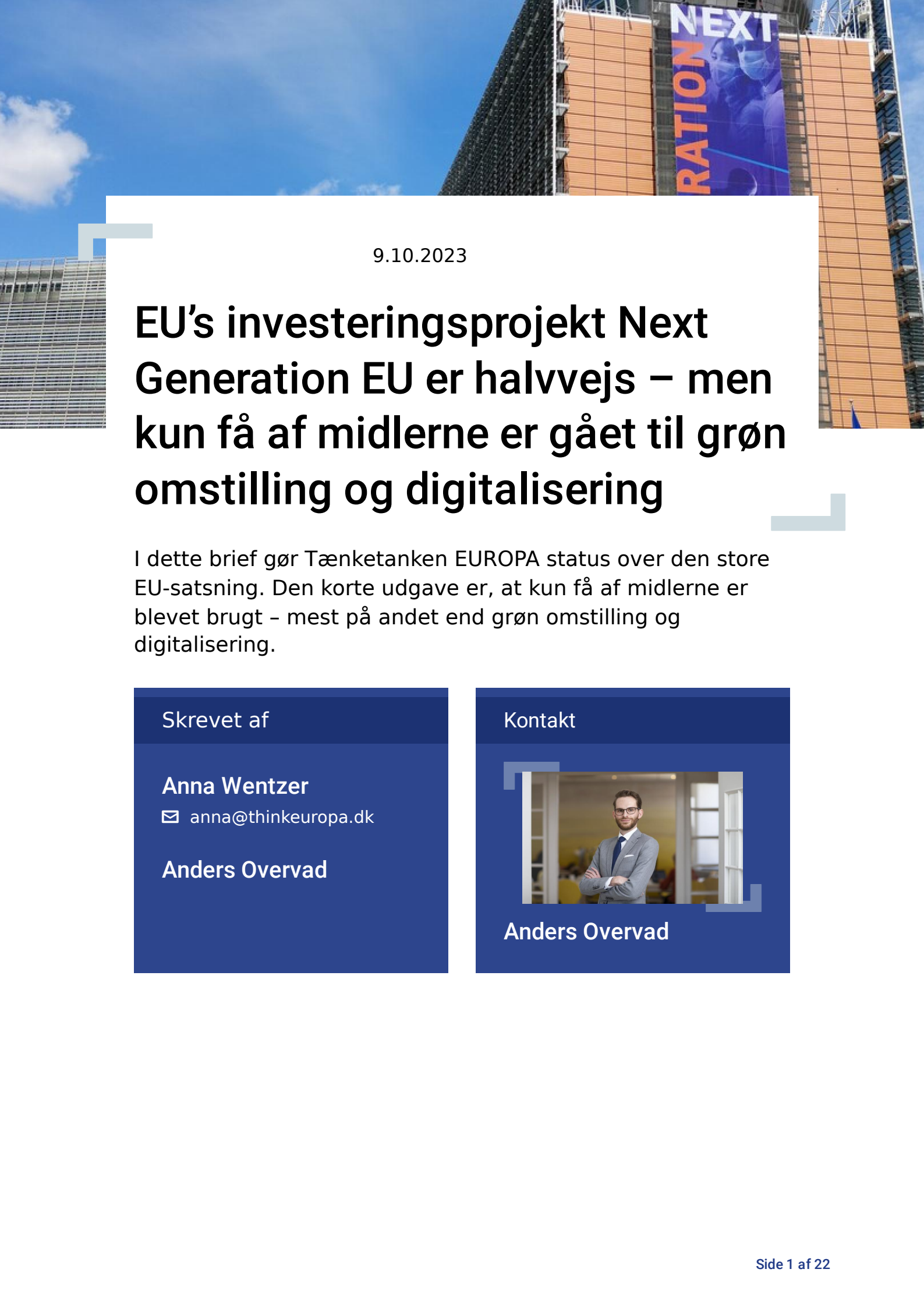




9.10.2023

EU's investeringsprojekt Next Generation EU er halvvejs – men kun få af midlerne er gået til grøn omstilling og digitalisering

I dette brief gør Tænk tanken EUROPA status over den store EU-satsning. Den korte udgave er, at kun få af midlerne er blevet brugt – mest på andet end grøn omstilling og digitalisering.

Skrevet af

Anna Wentzer

✉ anna@thinkeuropa.dk

Anders Overvad

Kontakt



Anders Overvad

Hovedkonklusioner:

- *Halvvejs igennem Genopretningsfonden er kun 30 pct. af €503 mia. udbetalt, og kun få af midlerne er gået til grøn omstilling og digitalisering; sundhedsområdet har modtaget flest midler indtil videre.*
- *Der er flere årsager til det langsomme udbetalingstempo: Uoverensstemmelser med Kommissionen, indenrigspolitiske forhold, ændringer i de nationale genopretningsplaner og den stigende inflation har forsinket udbetalinger.*
- *Kommissionens egen midtvejsevaluering viser at det går bedre med at indføre reformer end at søsætte investeringer; dog mangler der stadig 80 pct. af de planlagte reformer.*
- *Den europæiske Revisionsret har fundet flere huller i designet af Kommissionens kontrolmekanismer af udbetalinger, og påpeger en risiko for flere problemer hvis hastigheden for processen øges.*
- *Hvis de nationale investeringsplaner skal nå i mål frem mod 2026 vil udbetalingen af Genopretningsfonden i anden halvdel ligne en 'hockeystavsmode', med fare for flaskehalse og at lægge et yderligere opadgående pres på inflationen.*

Kommissionsformand Ursula von der Leyen betegnede i maj 2021 EU's Genopretningsfond som *"den største investeringsplan [i Europa] siden Marshallhjælpen"*. For at komme ud af coronakrisen skulle EU investere i fremtiden. Dvs. i grøn omstilling, digitalisering og opkvalificering af europæisk arbejdskraft – alt sammen for at skabe jobs til fremtiden. [1] Til at understrege dette budskab valgte Kommissionen betegnelsen "Next Generation EU".

Selvom fonden blev aftalt som en engangsforestilling, anses den af mange som en testcase på, om denne form for finansiering (fælles gæld) og udbetalinger baseret på konkrete aftalte projekter inden for overordnede EU-mål kan være en model for fremtidige EU-tiltag.



Faktaboks om Genopretningsfonden

EU-landene vedtog i 2021 Genopretningsfonden på €723,8 mia. som en del af 'Next Generation EU'-pakken. Pakken var et svar på Corona-krisens konsekvenser for den europæiske økonomi. Fondens størrelse var på €723,8 mia. der bestod af op til €338 mia. i tilskud og op til €385,8 mia. i lån, som EU-landene kunne ansøge frem til den 31. august 2023. EU-landene har skullet indsende investeringsplaner, hvor mindst 37 pct. og 20 pct. af de ansøgte midler skulle gå til henholdsvis den grønne omstilling og digitaliseringen.^[1]

Fonden blev finansieret ved, at Kommissionen for første gang i EU's historie fik tilladelse til at optage fælles gæld.^[2] Ikke mindst derfor er transparens over, hvad pengene er gået til central. Til dette formål har Kommissionen opsat en [hjemmeside](#) med alle offentliggjorte informationer og tal til og med september 2023, som danner baggrunden for dette brief.

[1] [Kommissionens rapport](#) 19. september 2023

[2] [Recovery and Resilience Scoreboard](#), september 2023

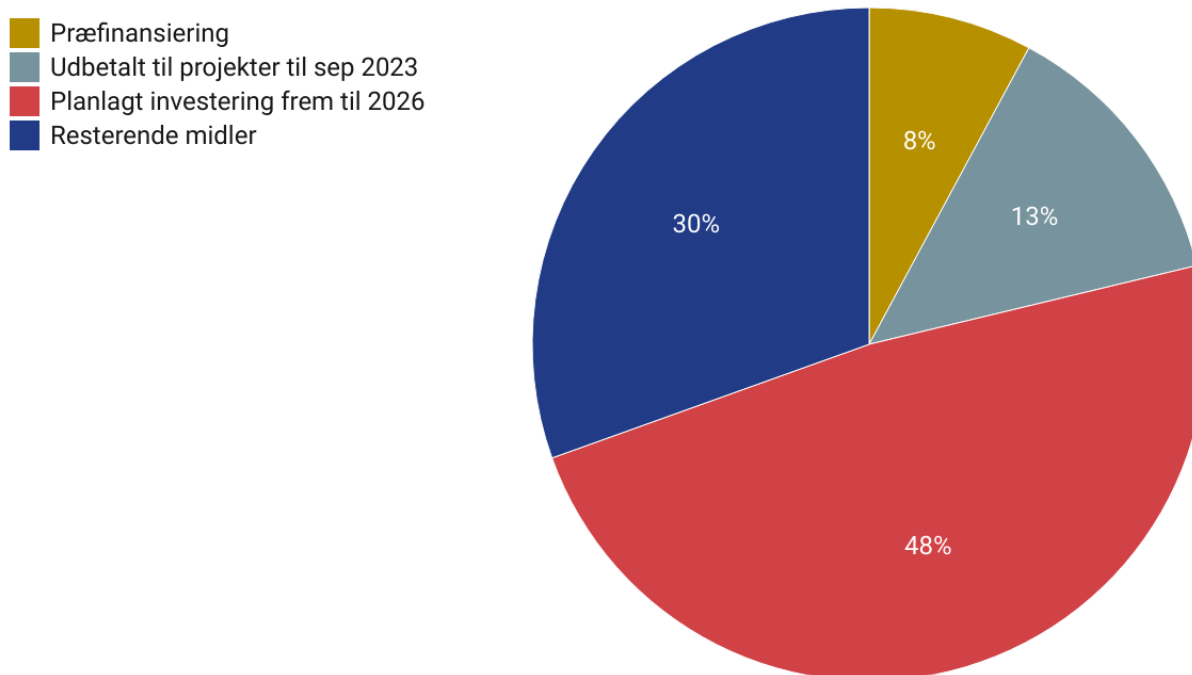


Udbetalingen af investeringsplanerne går langsomt

2,5 år efter vedtagelsen af Genopretningsfonden går det fortsat langsomt med at få udbetalt fondens midler til at udføre reformer og investeringer i medlemslandene.

Figur 1 illustrerer, at fondens råderum er betydeligt større, end de faktiske midler, EU-landene ønsker adgang til. I alt dækker EU-landenes investeringsplaner kun €503,3 mia. ud af de €723,8 mia. der står til rådighed. Med andre ord: Der er 30 pct. tilbage af fondens midler, som medlemslandene ikke har ansøgt om. Af de ansøgte midler kommer størstedelen fra tilskudsdelen af genopretningsfonden, dvs. midler der ikke kan skal betales tilbage - mens puljen med lån i vidt omfang stadig står tilbage. Det skyldes bl.a., at nogle lande kan låne til mere favorable renter end Kommissionen.

Figur 1: Genopretningsfonden på €724 mia.

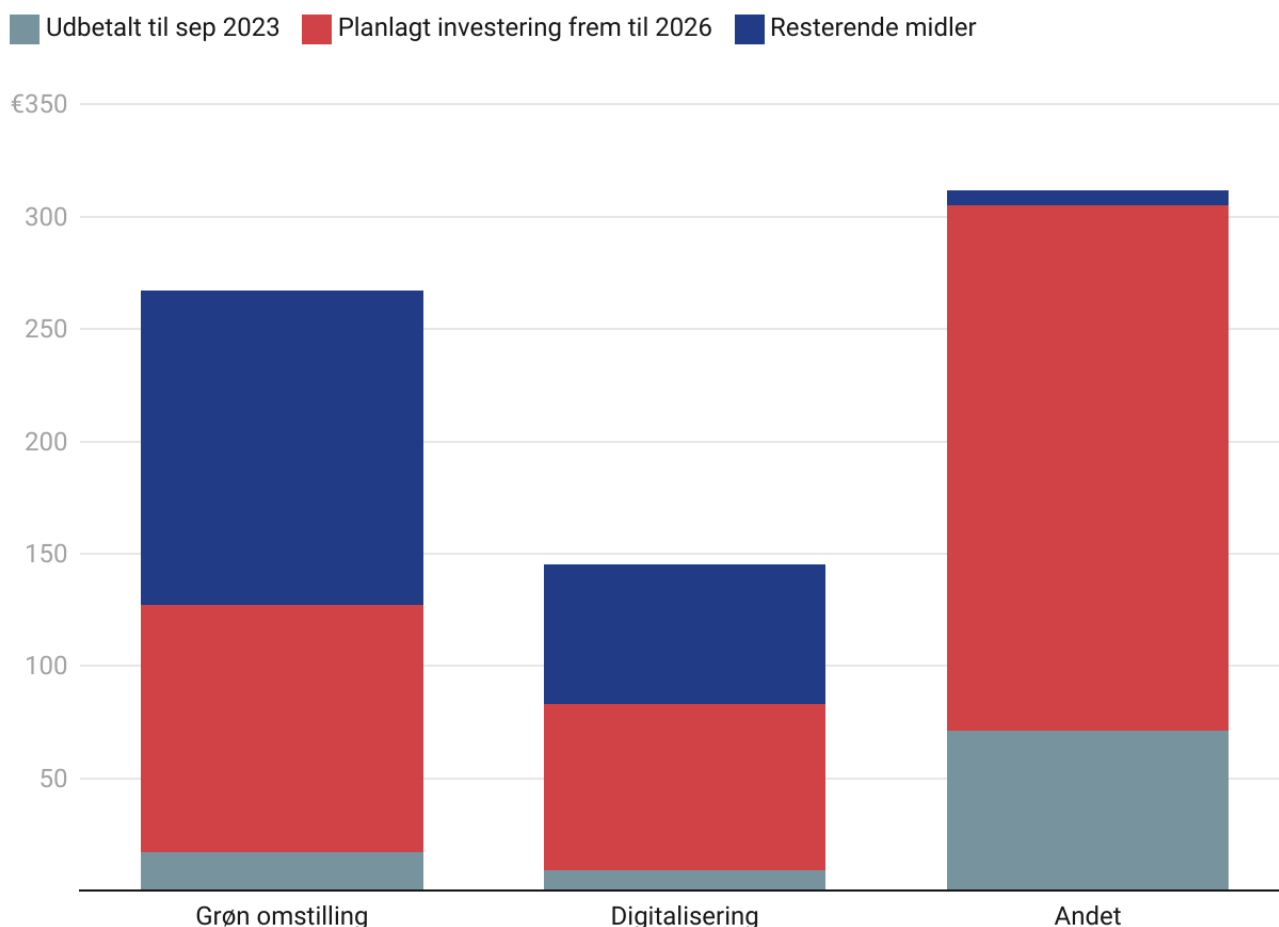


Kilde: European Commission • Lavet med Datawrapper

Ud af de €503,3 mia. er kun 153,4 mia. udbetalt indtil september 2023. Af dem er mere end en tredjedel brugt på det, Kommissionen kalder præfinansiering, der bl.a. er udbetalt så landene kunne udarbejde deres genopretningsplaner. Landene kunne få udbetalt præfinansiering på op til 13 pct. af deres investeringsplan forud til at planlægge reformer og investeringer. Det krævede dog, at planen var godkendt før den 31. december 2021; en mulighed 21 lande benyttede sig af.[\[1\]](#)

Præfinansieringen udbetales, og beløbet fratrækkes derefter i rater fra de efterfølgende udbetalinger til det pågældende land.

Figur 2: Genopretningsfonden til øremærkede områder



Quelle: European Commission • Erstellt mit Datawrapper

Ser vi, hvordan de € 153,4 mia. fordeler sig, så er størstedelen af dem gået til andre formål end grøn omstilling og digitalisering, jævnfør figur 2. Pengene er i stedet brugt på bl.a. sundhed, administrative reformer, jobcentre og uddannelse.

En gennemgang af landenes planer viser, at de resterende fremtidige planlagte investeringer også er koncentreret inden for kategorien sundhed, administrative reformer, jobcentre og uddannelse.

Sammenlagt har EU-landene kun afsat 14 pct. til den grønne omstilling og 12 pct. til digitaliseringen af alle de ansøgte midler, der skal investeres frem mod 2026. Det er en udfordring, da vi er over halvvejs i tidsplanen.

En ting er, at så få midler er blevet brugt på de aftalte formål. Noget helt andet er, at der stadig er så mange ubrugte midler. Da vi er over halvvejs i tidsplanen, betyder det, at Kommissionen vil skulle udbetale de resterende midler inden udgangen af 2026, hvilket kan risikere at skabe et u hensigtsmæssigt opadgående pres på inflationen.

Figur 2 viser også, at de ubrugte midler i Genopretningsfonden formelt set skulle gå til investeringer i grøn omstilling (37%) og digitalisering (20%).

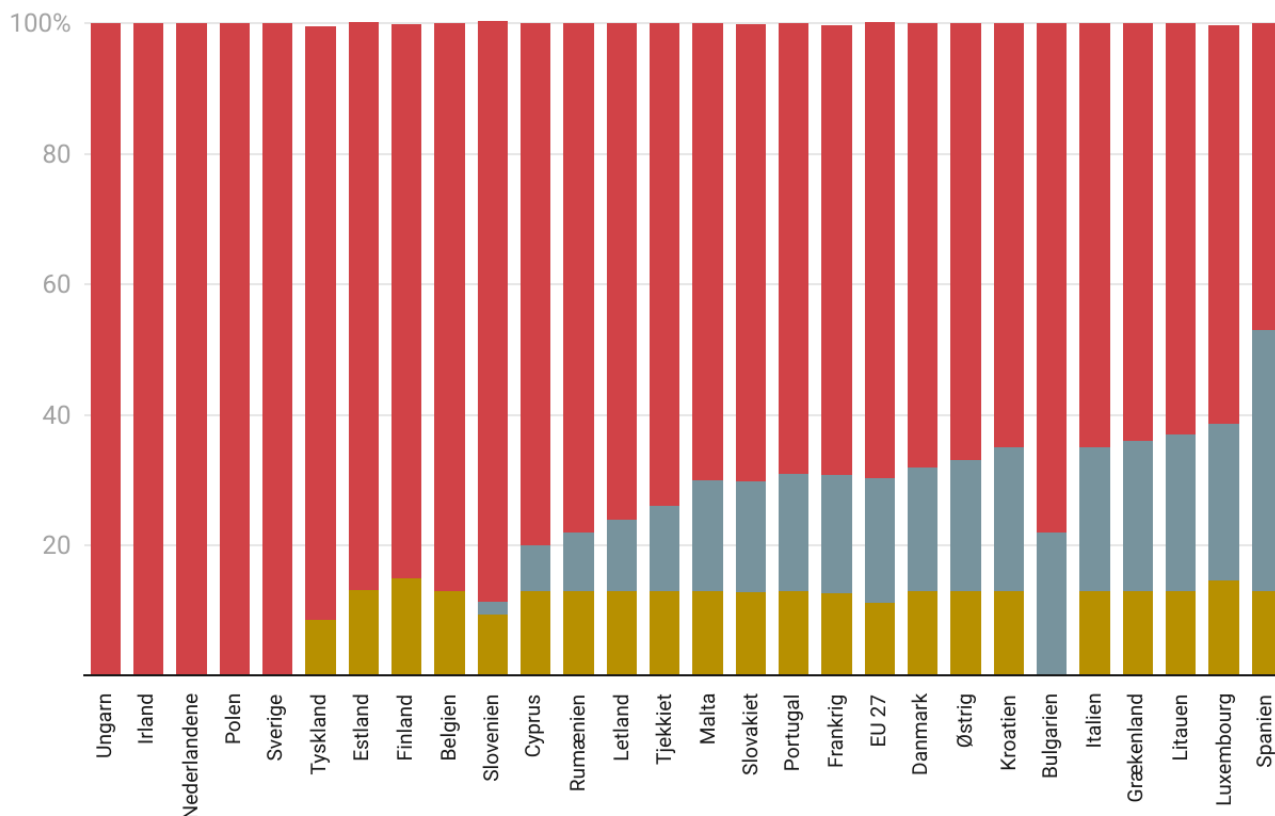
Store forskelle på landenes omsætningsrater

Hvis vi stiller skarpt på de enkelte landes udbetalinger, er billedet broget: Fem lande har slet ikke modtaget midler, og fire andre lande har kun modtaget præfinansiering.

For de lande, hvor man har fået udbetalinger udover præfinansieringen, kommer udbetalingen, når Kommissionen vurderer, at de nødvendige investeringer og reformer er udført. Det betyder også, at bevilligede udbetalinger er en god indikator for, hvor langt de pågældende lande er med at omsætte deres investeringsplaner. Pengene bliver nemlig kun udbetalt, når medlemslandet har forsynet Kommissionen med tilstrækkelig dokumentation for at de målsætninger, der er aftalt på forhånd, er nået. Figur 3 viser hvor langt landene er kommet som andel af budgettet for deres individuelle investeringsplaner frem til 2026.

Genopretningsfondens udbetaling

■ Præfinansiering ■ Omsat september 2023 ■ Resterende midler til 2026



Kilde: European Commission • Lavet med Datawrapper

Flere årsager til forsinkelser

Forsinkelserne har flere årsager: Uoverensstemmelser med Kommissionen, indenrigspolitiske forhold, og modificerede nationale investeringsplaner.

Dertil har stigende inflation kunne ændre ved den bagvedliggende økonomi for visse projekter, hvilket også kan have bidraget til forsinkelser.

Indenrigspolitiske forhold

Som et eksempel på indenrigsforhold skulle Tysklands forfatningsdomstol efter fondens vedtagelse tage stilling til, om Genopretningsfonden gik imod den tyske forfatning, hvilket blev afvist i december 2022: Indtil da har retssystemet i Tyskland ad flere omgange bremset processen med Genopretningsfonden for at vinde tid til at træffe afgørelser, og det politiske system har afventet et klart svar på spørgsmålet^[1]. For andre lande som Ungarn og Polen har pengene været indefrosset

af Kommissionen pga. den verserende konflikt omkring retsstatsprincipper, særligt domstolenes manglende uafhængighed[2]. Den første rate af Belgiens investeringsplan er også udsat af Kommissionen, i dette tilfælde fordi Belgien nægter at indføre den aftalte pensionsreform[3].

Nederlandene har endnu ikke søgt om udbetalinger, fordi et valg i foråret 2021 var efterfulgt af en lang periode med regeringsforhandlinger, der bremsede udarbejdelsen af landets investeringsplan, hvis ændrede version først blev godkendt af Kommissionen den 29. september 2023[4].

Nationale ændringer i planerne forhælder processen

Ændringer af planer, og dermed forsinkelser i proces eller opstart, sker også hvis et medlemsland ønsker at op- eller nedjustere den samlede værdi af sin investeringsplan i forbindelse med en opdatering af fordelingsnøglen til Genopretningsfonden fra juni 2022. En anden del af forsinkelsen opstår, hvis konkrete målsætninger i planen ikke kan opnås grundet udefrakommende omstændigheder. For eksempel fremfører Italiens nye regering, at krigen i Ukraine og inflationen forhindrer dele af den italienske investeringsplan, som derfor skal omskrives.

Disse muligheder for ændring af investeringsplaner betyder, at Kommissionen frem til september 2023 har modtaget 25 ændrede planer, hvoraf de 16 stadig venter på godkendelse. Det siger sig selv, at ændringsprocesserne betyder at implementeringen sættes på pause eller forsinkes, og det er også en vigtig forklaring på, hvorfor nogle lande slet ikke er i gang.

Finland, Sverige, Estland og Irland har f.eks. indsendt nye versioner af deres investeringsplaner inden for de sidste 5 måneder, hvilket bevirker at godkendelsesprocessen starter forfra, da både Kommissionen, Rådet af finansministre og EU-Parlamentet skal godkende planen for hvert land[5].

Tyskland indsendte sin investeringsplan med ændringer i januar 2023, og har endeligt, den 15. september 2023, anmodet om første rate af udbetaling på € 3.97 mia. – men i samme ombæring indsendt endnu en modificeret version af den tyske investeringsplan[6].

Genopretningsfonden skal løse de næste kriser

Implementeringen af Genopretningsfonden forsinkes også i denne første halvdel af tidsplanen, fordi Kommissionen efterfølgende har tilføjet flere opgaver. Det skyldes i

høj grad, at NextGenerationEU ikke kun skulle afhjælpe corona-krisen, men også den energikrise, der ramte EU efter Ruslands invasion af Ukraine. Som følge af dette trådte Kommissionens REPowerEU-plan i kraft februar 2023, det skal "fasttracke" den europæiske uafhængighed af russisk energi. Kommissionen opfordrede derfor medlemslandene til at tilføje REPowerEU-kapitler til deres investeringsplaner og generelt gentænke de dele af planerne, der handler om energiinfrastruktur og grøn energi. Sidenhen har 20 medlemslande indsendt ændrede planer med REPowerEU-kapitler.

Desuden har flere internationale konkurrenter, såsom USA og Kina, indført statsstøtteprogrammer og tilskud til at gøre produktion klimaneutral. Udover energikrisen står EU dermed nu med en yderligere krise, nemlig en svækkelse af den internationale konkurrenceevne. I februar 2023 introducerede Kommissionen derfor også en såkaldt "Net-zero industry act" for at beholde nøgleindustrier for den grønne omstilling i EU og samtidigt forbedre deres produktionsvilkår. Disse hensyn skulle også indgå i REPowerEU-kapitlerne, og Kommissionen opfordrede kraftigt til at medlemslandene øremærkede ændringer af deres investeringsplaner til at rydde op i administrative forhindringer for grønne industrier, investere i relevante færdigheder hos arbejdsstyrken, og til at bruge pengene på skattefradrag til virksomheder, der investerer i grøn teknologi.[\[7\]](#)

Ved at give mulighed for at ændre løbende i Genopretningsfonden har Kommissionen været med til at forsinke udbetalingerne. Det betyder dog ikke, at det var en dårlig ide, da det har givet mulighed for, at midlerne også kunne bruges aktivt til at løse de efterfølgende kriser, og det vil på den lange bane kunne styrke Genopretningsfondens økonomiske effekt.

Den grønne omstilling lader vente på sig

I alt har de 27 medlemslande investeret € 17,3 mia. i den grønne omstilling, hvilket kun er 14 pct. af de €127,5 mia., der i alt er planlagt frem til 2026. Netop de grønne tiltag har været genstand for flere runder af ændringer, som det allerede er fremgået. De mange ændringer afspejler, at Kommissionen anser netop disse dele af de nationale investeringsplaner som absolut centrale for at løse de udfordringer, EU står over for.

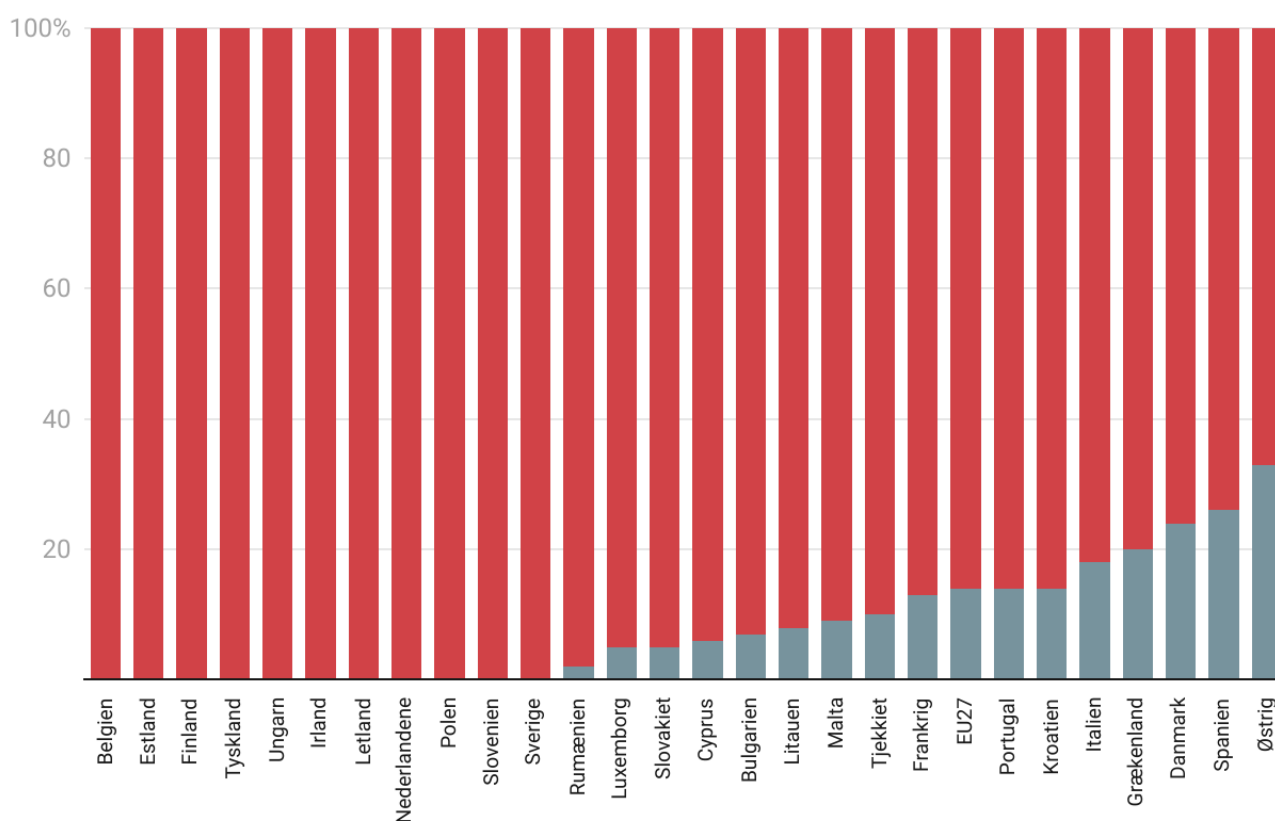
Et gennemgående grønt investeringsområde er brintteknologi inden for bl.a. brændsel og lagring af energi. Her venter €1,5 mia. fra den tyske investeringsplan og €1,9 mia. fra den franske. Tyskland og Frankrig vil bruge pengene på hele

værdikæden til brintbrændsel, det vil sige forskning, produktion og forsyningskæder. [8] Som nævnt er Tyskland ikke begyndt, men Frankrig har heller ikke søgt penge til projekter relateret til brintteknologi endnu; de €1,5 mia., Frankrig har fået udbetalt til grønne initiativer, er i stedet anvendt på projekter relateret til energirenovering af socialt boligbyggeri, der er en stor post i mange landes investeringsplaner[9].

Som det fremgår af figur 4, er Østrig det land, der er kommet længst med midler til den grønne omstilling, selvom kun en tredjedel af pengene er udbetalt. Ydermere står det klart, at 11 lande endnu ikke er begyndt på at bruge pengene til den grønne omstilling.

Genopretningsfonden til den grønne omstilling

■ Investeret til september 2023 ■ Planlagt frem til 2026



Kilde: European Commission • Lavet med Datawrapper

Danmark ligger på en tredjeplads med 24 pct. af de midler, der samlet skal investeres på området frem til 2026: De hidtil brugte midler er blandt andet gået til et grønt skattefradrag, tilskud til grønne færger og forsøgsordninger til vejbeskatning[1].

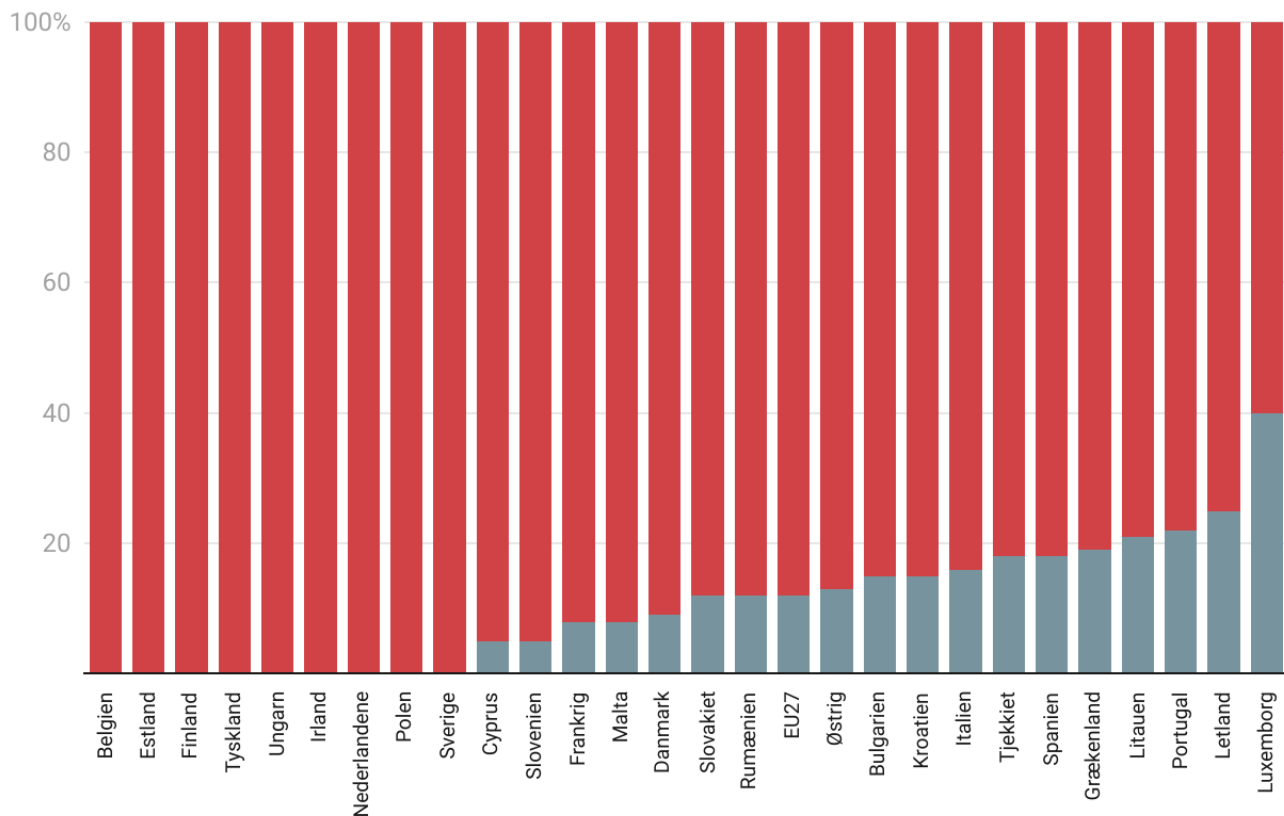
Italien har i runde tal investeret mest med €8,03 mia. til grønne initiativer. Projekter her dækker for eksempel udvikling af kriseberedskab og overvågningssystemer for klimarelaterede katastrofer som oversvømmelser, midler til kulturministeriet der skal gå til parker og historiske haver samt forbedre energieffektiviteten i kulturbygninger. Desuden uddelegeres midler til kommunerne for at gøre små, historiske byer mere attraktive, og der er oprettet offentlige investeringspuljer til forskning i brintbrændsel.^[2] De helt store projekter på det grønne område i Italien omhandler bæredygtig transport: Der skal bygges højhastighedstog, metroer, cykelstier og opladestationer til el og brint for i alt €32,1 mia. frem til 2026^[3].

Der udestår stadig €62 mia. i digitale investeringer

Det digitale er det område, hvor de 27 medlemslande hænger mest i bremsen: Kun 12 pct. af den samlede investering på €71 mia. til digitaliseringen er udbetalt og dermed gennemført. Genopretningsfonden er ellers særligt øremærket til at opgradere EU-landenes digitale infrastruktur og EU-borgernes IT-færdigheder. Investeringsplanerne indeholder i lande som Frankrig, Tyskland og Italien reformer og investeringer der skal digitalisere offentlige tjenester og forbedre statslige platforme, mens nogle lande, heriblandt Kroatien og Polen, udvider internetdækningen i landområderne^[4]. Men indtil videre er der kun få gennemførte projekter, såsom for eksempel Østrigs indkøb af digitale produkter til skoleelever og en digital efteruddannelse af ansatte i det græske retsvæsen^[5].

Figur 5: Genopretningsfonden til digitalisering

■ Investeret til september 2023 ■ Planlagt frem til 2026



Kilde: European Commission • Lavet med Datawrapper

Vigtigheden af digitale tiltag stod særligt tydeligt under COVID-19 pandemien, da flere lande oplevede store udfordringer med onlinearbejde og -undervisning eller at opretholde administrative funktioner under nedlukningerne – i Berlin skulle man for eksempel vente i månedsvis på at kunne bestille en fødselsattest hos forvaltningen, hvilket er nødvendigt for at kunne oprette sygeforsikring og modtage børnepenge. Sideløbende sendte testcentrene ofte svar på corona-prøverne til det tyske sundhedsministerium via fax.^[1] Netop derfor er hele 52 pct. af den tyske investeringsplan relateret til digitaliseringsformål, heriblandt €3 mia. til offentlige tjenester på føderalt- og delstatsniveau, hvilket i nogle tilfælde udfordrer den eksisterende kompetencefordeling mellem forbundsstaten og delstaterne^[2].

Der er mere tempo på investeringer til andre politiske områder

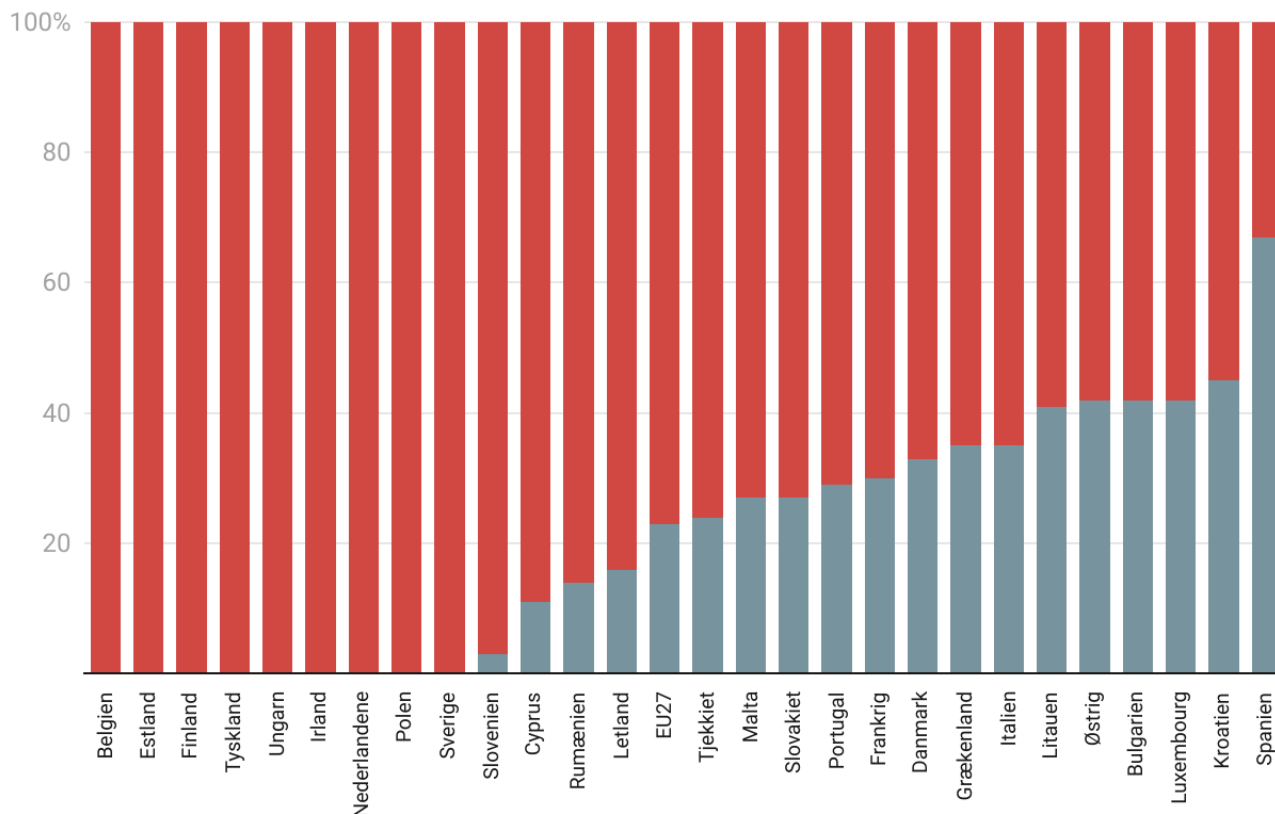
Som grafen nedenfor illustrerer, er der udbetalt relativt flere midler til områderne sundhed, administrative reformer, jobcentre og uddannelse. Projekterne relaterer sig derved overordnet til vækst og arbejdsmarked, social og territorial infrastruktur, sundhed og institutionel modstandskraft og endelig unges uddannelse, opkvalificering og jobskabelse.

Set i lyset af pandemien er det egentlig ikke overraskende, at 52 pct. af de €44,2 mia. der er sat af til sundhed og institutionel modstandskraft i hele EU er udbetalt; dermed er dette politiske område længst i udbetalingsprocessen af alle seks kategorier.

Figur 6 viser hvordan udbetalingerne fordeler sig blandt landene. Som det fremgår, har Spanien førertrøjen, da landet har fået udbetalt 139 pct. her. Det er tæt på €2 mia. mere end godkendt i den spanske genopretningsplan. Projekterne er primært reformer, men investeringerne tæller også udarbejdelse af planer for at fremme forsyningskæder til bilindustrien i en mere bæredygtig retning og indkøb af højteknologisk udstyr til det spanske sundhedssystem – planerne skal udvikles af embedsværk og konsulenter, og derfor lander denne udgift under området for sundhed og institutionel modstandskraft, idet det ikke går direkte til grøn omstilling[3].

Genopretningsfonden til andre områder

■ Investeret til september 2023 ■ Planlagt frem til 2026



Kilde: European Commission • Lavet med Datawrapper

Danmark har brugt €301,5 mio. på andre områder end grøn omstilling og digitalisering, det er 33 pct. af det hertil afsatte budgettet. Det omfatter for eksempel indkøb af kritisk vigtig medicin og fradrag til virksomheder der investerer i forskning og udvikling.[\[1\]](#)

I Italien er pengene for eksempel gået til rekruttering til retssystemet og finansiering til startups – med en særskilt fond til kvindelige entreprenører. De italienske kvinder er et af de centrale fokus for italienske tiltag til vækst og arbejdsmarked, da kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet ligger lavt i en europæisk kontekst.[\[2\]](#)

Bliver Italien afgørende for ny fremtidig gæld?

Italien modtager i alt €191,5 mia. fra Genopretningsfonden og er dermed det land der modtager flest penge – faktisk hele €122 mia. mere end Spanien, der modtager

næstflest.[3] Derfor er der i Bruxelles stor bevågenhed om den italienske investeringsplan, og Kommissionen er opmærksom på, at slagets gang i Italien er afgørende for om et initiativ som Genopretningsfonden, og dermed mere fælles gæld, kan tilføjes til den europæiske værktøjskasse. I skrivende stund kæmper den italienske regering imidlertid med at overholde tidsplanerne for mange af de store projekter, og landets investeringsplan er allerede to udbetalingsrater bagud.[4]

Italien anmodede om en tredje udbetaling i slutningen af 2022, men Kommissionen tilbageholder stadig pengene. Det skyldes uenighed om blandt andet en renovering på €95 mio. af et stadion i Firenze og 'Sports Forest' med et basketballstadion udenfor Venedig til €90 mio. Kommission sætter spørgsmålstegn ved, om projekterne skal gennemføres, da den italienske investeringsplan sætter pengene af til at revitalisere udsatte urbane områder. Fiorentinas stadion i Firenze ligger imidlertid i et af byens dyreste kvarterer, og 'Sports Forest' ligger så langt udenfor Venedig, at pengene blandt andet skulle gå til en ny motorvejsforbindelse ind til byen.[5]

Derudover har Italien så sent som i februar 2022 opdaget svindel med statstilskud i byggebranchen for omkring €4,4 mia., der havde til formål at gøre bygninger mere energisparende. Svindlen var mulig, fordi der manglende kontrolmekanismer fra myndighedernes side. Selvom regeringen greb ind, var der milliarder fra statskassen, der var gået til kryptovaluta og guld. Ydermere fik de mange midler der ramte bygningssektoren sat endnu mere skub i inflationen og lønningerne i byggebranchen. [6] Den italienske investeringsplan har sat €12,1 mia. af til at energirenovere boliger, og det bliver derfor interessant at følge, om fortidens fejl vil gentage sig.

Siden udarbejdelsen af den italienske investeringsplan er premierminister Mario Draghi blevet afløst af Giorgia Meloni. Hun ønsker at den italienske tidsfrist for Genopretningsfonden bliver forlænget med et år. Melonis regering er også i gang med omfattende ændringer i den italienske plan, og ønsker at omdirigere €16 mia. fra planlagte projekter til REPowerEU. De italienske kommuner går derved glip af €13 mia. de havde fået lovning på, hvilket har været årsag til konflikt mellem kommunerne og regeringen. Melonis modificering af den italienske investeringsplan er ikke godkendt endnu, og er en varm kartoffel for Kommissionen, da en forlængelse og ændring af planen på den ene side kan gøre det nemmere at skabe en succeshistorie for Genopretningsfonden i forhold til implementering, men på den anden side skader legitimiteten for Genopretningsfondens rammesætning og skaber usikkerhed for borgere og virksomheder.[7]

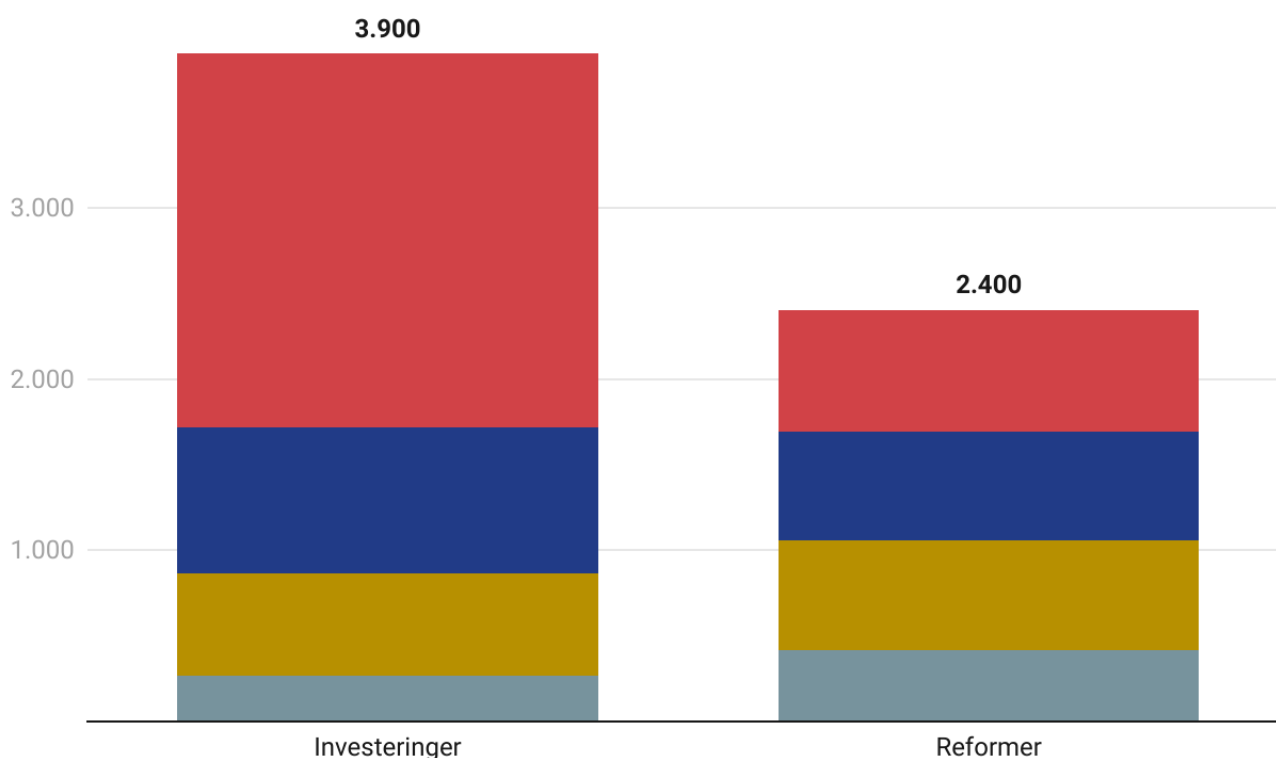
Milestones and targets er også bagefter

Den 19. september 2023 udgav Kommissionen sin midtvejsevaluering af Genopretningsfonden tiltænkt Parlamentet og Rådet. Her er det primære værktøj for at vurdere implementeringen af de nationale planer, de såkaldte 'milestones and targets'. De er henholdsvis kvalitative og kvantitative målsætninger, som skal dokumenteres til Kommissionen, hver gang et land anmoder om en udbetaling.

Kommissionens rapport fokuserer på, hvor mange målsætninger der er gennemført eller i proces fremfor at se på udbetalte midler. Denne metode viser, at målsætningerne for 50 pct. af investeringerne og 63 pct. af reformerne planlagt frem til midten af 2024 er godkendt, og ligger til grund for udbetalinger, eller er på vej til godkendelse. Det samlede billede er dog, at kun 18 pct. af målsætninger til reformerne og kun 7 pct. af målsætningerne for investeringer er opfyldt for hele perioden frem til december 2026^[8], jævnfør figur 7.

Figur 7: Målsætninger for investeringer og reformer i Genopretningsfonden

Godkendt indtil september 2023 Afventer endelig godkendelse Mangler frem til 2024 Mangler frem til 2026



Kilde: European Commission • Lavet med Datawrapper

Det giver anledning til flere konklusioner på baggrund af kommissionens rapport og figur 7, der er baseret på tal fra rapporten og hjemmesiden for Genopretningsfonden.

For det første er tidsplanerne for de nationale planer lavet sådan, at reformerne har prioritet og derfor er nået længere end investeringerne. Ifølge Kommissionen er der mange tilfælde, hvor en reform er nødvendig, før en investering kan finde sted. Det er tilfældet for mange projekter der relaterer til infrastruktur, små- og mellemstore virksomheder eller administrativ kapacitet. Det betyder, at der vil komme mere fokus på investeringsprojekter som resulterer i flere udbetalinger i sidste halvdel af fondens 'levetid'. Dog viser figur 7, at der mellem 2024 og 2026 skal opfyldes og godkendes 2181 målsætninger, der ligger til grund for udbetaling til investeringer, hvilket kræver en voldsom hastighedsforøgelse sammenlignet med perioden 2020 til 2024, som Kommissionens evaluering dækker over.

For det andet viser forskellen mellem de målsætninger der er godkendt, og det antal målsætninger, der afventer godkendelse, at der må være mange 'milestones and targets', der af medlemslandene vurderes opfyldt, men stadig er under Kommissionens dokumentationsproces. Det passer med, at 9 lande har anmodet om udbetalinger, der stadig venter på godkendelse.

For det tredje manglede der kontrolmekanismer i det oprindelige design af Genopretningsfonden over medlemslandenes indrapportering af dokumentation. Der er nu indført revisioner i landene - mindst én per land over hele perioden - for at lave stikprøver på implementeringsprocessen og styrke transparensen. Det sker på anbefaling af den Europæiske Revisionsret, der udtrykte bekymring ved ovennævnte godkendelsesproces for udbetalingerne.

Den Europæiske Revisionsret finder hår i suppen

I den Europæiske Revisionsrets årsrapport for 2022 fra den 4. oktober 2023 blev der fundet fejl i 11 ud af 13 udbetalinger af tilskud fra Genopretningsfonden, fordi 15 ud af 281 målsætninger ikke var opfyldt tilstrækkeligt eller ikke levede op til betingelserne. Desuden kritiserer den Europæiske Revisionsret, at det ikke er defineret, hvornår en målsætning er 'opfyldt tilstrækkeligt'. Selvom Kommissionen i februar 2023 offentliggjorde en ramme for vurderingen af målsætningerne, fandt Revisionsretten 8 målsætninger i 8 forskellige udbetalinger, der ikke levede op til krav inden for en rimelig fejlmargen. Et eksempel er målsætningen om en specialenhed for digitalisering i Rumænien med 17 medarbejdere, der blev vurderet opfyldt tilstrækkeligt og udbetalt selvom der kun var 11 ansatte.

Der blev også fundet flere eksempler på projekter, der bryder reglerne om 1) start efter februar 2020, og 2) ikke at erstatte poster på landenes finanslove. For eksempel indeholder Spaniens investeringsplan målsætningen om, at en skattemyndighed skal udgive 20 rapporter på transparens i beskatning af udenlandske virksomheder: Det har denne dog gjort siden 2017, og var derfor en fast post i det spanske statsbudget.

Fejlene skyldes bl.a. at Kommissionen i starten af processen identificerede 16 medlemslande, der ikke havde tilstrækkelig kapacitet til at monitorere deres egen proces på Kommissionens vegne. Det faktum anser Revisionsretten som en risiko for Genopretningsfonden og europæisk økonomi generelt.

Den europæiske Revisionsret kritiserer også navnlig Kommissionen for ikke at oplyse, hvornår en målsætning *ikke længere* kan kategoriseres som tilstrækkeligt opfyldt. For eksempel fik Italien godkendt en gruppe på 1000 eksperter til at implementere den italienske investeringsplan over 3 år, men sidenhen er antallet af eksperter faldet støt, med 80 færre ansatte efter et år. [2] Kommissionen har i sin rapport fra september derfor indført, at hvis det opdages at et land har fået udbetalt midler til opfyldte målsætninger, som sidenhen er afviklet, bliver landet trukket et tilsvarende beløb fra næste udbetaling[1]. Denne ændring er vigtig, da mange medlemslande allerede har eller vil komme til at skifte regering i forløbet med Genopretningsfonden. Målet er at holde landene ansvarlige for at leve op til indholdet af deres investeringsplan over hele perioden.

Lektier til fremtiden

Genopretningsfonden og systemet med nationale investeringsplaner er det første initiativ af sin slags i EU. Derfor er der mange uforudsete problemstillinger og muligheder, og det ville være en forspildt chance ikke at drage ved lære af processen med Genopretningsfonden.

Next Generation EU og især Genopretningsfonden skulle facilitere store investeringer for fremtiden, og dette aspekt har vist sig at være svært at holde fokus på i systemet med investeringsplaner og kvalitative og kvantitative målsætninger. For eksempel viser en rapport fra universitetet Bocconi, at 76.000 projekter i den italienske investeringsplan hver er budgetteret til under €70.000[3].

Derudover har tendensen til at involvere Genopretningsfonden i håndteringen af andre kriser forsinket tidsplanen for hele projektet og særligt de grønne initiativer

betragteligt, omvendt kan justeringerne potentielt øget EU's økonomiske resiliens på sigt, idet pengene bruges på at løse flere problemer.

Den Europæiske Revisionsret fremhæver også en generel udfordring med forskelle i administrativ kapacitet i medlemslandene, altså at Kommissionen vurderer, at halvdelen af EU-landene ikke har de nødvendige kapaciteter til at implementere og styre deres egne investeringsplaner og Genopretningsfondens koncept som helhed. Selvom disse svagheder var forsøgt adresseret i starten af processen, er der massive udfordringer også i selve håndteringen af problemet fra Kommissionens side.

Det betyder på den ene side, at Genopretningsfonden gav mulighed for at etablere mere ensrettede europæiske dokumentationsprocedurer som Kommissionen kan benytte sig af fremover. På den anden side viser det, at hele designet for Genopretningsfonden nok var meget optimistisk ift., hvad de europæiske lande rent faktisk kan koordinere internt og efterfølgende kommunikere til Kommissionen for sikre tilstrækkelig transparens.

De foreløbige erfaringer med Genopretningsfonden her halvvejs tyder på, at et lignende projekt i fremtiden ville drage fordel af at bestå af større projekter i de nationale investeringer, så dokumentationsbyrden mindskes, og det ikke kræver ligeså mange administrative muskler at sikre transparens. Derudover kunne en eventuel incitamentstruktur hjælpe til med at landene overholder deres tidsplaner, hvilket er en af de helt store udfordringer for Genopretningsfonden.

Konklusion

Sammenlagt har EU-landene halvvejs i processen kun omsat 14 pct. til den grønne omstilling og 12 pct. til digitaliseringen – i alt er der udbetalt 30 pct. af de €503,8 mia. i bevillinger, der er budgetteret med.

Det står også klart, at puljen med lån fra Genopretningsfonden ikke bliver fuldt udnyttet - 30 pct. af fondens midler blev ikke ansøgt før skæringsdatoen d. 31. august 2023. De ubrugte midler i Genopretningsfonden skulle desuden være gået til investeringer i grøn omstilling og digitalisering, mens næsten alle penge til andre formål er blevet fordelt. Her er tempoet lidt højere, og den kategori der har modtaget flest penge, er 'sundhed og institutionel modstandskraft' med 52 pct.

Vælger man at se på en anden indikator end udbetalinger, nemlig de kvalitative og kvantitative målsætninger, er det heller ikke opløftende: Kun 18 pct. af

målsætningerne til reformer og kun 7 pct. af målsætningerne for investeringer er opfyldt tilstrækkeligt for hele perioden frem til december 2026^[4]. Dog venter mange målsætninger på at blive godkendt af Kommissionen og udbetalt.

Det er altså ikke kun enorme summer af penge, der skal udbetales de kommende 3 år, det er også mange flere målsætninger per år de europæiske administrationer skal dokumentere og implementere end hidtil. Den eksponentielle stigning, der er nødvendig frem mod 2026, hvis de nationale investeringsplaner skal nå i mål, indikerer at man må ty til den såkaldte 'hockeystavsmodel', med fare for flaskehalse og at lægge et yderligere opadgående pres på inflationen.

Som om det ikke er nok, har den Europæiske Revisionsret fundet fejl i de målsætninger, der er godkendt og dermed også de få midler, der er blevet udbetalt. I den Europæiske Revisionsrets årsrapport for 2022 blev der fundet fejl i 11 ud af 13 udbetalinger af tilskud fra Genopretningsfonden, fordi målsætningerne ikke var opfyldt tilstrækkeligt eller ikke levede op til betingelserne. De omtalte flaskehalse, hvor stort set alle lande har meget travlt for at gennemføre deres investeringsplaner til tiden, vil ifølge Revisionsretten forhøje risikoen for fejl.

En forklaring på det lave tempo er, at Kommissionen bruger Genopretningsfonden til at håndtere de nye kriser siden COVID-19 pandemien. Fordi investeringsplanerne nu også skal adressere energikrisen og konkurrencen om net-zero industrierne, er tidsplanen for hele projektet, særligt de grønne initiativer, betragteligt forsinket for mange lande.

Ændringerne af planerne betyder også, at et regeringsskifte eller andre politiske dagsordener kan åbne op for en genforhandling af medlemslandets investeringsplan. Potentielt bliver det svært for Kommissionen at holde fast i aftalte målsætninger i resten af Genopretningsfondens levetid. Dette vil kunne svække argumentet for, at EU fremadrettet skal optage ny gæld, f.eks. i en såkaldt "suverænitetetsfond".

Juryen er stadig ude ift. om Genopretningsfonden ender som en succes eller ej – og en retvisende bedømmelse kan naturligvis først laves om mange år. Halvvejs igennem fondens levetid ser det dog ud til, at det er svært at få midlerne ud i økonomierne – og pengene til grøn omstilling og digitalisering som håbet. Lykkes det at få midlerne ud i den resterende periode, er der dog en risiko for flaskehalse, og at fonden bidrager til mere inflation.

[1] [Kommissionens rapport](#) 19. september 2023

[2] [Årsrapport 2022](#), fra Den Europæiske Revisionsret, side 331- 361, oktober 2023

[3] [Reuters](#), maj 2023

[4] [Milestones and targets scoreboard](#), fra Kommissionen, september 2023

[1] [Danmark milestones and targets](#), fra Kommissionen, September 2023

[2] [Italien factsheet](#)

[3] € 191.483.000.000 (IT) - € 69.513.000.000 (ES) = € 121.970.000.000

[4] 3. Udbetaling vinter 2022 på € 10,4 mia. Loans + € 11,5 mia. grants og 4. Udbetaling sommer 2023 på € 16 mia. loans + € 2,3 mia. Grants = € 40,2 mia.

[5] [Politico](#), 28. Marts 2023

[6] [Bloomberg](#), 23. Februar 2022

[7] [EURACTIV](#), 7. September 2023

[8] [Milestones and targets scoreboard](#), fra Kommissionen, september 2023

[1] [Tagesschau](#), 22. april 2022

[2] [Tyskland factsheet](#)

[3] [Spanien milestones and targets](#), fra Kommissionen, september 2023

[1] [Danmark scoreboard](#), fra Kommissionen, september 2023

[2] [Italien scoreboard](#), fra Kommissionen, september 2023

[3] Ministero dell'economia e delle finanze. (2021). *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*

[4] [Polen factsheet](#), [Kroatien factsheet](#)

[5] [Digitalisering milestones and targets](#), Kommissionen, september 2023

[1] Kilde: [Bundesverfassungsgericht](#), december 2022

[2] kilde: [ECFR](#), December 2022

[3] kilde: [The Brussels Times](#), januar 2023

[4] Kilde: [The Brussels Times](#), 8. juli 2022

[5] Kilde: [Kommissionen](#), september 2023

[6] [Tyskland scoreboard](#), fra Kommissionen, september 2023

[7] Kilde: [Green Deal Industrial Plan](#), fra Kommissionen, februar 2023

[8] [Frankrig factsheet](#) og [Tyskland factsheet](#)

[9] [Frankrig scoreboard](#), fra Kommissionen, september 2023

[1] Artikel 13 i [lovtekst](#) om oprettelsen af Genopretningsfonden 12. februar 2021

[1] [NextGenerationEU](#), september 2023