

Analyse 02

DA

Resultatorientering,
ansvarlighed og
gennemsigtighed -
Hvad vi kan lære af
genopretnings- og
resiliensfacilitetens
svagheder



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

2025

Indhold

	Punkt
Hovedbudskaber	01-23
Hvorfor dette område er vigtigt	01-07
Hvad vi konstaterede - og erfaringer med henblik på den næste flerårige finansielle ramme	08-23
Et nærmere blik på vores bemærkninger	24-107
Det gør ikke automatisk genopretnings- og resiliensfaciliteten til et resultatbaseret instrument, at dens finansiering ikke er knyttet til omkostninger	24-42
Genopretnings- og resiliensfaciliteten fokuserer mere på gennemførelsesfremskridt end på præstation	24-34
Det er ikke muligt at måle produktiviteten, da Kommissionen ikke indsamler oplysninger om de faktiske omkostninger	35-37
Rapporteringen om genopretnings- og resiliensfaciliteten er brugervenlig, men giver kun begrænsede oplysninger om præstation, og der er risici med hensyn til dataenes pålidelighed	38-42
Genopretnings- og resiliensfacilitetens ramme for regelofterholdelse og dens regler for beskyttelse af EU's finansielle interesser er ikke robuste nok	43-73
Forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten giver mulighed for forskellige fortolkninger og skønsmæssige vurderinger af retlige krav	45-57
Kommissionen har forbedret sit revisionsarbejde vedrørende offentlige udbud og statsstøtte, men det er stadig ikke tilstrækkeligt til at give sikkerhed	58-68
Reduktioner af de finansielle bidrag adresserer ikke individuelle overtrædelser af reglerne om offentlige udbud	69-73
Facilitetens gennemførelse skrider frem med forsinkelser, og der er risici vedrørende foranstaltningernes afslutning, resultater og finansiering	74-107
Facilitetens gennemførelse skrider frem, men forsinkelser skaber risici vedrørende foranstaltningernes afslutning og opfyldelsen af genopretnings- og resiliensfacilitetens mål	74-90

Foranstaltningerne under genopretnings- og resiliensfaciliteten har generelt leveret de tilsigtede output, men kun i begrænset omfang bidraget til at håndtere strukturelle udfordringer og opfylde EU-mål 91-102

Det lykkedes Kommissionen at udvikle en mekanisme for øget låntagning til genopretnings- og resiliensfaciliteten, men de stigende finansieringsomkostninger vil lægge pres på de fremtidige EU-budgetter 103-107

Bilag

Bilag - Revisionsrettens publikationer og udtalelser om genopretnings- og resiliensfaciliteten (pr. april 2025)

Forkortelser

Glossar

Holdet bag analysen

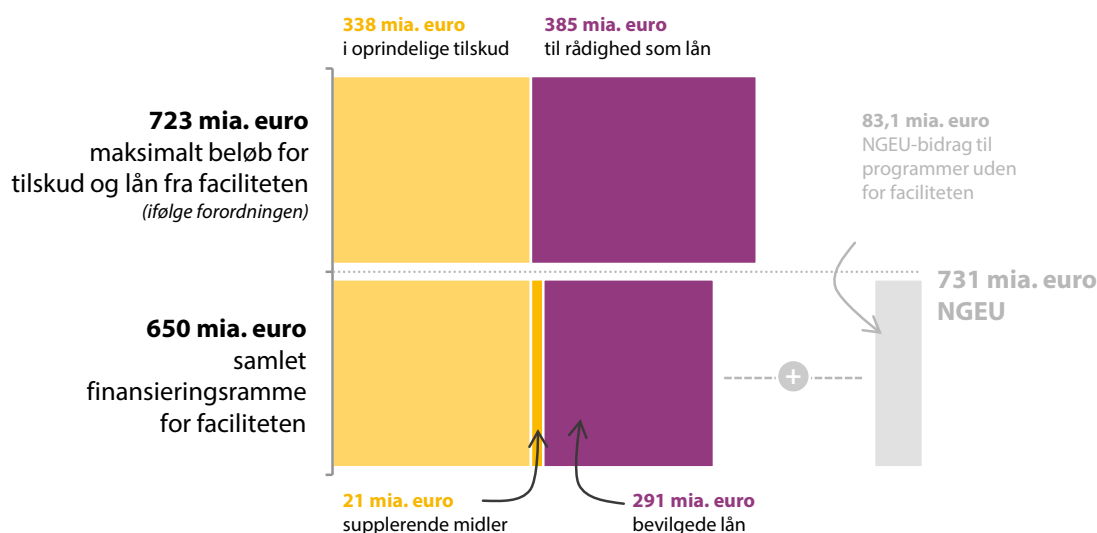
Hovedbudskaber

Hvorfor dette område er vigtigt

01 I december 2020 - under den akutte krise, som covid-19-pandemien havde udløst - vedtog Rådet at oprette instrumentet [NextGenerationEU \(NGEU\)](#) til en værdi af over 800 milliarder euro (i løbende priser). Det blev oprettet meget hurtigt som et midlertidigt engangsinstrument til at supplere den flerårige finansielle ramme for 2021-2027, og det blev finansieret ved fælles låntagning.

02 [Genopretnings- og resiliensfaciliteten](#) er hovedelementet i NGEU, og den er EU's væsentligste budgetmæssige reaktion på covid-19-krisen. Den blev oprettet med et oprindeligt budget på 723,8 milliarder euro (i tilskud og lån), men ved udgangen af 2024 var der kun indgået forpligtelser for 650 milliarder euro, fordi en række medlemsstater besluttede ikke at gøre brug af den lånekomponent, de havde fået tildelt (jf. [figur 1](#)).

Figur 1 - NGEU's budget pr. udgangen af 2024



Kilde: Revisionsretten, baseret på [Kommissionens resultattavle for genopretning og resiliens](#).

03 Genopretnings- og resiliensfacilitetens overordnede mål er at fremme EU's økonomiske, sociale og territoriale samhørighed ved at forbedre dets resiliens, kriseberedskab og vækstpotentiale, afbøde de sociale og økonomiske konsekvenser af covid-19-pandemien og støtte den grønne og den digitale omstilling. Facilitetens specifikke mål er at yde finansiering til medlemsstaterne baseret på tilfredsstillende opfyldelse af de milepæle og mål, som i deres genopretnings- og resiliensplaner er fastsat vedrørende gennemførelse af reformer og investeringer.

04 Kommissionen gennemfører genopretnings- og resiliensfaciliteten ved direkte forvaltning med medlemsstaterne som modtagere (i forbindelse med tilskud) og låntagere (i forbindelse med lån). Faciliteten finansierer foranstaltninger (reformer og investeringer) gennemført i EU's medlemsstater mellem februar 2020 (pandemiens begyndelse) og august 2026. Med henblik på at få støtte fra faciliteten indgav medlemsstaterne genopretnings- og resiliensplaner, som blev vurderet af Kommissionen og godkendt af Rådet. Planerne indeholder foranstaltninger, som bidrager til at håndtere de udfordringer, der er identificeret i landespecifikke henstillinger fremsat inden for EU's ramme for samordning af de økonomiske og sociale politikker - kendt som det europæiske semester.

05 Med henblik på at opfylde genopretnings- og resiliensfacilitetens mål ydes der finansiel støtte til medlemsstaterne, som bruger midlerne til at gennemføre foranstaltninger under seks søjler. Gennemførelsen af hver foranstaltning vurderes på grundlag af (kvalitative) milepæle og/eller (kvantitative) mål, men der er også fastsat fælles indikatorer, som skal bruges til rapportering om fremskridt samt til overvågning og evaluering af faciliteten hen imod opfyldelsen af dens overordnede og specifikke mål, og som dermed kan give oplysninger om fremskridtene med faciliteten som helhed.

06 Genopretnings- og resiliensfaciliteten er et instrument baseret på finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, hvilket betyder, at alle betalinger ud over forfinansiering er baseret på medlemsstaternes opfyldelse af relevante milepæle og mål. Det er ikke en betingelse for betalinger fra faciliteten til medlemsstaterne, at alle gældende EU-regler og nationale regler er overholdt, men medlemsstaterne og Kommissionen skal i overensstemmelse med deres respektive ansvar sikre beskyttelse af EU's finansielle interesser, og det endelige ansvar ligger hos Kommissionen.

07 Genopretnings- og resiliensfaciliteten har adskillige karakteristika, der adskiller den fra andre EU-instrumenter:

- Selv om Kommissionen gennemfører faciliteten ved direkte forvaltning med medlemsstaterne som modtagere, skal Rådet godkende genopretnings- og resiliensplaner samt betalingsanmodninger.
- Modellen med finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, anvendes for første gang i stor skala, så betalingerne ikke godtgør støtteberettigede udgifter, men er baseret på tilfredsstillende opfyldelse af på forhånd aftalte milepæle og mål.
- Faciliteten finansierer foranstaltninger vedrørende de landespecifikke udfordringer, der er identificeret inden for det europæiske semester, og dækker derfor reformer såvel som investeringer.
- Faciliteten finansieres næsten udelukkende ved låntagning på markederne, og ca. halvdelen af midlerne til medlemsstaterne ydes i form af lån.
- Der er intet retligt krav om medfinansiering, og den finansielle tildeling til en medlemsstat kan ikke overstige de samlede anslåede omkostninger til foranstaltningerne i dens genopretnings- og resiliensplan.

Hvad vi konstaterede - og erfaringer med henblik på den næste flerårige finansielle ramme

08 I denne analyse sammenfatter vi de vigtigste af de konstateringer og bemærkninger, vi indtil april 2025 har offentliggjort vedrørende genopretnings- og resiliensfaciliteten i særberetninger, analyser og udtalelser samt kapitler i vores årsberetninger. Vi fokuserer på tre væsentlige aspekter:

- facilitetens udformning som et resultatbaseret instrument
- muligheden for at opnå sikkerhed vedrørende betalingernes formelle rigtighed og beskyttelsen af EU's finansielle interesser
- gennemførelsesstatus pr. udgangen af 2024.

09 Vi har to mål med analysen: i) at give vores interessenter et overblik over de vigtigste bemærkninger fra vores arbejde vedrørende genopretnings- og resiliensfaciliteten og ii) at bidrage til de igangværende drøftelser om den flerårige finansielle ramme for perioden efter 2027, navnlig angående eventuelle fremtidige instrumenter baseret på finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger. Faciliteten spiller en afgørende rolle i forbindelse med genopretningen efter pandemien, og i vores beretninger har vi fremsat bemærkninger om den vedrørende effektivitet, ansvarlighed og gennemførelse.

Det gør ikke automatisk genopretnings- og resiliensfaciliteten til et resultatbaseret instrument, at dens finansiering ikke er knyttet til omkostninger

10 Forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten omtaler faciliteten som præstations- og resultatbaseret, fordi Kommissionens betalinger til medlemsstaterne ikke godtgør støtteberettigede udgifter, men er baseret på tilfredsstillende opfyldelse af milepæle og mål. Forordningen definerer imidlertid ikke begreberne "resultat" og "præstation". Ifølge vores definition - som er i overensstemmelse med finansforordningen - er præstation et mål for, hvor godt et EU-finansieret tiltag, projekt eller program har opfyldt sine mål og givet valuta for pengene (jf. punkt [24](#)).

11 Kommissionen har forklaret, at det var EU-lovgivernes hensigt - som udtrykt i forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten og i finansforordningen fra 2018¹ - at bidrag i form af finansiering, som ikke er knyttet til omkostninger, og som baseres på opnåelse af resultater målt i forhold til tidligere fastsatte milepæle, skal betragtes som resultatbaseret finansiering. Det gør imidlertid ikke automatisk faciliteten resultatbaseret, at dens finansiering ikke er knyttet til omkostninger. Efter vores opfattelse er faciliteten ikke et resultatbaseret instrument, da den fokuserer mere på gennemførelsesfremskridt end på præstation:

- Milepælene og målene bruges til at måle fremskridt med gennemførelsen af foranstaltninger finansieret under faciliteten, men de fokuserer mere på output end på resultater, varierer med hensyn til ambitionsniveau, mangler somme tider klarhed og dækker ikke altid alle væsentlige gennemførelsesfaser, herunder afslutningen (jf. punkt [24-30](#)).
- De fælles indikatorer vedrører hovedsagelig output, dækker kun i begrænset omfang de seks søjler og er ikke godt afstemt med EU's mål på de relevante politikområder (f.eks. grøn omstilling og digital omstilling). Der blev hverken fastsat referencescenarier eller forventede mål for disse fælles indikatorer (jf. punkt [31-34](#)).
- Det er ikke muligt at vurdere produktiviteten i ressourceanvendelsen og dermed den opnåede valuta for pengene, da Kommissionen ikke indsamler eller anvender oplysninger om de faktiske omkostninger (jf. punkt [35-37](#)).

12 Vi har konstateret, at Kommissionens vurdering af genopretnings- og resiliensplanerne, som danner grundlag for finansieringen fra faciliteten, generelt var hensigtsmæssig i betragtning af de tidsmæssige begrænsninger. Tilgangen til at fastsætte de milepæle og mål, som skal opfyldes tilfredsstillende for at udløse betaling, varierer imidlertid fra medlemsstat til medlemsstat. Manglen på en harmoniseret tilgang svækker sammenligneligheden på tværs af medlemsstaterne og skaber risiko for ulige behandling (jf. punkt [30](#)).

¹ Betragtning 53 i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#) samt betragtning 56 og artikel 125, stk. 1, litra a), i [finansforordningen](#).

13 Genopretnings- og resiliensfacilitetens mål dækker en bred vifte af politikområder, hvilket øger risikoen for overlapninger med andre EU-instrumenter og manglende fokus. Desuden afspejler fordelingsnøglerne for tildelingen af midler til medlemsstaterne ikke nødvendigvis facilitetens mål eller medlemsstaternes specifikke udfordringer og investeringsbehov (jf. punkt **31**).

14 Resultattavlen for genopretning og resiliens sikrer brugervenlig rapportering om gennemførelsesfremskridt, men den er påvirket af datakvalitetsproblemer, har for lidt fokus på præstation og mangler gennemsigtighed i visse henseender. Navnlig er rapporteringen baseret på anslåede omkostninger eller enhedsværdier i stedet for faktiske omkostninger, og Kommissionen foretager kun grundlæggende sandsynlighedskontrol (jf. punkt **38-42**).

Erfaringer med henblik på fremtidige resultatbaserede instrumenter

I forbindelse med fremtidige resultatbaserede instrumenter er det vigtigt:

- at der sikres en klar forbindelse mellem finansiering og resultater. Hvis dette ikke er muligt, bør et sådant system ikke anvendes
- at der sikres en resultatorientering, som ikke er begrænset til fastsættelse af betalingsbetingelser såsom milepæle og mål, men også omfatter alle de nødvendige elementer til vurdering af instrumenternes effektivitet og produktivitet, herunder oplysninger om de faktiske omkostninger
- at betalingsbetingelserne fastsættes på en harmoniseret måde og anvendes ensartet over for alle medlemsstaterne for at sikre ligebehandling
- at instrumenternes anvendelsesområde og mål fastlægges klart for at maksimere EU-finansieringens effekt og undgå overlapninger mellem forskellige programmer. Desuden bør målene afspejles i tildelingen af finansiering
- at der gives rettidige og gennemsigtige oplysninger om, hvor meget og hvordan finansieringen har bidraget til at opfylde instrumenternes mål.

Genopretnings- og resiliensfacilitetens ramme for regeloverholdelse og dens regler for beskyttelse af EU's finansielle interesser er ikke robuste nok

15 Både Kommissionen og medlemsstaterne er forpligtet til at sikre beskyttelse af EU's finansielle interesser ved gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten, og det endelige ansvar ligger hos Kommissionen. Trods den hurtige etablering af omfattende forudgående kontrol og forbedringerne af Kommissionens revisionsarbejde er det vores opfattelse, at faciliteten ikke har en tilstrækkelig robust ramme for regeloverholdelse, og at der er nogle udfordringer med hensyn til at sikre beskyttelse af EU's finansielle interesser (jf. punkt [43-73](#)).

16 Overholdelse af EU-regler og nationale regler er ikke en betingelse for betaling under genopretnings- og resiliensfaciliteten. Vores vurdering af transaktionernes formelle rigtighed er derfor begrænset til kontrol af, om de forud fastlagte betingelser er opfyldt, og dækker ikke slutmodtagernes faktiske anvendelse af EU-midlerne (jf. punkt [43-46](#)).

17 Vores revisionsarbejde med henblik på revisionserklæringen førte til en blank erklæring om udgifterne under genopretnings- og resiliensfaciliteten for regnskabsåret 2021, men en erklæring med forbehold for 2022 og 2023. De fleste af de konstaterede fejl med finansiell effekt vedrørte:

- milepæl og mål, der ikke var opfyldt på tilfredsstillende vis
- manglende overholdelse af bestemmelserne om støtteberettigelsesperioden
- tilfælde, hvor støtte trådte i stedet for tilbagevendende nationale budgetudgifter.

Uklarheder i den retlige ramme for faciliteten og vagt definerede milepæle og mål havde ført til forskellige fortolkninger af de retlige krav og dermed bidraget til forekomsten af de ovennævnte fejltypen (jf. punkt [50](#) og [51](#)).

18 Kommissionen forlader sig primært på, at medlemsstaternes kontrolsystemer forebygger, opdager og korrigerer alvorlige uregelmæssigheder og manglende overholdelse af EU-regler og nationale regler, selv om disse systemer har nogle svagheder. Vi har konstateret, at ikke alle medlemsstater havde kontrolsystemer på plads, da gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten begyndte, og at dette førte til fastsættelse af kontrolmilepæle. Endvidere kan de systemer, som Kommissionen og medlemsstaterne har indført, endnu ikke i tilstrækkelig grad afbøde den øgede risiko for dobbeltfinansiering fra faciliteten og andre EU-fonde (jf. punkt [52-54](#) og [58-68](#)).

19 Kommissionen har fastlagt en metode til at reducere medlemsstaters finansielle bidrag fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, når milepæle og mål ikke er opfyldt. Denne metode kræver, at der foretages en række vurderinger, og dette kan føre til forskellige fortolkninger. Kommissionen skal desuden træffe korrigerende foranstaltninger vedrørende alvorlige uregelmæssigheder og systemsvagheder, men kan ikke foretage korrektioner vedrørende individuelle overtrædelser af reglerne om offentlige udbud, medmindre der er tale om alvorlige uregelmæssigheder. Det betyder, at betalinger fra faciliteten kan foretages fuldt ud, selv om der har været uregelmæssigheder i forbindelse med offentlige udbud. Hertil kommer, at de aktuelle regler ikke giver Kommissionen mulighed for efter 2026 at adressere omgørelser af foranstaltninger knyttet til tidligere opfyldte milepæle eller mål (jf. punkt [69-73](#) og [55-57](#)).

Erfaringer med henblik på fremtidige resultatbaserede instrumenter

Det er afgørende, at fremtidige resultatbaserede instrumenter ikke udformes og gennemføres på en måde, der svækker ansvarligheden. Det er derfor vigtigt:

- at både Kommissionens og medlemsstaternes tilsyns- og kontrolansvar fastlægges klart for at sikre behørig ansvarlighed, gennemsigtighed og overholdelse af EU-regler og nationale regler
- at medlemsstaterne før gennemførelsens påbegyndelse har indført passende kontrolsystemer, og at Kommissionen har efterprøvet dem. Med dette for øje skal der fastsættes minimumskrav vedrørende medlemsstaternes kontrol og Kommissionens efterprøvelse. Hvis kontrollen er baseret på eksisterende nationale systemer, skal Kommissionen også kunne give sikkerhed for, at disse systemer fungerer effektivt
- at den retlige ramme definerer alle betalings- og støtteberettigelsesbetingelser klart og fyldestgørende baseret på objektivt kontrollerbare kriterier. For at mindske risikoen for forskellige fortolkninger og skønsmæssige vurderinger af retlige krav er det vigtigt, at der ikke er mulighed for afvigelser ved vurderingen af, om disse kriterier er opfyldt
- at metoden til suspension af betalinger er baseret på objektive kriterier, ikke subjektive vurderinger
- at overholdelse af EU-regler og nationale regler er en af betingelserne for, at medlemsstaterne kan modtage betalinger
- at korrigerende foranstaltninger vedrørende overtrædelser af EU-regler og nationale regler fastlægges af Kommissionen og anvendes ensartet over for alle medlemsstaterne
- at definitionen af dobbeltfinansiering og de relaterede kontrolkrav tilpasses i lyset af de særlige træk ved modellen med finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger.

Facilitetens gennemførelse skrider frem med forsinkelser, og der er risici vedrørende foranstaltningernes afslutning, resultater og finansiering

20 Forfinansiering lavede i første omgang udbetalingen af midler, men der er forsinkelser i gennemførelsen, selv om genopretnings- og resiliensplanerne er blevet ændret (jf. punkt [74-83](#)). Størstedelen af foranstaltningerne skal afsluttes senest i august 2026, når facilitetens gennemførelsesperiode udløber. Dette kan blive svært at nå, fordi de sidste gennemførelsesfaser og navnlig afslutningen af en foranstaltning ofte er mere udfordrende end de tidligere faser (jf. punkt [84-86](#)).

21 Vi har konstateret, at genopretnings- og resiliensfaciliteten er udformet således, at udbetalingerne ikke nødvendigvis afspejler fremskridtene med gennemførelsen. Tildelingerne til medlemsstaterne er beregnet på grundlag af forordningen om faciliteten. Derimod er betalingsprofilerne (som angiver, hvor meget medlemsstaterne får udbetalt for tilfredsstillende opfyldelse af deres milepæle og mål, og de vejledende tidsplaner) blevet fastlagt ved individuelle forhandlinger. Det betyder, at nogle medlemsstater får udbetalt en betydelig del af deres finansiering, før deres foranstaltninger er afsluttet. Dette udgør en risiko vedrørende EU's finansielle interesser, eftersom forordningen ikke giver mulighed for at foretage inddrivelser i tilfælde, hvor EU-midler ikke er blevet brugt i overensstemmelse med EU-regler eller nationale regler, eller hvor foranstaltninger ikke er blevet afsluttet (jf. punkt [84-88](#)). Hertil kommer, at begrebet "slutmodtager" ikke altid anvendes konsekvent, og at udbetaling af midler til medlemsstaterne ikke betyder, at pengene er nået frem til slutmodtagerne og realøkonomien (jf. punkt [89](#) og [90](#)).

22 Vores revisioner viste, at de undersøgte foranstaltninger generelt havde leveret de forventede output, men at det kun var ca. halvdelen, der havde opnået resultater (jf. punkt [91-93](#)). Da Kommissionen ikke overvåger de faktiske omkostninger, kan den ikke vurdere, hvor stor en andel af udgifterne i genopretnings- og resiliensplanerne, der bidrager til at opfylde foranstaltningernes mål, f.eks. vedrørende den grønne og den digitale omstilling (jf. punkt [94-97](#)). Desuden har faciliteten hidtil kun i begrænset omfang bidraget til at opfylde mere overordnede EU-mål eller håndtere strukturelle udfordringer identificeret i landespecifikke henstillinger (jf. punkt [98-102](#)).

23 Genopretnings- og resiliensfaciliteten finansieres næsten udelukkende ved låntagning på markederne. Det lykkedes Kommissionen hurtigt at udvikle en mekanisme, der kunne rejse midler til faciliteten, men de stigende finansieringsomkostninger vil lægge pres på de fremtidige EU-budgetter, og låntagningen er forbundet med særlige risici. NGEU-låntagningen kan være mere end fordoblet i 2026, og tilbagebetalingen af de lånte midler er udskudt til fremtidige flerårige finansielle rammer (jf. punkt [103-107](#)).

Erfaringer med henblik på fremtidige resultatbaserede instrumenter

I forbindelse med fremtidige resultatbaserede instrumenter er det vigtigt:

- at foranstaltningerne adresserer konstaterede udfordringer - f.eks. identificeret i forbindelse med det europæiske semester - og sikrer tilstrækkelig dækning af instrumenternes vigtigste mål
- at tidsrammen er tilpasset instrumenternes mål og foranstaltningernes forventede gennemførelsestid. Der bør desuden være mekanismer til at sikre, at foranstaltningerne afsluttes
- at udbetalingerne afspejler fremskridtene med hensyn til at opfylde instrumenternes mål. Dette mindsker risikoen for, at finansieringen ikke står i et rimeligt forhold til de opnåede resultater
- at den retlige ramme giver mulighed for at inddrive midler i tilfælde, hvor finansieringen ikke står i et rimeligt forhold til de opnåede resultater, eller hvor den ikke er blevet brugt i overensstemmelse med EU-regler eller nationale regler
- at der i forbindelse med eventuel låntagning sørges for tilstrækkelig afbødning af renterelaterede risici og på forhånd udarbejdes en plan for tilbagebetaling med angivelse af, hvor pengene skal komme fra.

Et nærmere blik på vores bemærkninger

Det gør ikke automatisk genopretnings- og resiliensfaciliteten til et resultatbaseret instrument, at dens finansiering ikke er knyttet til omkostninger

Genopretnings- og resiliensfaciliteten fokuserer mere på gennemførelsesfremskridt end på præstation

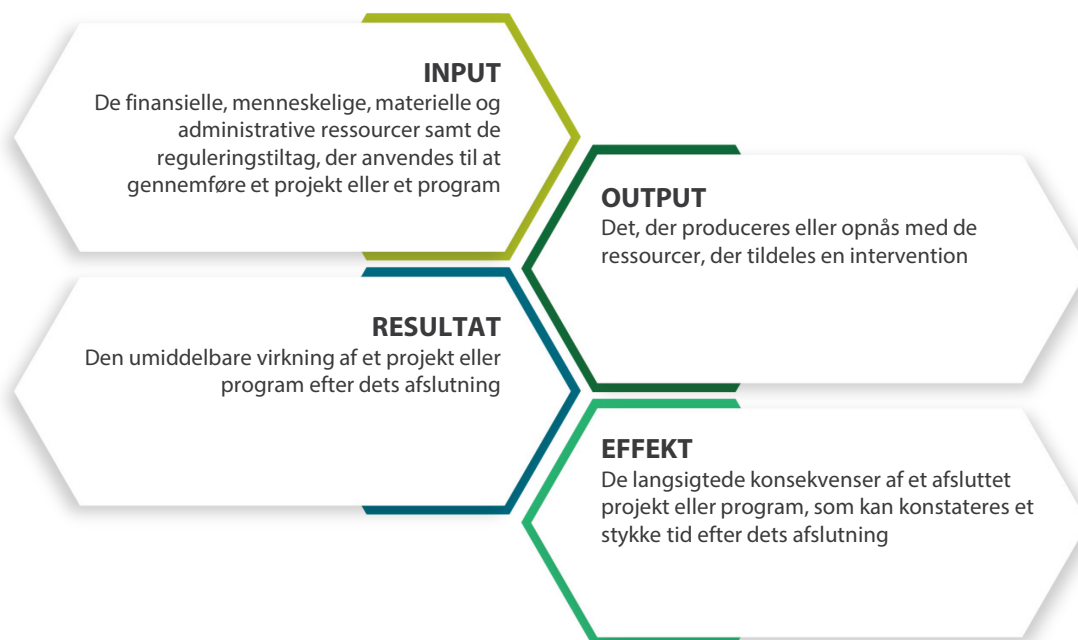
24 Forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten omtaler faciliteten som præstations- og resultatbaseret², fordi Kommissionens betalinger til medlemsstaterne ikke godtgør støtteberettigede udgifter, men er baseret på tilfredsstillende opfyldelse af milepæle og mål. Forordningen definerer imidlertid ikke begreberne "resultat" og "præstation". Ifølge vores definition - som er i overensstemmelse med finansforordningen - er præstation et mål for, hvor godt et EU-finansieret tiltag, projekt eller program har opfyldt sine mål og givet valuta for pengene³.

25 I overensstemmelse med finansforordningen definerer vi input, output, resultat og effekt som vist i [figur 2](#).

² Betragtning 53 i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

³ [Særberetning 26/2023](#) "Genopretnings- og resiliensfacilitetens præstationsovervågningsramme - Rammen måler fremskridt med gennemførelsen, men kan ikke måle facilitetens præstation", punkt 24-25.

Figur 2 - Definition af input, output, resultat og effekt



Kilde: [Særberetning 26/2023](#), figur 3.

26 Den struktur, der er skabt med henblik på at overvåge og rapportere om genopretnings- og resiliensfacilitetens gennemførelse og præstation, består af følgende hovedelementer⁴:

- milepæle og mål, som er fastsat for de enkelte reformer og investeringer i Rådets gennemførelsesafgørelser, og som danner grundlag for udbetalingen af midler
- fælles indikatorer, som primært anvendes til rapportering om opfyldelsen af facilitetens overordnede og specifikke mål
- forskellige rapporter fra medlemsstaterne og Kommissionen om fremskridtene med gennemførelsen af faciliteten, herunder resultattavlen for genopretning og resiliens.

⁴ [Særberetning 26/2023](#), punkt 7.

Milepælene og målene bruges til måling af gennemførelsesfremskridt snarere end præstation

27 Milepælene og målene bruges til at måle gennemførelsen af de specifikke reformer og investeringer i genopretnings- og resiliensplanerne og dermed opfyldelsen af facilitetens specifikke mål (jf. punkt **04**). Vi har i særberetninger konkluderet, at Kommissionens vurdering af genopretnings- og resiliensplanerne generelt var hensigtsmæssig i betragtning af processens kompleksitet og de tidsmæssige begrænsninger⁵, og at milepælene og målene generelt var egnede til at måle gennemførelsesfremskridt⁶. Vi konstaterede dog, at de somme tider manglede klarhed. Hvis milepæle og mål ikke er klare, er der risiko for, at deres opfyldelse er vanskelig at vurdere, og dermed er der risiko for, at facilitetens oprindelige mål ikke nås⁷.

28 Vi bemærkede også, at de fleste milepæle og mål var outputorienterede (f.eks. et antal renoverede bygninger, anlagte jernbanekilometer eller installerede ladestationer) eller tilmed inputorienterede (f.eks. gennemførelse af en specifik administrativ fase, ansættelse af personale eller anvendelse af en bestemt mængde midler)⁸. Desuden vurderede de kun en specifik foranstaltning og gav generelt ikke tilstrækkelige oplysninger om dens bidrag til at opfylde genopretnings- og resiliensfacilitetens overordnede mål⁹.

29 Vi konstaterede i to beretninger, at milepæle og mål ikke altid sikrede fuld dækning af alle væsentlige gennemførelsesfaser og alle foranstaltningernes elementer, navnlig deres afslutning. Det vil derfor ikke alene på grundlag af de endelige milepæle eller mål være muligt at vurdere, om sådanne foranstaltninger faktisk er afsluttet, og om de forventede output og resultater er leveret¹⁰. Ifølge Kommissionen kræver forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten ikke, at milepæle og mål dækker foranstaltningers afslutning.

⁵ Særberetning 21/2022, punkt IV og 112.

⁶ Særberetning 26/2023, punkt 27-29.

⁷ Særberetning 21/2022, punkt 82.

⁸ Særberetning 21/2022, punkt 88, særberetning 26/2023, punkt 36, og Europa-Parlamentets analyse "First lessons from the Recovery and Resilience Facility for the EU economic governance framework", afsnit 3.3.

⁹ Særberetning 26/2023, punkt 36.

¹⁰ Ibid., punkt 30-32.

30 Vi konstaterede også, at det kan variere mellem genopretnings- og resiliensplanerne, hvor ambitiøse de endelige milepæle og mål vedrørende projekter af samme type er (jf. [figur 3](#)). Nærmere bestemt bemærkede vi, at manglen på en harmoniseret tilgang til fastsættelse af milepæle og mål svækker sammenligneligheden på tværs af medlemsstaterne og skaber risiko for ulige behandling¹¹.

Figur 3 - Eksempler på mål med forskellige ambitionsniveauer vedrørende foranstaltninger af samme type

Eksempler på foranstaltninger	Endeligt mål	Endeligt mål	Endeligt mål
Foranstaltninger vedrørende uddannelse	udvikling af et kursus	antal tilmeldte deltagere	antal certificerede deltagere
Foranstaltninger vedrørende private bygningers energieffektivitet	ydelse af tilskud til husstande, der forpligter sig til at udføre renoveringsarbejde	antal renoverede kvadratmeter	antal gennemførte certificerede renoveringer
Foranstaltninger vedrørende bæredygtig transport	antal indkøbte køretøjer	antal indkøbte køretøjer i brug	reduktion af luftforurenende emissioner

Kilde: [Særberetning 26/2023](#), tekstboks 1.

¹¹ [Særberetning 21/2022](#), punkt 90.

De fælles indikatorer måler kun delvis opfyldelsen af genopretnings- og resiliensfacilitetens mål

31 Kommissionen fastsatte fælles indikatorer, som skal bruges til rapportering om fremskridt samt til overvågning og evaluering af faciliteten hen imod opfyldelsen af dens overordnede og specifikke mål¹², og som dermed kan give oplysninger om fremskridtene med faciliteten som helhed. I en udtalelse bemærkede vi, at facilitetens mål er ret brede og dækker mange politikområder, at de delvis overlapper med andre finansieringsinstrumenter, og at de ikke fuldt ud er afspejlet i tildelingen af finansielle bidrag¹³.

32 I en særberetning konstaterede vi, at de fælles indikatorer kun delvis dækker facilitetens overordnede og specifikke mål, hvilket skyldes¹⁴:

- at de hovedsagelig vedrører output, idet kun 4 af de 14 fælles indikatorer måler resultater, og ingen af dem udtrykkeligt måler effekt (jf. *figur 4*)
- at de ikke fuldt ud dækker facilitetens seks søjler
- at 36 % af reformerne og investeringerne i medlemsstaternes genopretnings- og resiliensplaner ikke er knyttet til en fælles indikator.

¹² Artikel 29, stk. 4, litra a), i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#) og artikel 1, litra f), i [Kommissionens delegerede forordning \(EU\) 2021/2106](#).

¹³ [Udtalelse 04/2022](#) om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2021/241 for så vidt angår kapitler om REPowerEU i genopretnings- og resiliensplaner og om ændring af forordning (EU) 2021/1060, forordning (EU) 2021/2115, direktiv 2003/87/EF og afgørelse (EU) 2015/1814 [2022/0164 (COD)], punkt 7, 32 og 33.

¹⁴ [Særberetning 26/2023](#), punkt 41-48.

Figur 4 - Revisionsrettens klassificering af de fælles indikatorer

MÅLER RESULTATER	MÅLER IKKE RESULTATER
1 Besparelser i årligt primært energiforbrug	2 Yderligere driftskapacitet med henblik på vedvarende energi
4 Befolkningsandel, der er omfattet af beskyttelsesforanstaltninger mod oversvømmelser, naturbrande og andre klimarelaterede katastrofer	3 Infrastruktur til alternative brændstoffer (tankstationer/ladestander)
7 Brugere af nye/opgraderede offentlige digitale tjenester, produkter og processer	5 Yderligere boliger med adgang til internet via net med meget høj kapacitet
11 Antal personer, som er i beskæftigelse eller er jobsøgende	6 Virksomheder, der har modtaget støtte til at udvikle digitale produkter, tjenester og applikationer
	8 Forskere, som arbejder i forskningsfaciliteter, der har modtaget støtte
	9 Virksomheder, der har modtaget støtte (heraf små (inkl. mikrovirksomheder), mellemstore og store)
	10 Antal personer under uddannelse
	12 Kapacitet i nye eller moderniserede sundhedsfaciliteter
	13 Lokalekapacitet i nye eller moderniserede børnepasnings- og uddannelsesfaciliteter
	14 Antal unge, som har modtaget støtte

Kilde: Særberetning 26/2023, figur 8.

33 Vi konstaterede desuden, at de fælles indikatorer vedrørende søjlerne grøn omstilling og digital omstilling ikke er godt afstemt med målene på de relevante politikområder. Vi noterede navnlig følgende:

- Grøn omstilling: De fire indikatorer er ikke udformet til at måle de enkelte foranstaltningers præstation med hensyn til klima- og miljøindsatsen¹⁵.
- Digital omstilling: De fire fælles indikatorer vedrørende denne søjle fokuserer mest på output og er ikke godt afstemt med de relevante politikmål, f.eks. dem, der indgår i politikprogrammet for det digitale årti 2030¹⁶.

¹⁵ Særberetning 14/2024, punkt 24 og 52.

¹⁶ Særberetning 13/2025, punkt 64-68.

34 Grundet disse begrænsninger er de fælles indikatorer kun delvis egnede til overvågning og vurdering af genopretnings- og resiliensfacilitetens præstation¹⁷. Det forhold, at de ikke er godt afstemt med de relevante politikmål, vil desuden begrænse deres anvendelighed i forbindelse med vurderinger af, hvor meget faciliteten har bidraget til EU's grønne og digitale omstilling.

Det er ikke muligt at måle produktiviteten, da Kommissionen ikke indsamler oplysninger om de faktiske omkostninger

35 I henhold til finansforordningen vedrører princippet om produktivitet "det optimale forhold mellem de anvendte ressourcer, de gennemførte aktiviteter og de mål, der nås"¹⁸. Manglen på oplysninger om de faktiske udgifter, der finansieres af genopretnings- og resiliensfaciliteten, begrænser muligheden for at vurdere produktiviteten¹⁹.

36 Med hensyn til faciliteten oplyser Kommissionen primært om omkostninger på resultattavlen for genopretning og resiliens²⁰, i årsrapporten²¹ og i evalueringsrapporten²² (som skal indeholde en vurdering af produktiviteten i ressourceanvendelsen). I praksis er alle disse oplysninger imidlertid baseret på anslåede omkostninger eller enhedsværdier (jf. punkt 39), da Kommissionen ikke indsamler eller anvender oplysninger om de faktiske udgifter²³.

¹⁷ Særberetning 26/2023, punkt 96.

¹⁸ Artikel 33, stk. 1, litra b), i [forordning \(EU, Euratom\) 2018/1046](#).

¹⁹ Særberetning 26/2023, punkt 102 og anbefaling 4 b).

²⁰ Artikel 30 i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

²¹ Ibid., artikel 31, stk. 3, litra c).

²² Ibid., artikel 32, stk. 2.

²³ Særberetning 26/2023, punkt 87 og anbefaling 4 b), og [særberetning 14/2024](#) "Grøn omstilling - Bidraget fra genopretnings- og resiliensfaciliteten er uklart", punkt 57.

37 Ifølge Kommissionens midtvejsevaluering af genopretnings- og resiliensfaciliteten blev gennemførelsen af mange foranstaltninger påvirket af omkostningsoverskridelser, som skyldtes høj inflation og forsyningsmangler udløst af pandemien²⁴. I vores særberetning om facilitetens støtte til den digitale omstilling påpegede vi imidlertid tilfælde, hvor de anslåede omkostninger oversteg de faktiske omkostninger (jf. [tekstboks 1](#)).

Tekstboks 1

Eksempel på, at de anslåede omkostninger oversteg de faktiske omkostninger

I **Frankrig** blev målet for foranstaltningen "Digital opgradering af staten og territorierne" opfyldt på tilfredsstillende vis. De anslåede omkostninger var på 500 millioner euro, men de faktiske omkostninger var kun på 368 millioner euro (26 % lavere). Ikke desto mindre modtog Frankrig den fulde finansiering baseret på foranstaltningens anslåede omkostninger.

Kilde: [Særberetning 13/2025](#), punkt 47.

²⁴ Europa-Kommissionen, "Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility", [SWD\(2024\) 70](#), del 4.1.5(B), s. 54.

Rapporteringen om genopretnings- og resiliensfaciliteten er brugervenlig, men giver kun begrænsede oplysninger om præstation, og der er risici med hensyn til dataenes pålidelighed

38 I henhold til forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten skal Kommissionen og medlemsstaterne overvåge fremskridtene med gennemførelsen af genopretnings- og resiliensplanerne og rapportere til forskellige interessenter om gennemførelsen af faciliteten²⁵. Resultattavlen for genopretning og resiliens skal på gennemsigtig vis give offentligheden oplysninger om facilitetens gennemførelse²⁶. Den viser genopretnings- og resiliensplanernes gennemførelsesfremskridt vedrørende hver af de seks søjler²⁷. Den anvendte platform er interaktiv og nem at navigere rundt på²⁸.

39 Kommissionens rapportering om fremskridt vedrørende de seks søjler (udbetalte midler pr. søjle) baseres på en enhedsværdi, der beregnes for hver milepæl og hvert mål i en given genopretnings- og resiliensplan ved at dividere planens samlede tildeling med antallet af milepæle og mål (jf. [figur 5](#)). Andelen af midler fra faciliteten, der bidrager til hver af de politiske søjler, beregnes ud fra den temmelig forenklede antagelse, at foranstaltningerne bidrager ligeligt til de primære og sekundære politiske søjler, som de er knyttet til²⁹.

²⁵ Artikel 16, 26, 27 og 32 i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

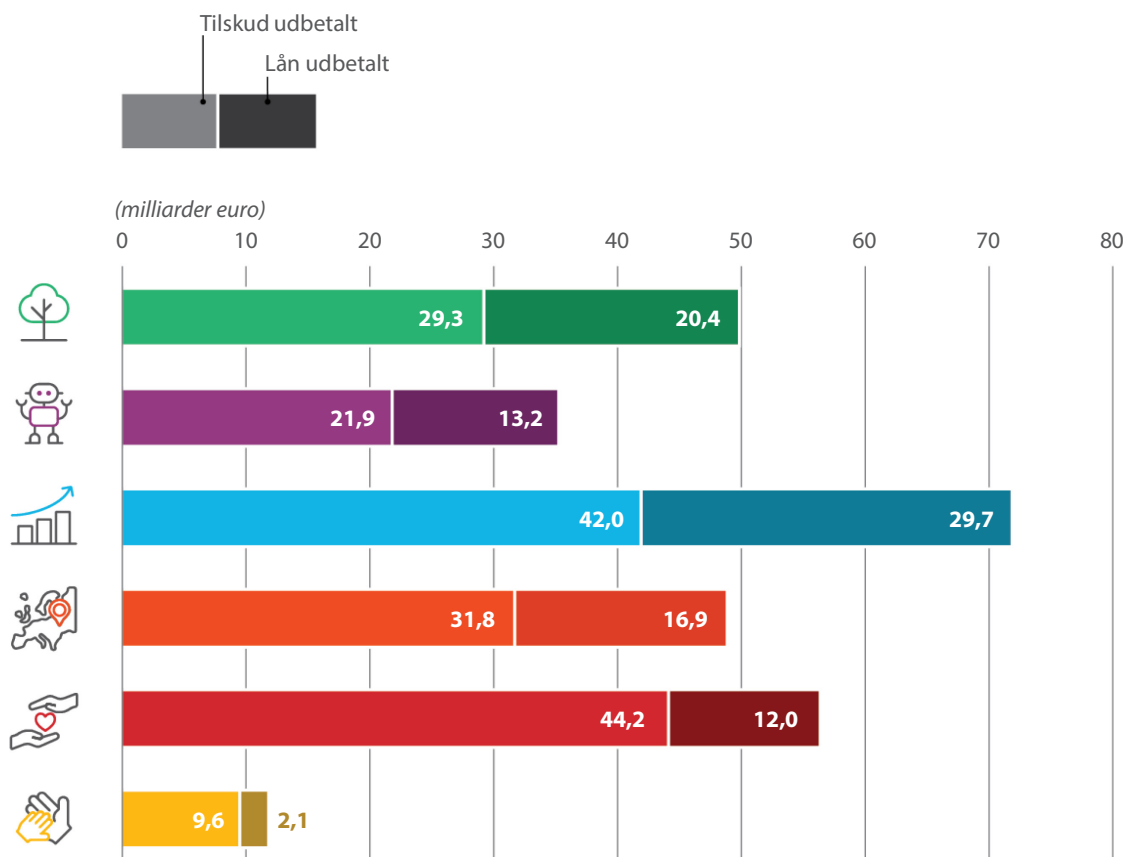
²⁶ "NextGenerationEU: Europa-Kommissionen lancerer resultattavlen for genopretning og resiliens", pressemeddelelse fra Europa-Kommissionen, 15. december 2021.

²⁷ Artikel 1 i [delegeret forordning \(EU\) 2021/2106](#) om de fælles indikatorer og de detaljerede elementer vedrørende resultattavlen for genopretning og resiliens.

²⁸ [Særberetning 26/2023](#), punkt 75.

²⁹ [Ibid.](#), punkt 101.

Figur 5 - Udbetalte midler pr. søjle



Kilde: Kommissionens [resultattavle for genopretning og resiliens](#) pr. 9. februar 2025.

40 Hver milepæl og hvert mål i en given genopretnings- og resiliensplan har således samme enhedsværdi, som hverken afspejler foranstaltningens faktiske eller anslåede omkostninger og heller ikke afspejler milepælens eller målets karakter. Denne metode til at præsentere facilitetens fremskridt vedrørende de seks søjler er misvisende³⁰. På anbefaling fra os³¹ oplyser Kommissionen nu på resultattavlen om den metode, der anvendes til rapportering om udbetalte midler pr. søjle.

³⁰ [Ibid.](#), punkt 79 og 80.

³¹ [Ibid.](#), anbefaling 3.

41 Resultattavlens præsentation af data vedrørende de fælles indikatorer er ikke altid gennemsigtig³². Medlemsstaterne er ikke forpligtet til at indsende dokumentation sammen med deres data (eller forklare databegrænsninger), og vi har i særberetninger³³ beskrevet adskillige tilfælde, hvor de sendte Kommissionen upålidelige eller usammenlignelige data, bl.a. ved:

- at rapportere anslåede tal baseret på foreløbige data eller skøn, fordi de ikke havde og ikke ville få faktiske data
- at indberette data vedrørende forkerte indikatorer eller rapportere forskellige typer data vedrørende den samme indikator
- at rapportere resultater, der ikke kunne tilskrives faciliteten, fordi foranstaltningerne delvis var finansieret af nationale kilder eller andre EU-kilder.

42 Ifølge Kommissionen ligger ansvaret for kvaliteten af dataene vedrørende de fælles indikatorer udelukkende hos medlemsstaterne, selv om faciliteten gennemføres under direkte forvaltning. Kommissionen selv foretager kun grundlæggende sandsynlighedskontrol. Den har ikke planer om at revidere de indberettede underliggende data, da dette ikke kræves i forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten³⁴. Dette svækker dataenes pålidelighed.

³² Ibid., punkt 81.

³³ Særberetning 13/2025, punkt 74 og 75, særberetning 26/2023, punkt 67-72, 81 og 82, og særberetning 14/2024, punkt 51.

³⁴ Særberetning 26/2023, punkt 68.

Genopretnings- og resiliensfacilitetens ramme for regeloverholdelse og dens regler for beskyttelse af EU's finansielle interesser er ikke robuste nok

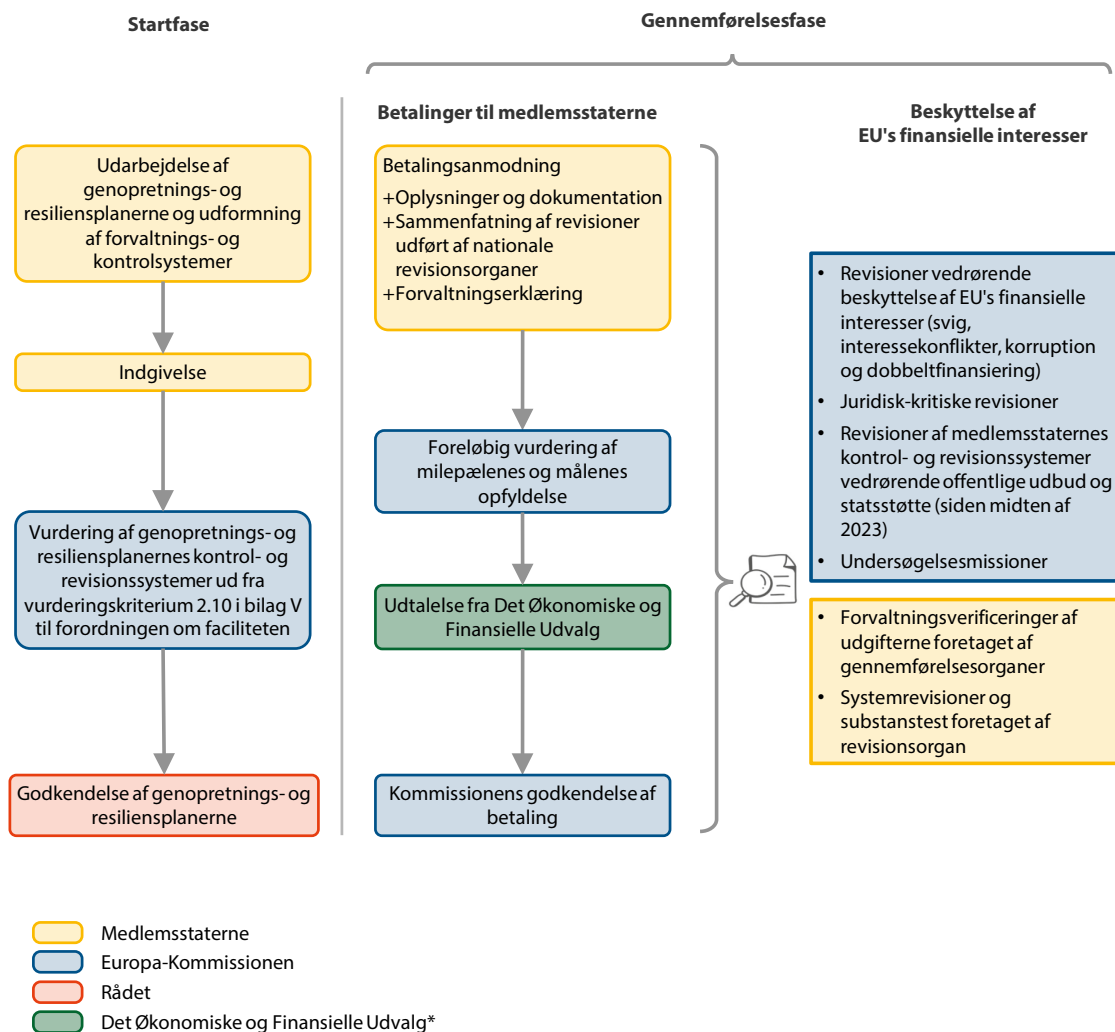
43 Som krævet i forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten kontrollerer Kommissionen, at milepæle og mål er opfyldt på tilfredsstillende vis, da dette er hovedbetingelsen for betaling under faciliteten³⁵. Derimod er overholdelse af EU-regler og nationale regler ikke en betingelse for, at medlemsstaterne kan modtage betalinger. Kommissionens kontrolsystemer omfatter følgende hovedelementer (jf. [figur 6](#) for en fuld oversigt)³⁶:

- foreløbig vurdering af, om de milepæle og mål, som medlemsstaternes betalingsanmodninger omfatter, er opfyldt på tilfredsstillende vis
- efterfølgende revisioner udført efter betalingerne til medlemsstaterne
- systemrevisioner og juridisk-kritiske revisioner af medlemsstaternes kontrolsystemer. Vedrørende beskyttelsen af EU's finansielle interesser skal Kommissionen opnå sikkerhed fra medlemsstaterne, og i overensstemmelse med den retlige ramme for faciliteten forlader den sig i høj grad på deres kontrolsystemer.

³⁵ Artikel 24, stk. 3, i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

³⁶ [Årsberetningen for 2023](#), punkt 11.5, 11.6 og 11.30.

Figur 6 - Kommissionens og medlemsstaternes ansvar for at sikre overholdelse af betalingsbetingelser og beskytte EU's finansielle interesser



* Udvalget fremmer politikkoordineringen mellem medlemsstaterne og består af overordnede tjenestemænd fra de nationale forvaltninger og centralbanker.

Kilde: Særberetning 09/2025, bilag I.

44 På grundlag af dette arbejde giver Kommissionen sikkerhed vedrørende tre elementer³⁷:

- sikkerhed for, at betalingerne fra genopretnings- og resiliensfaciliteten er lovlige og formelt rigtige
- sikkerhed for, at medlemsstaterne med hensyn til offentlige udbud og statsstøtte regelmæssigt - og fra midten af 2023 effektivt - kontrollerer, at finansieringen fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og foranstaltningerne til gennemførelse af reformer og investeringsprojekter er blevet gennemført i overensstemmelse med alle gældende regler, navnlig vedrørende forebyggelse, opdagelse og korrektion af svig, korruption og interessekonflikter
- sikkerhed for, at der i tilfælde af svig, korruption og interessekonflikter, som medlemsstaterne ikke har afhjulpet, eller alvorlige misligholdelser af forpligtelser i henhold til finansieringsaftaler er foretaget reduktion af støtten fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og inddrivelse af eventuelle skyldige beløb til EU-budgettet.

Forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten giver mulighed for forskellige fortolkninger og skønsmæssige vurderinger af retlige krav

45 Vi vurderede lovligheden og den formelle rigtighed af de tilskudsbetalinger fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, der blev foretaget i regnskabsårene 2021, 2022 og 2023, ved at genudføre Kommissionens forudgående kontrol vedrørende 785 milepæle og mål, dvs. 75 % af dem, der var omfattet af de indsendte betalingsanmodninger. Vi vurderede også Kommissionens efterfølgende revisioner og gennemgik de årlige aktivitetsrapporter fra Kommissionens Generaldirektorat for Økonomiske og Finansielle Anliggender samt Kommissionens årlige forvaltnings- og effektivitetsrapporter. Disse revisionshandling dannede grundlag for vores årlige revisionserklæringer.

³⁷ [Særberetning 09/2025](#) "Systemerne til sikring af, at genopretnings- og resiliensfacilitetens udgifter er i overensstemmelse med reglerne om offentlige udbud og statsstøtte - De er blevet bedre, men er stadig utilstrækkelige", punkt 34, 88 og 89.

46 Vores revision vedrørende den formelle rigtighed af transaktionerne under faciliteten fokuserer primært på, om milepælene og målene er opfyldt på tilfredsstillende vis. Den adskiller sig således væsentligt fra vores revisionsarbejde vedrørende andre dele af budgettet, hvor vi vurderer overholdelsen af alle relevante EU-regler og nationale regler helt ned til slutmodtagerniveau. På grundlag af vores revisionsarbejde afgav vi for regnskabsårene 2022 og 2023 erklæringer med forbehold om facilitetens udgifter³⁸. I regnskabsåret 2021 blev der kun foretaget én betaling, og den var efter vores vurdering i alt væsentligt lovlig og formelt rigtig³⁹.

47 Vi konstaterede, at Kommissionen på forholdsvis kort tid havde udformet en kontroltilgang vedrørende udbetalinger fra faciliteten, som sikrede omfattende forudgående skrivebordskontrol af, om milepæle og mål var opfyldt på tilfredsstillende vis⁴⁰, men at der var svagheder i dokumenteringen af vurderingerne og angivelsen af de forskellige tjenesters bidrag til vurderingsprocessen⁴¹.

48 Denne forudgående kontrol omfatter dog ikke systematisk tværgående støtteberettigelsesbetingelser såsom overholdelse af bestemmelserne om støtteberettigelsesperioden og principperne om, at støtte ikke må træde i stedet for tilbagevendende nationale budgetudgifter, at dobbeltfinansiering skal undgås, og at foranstaltninger vedrørende allerede opfyldte milepæle og mål ikke må omgøres⁴².

49 Fra sine efterfølgende revisioner opnår Kommissionen yderligere sikkerhed vedrørende bl.a. beskyttelsen af EU's finansielle interesser. Vi konstaterede, at disse revisioner havde svagheder med hensyn til kontrol af, om foranstaltninger var blevet omgjort efter den relevante betaling, om bestemmelserne om støtteberettigelsesperioden var overholdt, og om støtte trådte i stedet for tilbagevendende nationale budgetudgifter⁴³. Indtil videre er vores anbefaling om at forbedre de efterfølgende revisioner kun blevet gennemført i nogle henseender⁴⁴.

³⁸ Kapitel 1 i årsberetningen for 2022 og årsberetningen for 2023.

³⁹ Kapitel 1 i årsberetningen for 2021.

⁴⁰ Særberetning 07/2023, punkt 38 og 44.

⁴¹ Særberetning 07/2023, punkt 48, og årsberetningen for 2022, punkt 11.39.

⁴² Årsberetningen for 2022, punkt 11.39 og 11.40.

⁴³ Årsberetningen for 2022, punkt 11.46 og anbefaling 11.1.

⁴⁴ Årsberetningen for 2023, punkt 11.31 og bilag 11.3.

Uklarheder i den retlige ramme bidrog til de fejl, vi konstaterede

50 Ved vores arbejde med henblik på revisionserklæringen konstaterede vi hovedsagelig tre typer fejl med finansiell effekt:

- milepæl og mål, der ikke var opfyldt på tilfredsstillende vis (16 tilfælde)
- manglende overholdelse af bestemmelserne om støtteberettigelsesperioden (8 tilfælde) og
- støtte, der trådte i stedet for tilbagevendende nationale budgetudgifter (6 tilfælde).

51 Derudover konstaterede vi ét tilfælde, hvor forbuddet mod dobbeltfinansiering var overtrådt, og ét tilfælde, hvor en reformforanstaltning var blevet omgjort. **Tabel 1** viser, hvordan uklarheder i den retlige ramme førte til forskellige fortolkninger af de retlige krav og dermed bidrog til forekomsten af de tre mest almindelige fejltypen, vi konstaterede.

Tabel 1 - Faktorer, som bidrog til forekomsten af de mest almindelige fejltyper, vi konstaterede

	Fejltype		
	Utilfredsstillende opfyldelse af milepæle/mål	Manglende overholdelse af støtteberettigelsesperioden	Finansiering af tilbagevendende nationale budgetudgifter
Uklarheder i den retlige ramme ...	Der er ingen lovgivningsmæssig definition på "tilfredsstillende opfyldelse".	Artikel 17, stk. 2, i forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten fastsætter, at kun foranstaltninger iværksat fra den 1. februar 2020 og fremefter er støtteberettigede, og angiver ingen kriterier for, hvad der skal forstås ved "iværksat".	Artikel 5 i forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten fastsætter, at finansiering fra faciliteten ikke må træde i stedet for tilbagevendende nationale budgetudgifter, medmindre det er behørigt begrundet.
... førte til uenighed mellem Kommissionen og Revisionsretten om fortolkningen	Kommissionens evalueringsramme ⁴⁵ giver mulighed for en vis grad af subjektiv fortolkning. Vagt definerede milepæle/mål førte til uenighed mellem Kommissionen og Revisionsretten om fortolkningen ⁴⁶	Ifølge Kommissionens vejledning ⁴⁷ iværksættes en investering, når de første underliggende omkostninger afholdes. Ifølge Revisionsretten iværksættes en foranstaltning ved indgåelsen af den første retlige forpligtelse i form af f.eks. en kontrakt eller en finansieringsafgørelse ⁴⁸ .	Kommissionens vejledning ⁴⁹ angiver specifikt, at administrative udgifter - f.eks. personaleomkostninger - er tilbagevendende udgifter ligesom driftsomkostninger. Ifølge Revisionsretten bør der ikke kun henvises til administrative udgifter, men til alle tilbagevendende aktiviteter med indvirkning på de nationale budgetudgifter ⁵⁰ .

Kilde: Revisionsretten og Kommissionen.

⁴⁵ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet - To år med genopretnings- og resiliensfaciliteten: Et unikt instrument i centrum af EU's grønne og digitale omstilling, COM(2023) 99 final, bilag I.

⁴⁷ Europa-Kommissionen, "Guidance to member states - Recovery and resilience plans", SWD(2021) 12, del 1/2, s. 35.

⁴⁹ Europa-Kommissionen, "Guidance to member states - Recovery and resilience plans", SWD(2021) 12, del 1/2, s. 16.

Risikoen for dobbeltfinansiering er forhøjet i forbindelse med instrumenter, som yder finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger

52 I vores nylige særberetning om dobbeltfinansiering konkluderede vi, at anvendelse af finansieringsinstrumenter, der ikke er knyttet til omkostninger, kan øge risikoen for dobbeltfinansiering, især når forskellige EU-finansieringsprogrammer finansierer de samme typer foranstaltninger og tiltag inden for samme tidsramme⁵¹. Kommissionen har hverken præciseret definitionen af dobbeltfinansiering, så den afspejler de særlige træk ved modellen med finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger, eller præciseret modellens konsekvenser for medlemsstaternes kontrolsystemer⁵². Kommissionens vurdering er, at anvendelse af denne type finansiering ikke fører til en højere risiko for dobbeltfinansiering, og at genopretnings- og resiliensfaciliteten har et robust kontrolsystem til at håndtere risikoen.

53 Vi konkluderede endvidere, at de kontrolsystemer, som Kommissionen og medlemsstaterne har indført, endnu ikke i tilstrækkelig grad kan afbøde den øgede risiko for dobbeltfinansiering fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og andre EU-fonde⁵³. Dette er navnlig tilfældet, når de nationale og regionale forvaltninger, der gennemfører faciliteten og samhørighedsprogrammerne, bruger deres egne IT-systemer, som ikke er indbyrdes forbundet. I nogle medlemsstater er det ikke muligt at foretage elektronisk matchning af støttemodtagere og projekter med henblik på at identificere dobbeltfinansiering⁵⁴. Kommissionens værktøj til afsløring af svig, Arachne, anvendes kun i beskedent omfang af medlemsstaterne⁵⁵.

⁴⁸ Årsberetningen for 2023, punkt 11.22.

⁴⁹ Europa-Kommissionen, "Guidance to member states - Recovery and resilience plans", SWD(2021) 12, del 1/2, s. 16.

⁵⁰ Årsberetningen for 2022, tekstboks 11.2, og årsberetningen for 2023, tekstboks 11.3.

⁵¹ Særberetning 22/2024, punkt 100.

⁵² Ibid., punkt 103 og anbefaling 1.

⁵³ Ibid., punkt 100 og 101.

⁵⁴ Ibid., punkt 69-71.

⁵⁵ Ibid., punkt 72-77.

54 Genopretnings- og resiliensplanerne indeholder foranstaltninger, der af medlemsstaterne er angivet som omkostningsfrie. Kommissionen hævder, at disse foranstaltninger pr. definition ikke kan dobbeltfinansieres⁵⁶. Vi mener derimod ikke, at dobbeltfinansiering automatisk kan udelukkes. Grundlæggende må et resultat ikke finansieres to gange over EU-budgettet, uanset om det sker via et omkostningsbaseret instrument eller et instrument, der ikke er omkostningsbaseret. I vores arbejde med henblik på revisionserklæringen for 2022 konstaterede vi ét tilfælde af dobbeltfinansiering vedrørende en foranstaltning, hvis omkostninger var anslået til nul⁵⁷. Vi konstaterede også, at omkostningsfrie foranstaltninger ikke var genstand for kontrol, hvilket øgede risikoen for dobbeltfinansiering⁵⁸.

Omgørelser af foranstaltninger knyttet til opfyldte milepæle eller mål kan ikke adresseres efter 2026

55 Forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten fastsætter, at foranstaltninger knyttet til milepæle og mål, der tidligere er blevet opfyldt, ikke må omgøres⁵⁹. I de forvaltningserklæringer, der ledsager deres betalingsanmodninger, skal medlemsstaterne bekræfte, at dette ikke er sket⁶⁰.

56 I henhold til forordningen kan der kun træffes korrigerende foranstaltninger vedrørende omgørelser indtil den 31. december 2026, hvor Kommissionen modtager de endelige betalingsanmodninger⁶¹. Forordningen indeholder ingen bestemmelser om konsekvenser for eventuelle omgørelser foretaget efter vurderingen af de endelige betalingsanmodninger.

⁵⁶ Ibid., punkt 34.

⁵⁷ [Årsberetningen for 2022](#), punkt 11.30, og [analyse 01/2023](#) "EU-finansieringen under samhørighedspolitikken og genopretnings- og resiliensfaciliteten: en sammenlignende analyse", punkt 35.

⁵⁸ [Særberetning 22/2024](#), punkt 103.

⁵⁹ Artikel 24, stk. 3, i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

⁶⁰ [Årsberetningen for 2022](#), punkt 11.31.

⁶¹ Artikel 24, stk. 1 og 3, i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

57 I vores beretning om retsstatsprincippet i EU konstaterede vi, at de relevante bestemmelser i forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten giver Kommissionen et nyttigt sæt værktøjer, der kan bruges til at beskytte EU's finansielle interesser og sikre forsvarlig økonomisk forvaltning af EU-midler⁶². Vi konstaterede dog også, at en medlemsstats formelle overholdelse af afhjælpende foranstaltninger ikke nødvendigvis fører til effektive og vedvarende forbedringer. Hertil kommer risiciene for, at afhjælpende foranstaltninger senere omgøres, eller at der sker forringelser med hensyn til andre retsstatsaspekter.

Kommissionen har forbedret sit revisionsarbejde vedrørende offentlige udbud og statsstøtte, men det er stadig ikke tilstrækkeligt til at give sikkerhed

Kommissionens revisionsstrategi fra 2023 omfatter kontroller af medlemsstaternes systemer, men vi konstaterede problemer vedrørende revisionernes omfang

58 For at beskytte EU's finansielle interesser skal medlemsstaterne forebygge, opdage og korrigere alvorlige uregelmæssigheder og sikre, at projekter under genopretnings- og resiliensfaciliteten gennemføres under overholdelse af alle gældende EU-regler og nationale regler. Dette aspekt er imidlertid ikke omfattet af Kommissionens forudgående kontrol, da overholdelse af sådanne regler ikke er en betingelse for betaling, medmindre det specifikt er angivet som krav vedrørende en milepæl eller et mål⁶³.

⁶² [Særberetning 03/2024](#) "Retsstatsprincippet i EU - Rammen for beskyttelse af EU's finansielle interesser er blevet forbedret, men der er stadig risici", punkt 98 og 105.

⁶³ [Særberetning 07/2023](#), punkt 28, 34 og 35.

59 I den indledende fase af genopretnings- og resiliensfacilitetens gennemførelse udtalte Kommissionen, at medlemsstaterne var eneansvarlige for at kontrollere, at finansieringen under faciliteten var anvendt korrekt under overholdelse af alle gældende nationale regler og EU-regler, mens den selv kun havde et "restansvar" vedrørende beskyttelsen af EU's finansielle interesser⁶⁴. Kommissionen forlod sig således fuldt ud på, at medlemsstaterne sikrede overholdelse af EU-regler og nationale regler, men vi konstaterede, at den ved sin undersøgelse af revisions- og kontrolordningerne i medlemsstaternes genopretnings- og resiliensplaner ikke havde haft tilstrækkeligt fokus på kontrollen vedrørende offentlige udbud og statsstøtte⁶⁵. Desuden omfattede Kommissionens oprindelige revisionsstrategi vedrørende faciliteten ingen revisioner med kontrol af, om EU-regler og nationale regler var overholdt⁶⁶.

60 Vi konstaterede, at dette udgjorde en sikkerheds- og ansvarlighedsmangel, eftersom manglende overholdelse af reglerne om statsstøtte og offentlige udbud er en væsentlig fejlkilde i vores revisioner vedrørende andre EU-udgiftsprogrammer⁶⁷. Vi anbefalede Kommissionen at identificere foranstaltninger til at afhjælpe sikkerhedsmanglen vedrørende overholdelsen af EU-regler og nationale regler i forbindelse med investeringsprojekter finansieret af genopretnings- og resiliensfaciliteten⁶⁸.

⁶⁴ "Annual activity report 2021 - Economic and Financial Affairs", s. 52.

⁶⁵ Særberetning 09/2025, punkt 7.

⁶⁶ Særberetning 07/2023, punkt 33.

⁶⁷ Årsberetningen for 2021, kapitel 1 "Revisionserklæringen med underbyggende oplysninger", figur 1.8.

⁶⁸ Særberetning 07/2023, anbefaling 3.

61 I midten af 2023 begyndte Kommissionen i overensstemmelse med vores anbefaling at intensivere sit revisionsarbejde ved at styrke sine revisioner af medlemsstaternes kontrol- og revisionssystemer for at efterprøve deres effektivitet⁶⁹. Dens erklæring vedrørende regnskabsåret 2023 oplyste dog kun, at medlemsstaterne foretager regelmæssig kontrol, og dækkede stadig ikke kontrollens effektivitet. I december 2023 ajourførte Kommissionen sin revisionsstrategi, så den nu omfatter detaljerede kontroller af medlemsstaternes revisions- og kontrolsystemer vedrørende offentlige udbud og statsstøtte. Kommissionen har medtaget sådanne kontroller i alle sine revisioner og vedtog særlige revisionstjeklister i september 2023. Vi konstaterede imidlertid, at tjeklisterne vedrørende statsstøtte stadig har nogle svagheder, da de ikke dækker medlemsstaternes kontrol vedrørende tilskud til virksomheder under ordninger omfattet af gruppefritagelsesforordningen eller rammebestemmelserne for statsstøtte til forskning, udvikling og innovation⁷⁰.

62 Vi konstaterede problemer vedrørende den måde, hvorpå foreløbige revisionsresultater tages i betragtning, og vedrørende risikovurderingsmetoden⁷¹. Kommissionen klassificerer f.eks. medlemsstaternes kontrolsystemer som lavrisikosystemer, hvis den endnu ikke har udført noget revisionsarbejde, eller hvis medlemsstaterne, når den konstaterer væsentlige problemer, bekræfter, at der vil blive gennemført korrigerende foranstaltninger i fremtiden.

⁶⁹ Særberetning 09/2025, punkt 6, og Kommissionens Generaldirektorat for Økonomiske og Finansielle Anliggender, "Annual Activity Report 2023", s. 74.

⁷⁰ Særberetning 09/2025, punkt 15 og 81.

⁷¹ Ibid., punkt 85 og 87.

Nogle medlemsstaters kontrolsystemer har svagheder

63 Når Kommissionen konstaterer, at en medlemsstats overvågnings- og kontrolordninger ikke er fuldt funktionsdygtige og dermed skaber en risiko vedrørende den formelle rigtighed af betalingerne under genopretnings- og resiliensfaciliteten eller beskyttelsen af EU's finansielle interesser⁷², fastsætter den revisions- og kontrolmilepæle i det pågældende lands genopretnings- og resiliensplan. Medlemsstaten skal opfylde disse milepæle, før den indgiver sin næste betalingsanmodning. Efter vores opfattelse er fastsættelse af kontrolmilepæle et positivt skridt i retning af at forbedre medlemsstaternes kontrolsystemer. Det er dog også en indikation på, at overvågnings- og kontrolsystemerne ikke var helt på plads fra starten⁷³. Syv medlemsstater skulle opfylde kontrolmilepæle, før de kunne få deres anden eller tredje betaling. Det vil sige, at der i nogle tilfælde var foretaget betalinger fra faciliteten til medlemsstater med svagheder i deres kontrolsystemer. Vi mener, at dette udgør en risiko vedrørende beskyttelsen af EU's finansielle interesser og udgifternes formelle rigtighed⁷⁴.

64 Hver betalingsanmodning skal ledsages af en forvaltningserklæring⁷⁵. Denne erklæring skal bekræfte, at midlerne er anvendt til det tilsigtede formål, og at de indførte kontrolsystemer giver den nødvendige sikkerhed for, at midlerne er forvaltet i overensstemmelse med alle gældende regler. Hver betalingsanmodning skal også ledsages af en sammenfatning af udførte revisioner med oplysninger om konstaterede svagheder og eventuelle korrigerende foranstaltninger⁷⁶.

⁷² Årsberetningen for 2022, kapitel 11, punkt 11.49.

⁷³ Særberetning 07/2023, punkt 27.

⁷⁴ Særberetning 21/2022, punkt 103.

⁷⁵ Artikel 22, stk. 2, litra c), nr. i), i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

⁷⁶ Artikel 22, stk. 2, litra c), nr. ii), i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

65 Den sikkerhed, som medlemsstaterne giver i deres forvaltningserklæringer, er baseret på kontroller udført af nationale organer med ansvar for at forvalte gennemførelsen af faciliteten og på uafhængige revisioner udført af nationale revisionsorganer. Forordningen om faciliteten giver medlemsstaterne mulighed for at anvende deres eksisterende nationale forvaltnings- og kontrolsystemer til dette formål. I en særberetning konstaterede vi dog, at manglen på foruddefinerede systemkrav vedrørende offentlige udbud og statsstøtte skabte et miljø, der ikke tilskyndede medlemsstaterne til på disse områder at indføre kontrolsystemer, der konsekvent kunne give et tilstrækkeligt sikkerhedsniveau på tværs af EU⁷⁷.

66 I samme særberetning konstaterede vi, at forvaltningserklæringerne fra nogle af de undersøgte medlemsstater havde mangler på grund af svagheder med hensyn til dækningen, kvaliteten, timingen og dokumentationen af de udførte kontroller. Vi konstaterede også, at der manglede dokumentation for kontroller eller revisioner vedrørende offentlige udbud, og at udførte revisioner ikke dækkede alle de relevante risici på dette område. Medlemsstaternes kontroller vedrørende statsstøtte var for det meste passende. Ofte var revisionsorganernes kontroller dog enten ikke blevet udført eller først blevet udført, efter at medlemsstaterne havde underskrevet deres forvaltningserklæringer, og Kommissionen havde foretaget betalingerne⁷⁸.

67 I vores årsberetninger konstaterede vi med hensyn til adskillige milepæle og mål, at forvaltningserklæringernes oplysninger om dem ikke var tilstrækkelig pålidelige, nøjagtige eller fuldstændige. De pågældende medlemsstater havde i deres erklæringer ikke taget forbehold vedrørende nogen af disse tilfælde.

68 På grundlag af vores arbejde vurderer vi, at Kommissionen trods forbedringer i sit revisionsarbejde ikke har været i stand til at opnå tilstrækkelig sikkerhed for, om medlemsstaterne har effektive systemer til intern kontrol, der sikrer, at udgifterne under genopretnings- og resiliensfaciliteten er i overensstemmelse med reglerne om offentlige udbud og statsstøtte. Dette stemmer ikke overens med de årlige revisionserklæringer, som Kommissionen afgav frem til juni 2024, og som var uden forbehold med hensyn til medlemsstaternes kontrol- og revisionssystemer vedrørende offentlige udbud og statsstøtte⁷⁹.

⁷⁷ Særberetning 09/2025, punkt 9 og 10.

⁷⁸ Ibid., punkt 13 og 14.

⁷⁹ Særberetning 09/2025, punkt 18.

Reduktioner af de finansielle bidrag adresserer ikke individuelle overtrædelser af reglerne om offentlige udbud

69 Hvis Kommissionen på grundlag af sin forudgående kontrol konkluderer, at en milepæl eller et mål ikke er opfyldt på tilfredsstillende vis, kan den suspendere udbetalingen af det relevante beløb (beregnet efter metoden til suspension af betalinger) i seks måneder, indtil medlemsstaten fremlægger dokumentation for tilfredsstillende opfyldelse. Hvis dette ikke sker, skal Kommissionen reducere det finansielle bidrag forholdsmæssigt. Kommissionen har fastlagt en metode til at reducere de finansielle bidrag, når milepæle og mål (delvis) ikke er opfyldt⁸⁰. Denne metode kræver, at der foretages mange vurderinger, og det kan føre til, at Kommissionen og Revisionsretten fortolker situationen forskelligt⁸¹. Siden 2023 er metoden til suspension af betalinger blevet anvendt vedrørende betalinger til Litauen, Rumænien, Portugal, Italien, Spanien og Belgien⁸².

70 Som nævnt i [tabel 1](#) angiver forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten ikke, hvad der skal forstås ved "tilfredsstillende opfyldelse". Når Kommissionen vurderer, om milepæle og mål er opfyldt på tilfredsstillende vis, accepterer den minimale afvigelser (<5 %) med hensyn til indhold, form, tidsplan og kontekst. Vi har påpeget, at den del af en betaling, der vedrører en accepteret afvigelse, kan beløbe sig til adskillige millioner euro⁸³.

⁸⁰ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet - To år med genopretnings- og resiliensfaciliteten: Et unikt instrument i centrum af EU's grønne og digitale omstilling, COM(2023) 99 final, bilag II.

⁸¹ Årsberetningen for 2023, punkt 11.19.

⁸² "Partial payments under the Recovery and Resilience Facility: An overview", Europa-Parlamentets Forsknings tjeneste.

⁸³ Årsberetningen for 2023, punkt 11.27.

71 Forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten fastsætter, at medlemsstaterne kan anvende deres nationale budgetforvaltningssystemer til at korrigere overtrædelser af reglerne om offentlige udbud og statsstøtte. Med hensyn til statsstøtte er det fastsat i EU-lovgivningen, hvilke korrigerende foranstaltninger der skal træffes, hvis ydet statsstøtte er ulovlig og uforenelig med EU's indre marked. Med hensyn til offentlige udbud konstaterede vi i en særberetning, at de korrigerende foranstaltninger i medlemsstaterne varierer betydeligt. I nogle medlemsstater fører uregelmæssigheder vedrørende offentlige udbud ikke til inddrivelse fra slutmodtagerne af midler fra faciliteten, og i de medlemsstater, hvor der inddrives midler, tilbageføres disse ikke til EU-budgettet. Dette er i overensstemmelse med den retlige ramme for faciliteten. Hvis medlemsstaterne ikke foretager inddrivelse vedrørende individuelle overtrædelser af reglerne, kan den afskrækkende virkning dog svækkes⁸⁴.

72 I henhold til forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten har Kommissionen ret til at træffe korrigerende foranstaltninger, når den opdager alvorlige systemsvagheder. Den kan dog ikke foretage korrektioner vedrørende individuelle overtrædelser af reglerne om offentlige udbud, undtagen i tilfælde af alvorlige uregelmæssigheder (svig, korruption, interessekonflikter og dobbeltfinansiering), som en medlemsstat ikke har korrigeret. Facilitetens udformning tillader således, at betalinger foretages fuldt ud trods uregelmæssigheder i forbindelse med offentlige udbud. Kommissionen har endnu ikke foretaget reduktioner af medlemsstaternes tildeling under faciliteten på grund af overtrædelser vedrørende kontroller af offentlige udbud eller statsstøtte⁸⁵.

⁸⁴ Særberetning 09/2025, punkt 20.

⁸⁵ Ibid., punkt 21.

73 Medlemsstaterne skal oplyse det i deres forvaltningserklæringer, hvis de har mistanke om, at foranstaltninger finansieret under faciliteten er påvirket af svig⁸⁶. Det er imidlertid ikke klart angivet, præcis hvornår en mistanke om svig skal indberettes, om der er en indberetningstærskel, og hvilke standardoplysninger der skal indberettes om hvert tilfælde og om de afhjælpende foranstaltninger, der er truffet⁸⁷. Ved udgangen af 2023 havde medlemsstaterne i deres forvaltningserklæringer ikke indberettet et eneste tilfælde af mistanke om svig. Derimod rapporterede Den Europæiske Anklagemyndighed i sin årsberetning for 2023, at den havde 206 aktive efterforskninger vedrørende midler fra genopretnings- og resiliensfaciliteten med en anslået potentiel effekt på over 1,8 milliarder euro⁸⁸, og at de fleste af de pågældende sager var indberettet af nationale myndigheder.

Facilitetens gennemførelse skrider frem med forsinkelser, og der er risici vedrørende foranstaltningernes afslutning, resultater og finansiering

Facilitetens gennemførelse skrider frem, men forsinkelser skaber risici vedrørende foranstaltningernes afslutning og opfyldelsen af genopretnings- og resiliensfacilitetens mål

Forfinansiering lettede i første omgang udbetalingen af midler, men gennemførelsen er forsinket trods de ændrede genopretnings- og resiliensplaner

74 Genopretnings- og resiliensfacilitetens mål er at fremme EU's økonomiske, sociale og territoriale samhørighed ved at forbedre medlemsstaternes resiliens, kriseberedskab, tilpasningsevne og vækstpotentiale samt ved at afbøde covid-19-krisens sociale og økonomiske indvirkning⁸⁹. Faciliteten skal således både styrke genopretningen efter pandemien og forbedre modstandsdygtigheden over for fremtidige kriser⁹⁰.

⁸⁶ Årsberetningen for 2023, punkt 11.41.

⁸⁷ Særberetning 07/2023, punkt 80 og 81.

⁸⁸ Den Europæiske Anklagemyndigheds årsberetning for 2023, s. 68.

⁸⁹ Artikel 4, stk. 1, i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

⁹⁰ Særberetning 13/2024, punkt 03.

75 Rettidig absorption af midlerne fra faciliteten er afgørende for at sikre, at den kan opfylde sine mål, navnlig målet om at afbøde konsekvenserne af covid-19-krisen⁹¹. I mangel af en klar definition i forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten definerede vi i en særberetning absorption som udbetaling af EU-finansiering fra Kommissionen til medlemsstaterne⁹². Vi baserede vores vurdering af rettidig absorption på, om medlemsstaterne havde indgivet deres betalingsanmodninger i overensstemmelse med den vejledende tidsplan i de operationelle ordninger, der var gældende på indgivelsestidspunktet⁹³.

76 Ved udgangen af 2024 havde alle medlemsstater undtagen Ungarn undertegnet deres operationelle ordninger. Ungarn har ikke indgivet betalingsanmodninger og kun modtaget forfinansiering, fordi landets genopretnings- og resiliensplan indeholder 27 "supermilepæle", som skal opfyldes, før der kan foretages almindelige betalinger⁹⁴.

77 Forfinansieringssatsen - dvs. den del af tildelingen, der udbetales til en medlemsstat, inden der foretages formelle betalinger knyttet til betalingsbetingelser - er betydelig højere under genopretnings- og resiliensfaciliteten end under andre EU-finansieringsinstrumenter⁹⁵. Nærmere bestemt kunne medlemsstaterne anmode om at få op til 13 % af deres tildelingen fra faciliteten som forfinansiering. Dette muliggjorde hurtig udbetaling af forholdsvis store beløb, hvilket var i overensstemmelse med facilitetens mål om at reagere på covid-19-krisen. De fleste medlemsstater anmodede om forfinansiering til at dække perioden indtil deres første almindelige udbetalinger⁹⁶.

78 Medfinansiering kan øge en medlemsstats eller en støttemodtagers engagement og ejerskab. Genopretnings- og resiliensfaciliteten kræver imidlertid ikke medfinansiering⁹⁷.

⁹¹ Ibid., punkt 10.

⁹² Ibid., punkt 11 og 12.

⁹³ Artikel 20, stk. 6, og betragtning 70 i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

⁹⁴ [Særberetning 03/2024](#), punkt 64 og 65.

⁹⁵ [Analyse 01/2023](#), punkt 67.

⁹⁶ [Særberetning 13/2024](#), punkt 18-20.

⁹⁷ [Analyse 01/2023](#), punkt 71.

79 Ved udgangen af 2024 havde medlemsstaterne indgivet 128 af de 151 betalingsanmodninger (vedrørende tilskud og lån), der skulle være indgivet på dette tidspunkt (85 %), men der var betydelige forskelle mellem medlemsstaterne. De indgivne anmodninger vedrørte ca. 93 % af de midler, der efter planen skulle anmodes om inden årets udgang (jf. *figur 7*).

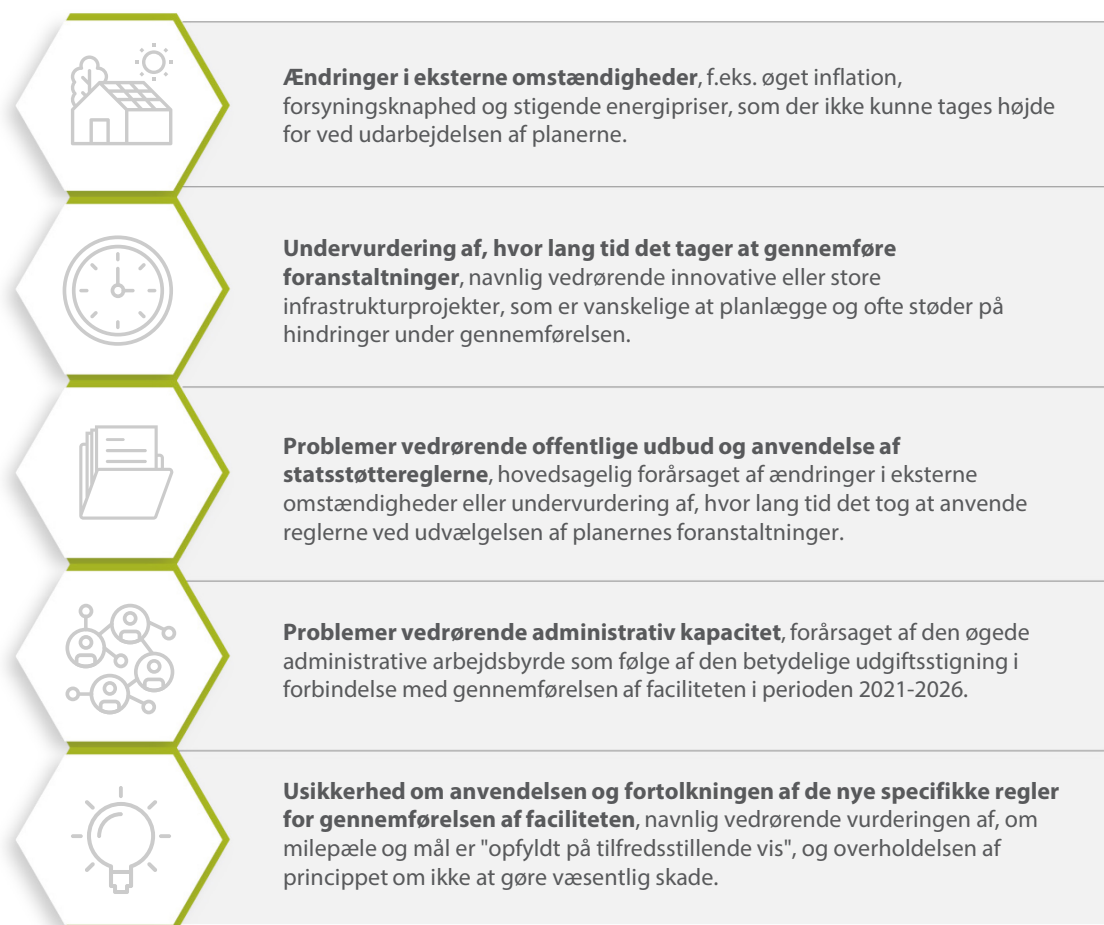
80 Selv om de fleste medlemsstater (18 ud af 26) havde ajourført de vejledende tidsplaner i deres operationelle ordninger, var over halvdelen af betalingsanmodningerne ikke blevet indgivet som planlagt. Vi konstaterede desuden, at forsinkelserne blev hyppigere, efterhånden som gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten skred frem. Vedrørende den første betaling blev 63 % af anmodningerne (24 ud af 32) indsendt rettidigt, men andelen faldt til 61 % (22 ud af 36) vedrørende den anden betaling og 23 % (8 ud af 31) vedrørende den tredje. Vedrørende den fjerde betaling blev 27 % af anmodningerne (6 ud af 22) indsendt rettidigt. Med hensyn til digitale foranstaltninger konstaterede vi i vores revisionsstikprøve, at gennemførelsesforsinkelser er mere udbredte, end det fremgår af Kommissionens rapportering og de ændrede genopretnings- og resiliensplaner⁹⁸.

81 Vi har identificeret en række fælles faktorer, der bidrager til at forsinke gennemførelsen af genopretnings- og resiliensplanerne⁹⁹. Det er bl.a. eksterne omstændigheder såsom Ruslands angrebskrig mod Ukraine siden februar 2022, som har udløst inflation og rekordhøje energipriser i EU. Men det er også en tendens til at undervurdere, hvor lang tid det tager at gennemføre foranstaltninger, navnlig vedrørende innovative eller store infrastrukturprojekter (jf. [figur 8](#)).

⁹⁸ Særberetning 13/2025, punkt 44.

⁹⁹ Særberetning 13/2024, punkt 28-52, og [udtalelse 04/2022](#) om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2021/241 for så vidt angår kapitler om REPowerEU i genopretnings- og resiliensplaner, punkt 14.

Figur 8 - Fælles faktorer, der bidrager til at forsinke gennemførelsen af genopretnings- og resiliensplanerne



Kilde: Særberetning 13/2024, punkt 28-52.

82 Forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten angiver fire scenarier, hvor en medlemsstat kan ændre sin genopretnings- og resiliensplan, bl.a. hvis den ikke længere kan opfylde sine milepæle og mål på grund af "objektive omstændigheder"¹⁰⁰ (f.eks. at der er høj inflation og/eller forstyrrelser i forsyningskæden, at der er fundet bedre metoder til at gennemføre en foranstaltning, eller at der er opstået juridiske eller tekniske vanskeligheder). Vi har konstateret, at medlemsstaterne generelt foreslog ændringer af deres planer for at finde en løsning vedrørende foranstaltninger, der ellers ikke længere ville kunne gennemføres. Sådanne ændringer kan derfor fremme absorptionen af midler¹⁰¹. Kommissionen siger imidlertid i sin vejledning¹⁰², at de foreslåede ændringer ikke må sænke genopretnings- og resiliensplanernes samlede ambitionsniveau.

83 Ved udgangen af 2024 var der foretaget i alt 1 092 ændringer af foranstaltninger i genopretnings- og resiliensplanerne med henvisning til objektive omstændigheder¹⁰³. I de medlemsstater, vi undersøgte, bestod ændringerne hovedsagelig i, at foranstaltningerne fik fastsat lavere mål, at deres afslutning blev udsat, eller at de blev fjernet fra planerne¹⁰⁴. Det er endnu ikke muligt at vurdere, i hvilket omfang disse ændringer vil påvirke absorptionen og mindske forsinkelserne¹⁰⁵, men de er en medvirkende årsag til, at den andel af foranstaltningerne, der skal afsluttes i de sidste otte måneder af genopretnings- og resiliensfacilitetens gennemførelsesperiode (januar-august 2026), er steget fra 29 % til 37 %.

¹⁰⁰ Forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten, artikel 21, og Europa-Kommissionen, Vejledning om genopretnings- og resiliensplaner (C/2024/4618), s. 5 og 6.

¹⁰¹ Særberetning 13/2024, punkt 62.

¹⁰² Europa-Kommissionen, Vejledning om genopretnings- og resiliensplaner i forbindelse med REPowerEU, (2023/C 80/01), s. 12.

¹⁰³ Baseret på Kommissionens FENIX-database.

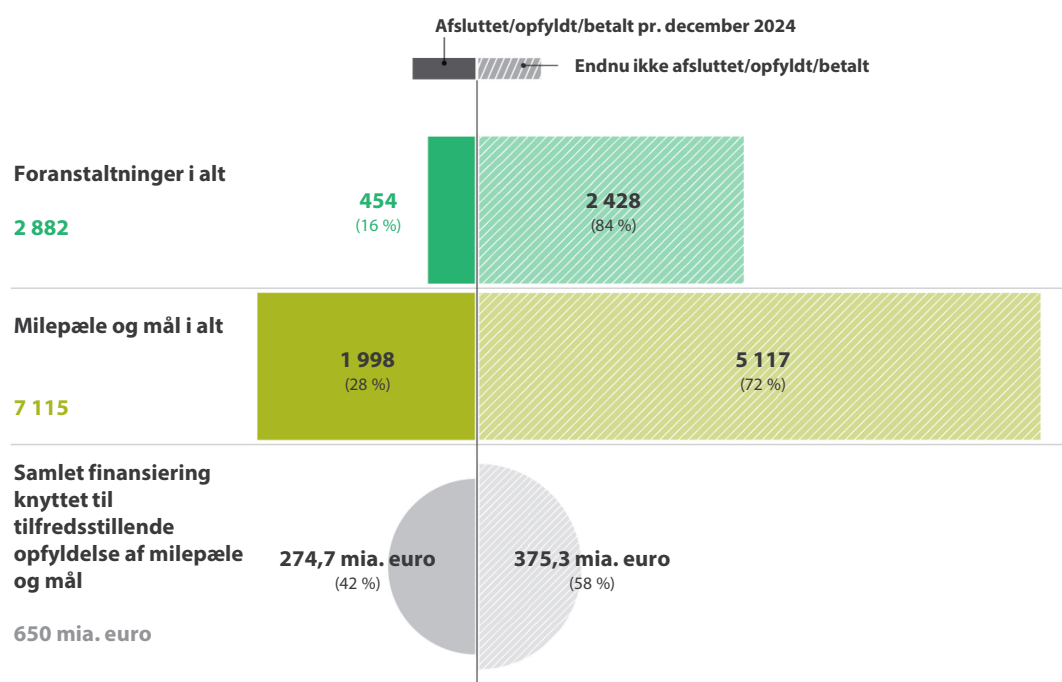
¹⁰⁴ Særberetning 13/2024, punkt 60 og tabel 1.

¹⁰⁵ Ibid., punkt 95.

Over en tredjedel af alle foranstaltningerne skal afsluttes i 2026, hvilket skaber risici vedrørende afslutningen og EU's finansielle interesser

84 Alle foranstaltningerne i genopretnings- og resiliensplanerne skal være afsluttet senest den 31. august 2026¹⁰⁶. I december 2024 var størstedelen af milepælene og målene imidlertid endnu ikke opfyldt på tilfredsstillende vis (jf. [figur 9](#)). Desuden havde to medlemsstater, Ungarn og Sverige, endnu ikke modtaget nogen finansiering for tilfredsstillende opfyldelse af milepæle og mål. Sverige indgav sin første og sin anden betalingsanmodning den 20. december 2024, og vurderingen af begge disse anmodninger var i gang på tidspunktet for udarbejdelsen af denne analyse.

Figur 9 - Status for gennemførelsen af genopretnings- og resiliensplanerne pr. december 2024 og de resterende forpligtelser vedrørende genopretnings- og resiliensfaciliteten (tilskud og lån)



Note: Figuren viser antallet af afsluttede foranstaltninger ved udgangen af 2024 baseret på Kommissionens vurdering af, hvilke milepæle og mål der var tilfredsstillende opfyldt ved udgangen af 2024. Den udbetalte finansiering pr. december 2024 udgøres af nettobetalingen (tilskud og lån) til medlemsstaterne og afregnet forfinansiering.

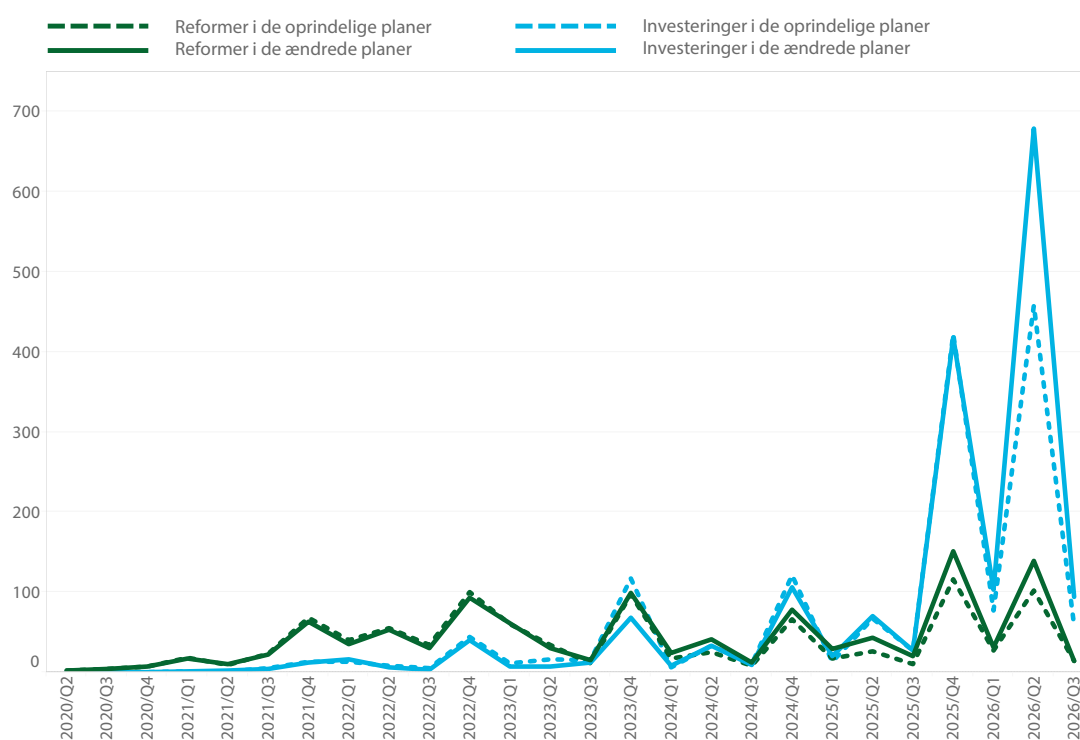
Kilde: Revisionsretten, baseret på Kommissionens FENIX-database og [resultattavlen for genopretning og resiliens](#).

¹⁰⁶ Artikel 18, stk. 4, litra i), i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

85 Vi har påpeget, at gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten er mere udfordrende i anden halvdel af gennemførelsesperioden¹⁰⁷, hvilket hovedsagelig skyldes:

- at der i stedet for reformer skal gennemføres investeringsforanstaltninger (jf. [figur 10](#)), som kan være temmelig komplekse, især når der er tale om innovative eller store infrastrukturprojekter
- at milepælene og målene vedrørende de sene gennemførelsesfaser ofte er vanskeligere at opfylde end milepælene og målene vedrørende de tidlige faser.

Figur 10 - Antal foranstaltninger til afslutning pr. kvartal, 2020-2026



Note: Figuren viser de data, der var tilgængelige i Kommissionens FENIX-database den 10. januar 2025. Af de i alt 2 882 foranstaltninger i genopretnings- og resiliensplanerne har 14 ingen milepæle og mål registreret i FENIX-databasen. Disse foranstaltninger er derfor ikke taget i betragtning i forbindelse med denne analyse. Den første genopretnings- og resiliensplan blev godkendt af Rådet i tredje kvartal af 2021.

Kilde: Revisionsretten, baseret på Kommissionens FENIX-database.

¹⁰⁷ [Særberetning 13/2024](#), punkt 37 og 81-84, og Europa-Kommissionen, "[Statements by Executive Vice-President Dombrovskis and Commissioner Gentiloni at the press conference on the mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility](#)", 21. februar 2024.

86 Det er planlagt, at i alt 1 060 foranstaltninger (37 %) skal afsluttes i løbet af det sidste år i genopretnings- og resiliensfacilitetens støtteberettigelsesperiode. I 2026 agter medlemsstaterne at afslutte over 50 % af investeringerne og over 16 % af reformerne i deres genopretnings- og resiliensplaner.

87 Medlemsstaternes tilskudstildelinger er beregnet efter den metode, der er fastsat i forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten¹⁰⁸, og hver enkelt medlemsstats maksimale lånetildeling er beregnet som en procentdel af dens bruttonationalindkomst. Derimod er hver enkelt medlemsstats betalingsprofil - som angiver, hvor meget den får udbetalt for tilfredsstillende opfyldelse af sine milepæle og mål, og hvornår - angivet i Rådets gennemførelsesafgørelse om dens genopretnings- og resiliensplan. Betalingsprofilerne er fastlagt ved forhandlinger med de enkelte medlemsstater. Antallet og betydningen af de fastsatte milepæle og mål er taget i betragtning ved fastlæggelsen af profilerne, men ikke nødvendigvis afspejlet i dem¹⁰⁹.

88 Ved udgangen af 2024 havde Kommissionen udbetalt 42 % af den samlede tildeling fra genopretnings- og resiliensfaciliteten (tilskud og lån) for tilfredsstillende opfyldelse af 28 % af alle milepæle og mål (jf. [figur 9](#)). Faciliteten er udformet på en sådan måde, at udbetalingerne ikke nødvendigvis afspejler antallet og betydningen af de fastsatte milepæle og mål. En betydelig del af midlerne fra faciliteten kan således blive udbetalt, uden at medlemsstaterne har afsluttet de relaterede foranstaltninger. Eftersom forordningen om faciliteten ikke giver mulighed for at inddrive midler i tilfælde, hvor foranstaltninger ikke afsluttes, udgør dette en risiko vedrørende opfyldelsen af facilitetens mål og dermed beskyttelsen af EU's finansielle interesser¹¹⁰.

¹⁰⁸ Bilag I-III til [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

¹⁰⁹ [Særberetning 13/2024](#), punkt 87.

¹¹⁰ [Særberetning 13/2024](#), punkt 90.

Udbetaling af midler til medlemsstaterne betyder ikke, at pengene er nået frem til slutmodtagerne og realøkonomien

89 Ifølge vores definition på absorption er genopretnings- og resiliensfacilitetens midler absorberet, når de er udbetalt til medlemsstaterne som modtagere (jf. punkt [75](#)). Det betyder imidlertid ikke, at pengene er nået frem til slutmodtagerne og realøkonomien. I en særberetning konstaterede vi på grundlag af data modtaget fra 15 medlemsstater pr. oktober 2023, at kun ca. halvdelen af de midler, der var udbetalt til medlemsstaterne, var nået frem til slutmodtagerne¹¹¹.

90 Medlemsstaterne skal offentliggøre lister over de 100 slutmodtagere, der modtager flest midler til gennemførelse af foranstaltninger i deres genopretnings- og resiliensplaner, og ajourføre disse lister to gange om året. I forbindelse med genopretnings- og resiliensfaciliteten er en "slutmodtager" den sidste enhed, der modtager midler, og som ikke er en kontrahent eller underleverandør¹¹², men nationale myndigheder oplyste, at denne definition giver mulighed for fortolkning. Ved vores analyse af disse lister bemærkede vi, at fortolkningen af begrebet "slutmodtager" varierede fra medlemsstat til medlemsstat i forbindelse med foranstaltninger af samme type (jf. [tekstboks 2](#)), hvilket begrænsede oplysningerne om den del af facilitetens finansiering, der allerede var nået frem til realøkonomien.

¹¹¹ Ibid., punkt 54.

¹¹² Europa-Kommissionen, Vejledning om genopretnings- og resiliensplaner i forbindelse med REPowerEU, (2023/C 80/01), s. 34.

Tekstboks 2

Eksempler på forskellige fortolkninger af begrebet "slutmodtager"

I forbindelse med foranstaltninger vedrørende **finansiering til virksomheder** omfattede begrebet "slutmodtagere" i nogle medlemsstater institutioner, der yder finansiering på nationalt plan eller endda EU-plan (såsom Den Europæiske Investeringsbank, Den Europæiske Investeringsfond eller Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling), mens andre medlemsstater betragtede de virksomheder, der modtager finansieringen, som slutmodtagere.

I forbindelse med foranstaltninger vedrørende **energirenovering af offentlige bygninger** havde nogle medlemsstater registreret enten ministerier eller byer som slutmodtagere, mens andre havde registreret offentlige energiselskaber eller private virksomheder.

I forbindelse med foranstaltninger vedrørende levering af **digitalt udstyr på uddannelsesområdet** havde nogle medlemsstater registreret enten ministerier eller byer som slutmodtagere, mens andre havde registreret universiteter eller skoler.

Kilde: [Særberetning 13/2024](#), punkt 55 og 56.

Foranstaltningerne under genopretnings- og resiliensfaciliteten har generelt leveret de tilsigtede output, men kun i begrænset omfang bidraget til at håndtere strukturelle udfordringer og opfylde EU-mål

De fleste af de undersøgte digitale foranstaltninger og arbejdsmarkedsforanstaltninger havde leveret de tilsigtede output, men kun ca. halvdelen viste resultater

91 Vi undersøgte en stikprøve på 15 digitale foranstaltninger, som medlemsstaterne havde anmeldt som afsluttet, og konstaterede, at 10 af dem (67 %) havde leveret de tilsigtede output på revisionstidspunktet¹¹³ (juni 2024). Ni af de 15 foranstaltninger (60 %) viste resultater, idet 47 % havde opnået betydelige resultater, og 13 % havde opnået begrænsede resultater¹¹⁴.

¹¹³ [Særberetning 13/2025](#), punkt 50 og tabel 2.

¹¹⁴ Ibid., tabel 3.

92 Tilsvarende undersøgte vi en stikprøve på 30 arbejdsmarkedsreformer, som efter planen skulle være afsluttet ved udgangen af 2023, og konstaterede, at 25 af dem (83 %) i vidt omfang havde opfyldt deres milepæle og mål og dermed leveret de tilsigtede output¹¹⁵. Vedrørende 11 af disse 25 foranstaltninger (44 %) kunne medlemsstaterne imidlertid ikke fremlægge passende dokumentation for, at der var opnået resultater. Kun tre reformer havde opnået betydelige resultater, mens 11 havde opnået begrænsede resultater¹¹⁶.

93 Vi har påpeget, at det tager tid at opnå resultater, og at strukturreformer ofte kræver vedtagelse eller ændring af love. Der kan gå flere år, før virkningerne af sådanne lovændringer kan føles i praksis. Samtidig kan reformer påvirkes af faktorer, der ligger uden for de nationale myndigheders kontrol (f.eks. økonomiske eller politiske ændringer)¹¹⁷. Manglen på hensigtsmæssige indikatorer reducerer i væsentlig grad mulighederne for at vurdere resultaterne og effekten af arbejdsmarkedsreformerne under genopretnings- og resiliensfaciliteten. Forordningen om faciliteten kræver ikke udtrykkeligt, at medlemsstaterne udvikler specifikke resultatindikatorer, men efter vores opfattelse er sådanne indikatorer afgørende for resultatvurderingen¹¹⁸.

¹¹⁵ Særberetning 10/2025, punkt 55.

¹¹⁶ Ibid., punkt 63.

¹¹⁷ Ibid., punkt 64.

¹¹⁸ Ibid., punkt 65.

Genopretnings- og resiliensfacilitetens bidrag til at opfylde EU-mål er sandsynligvis overvurderet vedrørende klimaet, men korrekt vurderet vedrørende det digitale område

94 Forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten fastsætter kvantitative mål for, hvor stor en del af genopretnings- og resiliensplanernes finansiering der skal bidrage til at opfylde klimamål og digitale mål (henholdsvis mindst 37 % og mindst 20 %) ¹¹⁹. Ved sin vurdering af, om planerne opfyldte disse minimumskrav, anvendte Kommissionen de koefficienter (0 %, 40 % eller 100 %), der er fastsat for relevante foranstaltninger og delforanstaltninger ¹²⁰ efter de metoder til overvågning af klimaudgifter og digital tagging, som er angivet i forordningen om faciliteten ¹²¹.

95 Ved vores revision konstaterede vi, at overvågningen af udgifterne til klimainsatsen indebærer en omfattende brug af skøn, og at nogle af klimakoefficienterne (for jernbaner, elnet og nye bygninger) fører til overvurderinger, da de f.eks. ikke tager højde for de drivhusgasemissioner i anlægsfasen, der reelt reducerer klimabidraget ¹²² (jf. [tekstboks 3](#)). Med mere beskedne klimakoefficienter beregnede vi, at bidraget var overvurderet med 34,5 milliarder euro vedrørende tre interventionsområder (energieffektive bygninger, intelligente energisystemer og jernbaner) ¹²³.

¹¹⁹ Artikel 18, stk. 4, litra e) og f), i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

¹²⁰ [Særberetning 14/2024](#), punkt 20.

¹²¹ Artikel 19, stk. 3, litra e)-f), og bilag VI og VII i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

¹²² [Særberetning 14/2024](#), punkt 73.

¹²³ *Ibid.*, punkt 23 og figur 4.

Tekstboks 3

Eksempel på, at en koefficient fører til overvurdering af genopretnings- og resiliensfacilitetens bidrag til at opfylde EU's klimamål

Forordningen om faciliteten fastsætter en klimakoefficient på 40 % for opførelse af nye bygninger med høj energieffektivitet, men vi mener ikke, at opførelse af nye bygninger reelt giver energibesparelser. Derfor mener vi, at klimakoefficienten på 40 % er uberettiget, og at der burde være fastsat en koefficient på 0 %¹²⁴.

Kilde: [Særberetning 14/2024](#), punkt 19-23.

96 Til gengæld viste vores analyse af alle de foranstaltninger, der var identificeret som digitale, at den metode til digital tagging, som EU-lovgiverne har vedtaget, var blevet anvendt korrekt af medlemsstaterne og Kommissionen, og at alle medlemsstaterne havde opfyldt eller endda overopfyldt målet på 20 %¹²⁵.

97 I overensstemmelse med forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten blev både overvågningen af klimarelaterede udgifter og den digitale tagging udført forudgående på basis af anslåede omkostninger ved vurderingen af genopretnings- og resiliensplanerne. Som det gælder for andre foranstaltninger under faciliteten (jf. punkt [36](#)), overvåger Kommissionen ikke de faktiske omkostninger til gennemførelsen af grønne og digitale foranstaltninger med henblik på endelig beregning af, hvor stor en andel af udgifterne i planerne der bidrager til at opfylde de relevante mål. Det vil derfor ikke være muligt at beregne den endelige andel på basis af de faktiske omkostninger¹²⁶.

¹²⁴ Ibid., punkt 19-23.

¹²⁵ [Særberetning 13/2025](#), punkt 21.

¹²⁶ [Særberetning 14/2024](#), punkt 63, og [særberetning 13/2025](#), punkt 21.

Genopretnings- og resiliensfaciliteten har kun i begrænset omfang bidraget til at opfylde mere overordnede EU-mål eller håndtere strukturelle udfordringer identificeret i landespecifikke henstillinger

98 Det var en væsentlig nyskabelse i forbindelse med genopretnings- og resiliensfaciliteten, at medlemsstaterne skulle foreslå genopretnings- og resiliensplaner med reformer og investeringer, der kunne bidrage til at håndtere "alle eller en betydelig del" af de udfordringer, der er identificeret i landespecifikke henstillinger (LSH'er) fremsat inden for rammerne af det europæiske semester¹²⁷, og at udbetalingerne blev knyttet til fremskridtene hen imod afslutningen af disse foranstaltninger.

99 Kommissionen konkluderede i sin vurdering af genopretnings- og resiliensplanerne, at de relevante LSH'er var blevet adresseret enten delvis eller fuldt ud¹²⁸. Vi er generelt enige i denne vurdering, men vi har også påpeget mangler, hovedsagelig vedrørende tilbagevendende strukturelle udfordringer, som medlemsstaterne har haft i årevis¹²⁹. Desuden er visse LSH'er bredt formuleret og ikke specifikke nok til at være retningsgivende for medlemsstaternes udvælgelse af specifikke reformer eller investeringer, der kunne bidrage til at håndtere de forskellige udfordringer eller behov¹³⁰.

¹²⁷ Artikel 17, stk. 3, i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#), COM(2023) 99, s. 2, og [SWD\(2024\) 70](#), del 2.1.2, s. 6.

¹²⁸ [Særberetning 21/2022](#), figur 2.

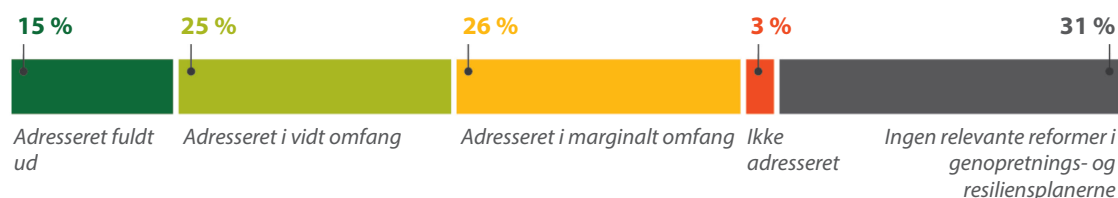
¹²⁹ *Ibid.*, punkt 51-53.

¹³⁰ [Særberetning 13/2025](#), punkt 25.

100 I vores beretning om arbejdsmarkedsreformer konstaterede vi, at genopretnings- og resiliensplanerne indeholder reformer med varierende omfang og ambitioner¹³¹. For nogle af dem gælder det, at opfyldelsen af deres milepæle og mål ikke nødvendigvis fører til strukturelle ændringer på arbejdsmarkedet i de pågældende medlemsstater¹³². I vores beretning om den digitale omstilling konstaterede vi, at medlemsstaterne ikke altid tildelte deres midler fra faciliteten i overensstemmelse med deres centrale digitale behov, og at flere af dem tildelte en stor del af deres midler fra faciliteten til områder, hvor de allerede lå et godt stykke over EU-gennemsnittet¹³³.

101 Vi undersøgte en stikprøve af arbejdsmarkedsreformer og konstaterede, at 31 % af de relevante delhenstillinger ikke var adresseret af reformer i genopretnings- og resiliensplanerne, og at kun 15 % var adresseret fuldt ud af reformer under faciliteten (jf. [figur 11](#))¹³⁴. Ingen af de 26 medlemsstater, der fik arbejdsmarkedsrelaterede delhenstillinger i 2019/2020, havde adresseret dem fuldt ud ved hjælp af relevante reformer under faciliteten, og kun fire af dem havde adresseret dem i vidt omfang¹³⁵.

Figur 11 - Adressering af arbejdsmarkedsrelaterede delhenstillinger ved hjælp af arbejdsmarkedsreformer under genopretnings- og resiliensfaciliteten



Kilde: [Særberetning 10/2025](#), figur 6.

¹³¹ [Særberetning 10/2025](#), punkt 28 og 29.

¹³² *Ibid.*, punkt 61.

¹³³ [Særberetning 13/2025](#), punkt 29.

¹³⁴ [Særberetning 10/2025](#), punkt 39.

¹³⁵ *Ibid.*, punkt 42.

102 De afsluttede arbejdsmarkedsreformer under genopretnings- og resiliensfaciliteten har indtil videre kun i begrænset omfang bidraget til at gennemføre de relevante LSH'er¹³⁶, idet kun 30 % af reformerne i vores stikprøve havde fået Kommissionen til at opjustere sin vurdering af medlemsstaternes fremskridt vedrørende de relevante delhenstillinger. Dette indikerer, at afsluttede arbejdsmarkedsreformer under faciliteten ikke var den afgørende faktor i forbindelse med Kommissionens vurdering af delhenstillingerernes gennemførelse. Vi anerkender dog, at gennemførelsen af faciliteten stadig er i gang, og at det kan være for tidligt at forvente væsentlige resultater af disse reformer¹³⁷.

Det lykkedes Kommissionen at udvikle en mekanisme for øget låntagning til genopretnings- og resiliensfaciliteten, men de stigende finansieringsomkostninger vil lægge pres på de fremtidige EU-budgetter

103 Genopretnings- og resiliensfaciliteten finansieres hovedsagelig ved låntagning på markederne¹³⁸. Kommissionen havde allerede erfaring med at låne på de finansielle markeder på EU's vegne, og den havde kapaciteten til at gøre det¹³⁹. Det var dog nyt for EU at skulle optage gæld i det omfang, der krævedes vedrørende faciliteten, og at finansiere tilskud ved hjælp af låntagning¹⁴⁰.

104 Ikke desto mindre lykkedes det Kommissionen at opskalere sine aktiviteter, så den kunne optage lån rettidigt under overholdelse af de lovgivningsmæssige grænser og til omkostninger svarende til dens markedsposition¹⁴¹. Kommissionen overholdt også alle centrale lovgivningsmæssige krav vedrørende NGEU-gældsporteføljen og styrede likviditeten på NGEU-bankkontoen effektivt¹⁴².

¹³⁶ Ibid., punkt 69 og tabel 6.

¹³⁷ Ibid., punkt 71 og 72.

¹³⁸ Artikel 5, stk. 1, i [Rådets afgørelse \(EU, Euratom\) 2020/2053](#) om ordningen for Den Europæiske Unions egne indtægter.

¹³⁹ [Særberetning 18/2015](#) "Finansiell bistand til lande i vanskeligheder", punkt 115-136.

¹⁴⁰ [Analyse 01/2023](#), punkt 21, og [særberetning 16/2023](#) "NGEU-gældsforvaltning i Kommissionen - En opmuntrende start, men der er behov for yderligere tilpasning til bedste praksis", punkt 2.

¹⁴¹ [Særberetning 16/2023](#), punkt 89.

¹⁴² Ibid., punkt 57 og 70.

105 Pr. 30. juni 2024 havde Kommissionen udstedt EU-obligationer for knap 360 milliarder euro og udbetalt 150,7 milliarder euro i tilskud og 84,1 milliard euro i lån¹⁴³. Ved vores revision konstaterede vi med hensyn til udstedelsen i de første to år, at udviklingen i obligationernes markedsrente var sammenlignelig med statsobligationsrenten for medlemsstater med tilsvarende kreditvurderinger¹⁴⁴. Samlet set mener vi, at det lykkedes Kommissionen hurtigt at udvikle et gældsforvaltningssystem vedrørende NGEU, som gjorde det muligt at låne de nødvendige midler rettidigt.

106 De første obligationer blev udstedt på et tidspunkt, hvor renterne var historisk lave. Siden er EU-budgettets eksponering steget, primært på grund af de stigende finansieringsomkostninger vedrørende NGEU-låntagningen¹⁴⁵. I 2020 anslog Kommissionen, at det ville kræve 14,9 milliarder euro at finansiere rente- og kuponbetalinger vedrørende NGEU-låntagningen. Dette skøn var baseret på en forventning om, at kreditorrenterne ville stige fra 0,55 % i 2021 til 1,15 % i 2027¹⁴⁶. Renterne er imidlertid steget betydeligt og lå på 3,13 % i første halvår af 2024¹⁴⁷. Vi påpegede i vores årsberetning for 2023, at finansieringsomkostningerne vedrørende NGEU-låntagningen i 2026 kan være steget til over det dobbelte af det oprindelige skøn¹⁴⁸.

¹⁴³ Europa-Kommissionen, [Halvårlig rapport om gennemførelsen af lånoptagelse, gældsforvaltning og relaterede långivningstransaktioner \[...\] 1. januar 2024-30. juni 2024](#), COM(2024) 369, s. 5-6.

¹⁴⁴ [Særberetning 16/2023](#), punkt 63.

¹⁴⁵ [Årsberetningen for 2023](#), punkt 2.50 og 2.53 samt figur 2.23.

¹⁴⁶ *Ibid.*, punkt 2.48-2.50.

¹⁴⁷ Europa-Kommissionen, [Halvårlig rapport om gennemførelsen af lånoptagelse, gældsforvaltning og relaterede långivningstransaktioner \[...\] 1. januar 2024-30. juni 2024](#), COM(2024) 369.

¹⁴⁸ [Årsberetningen for 2023](#), punkt 2.40-2.45.

107 Den gæld, der er optaget til finansiering af tilskud fra genopretnings- og resiliensfaciliteten, skal tilbagebetales af EU-budgettet. Kommissionen havde foreslået, at der fra begyndelsen af 2023 skulle indføres nye egne indtægter¹⁴⁹ til at finansiere tilbagebetalingen af den gæld, der er optaget vedrørende tilskud fra faciliteten, men der er ikke opnået politisk enighed om forslaget. Dette og det forhold, at finansieringsomkostningerne vedrørende NGEU-låntagningen er steget væsentligt i forhold til de oprindelige skøn, vil lægge betydeligt pres på de fremtidige EU-budgetter, og låntagningen er forbundet med særlige risici. Vi har desuden påpeget, at de midler, der lånes til finansiering af NGEU, ikke opføres i resultatopgørelsen som indtægter. Dette har en negativ indvirkning på EU's økonomiske resultat. Et negativt økonomisk resultat øger underskuddet på nettoaktiver i EU's balance¹⁵⁰.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 8. april 2025.

På Revisionsrettens vegne

Tony Murphy
Formand

¹⁴⁹ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, Næste generation af egne indtægter til EU-budgettet, COM(2021) 566, afsnit 3.

¹⁵⁰ Årsberetningen for 2023, punkt 2.47.

Bilag

Bilag - Revisionsrettens publikationer og udtalelser om genopretnings- og resiliensfaciliteten (pr. april 2025)

Nummer/år	Titel
Udtalelse 06/2020	Udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af en genopretnings- og resiliensfacilitet
Årsberetningen for 2021	Kapitel 10 - Genopretnings- og resiliensfaciliteten
Udtalelse 04/2022	Udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2021/241 for så vidt angår kapitler om REPowerEU i genopretnings- og resiliensplaner og om ændring af forordning (EU) 2021/1060, forordning (EU) 2021/2115, direktiv 2003/87/EF og afgørelse (EU) 2015/1814
Særberetning 21/2022	Kommissionens vurdering af nationale genopretnings- og resiliensplaner - Generelt hensigtsmæssig, men der er fortsat gennemførelsesrisici
Årsberetningen for 2022	Kapitel 2 - Den budgetmæssige og økonomiske forvaltning Kapitel 11 - Genopretnings- og resiliensfaciliteten
Analyse 01/2023	EU-finansieringen under samhørighedspolitikken og genopretnings- og resiliensfaciliteten: en sammenlignende analyse
Særberetning 07/2023	Udformningen af Kommissionens kontrolsystem vedrørende genopretnings- og resiliensfaciliteten - Der er en sikkerheds- og ansvarligheds-mangel på EU-niveau i den nye gennemførelsesmodel, selv om det planlagte arbejde er omfattende
Særberetning 16/2023	NGEU-gældsforvaltning i Kommissionen - En opmuntrende start, men der er behov for yderligere tilpasning til bedste praksis
Særberetning 26/2023	Genopretnings- og resiliensfacilitetens præstationsovervågningsramme - Rammen måler fremskridt med gennemførelsen, men kan ikke måle facilitetens præstation
Særberetning 13/2024	Absorption af midler fra genopretnings- og resiliensfaciliteten - Fremskridt med visse forsinkelser og risici med hensyn til afslutningen af foranstaltningerne og dermed opfyldelsen af facilitetens mål
Særberetning 14/2024	Grøn omstilling - Bidraget fra genopretnings- og resiliensfaciliteten er uklart
Årsberetningen for 2023	Kapitel 2 - Den budgetmæssige og økonomiske forvaltning Kapitel 11 - Genopretnings- og resiliensfaciliteten
Særberetning 22/2024	Dobbeltfinansiering fra EU-budgettet - Kontrolsystemerne mangler væsentlige elementer til at afbøde den øgede risiko ved genopretnings- og resiliensfacilitetens model for finansiering, der ikke er knyttet til omkostninger
Særberetning 09/2025	Systemerne til sikring af, at genopretnings- og resiliensfacilitetens udgifter er i overensstemmelse med reglerne om offentlige udbud og statsstøtte - De er blevet bedre, men er stadig utilstrækkelige
Særberetning 10/2025	Arbejdsmarkedsreformerne i de nationale genopretnings- og resiliensplaner - Reformerne har sikret en del resultater, men fokuserer for lidt på strukturelle udfordringer

Nummer/år	Titel
Særberetning 13/2025	Støtte fra genopretnings- og resiliensfaciliteten til den digitale omstilling i EU-medlemsstaterne - En forspildt mulighed for at opnå strategisk fokus i afhjælpningen af de digitale behov

Forkortelser

LSH: Landespecifik henstilling

NGEU: NextGenerationEU

Glossar

Absorption: Det omfang, i hvilket medlemsstaterne fra Kommissionen har modtaget finansiering under genopretnings- og resiliensfaciliteten for tilfredsstillende opfyldelse af milepæle og mål.

Det europæiske semester: Årlig cyklus, som danner ramme om koordineringen af de økonomiske politikker i EU-medlemsstaterne og overvågningen af fremskridt.

Effekt: Konsekvenser på længere sigt af et afsluttet projekt eller program, f.eks. socioøkonomiske fordele for befolkningen som helhed.

Effektivitet: Det omfang, i hvilket de forfulgte mål nås ved hjælp af de gennemførte aktiviteter.

Finansforordningen: Reglerne for, hvordan EU-budgettet opstilles og anvendes, og for de tilhørende processer såsom intern kontrol, rapportering, revision og decharge.

Flerårig finansiel ramme: EU's udgiftsplan, som fastsætter prioriteter (baseret på politikmål) og lofter, normalt for en periode på syv år. Den fastlægger rammerne for EU's årlige budgetter, idet den begrænser udgifterne under hver udgiftskategori.

Foranstaltning: I forbindelse med genopretnings- og resiliensfaciliteten en reform eller en investering.

Fælles indikator: Målbar variabel, som giver oplysninger om fremskridtene med gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten hen imod de fælles mål og om facilitetens samlede præstation.

Genopretnings- og resiliensplan: Dokument, som fastsætter en medlemsstats planlagte reformer og investeringer under genopretnings- og resiliensfaciliteten.

Input: De finansielle, menneskelige, materielle og administrative ressourcer samt de reguleringstiltag, der anvendes til at gennemføre et projekt eller et program.

Investering: Udgifter til en aktivitet, et projekt eller et andet tiltag inden for forordningens anvendelsesområde, som forventes at give positive resultater for samfundet, økonomien og/eller miljøet.

Landespecifikke henstillinger: Årlig vejledning, som i forbindelse med det europæiske semester udsendes til de enkelte medlemsstater om deres makroøkonomiske politikker, budgetpolitikker og strukturpolitikker.

Milepæl: I forbindelse med genopretnings- og resiliensfaciliteten et kvalitativt mål for fremskridt hen imod gennemførelsen af en reform eller en investering.

Mål: I forbindelse med genopretnings- og resiliensfaciliteten et kvantitativt mål for en medlemsstats fremskridt hen imod gennemførelsen af en reform eller en investering.

NextGenerationEU: Finansieringspakke, som skal hjælpe EU's medlemsstater med at komme på fode igen efter de økonomiske og sociale konsekvenser af covid-19-pandemien.

Operationel ordning: Ordning aftalt mellem Kommissionen og en medlemsstat om tekniske spørgsmål vedrørende medlemsstatens gennemførelse af sin genopretnings- og resiliensplan.

Output: Noget, som er produceret eller leveret af et projekt, f.eks. et afholdt kursus eller en anlagt vej.

Produktivitet: Det optimale forhold mellem de anvendte ressourcer, de gennemførte aktiviteter og de mål, der nås.

Præstation: Mål for, hvor godt et EU-finansieret tiltag, projekt eller program har opfyldt sine mål og givet valuta for pengene.

Reform: Tiltag eller proces til ændring og forbedring, som har en væsentlig eller langvarig indvirkning på et markeds eller en politiks funktion, på en institutions eller en forvaltnings funktion eller struktur eller på fremskridt med hensyn til opfyldelse af relevante politikmål vedrørende vækst og beskæftigelse, resiliens eller grøn og digital omstilling.

Resultat: Umiddelbar virkning af et projekt eller program efter dets afslutning, f.eks. bedre beskæftigelsesegnethed hos kursusedtagere eller bedre adgangsforhold takket være en nyanlagt vej.

Slutmodtager: Person eller juridisk enhed, som modtager midler fra genopretnings- og resiliensfaciliteten til at gennemføre en foranstaltning, der indgår i en medlemsstats genopretnings- og resiliensplan.

To år med genopretnings- og resiliensfaciliteten: EU-mekanisme for finansiel støtte, som skal afbøde de økonomiske og sociale konsekvenser af covid-19-pandemien og stimulere genopretningen samt tackle de udfordringer, der følger med en grønnere og mere digital fremtid.

Holdet bag analysen

Denne analyse er vedtaget af Afdeling IV - Regulering af markeder og konkurrenceøkonomi og Afdeling V - Finansiering og forvaltning af Unionen, som ledes af henholdsvis Mihails Kozlovs og Jan Gregor, medlemmer af Revisionsretten. Arbejdet blev ledet af Ivana Maletić og Jorg Kristijan Petrovič, medlemmer af Revisionsretten, med støtte fra kabinetscheferne Sandra Diering og Martin Puc, attachéerne Tea Vlainić og Mirko Iaconisi, ledende administrator Juan Ignacio González Bastero, opgaveansvarlig Viorel Cirje og revisorerne Myles Hourican, Jan Olšakovský, Maria Fernandez Iriarte og Aikaterini Vraila. Michael Pyper ydede sproglig støtte. Dunja Weibel ydede grafisk støtte.



Ivana Maletić



Jorg Kristijan
Petrovič



Sandra Diering



Martin Puc



Tea Vlainić



Mirko Iaconisi



Juan Ignacio
González Bastero



Jan Olšakovský



Aikaterini Vraila



Myles Hourican

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2025

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse er fastsat i [Revisionsrettens afgørelse nr. 6-2019](#) om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.

Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Det betyder, at videreanvendelse generelt er tilladt med korrekt angivelse af kilde og ændringer. Ved videreanvendelse af Revisionsrettens indhold må den oprindelige betydning eller det oprindelige budskab ikke fordrejes. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere tilladelse skal indhentes, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker.

Hvis en sådan tilladelse opnås, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at anvende eller gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Figur 6 og 8: Ikonerne er udformet ved anvendelse af ressourcer fra [Flaticon.com](#).

© Freepik Company S.L. Alle rettigheder forbeholdes.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

Anvendelse af Revisionsrettens logo

Revisionsrettens logo må ikke anvendes uden Revisionsrettens forudgående samtykke.

PDF	ISBN 978-92-849-5132-1	ISSN 2811-8154	doi:10.2865/3333658	QJ-01-25-029-DA-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------

HVORDAN DER HENVISES TIL DENNE PUBLIKATION

Den Europæiske Revisionsret, [analyse 02/2025](#) "Resultatorientering, ansvarlighed og gennemsigtighed - Hvad vi kan lære af genopretnings- og resiliensfacilitetens svagheder", Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2025.

EU's genopretnings- og resiliensfacilitet på 650 milliarder euro blev oprettet i februar 2021 som reaktion på covid-19-pandemien.

Vi har offentliggjort adskillige udtalelser og beretninger om facilitetens udformning, kontrolramme og gennemførelse. Dem sammenfatter vi i denne analyse.

Vi konkluderer, at faciliteten fokuserer mere på gennemførelsesfremskridt end på præstation, og at der kun foreligger begrænsede oplysninger om dens resultater og produktivitet. Kontrolordningerne er blevet bedre med tiden, men de er stadig ikke robuste nok. Gennemførelsen skrider frem, men forsinkelser skaber risici vedrørende foranstaltningernes afslutning og opnåelsen af valuta for pengene.

På grundlag af vores arbejde beskriver vi en række erfaringer, der bør tages i betragtning i forbindelse med fremtidige resultatbaserede instrumenter. Vores mål er at bidrage til drøftelserne om den flerårige finansielle ramme for perioden efter 2027.

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/contact

Websted: eca.europa.eu

Sociale medier: [@EUauditors](https://twitter.com/EUauditors)



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET