

Særberetning

Klimaudgifter i EU-budgettet for 2014-2020

Ikke så store som rapporteret



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Indhold

	Punkt
Resumé	I-IX
Indledning	01-14
Internationale klimaforpligtelser	02-03
Den vigtigste udvikling inden for EU's klimaramme	04-14
Revisionens omfang og revisionsmetoden	15-18
Bemærkninger	19-55
De rapporterede udgifter var ikke altid relevante i forhold til klimaindsatsen	19-34
Halvdelen af de rapporterede EU-klimaudgifter stammer fra landbruget, men landbrugets emissioner falder ikke	20-28
Nogle antagelser i vurderingen af klimabidraget fra infrastruktur- og samhørighedsmidlerne var inkonsekvente	29-34
Rapporteringen om klimaudgifter er samlet set upålidelig	35-46
Begrænsninger ved og inkonsekvent anvendelse af metodologien	36-43
Rapporterede klimaudgifter, hvor beløbene ikke nødvendigvis er anvendt	44-46
Begrænsede forbedringer af klimarapporteringen forventet i perioden 2021-2027	47-55
Klimarapportering under den nye FFR	48-50
Udfordringer vedrørende NGEU	51-55
Konklusioner og anbefalinger	56-63
Bilag - Tidligere anbefalinger fra Revisionsretten af relevans for klimarapporteringen	

Akronymer og forkortelser

Glossar

Kommissionens svar

Tidslinje

Revisionsholdet

Resumé

I Tackling af klimaændringer er en central prioritet for EU, idet EU har sat sig selv udfordrende energi- og klimamål. Disse omfatter mål for 2020 og 2030 vedrørende reduktion af drivhusgasemissioner, øget anvendelse af vedvarende energi og fremme af energieffektivitet. EU har også sat et langsigtet mål om at opnå CO₂-neutralitet senest i 2050.

II EU forpligtede sig til at bruge mindst 20 % af budgettet for 2014-2020 på klimaindsatsen. I 2021 rapporterede Kommissionen, at den havde opfyldt målet, idet den havde anvendt 216 milliarder euro (20,1 %) på klimarelevante foranstaltninger. EU-budgettet for 2021-2027 indeholder et øget mål om at bruge 30 % af udgifterne på klimaindsatsen.

III Formålet med revisionen var at fastslå, om Kommissionen havde rapporteret relevante og pålidelige oplysninger om klimaudgifter for 2014-2020. Vi undersøgte, hvordan Kommissionen anvendte sin metodologi til vurdering af klimaudgifter, og hvordan de rapporterede udgifter bidrog til klimaindsatsen. Vi gennemgik også de forventede ændringer i sporingen af klimaudgifter efter 2020. Vi udførte arbejdet på nuværende tidspunkt for at hjælpe Kommissionen med at forbedre den fremtidige rapportering om klimaudgifter.

IV Vi konstaterede, at de rapporterede udgifter ikke altid var relevante i forhold til klimaindsatsen. Vores samlede vurdering er, at Kommissionen overvurderede klimabidraget fra centrale dele af landbrugsstøtten såsom ordningerne vedrørende krydsoverensstemmelse, områder med naturbetingede begrænsninger og økologisk landbrug. Vores vurdering er understøttet af publikationer fra Kommissionen, den akademiske verden og ikkestatslige organisationer.

V Vi vurderer ligeledes, at Kommissionen overvurderede klimabidraget fra centrale underområder inden for finansiering af infrastruktur og samhørighed, f.eks. jernbanetransport, elektricitet og biomasse. Kommissionen gjorde ikke brug af konservative antagelser og var ikke konsekvent i rapporteringen om disse projekter.

VI Vi mener, at rapporteringen om klimaudgifter samlet set var upålidelig. Den indebar en omfattende brug af skøn og sporede kun den potentielle positive indvirkning på klimaet uden at evaluere det endelige bidrag til EU's klimamål. Der var også risiko for, at de planlagte eller forpligtede beløb ikke ville blive anvendt. Dette kunne føre til yderligere oppustning af de rapporterede klimaudgifter. I ét tilfælde inkluderede Kommissionen det nationale bidrag i EU-rapporteringen.

VII Vores analyse viste, at Kommissionen overvurderede klimaudgifterne med mindst 72 milliarder euro, hvoraf over 80 % vedrørte landbrugsstøtten. Det betyder, at kun ca. 13 % af EU's budget for 2014-2020 blev brugt på klimaindsatsen.

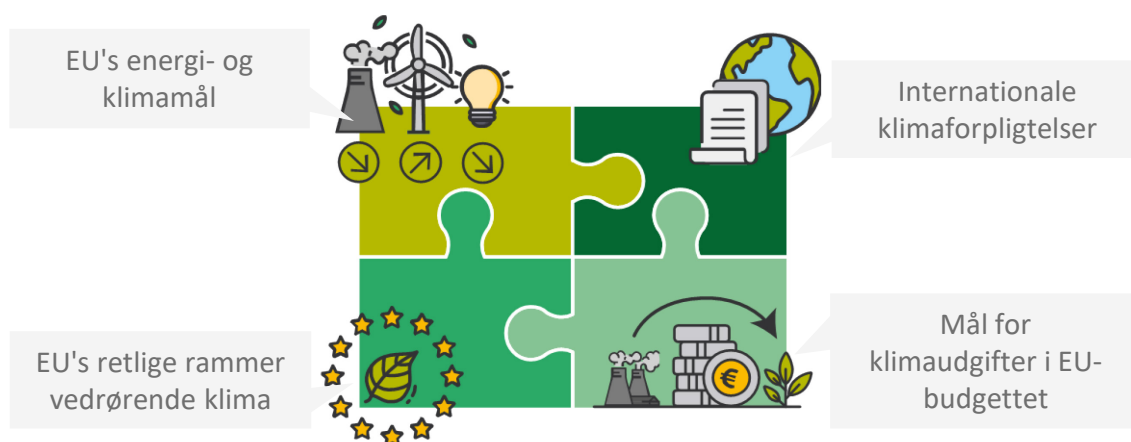
VIII Vi udtrykker bekymring over pålideligheden af klimarapporteringen for 2021-2027. Trods de foreslåede forbedringer af rapporteringsmetodologien er de fleste af de konstaterede problemer vedrørende 2014-2020 ikke afhjulpet. Finansieringsinstrumentet NextGenerationEU, der blev indført i 2020, omfatter det centrale princip om "ikke at gøre væsentlig skade", hvilket betyder, at økonomiske aktiviteter ikke bør udgøre en trussel mod miljø- eller klimamålene. Vi konstaterede imidlertid, at NextGenerationEU giver ekstra udfordringer på grund af uklare forbindelser mellem betalinger og klimamål.

IX Med henblik på at forbedre den fremtidige rapportering om klimaudgifter anbefaler vi, at Kommissionen indhenter videnskabelig dokumentation for bidraget fra landbrugspolitikken, som er den største komponent i EU's klimarapportering. Vi anbefaler desuden, at Kommissionen forbedrer klimarapporteringen ved at identificere de EU-udgifter, der har en potentielt negativ indvirkning på klimaet, udstede retningslinjer for at sikre konsekvens og gøre status over uudnyttede beløb. Herudover bør Kommissionen vurdere klimaudgifternes bidrag til opfyldelsen af EU's klima- og energimål.

Indledning

01 Omfanget af de seneste forandringer af klimasystemet og menneskets påvirkning af det er uden fortilfælde, og ifølge Det Mellemsstatslige Panel om Klimaændringer (IPCC) vil mange af forandringerne være irreversible i flere århundreder frem¹. For EU er det en central prioritet at tackle klimaændringerne gennem interne politikker og samarbejde med internationale partnere². **Figur 1** viser byggestenene i EU's klimapolitik.

Figur 1 - Byggesten



Kilde: Revisionsretten.

Internationale klimaforpligtelser



02 Under [Kyotoprotokollen](#), der trådte i kraft i 2005, forpligtede EU sig til mellem 2008 og 2012 at reducere sine drivhusgasemissioner med 8 % i forhold til 1990-niveauet³. Dette mål sigter mod at begrænse den globale opvarmning ved at understøtte modvirkning af klimaændringer. Protokollen omhandler desuden tilpasning til klimaændringer og deres virkninger.

¹ IPCC, "Summary for Policymakers" i *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, bidrag fra arbejdsgruppe I til sjette hovedrapport fra Det Mellemsstatslige Panel om Klimaændringer, 2021, s. 21.

² Jf. Kommissionens websted [EU Action](#), under GD for Klima.

³ [Afgørelse 2002/358/EF](#) om godkendelse af Kyotoprotokollen.

03 I 2015 fastsatte [Parisaf-talen](#) et verdensomspændende mål for modvirkning af klimaændringer, nemlig at begrænse den globale opvarmning til "et godt stykke under" 2 °C og helst til 1,5 °C. Parisaf-talen havde også til formål at øge parternes evne til at tilpasse sig klimaændringer. EU og dets medlemsstater ratificerede aftalen i 2016.

Den vigtigste udvikling inden for EU's klimaramme



04 I 2011 bekendtgjorde Kommissionen sit mål om at øge den klimarelaterede andel af **EU-budgettet** til mindst 20 % i perioden 2014-2020⁴. I 2012 vedtog Europa-Parlamentet en [beslutning](#), med hvilken det støttede "at gøre mindst 20 % af **udgifterne** klimarelaterede". I 2013 fremsatte Det Europæiske Råd konklusioner om, at "målene for klimaindsatsen [ville] udgøre mindst 20 % af **EU's udgifter** i perioden 2014-2020"⁵. I 2014 indarbejdede EU en metodologi for klimaforandringsstøtte i sin lovgivning vedrørende de europæiske struktur- og investeringsfonde⁶.

05 Kommissionen baserer sin metodologi for kvantificering af klimaudgifter på tildelingen af koefficienter til EU-programkomponenter såsom interventionsområder eller projekter efter deres forventede bidrag til klimaindsatsen (jf. [tabel 1](#)). Metodologien er en tilpasset udgave af Riemarkørerne, som Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) indførte i 1998 for at karakterisere aktiviteter, der integrerer Riokonventionsmålene i udviklingssamarbejde⁷.

⁴ Kommissionen, Et budget for Europa 2020, [KOM\(2011\) 500](#), del II, s. 13.

⁵ Det Europæiske Råd, Konklusioner - den flerårige finansielle ramme, [EUCO 37/13](#), 2013, punkt 10.

⁶ [Forordning \(EU\) nr. 215/2014](#) for så vidt angår metodologi for klimaforandringsstøtte.

⁷ OECD, "[OECD DAC Rio Markers for Climate Handbook](#)", s. 2.

Tabel 1 - De tre EU-klimakoefficienter

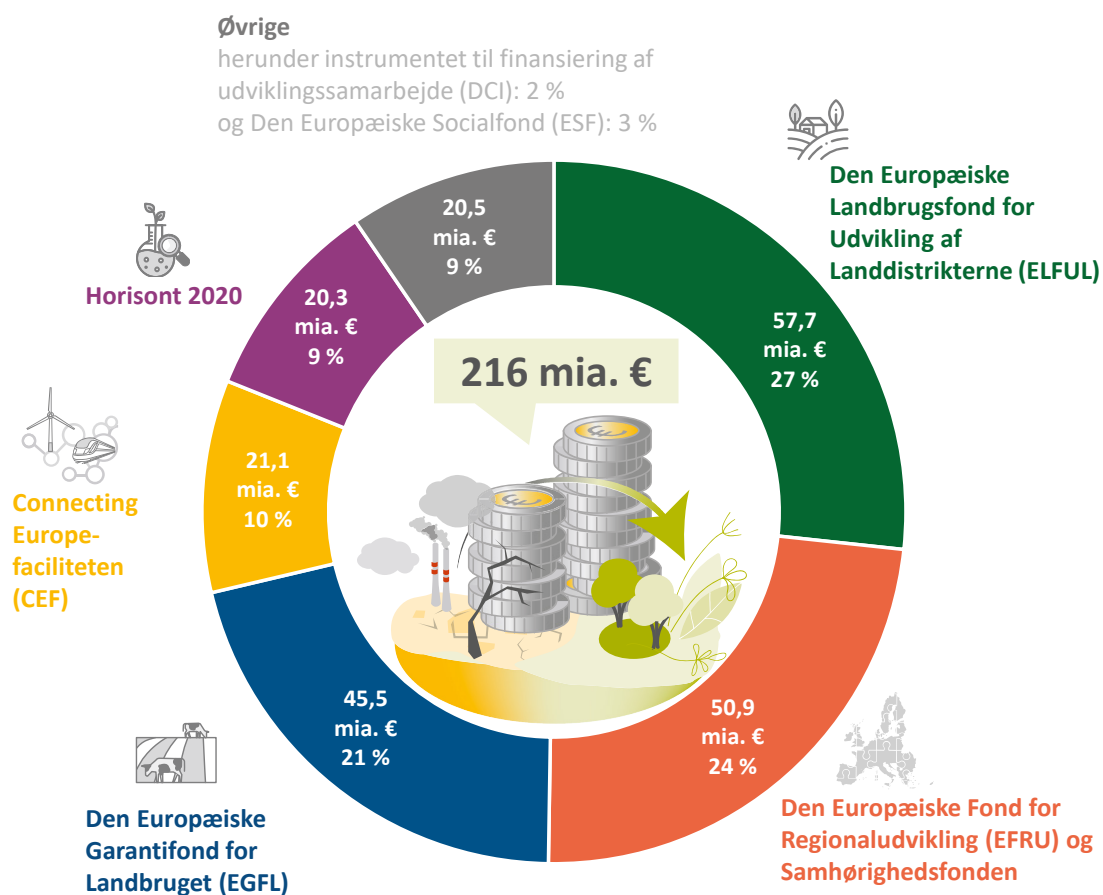
Forventet bidrag til klimamålene:	Væsentligt	Moderat	Intet eller ubetydeligt
EU-klimakoefficient:			

Kilde: Revisionsretten på grundlag af Kommissionens meddelelse "Et budget for Europa 2020", KOM(2011) 500, del II, s. 15.

06 Kommissionen rapporterer årligt om de samlede klimarelaterede udgifter i sit budgetforslag og i sine [forvaltnings- og effektivitetsrapporter vedrørende EU-budgettet](#). Generaldirektoratet for Budget og Generaldirektoratet for Klima er fælles om at udføre denne årlige opgave. I juni 2021 rapporterede Kommissionen, at EU havde brugt 20,1 % af sit budget for 2014-2020 eller 216 milliarder euro på bekæmpelse af klimaændringer, og at EU således havde opfyldt sit 20 %-mål⁸. [Figur 2](#) viser de vigtigste af de udgiftsprogrammer, som bidrager til dette mål.

⁸ Kommissionen, [Årlig forvaltnings- og effektivitetsrapport vedrørende EU-budgettet for 2020](#), bind I.

Figur 2 - Klimabidrag i EU-budgettet for 2014-2020, som rapporteret af Kommissionen

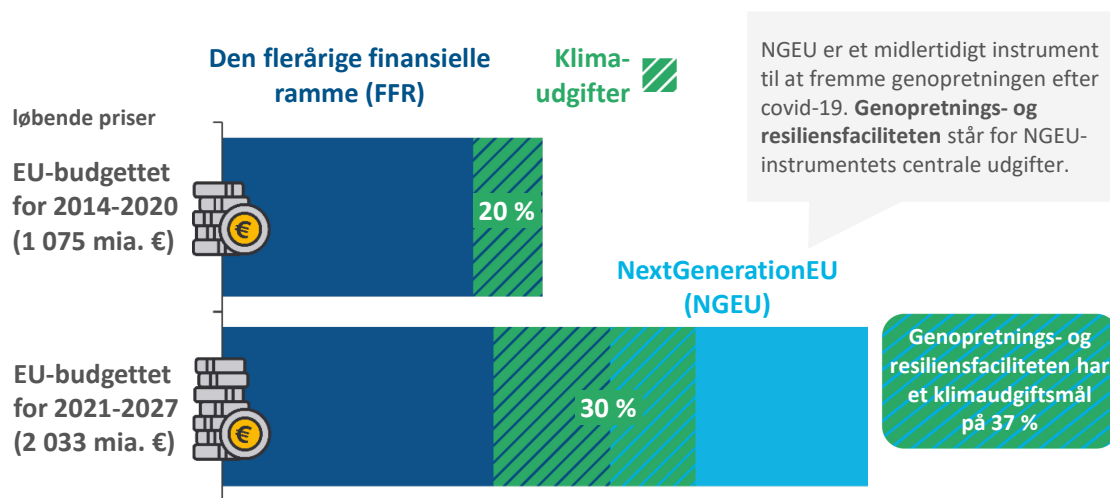


Bemærk: "Øvrige" omfatter også det europæiske naboskabsinstrument, programmet for miljø- og klimaindsatsen, instrumentet til førtiltrædelsesbistand, humanitær bistand m.v.

Kilde: Revisionsretten på grundlag af Kommissionens årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport vedrørende EU-budgettet for 2020.

07 Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen har for 2021-2027 fastsat et samlet mål om at bruge 30 % af udgifterne på klimaindsatsen, hvilket er højere end i den foregående programmeringsperiode (jf. [figur 3](#)).

Figur 3 - Klimaudgiftsmål for EU-budgettet



Kilde: Revisionsretten på grundlag af: Kommissionen, Et moderne budget for en Union, der beskytter, styrker og forsvare - Den flerårige finansielle ramme for 2021-2027, [COM\(2018\) 321](#); Det Europæiske Råd, Konklusioner - Ekstraordinært møde i Det Europæiske Råd, [EUCO 10/20 af 2020](#), s. 7; Kommissionen, "Guidance to Member States, Recovery and Resilience Plans", [SWD\(2020\) 205](#), s. 5.

08 I 2019 offentliggjorde Kommissionen sin [meddelelse om den europæiske grønne pagt](#), der sigter mod at "omstille EU til et retfærdigt og velstående samfund med en moderne, ressourceeffektiv og konkurrencedygtig økonomi". Meddelelsen fremlagde en EU-klimaplan for 2030 og 2050. Det Europæiske Råd godkendte målet om at opnå et klimaneutralt EU senest i 2050⁹.

09 I 2021 vedtog EU sin europæiske [klimalov](#), som fastsatte et bindende EU-mål om nul nettodrivhusgasemissioner senest i 2050. Loven fastsatte også et mellemliggende mål om at reducere nettoemissionerne med 55 % senest i 2030 (i forhold til 1990-niveauet). Kommissionens [Fit for 55](#)-pakke støtter fremskridt hen imod det mellemliggende 2030-mål. Pakken indeholder en fortegnelse over indbyrdes forbundne lovgivningsforslag samt tilhørende revisioner og ændringer inden for politikområder som energi, klima, bygninger, arealanvendelse, ændringer i arealanvendelse og skovbrug og omfatter desuden oprettelse af en "social klimafond".

⁹ Det Europæiske Råd, Konklusioner, [EUCO 29/19](#), 2019.

10 Kommissionen offentliggjorde en [EU-strategi for tilpasning til klimaændringer](#) i 2013 og en ny strategi i 2021¹⁰. Ifølge den europæiske [klimalov](#) skal EU-institutionerne og medlemsstaterne arbejde hen imod at tilpasse sig klimaændringerne.

11 EU's emissionshandelssystem (EU ETS) støtter emissionsreduktioner inden for energiintensive industrier, el- og varmeproduktion og luftfart¹¹ (jf. [tekstboks 1](#)). Andre økonomiske sektorer falder ind under EU's lovgivning om indsatsfordeling, som fastsætter nationale mål for emissionsreduktion, der skal bidrage til EU-målet¹².

Tekstboks 1 - EU's emissionshandelssystem

EU's emissionshandelssystem fungerer som et "cap and trade"-program (et loft- og-handel-program), hvor de omfattede driftsledere skal returnere én emissionskvote for hvert ton kuldioxidækvivalent, de udleder. Driftslederne kan modtage kvoter gratis, købe dem på auktioner eller handle med dem indbyrdes. Hvert år reduceres det samlede antal kvoter, der er til rådighed, og der skabes således et "loft".

12 EU's energi- og klimamål for 2020 og 2030 omfatter mål for reduktion af drivhusgasemissioner, for øget anvendelse af vedvarende energi og for fremme af energieffektivitet (jf. [figur 4](#), [figur 5](#) og [figur 6](#)). I 2021 fastsattes der i den europæiske klimalov et bindende mål om at opnå et klimaneutralt EU senest i 2050 (jf. punkt [09](#)), og Kommissionen foreslog nye mål for vedvarende energi og energieffektivitet¹³.

¹⁰ Kommissionen, Opbygning af et klimarobust Europa - den nye EU-strategi for tilpasning til klimaændringer, [COM\(2021\) 82 final](#).

¹¹ Bilag I til [direktiv 2003/87/EF](#) om EU's emissionshandelssystem.

¹² [Afgørelse 406/2009/EF](#) om forpligtelser til at reducere drivhusgasemissionerne frem til 2020 og [forordning \(EU\) 2018/842](#) om mål for drivhusgasemissioner for medlemsstaterne fra 2021 til 2030.

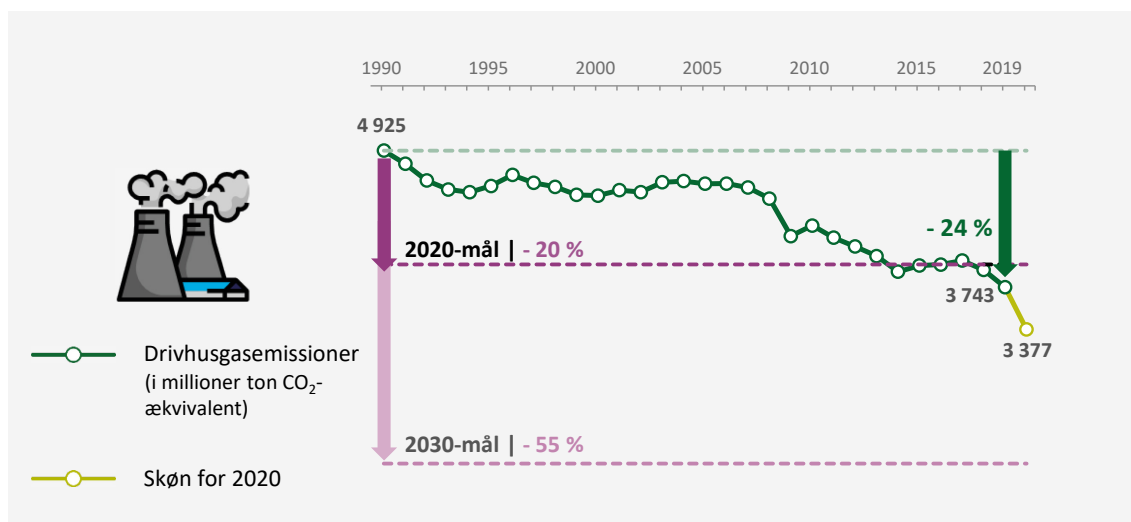
¹³ Kommissionen, Forslag til ændring af forskellige direktiver om vedvarende energi, [COM\(2021\) 557](#); Kommissionen, Forslag til direktiv om energieffektivitet (omarbejdning), [COM\(2021\) 558](#).

13 Det Europæiske Miljøagentur (EEA) rapporterer, at:

- o EU opfyldte målet om at reducere drivhusgasemissionerne med 20 % senest i 2020 ved allerede i 2019 at have reduceret drivhusgasemissionerne med 24 % i forhold til 1990-niveauet (jf. [figur 4](#)).
- o Andelen af energi fra vedvarende energikilder i energiforbruget var på 19,7 % i 2019, mens den i 2020 blev anslået til 21,3 % (jf. [figur 5](#)).
- o Den nedadgående tendens i energiforbruget, som var blevet observeret siden 2006, vendte i 2015, men EEA anslår, at EU opfyldte sit 2020-mål, idet primærenergiforbruget blev reduceret med 24 % (jf. [figur 6](#)).

Covid-19-pandemien havde en indvirkning på drivhusgasemissionerne og energiforbruget i 2020¹⁴.

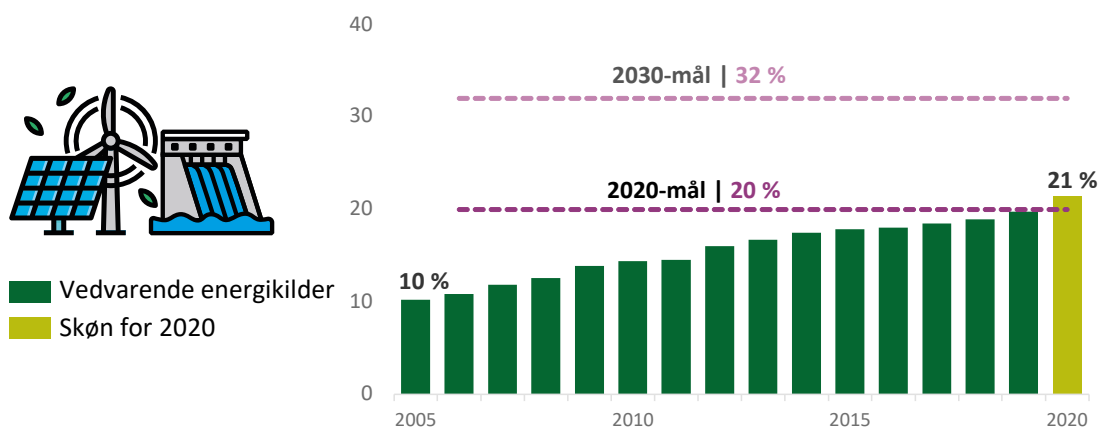
Figur 4 - EU's mål for reduktion af drivhusgasemissioner (med 1990 som referenceår)



Kilde: Revisionsretten på grundlag af: EEA's dataoversigt vedrørende drivhusgasser for perioden 1990-2019; EEA's rapport nr. 13/2021 om tendenser og fremskrivninger i Europa 2021 for så vidt angår skønnet for 2020.

¹⁴ EEA's rapport nr. 13/2021 om tendenser og fremskrivninger i Europa 2021 for så vidt angår skønnet for 2020.

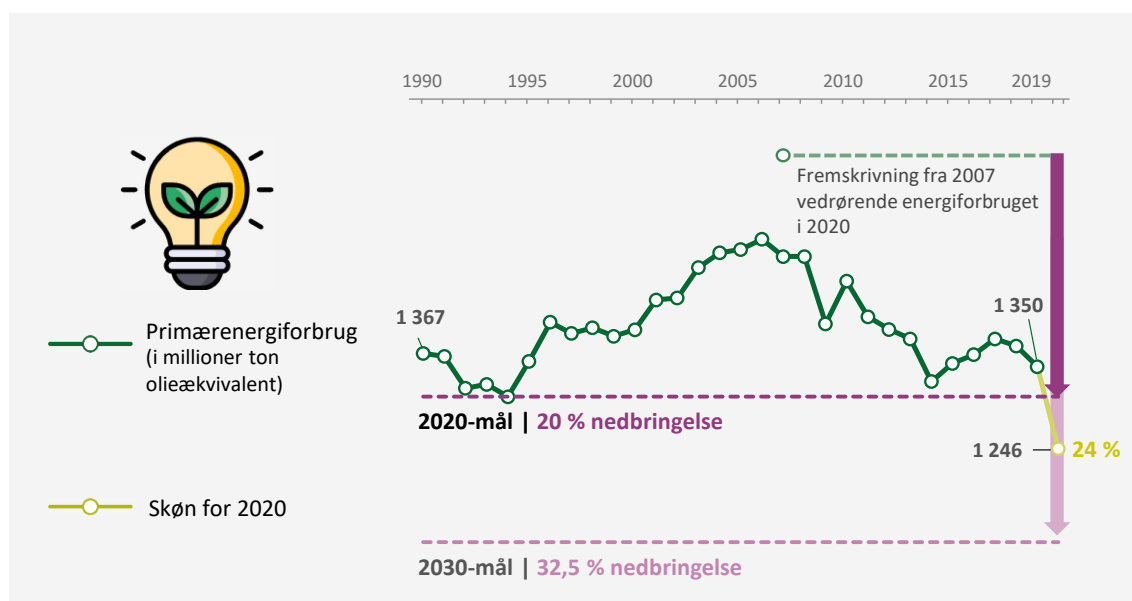
Figur 5 - Andelen af energi fra vedvarende energikilder i EU's energiforbrug



Bemærk: I 2021 foreslog Kommissionen et nyt mål for 2030.

Kilde: Revisionsretten på grundlag af [data fra EEA](#).

Figur 6 - EU's mål for energieffektivitet (sammenlignet med det forventede energiforbrug i 2020)



Bemærk: I 2021 foreslog Kommissionen et nyt mål for 2030.

Kilde: Revisionsretten på grundlag af [data fra EEA](#).

14 Kommissionen har rapporteret, at de fleste energibesparelser på nationalt plan snarere skyldtes energieffektivitetsforpligtelser eller energibeskatning end offentlige investeringer¹⁵. I tidligere beretninger fra Revisionsretten har vi konkluderet, at det var umuligt at vurdere EU-budgettets bidrag til EU's mål for energieffektivitet i bygninger og virksomheder ved hjælp af det eksisterende overvågningsystem. Vi anslog, at de projekter, vi undersøgte, kun ville yde et beskedent bidrag til energieffektivitetsmålene¹⁶.

¹⁵ Kommissionen, 2019-vurdering af medlemsstaternes fremskridt hen imod de nationale 2020-mål for energieffektivitet, [COM\(2020\) 326](#).

¹⁶ Den Europæiske Revisionsret, [særberetning nr. 11/2020](#) "Energieffektivitet i bygninger: Der er stadig behov for mere fokus på omkostningseffektivitet"; Den Europæiske Revisionsret, [særberetning nr. 02/2022](#) "Energieffektivitet i virksomheder - Der er opnået visse energibesparelser, men der er svagheder i planlægningen og projektudvælgelsen".

Revisionens omfang og revisionsmetoden

15 Vores overordnede revisionsspørgsmål var, om Kommissionen havde rapporteret relevante og pålidelige oplysninger om klimaudgifter i perioden 2014-2020. Herudover foretog vi en analyse af, om der var sket fremskridt hen imod målet om at anvende mindst 20 % af EU-budgettet på klimaindsatsen. Vi undersøgte, hvordan Kommissionen anvendte sin metodologi til at beregne klimaudgifterne og redegøre for pålideligheden af klimarapporteringen. Endelig undersøgte vi EU's ramme for sporing af klimaudgifter efter 2020.







16 Vi besluttede at udføre dette arbejde nu, fordi emnet står højt på den internationale og EU's politiske dagsorden. Desuden er klimaudgifter og -rapportering et tværgående spørgsmål, der vedrører en betydelig del af EU-budgettet (jf. [figur 1](#)). Vores beretning vil kunne hjælpe Kommissionen til at forbedre relevansen og pålideligheden af sin klimarapportering i programmeringsperioden 2021-2027. Vi forventer, at vores revisionsresultater og anbefalinger vil være nyttige i sammenhæng med EU's mål om at opnå klimaneutralitet senest i 2050.

17 Revisionen udvider vores tidligere arbejde på området. Dette arbejde viste, at svagheder i den metodologi, der blev anvendt til at overvåge klimaindsatsen, førte til overvurderinger af klimaudgifterne¹⁷. Nærværende revision går mere i dybden med de tidligere gennemgåede områder og føjer andre områder til revisionens omfang. [Bilag 1](#) indeholder en oversigt over tidligere anbefalinger om klimarapportering, som stadig er relevante og supplerer vores arbejde.

¹⁷ Den Europæiske Revisionsret, [særberetning nr. 17/2013](#) "EU's klimafinansiering inden for rammerne af ekstern bistand", [særberetning nr. 31/2016](#) "Mindst én ud af fem euro fra EU-budgettet skal bruges på klimaindsatsen: Der er sat ambitiøse tiltag i værk, men der er en alvorlig risiko for, at målet ikke kan nås" og [analyse nr. 01/2020](#) "Overvågning af klimaudgifter i EU-budgettet".

18 Vi revurderede EU-budgettets bidrag til klimaindsatsen ved hjælp af de tre EU-klimakoefficienter i Kommissionens metodologi (jf. [tabel 2](#)). I den forbindelse anvendte vi den tilgængelige videnskabelige dokumentation, vores tidligere arbejde og relevante revisionstest. På grund af opgavens art og begrænsninger i de tilgængelige data er vores kvantificeringer vejledende. Vores revision omfattede alle EU-programmer, der bidrager med mere end 2 % til klimarapporteringen (jf. [figur 2](#)). Vores revisionsmetode og de vigtigste beviskilder er sammenfattet i [figur 7](#).

Figur 7 - Vores revisionsmetode og de vigtigste beviskilder

-  Dataanalyse af de rapporterede klimaudgifter og gennemgang af de vigtigste foranstaltninger og projekter
-  Udveksling af oplysninger med interessenter og eksperter fra ikkestatslige organisationer (NGO'er), den akademiske verden og internationale organisationer¹ for at få bekræftet det revisionsbevis, der ligger til grund for vores bemærkninger
-  Drøftelser med nationale myndigheder (Frankrig, Irland) for at vurdere deres praksis inden for klimarapportering
-  Undersøgelse af lovgivning, strategier, retningslinjer, evalueringer og Kommissionens arbejdsdokumenter med relation til klimaudgifter
-  Gennemgang af videnskabelige undersøgelser og offentliggjorte rapporter fra overordnede revisionsorganer, akademikere, NGO'er og tænketanke på området
-  Gennemgang af dokumentation og samtaler med ansatte fra 11 afdelinger i Kommissionen²

¹ OECD, KlimaAktionsNetværket, Institutet for Europæisk Miljøpolitik, Centre for European Policy Studies, Den Europæiske Investeringsbank.

² Generaldirektoraterne for Budget, for Økonomiske og Finansielle Anliggender, for Beskæftigelse, Sociale Anliggender, Arbejdsmarkedsforhold og Inklusion, for Landbrug og Udvikling af Landdistrikter, for Mobilitet og Transport, for Energi, for Klima, for Forskning og Innovation, for Regionalpolitik og Bypolitik, for Internationale Partnerskaber og for Strukturreformstøtte samt Taskforcen for Genopretning og Resiliens.

Kilde: Revisionsretten.

Bemærkninger

De rapporterede udgifter var ikke altid relevante i forhold til klimainsatsen

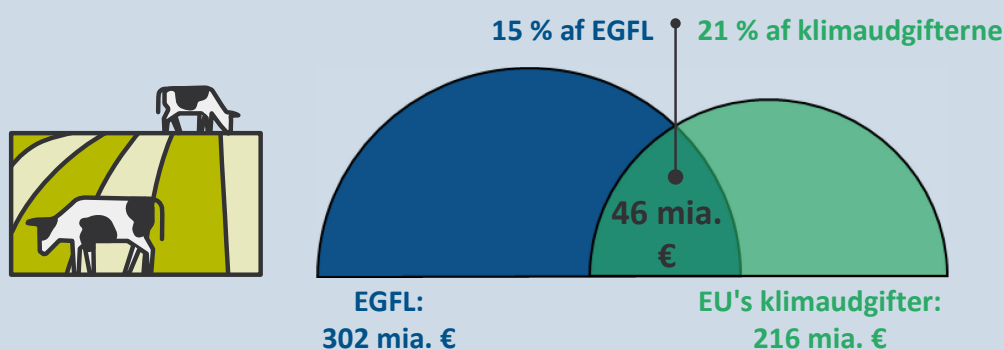
19 Hvis EU-udgifter rapporteres som klimarelevante, bør de have en effekt for så vidt angår modvirkning af eller tilpasning til klimaændringer, bidrage til EU's energi- og klimamål eller medvirke til at tackle klimaændringers virkninger og risici. Der bør anvendes realistiske klimakoefficienter til at beregne de udgifter, der bidrager til klimainsatsen. I dette afsnit ses der nærmere på de vigtigste af de områder i EU's offentlige udgiftsprogrammer, hvor der rapporteres om klimarelevante udgifter: landbrug, infrastruktur og samhørighed.

Halvdelen af de rapporterede EU-klimaudgifter stammer fra landbruget, men landbrugets emissioner falder ikke

20 De to vigtigste komponenter i EU's fælles landbrugspolitik er Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) og Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL). Deres vigtigste karakteristika og bidrag til klimarapporteringen for 2014-2020 er sammenfattet i [tekstboks 2](#) og [tekstboks 3](#).

Tekstboks 2 - Bidrag til klimarapporteringen for 2014-2020: de direkte betalinger under EGFL

Den Europæiske Garantifond for Landbruget (EGFL) finansierer EU's direkte betalinger og markedsforanstaltninger under den fælles landbrugspolitik. De direkte betalinger, som udgør den største andel af EGFL-finansieringen, er landbrugsstøttebetalinger, der ydes direkte til landbrugerne (f.eks. på grundlag af areal).



Kilde: Revisionsretten, baseret på Kommissionens rapportering.

21 Halvdelen af EU's rapporterede klimaudgifter vedrører landbrug (jf. [figur 2](#)). I en beretning fra Revisionsretten fra 2021 bemærkes det, at drivhusgasemissionerne fra EU's landbrug ikke er faldet siden 2010¹⁸. Modelleringsundersøgelser vedrørende **modvirkning** af klimaændringer tyder på, at EU's drivhusgasemissioner fra landbruget ville være 2,5-4,2 % lavere uden de direkte betalinger. Dette ville skyldes et fald i landbrugsaktiviteten, og det største bidrag ville komme fra kvægbrug¹⁹. Fald i EU's drivhusgasemissioner som følge af fald i de direkte betalinger/EU's landbrugsaktiviteter ville i nogen grad blive opvejet af forøgede emissioner uden for EU (CO₂-lækage)²⁰.

¹⁸ Den Europæiske Revisionsret, [særberetning nr. 16/2021](#) "Den fælles landbrugspolitik og klimaet: Halvdelen af EU's klimaudgifter går til landbruget, men dets emissioner er ikke faldende".

¹⁹ Brady, M. et al., *Impacts of Direct Payments*, 2017, s. 70 og 88-89; M'barek, R. et al., *Scenar 2030 - Pathways for the European agriculture and food sector beyond*, 2020, s. 144.

²⁰ Ibid.

22 Landbrugsmetoder såsom dyrkning af dækafgrøder eller bevaring af jordens indhold af organisk materiale bidrager til både modvirkning af og tilpasning til klimaændringer²¹. Hvad angår **tilpasning** øger indtægterne fra de direkte betalinger bedrifternes evne til at håndtere negative chok fra klimaændringer²². Afhængighed af direkte betalinger kan dog holde gang i ikkelevedygtige bedrifter og dermed forsinke strukturændringer, der kan være nødvendige i forbindelse med tilpasning²³.

23 Kommissionen beregner klimabidraget fra de direkte betalinger, både de grønne og de ikkegrønne²⁴. **Grønne betalinger** vedrører anvendelsen af landbrugsmetoder, der gavner klimaet og miljøet. Mindre landbrugere kan modtage grønne betalinger uden at skulle opfylde forgrønnelseskravene²⁵. Forgrønnelseskravene finder desuden ikke anvendelse på bedrifter, der pr. definition betragtes som "grønne" (f.eks. økologiske bedrifter). Hovedargumentet for, at **ikkegrønne betalinger** bidrager til klimainsatsen, er krydsoverensstemmelsesordningen, gennem hvilken der er fastsat regler for miljø, fødevarer sikkerhed, dyresundhed og -velfærd og arealforvaltning.

24 Eftersom **forgrønnelsesordningen** omfatter henvisninger til klimamålene²⁶, er den i henhold til Kommissionens metodologi klimarelevant, og den bidrager samlet set med 28 milliarder euro. Bidraget fra forgrønnelsesordningen kan således vurderes som værende i overensstemmelse med metodologien. En evalueringsundersøgelse offentliggjort af Kommissionen viste imidlertid, at forgrønnelsesordningens effekt med

²¹ Chahal, I. et al., "Cumulative impact of cover crops on soil carbon sequestration and profitability in a temperate humid climate", 2020.

²² Den Europæiske Revisionsret, [særberetning nr. 23/2019](#) "Stabilisering af landbrugernes indkomst: Der findes et omfattende sæt instrumenter, men der bør tages fat på den lave anvendelse og problemerne med overkompensation".

²³ Kommissionen, "Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions", *Alliance Environnement*, 2019, s. 113.

²⁴ Den Europæiske Revisionsret, [analyse nr. 01/2020](#) "Overvågning af klimaudgifter i EU-budgettet", figur 7.

²⁵ [Forordning \(EU\) nr. 1307/2013](#) om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere.

²⁶ Betragtning 42 og 44 i [forordning \(EU\) nr. 1307/2013](#) om fastsættelse af regler for direkte betalinger til landbrugere.

hensyn til at modvirke klimaændringer er meget uvis, men sandsynligvis lav²⁷. Andre undersøgelser viser ligeledes, at forgrønnelsesordningen kun giver en minimal effekt, idet landbrugsmetoderne kun ændres på 2-5 % af landbrugsarealerne²⁸. Dette skyldes, at forgrønnelseskravene stort set svarer til de landbrugsmetoder, der blev anvendt i forvejen. I en tidligere beretning konstaterede vi, at forgrønnelsesordningen kun gav begrænset beskyttelse af CO₂ lagret på græsarealer og kun påvirkede drivhusgasemissionerne marginalt²⁹.



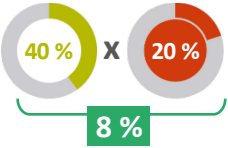

25 Ifølge Kommissionen yder 20 % af budgettet for **de ikkegrønne betalinger** et moderat bidrag til klimaindsatsen (en koefficient på 40 %) og tegner sig for 17,5 milliarder euro. Dette resulterer i et nettobidrag på 8 % fra de ikkegrønne betalinger. Kommissionen begrundet vægtningsfaktoren på 20 % med, at den repræsenterer sanktionerne for overtrædelser af krydsoverensstemmelseskravene. Vi vurderede, at de ikkegrønne betalingers bidrag til klimaindsatsen var ubetydelig (*tabel 2*).

²⁷ Kommissionen, *Evaluation study of the payment for agricultural practices beneficial for the climate and the environment*, Alliance Environnement og Thünen-instituttet, 2017.

²⁸ Den Europæiske Revisionsret, *særberetning nr. 21/2017* "Forgrønning: en mere kompleks indkomststøtteordning, som endnu ikke er miljømæssigt effektiv", punkt 28 og figur 5; Gocht, A. et al., *Economic and Environmental Impacts of CAP Greening: CAPRI Simulation Results*, 2017; Louhichi, K. et al., "Economic impacts of CAP greening: application of an EU-wide individual farm model for CAP analysis (IFM-CAP)", 2017.

²⁹ Den Europæiske Revisionsret, *særberetning nr. 21/2017* "Forgrønning: en mere kompleks indkomststøtteordning, som endnu ikke er miljømæssigt effektiv", punkt 43-46.

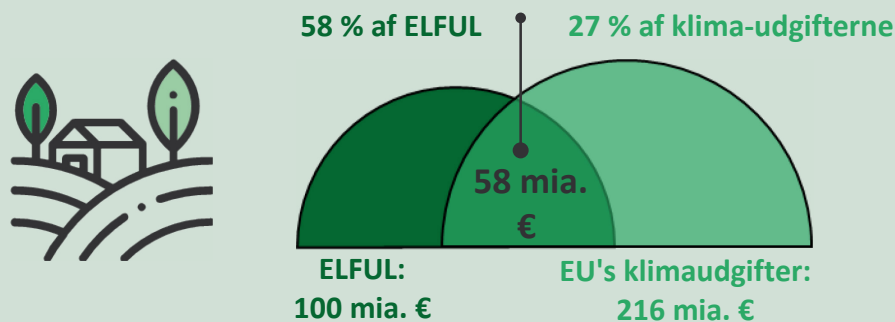
Tabel 2 - Revisionsrettens vurdering af de ikkegrønne betalingers bidrag til klimaindsatsen

Ikkegrønne betalinger og anvendt klimakoefficient	Revisionsrettens vurdering ved hjælp af Kommissionens metodologi samt indvirkningen på rapporteringen	
De ikkegrønne betalingers bidrag: 17,5 milliarder euro		
<p>Krydsoverensstemmelse:</p>  <p>(minimumsjorddække)</p>  <p>(jorderosion)</p>  <p>(organiske stoffer i jorden)</p> 	<p>➔ I praksis ligger sanktionsniveauet betydeligt under 20 % - landbrugerne får ofte blot en tidlig advarsel og ingen sanktioner overhovedet^{a, b, c}</p> <p>➔ Sanktionerne pålægges ikke mindre landbrugere, overholdelsesniveauet varierer, og der forekommer overtrædelser^{b, c, d}</p> <p>➔ Ifølge en evalueringsundersøgelse er der en risiko for dødvægt, idet medlemsstaterne har mulighed for at tilpasse krydsoverensstemmelsesreglerne efter de eksisterende landbrugsmetoder^e</p> <p>⚠ Et samlet bidrag på 8 % er snarere ubetydeligt end moderat.</p>	 <p>sandsynlig overvurdering: 17,5 mia. euro</p>

Kilde: **a:** Den Europæiske Revisionsret, [analyse nr. 01/2020](#) "Overvågning af klimaudgifter i EU-budgettet", punkt 27; **b:** Den Europæiske Revisionsret, [særberetning nr. 26/2016](#) "Det er stadig en udfordring at gøre krydsoverensstemmelsesordningen mere effektiv og sikre større forenkling", s. 29; **c:** Den Europæiske Revisionsret, [særberetning nr. 31/2016](#) "Mindst én ud af fem euro fra EU-budgettet skal bruges på klimaindsatsen: Der er sat ambitiøse tiltag i værk, men der er en alvorlig risiko for, at målet ikke kan nås"; **d:** Kommissionen, "DG AGRI - Annual Activity Report for 2019; Annexes", s. 192; **e:** Kommissionen, "Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions", *Alliance Environnement*, 2019, s. 96.

Tekstboks 3 - Bidrag til klimarapporteringen for 2014-2020: landdistriktsudvikling

Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne (ELFUL) medfinansierer EU's landdistriktsudvikling under den fælles landbrugspolitik. Fonden sigter mod at gøre landbrugs- og skovbrugssektoren mere konkurrencedygtig, forbedre miljøet og livskvaliteten i landdistrikterne og tilskynde til diversificering af økonomien i landdistrikterne.



Kilde: Revisionsretten, baseret på Kommissionens rapportering.

26 Det er uklart, hvilken indvirkning finansieringen af landdistriktsudvikling har på **modvirkning** af klimaændringer. Uden finansieringen af landdistriktsudvikling ville landbrugsproduktionen - ifølge en undersøgelse foretaget af Kommissionen - falde og EU's drivhusgasemissioner fra landbruget være 1,6 % lavere i 2030³⁰. Reduktioner i EU's drivhusgasemissioner ville dog i nogen grad blive opvejet af forøgelser i ikke-EU-lande (jf. punkt **21**). I en anden evaluering fra Kommissionen anslås det, at nogle foranstaltninger til landdistriktsudvikling (hovedsagelig Natura 2000) reducerer drivhusgasemissionerne fra landbruget med 1,1 %. I evalueringen anerkendes det dog, at dette skøn indebærer en overvurdering af Natura 2000-betalingernes effekt og en vis dobbelttælling³¹. I en tidligere beretning fra Revisionsretten konstateredes det, at støtten til landdistriktsudvikling sjældent blev anvendt til effektive modvirkningspraksis³². Betalinger vedrørende landdistriktsudvikling kan dog bidrage til **tilpasning** til klimaændringer (jf. punkt **22** og **tabel 3**).

³⁰ M'barek, R. et al., *Scenar 2030 - Pathways for the European agriculture and food sector beyond*, 2020, s. 115 og 144.




³¹ Kommissionens arbejdsdokument, "Evaluation of the impact of the Common Agricultural Policy on climate change and greenhouse gas emissions", s. 23-24.

³² Den Europæiske Revisionsret, *særberetning nr. 16/2021* "Den fælles landbrugspolitik og klimaet: Halvdelen af EU's klimaudgifter går til landbruget, men dets emissioner er ikke faldende", punkt VII.

27 For at beregne den andel af udgifterne til landdistriktsudvikling, der bidrager til klimaindsatsen, tildeler Kommissionen klimakoefficienter til forskellige ELFUL-prioriteter og -fokusområder. For eksempel har prioritet 4 under ELFUL, "Genopretning, bevarelse og forbedring af økosystemer i tilknytning til landbruget og skovbruget", og prioritet 5, "Ressourceeffektiv, klimaresistent lavemissionsøkonomi", en klimakoefficient på 100 %. Prioritet 5 har klima som et erklæret mål, hvilket prioritet 4 ikke har; ikke desto mindre mener Kommissionen, at prioritet 4 vil have en betydelig effekt på modvirkningen af og tilpasningen til klimaændringer. I en tidligere beretning fra Revisionsretten konstateredes det dog på baggrund af casestudier, litteraturgennemgange og Kommissionens interne notater, at begrundelsen for klimakoefficienten på 100 % for prioritet 4 er svag³³. **Tabel 3** viser vores vurdering af de vigtigste foranstaltninger for så vidt angår prioritet 4.

³³ Den Europæiske Revisionsret, [særberetning nr. 31/2016](#) "Mindst én ud af fem euro fra EU-budgettet skal bruges på klimaindsatsen: Der er sat ambitiøse tiltag i værk, men der er en alvorlig risiko for, at målet ikke kan nås", bilaget.

Tabel 3 - Revisionsrettens vurdering af klimaindsatsbidraget fra ELFUL's prioritet 4

ELFUL- foranstaltning og anvendt klimakoefficient	Revisionsrettens vurdering ved hjælp af Kommissionens metodologi samt indvirkningen på rapporteringen	
Områder med naturbetingede eller andre specifikke begrænsninger 16,1 mia. euro		
 	<ul style="list-style-type: none"> ➔ tackler ikke direkte klimaændringer^a ➔ forhindrer, at arealer tages ud af drift^a (forebygger naturbrände), men forhindrer også økologisk genopretning (skovplantning)^b ➔ skaber incitamenter til at opretholde landbrugsproduktionen og dermed drivhusgasemissionsniveauet^b. 	 sandsynlig overvurdering: 16,1 mia. euro
Miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger 15,7 mia. euro		
 	<ul style="list-style-type: none"> 📍 støtter klimavenlige landbrugsmetoder (f.eks. dækafgrøder, jordens CO₂-indhold)^{a,b} ➔ har et stærkt fokus på biodiversitet^b ➔ nogle ordninger har ingen eller meget begrænset indvirkning på klimaet (f.eks. afgrødediversificering)^{b,c}. 	 sandsynlig overvurdering: 9,4 mia. euro
Økologisk landbrug 7,5 mia. euro		
 	<ul style="list-style-type: none"> 📍 omlægning til økologisk landbrug fører til lavere emissioner og bedre jordkvalitet (hvis der anvendes mindre gødning)^d ➔ kan øge tilpasningen til klimaændringer gennem varieret produktion, men nogle værktøjer (f.eks. bioteknologi, pesticider) kan ikke anvendes^e 🚫 lavere udbytte fra økologisk landbrug kan føre til større produktion og højere emissioner andre steder^d. 	 sandsynlig overvurdering: 4,5 mia. euro

Kilde: Revisionsretten på grundlag af: **a:** Kommissionens evaluering af den fælles landbrugspolitik indvirkning på klimaændringer og drivhusgasemissioner, [SWD\(2021\) 115](#), s. 40 og 53; **b:** Kommissionen, "Evaluation study of the impact of the CAP on climate change and greenhouse gas emissions", 2019, s. 19, 127, 129 og 245; **c:** Den Europæiske Revisionsret, [særberetning nr. 31/2016](#) "Mindst én ud af fem euro fra EU-budgettet skal bruges på klimaindsatsen: Der er sat ambitiøse tiltag i værk, men der er en alvorlig risiko for, at målet ikke kan nås", punkt 52; **d:** Smith, L.G. et al., "The greenhouse gas impacts of converting food production in England and Wales to organic methods", s. 4, 2019; **e:** Purnhagen, K.P. et al., "Europe's Farm to Fork Strategy and Its Commitment to Biotechnology and Organic Farming: Conflicting or Complementary Goals?", s. 603 og 605, 2021.

28 I en beretning fra 2016 så vi på "fremme af lokaludvikling i landdistrikterne" (prioritet 6B) og konstaterede, at denne prioritet ikke ydede noget betydeligt samlet bidrag til klimamålene³⁴. Vores projektanalyse (jf. [tabel 4](#)) bekræfter, at klimakoefficienten på 40 % ikke var berettiget.

Tabel 4 - Revisionsrettens vurdering af klimaindsatsbidraget fra ELFUL's prioritet 6B

 Basale tjenesteydelser og landsbyfornyelse i landdistrikterne	 Lokaludvikling styret af lokalsamfundet
4,8 mia. euro	6,8 mia. euro
Projekter kan omfatte investeringer i vedvarende energi eller energibesparelser, men vores test viste, at de fleste projekter enten ikke vedrørte klimaet eller var potentielt skadelige (f.eks. anlæggelse af infrastruktur).	Vores test bekræftede endvidere, at disse projekter hovedsagelig vedrørte sociale eller økonomiske aspekter og ydede et ubetydeligt bidrag til klimaindsatsen, om noget overhovedet.
Af de 17 projekter, der blev finansieret under denne foranstaltning, og som vi udtog i en stikprøve til vores revisionserklæring for perioden 2014-2020: -> vedrørte ti lokale veje (negativ indvirkning på klimaet) -> var to forbundet med klimaindsatsen.	Af de 78 ELFUL-projekter, som vi udtog i en stikprøve til vores særberetning om denne foranstaltning ³⁵ : -> var én forbundet med klimaindsatsen. Af de 18 projekter, der blev finansieret under denne foranstaltning, og som vi udtog i en stikprøve til vores revisionserklæring for perioden 2014-2020: -> var én forbundet med klimaindsatsen.
 <p>sandsynlig overvurdering: 11,6 mia. euro</p>	

Bemærk: Disse stikprøver blev anvendt i forbindelse med andre revisioner, og de understøtter vores konklusioner om forbindelsen med klimaet.

Kilde: Revisionsretten.

³⁴ Ibid.

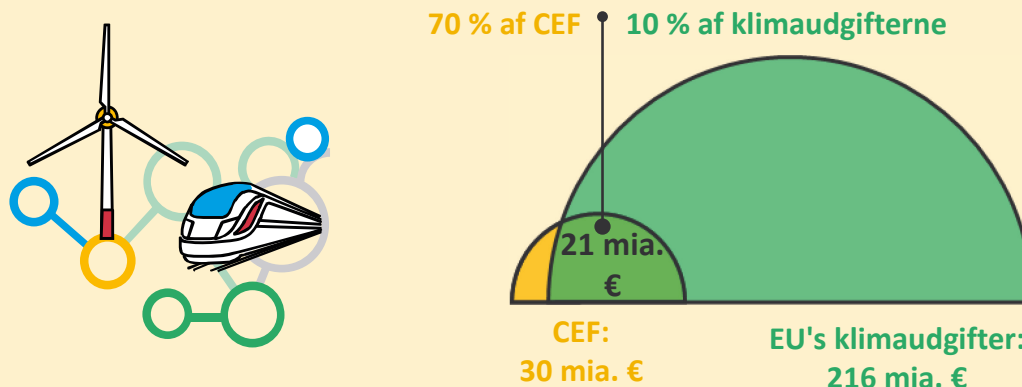
³⁵ Den Europæiske Revisionsret, særberetning nr. 10/2022 "Leader og lokaludvikling styret af lokalsamfundet".

Nogle antagelser i vurderingen af klimabidraget fra infrastruktur- og samhørighedsmidlerne var inkonsekvente

29 De fleste af EU's udgifter til infrastruktur og samhørighed kanaliseres gennem Connecting Europe-faciliteten (CEF), Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Samhørighedsfonden. Deres vigtigste karakteristika og bidrag til klimarapporteringen for 2014-2020 er sammenfattet i [tekstboks 4](#) og [tekstboks 5](#).

Tekstboks 4 - Bidrag til klimarapporteringen for 2014-2020 Connecting Europe-faciliteten (CEF)

CEF støtter prioriterede investeringer i sektorerne for energi, transport og telekommunikation. Dette omfatter projekter vedrørende grænseoverskridende energiinfrastruktur, renere transportformer, højhastighedsbredbåndsforbindelser og digitale net.



Kilde: Revisionsretten, baseret på Kommissionens rapportering.

30 CEF's generelle mål henviser til EU's energi- og klimamål (jf. punkt [12-14](#)) og omfatter således **modvirkning af klimaændringer**³⁶. Kommissionen anerkender dog, at CEF hovedsagelig finansierer projekter, der sikrer et velfungerende indre marked i EU³⁷. Projekter behøver ikke at opfylde klimaindsatsmål og -kriterier for at blive godkendt: Ifølge Kommissionen angav kun 4 % af CEF's transportprojekter målt på værdi (0,9 milliarder euro), at bæredygtig og effektiv transport var deres primære

³⁶ Artikel 3, litra a), i [forordning \(EU\) nr. 1316/2013](#) om oprettelse af Connecting Europe-faciliteten.

³⁷ Kommissionens midtvejsevaluering af Connecting Europe-faciliteten (CEF), [SWD\(2018\) 44](#).

finansieringsmål³⁸. Og dog tegner transport sig for ca. en fjerdedel af EU's drivhusgasemissioner, med den største andel fra vejtransport³⁹.

31 For så vidt angår **tilpasning** kan projekter vedrørende opgradering af jernbaner omfatte målrettede investeringer i forebyggelse af oversvømmelser langs jernbanelinjer, styrkelse af dæmninger eller klimatilpasningsforanstaltninger i form af tunnel- og broovervågningssystemer⁴⁰. Det er på grundlag af de foreliggende data ikke muligt at kvantificere disse investeringer.

32 Til at beregne den andel af CEF's udgifter, der betegnes som klimaudgifter i perioden 2014-2020, anvendte Kommissionen - med tilbagevirkende kraft - klimakoefficienterne fra CEF-forordningen for perioden efter 2020⁴¹, skønt lignende projekter under samhørighedspolitikken ikke behandles sådan (jf. punkt **40**). Vores analyse viste, at de koefficienter, Kommissionen anvendte på de vigtigste af CEF's underområder, var gavmilde (jf. **tabel 5**).














³⁸ Kommissionen, "Investing in European networks - The Connecting Europe Facility. Five years supporting European infrastructure", s. 21.

³⁹ Kommissionen, "EU transport in figures - statistical pocketbook 2020".

⁴⁰ Quinn, A. et al., *Rail Adapt: Adapting the railway for the future*, UIC (International Union of Railways), november 2017.

⁴¹ Betragtning 5 i [forordning \(EU\) 2021/1153](#) om oprettelse af Connecting Europe-faciliteten.

Tabel 5 - Revisionsrettens vurdering af klimaindsatsbidraget fra de vigtigste af CEF's underområder

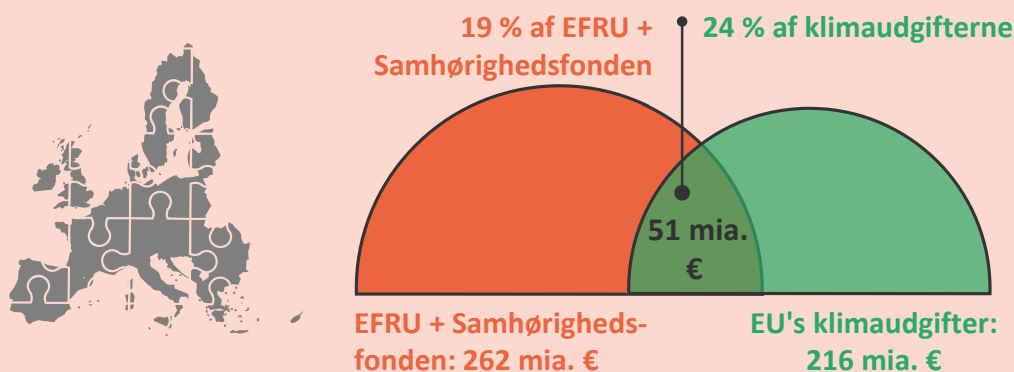
CEF- underområde og anvendt klimakoefficient	Revisionsrettens vurdering ved hjælp af Kommissionens metodologi samt indvirkningen på rapporteringen	
Transport: jernbaner 15,3 mia. euro		
 <p>Projekterne vedrører hovedsagelig modernisering af jernbaner.</p> 	<ul style="list-style-type: none">  Jernbanetransport er blandt de mest effektive transportformer med hensyn til drivhusgasemissioner^a.  Jernbaner opnåede kun en beskedent reduktion i CO₂-emissioner, navnlig i tilfælde, hvor elkilden fortsat var fossile brændstoffer^a.  Drivhusgasemissioner fra anlæggelse af infrastruktur er højere for jernbaner end for andre transportformer: Det kan kræve fra fem år til flere årtier for jernbanerne at udligne disse emissioner^{a,b}.  Lignende jernbaneprojekter har under samhørighedspolitikken fået tildelt en klimakoefficient på 40 %^c. 	 <p>sandsynlig overvurdering: 9,2 mia. euro</p>
Energi: elektricitet 2,8 mia. euro		
 <p>Projekterne vedrører hovedsagelig energiforbindelser og relaterede undersøgelser.</p> 	<ul style="list-style-type: none">  Projekter kan støtte integration af vedvarende energikilder^d.  Elektricitet er ikke nødvendigvis en ren energikilde, da kun 37 % af den elektricitet, der blev forbrugt i EU-27 i 2020, blev genereret af vedvarende energikilder^{d,e}.  Lignende energitransmissionsprojekter har under samhørighedspolitikken fået tildelt en klimakoefficient på 0 %^c. 	 <p>sandsynlig overvurdering: 1,7 mia. euro</p>

Kilde: a: Pritchard, J.A., "The potential of the railway to reduce greenhouse gas emissions", 2011, s. 942, 945-946 og 949; b: Olugbenga, O., "Embodied emissions in rail infrastructure: a critical literature review", 2019, s. 14; c: forordning (EU) nr. 215/2014 for så vidt angår metodologi for klimaforandringsstøtte; d: EEA's rapport nr. 13/2020, *Trends and projections in Europe 2020*, s. 29; e: Eurostat, *statistik om vedvarende energi* ("SHARES summary results 2020").

Tekstboks 5 - Bidrag til klimarapporteringen for 2014-2020: Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) og Samhørighedsfonden

EU's samhørighedspolitik tager sigte på at mindske de økonomiske, sociale og territoriale forskelle i EU. I 2014-2020:

- finansierede **EFRU** projekter, der vedrørte investeringsprioriteter såsom: forskning og innovation, den digitale dagsorden, støtte til små og mellemstore virksomheder og lavemissionsøkonomien
- finansierede **Samhørighedsfonden** infrastrukturprojekter på transport- og miljøområdet i EU-medlemsstater med en bruttonationalindkomst pr. indbygger på under 90 % af EU-gennemsnittet.



Kilde: Revisionsretten, baseret på Kommissionens rapportering.

33 Det er EU-lovgivningen, som fastlægger rammerne for beregning af klimaudgifterne under samhørighedspolitikens fonde⁴². Kommissionen og medlemsstaterne forvalter EFRU og Samhørighedsfonden i fællesskab. Medlemsstaterne er ansvarlige for at udvælge projekter og rapportere til Kommissionen. Fra medlemsstaterne modtager Kommissionen konsoliderede oplysninger om hvert af de relevante interventionsområder, der er fastsat i lovgivningen. Disse områder tildeles specifikke klimakoefficienter.

⁴² Forordning (EU) nr. 215/2014 for så vidt angår metodologi for klimaforandringsstøtte.

34 Kommissionen har en omfattende, offentligt tilgængelig platform, som samler klimasporingsoplysninger om de enkelte fonde under samhørighedspolitikken, de enkelte medlemsstater og de enkelte programmer⁴³. I én undersøgelse blev det konstateret, at EFRU's og Samhørighedsfondens klimakoefficienter for 2014-2020 generelt afspejlede det bidrag, der blev ydet til **modvirkning af og tilpasning til klimaændringer**⁴⁴. Vi bemærkede dog nogle problemer vedrørende biomasseprojekter og gasinfrastruktur (jf. **figur 8**).

Figur 8 - Problemer med EFRU's og Samhørighedsfondens bidrag til klimaudgifterne

Biomasseprojekter



Det fremgår af litteraturen, at drivhusgasemissionerne fra biomasse kan være lige så høje som eller højere end drivhusgasemissionerne fra fossile brændstoffer (f.eks. ved anvendelse af træstubbe eller træaffald).

Ifølge den nuværende lovgivning yder anvendelse af biomasse til energiproduktion et væsentligt bidrag til klimaindsatsen (en koefficient på 100 %). Dette er dog ikke altid berettiget, og en koefficient på 40 % er således mere rimelig.

Sandsynlig overvurdering: 0,7 mia. €

Havne og indre vandveje: gasinfrastrukturkomponent



Gas er et fossilt brændstof. Gasprojekter medvirker ikke til en bæredygtig langsigtet løsning uden fossile brændstoffer. Gasprojekter giver desuden risiko for "CO₂-fastlåsnings", idet infrastruktur med lang levetid hæmmer reduktionen af drivhusgasemissioner.

Nogle søhavne, indlandshavne og vandveje har terminaler til flydende naturgas, som tildes en koefficient på 40 %, selv om de kan omfatte infrastruktur, der fastlåser drivhusgasemissioner.

Risikobeløb*: 0,7 mia. €

* Bemærk: Som risikobeløb angiver vi det samlede beløb, der er investeret i søhavne, indlandshavne og vandveje, idet der mangler oplysninger om gaskomponenten i disse projekter.

Kilde: Revisionsretten på grundlag af: Camia, A. et al., *The use of woody biomass for energy purposes in the EU*, 2021, s. 86 og 143-147; Fisch-Romito, V. et al., "Systematic map of the literature on carbon lock-in induced by long-lived capital", *Environmental Research Letters*; Brauers, H. et al., "Liquefied natural gas expansion plans in Germany: The risk of gas lock-in under energy transitions", *Energy Research & Social Science*.

⁴³ Offentlig statusoversigt over de europæiske struktur- og investeringsfonde.

⁴⁴ Nesbit, M. et al., *Documenting climate mainstreaming in the EU budget: making the system more transparent, stringent and comprehensive*, Europa-Parlamentet, 2020, s. 18-20.

Rapporteringen om klimaudgifter er samlet set upålidelig

35 Den metodologi, der anvendes til rapporteringen om klimaudgifter, bør tage højde for al relevant finansiering af klimaindsatsen. Den bør anvende pålidelige skøn, der baserer sig på dokumenterede bidrag til klimamålene. Den bør ikke medføre en tung administrativ byrde. Kommissionen og medlemsstaterne bør anvende den konsekvent på tværs af EU-budgettet. Kommissionen bør foretage kontrol for at sikre, at klimarapporteringen er pålidelig.

Begrænsninger ved og inkonsekvent anvendelse af metodologien

36 OECD's Komité for Udviklingsbistand (DAC) udformede Riomarkørerne (jf. punkt 05) med henblik på at overvåge bistanden til udviklingslandene på grundlag af forbindelsen mellem finansieringsmålene og den opnåede modvirkning af og tilpasning til klimaændringer. Markørerne er kvalitative, eftersom Komitéen for Udviklingsbistand ikke havde til hensigt at udarbejde nøjagtige tal, men at give en indikation af klimafinansieringsniveauet.

37 Kommissionen tilpassede OECD's model og anvendte den på tværs af sine offentlige udgifter til at kvantificere klimaudgifterne fra EU-budgettet (jf. figur 2). Kommissionen påpeger, at de største fordele ved denne metode er den begrænsede administrative byrde og den lette anvendelse⁴⁵. Men en metodologi baseret på erklærede mål eller et forventet bidrag til klimaindsatsen indebærer alligevel en omfattende brug af skøn, så Riomarkørerne giver ikke mulighed for en nøjagtig kvantificering af de sporede udgifter⁴⁶.

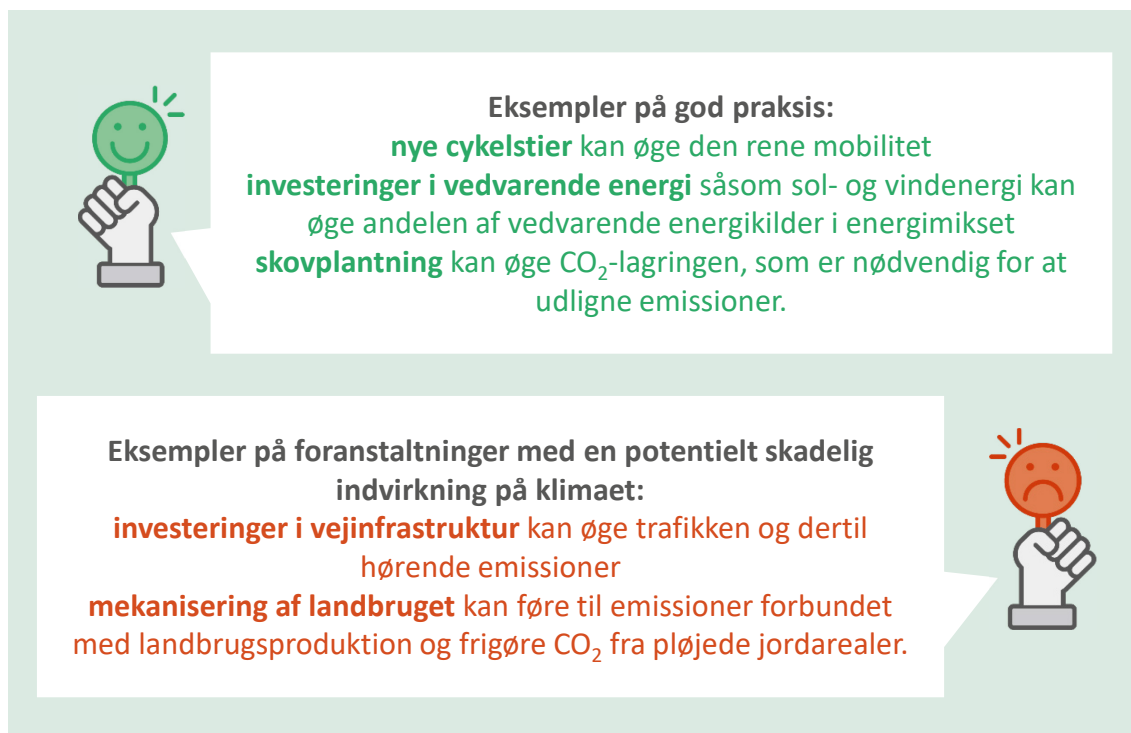
38 EU-budgettet omfatter mange mål, der skal sameksistere med klimamålene, f.eks. mål om fremme af social, økonomisk og territorial samhørighed. Det er i sagens natur vanskeligt at undgå konflikt mellem disse mål og vurdere et programs bidrag til hvert enkelt af dem. Samhørighedsfinansieringen sigter f.eks. mod at mindske forskellene blandt medlemsstaterne og regionerne, men finansiering af infrastruktur til støtte for økonomisk udvikling kan øge drivhusgasemissionerne. Metodologien til sporing af klimaudgifter tager kun hensyn til den potentielle positive indvirkning på

⁴⁵ Den Europæiske Revisionsret, analyse nr. 01/2020 "Overvågning af klimaudgifter i EU-budgettet", figur 5.

⁴⁶ Cremins, A. og Kevany, L., "An Introduction to the Implementation of Green Budgeting in Ireland", *Staff Paper 2018*, s. 12.

klimaet og giver ikke mulighed for at vurdere, om foranstaltninger, der tjener andre EU-mål, har en potentiel negativ indvirkning på klimaet (jf. [figur 9](#)).

Figur 9 - Eksempler på finansierede foranstaltninger med en gavnlig eller potentielt skadelig indvirkning på klimaet



Kilde: Revisionsretten.

39 Den nuværende sporingsmetode fremstår som en forudgående evaluering, der ikke vurderer det endelige bidrag til opfyldelsen af EU's klimamål. Metodologien kræver ikke, at udgifternes indvirkning på drivhusgasemissionerne kvantificeres, og den fastsætter ikke specifikke indikatorer vedrørende tilpasning. Kommissionen anerkender, at overvågningen af, om der opnås resultater, skal sikre, at integreringen af klimainsatsen kommer til at virke effektivt⁴⁷, men den har ikke indført et system til overvågning af klimaresultater.

⁴⁷ Kommissionen, Et budget for Europa 2020, KOM(2011) 500, del II, s. 15.

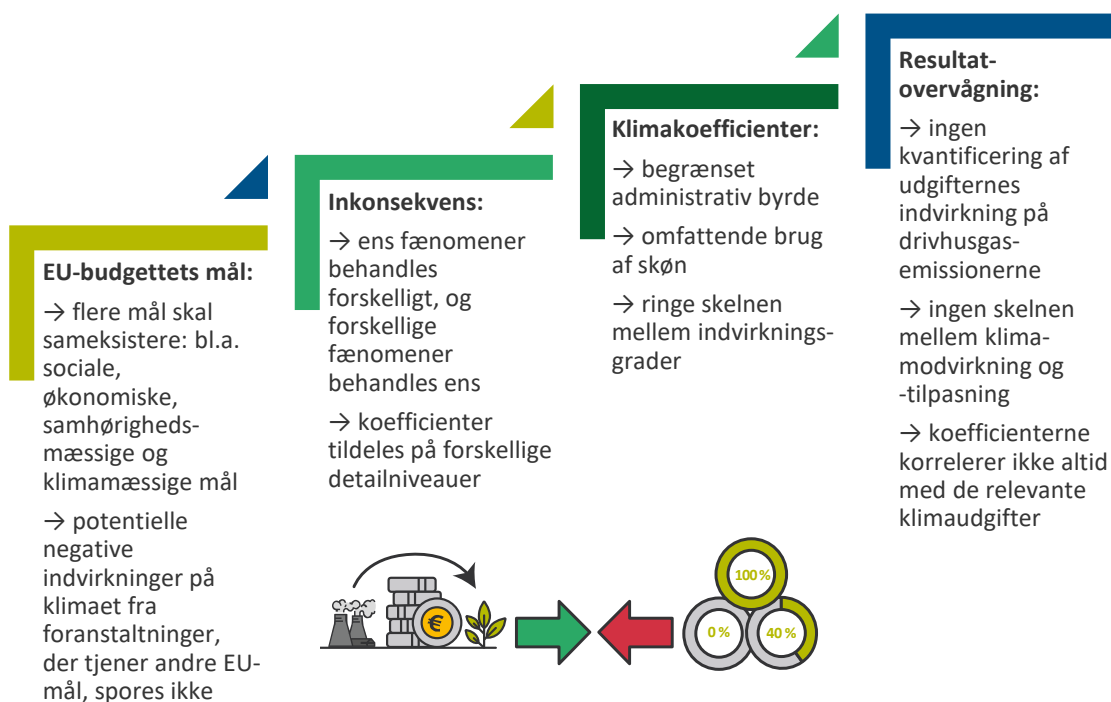
40 Kommissionen har tilkendegivet, at der er behov for fælles sporingsprocedurer for klimaudgifter⁴⁸. Vores arbejde afslørede flere uoverensstemmelser for så vidt angår anvendelsen af metodologien til beregning af klimaudgifter:

- o Retsgrundlag for metodologien: De gældende koefficienter (og begrundelsen for at anvende dem) blev fastsat i lovgivningen for de europæiske struktur- og investeringsfonde (jf. punkt **04**), men ikke i lovgivningen for andre fonde (f.eks. EGFL, CEF og Horisont 2020). Det var derfor muligt at justere koefficienterne med tilbagevirkende kraft (jf. punkt **46**).
- o Valg af koefficienter: Ens projekter fik tildelt forskellige koefficienter. For eksempel fik projekter vedrørende jernbanetransport i det transeuropæiske net tildelt en højere markør under CEF (100 %) end under EFRU og Samhørighedsfonden (40 %). Vi konstaterede desuden, at ti projekter vedrørende lufttransport under Horisont 2020 fik tildelt forskellige koefficienter, selv om de havde ens beskrivelser og mål. Den samme foranstaltning til landdistriktsudvikling kan få tildelt forskellige koefficienter, alt efter hvilke fokusområder den er tilknyttet.
- o Detaljeringsgrad (detailniveau i et datasæt): Koefficienter tildeles på forskellige detailniveauer, f.eks. projektniveau (CEF), interventionsområde (EFRU), fokusområde eller prioritet (ELFUL) og budgetpost (EGFL).

41 Når Kommissionen rapporterer om klimaudgifter, skelner den ikke mellem modvirkning af og tilpasning til klimaændringer. Kommissionens aggregering af modvirkning og tilpasning i en fælles markør betyder, at den EU-budgetandel, der er afsat til hver af dem, ikke kan beregnes. En undtagelse er dog Kommissionens rapportering om udviklings- og samarbejdsbistand, hvor den rent faktisk skelner mellem dem. Her tildeler Kommissionen i overensstemmelse med OECD's metodologi separate koefficienter til modvirkning og tilpasning og rapporterer til OECD om begge dimensioner. **Figur 10** viser hovedtrækkene i Kommissionens metodologi.

⁴⁸ Ibid.

Figur 10 - Hovedtrækkene i Kommissionens metodologi











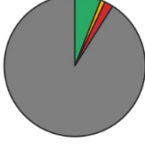
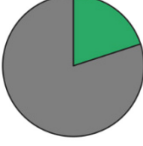


Kilde: Revisionsretten.

42 Kommissionen bemærker, at nogle medlemsstater - Irland, Frankrig, Italien, Nederlandene, Finland, Sverige og til en vis grad Danmark - rapporterer om deres budgetpolitik ud fra en miljø- eller klimamæssig vinkel⁴⁹. Den franske regering anvender en omfattende metode til at rapportere om den miljømæssige indvirkning af både indtægter og udgifter på nationalbudgettet ("grøn budgetlægning"). Den franske model sporer både nationalbudgettets positive og negative miljøbidrag. **Tabel 6** giver en sammenlignende analyse af den franske model og EU-modellen.

⁴⁹ Kommissionen, "Green Budgeting Practices in the EU: A First Review", oplæg, 2021, s. 22.

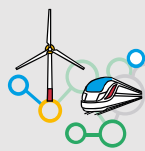
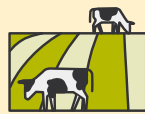




Tabel 6 - Sammenlignende analyse af den franske model og EU-modellen for klima- og miljørapportering

Element	Den franske model	EU-modellen
Rapporteringsdimensioner	 Tilpasning til klimaændringer	Klimaindsats
	 Modvirkning af klimaændringer	
	 Biodiversitet	Biodiversitet
	 Vandforvaltning	<i>Ikke sporet</i>
	 Forurening	Ren luft
	 Cirkulær økonomi og affald	<i>Ikke sporet</i>
Rapportering om miljø og klima	... klima
Skelen mellem modvirkning af og tilpasning til klimaændringer	Ja 	Nej  bortset fra EU's finansiering af udviklings- og samarbejdsbistand, i overensstemmelse med OECD's rapporteringsforpligtelser
Vurderingsgrundlag	En bred vifte af virkninger og forskellige tidshorisonter	Det forventede bidrag til klimamålene
Hensyntagen til de offentlige udgifters potentielle negative indvirkninger	Ja 	Nej 
Markører	Fem (-1 = ugunstige virkninger; 0 = ingen virkninger; 1 til 3 = positive virkninger)	Tre (0 %, 40 % og 100 %) - jf. tabel 1
Kvantificering af relevante udgifter i budgettet	 Gunstig 6,6 % Blandet 0,9 % Ingen virkning 90,8 % Ugunstig 1,7 %	 Gunstig 20,1 % Ingen virkning 79,9 %

Kilde: Revisionsretten, baseret på den franske regerings [rapport om statsbudgettets miljømæssige virkninger, 2020](#), og Kommissionens [årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport vedrørende EU-budgettet for 2020](#).

43 Kommissionen anerkender betydningen af at fastsætte klimamål på alle relevante politikområder⁵⁰, men ikke alle relevante programmer fik tildelt et mål. **Tabel 7** viser eksempler på klimarelevante politikområder og deres tilhørende udgiftsmål som fastsat i lovgivningen for 2014-2020. Disse mål kunne styre EU-budgettet i retning af grønnere udgifter, men de var ikke fastsat på en konsekvent måde på tværs af budgettet.

Tabel 7 - Eksempler på klimarelevante politikområder og deres tilhørende udgiftsmål som fastsat i lovgivningen for 2014-2020:

	Program	Udgiftsmål	Retsgrundlag
Intet klimarelevant mål	CEF 	Intet klimamål	
Miljø- og klimamål	EGFL 	30 % skal bruges på "grønne betalinger"	Artikel 47 i forordning (EU) nr. 1307/2013
	ELFUL 	Mindst 30 % skal bruges på klima- og miljøindsatsen	Artikel 59, stk. 6, i forordning (EU) nr. 1305/2013
Klimamål	EFRU 	Fra mindst 12 % til mindst 20 % skal støtte overgangen til en lavemissionsøkonomi	Artikel 4 i forordning (EU) nr. 1301/2013
	Horisont 2020 	Mindst 35 % til klimaindsatsen	Betragtning 10 i forordning (EU) nr. 1291/2013
	DCI 	Mindst 20 % til klimaindsatsen	Betragtning 20 i forordning (EU) nr. 233/2014

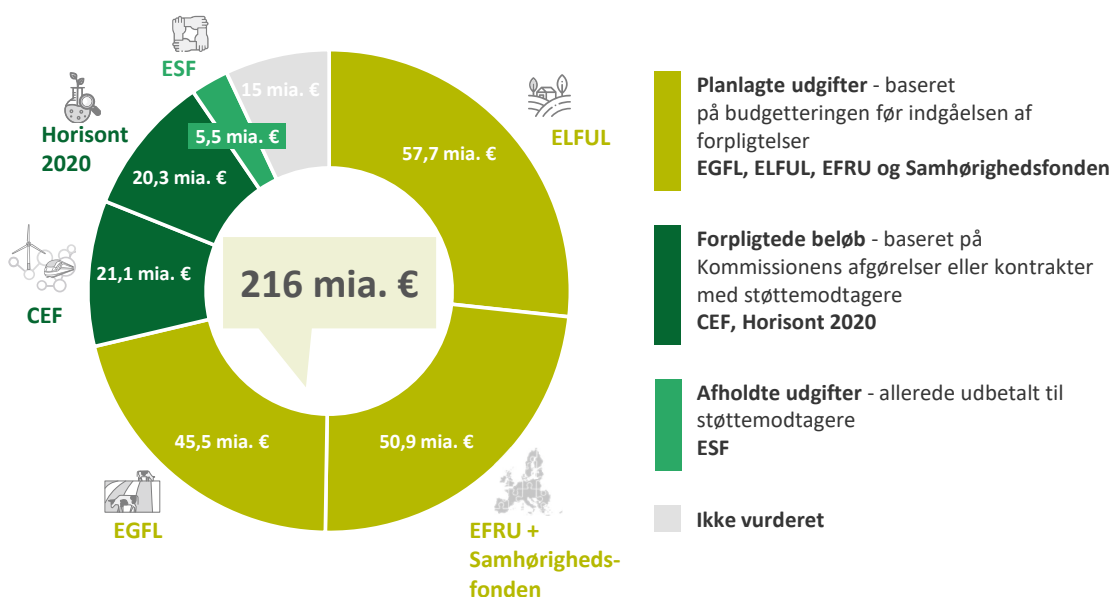
Kilde: Revisionsretten, baseret på ovennævnte lovgivning.

⁵⁰ Kommissionen, Et budget for Europa 2020, [KOM\(2011\) 500](#), del II, s. 15.

Rapporterede klimaudgifter, hvor beløbene ikke nødvendigvis er anvendt

44 For perioden 2014-2020 rapporterede Kommissionen om ca. 216 milliarder euro som "klimaudgifter"⁵¹. Kommissionen baserer dog generelt sin rapportering på planlagte eller forpligtede beløb (jf. [figur 11](#)). ESF er en undtagelse, da Kommissionen i dette tilfælde anvender de faktisk anvendte beløb, men dog slår EU's og medlemsstaternes udgifter sammen (jf. [tekstboks 6](#)).

Figur 11 - Forskellige grundlag for Kommissionens klimarapportering



Kilde: Revisionsretten, baseret på Kommissionens klimarapportering.

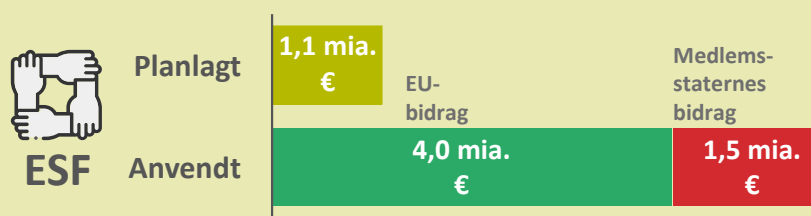
⁵¹ Kommissionens årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport vedrørende EU-budgettet for 2020, bind I, 2021, s. 8-9.

Tekstboks 6 - Klimarapportering vedrørende ESF i perioden 2014-2020

I modsætning til sin praksis vedrørende andre finansieringsprogrammer rapporterer Kommissionen om klimaudgifterne under ESF på grundlag af **anvendte beløb**.

Da de nationale myndigheder angav et større antal projekter som klimarelevante end oprindeligt forventet, steg ESF's **rapporterede** klimarelaterede udgifter fra 1,1 milliard euro til 5,5 milliarder euro, en stigning på 400 %.

Vi konstaterede, at Kommissionen medtog både EU's og medlemsstaternes udgifter og dermed satte EU-udgifterne 1,5 milliarder euro eller 38 % for højt.



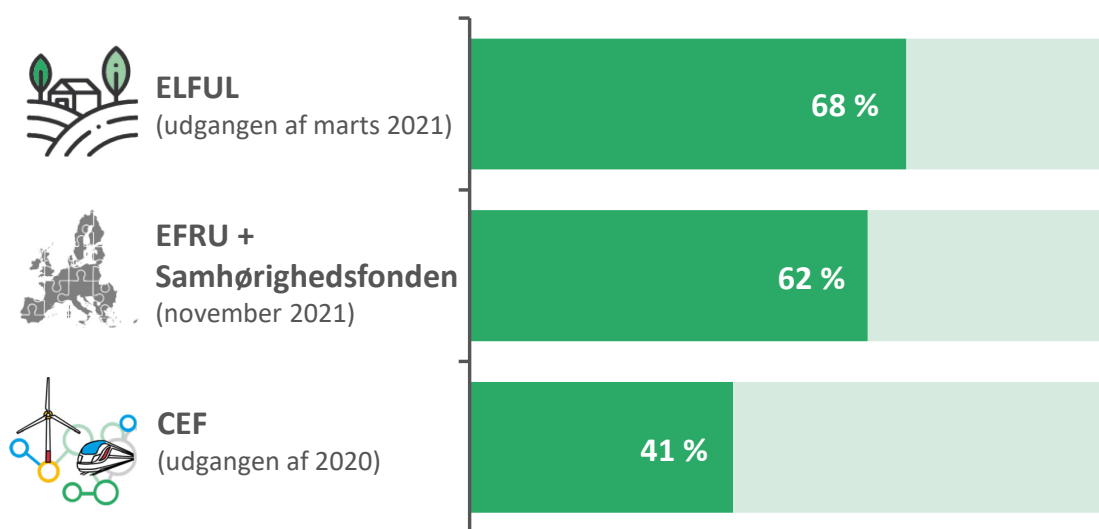
Kilde: Offentlig statusoversigt over de europæiske struktur- og investeringsfonde (set den 22.11.2021); Kommissionens årlige forvaltnings- og effektivitetsrapport vedrørende EU-budgettet for 2020; Kommissionens interne dokumenter.

45 Baseres de indberettede tal på planlagte eller forpligtede beløb, vil de være sat for højt, hvis midlerne ikke udnyttes fuldt ud eller ikke udbetales (f.eks. på grund af projektforsinkelser, forsinkede betalinger eller projekternes lave modenhedsniveau)⁵², jf. **figur 12**. I en beretning fra 2018 bemærkede vi den effekt, som dette havde i perioden 2007-2013⁵³.

⁵² Den Europæiske Revisionsret, **særberetning nr. 19/2019** "INEA har leveret fordele, men manglerne vedrørende CEF bør adresseres", punkt IV.

⁵³ Den Europæiske Revisionsret, **særberetning nr. 17/2018** "Kommissionens og medlemsstaternes foranstaltninger i de sidste år af programperioden 2007-2013 modvirkede lav absorption, men havde ikke tilstrækkeligt fokus på resultater".

Figur 12 - Udgifter som procentdel af budgetterede beløb (udvalgte projektbaserede fonde 2014-2020)



Bemærk: Oplysningerne kan ændre sig som følge af databaseopdateringer.

Kilde: Revisionsretten på grundlag af: den kvartalsvise udgiftsanmeldelse, marts 2021 (ELFUL); [Offentlig statusoversigt over de europæiske struktur- og investeringsfonde](#) pr. 22.11.2021 (EFRU og Samhørighedsfonden); Kommissionen, [Årlig forvaltnings- og effektivitetsrapport vedrørende EU-budgettet](#), bind III, 2021, s. 26 (CEF).

46 I nogle tilfælde revurderede Kommissionen udgifterne med tilbagevirkende kraft og justerede klimaudgiftstallene. Under CEF revurderede Kommissionen for eksempel transport- og energiprojekter med tilbagevirkende kraft ved hjælp af metodologien for 2021-2027. Derefter opjusterede den CEF's klimabidrag for 2014-2020 med 91 %, fra 11 milliarder euro til 21 milliarder euro (jf. punkt [32](#)). Tilsvarende førte yderligere evalueringer af Horisont 2020-emner og -projekter i 2018 til en opjustering på 41 % af Horisont 2020's bidrag til klimaudgifterne i 2017. Vi konstaterede, at de klimakoefficienter, der blev anvendt i ni af de 24 Horisont 2020-projekter, vi undersøgte, ikke var rimelige, da de havde en svagere forbindelse til klimaindsatsen end angivet. For disse projekter nåede vi frem til en overvurdering på ca. 0,3 milliarder euro (1 % af de klimarelaterede beløb under Horisont 2020).

Begrænsede forbedringer af klimarapporteringen forventet i perioden 2021-2027

47 EU's finansielle støtte i perioden 2021-2027 består af to hovedkomponenter, FFR-budgettet og NGEU (jf. [figur 3](#)). Klimasporingen og -rapporteringen bør bygge på erfaringerne fra 2014-2020 og give pålidelige tal for klimaudgifterne.

Klimarapportering under den nye FFR


48 For at understøtte det højere mål om, at 30 % af EU-budgettet skal bidrage til klimamålene i 2021-2027, har EU-lovgivningen fastsat mål for specifikke programmets bidrag til klimaindsatsen (f.eks. CEF - 60 %, EFRU - 30 %, Samhørighedsfonden - 37 %, Horisont Europa - 35 %, instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde - 30 %)⁵⁴. Samlet set medvirker disse mål til at sætte øget fokus på klimaindsatsen inden for forskellige politikområder.

49 På mange politikområder (f.eks. CEF, ESF og DCI) vil klimasporingen under FFR for 2021-2027 stort set være den samme som for 2014-2020. På andre områder (f.eks. EGFL, ELFUL, EFRU og Samhørighedsfonden) har Kommissionen justeret eller præciseret klimakoefficienterne for visse finansieringsprogrammer, så de stemmer bedre overens med deres faktiske bidrag til klimaindsatsen (jf. [figur 13](#)). Kommissionen bemærker, at den er i gang med at udvikle sin klimarapportering, og at den i den forbindelse tager højde for udgifternes forventede virkninger og sikrer konsekvens, når den anvender koefficienterne på ens projekter⁵⁵.

⁵⁴ Betragtning 5 i [forordning \(EU\) 2021/1153](#) om oprettelse af Connecting Europe-faciliteten; artikel 6, stk. 1, i [forordning \(EU\) 2021/1060](#) om fælles bestemmelser for bl.a. EFRU og Samhørighedsfonden; artikel 7, stk. 10, i [forordning \(EU\) 2021/695](#) om oprettelse af Horisont Europa; betragtning 49 i [forordning \(EU\) 2021/947](#) om oprettelse af instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde.

⁵⁵ Kommissionen, Resultatrammen for EU-budgettet for så vidt angår den flerårige finansielle ramme for årene 2021-2027, [COM\(2021\) 366](#), s. 7.

Figur 13 - Eksempler på forbedringer af klimarapporteringen for 2021-2027





ELFUL

- Koefficienten for støtte til områder med naturbetingede eller andre specifikke begrænsninger er reduceret fra 100 % til 40 %. Ifølge vores analyse er der imidlertid ikke tilstrækkelig dokumentation for, at denne foranstaltning bidrager til klimaindsatsen (jf. [tabel 3](#)).

EFRU og Samhørighedsfonden

- Der er indført supplerende interventionsområder:
 - for at forbedre præcisionsgraden i klimarapporteringen ved at angive, hvilke projekter der er berettiget til en koefficient på 100 % eller 40 % (f.eks. energieffektivitet, biomasse eller højeffektiv kraftvarmeproduktion)
 - for specifikt at udelukke anlæg, der anvendes til transport af fossile brændstoffer (f.eks. søhavne og indlandshavne, jf. [figur 8](#)).
- Princippet om "ikke at gøre væsentlig skade" fastsætter, at økonomiske aktiviteter ikke i væsentlig grad må udgøre en trussel mod miljø- og klimamålene.

Kilde: Artikel 100, stk. 3, i [forordning \(EU\) 2021/2115](#) om regler for støtte til strategiske planer under den fælles landbrugspolitik; bilag I til [forordning \(EU\) 2021/1060](#) om fælles bestemmelser for bl.a. EFRU og Samhørighedsfonden.

50 De foreslåede ændringer medfører yderligere risici og udfordringer hvad angår pålidelig rapportering om klimaudgifter (jf. [figur 14](#)).

Figur 14 - Eksempler på problematiske ændringer i klimarapporteringen for 2021-2027



EGFL og ELFUL

- En koefficient på 40 % for **indkomststøtte**^a: Vi har allerede rejst tvivl om de direkte betalingers bidrag til klimaet (jf. punkt **21-25**) og konstateret, at koefficienten på 40 % er urealistisk og mangler berettigelse^b - en bekymring, som andre eksperter deler^c.
- En koefficient på 100 % for **økoordninger og ELFUL-interventioner**, som fremmer bæredygtig udvikling, beskytter biodiversitet og styrker økosystemtjenester^a: De kan være relevante for klimaindsatsen, men de kan også vedrøre vandkvalitet, biodiversitet eller dyrevelfærd og kun i begrænset omfang eller slet ikke have forbindelser til klimaindsatsen^d. Jf. vores analyse af miljø- og klimavenlige landbrugsforanstaltninger i punkt **27** og **tabel 3**.

EFRU og Samhørighedsfonden

- En koefficient på 100 % for:
 - **infrastruktur for alternative brændstoffer**, som kan hæmme overgangen til nulemissionsmobilitet, idet denne infrastruktur også kan anvendes til fossile brændstoffer, navnlig naturgas^e
 - **jernbaneprojekter** i det transeuropæiske transportnet, hvilket kan indebære en overvurdering af deres bidrag til at modvirke klimaændringer (jf. **tabel 5**).




Kilde: **a:** Artikel 100, stk. 2, i [forordning \(EU\) 2021/2115](#) om regler for støtte til strategiske planer under den fælles landbrugspolitik; **b:** Den Europæiske Revisionsrets [udtalelse nr. 7/2018](#) om Kommissionens forslag til forordninger om den fælles landbrugspolitik efter 2020, punkt 38; Den Europæiske Revisionsrets [analyse nr. 01/2020](#) "Overvågning af klimaudgifter i EU-budgettet", punkt 44-46; **c:** Matthews, A., "Climate mainstreaming the CAP in the EU budget: fact or fiction", 2020; Bas-Defosse, F. et al., "Keeping track of climate delivery in the CAP?", rapport til NABU udarbejdet af IEEP, 2020; **d:** artikel 31, stk. 4, i [forordning \(EU\) 2021/2115](#); **e:** Climate Action Europe, "Climate mainstreaming and climate proofing: the horizontal integration of climate action in the EU budget - assessment and recommendations", 2018.

Udfordringer vedrørende NGEU

51 Den Europæiske Unions genopretnings- og resiliensfacilitet er kernen i NGEU og har et mål på 37 % med hensyn til klimaudgifter (jf. [figur 3](#)). Faciliteten har blandt sine mål at bidrage til EU's klimamål for 2030 og 2050 og omfatter nu princippet om "ikke at gøre væsentlig skade" (jf. [figur 13](#))⁵⁶. Medlemsstaterne kan i særlige tilfælde stadig støtte investeringer i fossile brændstoffer⁵⁷.

52 Princippet om "ikke at gøre væsentlig skade" indgår i EU's system for definition af bæredygtige finansielle produkter (EU's klassificeringssystem)⁵⁸. I en beretning fra Revisionsretten fra 2021 påpeges risikoen for, at klimaudgifterne under genopretnings- og resiliensfaciliteten ikke opfylder standarderne i EU's klassificeringssystem. Eftersom disse standarder finder anvendelse på EU's grønne obligationer, kan dette påvirke det finansielle markeds villighed til at købe disse obligationer og finansiere genopretnings- og resiliensfaciliteten⁵⁹.

53 I henhold til forordningen om genopretnings- og resiliensfaciliteten skal Kommissionen og medlemsstaterne koordinere og fremme synergier med andre EU-fonde⁶⁰. Dette kan skabe muligheder for effektive supplerende foranstaltninger, men også udgøre en risiko, hvis koordineringen er ineffektiv.

⁵⁶ Artikel 4 og 5 i [forordning \(EU\) 2021/241](#) om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten.

⁵⁷ Meddelelse fra Kommissionen, "Technical guidance on the application of "do no significant harm" under the Recovery and Resilience Facility Regulation", [C\(2021\) 1054](#), s. 7-8.

⁵⁸ [Forordning \(EU\) 2020/852](#) om fastlæggelse af en ramme til fremme af bæredygtige investeringer.

⁵⁹ Den Europæiske Revisionsret, [særberetning nr. 22/2021](#) "Bæredygtig finansiering: EU bør gøre en mere konsekvent indsats for at omdirigere finansiering i retning af bæredygtige investeringer", punkt 90.

⁶⁰ Artikel 28 i [forordning \(EU\) 2021/241](#) om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten.

54 Finansieringen fra genopretnings- og resiliensfaciliteten vil blive tildelt på grundlag af nationale genopretnings- og resiliensplaner. Det er medlemsstaterne, der udarbejder disse planer, hvorefter Kommissionen vurderer dem, og Rådet godkender dem efter forslag fra Kommissionen. Kommissionen vil forudberegne genopretnings- og resiliensfacilitetens bidrag til klimaudgifterne på grundlag af de anslåede omkostninger i planerne⁶¹.

55 Der er visse risici og udfordringer forbundet med planernes udformning og de tilhørende betalinger, som vist i **figur 15** nedenfor. Hovedansvaret for at kontrollere, at betalingsbetingelserne er overholdt, ligger hos Kommissionen.

⁶¹ Artikel 18, stk. 4, litra e), i og bilag VI til [forordning \(EU\) 2021/241](#) om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten.

Figur 15 - Udfordringer vedrørende genopretnings- og resiliensfacilitetens udformning for så vidt angår klimaudgifter



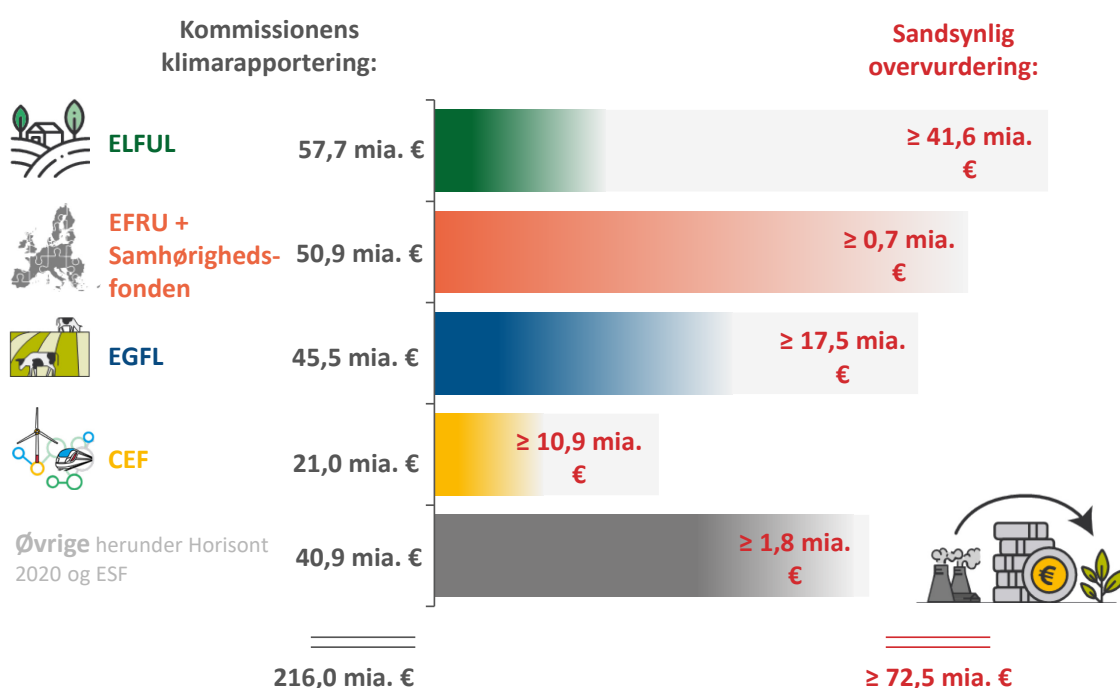
Kilde: Revisionsretten på grundlag af betragtning 23, artikel 18, stk. 4, litra e), og artikel 24 i samt bilag IV og bilag V til [forordning \(EU\) 2021/241](#) om oprettelse af genopretnings- og resiliensfaciliteten.

Konklusioner og anbefalinger

56 EU har indført lovgivning på adskillige politikområder for at understøtte klimaindsatsen. EU forpligtede sig til at anvende mindst 20 % af sit budget for 2014-2020 på klimaindsatsen med henblik på at mindske drivhusgasemissionerne, øge anvendelsen af vedvarende energikilder og forbedre energieffektiviteten. I 2021 rapporterede Kommissionen, at den havde nået dette mål (punkt **01-14**).

57 Vi konstaterede, at der i nogle tilfælde ikke forelå dokumentation for EU-udgifternes klimabidrag, og at dette bidrag i andre tilfælde var sat for højt. Vores analyse viste, at Kommissionen uretmæssigt angav ca. 72 milliarder euro som klimaudgifter (jf. **figur 16**). Med de mere rimelige koefficienter, vi anvendte, blev den sandsynlige andel af EU-budgettet, der er klimarelevant, mindsket til ca. 13 % (ca. 144 milliarder euro) i stedet for 20 %.

Figur 16 - Kommissionens klimarapportering for 2014-2020 og de sandsynlige overvurderinger



Kilde: Revisionsretten baseret på Kommissionens metodologi.

58 Kommissionen rapporterede, at 26 % af landbrugsstøtten var klimarelevant og udgjorde ca. halvdelen af EU's klimaudgifter. EU's drivhusgasemissioner fra landbruget er imidlertid ikke faldet siden 2010. Ifølge vores analyse og vores gennemgang af relevant litteratur og evalueringsundersøgelser overvurderede Kommissionen landbrugspolitikens bidrag med næsten 60 milliarder euro eller over 80 % i forhold til vores sandsynlige vurderinger (punkt [19-34](#)). Finansiering bør ikke betragtes som klimarelevant, hvis der ikke foreligger dokumentation for det.

Anbefaling 1 - Dokumentere landbrugsstøttens klimarelevans

Når Kommissionen kvantificerer landbrugspolitikens bidrag til klimaindsatsen for 2021-2027, bør det ske på baggrund af videnskabelig dokumentation. Den bør derfor om nødvendigt tilpasse klimabidraget i overensstemmelse med artikel 100, stk. 3, i [forordning \(EU\) 2021/2115](#) om regler for støtte til strategiske planer under den fælles landbrugspolitik.

Måldato for gennemførelsen: juni 2026.

59 Kommissionens rapportering om klimaudgifter var inkonsekvent. Jernbane- og elprojekter blev for eksempel behandlet forskelligt under Connecting Europe-faciliteten og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling. Vi bemærkede bl.a., at Kommissionen ikke sporede udgifternes potentielle negative indvirkninger på klimaet og ikke skelnede mellem modvirkning og tilpasning (jf. punkt [35-43](#)).

60 Kommissionen blandede ikkesammenlignelige tal (planlagte, forpligtede og anvendte beløb fra forskellige udgiftsområder) ved beregningen af det samlede tal for klimaudgifterne. Kommissionen rapporterede også et for højt bidrag fra Den Europæiske Socialfond og medregnede i den forbindelse medlemsstaternes udgifter som en del af EU's udgifter. Desuden revurderede den de rapporterede klimaudgifter under Connecting Europe-faciliteten med tilbagevirkende kraft. Det førte til en betydelig opjustering af tidligere indberettede tal (punkt [44-46](#)).

Anbefaling 2 - Forbedre klimarapporteringen

- a) Kommissionen bør identificere og rapportere om de EU-udgifter, der har en potentielt negativ indvirkning på klimaet. I den forbindelse bør den bygge på princippet om "ikke at gøre væsentlig skade", sådan som det er defineret i EU's klassificeringssystem.
- b) Kommissionen bør udstede retningslinjer, der gælder for alle politikområder, der omfatter klimaudgifter. Den bør i den forbindelse etablere og klart fremlægge et sammenhængende grundlag for rapportering og konsekvent behandling af ens projekter (f.eks. ved at tildele disse samme klimakoefficient) på tværs af EU-budgettet og NextGenerationEU.
- c) Kommissionen bør forbedre den aktuelle klimarapportering ved for hver programmeringsperiode at gøre status over de uudnyttede (ubrugte og frigjorte) beløb.

Måldato for gennemførelsen: juni 2025.

61 I perioden 2021-2027 sigter EU mod at bruge 30 % af sit budget på klimaindsatsen. Kommissionen har fastholdt den samme metodologi, men foretaget visse ændringer. Nogle ændringer udgør en forbedring, f.eks. dem, der består i at finjustere koefficienter og styrke bidragene til at opfylde klimamålene. Andre skaber yderligere risici og problemer, f.eks. hvad angår uberettigede klimakoefficienter, inkonsekvens i rapporteringen vedrørende jernbaneprojekter og muligheder for anvendelse af fossile brændstoffer. Dette rejser spørgsmål om pålideligheden af den fremtidige klimarapportering (punkt [47-50](#)).

62 For at skabe forbedringer i forhold til den flerårige finansielle ramme for 2014-2020 er princippet om "ikke at gøre væsentlig skade" og den frivillige anvendelse af EU-klassificeringssystemets kriterier blevet integreret i genopretnings- og resiliensfaciliteten. Vi identificerede imidlertid potentielle problemer i dens udformning og finansiering, navnlig i de tilfælde, hvor de delmål og mål, der udløser betalinger, ikke har nogen klar forbindelse til klimamålene (punkt [51-55](#)).

63 EU-budgettet for 2021-2027 ansporer til et øget fokus på klimaindsatsen. Det er dog uklart, hvor meget fastsættelse af klimaudgiftsmål kan medvirke til at mindske drivhusgasemissioner, øge anvendelsen af vedvarende energi og fremme energieffektivitet. Det, der i sidste ende tæller, er, om EU's udgifter effektivt kan bidrage til at nå klima- og energimålene. Et klimarelevant budget skal være tæt forbundet med lavere drivhusgasemissioner.

Anbefaling 3 - Forbinde EU-budgettet med klima- og energimålene

Kommissionen bør rapportere om klimaudgifternes bidrag til opfyldelsen af EU's klima- og energimål. Den bør navnlig fokusere på, hvordan budgettets effekt med hensyn til at modvirke klimændringer kan måles.

Måldato for gennemførelsen: december 2025.

Vedtaget af Afdeling I, der ledes af Joëlle Elvinger, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg den 27. april 2022.


På Revisionsrettens vegne



Klaus-Heiner Lehne
Formand

Bilag - Tidligere anbefalinger fra Revisionsretten af relevans for klimarapporteringen

Disse tidligere anbefalinger er stadig relevante i forhold til klimarapportering og supplerer anbefalingerne i denne beretning.

Særberetning	Anbefalinger til Kommissionen	Kommissionens svar
 <p>SB 22/2021: Bæredygtig finansiering: EU bør gøre en mere konsekvent indsats for at omdirigere finansiering i retning af bæredygtige investeringer</p>	<p>3a) oplyse, hvor stor en del af InvestEU-finansieringen der overvåges ved hjælp af EU-klassificeringssystemet → forbundet med anbefaling 3 i denne beretning</p>	Accepteret.
	<p>3b) for så vidt angår InvestEU: rapportere om relevante afsluttede finansieringsoperationers klimarelaterede resultater, f.eks. den faktiske reduktion af drivhusgasemissioner → forbundet med anbefaling 3 i denne beretning</p>	Accepteret.
	<p>5a) anvende princippet om "ikke at gøre væsentlig skade" på tværs af EU-budgettet → forbundet med anbefaling 2 i denne beretning</p>	Delvis accepteret. Hvor det er relevant og passende, er dette princip medtaget i den relevante lovgivning. En ensartet anvendelse på hele EU-budgettet af EU-klassificeringssystemets princip om "ikke at gøre væsentlig skade" er hverken gennemførlig eller hensigtsmæssig på grund af de mange forskelle på EU's udgiftsprogrammer.
	<p>5c) fuldt integrere EU-klassificeringssystemets kriterier i EU's klimaspøringsmetodologi, efterhånden som de foreligger → forbundet med anbefaling 2 i denne beretning</p>	Delvis accepteret. EU-klassificeringssystemet kan ændre sig over tid. Hvis man baserede sig på det, ville det være umuligt at have en fast tidsserie. De detaljerede oplysninger, der er nødvendige for at anvende klassificeringssystemet, er ikke tilgængelige og kræves ikke fremlagt af medlemsstaterne/gennemførelsespartnerne.

Særberetning	Anbefalinger til Kommissionen	Kommissionens svar
	<p>5d) supplere den aktuelle rapportering om EU-budgettets bidrag til klimaindsatsen ved at oplyse om de klimarelaterede EU-udgifter, på hvilke der anvendes en koefficient på 100 % ud fra EU-klassificeringssystemets kriterier.</p> <p>→ forbundet med anbefaling 2 i denne beretning</p>	<p>Accepteret.</p>
 <p>SB 16/2021: Den fælles landbrugspolitik og klimaet: Halvdelen af EU's klimaudgifter går til landbruget, men dets emissioner er ikke faldende</p>	<p>1b) vurdere medlemsstaternes strategiske planer under den fælles landbrugspolitik med henblik på at begrænse risikoen for, at ordninger under den fælles landbrugspolitik øger eller opretholder drivhusgasemissionerne fra landbruget</p> <p>→ forbundet med anbefaling 1 i denne beretning</p>	<p>Accepteret.</p>
	<p>1c) sikre, at den fælles landbrugspolitik giver effektive incitamenter til at reducere drivhusgasemissionerne fra husdyrbrug og gødningsstoffer og dermed bidrager til at opfylde EU's klimamål</p> <p>→ forbundet med anbefaling 1 i denne beretning</p>	<p>Accepteret.</p>
	<p>3a) fastsætte overvågningsindikatorer, som gør det muligt at foretage en årlig vurdering af effekten på nettodrivhusgasemissionerne af de foranstaltninger til modvirkning af klimaændringer, der finansieres under den fælles landbrugspolitik for perioden 2021-2027, og rapportere regelmæssigt om disse indikatorer</p> <p>→ forbundet med anbefaling 3 i denne beretning</p>	<p>Ikke accepteret. En meningsfuld vurdering af disse foranstaltningers indvirkning på nettodrivhusgasemissionerne kræver data over flere år (den fælles landbrugspolitik er ikke den eneste faktor, der påvirker drivhusgasemissionerne). Sådanne vurderinger vil blive taget op i forbindelse med evalueringer, dvs. ikke hvert år.</p>

Særberetning	Anbefalinger til Kommissionen	Kommissionens svar
 <p>SB 18/2019: Drivhusgasemissioner i EU: Rapporteringen er god, men der er behov for mere viden om fremtidige reduktioner</p>	<p>2c) vurdere og rapportere til UNFCCC-sekretariatet om virkningerne af vigtige EU-politikker og foranstaltninger såsom emissionshandelssystemet og bestemmelserne om CO₂-emissioner fra vejtransport og andre sektorer, som er omfattet af afgørelsen om byrdefordeling → forbundet med anbefaling 3 i denne beretning</p>	<p>Accepteret.</p>
 <p>SB 31/2016: Mindst én ud af fem euro fra EU-budgettet skal bruges på klimaindsatsen: Der er sat ambitiøse tiltag i værk, men der er en alvorlig risiko for, at målet ikke kan nås</p>	<p>2c) sikre, at der i dataindsamlingen skelnes mellem modvirkning og tilpasning → forbundet med anbefaling 2 i denne beretning</p> <p>4) anvende forsigtighedsprincippet og korrigere overvurderingerne i ELFUL ved at gennemgå de fastsatte EU-klimakoefficienter → forbundet med anbefaling 1 i denne beretning</p> <p>6a) udarbejde et harmoniseret og hensigtsmæssigt system til overvågning af den faktiske gennemførelse af klimaaktioner → forbundet med anbefaling 3 i denne beretning</p>	<p>Ikke accepteret. Virkningerne af sådanne yderligere administrative byrder for både Kommissionen og medlemsstaterne er uklare.</p> <p>Delvis accepteret. Overvågningsmetodologien skal forblive stabil under den nuværende flerårige finansielle ramme af hensyn til forudsigelighed, konsekvens og gennemsigtighed.</p> <p>Ikke accepteret. Denne anbefaling ville øge den administrative byrde for medlemsstaterne, hvilket ikke var planen med den nuværende lovgivning.</p>

Kilde: Revisionsretten.

Akronymer og forkortelser

CEF: Connecting Europe-faciliteten

DCI: Instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde

EEA: Det Europæiske Miljøagentur

EFRU: Den Europæiske Fond for Regionaludvikling

EGFL: Den Europæiske Garantifond for Landbruget

ELFUL: Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne

ESF: Den Europæiske Socialfond

EU ETS: EU's emissionshandelsystem

FFR: Flerårig finansiell ramme

NGEU: NextGenerationEU

NGO: Ikkestatslig organisation

OECD: Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling

Glossar

Biomasse: Et brændsel, som fremstilles af organiske produkter og restaffald og anvendes til elproduktion.

Bruttonationalindkomst: Et standardmål for et lands rigdom, baseret på indkomsten fra inden- og udenlandske kilder.

CO₂-lækage: En stigning i drivhusgasemissionerne som følge af, at produktion flyttes fra et land med strenge emissionskrav til et land, hvor reglerne er mindre strenge.

De europæiske struktur- og investeringsfonde: De fem vigtigste EU-fonde, der tilsammen støtter økonomisk udvikling i EU i perioden 2014-2020: Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond.

Den europæiske grønne pagt: EU's vækststrategi, som blev vedtaget i 2019 og har som målsætning at gøre EU klimaneutralt senest i 2050.

Den fælles landbrugspolitik: EU's fælles landbrugspolitik omfatter tilskud og en række andre foranstaltninger, som har til formål at garantere fødevarer sikkerheden, sikre EU's landbrugere en rimelig levestandard, fremme udvikling af landdistrikter og beskytte miljøet.

Direkte betalinger: Landbrugsstøttebetalinger, der foretages direkte til landbrugere, f.eks. arealrelateret støtte. Også kaldet indkomststøtte.

Drivhusgasser: Gasser i atmosfæren - f.eks. kuldioxid og metan - der ved at absorbere og frigive stråling fastholder varme og dermed opvarmer jordens overflade ved den såkaldte "drivhuseffekt".

Dødvægt: En situation, hvor en EU-finansieret aktivitet ville være fortsat, selv uden offentlig støtte.

EU-klimakoefficient: En vægtning, der tildeles EU-udgifter til projekter, foranstaltninger eller aktioner for at afspejle, i hvor høj grad de omfatter klimahensyn.

Flerårig finansiel ramme: EU's udgiftsplan, som fastsætter prioriteter (baseret på politikmål) og lofter, normalt for en periode på syv år. Den fastlægger rammerne for EU's årlige budgetter, idet den begrænser udgifterne under hver udgiftskategori.

Fokusområde: Et af de elementer, som EU's centrale prioriteter for udvikling af landdistrikterne er opdelt i.

Horisont 2020: EU's forsknings- og innovationsprogram for perioden 2014-2020.

Interventionsområde: Kategori af aktiviteter finansieret af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Samhørighedsfonden eller Den Europæiske Socialfond.

Klimaindsats: Indsats for at tackle klimaændringer og deres konsekvenser.

Klimamainstreaming: Integrering af klimarelaterede hensyn i alle politikker, instrumenter, programmer og fonde.

Klimaneutralitet: En situation, hvor menneskelige aktiviteter ikke har nogen nettoindvirkning på klimaet.

Klimasporing: Overvågning af fremskridt i retning af målene for udgifterne til klimaindsatsen.

Klimaudgifter: Alle udgifter, der (direkte eller indirekte) bidrager til klimamålene.

Klimaændringer: Ændringer i Jordens klima, der medfører nye vejrmonstre på lang sigt.

Miljø- og klimavenlig landbrugsforanstaltning: Enhver form for frivillig praksis, der går videre end de sædvanlige miljøkrav, og som giver landbrugere ret til betaling over EU-budgettet.

Modvirkning af klimaændringer: Reduktion eller begrænsning af drivhusgasemissioner på grund af deres indvirkning på klimaet.

Natura 2000: Et net af bevaringsområder for sjældne og truede arter samt visse sjældne naturtyper, der er beskyttet i henhold til EU-lovgivningen.

NextGenerationEU: Finansieringspakke, der skal hjælpe EU's medlemsstater med at komme på fode igen efter de økonomiske og sociale konsekvenser af covid-19-pandemien.

Riokonventionerne: Tre aftaler, som fremkom af FN's verdensstopmøde i Rio de Janeiro i 1992: konventionen om den biologiske mangfoldighed, rammekonventionen om klimaændringer og konventionen om bekæmpelse af ørkendannelse.

Riomarkør: Indikator fastlagt af OECD, som angiver, i hvilket omfang en aktivitet bidrager til målene i Riokonventionerne.

Tilpasning til klimaændringer: Reduktion af landes og lokalsamfunds sårbarhed over for klimaændringer ved at øge deres evne til at absorbere virkningerne.

Kommissionens svar

<https://www.eca.europa.eu/da/Pages/DocItem.aspx?did=61103>

Tidslinje

<https://www.eca.europa.eu/da/Pages/DocItem.aspx?did=61103>

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af dens revisioner vedrørende EU-politikker og -programmer eller forvaltningsspørgsmål i forbindelse med specifikke budgetområder. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til forvaltningens resultatopnåelse eller regeloverholdelsen, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling I - Bæredygtig brug af naturressourcer, der ledes af Joëlle Elvinger, medlem af Revisionsretten. Revisionsarbejdet blev udført under ledelse af Joëlle Elvinger, medlem af Revisionsretten, med støtte fra kabinetschef Ildikó Preiss og attachéerne Paolo Pesce og Charlotta Törneling, de ledende administratorer Ramona Bortnowschi og Emmanuel Rauch, opgaveansvarlig Antonella Stasia, revisorerne Ernesto Roessing og Jonas Kathage samt revisor og ansvarlig for grafisk design Marika Meisenzahl. Judita Frangež ydede sekretariatsstøtte.



Joëlle Elvinger



Ildikó Preiss



Paolo Pesce



Charlotta Törneling



Ramona Bortnowschi



Emmanuel Rauch



Antonella Stasia



Ernesto Roessing



Jonas Kathage



Marika Meisenzahl



Judita Frangež

MEDDELELSE OM OPHAVSRET

© Den Europæiske Union, 2022

Den Europæiske Revisionsrets politik for videreanvendelse er fastsat i [Revisionsrettens afgørelse nr. 6-2019](#) om den åbne datapolitik og videreanvendelse af dokumenter.


Medmindre andet er oplyst (f.eks. i individuelle meddelelser om ophavsret), er det af Revisionsrettens indhold, der ejes af EU, licenseret i henhold til [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Det betyder, at videreanvendelse generelt er tilladt med korrekt angivelse af kilde og eventuelle ændringer. Ved videreanvendelse af Revisionsrettens indhold må den oprindelige betydning eller det oprindelige budskab ikke fordrejes. Revisionsretten er ikke ansvarlig for eventuelle konsekvenser af videreanvendelsen.

Yderligere tilladelse skal indhentes, hvis specifikt indhold afbilder identificerbare privatpersoner, f.eks. på billeder af ansatte i Revisionsretten, eller omfatter tredjeparts værker.

Hvis en sådan tilladelse opnås, erstatter denne tilladelse ovenstående generelle tilladelse, og den skal klart anføre eventuelle begrænsninger i anvendelsen.

Tilladelse til at anvende eller gengive indhold, der ikke ejes af EU, skal eventuelt indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.



Ikonet  i figur 2 (øverst til højre) og figur 11 (øverst til højre) er lavet af Pixel perfect og hentet fra <https://flaticon.com>.



Ikonet  i figur 4 (til venstre) er lavet af Pixel perfect og hentet fra <https://flaticon.com>.




Ikonet  i figur 5 (til venstre) er lavet af Pixel perfect og hentet fra <https://flaticon.com>.





Ikonet  i figur 6 (til venstre) er lavet af Pixel perfect og hentet fra <https://flaticon.com>.



Ikonet  i figur 12 (øverst til venstre), figur 13 (øverst til venstre), figur 16 (øverst til venstre), tekstboks 3 (til venstre) og tabel 7 er lavet af Pixel perfect og hentet fra <https://flaticon.com>.

Ikonerne  i tabel 2 er lavet af Pixel perfect og hentet fra <https://flaticon.com>.

Ikonerne  i tabel 3 er lavet af Pixel perfect og hentet fra <https://flaticon.com>.

Ikonerne  i tabel 4 (øverst) er lavet af Pixel perfect og hentet fra <https://flaticon.com>.

Ikonet  i tabel 5 (øverst til venstre) er lavet af Pixel perfect og hentet fra <https://flaticon.com>.

Ikonerne  i tabel 6 (øverst til venstre) er lavet af Pixel perfect og hentet fra <https://flaticon.com>.

Software og dokumenter, der er omfattet af industriel ejendomsret, såsom patenter, varemærker, registrerede design, logoer og navne, er ikke omfattet af Revisionsrettens videreanvendelsespolitik.

EU-institutionernes websteder på europa.eu-domænet har links til websteder uden for europa.eu-domænet. Da Revisionsretten ikke har kontrol over disse websteder, anbefales det at gennemse deres privatlivspolitik og ophavsretspolitik.

Anvendelse af Revisionsrettens logo

Revisionsrettens logo må ikke anvendes uden Revisionsrettens forudgående samtykke.

PDF	ISBN 978-92-847-7809-6	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/253371	QJ-AB-22-007-DA-N
HTML	ISBN 978-92-847-7815-7	ISSN 1977-5636	doi:10.2865/385442	QJ-AB-22-007-DA-Q

EU forpligtede sig til at bruge mindst 20 % af sit budget for 2014-2020 på klimaindsatsen. Kommissionen har meddelt, at EU opfyldte målet, idet den rapporterede om klimaudgifter på 216 milliarder euro for denne periode. Vi konstaterede, at de rapporterede udgifter ikke altid var relevante i forhold til klimaindsatsen, og at udgifterne generelt blev sat for højt i klimarapporteringen. Vi anslog, at de blev sat mindst 72 milliarder euro for højt.

Trods de planlagte forbedringer af rapporteringen om klimaindsatsen for 2021-2027 er der stadig udfordringer. Gennem vores anbefalinger sigter vi mod at forbedre klimarapporteringen og forbinde EU's budgetbidrag med klima- og energimålene. Desuden anbefaler vi, at der indhentes videnskabelig dokumentation for klimabidraget fra EU's landbrugspolitik.

Særberetning fra Revisionsretten udarbejdet i medfør af artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Den Europæiske Unions
Publikationskontor

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx
Websted: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors