



Rat der
Europäischen Union

Brüssel, den 20. September 2023
(OR. en)

13215/23
ADD 3

ECOFIN 902
FIN 937
UEM 250

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender: Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission

Eingangsdatum: 19. September 2023

Empfänger: Frau Thérèse BLANCHET, Generalsekretärin des Rates der Europäischen Union

Nr. Komm.dok.: COM(2023) 545 final ANNEX 2

Betr.: ANHANG des BERICHTS DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT zur Durchführung der Aufbau- und Resilienzfazilität: weitere Fortschritte

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2023) 545 final ANNEX 2.

Anl.: COM(2023) 545 final ANNEX 2



Brüssel, den 19.9.2023
COM(2023) 545 final

ANNEX 2

ANHANG

des

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

zur Durchführung der Aufbau- und Resilienzfazilität: weitere Fortschritte

Anhang II – Rückgängigmachung von Etappenzielen und Zielwerten im Rahmen der ARF

In Artikel 24 Absatz 3 Satz 2 der Verordnung (EU) 2021/241 (im Folgenden „ARF-Verordnung“) heißt es: „Die zufriedenstellende Erreichung der Etappenziele und Zielwerte setzt voraus, dass Maßnahmen im Zusammenhang mit zuvor zufriedenstellend erreichten Etappenzielen und Zielwerten von dem betreffenden Mitgliedstaat nicht rückgängig gemacht wurden.“ Dieser Vermerk bietet einen Rahmen für die Anwendung dieser Bestimmung. Er geht auf eine Empfehlung des Europäischen Rechnungshofs¹ zurück und sorgt für Rechtsklarheit und Transparenz in Bezug auf das im Falle einer Rückgängigmachung zu befolgende Verfahren, wodurch die weitere Durchführung der ARF gewährleistet wird. Die Kommission kann die Methodik überprüfen und ändern, wenn sie mehr Erfahrungen mit der Anwendung gesammelt hat.

1. Umfang der Rückgängigmachung

Eine Rückgängigmachung eines Etappenziels oder eines Zielwerts liegt vor, wenn ein Etappenziel oder ein Zielwert, das bzw. der zuvor zu Recht als zufriedenstellend erreicht galt (und für das bzw. den der Mitgliedstaat Zahlungen erhalten hat), nicht mehr als zufriedenstellend erreicht angesehen werden kann.

Da in der Verordnung auf das Fehlen einer Rückgängigmachung „von dem betreffenden Mitgliedstaat“ Bezug genommen wird, erstreckt sich die Auslösung von Artikel 24 Absatz 3 Satz 2 nur auf eine Rückgängigmachung, die dem Mitgliedstaat durch Handeln oder Unterlassung zuzurechnen ist.² Diese Situation ist nicht unbedingt gleichbedeutend mit einer Situation, in der das Etappenziel oder der Zielwert einfach nicht mehr erreicht wird. Die Verordnung stellt somit nicht darauf ab, dass alle Etappenziele und Zielwerte während der gesamten Laufzeit der ARF kontinuierlich erreicht werden müssen, um nicht als rückgängig gemacht zu gelten. In Anbetracht dessen werden Rückgängigmachungen von Etappenzielen oder Zielwerten, die nicht dem Mitgliedstaat zuzurechnen sind, nicht als Grundlage für die Auslösung von Artikel 24 Absatz 3 der ARF-Verordnung betrachtet.³

Die Zurechenbarkeit an den Mitgliedstaat kann sich aus Handlungen oder Unterlassungen anderer staatlicher Organe, öffentlicher Einrichtungen und öffentlicher Unternehmen als nur der Regierung ergeben.⁴

¹ Sonderbericht 07/2023: Gestaltung des Kontrollsystems der Kommission für die Aufbau- und Resilienzfähigkeit.

² Diese Auslegung des Tätigwerdens des betreffenden Mitgliedstaats wird durch andere Sprachfassungen der ARF-Verordnung unterstützt. So heißt es beispielsweise im französischen Text: „*Le fait d'avoir atteint les jalons et cibles de manière satisfaisante présuppose que l'État membre concerné n'a pas annulé les mesures liées aux jalons et cibles précédemment atteints de manière satisfaisante.*“

³ Wird beispielsweise eine Infrastrukturinvestition durch eine Naturkatastrophe zerstört, so kann das Etappenziel oder der Zielwert zwar nicht mehr als zufriedenstellend erreicht angesehen werden, doch ist diese Rückgängigmachung nicht dem Mitgliedstaat zuzurechnen. Ein weiteres Beispiel: Sollte ein KMU nach dem Erhalt einer Subvention zahlungsunfähig werden, so ist dies nicht auf das Handeln oder Nichthandeln des Mitgliedstaats zurückzuführen.

⁴ Als Beispiel: Ein Etappenziel, welches das Inkrafttreten von Rechtsvorschriften erfordert, wurde als zufriedenstellend erreicht angesehen. Die betreffenden Rechtsvorschriften werden jedoch später von einem Gericht für nichtig erklärt. In diesem Fall wird dies als eine Rückgängigmachung durch den Mitgliedstaat

Fälle, die von einer Rückgängigmachung zu unterscheiden sind

Das **Versäumnis eines Mitgliedstaats, nachfolgende Schritte einer Reform oder Investition durchzuführen, deutet prima facie nicht auf eine Rückgängigmachung** zuvor zufriedenstellend erreichter Etappenziele oder Zielwerte **hin**, kann aber durchaus die zufriedenstellende Erreichung eines späteren Etappenziels oder Zielwerts beeinträchtigen.

Eine **Änderung einer Reform oder Investition, bei der die Anforderungen des entsprechenden Etappenziels oder Zielwerts nach wie vor eingehalten werden, sollte nicht als Rückgängigmachung betrachtet werden.** In dieser Hinsicht können Änderungen von Elementen, die für die zufriedenstellende Erreichung des jeweiligen Etappenziels oder Zielwerts nicht erforderlich sind, nicht als Grundlage für die Annahme einer Rückgängigmachung eines Etappenziels oder Zielwerts dienen.

In der besonderen Situation, in der **ein Verstoß gegen die Verpflichtung zum Schutz der finanziellen Interessen der Union dazu führen würde, dass ein Etappenziel oder Zielwert rückgängig gemacht wird**, sollte der Mitgliedstaat Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass das Etappenziel oder der Zielwert dennoch erreicht wird. Sollte der Mitgliedstaat diese Maßnahmen nicht innerhalb einer angemessenen Frist ergreifen, so kommt Artikel 24 Absatz 3 Satz 2 der ARF-Verordnung zum Tragen.

Die Rückgängigmachung eines Etappenziels oder Zielwerts durch den Mitgliedstaat unterscheidet sich von der (nachträglichen) Feststellung, dass die einem Zahlungsantrag zugrunde liegenden Nachweise falsch waren. Stellt die Kommission, z. B. bei ihren Ex-post-Prüfungen, fest, dass die einem Zahlungsantrag zugrunde liegenden Nachweise falsch waren, bedeutet dies, dass das Etappenziel oder der Zielwert von vornherein nicht als zufriedenstellend erreicht hätte angesehen werden dürfen. In solchen Fällen erfolgt die Einziehung auf der Grundlage von Artikel 19 Absatz 2 Buchstabe a der Finanzierungsvereinbarung.

Risiko einer Rückgängigmachung

Während sowohl Investitionen als auch Reformen vom Mitgliedstaat rückgängig gemacht werden können, ist das Risiko, dass ein Mitgliedstaat für die Rückgängigmachung eines Etappenziels bzw. Zielwerts verantwortlich ist, bei einer Reform größer als bei einer Investition. Sobald eine Investition getätigt und als zufriedenstellend erreicht bewertet wurde, ist es unwahrscheinlich, dass der jeweilige Mitgliedstaat Maßnahmen ergreift, um die betreffende Investition rückgängig zu machen. Dies steht im Einklang mit den Travaux Préparatoires zu dieser Bestimmung, die in die Verhandlungen aufgenommen wurde, um sicherzustellen, dass die Reformen nicht rückgängig gemacht werden.⁵

betrachtet und der Mitgliedstaat sollte rasch Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass neue Rechtsvorschriften erlassen werden, die den Anforderungen des Etappenziels entsprechen.

⁵ Der Grundsatz der Nicht-Rückgängigmachung hängt mit der Neuartigkeit der ARF zusammen, aus der neben Investitionen auch Reformen der Mitgliedstaaten finanziert werden. Diese Bestimmung wurde vor allem vor dem Hintergrund der Überlegung eingeführt, dass die langfristige Wirkung der ARF in hohem Maße von der weiteren Durchführung von Reformen abhängt, die aufgrund der Art und des Aufbaus des politischen Entscheidungsprozesses durch andere, gegensätzliche Maßnahmen des Mitgliedstaats wieder rückgängig gemacht werden könnten.

2. Verfahren zur Ermittlung von Rückgängigmachungen

Bei der vorläufigen Bewertung jedes Zahlungsantrags prüft die Kommission, ob ihr Nachweise dafür vorliegen, dass der Mitgliedstaat Etappenziele und Zielwerte rückgängig gemacht hat. Dies geschieht auf der Grundlage von Folgendem:

1. *Zahlungsantrag*: Im Einklang mit dem Muster für den Zahlungsantrag sollten die Mitgliedstaaten der Kommission gegenüber mit jedem Zahlungsantrag bestätigen, dass zuvor zufriedenstellend erreichte Etappenziele und Zielwerte nicht rückgängig gemacht wurden. Eine fehlende Bestätigung (oder die ausdrückliche Bestätigung, dass Etappenziele oder Zielwerte rückgängig gemacht wurden) seitens des Mitgliedstaats gibt Anlass für weitere Untersuchungen durch die Kommission.
2. *Mitteilungen der Mitgliedstaaten*: Im Einklang mit Abschnitt 2.2 der operativen Vereinbarungen müssen die Mitgliedstaaten die Kommission über jede Änderung der im Überprüfungsmechanismus genannten Unterlagen unterrichten, auf deren Grundlage die Bewertung vorgenommen wurde und die sich wesentlich auf diese Bewertung oder die Bewertung künftiger Etappenziele und Zielwerte auswirkt.
3. *Alle zusätzlichen Nachweise, die die Kommission einholen kann*: Die Kommission kann über andere Quellen (z. B. das Europäische Semester, Informationen von Interessenträgern oder Ex-post-Prüfungen) Kenntnis davon erhalten, dass zuvor zufriedenstellend erreichte Etappenziele und Zielwerte von dem Mitgliedstaat rückgängig gemacht wurden.

Auf der Grundlage der vorstehenden Ausführungen gilt: Bestätigt der Mitgliedstaat in seinem Zahlungsantrag, dass Maßnahmen im Zusammenhang mit zuvor zufriedenstellend erreichten Etappenzielen und Zielwerten nicht rückgängig gemacht wurden, und liegen der Kommission keine gegenteiligen Nachweise vor, so wird dies dem Wirtschafts- und Finanzausschuss gegenüber bei der vorläufigen Bewertung des betreffenden Zahlungsantrags bestätigt.

Sollte die Kommission der Ansicht sein, dass ein Etappenziel oder Zielwert, das bzw. der zuvor als zufriedenstellend erreicht galt, von dem Mitgliedstaat rückgängig gemacht wurde, kann die Kommission gemäß Artikel 6 Absatz 4 der Finanzierungsvereinbarung zusätzliche Informationen anfordern und Überprüfungen oder Vor-Ort-Kontrollen durchführen, um festzustellen, ob eine Rückgängigmachung durch den Mitgliedstaat erfolgt ist.

3. Auswirkungen einer dem Mitgliedstaat zuzurechnenden Rückgängigmachung

Ist die Kommission der Auffassung, dass eine Maßnahme im Zusammenhang mit einem zuvor zufriedenstellend erreichten Etappenziel oder Zielwert vom Mitgliedstaat rückgängig gemacht wurde, gilt gemäß Artikel 24 Absatz 3 der ARF-Verordnung kein weiteres Etappenziel oder kein weiterer Zielwert als zufriedenstellend erreicht, bis die Rückgängigmachung behoben ist.

Der Mitgliedstaat kann die Rückgängigmachung eines Etappenziels oder Zielwerts beheben, indem er Maßnahmen ergreift, um sicherzustellen, dass das Etappenziel oder der Zielwert wieder als zufriedenstellend erreicht angesehen wird.

Falls der Mitgliedstaat keine Maßnahmen ergreift, wird die Kommission die Rückgängigmachung eines Etappenziels oder Zielwerts beheben, indem sie den Unionshaushalt in die gleiche Lage versetzt, als wäre das betreffende Etappenziel oder der betreffende Zielwert nie als zufriedenstellend erreicht angesehen worden.

Die Kommission wird auf die Rückgängigmachung reagieren, indem sie die Zahlung von Mitteln aus den nachfolgenden Zahlungsanträgen aussetzt. Dies führt zu einer Aussetzung – und, falls innerhalb von sechs Monaten keine Maßnahmen ergriffen werden, zu einer Kürzung – in Höhe des Betrags, den der Mitgliedstaat erhalten hat und der dem rückgängig gemachten Etappenziel oder Zielwert zugerechnet werden kann. Die Kommission wird zu diesem Zweck die Methode für die teilweise Aussetzung von Zahlungen anwenden, wie sie in Anhang II der Mitteilung „Zwei Jahre Aufbau- und Resilienzfazilität: Ein einzigartiges Instrument im Zentrum des ökologischen und digitalen Wandels in Europa“ vom 21. Februar 2023 beschrieben ist.⁶

Gemäß der Methode für die teilweise Aussetzung von Zahlungen gilt: Um die wirksame Verwendung der Mittel aus der ARF zu gewährleisten und die finanziellen Interessen der Union zu schützen, führt die Nichterreichung von Etappenzielen oder Zielwerten im Zusammenhang mit dem Prüf- und Kontrollsystem eines Mitgliedstaats, die für die Einhaltung von Artikel 22 der ARF-Verordnung erforderlich waren, zur Aussetzung der vollen Tranche und aller künftigen Tranchen. Betrifft eine Rückgängigmachung diese Etappenziele oder Zielwerte, so gilt nach demselben Ansatz kein weiteres Etappenziel bzw. kein weiterer Zielwert als zufriedenstellend erreicht, bis der Mitgliedstaat die Rückgängigmachung behoben hat.

4. Rechtsrahmen und Verfahren im Falle einer dem Mitgliedstaat zuzurechnenden Rückgängigmachung

Gemäß Artikel 24 Absatz 3 der ARF-Verordnung berücksichtigt die Kommission bei der Bewertung der folgenden Zahlungsanträge des betreffenden Mitgliedstaats mögliche Rückgängigmachungen.

Artikel 24 Absatz 6 der ARF-Verordnung betrifft den Fall, dass die Kommission bei ihrer vorläufigen Bewertung feststellt, dass die Etappenziele und Zielwerte nicht zufriedenstellend erreicht wurden. Diese Bestimmung gilt auch, wenn Maßnahmen im Zusammenhang mit zuvor zufriedenstellend erreichten Etappenzielen und Zielwerten von dem betreffenden Mitgliedstaat rückgängig gemacht wurden, da diese Etappenziele oder Zielwerte auch in diesem Fall nicht mehr als zufriedenstellend erreicht angesehen werden können.

Da die Maßnahme im Zusammenhang mit dem Etappenziel oder Zielwert als nicht mehr zufriedenstellend erreicht gilt, wendet die Kommission das Verfahren nach Artikel 24 Absatz 6 für eine vorläufige negative Bewertung an.

Verfahren:

- Erstens, die Kommission teilt dem Mitgliedstaat mit, dass ein Etappenziel oder ein Zielwert als nicht mehr zufriedenstellend erreicht bewertet wurde. Die Gründe für die negative vorläufige Bewertung werden dem Mitgliedstaat umfassend dargelegt. Zweitens, der Mitgliedstaat kann innerhalb eines Monats nach der Bewertung der

⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0099&from=DE>

Kommission dazu Stellung nehmen. Drittens, falls die Stellungnahme des betreffenden Mitgliedstaats nicht ausreicht, um die negative vorläufige Beurteilung zu ändern, erlässt die Kommission einen Aussetzungsbeschluss. Schließlich, gemäß Artikel 24 Absatz 6 Unterabsatz 2, falls der Mitgliedstaat die Rückgängigmachung nicht dadurch behebt, dass er Maßnahmen ergreift, um sicherzustellen, dass das betreffende Etappenziel oder der betreffende Zielwert innerhalb von sechs Monaten nach der Aussetzung als zufriedenstellend erreicht bewertet werden kann, wird die Kommission gemäß Artikel 24 Absatz 8 der ARF-Verordnung schließlich eine Kürzung der Mittel vornehmen.

- Zur Ermittlung des auszusetzenden Betrags berechnet die Kommission unter Anwendung der Methode für die teilweise Aussetzung von Zahlungen den Wert des Etappenziels oder Zielwerts, das bzw. der von dem betreffenden Mitgliedstaat rückgängig gemacht wurde und daher nicht mehr als zufriedenstellend erreicht angesehen werden kann.⁷
- Parallel dazu setzt die Kommission ihre vorläufige Bewertung in Bezug auf die zufriedenstellende Erreichung der Etappenziele und Zielwerte, auf die sich der Zahlungsantrag bezieht, fort und legt ihre Feststellungen dem Wirtschafts- und Finanzausschuss vor.
- Mit der Annahme des Aussetzungsbeschlusses behebt die Kommission die Rückgängigmachung, indem sie sicherstellt, dass der Unionshaushalt dadurch geschützt ist, dass er sich in der gleichen Lage befindet, als wäre keine Zahlung für das rückgängig gemachte Etappenziel oder den rückgängig gemachten Zielwert erfolgt. Da dem Mitgliedstaat nach der Aussetzung keine Mittel für Etappenziele oder Zielwerte zugewiesen werden, die nicht zufriedenstellend erreicht wurden, gilt die Rückgängigmachung gemäß Artikel 24 Absatz 3 der ARF-Verordnung als behoben. Die Kommission kann dann die Etappenwerte und Zielwerte, auf die sich der Zahlungsantrag bezieht, bewerten und die entsprechende Auszahlung der Tranche des finanziellen Beitrags oder des Darlehens (ohne den Betrag, der aufgrund der Rückgängigmachung ausgesetzt wurde⁸) genehmigen.

Rückgängigmachung außerhalb des Kontextes eines Zahlungsantrags

Erhält die Kommission außerhalb des Kontextes eines Zahlungsantrags Kenntnis von einer Rückgängigmachung, warten die Kommissionsdienststellen nicht bis zur Einreichung des nächsten Zahlungsantrags, sondern nehmen unverzüglich einen technischen Dialog mit dem betreffenden Mitgliedstaat auf, um festzustellen, ob eine Rückgängigmachung vorliegt. Wird das Risiko einer Rückgängigmachung durch diese Erläuterungen bestätigt, sollte die Kommission im Anschluss an diesen technischen Dialog den Mitgliedstaat schriftlich darüber unterrichten, dass nach ihrer Auffassung eine Rückgängigmachung vorliegt (oder vorliegen könnte), und ihn um Stellungnahme innerhalb eines Monats ersuchen. Eine solche Bewertung außerhalb des Verfahrens für den Zahlungsantrag würde dem Mitgliedstaat die größtmögliche Zeit einräumen, um die Rückgängigmachung zu beheben. In diesem Fall hätte der Mitgliedstaat Kenntnis vom Standpunkt der Kommission, und falls er vor dem nächsten Zahlungsantrag keine Abhilfemaßnahmen ergreift, würde ein Teil der nächsten Zahlung nach dem oben genannten Verfahren ausgesetzt.

⁷ Im Einklang mit dieser Mitteilung darf der Höchstbetrag nicht über den vollen Betrag der Tranche(n) mit rückgängig gemachten Etappenzielen hinausgehen, es sei denn, es wurden Etappenziele und Zielwerte im Zusammenhang mit dem Kontrollsystem eines Mitgliedstaats verfehlt.

⁸ Erforderlichenfalls werden die Beträge auch für nachfolgende Zahlungsanträge ausgesetzt, wenn der Betrag der Tranche für den laufenden Zahlungsantrag niedriger ist als der auszusetzende Betrag.

Anlage: Rechtliche Bestimmungen

Artikel 24 Absatz 3 der ARF-Verordnung:

„Die Kommission nimmt unverzüglich, spätestens jedoch innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Antrags eine vorläufige Bewertung vor, ob die einschlägigen Etappenziele und Zielwerte gemäß dem in Artikel 20 Absatz 1 genannten Durchführungsbeschluss des Rates in zufriedenstellender Weise erreicht wurden. Die zufriedenstellende Erreichung der Etappenziele und Zielwerte setzt voraus, dass Maßnahmen im Zusammenhang mit zuvor zufriedenstellend erreichten Etappenzielen und Zielwerten von dem betreffenden Mitgliedstaat nicht rückgängig gemacht wurden.“

Artikel 6 Absatz 4 der Finanzierungsvereinbarung:

„Die Kommission kann zusätzliche Informationen anfordern und/oder Überprüfungen und Vor-Ort-Kontrollen durchführen, um die Erreichung von Etappenzielen und Zielwerten zu überprüfen, auch im Hinblick auf die Nicht-Rückgängigmachung von zuvor zufriedenstellend erreichten Etappenzielen und Zielwerten.“

Abschnitt 2.2 der operativen Vereinbarungen:

„Gemäß Artikel 24 Absatz 3 der ARF-Verordnung setzt die zufriedenstellende Erreichung der Etappenziele und Zielwerte voraus, dass Maßnahmen im Zusammenhang mit zuvor zufriedenstellend erreichten Etappenzielen und Zielwerten von dem betreffenden Mitgliedstaat nicht rückgängig gemacht wurden. [Mitgliedstaat] unterrichtet die Kommission über jede Änderung der im Überprüfungsmechanismus nach Anhang I genannten Unterlagen, auf deren Grundlage diese Bewertung vorgenommen wurde und die sich wesentlich auf diese Bewertung oder die Bewertung künftiger Etappenziele und Zielwerte auswirkt.“

Zahlungsantragsschreiben des Mitgliedstaats:

„Wir bestätigen, dass keine Maßnahmen im Zusammenhang mit zuvor zufriedenstellend erreichten Etappenzielen und Zielvorgaben rückgängig gemacht wurden.“