

Særberetning

Grøn omstilling

Bidraget fra genopretnings- og resiliensfaciliteten er uklart



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Indhold

	Punkt
Resumé	I-VI
Indledning	01-09
Genopretnings- og resiliensfaciliteten og dens hovedelementer	01-03
Genopretnings- og resiliensfaciliteten og den grønne omstilling	04-05
Overvågning af klimarelaterede udgifter under genopretnings- og resiliensfaciliteten	06-09
Revisionens omfang og revisionsmetoden	10-14
Bemærkninger	15-69
Genopretnings- og resiliensfacilitetens og de nationale planers bidrag til den grønne omstilling kan være overvurderet	15-35
Rammen for genopretnings- og resiliensfaciliteten sikrer ikke fyldestgørende vurdering af klimabidraget og dækning af den grønne omstilling	16-24
Det er uklart, hvor meget de planlagte foranstaltninger under faciliteten bidrager til klimaindsatsen og den grønne omstilling	25-35
Det er ikke klart angivet, hvordan gennemførelsen af foranstaltningerne under faciliteten bidrager til den grønne omstilling	36-47
Der er uensartetheder i anvendelsen af princippet om "ikke at gøre væsentlig skade"	36-43
Ikke alle klimarelevante foranstaltninger er så grønne som planlagt	44-47
Rapporteringen om klimaudgifterne og den grønne omstilling er ikke knyttet til faktiske omkostninger og resultater	48-69
Der er mangler i præstationsmålingen af genopretnings- og resiliensfacilitetens foranstaltninger vedrørende den grønne omstilling	48-53
Der rapporteres ikke om de faktiske udgifter til klimaindsatsen	54-59
Rapporteringen om den grønne omstilling oplyser ikke om udgifterne	60-69

Konklusioner og anbefalinger

70-77

Bilag - De undersøgte foranstaltninger

Forkortelser:

Glossar

Kommissionens svar

Tidslinje

Revisionsholdet

Resumé

I Genopretnings- og resiliensfaciliteten er et midlertidigt instrument, der blev lanceret i maj 2020 for at hjælpe medlemsstaterne med at komme på fode igen efter covid-19 pandemien. I februar 2024 var der 648 milliarder euro til rådighed under faciliteten. Faciliteten har bl.a. fokus på den grønne omstilling. Medlemsstaterne skulle øremærke mindst 37 % af deres nationale tildelinger til klimaindsatsen. Kommissionen har vurderet, at de allerede i planlægningsfasen nåede dette mål og afsatte 42,5 %.

II Formålet med vores revision var at vurdere, om udformningen og gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten og de nationale genopretnings- og resiliensplaner sikrer et effektivt bidrag til den grønne omstilling. Vi undersøgte, i hvilket omfang de udvalgte foranstaltninger, deres milepæle og mål samt deres klimakoefficienter bidrager til den grønne omstilling. Vi undersøgte også, hvordan gennemførelsen af foranstaltningerne skrider frem, og hvordan de overvåges med fokus på den grønne omstilling. Og endelig undersøgte vi, hvordan Kommissionen og medlemsstaterne rapporterer om klimaudgifterne og den grønne omstilling.

III Vi valgte at udføre denne revision, fordi den grønne omstilling og EU's klimamål står højt på den politiske dagsorden. Vi forventer, at resultaterne af vores arbejde vil bidrage til debatten om, hvordan fremtidige instrumenter med klima- og miljømål skal udformes og gennemføres. Vi forventer også, at vores arbejde vil bidrage til at forbedre effektiviteten af EU-finansieringen til klimaindsatsen og den grønne omstilling i lyset af EU's ambitiøse klimamål for 2030 og 2050.

IV Vi konstaterede udformningsmangler både i rammen for genopretnings- og resiliensfaciliteten og i de reviderede medlemsstaters genopretnings- og resiliensplaner. Der var desuden uensartetheder i gennemførelsen af foranstaltningerne vedrørende den grønne omstilling og klimamålene. Vi bemærkede navnlig, at der gøres omfattende brug af skøn i overvågningen af klimaudgifterne, og at anvendelsen af klimakoefficienter havde ført til potentielle overvurderinger. Vi konstaterede, at det ikke klart angives, hvordan gennemførelsen af foranstaltningerne under faciliteten bidrager til den grønne omstilling, og at bidraget til at opfylde EU's klimamål og -målsætninger ikke vurderes, da dette ikke er et krav i henhold til lovgivningen. Endvidere er rapporteringen om klimaudgifterne og den grønne omstilling ikke knyttet til faktiske omkostninger og resultater, hvilket begrænser dens anvendelighed for interessenterne.

V Vi konkluderer, at de konstaterede svagheder i udformningen og gennemførelsen af faciliteten rejser tvivl om opfyldelsen af dens klima- og miljømål. Vi mener derfor, at facilitetens bidrag til den grønne omstilling er uklart.

VI På grundlag af vores revisionsresultater anbefaler vi, at Kommissionen:

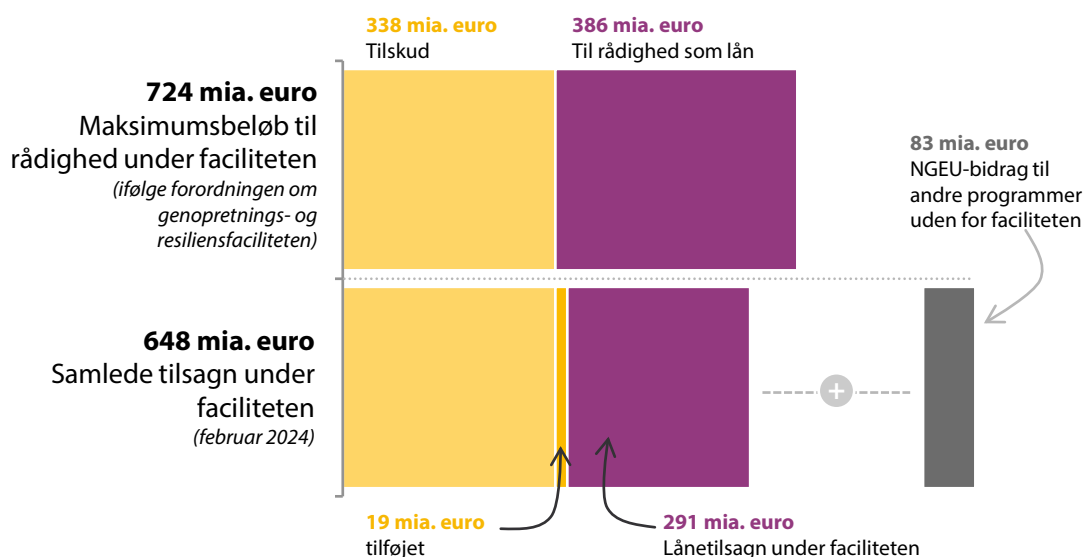
- sikrer bedre beregning af klimaudgifterne i forbindelse med fremtidige finansieringsinstrumenter
- sikrer hensigtsmæssig udformning af fremtidige finansieringsinstrumenter, der skal støtte opfyldelsen af klima- og miljømæssige mål og målsætninger
- sikrer bedre præstation i foranstaltninger vedrørende den grønne omstilling
- sikrer bedre rapportering om klimaudgifterne under genopretnings- og resiliensfaciliteten.

Indledning

Genopretnings- og resiliensfaciliteten og dens hovedelementer

01 I maj 2020 lancerede EU [NextGenerationEU](#) (NGEU) som et midlertidigt instrument til at hjælpe EU's medlemsstater med at komme på fode igen efter covid-19-pandemien. NGEU omfatter op til 731 milliarder euro (i 2022-priser), som kommer oven i EU's langsigtede budget for perioden 2021-2027. Det centrale element i NGEU er genopretnings- og resiliensfaciliteten¹ - [figur 1](#). Den skal afbøde de økonomiske og sociale konsekvenser af covid-19-pandemien og gøre medlemsstaternes økonomier og samfund mere bæredygtige og resiliente. Den skal endvidere hjælpe medlemsstaterne til at blive bedre forberedt på de udfordringer og muligheder, der følger med den grønne og den digitale omstilling. I maj 2022 lancerede EU desuden [REPowerEU-planen](#) som reaktion på den globale energikrise, og i den forbindelse fik faciliteten tilført yderligere 19 milliarder euro i tilskud pr. februar 2024.

Figur 1 - NGEU's budget (pr. februar 2024)



Note: Alle beløb er angivet i 2022-priser.

Kilde: Europa-Kommissionen og [resultattavlen for genopretning og resiliens](#) pr. februar 2024.

¹ [Forordning \(EU\) 2021/241](#) om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten ("forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten").

02 Genopretnings- og resiliensfaciliteten **forvaltes direkte** af Kommissionen. Det betyder, at Kommissionen er ansvarlig for gennemførelsen af faciliteten, herunder for at overvåge dens fremskridt og vurdere dens resultater. Hver medlemsstat er berettiget til en bestemt andel af de disponible midler under faciliteten, og denne andel beregnes efter en særlig formel². Hver medlemsstat fremlægger en national genopretnings- og resiliensplan, som vurderes af Kommissionen³ og godkendes af Rådet. Genopretnings- og resiliensplanerne omfatter en række reformer og investeringer. For hver af disse foranstaltninger er der fastsat milepæle og mål, som skal bruges til at overvåge de kvalitative og kvantitative fremskridt⁴. Kommissionen har vedtaget et sæt fælles indikatorer, som skal bruges til at rapportere om og overvåge fremskridtene med hensyn til at opfylde facilitetens mål⁵.

03 Genopretnings- og resiliensfaciliteten fungerer efter en ny finansieringsmodel. Vedrørende hovedparten af EU-budgettet udbetaler Kommissionen midler til godtgørelse af afholdte udgifter, men under faciliteten foretager den udbetalinger til medlemsstaterne baseret på tilfredsstillende opfyldelse af milepæle og mål. Ved udformningen af deres nationale planer skulle medlemsstaterne imidlertid angive hver foranstaltnings anslåede omkostninger for at begrunde deres anmodninger om tilskud eller lån fra faciliteten⁶. Hvis de samlede anslåede omkostninger beløb sig til mindre end det ønskede finansielle bidrag, skulle dette reduceres til de samlede anslåede omkostninger. **Figur 2** viser aktørernes roller og ansvar i de forskellige faser.

² Artikel 11 i [forordning \(EU\) 2021/241](#).

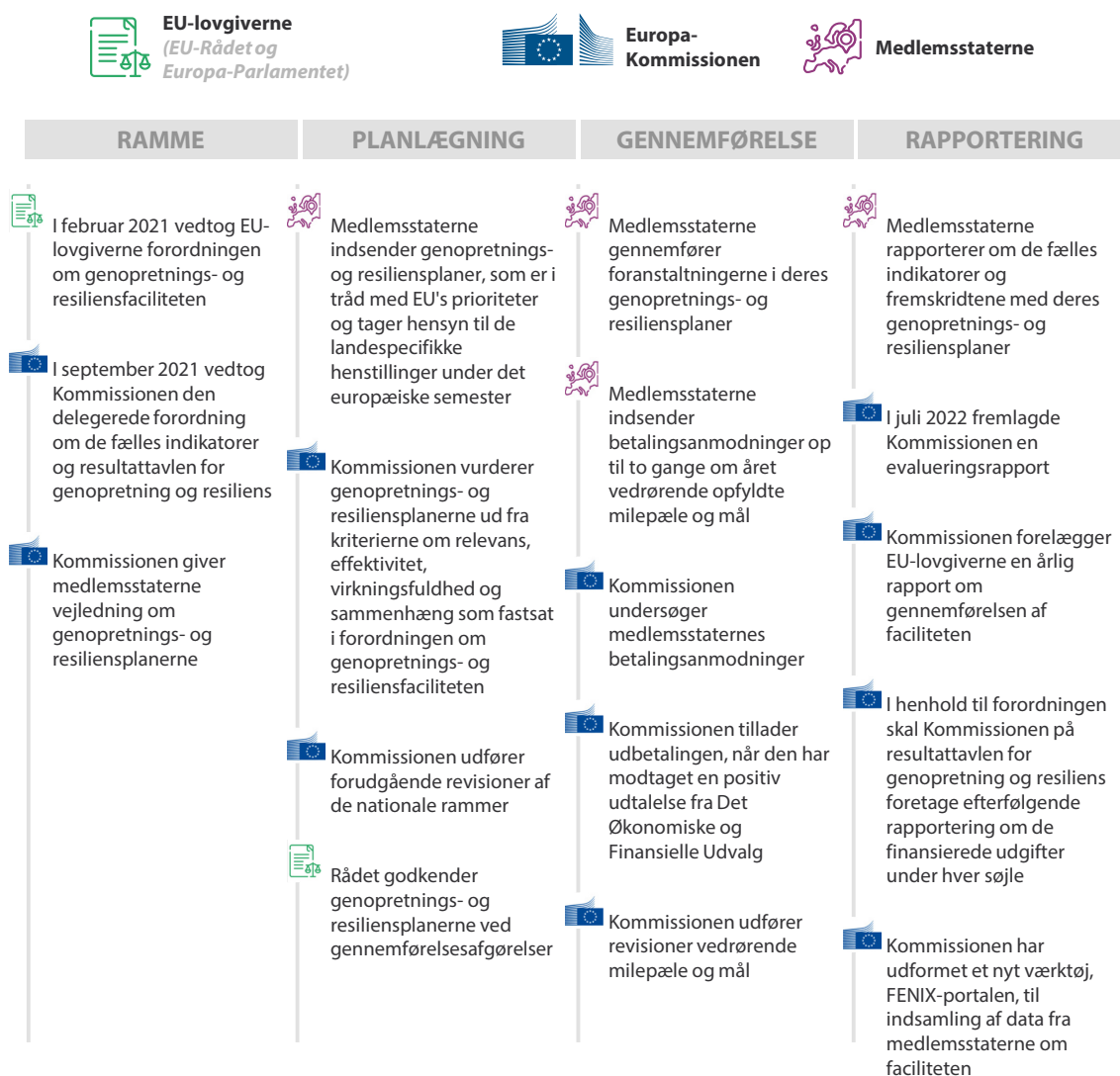
³ [Særberetning 21/2022](#) om Kommissionens vurdering af nationale genopretnings- og resiliensplaner.

⁴ [Særberetning 26/2023](#) om genopretnings- og resiliensfacilitetens præstationsovervågningsramme.

⁵ [Kommissionens delegerede forordning \(EU\) 2021/2106](#) om fastsættelse af de fælles indikatorer.

⁶ Punkt 3 i bilag V til [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

Figur 2 - Roller og ansvar



Kilde: Revisionsretten.

Genopretnings- og resiliensfaciliteten og den grønne omstilling

04 Foranstaltningerne under genopretnings- og resiliensfaciliteten vedrører politikområder, der er relevante i hele EU, og de er samlet i seks søjler, hvoraf den ene er "Grøn omstilling" (*figur 3*). Denne søjle omfatter både klima- og miljømål.

Foranstaltninger under søjlen "Grøn omstilling" skal bidrage til:

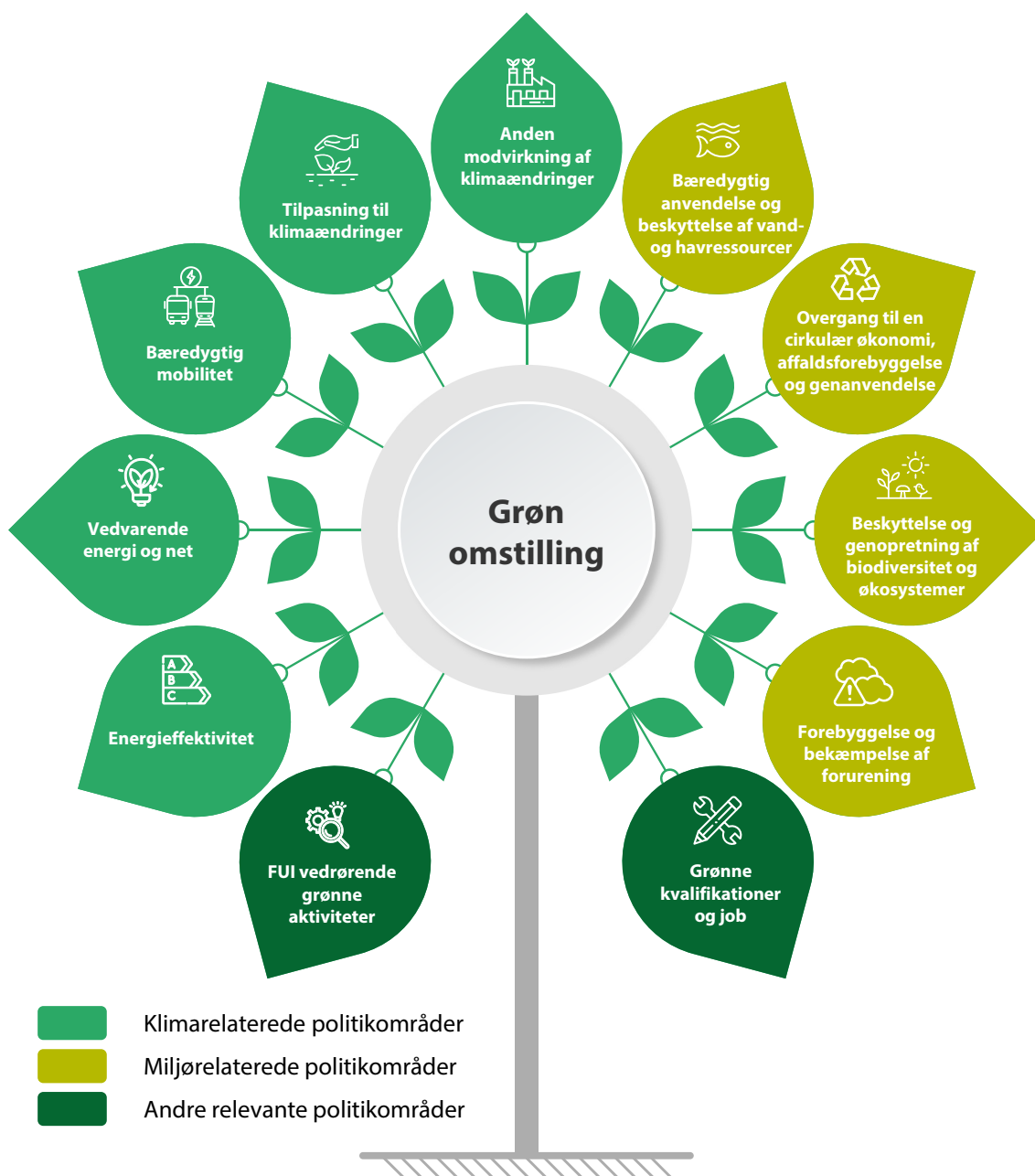
- at opfylde EU's 2030-klimamål (*tekstboks 1*) og målet om EU-klimaneutralitet senest i 2050⁷
- at sikre miljømæssig bæredygtighed.

Foranstaltninger vedrørende den grønne omstilling skal fremme bæredygtig vækst, skabe arbejdspladser og bevare energisikkerheden. Den grønne omstilling skal støttes af reformer og investeringer i grønne teknologier og kapaciteter, herunder i biodiversitet, energieffektivitet, bygningsrenovering og den cirkulære økonomi⁸.

⁷ Artikel 4 i forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten.

⁸ Betragtning 11 i forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten.

Figur 3 - Søjlen "Grøn omstilling" og dens politikområder



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

Tekstboks 1



EU's 2030-klimamål

- a) Reduktion af drivhusgasemissionerne med mindst 55 % i forhold til 1990-niveauet
- b) Sikring af, at mindst 42,5 % af den forbrugte energi er vedvarende energi, med et ønske om at nå 45 %
- c) Reduktion af det endelige energiforbrug med 11,7 % i forhold til det fremskrevne energiforbrug for 2030 i referencescenariet fra 2020.

Kilde: Artikel 2 i [forordning \(EU\) 2018/1999](#) om forvaltning af energiunionen og klimaindsatsen, som ændret bl.a. ved [direktiv \(EU\) 2023/2413 om vedvarende energi](#) og [direktiv \(EU\) 2023/1791 om energieffektivitet](#).

05 Medlemsstaterne og Kommissionen vurderede på grundlag af medlemsstaternes angivelser og Kommissionens kvalitative bedømmelse, om der i de enkelte genopretnings- og resiliensplaner var en rimelig balance mellem søjlerne. På grundlag af denne analyse henførte Kommissionen hver foranstaltning til en primær og en sekundær søjle baseret på foranstaltningens erklærede mål. Fordelingen blev derefter kontrolleret af medlemsstaterne og opført på [resultattavlen for genopretning og resiliens](#), som er rapporteringsplatformen vedrørende genopretnings- og resiliensfaciliteten. I februar 2024 fremgik det af [resultattavlen for genopretning og resiliens](#), at 984 foranstaltninger bidrog til den grønne omstilling.

Overvågning af klimarelaterede udgifter under genopretnings- og resiliensfaciliteten

06 EU har forpligtet sig til at bruge mindst 30 % af budgettet for 2021-2027 på klimaindsatsen⁹. Under genopretnings- og resiliensfaciliteten skal de enkelte medlemsstater afsætte mindst 37 % af deres genopretnings- og resiliensplaners samlede finansiering til klimaforanstaltninger - dvs. vedrørende tilpasning til eller modvirkning af klimaændringer - herunder til foranstaltninger, der bidrager til at opfylde 2030-klimamålene ([tekstboks 1](#)). Målet på 37 % giver medlemsstaterne både mulighed for og pligt til at inkludere en væsentlig andel klimarelaterede foranstaltninger i deres genopretnings- og resiliensplaner. Alle sådanne foranstaltninger har tilknytning til søjlen "Grøn omstilling".

⁹ Konklusioner fra det ekstraordinære møde i Det Europæiske Råd, EUCO 10/20, 2020, s. 7.

07 Dette klimabidrag på 37 % skal beregnes ved hjælp af den metode til overvågning af klimarelaterede udgifter, som er angivet i forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten, og som er baseret på klimakoefficienter. Metoden omfatter en tilpasset udgave af de [Riomarkører](#), der i 1998 blev indført af Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling, og den anvendes i perioden 2021-2027 vedrørende alle EU-midler, herunder midler fra faciliteten¹⁰.

08 EU-klimakoefficienterne er aktivitetsbaserede¹¹: [Forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#) indeholder en liste over 181 interventionsområder, som dækker adskillige investeringsfelter, f.eks. faste eller immaterielle aktiver, forskning og udvikling, energi og transport. For hvert interventionsområde er der fastsat en klimakoefficient baseret på aktivitetens forventede indvirkning på klimaet¹². Koefficienten er 0 %, 40 % eller 100 % ([figur 4](#)). 64 interventionsområder har en positiv klimakoefficient (40 % eller 100 %).

Figur 4 - De tre EU-klimakoefficienter - forventede klimabidrag



Kilde: Revisionsretten, baseret på [SWD\(2022\) 225](#), "Climate mainstreaming architecture in the 2021-2027 period".

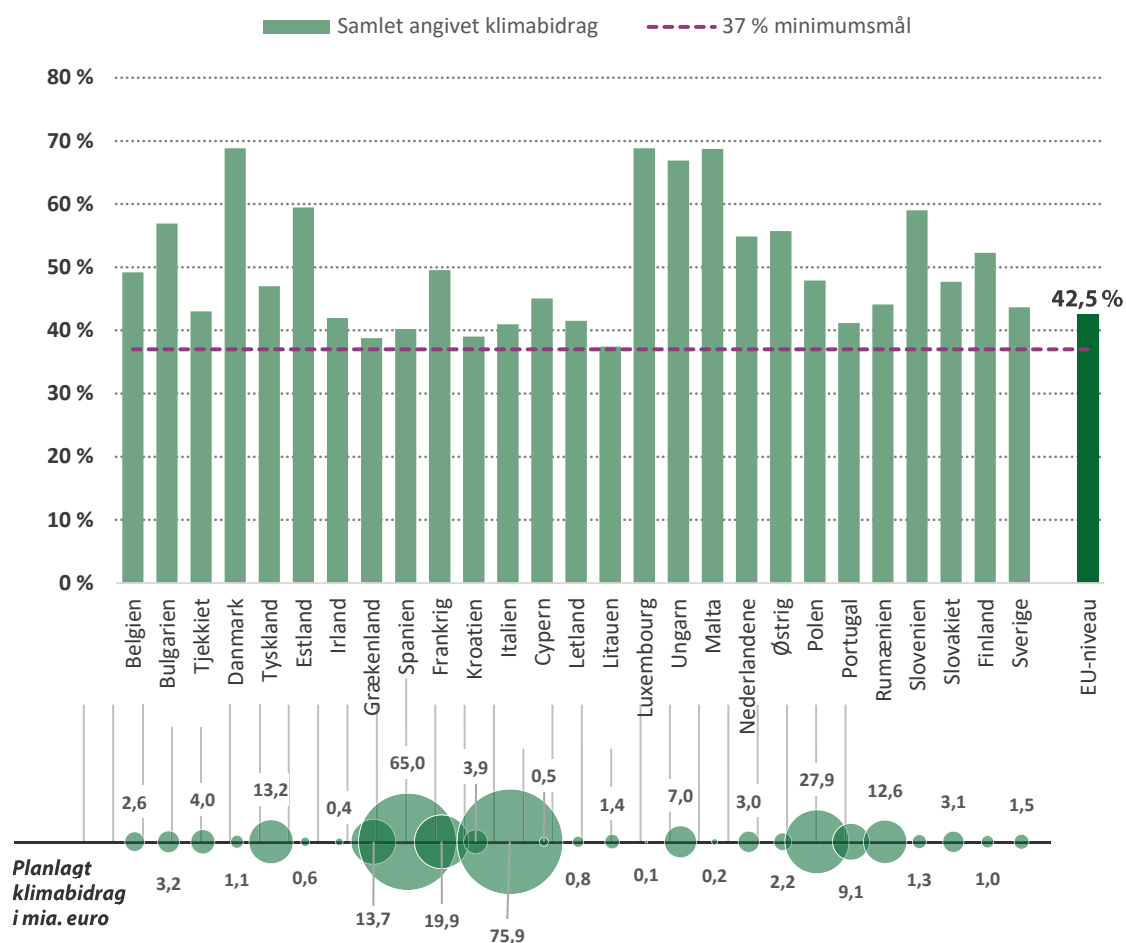
¹⁰ [SWD\(2022\) 225](#), "Climate mainstreaming architecture in the 2021-2027 period", s. 9.

¹¹ *Ibid.*, s. 5.

¹² *Ibid.*

09 Det samlede forventede klimabidrag pr. medlemsstat beregnes ved at gange de anslåede omkostninger til de enkelte foranstaltninger under faciliteten med de klimakoefficienter, der er fastsat for de respektive interventionsområder. Foranstaltningernes henførelse til interventionsområder foreslås af medlemsstaterne og kontrolleres af Kommissionen som led i dens vurdering. For EU-medlemsstaterne tilsammen blev klimabidraget beregnet til ca. 40 % af den tildelte finansiering under faciliteten eller 203 af de 504 milliarder euro, som medlemsstaterne oprindeligt havde budgetteret med. I februar 2024 blev klimabidraget genberegnet til 275 milliarder euro ud af i alt 648 milliarder euro (42,5 %) (figur 5).

Figur 5 - Det forventede klimabidrag pr. medlemsstat under genopretnings- og resiliensfaciliteten



Kilde: Revisionsretten, baseret på de 27 genopretnings- og resiliensplaner pr. februar 2024.

Revisionens omfang og revisionsmetoden

10 Formålet med vores revision var at vurdere, om udformningen og gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten og genopretnings- og resiliensplanerne sikrer et effektivt bidrag til den grønne omstilling. Vi undersøgte, i hvilket omfang de udvalgte foranstaltninger, deres milepæle og mål samt deres klimakoefficienter bidrager til den grønne omstilling. Vi undersøgte også, hvordan gennemførelsen af foranstaltningerne skrider frem, og hvordan de overvåges, navnlig hvad angår genopretnings- og resiliensplanernes bidrag til at opfylde klimamålene. Og endelig undersøgte vi, hvordan Kommissionen og medlemsstaterne rapporterer om de klimaudgifter og de tiltag vedrørende den grønne omstilling, der støttes af faciliteten.

11 Vi valgte at udføre denne revision, fordi der på grund af genopretnings- og resiliensfacilitetens store omfang og nye format er stor interesse for dens bidrag til den grønne omstilling og opfyldelsen af EU's klimamål. Denne beretning bygger videre på vores tidligere arbejde på dette område, navnlig de offentliggjorte beretninger om [Kommissionens vurdering af de nationale genopretnings- og resiliensplaner](#) og om [genopretnings- og resiliensfacilitetens præstationsovervågningsramme](#). Beretningen supplerer og komplementerer andet igangværende arbejde med fokus på dobbeltfinansiering, på absorption af midler fra genopretnings- og resiliensfaciliteten og på medlemsstaternes kontrolsystemer vedrørende statsstøtte og offentlige udbud. Den bygger også videre på vores tidligere arbejde vedrørende [klimaudgifter i EU-budgettet](#).

12 Vores revision dækkede perioden fra vedtagelsen af [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#) i 2021 frem til februar 2024. Med henblik på at vurdere udformningen og gennemførelsen af genopretnings- og resiliensplanernes foranstaltninger vedrørende den grønne omstilling aflagde vi revisionsbesøg i fire medlemsstater: Grækenland, Kroatien, Portugal og Slovakiet. Vi udvalgte disse medlemsstater under hensyntagen til vores tidligere revisionsopgavers dækning. Vi tog desuden hensyn til vores risikoanalyse vedrørende de foranstaltninger, der havde positive klimakoefficienter, til genopretnings- og resiliensplanernes gennemførelsesstatus på revisionstidspunktet og til den geografiske dækning.

13 Vi fokuserede på investeringer og udvalgte seks investeringsforanstaltninger for hver af de undersøgte medlemsstater (i alt 24 foranstaltninger - *bilaget*). Denne stikprøve omfattede i alt 55 (del)foranstaltninger med et positivt klimabidrag. Vi foretog vores udvælgelse før godkendelsen af landenes respektive REPowerEU-kapitler og på grundlag af foranstaltningernes relevans for den grønne omstilling, deres væsentlighed, deres dækning af forskellige klimamål og deres gennemførelsesstatus. Revisionen omfattede ikke den evaluerings- og udvælgelsesproces, hvorved det fastlægges, hvilke foranstaltninger under faciliteten der er berettiget til finansiering med europæiske grønne obligationer. Vores analyse af de klimarelevante foranstaltninger under faciliteten kan dog tjene som input til potentielle fremtidige revisioner med fokus på grønne obligationer. *Figur 6* viser vores revisionsmetode.

Figur 6 - Udført revisionsarbejde



Kilde: Revisionsretten.

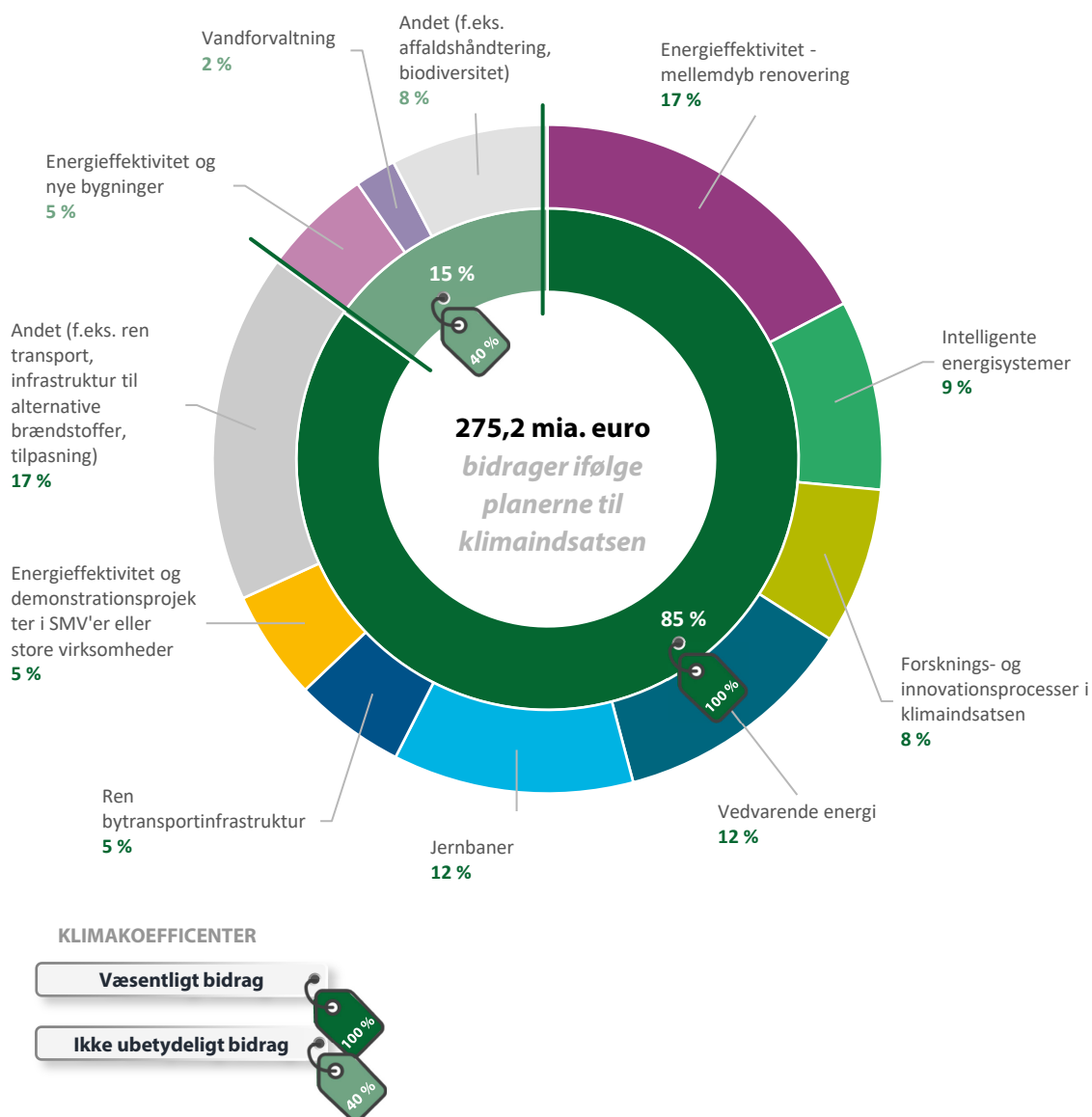
14 Vi forventer, at vores arbejde vil gøre det muligt for medlemsstaterne og Kommissionen at forbedre den retlige ramme vedrørende den grønne omstilling, styrke relevansen af foranstaltninger med positive klimakoefficienter og øge pålideligheden af rapporteringen om EU's klimabidrag. Vores revisionsresultater og anbefalinger vil være nyttige med hensyn til at forbedre effektiviteten af EU-finansieringen til klimaindsatsen og den grønne omstilling i lyset af EU's ambitiøse klimamål for 2030 og 2050.

Bemærkninger

Genopretnings- og resiliensfacilitetens og de nationale planers bidrag til den grønne omstilling kan være overvurderet

15 Figur 7 viser medlemsstaternes beregning af de nationale genopretnings- og resiliensplaners anslåede klimabidrag fordelt på klimakoefficienter og interventionsområder. 8 af de 64 interventionsområder med en positiv klimakoefficient tegner sig for 59 % af den planlagte finansiering (punkt 09).

Figur 7 - Klimabidrag fordelt på interventionstyper og klimakoefficienter



Kilde: Revisionsretten, baseret på de 27 genopretnings- og resiliensplaner pr. februar 2024.

Rammen for genopretnings- og resiliensfaciliteten sikrer ikke fyldestgørende vurdering af klimabidraget og dækning af den grønne omstilling

Vores revisions-kriterium

16 I henhold til [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#)¹³ skal faciliteten bidrage til den grønne omstilling og til at opfylde EU's klimamål for 2030 og målet om EU-klimaneutralitet senest i 2050. Foranstaltningerne skal henføres til interventionsområder med relevante klimakoefficienter. Kommissionen skal overvåge fremskridtene hen imod facilitetens klima- og miljømål.

17 Vi undersøgte, om den eksisterende ramme for genopretnings- og resiliensfaciliteten er udformet, så faciliteten effektivt bidrager til den grønne omstilling, herunder til at opfylde EU's klimamål for 2030 og 2050. Vi analyserede to centrale begreber - "grøn omstilling" og "overvågning af klimarelaterede udgifter" - for at afdække deres betydning. Vi analyserede også den liste over interventionsområder og de klimakoefficienter, der er godkendt i lovgivningen, samt de fælles indikatorer, som Kommissionen har vedtaget.

18 Genopretnings- og resiliensfaciliteten skal bidrage til den grønne omstilling ved at støtte reformer og investeringer i grønne teknologier og kapaciteter, herunder i biodiversitet, energieffektivitet, bygningsrenovering og den cirkulære økonomi¹⁴ (punkt **04**). Eftersom "grøn omstilling" omfatter biodiversitets- og miljømål, er dette begreb altså bredere end "klimaindsats". Det system til overvågning af udgifterne, som er fastsat i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#), har dog kun et kvantitativt mål på 37 % for klimarelaterede foranstaltninger (punkt **06**) og ikke noget mål for miljøforanstaltninger. Der findes et overvågningssystem vedrørende miljømål¹⁵, men det anvendes ikke, fordi [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#) ikke opstiller kvantitative mål, der skal opfyldes.

¹³ Artikel 4 og betragtning 26 og 63 i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

¹⁴ Betragtning 11 i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

¹⁵ Bilag V til [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

19 I vores særberetning om klimaudgifterne¹⁶ bemærkede vi, at den metode, som anvendes til at overvåge udgifterne til klimaindsatsen, indebærer en omfattende brug af skøn. Vi påpegede også, at klimakoefficienterne ikke giver mulighed for en nøjagtig kvantificering af det forventede klimabidrag.

20 I perioden 2021-2027 anvendes en fælles metode til overvågning af klimarelaterede udgifter vedrørende alle EU-midler - herunder midler fra genopretnings- og resiliensfaciliteten - og den ligner den, der blev anvendt i perioden 2014-2020 (punkt 07). Kommissionen erkendte i 2021, at det forventede klimabidrag fra foranstaltningerne under faciliteten i nogle tilfælde kan være over- eller undervurderet, fordi de kun tildeles en enkelt klimakoefficient (enten 40 % eller 100 %)¹⁷. For at sikre en bedre vurdering af klimabidraget indførte Kommissionen begrebet "delforanstaltninger", som i tilfælde, hvor der forelå tilstrækkelige oplysninger, gjorde det muligt at anvende mere end ét interventionsområde og én koefficient med henblik på at sikre en mere præcis beregning af bidraget og udelukke udgifter, der enten ikke bidrager eller kun bidrager ubetydeligt¹⁸. Kommissionen og medlemsstaterne drøftede og aftalte de foreslåede delforanstaltninger fra sag til sag.

21 Vi bemærkede, at næsten halvdelen (44 %) af facilitetens forventede klimabidrag kommer fra foranstaltninger, der ikke er opdelt i delforanstaltninger. Tilsvarende var 10 af de 24 foranstaltninger i vores stikprøve (41 %) ikke opdelt. Disse 10 foranstaltninger var tildelt en klimakoefficient på 100 %, og i mindst 7 af dem konstaterede vi, at dette potentielt var for meget, eftersom ikke alle elementer var klimarelevante. Det førte os til den konklusion, at anvendelsen af delforanstaltninger ikke altid fører til en mere præcis beregning af klimabidragene, og at en omfattende brug af skøn lå til grund for beregningen af de anslåede klimabidrag fra disse foranstaltninger, navnlig fra komplekse foranstaltninger med elementer, der giver forskellige klimabidrag.

¹⁶ Særberetning 09/2022, punkt 37.

¹⁷ SWD(2021) 12 part 1/2, "Guidance to member states' RRs", s. 29.

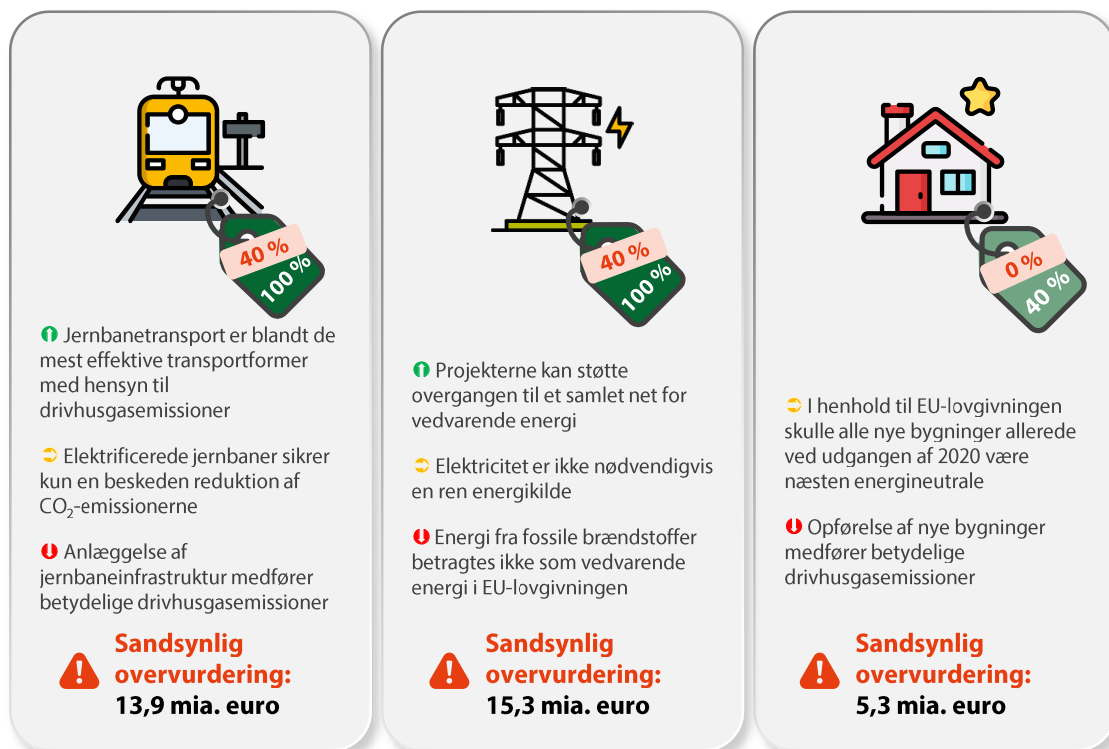
¹⁸ Ibid.

22 Formålet med at anvende delforanstaltninger var at sikre en bedre tildeling af klimakoefficienter, men Kommissionens vejledning indeholdt ingen instrukser, der kunne sikre en ensartet anvendelse af delforanstaltninger på tværs af de forskellige genopretnings- og resiliensplaner. Det betød i praksis, at tildelingen af koefficienter blev foretaget med varierende detaljeringsgrad. I vores stikprøve konstaterede vi f.eks., at kun Kroatien havde opdelt finansieringsforanstaltningen vedrørende energirenovering af bygninger for at sikre, at den strukturelle del ikke fik en klimakoefficient. De tre andre medlemsstater havde ikke foreslået opdeling af lignende foranstaltninger.

23 Forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten fastsætter en klimakoefficient på 40 % for opførelse af nye bygninger med høj energieffektivitet. Da selve opførelsen af nye bygninger ikke giver energibesparelser, mener vi ikke, at klimakoefficienten på 40 % er berettiget - den burde være 0 %. Desuden konstaterede vi i vores tidligere [særberetning om klimaudgifterne](#), at nogle af de klimakoefficienter, der i den retlige ramme er fastsat for jernbaneinfrastruktur og elnet, kan føre til overvurderinger af klimabidraget. Efter vores mening er dette revisionsresultat også gyldigt vedrørende genopretnings- og resiliensfaciliteten. [Figur 8](#) viser vores revurdering af koefficienterne for de tre nævnte interventionsområder, som indebærer, at facilitetens klimabidrag sandsynligvis er overvurderet med 34,5 milliarder euro. Vi baserede vores vurdering på, at et positivt bidrag, som ikke er ubetydeligt, tildeles en koefficient på 40 %, og at et neutralt eller ubetydeligt bidrag tildeles 0 %¹⁹ ([figur 4](#)).

¹⁹ SWD(2022) 225, "Climate mainstreaming architecture in the 2021-2027 period".

Figur 8 - Revisionsrettens revurdering af koefficienter



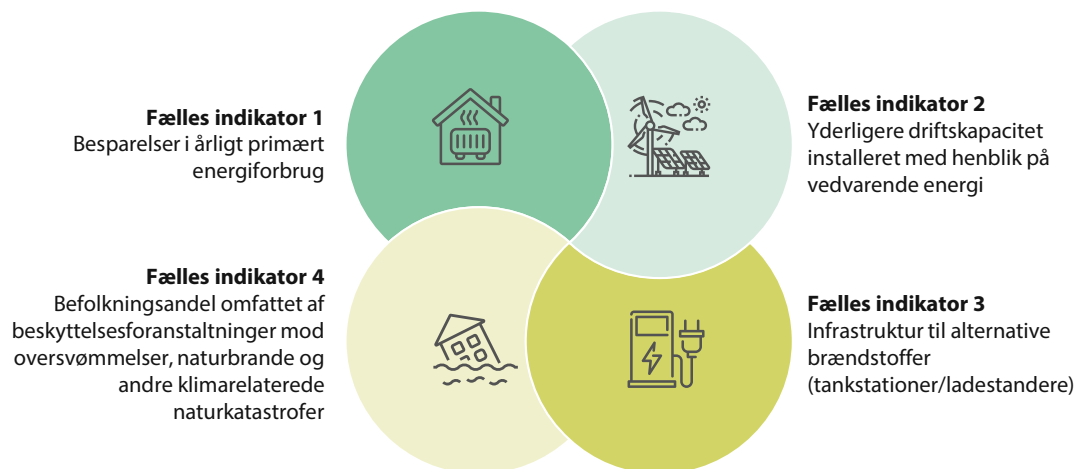
Note: Denne revurdering omfatter interventionsområde 064, 065, 066a, 033 og 025b.

Kilde: Revisionsretten, baseret på [særberetningen om klimaudgifterne](#) og [direktivet om bygningers energimæssige ydeevne](#).

24 4 af de 14 fælles indikatorer, der er fastsat for genopretnings- og resiliensfaciliteten, skal måle fremskridt vedrørende den grønne omstilling ([figur 9](#)). Vores tidligere arbejde har vist, at de fælles indikatorer kun i begrænset omfang kan måle den samlede præstation og kun sikrer begrænset dækning af søjlen "Grøn omstilling"²⁰. Der er f.eks. ikke fastsat nogen fælles indikatorer vedrørende miljøforanstaltninger eller foranstaltninger til reduktion af drivhusgasemissioner, selv om de er relevante i forbindelse med facilitetens miljø- og klimamål. Uden sådanne indikatorer er det ikke muligt at måle fremskridt hen imod disse mål.

²⁰ Særberetning 26/2023, punkt 42, 43 og 94.

Figur 9 - Fire fælles indikatorer under søjlen "Grøn omstilling"



Kilde: Delegeret forordning (EU) 2021/2106.

Det er uklart, hvor meget de planlagte foranstaltninger under faciliteten bidrager til klimainsatsen og den grønne omstilling

Vores revisionskriterium

25 I henhold til [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#)²¹ skal medlemsstaterne i deres genopretnings- og resiliensplaner inkludere foranstaltninger, som er relevante i forbindelse med den grønne omstilling og bidrager til at opfylde klimamålene. Klimakoefficienterne skal afspejle foranstaltningernes mål og deres forventede effekt på klimainsatsen. De milepæle og mål, der er knyttet til disse foranstaltninger, skal gøre det muligt at vurdere fremskridt med hensyn til at opfylde facilitetens mål, herunder målet vedrørende den grønne omstilling.

26 Vi vurderede, om medlemsstaterne ved udformningen af deres planer havde valgt foranstaltninger med relevans for den grønne omstilling eller klimainsatsen. Vi så også på, om medlemsstaterne havde fastsat milepæle og mål, der gjorde det muligt at vurdere foranstaltningernes præstation. Eftersom de nationale planer vurderes af Kommissionen, analyserede vi også dens vejledning.

²¹ Betragtning 26 og 39 samt artikel 2, 4 og 18 i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

27 Samlet set bemærkede vi, at det kvantitative mål vedrørende klimaindsatsen havde ansporet medlemsstaterne til at inkludere klimarelaterede foranstaltninger i deres genopretnings- og resiliensplaner. I alle de udvalgte medlemsstaters genopretnings- og resiliensplaner fandt vi foranstaltninger, der i deres udformning fokuserede på dekarbonisering, vedvarende energi og energieffektivitet (*tekstboks 2*, *tekstboks 3* og *tekstboks 4* giver eksempler).

Tekstboks 2



Bygningsrenovering i Kroatien og Grækenland

Energirenovering af bygninger spiller en vigtig rolle med hensyn til at opfylde EU's klimamål, da bygninger står for ca. 40 % af primærenergiforbruget og 36 % af CO₂-emissionerne²².

Kroatien foreslog en foranstaltning, der med anslåede omkostninger på 147 millioner euro skal reducere det årlige energibehov til opvarmning med 50 % og dermed sikre en reduktion af primærenergiforbruget på 30 %. Foranstaltningen vedrører renovering af boligblokke, hvor potentialet for energibesparelser er størst.

Grækenland foreslog en foranstaltning, der med anslåede omkostninger på 1,25 milliarder euro skal forbedre energieffektiviteten i 105 000 boliger og sikre installation af 150 MW kapacitet til energi fra nye vedvarende energikilder.

Tekstboks 3



Industriel dekarbonisering i Slovakiet

Industriproduktion og industriel anvendelse af fossile brændstoffer tegner sig i **Slovakiet** for 41 % af alle emissioner, hvilket er den højeste andel i EU²³. En foranstaltning med anslåede omkostninger på 362,7 millioner euro skal reducere drivhusgasemissionerne ved at finansiere projekter til industriel dekarbonisering, energibesparelser og anvendelse af innovative miljøteknologier i kulstofintensive industrier.

²² Kroatiens oprindelige genopretnings- og resiliensplan, s. 1124, og Grækenlands oprindelige genopretnings- og resiliensplan, s. 117.

²³ Slovakiets oprindelige genopretnings- og resiliensplan, s. 7.

Tekstboks 4



Vedvarende brint og andre gasser i Portugal

Portugal vil fremme vedvarende energi i form af brint og andre vedvarende gasser for at forbedre den økonomiske vækst og beskæftigelsen, fremme forskning og udvikling og mindske den nationale energifafhængighed. En foranstaltning under genopretnings- og resiliensfaciliteten med omkostninger på 255 millioner euro skal finansiere 277 MW ny kapacitet til produktion af brint fra kulstoffattige og vedvarende energikilder.

28 Foranstaltningerne under genopretnings- og resiliensfaciliteten skulle udvælgelse i løbet af kort tid: Efter vedtagelsen af [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#) i februar 2021 skulle medlemsstaterne udarbejde deres genopretnings- og resiliensplaner og fastsætte de milepæle og mål, der skal opfyldes inden facilitetens "udløbsdato" den 30. august 2026²⁴. I sin vejledning²⁵ opfordrede Kommissionen medlemsstaterne til at vælge modne projekter under hensyntagen til den planlagte gennemførelsestidsplan. Tidsaspektet var også særlig relevant i forbindelse med REPowerEU-kapitlerne (punkt **01**). I vores [udtalelse 04/2022 om REPowerEU](#) bemærkede vi, at facilitetens begrænsede tidsramme kombineret med den tid, det tog at forelægge og godkende ændringerne til genopretnings- og resiliensplanerne, muligvis ikke var hensigtsmæssig med hensyn til nogle af REPowerEU-målene²⁶.

²⁴ Artikel 18, stk. 4, litra i), i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

²⁵ SWD(2021) 12, del 1/2, "Guidance to member states' RRP", s. 44.

²⁶ Punkt 7 i [udtalelse 04/2022 om REPowerEU](#).

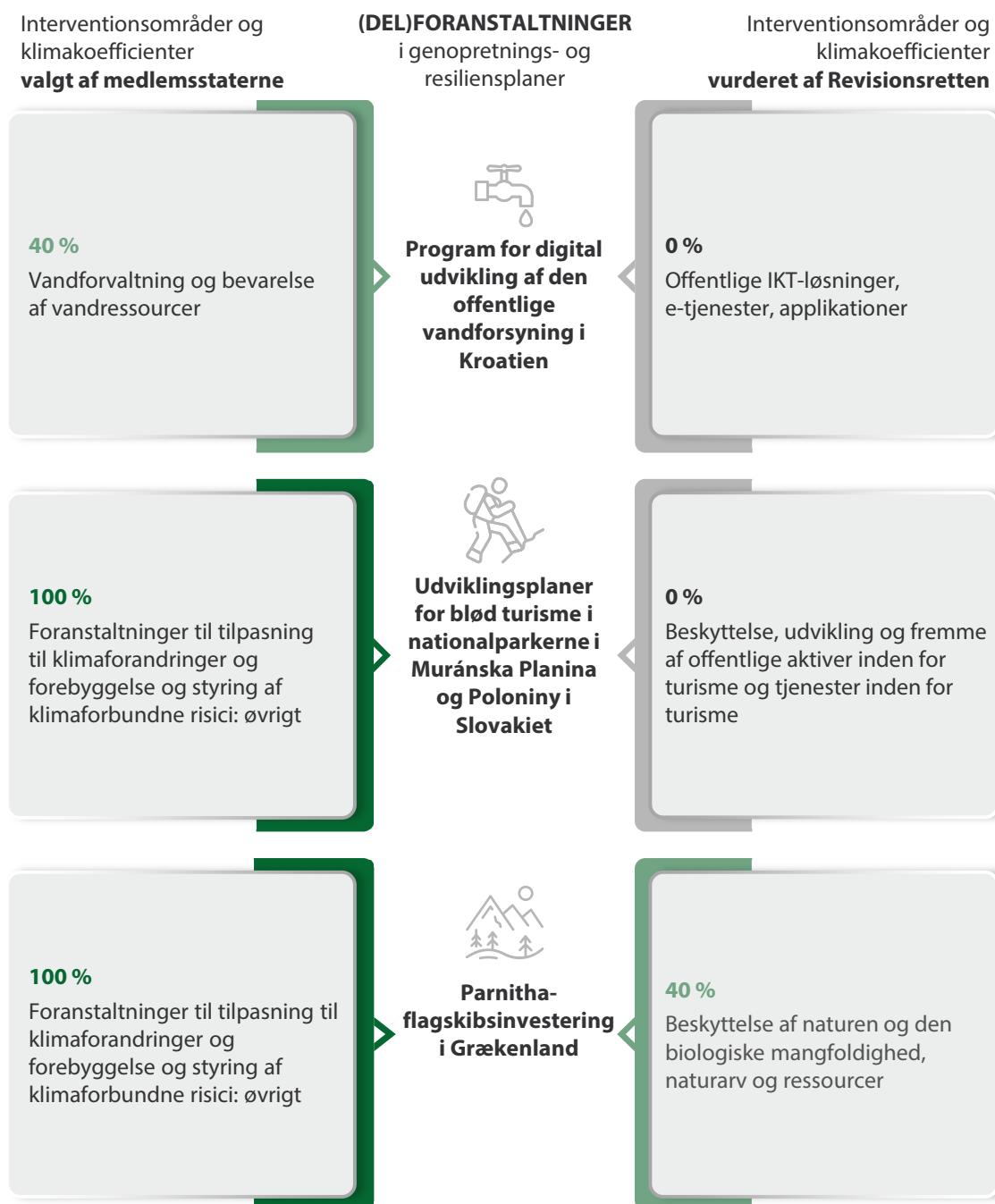
29 Vores analyse af de fire udvalgte medlemsstaters genopretnings- og resiliensplaner viser, at medlemsstaterne generelt havde fulgt Kommissionens vejledning og valgt modne projekter, og at de i deres planer havde inkluderet foranstaltningstyper, som tidligere var blevet finansieret af andre EU-instrumenter, eller som var klar til gennemførelse og blot manglede finansiering. I vores stikprøve fandt vi også fire foranstaltninger vedrørende vedligeholdelse af vedvarende energikilder eller af jernbaner. Sådanne udgifter kan betragtes som tilbagevendende offentlige udgifter²⁷. De må kun i behørigt begrundede tilfælde finansieres under genopretnings- og resiliensfaciliteten²⁸.

30 Vi vurderede også, hvordan klassificeringen af foranstaltningerne blev brugt til at anslå deres klimabidrag. I de udvalgte genopretnings- og resiliensplaner konstaterede vi, at 36 (del)foranstaltninger (ud af 55) har passende klimakoefficienter. Med hensyn til de resterende 19 mener vi ikke, at de anvendte koefficienter er helt berettigede. Dette skyldes, at disse (del)foranstaltningers karakter og mål ikke matcher de valgte interventionsområder. Vi baserede vores vurdering på genopretnings- og resiliensplanernes beskrivelser af foranstaltningerne og deres milepæle og mål. Efter vores mening burde Kommissionen have opdaget disse uoverensstemmelser, da den vurderede planerne. Vi vurderer, at 12 af de 19 (del)foranstaltninger bør flyttes til interventionsområder, der bedre matcher investeringernes karakter og har en mere retvisende koefficient. Dette betyder, at klimabidraget sandsynligvis er overvurderet med mindst 430 millioner euro. **Figur 10** viser eksempler, hvor vi mener, at forkerte interventionsområder - og tilhørende klimakoefficienter - blev valgt af medlemsstaterne og godkendt af Kommissionen.

²⁷ Arbejdsdokument fra Verdensbanken, "[Recurrent expenditure requirements of capital projects](#)".

²⁸ SWD(2021) 12, del 1/2, "Guidance to member states' RRP", s. 16-17.

Figur 10 - Eksempler på valg af interventionsområder, der ikke matcher (del)foranstaltningernes karakter



Kilde: Revisionsretten, baseret på de oprindelige genopretnings- og resiliensplaner og bilag VI til forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten.

31 Kommissionens vejledning om udvælgelse af foranstaltninger, der bidrager til den grønne omstilling, og anvendelse af klimakoefficienter og interventionsområder²⁹ manglede specifikke eksempler på matchende foranstaltninger til hvert område. Vejledningen indeholdt ikke kriterier for eller anbefalinger til, hvornår en foranstaltning burde opdeles i delforanstaltninger (punkt 20).

32 En foranstaltning vedrørende en specifik aktivitet kan henføres til forskellige interventionsområder med klimakoefficienter på enten 100 % eller 40 %, afhængigt af om bestemte betingelser skal opfyldes³⁰. F.eks. har foranstaltninger vedrørende energieffektivitet normalt en klimakoefficient på 40 %. I henhold til [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#) skal sådanne foranstaltninger for at kunne tælle som 100 % klimarelevante i gennemsnit opnå mindst en middel renoveringsdybde med henblik på at reducere primærenergibehovet. En middel renoveringsdybde giver en primærenergibesparelse på mellem 30 % og 60 %³¹. Ifølge Kommissionens vejledning er en gennemsnitlig primærenergibesparelse på 30 % (den laveste sats i intervallet) tilstrækkelig til, at en foranstaltning kan angives at bidrage med 100 % til klimaindsatsen³². Det betyder, at simple renoveringer (med energibesparelser på under 30 %) kan få en klimakoefficient på 100 %, så længe andre projekter under samme foranstaltning giver større besparelser.

33 De interventionsområder, der i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#) er angivet som relevante for klimaindsatsen, dækker ca. 97 % af alle de foranstaltninger under faciliteten, der er registreret med et klimabidrag. De resterende foranstaltninger havde medlemsstaterne mulighed for at henføre til ad hoc-interventionsområder. Vi konstaterede, at disse ad hoc-områder udelukkende blev anvendt til foranstaltninger vedrørende elektriske køretøjer eller pluginhybridkøretøjer. Elektriske køretøjer fik en klimakoefficient på 100 %, og pluginhybridkøretøjer fik en klimakoefficient på 40 %. Det er uklart, om EU-lovgiverne havde til hensigt at forhindre, at investeringer vedrørende sådanne køretøjer blev medregnet i klimabidraget. Ifølge Kommissionen skyldtes manglen på relevante interventionsområder en forglemmelse.

²⁹ SWD(2021) 12, del 1/2, "Guidance to member states' RRP's".

³⁰ SWD(2021) 12, del 1/2, "Guidance to member states' RRP's", s. 28, og bilag V til [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

³¹ Kommissionens henstilling om renovering af bygninger.

³² SWD(2021) 12, del 1/2, "Guidance to member states' RRP's", s. 30.

34 Vi konstaterede et problematisk forhold vedrørende administrationsomkostninger. Slovakiet indførte delforanstaltninger vedrørende administrationsomkostninger for at dække lønninger til eksisterende medarbejdere såvel som kontrahenter, der engageres til at forvalte faciliteten. EU-administrationsomkostninger tæller ikke som klimarelaterede udgifter³³. I forbindelse med faciliteten betragtes omkostninger til eksisterende medarbejdere desuden generelt som tilbagevendende nationale budgetudgifter, der ikke må erstattes af finansiering under faciliteten (undtagen i behørigt begrundede tilfælde)³⁴. De slovakiske myndigheder tildelte imidlertid delforanstaltningerne vedrørende administrationsomkostningerne en positiv klimakoefficient, hvilket efter vores vurdering ikke er berettiget.


35 Ved vores analyse af milepælene og målene for vores stikprøve af foranstaltninger i de fire udvalgte medlemsstater fandt vi eksempler på milepæle og mål, som ikke sikrer overvågning af fremskridt vedrørende den grønne omstilling, eller som ikke dækker alle de klimarelevante delforanstaltninger (*tabel 1*). Det betyder, at sådanne milepæle og mål vil udløse betalinger, uden at der gives oplysninger om de pågældende (del)foranstaltningers bidrag til den grønne omstilling og om deres resultater. Efter vores mening kunne Kommissionen have anmodet medlemsstaterne om at fastsætte bedre mål. Milepæle og mål bruges til at måle fremskridt med gennemførelsen. I vores tidligere arbejde³⁵ har vi bemærket, at de ofte fokuserer på output i stedet for resultater. Vi så dog et eksempel på god praksis i Slovakiet, hvor målet for en foranstaltning til industriel dekarbonisering var en konkret CO₂-reduktion.

³³ Kommissionens [webservice om klimamainstreaming](#).

³⁴ SWD(2021) 12, del 1/2, "Guidance to member states' RRP", s. 16.

³⁵ Særberetning 21/2022, punkt 81, og særberetning 26/2023, punkt 95.

Tabel 1 - Eksempler på problemer med målene for den grønne omstilling

Konstaterede problemer	Eksempler fra medlemsstaterne
 <p>Der mangler klimarelevante mål til at overvåge fremskridt</p>	<p>Slovakiet: Det eneste mål for en delforanstaltning vedrørende tilpasning til klimaændringer omhandler projektudvælgelsen. Kommissionen vil skulle udbetale midlerne uden at vide, om projekterne bidrager til at opfylde foranstaltningens mål, eller om de overhovedet er afsluttet.</p>
 <p>Milepæle og mål dækker ikke alle de klimarelevante delforanstaltninger</p>	<p>Grækenland: En foranstaltning vedrørende industri-parker blev opdelt for at tage højde for investeringer i solenergi, vandforvaltning, opsamling af spildevand osv. Den sidste milepæl for færdiggørelsen af samtlige udvalgte projekter nævner ikke nogen af disse delforanstaltninger.</p>

Det er ikke klart angivet, hvordan gennemførelsen af foranstaltningerne under faciliteten bidrager til den grønne omstilling

Der er uensartetheder i anvendelsen af princippet om "ikke at gøre væsentlig skade"

Vores revisions-kriterium

36 Det gælder for alle foranstaltninger under genopretnings- og resiliensfaciliteten - bl.a. vedrørende grøn omstilling - at de ikke må gøre væsentlig skade på de seks miljømål, der er angivet i [taksonomiforordningens artikel 17³⁶](#).

37 Vi undersøgte, hvordan princippet om "ikke at gøre væsentlig skade" blev anvendt i vores stikprøve af foranstaltninger, og hvor meget de bidrager til klimaindsatsen.

³⁶ Artikel 5, stk. 2, i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

38 Princippet om ikke at gøre væsentlig skade (DNSH-princippet) skal sikre, at alle foranstaltninger, der finansieres af genopretnings- og resiliensfaciliteten, er bæredygtige ud fra et miljøperspektiv. I henhold til [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#) skulle Kommissionen foretage en detaljeret vurdering af genopretnings- og resiliensplanerne for at sikre overholdelse af DNSH-princippet³⁷ ([figur 11](#)). Overholdelse af dette princip havde ikke tidligere været en betingelse for at kunne modtage finansiering. Hver enkelt foranstaltning skulle omfattes af DNSH-vurderingen. I behørigt begrundede tilfælde kunne der foretages en forenklet vurdering vedrørende ét eller flere miljømål.

39 Kommissionens vejledning tillod en forenklet fremgangsmåde, hvis en foranstaltning målt til "100 % at støtte et af de seks miljømål", da den i så fald ansås for "at overholde DNSH-princippet for det pågældende mål"³⁸. Den tekniske vejledning tillod desuden en forenklet fremgangsmåde vedrørende et specifikt mål, hvis en foranstaltning ikke eller kun i ubetydeligt omfang forventedes at indvirke på det. Ifølge [den tekniske DNSH-vejledning](#) ville den forenkledede fremgangsmåde dog "næppe" kunne anvendes ved foranstaltninger vedrørende f.eks. energi, transport, affaldshåndtering og industrien, hvor risikoen for at påvirke et eller flere miljømål er høj.

Figur 11 - De seks miljømål, der er omfattet af DNSH-princippet under genopretnings- og resiliensfaciliteten



Kilde: Revisionsretten, baseret på [taksonomiforordningen](#).

³⁷ Artikel 18, stk. 4, litra d), i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

³⁸ Teknisk vejledning om anvendelsen af DNSH-princippet under [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

40 Ifølge Kommissionen bærer medlemsstaterne det fulde ansvar for at sikre korrekt anvendelse af DNSH-princippet³⁹. Den skal dog kontrollere overholdelsen af princippet, når den vurderer genopretnings- og resiliensplanerne. I gennemførelsesfasen kontrollerer Kommissionen overholdelsen af de DNSH-garantier, der er beskrevet i Rådets afgørelser om godkendelse af genopretnings- og resiliensplanerne, forudsat at disse garantier er del af milepælene og målene. En korrekt DNSH-vurdering er afgørende, fordi en foranstaltning ophører med at være støtteberettiget, hvis den er i strid med DNSH-princippet⁴⁰. Vi har tidligere konstateret, at Kommissionen generelt foretog en passende vurdering af foranstaltningerne under genopretnings- og resiliensfaciliteten og overholdelsen af DNSH-princippet, og at den i relevante tilfælde anmodede om udelukkelse eller ændringer⁴¹, men ikke kvantificerede arten og omfanget af potentielt skadelige foranstaltningers effekt.

41 Vores analyse af DNSH-vurderingerne af de 24 foranstaltninger i vores stikprøve viste, at DNSH-vejledningen førte til forskellige anvendelser af princippet i de fire udvalgte medlemsstater. Kroatien foretog f.eks. en grundig DNSH-vurdering af alle sine seks foranstaltninger, mens Grækenland valgte den forenkede fremgangsmåde hver gang, også vedrørende foranstaltninger med højere risiko for at påvirke et eller flere DNSH-mål (punkt **40**), hvilket Kommissionen accepterede. Vores arbejde bekræftede, at de nationale myndigheder finder det udfordrende at anvende DNSH-bestemmelserne, hovedsagelig fordi de er komplekse og nye.

42 I henhold til [den ændrede forordning om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#) er nogle af REPowerEU-foranstaltningerne under visse omstændigheder⁴² fritaget for overholdelse af DNSH-princippet, f.eks. dem, der er nødvendige for at sikre umiddelbar energisikkerhed. Som vi påpegede i vores [udtalelse om REPowerEU](#) kan en sådan fritagelse svække facilitetens effektivitet med hensyn til at fremme den grønne omstilling, da der skal foretages en afvejning mellem målet om sikker energiforsyning på den ene side og miljø- og klimahensyn på den anden side.

³⁹ [Vejledning om overholdelse af DNSH-princippet under gennemførelsen af genopretnings- og resiliensplanerne.](#)

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ [Særberetning 21/2022](#), punkt 58 og 60.

⁴² Artikel 21c, stk. 6, i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#), som ændret ved [forordning \(EU\) 2023/435 om REPowerEU-kapitlerne.](#)

43 I forbindelse med store bygge- og anlægsprojekter i EU skal der ikke blot sikres overholdelse af DNSH-princippet, men også foretages en miljøkonsekvensvurdering (VVM) i medfør af [direktiv 2011/92/EU](#). **Figur 12** viser forskellige tilgange til overholdelse af disse miljøkrav. Vi har også i vores tidligere arbejde vedrørende Kommissionens vurdering af de nationale genopretnings- og resiliensplaner fremsat en bemærkning om denne variation⁴³.

Figur 12 - Vurdering af miljøkrav i Portugal



Eksempel på god praksis:

I milepælene for en foranstaltning vedrørende opførelse af en dæmning henvises der til den udførte VVM. Efter vores opfattelse gør henvisningen til VVM og dens krav det lettere for de nationale myndigheder og Kommissionen at kontrollere overholdelsen, når de vurderer de relevante milepæle eller mål med henblik på udbetaling af midler.



Eksempel på en mere problematisk tilgang:

DNSH-vurderingen af en stor investering i offentlig transport angav, at der ikke var nogen potentielt negativ effekt vedrørende modvirkning af klimaændringer, fordi foranstaltningen var klassificeret som 100 % klimarelevant. Der vil dog uundgåeligt blive udledt betydelige mængder drivhusgasser i projektets anlægsfase, og fordi de nationale myndigheder ikke foretog en grundig DNSH-vurdering, kunne de ikke kontrollere, hvordan disse udledninger skal opvejes af besparelser, når projektet er operationelt.

Kilde: Revisionsretten, baseret på oplysninger fra de portugisiske myndigheder.

Ikke alle klimarelevante foranstaltninger er så grønne som planlagt

**Vores
revisions-
kriterium**

44 Foranstaltninger, der er angivet som klimarelevante, skal bidrage effektivt til den grønne omstilling og yde et påviseligt bidrag til klimaindsatsen, bl.a. med hensyn til at opfylde EU's klimamål⁴⁴.

⁴³ Særberetning 21/2022, punkt 60 og 61.

⁴⁴ Artikel 4 og artikel 19, stk. 3, litra e), i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#) samt punkt 2.5 i bilag V til denne.

45 Vi undersøgte den aktuelle gennemførelsesstatus for de klimarelaterede foranstaltninger på revisionstidspunktet. Vi vurderede potentielle uoverensstemmelser i forhold til deres oprindelige udformning i genopretnings- og resiliensplanerne.

46 Vores analyse af de udvalgte foranstaltninger, der angiveligt bidrog til klimaindsatsen, rejste spørgsmål om, hvorvidt foranstaltningerne er så grønne som planlagt. **Tekstboks 5** giver eksempler på foranstaltninger, der ikke er så grønne som beskrevet. Sådanne eksempler fandt vi i alle medlemsstaterne i vores stikprøve, da vi vurderede gennemførelsen.

Tekstboks 5



Eksempler på klimarelevante foranstaltninger, der ikke er så grønne som beskrevet



Manglende vurdering af miljøkonsekvenser

En foranstaltning i **Grækenland** vedrører opførelse af et nyt pumpekraftværk. Denne type energilagring har højere effekt og længere levetid end batterier og brintlagringssystemer, men den er mindre miljømæssigt bæredygtig, fordi den bidrager til tab af biodiversitet med hensyn til vandlevende organismer⁴⁵. Vi konstaterede, at foranstaltningens potentielle skade på biodiversiteten ikke var blevet vurderet (punkt **41**), og at der ikke var beskrevet afbødende tiltag.



Forkert angivelse af klimabidrag

I **Kroatien** var en foranstaltning vedrørende forskning og udvikling henført til interventionsområdet "Ren bytransport" (med en koefficient på 100 %). Der er tale om et projekt med fokus på konkurrenceevne og digitalisering. Efter vores mening ville et mere passende interventionsområde være "Digitalisering af transport, når den delvist har til opgave at reducere drivhusgasemissioner: veje", som har en koefficient på 40 %. Vi konstaterede, at projektet kan have en positiv afsmittende virkning på klimaet, fordi der skal anvendes elektriske køretøjer, men dette er ikke nok til at berettigg klimakoefficienten på 100 %.

I **Portugal** finansierede en foranstaltning vedrørende tilpasning til klimaændringer i skove (koefficient på 100 %) arkitekturprojekter og renoveringsarbejde vedrørende civilbeskyttelsescentre i landdistrikter. Efter vores mening har disse udgifter kun moderat relevans for tilpasning til klimaændringer, og derfor er en koefficient på 100 % ikke berettiget.

47 Vi sammenholdt også de afsatte beløb til de udvalgte foranstaltninger med de forventede resultater. Med hensyn til to foranstaltninger konstaterede vi på grundlag af gennemførelsesstatus på tidspunktet for revisionsbesøgene i andet halvår af 2023, at målene kunne være opfyldt med en brøkdel af de anslåede omkostninger, fordi målene var meget beskedne - [tekstboks 6](#).

⁴⁵ EPRS, "What if increased energy storage could help fix climate change?", 2023.

Tekstboks 6



Eksempler på foranstaltninger, hvor budgetterne var for store i forhold til de fastsatte mål

I **Slovakiet** skal en foranstaltning ifølge den ændrede genopretnings- og resiliensplan modernisere 83 MW kapacitet til energiproduktion fra vedvarende energikilder. I 2022 og 2023 iværksatte myndighederne tre indkaldelser af forslag vedrørende modernisering af vandkraftværker eller af biogas- og biomethananlæg. Under vores revisionsarbejde konstaterede vi, at de otte godkendte ansøgninger under indkaldelsen af forslag vedrørende vandkraftværker alene kunne sikre en opgraderet kapacitet på 78 MW, svarende til 94 % af målet. Vi sætter derfor spørgsmålstegn ved, om målet var ambitiøst nok. De beløb, som Slovakiet godkendte til disse projekter, svarer til 30 % af foranstaltningens anslåede omkostninger. De resterende 70 % skulle således blot opfylde 6 % af målet, hvilket vidner om, at foranstaltningen kunne være gennemført med en brøkdel af omkostningerne, fordi dens mål var meget beskedent.

I **Portugal** havde en foranstaltning vedrørende reovering af private bygninger med henblik på at forbedre deres energieffektivitet som oprindeligt mål at reovere 1 million m². Vi konstaterede, at de finansierede projekter reoverede 10 gange så meget (10 millioner m²) med 41 % af de anslåede omkostninger (123 millioner euro ud af 300 millioner euro). Portugals REPowerEU-kapitel tilførte yderligere 120 millioner euro til denne foranstaltning, og i den forbindelse blev målet forhøjet til 7,6 millioner m². Eftersom de finansierede projekter allerede havde opfyldt dette mål, mener vi, at det var for beskedent i forhold til de tildelte beløb.

Rapporteringen om klimaudgifterne og den grønne omstilling er ikke knyttet til faktiske omkostninger og resultater

Der er mangler i præstationsmålingen af genopretnings- og resiliensfacilitetens foranstaltninger vedrørende den grønne omstilling

Vores
revisions-
kriterium

48 Kommissionen skal overvåge og vurdere genopretnings- og resiliensfacilitetens resultater vedrørende den grønne omstilling⁴⁶.

⁴⁶ Betragtning 63 og artikel 29 i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

49 Vi undersøgte, hvordan rammen for genopretnings- og resiliensfaciliteten sikrer overvågning af foranstaltningernes resultater vedrørende den grønne omstilling. Vi vurderede, om de fælles indikatorer giver tilstrækkelige oplysninger om foranstaltningerne i vores stikprøve og om det bidrag, som foranstaltningerne vedrørende den grønne omstilling potentielt yder til at opfylde EU's klimamål.

50 I genopretnings- og resiliensfacilitetens retlige ramme er der ikke noget krav om at vurdere, hvilken betydning facilitetens foranstaltninger vedrørende den grønne omstilling har for opfyldelsen af EU's klimamål. I sine retningslinjer opfordrede Kommissionen imidlertid medlemsstaterne til i deres genopretnings- og resiliensplaner at anslå reformernes og investeringernes bidrag til at reducere drivhusgasemissionerne, øge andelen af vedvarende energi og forbedre energieffektiviteten. Den opfordrede også medlemsstaterne til at anslå, i hvor høj grad planerne ville bidrage til at opfylde 2030-klimamålene⁴⁷. Vi konstaterede, at ingen af de udvalgte medlemsstater havde gjort dette. De havde hverken vurderet de enkelte foranstaltningers eller de samlede planers bidrag til at opfylde klima- og energimålene.

51 Genopretnings- og resiliensfacilitetens retlige ramme indeholder imidlertid fire indikatorer til overvågning af dens præstation vedrørende den grønne omstilling (punkt 24). I forbindelse med vores revisionsarbejde undersøgte vi de fælles indikatorer for foranstaltningerne vedrørende den grønne omstilling og konstaterede, at de ikke gav tilstrækkelige oplysninger om præstation. Der var problemer i 14 af de 24 foranstaltninger i vores stikprøve:

- I én foranstaltning hidrører de rapporterede resultater ikke kun fra aktiviteter under faciliteten (*tekstboks 7* - eksemplet fra Portugal).
- Seks foranstaltninger er ikke omfattet af nogen af de fælles indikatorer vedrørende den grønne omstilling, som i øvrigt kun sikrer begrænset dækning af dette aspekt (jf. punkt 24).
- Syv foranstaltninger er omfattet af fælles indikatorer, som ikke giver relevante oplysninger om fremskridt med hensyn til at opfylde foranstaltningernes mål (*tekstboks 7* - eksemplerne fra Kroatien og Slovakiet).

⁴⁷ SWD(2021) 12, del 1/2, "Guidance to member states' RRs", s. 4.

Tekstboks 7



Eksempler på foranstaltninger, hvis indikatorer ikke er tilstrækkelige til at måle deres klimapræstation

I **Portugal** er en foranstaltning med bl.a. bevidstgørelse og forebyggende tiltag vedrørende skovbrande knyttet til den fælles indikator "Befolkningsandel omfattet af beskyttelsesforanstaltninger" (fælles indikator 4 - *figur 9*). Det forventede resultat er, at 30 % af hele den portugisiske befolkning vil være omfattet af tilpasningsforanstaltningen vedrørende skovbrande. Vi mener ikke, at denne indikator giver nøjagtige oplysninger om foranstaltningens klimaindvirking, da indikatoren dækker mere end foranstaltningen.

I **Kroatien** er en foranstaltning til dekarbonisering af energisektoren, hovedsagelig ved udskiftning af gamle transmissionslinjer, knyttet til den fælles indikator "Yderligere driftskapacitet installeret med henblik på vedvarende energi" (fælles indikator 2 - *figur 9*). Foranstaltningen muliggør installering af yderligere kapacitet, men sikrer ikke selv denne installering. Indikatoren er således ikke relevant for denne foranstaltning, og derfor måles foranstaltningens klimapræstation ikke.

I **Slovakiet** er en foranstaltning vedrørende opførelse og ombygning af hospitaler knyttet til indikatoren "Bespareser i årligt primært energiforbrug" (fælles indikator 1 - *figur 9*). Vi mener imidlertid ikke, at der kan opnås energibesparelser ved at opføre nye bygninger (*figur 8*). Den eneste anden indikator i forbindelse med denne foranstaltning er afledt af dens mål, som vedrører antallet af sengepladser. Dette er ikke tilstrækkeligt til at vurdere foranstaltningens klimapræstation og -indvirking.

52 De fælles indikatorer vedrørende den grønne omstilling er ikke udformet, så de kan måle de enkelte foranstaltningers præstation med hensyn til klima- og miljøindsatsen (punkt **24**). Medmindre reduktioner af drivhusgasemissionerne er fastsat som et specifikt mål i planerne, bliver de ikke målt, fordi de fælles indikatorer ikke dækker dette aspekt (punkt **35**). Tilsvarende giver den fælles indikator "Yderligere driftskapacitet installeret med henblik på vedvarende energi" ingen oplysninger om udskiftning af fossile brændstoffer med vedvarende energi i energiproduktionen. Det er imidlertid ikke kun vigtigt at reducere den relative andel af energi fra fossile brændstoffer i energimikset, men også at reducere forbruget af energi fra fossile brændstoffer i absolutte tal⁴⁸. På grund af de fælles indikatorers begrænsninger konkluderer vi, at de ikke kan bruges til at vurdere, i hvilket omfang genopretnings- og resiliensfacilitetens klimarelaterede foranstaltninger bidrager til klimaindsatsen.

53 I december 2023 offentliggjorde Kommissionen en rapport, hvori den forsøger at anslå den reduktion af drivhusgasemissionerne, der potentielt kan opnås ved hjælp af en del af genopretnings- og resiliensfacilitetens foranstaltninger⁴⁹. Den konkluderer, at de milepæle og mål, der var opfyldt i august 2023 (153 ud af 1 729), havde sikret opnåelse af 0,5 % af den potentielle emissionsreduktion. I rapporten forklarer Kommissionen denne lave andel med, at faciliteten er i en tidlig gennemførelsesfase, og at beregningen ikke omfatter de milepæle og mål, hvis betydning for reduktionen af drivhusgasemissionerne ikke kunne fastslås.

Der rapporteres ikke om de faktiske udgifter til klimaindsatsen

Vores revisionskriterium

54 Rapporteringen om genopretnings- og resiliensfacilitetens bidrag til klimaindsatsen skal være pålidelig og baseret på solide antagelser. For at være relevant for interessenterne skal den give et nøjagtigt billede af de faktiske udgifter til klimaindsatsen og bidraget til at opfylde EU's klimamål⁵⁰.

55 Vi undersøgte, hvordan Kommissionen rapporterer om opfyldelsen af klimabidragsmålet på 37 % og om tildelingerne til de nationale genopretnings- og resiliensplaner (punkt **06**).

56 Opfyldelsen af kravet om at afsætte 37 % af de nationale tildelinger til klimaindsatsen blev kontrolleret i forbindelse med udformningen og godkendelsen af genopretnings- og resiliensplanerne (punkt **09**). Siden rapporterede Kommissionen i sin årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport vedrørende EU-budgettet for 2022, at faciliteten havde nået et klimabidrag på 203 milliarder euro eller 40 %⁵¹. Disse tal var beregnet på grundlag af de anslåede omkostninger, som medlemsstaterne havde angivet i deres oprindelige genopretnings- og resiliensplaner, ikke på grundlag af faktiske udgifter. I februar 2024 steg det planlagte klimabidrag som følge af ændringerne i genopretnings- og resiliensplanerne, så det ifølge Kommissionen udgør 275 milliarder euro eller 42,5 % (**figur 5**).

⁴⁸ SEI, Climate Analytics, E3G, IISD og UNEP, *The Production Gap: Phasing down or phasing up?*, 2023.

⁴⁹ Europa-Kommissionen, *NGEU Report on the impact of green bonds*, 2023, s. 17.

⁵⁰ Baseret på International Public Sector Accounting Standards Board, "Recommended practice guideline 3 - Reporting Service Performance Information".

⁵¹ Europa-Kommissionen, *Den årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport for 2022*, bind II, s. 9.

57 Kommissionen overvåger ikke klimabidragets faktiske andel og omfang i de enkelte genopretnings- og resiliensplaner, eftersom [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#) ikke pålægger den at rapportere om de faktiske klimaudgifter, der bidrager til at opfylde 37 %-målet, men om de anslåede omkostninger (punkt [56](#)). I forbindelse med deres finansierings- eller låneaftaler med Kommissionen under faciliteten er medlemsstaterne forpligtet til at anmelde de kumulerede afholdte udgifter, der bidrager til at opfylde klimamålene⁵². Ifølge aftalerne tages disse oplysninger ikke i betragtning i forbindelse med betalingerne under faciliteten. Efter vores mening kunne Kommissionen bruge dem til at overvåge de faktiske klimaudgifter. Det gør den imidlertid ikke.

58 Det gælder for enhver foranstaltning - uanset dens klimabidrag - at de faktiske omkostninger kan afvige betydeligt fra de anslåede omkostninger i den godkendte genopretnings- og resiliensplan, og at dette kan påvirke klimabidraget. Kommissionen har bekræftet, at der skal foretages betalinger, hvis milepæl og mål er opfyldt, selv om de faktiske omkostninger til en foranstaltning er lavere (eller højere) end oprindelig anslået (punkt [47](#) og [tekstboks 6](#)). Uanset sådanne forskelle er det stadig det oprindeligt beregnede fulde beløb for omkostningerne til den pågældende foranstaltning, der tæller som bidraget til at opfylde facilitetens klimamål. Vi mener derfor, at der er en risiko for, at de rapporterede oplysninger ikke afspejler facilitetens faktiske klimabidrag, hvilket svækker Kommissionens information om 37 %-målet.

59 Der er desuden en risiko for, at forsinket gennemførelse af klimarelaterede projekter og langsom absorption vil gøre det svært at nå det fulde klimabidrag på 275 milliarder euro (punkt [56](#)). Nogle projekter forsinkes f.eks. på grund af forsinkelser i offentlige udbud eller med hensyn til opnåelse af driftstilladelser. I vores arbejde har vi konstateret, at nationale myndigheder undervurderer, hvor lang tid det tager at gennemføre foranstaltninger. I forbindelse med nogle foranstaltninger er efterspørgslen lavere end forventet, hvilket forringer absorptionen af midlerne ([tekstboks 8](#)). Genopretnings- og resiliensplanernes faktiske klimabidrag vil være mindre end oprindelig beregnet, hvis de relevante foranstaltninger enten ikke gennemføres eller kun delvis gennemføres inden for genopretnings- og resiliensfacilitetens frister.

⁵² Artikel 7 i finansieringsaftalerne mellem Kommissionen og medlemsstaterne.

Tekstboks 8



Eksempler på foranstaltninger med udfordringer, der kan påvirke klimarapporteringen



Ingen interesserede tilbudsgivere

I **Slovakiet** er det offentlige udbud vedrørende opførelse af et nyt hospital, der efter planen skulle stå færdigt medio 2026, endnu ikke afsluttet. Det oprindelige udbud tiltrak ingen tilbudsgivere, eftersom ingen kontrahenter ville forpligte sig til at overholde de stramme tidsfrister, som de slovakiske myndigheder havde fastsat. Ifølge den slovakiske genopretnings- og resiliensplan er dette en af de investeringer, der bidrager mest til den grønne omstilling.



Gennemførelsesforsinkelser

Projekter vedrørende produktion af brint skal gennemgå en langvarig proces for at opnå en driftstilladelse. Ud over forsinkelser med hensyn til opnåelse af tilladelser har også forstyrrelser i forsyningskæderne bremset gennemførelsen. I **Portugal** havde kun ét af de 23 godkendte projekter på tidspunktet for vores besøg (juli 2023) modtaget en forskudsbetaling til påbegyndelse af arbejdet.



Lav interesse for foranstaltningen

I **Grækenland** havde en foranstaltning vedrørende elektromobilitet til finansiering af ladestandere kun modtaget 171 ansøgninger i januar 2024. Dette udgør 2,7 % af det endelige mål, hvilket vidner om, at der blandt endelige modtagere er lav interesse for at deltage i foranstaltningen. Tilsvarende bliver kun 6 % af det planlagte antal taxier udskiftet med elektriske køretøjer. De nationale myndigheder har adresseret den lave udnyttelse ved at øge støtten til udskiftning af gamle taxier og forlænge ansøgningsfristen.

Rapporteringen om den grønne omstilling oplyser ikke om udgifterne

Vores
revisions-
kriterium

60 Rapporteringen om den grønne omstilling skal være pålidelig og baseret på solide antagelser. Det skal klart fremgå af de offentliggjorte oplysninger, efter hvilken metode de er samlet⁵³.

⁵³ Baseret på International Public Sector Accounting Standards Board, "Recommended practice guideline 3 - Reporting Service Performance Information".

61 Vi undersøgte den metode, som Kommissionen bruger til at rapportere om fremskridt vedrørende søjlen "Grøn omstilling". Vi vurderede også pålideligheden af de oplysninger, der i [resultattavlen for genopretning og resiliens](#) gives om den grønne omstilling.

62 Til at beregne og rapportere om genopretnings- og resiliensfacilitetens bidrag til den grønne omstilling bruger Kommissionen en anden metode end den, som den bruger til at beregne opnåelsen af klimabidraget på 37 %. Ved beregningen af bidraget til den grønne omstilling vægter foranstaltningernes henførelse til en primær og en sekundær søjle lige meget, og der skelnes ikke mellem, om bidraget til at opfylde klima- og miljømålene er væsentligt (100 %) eller moderat (40 %). Når en foranstaltning er henført til søjlen "Grøn omstilling" som både primær og sekundær søjle, tæller dens milepæle og mål dobbelt som bidrag til den grønne omstilling. Kommissionen anslår, at dette gjaldt ca. 1,8 % af delforanstaltningerne i de 27 oprindelige genopretnings- og resiliensplaner.

63 En anden forskel mellem de to metoder består i, at bidraget til opnåelsen af målet på 37 % kun beregnes på forhånd (punkt [56](#)). Rapporteringen om den grønne omstilling skal derimod bruges til at overvåge fremskridt, og lovgivningen om faciliteten fastsætter, at der skal rapporteres om udgifterne under hver søjle⁵⁴ ([figur 3](#)). Kommissionen mener, at den opfylder denne bestemmelse ved at rapportere om udbetalinger til medlemsstaterne baseret på tilfredsstillende opfyldelse af milepæle og mål (punkt [03](#)). Vi mener dog, at det i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#) er uklart, om rapporteringen skal angive faktiske eller anslåede udgifter, og Kommissionen rapporterer kun anslåede udgifter⁵⁵.

⁵⁴ Artikel 29, stk. 3, i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#).

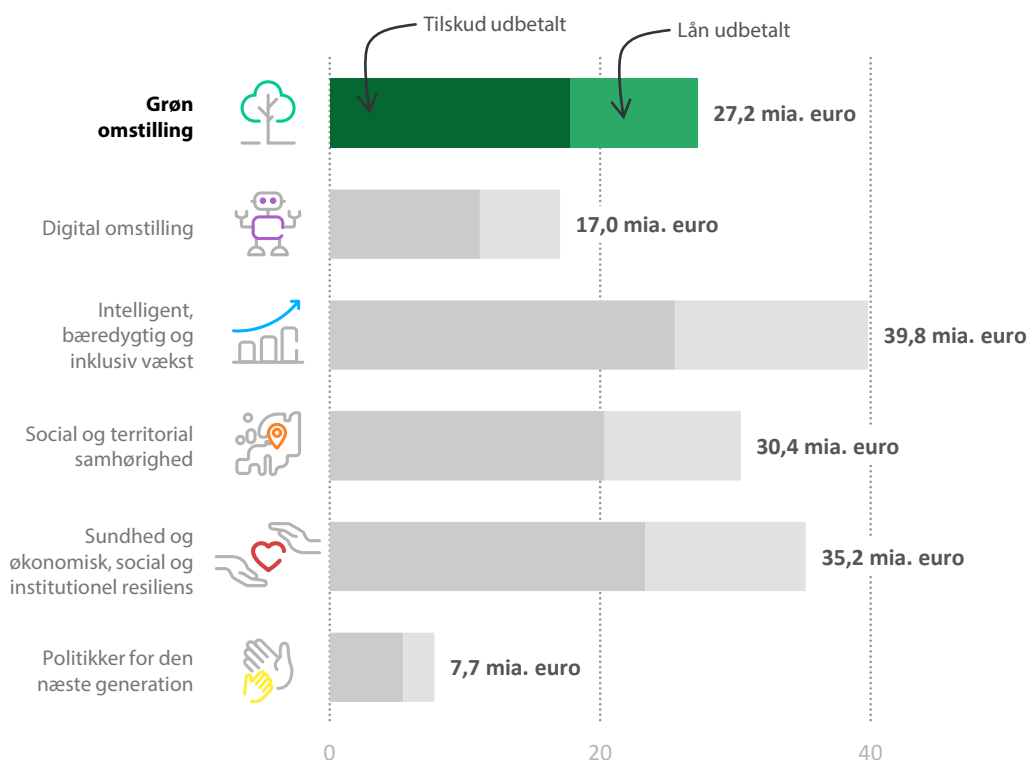
⁵⁵ [Særberetning 26/2023](#), punkt VII.

64 Med henblik på sin rapportering om udbetalingerne under hver søjle beregner Kommissionen en enhedsværdi for hver medlemsstats milepæle og mål. Dette tal beregnes ved at dividere medlemsstatens samlede tildeling fra faciliteten med antallet af milepæle og mål⁵⁶. Milepælene og målene er ikke direkte forbundet med søjlerne. For at fastslå, hvilke milepæle og mål der er relevante for den grønne omstilling, undersøger Kommissionen, hvilke primære og sekundære søjler de tilknyttede foranstaltninger er henført til (punkt **05**). Milepæle og mål anses for at bidrage til søjlen "Grøn omstilling", hvis mindst én af de tilknyttede delforanstaltninger er henført til den.

65 Resultattavlen for genopretning og resiliens (punkt **05**) giver oplysninger om Kommissionens udbetalinger pr. søjle og om de opfyldte milepæle og mål. I februar 2024 havde medlemsstaterne modtaget 103 milliarder euro i tilskud og 54 milliarder euro i lån (oven i forfinansieringen på 13 %, ca. 68 milliarder euro). Indtil videre udgør udbetalingerne vedrørende søjlen "Grøn omstilling" 17 % (27,2 milliarder euro) af de samlede udbetalinger (*figur 13*). Dette er forholdsvis lavt i betragtning af, at de klimarelevante foranstaltninger alene forventes at tegne sig for 42,5 % af den tildelte finansiering under faciliteten (punkt **09**), og at søjlen "Grøn omstilling" ud over disse foranstaltninger skal omfatte 34 miljøforanstaltninger, som overvågningen af klimarelaterede udgifter ikke dækker.

⁵⁶ Særberetning 26/2023, punkt 78.

Figur 13 - Udbetalinger pr. søjle som vist i resultattavlen for genopretning og resiliens (milliarder euro)



Kilde: Resultattavlen for genopretning og resiliens, data pr. februar 2024.

66 Den anvendte rapporteringsmetode kan føre til under- eller overvurdering af de udbetalte beløb vedrørende "Grøn omstilling", da enhedsværdierne for milepælene og målene hverken afspejler de faktiske eller de anslåede omkostninger til foranstaltningerne. En foranstaltning i Portugal vedrørende energieffektivitet i bygninger har f.eks. mål, som gælder det renoverede areal. Men anvendelsen af enhedsværdien for Portugal betyder, at renovering af 45 000 m² tæller som et lige så stort bidrag til den grønne omstilling som renovering af 315 000 m².

67 I vores tidligere beretning om genopretnings- og resiliensfacilitetens præstationsovervågningsramme konstaterede vi, at manglen på data om de faktiske udgifter begrænser muligheden for at vurdere, om anvendelsen af ressourcerne er produktiv, og at vurdere facilitetens præstation vedrørende søjlerne. Vi anbefalede derfor⁵⁷, at Kommissionen rapporterer om de faktiske udgifter, men den afviste vores anbefaling.

⁵⁷ Særberetning 26/2023, punkt 87 og anbefaling 4 b).

68 Rapporteringen om den grønne omstilling påvirkes desuden af, at de fleste tidlige milepæle og mål er knyttet til de allerførste gennemførelsestrin (f.eks. godkendelse af en indkaldelse af projektforslag). De tidlige betalinger til medlemsstaterne er således ikke nødvendigvis knyttet til faktiske projekter, hvis deres milepæle og mål f.eks. er knyttet til reformer eller til forberedende etaper før iværksættelsen af en foranstaltning. [Forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#) giver ikke mulighed for, at Kommissionen kan inddrive allerede udbetalte midler til projekter, der ikke afsluttes, eller foranstaltninger, der ikke opfylder deres sidste milepæl eller mål. Eftersom resultattavlen afspejler udbetalingerne til medlemsstaterne, ændrer Kommissionen ikke rapporteringen i sådanne tilfælde.

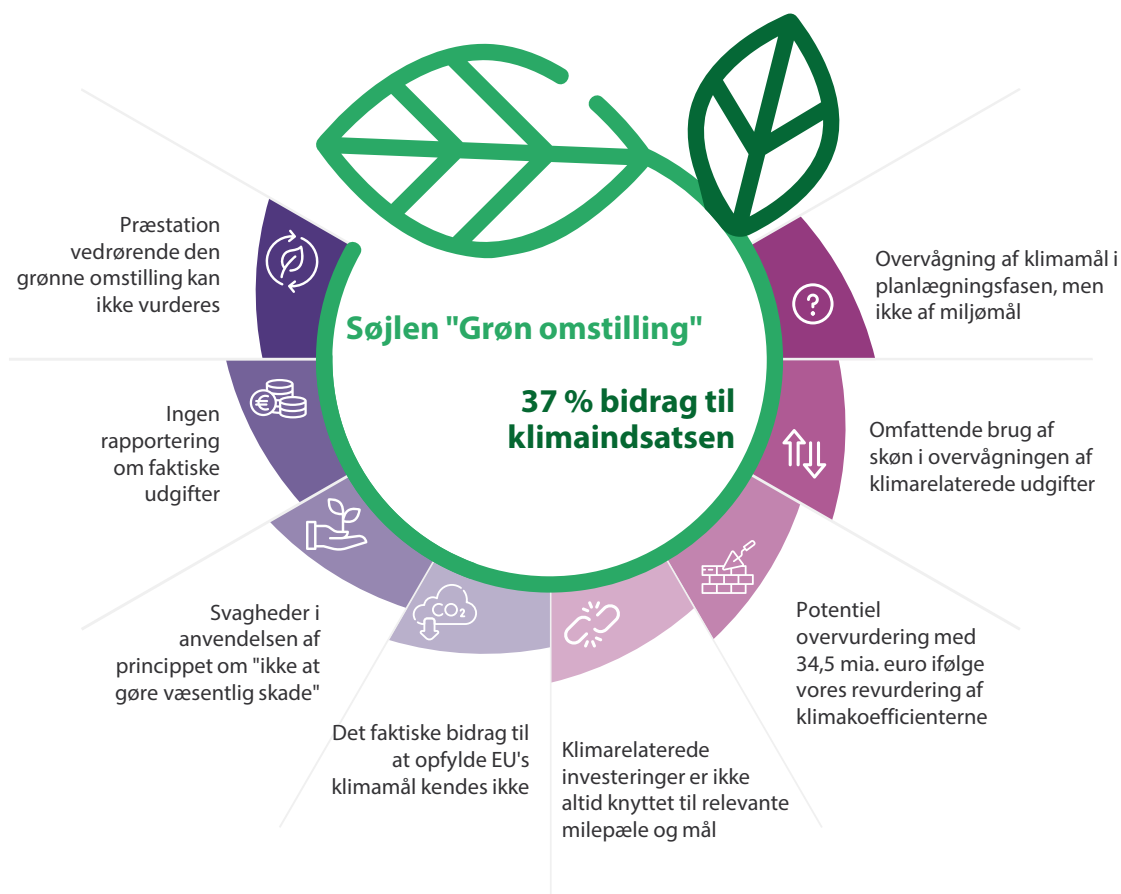
69 Samlet set konstaterede vi, at rapporteringen om den grønne omstilling i [resultattavlen for genopretning og resiliens](#) er forvirrende. Rapporteringen tager hverken hensyn til de anslåede eller de faktiske omkostninger til foranstaltningerne vedrørende den grønne omstilling, men er i stedet baseret på enhedsværdier (punkt [66](#)). [Resultattavlen](#) giver derfor ikke brugerne fuldstændige og pålidelige oplysninger om de faktiske udgifter til den grønne omstilling.

Konklusioner og anbefalinger

70 Et af målene for genopretnings- og resiliensfaciliteten er at bidrage til den grønne omstilling og opfyldelsen af EU's klimamål. Nærmere bestemt skal medlemsstaterne afsætte mindst 37 % af de planlagte midler til klimarelaterede tiltag (punkt **01-09**).

71 Formålet med vores revision var at vurdere, om udformningen og gennemførelsen af genopretnings- og resiliensfaciliteten og de nationale genopretnings- og resiliensplaner sikrer et effektivt bidrag til den grønne omstilling. Faciliteten giver incitamenter til at investere i klimaindsatsen og den grønne omstilling. I facilitetens udformning konstaterede vi imidlertid svagheder, som vores vurdering af dens gennemførelse bekræftede. Vi konkluderer, at de svagheder, der er sammenfattet i **figur 14** og beskrevet nedenfor, rejser tvivl om opfyldelsen af facilitetens mål vedrørende den grønne omstilling.

Figur 14 - Svagheder i udformningen og gennemførelsen af faciliteten med hensyn til den grønne omstilling



Kilde: Revisionsretten.

72 Vores analyse viser, at udgifterne til klimaindsatsen overvåges og tæller som bidrag til at opfylde 37 %-målet, men at begrebet "klimaindsats" er snævrere end "grøn omstilling", som ud over klimamålene omfatter biodiversitets- og miljømål. Den metode, der anvendes til at overvåge udgifterne til klimaindsatsen, er fastsat i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#) og er baseret på tre klimakoefficienter (0 %, 40 % og 100 %), som er knyttet til foranstaltningernes forventede bidrag til at opfylde klimamålene. Vi konstaterede, at foranstaltninger bestående af flere forskellige tiltag ofte blev tildelt én klimakoefficient, selv om ikke alle tiltagene og omkostningerne var klimarelaterede. For at sikre en bedre vurdering af klimabidraget indførte Kommissionen begrebet "delforanstaltninger". I praksis kan foranstaltningernes klimabidrag ikke altid beregnes præcist, og der er derfor gjort omfattende brug af skøn. Klimabidragene kan derfor være overvurderet, navnlig bidragene fra komplekse foranstaltninger med elementer, der burde have forskellige klimakoefficienter (punkt [15-22](#)).

73 Vores arbejde viser også, at nogle af de klimakoefficienter, der er fastsat i [forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten](#) (for jernbaner, elnet og nye bygninger), ikke afspejler det forventede bidrag til at opfylde EU's klimamål, da de f.eks. ikke tager højde for de drivhusgasemissioner i anlægsfasen, der reelt reducerer klimabidraget. Vedrørende disse tre kategorier foretog vi en beregning med mere beskedne klimakoefficienter end dem, der er fastsat i forordningen, og konstaterede, at facilitetens klimabidrag sandsynligvis er overvurderet med 34,5 milliarder euro. Hertil kommer, at præstationsrammen ikke giver mulighed for at overvåge effekten af alle foranstaltningerne vedrørende den grønne omstilling, og den dækker ikke væsentlige aspekter såsom reduktion af drivhusgasemissionerne og bidrag til opfyldelse af miljømålene (punkt [23](#) og [24](#)).

Anbefaling 1 - Bedre beregning af klimaudgifterne i forbindelse med fremtidige finansieringsinstrumenter

Kommissionen bør sikre, at klimarelaterede foranstaltninger, interventioner og tiltag opdeles så meget, at det er muligt at foretage en passende og berettiget beregning af deres klimabidrag og dermed sikre en mere detaljeret og nøjagtig vurdering af klimaudgifterne.

Måldato for gennemførelsen: i forbindelse med forslag om instrumenter, der omfatter overvågning af klimarelaterede udgifter

Anbefaling 2 - Hensigtsmæssig udformning af fremtidige finansieringsinstrumenter, der skal støtte opfyldelsen af klima- og miljømæssige mål og målsætninger

Kommissionen bør:

- a) vurdere, hvordan finansieringsinstrumenter, der bidrager til at opfylde EU's klimamål og -målsætninger, kan give oplysninger om deres faktiske bidrag
- b) sikre, at dens ramme for præstationsovervågning og -evaluering omfatter investeringer med relevans for klima- og miljømål.

Måldato for gennemførelsen: i forbindelse med forslag om instrumenter med klima- og miljømål

74 Vi konstaterede, at arbejdet med at inkludere foranstaltninger vedrørende den grønne omstilling i de nationale genopretnings- og resiliensplaner var påvirket af facilitetens begrænsede tidsramme, og at det er uklart, hvor meget de nationale planer bidrager til klimaindsatsen. Nogle foranstaltninger blev henført til interventionsområder, der ikke matchede deres karakter, hvilket gav dem en for høj klimakoefficient, og andre foranstaltninger - f.eks. delforanstaltninger vedrørende administrationsomkostninger - var slet ikke klimarelevante. Vi konstaterede også, at nogle klimarelaterede investeringer ikke var tilstrækkelig knyttet til klimarelevante eller virkningsfulde milepæle og mål (punkt [25-35](#)).

75 Desuden konstaterede vi uensartetheder i anvendelsen af princippet om "ikke at gøre væsentlig skade", idet medlemsstaterne i forbindelse med forenklede fremgangsmåder ikke altid var forpligtet til grundigt at vurdere behovet for afbødende foranstaltninger i forbindelse med deres investeringer. Vi konstaterede tilfælde, hvor medlemsstaterne finansierede projekter, der ikke svarede til beskrivelsen i den relevante foranstaltning, hvilket har konsekvenser for klimabidraget (punkt [36-47](#)).

Anbefaling 3 - Bedre præstation i foranstaltninger vedrørende den grønne omstilling

Kommissionen bør:

- a) tage skridt til at afhjælpe uensartetheder i medlemsstaternes anvendelse af princippet om "ikke at gøre væsentlig skade" i forbindelse med forenklede fremgangsmåder

Måldato for gennemførelsen: juni 2025

- b) i forbindelse med ændringer af foranstaltninger vedrørende den grønne omstilling undersøge de opnåede fremskridt med hensyn til deres milepæle og mål, så det kan vurderes, om foranstaltningerne har opfyldt deres klima- og miljømål.

Måldato for gennemførelsen: december 2025

76 På grund af overvågningsrammens begrænsninger har Kommissionen ikke oplysninger nok til at evaluere præstation i forbindelse med de foranstaltninger, der bidrager til den grønne omstilling. Kommissionen rapporterer kun om de på forhånd tildelte klimarelaterede beløb. Den fremlægger ikke oplysninger om det faktiske udgiftsniveau, der kan påvirkes af faktorer såsom forsinkelser og langsom absorption. Dette kan indebære, at klimabidraget er over- eller undervurderet. Medlemsstaterne rapporterer om de afholdte klimaudgifter, men Kommissionen gør ikke brug af disse oplysninger til at vurdere opfyldelsen af det kvantitative mål på 37 %. Kommissionen kan derfor ikke garantere dækkende information om opfyldelsen af målet (punkt [48-59](#)).

77 I resultattavlen for genopretning og resiliens overvåges Kommissionens betalinger til medlemsstaterne. I overensstemmelse med genopretnings- og resiliensfacilitetens principper er disse betalinger ikke knyttet til foranstaltningernes underliggende omkostninger, og de afspejler derfor ikke omfanget af de faktiske klimarelaterede udgifter. Desuden er de opnåede milepæle og mål ikke nødvendigvis forbundet med det bidrag til den grønne omstilling, som foranstaltningerne skal sikre. Dette indebærer, at rapporteringen om den grønne omstilling ikke giver pålidelige oplysninger om de faktiske udgifter (punkt [60-69](#)).

Anbefaling 4 - Bedre rapportering om klimaudgifterne under genopretnings- og resiliensfaciliteten

Kommissionen bør samle og offentliggøre medlemsstaternes oplysninger om de klimarelaterede foranstaltningers faktiske omkostninger, sammenholde dem med de anslåede omkostninger i de nationale planer og genberegne deres faktiske bidrag til at opfylde klimabidragsmålet på 37 %.

Måldato for gennemførelsen: december 2026

Note: Vi anbefalede i [særberetning 26/2023](#), at Kommissionen med henblik på at vurdere, om ressourceanvendelsen er effektiv, rapporterer om de faktiske udgifter, der finansieres af faciliteten under de seks søjler, men Kommissionen afviste vores anbefaling.

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 4. juli 2024.

På Revisionsrettens vegne

Tony Murphy
Formand

Bilag - De undersøgte foranstaltninger

Emne/ medlemsstat	Grækenland	Kroatien	Portugal	Slovakiet
Vedvarende energi og energisektoren	EL-C[1,1]-I[16926] Støtte til installation af lagringssystemer for at øge udbredelsen af vedvarende energi	HR-C[C12]-I[R1-I1] Revitalisering, bygning og digitalisering af energisystemet og støtte til infrastruktur til dekarbonisering af energisektoren	PT-C[C14]-I[i01] Vedvarende brint og andre gasser	SK-C[C1]-I[I12] Modernisering af eksisterende vedvarende elektricitetskilder (repowering)
Energieffektivitet	EL-C[1,2]-I[16872] Energirenovering af beboelsesejendomme	HR-C[C61]-I[R1-I1] Energirenovering af bygninger	PT-C[C13]-I[i01] Energieffektivitet i beboelsesejendomme	SK-C[C2]-I[I11] Energieffektivitet i enfamiliehuse
Bæredygtig mobilitet	EL-C[1,3]-I[16924] Elektromobilitet - ladestandere, elbusser, elektriske taxier	HR-C[C14]-I[R5-I2] Forskning, udvikling og produktion af nye mobilitetskøretøjer og støtteinfrastruktur	PT-C[C15]-I[i01] Udvidelse af metronettet	SK-C[C3]-I[I11] Udvikling af infrastruktur til kulstoffattig transport
Dekarbonisering af industrien	EL-C[4,7]-I[16980] Genopretnings- og resiliensfacilitetens lånefacilitet	HR-C[C111]-I[R4-I2] Finansielt instrument for mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder	PT-C[C11]-I[i01] Dekarbonisering af industrien	SK-C[C4]-I[I11] Ordning for dekarbonisering af industrien
Bæredygtig brug af naturressourcer	EL-C[1,4]-I[16849] National skovgenplantningsplan og Parnitha-flagskibsinvestering	HR-C[C15]-I[R1-I1] Opførelse og indretning af logistik- og distributionscentre for frugt og grøntsager	PT-C[C08]-I[i05] Skovprogram	SK-C[C5]-I[I11] Tilpasning til klimaændringer i regionerne

Emne/ medlemsstat	Grækenland	Kroatien	Portugal	Slovakiet
Andre sektorer	EL-C[4,6]-I[16634] Nye industriparker	HR-C[C13]-I[R1-I2] Program for udvikling af den offentlige vandforsyning	PT-C[C12]-I[i01] Bioøkonomi	SK-C[C11]-I[I2] Nyt hospitalsnetværk - opførelse, ombygning og udstyr

Forkortelser:

DNSH: Ikke at gøre væsentlig skade (Do No Significant Harm)

MW: Megawatt

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.

Fælles indikator: En målbar variabel, der giver oplysninger om fremskridtene med gennemførelsen af genopretnings- og resiliensplanerne hen imod de fælles mål og om genopretnings- og resiliensfacilitetens samlede præstation.

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.

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

Ikke at gøre væsentlig skade: Princippet om, at investeringsforanstaltninger ikke må have en stor skadelig miljøindvirkning.

Interventionsområde: Kategori af aktiviteter finansieret af genopretnings- og resiliensfaciliteten, Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Samhørighedsfonden eller Den Europæiske Socialfond.

Investering: Udgifter til en aktivitet, et projekt eller et andet tiltag inden for anvendelsesområdet for forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten, som forventes at give gavnlige resultater for samfundet, økonomien eller miljøet.

Klimabidrag: Skøn over en medlemsstats udgifter til klimaindsatsen under genopretnings- og resiliensfaciliteten.

Klimaindsats: Indsats for at tackle klimaændringer og deres konsekvenser.

Klimakoefficient: Vægtning, som tildeles EU-udgifter til projekter, foranstaltninger eller aktioner for at afspejle, i hvor høj grad de omfatter klimahensyn.

Milepæl: Kvalitativt krav vedrørende en medlemsstats fremskridt hen imod gennemførelse af en specifik reform eller investering i dens genopretnings- og resiliensplan.

Modvirkning af klimaændringer: Reduktion eller begrænsning af drivhusgasemissioner på grund af deres indvirkning på klimaet.

Mål: Kvantitativt krav vedrørende en medlemsstats fremskridt hen imod gennemførelse af en specifik reform eller investering i dens genopretnings- og resiliensplan.

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

Overvågning af klimarelaterede udgifter: Overvågning af fremskridt med hensyn til at opfylde udgiftsmålene vedrørende klimaindsatsen.

Overvågning: Systematisk observation og kontrol af fremskridt med hensyn til målopfyldelse, delvis ved hjælp af indikatorer.

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

Reform: I forbindelse med genopretnings- og resiliensfaciliteten en ændring, som fører til en væsentlig og varig forbedring af den måde, som et marked, en politik eller en institutionel eller administrativ struktur fungerer på, eller som fører til væsentlige fremskridt med hensyn til at opfylde politikmål, f.eks. vedrørende vækst og beskæftigelse, resiliens, grøn omstilling og digital omstilling.

REPowerEU: EU-initiativ om at bringe EU's afhængighed af fossile brændstoffer til ophør, diversificere energiforsyningen og fremskynde omstillingen til ren energi.

Resultattavlen for genopretning og resiliens: Websted hos Kommissionen, der viser fremskridt vedrørende gennemførelsen af medlemsstaternes genopretnings- og resiliensplaner.

Søjle: Betegnelse for hvert af de seks politikområder, der udgør genopretnings- og resiliensfaciliteten: i) grøn omstilling; ii) digital omstilling; iii) økonomisk samhørighed, produktivitet og konkurrenceevne; iv) social og territorial samhørighed; v) sundhed og økonomisk, social og institutionel resiliens; vi) politikker for den kommende generation.

Tilpasning til klimaændringer: Reduktion af landes og lokalsamfunds sårbarhed over for klimaændringer ved at øge deres evne til at absorbere virkningerne.

Kommissionens svar

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2024-14>

Tidslinje

<https://www.eca.europa.eu/da/publications/sr-2024-14>

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling I - Bæredygtig brug af naturressourcer, der ledes af Joëlle Elvinger, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev ledet af Joëlle Elvinger, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Ildikó Preiss, attaché Paolo Pesce, ledende administrator Ramona Bortnowschi, opgaveansvarlig Antonella Stasia, de viceopgaveansvarlige Marika Meisenzahl og Asimina Petri samt revisorerne Monika Dedicova og Zvonimir Novoselić. Laura Mcmillan, Jerónimo Montenegro, Marin Pažanin, Jennifer Schofield, Hana Vendlekova og Aikaterini Vraila ydede sproglig støtte.



Fra venstre til højre: Ildikó Preiss, Zvonimir Novoselić, Joëlle Elvinger, Jerónimo Montenegro, Antonella Stasia, Paolo Pesce, Ramona Bortnowschi, Monika Dedicova, Asimina Petri, Marika Meisenzahl, Aikaterini Vraila og Marin Pažanin.

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2024

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 2, 3, 8, 9, 10 og 14, tekstboks 2, 3, 5, 6, 7 og 8, tabel 1 - ikoner: udformet ved anvendelse af ressourcer fra [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Alle rettigheder forbeholdes. Figur 2 - ikon: Europa-Kommissionen. Figur 13 - © Den Europæiske Union.

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 ophavsrets politik.

Anvendelse af Revisionsrettens logo

Revisionsrettens logo må ikke anvendes uden Revisionsrettens forudgående samtykke.

HTML	ISBN 978-92-849-2557-5	ISSN 1831-0796	doi:10.2865/770152	QJ-AB-24-014-DA-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2626-8	ISSN 1831-0796	doi:10.2865/494552	QJ-AB-24-014-DA-N

Genopretnings- og resiliensfaciliteten giver medlemsstaterne incitamenter til at investere i den grønne omstilling. Under facilitetens søjle "Grøn omstilling" har de planlagt at bruge ca. 275 milliarder euro på klimaindsatsen. Vores analyse afslørede dog mangler i udformningen og gennemførelsen af foranstaltningerne vedrørende grøn omstilling. Dette har medført, at klimafinansieringen potentielt er overvurderet, at der er uoverensstemmelser mellem planlægning og praksis, og at det ikke klart angives, hvor meget foranstaltningerne faktisk bidrager til den grønne omstilling. Lovgivningen kræver ingen rapportering om facilitetens bidrag til at opfylde EU's klimamål eller om de faktiske udgifter, hvilket begrænser rapporteringens anvendelighed for interessenterne. Vi fremsætter en række anbefalinger om at forbedre udformningen og effektiviteten af EU-finansieringen til den grønne omstilling.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, i TEUF.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions
Publikationskontor

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

Twitter: @EUAuditors