

## III

*(Forberedende retsakter)*

## REVISIONSRET TEN

## UDTALELSE Nr. 5/2020

*(artikel 288, stk. 4, og artikel 322, stk. 1, litra a), TEUF)*

**om Kommissionens forslag 2020/0006 (COD) af 14. januar 2020 og af 28. maj 2020 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af Fonden for Retfærdig Omstilling (COM(2020) 22 final og COM(2020) 460 final)**

*(2020/C 290/01)*

## INDHOLD

|                                           | <i>Punkt</i> | <i>Side</i> |
|-------------------------------------------|--------------|-------------|
| Indledning.....                           | 1-4          | 2           |
| Generelle bemærkninger .....              | 5-9          | 3           |
| Specifikke bemærkninger.....              | 10-25        | 3           |
| Midler til FRO .....                      | 10-11        | 3           |
| Tidsramme for anvendelse af midlerne..... | 12-14        | 4           |
| Støtteområde.....                         | 15-19        | 4           |
| Performanceramme .....                    | 20-23        | 5           |
| Tildelingsmetode .....                    | 24-25        | 6           |

## Indledning

1. I december 2019 offentliggjorde Kommissionen den europæiske grønne pagt (COM(2019) 640 final), der sigter mod at støtte omstillingen til en forandret EU-økonomi og imødegå de udfordringer, der er forbundet med klimaændringer og miljøforringelse. I januar 2020 fremsatte Kommissionen forslag om oprettelse af en investeringsplan for den europæiske grønne pagt, som omfattede mekanismen for retfærdig omstilling.

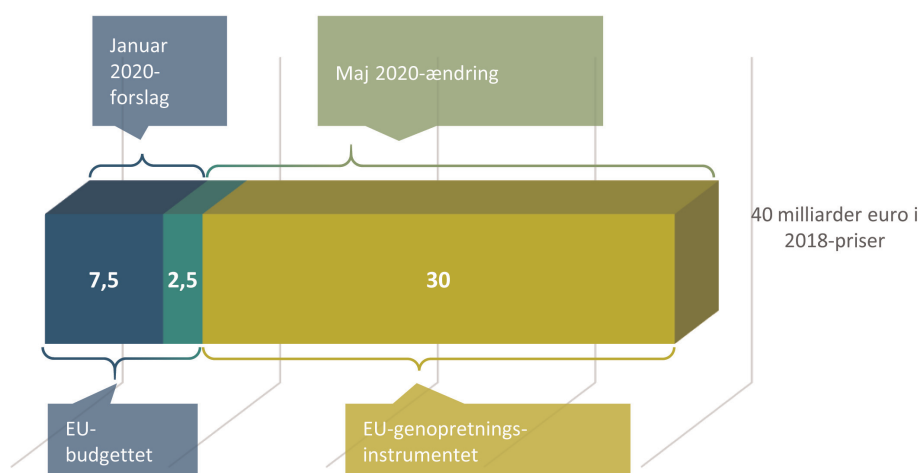
2. Mekanismen for retfærdig omstilling vil fokusere på de regioner og sektorer, der er mest berørt af omstillingen til en grøn økonomi. Denne støtte vil være til rådighed til at håndtere de sociale, økonomiske og miljømæssige virkninger af omstillingen. Mekanismen har fokus på de territoriale planer for retfærdig omstilling og består af tre finansieringssøjler.

| Mekanismen for retfærdig omstilling: Finansieringssøjler                            |                                                                                    |                                                                                                                    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Fonden for Retfærdig Omstilling (FRO)</b> , som gennemføres via delt forvaltning | <b>En ordning for retfærdig omstilling</b> for at mobilisere private investeringer | <b>En lånefacilitet for den offentlige sektor</b> hos Den Europæiske Investeringsbank, der støttes af EU-budgettet |

3. I forslaget fra januar 2020 til forordning om oprettelse af en fond for retfærdig omstilling (COM(2020) 22 final) blev der regnet med 7,5 milliarder euro i 2018-priser fra budgetbevillinger. FRO supplerer de foreslåede samhørighedspolitiske fonde til den flerårige finansielle ramme (FFR) for 2021-2027, der er omfattet af forordningen om fælles bestemmelser, dvs. Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU), Den Europæiske Socialfond Plus (ESF+) og Samhørighedsfonden. I maj 2020 ændrede Kommissionen efter covid-19-udbruddet sit forslag om FRO (COM(2020) 460 final) og foreslog yderligere udgifter på 32,5 milliarder i 2018-priser (jf. figur 1).

Figur 1

**FRO-midler — i milliarder euro, 2018-priser**



Kilde: Revisionsretten baseret på Kommissionens FRO-forslag og ændringen hertil.

4. Retsgrundlaget for Kommissionens ændrede forslag kræver høring af Den Europæiske Revisionsret <sup>(1)</sup>, og Europa-Parlamentet og Rådet har bedt Revisionsretten afgive udtalelse. Denne udtalelse opfylder høringskravet. Den er begrænset til FRO-forslagene og supplerer nedenstående udtalelser:

— Udtalelse nr. 1/2018 om Kommissionens forslag af 2. maj 2018 til forordningen om beskyttelse af Unionens budget i tilfælde af generaliserede mangler i medlemsstaterne for så vidt angår retsstatsprincippet

<sup>(1)</sup> Artikel 322, stk. 1, litra a), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

- Udtalelse nr. 6/2018 om Kommissionens forslag af 29. maj 2018 til forordningen om fælles bestemmelser, COM(2018) 375 final
- Udtalelse nr. 2/2020 om Kommissionens ændrede forslag af 14. januar 2020 til forordningen om fælles bestemmelser, COM(2020) 23 final
- Udtalelse nr. 4/2020 om den foreslåede REACT-EU-forordning og den foreslåede forordning om fælles bestemmelser for anvendelse af ESI-fondene.

Vi sigter mod at offentliggøre en udtalelse om lånefaciliteten for den offentlige sektor under mekanismen for retfærdig omstilling senere i 2020.

### Generelle bemærkninger

5. Der vil være behov for betydelige investeringer i hele EU for at opnå EU's omstilling til en klimaneutral økonomi inden 2050. EU's støtte til denne omstilling bør målrettes de regioner, der er mest berørt, og hvor den vil få størst virkning.

6. Betragtning 6 og 10 i forslaget knytter Fonden for Retfærdig Omstilling til den grønne pagt, som en reaktion på klima- og miljømæssige udfordringer for at støtte EU's omstilling til en klimaneutral økonomi inden 2050. Forslagets artikler skaber imidlertid ikke en klar forbindelse til EU's klimaambitioner, f.eks. med hensyn til dets specifikke målsætning, støtteområde, programmering af FRO's midler eller de territoriale planer for retfærdig omstilling.

7. Under EU's emissionshandelssystem (ETS) får industrianlæg, der anses for at være udsat for en betydelig risiko for CO<sub>2</sub>-lækage, særbehandling. Undtagelsen under artikel 10c i EU's direktiv om emissionshandelssystemet <sup>(2)</sup> tildeler gratis kvoter til eksisterende kernekraftværker i udvalgte medlemsstater i en midlertidig periode for at støtte modernisering af deres elektricitetsproducerende sektorer <sup>(3)</sup>. Med artikel 10d i samme direktiv oprettes Moderniseringsfonden, der skal modernisere energisystemer, forbedre energieffektiviteten og sikre en retfærdig omstilling af kulstofafhængige regioner inden 2030. Visse aktiviteter kan både støttes af FRO og Moderniseringsfonden.

8. Forslaget giver dermed yderligere finansiering til regioner, der allerede har modtaget særlige midler til energiomstilling. Vi har ikke identificeret en omfattende analyse af, hvad der er opnået med den hidtidige EU-støtte i disse regioner, eller af deres behov på nuværende tidspunkt. Det er vigtigt, at planerne for retfærdig omstilling adresserer spørgsmålet om koordinering og komplementaritet mellem de forskellige finansieringskilder.

9. I forslaget er forbindelsen mellem performance og finansiering forholdsvis svag, og der er en betydelig risiko for, at anvendelsen af disse midler ikke vil bringe visse regioners store afhængighed af kulstofintensive aktiviteter til ophør. Denne risiko forstærkes af programmets begrænsede tidsramme: Hvis den forventede reduktion af beskæftigelsen i de kulstofintensive sektorer ikke opnås inden for perioden, er der risiko for, at yderligere udgifter vil blive pålagt til finansiering af omstillingen.

|                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Generelle bemærkninger</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— behov for en stærkere forbindelse til EU's klima- og miljøambitioner</li> <li>— ingen analyse af, hvad der er opnået med de hidtidige midler til en retfærdig omstilling</li> <li>— svag kobling mellem performance og finansiering</li> <li>— risiko for, at omstillingen skal finansieres igen</li> </ul> |
|-------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

### Specifikke bemærkninger

#### Midler til FRO

10. I hovedtræk øger det ændrede forslag om oprettelse af FRO støtten fra 7,5 milliarder euro til 40 milliarder euro (2018-priser). Kommissionen begrundes den øgede EU-støtte med virkningerne af covid-19-krisen, og med at medlemsstaterne og regionerne ikke har samme kapacitet til at imødegå virkningerne af krisen.

11. Kommissionen har ikke foretaget en specifik konsekvensanalyse eller en interessenthøring for at underbygge det ændrede beløb <sup>(4)</sup>. Kommissionen havde en kort frist til at udarbejde det ændrede forslag og til at vurdere omstillingens sandsynlige omkostninger og covid-19-krisens virkninger. En forsvarlig behovsanalyse vil imidlertid understøtte en bedre fordeling af EU's finansielle midler samt målrette og kvantificere de målsætninger, der skal nås.

<sup>(2)</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/410 af 14. marts 2018 om ændring af direktiv 2003/87/EF for at styrke omkostningseffektive emissionsreduktioner og lavemissionsinvesteringer og afgørelse (EU) 2015/1814 (EUT L 76 af 19.3.2018, s. 3).

<sup>(3)</sup> Jf. Det Europæiske Miljøagentur rapport nr. 14/2018: Trends and projections in the EU ETS in 2018, The EU Emissions Trading System in numbers, figur 2.12.

<sup>(4)</sup> Jf. også dokumentet »Sammenfatning af Revisionsrettens bemærkninger om Kommissionens lovgivningsforslag vedrørende den næste flerårige finansielle ramme (FFR)« af 14. februar 2019, og vores kommende analyse nr. 2/2020 »Lovgivningsarbejdet i Den Europæiske Union efter næsten 20 år med »bedre regulering«, punkt 9.

|                       |                                                                                                                                                                                                                       |
|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Midler til FRO</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— øget støtte til rådighed til en retfærdig omstilling</li> <li>— vigtigt at kvantificere finansieringsbehovene og at målrette og kvantificere de mål, der skal nås</li> </ul> |
|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

#### *Tidsramme for anvendelse af midlerne*

12. Anvendelsen af FRO-midlerne afhænger af en gnidningsløs vedtagelse af FFR for 2021-2027 og af forslagene til forordningen om fælles bestemmelser, herunder FRO-forordningen. Forsinkelser i vedtagelsen af disse forslag vil yderligere reducere den tid, der er til rådighed til at anvende FRO's midler. Desuden vil FRO-programmeringen blive baseret på planerne for retfærdig omstilling, som bør være i overensstemmelse med de nationale energi- og klimaplaner. Kommissionen kan først godkende planerne for retfærdig omstilling efter vedtagelsen af FFR for 2021-2027, så den skønner, at disse planer tidligst kan støtte medlemsstaternes finansieringsanmodninger fra midten af 2021.

13. Den foreslåede ændrede forordning fastsætter, at ressourcer fra EU-genopretningsinstrumentet — 32,8 milliarder euro i løbende priser — bør forpligtes inden 2024 og anvendes inden 2026.

14. Der er derfor et relativt smalt vindue, inden for hvilket medlemsstaterne skal levere de forventede resultater. Det øger risikoen for, at medlemsstaterne enten ikke vil bruge midlerne eller vil bruge dem uden at opnå den krævede omstilling.

|                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Tidsramme for anvendelse af midlerne</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— forsinkelser i vedtagelsen af forslagene til FFR og forordningen om fælles bestemmelser reducerer den tid, der er til rådighed, yderligere</li> <li>— en udfordring for medlemsstaterne at bruge midlerne effektivt inden for den foreslåede tidsramme</li> </ul> |
|---------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

#### *Støtteområde*

15. Ifølge artikel 2 i forslaget skal FRO bidrage til at »give regioner og mennesker mulighed for at håndtere de sociale, økonomiske og miljømæssige virkninger af omstillingen til en klimaneutral økonomi«. I henhold til forslaget skal planerne for retfærdig omstilling være i overensstemmelse med medlemsstatens nationale energi- og klimaplaner, og det afhænger derfor af disse, om FRO-målsætningen nås <sup>(5)</sup>. Politiktiltagene vil i høj grad afhænge af de valg, medlemsstaterne foretager i deres planer for retfærdig omstilling, og Kommissionens godkendelse af disse planer. Vi mener, at det er af afgørende betydning, at planerne for retfærdig omstilling indeholder klare forpligtelser til at støtte omstillingsprojekter, som er behørigt tilpasset EU's klimamålsætninger.

16. Støtteberettigede aktiviteter under den foreslåede FRO adresserer hovedsagelig de sociale og økonomiske målsætninger og i mindre omfang de miljømæssige: Forslaget indeholder bestemmelser om investeringer i projekter vedrørende regenerering og dekontaminering af anlæg, landskabsetablering og nye anvendelser (artikel 4, stk. 2, litra f)). I overensstemmelse med princippet om, at forureneren betaler <sup>(6)</sup>, skal omkostninger såsom genopretning eller dekontaminering normalt afholdes af ophavsmanden.

17. På grundlag af betragtning 10 i forslaget bør kun bæredygtige aktiviteter, der sigter mod at bidrage aktivt til en klimaneutral og cirkulær økonomi, indgå i planerne for retfærdig omstilling og være støtteberettigede i overensstemmelse med de nationale energi- og klimaplaner. For at sikre overensstemmelse med EU's klimamålsætninger vil det være nyttigt, hvis forordningen udtrykkeligt udelukker aktiviteter, der fører til en nettostigning i drivhusgasemissioner, fra støtteområdet.

18. Støtteberettigede aktiviteter bør følge princippet om ikke at gøre skade for at undgå utilsigtede negative konsekvenser, navnlig med hensyn til klimaændringer. Artikel 5, litra d), i forslaget udelukker specifikt investeringer i forbindelse med produktion, forarbejdning, distribution, lagring eller forbrænding af fossile brændstoffer fra FRO-støtten. Enhver investering i fossile brændstoffer (f.eks. i naturgas eller olie) risikerer at blive »strandede aktiver« <sup>(7)</sup>.

19. Artikel 4, stk. 2, andet afsnit, tillader finansiering af produktive investeringer i andre virksomheder end SMV'er på visse områder, hvis de er »nødvendige for at gennemføre den territoriale plan for retfærdig omstilling«. Hvis det er tilfældet, bør planerne omfatte en udtømmende liste over sådanne virksomheder og begrunde nødvendigheden af at støtte dem (artikel 7, stk. 2, litra h)). Vi er af den opfattelse, at finansiering til andre virksomheder end SMV'er i praksis bør være en undtagelse og være nøje knyttet til en hurtigere nedbringelse af CO<sub>2</sub>-emissioner.

<sup>(5)</sup> Udtalelse nr. 2/2020 om Kommissionens ændrede forslag af 14. januar 2020 til forordningen om fælles bestemmelser, COM(2020) 23 final, punkt 7.

<sup>(6)</sup> Jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (EUT L 143 af 30.4.2004, s. 56).

<sup>(7)</sup> Jf. Analyse nr. 01/2017: EU's energi- og klimaindsats (horisontal analyse), punkt 211 og 212.

|                     |                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Støtteområde</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— behov for klare forpligtelser til EU's klimamålsætninger i planerne for retfærdig omstilling</li> <li>— aktiviteter, der fører til en nettoforøgelse af drivhusgasemissioner bør udtrykkeligt udelukkes fra området</li> </ul> |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

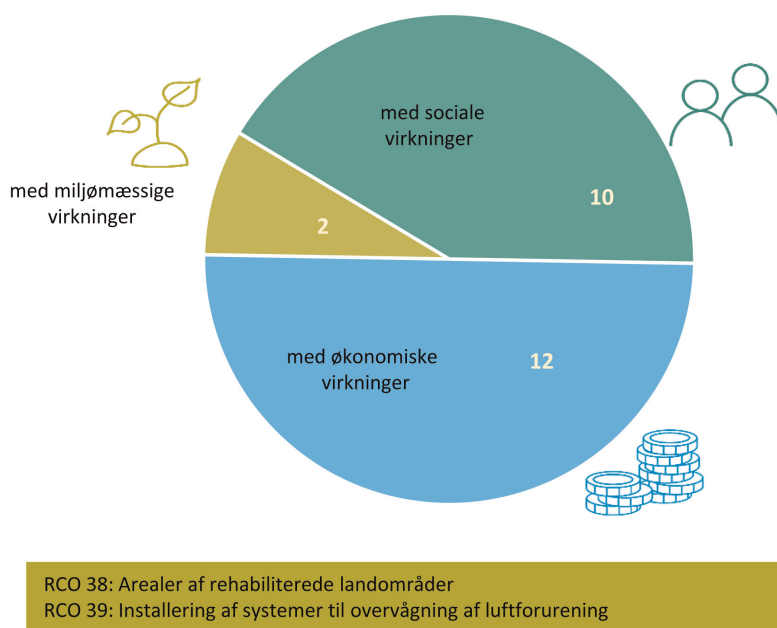
#### Performanceramme

20. FRO-forordningen foreslår fælles output- og resultatindikatorer, som stort set stemmer overens med de fælles indikatorer, der foreslås for EFRU og ESF+. Dette vil støtte aggregering og analyse af performedata <sup>(8)</sup>.

21. Som vist i figur 2 vedrører outputindikatorerne primært de økonomiske og sociale virkninger snarere end de miljømæssige virkninger af omstillingen til en klimaneutral økonomi. De fælles indikatorer for FRO tager ikke klart hensyn til målet om en gradvis omstilling af de kulstofintensive sektorer.

Figur 2

#### Antal outputindikatorer for FRO



Kilde: Revisionsretten, på grundlag af bilag III til den foreslåede FRO-forordning.

22. Forslaget til FRO-forordningen giver mulighed for finansielle korrektioner, hvis ikke mindst 65 % af de mål, der er fastsat for fælles indikatorer, nås. Da finansielle korrektioner baseret på performancemål har potentiale til at styrke ansvarligheden for at opnå resultater, har vi tidligere opfordret Kommissionen og lovgiverne til at overveje at præcisere metoden til vurdering af finansielle korrektioner (f.eks. vurdering af de fastsatte måls hensigtsmæssighed, bedømmelse af manglende målopfyldelse og anvendelse af finansielle korrektioner) <sup>(9)</sup>.

<sup>(8)</sup> Udtalelse nr. 6/2018 om Kommissionens forslag af 29. maj 2018 til forordningen om fælles bestemmelser, COM(2018) 375 final, punkt 59, og udtalelse nr. 2/2020 om Kommissionens ændrede forslag af 14. januar 2020 til forordningen om fælles bestemmelser, COM(2020) 23 final, punkt 9.

<sup>(9)</sup> Udtalelse nr. 2/2020 om Kommissionens ændrede forslag af 14. januar 2020 til forordningen om fælles bestemmelser, COM(2020) 23 final, punkt 11 og 12.

23. Disse finansielle korrektioner vil indføre et performancebetinget element, men incitamentet begrænses af, at der kan forekomme store performancemangler, uden at dette udløser en korrektion — og af det faktum, at de fælles indikatorer ikke klart tager hensyn til målet om gradvis omstilling af de kulstofintensive sektorer. Vi bemærkede tidligere på andre politikområder, at selv hvis målsætningerne langt fra opfyldes, vil det have meget begrænset indvirkning på EU-finansieringen<sup>(10)</sup>. Det ville være at foretrække at anvende en gennemførelsesmodel, som knytter udbetalingen af midler til opfyldelse af målsætninger. Denne tilgang kunne kombineres med et krav om tilbagebetaling af finansieringen, hvis de forpligtelser, der er fastsat i de territoriale planer for retfærdig omstilling, ikke opretholdes over en specifik periode.

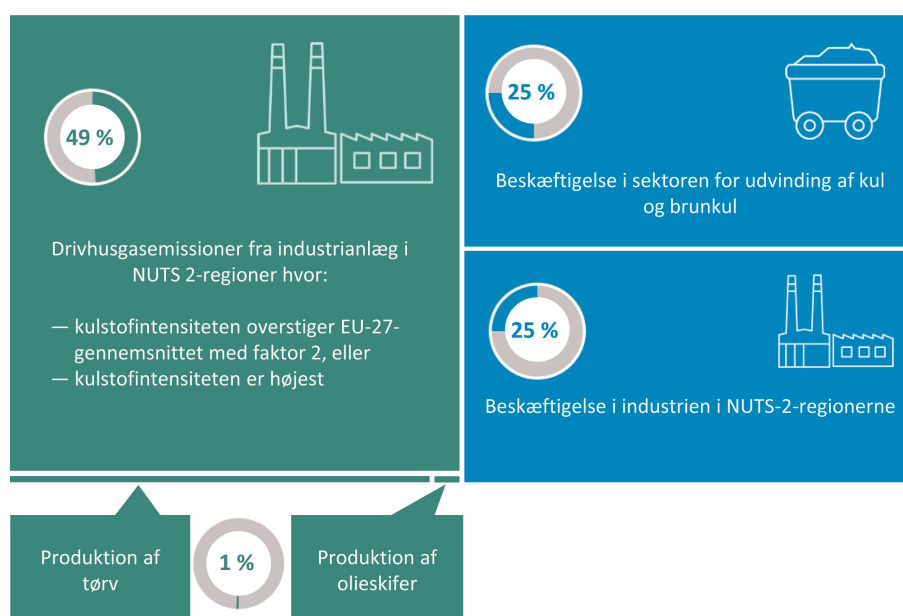
|                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Performance-ramme</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>— de fælles indikatorer tager ikke klart hensyn til en gradvis omstilling af de kulstofintensive sektorer</li> <li>— finansielle korrektioner knyttet til opfyldelse af målsætninger: De kan styrke ansvarligheden for at opnå resultater, men det er at foretrække at anvende en gennemførelsesmodel, som knytter udbetalingen af midler til opfyldelse af målsætninger</li> </ul> |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

#### Tildelingsmetode

24. Bilag I til den ændrede FRO-forordning foreslår en tildelingsmetode for FRO-midler i finansieringsrammer for medlemsstaterne med et loft på 8 mia. EUR (i 2018-priser) — jf. figur 3. Kommissionen meddelte os, at den stod over for en udfordring med hensyn til at identificere pålidelige data på regionalt og territorielt plan, og at den derfor besluttede at basere tildelingen på NUTS-2-regioner, mens de territoriale planer for retfærdig omstilling er baseret på et mere detaljeret plan — NUTS 3-regioner.

Figur 3

#### Kriterier for tildeling af FRO-midler



Kilde: Revisionsretten, på grundlag af bilag I til den foreslåede FRO-forordning.

<sup>(10)</sup> Udtalelse nr. 7/2018 om Kommissionens forslag til forordninger om den fælles landbrugspolitik for perioden efter 2020, punkt 8.

25. Tildelingsmetoden tager hensyn til en række allerede eksisterende betingelser for medlemsstaterne, men performancebetingelsen er svag. Derfor ville to medlemsstater med tilsvarende omstillingsbehov — som kvantificeret ved den foreslåede tildelingsmetode — hypotetisk set modtage tilsvarende finansiering, selv om den ene medlemsstat kunne forpligte sig til — og med godt resultat — at lukke kulstofintensive operationer ned, mens den anden bare kunne begrænse dem, endda midlertidigt. Den foreslåede tildelingsmetode giver, selv om den sigter mod berørte regioner, svage incitamenter til den gennemgribende, vigtige strukturændring, som er nødvendig for at nå EU's klimamål.

|                         |                                                                                                                                                                        |
|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Tildelingsmetode</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>— ingen forbindelse til medlemsstaternes klimaambitioner</li><li>— svage incitamenter til en betydelig strukturændring</li></ul> |
|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Vedtaget af Revisionsretten i Luxembourg på mødet den 20. juli 2020.

*På Revisionsrettens vegne*  
Klaus-Heiner LEHNE  
*Formand*

---