

Särskild rapport

Grön omställning

Otydligt bidrag från faciliteten för återhämtning
och resiliens



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–VI
Inledning	01–09
Faciliteten för återhämtning och resiliens och dess huvuddrag	01–03
Den gröna omställningen inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens	04–05
Klimatspårning inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens	06–09
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	10–14
Iakttagelser	15–69
Bidraget från faciliteten för återhämtning och resiliens och de nationella planerna till den gröna omställningen kan vara överskattat	15–35
Utmaningar inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens när det gäller att uppskatta klimatbidraget och täcka in den gröna omställningen	16–24
Otydligt bidrag från de planerade åtgärderna inom faciliteten för återhämtning och resiliens till klimatåtgärder och den gröna omställningen	25–35
Svag indikation på hur genomförandet av åtgärder inom faciliteten för återhämtning och resiliens bidrar till den gröna omställningen	36–47
Inkonsekvenser i tillämpningen av principen om att inte orsaka betydande skada	36–43
Alla klimatrelevanta åtgärder är inte lika gröna som planerat	44–47

Rapporteringen från faciliteten för återhämtning och resiliens om klimatutgifter och den gröna omställningen är frikopplad från faktiska kostnader och resultat	48–69
Det finns döda vinklar vid bedömningen av hur facilitetens åtgärder för grön omställning presterar	48–53
Ingen rapportering av faktiska utgifter för klimatåtgärder	54–59
Ingen koppling mellan utgifter och rapportering om den gröna omställningen	60–69
Slutsatser och rekommendationer	70–77
Bilaga – Vårt urval av åtgärder	
Förkortningar	
Ordförklaringar	
Kommissionens svar	
Tidslinje	
Vi som arbetat med revisionen	

Sammanfattning

I Faciliteten för återhämtning och resiliens är ett tillfälligt instrument som inrättades i maj 2020 för att hjälpa medlemsstaterna att återhämta sig från covid-19-pandemin, med 648 miljarder euro tillgängliga i februari 2024. Den gröna omställningen är en av hörnstenarna i faciliteten för återhämtning och resiliens. Medlemsstaterna var tvungna att öronmärka minst 37 % av sina nationella anslag för klimatåtgärder. Kommissionen bedömde att detta mål hade nåtts redan på planeringsstadiet då det uppgick till 42,5 %.

II Syftet med vår revision var att bedöma huruvida utformningen och genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens och de nationella planerna för återhämtning och resiliens bidrar till den gröna omställningen på ett ändamålsenligt sätt. Vi bedömde bidraget till den gröna omställningen efter de utvalda åtgärderna, deras delmål och mål samt klimatkoefficienter. Vi granskade också hur genomförandet av dessa åtgärder fortskrider och hur de övervakas ur ett grönt omställningsperspektiv. Slutligen undersökte vi hur kommissionen och medlemsstaterna rapporterar information om klimatutgifter och den gröna omställningen.

III Vi utförde denna revision eftersom den gröna omställningen och EU:s klimatmål står högt på den politiska dagordningen. Vi förväntar oss att resultaten av vårt arbete bidrar till debatten om hur framtida instrument med klimat- och miljömål ska utformas och implementeras. Vi förväntar oss också att vårt arbete ska bidra till bättre ändamålsenlighet i EU:s finansiering av klimatåtgärder och den gröna omställningen inom ramen för EU:s ambitiösa klimatmål för 2030 och 2050.

IV Vi fann tillkortakommanden i utformningen av både ramen faciliteten för återhämtning och resiliens och i de nationella planerna för återhämtning och resiliens i de granskade medlemsstaterna. Det fanns också inkonsekvenser i implementeringen av åtgärderna, relaterade till den gröna omställningen och klimatmålen. Vi noterade särskilt att spårning av klimatutgifter innebär betydande approximationer och att vissa koefficienter ledde till potentiella överskattningar. Vi fann svaga indikationer på hur genomförandet av åtgärder inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens bidrar till den gröna omställningen samt att dess bidrag till EU:s klimatmål inte bedöms, eftersom detta inte är ett krav i rättsakten. Dessutom konstaterade vi att rapporteringen om klimatutgifter och grön omställning inte var kopplad till faktiska kostnader och resultat, vilket begränsar dess relevans för intressenterna.

V Vi drar slutsatsen att de identifierade bristerna i utformningen och genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens gör att det går att ifrågasätta huruvida dess klimat- och miljömål uppnås. Följaktligen anser vi att faciliteten för återhämtning och resiliens bidrag till den gröna omställningen är otydligt.

VI Utifrån våra granskningsresultat rekommenderar vi att kommissionen

- utför bättre uppskattningar av klimatutgifter inom ramen för framtida instrument,
- säkerställer adekvat utformning av framtida finansieringsinstrument som har som syfte att stödja klimat- och miljömål,
- förbättrar prestationen hos åtgärderna för grön omställning,
- förbättrar rapporteringen om klimatutgifter inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens.

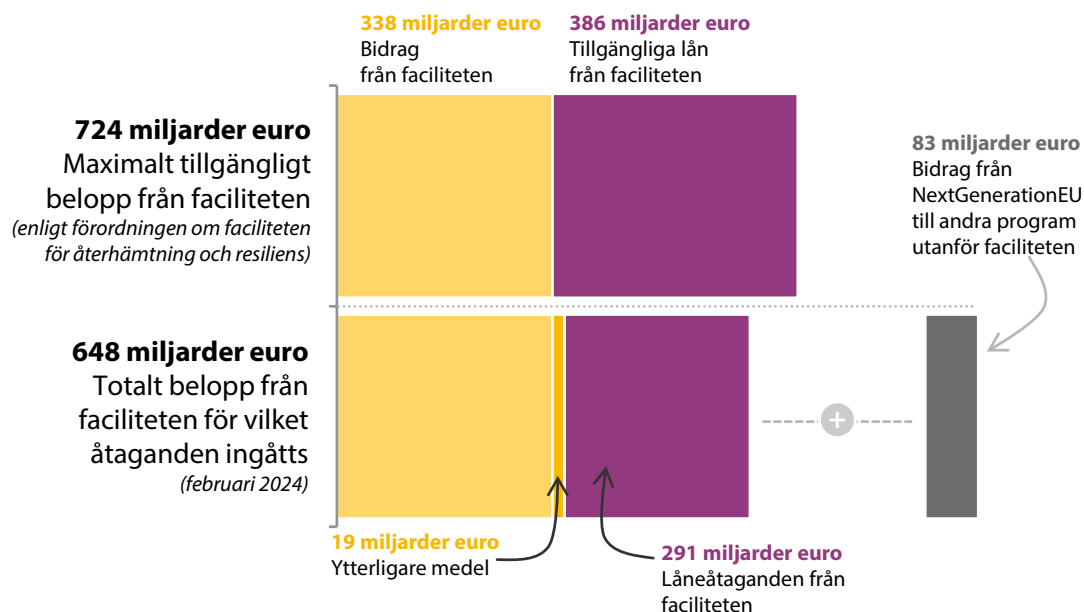
Inledning

Faciliteten för återhämtning och resiliens och dess huvuddrag

01 I maj 2020 inrättade EU [NextGenerationEU](#) som ett tillfälligt instrument för att hjälpa medlemsstaterna att återhämta sig från covid-19-pandemin. NextGenerationEU består av upp till 731 miljarder euro (i 2022 års priser) som tillkommer utöver EU:s långtidsbudget för perioden 2021–2027. Grundpelaren utgörs av faciliteten för återhämtning och resiliens¹ – [Figur 1](#). Syftet med faciliteten för återhämtning och resiliens är att mildra de ekonomiska och sociala konsekvenserna av covid-19-pandemin samt göra medlemsstaternas ekonomier och samhällen mer hållbara och motståndskraftiga. Faciliteten för återhämtning och resiliens ska hjälpa medlemsstaterna att förbereda sig för de utmaningar och möjligheter som följer i den gröna och digitala omställningens fotspår. I maj 2022 införde EU dessutom [REPowerEU](#)-planen som ett svar på den globala energikrisen och lade till 19 miljarder euro i bidrag till faciliteten för återhämtning och resiliens från och med februari 2024.

¹ [Förordning \(EU\) 2021/241](#) om inrättande av faciliteten för återhämtning och resiliens (förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens).

Figur 1 – Budgeten för NextGenerationEU (i februari 2024)



Anm.: Alla dessa belopp fastställdes i 2022 års priser.

Källa: Europeiska kommissionen och Resultattavlan för faciliteten för återhämtning och resiliens, i februari 2024.

02 Faciliteten för återhämtning och resiliens **förvaltas direkt** av kommissionen. Detta innebär att kommissionen ansvarar för genomförandet av faciliteten, vilket också omfattar övervakning av framstegen och bedömning av resultaten. Varje medlemsstat är berättigad till en andel av de tillgängliga medlen från faciliteten för återhämtning och resiliens, och andelen beräknas med hjälp av en särskild formel². Varje medlemsstat lägger fram en nationell plan för återhämtning och resiliens som bedöms av kommissionen³ och godkänns av rådet. Planerna för återhämtning och resiliens innehåller en rad åtgärder som består av reformer och investeringar. Det finns delmål och mål kopplade till varje åtgärd som används för att spåra kvalitativa och kvantitativa resultat⁴. Kommissionen antog en uppsättning gemensamma indikatorer för rapportering och övervakning av facilitetens framsteg mot de uppsatta målen⁵.

² Artikel 11 i förordning (EU) 2021/241.

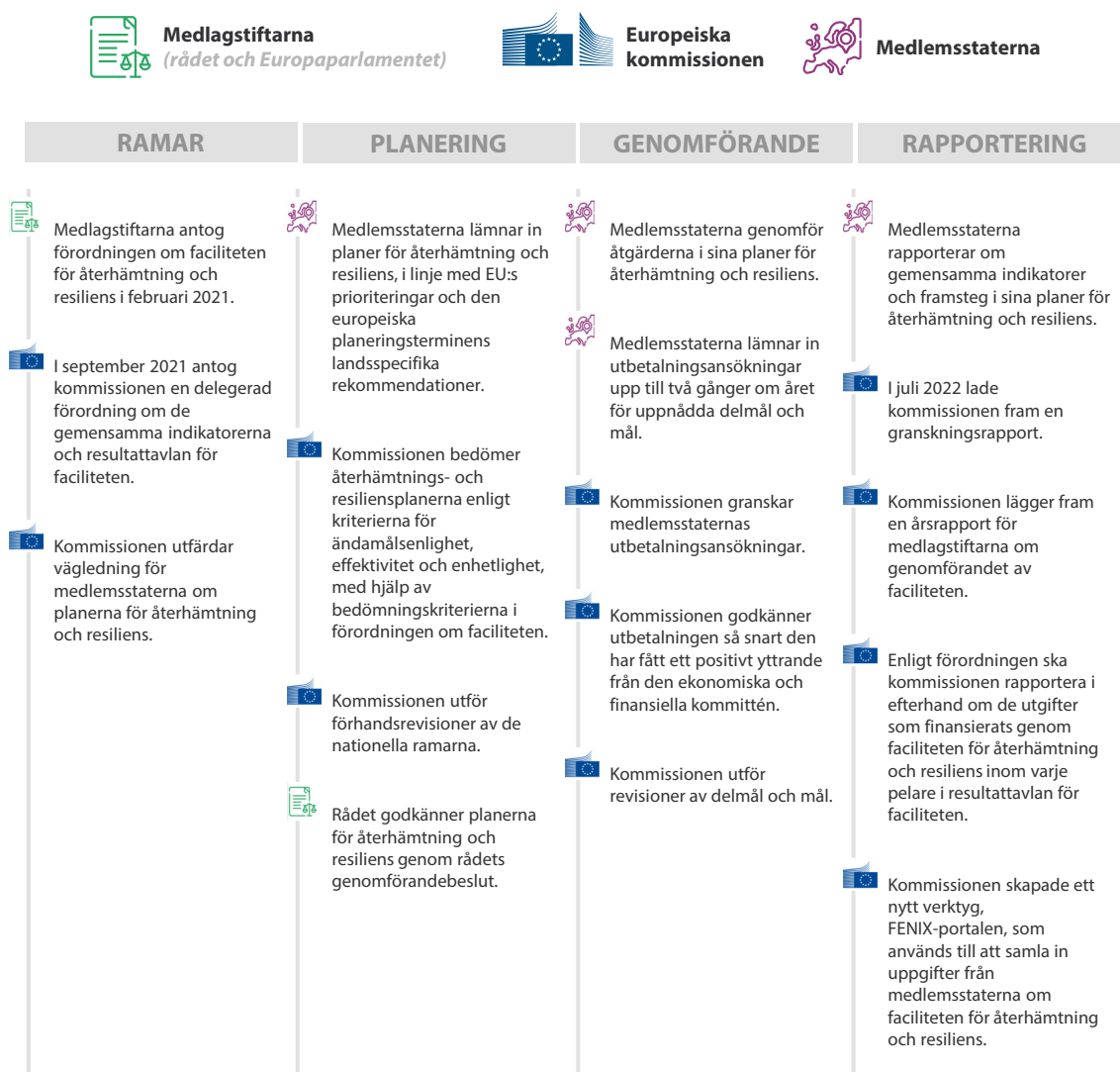
³ Särskild rapport 21/2022 om kommissionens bedömning av nationella planer för återhämtning och resiliens.

⁴ Särskild rapport 26/2023 om ramen för prestationsövervakning av faciliteten för återhämtning och resiliens.

⁵ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2021/2106 om fastställande av gemensamma indikatorer.

03 Faciliteten för återhämtning och resiliens bygger på en ny finansieringsmodell. Till skillnad från större delen av EU:s budget, där finansiering tillhandahålls på grundval av uppkomna kostnader, gör kommissionen utbetalningar från faciliteten för återhämtning och resiliens till medlemsstaterna när delmål och mål har uppnåtts på ett tillfredsställande sätt. När medlemsstaterna utformade sina nationella planer var de dock tvungna att ange de uppskattade kostnaderna för varje åtgärd för att motivera det begärda beloppet av bidrag eller lån från faciliteten för återhämtning och resiliens⁶. I annat fall skulle beloppet ha minskats för att motsvara de beräknade kostnaderna. I *figur 2* beskrivs rollerna och ansvarsområdena i de olika faserna.

Figur 2 – Roller och ansvarsområden



Källa: Revisionsrätten.

⁶ Punkt 3 i bilaga V till förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens.

Den gröna omställningen inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens

04 Åtgärderna inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens avser politikområden som är relevanta i hela EU och som är strukturerade inom sex pelare, varav en av dessa pelare är den gröna omställningen (*figur 3*). Den gröna omställningen omfattar både klimat- och miljömål. Åtgärder inom pelaren för grön omställning bör bidra till

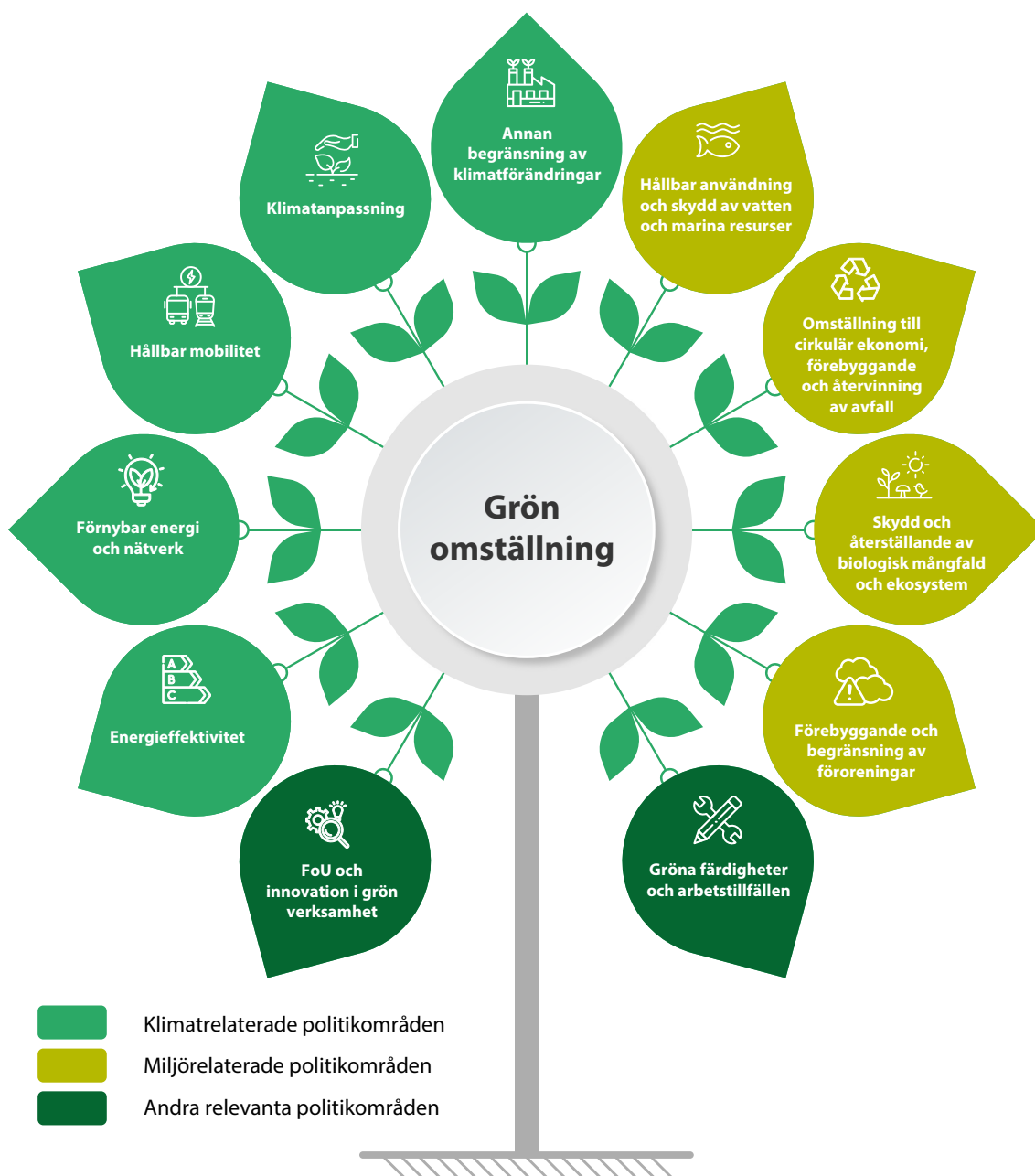
- o att EU:s **klimatmål** för 2030 (*ruta 1*) och målet om ett klimatneutralt EU senast 2050 uppnås⁷,
- o miljöhållbarhet.

Den gröna omställningen bör bidra till unionens klimatmål, främja hållbar tillväxt, skapa sysselsättning och bevara energitryggheten. Den gröna omställningen bör stödjas av reformer och investeringar i grön teknik och kapacitet, inbegripet biologisk mångfald, energieffektivitet, byggnadsrenovering och den cirkulära ekonomin⁸.

⁷ Artikel 4 i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens.

⁸ Skäl 11 i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens.

Figur 3 – Pelaren för grön omställning och dess politikområden



Källa: Revisionsrätten, på grundval av förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens.

Ruta 1



EU:s klimatmål för 2030

- a) Utsläppen av växthusgaser ska sänkas med minst 55 % jämfört med 1990 års nivå.
- b) Andelen förnybar energi ska uppgå till minst 42,5 % av den förbrukade energin, med ambitionen att uppnå 45 %.
- c) Den slutliga energianvändningen ska minska med 11,7 % jämfört med den förväntade energiförbrukningen för 2030, enligt EU:s referensscenario från 2020.

Källa: Artikel 2 i [förordning \(EU\) 2018/1999](#) om styrningen av energiunionen och av klimatåtgärder och senare ändringar, inbegripet [direktiv \(EU\) 2023/2413](#) om förnybar energi och [direktiv \(EU\) 2023/1791](#) om energieffektivitet.

05 Medlemsstaterna och kommissionen bedömde, på grundval av indikationer från medlemsstaterna och kommissionens egen kvalitativa bedömning, huruvida varje enskild plan för återhämtning och resiliens lyckas skapa balans mellan pelarna. Utifrån denna analys tilldelade kommissionen varje åtgärd en primär och en sekundär pelare, baserat på det fastslagna målet för åtgärden. Detta stämde sedan av med medlemsstaterna och inkluderades i [resultattavlan för faciliteten för återhämtning och resiliens](#) – rapporteringsplattformen för faciliteten för återhämtning och resiliens. I februari 2024 visade [resultattavlan](#) att det fanns 984 åtgärder som bidrog till den gröna omställningen.

Klimatspårning inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens

06 EU har åtagit sig att använda minst 30 % av sin budget för 2021–2027 till klimatåtgärder⁹. Inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens måste varje medlemsstat avsätta minst 37 % av sina totala anslag till klimatåtgärder, det vill säga klimatanpassning eller begränsning av klimatförändringar, inbegripet åtgärder som bidrar till klimatmålen för 2030 ([ruta 1](#)). Målet på 37 % gör att medlemsstaterna både kan och måste inkludera en betydande andel åtgärder som är relevanta för att bekämpa klimatförändringen i sina planer för återhämtning och resiliens. Samtliga av dessa åtgärder är kopplade till pelaren för grön omställning.

⁹ Europeiska rådets slutsatser, Extra möte i Europeiska rådet, EUCO 10/20, 2020, s. 7.

07 Inom ramen för förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens beräknas klimatbidraget på 37 % med hjälp av metoden för ”klimatspårning”, som bygger på klimatkoefficienter. Metoden är en anpassad version av [Riomarkörerna](#) som infördes 1998 av Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling och är gemensam för alla EU-medel, inklusive faciliteten för återhämtning och resiliens, under perioden 2021–2027¹⁰.

08 EU:s klimatkoefficienter är ”verksamhetsbaserade”¹¹: [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#) innehåller en förteckning över 181 insatsområden som omfattar flera investeringsområden, till exempel fasta eller immateriella tillgångar, forskning och utveckling, energi samt transport. Varje insatsområde är kopplat till en klimatkoefficient som bygger på verksamhetens förväntade klimatpåverkan¹². Koefficienterna är antingen 0 %, 40 % eller 100 % ([figur 4](#)). Det finns 64 insatsområden med en positiv klimatkoefficient (40 % eller 100 %).

Figur 4 – EU:s tre klimatkoefficienter utifrån deras förväntade klimatbidrag



Källa: Revisionsrätten, baserat på [SWD\(2022\) 225, Climate Mainstreaming Architecture in the 2021-2027 Multiannual Financial Framework](#).

09 Det totala förväntade klimatbidraget per medlemsstat beräknas genom att motsvarande klimatkoefficienter multipliceras med de uppskattade kostnaderna för varje åtgärd inom faciliteten för återhämtning och resiliens, baserat på åtgärdens tilldelade insatsområde. Insatsområden föreslås av medlemsstaterna och kontrolleras av kommissionen som en del av dess bedömning. Den sammanlagda uppskattningen från EU:s medlemsstater uppgick till omkring 40 % av anslagen från faciliteten för återhämtning och resiliens, eller 203 miljarder euro av de 504 miljarder euro som

¹⁰ [SWD\(2022\) 225, Climate Mainstreaming Architecture in the 2021-2027 Multiannual Financial Framework](#), s. 9.

¹¹ Ibidem, s. 5.

¹² Ibidem.

ursprungligen budgeterades av medlemsstaterna. I februari 2024 reviderades klimatbidraget till 275 miljarder euro (42,5 %) av totalt 648 miljarder euro (*figur 5*).

Figur 5 – Det förväntade klimatbidraget från faciliteten för återhämtning och resiliens per medlemsstat



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från planerna för återhämtning och resiliens i februari 2024.

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

10 Syftet med vår revision var att bedöma huruvida utformningen och genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens och de nationella planerna för återhämtning och resiliens bidrar till den gröna omställningen på ett ändamålsenligt sätt. Vi bedömde de utvalda åtgärdernas bidrag till den gröna omställningen, deras delmål och mål samt deras klimatkoefficienter. Vi granskade också hur genomförandet av dessa åtgärder fortskrider och hur de övervakas, särskilt när det gäller hur planerna för återhämtning och resiliens bidrar till klimatmålen. Slutligen undersökte vi hur kommissionen och medlemsstaterna rapporterar information om klimatutgifter och åtgärder för den gröna omställningen som stöds av faciliteten för återhämtning och resiliens.








11 Vi utförde denna revision eftersom det finns ett intresse för facilitetens bidrag till den gröna omställningen och EU:s klimatmål, med tanke på den omfattande finansieringen och den nya utformningen. Denna revision bygger vidare på vårt tidigare arbete på området, i synnerhet de offentliggjorda rapporterna om [kommissionens bedömning av återhämtnings- och resiliensplanerna](#) och [ramen för prestationsövervakning av faciliteten för återhämtning och resiliens](#). Vår revision kompletterar även andra pågående arbeten som rör dubbelfinansiering, utnyttjandet av medel från faciliteten för återhämtning och resiliens och medlemsstaternas kontrollsystem för statligt stöd och offentlig upphandling. Den bygger också vidare på vårt tidigare arbete med [klimatutgifter i EU:s budget](#).

12 Vår granskning omfattade perioden från det att [faciliteten för återhämtning och resiliens](#) antogs 2021 till och med februari 2024. För att granska utformningsprocessen och genomförandet av åtgärderna för den gröna omställningen i planerna för återhämtning och resiliens valde vi ut fyra medlemsstater för besök på plats: Grekland, Kroatien, Portugal och Slovakien. Vårt urval av medlemsstater tog hänsyn till tidigare omfattning av andra av revisionsrättens granskningsuppgifter. Dessutom baserade vi valet på vår riskanalys av de klimatmärkta åtgärderna, genomförandestatusen för planerna för återhämtning och resiliens vid tidpunkten för vår revision samt geografisk täckning.

13 I denna rapport fokuserade vi på investeringar genom att välja ut sex stycken för varje granskad medlemsstat (totalt 24 åtgärder – [bilaga](#)). Detta urval omfattade totalt 55 (del)åtgärder med positiva klimatbidrag. Urvalet gjordes innan REPowerEU-kapitlen

hade godkänts och baserades på åtgärdernas relevans för den gröna omställningen, deras väsentlighet, täckning av olika klimatmål samt genomförandestatus. Denna revision omfattar inte utvärderings- och urvalsprocessen för att fastställa vilka åtgärder inom faciliteten för återhämtning och resiliens som berättigar till finansiering från europeiska gröna obligationer. Vår analys av klimatrelevanta åtgärder inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens kan dock användas som underlag för potentiella framtida revisioner med inriktning på gröna obligationer. **Figur 6** visar vår revisionsmetod.

Figur 6 – Arbete som utförts

-  Granskning av relevanta data och dokument, inbegripet dokumentation gällande strategi, lagstiftning och policy, samt projektdokumentation om faciliteten för återhämtning och resiliens, den gröna omställningen och halvtidsutvärderingen av faciliteten för återhämtning och resiliens.
-  Granskning av alla klimatmärkta åtgärder som ingår i samtliga planer för återhämtning och resiliens, samt de fastställda delmålen och målen.
-  Intervjuer med de medlemsstaternas myndigheter som deltar i utformningen och genomförandet av planerna för återhämtning och resiliens, inbegripet slutmottagare i utvalda medlemsstater i förekommande fall.
-  Ingående analys av 24 åtgärder i de utvalda medlemsstaterna, som valts ut bland de mest relevanta med hänsyn till deras bidrag till den gröna omställningen genom skrivbordsgranskning och besök på plats.
-  Bedömning av läget i genomförandet av de utvalda medlemsstaternas återhämtnings- och resiliensplaner, med fokus på de framsteg som gjorts i förhållande till de delmål och mål som är kopplade till den gröna omställningen.
-  Intervjuer med kommissionens personal (generaldirektoratet för ekonomiska och finansiella frågor samt arbetsgruppen för återhämtning och resiliens) som ansvarar för genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens.
-  Intervjuer med intressenter och klimatexperter.

Källa: Revisionsrätten.

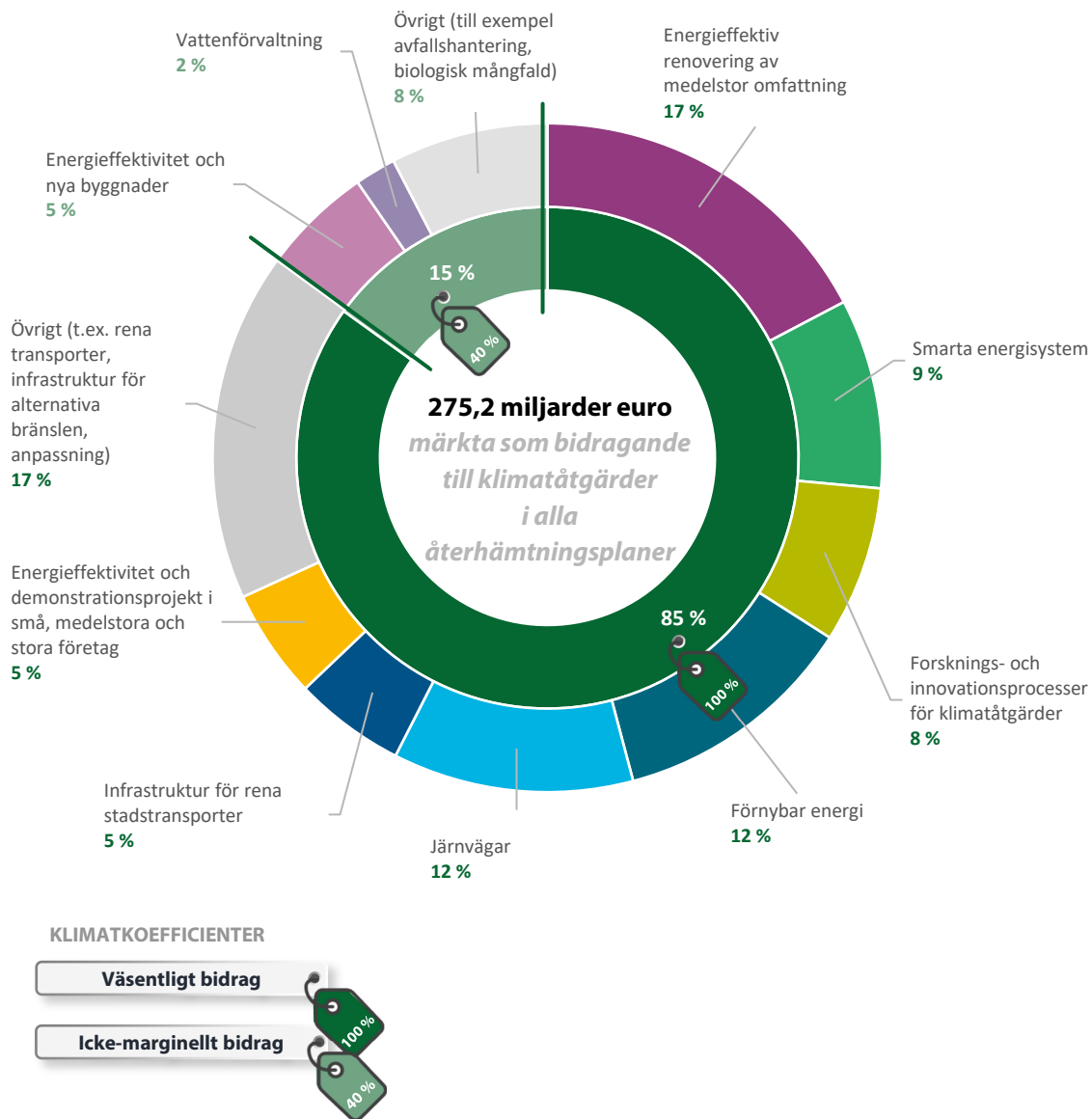
14 Vi förväntar oss att vårt arbete ska hjälpa medlemsstaterna och kommissionen att förbättra den rättsliga ramen för den gröna omställningen, de klimatmärkta åtgärdernas relevans och tillförlitligheten i rapporteringen om EU:s klimatbidrag. Våra resultat och rekommendationer är användbara för att förbättra ändamålsenligheten i EU:s finansiering av klimatåtgärder och den gröna omställningen inom ramen för EU:s ambitiösa klimatmål för 2030 och 2050.

Iakttagelser

Bidraget från faciliteten för återhämtning och resiliens och de nationella planerna till den gröna omställningen kan vara överskattat

15 *Figur 7* visar en översikt över klimatbidragen, enligt uppskattningarna i de nationella planerna för återhämtning och resiliens, uppdelade efter klimatkoefficient och insatsområde. Åtta av 64 insatsområden med en positiv klimatkoefficient står för 59 % av den planerade tilldelningen (punkt **09**).

Figur 7 – Fördelning av klimatbidrag efter interventionstyp och klimatkoefficient



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från planerna för återhämtning och resiliens i februari 2024.

Utmaningar inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens när det gäller att uppskatta klimatbidraget och täcka in den gröna omställningen

Våra granskningskriterier

16 I enlighet med [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#)¹³ ska faciliteten bidra till den gröna omställningen, uppnåendet av unionens klimatmål för 2030 och klimatneutralitet senast 2050. Åtgärderna ska tilldelas insatsområden med relevanta klimatkoefficienter. Kommissionen ska övervaka framstegen mot facilitetens klimat- och miljömål.

17 Vi undersökte om den befintliga ramen för faciliteten är utformad för att bidra till den gröna omställningen på ett ändamålsenligt sätt, inbegripet EU:s klimatmål för 2030 och 2050. Vi analyserade de viktigaste koncepten för den gröna omställningen och klimatspårning, samt vad de innebär. Vi analyserade också förteckningen över insatsområden och klimatkoefficienter som har godkänts i lagstiftningen och de gemensamma indikatorer som antagits av kommissionen.

18 Bidraget till den gröna omställningen innebär reformer och investeringar i grön teknik och grön kapacitet. Detta innefattar biologisk mångfald, energieffektivitet, byggnadsrenovering och den cirkulära ekonomin¹⁴ (punkt **04**). Den gröna omställningen har därför ett bredare tillämpningsområde än klimatåtgärder, eftersom den omfattar mål för biologisk mångfald och miljö. Det fastställs dock ett spårningssystem i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#) med ett kvantitativt mål på 37 %, endast för klimatrelaterade åtgärder (punkt **06**), men det fastställs inget mål för miljöåtgärder. Det finns ett spårningssystem för miljömål¹⁵, men det används inte eftersom [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#) inte fastställer något kvantitativt mål för det.

19 I vår särskilda rapport om klimatutgifter¹⁶ noterade vi att den metod som används för att spåra klimatåtgärderna innehåller betydande approximationer. Vi

¹³ Artiklarna 4, 26 och 63 i förordningen om inrättande av [faciliteten för återhämtning och resiliens](#).

¹⁴ Skäl 11 i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#).

¹⁵ Bilaga V till [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#).

¹⁶ Punkt 37 i [särskild rapport 09/2022](#).

påpekade också att det inte går att använda klimatkoefficienterna till att exakt kvantifiera det förväntade klimatbidraget.

20 Den metod som tillämpas för klimatspårning är gemensam för alla EU-medel, inklusive faciliteten, under perioden 2021–2027 och liknar den metod som tillämpades under perioden 2014–2020 (punkt **07**). Kommissionen medgav att användningen av en enda klimatkoefficient (antingen 40 % eller 100 %) för en åtgärd inom ramen för faciliteten skulle i vissa fall kunna leda till att dess förväntade klimatbidrag underskattas eller överskattas¹⁷. För att bättre uppskatta klimatbidraget införde kommissionen begreppet delåtgärder, så att flera insatsområden och koefficienter skulle kunna användas till att mer exakt identifiera klimatbidraget och utesluta kostnader som inte bidrar eller har en obetydligt bidragande effekt, i de fall där man hade tillräckligt med information¹⁸. Kommissionen och medlemsstaterna diskuterade och enades om att de föreslagna delåtgärderna ska tillämpas från fall till fall.

21 Vi noterade att nästan hälften av det förväntade klimatbidraget från faciliteten (44 %) kommer från åtgärder som inte har delats upp i delåtgärder. Vårt urval bekräftade en liknande andel på tio av 24 åtgärder som inte hade delats upp (41 %). Dessa tio åtgärder tilldelades en klimatkoefficient på 100 % och vi fann potentiella överskattningar i minst sju av dem, eftersom inte alla delar var klimatrelevanta. Detta ledde till slutsatsen att det här arbetet inte alltid leder till finjusteringar av klimatbidraget från den åtgärd det är kopplat till och att en hög grad av approximationer användes för att uppskatta klimatbidragen från dessa åtgärder, särskilt för komplexa åtgärder med element som har olika klimatbidrag.

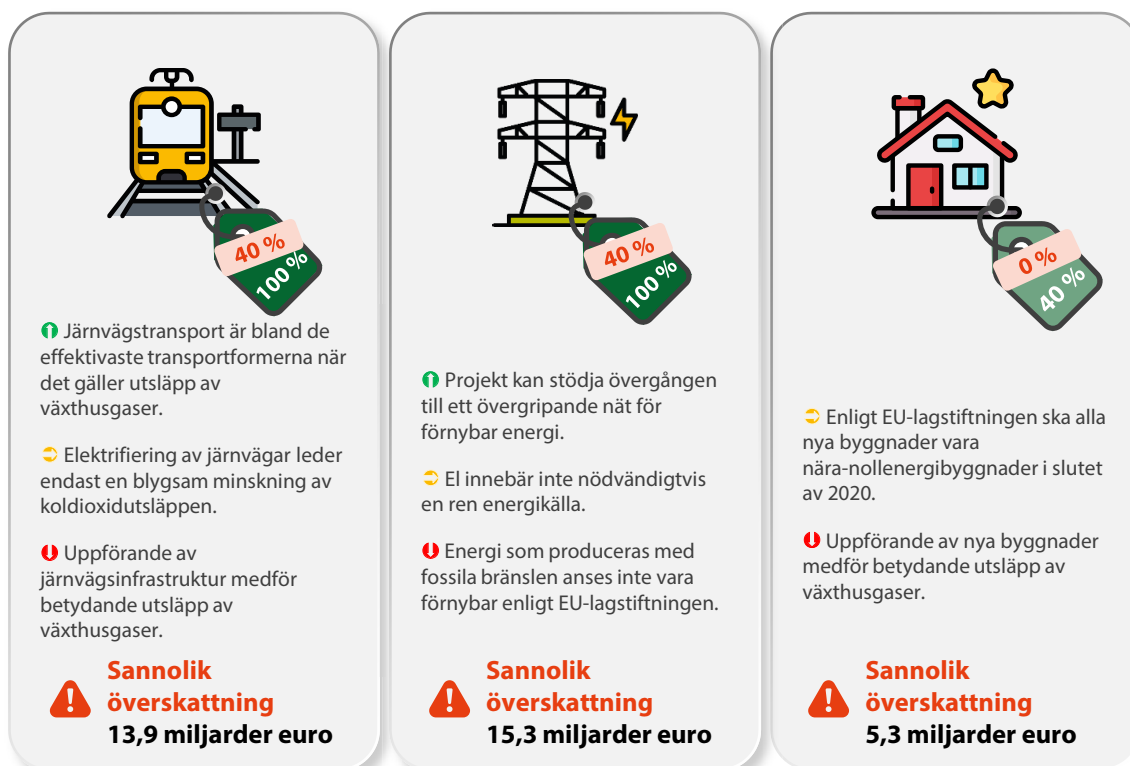
22 Syftet med delåtgärderna var att tilldela klimatkoefficienter på ett bättre sätt, men kommissionens vägledning innehöll inga instruktioner som säkerställde att delåtgärder tillämpades konsekvent i de olika återhämtnings- och resiliensplanerna. I praktiken ledde detta till att koefficienter med olika detaljnivåer tilldelades. I vårt urval konstaterade vi till exempel att endast Kroatien hade delat upp åtgärden för att finansiera energirenoveringen av byggnader för att ta hänsyn till byggnadsfasen av investeringen som saknar klimatkoefficient. De övriga tre medlemsstaterna hade inte föreslagit någon uppdelning för liknande åtgärder.

¹⁷ SWD(2021) 12 del 1/2, *Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*, s. 29.

¹⁸ Ibidem.

23 I förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens fastställs en klimatkoefficient på 40 % för uppförandet av nya högeffektiva byggnader. Vi anser att, eftersom det inte finns några energibesparingar som ett resultat från nya byggnader, kan inte klimatkoefficienten på 40 % rättfärdigas, och ska snarare vara 0 %. Dessutom konstaterade vi i vår tidigare [särskilda rapport om klimatutgifter](#) att vissa av de klimatkoefficienter som i den rättsliga ramen har tilldelats järnvägsinfrastruktur och elnät kan leda till överskattningar av det förväntade klimatbidraget. Vi anser att dessa iakttagelser fortfarande gäller för faciliteten för återhämtning och resiliens. **Figur 8** visar vår omprövning av koefficienterna för dessa tre nämnda insatsområden och den resulterande sannolika överskattningen av faciliteten för återhämtning och resiliens, som uppgår till 34,5 miljarder euro. Vi grundade vår bedömning på att en koefficient på 40 % fastställs för ett icke-marginellt, positivt bidrag och 0 % för ett neutralt eller obetydligt bidrag¹⁹ (**figur 4**).

Figur 8 – Revisionsrättens omprövning av koefficienter



Anm.: Denna nya bedömning täcker insatsområdena 064, 065, 066bis, 033 och 025ter.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av den [särskilda rapporten om klimatutgifter](#) och [direktivet om byggnaders energiprestanda](#).

¹⁹ SWD(2022) 225, *Climate Mainstreaming Architecture in the 2021-2027 Multiannual Financial Framework*.

24 Fyra av de 14 gemensamma indikatorer som fastställts för faciliteten syftar till att mäta framstegen mot den gröna omställningen (*figur 9*). Vårt tidigare arbete visade att de gemensamma indikatorerna inte är tillräckliga för att bedöma den övergripande prestationen eftersom de inte helt täcker in pelaren för grön omställning²⁰. Det finns till exempel inga gemensamma indikatorer för miljöåtgärder eller åtgärder för att minska växthusgasutsläppen som är relevanta för miljö- och klimatmålen i faciliteten. Avsaknaden av sådana indikatorer gör att det inte går att mäta framstegen mot dessa mål.

Figur 9 – Fyra gemensamma indikatorer inom pelaren för grön omställning



Källa: Delegerad förordning (EU) 2021/2106.

²⁰ Särskild rapport 26/2023, punkterna 42, 43 och 94.

Otydligt bidrag från de planerade åtgärderna inom faciliteten för återhämtning och resiliens till klimatåtgärder och den gröna omställningen

Våra granskningskriterier

25 I enlighet med [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#)²¹ bör medlemsstaterna i sina planer för återhämtning och resiliens inkludera åtgärder som är relevanta för den gröna omställningen och som bidrar till klimatmålen. Klimatkoefficienterna bör återspegla åtgärdernas mål och deras förväntade inverkan på klimatarbetet. De delmål och mål som är kopplade till dessa åtgärder bör användas för att utvärdera framstegen mot uppnåendet av målen för faciliteten för återhämtning och resiliens, inbegripet den gröna omställningen.

26 Vi bedömde i vilken utsträckning medlemsstaterna valde åtgärder som är relevanta för den gröna omställningen eller klimatåtgärder när de utformade sina planer. Vi undersökte också om medlemsstaterna hade fastställt delmål och mål som kan användas för att bedöma prestation. Eftersom de nationella planerna bedöms av kommissionen analyserade vi även den vägledning som tillhandahållits.

27 På det hela taget noterade vi att ett kvantitativt mål för klimatåtgärder föranledde medlemsstaterna att inkludera åtgärder i sina planer för återhämtning och resiliens med en koppling till klimatet. I var och en av de utvalda medlemsstaternas återhämtnings- och resiliensplaner identifierade vi åtgärder som i sin utformning var inriktade på utfasning av fossila bränslen, förnybar energi och energieffektivitet (i [ruta 2](#), [ruta 3](#) och [ruta 4](#) ges några exempel).

²¹ Skälen 26 och 39 samt artiklarna 2, 4 och 18 i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#).

Ruta 2



Renovering av byggnader i Kroatien och Grekland

Energirenovering av byggnader spelar en viktig roll för att uppnå EU:s klimatmål, eftersom byggnader står för omkring 40 % av primärenergien och 36 % av koldioxidutsläppen²².

I **Kroatiens** plan ingick en åtgärd med 147 miljoner euro i beräknade kostnader som skulle leda till en minskning med 50 % av det årliga energibehovet för uppvärmning och därmed 30 % minskning av primärenergien. Syftet med denna åtgärd är att renovera flerbostadshus och på så sätt uppnå en större potential för energibesparingar.

Grekland föreslog en åtgärd med beräknade kostnader på 1,25 miljarder euro för att förbättra energieffektiviteten för 105 000 bostäder och installation av 150 MW kapacitet från nya förnybara energikällor.

Ruta 3



Utfasning av fossila bränslen från industrin i Slovakien

Industrins produktion och användning av fossila bränslen står för 41 % av alla utsläpp i **Slovakien**, den högsta andelen bland EU:s medlemsstater²³. En åtgärd med beräknade kostnader på 362,7 miljoner euro syftar till att minska växthusgasutsläppen genom att finansiera projekt för att fasa ut fossila bränslen inom industrin, spara energi och använda innovativ miljöteknik i koldioxidintensiva industrier.

²² Kroatiens ursprungliga plan för återhämtning och resiliens, s. 1 124 och Greklands ursprungliga plan för återhämtning och resiliens, s. 117.

²³ Slovakiens ursprungliga plan för återhämtning och resiliens, s. 7.

Ruta 4



Förnybar vätgas och andra gaser i Portugal

Portugal strävar efter att främja förnybar energi från vätgas och andra förnybara gaser och på så sätt förbättra den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen, stödja forskning och utveckling samt minska det nationella energiberoendet. Åtgärden inom faciliteten för återhämtning och resiliens, som uppgår till 255 miljoner euro, finansierar ytterligare kapacitet för att producera vätgas från koldioxidsnäla och förnybara energikällor.

28 Urvalet av åtgärder inom faciliteten för återhämtning och resiliens måste slutföras inom en kort tidsram: efter antagandet av [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#) i februari 2021 måste medlemsstaterna fastställa sina planer för återhämtning och resiliens och delmålen och målen behövs uppnås före facilitetens sista giltighetsdag den 30 augusti 2026²⁴. I kommissionens vägledning²⁵ uppmanades medlemsstaterna att ringa in utvecklade projekt, med hänsyn till den förväntade tidsplanen för deras genomförande. Valet av rätt tidpunkt var också särskilt relevant för REPowerEU-kapiteln (punkt **01**). I vårt [yttrande 04/2022 över REPowerEU](#) noterade vi att facilitetens begränsade tidsram i kombination med den tid som behövs för att lämna in och godkänna ändringar av planerna för återhämtning och resiliens kanske inte lämpade sig för vissa av REPowerEU-målen²⁶.

29 Vår analys av de fyra planerna för återhämtning och resiliens i urvalet visar att dessa medlemsstater i allmänhet följde kommissionens vägledning och valde utvecklade projekt samt inkluderade åtgärder i planerna som vanligtvis finansieras genom andra EU-instrument eller som hade väntat på medel för att kunna genomföras. I urvalet fann vi också fyra exempel på åtgärder för underhåll av förnybara energikällor eller järnvägar, som kan betraktas som en del av återkommande offentliga utgifter²⁷. Detta är endast tillåtet inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens i vederbörligen motiverade fall²⁸.

²⁴ Artikel 18.4 i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#).

²⁵ SWD(2021) 12 del 1/2, *Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*, s. 44.

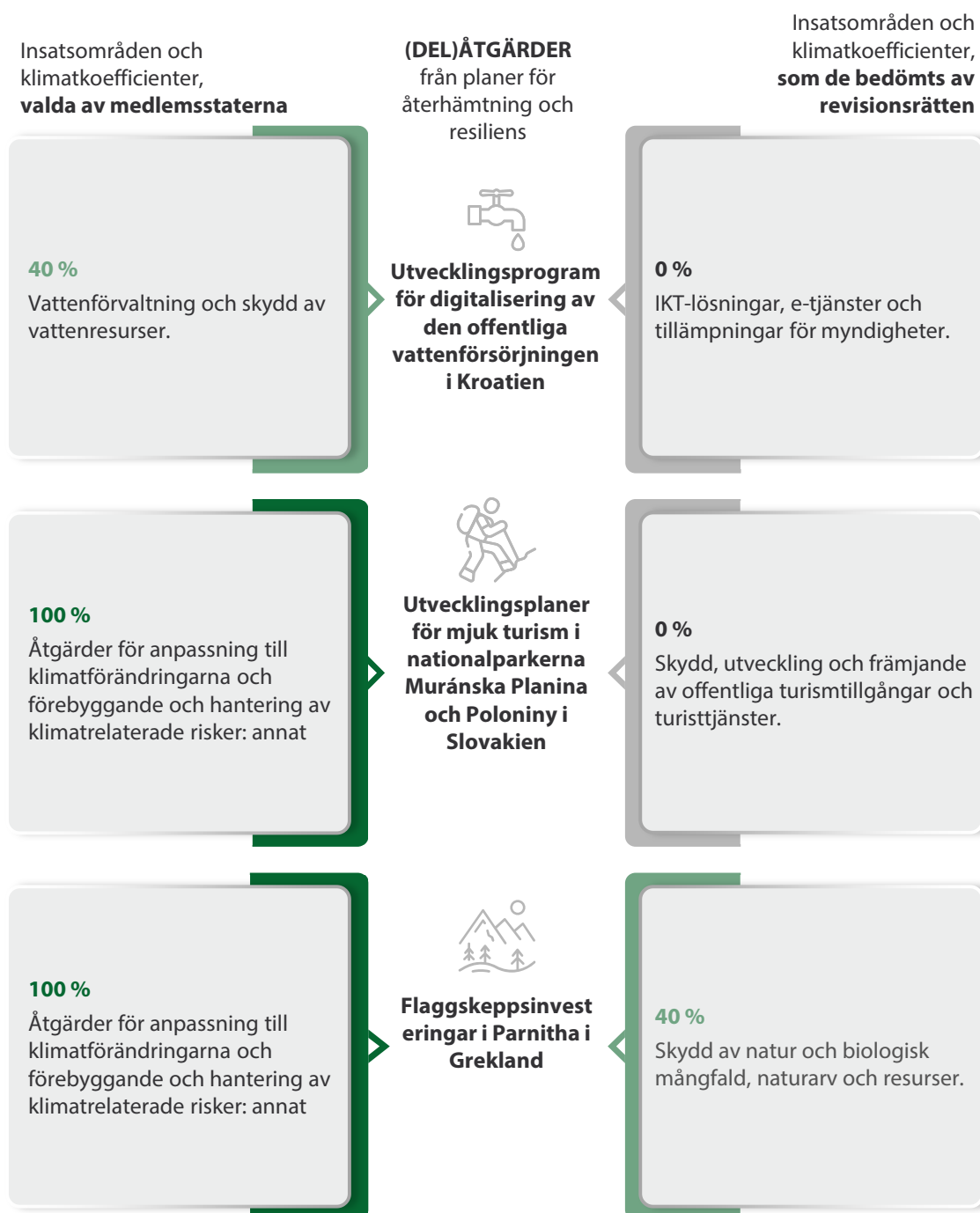
²⁶ Punkt 7 i [yttrande 04/2022 över REPowerEU](#).

²⁷ Världsbankens arbetsdokument *Recurrent expenditure requirements of capital projects*.

²⁸ SWD(2021) 12 del 1/2, *Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*, s. 16–17.

30 Vi bedömde också hur åtgärderna märktes upp för att uppskatta deras klimatbidrag. I de utvalda planerna för återhämtning och resiliens konstaterade vi att 36 (del)åtgärder (av 55) hade lämpliga klimatkoefficienter. För de återstående 19 ärendena anser vi att koefficienten inte var helt motiverad. Detta beror på att (del)åtgärderna inte passade in på de valda insatsområdena, som inte korrekt återspeglade deras karaktär eller mål. Vår bedömning bygger på den beskrivning av åtgärden och dess delmål och mål som ingår i planerna för återhämtning och resiliens. Vi anser att kommissionen borde ha upptäckt dessa inkonsekvenser när den bedömde planerna. I 12 av de 19 ärendena omfördelade vi (del)åtgärderna till insatsområden som bättre återspeglar investeringens karaktär och den relaterade koefficienten. Resultatet tydde på sannolika överskattningar på minst 430 miljoner euro. I **Figur 10** finns exempel där vi anser att det insatsområde – och tillhörande klimatkoefficient – som valts av medlemsstaterna och godkänts av kommissionen inte är korrekt.

Figur 10 – Exempel på klimatspårning som inte återspeglar (del)åtgärdens karaktär



Källa: Revisionsrätten, på grundval av de ursprungliga planerna för återhämtning och resiliens samt av bilaga VI till [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#).

31 Kommissionens vägledning för att välja ut åtgärder som bidrar till den gröna omställningen, och hur de ska kopplas till klimatkoefficienter och insatsområden²⁹, saknade specifika exempel på åtgärder som skulle passa in på vart och ett av områdena. Vägledningen innehöll inga kriterier eller rekommendationer för när en åtgärd borde ha delats upp i delåtgärder (punkt **20**).

32 En åtgärd som omfattar en specifik verksamhet kan tilldelas olika insatsområden, som räknas som 100 % eller 40 %, beroende på om de är kopplade till nödvändiga villkor som ska uppfyllas³⁰. Till exempel har energieffektivitetsåtgärder normalt en klimatkoefficient på 40 %. Enligt [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#) krävs det att sådana åtgärder i genomsnitt uppnår en minskning av minst medelstor omfattning av efterfrågan på primärenergi för att räknas som 100 % klimatrelevanta. Renoveringar av medelstor omfattning motsvarar primärenergibesparingar på mellan 30 % och 60 %³¹. Kommissionen specificerade i sin vägledning att det var tillräckligt att uppnå 30 % i genomsnittliga primärenergibesparingar (intervallets lägre gräns) för att en åtgärd skulle räknas som 100 % bidragande till klimatåtgärder³². Detta innebär att enkla renoveringar (som motsvarar besparingar på under 30 %) kan räknas som 100 % bidragande till klimatet, så länge andra projekt inom samma åtgärd uppnår högre besparingar.

33 Förteckningen över insatsområden som är relevanta för klimatåtgärder, i enlighet med [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#), omfattar omkring 97 % av alla åtgärder inom ramen för faciliteten med ett klimatbidrag. I de återstående fallen kunde medlemsstaterna använda ad hoc-insatsområden. Vi konstaterade att dessa ad hoc-områden uteslutande användes för elfordon eller laddhybrider. Elfordon märktes med 100 % och laddhybrider med 40 %. Det är oklart om medlagstiftarna avsåg att undanta sådana investeringar från klimatbidraget. Enligt kommissionen var avsaknaden av sådana insatsområden ett förbiseende.

34 En av de problematiska frågorna är den gällande administrativa kostnader. Slovakien införde delåtgärder som avsåg administrativa kostnader för att täcka lönerna för befintliga anställda och entreprenörer som anställdts för att förvalta faciliteten för återhämtning och resiliens. EU:s administrativa kostnader räknas inte som

²⁹ SWD(2021) 12 del 1/2, *Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*.

³⁰ SWD (2021) 12, del 1/2, *Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*, s. 28 och bilaga V till [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#).



³¹ Kommissionens rekommendation om byggnadsrenovering.

³² SWD(2021) 12 del 1/2, *Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*, s. 30.

klimatutgifter³³. I samband med faciliteten betraktas dessutom kostnader för befintlig personal i allmänhet som återkommande nationella budgetutgifter och bör inte ersättas av finansiering från faciliteten (utom i vederbörligen motiverade fall)³⁴. De slovakiska myndigheterna tilldelade dock delåtgärderna för administrativa kostnader en positiv klimatkoefficient, vilket enligt vår bedömning inte är motiverat.

35 Efter vår analys av de delmål och mål som kopplats till de utvalda åtgärderna i de fyra utvalda medlemsstaterna fann vi exempel på delmål och mål som inte säkerställer att framstegen mot målen för den gröna omställningen spåras eller som inte omfattade alla klimatrelevanta delåtgärder (*tabell 1*). Detta innebär att delmål och mål kommer att utlösa betalningar utan att tillhandahålla information om (del)åtgärdens bidrag till den gröna omställningen och dess resultat. Vi anser att kommissionen kunde ha bett om förbättrade mål. Delmål och mål används för att mäta framsteg i genomförandet. I vårt tidigare arbete³⁵ fann vi att de fokuserade på output snarare än resultat. Vi fann dock ett bra exempel i Slovakien, där målet för en åtgärd för att fasa ut fossila bränslen i industrin fastställdes i form av faktiska minskningar av koldioxidutsläppen.

Tabell 1 – Exempel på problem som vi identifierade i målen för den gröna omställningen

Problem som vi identifierade	Exempel från medlemsstater
 <p>Brist på klimatrelevanta mål för att spåra framstegen mot slutförande</p>	<p>I Slovakien är det enda målet för en delåtgärd för klimatanpassning att välja ut projekt. Kommissionen betalar ut medlen utan att veta om projekten bidrar till åtgärdens mål eller om de över huvud taget har slutförts.</p>
 <p>Delmål och mål omfattar inte alla klimatrelevanta delåtgärder</p>	<p>I Grekland delades en åtgärd inriktad på industriparkeer upp för att ta hänsyn till investeringar i solenergi, vattenförvaltning, uppsamling av spillvatten och så vidare. Däremot nämns inte någon av dessa delåtgärder i det sista delmålet som motsvarar slutförandet av samtliga utvalda projekt.</p>

³³ Kommissionens [webbplats om integrering av klimatåtgärder](#).

³⁴ SWD(2021) 12 del 1/2, *Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*, s. 16.

³⁵ Punkt 81 i [särskild rapport 21/2022](#) och punkt 95 i [särskild rapport 26/2023](#).

Svag indikation på hur genomförandet av åtgärder inom faciliteten för återhämtning och resiliens bidrar till den gröna omställningen

Inkonsekvenser i tillämpningen av principen om att inte orsaka betydande skada

Våra granskningskriterier

36 Alla åtgärder inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens, inbegripet den gröna omställningen, bör inte orsaka betydande skada för de sex miljömålen i den mening som avses i artikel 17 i [taxonomiförordningen](#)³⁶.

37 Vi undersökte hur principen om att inte orsaka betydande skada tillämpades i vårt urval av åtgärder och deras klimatbidrag.

38 Principen om att inte orsaka betydande skada syftar till att säkerställa att alla åtgärder som finansieras genom faciliteten för återhämtning och resiliens är hållbara ur ett miljöperspektiv. Enligt [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#) ska kommissionen göra en detaljerad bedömning av planerna för återhämtning och resiliens för att säkerställa att de följer principen om att inte orsaka betydande skada³⁷ ([figur 11](#)). För första gången var denna princip ett villkor för att få ta emot finansiering. Alla åtgärder måste behandlas som en del av bedömningen avseende principen om att inte orsaka betydande skada. När det är vederbörligen motiverat kan bedömningen göras i förenklad form för ett eller flera miljömål.

39 Kommissionens vägledning tillät den förenklade metoden ”när det genom spårning konstateras att en åtgärd till 100 % stöder ett av de sex miljömålen”, eftersom åtgärden då ”anses [...] överensstämma med principen om att inte orsaka betydande skada för målet i fråga”³⁸. Dessutom tillåter den tekniska vägledningen en förenklad metod för ett specifikt mål när en åtgärd beräknas ha en obetydlig eller obefintlig inverkan på det. I den [tekniska vägledningen om att inte orsaka betydande skada](#) ansågs dock denna förenklade metod ”sannolikt inte” kunna tillämpas för

³⁶ Artikel 5.2 i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#).

³⁷ Artikel 18.4 d i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#).

³⁸ [Teknisk vägledning om tillämpningen av principen om att inte orsaka betydande skada enligt förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#).

åtgärder på områden som energi, transport, avfallshantering och industri, på grund av högre risk att påverka ett eller flera mål.

Figur 11 – De sex miljömål som omfattas av principen om att inte orsaka betydande skada i faciliteten för återhämtning och resiliens



Källa: Revisionsrätten, på grundval av [taxonomiförordningen](#).

40 Kommissionen anser att medlemsstaterna har det fulla ansvaret för att säkerställa ett korrekt genomförande av principen om att inte orsaka betydande skada³⁹. Den måste dock kontrollera efterlevnaden av principen när den bedömer planerna för återhämtning och resiliens. I genomförandeskedet kontrollerar kommissionen efterlevnaden av skyddsåtgärderna för att inte orsaka betydande skada, enligt beskrivningen i rådets beslut om godkännande av återhämtnings- och resiliensplanen, förutsatt att dessa skyddsåtgärder ingår i delmålen och målen. En korrekt bedömning av principen om att inte orsaka betydande skada är nödvändig eftersom en åtgärd blir icke stödberättigande om den strider mot principen⁴⁰. Vi har tidigare konstaterat att kommissionen i allmänhet gjorde en korrekt bedömning av åtgärderna inom faciliteten för återhämtning och resiliens och huruvida de följde principen om att inte orsaka betydande skada, och att den vid behov begärde undantag eller ändringar⁴¹. Däremot kvantifierade den inte effekterna av åtgärder som till sin art eller omfattning var potentiellt skadliga.

³⁹ Teknisk vägledning om tillämpningen av principen om att inte orsaka betydande skada inom ramen för förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Punkterna 58 och 60 i särskild rapport 21/2022.

41 Vår analys av den bedömning av principen om att inte orsaka betydande skada som utfördes för de 24 åtgärderna i urvalet visade att vägledningen ledde till att de fyra utvalda medlemsstaterna tillämpade principen på olika sätt. Kroatien gjorde till exempel en omfattande bedömning av alla sex åtgärder som ingick i urvalet mot bakgrund av principen om att inte orsaka betydande skada. Grekland valde dock den förenklade metoden i samtliga fall, även för åtgärder som löpte högre risk att påverka ett eller flera av målen för principen (punkt **40**), vilket godtogs av kommissionen. Vårt arbete bekräftade att de nationella myndigheterna anser att bestämmelserna om att inte orsaka betydande skada är svåra att genomföra, främst på grund av att de är nya och komplexa.

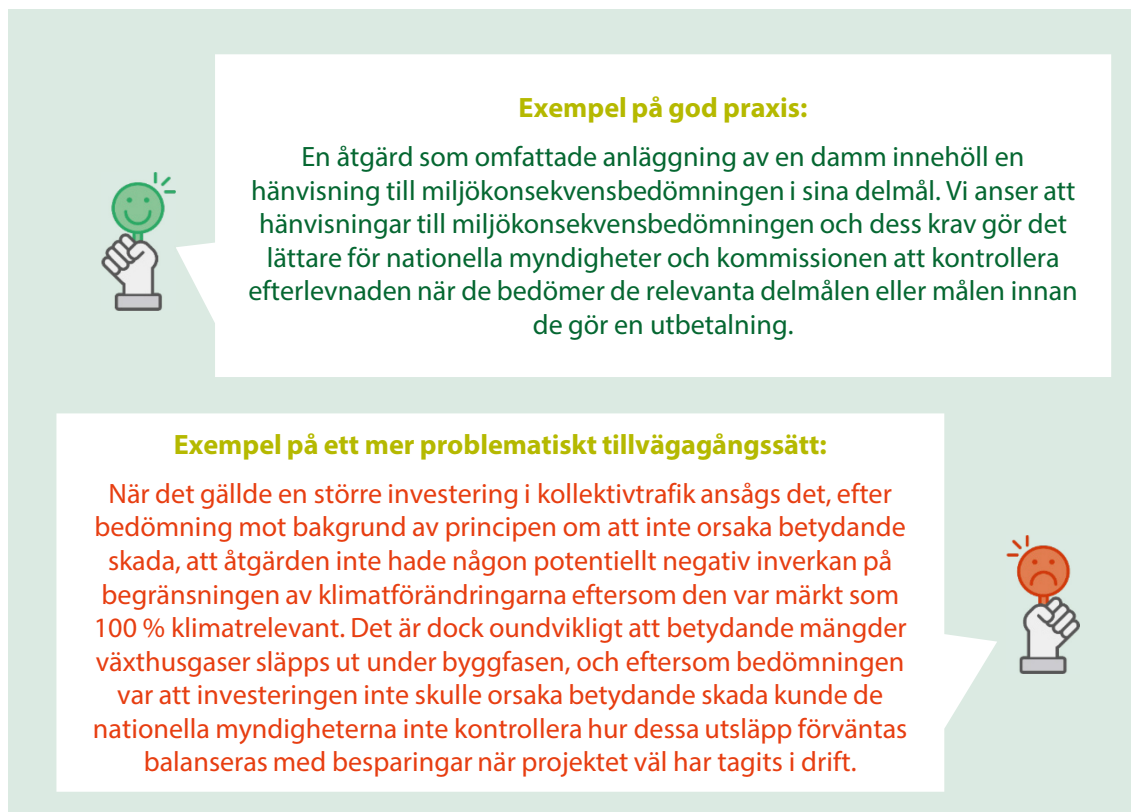
42 Under vissa omständigheter⁴² undantar den ändrade [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#) vissa av REPowerEU-åtgärderna från skyldigheten att följa principen om att inte orsaka betydande skada, till exempel de som behövs för att säkerställa omedelbar energitrygghet. Såsom konstateras i vårt [yttrande över REPowerEU](#) utgör ett sådant undantag en risk för facilitetens ändamålsenliga verkan när det gäller den gröna omställningen, eftersom det innebär en kompromiss mellan målet om trygg energiförsörjning respektive miljö- och klimatfrågor.

43 Utöver principen om att inte orsaka betydande skada omfattas större byggnader eller utvecklingsprojekt i EU av en miljökonsekvensbedömning, i enlighet med direktiv [2011/92/EU](#). [Figur 12](#) visar olika strategier för dessa miljökrav. Vi gjorde en liknande iakttagelse i vårt tidigare arbete med kommissionens bedömning av återhämtnings- och resiliensplanerna⁴³.

⁴² Artikel 21c.6 i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#) ändrad genom [förordning \(EU\) 2023/435 om REPowerEU-kapitlen](#).

⁴³ Punkterna 60 och 61 i [särskild rapport 21/2022](#).

Figur 12 – Bedömning av miljökrav i Portugal



Källa: Revisionsrätten, på grundval av information från portugisiska myndigheter.

Alla klimatrelevanta åtgärder är inte lika gröna som planerat

Våra granskningskriterier

44 Åtgärder som märks som klimatrelevanta bör bidra till den gröna omställningen på ett ändamålsenligt sätt och visa på ett positivt klimatbidrag, bland annat när det gäller att uppnå EU:s klimatmål⁴⁴.

45 Vi granskade det aktuella läget när det gäller genomförandet av klimatrelaterade åtgärder vid tidpunkten för revisionen. Vi bedömde potentiella avvikelser jämfört med den ursprungliga utformningen av åtgärden i planerna för återhämtning och resiliens.

46 Vår analys av de utvalda åtgärder som var märkta som bidragande till klimatåtgärder gav upphov till frågor om huruvida åtgärderna egentligen är så gröna som planerat. I [ruta 5](#) ges exempel på avvikelser till följd av åtgärder som inte är så

⁴⁴ Artiklarna 4 och 19.3 e i samt punkt 2.5 i bilaga V till [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#).

gröna som de beskrivs, och som vi identifierade i alla medlemsstater i vårt urval när vi bedömde deras genomförande.

Ruta 5



Exempel på klimatrelevanta åtgärder som inte är så gröna som de beskrivs



Miljökonsekvenserna har inte bedömts

I **Grekland** syftar en åtgärd till att bygga ett nytt vattenkraftverk med pumplagring. Denna typ av energilagring har högre effektintervall och livslängd jämfört med batterier och lagringssystem för vätgas, men är mindre miljömässigt hållbar eftersom den bidrar till förlusten av biologisk mångfald bland vattenlevande organismer⁴⁵. Vi konstaterade att åtgärdens potentiella skada på den biologiska mångfalden inte bedömdes (punkt **41**) och att riskreducerande åtgärder inte identifierades.



Felaktigt bidrag till klimatet

I **Kroatien** märktes en åtgärd för forskning och utveckling som kopplad till ”rena stadstransporter” (med en koefficient på 100 %). Det här är ett projekt med fokus på konkurrenskraft och digitalisering. Vi anser att ett lämpligare insatsområde skulle ha varit ”digitalisering av transporter som delvis handlar om att minska växthusgasutsläppen: väg”, med en koefficient på 40 %. Vi konstaterade att projektet kan ha en positiv spridningseffekt på klimatet eftersom det använder elfordon, men det är inte tillräckligt för att motivera klimatkoefficienten på 100 %.

I **Portugal** finansierade en klimatanpassningsåtgärd för skog (100 % koefficient) inköp av möbler för civilskyddscentrum på landsbygden. Vi anser att dessa utgifter endast till viss del är relevanta för klimatanpassning, och därför kan en koefficient på 100 % inte motiveras.

47 Vi jämförde också de belopp som tilldelats de utvalda åtgärderna med deras förväntade resultat. Vi fann två fall där målet, utifrån genomförandestatusen vid tidpunkten för revisionsbesöken under andra halvåret 2023, kunde ha uppnåtts genom att använda en bråkdel av de uppskattade kostnaderna, eftersom målen hade satts mycket lågt – *ruta 6*.

⁴⁵ Europaparlamentets utredningstjänst, *What if increased energy storage could help fix climate change?*, 2023.

Ruta 6



Exempel på åtgärder där budgeten var högre än vad som var nödvändigt för att uppnå målet

I **Slovakien** syftar en åtgärd enligt den reviderade planen för återhämtning och resiliens till att modernisera 83 MW energiproduktionskapacitet från förnybara energikällor. Under 2022 och 2023 inledde myndigheterna tre ansökningsomgångar för modernisering av vattenkraftverk eller av biogas- och biometananläggningar. Under vårt revisionsarbete konstaterade vi att åtta godkända ansökningar inom ramen för ansökningsomgången för vattenkraftverk på egen hand kunde uppnå 78 MW uppgraderad kapacitet, vilket motsvarar 94 % av målet. Vi ifrågasätter därför målets ambitionsnivå. De belopp som Slovakien har godkänt för dessa projekt motsvarar 30 % av de uppskattade kostnaderna för åtgärden. De återstående 70 % av stödet kunde därför endast användas till att uppnå 6 % av målet, vilket visar att åtgärden kunde ha genomförts till en bråkdel av kostnaden eftersom målet sattes mycket lågt.

I **Portugal** hade en åtgärd för att renovera privata byggnader genom att förbättra deras energieffektivitet ett ursprungligt mål på 1 miljon m² renoverad yta. Vi konstaterade att de finansierade projekten överskred målet tiofalt (10 miljoner m²) med 41 % av de uppskattade kostnaderna (123 miljoner euro av 300 miljoner euro). Portugals REPowerEU-kapitel kompletterade denna åtgärd med ytterligare 120 miljoner euro och uppdaterade målet till 7,6 miljoner m² renoverad yta. Mot bakgrund av de projekt som redan hade uppnått målet, anser vi att målet för denna åtgärd var för lågt angivet för de anslagna beloppen.

Rapporteringen från faciliteten för återhämtning och resiliens om klimatutgifter och den gröna omställningen är frikopplad från faktiska kostnader och resultat

Det finns döda vinklar vid bedömningen av hur facilitetens åtgärder för grön omställning presterar

Våra
granskningskriterier

48 Kommissionen bör övervaka och prestationsbedöma den gröna omställningen inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens⁴⁶.

⁴⁶ Skäl 63 och artikel 29 i förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens.

49 Vi undersökte hur ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens övervakar åtgärdernas prestation när det gäller den gröna omställningen. Vi bedömde i vilken utsträckning de gemensamma indikatorerna ger tillräcklig information om våra utvalda åtgärder och de gröna omställningsåtgärdernas potentiella bidrag till EU:s klimatmål.

50 Inom den rättsliga ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens finns det inget krav på att bedöma vilka effekter åtgärderna för den gröna omställningen inom ramen för faciliteten har på EU:s klimatmål. I sin vägledning uppmanade kommissionen dock medlemsstaterna att i sina planer för återhämtning och resiliens uppskatta hur reformerna och investeringarna påverkar minskningen av växthusgasutsläppen, andelen förnybar energi eller energieffektiviteten. Medlemsstaterna uppmanades också att uppskatta i vilken utsträckning planerna för återhämtning och resiliens skulle bidra till att uppnå klimatmålen för 2030⁴⁷. Vi konstaterade att ingen av medlemsstaterna i vårt urval hade gjort det. De hade varken bedömt bidraget till klimat- och energimålen på enskild åtgärdsnivå eller på nivån för planen för återhämtning och resiliens.

51 Den rättsliga ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens innehåller dock fyra indikatorer för att övervaka åtgärders prestation i fråga om den gröna omställningen (punkt 24). I vårt granskningsarbete tittade vi på tre indikatorer för åtgärder för den gröna omställningen och vi fann att de inte tillhandahöll tillräcklig information om prestation. I vårt urval av 24 åtgärder var 14 problematiska:

- De resultat som rapporterats för en åtgärd avser inte enbart åtgärder inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens (*ruta 7* – exempel från Portugal).
- Sex av dem omfattas inte av några av de gemensamma indikatorerna för den gröna omställningen, vilka vi konstaterat endast ger en begränsad täckning av den gröna omställningen (se punkt 24).
- Sju omfattas av gemensamma indikatorer som inte ger relevant information om de framsteg som gjorts för att uppnå åtgärdens mål (*ruta 7* – exempel från Kroatien och Slovakien).

⁴⁷ SWD(2021) 12 del 1/2, *Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans*, s. 4.

Ruta 7



Exempel på åtgärder vars indikatorer inte är tillräckliga för att mäta deras klimatprestation

I **Portugal** kopplas en åtgärd, som omfattar förebyggande arbete och arbete för att öka medvetenheten gällande skogsbränder, till den gemensamma indikatorn för antal människor som omfattas av åtgärden (gemensam indikator 4 – *figur 9*). Det förväntade resultatet är att 30 % av hela den portugisiska befolkningen gynnas av anpassningsåtgärden gällande skogsbränder. Vi anser att den här indikatorn inte ger korrekt information om åtgärdens inverkan på klimatet eftersom den är mer långtgående än åtgärdens räckvidd.

I **Kroatien** är en åtgärd för utfasning av fossila bränslen i energisektorn, som främst handlar om att ersätta gamla överföringslinjer, kopplad till en indikator för ytterligare installerad kapacitet från förnybara energikällor (gemensam indikator 2 – *figur 9*). Åtgärden möjliggör ytterligare kapacitet, men den kommer inte att uppnå den i sig. Indikatorn är därför inte relevant för denna åtgärd, så dess klimatprestation spåras inte.

I **Slovakien** omfattas en åtgärd för uppförande och återuppbyggnad av sjukhus av indikatorn för besparingar av den årliga primärenergianvändningen (gemensam indikator 1 – *figur 9*). Vi anser dock att det inte kan komma några energibesparingar till följd av nya byggnader (*figur 8*). Den enda andra indikatorn för denna åtgärd finns i dess mål, som avser antalet sängar. Detta är inte tillräckligt för att bedöma åtgärdens prestation och inverkan på klimatet.

52 De gemensamma indikatorerna för den gröna omställningen är inte utformade för att faktiskt spåra de faktorer som påverkar enskilda åtgärders klimat- och miljöprestation (punkt **24**). Om de inte ingår som ett specifikt mål i planerna fångas minskningar av växthusgasutsläppen inte upp, eftersom de inte omfattas av de gemensamma indikatorerna (punkt **35**). På samma sätt ger inte den gemensamma indikatorn gällande ytterligare installerad kapacitet för förnybar energi någon information om huruvida fossila bränslen ersatts med förnybara energikällor för energiproduktionen. Det är dock inte bara viktigt att minska den relativa andelen energi som produceras av fossila bränslen i energimixen, utan också att minska förbrukningen av energi från fossila bränslen i absoluta tal⁴⁸. På grund av de gemensamma indikatorernas begränsningar drar vi slutsatsen att de inte kan användas för att bedöma i vilken utsträckning facilitetens klimatrelaterade åtgärder bidrar till bekämpandet av klimatförändringar.

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

53 I december 2023 offentliggjorde kommissionen en rapport där man försöker uppskatta de potentiella minskningarna av växthusgasutsläppen till följd av en uppsättning åtgärder inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens⁴⁹. I rapporten dras slutsatsen att de delmål och mål som uppnåts fram till augusti 2023 (153 av 1 729) har uppnått 0,5 % av den uppskattade minskningen av växthusgasutsläpp. I rapporten förklarar kommissionen denna låga andel med att faciliteten för återhämtning och resiliens befinner sig i ett tidigt skede av genomförandet, och att de delmål och mål för vilka det inte gick att fastställa inverkan på minskningen av växthusgasutsläppen inte var medräknade.

Ingen rapportering av faktiska utgifter för klimatåtgärder

Våra granskningskriterier

54 Rapporteringen om facilitetens bidrag till klimatåtgärder bör vara tillförlitlig och bygga på solida antaganden. Om den ska vara relevant för berörda parter bör den ge en korrekt bild av de faktiska utgifterna för klimatåtgärder och bidraget till EU:s klimatmål⁵⁰.

55 Vi undersökte hur kommissionen rapporterar om facilitetens klimatbidrag i förhållande till målet på 37 % och om anslagsfördelningen i de nationella planerna för återhämtning och resiliens (punkt **06**).

56 Kravet på att avsätta 37 % av de nationella anslagen till klimatåtgärder kontrollerades på förhand under utformnings- och godkännandefaserna för återhämtnings- och resiliensplanerna (punkt **09**). Kommissionen rapporterade i sin årliga förvaltnings- och resultatrapport för 2022 om EU-budgetens prestation att faciliteten för återhämtning och resiliens hade uppnått ett klimatbidrag på 203 miljarder euro, eller 40 %⁵¹. Detta baserades på de uppskattade kostnader som medlemsstaterna angav i sina ursprungliga planer för återhämtning och resiliens och inte på faktiska utgifter. I februari 2024 ökade det planerade klimatbidraget på grund

⁴⁹ Europeiska kommissionen, *Green bonds – Impact and allocation report – NGEU report 2023*, 2023, s. 17.

⁵⁰ På grundval av International Public Sector Accounting Standards Board, *Recommended practice guideline 3 – Reporting Service Performance Information*.

⁵¹ Europeiska kommissionen, *Årlig förvaltnings- och resultatrapport för EU:s budget – Budgetåret 2022, volym II*, s. 10.

av revideringarna av planerna för återhämtning och resiliens, och enligt kommissionen uppgick det till 275 miljarder euro eller 42,5 % (*figur 5*).

57 Kommissionen övervakar inte de faktiska andelarna och beloppen för återhämtnings- och resiliensplanernas bidrag till klimatet, eftersom *förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens* inte kräver att kommissionen rapporterar om faktiska klimatutgifter som bidrar till målet på 37 %, utan om uppskattade utgifter (punkt *56*). Inom ramen för faciliteten ska medlemsstaterna i sina finansieringsöverenskommelser eller låneavtal med kommissionen deklarerat de totala ackumulerade utbetalade utgifter som bidrar till klimatmålen⁵². Enligt överenskommelserna beaktas inte denna information i samband med utbetalningarna från faciliteten. Kommissionen skulle enligt vår uppfattning kunna använda den för att övervaka de faktiska klimatutgifterna, men så är inte fallet.

58 De faktiska kostnaderna för åtgärderna inom faciliteten kan, oavsett deras respektive klimatbidrag, skilja sig avsevärt från de kostnader som uppskattades när planerna för återhämtning och resiliens godkändes, vilket påverkar klimatbidragets andel. Som kommissionen har bekräftat ska utbetalningar göras även om den faktiska kostnaden för den underliggande åtgärden är lägre (eller högre) än vad som ursprungligen beräknats (punkt *47* och *ruta 6*) förutsatt att delmål och mål har uppnåtts. Oavsett skillnaderna kommer hela det belopp som ursprungligen planerades som kostnad för denna åtgärd fortfarande att beaktas fullt ut för klimatmålet i planerna för återhämtning och resiliens. Vi anser därför att det finns en risk för att den rapporterade informationen kanske inte återspeglar det faktiska klimatbidraget för en nationell återhämtnings- och resiliensplan, vilket påverkar ansvarsskyldigheten för målet på 37 %.

59 Dessutom finns det en risk för att förseningar i genomförande av klimatrelaterade projekt och det långsamma utnyttjandet påverkar uppnåendet av klimatbidraget på 275 miljarder euro i sin helhet (punkt *56*). Projekt blir till exempel försenade på grund av att det tar tid att genomföra offentliga upphandlingar eller att erhålla drifttillstånd. I vårt arbete fann vi också att nationella myndigheter underskattade den tid det skulle ta att genomföra åtgärder. För andra åtgärder var efterfrågan lägre än väntat, vilket påverkade utnyttjandet av medel (*ruta 8*). Det faktiska klimatbidraget från planerna för återhämtning och resiliens kommer att vara mindre än vad som ursprungligen beräknades om de relaterade åtgärderna antingen helt eller delvis inte slutförs inom tidsfristerna för faciliteten.

⁵² Artikel 7 i finansieringsöverenskommelsen mellan kommissionen och medlemsstaterna.

Ruta 8



Exempel på åtgärder som står inför utmaningar som kan påverka klimatrapporteringen



Inga anbudsgivare är intresserade av åtgärden

I **Slovakien** pågår fortfarande den offentliga upphandlingen för att bygga ett nytt sjukhus som skulle ha slutförts i mitten av 2026. Den ursprungliga anbudsfordran lockade inga anbudsgivare eftersom ingen entreprenör ville förbinda sig till de snäva tidsfristerna, vilket bekräftats av de slovakiska myndigheterna. Enligt Slovakiens plan för återhämtning och resiliens är detta en av de största investeringarna som bidrar till den gröna omställningen.



Förseningar i genomförandet

Projekt för vätgasproduktion måste genomgå en långdragen process för att få tillstånd att bedriva verksamhet. Förseningar i erhållandet av tillstånd samt störningar i leveranskedjan har också bromsat genomförandet. Vid tidpunkten för vårt besök i **Portugal** (juli 2023) hade endast ett av de 23 godkända projekten fått en förskotts betalning för att inleda arbetet.



Lågt intresse av åtgärden

I **Grekland** hade en åtgärd för elektromobilitet som avsåg finansiering av laddningsstationer endast mottagit 171 ansökningar i januari 2024. Detta motsvarar 2,7 % av slutmålet, vilket visar på ett lågt intresse från slutmottagare att delta i åtgärden. På samma sätt har endast 6 % av det planerade antalet taxibilar ersatts med elfordon. För att hantera det låga utnyttjandet har de nationella myndigheterna ökat stödet för att ersätta gamla taxibilar och förlängt ansökningstiden för stödmottagarna.

Ingen koppling mellan utgifter och rapportering om den gröna omställningen

Våra granskningskriterier

60 Rapporteringen om den gröna omställningen bör vara tillförlitlig och bygga på solida antaganden. Det bör vara tydligt angivet i den offentliggjorda informationen vilken metod som använts för att sammanställa den⁵³.

⁵³ På grundval av International Public Sector Accounting Standards Board, *Recommended practice guideline 3 – Reporting Service Performance Information*.

61 Vi granskade den metod som kommissionen använde för att rapportera om framstegen mot pelaren för grön omställning. Vi bedömde också tillförlitligheten i den information om den gröna omställningen som redovisas i [resultattavlan för faciliteten för återhämtning och resiliens](#).

62 Kommissionen tillämpar en annan metod för att rapportera om den gröna omställningen än den som används för att beräkna klimatbidraget på 37 %. För den gröna omställningen viktas den primära eller sekundära pelare som tilldelats varje åtgärd på samma sätt: metoden gör ingen åtskillnad beroende på om det uppskattade bidraget till klimat- och miljömålet är betydande (100 %) eller måttligt (40 %). När en åtgärd tilldelas den gröna omställningen som både primär och sekundär pelare räknas dess delmål och mål två gånger som bidragande till den gröna omställningen. Kommissionen uppskattar att sådana fall utgjorde omkring 1,8 % av de delåtgärder som ingick i de 27 ursprungliga planerna för återhämtning och resiliens.

63 En annan skillnad mellan de två metoderna är att bidraget till målet på 37 % endast beräknas på förhand (punkt **56**). Rapporteringen om den gröna omställningen är i stället avsedd att följa framstegen, och lagstiftningen om faciliteten innehåller en skyldighet att rapportera utgifter inom var och en av pelarna⁵⁴ (*figur 3*). Kommissionen anser att denna bestämmelse uppfylls genom rapportering om utbetalningar till medlemsstaterna på grundval av ett tillfredsställande uppnående av delmål och mål (punkt **03**). Vår uppfattning är att det inte framgår tydligt i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#) huruvida rapporteringen ska avse faktiska i stället för uppskattade utgifter, och kommissionen rapporterar endast uppskattade utgifter⁵⁵.

64 För att rapportera om framstegen med utbetalningarna per pelare beräknar kommissionen ett enhetsvärde per delmål eller mål. Detta värde räknas ut genom att en medlemsstats totala anslag från faciliteten för återhämtning och resiliens divideras med dess totala antal delmål och mål⁵⁶. Delmålen och målen är inte direkt kopplade till de olika pelarna. Kommissionen fastställer vilka delmål och mål som är relevanta för den gröna omställningen genom att kontrollera de underliggande åtgärdernas primära och sekundära pelare (punkt **05**). Delmål och mål anses bidra till pelaren för den gröna omställningen så länge minst en av deras delåtgärder är kopplad till den.

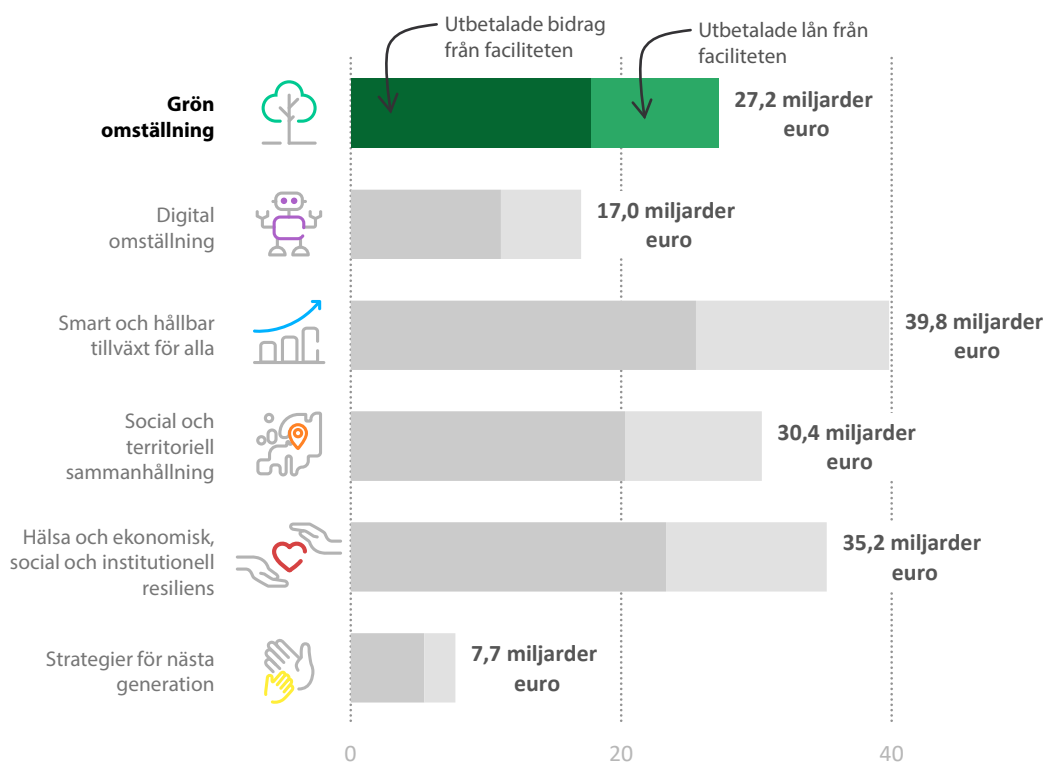
⁵⁴ Artikel 29.3 i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#).

⁵⁵ Punkt VII i [särskild rapport 26/2023](#).

⁵⁶ Punkt 78 i [särskild rapport 26/2023](#).

65 Resultattavlan för faciliteten för återhämtning och resiliens (punkt 05) innehåller information om kommissionens utbetalningar inom respektive pelare och om de delmål och mål som uppnåtts. I februari 2024 hade medlemsstaterna mottagit 103 miljarder euro i bidrag och 54 miljarder euro i lån (utöver 13 % i förfinansiering på omkring 68 miljarder euro). Utbetalningar kopplade till pelaren för grön omställning utgör 17 % (27,2 miljarder euro) av alla utbetalningar hittills (*figur 13*). Med tanke på att 42,5 % av det anslagna beloppet för faciliteten ska gå till enbart klimatrelevanta åtgärder (punkt 09), och att den gröna omställningen omfattar ytterligare 34 miljåtgärder som inte fångas upp av klimatspårningen, är detta belopp fortfarande ganska lågt.

Figur 13 – Utbetalningar per pelare, enligt resultattavlan för faciliteten för återhämtning och resiliens (i miljarder euro)



Källa: Resultattavlan för faciliteten för återhämtning och resiliens, i februari 2024.

66 Den metod som används för att rapportera kan innebära under- eller överskattningar av de belopp som rapporterats som utbetalade för den gröna omställningen, eftersom enhetsvärdet för delmål och mål varken återspeglar de faktiska eller uppskattade kostnaderna för åtgärderna. Till exempel har en åtgärd för energieffektivitet i byggnader i Portugal mål som avser den yta som renoverats. Med användning av enhetsvärdet beräknas renoveringen av 45 000 m² bidra till den gröna omställningen i samma omfattning som renovering av 315 000 m².

67 I vår tidigare rapport om ramen för prestationsövervakning av faciliteten för återhämtning och resiliens ansåg vi att avsaknaden av uppgifter om faktiska utgifter begränsade möjligheten att bedöma om resursanvändningen var effektiv och hur faciliteten presterade inom de olika pelarna. Därför rekommenderade vi kommissionen⁵⁷ att rapportera om de faktiska utgifterna, vilket kommissionen avvisade.

68 Rapporteringen om den gröna omställningen påverkas ytterligare av det faktum att de flesta av de tidiga delmålen och målen är kopplade till de allra första stegen i genomförandet (till exempel godkännandet av en inbjudan att lämna projektförslag). Detta innebär att de tidiga utbetalningarna till medlemsstaterna inte nödvändigtvis är kopplade till faktiska projekt, om delmålen och målen till exempel är kopplade till reformer eller förberedelser inför genomförandet av en åtgärd. Kommissionen kan inte återkräva medel som redan betalats ut för projekt som inte slutförs, eller för åtgärder som inte uppnår det sista delmålet eller målet, eftersom denna möjlighet inte föreskrivs i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#). Eftersom resultattavlan återspeglar belopp som betalats ut till medlemsstaterna kommer kommissionen inte att revidera det som rapporterats i sådana fall.

69 På det hela taget konstaterade vi att den rapportering om den gröna omställningen som presenteras i [resultattavlan för faciliteten för återhämtning och resiliens](#) är förvirrande. Varken uppskattade belopp eller faktiska kostnader för åtgärderna för den gröna omställningen beaktas, eftersom rapporteringen baseras på enhetsvärden (punkt **66**). [Resultattavlan för faciliteten för återhämtning och resiliens](#) ger därför inte användarna fullständig och tillförlitlig information om de faktiska belopp som använts för den gröna omställningen.

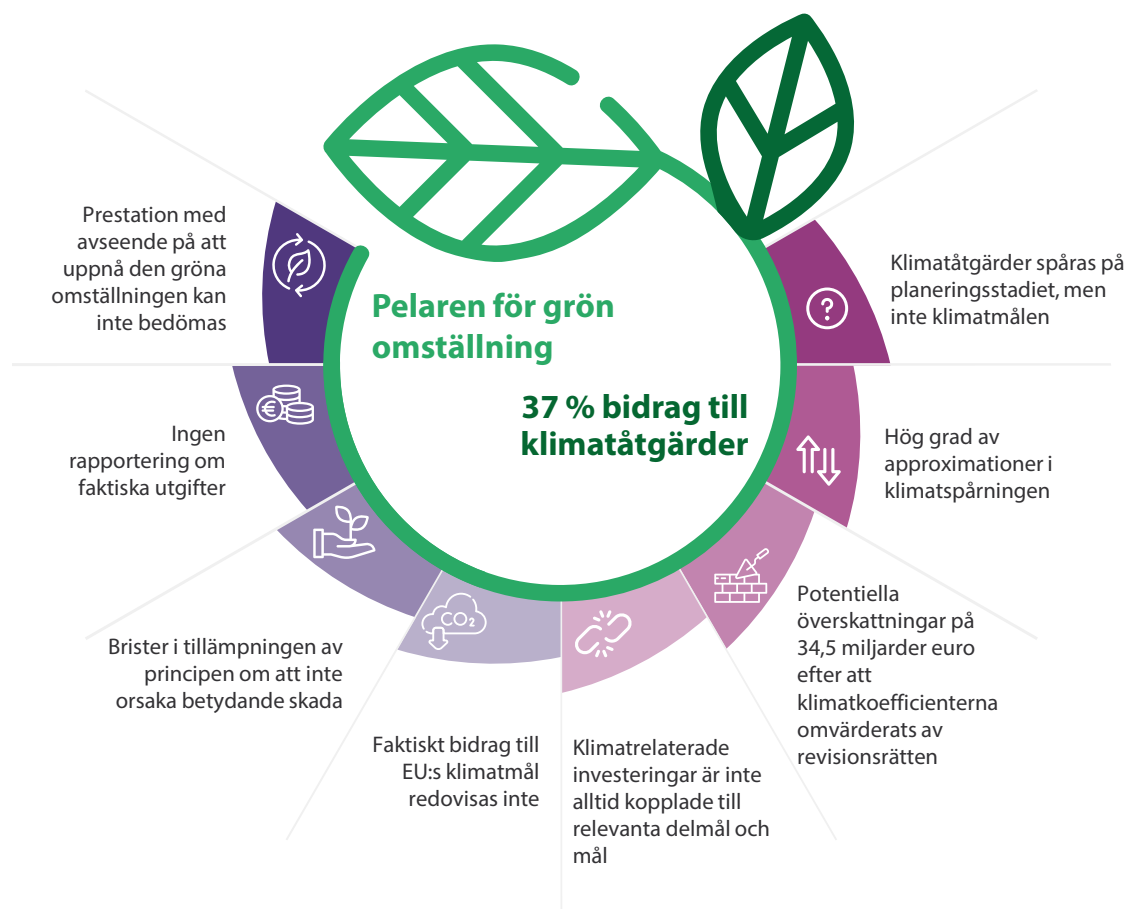
⁵⁷ Punkt 87 och rekommendation 4b i [särskild rapport 26/2023](#).

Slutsatser och rekommendationer

70 Ett av målen för faciliteten är att bidra till den gröna omställningen och EU:s klimatmål. I synnerhet måste medlemsstaterna avsätta minst 37 % av de planerade medlen till klimatrelaterade åtgärder (punkterna **01–09**).

71 Vid revisionen försökte vi bedöma huruvida utformningen och genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens och de nationella planerna för återhämtning och resiliens på ett ändamålsenligt sätt bidrar till den gröna omställningen. Faciliteten för återhämtning och resiliens gav ett incitament att investera i klimatåtgärder och den gröna omställningen. Vi fann dock brister i facilitetens utformning som vi också bekräftade vid bedömningen av dess genomförande. Vi drar slutsatsen att de brister som sammanfattas i **figur 14** och som beskrivs nedan gör att det går att ifrågasätta huruvida faciliteten uppnår sina mål i fråga om den gröna omställningen.

Figur 14 – Brister i utformningen och genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens med avseende på den gröna omställningen



Källa: Revisionsrätten.

72 Vår analys visar att även om klimatåtgärder spåras och beräknas i förhållande till målet på 37 % är de mindre omfattande än den gröna omställningen, som omfattar mål för biologisk mångfald och miljömål utöver klimatmålen. Den metod som används för att spåra klimatåtgärder bygger på tre klimatkoefficienter (0 %, 40 % och 100 %) som är kopplade till åtgärdernas förväntade bidrag till klimatmålen, i enlighet med [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#). En enhetlig klimatkoefficient tillämpades ofta på åtgärder som omfattade en bred uppsättning åtgärdstyper, med eller utan koppling till klimatet, och deras underliggande kostnader. För att förbättra uppskattningarna av klimatbidraget introducerade kommissionen konceptet delåtgärder. I praktiken finjusterades inte klimatbidraget från åtgärderna vilket innebär en hög grad av approximationer. Detta ledde till potentiella överskattningar, särskilt för komplexa åtgärder med element som bör ha olika klimatbidrag (punkterna [15–22](#)).

73 Vårt arbete visar också att vissa av de klimatkoefficienter som fastställs i [förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens](#) (järnvägar, elnät och nya byggnader) inte återspeglar det förväntade bidraget till EU:s klimatmål, exempelvis genom att växthusgasutsläppen under investeringarnas byggfas inte beaktas, vilket innebär att klimatbidraget i själva verket är lägre. Genom att använda mer konservativa klimatkoefficienter för dessa tre kategorier än vad som anges i förordningen beräknade vi att klimatbidraget från faciliteten för återhämtning och resiliens sannolikt överskattades med 34,5 miljarder euro. Prestationsramen ger dessutom inte möjlighet att spåra effekterna av alla åtgärder som stöder den gröna omställningen, och den omfattar inte centrala aspekter såsom minskningen av växthusgasutsläpp eller bidraget till miljömålen (punkterna [23–24](#)).

Rekommendation 1 – Utför bättre uppskattningar av klimatutgifter inom ramen för framtida instrument

Kommissionen bör säkerställa att klimatrelaterade åtgärder och insatser delas upp på en nivå som gör det möjligt att koppla delåtgärderna till ett lämpligt och motiverat klimatbidrag, vilket leder till en mer detaljerad och korrekt bedömning av klimatutgifterna.

Datum för genomförande: i samband med att instrument som kräver klimatspårning föreslås.

Rekommendation 2 – Säkerställ adekvat utformning av framtida finansieringsinstrument som har som syfte att stödja klimat- och miljömål

Kommissionen bör göra följande:

- a) Bedöma hur finansieringsinstrument som ska stödja arbetet mot EU:s klimatmål kan tillhandahålla information om hur de faktiskt bidrar till att uppnå dem.
- b) Se till att dess ram för övervakning och utvärdering av prestation omfattar alla investeringar som är relevanta för klimat- och miljömål.

Datum för genomförande: i samband med att instrument med klimat- och miljömål föreslås.

74 Vi konstaterade att inkluderandet av åtgärder till stöd för den gröna omställningen i de nationella planerna för återhämtning och resiliens påverkades av facilitetens begränsade tidsram och att det var otydligt i hur stor utsträckning de nationella planerna bidrar till klimatåtgärderna. Vissa åtgärder tilldelades insatsområden som inte återspeglade åtgärdens karaktär vilket ledde till högre klimatbidrag, eller så var åtgärderna inte relevanta för klimatet, såsom delåtgärder för administrativa kostnader. Vi konstaterade också att vissa klimatrelaterade investeringar hade en otillräcklig koppling till klimatrelevanta eller verkningsfulla delmål och mål (punkterna [25–35](#)).

75 Vi fann också inkonsekvenser i tillämpningen av principen om att inte orsaka betydande skada, eftersom medlemsstaterna inte alltid var skyldiga att grundligt bedöma behovet av begränsningsåtgärder i samband med deras investeringar när de använde förenklade metoder. Vi identifierade fall där medlemsstaterna finansierade projekt som inte motsvarade en åtgärds beskrivning, vilket påverkar ändamålsenligheten och nivån av bidragande till klimatet (punkterna [36–47](#)).

Rekommendation 3 – Förbättra prestationen hos åtgärderna för grön omställning

Kommissionen bör göra följande:

- a) Vidta åtgärder för att hantera inkonsekvenser i hur principen om att inte orsaka betydande skada tillämpas av medlemsstaterna när de använder den förenklade metoden.

Måldatum för genomförande: juni 2025.

- b) Om åtgärder kopplade till den gröna omställningen revideras, säkerställa att delmål och mål spårar åtgärders framsteg fram till slutförandet, för att på så sätt kunna bedöma huruvida åtgärden har uppnått sina klimat- och miljömål.

Måldatum för genomförande: december 2025.

76 Kommissionen har inte tillräckligt med information för att utvärdera hur åtgärder som ska bidra till den gröna omställningen presterar, på grund av övervakningsramens begränsningar. Kommissionen rapporterar endast om klimatrelaterade belopp som tilldelats på förhand. Den information som presenteras tar därför inte hänsyn till den faktiska utgiftsnivån, som påverkas av olika faktorer, såsom förseningar och långsamt utnyttjande. Dessa faktorer kan leda till över- och underskattningar av klimatbidraget. Samtidigt rapporterar medlemsstaterna om utbetalda klimatutgifter, men dessa uppgifter används inte av kommissionen för att rapportera om uppnåendet av det kvantitativa målet på 37 %. Kommissionen kan därför inte garantera fullständig ansvarskyldighet för det (punkterna [48–59](#)).

77 Resultattavlan för återhämtning och resiliens spårar kommissionens betalningar till medlemsstaterna. I enlighet med principerna för faciliteten är dessa betalningar inte kopplade till de underliggande kostnaderna för en åtgärd och motsvarar därför inte nivån för de faktiska klimatrelaterade utgifterna. Dessutom återspeglar de uppnådda delmålen och målen inte nödvändigtvis den motsvarande åtgärdens ambition att bidra till den gröna omställningen. Detta innebär att rapporteringen om den gröna omställningen inte kan användas för en tillförlitlig rapportering av faktiska utgifter (punkterna [60–69](#)).

Rekommendation 4 – Förbättra rapporteringen om klimatutgifter inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens

Kommissionen bör sammanställa och offentliggöra information om de faktiska kostnaderna för klimatrelaterade åtgärder som redan tillhandahållits av medlemsstaterna, jämföra dem med de beräknade kostnaderna i de nationella planerna och göra nya beräkningar av det faktiska klimatbidraget till målet på 37 %.

Måldatum för genomförande: december 2026.

Anm.: I vår [särskilda rapport 26/2023](#) godtog kommissionen inte vår rekommendation att den skulle rapportera om faktiska utgifter som finansieras genom faciliteten inom de sex pelarna, som utgångspunkt för att bedöma om resursanvändningen är effektiv.

Denna rapport antogs av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 4 juli 2024.

För revisionsrätten

Tony Murphy
ordförande

Bilaga – Vårt urval av åtgärder

Aktuellt område/ medlemsstat	Grekland	Kroatien	Portugal	Slovakien
Förnybara energikällor och energisektorn	EL-C[1,1]-I[16926] Stöd till installation av lagringssystem för att öka spridningen av förnybar energi	HR-C[C12]-I[R1-I1] Stärka, bygga och digitalisera energisystemet och stödja infrastruktur för att fasa ut fossila bränslen i energisektorn	PT-C[C14]-I[i01] Förnybar vätgas och andra gaser	SK-C[C1]-I[I2] Modernisering av befintliga förnybara energikällor (uppgradering)
Energieffektivitet	EL-C[1,2]-I[16872] Energirenovering av bostadshus	HR-C[C61]-I[R1-I1] Energirenovering av byggnader	PT-C[C13]-I[i01] Energieffektivitet i bostadshus	SK-C[C2]-I[I1] Energieffektivitet i enfamiljshus
Hållbar mobilitet	EL-C[1,3]-I[16924] Elektromobilitet – laddningsstationer, elbussar, eltaxibilar	HR-C[C14]-I[R5-I2] Forskning, utveckling och produktion av nya mobilitetsfordon och stödinфраstruktur	PT-C[C15]-I[i01] Utbyggnad av tunnelbanenätet	SK-C[C3]-I[I1] Utveckling av transportinfrastruktur med låga koldioxidutsläpp
Utfasning av fossila bränslen i industrin	EL-C[4,7]-I[16980] Lån från faciliteten för återhämtning och resiliens	HR-C[C111]-I[R4-I2] Finansieringsinstrument för mikroföretag samt små och medelstora företag	PT-C[C11]-I[i01] Utfasning av fossila bränslen i industrin	SK-C[C4]-I[I1] Driften av systemet för utfasning av fossila bränslen inom industrin
Hållbar användning av naturresurser	EL-C[1,4]-I[16849] Nationell plan för återbeskogning och flaggskeppsinvesteringar i Parnitha	HR-C[C15]-I[R1-I1] Byggnad och utrustning av logistik- och distributionscentraler för frukt och grönsaker	PT-C[C08]-I[i05] Skogsprogram	SK-C[C5]-I[I1] Regionernas anpassning till klimatförändringarna

Aktuellt område/ medlemsstat	Grekland	Kroatien	Portugal	Slovakien
Övriga sektorer	EL-C[4,6]-I[16634] Nya industriparker	HR-C[C13]-I[R1-I2] Utvecklingsprogram för offentlig vattenförsörjning	PT-C[C11]-I[i01] Bioekonomi	SK-C[C11]-I[I2] Nytt sjukhusnät – byggnation, ombyggnad och utrustning

Förkortningar

MW: megawatt.

NGEU: NextGenerationEU.

Ordförklaringar

begränsning av klimatförändringar: att minska eller begränsa utsläppen av växthusgaser på grund av deras effekt på klimatet.

delmål: ett kvalitativt mått på en medlemsstats framsteg mot att slutföra en reform eller investering i sin plan för återhämtning och resiliens.

faciliteten för återhämtning och resiliens: EU:s finansiella stödmekanism för att mildra de ekonomiska och sociala konsekvenserna av covid-19-pandemin och stimulera återhämtning samt möta utmaningarna som följer med en grönare och mer digital framtid.

gemensam indikator: mätbar variabel som ger information om framstegen i genomförandet av planerna för återhämtning och resiliens mot gemensamma mål och om den övergripande prestationen för faciliteten för återhämtning och resiliens.

insatsområde: en verksamhetskategori som finansieras av faciliteten för återhämtning och resiliens, Europeiska regionala utvecklingsfonden, Sammanhållningsfonden eller Europeiska socialfonden.

investering: utgifter för en verksamhet, ett projekt eller en annan åtgärd som omfattas av förordningen om faciliteten för återhämtning och resiliens och som förväntas ge gynnsamma resultat för samhället, ekonomin eller miljön.

klimatanpassning: minskning av länders och samhällens sårbarhet inför klimatförändringarna genom att öka deras förmåga att stå emot konsekvenserna av dem.

klimatbidrag: uppskattning av en medlemsstats utgifter för klimatåtgärder inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens.

klimatkoefficient: viktning som ges EU:s utgifter för projekt, åtgärder eller insatser för att spegla i vilken utsträckning de tar klimathänsyn.

klimatspårning: att övervaka om målen med utgifterna för klimatåtgärder uppnås.

klimatåtgärder: åtgärder med syfte att bekämpa klimatförändringarna och deras konsekvenser.

mål: kvantitativt mått på en medlemsstats framsteg mot att slutföra en viss reform eller en investering i sin plan för återhämtning och resiliens.

NextGenerationEU: finansieringspaket för att hjälpa EU-medlemsstaterna att återhämta sig från covid-19-pandemins ekonomiska och sociala konsekvenser.

pelare: ett uttryck som används för vart och ett av de sex politikområden som ingår i faciliteten för återhämtning och resiliens: i) grön omställning, ii) digital omställning, iii) ekonomisk sammanhållning, produktivitet och konkurrenskraft, iv) social och territoriell sammanhållning, v) hälsa samt ekonomisk, social och institutionell resiliens, vi) strategier för nästa generation.

plan för återhämtning och resiliens: ett dokument som beskriver en medlemsstats planerade reformer och investeringar inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens.

prestation: ett mått på hur väl EU-finansierade åtgärder, projekt eller program har uppfyllt sina mål och ger valuta för pengarna.

principen om att inte orsaka betydande skada: principen att investeringsåtgärder inte bör ha några större negativa miljömässiga effekter.

reform: inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens; en förändring som leder till betydande och bestående förbättringar av hur en marknad, politik eller institutionella eller administrativa strukturer fungerar, eller till betydande framsteg mot politiska mål såsom tillväxt och sysselsättning, resiliens samt den gröna och digitala omställningen.

REPowerEU: EU-initiativ för att fasa ut beroendet av fossila bränslen, diversifiera energiförsörjningen och påskynda omställningen till ren energi.

resultattavlan för återhämtning och resiliens: kommissionens webbplats som visar hur genomförandet av medlemsstaternas planer för återhämtning och resiliens fortskrider.

utnyttjande: den utsträckning i vilken medlemsstaterna har mottagit finansiering från faciliteten för återhämtning och resiliens från kommissionen för delmål och mål som uppnåtts på ett tillfredsställande sätt.

övervakning: systematisk observation och kontroll av framsteg, bland annat med hjälp av indikatorer, mot uppnåendet av ett mål.

Kommissionens svar

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

Tidslinje

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

Vi som arbetat med revisionen

I revisionsrättens särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regelbrottsnivå, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning I hållbar användning av naturresurser, där ledamoten Joëlle Elvinger är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Joëlle Elvinger, med stöd av Ildikó Preiss (kanslichef), Paolo Pesce (attaché), Ramona Bortnowschi (förstachef), Antonella Stasia (uppgiftsansvarig), Marika Meisenzahl och Asimina Petri (biträdande uppgiftsansvariga) samt Monika Dedicova och Zvonimir Novoselić (revisorer). Laura Mcmillan, Jerónimo Montenegro, Marin Pažanin, Jennifer Schofield, Hana Vendlekova och Aikaterini Vrila tillhandahöll språkligt stöd.



Från vänster: Ildikó Preiss, Zvonimir Novoselić, Joëlle Elvinger, Jerónimo Montenegro, Antonella Stasia, Paolo Pesce, Ramona Bortnowschi, Monika Dedicova, Asimina Petri, Marika Meisenzahl, Aikaterini Vrila och Marin Pažanin.

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2024

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande fastställs i [beslut nr 6-2019](#) om revisionsrättens policy för öppna data och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella [licensen Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att det är tillåtet att återanvända innehållet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Om du återanvänder revisionsrättens innehåll får du inte förvanska den ursprungliga innebörden eller det ursprungliga budskapet. Revisionsrätten ansvarar inte för eventuella konsekvenser av återanvändningen.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste ytterligare tillstånd inhämtas.

Om ett sådant tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Figurerna 2, 3, 8, 9, 10, 14; rutorna 2, 3, 5, 6, 7, 8 och tabell 1 – ikoner: Dessa har tagits fram med hjälp av resurser från [flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Med ensamrätt. Figur 2 – ikon: Europeiska kommissionen. Figur 13 – © Europeiska unionen.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av revisionsrättens logotyp

Revisionsrättens logotyp får inte användas utan revisionsrättens förhandsgodkännande.

HTML	ISBN 978-92-849-2556-8	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/987337	QJ-AB-24-014-SV-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2613-8	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/621361	QJ-AB-24-014-SV-N

Faciliteten för återhämtning och resiliens gav medlemsstaterna incitament att investera i den gröna omställningen. De planerade att satsa omkring 275 miljarder euro på klimatåtgärder som en del av pelaren för grön omställning. Vår analys avslöjade dock tillkortakommanden i facilitetens utformning och implementeringen av åtgärder för grön omställning. Detta ledde till potentiella överskattningar av belopp som anslagits till klimatåtgärder, diskrepanser mellan planering och praktik och liten indikation på åtgärdernas faktiska bidrag till den gröna omställningen. I rättsakten finns inget krav på att bedöma facilitetens bidrag till EU:s klimatmål eller rapportera om faktiska utgifter, vilket begränsar relevansen för intressenterna. Vi lämnar flera rekommendationer om hur EU-medel för den gröna omställningen kan användas bättre och mer ändamålsenligt.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/contact

Webbplats: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors