aufgeführten Stellungnahmen des Hofes zu verstehen:

- o Stellungnahme Nr. 1/2018 zu dem Vorschlag der Kommission vom 2. Mai 2018 für eine Verordnung über den Schutz des Haushalts der Union im Falle von generellen Mängeln in Bezug auf das Rechtsstaatsprinzip in den Mitgliedstaaten;
- o Stellungnahme Nr. 6/2018 zu dem Vorschlag der Kommission vom 29. Mai 2018 für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen, COM(2018) 375 final;
- o Stellungnahme Nr. 2/2020 zu dem geänderten Vorschlag der Kommission vom 14. Januar 2020 für die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen, COM(2020) 23 final;
- o Stellungnahme Nr. 4/2020 zur vorgeschlagenen REACT-EU-Verordnung und zur Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen für die ESI-Fonds.

Der Hof beabsichtigt, später im Jahr 2020 eine Stellungnahme zur Darlehensfazilität für den öffentlichen Sektor im Rahmen des Mechanismus für einen gerechten Übergang zu veröffentlichen.

¹ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Artikel 322 Absatz 1 Buchstabe a.

Allgemeine Bemerkungen

05 In der gesamten EU werden erhebliche Investitionen erforderlich sein, um den Übergang der Union zu einer klimaneutralen Wirtschaft bis 2050 zu bewerkstelligen. Die EU-Unterstützung für diesen Übergang sollte auf die Regionen ausgerichtet sein, die am stärksten betroffen sind und in denen die größten Auswirkungen zu erwarten sind.

06 In den Erwägungsgründen 6 und 10 des Vorschlags wird der JTF mit dem Grünen Deal verknüpft – als Reaktion auf klima- und umweltpolitische Herausforderungen, um den Übergang der EU zu einer klimaneutralen Wirtschaft bis 2050 zu unterstützen. In den Artikeln des Vorschlags wird jedoch kein eindeutiger Bezug zu den Klimazielen der EU hergestellt, beispielsweise in den Artikeln zum spezifischen Ziel, zum Anwendungsbereich der Unterstützung, zur Planung der JTF-Mittel oder zu den territorialen Plänen für einen gerechten Übergang.

07 Im Rahmen des Emissionshandelssystems (EHS) der EU gilt für Industrieanlagen, bei denen ein erhebliches Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht, eine Sonderregelung. Die Ausnahmeregelung gemäß Artikel 10c der EU-EHS-Richtlinie² sieht vor, dass bestehenden Kraftwerken in ausgewählten Mitgliedstaaten für einen Übergangszeitraum kostenlose Zertifikate zugeteilt werden können, um die Modernisierung der Stromerzeugungssektoren in diesen Mitgliedstaaten zu unterstützen³. Mit Artikel 10d derselben Richtlinie wird der Modernisierungsfonds eingerichtet, dessen Ziel es ist, Energiesysteme zu modernisieren, die Energieeffizienz zu verbessern und bis 2030 einen fairen Übergang in den kohleabhängigen Regionen zu gewährleisten. Einige Maßnahmen können sowohl im Rahmen des JTF als auch im Rahmen des Modernisierungsfonds unterstützt werden.

08 Der Vorschlag sieht daher weitere Mittel für Regionen vor, die bereits spezielle Mittel für die Modernisierung des Energiesektors erhalten haben. 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.

² Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2018 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG zwecks Unterstützung kosteneffizienter Emissionsreduktionen und zur Förderung von Investitionen mit geringem CO₂-Ausstoß und des Beschlusses (EU) 2015/1814 (ABl. L 76 vom 19.3.2018, S. 3).

³ Siehe Bericht Nr. 14/2018 der Europäischen Umweltagentur: "Trends and projections in the EU ETS in 2018 – The EU Emissions Trading System in numbers", Abbildung 2.12.

Es ist wichtig, dass in den Plänen für einen gerechten Übergang die Frage der Koordinierung und Komplementarität der verschiedenen Finanzierungsquellen behandelt wird.

09 Im Vorschlag ist die Verbindung zwischen Leistung und Finanzierung relativ schwach ausgeprägt, und es besteht ein erhebliches Risiko, dass die starke Abhängigkeit einiger Regionen von CO₂-intensiven Tätigkeiten durch den Einsatz dieser finanziellen Mittel nicht beendet wird. Dieses Risiko wird durch den begrenzten Zeitrahmen noch verstärkt: Wird der erwartete Beschäftigungsrückgang in CO₂-intensiven Sektoren innerhalb des Programmzeitraums nicht erreicht, so besteht die Gefahr, dass weitere Mittel für die Finanzierung des Übergangs bereitgestellt werden.

Allgemeine Bemerkungen

- Notwendigkeit einer stärkeren Verknüpfung mit den Klima- und Umweltzielen der EU
- keine Analyse der mit den bisher eingesetzten Mitteln für einen gerechten Übergang erzielten Ergebnisse
- schwache Verknüpfung von Leistung und Finanzierung
- Risiko, dass der Übergang erneut finanziert werden muss

Besondere Bemerkungen

Mittel für den JTF

10 Im Wesentlichen soll die Unterstützung durch den geänderten Vorschlag zur Einrichtung des JTF von 7,5 Milliarden Euro auf 40 Milliarden Euro (zu Preisen von 2018) aufgestockt werden. Die Kommission begründet die verstärkte Unterstützung durch die EU mit den Auswirkungen der COVID-19-Krise sowie damit, dass die Mitgliedstaaten und Regionen nicht gleichermaßen in der Lage sind, diese Auswirkungen zu bewältigen.

11 Die Kommission hat keine spezifische Folgenabschätzung oder Konsultation der Interessenträger durchgeführt, um den geänderten Betrag zu begründen⁴. Ihre Frist für die Ausarbeitung des geänderten Vorschlags und die Bewertung der voraussichtlichen Kosten des Übergangs und der Auswirkungen der COVID-19-Krise war knapp bemessen. Eine fundierte Bedarfsanalyse würde jedoch zu einer besseren Zuweisung der Finanzmittel der EU beitragen, und die zu erreichenden Ziele würden präzise eingegrenzt und quantifiziert.

Mittel für den JTF

- Bereitstellung von mehr Unterstützung für einen gerechten Übergang
- wichtig, dass der Finanzierungsbedarf quantifiziert wird und die zu erreichenden Ziele präzise eingegrenzt und quantifiziert werden

Zeitraumen für die Verwendung der Mittel

12 Die Bereitstellung der JTF-Mittel hängt von der reibungslosen Annahme des MFR 2021-2027 sowie der Vorschläge für die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen, einschließlich der JTF-Verordnung, ab. Durch Verzögerungen bei der Annahme dieser Vorschläge würde die für die Verwendung der JTF-Mittel zur Verfügung stehende Zeit noch weiter verkürzt. Darüber hinaus wird sich die JTF-

⁴ Siehe auch [Kurzdarstellung der Bemerkungen des EuRH zu den Legislativvorschlägen der Kommission für den nächsten MFR](#) vom 14. Februar 2019 und Analyse Nr. 2/2020 "Gesetzgebung in der Europäischen Union nach fast 20 Jahren 'besserer Rechtsetzung', Ziffer 9 (wird demnächst veröffentlicht).

Planung auf die Pläne für einen gerechten Übergang stützen, die mit den nationalen Energie- und Klimaplänen in Einklang stehen sollten. Die Kommission kann die Pläne für einen gerechten Übergang erst nach der Annahme des MFR 2021-2027 genehmigen, so dass sie davon ausgeht, dass diese Pläne frühestens Mitte 2021 für die Finanzierungsanträge der Mitgliedstaaten herangezogen werden können.

13 Die vorgeschlagene geänderte Verordnung sieht vor, dass Mittel aus dem Europäischen Aufbauinstrument – 32,8 Milliarden Euro zu jeweiligen Preisen – bis 2024 gebunden und bis 2026 verwendet werden sollten.

14 Daher wird den Mitgliedstaaten zum Erreichen der erwarteten Ergebnisse ein relativ enges Zeitfenster vorgegeben. Dies erhöht das Risiko, dass sie die Mittel entweder gar nicht oder nicht zum Erreichen des erforderlichen Übergangs verwenden.

Zeitraumen für die Verwendung der Mittel

- Verzögerungen bei der Annahme der Vorschläge für den MFR und die Dachverordnung würden die verfügbare Zeit weiter verkürzen
- wirksamer Einsatz der Mittel innerhalb des vorgeschlagenen Zeitrahmens stellt für die Mitgliedstaaten eine Herausforderung dar

Anwendungsbereich der Unterstützung

15 Gemäß Artikel 2 des Vorschlags sollte der JTF dazu beitragen, "Regionen und Menschen in die Lage zu versetzen, die sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen des Übergangs zu einer klimaneutralen Wirtschaft zu bewältigen". Zudem sieht der Vorschlag vor, dass die Pläne für einen gerechten Übergang mit den nationalen Energie- und Klimaplänen der Mitgliedstaaten in Einklang stehen sollten. Demzufolge hängt es von diesen Plänen ab, ob das JTF-Ziel erreicht wird⁵. Die politischen Maßnahmen würden sehr stark davon abhängen, welche Entscheidungen die Mitgliedstaaten in ihren Plänen für einen gerechten Übergang treffen, sowie von der Genehmigung dieser Pläne durch die Kommission. Nach Ansicht des Hofes ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Pläne für einen gerechten Übergang klare

⁵ [Stellungnahme Nr. 2/2020 zu dem geänderten Vorschlag der Kommission vom 14. Januar 2020 für die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen, COM\(2020\) 23 final, Ziffer 7.](#)

Verpflichtungen enthalten, wonach Projekte zur Förderung des Übergangs unterstützt werden, die gut auf die Klimaziele der EU abgestimmt sind.

16 Die im Rahmen des vorgeschlagenen JTF förderfähigen Tätigkeiten sind in erster Linie auf die sozialen und wirtschaftlichen und in geringerem Maße auf die ökologischen Ziele ausgerichtet: Der Vorschlag sieht Investitionen in die Sanierung und Dekontaminierung von Standorten sowie in Projekte zur Wiederherstellung und Umwidmung von Flächen vor (Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe f). Im Einklang mit dem Verursacherprinzip⁶ sollten Kosten wie die Sanierung oder Dekontaminierung in der Regel vom Verursacher getragen werden.

17 Gemäß Erwägungsgrund 10 des Vorschlags sollten nur nachhaltige Tätigkeiten, deren Ziel es ist, einen aktiven Beitrag zu einer klimaneutralen Kreislaufwirtschaft zu leisten, im Einklang mit den nationalen Energie- und Klimaplänen in die Pläne für einen gerechten Übergang aufgenommen werden und für eine Finanzierung in Betracht kommen. Um die Kohärenz mit den Klimazielen der EU zu gewährleisten, wäre es sinnvoll, in der Verordnung ausdrücklich auszuschließen, dass Tätigkeiten, die zu einem Nettoanstieg der Treibhausgasemissionen führen, unterstützt werden können.

18 Tätigkeiten sollten nur dann förderfähig sein, wenn der Grundsatz der Schadensvermeidung eingehalten wird, damit unbeabsichtigte negative Auswirkungen, insbesondere im Zusammenhang mit dem Klimawandel, verhindert werden. In Artikel 5 Buchstabe d des Vorschlags wird eine JTF-Unterstützung für Investitionen im Zusammenhang mit der Produktion, Verarbeitung, Verteilung, Speicherung oder Verbrennung fossiler Brennstoffe ausdrücklich ausgeschlossen. Bei Investitionen in fossile Brennstoffe (z. B. in Erdgas oder Öl) besteht die Gefahr, dass sie zu "verlorenen Vermögenswerten" werden⁷.

19 Gemäß Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 2 können produktive Investitionen in andere Unternehmen als KMU in bestimmten Bereichen finanziert werden, wenn sie "für die Umsetzung des territorialen Plans für einen gerechten Übergang erforderlich sind". Ist dies der Fall, sollten die Pläne eine erschöpfende Liste dieser Unternehmen und eine Begründung der Notwendigkeit ihrer Unterstützung enthalten (Artikel 7 Absatz 2 Buchstabe h). Nach Ansicht des Hofes sollte die Finanzierung für

⁶ Siehe Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (ABl. L 143 vom 30.4.2004, S. 56).

⁷ Siehe Analyse Nr. 01/2017: Maßnahmen der EU in den Bereichen Energie und Klimawandel (Landscape-Analyse), Ziffern 211 und 212.

Unternehmen, die keine KMU sind, in der Praxis die Ausnahme bilden und an die beschleunigte Verringerung der CO₂-Emissionen geknüpft sein.

Anwendungsbereich der Unterstützung

- Notwendigkeit, dass in den Plänen für einen gerechten Übergang klare Verpflichtungen in Bezug auf die Klimaziele der EU eingegangen werden
- Tätigkeiten, die zu einem Nettoanstieg der Treibhausgasemissionen führen, sollten ausdrücklich aus dem Anwendungsbereich ausgeschlossen werden

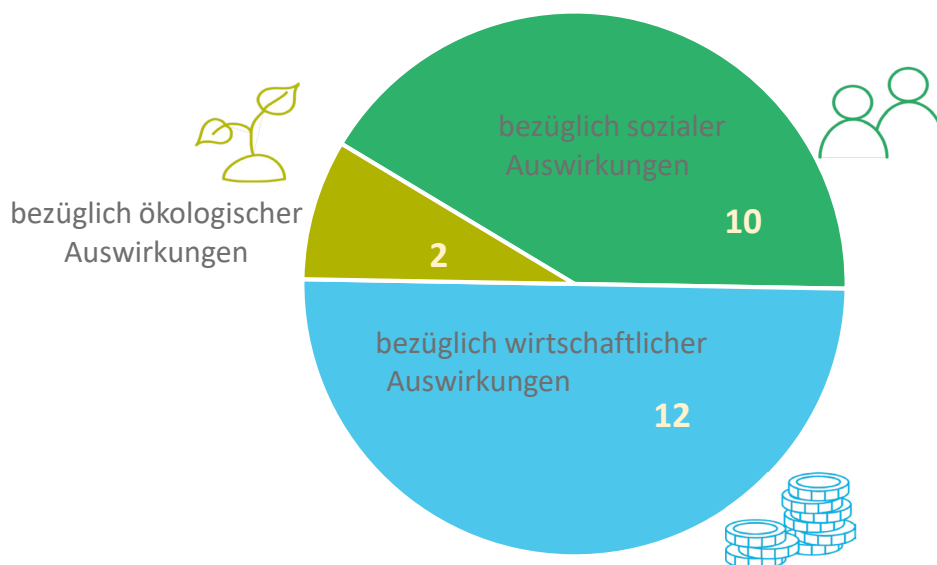
Leistungsrahmen

20 In der JTF-Verordnung werden gemeinsame Output- und Ergebnisindikatoren vorgeschlagen, die weitgehend mit den für den EFRE und den ESF+ vorgeschlagenen gemeinsamen Indikatoren übereinstimmen. Dies wird die Aggregation und Analyse von Leistungsdaten unterstützen⁸.

21 Wie aus *Abbildung 2* ersichtlich, beziehen sich die Outputindikatoren hauptsächlich auf die wirtschaftlichen und sozialen und nicht auf die ökologischen Auswirkungen des Übergangs zu einer klimaneutralen Wirtschaft. Mit den gemeinsamen Indikatoren für den JTF wird das Ziel eines Ausstiegs aus CO₂-intensiven Sektoren nicht eindeutig erfasst.

⁸ Stellungnahme Nr. 6/2018 zu dem Vorschlag der Kommission vom 29. Mai 2018 für eine Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen, COM(2018) 375 final, Ziffer 59, und Stellungnahme Nr. 2/2020 zu dem geänderten Vorschlag der Kommission vom 14. Januar 2020 für die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen, COM(2020) 23 final, Ziffer 9.

Abbildung 2 – Anzahl der Outputindikatoren für den JTF



RCO 38: Fläche des unterstützten sanierten Geländes
RCO 39: installierte Systeme für die Überwachung der Luftverschmutzung

Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Anhang III der vorgeschlagenen JTF-Verordnung.

22 Der Vorschlag für eine JTF-Verordnung sieht die Möglichkeit von Finanzkorrekturen vor, wenn mindestens 65 % der für gemeinsame Indikatoren festgelegten Ziele nicht erreicht wurden. Da Finanzkorrekturen auf der Grundlage von Leistungszielen das Potenzial haben, die Rechenschaftspflicht in Bezug auf das Erreichen von Ergebnissen zu stärken, hat der Hof die Kommission und die gesetzgebenden Organe bereits früher aufgefordert, eine Klärung der Methoden für die Bewertung von Finanzkorrekturen in Erwägung zu ziehen (z. B. Bewertung der Fundiertheit der festgelegten Zielwerte, Beurteilung unzulänglicher Leistung und Verhängung von Finanzkorrekturen)⁹.

23 Mit diesen Finanzkorrekturen würde zwar ein Element der Leistungskonditionalität eingeführt, der Anreiz aber durch zwei Faktoren verringert: das große Leistungsdefizit, das keine Korrektur auslösen würde, und die Tatsache, dass die gemeinsamen Indikatoren das Ziel des Ausstiegs aus CO₂-intensiven Sektoren nicht eindeutig erfassen. Wie der Hof bereits für andere Politikbereiche festgestellt hat, könnte eine deutliche Verfehlung der Zielwerte kaum Auswirkungen auf die EU-

⁹ Stellungnahme Nr. 2/2020 zu dem geänderten Vorschlag der Kommission vom 14. Januar 2020 für die Verordnung mit gemeinsamen Bestimmungen, COM(2020) 23 final, Ziffern 11-12.

Finanzierung haben¹⁰. Es wäre besser, ein Umsetzungsmodell zu verwenden, das die Auszahlung von Mitteln an die Verwirklichung von Zielen knüpft. Bei einem solchen Ansatz könnte die Rückforderung von Mitteln vorgesehen sein, wenn die in den territorialen Plänen für einen gerechten Übergang festgelegten Verpflichtungen nicht über einen bestimmten Zeitraum aufrechterhalten werden.

Leistungsrahmen

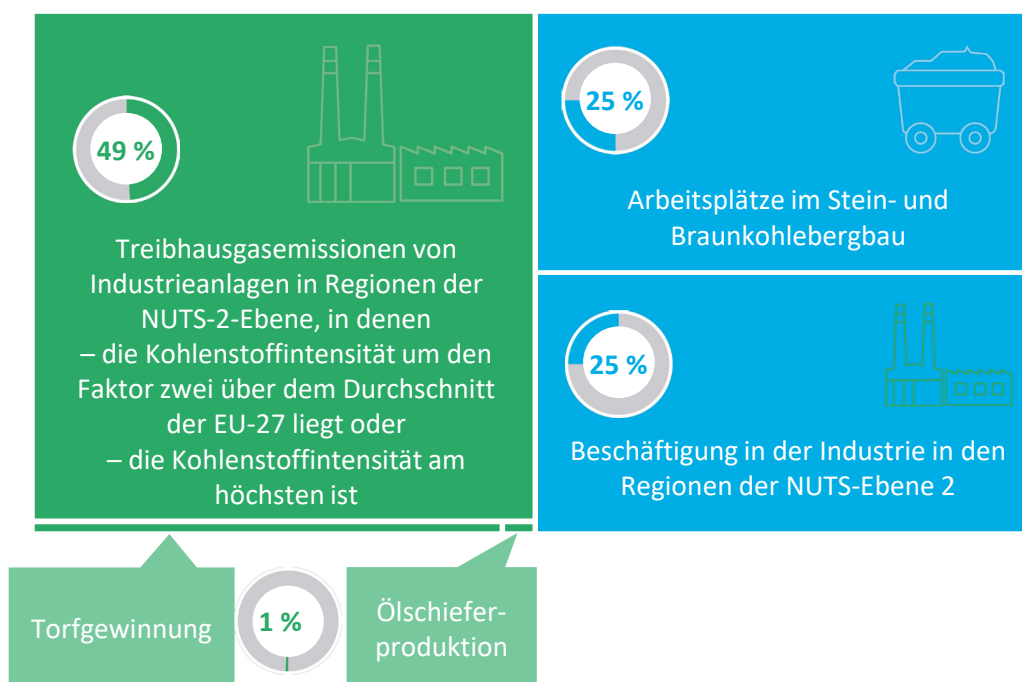
- Ausstieg aus CO₂-intensiven Sektoren mit den gemeinsamen Indikatoren nicht eindeutig erfasst
- mit dem Erreichen von Zielwerten verknüpfte Finanzkorrekturen: Potenzial zur Stärkung der Rechenschaftspflicht in Bezug auf das Erreichen von Ergebnissen; besser wäre jedoch ein Umsetzungsmodell, bei dem die Auszahlung von Mitteln an die Verwirklichung von Zielen geknüpft wird

Methode für die Mittelzuweisung

24 Anhang I der geänderten JTF-Verordnung enthält die vorgeschlagene Methode für die Zuweisung der Mittel des JTF im Wege von Finanzausstattungen für die Mitgliedstaaten, die auf 8 Milliarden Euro (zu Preisen von 2018) begrenzt sind (siehe [Abbildung 3](#)). Die Kommission teilte dem Hof mit, dass es für sie eine Herausforderung darstelle, auf regionaler und territorialer Ebene verfügbare zuverlässige Daten zu ermitteln. Sie habe daher beschlossen, bei der Mittelzuweisung Regionen der NUTS-Ebene 2 zugrunde zu legen, während die territorialen Pläne für einen gerechten Übergang auf den stärker aufgeschlüsselten Regionen der NUTS-3-Ebene basieren würden.

¹⁰ Stellungnahme Nr. 7/2018 zu den Vorschlägen der Kommission für Verordnungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik für die Zeit nach 2020, Ziffer 8.

Abbildung 3 – Kriterien für die Zuweisung der Mittel des JTF



Quelle: Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage von Anhang I der vorgeschlagenen JTF-Verordnung.

25 Bei der Methode für die Mittelzuweisung wird eine Reihe bereits bestehender Bedingungen für die Mitgliedstaaten berücksichtigt, die konditionale Verknüpfung mit der Leistung ist jedoch schwach. Daher würden zwei Mitgliedstaaten mit ähnlichem Bedarf im Zusammenhang mit dem Übergang – wie mit der vorgeschlagenen Zuweisungsmethode quantifiziert – hypothetisch eine ähnliche Mittelausstattung erhalten und dies, obwohl sich der eine Mitgliedstaat verpflichten könnte, CO₂-intensive Vorhaben einzustellen – und ihm dies auch gelingen könnte –, während der andere sie lediglich reduzieren könnte, wenn auch nur vorübergehend. Die vorgeschlagene Methode für die Mittelzuweisung zielt zwar auf betroffene Regionen ab, bietet aber nur geringe Anreize für den tiefgreifenden, signifikanten Strukturwandel, der erforderlich ist, um die Klimaziele der EU zu erreichen.

Methode für die Mittelzuweisung

- kein Bezug dazu, wie ambitioniert die Klimaziele der Mitgliedstaaten sind
- schwache Anreize für einen signifikanten Strukturwandel

Diese Stellungnahme wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 20. Juli 2020 in Luxemburg angenommen.

Für den Rechnungshof

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'k-H se', written in a cursive style.

Klaus-Heiner Lehne
Präsident