



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Oktober 2025
– 2/2025

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Forvaltning af tilskuds- puljer, der skal bidrage med CO₂-reduktioner

2/2025

Beretning om

forvaltning af tilskudspuljer, der skal bidrage med CO₂-reduktioner

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2025

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Transportministeren og klima-, energi- og forsyningsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i januar 2026.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2025, som afgives i februar 2027.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	• finder det meget/særdeles positivt • finder det positivt • finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med • påpeger/understreger/henstiller/forventer • beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/indskærper • påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

**Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:**

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

ISSN 2245-3008
ISBN online 978-87-7434-876-4

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om forvaltning af tilskudspuljer, der skal bidrage med CO₂-reduktioner

Folketinget vedtog i 2020 en klimalov, som fastlagde et samlet mål for, hvor meget Danmarks CO₂-udledning skal være reduceret i henholdsvis 2025 og 2030. Udledningen skal være reduceret med 50-54 % i 2025 og med 70 % i 2030.

Beretningen omhandler seks puljer, hvor der kan søges om tilskud til at omstille fra sort til grøn energi. Puljerne, der løbende er justeret, udgør i alt 7,9 mia. kr. til og med 2029, hvoraf næsten 6 mia. kr. er afsat i perioden 2020-2025. Klimaaftalen indeholder for hver pulje mål for, hvor meget den skal bidrage til CO₂-reduktionen i 2025 og i 2030. Klimaministeriet har ansvaret for at forvalte fem af de seks puljer. Forvaltningen af den sjette pulje er fordelt på både Klimaministeriet og Transportministeriet.

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Klimaministeriet og Transportministeriet har forvaltet tilskudspuljerne tilfredsstillende.

Statsrevisorerne finder det kritisabelt, at hverken Klimaministeriet eller Transportministeriet holder CO₂-reduktioner op mod Klimaaftalens mål. Konsekvensen af dette er, at det er uklart, hvor mange CO₂-reduktioner der er opnået, og om puljerne giver det forventede bidrag til at opnå klimalovens mål.

Statsrevisorerne finder Klimaministeriets forvaltning af tilskudspuljerne kritisabel. Klimaministeriet har ikke justeret puljernes mål, når der er tilført flere penge, og har heller ikke opgjort puljerne, så opgørelserne giver et retvisende billede af de realiserede CO₂-reduktioner.

Statsrevisorerne

6. oktober 2025

Mette Abildgaard
Leif Lahn Jensen
Serdal Benli
Mikkel Irminger Sarbo
Lars Christian Lilleholt
Mohammad Rona

Statsrevisorerne hæfter sig ved følgende resultater fra undersøgelsen:

- Klimaministeriet har en velegnet model til at beregne de forventede CO₂-reduktioner, men da ministeriet ikke har gemt de data, der er anvendt i modellen, er det uklart, om beregningerne er valide.
- Klimaministeriet har kun i ét tilfælde ud af 50, hvor der blev reduceret i midlerne til en pulje, ændret i de oprindelige mål for CO₂-reduktioner, selv om forudsætningerne i puljerne er ændret flere gange.
- Ifølge klimaloven skal klimamålene indfries på en måde, så der opnås flest mulige reduktioner for pengene, men Klimaministeriet har ikke opgjort, hvor dyrt det vil være at reducere et ton CO₂ med puljerne.
- Klimaministeriet og Transportministeriet har ikke overblik over, hvilke CO₂-reduktioner flere af puljerne skal bidrage med for at nå målene.
- Transportministeriet har opgjort de realiserede reduktioner baseret på oplysninger fra tilskudsmodtager. Dermed er der risiko for, at reduktionerne ikke er opgjort ensartet.
- Klimaministeriet og Transportministeriet holder ikke reduktionerne op mod Klimaaftalens mål og har således ikke viden om, hvorvidt målene bliver opnået.

Statsrevisorerne konstaterer, at Klimaministeriets halvårslige af-rapporteringer om varmepuljerne til forligskredsen ikke giver et retvisende billede. Det skyldes bl.a., at Klimaministeriet anvender forskellige metoder og forskellige antagelser, når de opgør puljernes CO₂-reduktioner. Klimaministeriet har kun opgjort de realiserede reduktioner for én pulje. For de resterende puljer har ministeriet opgjort reduktionerne uden at tage hensyn til, om projekterne er gennemført eller ej.

Indholdsfortegnelse

1. Indledning.....	1
1.1. Formål og konklusion	1
1.2. Baggrund	5
1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning.....	7
 2. Forvaltning af puljerne	9
2.1. Puljernes mål.....	9
2.2. Puljernes reduktioner.....	14
 Bilag 1. Metodisk tilgang.....	19

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionens mandat til at gennemføre undersøgelsen følger af rigsrevisorlovens § 2, stk. 1, nr. 1.

Beretningen vedrører finanslovens § 28. Transportministeriet og § 29. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet.

I undersøgelsesperioden 1. juni 2020 - 30. juni 2025 har der været følgende ministre:

Transportministeriet:

Benny Engelbrecht: juni 2019 - februar 2022

Trine Bramsen: februar 2022 - december 2022

Thomas Danielsen: december 2022 -

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet:

Dan Jørgensen: juni 2019 - december 2022

Lars Aagaard: december 2022 -

Beretningen har i udkast været forelagt Transportministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er afspejlet i beretningen.

1. Indledning

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om forvaltningen af seks tilskudspuljer, der skal medvirke til at reducere Danmarks udledning af CO₂. Tilskudspuljerne bliver forvaltet af to ministerier: Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (herafter Klimaministeriet) og Transportministeriet. Konsekvensen af en mangelfuld forvaltning kan være, at det er uklart, om målene nås, og at det ikke er gennemslagsigt, hvad det koster at opnå CO₂-reduktionerne.

2. Folketinget vedtog i 2020 en klimalov, som fastlagde et samlet mål for, hvor meget Danmarks CO₂-udledning – målt i forhold til 1990 – skal være reduceret i henholdsvis 2025 og 2030. Udledningen skal være reduceret med 50-54 % i 2025 og med 70 % i 2030. Det fremgår af loven, at Danmark skal indfri sine klimamål med tiltag, der giver flest mulige reduktioner for pengene, og at de tiltag, der sættes i gang, skal give reelle reduktioner.

I forlængelse af klimaloven blev aftalen *Klimaaftale for energi og industri mv.* indgået i juni 2020 (herefter Klimaaftalen). Klimaaftalen blev indgået af alle partier i Folketinget på nær Nye Borgerlige. Det fremgår af aftalen, at den er et markant skridt på vejen mod Danmarks klimamål om at reducere udledningen af CO₂ i 2030 med 70 %.

Klimaaftalen indeholder forskellige CO₂-reducerende tiltag. Der er både tiltag, som kræver udvikling af ny teknologi, inden de kan sættes i gang, og tiltag, som kan sættes i gang med det samme.

3. Denne undersøgelse har fokus på de tiltag, der kan sættes i gang med det samme og skal bidrage med CO₂-reduktioner allerede i 2025. Vi undersøger seks puljer, hvor der kan søges om tilskud til, at erhvervslivet omstiller produktionen fra sort til grøn energi, at boligejere får udfaset olie- og gasfyr, og at transportsektoren omstiller sig til grøn energi. Puljerne, der løbende er justeret, udgør i alt 7,9 mia. kr. til og med 2029, hvor næsten 6 mia. kr. er afsat i perioden 2020 til og med 2025. Klimaaftalen indeholder for hver pulje et mål for, hvor meget den skal bidrage til CO₂-reduktionen i 2025 og i 2030. Det samlede reduktionsmål for 2025 er på 400.000 ton CO₂, hvilket svarer til ca. 3 års samlede indenrigsflyvninger, mens målet for 2030 svarer til ca. 5 års samlede indenrigsflyvninger.

Klimaministeriet har ansvaret for at forvalte fem af de seks puljer. Forvaltningen af den sjette pulje er fordelt på både Klimaministeriet og Transportministeriet. Konkret har Klimaministeriet ansvaret for den del, der handler om Grønne Lastbiler, og Transportministeriet har ansvaret for den del, der handler om Grønne Færger.

4. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Klimaministeriet og Transportministeriet har forvaltet tilskudspuljerne tilfredsstillende. Vi besvarer følgende spørgsmål:

- Er puljernes mål gennemsigtige?
- Er puljernes reduktioner opgjort retvisende?

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i november 2024.

 Konklusion

Klimaministeriets forvaltning af tilskudspuljerne er utilfredsstillende. Klimaministeriet har som hovedregel ikke justeret puljernes mål, når der er tilført flere penge, og har ikke givet et retvisende billede af puljernes realiserede CO₂-reduktioner. Hverken Klimaministeriet eller Transportministeriet har overblik over målet for deres puljer. Konsekvensen af forvaltningsmanglerne er, at det er uklart for ministerierne, hvor mange CO₂-reduktioner der er opnået for de i alt næsten 6 mia. kr., der er afsat i perioden 2020 til og med 2025, og dermed, om puljerne giver det forventede bidrag til at opnå klimalovens mål.

Puljernes mål er ikke gennemsigtige

Klimaministeriet har en velegnet model til at beregne de forventede CO₂-reduktioner som følge af puljerne, men det er uklart, om beregningerne er valide, fordi ministeriet ikke har gemt de data, der er anvendt i modellen.

Ministeriet har kun i ét tilfælde ændret i de oprindelige mål for CO₂-reduktioner, selv om forudsætningerne er ændret flere gange i puljerne. Der er fx tilført 2,2 mia. kr. til Varmepuljerne, men målet for CO₂-reduktionen er fastholdt.

Klimaministeriet har ikke opgjort, hvor dyrt det vil være at reducere et ton CO₂ med puljerne, selv om det fremgår af klimaloven, at klimamålene skal indfries på en måde, så der opnås flest mulige reduktioner for pengene. Dermed har ministeriet heller ikke etableret et politisk grundlag for at prioritere. Ministeriet er enige i, at beregningerne burde have været foretaget.

Ministerierne har desuden ikke overblik over, hvad flere af puljerne skal bidrage med af CO₂-reduktioner. Fx kan ingen af ministerierne oplyse, hvad CO₂-målet for Grøn Transportpulje er. Reduktionsmålet for Grøn Transportpulje er desuden rapporteret meget forskelligt, og det fremstår alt i alt rodet og inkonsistent.

Puljernes reduktioner er ikke opgjort retvisende

Klimaministeriet anvender forskellige metoder, når de opgør puljernes CO₂-reduktioner. Ministeriet har kun opgjort de realiserede reduktioner for én pulje. For de resterende puljer har ministeriet opgjort reduktionerne uden at tage hensyn til, om projekterne er gennemført eller ej. Dette finder Rigsrevisionen uhensigtsmæssigt, idet det ikke er udtryk for reelle reduktioner og dermed ikke giver et retvisende billede i de halvårslige afrapporteringer til forligskredsen. Ministeriet anvender desuden forskellige antagelser, når de beregner de realiserede CO₂-reduktioner. Antagelserne kan betyde, at reduktionerne er enten over- eller undervurderet. Ministeriet har ikke kunnet redegøre for, hvorfor antagelserne er anvendt forskelligt på tværs af puljer med samme indhold.

Transportministeriet har opgjort de realiserede reduktioner baseret på oplysninger fra tilskudsmodtager. Dermed er der risiko for, at reduktionerne ikke er opgjort ensartet.

Ministerierne holder ikke reduktionerne op mod Klimaafalens mål. Ministerierne har således ikke viden om, hvorvidt målene bliver opnået.

1.2. Baggrund

5. Denne undersøgelse handler om seks puljer, der indgår i Klimaaftalen. Fire af puljerne blev oprettet, inden Klimaaftalen blev indgået. Det drejer sig om Erhvervspuljen, Bygningspuljen, Skrotningsordningen og Grøn Transportpulje, som blev oprettet i 2018. Det er først med Klimaaftalen, at der er sat tal på, hvilke CO₂-reduktioner disse puljer skal bidrage med. De sidste to puljer – Fjernvarmepuljen og Afkoblingsordningen – blev oprettet i forbindelse med Klimaaftalen.

Tabel 1 giver et overblik over, hvad der gives tilskud til og de samlede afsatte midler fra juni 2020 til puljernes afslutning.

Tabel 1
Overblik over de seks puljer

Pulje	Tilskud til	Midler (2025-priser)
1. Erhvervspuljen	Projekter, som reducerer energi eller CO ₂ , fx udskiftning af en gaskedel med en varmepumpe.	2,6 mia. kr.
Varmepuljerne		
2. Bygningspuljen ¹⁾	Skift til varmepumper, isolering af klimaskærm og optimering af boligers drift.	2,3 mia. kr.
3. Skrotningsordningen	Virksomheder, som leverer en varmepumpe på abonnementsordning til boligejere, som skrotter deres olie- eller gasfyr.	0,2 mia. kr.
4. Fjernvarmepuljen	Udrulning af energieffektive fjernvarmenet i nye fjernvarmeområder.	1,6 mia. kr.
5. Afkoblingsordningen	Gebyrfritagelse for afkoblingsgebyret.	0,8 mia. kr.
6. Grøn Transportpulje		
Grønne Lastbiler	Dækning af en del af meromkostningerne ved køb af nye ellastbiler i forhold til køb af en tilsvarende diesellastbil.	0,05 mia. kr.
Grønne Færger	Anskaffelse eller leasing af nye grønne færger eller ombygning af eksisterende færger.	0,35 mia. kr.
I alt		7,9 mia. kr.

¹⁾ Bygningspuljen blev i 2023 opsplittet i en Varmepumpepulje og en Energirenoveringspulje. Energirenoveringspuljen skal ikke bidrage med CO₂-reduktioner og indgår derfor ikke i undersøgelsen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Klimaministeriet og Transportministeriet.

Fire af puljerne i tabel 1 (nr. 2-5) giver primært tilskud til, at olie- og gasfyr udfases og erstattes med en grønnere varmekilde. De betegnes i det følgende under ét som Varmepuljerne.

Der blev med Klimaaftalen afsat 5,9 mia. kr. (2025-priser) til udmøntning af de seks puljer. Der er efterfølgende både taget midler fra og tilført midler til de seks puljer, så der nu samlet er afsat 7,9 mia. kr. i perioden 2020-2029, hvor næsten 6 mia. kr. er afsat i perioden 2020 til og med 2025. De største puljer er Erhvervspuljen og Bygningspuljen.

Der er forskel på, hvor længe der kan søges om midler fra de enkelte puljer. Der kan søges om midler fra Erhvervspuljen frem til 2029, mens der for Bygningspuljen, Skrotningsordningen og Afkoblingsordningen kan søges frem til 2026. Fjernvarmepuljen lukker for ansøgning i 2025, og Grøn Transportpulje lukkede for ansøgning i 2022.

6. Det fremgår af Klimaaftalen, at aftalen i alt bidrager med en CO₂-reduktion på 1,4 mio. ton i 2025 og yderligere 2 mio. ton frem mod 2030. Dvs. at alle Klimaaftalens initiativer samlet set skal medføre en reduktion på 3,4 mio. ton CO₂ i 2030.

7. Tabel 2 viser Klimaaftalens CO₂-mål for de seks puljer, som vi undersøger.

Tabel 2
Klimaaftalens CO₂-mål for de seks puljer

Pulje	CO ₂ -reduktioner i 2025 (ton) ¹⁾	CO ₂ -reduktioner i 2030 (ton) ¹⁾
Erhvervspuljen	100.000	200.000
Varmepuljerne (4 puljer)	200.000	350.000
Grøn Transportpulje	100.000	100.000
I alt	400.000	650.000

¹⁾ Der er tale om en akkumuleret reduktion, dvs. en samlet reduktion.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger i Klimaftalen og oplysninger fra Klimaministeriet og Transportministeriet.

Det fremgår af tabel 2, at puljerne i alt forventes at reducere CO₂-udledningen med 400.000 ton i 2025, hvilket svarer til 60.000 danskeres årlige udledning. Frem mod 2030 skal puljerne reducere med yderligere 250.000 ton. Dermed forventes puljerne i alt at skulle bidrage med en reduktion på 650.000 ton CO₂ i 2030. Det svarer til ca. en femtedel af de samlede reduktioner i Klimaaftalen. Varmepuljerne skal bidrage med halvdelen af reduktionen af CO₂ i henholdsvis 2025 og 2030.

Grøn Transportpulje skal ikke levere en yderligere CO₂-reduktion i perioden 2026-2030, men blot fastholde reduktionen.

8. De CO₂-reduktioner, der er angivet i Klimaaftalen, er efter Klimaministeriets og Transportministeriets opfattelse ikke bindende reduktionsskøn. Det er uklart for Rigsrevisionen, hvad der ligger i bindende reduktionsskøn, men vi hæfter os ved, at det i aftalen er angivet, hvilke reduktioner de enkelte aftaleelementer skønnes at føre til. Selv om der er knyttet usikkerhed til sådanne beregninger, er der efter vores opfattelse tale om de CO₂-reduktioner, som man politisk har kunnet have en berettiget forventning om at ville opnå, såfremt der blev anvendt de aftalte midler på de nævnte tiltag. De betegnes derfor i det følgende som aftalens CO₂-mål.

9. Regeringen besluttede i 2023 at igangsætte et tværministerielt analysearbejde af Varmepuljerne med fokus på puljernes CO₂-reduktion og omkostningseffektivitet. Den samlede analyse forventes færdig senest i 2026.

Omkostningseffektivitet

En beregning af omkostningseffektiviteten viser, hvad det koster at reducere et ton CO₂.

1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning

Vurderingskriterier

10. Vi har undersøgt, om Klimaministeriet og Transportministeriet har forvaltet puljerne tilfredsstillende.

Vores vurderingskriterier er baseret på Økonomistyrelsens *Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning* og Finansministeriets vejledning *Inspiration til strategisk styring med resultater i fokus*.

11. Det er ministeriernes ansvar at sikre, at der opnås den størst mulige effekt af de udbetalte tilskudsmidler, jf. Økonomistyrelsens *Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning*.

Vejledningerne lægger også vægt på, at ministerierne skal følge op og evaluere, om de enkelte tilskudspuljer har givet de ønskede resultater og effekter, og det er derfor vigtigt, at der er opstillet mål, når puljen fastlægges.

Rigsrevisionen lægger derfor til grund, at ministerierne bør sætte klare mål og løbende følge op på, om tilskudsmidlerne reducerer CO₂ som forventet.

Metode

12. Undersøgelsen baserer sig på en gennemgang af dokumenter fra Klimaministeriet og Transportministeriet samt på data fra ministerierne.

13. Professor Brian Vad Mathiesen og professor Henrik Lund fra Institut for Bæredygtighed og Planlægning på Aalborg Universitet har givet input til vores vurdering af ministeriernes metoder og grundlag, når ministerierne beregner CO₂-effekten for puljerne. Deres bidrag fremgår af *Metode til at beregne puljernes CO₂-reduktioner* i afsnit 2.1 og *Opgørelse af puljernes realiserede CO₂-reduktioner* i afsnit 2.2.

14. Undersøgelsens metode uddybes i bilag 1.

15. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 1.

Afgrænsning

16. Undersøgelsen strækker sig fra Klimaaftalens indgåelse i juni 2020 til og med juni 2025.

Undersøgelsen fokuserer på, hvordan ministerierne forvalter de seks puljer. Vi undersøger ikke, om ansøgerne har været informeret tilstrækkeligt til at kunne søge puljen, og om ansøgningerne lever op til kriterierne for tilde-
deling af midler, ligesom vi ikke undersøger ministeriernes konkrete tilde-
ling af tilskud. Vi belyser dog, om ministerierne har fastlagt, hvilke oplys-
ninger ansøgerne skal sende, når de søger om tilskud, og når de skal have
tilskuddet udbetalt.

Understøttende tiltag

Tiltag, som understøtter, at CO₂ reduceres. Fx reducerer lade-
standere ikke direkte CO₂, men
understøtter et skift til elbiler.

17. Grøn Transportpulje består af ni underpuljer. Vi inddrager kun de to un-
derpuljer, som har et CO₂-mål i Klimaftalen. De øvrige syv underpuljer, som
har til formål at etablere ladestandere, er understøttende tiltag, som ikke i
sig selv skal bidrage til at reducere CO₂.

2. Forvaltning af puljerne

18. Vi har undersøgt, om Klimaministeriet og Transportministeriet har forvaltet tilskudspuljerne tilfredsstillende. For at vurdere dette har vi undersøgt:

- om puljernes mål er gennemsigtige (afsnit 2.1)
- om puljernes reduktioner er opgjort retvisende (afsnit 2.2).

2.1. Puljernes mål

19. For at undersøge, om puljernes mål er gennemsigtige, har vi undersøgt:

- om Klimaministeriet har beregnet målene med en velegnet metode og har opgjort prisen på at reducere et ton CO₂
- om ministerierne har justeret målene, når forudsætningerne bliver ændret.

20. Undersøgelsen viser, at der ikke er gennemsigtige mål for puljerne.

Metode til at beregne puljernes CO₂-reduktioner

21. Det bør være gennemsigtigt, hvordan Klimaministeriet har beregnet puljernes forventede CO₂-reduktioner, herunder hvilke metoder ministeriet har anvendt, og hvilke antagelser de har gjort. Kun derved er det muligt at følge op på, om antagelser og beregninger er valide og dermed, om ministeriet har skabt et godt grundlag for politiske prioriteringer mellem forskellige tiltag.

To faglige eksperter har givet input til Rigsrevisionens vurdering af Klimaministeriets metoder og beregninger.

22. Vi vurderer sammen med de eksterne eksperter, at selve modellen, som Klimaministeriet har anvendt, er velegnet til at beregne de forventede CO₂-reduktioner. Modellen er anvendt for fem ud af seks tilskudspuljer. For den sidste pulje (Grøn Transportpulje) er opgørelsen af CO₂-reduktionerne baseret på et skøn. Selv om opgørelsen er baseret på et skøn, så er det vores vurdering, at det giver en velafbalanceret opgørelse af de forventede CO₂-reduktioner.

IntERACT-modellen

Modellen bliver anvendt til at vurdere, hvilken betydning et tilskud har for adfærd og investeringer. Modellen kan bruges til at beregne, hvilke fysiske og adfærdsmæssige ændringer i form af energibesparelser og udskiftning af olie- og gasfyr til fordel for grønne varmekilder, der vil ske, når prisen sænkes via tilskud.

23. Klimaministeriet har beregnet Erhvervspuljens og de fire Varmepuljers forventede CO₂-reduktioner med Energistyrelsens IntERACT-model. Ved at anvende modellen kan ministeriet beregne de forventede CO₂-reduktioner. Modellen kan således beregne, hvilken betydning et tilskud har for borgernes og virksomhedernes adfærd i forhold til at foretage investeringer i fx grønne varmekilder. Modellen tager ligeledes højde for, hvad det betyder for den producerede eller forbrugte mængde af energi fra el-, fjernvarme- eller gasnettet, og dermed CO₂-udledningen, når en borger eller en virksomhed fx udskifter sit gasfyr til en varmepumpe eller fjernvarme.

Vi kan imidlertid ikke vurdere kvaliteten af de gennemførte beregninger, fordi Klimaministeriet ikke har gemt de data, der er anvendt i modellen. Dermed er det uklart, hvilke oplysninger der ligger til grund for beregningerne af Klimaaftalens mål.

Klimaministeriet har oplyst, at denne praksis blev ændret i 2023, hvorefter centrale data og modelkørsler fremadrettet gemmes.

24. Klimaministeriet har opgjort de forventede CO₂-reduktioner for Grøn Transportpulje, herunder Grønne Færger, som forvaltes af Transportministeriet. Ministeriets opgørelse af de forventede CO₂-reduktioner for Grøn Transportpulje er ikke baseret på IntERACT-modellen. I stedet har ministeriet foretaget et skøn over, hvor mange diesellastbiler der forventes at blive udskiftet med ellastbiler, og hvor mange dieselfærger der forventes at blive omstillet til fx el.

Prisen på CO₂-reduktioner i puljerne ved Klimaaftalens indgåelse

25. Det fremgår af klimaloven, at Danmark skal indfri sine klimamål på en omkostningseffektiv måde. Ministerierne bør derfor opgøre, hvor dyrt det er at reducere et ton CO₂. Dermed skabes der et grundlag for politiske prioriteringer mellem, om midlerne fx skal gå til varmepumper eller fjernvarme. Beregningerne af, hvad det koster at reducere et ton CO₂, er dermed en forudsætning for at kunne prioritere mellem forskellige tiltag og sikre, at reduktionerne sker omkostningseffektivt.

26. Vores undersøgelse viser, at Klimaministeriet har beregnet, hvad det ville koste at reducere et ton CO₂ samlet for de fire Varmepuljer og for puljen for Grønne Lastbiler. Klimaministeriet har imidlertid ikke beregnet, hvor meget det ville koste at reducere et ton CO₂ for Erhvervspuljen, for Grønne Færger og for de enkelte puljer under Varmepuljerne. Det skete hverken ved Klimaaftalens indgåelse eller efterfølgende. Det har derfor ikke været gennemsigtigt for de partier, der har forhandlet Klimaaf talen, hvad det ville koste at reducere et ton CO₂ i de enkelte puljer, og dermed hvad de mest effektive virkemidler er.

Klimaministeriet har oplyst, at de er enige i, at de konsekvent burde have udarbejdet beregninger i beslutningsgrundlaget bag Klimaaf talen.

Justering af mål

27. Det fremgår af Finansministeriets vejledning *Inspiration til strategisk styring med resultater i fokus*, at ministerierne løbende bør følge med i, om de fastlagte mål skal op- eller nedjusteres, hvis forudsætningerne bliver ændret. Ministerierne bør derfor vurdere, om det har en betydning for puljens CO₂-mål, hvis der fx tilføres midler til puljen.

28. Vores undersøgelse viser, at Klimaministeriet som hovedregel ikke har vurderet, om målene skal justeres, når forudsætningerne er blevet ændret. Fx at en pulje må forventes at bidrage med en større CO₂-reduktion, hvis den tilføres flere midler, uden at indholdet ændres.

Der er foretaget ændringer i midlerne til alle puljer på nær Grøn Transportpulje, jf. tabel 3.

Tabel 3
CO₂-mål og ændringer i midler til puljerne i perioden

Pulje	Klimaaftalens CO ₂ -mål 2025/2030 (ton) ¹⁾	Justerede CO ₂ -mål 2025/2030 (ton) ¹⁾	Klimaaftalens midler (2025-priser) (mia. kr.)	Ændring i midler (2025-priser) (mia. kr.)
Erhvervspuljen	100.000 (2025) 200.000 (2030)	80.000 (2025) 180.000 (2030)	2,8	÷0,2
Varmepuljerne	200.000 (2025) 350.000 (2030)	Ingen justering	2,7	2,2
Grøn Transportpulje	100.000 (2025) 100.000 (2030)	Ingen justering	0,4	Ingen justering
I alt	400.000 (2025) 650.000 (2030)	380.000 (2025) 630.000 (2030)	5,9	2,0

¹⁾ Der er tale om en akkumuleret reduktion, dvs. en samlet reduktion.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger i Klimaftalen og oplysninger fra Klimaministeriet og Transportministeriet.

Det fremgår af tabel 3, at Erhvervspuljen er reduceret med 0,2 mia. kr. Der er løbende blevet tilført og taget midler fra puljen. I ét tilfælde, hvor der blev taget midler fra puljen, nedjusterede Klimaministeriet puljens CO₂-mål. I andre tilfælde, hvor puljens midler er blevet øget, er målet ikke ændret. Varmepuljerne er blevet tilført ca. 2,2 mia. kr., hvilket svarer til næsten en fordobling af puljen. Ministeriet har i den forbindelse ikke ændret målet for CO₂-reduktionen.

29. Klimaministeriet har oplyst, at det er et politisk valg at tilføre eller tage midler fra en pulje. Ministeriet vil i den forbindelse i udgangspunktet skønne over de medførte effekter af, at der kommer flere eller færre midler i puljen.

Rigsrevisionen kan konstatere, at det ikke er sket. Bortset fra ved 1 ud af i alt 50 justeringer har Klimaministeriet som hovedregel ikke justeret målene, når der politisk er tilført og taget midler fra puljerne. Særligt Fjernvarmepuljen har fået tilført væsentlige midler, uden at målet for Varmepuljerne er blevet justeret.

Boks 1 giver eksempler på, at Klimaministeriet ikke konsekvent har vurderet, hvilken betydning det har for Erhvervspuljens mål, når der tages midler fra puljen.

Boks 1

Eksempler på betydning af, at der er taget midler fra Erhvervspuljen

I juni 2022 blev Erhvervspuljen reduceret med 161 mio. kr. som led i *Klimaaftale om grøn strøm og varme*. Klimaministeriet nedjusterede herefter puljens CO₂-mål med 20.000 ton i både 2025 og 2030. Erhvervspuljen blev reduceret med yderligere 105 mio. kr. i september 2022, jf. *Aftale om vinterhjælp*, uden at ministeriet foretog en justering af Erhvervspuljens CO₂-mål.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Klimaministeriet.

30. Vores gennemgang viser desuden, at Klimaministeriet og Transportministeriet ikke har overblik over, hvilke CO₂-mål de har præsenteret i forskellige sammenhænge for de enkelte puljer.

Klimaministeren oplyste i 2024 Finansudvalget om, at Erhvervspuljen og Varmepuljerne var blevet understøttende tiltag i 2024. Det betyder, at puljerne ikke skal bidrage med CO₂-reduktioner. Klimaministeriet har oplyst til Rigsrevisionen, at det var en fejl, og at puljerne fortsat skal bidrage med CO₂-reduktioner. Ministeriet har oplyst, at de i forlængelse af Rigsrevisionens undersøgelse har berigtiget oplysningerne til Finansudvalget i august 2025. Reduktionsmålet for Grøn Transportpulje er desuden rapporteret meget forskelligt. Alt i alt fremstår forløbet rodet og inkonsistent.

Boks 2 viser eksempler på justeringer, som ministerierne løbende har foretaget i forhold til Grøn Transportpulje, selv om der ikke er sket ændringer i midlerne.

Boks 2

Løbende justeringer af Grøn Transportpulje

Klimaministeriet nedjusterede i 2021 målet for reduktion af CO₂ for Grønne Lastbiler fra 60.000 ton til 40.000 ton i 2030, jf. *Aftale om grøn omstilling af vejtransporten*. I 2022 nedjusterede ministeriet den forventede CO₂-reduktion til 5.000 ton. Ministeriet besluttede på grund af den lave reduktion at gøre puljen til et understøttende tiltag. Dermed skal puljen ikke bidrage med en CO₂-reduktion. På trods af dette foretog ministeriet i 2023 en ny justering til 4.000 ton CO₂.

I maj 2021 nedjusterede Klimaministeriet og Transportministeriet CO₂-målet for Grønne Færger fra 100.000 ton til 3.000 ton i 2030. I september samme år oplyste ministerierne, at målet nu var justeret fra 16.000 ton CO₂ til 14.900 ton. Rigsrevisionen har ikke kunnet få dokumentation for, hvilke justeringer ministerierne har foretaget i perioden maj-september 2021.

Klimaministeren oplyser i 2024 Finansudvalget om, at Grøn Transportpulje forventes at reducere udledningen med 100.000 ton CO₂ i 2030. Rigsrevisionen kan konstatere, at det svarer til det oprindelige mål fra Klimaaftalen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Klimaministeriet og Transportministeriet.

31. Når midler til puljer øges eller reduceres, uden at CO₂-målene konsekvensrettes, vil det skævvride billedet af, hvad det koster at opnå en given CO₂-reduktion. Hvis der fx tilføres midler til en pulje, uden at målet ændres, vil det se dyrere ud at opnå CO₂-reduktioner med de virkemidler, der er i puljen.

Som nævnt ovenfor har Klimaministeriet som hovedregel ikke justeret målene, når der politisk er givet og taget midler fra puljerne. Konsekvensen er, at det ikke er gennemsigtigt, hvad det koster at opnå CO₂-reduktioner.

Dette er illustreret i tabel 4, hvor vi har foretaget en beregning af prisen for at opnå en CO₂-reduktion på et ton med de forudsætninger, der lå i Klima-aftalen (den oprindelige pulje), og efter de justeringer, der er foretaget af puljerne.

Tabel 4

Prisen for at reducere et ton CO₂ i 2030

Pulje	Den oprindelige pulje ¹⁾	Den justerede pulje ¹⁾
Erhvervspuljen	14.154 kr.	14.022 kr.
Varmepuljerne	8.926 kr.	14.464 kr.
Grøn Transportpulje	3.813 kr.	3.813 kr.

¹⁾ Opgørelsen er den samlede pris for, hvor meget det koster at reducere et ton CO₂.

Note: Vi har anvendt Energistyrelsens og Trafikstyrelsens egne data, metoder og antagelser. Vi har lagt til grund, at målet for Grøn Transportpulje er de 100.000 ton, som er oplyst til Finansudvalget i 2024.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af data fra Energistyrelsen og Trafikstyrelsen samt materiale fra Klimaministeriet.

Det fremgår af tabel 4, at det ser ud til, at det er blevet dyrere at reducere et ton CO₂ gennem Varmepuljerne. Den væsentligste årsag hertil er, at Varmepuljerne har fået tilført midler, uden at Klimaministeriet har opjusteret målet.

Vi kan konstatere, at når ministerierne ikke justerer puljernes mål ved ændringer, så vil prisen for at reducere et ton CO₂ fremstå kunstigt høj eller lav, og politisk får man ikke et retvisende billede af, hvor man får flest CO₂-reduktioner for pengene.

2.2. Puljernes reduktioner

32. For at undersøge, om de CO₂-reduktioner, som puljerne har givet anledning til, er opgjort retvisende, har vi undersøgt:

- om ministerierne retvisende opgør puljernes realiserede CO₂-reduktioner
- om Klimaministeriets afrapportering til forligskredsen har været retvisende.

33. Vores undersøgelse viser, at puljernes reduktioner ikke er opgjort retvisende og dermed også, at rapporteringen ikke har været retvisende.

Opgørelse af puljernes realiserede CO₂-reduktioner

34. To faglige eksperter har givet input til Rigsrevisionens vurdering af, om ministeriernes metoder til at opgøre de realiserede reduktioner er retvisende.

35. Vi vurderer sammen med de eksterne eksperter, at ministerierne ikke har foretaget en retvisende opgørelse af de realiserede CO₂-reduktioner.

36. Vores undersøgelse viser, at ministerierne anvender forskellige metoder, når de opgør puljernes realiserede CO₂-reduktioner. Nogle af opgørelserne er baseret på et skøn og ikke på de realiserede CO₂-reduktioner, hvilket giver et mindre retvisende resultat. Klimaministeriet har anvendt forskellige antagelser, når de beregner de realiserede CO₂-reduktioner. Antagelserne kan betyde, at reduktionerne er enten over- eller undervurderet.

Forskellige metoder til beregning af CO₂-reduktioner

37. Klimaministeriet har opgjort de årligt realiserede CO₂-reduktioner for Erhvervspuljen, men ikke for de øvrige puljer. For Varmepuljerne har ministeriet opgjort CO₂-reduktionerne ud fra, hvor mange ton CO₂ der ville blive reduceret ved de projekter, der er givet tilsagn til.

Vores gennemgang viser, at det ikke er alle projekter, der får tilsagn, som ender med at blive gennemført som planlagt og dermed realiseret. På tværs af Varmepuljerne bliver 15 % af de forventede CO₂-reduktioner ikke til noget. Dermed er ministeriets opgørelse overvurderet.

Klimaministeriet bør sikre en mere retvisende fremstilling af de realiserede CO₂-reduktioner for Varmepuljerne ved også at beregne de realiserede CO₂-reduktioner ud fra de faktisk gennemførte projekter. Dette vil svare til den tilgang, som ministeriet anvender for Erhvervspuljen.

38. Klimaministeriet har oplyst, at de vil foretage en afsluttende evaluering af puljerne, når puljerne er lukket, hvor der bl.a. vil blive samlet op på de tilsagn, der ikke blev realiseret. Rigsrevisionen antager, at ministeriet i den forbindelse vil opgøre de realiserede reduktioner.

39. Transportministeriet opgør den årlige CO₂-reduktion for Grønne Færger på baggrund af oplysninger fra tilskudsmodtagerne. Tilskudsmodtagerne kan vælge at anvende Trafikstyrelsens måde at opgøre reduktionen på, men de kan også gøre det på en anden måde. Dermed er der risiko for, at reduktionerne ikke er opgjort ensartet.

Forskellige antagelser om CO₂-udledning

40. En stor del af puljernes CO₂-reduktion kommer fra, at olie- og gasfyr er blevet erstattet med en varmepumpe eller fjernvarme. Når varmepumpen eller fjernvarmen er i drift, vil der også udledes CO₂. Det skyldes, at energien, der skal drive en varmepumpe eller fjernvarme, kan være baseret på sort energi, fx fra gas. Her veksler Klimaministeriet mellem tre forskellige antagelser om, hvor meget CO₂ der bliver udledt. Ministeriets valg af antagelse har således en betydning for, hvor meget CO₂-reduktion varmepumpen eller fjernvarmen beregnes til at bidrage med, og det kan medføre, at de opgjorte CO₂-reduktioner nogle steder kan være overvurderet, mens de andre steder kan være undervurderet.

De tre antagelser, som ministeriet anvender, når de beregner, hvor meget varmepumpen eller fjernvarmen udleder af CO₂, når de er drift, er:

- at der ikke udledes CO₂ (svarende til ren grøn energi)
- at udledningen af CO₂ er, som den vil være i 2030, hvor der udledes mindre CO₂, da el- og fjernvarme vil være mere grøn
- at udledningen af CO₂ svarer til den løbende årlige udledning.

41. Klimaministeriet har antaget, at varmepumperne i Bygningspuljen og Skrotningsordningen ikke udleder CO₂. Ministeriets antagelse betyder, at de opgjorte CO₂-reduktioner bliver højere, end hvis ministeriet havde antaget, at varmepumper udleder CO₂.

Modsat har Klimaministeriet antaget, at varmepumper i Erhvervspuljen udleder CO₂. Ministeriet har antaget, at udledningen er, som den vil være i 2030. Dette valg betyder, at de opgjorte CO₂-reduktioner bliver højere, end hvis ministeriet havde valgt at bruge den løbende årlige udledning.

Opgørelse af CO₂-udledning

Det indgår ikke i opgørelsen, hvor meget CO₂ der er blevet udledt ved at producere en varmepumpe eller producere fjernvarmerør.

For Fjernvarmepuljen har Klimaministeriet antaget, at fjernvarme udleder CO₂. Ministeriet har anvendt den løbende årlige udledning i beregningerne. Dette betyder, at de opgjorte CO₂-reduktioner bliver mindre, end hvis ministeriet havde valgt at bruge udledningen, som den vil være i 2030, dvs. hvis de havde brugt samme metode som for Erhvervspuljen, jf. ovenfor.

Boks 3 viser, at det har stor betydning for opgørelsen af CO₂-reduktionen, hvilke af de 3 antagelser Klimaministeriet lægger til grund.

Boks 3

Betydning af valget af antagelse for Bygningspuljen i 2024

Klimaministeriet har antaget, at udskiftninger af olie- og gasfyr til en varmepumpe i Bygningspuljen ikke udleder CO₂. Vi har beregnet, at det vil betyde en CO₂-reduktion på 7.500 ton.

Hvis ministeriet i stedet havde anvendt:

- 2030-udledningen, ville CO₂-reduktionen være 4.700 ton
- den løbende årlige udledning, ville der i stedet blive udledt 670 ton CO₂.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Klimaministeriet.

Klimaministeriet har oplyst, at valgene for Erhvervspuljen og Varmepuljerne er foretaget for at gøre opgørelserne mere enkle og ensartede på tværs af projekterne inden for puljerne. Ministeriet har ikke kunnet forklare, hvorfor de har anvendt forskellige antagelser for puljer med samme indhold. Det er vores opfattelse, at opgørelserne hverken er enkle eller ensartede på tværs af puljerne.

Rigsrevisionen kan konstatere, at Klimaministeriet anvender forskellige antagelser, selv om reduktionerne vedrører samme tiltag i form af varmepumper i både Erhvervspuljen og Bygningspuljen. Det er uhensigtsmæssigt og giver ikke et retvisende billede af CO₂-reduktionerne.

Gennemsigtig afrapportering af de realiserede CO₂-reduktioner

42. For Erhvervspuljen og Varmepuljerne besluttede forligskredsen, at de skulle have halvårslige afrapporteringer vedrørende puljerne. Rigsrevisionen har derfor undersøgt, om rapporteringerne har været gennemsigtige og dermed rummer de realiserede CO₂-reduktioner. Det er ikke aftalt, at forligskredsen skal have rapporteringer om Grøn Transportpulje. Rigsrevisionen har derfor ikke undersøgt dette.

43. Vores undersøgelse viser, at Klimaministeriet har rapporteret halvårligt som aftalt, men at tallene for puljernes realiserede CO₂-reduktioner – bortset fra Erhvervspuljen – ikke har været retvisende.

Klimaministeriet har om Varmepuljerne oplyst, at de realiserede CO₂-reduktioner er det, *"der er opnået i praksis"*. Rigsrevisionen kan konstatere, at tallene er baseret på tilsagn, og nogle af projekterne er endnu ikke gennemført og bliver det muligvis heller ikke. Ministeriet har ikke gjort dette tydeligt i rapporteringen. Det har dermed ikke været muligt for forligskredsen at få viden om, hvor store realiserede CO₂-reduktioner der faktisk opnås gennem Varmepuljerne.

Boks 4 viser de samlede forventede CO₂-reduktioner fra Bygningspuljen (en del af Varmepuljerne) sammenholdt med, hvor mange af disse der ender med at blive gennemført.

Boks 4

De forventede og realiserede CO₂-reduktioner fra Bygningspuljen

Frem til 30. juni 2025 er der fra Bygningspuljen givet tilsagn til projekter, der forventes at levere en samlet CO₂-reduktion på 79.869 ton. Der er imidlertid en række af projekterne, som ikke gennemføres, svarende til 28.251 ton CO₂. Det er dermed 35 % af de årlige CO₂-reduktioner, der er givet tilsagn til fra Bygningspuljen, som ender med ikke at blive til noget.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Klimaministeriet.

44. I forbindelse med den første afrapportering til forligskredsen 2 år efter, at aftalen blev indgået, lagde ministeriet til grund, at alle adfærdsændringer i forbindelse med puljerne, fx skift til varmepumpe, var en direkte konsekvens af tilskuddet fra puljerne. Altså ville de ikke være sket i fravær af puljerne.

Rigsrevisionen konstaterer, at Klimaministeriet imidlertid selv har skønnet, hvor mange forbedringer der bliver gennemført alene på grund af tilskuddet, og hvor mange der ville være sket uden puljerne. Dette skete, da ministeren besvarede Klima-, Energi- og Forsyningsudvalgets og Skatteudvalgets spørgsmål herom i henholdsvis december 2020 og marts 2022. I den forbindelse oplyste ministeren, at alle reduktionerne i Erhvervspuljen kunne tilskrives puljen, mens det er halvdelen i Varmepuljerne.

Dermed er Klimaministeriets opgørelser i ovennævnte rapportering til forligskredsen overvurderet.

Det er vores opfattelse, at oplysningerne til forligskredsen om puljernes realiserede CO₂-reduktioner ville have været mere retvisende, hvis Klimaministeriet havde anvendt de realiserede CO₂-reduktioner for alle puljer og inddraget deres egne skøn for, hvor stor en andel af reduktionerne der alene skyldes tilskud fra puljerne. Rigsrevisionen finder desuden, at ministeriet i afrapporteringen til forligskredsen i 2026 bør opgøre de samlede realiserede reduktioner for perioden 2020-2025, så det er muligt at se, i hvilken udstrækning 2025-målet er realiseret.

Rigsrevisionen, den 25. september 2025

Birgitte Hansen

/Claus Vejlø Thomsen

Bilag 1. Metodisk tilgang

Undersøgelsen er baseret på gennemgang af interne og eksterne dokumenter fra Klimaministeriet og Transportministeriet samt på data fra sagsbehandlingssystemer, udbetalingssystemer og beregninger fra Energistyrelsen og Trafikstyrelsen.

En del af undersøgelsen er desuden baseret på input fra professor Brian Vad Mathiesen og professor Henrik Lund fra Institut for Bæredygtighed og Planlægning fra Aalborg Universitet til vores vurdering af ministeriernes metoder og grundlag. Deres input fremgår af *Metode til at beregne puljernes CO₂-reduktioner* i afsnit 2.1 og *Opgørelse af puljernes realiserede CO₂-reduktioner* i afsnit 2.2.

Undersøgelsen er afgrænset til perioden juni 2020 til og med juni 2025.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- *Klimaaf tale for energi og industri mv.* af 22. juni 2020 og *Klimaaf tale om grøn strøm og varme* af 25. juni 2022
- Økonomistyrelsens *Vejledning om effektiv tilskudsforvaltning* fra marts 2016 og juni 2024
- Finansministeriets vejledning *Inspiration til strategisk styring med resultater i fokus* fra september 2014
- relevante love og bekendtgørelser, herunder klimaloven og bekendtgørelsen for de enkelte puljer
- administrationsgrundlag, sagsbehandlervejledninger, afrapporteringer mv. for de enkelte puljer
- korrespondance mellem Klimaministeriet, Transportministeriet, forligskredsen og Folketingets udvalg
- data vedrørende tilsagn og udbetaling af projekter under hver tilskudspulje, herunder de forventede og realiserede CO₂-reduktioner for hvert projekt.

Formålet med dokumentgennemgangen har været at opnå indsigt i, hvilke mål der er sat for puljerne samt de afsatte midler hertil. Formålet har også været at få indsigt i, hvordan de forventede og realiserede CO₂-reduktioner er opgjort.

Gennemgang af materiale vedrørende puljerne

For alle puljer har vi gennemgået materiale vedrørende sagsbehandlingen, fx administrationsgrundlag og sagsbehandlingsvejledning, og alt materiale vedrørende afrapportering om puljerne til forligskredsen. Derudover har vi gennemgået internt materiale og korrespondance før og efter indgåelsen af Klimaaf talen og Folketings- og udvalgsspørgsmål vedrørende Klimaaf talen og puljerne samt korrespondance om puljerne mellem Klimaministeriet og Transportministeriet.

Formålet har været at få indsigt i, hvordan puljerne er forvaltet, og hvordan ministerierne har afreporteret om de realiserede CO₂-reduktioner.

Vi har ikke inddraget Klimaministeriets årlige rapport *Klimastatus og -fremskrivning* til Folketinget i undersøgelsen, da puljerne ikke fremgår eksplicit i undersøgelsen.

Møder

Vi har holdt møde med Energistyrelsen, Klimaministeriet og Transportministeriet, hvor formålet har været at drøfte forvaltningen af området. Vi har også holdt møde med Klimarådets sekretariat, hvor formålet har været at få indsigt i området.

Analysemodel

Vi har foretaget en beregning af, hvad det forventes at koste at reducere et ton CO₂ i Erhvervspuljen, Varmepuljerne og Grøn Transportpulje.

Tilbagediskontering

Tilbagediskontering anvendes til at tilbageskrive en fremtidig investering eller gevinst til dets nutidsværdi.

Det har vi beregnet ved at anvende Energistylens metode til beregning af CO₂-skyggepriser, dvs. omkostningseffektivitet. Metoden anvendes til at estimere de omkostninger og gevinster, som samfundet vil få på baggrund af politiske tiltag på klimaområdet, fx tilskudspuljer. Det sker ved at sammenholde summen af de tilbagediskonterede årlige omkostninger med summen af de tilbagediskonterede årlige ændringer i CO₂-udledninger, som det politiske tiltag medfører.

I vores estimat af omkostningerne ved puljerne har vi alene forholdt os til statens omkostninger ved puljerne. Vi har dermed antaget, at tilskudsmodtager (husstande, kommuner og virksomheder) anvender det samlede tilskud til meromkostningerne forbundet med det, de modtager tilskud til, og at puljerne dermed ikke påvirker anden adfærd i samfundet.

Vi er bevidste om, at det er en simpel antagelse, idet det er sandsynligt, at tilskuddet vil påvirke adfærden i de virksomheder, som leverer de ydelser, der gives tilskud til, og de husholdninger, som modtager tilskuddet. Vi har imidlertid alene fokus på den direkte omkostning for staten, og vi har derfor valgt ikke at inddrage anden adfærd end den direkte afledte adfærd.

Nettoprisindeks

Nettoprisindekset viser udviklingen i de faktiske forbrugerpriser, som er fratrasket moms og afgifter.

For de puljer, som går direkte til husstande (Bygningspuljen, herunder Varmepumpepuljen, og Skrotningsordningen), har vi, i overensstemmelse med Energistylens metode, antaget, at der er et tilbageløb på 20 % til staten i form af moms. For de puljer, der går til kommuner og virksomheder, har vi antaget, at der ikke er noget tilbageløb, idet tilskud og de medfølgende ydelser er underlagt momsrefusion. Vi har derefter omregnet alle priser til 2025-priser ud fra nettoprisindekset.

For hver pulje har vi beregnet to forskellige versioner af, hvad det vil koste at reducere et ton CO₂ – den forventede CO₂-reduktion i Klimaftalen og den forventede CO₂-reduktion efter ministeriernes justeringer af puljerne.

For at kunne anvende Energistyrelsens metode er det nødvendigt at have kendskab til de årlige CO₂-reduktioner. Vi har antaget, at de forventede CO₂-reduktioner fordeles proportionalt med midlerne.

Eksterne eksperter

Vi har inddraget professor Brian Vad Mathiesen og professor Henrik Lund fra Institut for Bæredygtighed og Planlægning på Aalborg Universitet i dele af undersøgelsen. Det skyldes, at Rigsrevisionen ikke selv har de relevante kompetencer til at foretage en fagteknisk vurdering.

De to forskere er inddraget for at kunne give input til vores vurdering af de metoder, antagelser og beregninger, som Klimaministeriet har foretaget i forbindelse med estimererne af de forventede CO₂-reduktioner for puljerne i Klimaftalen, samt give en vurdering af Klimaministeriets og Transportministeriets efterfølgende beregninger af de realiserede CO₂-reduktioner fra puljerne.

De forsker begge i bæredygtig energiplanlægning og de har et indgående indblik i de beregningstekniske og konkrete forhold, der gør sig gældende på de klimaområder, som de seks puljer vedrører.

Kvalitetssikring

Undersøgelsen er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, herunder standarderne for større undersøgelser (SOR 3). Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).