



Statsrevisorernes Sekretariat
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Ministeren

Dato
08-12-2025

J nr. 2023-3417

Akt-id 580678

Ministerredegørelse til Statsrevisorernes vedrørende beretning 2/2025 om forvaltning af tilskudspuljer, der skal bidrage med CO₂-reduktioner

Jeg vil hermed afgive svar til Statsrevisorernes, hvor jeg forholder mig til Rigsrevisionens beretning 2/2025 om forvaltning af tilskudspuljer, der skal bidrage med CO₂-reduktioner, samt hvilke foranstaltninger, det har givet anledning til.

Jeg ser på Rigsrevisionens beretning og Statsrevisorernes bemærkninger med stor alvor. Jeg er meget optaget af, at vi får reelle klimareduktioner for tilskudsmidlerne, og at de grønne løsninger bliver implementeret og gjort til virkelighed ude hos husholdningerne og i erhvervslivet. Jeg har derfor også en stor interesse i, at det er gennemslagskraftigt og tydeligt, hvordan mit ministerie følger op på tilskudspuljernes effekter.

Indledende bemærkninger

Min redegørelse omfatter de puljer, som ministeriet er ansvarlig for; erhvervspuljen, varmepuljerne og pulje til grønne lastbiler (del af grøn transport pulje). Puljerne blev besluttet med *Klimaaftale for energi og industri mv. 2020* og var oprindeligt en del af *Energiaftale 2018*. Derfor var alle puljerne en del af den grønne omstilling og klimainsatsen frem mod klimamålet i 2030.

Det bemærkes, at puljerne stadig er under udmøntning bortset fra lastbilpuljen, hvorfor det ikke er muligt at vurdere de samlede effekter af puljerne på nuværende tidspunkt. Vedr. lastbilpuljen er næsten alle tilsagn udløbet, hvorfor den netop nu undergår evaluering.

Statsrevisorernes bemærkninger læner sig op ad beretningens indhold, idet jeg dog bemærker, at Statsrevisorernes kritik er skærpet i forhold til det, Rigsrevisionens beretning lægger op til. Af Statsrevisorernes kritik fremgår således, at *"Statsrevisorerne finder det kritisabelt, at hverken Klimaministeriet eller Transportministeriet holder CO₂-reduktioner op mod Klimaaftalens mål"*. Samtidig finder Statsrevisorerne det kritisabelt, at *ministeriet ikke har justeret puljernes mål, når der er tilført flere penge, og at puljerne ikke er opgjort, så opgørelserne giver et retvisende billede af de realiserede CO₂-reduktioner*.

Klima-, Energi- og
Forsyningsministeriet

Holmens Kanal 20
1060 København K

T: +45 3392 2800
E: kefm@kefm.dk

www.kefm.dk



Statsrevisorerne bemærker indledningsvist, at ministeriets model, som i sin tid blev anvendt til at opgøre de skønnede effekter, er velegnet. Rigsrevisionen angiver i beretningen, at ministeriets opgørelse af de skønnede CO₂-effekter er en velbalancerede opgørelse af de skønnede effekter for puljerne. Det er jeg tilfreds med, men det er selvfølgelig uhensigtsmæssigt, at selve datagrundlaget anvendt i modellen ikke blev gemt. Ministeriet har oplyst, at denne praksis blev ændret i 2023, hvorefter centrale data og modelkørsler fremadrettet gemmes. Dette fremgår også af beretningen.

Ministeriets opfattelse er, at der er blevet fastlagt de nødvendige rammer for forvaltningen af tilskudspuljerne, og at puljerne er blevet udmøntet efter deres politiske formål.

Jeg deler til fulde Rigsrevisionens synspunkter om, at det skal være tydeligt og gennemslagsligt, hvordan der følges op på puljernes effekter. Jeg deler imidlertid ikke Rigsrevisionens synspunkt om, at de politiske aftalers reduktionsskøn er bindende mål og afviser samtidigt præmissen om, at der skal afrapporteres op imod de skønnede effekter angivet i den politiske aftale.

Ministeriet følger jf. klimaloven samlet op på 50-54 pct. CO₂-reduktionsmålet i 2025 og 70 pct. CO₂-reduktionsmålet i 2030 i den årlige klimastatus og -fremskrivning, hvor effekter af alle besluttede politiske initiativer på klima- og energiområdet regnes med. Og dermed også effekterne af puljerne. Det ville have været en styrkelse af beretningen, hvis Rigsrevisionen havde inkluderet den fulde styringsramme, som Klimaloven udstikker for opfølgningen på klimaindsatsen bredt set.

Jeg vil herunder redegøre for, hvilke foranstaltninger og overvejelser Rigsrevisionens beretning og statsrevisorernes bemærkninger har givet anledning til.

Puljernes CO₂-skøn i klimaaftale 2020 er ikke bindende mål

Jeg deler mit ministeriums opfattelse af, at de skønnede effekter af konkrete initiativer i en politisk aftale ikke udgør et bindende mål for initiativerne. Det følger af normal praksis, at der i den politiske beslutningsproces opgøres skønnede effekter for initiativer i politiske aftaler. I *Klimaaftale for energi og industri mv. 2020* er der heller ikke angivet under karakteren af aftalen, at der skulle være tale om bindende klimamål. Dette har mit ministerium også oplyst Rigsrevisionen om adskillige gange i undersøgelsesperioden. Det er således efter min opfattelse en forkert præmis i undersøgelsen, når puljernes CO₂-skøn behandles som konkrete, individuelle, bindende klimamål.

Det er også mit generelle indtryk, at der blandt beslutningstagerne og interessenter på området er en bred forståelse af, at de anførte skønnede effekter i politiske aftaler er faglige skøn og ikke bindende mål.



Rigsrevisionen er af den opfattelse, at de anførte CO₂-reduktioner i aftaleteksten har kunnet give en berettiget forventning om, at man politisk ville kunne opnå disse reduktioner som følge af afsatte midler i aftalen. Derfor vil jeg i forbindelse med de fremtidige politiske aftaler bede ministeriet tydeliggøre, at der er tale om fagligt skønnede effekter og ikke bindende resultatmål.

Aftalekredsen for en pulje bliver inddraget eller orienteret, hvis der sker større ændringer i en pulje. Det kan fx være, at designet ændres, eller at der ændres i puljens midler fremadrettet. I de politiske forhandlinger jeg har haft med aftalekredsen bag tilskudspuljerne ifm. de løbende justeringer af puljerne, har jeg heller ikke haft opfattelsen af, at aftalekredsen opfattede de skønnede CO₂-effekter som bindende effektmål.

Mit ministerium har informeret mig om, at der i udgangspunktet altid bliver truffet en vurdering af konsekvensen for den oprindelige skønnede CO₂-effekt, hvis der politisk vælges at give eller tage midler fra en pulje. Jeg har i sådanne situationer sikret mig, at forligskredse og aftalekredse har været inddraget i sådanne processer.

Mit ministerium burde historisk have været tydeligere omkring konsekvensen for de skønnede CO₂-effekter ved omprioriteringer af puljemidler i de politiske beslutningsgrundlag. Derfor har ministeriet igangsat en indsats, der skal ensrette og styrke konsekvensvurderinger af ændringer af puljer.

Puljernes skønnede CO₂-effekter i Klimaaftale 2020 skal og kan ikke genberegnes

Ministeriet har orienteret mig om, at det er blevet meddelt Rigsrevisionen i flere høringssvar, at det ikke er fagligt muligt at lave genberegninger af skønnede effekter af konkrete initiativer udarbejdet i forbindelse med en politisk aftale med henblik på at lave sammenligninger af skønnede og realiserede effekter. Som mit ministerium har oplyst Rigsrevisionen skyldes det, at en sådan sammenligning vil kræve, at der fastlægges et kontrafaktisk scenarie uden initiativet. Det vil kræve antagelser om, i hvilket omfang udviklingen skyldes det politiske initiativ eller skyldes, at ændringer i fx de forudsatte priser, markedsudviklinger mv. som ikke var muligt at tage højde for i forbindelse med udarbejdelse af skønnede CO₂-effekter.

Jeg har derfor fået oplyst, at det i udgangspunktet er fast praksis på tværs af ministerier, at der ikke genberegnes skønnede effekter af politiske aftaler, men at udviklingen inden for et ressortområde følges på et mere overordnet niveau fx Økonomisk Redegørelse, Skatteøkonomisk Redegørelse samt klimastatus- og fremskrivning.

Den faglige vurdering fra ministeriets side om manglende mulighed for genberegning og sammenligning tager jeg til efterretning. Jeg opfordrer Statsrevisorerne til at træffe samme konklusion.



Klimalovens rammer for opfølgning af klimaaftaler og klimamålsætninger

Det fremgår af bemærkningerne til klimaloven, at *"For at styrke klimaindsatsen overordnet set lægges der i aftale om klimalov op til, at der i praksis fastlægges et systematisk årshjul for opfølgning på og monitorering af klimaindsatsen."* Regeringen følger samlet op på de fastsatte klimamål i bl.a. den årlige klimastatus- og fremskrivning (KF), det årlige klimaprogram, og den årlige redegørelse for klimaeffekter.

Ministeriet arbejder inden for de klimamål, som indgår i klimaloven, og hertil bliver der indgået politiske aftaler om initiativer og indsatser, der skal bidrage til at nå klimamålene. I de politiske aftaler skønnes der over, hvad klimaeffekten vil være af en besluttet indsats, og så følges der samlet op på udviklingen i drivhusgasudledninger og energiforbrug i den årlige klimastatus- og fremskrivning, hvori den samlede portefølje af politiske aftaler er indarbejdet.

Klimaloven udstikker klare rammer for opfølgningen på og implementeringen af klimaindsatsen. Det ville derfor efter min mening have været en klar og relevant styrkelse af beretningens indhold og fokusområde, hvis den havde inddraget og indeholdt en beskrivelse af klimalovens årshjul, hvori ministeriets omfangsrige styringsramme for opfølgning og overvågning af klimaindsatsen findes.

Puljerne følges løbende via Klimastatus og -fremskrivning

KF er et grundlæggende fundament i opfølgningen på klimaindsatsen og vejen hen til opfyldelse af klimamålet i 2030. Jeg har noteret mig, at Rigsrevisionen har valgt at se bort fra KF's betydning for opfølgningen på puljerne med henvisningen til, at puljernes effekter ikke direkte og partielt kan genfindes heri.

Det stiller jeg mig undrende over for, idet skønnede effekter af alle besluttede politiske tiltag på klima- og energiområdet indgår i KF. Det er via KF, at der følges op på klimamål ud fra politiske tiltag.

Hvis vi i forligskredsen politisk beslutter, at der skal tilføres midler til én pulje fra en anden, så skal den ændring være afspejlet i næste års KF. I dokumentationsgrundlaget, der offentliggøres med årets KF, er der fuld gennemsigtighed af, hvordan de politiske aftaler løbende lægges ind i modellen.

Forligskredsen bag puljerne modtager samtidig en årlig teknisk gennemgang af KF, hvor der bl.a. redegøres for sektorudviklinger samt gives en status på reduktionsindsatsen og årsagerne bagved udviklingerne.

Jeg vil samtidig fremhæve, at Klimarådet vurderer, at KF udgør et solidt grundlag for opfølgningen på skøn for indfrielse af klimamål. Klimarådet har også anerkendt, at med den nuværende indsats på klimaområdet, skønnes 2030-målet nået.



Rigsrevisionen har valgt at se bort for KF's betydning og rolle i opfølgningen på puljernes implementering og videre forløb. Det er ærgerligt, ikke mindst fordi KF giver viden om den skønnede udvikling på klima- og energiområdet, som jeg oplever, at der er stor tillid til.

Klimalovens klimamålsætning og guidende principper (omkostningseffektivitet)

Det fremgår af klimalovens § 1, stk. 1, at ”(...) Danmark skal reducere udledningen af drivhusgasser i 2030 med 70 pct. i forhold til niveauet i 1990, og at Danmark opnår at være et klimaneutralt samfund i senest 2050 (...)”. Dertil fremgår det af klimalovens § 1, stk. 3, at ”Klimaindsatsen skal ske under hensyntagen til en række guidende principper”. Jeg har noteret mig, at Rigsrevisionen fremhæver princippet om omkostningseffektivitet som et bærende element i undersøgelsen, uden at nævne de resterende.

Politisk stillingtagen til omkostningseffektivitet er således ét af flere guidende principper, herunder den langsigtede grønne omstilling, bæredygtig erhvervsudvikling og dansk konkurrencekraft, offentlige finanser og beskæftigelse mv., som politikerne løbende vejer op imod hinanden i fastlæggelsen af klimaindsatsen. Formålet med at bruge puljemidler som del af den grønne omstilling findes som oftest ikke i én af de guidende principper, men i flere af dem. Rigsrevisionen får således ikke givet det fulde billede, når der plukkes et enkelt princip ud blandt flere.

I beretningen er det blevet fremhævet, at omkostningseffektiviteten ikke er løbende opgjort undervejs. Mit ministerium har oplyst, at på klimaområdet vurderes omkostningseffektivitet pba. CO₂-skyggepriser og udarbejdes af ministeriet som en del af det politiske beslutningsgrundlag, når der skal træffes beslutning om en pulje. Skyggeprisen er omkostningen for hvert ton CO₂ reduceret ved et tiltag.

Jeg har samtidig forstået, at ministeriet i høringsvar har medgivet overfor Rigsrevisionen, at der i beslutningsgrundlaget bag Klimaaftale 2020 kunne have været en højere grad af konsistens i beregning af de samfundsøkonomiske konsekvensberegninger og beregning af omkostningseffektivitet (dvs. skyggepriser) for de konkrete initiativer.

Statsrevisorerne skal samtidig rette opmærksomhed på, at der typisk ikke foretages løbende genberegninger af skyggepriser ved konkrete puljer under udmøntning – i lighed med at skønnede effekter ikke genberegnes, som angivet ovenfor.

Rigsrevisionen har i sammenhæng hertil også forsøgt at anvende omkostningseffektivitet i deres undersøgelse, som et målepunkt for effektiviteten af puljernes



forvaltning. Skyggeprisen fortæller ikke noget om, hvor effektivt ordningen og forvaltningen af ordningen har været administreret. Det er således et prioriterings- og støtteværktøj ved valg blandt forskellige virkemidler, hvor omkostningseffektiviteten for virkemidler på klimaområdet kan sammenlignes ved brug af CO₂-skyggepriser. Denne faglige forklaring tager jeg til efterretning.

Ministerierne har fastlagt rammer for forvaltningen af tilskudspuljernes CO₂-besparelser

Ansvar for de omfattede puljer er delegeret til Energistyrelsen, som forestår forvaltningen af puljerne, herunder den konkrete opfølgning mv. Den gennemførte forvaltning af puljerne er efter min og ministeriets opfattelse sket i overensstemmelse med puljernes formål og deres tilknyttede tildelingskriterier. Det er en vigtig konstatering, at midlerne er gået til de aftalte politiske formål.

Energistyrelsen har i de senere år arbejdet med at skabe en klar og tydelig end-to-end proces ved oprettelse af nye tilskudsordninger, som sikrer, at alle tilskudsordninger, som er baseret på reservationsbevillinger, er designet inden for samme ramme (design, administration og opfølgning). Denne indsats er et resultat af styrelsens egen vejledning "Hovedvej for tilskudsordninger i Energistyrelsen".

Det er min vurdering, at styrelsen har et godt værktøj på plads, men at der selvfølgelig løbende skal arbejdes videre med at styrke kvaliteten af tilskudsadministrationen og i den forbindelse sætte fokus på at ensrette de anvendte forudsætninger og antagelser, der benyttes i de løbende statusrapporteringer til aftalekredsen bag tilskudspuljerne.

Ministeriets tilsynskoncept for opfølgning på puljerne til forligskredsen bag klimaftalen

Jeg er enig med Statsrevisorerne i, at der skal være en klar og gennemsigtig opfølgning for puljerne. Derfor er jeg også tilfreds med, at ministeriet i de senere år har sat fokus på puljernes faglige forløb herunder i den løbende udmøntning og opgørelse af de planlagte, støttede og realiserede effekter mv. Dette har resulteret i et styrket tilsynskoncept, testet på udvalgte puljer i 2024 og gældende fra og med 2025 for alle af ministeriets puljer.

Samtidig vil jeg gerne fremhæve, at forligskredsene og aftalekredsene siden 2021 har modtaget de aftalte statusrapporter. Jeg har ikke modtaget ønsker til et andet indhold i statusrapporterne. Det er min oplevelse, at forligskredsene og aftalekredsene løbende er blevet orienteret og inddraget ifm. design og udmøntning. I de sammenhænge har jeg heller ikke modtaget særlige ønsker fra forligskredsen til opgørelse af effekter.

Statsrevisorerne bedes bemærke, at ministeriet indtil nu kun har opgjort de støttede effekter og ikke de realiserede effekter for nogen puljer. Lastbilpuljen er



netop overgået til evaluering, som følge af, at næsten alle tilsagn nu er effektueret, hvorfor de samlede realiserede effekter for puljen kan opgøres. Jeg anerkender, at ministeriet godt kunne have været mere tydelige ift., at statusrapporterne indeholder information om CO₂-reduktioner af projekter, der har modtaget støtte (tilsagn).

Ministeriet har oplyst, at de støttede effekter opgjort på baggrund af tilsagn ikke kan sammenlignes med skønnede effekter fra den politiske aftale. Forskellene kan skyldes usikkerheden i skøn alt efter puljens formål, ligesom der kan være sket ændringer i teknologier, markedsforhold, priser mv. siden aftalens indgåelse. Hertil kommer, at de opgjorte støttede effekter i statusrapporterne ikke tager højde for, om en del af effekten ville være realiseret uden tilskuddet (additionalitet).

Ministeriet har i de afsendte statusrapporter juni 2025 positivt inddraget kommentarer fra Rigsrevisionen om gennemsigtigheden i de væsentlige forudsætninger, antagelser i de præsenterede effekter og på den baggrund tydeliggjort i statusrapporterne, at der er tale om effekter ved støttede projekter og baggrunden for beregningen af disse effekter. Det er en forbedring, som efter min opfattelse imødekommer Rigsrevisionens kritik mht. gennemsigtighed.

Jeg er enig med Rigsrevisionen og Økonomistyrelsens vejledning på området om, at der skal laves en evaluering af tilskudspuljerne, så man kan følge op og evaluere, om de enkelte puljer har givet de ønskede resultater og effekter.

Evalueringen af puljerne foretages typisk først, når de er afsluttede, idet det først der er muligt at opgøre, hvor mange af midlerne, der rent faktisk er blevet anvendt af ansøgerne. Ingen af varmepuljerne eller erhvervspuljen er endnu afsluttet, da bevillingerne forsat er under udmøntning. Derfor er det for tidligt at konkludere noget om puljernes samlede opgjorte effekt af støttede projekter, da den viden er ikke kendt endnu.

Det er Rigsrevisionens opfattelse i beretningens afsluttende del på side 18, "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 opfattelse af, at opgørelsen af de realiserede CO₂-effekter for puljerne bliver mere retvisende ved inddragelse af et skøn for additionalitet, kan jeg ikke tilslutte mig, fordi resultatet af en sådan opgørelse vil være forbundet



med meget stor usikkerhed. Jeg deler mit ministeriums opfattelse af, at en sådan opgørelse vil kræve, at det er muligt at adskille og fastsætte antagelser om, i hvilket omfang den realiserede udvikling i fx installerede varmepumper skyldes tilskudspuljerne eller ændringer i forudsatte priser, markedsudviklinger mv.

På den baggrund kommer jeg ikke til at imødekomme Rigsrevisionens anbefaling vedrørende inddragelse af additionalitet. Jeg følger derfor i stedet ministeriets anbefaling om at opgøre, hvor mange reduktioner der følger af de projekter, som puljerne har støttet konkret i perioden.

Jeg vil gerne imødekomme Rigsrevisionens anbefaling om øget fokus på evaluering således, at der foretages en evaluering i 2026, når vi udarbejder vores statusrapport til aftalekredsen. Her kan laves en foreløbig evaluering af erhvervs- og bygningspuljen, hvor vi vil opgøre de foreløbige realiserede effekter af støttede projekter i de to nævnte puljer for perioden 2020-2025.

Evalueringen vil ud over en opgørelse af de foreløbige realiserede effekter af støtte projekter også indeholde en statusrapport over antallet af ansøgere, geografisk fordeling over tilsagn, afslag, klager og gennemførte ændringer mv. Evalueringen vil samtidig inkludere et bredere sigte ift. læringer fra puljerne. Det er vigtigt for mig, at brugbar viden og erfaringer fra puljernes forløb allerede nu indhentes og kommer i anvendelse, når nye puljer skal designes i fremtiden.

De foreløbige realiserede effekter af støttede projekter opgjort næste år vil ikke kunne måles op imod aftalens reduktionsskøn for puljerne, som beskrevet ovenfor.

Afslutningsvise kommentarer vedr. effektivt tilsyn og administration af puljer

Jeg vil afslutningsvist fremhæve, at det er ministeriets generelle målsætning at fastlægge en så effektiv administration som muligt. Jeg er tilfreds med ministeriets indsats de senere år med at forbedre og ensrette forvaltningen af vores tilskudspuljer. Hertil tilsynskonceptet for puljer med løbende statusrapporter til aftalekredsen, som efter min vurdering rammer den rigtige balance mellem relevant information og opfølgning til det parlamentariske niveau og de administrative omkostninger hertil.

Med venlig hilsen

Lars Aagaard