



EUROPÄISCHER  
RECHNUNGSHOF

DE

# Stellungnahme 08/2022

(gemäß Artikel 322 Absatz 1 AEUV)

**zu dem Vorschlag  
für eine Verordnung  
des Europäischen Parlaments  
und des Rates zur Einrichtung  
eines Klima-Sozialfonds  
in der durch den Rat geänderten  
Fassung [Interinstitutionelles  
Dossier 2021/0206 (COD)  
vom 30. Juni 2022, 10775/22]**

# Inhalt

|                                      | Ziffer  |
|--------------------------------------|---------|
| <b>Einleitung</b>                    | 01 - 04 |
| <b>Allgemeine Bemerkungen</b>        | 05 - 09 |
| <b>Besondere Bemerkungen</b>         | 10 - 32 |
| <b>Klima-Sozialpläne</b>             | 10 - 14 |
| <b>Förderfähigkeit</b>               | 15 - 19 |
| <b>Finanzierung des Fonds</b>        | 20 - 24 |
| <b>Kontroll- und Leistungsrahmen</b> | 25 - 32 |
| <b>Abschließende Bemerkungen</b>     | 33 - 36 |

# Einleitung

**01** Am 14. Juli 2021 veröffentlichte die Kommission im Rahmen des Pakets "Fit für 55" einen Vorschlag zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds<sup>1</sup>, um die Verwirklichung des im Europäischen Klimagesetz<sup>2</sup> vereinbarten Ziels, die Treibhausgasemissionen in der EU bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990 zu verringern, zu unterstützen.

**02** Im Rahmen des Emissionshandelssystems (EHS) der EU<sup>3</sup> erfolgt eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung, indem für bestimmte Wirtschaftszweige eine Emissionsobergrenze festgelegt wird, die jedes Jahr herabgesetzt wird. In der Überarbeitung des EU-EHS, die ebenfalls im Paket "Fit für 55" enthalten ist, schlägt die Kommission vor, ein separates EHS für die Bereiche Straßenverkehr und Gebäude einzurichten<sup>4</sup>, wodurch die Kosten für Heizung und Verkehr voraussichtlich steigen würden. Um den sozialen Auswirkungen des neuen EHS Rechnung zu tragen, würden finanziell schwächere Haushalte, Kleinstunternehmen und Verkehrsnutzer über den Klima-Sozialfonds (im Folgenden "Fonds") finanziell unterstützt. In *Abbildung 1* sind die Hauptmerkmale des Fonds aufgeführt, über den im Zeitraum von 2027 bis 2032 bis zu 59 Milliarden Euro bereitgestellt werden.

**03** Die Kommission hat ihren Vorschlag auf Artikel 91 Absatz 1 Buchstabe d, Artikel 192 Absatz 1 und Artikel 194 Absatz 1 Buchstabe c des *Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union* (AEUV) gestützt. Am 28. Juni 2022 beschloss der Rat, die Rechtsgrundlage um Artikel 322 AEUV zu erweitern, da in seinem geänderten Vorschlag eine Abweichung von Artikel 22 Absatz 2 der Haushaltsordnung<sup>5</sup> vorgesehen

---

<sup>1</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds (COM(2021) 568).

<sup>2</sup> *Verordnung (EU) 2021/1119* des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität.

<sup>3</sup> *Richtlinie 2003/87/EG* über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates.

<sup>4</sup> Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung (EU) 2015/757 (COM(2021) 551 final).

<sup>5</sup> Mittel, die zweckgebundenen Einnahmen entsprechen.

wurde. Am 22. November 2022 ersuchte der Rat den Hof um eine Stellungnahme zu seinem Text, mit dem der Vorschlag der Kommission geändert wird (vom Rat (Umwelt) festgelegte allgemeine Ausrichtung, im Folgenden "Vorschlag")<sup>6</sup>.

## Abbildung 1 – Hauptmerkmale des Klima-Sozialfonds



*Quelle:* Europäischer Rechnungshof auf der Grundlage des Vorschlags.

Bildsymbole: Diese Abbildung wurde unter Verwendung von Ressourcen von Flaticon.com gestaltet.

© Freepik Company S.L. Alle Rechte vorbehalten.

**04** Bei der Ausarbeitung dieser Stellungnahme war der Hof allerdings mit den folgenden externen Herausforderungen konfrontiert, durch die er in seiner Fähigkeit, zu verschiedenen in dem Vorschlag behandelten Punkten eine umfassendere Übersicht bereitzustellen, eingeschränkt wurde:

- Der Rat hat den Hof erst am 22. November 2022 um seine Stellungnahme ersucht, die möglichst bis Mitte Dezember für den letzten politischen Trilog bereitgestellt werden sollte. Dadurch hatte der Hof nur sehr wenig Zeit, seine Arbeit auszuführen. So hat er zum Beispiel die Genauigkeit der Berechnungen für die Zuweisung der Mittel aus dem Fonds an die Mitgliedstaaten nicht geprüft.
- Dieser Vorschlag ist eng verknüpft mit den Legislativvorschlägen für die Überarbeitung des EU-EHS, über die derzeit ebenfalls verhandelt wird. Wichtige Beschlüsse im Zusammenhang mit der Überarbeitung des EHS könnten

<sup>6</sup> Interinstitutionelles Dossier 2021/0206 (COD) vom 30. Juni 2022, 10775/22.

Änderungen der Hauptmerkmale des Vorschlags für den Klima-Sozialfonds (zeitliche Planung, Sektoren usw.) zur Folge haben.

- o In dem Vorschlag sind die Anhänge mit der Liste der gemeinsamen Indikatoren oder der Vorlage für die Klima-Sozialpläne nicht enthalten, wodurch der Betrachtungsumfang des Hofes eingeschränkt war.

# Allgemeine Bemerkungen

## Allgemeine Bemerkungen: wichtigste Punkte

Mit dem Vorschlag

- wird angestrebt, der Investitionslücke und den sozialen Auswirkungen des voraussichtlichen Anstiegs der Energie- und Kraftstoffpreise Rechnung zu tragen;
- entsteht Unsicherheit hinsichtlich der Einnahmen und der Angemessenheit der Finanzierung;
- steigt das Risiko von Doppelfinanzierungen und Überschneidungen mit anderen öffentlichen Mitteln;
- wurde keine spezifische Folgenabschätzung abgegeben;
- wird möglicherweise der Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit den Management-, Berichterstattungs- und Prüfungsanforderungen steigen.

**05** Der Klima-Sozialfonds soll die Investitionslücke beim Übergang zur Klimaneutralität verkleinern und so die sozialen Auswirkungen der Energierechnungen abfedern, die infolge der Schaffung eines neuen CO<sub>2</sub>-Markts der EU für Emissionen aus den Bereichen Gebäude und Straßenverkehr steigen.

**06** Der Fonds wird durch die Versteigerung von Zertifikaten im Rahmen des EU-EHS finanziert werden<sup>7</sup>. Was die Ausweitung auf Straßenverkehr und Gebäude betrifft, so ist die Überarbeitung des EU-EHS jedoch noch nicht abgeschlossen. Es ist ungewiss, wann die Einnahmen zur Verfügung stehen und ob sie den mit dem Fonds verfolgten ambitionierten Zielen und dem damit verbundenen Investitionsbedarf entsprechen werden.

**07** In dem Vorschlag ist eine weitere Finanzierung der Energieeffizienz und der Dekarbonisierung des Verkehrssektors vorgesehen. Dadurch werden die verschiedenen anderen EU-Fonds, wie der [Modernisierungsfonds](#), der [Fonds für einen gerechten Übergang](#), die [europäischen Struktur- und Investitionsfonds](#), die [Aufbau- und Resilienzfazilität](#) oder das Programm [InvestEU](#), sowie nationale oder regionale Finanzierungsmaßnahmen ergänzt. Es ist wichtig, dass die Mitgliedstaaten der Frage der Koordinierung und Komplementarität der verschiedenen Finanzierungsquellen sowie dem Risiko von Doppelfinanzierungen Rechnung tragen<sup>8</sup>. Der Hof hat keine umfassende Analyse der Kommission dazu gefunden, was mit diesen Fonds bisher

---

<sup>7</sup> Artikel 9 des Vorschlags.

<sup>8</sup> [Stellungnahme 06/2020](#) zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität.

erreicht wurde oder was noch benötigt wird, um die Klimaziele der EU zu erreichen. Mit einer solchen Analyse würde für eine gezieltere Ausrichtung und bessere Verwaltung des Fonds gesorgt.

**08** Die Kommission hat für den Vorschlag keine spezifische Folgenabschätzung durchgeführt. Stattdessen hat sie die Folgenabschätzung von September 2020 mit dem Titel "Mehr Ehrgeiz für das Klimaziel Europas bis 2030"<sup>9</sup> herangezogen. Die geschätzte Mittelausstattung des Fonds in Höhe von 59 Milliarden Euro für 2027 bis 2032<sup>10</sup> beruhte auf der Folgenabschätzung zum EHS<sup>11</sup>, die im Juli 2021 durchgeführt worden war. In diesen Folgenabschätzungen konnten die erheblichen Auswirkungen des Krieges in der Ukraine auf den Energiemarkt nicht berücksichtigt werden, weshalb fraglich ist, ob sie eine angemessene und ausreichende Grundlage für den Vorschlag darstellen.

**09** Ob sich durch ein separates Instrument wie den Klima-Sozialfonds Vorteile ergeben, ist ungewiss. Zudem wird die Unionsfinanzierung durch eine zunehmende Zahl von Instrumenten zur Finanzierung derselben Arten von Vorhaben komplizierter. Durch die im Rahmen des Fonds bereitgestellten neuen Mittel wird die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, Mittel auszugeben, wahrscheinlich noch stärker strapaziert, da es in vielen Mitgliedstaaten bereits jetzt zu Verzögerungen bei der Inanspruchnahme von EU-Mitteln kommt. Dies könnte zur Folge haben, dass Leistungs- oder Kosten-Nutzen-Erwägungen zu wenig Beachtung geschenkt wird<sup>12</sup>. Durch den neuen Rahmen und die damit verbundene Planungsarbeit wird wahrscheinlich auch der Verwaltungsaufwand der Mitgliedstaaten in Form von zusätzlichen Berichterstattungs-, Überwachungs-, Prüfungs- und Entlastungsverfahren weiter zunehmen.

---

<sup>9</sup> COM(2020) 562 final.

<sup>10</sup> Ursprünglich hatte die Kommission 72,2 Milliarden Euro für den Zeitraum 2025 bis 2032 vorgeschlagen.

<sup>11</sup> SWD(2021) 602 final.

<sup>12</sup> Sonderbericht 17/2018: "Die Maßnahmen der Kommission und der Mitgliedstaaten während der letzten Jahre der Programme 2007–2013 halfen gegen niedrige Mittelausschöpfung, waren jedoch nicht ausreichend ergebnisorientiert".

# Besondere Bemerkungen

## Klima-Sozialpläne

### Klima-Sozialpläne: wichtigste Punkte

Im Einklang mit den vorangegangenen Prüfungsbemerkungen des Hofes zur ARF sollte(n) in dem Vorschlag

- die Kohärenz und Komplementarität mit anderen nationalen Plänen sichergestellt werden;
- dargelegt werden, was unter einer zufriedenstellenden Erreichung von Etappenzielen und Zielvorgaben zu verstehen ist;
- klare Etappenziele und Zielvorgaben sowie Verfahren für ausgesetzte Zahlungen festgelegt werden;
- sichergestellt werden, dass die Zahlungen mit den Kosten für das Erreichen von Etappenzielen und Zielvorgaben verknüpft sind.

**10** Die Klima-Sozialpläne (im Folgenden "Pläne") werden die Grundlage für die Auszahlung des finanziellen Beitrags aus dem Fonds sein. In den Plänen werden die **Maßnahmen und Investitionen** dargelegt, die Haushalten, Kleinstunternehmen und Verkehrsnutzern, die von der Aufnahme der Treibhausgasemissionen aus den Bereichen Gebäude und Verkehr in das EHS betroffen sind, zur Verfügung stehen. Es wäre sinnvoll, den Unterschied zwischen den Begriffen "Maßnahmen" und "Investitionen", der in dem Vorschlag nicht erläutert wird, zu klären. Außerdem wurde die Definition des Begriffs "Energiearmut" noch nicht angenommen<sup>13</sup>, obwohl er in dem Vorschlag durchgehend verwendet wird.

**11** Die Klima-Sozialpläne sollten kohärent mit und **komplementär** zu anderen nationalen Strategieplänen und -programmen sein, wie etwa den nationalen Energie- und Klimaplänen, den Aufbau- und Resilienzplänen, den kohäsionspolitischen operationellen Programmen, den territorialen Plänen für einen gerechten Übergang und den Strategieplänen der Gemeinsamen Agrarpolitik. Diese Pläne müssen möglicherweise auch im Einklang mit den Klima-Sozialplänen aktualisiert werden. Dadurch steigt der Verwaltungsaufwand für die nationalen Behörden in erheblichem Maße. In dem Vorschlag ist keine Frist genannt, innerhalb der die Mitgliedstaaten ihre Klima-Sozialpläne vorlegen müssen.

---

<sup>13</sup> Siehe Vorschlag für eine Richtlinie zur Energieeffizienz (Neufassung), COM(2021) 558 final.



**12** Wiederkehrende **nationale Haushaltsausgaben** sollen durch die Unterstützung aus dem Fonds nicht ersetzt werden<sup>14</sup>. Es ist nicht neu, dass Mitgliedstaaten Einkommensbeihilfen für Haushalte mit niedrigem Einkommen bereitstellen, beispielsweise deren Heiz- und Stromkosten subventionieren. Direkte Einkommensbeihilfen, die über den Fonds geleistet werden, könnten für dieselben Arten von Kosten genutzt werden, was die Gefahr birgt, dass die bestehenden nationalen Ausgaben ersetzt werden. In dem Vorschlag sollte der Begriff der wiederkehrenden nationalen Haushaltsausgaben geklärt werden, um Doppelfinanzierungen und Überschneidungen zu vermeiden.

**13** Gemäß dem Vorschlag leistet die Kommission Zahlungen an die Mitgliedstaaten auf der Grundlage der zufriedenstellenden Erreichung der in den Klima-Sozialplänen angegebenen **Etappenziele und Zielvorgaben**<sup>15</sup>. Was unter "zufriedenstellender Erreichung" zu verstehen ist, wird in dem Vorschlag nicht erläutert, wodurch die Kommission einen erheblichen Ermessensspielraum hat. Um Transparenz und Gleichbehandlung sicherzustellen, sollten die wichtigsten Grundsätze, die bei der Bewertung der "zufriedenstellenden Erreichung" angewandt werden, genauer spezifiziert werden.

**14** Die allgemeinen Regelungen für die Auszahlung von Mitteln auf der Grundlage der Erreichung von Etappenzielen und Zielvorgaben ähneln den Regelungen, die für die Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF) gelten<sup>16</sup>. Eine Reihe früherer Prüfungsbemerkungen des Hofes zu den Etappenzielen und Zielvorgaben der ARF könnten für den Fonds ebenfalls relevant sein:

- Bestimmte Etappenziele und Zielvorgaben waren unklar, wodurch sich das Risiko rechtsgrundlos geleisteter Zahlungen erhöhte. Daher hob der Hof hervor, wie wichtig es ist, dass die Etappenziele und Zielvorgaben angemessen definiert sind und alle wichtigen Phasen der Durchführung abdecken<sup>17</sup>.
- Der in einer bestimmten Tranche gezahlte Betrag basierte nicht unbedingt auf den geschätzten Kosten für die Erreichung der im Zahlungsantrag enthaltenen

---

<sup>14</sup> Artikel 12 des Vorschlags.

<sup>15</sup> Artikel 19 des Vorschlags.

<sup>16</sup> Artikel 5 des Vorschlags sowie Artikel 2 und 4 der [Verordnung \(EU\) 2021/241](#) zur Einrichtung der Aufbau- und Resilienzfazilität.

<sup>17</sup> [Sonderbericht 21/2022](#): "Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission: insgesamt angemessen, doch bleiben Durchführungsrisiken bestehen".

Etappenziele und Zielvorgaben, sondern war eher das Ergebnis der Verhandlungen mit dem betreffenden Mitgliedstaat<sup>18</sup>. Im Fall von teilweise erreichten Etappenzielen und Zielvorgaben war nicht klar, wie die Kommission und die Mitgliedstaaten die Beträge der Teilzahlungen bestimmen würden. Daher empfahl der Hof, dass die Kommission eine klare Methodik zur Bestimmung des auszusetzenden Betrags entwickelt<sup>19</sup>.

- Die Etappenziele und Zielvorgaben waren outputorientiert oder umfassten Input-Indikatoren, die sich im Allgemeinen auf die Verwendung eines bestimmten Mittelbetrags bezogen. Durch die Vermeidung von Auswirkungsindikatoren, die Konzentration auf Output-Indikatoren und die Einbeziehung von Input-Indikatoren bei Etappenzielen und Zielvorgaben werden die Flexibilität, die während der Umsetzung benötigt wird, und die Möglichkeit zur Messung der Leistung und der Auswirkungen des Fonds erheblich eingeschränkt.

## Förderfähigkeit

### Förderfähigkeit: wichtigste Punkte


- Durch Direktzahlungen könnte die Energiewende verzögert werden; es bedarf einer gezielteren Ausrichtung.
- Durch Übertragungen aus Programmen unter geteilter Mittelverwaltung könnten die festgelegten Sicherungsmechanismen beeinträchtigt werden.

**15** Die Steigerung der **Energieeffizienz** ist eine der zentralen Maßnahmen, die durch die Klima-Sozialpläne zu finanzieren sind. Für Investitionen in die Energieeffizienz bestehen gewisse Hemmnisse wie divergierende Anreize für Eigentümer und Mieter von Gebäuden, hohe Anfangskosten und oftmals lange Amortisierungszeiten. Der Hof ist der Auffassung, dass seine früheren Prüfungsbemerkungen zu Energieeffizienzprojekten für den Fonds relevant sein können (siehe [Abbildung 2](#)).

<sup>18</sup> Sonderbericht 21/2022: "Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission: insgesamt angemessen, doch bleiben Durchführungsrisiken bestehen".

<sup>19</sup> Jahresbericht über die Ausführung des EU-Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2021, Kapitel 10.

## Abbildung 2 – Prüfungsbemerkungen zur Energieeffizienz in der EU





**In seinem Bericht über Energieeffizienz von Gebäuden**

- stellte der Hof fest, dass die Mitgliedstaaten die Mittel den Projekten in den meisten Fällen nach dem Windhundprinzip zuteilten, sodass es ihnen nicht möglich war, die jeweiligen relativen Kosten und Vorteile zu bewerten. Dadurch wurden selten Projekte priorisiert, die Energieeinsparungen oder andere Vorteile zu geringeren Kosten erbrachten. Der Hof empfahl, die Projektauswahlverfahren zu verbessern;
- wies der Hof darauf hin, dass die Nutzung von Energieprüfungen als wichtigstes Kriterium ein empfehlenswertes Verfahren ist. Diese Prüfungen – in Verbindung mit einem nach Sanierungsarbeiten ausgestellten Ausweis über die Gesamtenergieeffizienz – ermöglichen eine Schätzung der durch ein Projekt erzielten Energieeinsparungen. Außerdem erachtete der Hof die Installation individueller Zähler in Haushalten als ein weiteres empfehlenswertes Verfahren.

**In seinem Bericht über Energieeffizienz in Unternehmen**

- zeigte der Hof auf, dass die Amortisationszeiten bei einigen Energieeffizienzprojekten über deren Lebensdauer lagen, sie also nicht wirtschaftlich waren;
- hob der Hof hervor, dass einige Projekte wahrscheinlich auch ohne eine EU-Finanzhilfe ausgeführt worden wären und dass sie über Darlehen hätten finanziert werden können;
- empfahl der Hof der Kommission zu prüfen, ob die Mitgliedstaaten die Wahl des Finanzierungsinstruments ausreichend begründet haben und dass nicht auf Zuschüsse zurückgegriffen wurde, wenn Finanzierungsinstrumente besser geeignet gewesen wären.





Quelle: [Sonderbericht 11/2020](#): "Energieeffizienz von Gebäuden: Kosteneffizienz sollte stärker im Vordergrund stehen"; [Sonderbericht 02/2022](#): "Energieeffizienz in Unternehmen: Gewisse Energieeinsparungen, aber Schwachstellen bei der Planung und Projektauswahl".  
 Bildsymbole: Diese Abbildung wurde unter Verwendung von Ressourcen von Flaticon.com gestaltet.  
 © Freepik Company S.L. Alle Rechte vorbehalten.

**16** Was die **emissionsfreie und emissionsarme Mobilität** betrifft, so hat der Hof in seinem Bericht zur EU-Unterstützung der Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge hervorgehoben, dass harmonisierte Zahlungssysteme, angemessene Nutzerinformationen über die Echtzeit-Verfügbarkeit und die Abrechnung an den Ladestationen sowie ein gleichberechtigter Zugang für alle Nutzer von Elektrofahrzeugen erforderlich ist. Außerdem hat der Hof darauf hingewiesen, dass die Fördermittel für Ladestationen nicht von einer Mindestbetriebsdauer abhängig gemacht wurden<sup>20</sup>. Projekten für urbane Mobilität lagen nicht immer entsprechende fundierte Strategien zugrunde, und häufig fehlte eine angemessene Koordinierung mit den Nachbargemeinden<sup>21</sup>. Würden diese Probleme angegangen, so wäre die Finanzierung wirksamer.

**17** Die Mitgliedstaaten dürfen **befristete direkte Einkommensbeihilfen** bis zu einer Höhe von 35 % der geschätzten Gesamtkosten ihrer Pläne finanzieren, sofern unmittelbare Auswirkungen des Emissionshandels für die Bereiche Gebäude und Straßenverkehr vorliegen. Direkte Beihilfen sind in geeigneter Weise zu berechnen und gezielt den finanziell Schwächsten, die vom Anstieg der Kraftstoff- und Energiepreise

<sup>20</sup> [Sonderbericht 05/2021](#): "Ladeinfrastruktur für Elektrofahrzeuge: mehr Ladestationen, aber deren ungleichmäßige Verteilung macht das Fahren innerhalb der EU schwierig".

<sup>21</sup> [Sonderbericht 06/2020](#): "Nachhaltige urbane Mobilität in der EU: Ohne das Engagement der Mitgliedstaaten sind keine wesentlichen Verbesserungen möglich".

unverhältnismäßig stark betroffen sind, befristet zur Verfügung zu stellen. Durch Investitionsmaßnahmen müssen gleichzeitig die damit verbundenen Kosten reduziert werden. Durch eine Unterstützung dieser Art könnte finanziell schwächeren Haushalten jedoch geholfen werden, die höheren Kosten für den Betrieb von Kohle- oder Gasheizungsanlagen und die Nutzung von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotoren zu kompensieren. Dies könnte zur Folge haben, dass die Energiewende in diesen Haushalten hinausgezögert wird und diese Haushalte von fossilen Brennstoffen abhängig bleiben. Der Hof ist der Auffassung, dass die Finanzierung besser auf zweckdienliche Maßnahmen für die Energieeffizienz oder die Ökologisierung des Verkehrs ausgerichtet werden sollte, um den Zielen des Fonds Rechnung zu tragen, da Direktzahlungen in gewissem Maße der Einhaltung des Grundsatzes "Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen" und der nach Artikel 15 des Vorschlags angestrebten "nachhaltigen Wirkung" zuwiderlaufen können.

**18** In Artikel 10 ist die Möglichkeit der **Übertragung von Mitteln aus Programmen und für Programme unter geteilter Mittelverwaltung** vorgesehen<sup>22</sup>. Zu diesem Thema:

- In dem Vorschlag ist für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit vorgesehen, einen Teil der Mittelzuweisung aus dem Fonds (bis zu 15 %) auf Fonds in geteilter Mittelverwaltung zu übertragen. Die entsprechenden Programme bieten zusätzliche Sicherungsmechanismen, und die nationalen Behörden haben eine lange Erfahrung bei der Umsetzung.
- Außerdem sind in dem Vorschlag Übertragungen von Mitteln aus Programmen unter geteilter Mittelverwaltung auf den Fonds vorgesehen. Solche Übertragungen sind jedoch durch die Dachverordnung begrenzt<sup>23</sup>. Der Hof hat bereits darauf hingewiesen, dass durch derartige Übertragungen die Verfügbarkeit von Finanzmitteln für andere Ziele in den Bereichen Kohäsion und Entwicklung des ländlichen Raums eingeschränkt sein könnte<sup>24</sup> und dass dadurch die primären strategischen Ziele der Programme unter geteilter Mittelverwaltung

---

<sup>22</sup> [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2021 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds.

<sup>23</sup> Artikel 26 der [Verordnung \(EU\) 2021/1060](#) mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds Plus, den Kohäsionsfonds, den Fonds für einen gerechten Übergang und den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds.

<sup>24</sup> [Stellungnahme 04/2022](#): "REPowerEU".

beeinträchtigt werden könnten. Ebenso hat der Hof festgestellt, dass die Möglichkeit von Übertragungen zur Folge haben kann, dass Mittel auf Programme umgeschichtet werden, bei denen weniger Auflagen zu erwarten sind oder die unter Kostengesichtspunkten als vorteilhafter angesehen werden<sup>25</sup>. Insbesondere könnten durch die Übertragung von Mitteln die Sicherungsmechanismen untergraben werden, die den operationellen Programmen unter geteilter Mittelverwaltung eigen sind, oder es könnte dadurch die Möglichkeit eröffnet werden, die ansonsten erforderliche Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten zu umgehen<sup>26</sup>. Daher befürwortet der Hof, dass in den Vorschlag spezifische Bedingungen für Mittelübertragungen dieser Art aufgenommen werden.

**19** In dem Vorschlag ist die **Unterstützung öffentlicher und privater Einrichtungen** vorgesehen, die bezahlbare Energieeffizienz-Lösungen sowie bezahlbare emissionsfreie und emissionsarme Mobilitätsdienste entwickeln und bereitstellen. Die Mitgliedstaaten haben für Garantien zu sorgen, um zu gewährleisten, dass die gesamten Vorteile an die Haushalte, Kleinunternehmen und Verkehrsnutzer weitergegeben werden. Der Hof weist darauf hin, dass in dem Vorschlag keine entsprechenden Garantien genannt werden, zum Beispiel Obergrenzen im Hinblick auf die für diese Art der Unterstützung verfügbaren Mittel.

## Finanzierung des Fonds

### Finanzierung des Fonds: wichtigste Punkte

- Zusätzlich zu den 200 Millionen EHS-Zertifikaten werden wahrscheinlich weitere Zertifikate benötigt.
- Preisschwankungen und Ungewissheit hinsichtlich der verfügbaren Einnahmen können Finanzierungsrisiken bergen.
- Die Zuweisungsformel, die unter anderem auf der ländlichen Bevölkerung basiert, wird in dem Vorschlag nicht erläutert.

---

<sup>25</sup> Jahresbericht über die Ausführung des EU-Haushaltsplans für das Haushaltsjahr 2020, Kapitel 2.

<sup>26</sup> Stellungnahme 06/2020 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität.

**20** Die Finanzierung des Fonds – bis zu einem Höchstbetrag von 59 Milliarden Euro für den Zeitraum von 2027 bis 2032 – sollte durch externe zweckgebundene Einnahmen gedeckt sein<sup>27</sup>. Die Einnahmen werden durch die Versteigerung von Zertifikaten im Rahmen des EU-EHS erzielt. In dem Vorschlag für die Überarbeitung des EU-EHS<sup>28</sup> werden zwei Arten von Zertifikaten genannt, die für den Fonds zur Verfügung gestellt werden sollen:

- 50 Millionen Zertifikate zur Versteigerung für ortsfeste Anlagen (Stromerzeugung und Industrie); die entsprechenden Einnahmen sind nicht mit Gebäuden oder dem Straßenverkehr verbunden, werden also keine Auswirkungen hinsichtlich des Anstiegs der Energiepreise in den Bereichen Gebäude und Straßenverkehr haben;
- 150 Millionen Zertifikate, die über das EHS für Gebäude und den Straßenverkehr versteigert werden, zuzüglich einer unbestimmten Anzahl von Zertifikaten, die in diesen beiden Bereichen versteigert werden, um die erforderlichen Einnahmen von 59 Milliarden Euro zu erzielen.

**21** Um mit der Versteigerung von 200 Millionen Zertifikaten Einnahmen in Höhe von 59 Milliarden Euro zu erzielen, wäre ein Zertifikatspreis von 295 Euro erforderlich. Im November 2022 lag der Zertifikatspreis auf der Auktionsplattform allerdings durchschnittlich bei ca. 80 Euro<sup>29</sup>. Die Kommission ging bei ihrer Arbeit von 45 Euro pro Zertifikat aus (Preise von 2020), wodurch bei Versteigerung der erwähnten 200 Millionen Zertifikate 9 Milliarden Euro eingenommen würden. Um Einnahmen in Höhe von 59 Milliarden Euro zu erzielen, muss die Kommission wahrscheinlich erheblich mehr EHS-Zertifikate für die Bereiche Gebäude und Straßenverkehr versteigern.

**22** Die Kommission schlug vor, dass 25 % der EHS-Einnahmen als neue Eigenmittel genutzt werden<sup>30</sup>, unter anderem, um die für Finanzhilfen im Rahmen von

---

<sup>27</sup> Artikel 9 des Vorschlags. Externe zweckgebundene Einnahmen werden gemäß Artikel 21 der Haushaltsordnung zur Finanzierung bestimmter Ausgaben verwendet. Bei zweckgebundenen Einnahmen ist das Europäische Parlament vom Beschlussfassungsverfahren ausgeschlossen.

<sup>28</sup> Allgemeine Ausrichtung des Rates vom 30. Juni 2022, Interinstitutionelles Dossier 2021/0211 (COD), 10796/22.

<sup>29</sup> <https://www.eex.com/de/marktdaten/umweltprodukte/eex-eua-primary-auction-spot-download>.

<sup>30</sup> Vorschlag der Kommission (COM(2021) 570) vom 22. Dezember 2021 zur Änderung des Beschlusses (EU, Euratom) 2020/2053 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union.

NextGenerationEU aufgenommenen Mittel zurückzuzahlen oder den Anteil der auf dem Bruttonationaleinkommen basierenden Beiträge der Mitgliedstaaten an der Finanzierung des Haushalts der Union zu verringern<sup>31</sup>. Nach Schätzungen der Kommission reichen 25 % der EHS-Einnahmen, die durch die Einbeziehung der Bereiche Gebäude und Straßenverkehr in das EHS erzielt werden, aus, um den Finanzierungsbedarf des Fonds zu decken<sup>32</sup>. Das EHS ist seit 2005 in Betrieb, und die Preise für Emissionszertifikate schwanken erheblich (zwischen 5 Euro und 55 Euro im Zeitraum von 2005 bis 2021)<sup>33</sup>; es ist daher für die EU eine relativ unbeständige Einnahmequelle.

**23** Nach der Billigung der Klima-Sozialpläne wird die Kommission mit den Mitgliedstaaten rechtliche Verpflichtungen unterzeichnen, gemäß denen sie bis zum Ende der Laufzeit des Fonds Auszahlungen bis zur Höhe der maximalen Mittelzuweisung vornimmt. In dem Vorschlag ist die Möglichkeit einer **proportionalen Reduzierung der Auszahlungen** für den Fall vorgesehen, dass in einem bestimmten Jahr nicht genügend Einnahmen zugewiesen wurden. Der Restbetrag ist dann zu zahlen, sobald neue Einnahmen verfügbar sind<sup>34</sup>.

**24** Bei der Formel für die Zuweisung von Mitteln an die Mitgliedstaaten werden Bevölkerungsfaktoren berücksichtigt, einschließlich des Anteils der Bevölkerung in ländlichen Gebieten, der Grade der Armut, der CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Brennstoffverbrennung durch Haushalte und des Bruttonationaleinkommens pro Kopf. Diese Kriterien stehen mit den Zielen des Fonds im Einklang. In dem Vorschlag wird allerdings nicht ausgeführt, warum der Bevölkerung in ländlichen Gebieten in der Zuweisungsformel eine stärkere Gewichtung beigemessen wird.

---

<sup>31</sup> Interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin [...] einschließlich eines Fahrplans für die Einführung neuer Eigenmittel.

<sup>32</sup> Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung (EU) 2015/757 (COM(2021) 551 final).

<sup>33</sup> Bericht über das Funktionieren des CO<sub>2</sub>-Marktes der EU (COM(2021) 962): Clearingpreise für Versteigerungen allgemeiner Zertifikate, Januar 2013 bis 30. Juni 2021.

<sup>34</sup> Artikel 19 Absatz 9 und Artikel 18 des Vorschlags.

## Kontroll- und Leistungsrahmen

### Kontroll- und Leistungsrahmen: wichtigste Punkte

- Die Bewertung der Pläne durch die Kommission muss gut dokumentiert sein.
- Es sollten genauere Bestimmungen zur Einhaltung der geltenden EU- und nationalen Rechtsvorschriften festgelegt werden.
- Fälle von mutmaßlichem Betrug müssen auf nationaler und auf EU-Ebene gemeldet werden.
- Die gemeinsamen Indikatoren sollten relevant, akzeptiert, glaubwürdig, einfach und robust sein.

**25** Der Hof begrüßt, dass die Kommission, das OLAF, der Europäische Rechnungshof und gegebenenfalls die EUSTA in dem Vorschlag ausdrücklich ermächtigt werden, ihre Zugangs-, Prüfungs- und Ermittlungsrechte auszuüben.

**26** In Artikel 15 ist eine Liste von Kriterien für die **Bewertung** der nationalen Klima-Sozialpläne **durch die Kommission** aufgeführt; die Struktur dieser Pläne ähnelt derjenigen der Aufbau- und Resilienzpläne. Der Hof hat festgestellt, dass die Dokumentation im Allgemeinen lückenhaft ist und die Analysen auf mehrere Arbeitspapiere der Kommission zu verschiedenen Komponenten der Aufbau- und Resilienzpläne verteilt sind. Außerdem stellte er fest, dass die Kommission anstatt einer vergleichenden Bewertung eine qualitative Bewertung der einzelnen Aufbau- und Resilienzpläne anhand der Standards der ARF-Verordnung vorgenommen hat<sup>35</sup>. In Artikel 4 Absatz 3 des Vorschlags wird ausdrücklich auf die Ermittlung bewährter Verfahren in den Mitgliedstaaten Bezug genommen.

**27** Die Mitgliedstaaten müssen in ihren Verwaltungserklärungen versichern, dass die Mittelzuweisungen gemäß den einschlägigen Bestimmungen – insbesondere hinsichtlich der Prävention von Interessenkonflikten, Betrug, Korruption und Doppelfinanzierung – verwaltet werden<sup>36</sup>. Es besteht jedoch keine unmittelbare Verpflichtung für die Kommission zu überprüfen, ob mit den Kontrollsystemen der Mitgliedstaaten für die erforderliche Gewähr gesorgt wird. Dadurch besteht das Risiko von Lücken im Hinblick auf Sicherheit und Rechenschaftspflicht und letztlich auch im Hinblick auf den Schutz der finanziellen Interessen der Union. Daher ist der Hof der

<sup>35</sup> [Sonderbericht 21/2022](#): "Bewertung der nationalen Aufbau- und Resilienzpläne durch die Kommission: insgesamt angemessen, doch bleiben Durchführungsrisiken bestehen".

<sup>36</sup> Artikel 20 und Anhang III des Vorschlags.



Auffassung, dass die Verantwortung der Kommission für die Einhaltung der EU- und nationalen Rechtsvorschriften in dem Vorschlag präzisiert und gestärkt werden sollte.

**28** Der Hof hat bereits in der Vergangenheit über Fälle von Verstößen gegen die EU- und nationalen Vorschriften, etwa für die Vergabe öffentlicher Aufträge, staatliche Beihilfen und die Förderfähigkeit, berichtet. Daher und angesichts des Geltungsbereichs des Kontrollrahmens für den Fonds sowie der eingeschränkten Verantwortung der Kommission könnten auf EU-Ebene nur in begrenztem Maße überprüfte Informationen darüber zur Verfügung stehen, ob und wie durch die Systeme der Mitgliedstaaten dem erheblichen Risiko von **Verstößen gegen die EU- und nationalen Rechtsvorschriften** angemessen Rechnung getragen wird.

**29** Gemäß Artikel 20 Absatz 5 des Vorschlags soll die Zuständigkeit der Kommission auf Betrug, Korruption, Interessenkonflikte und Verstöße gegen sich aus der Finanzierungsvereinbarung ergebende Verpflichtungen begrenzt sein. Insbesondere **Betrugsbekämpfungsmaßnahmen** werden in dem Vorschlag ausführlicher behandelt als in der ARF-Verordnung, auch wenn unklar bleibt, wie und auf welcher Ebene (national und/oder EU) Fälle von mutmaßlichem Betrug gemeldet werden sollten.

**30** Der Hof erachtet es als positiv, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sein werden, die Daten der Endempfänger, Auftragnehmer und Unterauftragnehmer zu erheben, aufzuzeichnen und elektronisch zu speichern<sup>37</sup>. Durch aktuelle Informationen über die Höhe der von Endempfängern erhaltenen finanziellen Unterstützung wird auch die Überwachung der Inanspruchnahme der Mittel erleichtert. Da jedoch Informationen nur über Unterauftragnehmer der ersten Ebene, die mehr als 50 000 Euro erhalten, erforderlich sind, wird über manche Unterauftragnehmer nicht Bericht erstattet. Zudem weist der Hof darauf hin, dass für die Veröffentlichung dieser Informationen keine Frist festgelegt ist.

**31** Nach Artikel 20 sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, auf der Grundlage der in Anhang III zu dem Vorschlag festgelegten Kernanforderungen ein wirksames und effizientes internes Kontrollsystem einzurichten. Der Hof ist der Auffassung, dass die Mitgliedstaaten ferner verpflichtet sein sollten, Verwaltungskontrollen und Prüfungen vorzunehmen, um sicherzustellen, dass die Mittel im Einklang mit den einschlägigen EU- und nationalen Rechtsvorschriften verwendet wurden. Die Bewertung der Angemessenheit der Kontrollsysteme der Mitgliedstaaten durch die Kommission wird in dem Vorschlag nur sehr allgemein beschrieben, und anders als in der ARF-

---

<sup>37</sup> Artikel 20 des Vorschlags.

Verordnung ist die Kommission nicht verpflichtet, ein Bewertungssystem anzuwenden<sup>38</sup>.

**32** Der Rechnungshof begrüßt die Bestimmungen zur **Überwachung und Evaluierung** des Fonds. Allerdings ist der Anhang mit den gemeinsamen Indikatoren nicht im Vorschlag enthalten. Der Rechnungshof hat bereits darauf hingewiesen, dass der Überwachungsrahmen für die Energieeffizienz es der Kommission nicht ermöglicht hat, den Beitrag des EU-Haushalts zum EU-Energieeffizienzziel zu bewerten<sup>39</sup>. Diese Indikatoren sollten den Zielen des Fonds entsprechen und für die Messung seiner Leistung geeignet sein. Sie sollten möglichst den RACER-Kriterien (relevant (Relevant), akzeptiert (Accepted), glaubwürdig (Credible), einfach (Easy) und robust (Robust))<sup>40</sup> entsprechen.

---

<sup>38</sup> [Vorschlag zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität](#), Anhang II. Beispiele für ein Bewertungssystem: in hohem/mittlerem/geringem Maß; voraussichtlich große/mittlere/geringe Auswirkungen; wirksamer/teilweiser/kein Beitrag; angemessene/minimale/unzureichende Regelungen.

<sup>39</sup> [Sonderbericht 11/2020](#): "Energieeffizienz von Gebäuden: Kosteneffizienz sollte stärker im Vordergrund stehen"; [Sonderbericht 02/2022](#): "Energieeffizienz in Unternehmen: Gewisse Energieeinsparungen, aber Schwachstellen bei der Planung und Projektauswahl".

<sup>40</sup> [Stellungnahme 06/2020](#) zur Einrichtung einer Aufbau- und Resilienzfazilität.

## Abschließende Bemerkungen

**33** Der Klima-Sozialfonds wurde im Juli 2021 von der Kommission vorgeschlagen und im Juni 2022 vom Rat geändert. Mit dem Fonds sollen die sozialen Auswirkungen der steigenden Energiepreise infolge der Einrichtung eines neuen Emissionshandelssystems (EHS) der EU für die Bereiche Gebäude und Straßenverkehr abgedeckt werden. Er kann einen wichtigen Beitrag leisten, wenn es darum geht, bis 2050 in der EU Klimaneutralität zu erreichen.

**34** Die Finanzierung des Fonds in Höhe von bis zu 59 Milliarden Euro für den Zeitraum von 2027 bis 2032 wird durch die Versteigerung von EU-EHS-Zertifikaten für die Bereiche Gebäude und Straßenverkehr erfolgen. Die Preisschwankungen bei den EU-EHS-Zertifikaten und die Ungewissheit hinsichtlich der verfügbaren Einnahmen stellen mögliche Finanzierungsrisiken dar. Da die Kommission noch keine Verfahren für die Verwaltung der vorgeschlagenen neuen Eigenmittel oder für die Berechnung, Festlegung und Einziehung der Einnahmen angenommen hat, ist es ungewiss, wann die Einnahmen zur Verfügung stehen und ob sie den mit dem Fonds verfolgten ambitionierten Zielen und dem damit verbundenen Investitionsbedarf entsprechen werden. Hinzu kommt, dass keine spezifische Folgenabschätzung für den Vorschlag vorgenommen wurde.

**35** Die Ausarbeitung des Vorschlags erfolgte auf der Grundlage der wesentlichen Merkmale der Aufbau- und Resilienzfazilität (ARF), wie etwa nationaler Pläne, Zahlungen in Abhängigkeit von der zufriedenstellenden Erreichung von Etappenzielen und Zielvorgaben, Zusätzlichkeit und Komplementarität zu anderen EU- und nationalen Mitteln sowie Einhaltung des Grundsatzes "Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen". Die Bewertung der Wahrscheinlichkeit des Erreichens ökologischer Ziele durch die Kommission erfolgt jedoch wie bei der ARF hauptsächlich in der Phase der Bewertung der Pläne und nur in geringerem Umfang bei der Bewertung der Zahlungsanträge.

**36** In diesem Zusammenhang betont der Hof, dass bei den weiteren Verfahren und Beschlüssen im Zusammenhang mit dem Klima-Sozialfonds die Erfahrungen aus der Durchführung der ARF berücksichtigt werden müssen. Insbesondere ist der Hof der Auffassung, dass bestimmte Mängel, die er bereits bei der ARF hervorgehoben hat, auch für den Fonds relevant sind:

- Es besteht das Risiko von Doppelfinanzierungen und Überschneidungen mit anderen öffentlichen Instrumenten und Mitteln.

- Aufgrund größerer Komplexität und zusätzlichen Verwaltungsaufwands wird der Leistung und dem Kosten-Nutzen-Verhältnis zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt.
- Die Zahlungen sind möglicherweise nicht stark genug mit den Zielen des Fonds sowie den Etappenzielen und Zielvorgaben verknüpft.
- Es gibt Lücken im Hinblick auf Gewähr und Rechenschaftspflicht im Zusammenhang mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Union.
- Mit den Indikatoren, Etappenzielen und Zielvorgaben lässt sich die Leistung nicht wirksam bewerten.

Diese Stellungnahme wurde vom Rechnungshof in seiner Sitzung vom 15. Dezember 2022 in Luxemburg angenommen.

*Für den Rechnungshof*



Tony Murphy  
*Präsident*