

# Lov om CO<sub>2</sub>-kvoter<sup>1)</sup>

## Kapitel 1

### *Anvendelsesområde*

§ 1. Loven finder anvendelse på udledning (emission) af drivhusgasser og aktiviteter, der er omfattet af kvotedirektivet, jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF, med tilhørende EU-retsakter.

§ 2. Klima-, energi- og forsyningsministeren træffer afgørelse om, hvorvidt et givent aktiv eller en aktivitet er omfattet af loven.

*Stk. 2.* Klima-, energi- og forsyningsministeren kan bestemme, at den fysiske eller juridiske person, som ejer, besidder eller driver et aktiv, eller som udøver en aktivitet, som kan være omfattet af kvoteordningen, skal afgive enhver oplysning, herunder på tro og love, om aktivets eller aktivitetens indretning samt alle andre forhold, der skønnes relevante for at kunne træffe afgørelse om, hvorvidt aktivet eller aktiviteten er omfattet af loven.

## Kapitel 2

### *Definitioner*

§ 3. I denne lov forstås ved:

1) Drivhusgasser: Kuldioxid (CO<sub>2</sub>), metan (CH<sub>4</sub>), lattergas (N<sub>2</sub>O), hydrofluorkarboner (HFC), perfluorkarboner (PFC), svovlhexafluorid (SF<sub>6</sub>) og andre gasformige bestanddele af atmosfæren, både natur- og menneskeskabte, som optager og genudsender infrarød stråling.

2) Kvoteordningen: Reguleringen i denne lov, regler udstedt i medfør af denne lov eller EU-retsakter om forhold omfattet af denne lov.

3) Luftfartsoperatør: En luftfartøjsoperatør, erhvervsmæssig lufttransportoperatør eller enhver anden, der er omfattet af EU-regler om krav til handel med kvoter for drivhusgasemissioner på luftfartens område.

4) Operatør: En driftsleder, luftfartsoperatør, søfartsoperatør (rederi), brændstofoperatør (reguleret enhed) eller enhver anden, der er omfattet af EU-regler om krav til handel med kvoter for drivhusgasemissioner.

## Kapitel 3

### *Udledningstilladelse til driftsledere og brændstofoperatører*

§ 4. Driftsledere og brændstofoperatører må kun udlede drivhusgasser, hvis klima-, energi- og forsyningsministeren har meddelt tilladelse hertil.

§ 5. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan afslå at meddele udledningstilladelse til en driftsleder eller brændstofoperatør, som gentagne gange eller groft har overtrådt kvoteordningens bestemmelser, herunder oplysningspligter i forbindelse med ansøgningen.

*Stk. 2.* En afgørelse truffet efter stk. 1 kan af operatøren forlanges indbragt for domstolene. Afgørelsen skal indeholde oplysning om adgangen til at begære domstolsprøvelse og om fristen herfor, jf. stk. 3.

*Stk. 3.* En begæring om domstolsprøvelse skal være modtaget af klima-, energi- og forsyningsministeren, senest 4 uger efter at afgørelsen er meddelt operatøren. Sagen indbringes herefter af ministeren for retten i den borgerlige retsplejes former.

§ 6. En udledningstilladelse kan tilbagekaldes, hvis en driftsleder eller en brændstofoperatør har begået gentagne eller grove overtrædelser af kvoteordningen som omhandlet i § 5, stk. 1. Afgørelse herom skal træffes af en domstol under en retssag, der anlægges af klima-, energi- og forsyningsministeren i den borgerlige retsplejes former. Det kan ved dommen i sagen bestemmes, at anke ikke har opsættende virkning.

*Stk. 2.* Klima-, energi- og forsyningsministeren kan træffe afgørelse om, at udledningstilladelsen indtages midlertidigt, indtil retssagen, jf. stk. 1, er endeligt afgjort. Såfremt operatøren begærer, at ministerens afgørelse tillægges opsættende virkning, kan domstolen afsige kendelse herom.

*Stk. 3.* Udelukkes en driftsleder eller en brændstofoperatør efter straffelovens § 79, stk. 1, 3 eller 4, fra at udøve sin virksomhed på baggrund af overtrædelse af kvoteordningens regler eller vilkår, bortfalder udledningstilladelsen fra det tidspunkt, hvor rettens afgørelse får endelig virkning.

## Kapitel 4

### *Driftsforbud for luftfartsoperatører samt tilbageholdelse og bortvisning af skibe*

§ 7. Opfylder en luftfartsoperatør ikke sine forpligtelser ifølge kvoteordningen, kan klima-, energi- og forsyningsministeren efter samråd med transportministeren anmode EU-Kommissionen om at træffe afgørelse om at nedlægge et driftsforbud i overensstemmelse med reglerne i kvotedirektivets artikel 16, stk. 5-11.

*Stk. 2.* Opfylder en søfartsoperatør ikke sine forpligtelser ifølge kvoteordningen, kan klima-, energi- og forsyningsministeren tilbageholde operatørens danske skibe eller bortvise udenlandske skibe fra dansk havn i overensstemmelse med reglerne i kvotedirektivets artikel 16, stk. 11 a, eller reglerne i forordning 2015/757/EU, artikel 20, stk. 3.

## Kapitel 5

### *Auktionering og gratis tildeling af kvoter*

§ 8. Klima-, energi- og forsyningsministeren auktionerer de auktionsandele, som tildeles Danmark. Indtægterne fra auktionering af kvoter tilfalder statskassen.

§ 9. Klima-, energi- og forsyningsministeren giver meddelelse til operatøren om gratis tildeling af kvoter i det omfang, at denne har krav herpå i henhold til EU-retsakter om forhold omfattet af denne lov.

*Stk. 2.* Klima-, energi- og forsyningsministeren kan træffe afgørelse om, at en operatør skal tilbageføre kvoter svarende til de uretmæssigt modtagne, hvis tildelingen er sket på baggrund af urigtige data eller oplysninger, eller uden at betingelserne i kvoteordningen for at modtage eller beholde gratis kvoter i øvrigt er opfyldt.

## Kapitel 6

### *Returnering af kvoter*

**§ 10.** Driftsledere, luftfartsoperatører og søfartsoperatører skal i overensstemmelse med kvoteordningens regler hvert år senest den 30. september i EU-registeret returnere et antal kvoter svarende til deres verificerede udledning i det foregående kalenderår.

*Stk. 2.* Brændstofoperatører skal i overensstemmelse med kvoteordningens regler hvert år senest den 31. maj i EU-registeret returnere et antal kvoter svarende til deres verificerede udledning i det foregående kalenderår.

**§ 11.** Overholder en driftsleder, luftfartsoperatør eller søfartsoperatør ikke sin returneringspligt efter § 10 stk. 1, pålægger klima-, energi- og forsyningsministeren operatøren at betale en afgift til statskassen. Afgiften udgør et beløb svarende til 100 euro for hvert udledt ton CO<sub>2</sub>-ækvivalent, der ikke er blevet returneret.

*Stk. 2.* Det skyldige beløb indeksreguleres i henhold til udviklingen af det europæiske forbrugerprisindeks med basisår 2012.

*Stk. 3.* Det skyldige beløb forfalder til betaling senest 14 dage efter påkrav. Betales det skyldige beløb ikke rettidigt, forrentes beløbet i overensstemmelse med rentelovens § 5, stk. 1 og 2, dog mindst med 100 kr.

*Stk. 4.* Afgiftsbetalingen efter stk. 1 fritager ikke operatøren for forpligtelsen til at returnere kvoter i fuldt omfang, jf. § 10.

*Stk. 5.* For betaling af afgift efter stk. 1 hæfter operatøren. Såfremt operatøren ikke er ejer af det stationære eller mobile anlæg, der er kilden til drivhusgasudledningen, hæfter ejeren solidarisk med operatøren for afgiftens betaling.

## Kapitel 7

### *EU-registeret og Kyotoregisteret*

**§ 12.** Erhvervsministeren administrerer danske kvotekonti i det elektroniske EU-register, herunder med henblik på tildeling, returnering og annullering af kvoter.

*Stk. 2.* Tildeling af gratis kvoter administreres ved, at erhvervsministeren årligt senest den 30. juni indsætter kvoterne på de berettigedes konti i EU-registeret.

*Stk. 3.* Skatteministeren har adgang til enhver oplysning om konti i EU-registeret, der administreres af erhvervsministeren, og som er nødvendig for varetagelsen af skatteministerens opgaver.

**§ 13.** Erhvervsministeren administrerer et elektronisk Kyotoregister, som indeholder oplysninger om klimakreditter m.v. udstedt i henhold til FN's klimakonvention og Kyotoprotokollen.

*Stk. 2.* Skatteministeren har adgang til enhver oplysning om konti i Kyotoregisteret, som er nødvendig for varetagelsen af skatteministerens opgaver.

## Kapitel 8

### *Tilsyn, oplysningspligter og offentlighed*

**§ 14.** Klima-, energi- og forsyningsministeren fører tilsyn med overholdelsen af kvoteordningens regler samt afgørelser truffet i medfør heraf, jf. dog § 15.

§ 15. Erhvervsministeren fører i forhold til EU-registeret og Kyotoregisteret tilsyn med overholdelsen af kvoteordningens regler samt afgørelser truffet i medfør heraf.

§ 16. Operatører eller andre, der ejer eller driver aktiver eller i øvrigt udfører aktiviteter omfattet af kvoteordningen, skal efter anmodning fra klima-, energi- og forsyningsministeren eller erhvervsministeren afgive enhver oplysning, som vedkommende minister efter en rimelig vurdering finder nødvendig til varetagelse af ministerens opgaver efter denne lov, herunder opgaver i forbindelse med udøvelsen af ministerens tilsyn efter §§ 14 eller 15.

*Stk. 2.* Klima-, energi- og forsyningsministeren og erhvervsministeren har adgang til enhver oplysning hos den statslige told- og skatteforvaltning som er nødvendig for varetagelsen af disse ministres opgaver. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan endvidere ved administrationen af denne lov indhente miljøoplysninger fra miljøministeren.

§ 17. Klima-, energi- og forsyningsministeren sikrer, at alle beslutninger og rapporter vedrørende mængden og tildelingen af kvoter og vedrørende overvågning, rapportering og verifikation af drivhusgasudledninger offentliggøres straks. Oplysninger, der er omfattet af tavshedspligt, må ikke videregives til andre personer eller myndigheder undtagen i medfør af gældende lovgivning.

*Stk. 2.* Klima-, energi- og forsyningsministeren offentliggør navnene på driftsledere, luftfartsoperatører og søfartsoperatører, der ikke overholder kravet i § 10, stk. 1, om returnering af tilstrækkelige kvoter.

## Kapitel 9

### *Påbud*

§ 18. Klima-, energi- og forsyningsministeren og erhvervsministeren kan udstede påbud om, at forhold, der strider mod kvoteordningen eller mod afgørelser truffet i medfør heraf, skal bringes i overensstemmelse med reglerne inden for en nærmere angivet frist.

## Kapitel 10

### *Digital kommunikation og automatisering*

§ 19. Skriftlig kommunikation til og fra myndigheder, der varetager opgaver ifølge kvoteordningen, skal foregå digital og under anvendelse af de it-systemer, digitale formater og identifikationsløsninger, som myndigheden anviser.

*Stk. 2.* Myndigheders afgørelser om forhold omfattet af kvoteordningen kan udstedes ved hjælp af automatiseret sagsbehandling.

## Kapitel 11

### *Bemyndigelser*

§ 20. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan bemyndige en institution oprettet under ministeriet eller en anden offentlig myndighed til at udøve beføjelser, der i denne lov er tillagt klima-, energi- og

forsyningsministeren. Ministeren udpeger i denne forbindelse en kompetent myndighed i henhold til kvotedirektivet.

*Stk. 2.* Erhvervsministeren kan bemyndige en institution oprettet under ministeriet eller en anden offentlig myndighed til at udøve beføjelser, der i denne lov er tillagt erhvervsministeren.

**§ 21.** Klima-, energi- og forsyningsministeren samt erhvervsministeren kan inden for deres eget ansvarsområde fastsætte regler om:

1) Pligter, frister, formkrav, procedurer og øvrige administrative forhold inden for kvoteordningen, herunder om påbud og forbud, om tilbageholdelse og bortvisning af skibe, om i hvilke tilfælde og i hvilken form der skal ansøges om godkendelser eller tilladelser, samt om afgørelses vilkår, ændring eller tilbagekaldelse.

2) Digital kommunikation og automatiseret sagsbehandling.

3) Adgangen til at klage over afgørelser, der på kvoteordningens område træffes af ministeren eller på dennes vegne, herunder hvorvidt afgørelser kan indbringes for Energiklagenævnet, eller hvorvidt afgørelser truffet efter bemyndigelse fra ministeren skal kunne indbringes for ministeren.

4) Operatørers og kontohaveres betaling til dækning af ministerens omkostninger til tilsyn og sagsbehandling, herunder kontogebyrer og gebyrer eller anden betaling til dækning af merarbejde eller andre merudgifter i situationer, hvor en operatør eller kontohaver ikke har overholdt sine forpligtelser ifølge kvoteordningen eller ifølge afgørelser truffet i henhold til kvoteordningen.

5) Offentliggørelse af beslutninger, rapporter og øvrige oplysninger, som ministeren eller en af ministeren bemyndiget institution bliver bekendt med i forbindelse med varetagelsen af administrative opgaver på kvoteområdet.

*Stk. 2.* Klima-, energi- og forsyningsministeren samt erhvervsministeren kan inden for deres eget ansvarsområde fastsætte regler eller træffe bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre, anvende eller håndhæve retsakter vedtaget af Den Europæiske Unions institutioner om kvoteordningen, herunder om forbud, påbud, godkendelseskrav, oplysningspligter og enhver anden form for bebyrdende tiltag. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan i denne forbindelse fastsætte regler om, at loven skal gælde for nærmere angivne fysiske og juridiske personer omfattet af de til enhver tid gældende EU-retsakter på kvoteområdet.

*Stk. 3.* Klima-, energi- og forsyningsministeren kan fastsætte regler om:

1) Overvågning, rapportering og verifikation i forbindelse med udledning af drivhusgasser omfattet af kvoteordningen, herunder om afgørelser om fastsættelse af udledning.

2) Returnering og gratis tildeling af kvoter, herunder om afgørelser om fastsættelse af aktivitetsniveauer samt om tilbageføring af uretmæssigt modtagne kvoter.

3) Kredittyper, der ikke må indsættes på konti i Kyotoregisteret.

*Stk. 4.* Erhvervsministeren kan fastsætte regler om:

1) Konti i EU-registeret eller Kyotoregisteret, som administreres af erhvervsministeren, herunder om adgang til at oprette konti, dokumentationskrav for kontohavere, vilkår for brug af registeret og ministerens adgang til at blokere og lukke konti.

2) Betaling af gebyr ved indbringelse af en klage for Energiklagenævnet.

### *Undtagelser fra indførelse i Lovtidende*

**§ 22.** Klima-, energi- og forsyningsministeren kan fastsætte regler om, at nærmere angivne internationale vedtagelser og tekniske specifikationer vedrørende krav til virksomheder, aktiver, indretninger m.v., som der henvises til i regler udstedt i medfør af denne lov, ikke indføres i Lovtidende. Klima-,

energi- og forsyningsministeren fastsætter i denne forbindelse, hvorledes der kan fås oplysning om de internationale vedtagelser og tekniske specifikationer, der ikke indføres i Lovtidende.

*Stk. 2.* Klima-, energi- og forsyningsministeren og erhvervsministeren kan fastsætte regler om, at operatørers og kontohaveres betalingspligter ifølge § 21, stk. 1, nr. 4, ikke indføres i Lovtidende. Ministrene fastsætter i denne forbindelse, hvorledes der kan fås oplysning om de betalingspligter, der ikke indføres i Lovtidende.

## Kapitel 12

### *Klage- og strafbestemmelser*

**§ 23.** Energiklagenævnet behandler klager over afgørelser truffet af klima-, energi- og forsyningsministeren eller erhvervsministeren i henhold til kvoteordningen, jf. dog stk. 2, 3 og 4.

*Stk. 2.* Følgende afgørelser kan ikke indbringes for Energiklagenævnet:

- 1) Afslag på at meddele udledningstilladelse, jf. § 5, stk. 1.
- 2) Afgørelser om midlertidige tilbagekaldelse af en udledningstilladelse, jf. § 6, stk. 2.
- 3) Meddelelser om kvotetildelingen, jf. § 9, stk. 1.
- 4) Afgørelser om fastsættelse af drivhusgasudledning eller aktivitetsniveauer.

*Stk. 3.* Klager over forvaltningsretlige spørgsmål i forbindelse med ministerens afgørelser kan uanset stk. 2 indbringes for Energiklagenævnet.

*Stk. 4.* Afgørelser kan ikke indbringes for domstolene, før den endelige administrative afgørelse foreligger.

**§ 24.** Ved afgørelser af klager inden for kvoteordningens område består Energiklagenævnet af de medlemmer, som afgør klager efter lov om elforsyning. Såfremt klagen giver grundlag herfor, kan nævnets formand beslutte, at nævnet skal bestå af de medlemmer, som afgør klager efter lov om varmforsyning.

*Stk. 2.* Energiklagenævnets formand kan efter nærmere aftale med nævnet træffe afgørelse på nævnets vegne i sager, der behandles efter denne lov eller regler udstedt i henhold til loven.

*Stk. 3.* Klage skal være indgivet skriftligt inden 4 uger efter at afgørelsen er meddelt.

**§ 25.** Medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning, straffes med bøde den, der

- 1) undlader at afgive oplysninger eller afgiver urigtige eller vildledende oplysninger, som er krævet efter § 2, stk. 2, herunder på tro og love,
- 2) udleder drivhusgasser uden gyldig tilladelse som krævet efter § 4,
- 3) undlader at tilbageføre kvoter i henhold til afgørelse efter § 9, stk. 2,
- 4) undlader at efterkomme et påbud efter § 18, eller
- 5) uden for de i nr. 1 nævnte tilfælde og i strid med § 16 undlader at give oplysninger eller afgiver urigtige eller vildledende oplysninger, der har betydning for myndighedens sagsbehandling efter kvoteordningen.

*Stk. 2.* Den, der overtræder stk. 1, nr. 1 eller 2, med forsæt eller ved grov uagtsomhed, straffes med fængsel indtil 2 år, medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning.

*Stk. 3.* Der kan pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

*Stk. 4.* I regler og forskrifter, der udstedes efter loven, kan der fastsættes straf af bøde for overtrædelse af bestemmelser i reglerne og forskrifterne.

## Kapitel 13

### *Ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser*

**§ 26.** Loven træder i kraft den 1. januar 2024, jf. dog stk. 2 og 3.

*Stk. 2.* Brændstofoperatører omfattes af denne lov med virkning fra den 1. juli 2024.

*Stk. 3.* Brændstofoperatørers pligt til at være i besiddelse af en udledningstilladelse, jf. § 4, har uanset stk. 2 først virkning fra den 1. januar 2025.

**§ 27.** Lov om CO<sub>2</sub>-kvoter, jf. lovbekendtgørelse nr. 536 af 27. april 2022, ophæves.

*Stk. 2.* Udledningstilladelser udstedt i medfør af § 12 i hidtil gældende lov, jf. stk. 1, forbliver i kraft, indtil de udløber, tilbagekaldes eller erstattes af en udledningstilladelse udstedt i medfør af denne lov.

*Stk. 3.* Regler, der er fastsat i henhold til lov om CO<sub>2</sub>-kvoter, jf. lovbekendtgørelse nr. 1222 af 15. oktober 2010, forbliver i kraft, indtil de ophæves eller afløses af regler fastsat i henhold til denne lov.

**§ 28.** Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

## Officielle noter

<sup>1)</sup> Loven indeholder bestemmelser, der gennemfører Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF, EU-Tidende 2003, nr. L 275, side 32, som ændret senest ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2023/958/EU af 10. maj 2023 om ændring af direktiv 2003/87/EF for så vidt angår luftfartens bidrag til Unionens emissionsreduktionsmål for økonomien som helhed og passende gennemførelse af en global markedsbaseret foranstaltning, EU-Tidende 2023, nr. L 130, side 115. og ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2023/959/EU af 10. maj 2023 om ændring af direktiv 2003/87/EF om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen og afgørelse (EU) 2015/1814 om oprettelse og drift af en markedsstabilitetsreserve i forbindelse med Unionens system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner, EU-Tidende 2023, nr. L 130, side 134. I loven er der medtaget visse bestemmelser fra Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2015/757/EU af 29. april 2015 om overvågning, rapportering og verifikation af CO<sub>2</sub>-emissioner fra søtransport og om ændring af direktiv 2009/16/EF, EU-Tidende 2023, nr. L 123, side 55, som senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2023/957/EU af 10. maj 2023 om ændring af forordning (EU) 2015/757 for at muliggøre medtagelse af søtransportaktiviteter i EU's emissionshandelssystem og overvågning, rapportering og verifikation af emissioner af yderligere drivhusgasser og emissioner fra yderligere skibstyper, EU-Tidende 2023, nr. L 130, side 105. Ifølge artikel 288 i EUF-traktaten gælder en forordning umiddelbart i hver medlemsstat. Gengivelsen af disse bestemmelser i loven er således udelukkende begrundet i praktiske hensyn og berører ikke forordningernes umiddelbare gyldighed i Danmark.

# Bemærkninger til lovforslaget

## *Almindelige bemærkninger*

### Indholdsfortegnelse

1. Indledning
  - 1.1. Lovforslagets baggrund og formål
  - 1.2. Lovtekniske overvejelser
    - 1.2.1. Valg af rammelov som reguleringsform
    - 1.2.2. Valg af konsolideret hovedlov
    - 1.2.3. Fjernelse af formålsbestemmelse
    - 1.2.4. Mere overskuelige hjemler til regeludstedelse
    - 1.2.5. Sproglige forenklinger
2. Kvotehandelsystemets funktionsmåde m.v.
  - 2.1. Funktionsmåde
    - 2.1.1. Formål og omfang
    - 2.1.2. Overordnet funktionsmåde og markedsvolumen
    - 2.1.3. Udledningstilladelse, emissionsovervågning (MRV) og returneringspligt
    - 2.1.4. Kulstoflækage, herunder gratis tildeling og CBAM
    - 2.1.5. Handelsperioder og løbende stramninger
    - 2.1.6. Samspil med andre kvotehandelsordninger
    - 2.1.7. Informationer og årlige rapporter m.v.
  - 2.2. Kvoteordningens administration i Danmark
    - 2.2.1. Myndighedsstruktur m.v.
    - 2.2.2. Kvoteordningens regulering
  - 2.3. Seneste ændringer i EU-retsakter
    - 2.3.1. Ændringer i forhold til de i forvejen omfattede sektorer
    - 2.3.2. Søfartssektorens inklusion i EU ETS
    - 2.3.3. Brændstofsektorens inklusion i et nyt kvotesystem (»ETS2«)
    - 2.3.4. Gratis tildeling af kvoter og andre værn mod kulstoflækage
3. Lovforslagets hovedpunkter
  - 3.1. Anvendelsesområde og definitioner
    - 3.1.1. Gældende ret



- 3.1.2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning
- 3.2. Udledningstilladelser, afslag og tilbagekaldelse
  - 3.2.1. Gældende ret
  - 3.2.2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning
- 3.3. Driftsforbud for luftfartsoperatører og tilbageholdelse eller bortvisning af søfartsoperatørers skibe
  - 3.3.1. Gældende ret
  - 3.3.2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning
- 3.4. Auktionering og gratis tildeling af kvoter
  - 3.4.1. Gældende ret
  - 3.4.2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning
- 3.5. Returnering af kvoter
  - 3.5.1. Gældende ret
  - 3.5.2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning
- 3.6. Offentlighed
  - 3.6.1. Gældende ret
  - 3.6.2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning
- 3.7. Digital kommunikation
  - 3.7.1. Gældende ret
  - 3.7.2. Klima-, energi- og forsyningsministerens overvejelser og den foreslåede ordning
- 3.8. Bemyndigelser
  - 3.8.1. Gældende ret
  - 3.8.2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning
- 3.9. Gebyr og betalingspligter
  - 3.9.1. Gældende ret
  - 3.9.2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning
- 3.10. Klage
  - 3.10.1. Gældende ret
  - 3.10.2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning
- 3.11. Håndhævelse
  - 3.11.1. Gældende ret
  - 3.11.2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning
- 4. Konsekvenser for opfyldelsen af FN's verdensmål
- 5. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige
  - 5.1. Økonomiske konsekvenser for det offentlige
  - 5.2. Øvrige offentlige implementeringskonsekvenser
- 6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

- 6.1. Administrative konsekvenser for erhvervslivet
- 6.2. Øvrige konsekvenser for erhvervslivet
- 6.3. Innovations- og iværksættertjekket
7. Administrative konsekvenser for borgerne
8. Klima- og miljømæssige konsekvenser
9. Forholdet til EU-retten
10. Hørte myndigheder og organisationer m.v.
11. Sammenfattende skema

## 1. Indledning

### 1.1. Lovforslagets baggrund og formål

Nugældende lov om CO<sub>2</sub>-kvoter, jf. lovbekendtgørelse nr. 536 af 27. april 2022 (»CO<sub>2</sub>-kvoteloven«), implementerer sammen med tilhørende bekendtgørelser det europæiske system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner, også kendt som CO<sub>2</sub>-kvotehandelssystemet. Den engelske forkortelse »EU ETS« (for »EU Emissions Trading System«) er blevet en gængs betegnelse i Danmark og vil også blive anvendt i det følgende, sammen med betegnelsen »kvoteordningen«.

EU ETS dækker i dag næsten 40 pct. af EU's samlede drivhusgasudledninger, primært inden for sektorerne energi- og varmeproduktion, industri samt luftfart. Systemet sikrer mere end halvdelen af de årlige udledningsreduktioner i Europa og anses følgelig for at være en central del af den europæiske klimalovgivning. Samtidig bidrager kvoteordningen til, at Danmark kan opnå sine nationale klimamålsætninger. En løbende opdatering af den danske kvotelovgivning er med til at sikre, at EU's kvotehandelssystem bliver ved med at fungere effektivt og efter direktivets hensigt.

Herudover indeholder kvoteloven også bestemmelser, der implementerer internationale regler om FN-klimakreditter i henhold til Kyotoprotokollen under FN's Klimakonvention (UNFCCC). Disse regler er af historiske årsager indarbejdet i kvotedirektivet og kvoteloven, idet kreditterne tidligere kunne anvendes i sammenhæng med EU's kvotehandel.

Den 30. juni 2021 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet den europæiske klimalov (2021/1119/EU), som fastsætter et bindende klimamål for 2030 svarende til en 55 pct. reduktion af drivhusgasudledninger i forhold til 1990-niveauet. Denne målsætning blev fastlagt året forinden i den »Den europæiske grønne pagt«, hvor der også blev vedtaget et endeligt mål om klimaneutralitet senest i 2050.

For at realisere 55 pct. målsætningen fremsatte Kommissionen i 2021 en række lovgivningsinitiativer under fællesfortegnelsen »Fit for 55«. På kvotehandelsområdet har dette ført til vedtagelsen af bl.a. to ændringsdirektiver til det gældende kvotehandelsdirektiv (2003/87/EF).

Ændringsdirektiv 2023/959/EU tilpasser EU ETS til de højere klimamål ved at løfte reduktionsmålsætningen for drivhusgasudledninger i 2030 for kvoteordningens eksisterende dele fra 43 pct. til 62 pct., sammenholdt med udledningen ved kvoteordningens start i 2005. I denne forbindelse udvides kvoteordningen til også at omfatte søfartens emissioner, der i forvejen er undergivet overvågnings- og rapporteringspligter i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2015/757/EU (»MRV-søfart forordningen«). Samtidig indføres der et separat kvotehandelssystem (»ETS2«) for fossile brændstoffer, der anvendes til forbrænding i bygningssektoren, vejtransportsektoren samt i andre sektorer.

Blandt de justeringer af det hidtidige kvotehandelssystem (nu kaldet »ETS1«) hører en gradvis udfasning af gratis tildeling af kvoter til stationære udledere i takt med indfasningen af kulstofgrænsemekanismen CBAM (2023/956/EU). CBAM skal med tiden erstatte gratis tildeling af kvoter som kvotehandelssystemets primære mekanisme til at forhindre kulstoflækage, det vil sige udflytning af drivhusgasudledende aktiviteter til tredjelande.

Ændringsdirektivet 2023/958/EU tilpasser kvoteordningen til EU's højere klimamål for så vidt angår de luftfartsaktiviteter, der er dækket af EU ETS. Blandt de væsentligste ændringer kan fremhæves en gradvis, men

fuldstændig, udfasning af gratis tildeling af kvoter til luftfartsektoren over årene 2024-2026. Endvidere indføres fra 1. januar 2025 overvågnings-, rapporterings- og verifikationspligter i forhold til andre udledninger fra luftfarten end CO<sub>2</sub>, navnlig nitrogenoxider (NO<sub>x</sub>), sodpartikler, oxiderede svovlforbindelser, samt virkninger fra vanddamp, herunder kondensstriber. Dette sker med henblik på, at Kommissionen inden udgangen af 2027 skal analysere mulighederne for at lade sådanne emissioner blive omfattet af luftfartens kvotehandelspligt.

Lovforslaget har til formål at revidere kvoteloven i overensstemmelse med de to anførte ændringsdirektiver.

## 1.2. Lovtekniske overvejelser

Den oprindelige implementering af EU ETS i Danmark skete ved lov nr. 493 af 9. juni 2004 om CO<sub>2</sub>-kvoter (kvoteloven). Gældende kvotelov går tilbage til lov nr. 1095 af 28. november 2012, som efterfølgende er blevet ændret flere gange.

### 1.2.1. Valg af rammelov som reguleringsform

Nugældende kvotelov har karakter af en rammelov, der indeholder overordnede regler samt bemyndigelser til administrativ regeludstedelse. Den løbende administration af kvoteområdet kan herefter overvejende ske i henhold til bekendtgørelse og direkte gældende EU-ret.

Kvotemarkedets regulering gennem en rammelov har vist sig hensigtsmæssig og foreslås videreført. EU ETS er kendetegnet ved en høj grad af regelharmonisering på tværs af medlemslande, idet der er udstedt talrige direkte gældende EU-retsakter i form af forordninger og kommissionsafgørelser m.v. Kvotemarkedet er endvidere kendetegnet ved en relativ omfattende løbende EU-regelproduktion, idet de direkte gældende retsakter jævnligt justeres.

En dansk rammelovgivning sikrer, at den omfattende og dynamiske EU-retlige regulering suppleres af færrest mulige danske regler, hvilket fremmer retsområdets overskuelighed for retsanvenderen og begrænser behovet for løbende danske regeltilpasninger. En lav dansk regelproduktion, også i administrative regelsæt som bekendtgørelser, er desuden en fordel for internationale aktører, der typisk foretrækker regulering gennem fælles EU-ret, som gælder ensartet på tværs af landegrænser og som foreligger oversat til samtlige medlemslandes officielle sprog.

Nugældende kvotelov indeholder bemyndigelser til henholdsvis klima-, energi- og forsyningsministeren og erhvervsministeren til administrativt at fastsætte nærmere regler, der supplerer loven med mere detaljerede bestemmelser.

Lovforslaget fastholder denne reguleringsform, som er kendetegnende for rammelovgivning, dog med den forskel, at sådanne reguleringshjemler ikke længere spredes over hele lovforslaget, men i stedet så vidt muligt samles i ét kapitel om bemyndigelser, jf. forslagets kapitel 11. Derved opnås en kortere og mere overskuelig lovtekst, og samtidig reduceres risikoen for overlappende bemyndigelsesbestemmelser.

### 1.2.2. Valg af konsolideret hovedlov

Lovforslaget fremsættes som en sammenskrevet (konsolideret) hovedlov frem for en ændringslov til den eksisterende kvotelov. Dette beror på overvejelser om god lovgivningsskik som beskrevet i Justitsministeriets lov kvalitetsvejledning, hvorefter lovændringer, der er talrige eller principielle, taler for fremsættelsen af en ny hovedlov.

Da lovforslaget har til hensigt at udvide kvoteloven med nye sektorer og operatortyper, vil fremsættelsen af en ændringslov have resulteret i et stort antal forslag til tekniske ændringer til de eksisterende regler. En ændringslov ville desuden have krævet kompromisser i forhold til ønsket om at affatte kvoteloven så kortfattet og letforståelig som muligt. En revideret hovedlov undgår disse begrænsninger og giver den bedste mulighed for at opdatere både lovtekst og lovbemærkninger med udgangspunkt i indsamlede erfaringer. Ud over disse fordele med henblik på retsanvenderen letter fremsættelsen af en hovedlov også den politiske behandling af forslaget, da reglerne kan fremstilles, uddybes og vurderes i en samlet form.

Undertiden taler det imod fremsættelsen af en hovedlov, at dennes udarbejdelse kan være mere ressourcekrævende, end hvad der er typisk for en ændringslov. I nærværende tilfælde er denne overvejelse tillagt mindre vægt, da forslaget angår implementering af omfangsrige EU-ændringsdirektiver med en usædvanlig kort implementeringsfrist. Det blev i denne forbindelse vurderet, at ændringsdirektivernes indarbejdelse i et velforberedt udkast til ny hovedlov tillader en hurtigere og smidigere regelproduktion end udarbejdelsen af et potentielt omfattende og kompliceret ændringslovforslag med forholdsvis kort varsel.

### 1.2.3. Fjernelse af formålsbestemmelse

Nugældende kvotelov indeholder i § 1 en såkaldt formålsbestemmelse, som har følgende ordlyd: »Loven har til formål at fremme en reduktion af udledningen af kuldioxid (CO<sub>2</sub>) og andre drivhusgasser på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde gennem et system med omsættelige kvoter.«

Lovforslaget indeholder ikke en tilsvarende bestemmelse, da dette er fundet undværligt. Ifølge gældende vejledning for lovkvallitet bør en formålsbestemmelse kun medtages, hvis der skønnes at være et væsentligt behov herfor. Et sådant behov kan ikke bekræftes i forhold til kvoteloven, hvis fortolkning normalt ikke beror på en retlig vurdering i forhold til gældende § 1.

Hvor det måtte blive relevant med en formålsfortolkning af dansk kvotelovgivning, ville det være bedst i tråd med lovens karakter af en implementeringslov, at retsanvenderen finder frem til formålet med de EU-retlige bestemmelser, som lovforslaget implementerer, og som f.eks. kommer til udtryk i indledende bemærkninger (præambler) til relevante EU-retsakter. Hvor der måtte opstå behov for at fortolke dansk kvotelovgivning i overensstemmelse med det overordnede formål med kvoteordningen, kan der tages udgangspunkt i kvotedirektivets artikel 1, som indledes således: »Ved dette direktiv fastlægges et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen (i det følgende benævnt »EU ETS«) med henblik på at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde.

### 1.2.4. Mere overskuelige hjemler til regeludstedelse

Nugældende hovedlov indeholder et større antal bestemmelser spredt ud over hele loven, der bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren samt erhvervsministeren til at udstede administrative regler på kvoteordningens område. Sådanne regler kan uddybe eller supplere lovens bestemmelser, f.eks. gennem fastsættelse af administrative procedurer, herunder ved at implementere EU-retlige bestemmelser på kvoteordningens område i dansk ret.

Lovforslaget samler så vidt muligt disse bemyndigelser i kapitel 11, særligt § 21. Derved opnås en kortere og mere overskuelig lovtekst, hvor overlappende bemyndigelsesbestemmelser nemmere undgås. Overvejelserne herom er nærmere beskrevet i afsnit 3.8.2.

### 1.2.5. Sproglige forenklinger

Det anses som et centralt krav til god lov kvalitet, at loven affattes så enkelt, kort og præcist som muligt. Dette anses som en forudsætning for en korrekt og ensartet retsanvendelse og dermed for forudsigelighed og retssikkerhed.

Lovforslaget indebærer derfor i sammenligning med nugældende kvotelov en række sproglige forenklinger, lige som der foreslås fjernet et antal bestemmelser, der er fundet undværlige.

Som eksempel på en sproglig forenkling kan anføres introduktionen af begrebet »kvoteordningen«, jf. definitionen i forslagens § 3, nr. 2, som ofte kan træde i stedet for hidtil hyppigt anvendte formuleringer i stil med »denne lov, regler udstedt i medfør af loven eller EU-retsakter om forhold omfattet af loven«.

Et andet eksempel en sproglig forenkling er introduktionen af begrebet »operatør«, jf. definitionen i forslagens § 3, nr. 4, som ofte kan træde i stedet for hidtil hyppigt anvendte formuleringer i stil med »driftslederen eller luftfartsoperatøren eller enhver anden, der er omfattet af EU-regler om krav til handel med kvoter for drivhusgasemissioner«.

Som eksempler på fjernede bestemmelser, der er fundet undværlige, kan nævnes kvotelovens formålsbestemmelse i nugældende § 1, jf. overvejelserne i de almindelige lovbemærkninger afsnit 1.2.3, samt store dele af de nugældende §§ 35 og 36 om digital kommunikation, da dette emne i dag ikke længere kræver samme mængde lovregulering som tidligere, jf. de specielle lovbemærkninger til forslagens § 19.

## 2. Kvotehandelsystemets funktionsmåde m.v.

### 2.1. Funktionsmåde

I det følgende gives en kort oversigt over EU's kvotehandelsystem EU ETS, herunder ordningens nuværende funktionsmåde og administration i Danmark. For en uddybning af gældende ret samt klima-, energi- og forsyningsministeriets overvejelser om den foreslåede regulering henvises til afsnittet »Lovforslagets hovedpunkter« i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

#### 2.1.1. Formål og omfang

Det nugældende EU ETS er et klimainstrument, der dækker drivhusgasudledninger fra el-produktion, fjernvarme, industrianlæg samt flytrafik. Forbrændingsaktiviteter med en nominel indfyret termisk effekt på mere end 20 MW vil altid være omfattet, således at også f.eks. store offentlige sygehuse med egen energiproduktion kan være omfattet af ordningen. Begrebet »nominel indfyret termisk effekt« er et udtryk for et anlægs maksimale brændselsinput målt i megawatt.

Kvotefordningen tilsigter en reduktion af udledningen af kuldioxid (CO<sub>2</sub>) og andre drivhusgasser på en omkostningseffektiv måde gennem et system med omsættelige udledningsrettigheder (CO<sub>2</sub>-kvoter). Klimavirkningen af andre drivhusgasser end CO<sub>2</sub>-omregnes i denne forbindelse til CO<sub>2</sub>-ækvivalenter, det vil sige det antal CO<sub>2</sub>-kvoter, der modsvarer udledningens skadevirkning på klimaet, hvis skaden var forårsaget af CO<sub>2</sub>. Kvoterne udstedes kun i en nøje begrænset mængde, men kan herefter erhverves af udlederne uden anden begrænsning, end hvad der følger af den til enhver tid værende kvotepris.

Derved bidrager ordningen til at opnå de reduktionsniveauer, som EU's medlemslande har forpligtet sig til under FN's klimakonvention (UNFCCC), og som der videnskabeligt er relativ stor konsensus om er påkrævet for at undgå omfattende globale klimaændringer.

Ordnningen dækker i dag næsten 40 pct. af EU's drivhusgasudledninger. Denne andel har tidligere ligget tæt på 50 pct., men været vigende i takt med, at emissionsreduktioner gennemføres hurtigere inden for EU ETS-sektorer end uden for. Den af EU senest vedtagne udvidelse af kvoteordningen til flere sektorer udtrykker på den baggrund også et ønske om, at kvoteinstrumentet skal gælde inden for flere sektorer med drivhusgasudledning. Således har ændringsdirektiverne den konsekvens, at næsten alle sektorer bortset fra landbrug, skovbrug og arealanvendelse (LULUCF) i princippet vil være omfattet af EU ETS. Dog kan de omfattede sektorer være undergivet varierende vilkår, undtagelser og begrænsninger, f.eks. hvad angår de drivhusgasser ud over CO<sub>2</sub>, der er genstand for overvågnings- og kvotehandelspligter.

På luftfartsområdet dækker EU ETS samtlige operatører, der har udført luftfartsaktiviteter i europæisk luft- rum siden 2005, men kun nogle få hundrede af disse anses for at være aktive. De danske kvotemyndigheder er tildelt det formelle ansvar for færre end 50 globale luftfartsoperatører med aktuelle eller tidligere aktiviteter i Europa, hvoraf ca. 10 operatører reelt er aktive i dag.

I forhold til el-produktion, fjernvarme og industrianlæg mv., omfatter EU ETS stationære anlæg ca. 10.000 energiintensive stationære anlæg i Europa, herunder ca. 300 danske anlæg, der fordeler sig på ca. 200 virksomheder. Industriens emissioner opstår som regel ved fyring af kedler, turbiner eller generatorer m.v. med fossile brændsler, men kvoteordningen omfatter også en række procesemissioner, som for eksempel opstår ved produktion af cement, glas, tegl, stål og mineralolieprodukter, idet de anvendte råvarer m.v. frigiver drivhusgasser under produktionsprocesserne.

De fleste danske stationære anlæg under kvoteordningen findes inden for de energi- og varmeproducerende sektorer. Mange anlæg har forholdsvis beskedne udledninger og tilhører for eksempel små varmeværker, gartnerier eller hospitaler, ligesom ordningen omfatter reserve- og backupanlæg, der sjældent tages i brug. Der findes imidlertid også anlæg med betydelige løbende udledningmængder, såsom store industrianlæg, boreplatforme eller de resterende større kulkraftværker.

Der er følgelig stor spredning i omfanget af de drivhusgasudledninger, der udgår fra anlæg under kvoteordningen. I den danske del af ordningen udleder næsten 80 pct. af de stationære enheder færre end 25.000 ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter af fossil oprindelse, og udledningen kan hos nogle enheder ligge på, eller nær, nul flere år i træk. Derimod ligger seks danske produktionsenheder på årlige udledningsniveauer på mere end 500.000 ton.

Udledningsniveauet hos virksomhederne under kvoteordningen har været støt faldende hen over årene, ligesom antallet af danske produktionsanlæg omfattet af ordningen er fortsat vigende i takt med den grønne omstilling. Især omstillingen af energi- og varmeproduktionen til vedvarende energikilder har medført en betydelig reduktion af udledningsniveauerne siden kvoteordningens start i 2005.

### 2.1.2. Overordnet funktionsmåde og markedsvolumen

Kvotehandelsystemet er en markedsbaseret ordning, hvor udledningsrettigheder (kvoter) sættes i omløb ved offentlige auktioner og efterfølgende kan handles på et sekundært marked. For at muliggøre privat ejerskab og overdragelse af kvoter, er der etableret et fælles EU-kvoteregister. Dette indeholder konti for de virksomheder, der er forpligtet til at være omfattet af kvotehandelsystemet, samt frivillige handelskonti, da CO<sub>2</sub>-kvoter i udgangspunktet kan ejes og handles af enhver.

Den kvotemængde, der stilles til rådighed under kvoteordningen, er fastsat i kvotedirektivet og reduceres løbende i en forud fastsat takt. Dette resulterer i et stadigt faldende loft over den samlede mængde drivhusgasser, der kan udledes inden for de omfattede sektorer. Reduktionstakten er også kendt som den »den lineære reduktionsfaktor« og er i nugældende kvotedirektiv fastsat til 2,2 pct. om året. Dermed har kvoteordningen den effekt, med forbehold for periodiske forskydninger m.v., at de sektorer, der er omfattet af EU ETS, hvert år tilsammen vil reducere deres drivhusgasudledninger med 2,2 pct. af den udledning, der fandt sted i basisåret 2005.

Systemet garanterer derfor med en høj grad af præcision, at de politisk fastsatte klimaambitionsniveauer vil blive nået til den fastsatte tid. Ambitionsniveauet har hidtil svaret til en 43 pct. reduktion af fossile drivhusgasser i 2030, sammenlignet med udledningerne i 2005. Den senest vedtagne øgede klimaambition forhøjer 2030-ambitionen til 62 pct., primært fordi det reviderede kvotedirektiv øger den lineære reduktionsfaktor til 4,3 pct. fra 2024 og 4,4 pct. fra 2028. Ambitionsniveauet er fastsat under hensyntagen til de omfattede sektors forventede teknisk-økonomiske evne til at fremskynde den grønne omstilling.

Den enkelte virksomhed begrænses i praksis ikke af udledningsloftet, idet kvoterne kan købes uden begrænsning. Fordelingen af de tilgængelige udledningsrettigheder mellem virksomhederne er på denne måde overladt til markedskræfterne og styres af et prissignal. De virksomheder, der kan reducere deres udledninger på den mest omkostningseffektive måde, vil ifølge dette system have størst incitament til at investere i den grønne omstilling.

Det støt faldende kvoteudbud vil, alt andet lige, hæve kvoteprisen over tid og tvinge sektorerne som helhed til at følge den politisk bestemte reduktionssti. Skulle den grønne omstilling i de omfattede sektorer gå hurtigere end hvad reduktionsfaktoren lægger op til, vil kvoteprisen til gengæld falde for at signalere et voksende udbud af udledningsrettigheder relativt til efterspørgslen.

Blandt øvrige faktorer med relevans for prisdannelsen kan nævnes, at investorer kan anskaffe kvoter alene med henblik på kortsigtet eller langsigtet spekulation i kvoteprisen. Dette kan resultere i forskydninger i udbud og efterspørgsel over tid, men bidrager alt andet lige til at udjævne prisbevægelser og sikre en løbende likviditet i kvotemarkedet.

Auktionsindtægter fra kvotesalget tilkommer ifølge de nuværende regler som udgangspunkt medlemslandene, men kan i nogen udstrækning også været øremærket til andre formål, såsom finansieringen af EU's innovationsfond.

De årlige auktionsindtægter til den danske stat kan svinge fra år til år og afhænger af kvoteprisudviklingen såvel som antallet af kvoter, der tildeles Danmark til bortauktionering. Danmark realiserede i 2022 en indtægt på knap 2,7 mia. kr. ved salg af kvoter. Medlemsstaterne bør ifølge de hidtil gældende EU-regler anvende mindst halvdelen af deres kvoteindtægter til klimaformål. I gennemsnit anvender medlemsstaterne ca. 80 pct. af deres indtægter til klimaformål, mens nogle medlemslande, herunder Danmark, anvender samtlige indtægter hertil. De nu vedtagne direktivændringer forpligter alle medlemslande til at anvende samtlige auktionsindtægter til klimarelaterede formål.

EU ETS er det ældste fortsat eksisterende kvotemarkedet i verden og skabte i 2022 næsten 41 mia. USD i offentlige indtægter. Dette svarede til næsten to tredjedele af de globale ETS-indtægter på 63 mia. USD. De næststørste markeder var det britiske UK ETS (7,6 mia. USD), det nationale tyske ETS for brændstoffer (6,7 mia. USD) og det californiske ETS (4 mia. USD).



Den høje globale markedsværdi for EU ETS skal til dels ses i sammenhæng med, at EU ETS sammen med UK ETS udviser de højeste kvotepriser i verden, idet kvoteprisen her er steget fra niveauer under 5 EUR i 2017 til hen ved 100 EUR i foråret 2023. Blandt årsagerne hertil kan anføres indførelsen af en mekanisme til stabilisering af kvotemarkedet, jf. Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse af 6. oktober 2015 om oprettelse og anvendelse af en markedsstabilitetsreserve (2015/1814/EU). Denne mekanisme reagerer på en evt. overforsyning af kvotemarkedet ved at aflyse kvoteauktioner og overføre den pågældende kvotemængde til en reserve. Herfra kan der kun frigives kvoter til markedet i sjældne tilfælde af underforsyning. Der er på forhånd fastsat objektive kriterier for, hvorvidt markedet skal anses for over- eller underforsynet med kvoter, hvilket måles ved at opgøre antallet af kvoter, der er i omløb uden at være anvendt på udledninger.

### 2.1.3. Udledningstilladelse, emissionsovervågning (MRV) og returneringspligt

Stationære enheder omfattet af kvoteordningen må kun udføre drivhusgasudledende aktiviteter, hvis de er besiddelse af en udledningstilladelse, der udstedes af deres nationale kompetente myndighed. En forudsætning for, at der kan udstedes en sådan tilladelse er, at operatøren i overensstemmelse med kvoteordningens regler har udarbejdet en plan for, hvordan der løbende sikres en eksakt overvågning af de drivhusgasser, der udledes ved aktiviteten. Denne såkaldte overvågningsplan bliver en del af udledningstilladelsen og skal senere tilpasses i tilfælde af væsentlige ændringer ved driften.

Luftfartselskaber skal ligeledes udarbejde en overvågningsplan, som godkendes af deres nationale kompetente ETS-myndighed, men behøver ikke indhente en egentlig udledningstilladelse. Selskaberne kan i stedet operere på grundlag af den driftstilladelse, der er udstedt af luftfartsmyndigheden.

I tilfælde af alvorlige overtrædelser af kvoteordningens regler risikerer driftsledere til stationære enheder i yderste fald at miste deres udledningstilladelse, mens luftfartsoperatører risikerer at miste deres driftstilladelse. Der har dog i praksis ikke været eksempler herpå under den danske del af kvoteordningen, hvor regel efterlevelsen generelt har været tilfredsstillende.

Under den løbende drift vil det være en central opgave for operatøren at sikre en nøje overvågning og rapportering af aktiviteternes drivhusgasudledning i overensstemmelse med overvågningsplanen. Den rapporterede udledning opgøres årligt i CO<sub>2</sub>-ækvivalenter og skal verificeres af en uvildig tredjepart. Denne såkaldte verifikator skal være akkrediteret til samme formål af et EU-godkendt akkrediteringsorgan, så som DANAK. Reglerne for overvågning, rapportering og verifikation af emissioner sammenfattes ofte under betegnelsen »MRV-regler« efter en engelsk forkortelse for »monitoring, reporting and verification«.

Reglerne vedrørende overvågning og rapportering findes bl.a. i EU-Kommissionens forordning 2018/2066/EU af den 19. december 2018 om overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner (»MR-forordningen«). Reglerne om verifikation af udledningsdata og om akkreditering af verifikatorer findes i Kommissionens forordning 2018/2067/EU af den 19. december 2018 om verifikation af data og akkreditering af verifikatorer (»AV-forordningen«).

Ifølge de nugældende regler skal operatørerne senest den 30. april i hvert år indlevere (returnere) et antal CO<sub>2</sub>-kvoter til staten svarende til sidste års CO<sub>2</sub>-udledning i ton, jf. den verificerede udledningsrapport. De således anvendte udledningsrettigheder (kvoter) annulleres efterfølgende og kan følgelig kun anvendes en enkelt gang som tilladelse til klimafurening.

### 2.1.4. Kulstoflækage, herunder gratis tildeling og CBAM

Mens den begrænsede og stødt faldende mængde af årligt udstedte kvoter sikrer, at de politisk fastsatte reduktioner i udledningmængden bliver nået til tiden, garanterer systemet ikke i sig selv, at de omfattede sektorer gennemfører den tilsigtede omstilling til grøn energiforbrug og grønne produktionsformer. Det bemærkes hertil, at der er sektorer, der aktuelt kan mangle teknisk-økonomiske muligheder for at gennemføre den grønne omstilling. Årsagen hertil kan f.eks. være, at fossilfrie teknologier inden for nogle sektorer ikke er tilstrækkelig modne, eller at bestemte sektorer ikke anses for at være økonomisk i stand til at investere i eksisterende grønne teknologier i fornødent omfang. Udfordringerne kan ofte relateres til sektorens internationale konkurrencesituation over for mindre klimaambitiøse tredjelande.

Virksomheder inden for sådanne sektorer risikerer at skulle indstille deres produktion for bestandig, typisk med den følge, at produktionen flytter til, eller overtages af, anlæg i mindre klimaambitiøse jurisdiktioner. Denne risiko for såkaldt kulstoflækage (»carbon leakage«) anses for kontraproduktiv i forhold til målet om at nedbringe klimaudledninger på globalt plan, hvorfor kvotedirektivet indeholder mekanismer, der skal forhindre en sådan udvikling

Ifølge de nugældende regler for EU ETS er den mest centrale af disse såkaldte »carbon leakage-mekanismer« en gratis tildeling af kvoter til sektorer, der anses for at være mest udsat for risiko for kulstoflækage. Relevante operatører kan søge om at få tildelt et bestemt antal kvoter fra EU-Kommissionen, idet tildelingen udgør EU-støtte, ikke statsstøtte ydet af medlemslandene. Gratis tildelte kvoter til lækageudsatte sektorer tildeles i denne forbindelse ikke ud fra den enkelte virksomheds konkrete behov i forhold til returneringspligten, men udmåles efter et benchmarksystem. Derved får operatørerne tildelt det antal kvoter, de ville have behov for, hvis de var blandt de 10 pct. mest klimaeffektive operatører i Europa.

Benchmarksystemet resulterer følgelig i en relativ beskedent støtte til stærkt klimaforurenende operatører, mens de allermest klimaeffektive operatører i bedste fald kan få tildelt flere kvoter end hvad der svarer til deres returneringsbehov. Salget af et herved opstået kvoteoverskud udgør en økonomisk belønning for de investeringer, virksomheden har foretaget som led i den grønne omstilling, og kan f.eks. finansiere de merudgifter, operatøren har ved indkøb af grønne brændstoffer frem for fossile brændstoffer. Det benchmark-baserede tildelingssystem indebærer dermed et tydeligt økonomisk incitament til fremme af den grønne omstilling.

Der kan også forekomme gratis tildeling af kvoter til ikke-lækageudsatte sektorer, idet både stationære enheder og luftfartsektoren fik ret til gratis tildelte kvoter som en midlertidig overgangshjælp, der skulle nedtrappes i takt med tilvænningen til kvotesystemets økonomiske byrder. En fuldstændig udfasning af gratis kvoter til stationære, ikke-lækageudsatte enheder er allerede under de nugældende regler sikret i 2030. Udfasningen af gratis tildeling til luftsektoren frem til 2026 blev derimod først vedtaget i forbindelse med de seneste ændringer i kvotedirektivet. Som eneste ikke-lækageudsat sektor bevarer fjernvarmesektoren sin nuværende ret til gratis tildeling af kvoter svarende til 30 pct. af sektorens benchmark. Årsagen til denne undtagelse kan søges i ønsket om at bevare en vis støtte til fjernvarme som en klimavenlig opvarmningsform for bygninger.

Som ved andre former for EU-støtte og statsstøtte kan det være vanskeligt at udforme reglerne på en sådan måde, at den opfylder sin hensigt optimalt, således at støtten tildeles efter ensartede og objektive kriterier, men samtidig ikke resulterer i støttebeløb, der er u hensigtsmæssigt høje eller lave for den enkelte støttemodtagende virksomhed. Dette regulatoriske dilemma eksisterer også i forhold til gratis tildeling på kvoteområdet, jf. særberetning 18/2020 fra Den Europæiske Revisionsret »EU's emissionshandelssystem: Tildelingen af gratis kvoter bør målrettes bedre«.

På denne baggrund blev det i forbindelse med de seneste ændringer i kvoteditivret vedtaget, at tildeling af kvoter gradvist, men i videst muligt omfang, søges erstattet af kulstofgrænsemekanismen CBAM, jf. forordning 2023/956/EU. CBAM resulterer i en ETS-lignende udgift, der pålægges ved import til EU af omfattede produkter, især inden for produktgrupperne stål, jern, aluminium, cement, gødning, brint og el. Udfasning af kvotetildeling vil ske i takt med CBAM-udgiftens indfasning over en 9-årig periode fra 2026-2034. De kvoter, der på denne baggrund bliver bortauktioneret, frem for tildelt gratis, tilfører finansiering til EU's Innovationsfond, som yder støtte til erhvervslivets dekarbonisering inden for CBAM-sektorerne.

#### 2.1.5. Handelsperioder og løbende stramminger

EU anvender ved sin regulering af CO<sub>2</sub>-kvoteområdet en tidsmæssig inddeling i handelsperioder som et instrument til styring af den udstedte kvotemængde, såvel som virksomhedernes rettigheder og pligter i henhold til kvoteordningen. Fremgangsmåden indebærer en gradvis stramning af vilkårene for virksomhederne under ordningen. Den indeværende 4. kvotehandelsperiode (ETS fase 4, 2021-2030) er på mange parametre strammere for udlederene af drivhusgas, end hvad der var tilfældet under 3. kvotehandelsperiode (ETS fase 3, 2013-2020).

De oprindelige og fortsat gældende stramminger under ETS fase 4 udmøntede sig blandt andet i form af færre udledningsrettigheder, der står til rådighed, og dermed en tendentielt højere markedspris for CO<sub>2</sub>-kvoter, færre brancher og virksomheder, der er tilkendt status som carbon-leakage virksomhed, en hurtigere nedtrapning og udfasning af retten til gratis tildelte kvoter, samt strengere benchmarking som beregningsgrundlag for gratis tildeling af kvoter. Endvidere blev der fra udledningsåret 2021 afskaffet en tidligere eksisterende mulighed, hvorefter udledere i et vist omfang kunne bytte FN-klimakreditter fra de nationale kyotoregistre til CO<sub>2</sub>-kvoter i bytteforholdet 1:1. Denne byttemulighed sænkede de daværende operatørers omkostning ved klimafurening mærkbart på bekostning af kvoteordningens incitamentsvirkning.

#### 2.1.6. Samspil med andre kvotehandelsordninger

EU ETS omfatter i dag 27 EU-lande samt de tre EØS lande Norge, Island og Lichtenstein. Grønland og Færøerne er ikke medlem af EU eller EØS/EFTA og har ikke etableret lignende ordninger.

EU har indgået en såkaldt linking-aftale med EFTA-landet Schweiz. Aftalen tillader fra 2020, at kvoterettigheder kan blive udvekslet mellem kvoteregistrene for henholdsvis EU ETS og det schweiziske kvotehandelssystem CH ETS, også med henblik på at anvende kvoterne til returnering inden for det andet system. Derved opstår der i praksis et samlet kvotemarked med et ensartet prissignal, hvilket virker stabiliserende på især det mindre schweizerske kvotemarked.

Storbritannien forlod den Europæiske Union i 2020 og har herefter valgt at oprette sit eget ETS system, kendt som UK ETS. Der har været drøftelser om mulighederne for at linke EU ETS med UK ETS i forhold til CO<sub>2</sub>-kvotemarkedet. Dette har dog indtil videre ikke udmøntet sig i konkrete hensigter.

Blandt andre konkrete overvejelser om international samordning kan nævnes, at Kommissionen på det seneste har overvejet muligheden for en begrænset samordning med New Zealands kvotehandelssystem NZ ETS, der har opereret siden 2008 og som oprindeligt blev udformet efter europæisk forbillede.

Generelt er det nemmest at integrere kvotehandelssystemer, der er udformet efter sammenlignelige principper, idet en samordning af kvotemarkeder dog også er mulig mellem kvotehandelssystemer af forskellig ka-

rakter. Navnlig ville et mere ensartet globalt prissignal for drivhusgasforurening begrænser de problemstillinger, der relaterer sig til kulstoflækage, og dermed fremme en verdensomspændende klimaindsats i overensstemmelse med tidsfæstede reduktionsmål. De praktiske og politiske barrierer for en sådan global samordning af verdens kvotehandelssystemer er høje, men muligheden herfor øges, eftersom et fortsat stigende antal lande, regioner og metropoler har indført, er ved at indføre, eller påtænker at indføre kvotehandel som et klimainstrument.

På globalt plan dækkede kvotehandelssystemer i 2022 ifølge ICAP Status Report 2023 i alt 17 pct. af samtlige drivhusgasudledninger. Der er aktive kvotehandelssystemer i 6 metropoler, 20 delstater eller provinser, samt 10 stater foruden EU ETS, der dækker 27 EU-lande og tre EØS-lande. Tilsammen dækker disse systemer ca. 55 pct. af verdens BNP og en tredjedel af verdens befolkning. Blandt væsentlige kvotehandelssystemer uden for Europa, USA og Canada kan bl.a. fremhæves Kina, Mexico og Sydkorea.

Blandt jurisdiktioner med en væsentlig betydning for drivhusgasbekæmpelsen, hvor man forbereder eller overvejer oprettelsen af et kvotehandelssystem, tæller lande som f.eks. Ukraine, Tyrkiet, Brasilien, Chile, Nigeria, Indien, Pakistan, Indonesien, Vietnam, Thailand, Taiwan samt flere jurisdiktioner i USA, hvor oprettelse sker på delstatsniveau. Energistyrelsen modtager undertiden forespørgsler fra sådanne lande om de danske erfaringer med kvotehandelssystemer for drivhusgasemission, idet verdens første system af denne art blev indført i Danmark ved lov nr. 276 af 2. juni 1999 om CO<sub>2</sub>-kvoter for el-produktion.

#### 2.1.7. Informationer og årlige rapporter m.v.

For en aktuel status på det europæiske kvotemarkeds funktion, herunder om den historiske og forventede udvikling i de omfattede sektors emissioner, kan blandt andet henvises til de årlige publikationer herom fra Kommissionen (senest: »Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om det europæiske kvotemarkeds funktion i 2021« af 14. december 2022, COM (2022) 516) og fra det Europæiske Miljøagentur EEA (senest: »Trends and projections in the EU ETS in 2022 - The EU Emissions Trading System in numbers« af 15. december 2022). Endvidere kan henvises til EEA's årlige publikation om status på EU's klimaindsats (senest: »Trends and projections in Europe 2022« af 26. oktober 2022), hvor status på EU ETS beskrives i sammenhæng med EU's øvrige klimatiltag.

Luftfartens emissioner i Europa er endvidere beskrevet i den årlige EAER-rapport (senest: »European Aviation Environmental Report 2022« af 21. september 2022), som er udgivet i et samarbejde mellem EU's luftfartssikkerhedsagentur EASA, EU's miljøagentur EEA og EUROCONTROL. Denne publikation beskriver også forskellene mellem EU's kvoteregler på luftfartsområdet og ICAO's globale offsetting-mekanisme for luftfarten, CORSIA.

## 2.2. Kvoteordningens administration i Danmark

### 2.2.1. Myndighedsstruktur m.v.

Den nationale administration af kvoteordningen er i dag primært henført under to myndigheder. Emissionernes overvågning og rapportering henhører under klima-, energi- og forsyningsministeren, hvorfra administrationen er delegeret til Energistyrelsen. Det er også Energistyrelsen, der fastsætter virksomhedernes årlige retningsforpligtelser og foretager en eventuel gratis tildeling af kvoter. Energistyrelsen er dermed udpeget som den nationale kompetente myndighed (CA = competent authority) på området.

Opgaven med at administrere den danske del af EU-kvoteregisteret samt Kyotoregisteret, herunder konti tilhørende kvoteomfattede virksomheder og frivillige handelskonti, henhører under erhvervsministeren og er henlagt til Erhvervsstyrelsen som kvoteordningens nationale administrator (NA = national administrator), der kontrollerer og gennemfører kontotransaktioner. CO<sub>2</sub>-kvoter er defineret som finansielle instrumenter, der er undergivet EU's finansregulering, herunder finansmarkedsdirektiv 2014/65/EU (MiFID). Finanstilsynet, skattemyndighederne og den Nationale Enhed for Særlig Kriminalitet (NSK) har således adgang til oplysninger i registrene.

Afgørelser ifølge kvotelovgivningen kan i mange tilfælde indbringes for Energiklagenævnet, som er organisatorisk placeret som en del af Nævnenes Hus, der henhører under erhvervsministeren.

Da udlejerne skal kontrollere rigtigheden af bestemte indberetninger ved hjælp af en uafhængig verifikator, har også medlemslandenes akkrediteringsorganer betydning for kvoteordningens funktion. Disse instanser sikrer standarden for verifikatorernes arbejde. I Danmark er det akkrediteringsfonden DANAK, som varetager opgaven som nationalt akkrediteringsorgan (NAB = national accreditation body), men verifikatorerne kan også arbejde i Danmark på grundlag af en akkreditering i et andet EU-land.

### 2.2.2. Kvoteordningens regulering

Kvoteordningens regler er i det væsentlige baseret på direktiv 2003/87/EF om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen (»kvotedirektivet«). Direktivet er siden sin oprindelige vedtagelse i 2003 blevet ændret 14 gange, ligesom der har været officielle rettelser til direktivets danske sprogversion m.v.

I dansk ret er direktivet gennemført ved lov om CO<sub>2</sub>-kvoter, jf. lovbekendtgørelse nr. 1605 af 14. december 2016 (»kvoteloven«). Denne lov blev senest ændret ved lov nr. 883 af 12. maj 2021 om ændring af lov om fremme af vedvarende energi, biobrændstofloven, lov om naturgasforsyning og forskellige andre love.

De centrale administrative regelsæt på området er Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets bekendtgørelse nr. 2134 af 21. december 2020 om CO<sub>2</sub>-kvoter (»kvotebekendtgørelsen«) og bekendtgørelse nr. 2255 af 2. december 2021 om gebyr og anden betaling for ydelser efter lov om CO<sub>2</sub>-kvoter (»kvotegebyrbekendtgørelsen«) samt Erhvervsministeriets bekendtgørelse nr. 1637 af 18. november 2020 om EU's CO<sub>2</sub>-kvoteregister og Det Danske Kyoto-register (»registerbekendtgørelsen«).

EU-retten har desuden stor betydning for kvoteområdets administration i form af et større antal direkte gældende forordninger og kommissionsafgørelser m.v. Kommissionen har også udstedt et betydeligt antal vejledninger, der skal være med til at sikre en ensartet administration af kvoteordningen på tværs af alle medlemslande.

### 2.3. Seneste ændringer i EU-retsakter

I dette afsnit beskrives de seneste ændringer i EU-retten, der danner baggrund for hovedparten af de foreslåede lovændringer.

#### 2.3.1. Ændringer i forhold til de i forvejen omfattede sektorer

De seneste direktivændringer som led i klimareformen Fit-for-55 har til hensigt at stramme vilkårene for de nuværende sektorer i kvoteordningen, blandt andet gennem et lavere udbud af kvoter med heraf følgende forventet højere kvotepris. CO<sub>2</sub>-kvoternes markedspris øges især gennem mekanismer, der regulerer hvor

mange kvoter der årligt sættes i omløb, herunder den såkaldte markedsstabilitetsreserve (MSR), der bevirker afløsning af kvoteauktioner i tilfælde af overbud, og den såkaldte lineære reduktionsfaktor (LRF), som afgør den årlige reduktionstakt i antallet af kvoter, der sættes i omløb på markedet.

### 2.3.2. Søfartssektorens inklusion i EU ETS

De seneste direktivændringer indebærer desuden, at kvoteordningen udvides til at omfatte en større andel af den fossile drivhusgasudledning inden for EU. Således omfattes søfartssektoren af kvoteordningen fra 2024, hvad angår skibe over 5.000 bruttoton (BT). Operatører af sådanne skibe skal i forvejen overvåge, verificere og rapportere CO<sub>2</sub>-emissioner, men omfattes fremover af en kvotehandelspligt, der indføres over tre år. Søfartsoperatører skal herefter returnere kvoter for 40 pct. af deres udledninger i 2024, 70 pct. af udledningerne i 2025, og 100 pct. af udledningerne fra 2026.

Fra 2024 skal søfartsoperatørerne også opfylde overvågnings-, verifikations- og rapporteringspligter i forhold til drivhusgasserne metan (CH<sub>4</sub>) og lattergas (N<sub>2</sub>O), og sådanne udledninger omfattes af kvotehandelspligten fra 2026.

Herudover pålægges søfartsoperatører fra 2024 af overvågnings-, verifikations- og rapporteringspligt for skibe op til 5.000 BT, men over 400 BT. Udledninger fra disse skibe kan forventes underlagt kvotehandelspligt fra 2027, hvilket dog afventer beslutning på grundlag af rapporter, som Kommissionen skal forelægge for EU-Parlamentet og Rådet inden udgangen af henholdsvis 2024 og 2026.

### 2.3.3. Brændstofsektorens inklusion i et nyt kvotesystem (»ETS2«)

Der oprettes et nyt, separat kvotehandelssystem (»ETS2«) for udledninger fra fossile brændstoffer til vejtransport, bygninger og andre sektorer. Formålet med ETS2 er at styrke og ensarte det økonomiske incitament til at reducere CO<sub>2</sub>-udledninger i de omfattede sektorer for at skabe større sikkerhed for, at EU's klimamål indfries for de valgte sektorer. ETS2 sigter inden for de omfattede sektorer mod en reduktion af drivhusgasudledningen svarende til 43 pct. i 2030 i forhold til 2005-niveaet.

Anvendelsesområdet for ETS2 er salg af brændstoffer til vejtransport, til opvarmning og nedkøling af bygninger, herunder boliger og erhvervsbygninger, samt øvrige sektorer, der i praksis primært relaterer sig til industriaktiviteter. ETS2 fungerer ved, at brændstofdistributører, såsom tankstationer der sælger fossile brændstoffer til de omfattede sektorer, fra 2025 skal være i besiddelse af en udledningstilladelse. Et sådant krav eksisterer under det gældende kvotehandelssystem (»ETS1«) allerede for driftsledere til de omfattede stationære anlæg. Brændstofdistributører skal herefter løbende opfylde overvågnings-, verifikations- og rapporteringspligter i forhold til den drivhusgasudledning, der følger af deres salg af fossile brændstoffer til ETS2-sektorer. Brændstofdistributørernes kvotereturneringspligt vil indtræde fra 2027, idet starttidspunktet dog kan blive udskudt af EU med et enkelt år, såfremt olie- eller gaspriserne stiger til et ekstraordinært højt niveau i 2026.

Beslutningen om at oprette ETS2 separat fra det eksisterende kvotehandelssystem beror bl.a. på ønsket om at udstede en ny type kvoter, således at de nye sektorer ikke konkurrerer med eksisterende sektorer om kvotekøb på det samme marked. Der tilstræbes i de første år en lavere kvotepris inden for ETS2 sammenlignet med ETS1, hvilket skal sikres gennem en særlig prismekanisme. Det separate kvotesystem tillader også, at den årligt udstedte kvotemængde kan reduceres hurtigere for de nye sektorer end i det eksisterende ETS1. Derved introduceres en mekanisme, hvorved hastigheden i forhold til at opnå reduktioner kan adskille sig

mellem ETS2-sektorer som vejtransport og bygningsopvarmning fra ETS1-sektorer som industri, ressourceudvinding og luftfart.

I 2028 skal Kommissionen vurdere systemet i forhold til effektivitet, administrerbarhed, m.v., samt fremsætte eventuelle forslag om revision af ETS2. I 2031 skal Kommissionen vurdere, om det er hensigtsmæssigt at sammenlægge ETS1 og ETS2. Fordelene herved kunne f.eks. være omkostningseffektivitet og mindsket regulering, herunder en dobbeltregulering i forhold til EU's byrdefordelingsaftale, hvor de nye sektorer indtil videre også forbliver omfattet.

#### 2.3.4. Gratis tildeling af kvoter og andre værn mod kulstoflækage

Direktivændringerne indebærer en reduceret tildeling af gratis kvoter, herunder en komplet udfasning af kvotetildeling til luftfarten over årene 2024-2026. For sektorer, der beskyttes af den kommende kulstofgrænsemekanisme (CBAM), udfases kvotetildelingen i takt med CBAM's indfasning, hvilket resulterer i en 9-årig udfasning af gratis tildeling af kvoter over årene 2026-2034.

Den reducerede gratis tildeling øger auktionsindtægterne fra kvotesalget, og disse merindtægter uddeles i stort omfang gennem klimafremmende støtteprogrammer. I denne forbindelse udvides EU-Innovationsfonden, der støtter udvikling af lav- og nulemissionsteknologier, fra en volumen på 450 mio. kvoter til ca. 535 mio. kvoter, hvilket ifølge Kommissionens konservative skøn svarer til en tilførsel af ca. 40 mia. euro (ca. 300 mia. kr.) i årene 2020-2030. EU's Moderniseringsfond, der støtter omstilling af energisystemer i lavindkomstmedlemslande, øges fra 2 pct. af kvotemængden til i alt 4,5 pct., svarende til ca. 44 mia. euro (ca. 330 mia. kr.).

### 3. Lovforslagets hovedpunkter

#### 3.1. Anvendelsesområde og definitioner

##### 3.1.1. Gældende ret

EU ETS finder i dag anvendelse på sektorerne energi- og varmeproduktion, industri samt luftfart. De regulerede enheder i sektorer er underlagt overvågnings-, verifikations- og rapporteringspligt, samt kvotereturneringspligt, som beskrevet i afsnit 2.1.3.

Søfarten er i dag ikke omfattet EU ETS. I stedet er sektoren omfattet af international overvågnings- og rapporteringspligt i forhold til CO<sub>2</sub>-udledning i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2015/757/EU (»MRV-søfart forordningen«). Ordningen stammer fra et bilag til den internationale aftale MARPOL (The International Convention for the Prevention of Pollution from ships) og der er ikke knyttet kvotereturneringspligt til ordningen.

Kvoteloven arbejder i dag med to begreber for de regulerede enheder. I forhold til sektorerne industri, energi- og varmeproduktion definerer »driftsleder« den juridiske eller fysiske person, der ejer en produktionsenhed eller driver produktionsenheden for egen regning. I forhold til luftfarten omfatter »luftfartsoperatør« den fysiske eller juridiske person, der driver et luftfartøj på det tidspunkt, hvor der udføres en af de luftfartsaktiviteter, der er omfattet af loven. Begrebet kan også omfatte ejeren af luftfartøjet, hvis førstnævnte person er ukendt eller ikke identificeret af ejeren, herunder en operatør, der mod vederlag stiller rute- eller charterflyvninger til rådighed for offentligheden med henblik på personbefordring, godstransport eller transport af postforsendelser.

Herudover definerer kvoteloven en »produktionsenhed«, som en stationær teknisk enhed, der består af et eller flere anlæg beliggende på samme lokalitet, hvorfra der udføres de aktiviteter, der er omfattet af loven og regler udstedt i medfør af loven, tillige med eventuelle andre direkte tilknyttede aktiviteter, der har en teknisk forbindelse med aktiviteterne på stedet, og som kan have indvirkning på udledninger og forurening.

Begrebet »drivhusgasser« defineres i kvoteloven som »Kuldioxid (CO<sub>2</sub>), metan (CH<sub>4</sub>), lattergas (N<sub>2</sub>O), hydrofluorkarboner (HFC), perfluorkarboner (PFC), svovlhexafluorid (SF<sub>6</sub>) og andre gasformige bestanddele af atmosfæren, både natur- og menneskeskabte, som optager og genudsender infrarød stråling.

### 3.1.2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

#### *Begreber og definitioner*

Det foreslås, at indføre det nye begreb »Kvoteordningen« som erstatter »Reguleringen i denne lov, regler udstedt i medfør af denne lov eller EU-retsakter om forhold omfattet af denne lov«. Denne definition er ny og tillader, at kvoteloven affattes kortere og mere læsevenlig end hidtil, hvor loven hyppigt anvender formuleringer i stil med »denne lov, regler udstedt i medfør af loven eller EU-retsakter om forhold omfattet af loven«. Begrebet »kvoteordningen« henviser således til samtlige generelle nationale retsakter og samtlige EU-retsakter, der ligger til grund for administrationen af de forhold, der kan henføres under kvoteloven eller kvotedirektivet. Derved er f.eks. også regler om Kyotoregisteret, jf. bl.a. forslaget § 13, at anse som del af kvoteordningen selvom de klimakreditter, som registeret angår, ikke længere kan anvendes under kvoteordningen og for så vidt har mistet deres indholdsmæssige sammenhæng med kvotehandelssystemet. Vejledninger og andre ikke-bindende udtalelser anses ikke for at være egentlig regulering og er derfor ikke omfattet af begrebet »kvoteordningen«, men kan som hidtil indgå i fortolkningen af kvoteordningens bindende regler.

Forslaget viderefører den hidtidige definition af begrebet »drivhusgasser«, i uændret form. Den foreslåede definition er i indholdsmæssig overensstemmelse med kvotedirektivets definition, jf. artikel 3, litra c), sammenholdt med direktivets bilag II. Den i forhold til direktivet varierende ordlyd foreslås bibeholdt af hensyn til lovens klarhed og citatvenlighed, så retsanvenderen som hidtil friholdes fra at skulle sammenholde ordlyden i direktivets artikel 3, litra c), med ordlyden i direktivets bilag II.

Som eksempler på »andre gasformige bestanddele af atmosfæren«, som kvoteordningen kan angå ud over de gasarter, der er anført i bilag II, kan anføres luftfartsoperatørers overvågningspligter i forhold til såkaldte »ikke-CO<sub>2</sub>-relaterede virkninger af luftfart«, jf. direktivets artikel 14, stk. 5, jf. artikel 3, litra v), som angår virkningerne på klimaet af luftfartøjers udledning under brændstofforbrænding af nitrogenoxider (NO<sub>x</sub>), sodpartikler, oxiderede svovlforbindelser, samt virkninger fra vanddamp, herunder kondensstriber. Det hidtidige driftsleder-begreb foreslås ikke videreført. Dette begrundes dels med oprettelsen af et nyt operatør-begreb, samt at begrebet »driftsleder« allerede er defineret i kvotedirektivet. Den nugældende kvotelovs definition er ikke enslydende med kvotedirektivets, hvilket ikke er hensigtsmæssigt. I det omfang, at begrebet »driftsleder« fortsat forekommer i lovforslaget, skal udtrykket forstås i overensstemmelse med definitionen i kvotedirektivets artikel 3, litra f), hvorefter »driftsleder« defineres som »en person, der driver eller kontrollerer et anlæg, eller som efter national lovgivning har fået overdraget afgørende økonomiske beføjelser med hensyn til den tekniske drift heraf«. Ændringen får ikke betydning for retsanvendelsen, da lovens hidtidige definition er blevet fortolket i overensstemmelse med kvotedirektivets definition.



Det foreslås, at kvoteloven fremover anvender og definerer begrebet »operatør« som »en driftsleder, luftfartsoperatør, søfartsoperatør (rederi), brændstofoperatør (reguleret enhed) eller enhver anden, der er omfattet af EU-regler om krav til handel med kvoter for drivhusgasemissioner«. Denne definition er ny og tillader, at kvoteloven kan affattes kort og alligevel præcist i situationer, hvor en bestemmelse gælder samtlige operatortyper inden for kvoteordningen.

Endvidere foreslås den nugældende definition af begrebet »kvote« ikke videreført. Den hidtidige definition af »kvote« lyder således »et bevis for retten til at udlede 1 t CO<sub>2</sub>-ækvivalent i en nærmere angivet periode«. Denne definition skønnes fremover undværlig, da forståelsen af begrebet »kvote« i praksis ikke giver anledning til retlig tvivl. Hvor dette alligevel måtte blive tilfældet fremover, skønnes det mest korrekt at anvende definitionen i kvotedirektivets artikel 3, litra a), hvorefter »kvote« defineres som »ret til i en nærmere angivet periode at udlede et ton kuldiioxidækvivalent, der kun er gyldig til opfyldelse af kravene i dette direktiv, og som kan overdrages efter bestemmelserne i dette direktiv«. Ændringen får ikke betydning for retsanvendelsen, da lovens hidtidige definition er blevet fortolket i overensstemmelse med kvotedirektivets definition.

Begrebet »luftfartsoperatør« foreslås videreført med den nye definition som omfatter »en luftfartøjsoperatør, erhvervsmæssig lufttransportoperatør eller enhver anden, der er omfattet af EU-regler om krav til handel med kvoter for drivhusgasemissioner på luftfartens område«, som defineret i kvotedirektivets artikel 3, litra o) og p).

Det foreslås, at definitionen af begrebet »luftfartskvoter« udgår. Den hidtidige definition af »luftfartskvoter« lyder således »kvoter, der kun kan anvendes til dækning af udledninger fra luftfarten«. Definitionen foreslås ikke videreført, fordi begrebet ikke anvendes i lovens øvrige tekst, hvorfor definitionen må anses som undværlig lovtekst.

Endelig foreslås begrebet »produktionsenhed« ikke videreført. Den hidtidige definition af begrebet stemmer ikke overens med kvotedirektivets terminologi, hvor der i tilsvarende situationer omtales »anlæg«, jf. artikel 3, litra e). Kvotedirektivets anlægsbegreb stemmer ikke overens med nugældende kvotelovs anlægsbegreb. Dertil kommer, at nugældende kvotelovs begreb »produktionsenhed« også kan forveksles med det enslydende erhvervsretlige begreb som ikke har samme betydning. I lovforslaget er anvendelsen af ordet »produktionsenhed« på den baggrund erstattet af andre begreber, såsom ordet »aktiv« eller »produktionsanlæg«.

#### *Inklusion af søfart i kvoteordningen*

Med ændringsdirektiv 2023/959/EU omfattes søfartens emissioner af det hidtidige kvotehandelssystem (ETS1). De nye regulerede enheder på søfartsområdet betegnes »søfartsoperatører«, hvilket skal forstås i overensstemmelse med kvotedirektivets definition af begrebet »rederi«, jf. artikel 3, litra w).

Emissionerne omfattes med 100 pct. fra sejlads mellem to havne under medlemsstaternes jurisdiktion og 50 pct. fra sejlads mellem én havn under en medlemsstats jurisdiktion og én havn uden for medlemsstaternes jurisdiktion.

Søfarten bliver fra 2024 underlagt overvågnings-, verifikations- og rapporteringspligt, samt kvotereturneringspligt. Kvotereturneringspligten indføres gradvist af hensyn til omstillingen af sektoren med henholdsvist 40 pct. af de omfattede emissioner i 2024, 70 pct. i 2025 og 100 pct. i 2026.

### *Oprettelse af et nyt separat kvotesystem for fossile brændstoffer*

Med ændringsdirektiv 2023/959/EU oprettes et nyt separat kvotehandelssystem (»ETS2«), der omfatter emissioner fra brændstoffer, der anvendes til forbrænding i bygningssektoren (opvarmning og nedkøling), vejtransportsektoren samt i andre sektorer. De nye regulerede enheder omfatter virksomheder eller personer, der udøver den i kvotedirektivets bilag III omhandlede aktivitet (frigiver fossile brændstoffer til).

Fra og med 2025 bliver sektorerne omfattet af overvågnings-, verifikations- og rapporteringspligt, samt forbud mod udledning af drivhusgasser uden tilladelse. Fra og med 2027 bliver sektorerne omfattet af kvoteturneringspligt med mindre at et medlemsland udnytter option om at udskyde kvotereturneringspligten til 2031.

#### 3.2. Udledningstilladelser, afslag og tilbagekaldelse

##### 3.2.1. Gældende ret

En driftsleder til en stationær produktionsenhed må kun udlede drivhusgasser, hvis klima-, energi- og forsyningsministeren har meddelt tilladelse hertil.

Bestemmelsens formål er, at driftslederen kender og overholder kvoteordningens krav, inden der iværksættes aktiviteter, der udleder drivhusgas. Det er en betingelse for udstedelse af en udledningstilladelse, at driftslederen har udarbejdet en overvågningsplan over aktiviteten der udleder drivhusgas.

Klima-, energi- og forsyningsministeren afgør i overensstemmelse med de til enhver tid gældende EU-retlige bestemmelser, hvornår en udledningstilladelse ikke længere er påkrævet. Det forhold, at et inaktivt anlæg atter vil kunne tages i brug i fremtiden, kan være tilstrækkeligt for, at tilladelseskravet opretholdes.

Driftslederen skal underrette den kompetente myndighed om alle planlagte ændringer i anlæggets art eller drift. Det kunne være en udvidelse eller reduktion, af anlæggets kapacitet, som kan medføre, at udledningstilladelsen skal ajourføres af klima-, energi- og forsyningsministeren.

Udledningstilladelsen udstedes til en konkret driftsleder, der skal være identificeret ved navn og adresse. Hvis en driftsleder på et anlæg udskiftes, kræver dette en ajourføring af udledningstilladelsen for at anlægget lovligt kan videreføres. Klima-, energi- og forsyningsministeren vil i forbindelse med sådanne overdragelser altid skulle godkende den nye operatør.

Det er driftslederen, som har ansvaret for, at der til enhver tid foreligger en gyldig udledningstilladelse som påkrævet ifølge kvoteordningen.

Klima-, energi- og forsyningsministeren kan i særlige tilfælde afslå at udstede udledningstilladelse til en driftsleder. Et afslag kan meddeles, hvis driftslederen har givet urigtige eller vildledende oplysninger, gentagne gange eller groft har overtrådt kvoteordningens bestemmelser eller har forfalden gæld til det offentlige på mere end 100.000 kr. Bestemmelserne er nationalt forankret og går videre end hvad kvotedirektivet kræver. Reglen har været gældende siden kvotedirektivets oprindelige implementering i 2003. Anvendelse af bestemmelserne kan være et alvorligt indgreb i næringsretten, hvorfor disse kun bør finde anvendelse i tilfælde, hvor øvrige håndhævelsesmidler ikke har haft den ønskede effekt.

Driftslederen kan forlange en sådan afgørelse indbragt for domstolene af klima-, energi- og forsyningsministeren. Et afslag på ansøgning om udledningstilladelse kan efter omstændighederne gøre indgreb i borgerens

næringsfrihed eller ejendomssfære, samt eventuelt volde betydelig økonomisk skade i forhold til allerede foretagne investeringer.

Afgørelsen skal indeholde oplysning om adgangen til at begære domstolsprøvelse og om fristen herfor.

En anmodning om domstolsprøvelse skal være modtaget af klima-, energi- og forsyningsministeren senest 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt driftslederen. Sagen indbringes herefter for retten i den borgerlige retsplejes former af ministeren, dog vil bevisbyrden for en evt. mundtlig tilkendegivelse ligge hos driftslederen, hvis tilkendegivelsen efterfølgende måtte blive genstand for tvivl.

Driftslederens ret til at kræve sagen indbragt af ministeren har den retssikkerhedsmæssige betydning, at det ifølge den borgerlige retsplejes regler vil påhvile ministeren som sagsøger, at skulle løfte bevisbyrden for, at meddelelse af afslaget var korrekt i henhold til kvoteordningens regler. Uden denne regel ville bevisbyrden påhvile driftslederen som den, der ønsker afgørelsen anfægtet ved domstolene. Bevisbyrdereglen har især betydning i sager, der giver retten anledning til tvivl. En anden fordel ved driftslederens ret til klagebegæring angår spørgsmålet, ved hvilken domstol sagen skal føres. Hovedreglen ifølge retsplejelovens § 235 lyder, at retssager skal anlægges ved sagsøgtets hjemting. Indbringes sagen af ministeren, vil driftslederen som sagsøgt have en fordel af, at sagen føres nær virksomhedens hovedforretningssted.

Klima-, energi- og forsyningsministeren kan i ganske særlige tilfælde tilbagekalde en afgørelse i henhold til loven, herunder en allerede meddelt udledningstilladelse. En tilbagekaldelse kan meddeles, hvis driftslederen ikke er i stand til at antageliggøre at kunne varetage sine forpligtelser efter kvoteordningen på en forsvarlig måde eller har forfalden gæld til det offentlige på mere end 100.000 kr. Hvis driftslederen gentagne gange eller groft har overtrådt kvoteordningens bestemmelser kan en allerede udstedt udledningstilladelse blive tilbagekaldt af domstolene. Bestemmelserne er nationalt forankret og går videre end hvad kvotedirektivet kræver. Bestemmelserne har været gældende siden kvotedirektivets oprindelige implementering i 2003. Anvendelse af bestemmelserne er et alvorligt indgreb i næringsretten, hvorfor disse kun bør finde anvendelse i tilfælde hvor øvrige håndhævelsesmidler ikke har haft den ønskede effekt.

Driftslederen kan forlange en sådan afgørelse indbragt for domstolene af klima-, energi- og forsyningsministeren. Efter bestemmelsen kan operatøren forsætte sin virksomhed, uafhængigt af tilbagekaldelsen, indtil domstolens afgørelse foreligger.

### 3.2.2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Tilladelsesordningen som beskrevet i afsnit 3.2.1. foreslås videreført i præciseret form, således at det fremgår helt konkret, hvilke typer af operatører, der skal have en gyldig udledningstilladelse for at kunne udlede drivhusgasser. Fremover vil dette i overensstemmelse med det reviderede kvotedirektiv være tilfældet for driftsledere til stationære produktionsanlæg og for brændstofoperatører. Brændstofoperatører bliver dog først omfattet af kravet om udledningstilladelse den 1. januar 2025.

Bestemmelsen om at klima-, energi- og forsyningsministeren i særlige tilfælde kan afslå at udstede en udledningstilladelse til en driftsleder foreslås videreført. Bestemmelsen udvides til også at gælde for brændstofoperatører som en ny operatørtype under kvoteordningen. Endvidere foreslås det, ikke længere at videreføre kriteriet, hvorefter der kunne gives afslag til en driftsleder, der »i forbindelse med ansøgning om tilladelse i væsentlig grad har givet urigtige eller vildledende oplysninger«.

Desuden foreslås det, at gæld til det offentlige på mere end 100.000 kr. ikke længere skal kunne begrunde et afslag på en udledningstilladelse, mere herom nedenfor under tilbagekaldelse af en udledningstilladelse. På den baggrund vil ministeren kun kunne afslå at udstede en udledningstilladelse, hvis en operatørs urigtige eller vildledende oplysninger under ansøgningen eller øvrige forseelser kan karakteriseres som gentagne eller grove overtrædelser af kvoteordningens bestemmelser, herunder oplysningspligter.

Bestemmelsen om at klima-, energi- og forsyningsministeren i ganske særlige tilfælde kan tilbagekalde en udledningstilladelse foreslås videreført i ændret form.

For det første begrænses bestemmelsens anvendelsesområde til tilbagekaldelse af udledningstilladelser, hvilket er den mest alvorlige sanktionsform ministeren kan bringe i anvendelse over for en igangværende operatør. Derved undgås en uklarhed ved bestemmelsens nuværende formulering, som åbner for, at andre afgørelser end udledningstilladelsen kan tilbagekaldes på grund af overtrædelser, skattegæld eller tvivl om operatørens evne.

For det andet foreslås det, at domstolenes inddragelse ved tilbagekaldelse af udledningstilladelser ensrettes, uanset hvilken begrundelse tilbagekaldelsen støttes på. Ud fra retssikkerhedsmæssige betragtninger skønnes det mest passende, at alle afgørelser om tilbagekaldelser som udgangspunktet træffes af en domstol.

For det tredje foreslås det, at bestemmelsen om at ministeren skal kunne tilbagekalde en udledningstilladelse, hvis en operatør ikke er i stand til at antageliggøre at kunne varetage sine forpligtelser i henhold til kvoteordningen, herunder tilladelsen på en forsvarlig måde, udgår. Forslaget er således baseret på den opfattelse, at bestemmelsen er indeholdt i vurderingen af om, der er tale om grove eller gentagne overtrædelser af kvoteordningen.

For det fjerde foreslås det, ligesom ved afslag på udledningstilladelse, at bestemmelsen om, at gæld til det offentlige på mere end 100.000 kr. skal kunne begrunde en tilbagekaldelse, udgår. Forslaget er baseret på en opfattelse af, at gæld til det offentlige normalt ikke bør begrunde så alvorlige indgreb i ejendoms- og næringsretten. Det er indgået i denne overvejelse, at ejendoms- og næringsretten er beskyttet af grundlovens §§ 73 og 74, og at det offentliges interesse i at modtage sine tilgodehavender er tilgodeset på anden vis, herunder gennem inddrivelses- og konkursregler. Det er endvidere indgået i overvejselen, at offentlige tilgodehavender, der er opstået ved en operatørs overtrædelse af kvoteordningen, efter omstændighederne kan være udtryk for grove eller gentagne overtrædelser. Da bestemmelsen om grove og gentagne overtrædelser foreslås videreført, vil der i disse tilfælde fortsat være mulighed for at afslå eller tilbagekalde en udledningstilladelse. Overtrædelser af mildere karakter eller gældsopbygning i anden sammenhæng ud fra en proportionalitetsbetragtning dårligt egner sig som grundlag for afslag eller tilbagekaldelse af en udledningstilladelse.

For det femte foreslås det, at klima-, energi og forsyningsministeren, i forbindelse med en civil retssag om tilbagekaldelse af en udledningstilladelse, får mulighed for at tilbagekalde en udledningstilladelse midlertidigt, indtil retssagen er afgjort. Operatøren får i den forbindelse mulighed for, at anmode retten om at tage stilling til, om den civile retssag skal tillægges opsættende virkning i forhold til den midlertidige afgørelse. Bestemmelsen er tiltænkt situationer, hvor ministeren vurderer, at operatørens fortsatte drift er så betænkelig, at udledningstilladelsen ikke bør opretholdes i tidsrummet, indtil domstolen har taget endelig stilling til udledningstilladelsens tilbagekaldelse. Hensynet til Danmarks pligt til at overholde sine EU-retlige forpligtelser under kvoteordningen, kan også indgå som et element i ministerens overvejselser.

For det sjette foreslås det, at en udledningstilladelse bortfalder fra det tidspunkt, hvor rettens afgørelse får endelig virkning i situationer hvor en operatør, ved dom efter straffelovens § 79, stk. 1, 3 eller 4, udelukkes fra at udøve sin virksomhed på baggrund af overtrædelse af kvoteordningens regler. Ifølge bestemmelsen i straffeloven kan den der udøver en virksomhed, som kræver en særlig offentlig autorisation eller godkendelse, ved dom for strafbart forhold frakendes retten til fortsat at udøve den pågældende virksomhed eller til at udøve den under visse former, såfremt det udviste forhold begrundes en nærliggende fare for misbrug af stillingen. Bestemmelsen har til formål at skabe retsklarhed over, hvorvidt en udledningstilladelse opretholdes i situationer, hvor en operatør ved dom i en straffesag bliver frakendt retten til at drive virksomhed.

### 3.3. Driftsforbud for luftfartsoperatører samt tilbageholdelse eller bortvisning af søfartsoperatørers skibe

#### 3.3.1. Gældende ret

Klima-, energi- og forsyningsministeren kan efter samråd med transportministeren anmode EU-Kommissionen om at nedlægge et driftsforbud i overensstemmelse med reglerne i kvotedirektivets artikel 16, over for en luftfartsoperatør, der ikke opfylder sine forpligtelser efter kvoteordningen. Midlet er forbeholdt situationer, hvor andre håndhævelsesforanstaltninger ikke har formået at sikre, at en luftfartsoperatør har opfyldt sine forpligtelser under kvoteordningen. Hvis EU-Kommissionen vælger at nedlægge et driftsforbud, skal det efterfølgende håndhæves i samtlige medlemsstater.

Nedlæggelse af et helt eller delvist driftsforbud for en luftfartsoperatør er en alvorlig sanktion, der hidtil ikke har været aktuel i Danmark som et håndhævelsesinstrument på kvotelovgivningens område.

#### 3.3.2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Bestemmelsen om nedlæggelse af et driftsforbud i overensstemmelse med reglerne i kvotedirektivets artikel 16 over for en luftfartsoperatør der ikke opfylder sine forpligtelser efter kvoteordningen, foreslås videreført.

Som følge af søfartssektorens inddragelse under kvoteordningen foreslås en ny bestemmelse, der introducerer en lignende håndhævelsesbestemmelse for søfartsoperatører. Det foreslås at klima-, energi- og forsyningsministeren kan tilbageholde operatørens danske skibe eller bortvise udenlandske skibe fra dansk havn i overensstemmelse med reglerne i kvotedirektivets artikel 16, stk. 11a eller reglerne i forordning 2015/757/EU, artikel 20, stk. 3, over for en søfartsoperatør (et »rederi«) der ikke har opfyldt sine forpligtelser ifølge kvoteordningen.

### 3.4. Auktionering og gratis tildeling af kvoter

#### 3.4.1. Gældende ret

Efter kvoteloven auktioneres klima-, energi- og forsyningsministeren de auktionsandele, som tildeles Danmark, og som ikke tildeles gratis. Indtægterne fra auktionering af kvoter tilfalder statskassen med fradrag for omkostningerne forbundet med auktioneringen.

Klima-, energi- og forsyningsministeren foretager gratis tildeling af kvoter til driftsledere eller luftfartsoperatører. Tildelingen er baseret på benchmarks fastsat i henhold til EU-retsakter om forhold omfattet af kvoteloven. Ministeren kan beslutte, at en driftsleder eller luftfartsoperatør skal tilbagelevere kvoter svarende til de

uretmæssigt modtagne kvoter på baggrund af urigtige data eller oplysninger, eller uden betingelserne i kvoteordningen i øvrigt er opfyldt

### 3.4.2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Forslaget viderefører, at klima-, energi- og forsyningsministeren er ansvarlig for de auktionsandele, som tildeles Danmark. Det videreføres også at indtægterne fra auktionering af kvoter tilfalder statskassen. Dog uden at medtage det hidtidige forbehold for fradrag af omkostninger forbundet med auktioneringen. Forbeholdet skønnes undværligt og ændringen er uden betydning.

Spørgsmålet om, hvorvidt f.eks. en auktionsplatform kan fratække omkostninger ved sin udbetaling af det danske auktionsprovenu, eller om provenuet skal udbetales uden fradrag, mens der udstedes en separat regning til den danske stat, reguleres enten i direkte gældende EU-ret eller på aftalebasis, hvorfor der ikke kræves regulering i loven. Tilsvarende overvejelser gælder også for andre omkostningstyper. Der kan henvises til auktionsforordningens artikel 51 om struktur og størrelsen på de gebyrer, som auktionsplatforme, clearingsystemer og afviklingssystemer kan anvende i forbindelse med bortauktionering af kvoter, samt til artikel 52 angående omkostninger ved auktionsprocessen.

Herudover viderefører forslaget, at klima-, energi- og forsyningsministeren giver meddelelse af gratis tildeling af kvoter til operatører i det omfang, at disse har krav herpå. Formuleringen »giver meddelelse«, er valgt for at tydeliggøre, at gratis tildeling af kvoter er EU-støtte, der tildeles af EU-Kommissionen til den enkelte virksomhed, hvorfor ministerens meddelelser herom til operatøren ikke nødvendigvis har karakter af en forvaltningsretlig afgørelse.

Medlemslandene har desuden ingen mulighed for yderligere gratis tildeling af kvoter end det operatørerne har krav på ifølge EU-retten.

Endelig viderefører forslaget, at klima-, energi- og forsyningsministeren kan træffe afgørelse om, at en operatør skal tilbageføre kvoter svarende til de uretmæssigt modtagne, hvis tildelingen er sket på baggrund af urigtige data eller oplysninger, eller uden at betingelserne i kvoteordningen for at modtage eller beholde gratis kvoter i øvrigt er opfyldt. Den nødvendige tilføjelse »eller beholde« er valgt for at markere, at tilbageføring også kan blive påkrævet i situationer, hvor tildelingens modtagelse var berettiget på tidspunktet for tildelingen, men hvor efterfølgende omstændigheder gør det uretmæssigt for virksomheden at beholde de tildelte kvoter.

Som regel vil det være operatøren selv, der har ansvaret for det mangelfulde oplysnings- eller data-grundlag, men dette er ikke en betingelse for, at tilbageføring kan blive relevant. Således kan tilbageføring også blive nødvendig i situationer, hvor operatøren er uden ansvar for, at tildelingen er modtaget på et forkert grundlag.

## 3.5. Returnering af kvoter

### 3.5.1. Gældende ret

#### *Returneringspligten*

Driftsledere og luftfartsoperatører omfattet af kvoteordningen skal hvert år senest den 30. april returnere kvoter svarende til deres drivhusgasudledninger.

Returneringspligten indebærer, at en driftsleder eller luftfartsoperatør er forpligtet til at anskaffe og indlevere (returnere) et antal kvoter svarende til sin verificerede drivhusudledning opgjort i ton CO<sub>2</sub>-ækvivalenter. I

praksis gennemføres returneringen gennem en transaktion fra driftslederen eller luftfartsoperatøren til statens kvotekonto i EU-registeret. Derved skal kvoterne, der er udledningsrettigheder udstedt af EU-Kommissionen, retur til udstederen med henblik på annullering, således at enhver udledningsrettighed kun kan anvendes en enkelt gang. Dette system tillader en præcis styring af drivhusgasudledningen i sektorer dækket af kvoteordningen og sikrer dermed opfyldelsen af de politisk fastsatte CO<sub>2</sub>-reduktionsmål. Returneringspligten er følgende en af de mest centrale pligter under kvoteordningen.

#### *Afgift i tilfælde af overskridelse af returneringsfristen*

En driftsleder eller luftfartsoperatør der ikke har overholdt returneringsfristen, vil få pålagt at betale en afgift til statskassen. Afgiften pålægges årligt og udgør et beløb svarende til 100 euro for hvert udledt ton CO<sub>2</sub>-ækvivalent, der ikke er blevet returneret kvoter for.

Sådanne afgørelser om pålæg af afgift offentliggøres på Energistyrelsens hjemmeside. Det skyldige beløb opgøres, på baggrund af returnerede kvoter, dagen efter fristen i det pågældende år og indeksreguleres i henhold til udviklingen af det europæiske forbrugerprisindeks. Det skyldige beløb forrentes med 1,3 pct. i månedlig rente for hver påbegyndt måned fra den 1. i den måned, i hvilken beløbet skal betales, dog mindst 50 kr. Denne særlige renteregulering stammer fra lov om statstilskud til dækning af udgifter til kuldioxidafgift i visse virksomheder med stort energiforbrug, jf. § 3, stk. 2.

Betaling af afgiften fritager ikke driftslederen eller luftfartsoperatøren fra forpligtelsen til at returnere kvoter i EU-registeret.

Driftslederen eller luftfartsoperatøren hæfter for betaling af afgift efter loven. Hvis denne ikke er ejer af produktionsenheden eller luftfartøjet, hæfter ejeren solidarisk med driftslederen eller luftfartsoperatøren for afgiftens betaling. Hvis denne ikke driver produktionsenheden eller luftfartøjet for egen regning, hæfter den, der driver aktiviteten for egen regning, solidarisk med driftslederen eller luftfartsoperatøren for afgiftens betaling. Denne bestemmelse er nationalt forankret og er således ikke et krav efter kvotedirektivet.

### 3.5.2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

#### *Returneringspligten*

Kvoterreturneringspligten som beskrevet i afsnit 3.5.1. foreslås videreført i overensstemmelse med kvotedirektivets bestemmelser. Returneringspligten for de nye operatørtyper tilføjes og returneringsfristerne korrigeres i overensstemmelse med ændringsdirektivet 2023/959/EU.

Derfor foreslås det, at driftsledere, luftfartsoperatører og søfartsoperatører hvert år senest den 30. september i EU-registeret skal returnere et antal kvoter svarende til deres verificerede drivhusgasudledning i det foregående kalenderår.

Endvidere foreslås det, at brændstofoperatører hvert år senest den 31. maj i EU-registeret skal returnere et antal kvoter svarende til deres verificerede drivhusgasudledning i det foregående kalenderår, det vil sige første gang startende d. 31. maj året efter kvoterreturneringspligten indtræder for brændstofoperatørerne.

#### *Afgift i tilfælde af overskridelse af returneringsfristen*

Bestemmelsen om afgiftspålæg foreslås videreført i ændret form.

Til forskel fra den nugældende bestemmelse, medtager forslaget ikke længere en bestemmelse om, at »afgiften pålægges årligt«. Den nugældende bestemmelse lægger op til, at der for samme overtrædelse skal pålæg-

ges en fornyet afgift hvert år, i det omfang at en gammel kvotegæld fortsat ikke er betalt. Denne bestemmelse går videre end, hvad der er påkrævet for at implementere kvotedirektivets artikel 16, stk. 3. Det skønnes således, i tilfælde med en vedvarende overtrædelse af returneringspligten, tilstrækkeligt og hensigtsmæssigt med andre håndhævelsesmuligheder, som f.eks. bødestraf, jf. forslaget § 25, eller tilbagekaldelse af udledningstilladelse, jf. forslaget § 6, frem for en fast regel om årlig gentagen afgift af samme fristoverskridelse.

Bestemmelsen om ministerens pligt til at offentliggøre afgørelser om afgifts-pålæg foreslås udeladt på dette sted og i stedet reguleret sammen med de øvrige offentliggørelsespligter, jf. forslaget § 17.

Bestemmelsen om, at det skyldige beløb opgøres på baggrund af returnerede kvoter dagen efter fristens udløb, foreslås ligeledes udeladt, da opgørelsesmetoden bestemmes af gældende EU-ret. Som noget nyt foreslås det, at det skyldige beløb ikke længere forrentes med en fast månedlig rente på 1,3 pct. I stedet foreslås det, at anvende rentelovens § 5 som udgangspunkt for forrentning af det skyldige beløb. Rentelovens § 5 følger markedsrenten i form af Nationalbankens seneste udlånsrentesats med et fast tillæg på 8 pct. Forslaget har til hensigt at gøre forrentningen af disse krav mere ensartet i forhold til øvrig gæld til det offentlige, samt at gøre op med den nugældende faste rente som i perioder med lav markedsrente, kan blive anset for urimelig høj og i andre perioder med høj markedsrente kan blive anset for værende for lav i forhold til det almindelig niveau for morarenter ved for sen betaling. Samtidig foreslås at beløbet for mindsteforrentningen af et afgiftsbeløb fastsættes til 100 kr., hvilket er en forhøjelse fra det nugældende beløb sv.t. 50 kr. Ændringen har til formål at fastsætte beløbet til et mere tidssvarende niveau.

Bestemmelsen om, at afgiftsbetalingen efter ikke fritager operatøren fra forpligtelsen til at returnere kvoter foreslås videreført i sproglig forkortet form. Formålet med bestemmelsen er at implementere kvotedirektivets artikel 16, stk. 3, 3. pkt., artikel 16, stk. 3a, og artikel 30g.

Bestemmelsen om operatørens og ejerens indbyrdes hæftelse for afgiftsbetaling, foreslås videreført i ændret form. Det foreslås, at udgangspunktet er, at operatøren hæfter for betaling af afgift. Hvis operatøren ikke er ejer af det stationære eller mobile anlæg, der er kilden til drivhusgasudledningen, hæfter ejeren solidarisk med operatøren for afgiftens betaling. Formålet med denne bestemmelse er at sikre afgiftsbetaling i tilfælde, hvor der ikke er sammenfald mellem operatøren og ejeren af et anlæg. I sådanne tilfælde vil betalingskravet kunne gøres gældende mod enten ejeren eller operatøren. I praksis vil anlæggets ejer normalt først blive taget i betragtning som betaler, efter at driftsleder har nægtet at efterkomme sin betalingspligt. Bestemmelsen kan for så vidt tages som et udtryk for forurener(udleder)-betaler-princippet, idet ejeren af et anlæg herved kan holdes ansvarlig for, at anlægget er overladt til en operatør, der ikke efterkommer en væsentlig betalingspligt under kvoteordningen.

Derimod foreslås det ikke at videreføre en solidarisk hæftelsesregel for visse operatører, der driver et anlæg for egen regning. Dette skyldes, at der næppe ses et praktisk behov for at skelne mellem operatører, der driver et anlæg for egen, henholdsvis for fremmed, regning. Ud fra hensynet om at udforme loven så gennemsigtig og let administrerbar som muligt, skønnes en forenklet hæftelsesregel som foreslået at være tilstrækkelig for at sikre afgiftsbetaling.

Hvis der på fristdagen kun er returneret en del af de skyldige kvoter, beregnes afgiften alene på grundlag af den kvotemængde, der var udestående på fristdagen.

### 3.6. Offentlighed



### 3.6.1. Gældende ret

Klima-, energi- og forsyningsministeren offentliggøre afgørelser om pålæg af afgift for overskridelse af kvotereturneringsfristen. Bestemmelsen implementerer kvotedirektivets artikel 16, stk. 2.

Klima-, energi- og forsyningsministeren sikrer, at alle beslutninger og rapporter vedrørende mængden og tildeelingen af kvoter og vedrørende overvågning, rapportering og verifikation af drivhusgasudledninger offentliggøres straks. Bestemmelsen stammer fra kvotedirektivets artikel 15a.

Oplysninger, der er omfattet af tavshedspligt, må ikke videregives til andre personer eller myndigheder undtagen i medfør af gældende lovgivning.

### 3.6.2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Det foreslås, at videreføre bestemmelserne som nævnt i afsnit 3.6.1. i uændret form, flytte dem og samle dem i forslagets § 17, stk. 1 og 2. Det foreslås, at navnene der offentliggøres efter forslagets § 17 gøres tilgængelige på Energistyrelsens hjemmeside.

Herudover foreslås en ny bestemmelse i forslagets § 21, stk. 1, nr. 5, ifølge, hvilke klima-, energi- og forsyningsministeren bemyndiges til at udstede nærmere administrative regler på kvoteordningens område om offentliggørelse af oplysninger i overensstemmelse med kvotedirektivet. Se hertil afsnit 3.8.2.

## 3.7. Digital kommunikation

### 3.7.1. Gældende ret

Kvoteloven indeholder i §§ 35 og 36 bestemmelser om digital kommunikation samt om automatiseret sagsbehandling. Bestemmelserne er udformet som bemyndigelsesbestemmelser til henholdsvis klima-, energi- og forsyningsministeren og erhvervsministeren til at kunne fastsætte regler om kommunikation, digitale former og automatiseret sagsbehandling mv. Herudover indeholder bestemmelserne en regel om, at en digital meddelelse anses for at være kommet frem, når den er tilgængelig for adressaten for meddelelsen.

### 3.7.2. Klima-, energi- og forsyningsministerens overvejelser og den foreslåede ordning

De to nugældende bestemmelser foreslås skrevet sammen til én bestemmelse i forslagets § 19, der regulerer digital kommunikation og automatiseret sagsbehandling. Bestemmelsen er væsentlig forkortet, da bemyndigelsesbestemmelserne flyttes til kap 11, se afsnit 3.8. Samtidig er der fjernet undværligt lovstof, idet flere dele af de hidtidige bestemmelser ifølge nyere praksis ikke længere kræver regulering eller tydeliggørelse i lovtæst.

Sætningen om, at en digital meddelelse anses for at være kommet frem, når den er tilgængelig for adressaten, er skønnet undværlig og foreslås udeladt. Det er det almindelige anerkendte udgangspunkt, at en digital meddelelse anses for at være kommet frem, når den er tilgængelig for adressaten i dennes digitale postkasse.

Dette følger bl.a. af den generelle bestemmelse herom i bekendtgørelse af lov nr. 686 af 15. april 2021 om digital post fra offentlige afsendere § 10, nr. 1.

Udeladt foreslås også bestemmelsen om, at klima-, energi- og forsyningsministeren kan udstede afgørelser efter kvoteordningen uden personlig underskrift. Det er det almindelige udgangspunkt, at en forvaltningsmyndighed kan gøre brug af dette, så længe sagsbehandlerens navn fremgår af afgørelsen. Det fremgår bl.a.

af bekendtgørelse nr. 1230 af 10. juni 2021 om udstedelse af dokumenter uden underskrift eller med maskinelt gengivet underskrift, § 1.

Det foreslås, at indføre, at skriftlig kommunikation til og fra myndigheder, der varetager opgaver ifølge kvoteordningen, skal foregå digital og under anvendelse af de it-systemer, digitale formater og identifikationsløsninger, som den administrerende myndighed anviser. Bestemmelsen lovfæster den hidtidige praksis, hvorefter Energistyrelsen og Erhvervsstyrelsen stiller it-selvbetjeningsløsninger til rådighed.

Det kan efter omstændighederne følge af myndighedens generelle vejledningspligt, at en afsender, der ikke kommunikerer i overensstemmelse med bestemmelsen, henvises til at anvende den relevante digitale kommunikationskanal. Myndigheden bevarer sin mulighed for at tage f.eks. den første kontakt med en virksomhed i ikke-digital form, hvilket i praksis eksempelvis kan være nødvendigt i forhold til udenlandske virksomheder med henblik på at gøre disse opmærksomme på kvoteordningens regler, herunder kravet om digital kommunikation.

Det foreslås, at myndigheders afgørelser om forhold omfattet af kvoteordningen kan udstedes ved hjælp af automatiseret sagsbehandling.

Automatiseret sagsbehandling kan fremover også forekomme i situationer, der kræver skønsudøvelse, såfremt afgørelsen kan træffes automatiseret gennem anvendelse af et ekspertsystem eller andre former for såkaldt »kunstig intelligens«.

Borgerens retsstilling berøres i udgangspunktet ikke af, hvorvidt en afgørelse eller beslutning er truffet automatisk eller ej, myndigheden hæfter f.eks. stadig for mangelfulde afgørelser. Dog kan retssikkerhedsmæssige hensyn i nogle sammenhænge tale for, at der fastsættes særlige procedurekrav til automatiserede afgørelser, eksempelvis at borgeren skal gøres udtrykkeligt opmærksom på, at automatiseret skønsudøvelse er indgået i afgørelsesgrundlaget. Derved kan denne oplysning indgå i borgerens overvejelse om, hvorvidt der bør indgives en klage over afgørelsen. Klima-, energi- og forsyningsministeren samt erhvervsministeren tillægges derfor ifølge forslagets § 21, stk. 1, nr. 2, mulighed for at fastsætte nærmere regler eller træffe bestemmelser om bl.a. automatiseret sagsbehandling.

### 3.8. Bemyndigelser

#### 3.8.1. Gældende ret

Ifølge kvoteloven udpeger klima-, energi- og forsyningsministeren og erhvervsministeren hver især en kompetent myndighed til at udøve beføjelser under kvoteordningen der tilkommer den enkelte minister.

Klima-, energi- og forsyningsministeren har f.eks. bemyndiget Energistyrelsen, som kompetent myndighed, til at udøve beføjelser der tilkommer ministeren i henhold til kvoteordningen. På samme måde har erhvervsministeren bemyndiget Erhvervsstyrelsen til at udøve beføjelser der tilkommer denne minister i henhold til kvoteordningen.

Kvoteloven indeholder herudover et større antal bestemmelser, der bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren samt erhvervsministeren til at udstede administrative regler på kvoteordningens område. Sådanne regler kan udbyde eller supplere lovens bestemmelser, f.eks. gennem fastsættelse af administrative procedurer, herunder ved at implementere EU-retlige bestemmelser på kvoteordningens område i dansk ret. Bemyndigelsesbestemmelser af denne art er hidtil forekommet spredt over hele loven i forbindelse med de bestemmelser de knytter sig til.

### 3.8.2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Det foreslås, at samle lovens bemyndigelsesbestemmelser i kapitel 11.

Ministrenes delegationsbestemmelse nævnt i afsnit 3.8.1. foreslås videreført i sproglig forkortet form uden ændringer for retsanvendelsen.

Herudover foreslås det, at samle langt de fleste bemyndigelser til administrativ regeludstedelse i én bestemmelse. Derved opnås en kortere og mere overskuelig lovtekst, hvor overlappende bemyndigelsesbestemmelser nemmere undgås. Den nugældende løsning med spredte hjemler til administrativ regeludstedelse har haft den fordel, at muligheden for administrativ regulering blev tydeliggjort i forbindelse med lovens relevante rammebestemmelser. Samlet set har dette dog resulteret i uhensigtsmæssig mange hjemmelsbestemmelser, som er svære at afgrænse indbyrdes.

Den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse er opdelt i fire nye stykker i forslagets § 21.

I bestemmelsens første stykke foreslås det, at samle klima- energi- og forsyningsministerens og erhvervsministerens vidtgående adgang til at regulere administrative forhold i bred forstand inden for kvoteordningen, herunder pligter, frister, formkrav og procedurer. Men også digital kommunikation, klagebestemmelser, gebyrbetaling og offentlighed er omfattet af bestemmelsen. Bestemmelsen er primært tiltænkt anvendelse til implementering, supplerende eller præcisering af såvel kvotelovens bestemmelser som af EU-retsakter, herunder direkte gældende EU-retsakter. Det er i denne forbindelse hensigten at undgå overflødig regulering, således at kvoteområdet i Danmark som hidtil i videst muligt omfang kan administreres med udgangspunkt i direkte gældende EU-retsakter, såsom forordninger og kommissionsafgørelser m.v.

Hensigten med at lade erhvervsministeren være omfattet af bestemmelsen er, at forhindre en modsætningslutning, idet loven ikke må give indtryk af, at den beskrevne brede hjemmel til administrativ regulering kun gælder den ene af ministrene.

De mest indgribende regler, såsom forbud, der indebærer indgreb i næringsretten, eller pligter og påbud, der er meget omkostningstunge for adressaten, bør kun reguleres med hjemmel i den foreslåede bestemmelse, hvis pligten i det væsentlige allerede følger af lov eller direkte gældende EU-ret, såsom forordninger eller kommissionsafgørelser m.v.

I bestemmelsens andet stykke foreslås det at klima-, energi- og forsyningsministerens og erhvervsministerens bemyndiges til at fastsætte regler eller træffe bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre, anvende eller håndhæve retsakter vedtaget af Den Europæiske Unions institutioner om kvoteordningen, herunder om forbud, påbud, godkendelseskrav, oplysningspligter og enhver anden form for bebyrdende tiltag. Bestemmelsen er tiltænkt anvendelse i situationer, hvor andre eksisterende hjemler til regeludstedelse kan være usikre, men hvor der f.eks. af tidsmæssige årsager ikke synes at være passende mulighed for at tilvejebringe mere sikker lov hjemmel. Derved skal klima-, energi- og forsyningsministeren samt erhvervsministeren sættes i stand til på ethvert tidspunkt at kunne vedtage en nødvendig minimumsregulering, der er krævet for at Danmark kan leve op til sine EU-retlige forpligtelser.

Herudover foreslås det, at klima-, energi- og forsyningsministeren i forbindelse med sin udnyttelse af reguleringshjemlen bemyndiges til at fastsætte regler om, at loven skal gælde for nærmere angivne fysiske og juridiske personer omfattet af de til enhver tid gældende EU-retsakter på kvoteområdet.

Hensigten med denne bestemmelse er at sikre, at ministeren også har en sikker reguleringshjemmel i situationer, hvor den EU-regulering, som skønnes nødvendig at gennemføre, angår en større kreds af personer eller virksomheder, end hvad der var forudsat af lovgiveren ved lovforslagets vedtagelse.

I bestemmelsens tredje stykke, foreslås det, at klima-, energi- og forsyningsministeren, bemyndiges til at fastsætte nærmere regler om nogle afgrænsede forhold i kvoteordningen. Det drejer sig om overvågning, rapportering og verifikation i forbindelse med udledning af drivhusgasser, herunder om afgørelser om fastsættelse af udledning, men også returnering og gratis tildeling af kvoter, herunder om afgørelser om fastsættelse af aktivitetsniveauer samt om tilbageføring af uretmæssigt modtagne kvoter og kredittyper, der ikke må ind sættes på konti i Kyotoregisteret.

I bestemmelsens fjerde stykke, foreslås det, erhvervsministeren bemyndiges til at fastsætte regler om konti i EU-registeret eller Kyotoregisteret, som administreres af erhvervsministeren, herunder om adgang til at oprette konti, dokumentationskrav for kontohavere, vilkår for brug af registeret og ministerens adgang til at blokere og lukke konti samt om betaling af gebyr ved indbringelse af en klage for Energiklagenævnet.

Det foreslås dog, at bemyndigelsesbestemmelserne vedrørende indførelse i Lovtidende og strafbestemmelser af kutymemæssige årsager fastsættes i henholdsvis § 22 om undtagelser fra indførelse i Lovtidende og § 23 om straf.

### 3.9. Gebyr og betalingspligter

#### 3.9.1. Gældende ret

Klima-, energi- og forsyningsministeren har mulighed for at undtage visse dele af kvoteordningens regulering fra pligten til kundgørelse i Lovtidende, ved at fastsætte regler herom. Det drejer sig om angivne internationale vedtagelser og tekniske specifikationer vedrørende krav til virksomheder, anlæg, luftfartøjer, indretninger m.v. eller betingelser for tildeling m.v. af kvoter, som der i øvrigt henvises til i regler udstedt i medfør af kvoteloven.

Bestemmelsen er primært tiltænkt situationer, hvor ministeren i dansk ret vælger at fastsætte bindende krav om, at konkrete internationale vedtagelser eller tekniske specifikationer skal overholdes inden for kvoteordningen. Sådanne situationer forekommer kun sjældent i praksis, da de relevante krav normalt allerede følger af direkte gældende EU-bestemmelser. Disse vil være gyldige og anvendelige i Danmark uden yderligere kundgørelse, således at forslaget mulighed for undtagelse fra kundgørelseskravet i Lovtidende ikke bliver relevant.

Klima-, energi- og forsyningsministeren kan efter kvotelovens fastsætte regler om, hvorledes oplysning om de internationale vedtagelser og tekniske specifikationer, der ikke indføres i Lovtidende kan fås. Trods ordvalget »kan«, har bestemmelsen i praksis fungeret som en pligt for ministeren.

#### 3.9.2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Bestemmelsen, som beskrevet i 3.9.1., foreslås videreført i sproglig ændret form og med et ændret anvendelsesområde. Det foreslås, at bestemmelsen ikke længere gælder betingelser for tildeling m.v. af kvoter, da sådanne betingelser ifølge EU-Kommissionens faste praksis fastsættes i direkte gældende EU-retsakter. Herudover foreslås det, at klima-, energi- og forsyningsministeren fastsætter, hvorledes der kan fås oplysning om de internationale vedtagelser og tekniske specifikationer, der ikke indføres i Lovtidende.

Det foreslås endvidere, at anvendelsesområdet udvides til også at gælde gebyrbestemmelser, der fastsættes administrativt af klima-, energi- og forsyningsministeren eller erhvervsministeren. Bestemmelsen giver mulighed for at fastsætte de gebyrer og betalingspligter, som ministrene kan beslutte ifølge kvoteloven, ved hjælp af anden offentliggørelse end kundgørelse. Derved lovfæstes en praksis, der i en årrække har været gældende på erhvervsministerens område, jf. § 12, stk. 1, 3. pkt. i bekendtgørelse nr. 1637 af 18. november 2020 om EU's CO2-kvoteregister og Det Danske Kyoto Register. Ifølge bestemmelsen offentliggøres det gældende gebyr på Erhvervsstyrelsens hjemmeside. Denne praksis vurderes hensigtsmæssig og administrativt ressourcebesparende, da der så ikke skal udstedes regler i begge ministerier i forbindelse med årlige gebyrtilpasninger.

I den forbindelse foreslås det, at ministrene fastsætter, hvorledes der kan fås oplysning om de betalingspligter, der ikke skal indføres i Lovtidende. Dette tilgodeser borgerens retssikkerhed. Den oplysningsmulighed, som ministrene har til hensigt at bringe i anvendelse, er offentliggørelse af gebyrsatser og andre betalingspligter på en hjemmeside tilknyttet ministeriet eller en underliggende institution.

### 3.10. Klage

#### 3.10.1. Gældende ret

Afgørelser truffet af klima-, energi- og forsyningsministeren eller erhvervsministeren kan indbringes for Energiklagenævnet.

En afgørelse om afslag på eller tilbagekaldelse af en udledningstilladelse kan ikke indbringes for Energiklagenævnet. I disse tilfælde prioriterer reglerne driftslederens eller luftfartsoperatørens mulighed for at indbringe afgørelsen for domstolene hurtigst muligt, hvilket skyldes afgørelsens alvorlige og indgribende karakter.

En afgørelse om fastsættelse af drivhusgasudledning eller aktivitetsniveauer, eller en afgørelse om gratis tildeling af kvoter kan heller ikke indbringes for Energiklagenævnet. En afgørelse om gratis tildeling af kvoter træffes af EU-Kommissionen efter indstilling fra klima-, energi- og forsyningsministeren, hvorfor en klage over sådan en afgørelse skal indgives til EU-Domstolen.

Klage over forvaltningsretlige spørgsmål i forbindelse med ministrenes afgørelser kan dog altid indbringes for Energiklagenævnet.

Det uafhængige Energiklagenævn er rekursinstans for afgørelser truffet i henhold til loven af klima-, energi- og forsyningsministeren eller erhvervsministeren. Energiklagenævnet behandler herudover sager i henhold til lov om elforsyning, lov om varmforsyning, lov om gasforsyning, lov om fremme af besparelser i energiforbruget, lov om fremme af energibesparelser i bygninger, lov om anvendelse af Danmarks undergrund, lov om kontinentalsoklen og lov om sikkerhed m.v. for offshoreanlæg til efterforskning, produktion og transport af kulbrinter.

Klagefristen er 4 uger, hvorfor en klage skal være indgivet skriftligt inden 4 uger efter, at en afgørelse er meddelt.

Afgørelser truffet i medfør af kvoteordningen af klima-, energi- og forsyningsministeren eller erhvervsministeren kan først indbringes for domstolene, når der foreligger en endelig administrativ afgørelse.

Ved afgørelser over klager efter kvoteordningen består Energiklagenævnet af de medlemmer, som afgør klager efter lov om elforsyning. Hvis klagen giver anledning hertil, kan nævnets formand beslutte, at nævnet ved klagens afgørelse skal bestå af de medlemmer, som afgør klager efter lov om varmforsyning. Energiklagenævnets formand kan efter nærmere aftale med nævnet træffe afgørelse på nævnets vegne.

### 3.10.2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Den gældende klagebestemmelse foreslås opdelt i to bestemmelser. § 23 viderefører bestemmelserne om den almindelig klageadgang, og hvilke afgørelser der er undtaget fra klageadgangen. § 24 viderefører bestemmelserne om Energiklagenævnets sammensætning ved behandling af klagesager efter kvoteordningen og formkrav til klagen.

Det foreslås, at flytte bemyndigelsesbestemmelserne ifølge, hvilke myndighederne kan fastsætte yderligere regler om klage, herunder gebyr for klagesagsbehandling til det foreslåede kapitel 11.

Bestemmelsen om, at ministerens afgørelser om fastsættelse af drivhusgasudledning eller aktivitetsniveauer ikke kan indbringes for Energiklagenævnet, foreslås videreført i uændret form.

Endelig foreslås det, at videreføre bestemmelsen om, at afgørelser ikke kan indbringes for domstolene, før den endelige administrative afgørelse foreligger.

### 3.11. Håndhævelse

#### 3.11.1. Gældende ret

Håndhævelsesbestemmelserne i loven indeholder hjemmel til at straffe den, der ikke lever op til sine forpligtelser efter kvoteordningen. Udgangspunktet er bødestraf, medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning. Hvis den, der ifalder strafansvar efter kvoteloven, har handlet med forsæt til at unddrage statskassen en afgift, kan straffen stige med fængsel i indtil 2 år.

En driftsleder eller en luftfartsoperatør ifalder strafansvar efter kvoteloven, hvis de undlader at give oplysninger eller afgiver urigtige oplysninger, som klima-, energi- og forsyningsministeren har bedt om, herunder på tro og love, overtræder forpligtelsen til at tilbagelevere kvoter, ikke efterkommer påbud eller i øvrigt undlader at give oplysninger, fortier oplysninger eller afgiver urigtige oplysninger, der har betydning for myndighedernes sagsbehandling, eller som har indflydelse på myndighedernes afgørelse efter kvoteordningen eller har betydning for afgiftskontrollen.

Der kan pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

I regler der udstedes i medfør af kvoteloven, kan der fastsættes straf af bøde for den, der overtræder reglerne.

#### 3.11.2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Håndhævelsesbestemmelserne foreslås videreført i delvist ændret form i forslaget § 25.

Det foreslås, at videreføre bestemmelsen om, at den der undlader at give oplysninger eller afgiver urigtige oplysninger eller vildledende oplysninger påkrævet efter lovens § 2, stk. 2, herunder på tro og love, straffes med bøde medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning. Formuleringen »herunder på tro og love« foreslås videreført for at markere, at der kan foreliggende skærpende omstændigheder i tilfælde, hvor urigtige eller vildledende oplysninger er afgivet med en erklæring på tro og love om oplysningernes rigtighed, jf. straffelovens § 161.

Det foreslås også at videreføre bestemmelserne om pålæg af straf for den der overtræder forpligtelsen til at tilbagelevere kvoter i henhold til afgørelse samt den der ikke efterkommer påbud efter § 18, medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning.

Det foreslås, at indføre en ny bestemmelse om, at den der udleder drivhusgasser uden gyldig tilladelse, som krævet efter § 4, straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning. Bestemmelsen er løftet til lovniveau fra kvotebekendtgørelsen. Betingelsen om, at en driftsleder eller brændstofoperatør i kvoteordningen skal have en godkendt udledningstilladelse for lovligt at kunne udlede drivhusgasser, skønnes at være af helt essentiel karakter, hvorfor strafbestemmelsen for overtrædelse heraf bør fremgå af loven. Samtidig sikres håndhævelse med eventuel fængselsstraf afhængig af den subjektive tilregnelser i sagen.

Det foreslås at videreføre bestemmelsen, om pålæg af straf for den der, uden for de i stk. 1 nævnte tilfælde, undlader at give oplysninger eller afgiver urigtige eller vildledende oplysninger, der har betydning for myndighedernes sagsbehandling efter kvoteordningen. Der kan både være tale om overtrædelse af en konkret opfordret oplysningspligt, men også overtrædelse af den generelle oplysningspligt.

Det foreslås ikke at videreføre fraserne: »eller som har indflydelse på myndighedernes afgørelser efter loven« og »eller har betydning for afgiftskontrollen«. Sætningernes indhold er i forvejen omfattet af ordlyden af stk. 1, nr. 5, som omfatter oplysninger der har betydning for myndighedernes sagsbehandling efter kvoteordningen, som også omfatter myndighedernes afgørelser, herunder afgørelser om eventuel pålæg af afgift.

Det foreslås at ændre betingelserne i bestemmelsen om pålæg af fængselsstraf. Forslagets baggrund er, at gøre bestemmelsen mere præcis, fokuseret og anvendelig for anklagemyndigheden og domstolene. Konkret foreslås det i stk. 2 at den der overtræder stk. 1, nr. 1 eller 2, med forsæt eller grov uagtsomhed, straffes med fængsel indtil 2 år, medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning. Bestemmelsens anvendelse er efter ændringen begrænset til overtrædelser af de mest alvorlige og grundlæggende forpligtelser i kvoteordningen, herunder overtrædelse af den grundlæggende oplysningspligt, inklusiv på tro og love, samt udledning af drivhusgasser uden tilladelse.

Herudover er der knyttet en subjektiv betingelse til bestemmelsen, hvorefter overtrædelsen skal være sket med forsæt eller ved grov uagtsomhed. Det almindelige udgangspunkt om tilregnelser på særlovsområdet er, at der skal være udvist mindst simpel uagtsomhed i forbindelse med en overtrædelse, for at denne kan straffes. Da straffen efter foreslåede stk. 2, er fængsel i indtil 2 år, er dette udgangspunkt skærpet til, at der i forbindelse med en overtrædelse skal være udvist forsæt eller grov uagtsomhed.

Motivbetingelsen om, at overtrædelsen er sket med forsæt til at unddrage statskassen afgift foreslås ikke videreført. Betingelsen skønnes at være så specifik, at det kan vise sig meget svært at løfte bevisbyrden for, at betingelsen er opfyldt. Det skønnes mere hensigtsmæssigt, at fastsætte en, i strafferetssammenhæng, mere almindelig betingelse om, at overtrædelsen skal være sket med forsæt eller ved grov uagtsomhed. Eventuelle økonomiske motiver vil i stedet kunne tages i betragtning ved strafudmålingen.

Det foreslås, at videreføre bestemmelsen om, at der kan pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

Derudover foreslås det, at videreføre bestemmelsen om, at der i regler og forskrifter, som udstedes efter loven, kan fastsættes straf med bøde for overtrædelse af bestemmelser i reglerne og forskrifterne.

### *Strafniveau*

Med lovforslaget er det intentionen at stramme sanktionsniveauet for alle overtrædelser af kvoteordningens regler. Dette sker ved at ændre den økonomiske strafferamme. Det er Ministeriets opfattelse, at målsætningen for strafudmålingen bør være, at den økonomiske sanktion fastsættes således, at den ud fra specialpræventive og generalpræventive hensyn fjerner ethvert incitament til at overtræde lovgivningen for at opnå besparelser på bekostning af klimaet og den grønne omstilling.

De virksomheder, i kvoteordningen, der overholder reglerne, må ikke stilles økonomisk og derved konkurrencemæssigt, dårligere end de virksomheder, der ikke lever op til kravene i kvoteordningen. Bøder skal i overensstemmelse hermed have en sådan størrelse, at de er egnede til effektivt at få virksomhederne til at efterleve reglerne, og at det ikke økonomisk kan betale sig at overtræde reglerne.

Det er Ministeriets opfattelse, at straffen skal stå i et passende forhold til den pågældende overtrædelse og tage hensyn til størrelsen af virksomhedens omsætning, samt om der er tale om gentagne overtrædelser af ens karakter. Mindre alvorlige overtrædelser af kvoteordningen bør derfor påvirke bødens størrelse i formildende retning, mens alvorlige overtrædelser bør påvirke bødens størrelse i skærpende retning. Gentagne overtrædelser af ens karakter, f.eks. gentagen overtrædelse af rapporteringspligten, bør ligeledes påvirke bødens størrelse i skærpende retning.

Forslaget lægger op til at udgangspunktet er en minimumsbøde på ca. 75.000 kr. svarende til ca. 10.000 Euro. Det er en stigning fra de nuværende bødestørrelser på ca. 30.000 kr.

Fastsættelse af straffens størrelse vil bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige af sagens omstændigheder. Den angivne bødestørrelse vil kunne fraviges i op- eller nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder efter de almindelige regler i straffelovens 10. kapitel. Særlige forhold vedrørende virksomhedens størrelse, grad af professionalisering og samarbejdsvilje vil have en indvirkning på bødens størrelse af hensyn til at opnå den tilsigtede præventive virkning differentieret i forhold til virksomhedens størrelse.

#### 4. Konsekvenser for opfyldelsen af FN's verdensmål

Lovforslaget implementerer revision af EU's kvotehandelsdirektiv i dansk lov. EU ETS er et centralt redskab for en omkostningseffektiv reduktion af CO<sub>2</sub>e-udledning i EU. Lovforslaget bidrager herved til at nå Danmarks klimamål, herunder opnåelse af 2025-målet, 70 pct. reduktionsmålet i 2030, og målet om klimaneutralitet i 2050.

Lovforslaget vurderes at understøtte verdensmål 13: Klimaindsats, herunder delmål 13.2 om tiltag mod klimaforandringer skal integreres i nationale politikker, strategier og planlægning. Lovforslaget vurderes at understøtte opfyldelse af delmål 13.2.1, da lovforslaget fremmer udviklingen mod et samfund med lav udledning af drivhusgasser.

#### 5. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige

##### 5.1. Økonomiske konsekvenser for det offentlige

Det forventes, at forslaget medfører væsentlige statsfinansielle konsekvenser. I ETS1 kan den øgede reduktion af kvotemængden, ændring af markedsstabilitetsreserven og en forventeligt højere kvotepris have effekter på statens provenu fra salg af CO<sub>2</sub>-kvoter. Forøgelse af allokeringen af kvoter til Moderniseringsfon-



den og Innovationsfonden vil alt andet lige reducere statens provenu. Der forventes overordnet et øget statsligt provenu fra udvidelse af ETS1 med søfart samt fra etableringen af et særskilt ETS2 for vejtransport og opvarmning af bygninger.

Forslaget kan medføre et mindre provenu fra nationale energi- og CO<sub>2</sub>-afgifter som følge af, at der anvendes mindre energi og udledes mindre CO<sub>2</sub> ved en stigende kvotepris.

Dertil medfører lovforslaget øgede administrative omkostninger for staten vedr. gebyrordninger i hhv. Energistyrelsens og Erhvervsstyrelsens.

Der pågår konsolidering og konkret vurdering af lovforslagets forventede økonomiske konsekvenser for staten grundet en usædvanlig kort implementeringsfrist for revisionen af ETS.

## 5.2. Øvrige offentlige implementeringskonsekvenser

Lovforslaget vurderes at have implementeringskonsekvenser for staten. Relevante myndigheder (herunder bl.a. Energistyrelsen og Erhvervsstyrelsen), som administrerer det eksisterende ETS skal implementere tilpasninger som følge af udvidelse af ETS1 med søfart og etableringen af ETS2 for vejtransport og bygninger. Der pågår konsolidering og konkret vurdering af disse konsekvenser.

Lovforslaget vurderes ikke at have økonomiske eller administrative konsekvenser for regioner og kommuner.

## 6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget vurderes at have væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser.

I ETS1 kan den øgede reduktion af kvotemængden medføre en højere kvotepris. Det vil alt andet lige øge virksomhedernes omkostninger til kvotekøb, som blandt andet også kan påvirkes af forslagene til at ændre reglerne for gratis tildeling af kvoter. Udvidelse af det eksisterende kvotehandelssystem til søfart og etableringen af et ETS2 for vejtransport og bygninger medfører erhvervsøkonomiske konsekvenser for virksomheder, der underlægges kvotehandel, herunder udgifter til kvotekøb og administrative byrder. Endvidere kan forslaget skabe et større markedstræk efter lav- og nulemissions-teknologier med positive effekter for dansk eksport og beskæftigelse.

Erhvervslivet skønnes pålagt begrænsede merudgifter grundet gebyrbetaling til Energistyrelsens kvoteordning og Erhvervsstyrelsens kvoteregister.

Der pågår konsolidering og konkret vurdering af lovforslagets forventede økonomiske konsekvenser for erhvervslivet grundet en usædvanligt kort implementeringsfrist for revisionen af ETS.

### 6.1. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget vurderes at have økonomiske konsekvenser for erhvervslivet til overvågning og indberetning af emissioner samt verifikation.

Der pågår konsolidering og konkret vurdering af lovforslagets forventede administrative konsekvenser for erhvervslivet grundet en usædvanligt kort implementeringsfrist for revisionen af ETS.

### 6.2. Øvrige konsekvenser for erhvervslivet

Med lovforslaget udfases gratis tildeling af kvoter gradvist for virksomheder underlagt CBAM, for derved at målrette tildeling af gratis kvoter til de virksomheder og sektorer, som er i størst risiko for lækage.

### 6.3. Innovations- og iværksættertjekket

Innovations- og iværksættertjekket vurderes ikke at være relevant, fordi forslaget ikke påvirker virksomheder eller iværksætteres muligheder for at teste, udvikle og anvende nye teknologier og innovation.

### 7. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ikke administrative konsekvenser for borgerne.

### 8. Klima- og miljømæssige konsekvenser

Lovforslagets formål er at bidrage til CO<sub>2</sub>-emissionsreduktion. Ændringer i ETS1 og indførelse af ETS2 forventes jf. EU-Kommissionens forslag at bidrage til, at udledningsreduktionen fra kvoteordningen øges fra 43 pct. til 62 pct. frem til 2030 i forhold til niveauet i 1990.

Der pågår konsolidering og konkret vurdering af lovforslagets forventede klimamæssige konsekvenser grundet en usædvanligt kort implementeringsfrist for revisionen af ETS.

### 9. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget gennemfører revision af kvotehandelsdirektivet 2003/87/EF, som skal være gennemført i national lovgivning senest den 31. december 2023 og træde i kraft den 1. januar 2024. Revisionen gennemføres ved henholdsvis ændringsdirektiv 2023/959/EU og ændringsdirektiv 2023/958/EU.

### 10. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Lovforslaget har i perioden fra den 7. juli 2023 til den 18. august 2023 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

ADB (Association Dansk Biobrændsel), Advokatrådet – Advokatsamfundet, Ankenævnet på Energiområdet, American Bureau of Shipping (ABS), Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Arbejdstilsynet, Asfaltindustrien, Assuranceforeningen SKULD (Gjensidig), ATP, Biobrændselsforeningen, Bolig- og planstyrelsen, Branche-foreningen Dansk Luftfart, Brancheforeningen for Decentral Kraftvarme, Brintbranchen, Bryggeriforeningen, Bureau Veritas (BV), By & Havn, Bygningsstyrelsen, CEPOS, China Classification Society (CCS), Concito, DANAK (Den Danske Akkrediterings- og Metrologifond), Danmarks Fritidssejler Union, Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Pelagiske Producentorganisation (DPPO), Danmarks Skibskredit A/S, Danmarks Sportsfiskerforbund, Dansk Affaldsforening, Dansk Akvakultur, Dansk Amatørfiskerforening, Dansk Energi, Dansk Erhverv, Dansk Facilities Management (DFM), Dansk Fjernvarme, Dansk Fritidsfiskerforbund, Dansk Gartneri, Dansk Industri, Dansk Metal, Dansk Miljøteknologi, Dansk Sejlunion, Dansk Sportsdykker Forbund, Dansk Transport og Logistik (DLTL), Dansk Yacht Union, Danske Advokater, Danske Commodities A/S, Danske Energiforbrugere (DENFO), Danske Havne, Danske Lodser, Danske Maritime, Danske Rederier, Danske Regioner, Dansk Rib Charter Branche-forening, DSB, Danske Shipping- og Havnevirksomheder, Danske Tegl, Danske Tursejlere, Danske Vandværker, DANVA (Dansk Vand- og Spildevandsforening), DanPilot, DANVAK, Datatilsynet, De frie Energiselskaber, Decentral Energi, Digitaliseringsstyrelsen, DNV GL, Drivkraft Danmark, DTU Aqua - Institut for Akvatiske Ressourcer, Dykkerfirmaernes Branche-forening, Emballage Industrien, Energiforum Danmark, Energiklagenævnet, Energinet, Er-

hvervsflyvningens Sammenslutning (ES-DAA), Erhvervsministeriet, Erhvervsstyrelsen, Fair Maritim, Ferskvandsfiskeriforeningen for Danmark, Finansministeriet, Finanstilsynet, Fiskeringen, Fiskernes Forbund, Fonden Femern Belt Development, Forbrugerrådet Tænk, Foreningen Biogasbranchen, Foreningen for Skånsomt Kystfiskeri, Foreningen af lystbådehavne i Danmark, Foreningen til Langturssejladens Fremme, Forsikring & Pension, Forsvarsministeriet, Forsyningstilsynet, FSR Danske revisorer, Geodatastyrelsen, Greenpeace, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Handelsflådens Arbejdsmiljø- og Velfærdsråd, Justitsministeriet, Klimarådet, Korean Register of Shipping (KRS), Kystdirektoratet, Landbrug & Fødevarer, Landsforeningen Levende Hav, Lederne Søfart, Lloyd's Register (LR), Maskinmestrenes Forening, Miljøministeriet, Miljøstyrelsen, Ministeriet for Fødevarer, Fiskeri og Landbrug, Nippon Kaiji Kyokai (Class NK), NOAH Energi og Klima, Nordsøenheden, Nævnenes Hus, Olie Gas Danmark, Plastindustrien, Procesindustrien, Radio Medical Danmark, Rejsearrangører i Danmark, Rigsrevisionen, Rådet for grøn omstilling, Sammenslutningen af Danske Småøer, Sammenslutningen af Mindre Erhvervsfartøjer, Skatteministeriet, Skibstilsynsrådet, Skibs- og Bådebyggeriernes Arbejdsgiverforening, SMVdanmark, Småøernes Færgeselskaber, Social- og Boligstyrelsen, Social-, Bolig og Ældreministeriet, Statsministeriet, Sund & Bælt Holding A/S, Synergi, Søassurancen Danmark, Sølvsudvalget, Teknologisk Institut, Trafikstyrelsen, Transportministeriet, Udenrigsministeriet, Vedvarende Energi og WWF Verdensnaturfonden.

#### 11. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser / mindreudgifter (hvis ja, angiv omfang / hvis nej, anfør "Ingen")	Negative konsekvenser / merudgifter (hvis ja, angiv omfang / hvis nej, anfør "Ingen")
Økonomiske konsekvenser for det offentlige	Auktionsprovenuet fra salg af CO2-kvoter udgør en merindtægt for staten. Endelig kvantificering udestår.	Forslaget forventes at medføre negative statsfinansielle konsekvenser i form af et afledt afgiftstab. Endelig kvantificering udestår.  Lovforslaget medfører øgede administrative omkostninger i hhv. Energistyrelsens og Erhvervsstyrelsens gebyrordninger.
Implementeringsmæssige konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Lovforslaget medfører i et mindre omfang omstillingsomkostninger i Energistyrelsen og Erhvervsstyrelsen.
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Lovforslaget kan skabe et større markedstræk efter lav- og nulemissions-teknologier med positive effekter for dansk eksport og beskæftigelse.	Lovforslaget forventes at medføre erhvervsøkonomiske konsekvenser for kvoteomfattede sektorer. Endelig kvantificering udestår.  Mange virksomheder forventes i vid udstrækning at kunne overføre disse udgifter til forbrugerne.
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Lovforslaget vurderes at medføre administrative udgifter for

		erhvervslivet. Kvantificering udestår.
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Klimamæssige konsekvenser	Væsentlig CO-reduktion i kvoteomfattede sektorer. Kvantificering udestår.	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Innovations- og iværksætter-tjekket	Ikke relevant	Ikke relevant
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget gennemfører Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2023/EF/958 af d. 10. maj 2023 om ændring af direktiv 2003/87/EF for så vidt angår luftfartens bidrag til Unionens emissionsreduktionsmål for økonomien som helhed og passende gennemførelse af en global markedsbaseret foranstaltning og direktiv 2023/EF/959 af 10. maj 2023 om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen og afgørelse (EU) 2015/1814 om oprettelse og drift af en markedsstabilitetsreserve i forbindelse med Unionens system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner	
Er i strid med de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering (sæt X)	Ja	Nej (X)

## *Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser*

### *Til § 1*

Nugældende § 4 afgrænser kvotelovens anvendelsesområde til emissioner fra aktiviteter og drivhusgasser, der er omfattet af kvotedirektivet, jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF, med tilhørende EU-retsakter.

Det foreslås at videreføre denne bestemmelse med samme indhold og få sproglige justeringer af hensyn til bestemmelsens præcise affattelse. Den hidtidige bemyndigelse til regeludstedelse i § 4, stk. 2, til klima-, energi- og forsyningsministeren foreslås dog udeladt, da sådanne bemyndigelser i stedet foreslås samlet i kapitel 11 af lovens overskuelighed.

Foreslåede § 1 afgrænser kvotelovens anvendelsesområde til at angå udledning (emission) af drivhusgasser og aktiviteter, der er omfattet af kvotedirektivet. Afgrænsningen sker i overensstemmelse med kvotedirektivets artikel 2, stk. 1, 1. pkt., hvorefter direktivet finder anvendelse på de aktiviteter, der er opført i direktivets bilag I og III, og på de drivhusgasser, der er opført i direktivets bilag II.

Begrebet »udledning« og »emission« anvendes synonyme, hvilket foreslås markeret gennem anvendelse af parentes. Ordet »udledning« er det foretrukne begreb i dansk lovgivning, mens ordet »emission« er det foretrukne begreb i EU-retsakter.

De »drivhusgasser«, loven vedrører, er nærmere defineret i lovforslagets § 3, nr. 1, idet der henvises til de specielle bemærkninger til denne bestemmelse, samt direktivets bilag II.

De »aktiviteter«, som kvotedirektivet vedrører, er oplistet i direktivets bilag I, som opregner nærmere beskrevne aktiviteter inden for energi- og varmeproduktion, industri og forbrænding, luftfart samt søfart, såvel som i direktivets bilag III, hvad angår brændstofdistribution. Dertil kommer aktiviteter, direktivet regulerer i tilknytning hertil, såsom auktionering, kvotehandel, verifikation, m.v.

Formuleringen »kvotedirektivet [...] med tilhørende EU-retsakter« henviser til direktiv 2003/87/EF med samtlige efterfølgende ændringer, rettelser med videre, samt de EU-retsakter, der er udstedt af EU-institutioner med hjemmel i kvotedirektivet. Også Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/757 af 29. april 2015 om overvågning, rapportering og verifikation af CO<sub>2</sub>-emissioner fra søtransport og om ændring af direktiv 2009/16/EF, den såkaldte MRV-forordning for søfarten, anses som følge af søfartens inddragelse under EU ETS som en »tilhørende EU-retsakt«, uanset at forordning oprindeligt blev udstedt med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF).

Samlet svarer lovens reguleringsområde til hele den regulering, der følger af kvotedirektivet og tilhørende EU-retsakter, idet retsakternes bestemmelser altid enten direkte eller indirekte kan relateres til de aktiviteter og drivhusgasser, der er listet i direktivets bilag.

## Til § 2

Nugældende § 5 bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren til at træffe afgørelse om, hvorvidt en given produktionsenhed eller aktivitet er omfattet af kvoteordningen (stk. 1), til at afkræve operatører enhver oplysning, herunder på tro og love, som er nødvendig for at kunne træffe afgørelse om, hvorvidt en given produktionsenhed eller aktivitet er omfattet af loven (stk. 2), til at fastsætte nærmere regler om afgørelser, godkendelser, tilladelser, ansøgninger og visse betalingspligter (stk. 3), samt til at fastsætte vilkår i forbindelse med visse afgørelser.

Det foreslås, at bestemmelsens nugældende § 5, stk. 1 og 2, videreføres i ændret form, dels af hensyn til lovttekstens korte og præcise affattelse, dels med henblik på indholdsmæssige justeringer, så bestemmelsen bedre kan rumme de nye sektorer, der inkluderes i kvoteordningen. De hidtidige regel- og vilkårsfastsættende bemyndigelser til klima-, energi- og forsyningsministeren i § 5, stk. 3 og 4, foreslås derimod udeladt, da sådanne bemyndigelser foreslås samlet i lovforslagets kapitel 11 af hensyn til lovens overskuelighed.

Om gældende ret og om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser samt den foreslåede bestemmelse henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 3.1.

Foreslåede *stk. 1* bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren til at træffe afgørelse om, hvorvidt et givent aktiv eller en aktivitet er omfattet af loven. En sådan afgørelse fastsætter i retligt bindende form, hvorvidt operatøren kan udlede drivhusgasser eller udføre hertil knyttede aktiviteter, uden at skulle følge kvoteordningens bestemmelser, f.eks. om pligten til at indhente en udledningstilladelse for den pågældende aktivitet i henhold til lovens § 4.

Som eksempel på et spørgsmål angående aktiver eller aktiviteter, ministeren kan tage stilling til, kan anføres afgrænsningen af et givent stationært anlæg, så som hvorvidt et biogasanlæg eller en kullagerplads, der drives i tæt tilknytning til et industrianlæg, skal anses som en del af denne produktionsenhed og følgelig være genstand for overvågnings- og rapporteringspligter m.v. Ministerens afgørelse kan også tage stilling til, fra hvilket tidspunkt et aktiv eller en aktivitet skal anses for omfattet af kvoteordningen.

Adressaten for ministerens afgørelse er den, der » ejer, besidder eller driver et aktiv«, henholdsvis »udøver en aktivitet«, der kan være omfattet af kvoteordningen. Hvis flere private parter er uenige om, hvem der i kvoteretlig henseende skal anses som operatør og dermed som ansvarlig for et aktiv eller en aktivitet, rettes afgørelsen til samtlige af de parter, uenigheden angår.

Begrebet »aktiviteter« afgrænses som i lovforslagets § 1, hvorfor der henvises til bemærkningerne til denne bestemmelse.

Begrebet »aktiv« skal i overensstemmelse med sædvanlig sprogbrug, forstås som enhver konkret økonomisk resurse, som en virksomhed eller en person besidder eller kontrollerer. De aktivtyper, der typisk vil komme i betragtning som genstand for ministerens afgørelse, er af fysik art, så som konkrete anlæg, arealer, maskiner, luftfartøjer, skibe, m.v., der kræver en stillingtagen til, hvorvidt de indgår i aktiviteter omfattet af kvoteordningen.

Ministerens bemyndigelse til at træffe afgørelse angår alene behovet for en retlig stillingtagen i overensstemmelse med gældende ret. Ministeren kan følgelig ikke benytte stk. 1 til administrativt at udvide

kvotelovens anvendelsesområde på aktiver eller aktiviteter, der ikke i forvejen er dækket af kvoteordningen.

Foreslåede *stk. 2* bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren til at bestemme, at den fysiske eller juridiske person, som ejer, besidder eller driver et aktiv, eller som udøver en aktivitet, som kan være omfattet af kvoteordningen, skal afgive enhver oplysning, herunder på tro og love, om aktivets eller aktivitetens indretning samt alle andre forhold, der skønnes relevante for at kunne træffe afgørelse om, hvorvidt aktivet eller aktiviteten er omfattet af loven.

Bestemmelsen har til hensigt at sætte ministeren i stand til at indhente de oplysninger, der er nødvendige for at afgøre, om et aktiv eller en aktivitet er omfattet af kvoteordningen, jf. *stk. 1*. Bestemmelse hindrer blandt andet, at en mulig operatør kan søge at unddrage sig oplysningspligter ved énsidigt at påstå, at kvoteloven ikke finder anvendelse på en given aktivitet m.v.

Formuleringen »ejer, besidder eller driver« tager højde for enhver form for kontrol med et aktiv eller en aktivitet, herunder f.eks. drifts-, leje-, leasing- og charteraftaler, m.v. I en situation, hvor et aktiv eller en aktivitet er under overdragelse, medfører bestemmelsens brede formulering i udgangspunktet, at både den, der afgiver kontrollen og den, der overtager kontrollen, kan afkræves de oplysninger, der er relevante for, at ministeren kan vurdere, hvorvidt aktivet eller aktiviteten er omfattet af loven m.v.

Eksempler på oplysninger, som ministeren kan indhente efter *stk. 2*, kan være oplysning om et stationær anlægs forbrændingskapacitet, brændselsanvendelse, produktionsmetode, produktionsmængde eller produkter, herunder passende dokumentation, f.eks. i form af beskrivelser, tegninger, planer, regnskabsbilag, revisorerklæringer eller kontrakter. Der skal være en rimelig sammenhæng mellem de oplysninger og dokumentationer, ministeren kræver udleveret, og behovet for at afgøre, hvorvidt et aktiv eller en aktivitet er omfattet af kvoteordningen. Ministeren har dog en bred skønsmargen i denne forbindelse og vil f.eks. kunne indhente samtlige oplysninger, der er nødvendige for at kunne udstede en udledningstilladelse efter lovforslaget § 4, medmindre det er dokumenteret uden rimelig tvivl, at det pågældende produktionsanlæg ikke kan være omfattet af kvoteordningen.

Ministerens mulighed for at kræve oplysninger afgivet på tro og love er tiltænkt situationer, hvor ministeren ikke kan få væsentlige oplysninger bekræftet fra uafhængig side, eller hvor en sådan bekræftelse efter ministerens vurdering ville pålægge operatøren urimelige byrder. Afgivelse af urigtige eller vildledende oplysninger på tro og love kan medføre sanktionering i henhold til straffelovens § 161. Ifølge denne bestemmelse straffes den med bøde eller fængsel indtil 2 år, som for en offentlig myndighed afgiver en falsk erklæring på tro og love eller på lignende højtidelig måde, hvor sådan form er påbudt eller tilstedt.

Ministeren har mulighed for at uddybe eller supplere den foreslåede oplysningspligt gennem administrative regler fastsat i medfør af lovforslagets § 21, herunder *stk. 1, nr. 1*.

En overtrædelse af oplysningspligten kan straffes med bøde, jf. lovforslagets § 25, *stk. 1, nr. 1*, ligesom der efter omstændighederne også kan stå andre håndhævelsesmuligheder til rådighed.

### Til § 3

Nugældende § 2 definerer en række begreber, som anvendes i kvoteloven.

Det foreslås at videreføre denne bestemmelse i ændret form, idet der bl.a. udgår en række definitioner, som ikke længere anses for nødvendige.

Om gældende ret og om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser samt den foreslåede bestemmelse henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 3.1.

Foreslåede § 3, nr. 1, definerer begrebet »Drivhusgasser« som Kuldioxid (CO<sub>2</sub>), metan (CH<sub>4</sub>), lattergas (N<sub>2</sub>O), hydrofluorkarboner (HFC), perfluorkarboner (PFC), svovlhexafluorid (SF<sub>6</sub>) og andre gasformige bestanddele af atmosfæren, både natur- og menneskeskabte, som optager og genudsender infrarød stråling.

Som eksempler på »andre gasformige bestanddele af atmosfæren«, som kvoteordningen kan angå ud over de gasarter, der er anført i bilag II, kan anføres luftfartoperatørers overvågningspligter i forhold til såkaldte »ikke-CO<sub>2</sub>-relaterede virkninger af luftfart«, jf. direktivets artikel 14, stk. 5, jf. artikel 3, litra v), som angår virkningerne på klimaet af luftfartøjers udledning under brændstofforbrænding af nitrogenoxider (NO<sub>x</sub>), sodpartikler, oxiderede svovlforbindelser, samt virkninger fra vanddamp, herunder kondensstriber.

Foreslåede § 3, nr. 2, definerer begrebet »Kvoteordningen« som »Reguleringen i denne lov, regler udstedt i medfør af denne lov eller EU-retsakter om forhold omfattet af denne lov«.

Definitionen er ny og tillader, at kvotelovens affattes kortere og mere læsevenlig end hidtil, hvor loven hyppigt anvender formuleringer i stil med »denne lov, regler udstedt i medfør af loven eller EU-retsakter om forhold omfattet af loven«. Begrebet »kvoteordningen« henviser således til samtlige generelle nationale retsakter og samtlige EU-retsakter, der ligger til grund for administrationen af de forhold, der kan henføres under kvoteloven eller kvotedirektivet. Derved er eksempelvis også regler om Kyotoregisteret, jf. forslaget § 13, at anse som en del af kvoteordningen, selv om de klimakreditter, som registeret angår, ikke længere kan anvendes under kvoteordningen og for så vidt har mistet deres indholdsmæssige sammenhæng med kvotehandelssystemet.

Vejledninger og andre ikke-bindende udtalelser anses ikke for at være egentlig regulering og er derfor ikke omfattet af begrebet »kvoteordningen«, men kan som hidtil indgå i fortolkningen af kvoteordningens bindende regler.

Foreslåede § 3, nr. 3, definerer begrebet »Luftfartsoperatør« som »En luftfartøjsoperatør, erhvervsmæssig lufttransportoperatør eller enhver anden, der er omfattet af EU-regler om krav til handel med kvoter for drivhusgasemissioner på luftfartens område«.

Definitionen foreslås at træde i stedet for den hidtidige definition af »luftfartsoperatør« i gældende § 2, nr. 5, som lyder: »Den fysiske eller juridiske person, der driver et luftfartøj på det tidspunkt, hvor det udfører en af de luftfartsaktiviteter, der er omfattet af loven, eller ejeren af luftfartøjet, hvis førstnævnte person er ukendt eller ikke identificeret af ejeren, herunder en operatør, der mod vederlag stiller rute- eller charterflyvninger til rådighed for offentligheden med henblik på personbefordring, godstransport eller transport af postforsendelser«.



Hensigten med definitionens ændrede ordlyd er ud over en sproglig forenkling, at tydeliggøre definitionens sammenhæng med de bagvedliggende definitioner i kvotedirektivets artikel 3, litra o) og p). Direktivets artikel 3, litra o) definerer »luftfartøjsoperatør« som »en person, der driver et luftfartøj på det tidspunkt, hvor det udfører en af de i bilag I nævnte luftfartsaktiviteter, eller ejeren af luftfartøjet, hvis førstnævnte person er ukendt eller ikke er identificeret af ejeren«. Direktivets artikel 3, litra p) definerer »erhvervsmæssig lufttransportør« som »en operatør, der mod vederlag stiller rute- eller charterflyvninger til rådighed for offentligheden med henblik på personbefordring, godstransport eller transport af postfor-sendelser«.

Disse i direktivet omhandlede operatørtyper, såvel som enhver anden naturlig eller juridisk person, der er omfattet af EU-regler om krav til handel med kvoter for drivhusgasemissioner på luftfartens område, gøres ifølge forslaget § 3, nr. 3, til genstand for lovens bestemmelser vedrørende »luftfartsoperatører«. Anvendelsen af denne fællesbetegnelse skønnes fortsat hensigtsmæssig i dansk lovgivning, hvor der som regel ikke er behov for at skelne mellem luftfartøjsoperatører, erhvervsmæssige lufttransportører og andre personer, der måtte være omfattet af kvoteordningens luftfartsbestemmelser.

Foreslåede § 3, nr. 4, definerer begrebet »operatør« som »en driftsleder, luftfartsoperatør, søfartsoperatør (rederi), brændstofoperatør (reguleret enhed) eller enhver anden, der er omfattet af EU-regler om krav til handel med kvoter for drivhusgasemissioner«.

Den foreslåede definition er ny og tillader, at kvoteloven kan affattes kort og alligevel præcist i situationer, hvor en bestemmelse gælder samtlige operatørtyper inden for kvoteordningen.

Begrebet »driftsleder« skal i overensstemmelse med kvotedirektivets artikel 3, litra f), forstås som en person, »der driver eller kontrollerer et anlæg, eller som efter national lovgivning har fået overdraget afgørende økonomiske beføjelser med hensyn til den tekniske drift heraf«.

Begrebet »luftfartsoperatør« skal forstås som defineret i lovforslagets § 3, nr. 3, idet der henvises til de specielle bemærkninger hertil.

Begrebet »søfartsoperatør« skal forstås i overensstemmelse med kvotedirektivets definition af begrebet »rederi«, hvilket er markeret ved at anvende dette begreb i parentes. Ifølge direktivets artikel 3, litra w), defineres »rederi« som »den reder eller enhver anden organisation eller person, såsom forvalteren eller bareboat-charterer, der har overtaget ansvaret for skibets drift fra rederen, og som ved varetagelsen af dette ansvar har accepteret at overtage alle de pligter og ansvarsområder, der er fastsat i den internationale kode for sikker skibsdrift og forebyggelse af forurening, der er fastsat i bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 336/2006«.

Anvendelsen af begrebet »søfartsoperatør« i dansk lovgivning foreslås, da begrebet »rederi« ifølge direktivets definition kan finde anvendelse på personer, der ikke ud fra naturlig sproglig forståelse ville blive opfattet som »rederi« eller »reder«, f.eks. en forvalter af søfartsaktiviteter. Endvidere tillader begrebet »søfartsoperatør« at skelne entydigt mellem maritime aktører, der opererer inden for kvoteordningen, og rederier eller andre maritime aktører, der falder uden for kvoteordningen.

Begrebet »brændstofoperatør« skal forstås i overensstemmelse med kvotedirektivets begreb »reguleret enhed«, hvilket er markeret ved at anvende dette begreb i parentes. Ifølge direktivets artikel 3, litra ae), defineres »reguleret enhed« med henblik på direktivets kapitel IVa (»Emissionshandelssystem for bygningssektoren, vejtransportsektoren og andre sektorer«) således: »enhver fysisk eller juridisk person, bortset fra enhver endelig forbruger af brændstofferne, som udøver den i bilag III omhandlede aktivitet

og som falder ind under en af fire nærmere definerede kategorier relateret til punktafgiftsdirektivet (2020/262/EU) eller energibeskatningsdirektivet (2003/96/EF).

Anvendelsen af begrebet »brændstofoperatør« i dansk lovgivning foreslås, da begrebet »reguleret enhed« nemt vil kunne forveksles med andre regulerede enheder inden for og uden for kvoteordningen.

Formuleringen »enhver anden, der er omfattet af EU-regler om krav til handel med kvoter for drivhusgasemissioner« giver mulighed for, at yderligere operatørtyper kan være omfattet af kvotelovens operatørbegreb, f.eks. som følge af kommende EU-retsakter. Formuleringen er hyppigt anvendt i den nugældende kvotelov og foreslås videreført som del af operatørbegrebets definition. Dermed sikres indholdsmæssig overensstemmelse med de hidtidige bestemmelser samtidig med, at lovteksten kan affattes kort og klart.

Uden for operatørbegrebet falder personer, der ikke udøver drivhusgasudledende aktiviteter i kvoteordningens forstand, så som verifikatorer, da disse ikke er genstand for den i definitionen omhandlede kvotehandelspligt.

#### *Til § 4*

Nugældende § 12 bestemmer, at en driftsleder eller enhver anden, der er omfattet af EU-regler om krav til handel med kvoter for drivhusgasemissioner, kun må udlede drivhusgasser, hvis klima-, energi- og forsyningsministeren har meddelt tilladelse hertil.

Det foreslås at videreføre denne bestemmelse i præciseret form, således at det fremgår helt konkret, hvilke typer af operatører der skal have en gyldig udledningstilladelse for at kunne udlede drivhusgasser. Fremover vil dette i overensstemmelse med det reviderede kvotedirektiv være tilfældet for driftsledere til stationære produktionsanlæg og for brændstofoperatører.

Om gældende ret og om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser samt den foreslåede bestemmelse henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 3.2.

Foreslåede § 4 bestemmer, at driftsledere og brændstofoperatører kun må udlede drivhusgasser, hvis klima-, energi- og forsyningsministeren har meddelt tilladelse hertil.

Begrebet »tilladelse« skal forstås i overensstemmelse med kvotedirektivets begreb »drivhusgasemissionstilladelse«, som i direktivets artikel 3, litra d), er defineret som »en tilladelse udstedt i overensstemmelse med artikel 5, 6 og 30b«, hvoraf artikel 5 og 6 angår driftsledere og artikel 30b brændstofoperatører. Medlemsstaternes pligt til kræve udledningstilladelse følger af direktivets artikel 4 for driftsledere og artikel 30b, stk. 1, for brændstofoperatører samt dertil hørende retsakter.

Begrebet »udledningstilladelse«, der bl.a. anvendes i overskriften til lovforslagets kapitel 3, er ensbetydende med den tilladelse til at udlede drivhusgasser, som bestemmelsen omhandler.

Begrebet »drivhusgasser« er defineret i forslaget § 3, nr. 1, hvor der henvises til de specielle lovbe-  
mærkninger til denne bestemmelse.

## Til § 5

Nugældende § 15 regulerer den sagsbehandling, der skal gennemføres ved en driftsleders ansøgning om udledningstilladelse. Ifølge denne bestemmelses stk. 1 kan klima-, energi- og forsyningsministeren afslå at give tilladelse til en driftsleder, som 1) i forbindelse med ansøgning om tilladelse i væsentlig grad har givet urigtige eller vildledende oplysninger, 2) gentagne gange eller groft har overtrådt bestemmelser i denne lov, regler udstedt i medfør af loven eller EU-retsakter om forhold omfattet af loven, eller 3) har forfalden gæld til det offentlige, herunder afgiftsbetaling efter sanktionsbestemmelsen i kvotelovens § 28, på mere end 100.000 kr. Stk. 2 fastslår, at driftslederen kan forlange ministerens afgørelse indbragt for domstolene, samt at afgørelsen skal indeholde oplysning om denne adgang samt fristen herfor. Stk. 3 bestemmer, at anmodning om domstolsprøvelse skal være modtaget af ministeren senest 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt, og at sagen herefter af ministeren indbringes for retten i den borgerlige retsplejes former.

Det foreslås at videreføre bestemmelsen i en ændret form, hvor bl.a. kravene til operatører, der skal være i besiddelse af en udledningstilladelse justeres, således at navnlig 100.000 kr. i hidtidige § 15, stk. 1, nr. 3, jf. også § 16, stk. 1, nr. 3, udgår som et selvstændigt kriterium. Samtidig foreslås det, at kriteriet om urigtige eller vildledende oplysninger i hidtidige § 15, stk. 1, nr. 1, ligeledes udgår som et selvstændigt kriterium. Hermed tilsigtes ingen indholdsmæssig ændring, da de omhandlende overtrædelser af oplysningspligter fremover indgår i kriteriet om gentagen eller grov overtrædelse af kvoteordningen. Herved er der lagt til grund, at det også efter gældende ret kunne have været problematisk at bringe den udgående bestemmelse i anvendelse i situationer, der ikke kan karakteriseres som en grov eller gentagen overskridelse af kvoteordningens regler.

Om gældende ret og om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser samt den foreslåede bestemmelse henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 3.2.

Foreslåede *stk. 1* bestemmer, at klima-, energi- og forsyningsministeren kan afslå at meddele udledningstilladelse til en driftsleder eller brændstofoperatør, som gentagne gange eller groft har overtrådt kvoteordningens bestemmelser, herunder oplysningspligter i forbindelse med ansøgningen.

Tilføjelsen »herunder oplysningspligter i forbindelse med ansøgningen« skal markere, at også overtrædelse af oplysningspligter, som omtalt i hidtidige § 15, stk. 1, nr. 1, kan resultere i afslag, hvis de udgør, eller indgår i, en gentagen eller grov overtrædelse.

Bestemmelsen giver ministeren en bred skønsmargin med henblik på, hvilke overtrædelser af kvoteordningen, der kan tages i betragtning, herunder, hvornår og i hvilken sammenhæng disse overtrædelser har fundet sted.

Ved ministerens skønsmæssige udøvelse lægges der vægt på dokumenterede erfaringer med regelovertredelser inden for kvoteordningen, der er egnet til at indikere, hvorvidt en operatør kan forventes at være villig og i stand til at overholde de regler, der er grundlaget for kvoteordningens funktion. Relevante overtrædelser vil typisk relatere til operatørens overholdelse af de grundlæggende vilkår, der skal sikre kvoteordningens funktionsdygtighed, såsom pligten til at oplyse om relevante driftsforhold, at sikre overvågning og verifikation af emissioner, eller at udarbejde og vedligeholde en egnet og korrekt plan til emissionsovervågning. Ministeren kan i denne forbindelse inddrage erfaringer fra samme operatørs ageren på andre anlæg under kvoteordningen, navnlig hvis det har været nødvendigt med bødesanktion eller andre alvorlige håndhævelsesskridt så som påbud, forbud eller afgiftspålæg i henhold til foreslåede § 11.

Det indgår i ministerens skønsudøvelse, at kvoteordningen er brugerfinansieret, jf. § 21, stk. 1, nr. 4, og at operatører, der har svært ved at fungere under ordningen, følgelig kan belaste andre virksomheder under ordningen med meromkostninger i urimelig grad. Det er i denne forbindelse ikke påkrævet, at de meromkostninger, som en enkelt operatør kunne forventes at forårsage, i sig selv skønnes at resultere i urimelige meromkostninger for andre operatører, da ministerens skønsmæssige afvejning bør kunne danne grundlag for en generel praksis hinsides det konkrete tilfælde.

Blandt øvrige forhold, som ministeren efter omstændighederne kan inddrage i sin skønsudøvelse, kan nævnes hensynet til de klimarisici, der kunne være forbundet med kommende regelovertredelser samt hensynet til, at evt. kommende overtrædelser kunne risikere at blive til væsentlig skade for konkurrerende virksomheder eller andre tredjeparter.

Forhold, der ligger længere end 10 år tilbage i tiden, bør ikke tillægges afgørende vægt ved ministerens skønsudøvelse, medmindre der har været tale om et systematisk misbrug af ordningen med væsentlig skadevirkning til følge, eller tale om andre forhold af usædvanlig alvorlig karakter.

Foreslåede *stk. 2, stk. 1*, bestemmer, at en afgørelse, truffet efter *stk. 1*, af operatøren kan forlanges indbragt for domstolene.

Bestemmelsen har til formål at sikre operatørens retssikkerhed i de sjældne, og efter omstændighederne meget alvorlige, situationer, hvor en driftsleder eller en brændstofoperatør har fået afslag på en udledningstilladelse. Et sådant afslag vil typisk medføre, at en planlagt økonomisk aktivitet ikke kan optages, eller at en igangværende økonomisk aktivitet ikke kan videreføres som forudsat med heraf følgende økonomiske konsekvenser for operatøren. Forslaget sikrer operatøren i denne situation den nemmest mulige adgang til at indbringe en afgørelse, hvis rigtighed er omtvistet, for en uafhængig domstol. Der kan i denne forbindelse ikke stilles krav om, at administrative klagemuligheder skal være udnyttet forinden.

Formuleringen »en afgørelse truffet efter *stk. 1*« knytter bestemmelsen til situationer, hvor klima-, energi- og forsyningsministeren har meddelt afslag på en ansøgning om udledningstilladelse, fordi den pågældende driftsleder eller brændstofoperatør gentagne gange eller groft har overtrådt kvoteordningens regler. Klagemuligheden er således ikke relevant i situationer, hvor afslaget gives med anden begrundelse, f.eks. manglende overholdelse af frister, eller hvor udledningstilladelsen blev meddelt, men operatøren f.eks. ønsker at klage over bestemte vilkår, der er fastsat i tilladelsen. I sådanne situationer gælder den sædvanlige klageadgang, jf. lovforslagets §§ 23 og 24.

Formuleringen »kan (...) forlanges indbragt for domstolene« betyder, at klima-, energi- og forsyningsministeren uden unødigt ophold skal udtage stævning mod operatøren i en civil retssag, jf. forslaget *stk. 3, 2. pkt.*, med påstand om at anerkende, at det af ministeren meddelte afslag på udledningstilladelse er retmæssig. Derved får operatøren under den retlige efterprøvelse af ministerens afgørelse retsstilling som sagsøgt med de heraf følgende fordele for værning, bevisbyrde, m.v.

Den foreslåede pligt ifølge *stk. 2, 2. pkt.*, om at ministerens afslag på ansøgning om udledningstilladelse skal oplyse om adgangen til domstolsprøvelse og om fristen herfor, har ligeledes til formål at værne om operatørens retssikkerhed. En udtrykkelig skriftlig information til operatøren om dennes retlige muligheder ved modtagelse af et afslag bidrager væsentligt til, at operatøren kan nå at overveje sine muligheder inden for den frist, der gælder for klagebegæringen, jf. *stk. 3*.

Foreslåede *stk. 3, 1. pkt.*, bestemmer, at en begæring om domstolsprøvelse skal være modtaget af klima-, energi- og forsyningsministeren, senest 4 uger efter at afgørelsen er meddelt operatøren.

Bestemmelsen viderefører nugældende § 15, stk. 1, 1. pkt., med samme indhold, men justeret ordlyd. Navnlige foreslås formuleringen »begæring« anvendt frem for »anmodning« for at opnå sproglig ensartethed med stk. 2.

Foreslåede *stk. 3, 2. pkt.*, bestemmer, at den begærede retssag indbringes af ministeren for retten i den borgerlige retsplejes former.

Bestemmelsen viderefører nugældende § 15, stk. 1, 2. pkt., med samme indhold, men med let justeret ordlyd. Bestemmelsen præciserer, hvad der skal forstås ved formuleringen »forlanges indbragt« i forslagens stk. 2, 1. pkt., hvorfor der henvises til bemærkningerne hertil.

### *Til § 6*

Nugældende § 16, stk. 1, giver klima-, energi- og forsyningsministeren mulighed for at tilbagekalde afgørelser, der er truffet i henhold til kvoteordningen. Tilbagekaldelse er efter denne bestemmelse muligt, hvis 1) en operatør har gjort sig skyldig i grov eller gentagen overtrædelse af kvoteordningen eller af vilkår for afgørelsens eller tilladelsens vilkår, 2) en operatør ikke er i stand til at antageliggøre at kunne varetage sine forpligtelser i henhold til kvoteordningen eller afgørelsens eller tilladelsens vilkår på forsvarlig måde, eller 3) en operatør har forfalden gæld til det offentlige på mere end 100.000 kr. Nugældende § 16, stk. 2-5, uddyber denne bestemmelse med retssikkerhedsgarantier, herunder muligheden for at forlange visse afgørelser indbragt af ministeren for domstolene (stk. 2, 3 og 4) samt en regel om, hvornår domstolsindbringelsen skal tillægges opsættende virkning for afgørelsen (stk. 5).

Det foreslås at videreføre dele af den hidtidige kvotelovs § 16 i ændret form.

Om gældende ret og om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser samt den foreslåede bestemmelse henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 3.2.

Foreslåede *stk. 1* bestemmer, at en udledningstilladelse kan tilbagekaldes, hvis en driftsleder eller en brændstofoperatør har begået gentagne eller grove overtrædelser af kvoteordningen som omhandlet i forslagens § 5, stk. 1. Afgørelse om tilladelsens tilbagekaldelse skal træffes af en domstol under en retssag, der anlægges af klima-, energi- og forsyningsministeren i den borgerlige retsplejes former. Det kan ved dommen i sagen bestemmes, at anke ikke har opsættende virkning.

Foreslåede *stk. 1, 1. pkt.*, har til hensigt at sikre, at en udledningstilladelse kan tilbagekaldes i situationer, hvor en operatør har begået så alvorlige overtrædelser af kvoteordningens regler, at udledningstilladelsen kunne være nægtet i medfør af forslagens § 5, stk. 1, om overtrædelser af grov eller gentagen karakter. Der henvises til de specielle lovbemærkninger til denne bestemmelse for en uddybning af de overvejelser, der indgår i bedømmelsen af relevante overtrædelser.

I situationer, hvor tilbagekaldelse kan komme på tale, vil ministeren grundlæggende foretage de samme overvejelser som i situationer, hvor udstedelse af en tilladelse kan nægtes, idet hensynet til virksomhedernes mulighed for at fortsætte sin drift dog typisk må tillægges særlig vægt. Dette skyldes, at tilbagekaldelse af en udledningstilladelse som regel udgør et mere alvorligt indgreb i ejendoms- og næringsretten, som er beskyttede rettigheder ifølge grundlovens §§ 73 og 74, sammenlignet med situationer, hvor en virksomhed på forhånd vurderes til ikke at opfylde betingelserne for at igangsætte en bestemt aktivitet.

Foreslåede *stk. 1, 2. pkt.*, fastslår, at afgørelse i sager om udledningstilladelsers tilbagekaldelse skal træffes af en domstol under en retssag, der anlægges af klima-, energi- og forsyningsministeren i den borgerlige retsplejes former.

Denne bestemmelse har til hensigt at yde operatører en effektiv retsbeskyttelse i tilbagekaldelsessituationer, som efter omstændighederne kan have meget alvorlige følger for virksomhedens økonomi og fremtidsudsigter. Bestemmelsen skal også ses på baggrund af, at tilbagekaldelser grundet afgørelsens alvor og mulige store konsekvenser alligevel ofte ville blive genstand for en retstvist. Ministerens pligt til altid at anlægge en sådan retssag som sagsøger, stiller operatøren bedst, bl.a. i forhold til retsplejelovens regler om værneting og bevisbyrde, m.v. Der henvises herom til bemærkningerne til lovforslagets § 5, stk. 2, om operatørens ret til at begære et afslag på udledningstilladelse indbragt af ministeren for en domstol.

Såfremt operatøren er enig i, at en tilbagekaldelse af udledningstilladelsen er på sin plads, kan operatøren under retssagen blot tage bekræftende til genmæle, hvilket normalt vil resultere i den kortest mulige procedure. Også sådanne situation tjener det imidlertid et retssikkerhedsmæssigt formål, at afgørelsen træffes af en domstol, da der hermed lægges op til en meget grundig belysning og overvejelse, inden ministeren træffer afgørelse i denne type sager.

Foreslåede *stk. 1, 3. pkt.*, indebærer, at domstolen i forbindelse med domsafsigelsen kan bestemme, at det ikke skal tillægges opsættende virkning, såfremt en af parterne måtte vælge at anke dommen til højere instans. Bestemmelsen følger princippet i straffelovens § 79, stk. 4, 2. pkt., hvorefter retten til fortsat at udøve virksomhed m.v. kan frakendes med bestemmelse om, at en anke ikke har opsættende virkning. Bestemmelsen medfører bl.a., at ministerens anke af en dom, der opretholder en udledningstilladelse, efter domstolens bestemmelse ikke tillægges opsættende virkning, således at den drivhusgasudledende aktivitet kan fortsættes eller genoptages indtil ankesagens afgørelse.

Foreslåede *stk. 2* bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren i forbindelse med en civil retssag om tilbagekaldelse af udledningstilladelse til at træffe afgørelse om, at udledningstilladelsen tilbagekaldes midlertidigt, indtil retssagen er endeligt afgjort. Såfremt operatøren begærer, at ministerens afgørelse tillægges opsættende virkning, kan domstolen afsige kendelse herom.

Bestemmelsen er tiltænkt situationer, hvor ministeren vurderer, at den fortsatte drift af et produktionsanlæg er så betænkelig, at udledningstilladelsen ikke bør opretholdes i tidsrummet, indtil domstolen har taget endelig stilling til udledningstilladelsens tilbagekaldelse. Forhold, der kommer i betragtning for ministerens vurdering desangående, omfatter en alvorlig fare for de samfundsværdier, der søges tilgodeset gennem kvoteordningens regler, f.eks. grundet klimarisici som følge af, at anlægget drives under forhold, der skønnes uforvarlig med henblik på kvoteordningens regler. Endvidere kan ministeren lægge vægt på udsigten til væsentlige økonomiske tab for det offentlige i situationer, hvor en operatør ikke ventes at efterkomme sine forpligtelser. Et andet eksempel på relevante hensyn kan være risiko for konkurrenceforvridning i situationer, hvor virksomheder der ikke følger kvoteordningens regler, derigennem kunne opnå urimelige konkurrencefordele over andre virksomheder. Hensynet til Danmarks pligt til at overholde sine EU-retlige forpligtelser under kvoteordningen, vil efter omstændighederne ligeledes indgå som et element i ministerens overvejelser.

Ministerens afgørelse om midlertidig tilbagekaldelse skal træffes »i forbindelse med« den af ministeren anlagte civile retssag, det vil sige tidligst samtidig med, at stævningen indgives, eller eventuelt senere, mens sagen endnu verserer hos domstolene, herunder under en ankesag. Denne bestemmelse har til formål at sikre, at operatøren omgående kan benytte sin ret efter 2. pkt. til at begære, at domstolen afsiger

kendelse om ministerens midlertidige afgørelse, hvis operatøren er uenig heri. Ministeren er ikke forhindret i at effektuere sin midlertidige tilbagekaldelsesafgørelse, inden domstolen har afsagt kendelse, men i tilfælde, hvor kendelsen skulle gå imod ministerens midlertidige afgørelse, kan staten risikere et erstatningsansvar for den økonomiske skade, som operatøren måtte have lidt gennem effektivering af den således underkendte afgørelse.

Foreslåede *stk. 3* bestemmer, at for situationer, hvor en driftsleder eller en brændstofoperatør ved dom efter straffelovens § 79, stk. 1, 3 eller 4, udelukkes fra at udøve sin virksomhed på baggrund af overtrædelse af kvoteordningens regler eller vilkår, bortfalder udledningstilladelsen fra det tidspunkt, hvor rettens afgørelse får endelig virkning.

Bestemmelsen har til formål at skabe retsklarhed over, hvorvidt en udledningstilladelse opretholdes i situationer, hvor en operatør ved dom i en straffesag bliver frataget retten til at drive virksomhed.

Ifølge straffelovens § 79, stk. 1, kan den, der udøver en virksomhed, som kræver en særlig offentlig autorisation eller godkendelse, jf. § 78, stk. 2, ved dom for strafbart forhold fratages retten til fortsat at udøve den pågældende virksomhed eller til at udøve den under visse former, såfremt det udviste forhold begrunder en nærliggende fare for misbrug af stillingen. § 79, stk. 3 og 4, uddyber fratagelsens varighed og fornyede prøvelse samt anklagedes mulighed for virksomhedsudøvelse frem til sagens endelige afgørelse.

De anførte strafferetlige regler indskrænkes ikke af ministerens mulighed for at anlægge civilt søgsmål efter stk. 1 og 2. Anklagemyndigheden kan således under en straffesag mod en operatør nedlægge påstand om udelukkelse fra virksomhed, også selv om domfældelsen reelt vil få samme virkning som et civilt søgsmål, ministeren ellers skulle have anlagt i medfør af forslaget § 6, stk. 1, 2. pkt., for at tilbagekalde operatørens udledningstilladelse. Procesøkonomiske hensyn kan tværtimod tilsi, at spørgsmålet om virksomhedsudøvelse bør pådømmes i forbindelse med f.eks. en alvorlig eller gentagen bødesag mod en operatør for overtrædelse af kvoteordningens regler, frem for at spørgsmålet udskydes til en separat retssag i den borgerlige retsplejes former. Hensynet til operatørens retssikkerhed taler ikke imod denne fremgangsmåde, da den anklagedes retsstilling under en straffesag er udtryk for et beskyttelsesniveau, der helt kan sammenlignes med, hvad der ville gælde under en civil retssag anlagt af ministeren.

Forslaget indebærer, at operatørens udledningstilladelse bortfalder fra det tidspunkt, hvor rettens afgørelse om udelukkelse fra virksomhed »får endelig virkning«, det vil sige, når der ikke længere er ankesmulighed, fordi sagen er afgjort i sidste instans eller en ankefrist er udløbet, m.v.

Den foreslåede regel søger at forebygge situationer, hvor en operatør ved dom er udelukket fra at udøve sin virksomhed, men udledningstilladelsen formelt vedbliver med at bestå. Af hensyn til retsklarheden bør klima-, energi- og forsyningsministeren under henvisning til denne bestemmelse give meddelelse til operatøren om, at udledningstilladelse anses for bortfaldet fra det tidspunkt, hvor domstolens afgørelse får endelig virkning. Da operatøren ifølge dommen ikke længere må udøve virksomhed, vil en udnyttelse af udledningstilladelsen ikke være muligt efter at dommen har fået retsvirkning, således at operatørens faktiske mulighed for virksomhedsudøvelse ikke beror på, hvorvidt ministerens meddelelse om bortfald er kommet frem på et givet tidspunkt.

Operatøren vil på et senere tidspunkt, hvor udelukkelsesdommen ikke længere har virkning, på ny kunne ansøge om udledningstilladelse. På samme måde vil en ny operatør, der overtager de drivhusgasudledende aktiviteter efter den domfældte driftsleder, kunne ansøge om udstedelse af ny udledningstilladelse efter forslaget § 4.

Det er en betingelse for udledningstilladelsens bortfald, at rettens afgørelse om udelukkelse er truffet »på baggrund af overtrædelse af kvoteordningens regler eller vilkår«. Dette vil i praksis være uden for tvivl, hvis udelukkelsespåstanden blev nedlagt under en straffesag, der udelukkende angik overtrædelse af kvoteordningens regler, herunder udledningstilladelsen vilkår eller myndighedspåbud relateret hertil. I en straffesag, hvor der er pådømt såvel overtrædelse af kvoteordningen som andre overtrædelser, kan det fremgå af ordlyden i domstolens afgørelse eller af omstændighederne i øvrigt, at udelukkelsen er begrundet i de forhold, der angår kvoteordningens overholdelse. Således kan f.eks. pådømmelse af dokumentfalsk eller af økonomisk kriminalitet relateret til kvoteordningen efter omstændighederne indebære en »overtrædelse af kvoteordningens regler eller vilkår« i den foreslåede bestemmelses forstand.

### *Til § 7*

Nuværende kvotelovs § 15 a regulerer situationer, hvor Danmark ser sig nødsaget til at anmode EU-Kommissionen om at nedlægge driftsforbud for en luftfartoperatør i overensstemmelse med reglerne i kvotedirektivets artikel 16, stk. 5-11.

Det foreslås, at videreføre denne bestemmelse med samme indhold, men med sproglige justeringer af hensyn til bestemmelsens korte og præcise affattelse. Endvidere foreslås bestemmelsen suppleret med et nyt stk. 2, der introducerer en lignende håndhævelsesbestemmelse for søfartsoperatører som følge af søfartssektorens inddragelse under kvoteordningen.

Om gældende ret og om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser samt den foreslåede bestemmelse henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 3.3.

Foreslåede § 7, *stk. 1*, bestemmer i de situationer, hvor en luftfartsoperatør ikke opfylder sine forpligtelser ifølge kvoteordningen, at klima-, energi- og forsyningsministeren efter samråd med transportministeren kan anmode EU-Kommissionen om at træffe afgørelse om at nedlægge et driftsforbud i overensstemmelse med reglerne i kvotedirektivets artikel 16, stk. 5-11.

Forslaget lægger som hidtil op til, at det påhviler klima-, energi- og forsyningsministeren efter samråd med transportministeren at anmode EU-Kommissionen om at træffe afgørelse om at nedlægge et driftsforbud. Inddragelsen af transportministeren er begrundet med, at denne minister har ressortansvaret for driftstilladelser på luftfartsområdet. I denne sammenhæng udtrykker formuleringen »efter samråd« en forventning om, at klima-, energi- og forsyningsministeren tillægger transportministerens vurdering af sagen betydelig vægt. Formuleringen indebærer endvidere, at begge ministre forventes at nå til enighed om anmodningen, herunder om omfanget af det driftsforbud, Danmark anmoder om, samt om den medfølgende dokumentation i henhold til kvotedirektivets artikel 16, stk. 6.

Der er ifølge forslaget ikke knyttet en national klage- eller prøvelsesadgang til beslutningen om at anmode EU-Kommissionen om at træffe afgørelse om at nedlægge et driftsforbud. En sådan klageadgang følger heller ikke af nugældende kvotelovs § 31, som blandt andet regulerer klager over afgørelser truffet af energi-, forsynings- og klimaministeren. Dette skyldes, at beslutningen om at rette henvendelse til EU-Kommissionen ikke er en forvaltningsafgørelse, men en procesledende beslutning svarende til for eksempel en politianmeldelse. Beslutninger af denne art er som udgangspunkt ikke genstand for en selvstændig klageret, idet borgeren dog kan få efterprøvet den afgørelse, beslutningen senere måtte resultere i. Vælger EU-Kommissionen således efter sin undersøgelse af sagen, herunder Kommissionens høring af luftfartoperatøren, at træffe afgørelse i overensstemmelse med anmodningen, vil luftfartoperatøren



kunne indbringe denne afgørelse for EU-domstolen i overensstemmelse med de sædvanlige EU-retlige bestemmelser herfor.

Nedlæggelse af et helt eller delvist driftsforbud for en luftfartsoperatør er en alvorlig sanktion, der hidtil ikke har været aktuel i Danmark som et håndhævelsesinstrument på kvotelovgivningens område. Sanktionen kan i yderste fald gælde samtlige luftfartsaktiviteter i Europa og må ifølge kvotedirektivets artikel 16, stk. 5, udtrykkeligt kun bringes i anvendelse, hvis andre håndhævelsesforanstaltninger ikke har kunnet sikre, at luftfartsoperatøren opfylder de krav, der følger af kvotedirektivet.

Foreslåede § 7, stk. 2, bestemmer i de situationer, hvor en søfartsoperatør ikke opfylder sine forpligtelser ifølge kvoteordningen, at klima-, energi- og forsyningsministeren kan tilbageholde operatørens danske skibe eller bortvise udenlandske skibe fra dansk havn i overensstemmelse med reglerne i kvotedirektivets artikel 16, stk. 11a, eller reglerne i forordning 2015/757/EU, artikel 20, stk. 3.

Kvotedirektivets artikel 16, stk. 11a, angår situationer, hvor en søfartsoperatør (et »rederi«) ikke har overholdt sine returneringsforpligtelser, i hvilket tilfælde en medlemsstat under nærmere angivne betingelser, kan bortvise de skibe, som operatøren har ansvaret for, fra havneanløb (såkaldt »expulsion order«). Det følger i denne forbindelse af søfartsreglerne, at et skib, der ifølge sin flagføring er hjemmehørende i en medlemsstat, ikke kan bortvises af denne. Hvis søfartsoperatørens skib befinder sig i en af havnene i den medlemsstat, hvis flag skibet fører, kan den pågældende medlemsstat derimod efter høring af operatøren udstede en flagstatsafgørelse om tilbageholdelse af skibet (såkaldt »detention order«).

Direktivets artikel 16, stk. 11a, har følgende ordlyd:

»For et rederi, der ikke har overholdt returneringsforpligtelserne i to eller flere på hinanden følgende rapporteringsperioder, og hvor andre håndhævelsesforanstaltninger ikke har sikret overholdelse, kan den kompetente myndighed i anløbshavnens medlemsstat, efter at have givet det pågældende rederi lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, udstede en afgørelse om bortvisning, som meddeles Kommissionen, Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed (EMSA), de øvrige medlemsstater og den pågældende flagstat. Som følge af udstedelsen af en sådan afgørelse om bortvisning skal enhver medlemsstat, med undtagelse af den medlemsstat, hvis flag skibet fører, nægte de skibe, som det pågældende rederi har ansvaret for, at anløbe enhver af sine havne, indtil rederiet opfylder sine returneringsforpligtelser i henhold til artikel 12. Hvis skibet fører en medlemsstats flag og anløber eller befinder sig i en af dens havne, skal den pågældende medlemsstat, efter at have givet det pågældende rederi lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, tilbageholde skibet, indtil rederiet opfylder sine returneringsforpligtelser.

Hvor et skib fra et rederi som omhandlet i første afsnit befinder sig i en af havnene i den medlemsstat, hvis flag skibet fører, kan den pågældende medlemsstat efter at have givet det pågældende rederi lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger udstede en flagstatsafgørelse om tilbageholdelse, indtil rederiet opfylder sine returneringsforpligtelser. Den underretter Kommissionen, EMSA og de øvrige medlemsstater herom. Som følge af udstedelsen af en sådan flagstatsafgørelse om tilbageholdelse træffer hver medlemsstat de samme foranstaltninger som er påkrævet ved udstedelsen af en afgørelse om bortvisning i overensstemmelse med første afsnit, andet punktum.

Dette stykke berører ikke de internationale søfartsregler, der gælder i tilfælde af nødstedte skibe.«

Artikel 20, stk. 3, i forordning 2015/757/EU (søfart-MRV forordning, som ændret ved forordning 2023/957/EU) angår situationer, hvor en søfartsoperatør (et »skib«) ikke har overholdt sine overvågnings- og rapporteringsforpligtelser, i hvilket tilfælde en medlemsstat kan bortvise det pågældende skib fra havneanløb.

Forordningens artikel 20, stk. 3, har følgende ordlyd:

»For et skib, der ikke har overholdt overvågnings- og rapporteringsforpligtelserne i to eller flere på hinanden følgende rapporteringsperioder, og hvor andre håndhævelsesforanstaltninger ikke har sikret overholdelse, kan den kompetente myndighed i anløbshavnens medlemsstat, efter at have givet det pågældende selskab lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, udstede en afgørelse om bortvisning, som meddeles Kommissionen, Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed (EMSA), de øvrige medlemsstater og den pågældende flagstat. Som følge af udstedelsen af en sådan afgørelse om bortvisning skal enhver medlemsstat, med undtagelse af den medlemsstat, hvis flag skibet fører, nægte det pågældende skib at anløbe enhver af sine havne, indtil selskabet opfylder sine overvågnings- og rapporteringsforpligtelser i henhold til artikel 11 og 18. Hvis et sådant skib fører en medlemsstats flag eller anløber eller befinder sig i en af dens havne, skal den pågældende medlemsstat, efter at have givet det pågældende selskab lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger, tilbageholde skibet, indtil selskabet opfylder sine overvågnings- og rapporteringsforpligtelser.

Hvor et skib som omhandlet i første afsnit befinder sig i en af havnene i den medlemsstat, hvis flag skibet fører, kan den pågældende medlemsstat efter at have givet det pågældende selskab lejlighed til at fremsætte sine bemærkninger udstede en flagstatsafgørelse om tilbageholdelse, indtil selskabet opfylder sine overvågnings- og rapporteringsforpligtelser. Den underretter Kommissionen, EMSA og de øvrige medlemsstater herom.

Opfyldelsen af disse overvågnings- og rapporteringsforpligtelser bekræftes ved forelæggelse af et gyldigt overensstemmelsesdokument for den kompetente nationale myndighed, som udstedte afgørelsen om bortvisning. Dette stykke berører ikke de internationale søfartsregler, der gælder i tilfælde af nød-stedte skibe.«

Forslaget lægger op til, at det påhviler klima-, energi- og forsyningsministeren i de overtrædelsessituationer, der er beskrevet i de anførte EU-regler, at træffe afgørelse om tilbageholdelse eller bortvisning af skibe. Til dette formål er det hensigten, at Danmark hos EU-Kommissionen notificerer klima-, energi- og forsyningsministeren eller en underordnet institution som den myndighed, at har kompetence til at tilbageholde eller bortvise skibe i henhold til kvoteordningens bestemmelser herom.

### *Til § 8*

Nugældende kvotelovs § 18, stk. 1, bestemmer, at klima-, energi- og forsyningsministeren auktionerer de auktionsandele, som tildeles Danmark, og som ikke tildeles gratis. Ifølge samme bestemmelses stk. 2, tilfalder indtægterne fra auktionering af kvoter med fradrag af hermed forbundne omkostninger statskassen.

Foreslåede § 8 viderefører denne regulering af statens kvotesalg med samme indhold, men i en kortere sproglig affattelse.

Om gældende ret og om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser samt den foreslåede bestemmelse henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 3.4.

Foreslåede § 8, *1. pkt.*, pålægger klima-, energi- og forsyningsministeren at auktionere de auktionsandele, som tildeles Danmark.

Udtrykket »auktionsandele« refererer til de andele af EU's samlede udstedte kvotemængde, som EU-Kommissionen tildeler Danmark i overensstemmelse med kvotedirektivets artikel 10.

En hidtidigt forbehold i nugældende kvotelovs § 18, stk. 1, om kvoter »som ikke tildeles gratis«, er udeladt som undværlig lovstof, da de således omtalte kvoter under alle omstændigheder falder uden for de i bestemmelsen omhandlede »auktionsandele, som tildeles Danmark«. Ændringen er således uden indholdsmæssig betydning.

Bestemmelsen medfører, at klima-, energi- og forsyningsministeren er ansvarlig for udpegning af den danske stats kvoteudbyder, jf. artikel 3, nr. 20, i auktionsforordning 1031/2010/EU, hvor »kvoteudbyder« defineres som »et offentligt eller privat foretagende, som en medlemsstat udpeger til at auktionere kvoter på dens vegne«. Der kan endvidere henvises til auktionsforordningens artikel 22 om udpegelse af kvoteudbyderen, til artikel 23 om kvoteudbyderens funktioner, og til artikel 34 om kriterierne for en medlemsstats udpegning af kvoteudbyder. Danmark har for tiden, sammen med de fleste andre medlemslande, udpeget den privatejede European Energy Exchange AG (EEX) som sin kvoteudbyder.

Foreslåede § 8, 2. pkt., fastslår, at indtægterne fra auktionering af kvoter tilfalder statskassen. Bestemmelsen viderefører kvotelovens hidtidige § 18, stk. 2, dog uden at medtage det hidtidige forbehold for fradrag af omkostninger forbundet med auktioneringen. Dette forbehold skønnes undværlig, da samtlige indtægter fra kvoteauktioner må anses som statslige indtægter, uanset spørgsmålet om, hvordan staten håndterer sine omkostninger ved kvotesalget. Ændringen er således uden indholdsmæssig betydning.

#### *Til § 9*

Nugældende kvotelovs § 19, stk. 1, fastsætter, at klima-, energi- og forsyningsministeren tildeler kvoter til driftsledere eller luftfartsoperatører eller alle andre, der er omfattet af EU-regler om krav til handel med kvoter for drivhusgasemissioner, baseret på benchmarks fastsat i henhold til EU-retsakter om forhold omfattet af denne lov. Samme bestemmelses stk. 2 bemyndiger ministeren til at beslutte, at en driftsleder eller luftfartsoperatør eller enhver anden der er omfattet af EU-regler om krav til handel med kvoter for drivhusgasemissioner, og som er tildelt kvoter efter stk. 1, skal tilbagelevere kvoter svarende til de uretmæssigt modtagne, hvis tildelingen er sket på baggrund af urigtige data eller oplysninger, eller uden at betingelserne herfor i loven, bestemmelser fastsat i henhold til loven eller EU-retsakter om forhold omfattet af loven, i øvrigt er opfyldt. Bestemmelsens stk. 3 bemyndiger ministeren til at fastsætte nærmere regler om tildeling og tilbagelevering af kvoter, herunder tildelingen til nytilkomne produktionsenheder og aktiviteter.

Foreslåede § 9 viderefører denne bestemmelse i ændret affattelse. Den hidtidige regeludstedende bemyndigelse til klima-, energi- og forsyningsministeren i gældende § 19, stk. 3, er dog udeladt, da relevante bemyndigelser til regeludstedelse foreslås samlet i kapitel 11 af hensyn til lovens overskuelighed.

Om gældende ret og om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser samt den foreslåede bestemmelse henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 3.4.

Foreslåede *stk. 1* pålægger klima-, energi- og forsyningsministeren at give meddelelse til operatører om gratis tildeling af kvoter i det omfang, at disse har krav herpå i henhold til EU-retsakter om forhold omfattet af kvoteloven.

Den foreslåede formulering, hvorefter ministeren »giver meddelelse til operatøren« erstatter den hidtil gældende formulering i § 19, stk. 1, hvorefter ministeren »tildeler« kvoter. Ændringen er uden indholdsmæssig betydning, men skal tydeliggøre, at gratis tildeling af kvoter er EU-støtte, der tildeles af EU-Kommissionen til den enkelte virksomhed, hvorfor ministerens meddelelser herom til operatøren ikke nødvendigvis har karakter af en forvaltningsretlig afgørelse.

Den foreslåede formulering »i det omfang, at disse har krav herpå« er ny og skal markere, at gratis tildeling af kvoter udelukkende kan finde sted i det omfang, at EU-retten giver operatøren et retskrav herpå. Ændringen har ingen indholdsmæssige konsekvenser, da hverken EU-Kommissionen eller medlemslande er berettiget til at tildele gratis kvoter, det vil sige EU-støtte, i videre omfang, end hvad der følger af EU-retten. Medlemslandene har således ingen mulighed for at tildele yderligere gratis kvoter ud fra skønsmæssige overvejelser m.v.

Undtagelser herfra gælder kun, hvor EU-retsakter udtrykkeligt hjemler dette, jf. f.eks. kvotedirektivets artikel 10c. Denne artikel, som giver bestemte medlemslande med lavt BNP mulighed for at yde midlertidig gratis tildeling til modernisering af landets energisektor, er imidlertid uden betydning for Danmark.

En hidtidig formulering i § 19, stk. 1, hvorefter tildeling er »baseret på benchmarks fastsat i henhold til EU-retsakter om forhold omfattet af denne lov«, foreslås ikke videreført. Formuleringen skønnes uønskelig under hensyn til det selvfølgelige i, at tildeling baseres på de EU-retlige bestemmelser desangående, herunder også, men ikke udelukkende, EU-retsakter vedrørende benchmarks. Den foreslåede ændring er følgelig uden indholdsmæssig betydning.

Foreslåede *stk. 2* bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren til at træffe afgørelse om, at en operatør skal tilbageføre kvoter svarende til de uretmæssigt modtagne, hvis tildelingen er sket på baggrund af urigtige data eller oplysninger, eller uden at betingelserne i kvoteordningen for at modtage eller beholde gratis kvoter i øvrigt er opfyldt.

Formuleringen om pligten til at »tilbageføre« kvoter frem for at »tilbagelevere«, er en ren sproglig justering for at affatte teksten mere mundret. Ændringen er således uden indholdsmæssig betydning.

Tilbageføring af uretmæssigt tildelte kvoter sker som hidtil ved, at operatøren efter opfordring fra den kompetente myndighed og inden en herfor fastsat frist, indsætter det pågældende antal kvoter på en kvotekonto tilhørende staten.

Tilbageføring skal besluttes ved en forvaltningsretlig afgørelse, uanset om EU-kommissionen på det tidspunkt, hvor afgørelsen træffes, har ændret tildelingen til den pågældende operatør. Herved er det lagt til grund, at ministerens beslutning om operatørens pligt til at tilbageføre kvoter normalt vil være bestemmende for operatørens retsstilling, f.eks. fordi ministeren vil fastsætte en frist for pligtens opfyldelse. En simpel meddelelse til operatøren om, at Kommissionen har ændret eller påtænker at ændre tildelingen til operatøren, vil ikke være at anse som en afgørelse om tilbageføring, men svare til en meddelelse om gratis tildeling af kvoter som omhandlet i forslagets stk. 1.

Formuleringen »hvis tildelingen er sket på baggrund af urigtige data eller oplysninger« eksemplificerer den mest typiske situation ved tilbageføring af kvoter, nemlig at kvotetildelingen er sket på et forkert oplysnings- eller datagrundlag. Som regel vil det være operatøren selv, der har ansvaret for det mangelfulde oplysnings- eller datagrundlag, men dette er ikke en betingelse for, at tilbageføring kan blive relevant. Således kan tilbageføring også blive nødvendig i situationer, hvor operatøren er uden ansvar for, at tildelingen er modtaget på et forkert grundlag.

Det er ikke en betingelse for operatørens tilbageføringspligt, at den tildelte kvotemængde bevisligt har været i strid med EU-retten, da alene usikkerheden om den korrekte kvotemængde på baggrund af en opdaget oplysnings- eller datamangel kan berettige til, at kvoterne kræves tilbageført som tildelt »på baggrund af urigtige data eller oplysninger«. Ministeren har imidlertid efter omstændighederne også mulighed for at afvente en ny beregning af kvotetildelingen på grundlag af korrekte oplysninger og data, inden det besluttes, i hvilket omfang kvoter evt. skal tilbageføres. Fremgangsmåden desangående må bero på ministerens skønsmæssige overvejelser, hvor hensynet til virksomhedens evt. berettigede forventninger må afvejes over for hensynet til, at staten overholder Danmarks EU-retlige forpligtelser samt sikres mod risiko for økonomisk tab. Det bør indgå som et element i denne overvejelse, hvorvidt en tilbageføring af kvoter kan ske ved at foretage modregning i forventede gratis tildelinger til samme enhed, navnlig hvor sådanne tildelinger er umiddelbart forestående.

Formuleringen »eller uden at betingelserne i kvoteordningen for at modtage eller beholde gratis kvoter i øvrigt er opfyldt« medfører i overensstemmelse med nugældende § 19, stk. 2, at tilbageføring af kvoter også kan blive påkrævet af andre årsager end tildeling på baggrund af urigtige data eller oplysninger. I denne forbindelse foreslås formuleringen »eller beholde« tilføjet for at markere, at tilbageføring også kan blive påkrævet i situationer, hvor tildelingens modtagelse var berettiget på tidspunktet for tildelingen, men hvor efterfølgende omstændigheder gør det uretmæssigt for virksomheden at beholde de tildelte kvoter. Denne præcisering er fundet nødvendig ud fra den opfattelse, at EU-Kommissionen i visse situationer vil forbeholde sig retten til at ændre tildelingskriterier med tilbagevirkende kraft.

#### *Til § 10*

Nugældende kvotelovs § 27 bestemmer i stk. 1, at driftsledere eller luftfartsoperatører eller alle andre, der er omfattet af EU-regler om krav til handel med kvoter for drivhusgasemissioner, i EU-registeret hvert år senest den 30. april skal returnere et antal kvoter svarende til deres udledninger i overensstemmelse med EU-retsakter om forhold omfattet af loven. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan ifølge stk. 2 fastsætte nærmere regler om denne returnering.

Bestemmelsen foreslås videreført i ændret form, som implementerer de nye returneringsfrister, der er fastsat i ændringsdirektiv 2023/959/EU. Den regeludstedende bemyndigelse til klima-, energi- og forsyningsministeren i hidtidige stk. 2 er dog udeladt, da sådanne bemyndigelser foreslås samlet i lovforslagets kapitel 11 af hensyn til lovens overskuelighed.

Om gældende ret og om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser samt den foreslåede bestemmelse henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 3.5.

Foreslåede § 10, stk. 1, pålægger driftsledere, luftfartsoperatører og søfartsoperatører hvert år senest den 30. september i EU-registeret at returnere et antal kvoter svarende til deres verificerede udledning i det foregående kalenderår.

Den foreslåede bestemmelse implementerer den returneringsfrist, som følger af kvotedirektivets artikel 12, stk. 3, litra a), b), og c), og som er bindende for alle medlemslande.

Fristdagen er ved ændringsdirektiv 2023/959/EU ændret fra den hidtil gældende frist pr. 30. april, hvilket har baggrund i administrative merbelastninger, der er opstået som følge af det tidligere ændringsdirektiv 2018/410/EU, hvorefter hidtil gældende frister har vist sig at være for knappe. Der kan henvises til præmis 66 i ændringsdirektiv 2023/959/EU for en uddybning af fristændringen.

Begrebet »returnering« anvendes som hidtil i overensstemmelse med kvotedirektivet, bl.a. artikel 12.

Formuleringen »i overensstemmelse med kvoteordningens regler« er foreslået for at markere, at de nærmere detaljer for operatørernes returneringspligt vil blive bestemt af de til enhver tid gældende regler på kvoteområdet, herunder EU-retsakter angående returneringspligten. Heraf vil det f.eks. fremgå, hvilke typer kvoter en operatør gyldigt kan returnere for at opfylde sin returneringspligt for en given aktivitet, hvordan returneringspligten skal håndhæves, hvis operatøren ikke rettidigt har indgivet en verificeret udledningsrapport, eller hvorvidt en operatør har gavn af en reduceret pligt til kvotereturnering, sådan som det vil være tilfældet for søfartsoperatører i årene 2024 og 2025, jf. kvotedirektivets indfasningsregel i artikel 3gb, litra a og b.

Foreslåede § 10, stk. 2, pålægger brændstofoperatører hvert år senest den 31. maj i EU-registeret at returnere et antal kvoter svarende til deres verificerede udledning i det foregående kalenderår.

Den foreslåede bestemmelse implementerer den returneringsfrist, som følger af kvotedirektivets artikel 30e, stk. 2, og som er bindende for alle medlemslande.

Fristdagen er indført ved ændringsdirektiv 2023/759/EU og ventes at komme i anvendelse for første gang i 2028 i forhold til brændstofoperatørers udledning i kalenderåret 2027. For udledninger fra tidligere år er brændstofoperatører ikke undergivet pligt til kvotereturnering. Kvotedirektivet indeholder en mulighed for, at EU kan udskyde brændstofoperatørers første returneringspligt med ét år i tilfælde af ekstraordinært høje energipriser i første halvår af 2026, jf. artikel 30k, stk. 2, litra d).

Bestemmelsen er herudover affattet med samme ordlyd som foreslåede § 10, stk. 1, idet der henvises til de hertil knyttede lovbemærkninger for en yderligere uddybning.

### *Til § 11*

Nugældende kvotelovs § 28 regulerer de situationer, hvor en operatør ikke efterkommer sin pligt til kvotereturnering, jf. forslaget § 10.

Det foreslås at videreføre denne bestemmelse i ændret form. Ændringerne tilsigter en kortere og sproglig forenklet regulering, såvel som indholdsmæssige ændringer, herunder at forrentning bør ske i overensstemmelse med renteloven, at afgiftspålæg bør harmoniseres med EU-ret, samt at hæftelsesreglerne forenkles i overensstemmelse med de reelle praktiske behov.

Om gældende ret og om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser samt den foreslåede bestemmelse henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 3.5.

Foreslåede § 11 har til formål at implementere kvotedirektivets artikel 16, stk. 3, 3a, 4 og 30g, der forpligter medlemsstaterne til at pålægge operatører en afgift af en bestemt størrelse ved manglende overholdelse af returneringspligten, jf. forslaget § 10.

Foreslåede *stk. 1*, medfører, at en operatør, der ikke har overholdt sin returneringspligt efter forslaget § 10, af klima-, energi- og forsyningsministeren vil få pålagt at betale en afgift til statskassen. Afgiften udgør et beløb svarende til 100 euro for hvert udledt ton CO<sub>2</sub>-ækvivalent, for hvilken operatøren ikke har returneret kvoter inden for de frister, der fremgår af § 10, stk. 1 og 2. Afgiftssatsen prisreguleres i medfør af foreslåede *stk. 2*.

Udtrykket »ton CO<sub>2</sub>-ækvivalent« skal forstås i overensstemmelse med kvotedirektivets definition af »ton kuldioxidækvivalent«, jf. artikel 3, litra f), hvorefter der herved forstås et ton kuldioxid (CO<sub>2</sub>) eller enhver anden af de i direktivets bilag II nævnte drivhusgasser i en mængde med et tilsvarende globalt opvarmningspotentiale.

Foreslåede *stk. 2* bestemmer, at det skyldige afgiftsbeløb indeksreguleres i henhold til udviklingen af det europæiske forbruger-prisindeks med basisår 2012.

Formålet med denne bestemmelse er, at implementere indekseringspligten i kvotedirektivets artikel 16, stk. 4, hvorefter afgiftsbeløb fra den 1. januar 2013 indeksreguleres i henhold til udviklingen af det europæiske forbrugerprisindeks.

Den foreslåede præcisering »med basisår 2012« er ny og har til hensigt at tydeliggøre, hvilket år der danner udgangspunkt for prisreguleringen af afgiftssatsen efter det europæiske forbrugerprisindeks. Tilføjelsen indebærer ikke en indholdsmæssig ændring, da samme basisår hidtil kunne bestemmes gennem en fortolkning af kvotedirektivets artikel 16, stk. 4.

Foreslåede *stk. 3, 1. pkt.*, bestemmer, at det skyldige beløb forfalder til betaling senest 14 dage efter påkrav.

Formålet med denne bestemmelse er, at sikre, at der anvendes en ensartet betalingsfrist ved opkrævning af afgifter som omhandlet i samme bestemmelses *stk. 1*. Bestemmelsen viderefører hidtidige kvotelovs § 28, stk. 4, i uændret form.

Foreslåede *stk. 3, 2. pkt.*, bestemmer for tilfælde, hvor det skyldige beløb ikke betales rettidigt, at beløbet forrentes i overensstemmelse med rentelovens § 5, stk. 1 og 2, dog med mindst 100 kr.

Bestemmelsen foreslås at erstatte den faste rentesats, der fremgår af nuværende kvotelovs § 28, stk. 5, med den til enhver tid gældende markedsrente for morarenter, som reguleret i renteloven, jf. bekendtgørelse nr. 459 af 13. maj 2014 af lov om renter og andre forhold ved forsinket betaling. Heri bestemmer § 5, stk. 1 og 2, at renten efter forfaldsdagen fastsættes til en årlig rente, der svarer til den fastsatte referencsats med et tillæg på 8 pct. Som referencsats anses i denne lov den officielle udlånsrente, som Nationalbanken har fastsat henholdsvis pr. 1. januar og 1. juli det pågældende år. Justitsministeren kan hvert andet år, efter forhandling med Danmarks Nationalbank og Økonomi- og Erhvervsministeriet, ændre renten, dog således at nævnte tillæg ikke kan fastsættes til mindre end 8 pct.

Formålet med henvisningen til renteloven er, at knytte den rente, som en afgiftspligtig operatør ifalder, til markedsudviklingen for renter. Den hidtil gældende rentesats på 1,3 pct. om måneden svarer til årlig rente på 16,77 pct., hvilket i forskellige rentemiljøer resulterer i ganske forskellige betalingsincitamentter. En sådan rentesats vil i tider med lave eller negative markedsrenter blive opfattet som meget byrdefuld for den afgiftspligtige, mens rentesatsen i perioder med høje renter kan komme til at ligge under det niveau, der foreskrives af renteloven, således at skyldneren kan se en fordel i at afdrage på anden, højere forrentet gæld frem for den skyldige afgift. Rentelovens regler er i modsætning hertil udformet således, at morarentesatsen til enhver tid indeholder et forholdsvist ensartet og tilstrækkeligt højt incitament til at betale eller afdrage på forfalden gæld.

Forslaget indebærer endvidere, at beløbet fra mindsteforrentningen af et afgiftsbeløb fastsættes til 100 kr., hvilket er en forhøjelse fra det nugældende beløb svarende til 50 kr. Ændringen har til formål at fastsætte beløbet til et tidssvarende niveau, idet beløbet ikke er blevet reguleret siden den oprindelige kvotelov, som var gældende fra 1. januar 2005. Den foreslåede sats på 100 kr. kan sammenholdes med, at renteloven i § 9b, stk. 2, bestemmer, at der kan opkræves rykkergebyrer på højst 100 kr. pr. rykkerskrivelse, og at rentelovens § 9b, stk. 3, bestemmer, at der kan kræves et inkassogebyr på højst 100 kr.

Foreslåede *stk. 4* fastslår, at afgiftsbetalingen efter stk. 1 ikke fritager operatøren for forpligtelsen til at returnere kvoter i fuldt omfang, jf. forslaget § 10.

Forslaget viderefører hidtidige kvotelovs § 28, stk. 4, i sproglig forkortet form, idet formuleringen »i fuldt omfang, jf. § 10« dog er tilføjet for klarhedens skyld. Den ændrede affattelse er uden indholdsmæssig betydning.

Foreslåede *stk. 5* bestemmer, at operatøren hæfter for betaling af afgift efter stk. 1. Hvis operatøren ikke er ejer af det stationære eller mobile anlæg, der er kilden til drivhusgasudledningen, hæfter ejeren solidarisk med operatøren for afgiftens betaling.

Formålet med denne bestemmelse er at sikre afgiftsbetaling i tilfælde, hvor der ikke er sammenfald mellem operatøren og ejeren af et drivhusgasudledende anlæg, herunder mobile anlæg så som et skib eller et luftfartøj, der drives under kvoteordningen. I sådanne tilfælde vil betalingskravet kunne gøres gældende mod enten ejeren eller operatøren efter fordringshavers, det vil sige myndighedens, valg. I praksis vil anlæggets ejer normalt først blive taget i betragtning som betaler, efter at driftsleder har nægtet at efterkomme sin betalingspligt.

## *Til § 12*

Nugældende kvotelovs § 21 regulerer administrationen af det elektroniske EU-register over CO<sub>2</sub>-kvoter, også kaldet »CO<sub>2</sub>-kvoteregistret« eller »EU-registret«. Ifølge nugældende 21, stk. 1, administrerer erhvervsministeren de danske konti i det elektroniske EU-register, herunder konti tilhørende driftsledere og luftfartsoperatører efter kvoteordningen. Ifølge stk. 2 registreres kvoter i EU-registeret med henblik på gennemførelse af processer vedrørende ajourføring af konti og tildeling, returnering og annullering af kvoter. Tildeling af gratis kvoter sker, ved at erhvervsministeren årligt senest den 28. februar indsætter kvoterne på de berettigedes konti i EU-registeret. Ifølge stk. 3 kan erhvervsministeren fastsætte nærmere regler for konti i EU-registeret, som administreres af ministeren, herunder om adgang til at oprette konti, dokumentationskrav for kontohavere, vilkår for brug af registeret og ministerens adgang til at blokere og lukke konti. Ifølge stk. 4 kan erhvervsministeren fastsætte regler om betaling af gebyr for at have en konto i EU-registeret, som administreres af ministeren. Ifølge stk. 5 har skatteministeren adgang til enhver oplysning, herunder i elektronisk form, om konti i EU-registeret, der administreres af erhvervsministeren, og som er nødvendig for varetagelsen af skatteministerens opgaver.

Det foreslås at videreføre denne bestemmelse i sproglig forkortet form og med ændret indhold, idet fristdagen i hidtidige stk. 2 foreslås ændret fra »28. februar« til »30. juni«, hvilket implementer en ændring i kvotedirektivets artikel 11, stk. 2. De regelfastsættende bemyndigelser til erhvervsministeren i nugældende § 21, stk. 3 og 4, er udeladt, da sådanne bemyndigelser foreslås samlet i lovforslagets kapitel 11 af hensyn til lovens overskuelighed.



Foreslåede *stk. 1* pålægger erhvervsministeren at administrere de danske kvotekonti i EU-registeret, herunder med henblik på tildeling, returnering og annullering af kvoter. Hvilke administrative opgaver registeradministrationen indebærer, samt hvem der har ret til at have kvotekonti samt på hvilke betingelser m.v., bestemmes som hidtil af kvoteordningens regler, herunder direkte gældende EU-ret, med EU's kvoteregisterforordning 2019/1122/EU som det mest centrale regelsæt.

De tre anførte eksempler »tildeling, returnering og annullering« udgør ikke en udtømmende opregning af dispositioner, der kan udløse kontoadministrative tiltag, hvilket er markeret gennem ordet »herunder«.

Foreslåede *stk. 2* fastslår, at tildeling af gratis kvoter gennemføres ved, at erhvervsministeren senest den 30. juni i hvert år indsætter kvoterne på de berettigedes konti i EU-registeret. Denne fristdag følger udtrykkeligt af kvotedirektivets artikel 11, stk. 2, og foreslås medtaget af hensyn til retsklarheden, svarende til en hidtidig bestemmelse i kvotelovens gældende § 21, stk. 2, 2. pkt.

Fristdagen er ved ændringsdirektiv 2023/959/EU ændret fra den hidtil gældende frist pr. 28. februar, hvilket har baggrund i administrative merbelastninger, der er opstået som følge af det tidligere ændringsdirektiv 2018/410/EU, hvorefter hidtil gældende frister har vist sig at være for knappe. Der kan henvises til præmis 66 i ændringsdirektiv 2023/959/EU for en uddybning af fristændringen.

Formuleringen »administreres ved« er ny og tager højde for, at selve tildelingsbeslutningen henhører under klima-, energi- og forsyningsministeren, mens den kontoadministrative udførelse henhører under erhvervsministerens opgaver. Den ændrede formulering præciserer alene gældende retstilstand og indebærer ingen indholdsmæssig ændring.

Foreslåede *stk. 3* sikrer, at skatteministeren har adgang til enhver oplysning om konti i EU-registeret, der administreres af erhvervsministeren, og som er nødvendig for varetagelsen af skatteministerens opgaver. Dette skønnes at være nødvendigt for at sikre en effektiv ligningsmæssig kontrol.

Den foreslåede bestemmelse viderefører kvotelovens nugældende § 21, stk. 5, med samme indhold, idet den hidtidige tilføjelse »herunder i elektronisk form« dog er udeladt som undværlig. Dette beror på, at elektronisk dataudveksling mellem statslige myndigheder i dag anses som standard for informationsudveksling. Det kræver følgelig ikke længere fremhævning i lovtekster, at informationsudveksling kan foregå i elektronisk form.

For så vidt angår konti i EU-registeret, der ikke administreres af erhvervsministeren, vil disse henhøre under registeradministrationen i et andet medlemsland eller EØS-land m.v. Skatteministerens eventuelle adgang til disse oplysninger må bedømmes ud fra de almindelige forvaltningsretlige regler for videregivelse af oplysninger mellem statslige myndigheder.

### *Til § 13*

Nugældende kvotelovs § 22 regulerer administrationen af det danske elektroniske register over Kyoto-klimakreditter, også kaldet »Kyotoregisteret«. Ifølge bestemmelsens stk. 1 administrerer erhvervsministeren Kyotoregisteret, som indeholder oplysninger om kreditter m.v. udstedt i henhold til FN's klimakonvention og Kyotoprotokollen. Ifølge stk. 2 kan erhvervsministeren fastsætte regler for konti i Kyotoregisteret, herunder om adgang til at oprette konti, dokumentationskrav for kontohavere, vilkår for brug af registeret og ministerens adgang til at blokere og lukke konti. Ifølge stk. 3 kan erhvervsministeren fastsætte regler om betaling af gebyr for at have en konto i Kyotoregisteret. Ifølge stk. 4 kan klima-, energi-

og forsyningsministeren fastsætte regler om, at visse kreditter ikke må indsættes på konti i Kyotoregisteret. Ifølge stk. 5 har skatteministerens adgang til enhver oplysning, herunder i elektronisk form, om konti i Kyotoregisteret, som er nødvendig for varetagelsen af skatteministerens opgaver.

Det foreslås at videreføre denne bestemmelse i sproglig justeret og forkortet form, men med samme indhold. De hidtidige regelfastsættende bemyndigelser til erhvervsministeren i § 21, stk. 2 og 3, og til klima-, energi- og forsyningsministeren i stk. 4, foreslås derimod udeladt, da sådanne bemyndigelser foreslås samlet i lovforslagets kapitel 11 af hensyn til lovens overskuelighed.

Foreslåede *stk. 1* pålægger erhvervsministeren at administrere det elektroniske Kyotoregister, som indeholder oplysninger om klimakreditter m.v. udstedt i henhold til FN's klimakonvention og Kyotoprotokollen.

De relevante registeradministrative opgaver bestemmes som hidtil af kvoteordningens regler, herunder direkte gældende EU-ret, med EU's registerbestemmelser for Kyotoregisteret i forordning 389/2013/EU som den mest centrale retskilde. Denne forordning, som blev ophævet med virkning fra 1. januar 2021, finder indtil den 1. januar 2026 fortsat anvendelse for alle de operationer, der er nødvendige i forbindelse med kvotehandelsperioden fra 2013 til 2020, Kyotoprotokollens anden forpligtelsesperiode og en såkaldt overholdelsesperiode fra 2013-2020, jf. artikel 88 i EU's kvoteregisterforordning 2019/1122/EU.

Foreslåede *stk. 2* sikrer, at skatteministerens har adgang til enhver oplysning om konti i Kyotoregisteret, som er nødvendig for varetagelsen af skatteministerens opgaver. Dette skønnes at være nødvendig for at sikre en effektiv ligningsmæssig kontrol. Bestemmelsen viderefører kvotelovens nugældende § 22, stk. 5, med samme indhold, idet den hidtidige tilføjelse »herunder i elektronisk form« dog er udeladt som undværlig. Dette beror på, at elektronisk dataudveksling mellem statslige myndigheder i dag anses som standard for informationsudveksling. Det kræver følgelig ikke længere fremhævelse i lovtekster, at informationsudveksling kan foregå i elektronisk form.

#### *Til § 14*

Nugældende kvotelovs § 29, stk. 1, fastslår, at klima-, energi- og forsyningsministeren fører tilsyn med, om driftslederne, luftfartsoperatørerne og andre, der er omfattet af EU-regler om krav til handel med kvoter for drivhusgasemissioner, overholder loven, regler udstedt i medfør af loven og EU-retsakter om forhold omfattet af loven samt vilkår og afgørelser truffet i medfør heraf.

Denne bestemmelse foreslås videreført i sproglig forkortet form og som en selvstændig paragraf, der udelukkende angår klima-, energi- og forsyningsministerens tilsynsforpligtelse.

Foreslåede § 14 pålægger klima-, energi- og forsyningsministeren at føre tilsyn med overholdelsen af kvoteordningens regler samt afgørelser truffet i medfør heraf. Indholdet af denne tilsynsforpligtelse følger de almindelige offentligretlige regler og indebærer f.eks., at ministeren løbende holder sig orienteret om, hvordan loven efterleves samt overvejer passende tiltag, hvis efterlevelsen måtte vise sig mangelfuld.

Formuleringen »tilsyn med overholdelsen af kvoteordningens regler samt afgørelser« er valgt for at markere, at klima-, energi- og forsyningsministerens tilsynspligt i udgangspunktet omfatter hele lovforslagets anvendelsesområde, jf. forslaget § 1, og kvoteordningen som helhed, jf. § 3, nr. 2, og ikke alene operatører, jf. § 3, nr. 4. Dermed skal det blive kendeligt, at også f.eks. verifikatorers opgavevaretagelse kan henhøre til de emner, ministeren forventes at holde sig orienteret om, for så vidt emnet har betydning for kvoteordningens funktion og efterlevelse.

Formuleringen »afgørelser truffet i medfør heraf« angår som udgangspunkt samtlige myndighedsafgørelser truffet på kvoteordningens område, herunder efterlevelse af EU-myndigheders afgørelser, medmindre tilsynspligten udtrykkeligt henhører under en andens ministers ressortområde.

Formuleringen »jf. dog § 15« tager forbehold for de tilsynsopgaver inden for kvoteordningens område, der henhører under erhvervsministeren, og som følgelig falder uden for klima-, energi- og forsyningsministerens tilsynspligt.

### *Til § 15*

Nugældende kvotelovs § 29, stk. 2, bestemmer, at erhvervsministeren i forhold til EU-registeret og Kyoto-registeret fører tilsyn med overholdelse af loven, regler udstedt i medfør af loven og EU-retsakter om forhold omfattet af loven samt afgørelser truffet i medfør heraf.

Denne bestemmelse foreslås videreført i sproglig forkortet form og som en selvstændig paragraf, der udelukkende angår erhvervsministerens tilsynsforpligtelse.

Foreslåede § 15 pålægger erhvervsministeren i forhold til EU-registeret og Kyoto-registeret at føre tilsyn med overholdelsen af kvoteordningens regler samt afgørelser truffet i medfør heraf. Indholdet af denne tilsynsforpligtelse følger de almindelige offentligretlige regler og indebærer f.eks., at ministeren løbende holder sig orienteret om, hvordan loven efterleves samt overvejer passende tiltag, hvis efterlevelsen måtte vise sig mangelfuld. Tilsynsforpligtelsen er begrænset til EU-registeret, jf. forslaget § 12, og Kyoto-registeret, jf. forslaget § 13, samt de bestemmelser inden for kvoteordningen, der knytter sig hertil, herunder de administrative bestemmelser, som erhvervsministeren fastsætter i medfør af kapitel 11.

Formuleringen »afgørelser truffet i medfør heraf« angår samtlige myndighedsafgørelser truffet på kvoteordningens område i forhold til EU-registeret og Kyoto-registeret, herunder f.eks. kontohaveres efterlevelse af EU-myndigheders afgørelser. Formuleringen berører ikke tilsynsopgaver, der ifølge kvoteordningen eller øvrige retsregler henhører under andre ministerier, eksempelvis de tilsynsopgaver, som Finanstilsynet i medfør af den finansielle lovgivning har til opgave at varetage i forhold til kvotemarkedet.

Uden for de områder, der er undergivet erhvervsministerens tilsynspligt, vil det i fravær af andre bestemmelser være klima-, energi- og forsyningsministeren, der fører tilsyn med kvoteordningens overholdelse, jf. § 14.

### *Til § 16*

Nugældende kvotelovs § 29, stk. 3 og 5, regulerer klima-, energi- og forsyningsministerens samt erhvervsministerens generelle adgang til at indhente oplysninger hos henholdsvis operatører m.fl. (stk. 3) og andre myndigheder (stk. 5). I denne forbindelse bestemmer stk. 3, at operatører efter anmodning fra klima-, energi- og forsyningsministeren eller erhvervsministeren skal afgive enhver oplysning, som vedkommende minister efter en rimelig vurdering finder nødvendig til varetagelse af vedkommendes opgaver efter denne lov, herunder opgaver i forbindelse med udøvelsen af deres tilsyn. Stk. 5 bestemmer, at klima-, energi- og forsyningsministeren og erhvervsministeren har adgang til enhver oplysning hos den statslige told- og skatteforvaltning, herunder i elektronisk form, som er nødvendig for varetagelsen af disse ministres opgaver. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan endvidere ved administrationen af denne lov indhente miljøoplysninger fra miljøministeren, herunder i elektronisk form.

Det foreslås at videreføre hidtidig kvotelovs § 29, stk. 3 og 5, i en sproglig justeret og forkortet form, men med tilsvarende indhold.

Foreslåede § 16 har til formål at regulere oplysningspligten for operatører og andre aktører omfattet af kvoteordningen, samt klima-, energi- og forsyningsministerens og erhvervsministerens adgang til told- og skatteoplysninger.

Foreslåede *stk. 1* bestemmer, at operatører eller andre, der ejer eller driver aktiver eller i øvrigt udfører aktiviteter omfattet af kvoteordningen, efter anmodning fra klima-, energi- og forsyningsministeren eller erhvervsministeren skal afgive enhver oplysning, som vedkommende minister efter en rimelig vurdering finder nødvendig til varetagelse af ministerens opgaver efter denne lov, herunder opgaver i forbindelse med udøvelsen af ministerens tilsyn efter forslaget §§ 14 eller 15.

Oplysningspligten er ifølge forslaget pålagt den, der »udfører aktiviteter omfattet af kvoteordningen«, hvilket normalt vil sige operatører, jf. lovforslagets § 3, nr. 4, hvorfor »operatører« udtrykkeligt er fremhævet i bestemmelsens teksten.

Formuleringen »samt andre, der ejer eller driver aktiver eller udfører aktiviteter omfattet af kvoteordningen« tager højde for, at det i forbindelse med kvoteordningens administration kan være nødvendigt f.eks. at rette henvendelse til et skibs ejer, herunder i situationer, hvor denne ikke er at anse som en søfartsoperatør (et »rederi«) i kvoteordningens forstand. Ejerskab af et aktiv kan også udløse oplysningspligten i forbindelse med hæftelsesreglen i lovforslagets § 11, stk. 5, m.v. Endvidere kan en kontohaver i EU-registret eller Kyotoregistret anses som »ejer« af kontoen, uanset om vedkommende har status af operatør m.v., navnlig hvis kontohaver har indeståender på kontoen og dermed er ejer af aktiver, der er reguleret under kvoteordningen. Samtlige kontohavere er desuden omfattet af formuleringen om »andre, der [...] i øvrigt udfører aktiviteter omfattet af kvoteordningen«.

I det omfang, at en verifikator er antaget af en operatør og agerer på dennes vegne, vil myndigheders krav om oplysninger dog som udgangspunkt være at rette mod operatøren, medmindre der udtrykkeligt er fastsat andet i gældende ret. Verifikatorer, der optræder med fuldmagt fra en operatør, kan efter omstændighederne anmodes om at give oplysninger på operatørens vegne, i hvilket

Udtrykket »aktiviteter« skal forstås i overensstemmelse med kvotedirektivets bilag I om drivhusgasudledende aktiviteter. Uden for bestemmelsens anvendelsesområde falder derfor bl.a. indhentning af oplysninger hos verifikatorer, da disse ikke udfører »ejer eller driver aktiver eller aktiviteter under kvoteordningen« i denne bestemmelses forstand, men alene leverer en serviceydelse til den pågældende operatør m.v. Derfor kræver indhentning af oplysninger hos verifikatorer konkret hjemmel andetsteds i kvoteordningen, f.eks. i en EU-retsakt eller en administrativ forskrift udstedt af ministeren. Dertil kommer situationer, hvor en verifikator ud fra fuldmagtsreglerne kan optræde på vegne af en operatør m.v. og i

denne forbindelse besvarer spørgsmål på dennes vegne. En manglende opfyldelse af oplysningspligten skal i sådanne situationer tilregnes operatøren.

Uden for bestemmelsens anvendelsesområde falder endvidere situationer, hvor den, der ligger inde med oplysningen, ikke aktuelt ejer eller driver aktiver eller i øvrigt udfører aktiviteter omfattet af kvoteordningen, men f.eks. blot agter at gøre dette i fremtiden. I sådanne situationer kan oplysningspligten dog følge af andre bestemmelser, så som forslaget § 2, stk. 2, hvorefter klima-, energi- og forsyningsministeren kan indhente bestemte oplysninger om forhold, der skønnes relevante for at kunne træffe afgørelse om, hvorvidt et aktiv eller en aktivitet er omfattet af loven.

Oplysningspligten angår »enhver oplysning, som vedkommende minister efter en rimelig vurdering finder nødvendig til varetagelse af ministerens opgaver efter denne lov«, hvilket indrømmer klima-, energi- og forsyningsministeren samt erhvervsministeren en bred skønsmargen i forhold til, hvilke oplysninger, der kan indhentes. Behovet herfor følger af lovforslagets karakter af en rammelov, der bl.a. skal muliggøre administrationen af et stort antal nugældende og fremtidige EU-retsakter på kvoteområdet. Den, over for hvem oplysningspligten gøres gældende med hjemmel i den foreslåede bestemmelse, har som følge af den forvaltningsretlige begrundelsespligt krav på at få oplyst formålet med oplysningens indhentning. Er den oplysningspligtige uenig i ministerens indhentning, kan der indgives klage herover efter regler i forslaget § 23, stk. 1.

Ofte vil oplysningspligter, der er omfattet af foreslåede stk. 1, være nærmere specificeret i kvoteordningens øvrige regler, herunder EU-retsakter og administrative bestemmelser fastsat af ministeren i medfør af forslaget § 21. Derfor kan foreslåede stk. 1 karakteriseres som en opsamlingsbestemmelse, der har til formål at sikre, at klima-, energi- og forsyningsministeren samt erhvervsministeren kan indhente fornødne oplysninger også i situationer, hvor mere konkrete hjemler mangler eller forekommer usikre.

Foreslåede *stk. 2* giver klima-, energi- og forsyningsministeren samt erhvervsministeren adgang til enhver oplysning hos den statslige told- og skatteforvaltning som er nødvendig for varetagelsen af disse ministres opgaver. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan endvidere ved administrationen af denne lov indhente miljøoplysninger fra miljøministeren.

Til forskel fra hidtidige § 29, stk. 5, fremhæves det ikke længere, at ministeren også har adgang til oplysninger »i elektronisk form«. Dette beror på, at elektronisk dataudveksling mellem statslige myndigheder i dag anses som standard for informationsudveksling og derfor som regel ikke længere behøver fremhævelse i lovtjekster.

Udtrykket »miljøoplysninger« skal forstås bredt som enhver miljørelateret oplysning, som klima-, energi- og forsyningsministeren finder nødvendig til varetagelse af sine opgaver under kvoteordningen. Ved bedømmelsen af, om en oplysning har karakter af »miljøoplysning«, kan der tages udgangspunkt i begrebets definition i § 3 i lov om aktindsigt i miljøoplysninger, jf. lovbekendtgørelse nr. 980 af 16. august 2017.

Udtrykket skal endvidere fortolkes i overensstemmelse med kvotedirektivets artikel 8, ifølge hvilken medlemsstaterne bl.a. skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at vilkårene og proceduren for udstedelse af en udledningstilladelse ifølge kvoteordningen, er samordnede med vilkårene og proceduren for udstedelse af en miljøgodkendelse efter industriemissionsdirektiv 2010/75/EU. Dette indebærer i praksis en pligt til at udveksle relevante oplysninger mellem de myndigheder, der varetager opgaver inden for disse områder, og som i Danmark er henlagt under henholdsvis klima-, energi- og forsyningsministerens og miljøministerens ansvar. Relevante oplysninger af denne art vil følgelig altid være at anse som »miljøoplysninger« i lovforslagets forstand.

## *Til § 17*

Nugældende kvotelovs § 34 indeholder en bestemmelse om klima-, energi- og forsyningsministerens pligt til at sikre, at alle beslutninger og rapporter vedrørende mængden og tildelingen af kvoter, og vedrørende overvågning, rapportering og verifikation af drivhusgasudledninger offentliggøres straks. Oplysninger, der er omfattet af tavshedspligt, må ikke videregives til andre personer eller myndigheder, undtagen i medfør af gældende lovgivning.

Herudover indeholder den nugældende § 28, stk. 2, en bestemmelse om, at klima-, energi- og forsyningsministeren offentliggør afgørelser om pålæg af afgift for overskridelse af kvotereturneringsfristen i § 27.

Det foreslås, at samle ovenfor nævnte bestemmelser i en fælles bestemmelse om offentliggørelsespligter.

Foreslåede § 17, stk. 1, bestemmer, at klima-, energi- og forsyningsministeren skal sikre, at alle beslutninger og rapporter vedrørende mængden og tildelingen af kvoter og vedrørende overvågning, rapportering og verifikation af drivhusgasudledning offentliggøres straks. Oplysninger, der er omfattet af tavshedspligt, må ikke videregives til andre personer eller myndigheder undtagen i medfør af gældende lovgivning.

Den foreslåede bestemmelse, som viderefører nugældende kvotelovs § 34, 1. pkt., uden ændringer, har til formål at implementere den næsten enslydende bestemmelse i kvotedirektivets artikel 15a.

Bestemmelsen skal fortolkes i overensstemmelse med EU-retten, herunder kvotedirektivets hensigt om at sikre transparens over for offentligheden forbindelse med kvoteordningens administration. Offentliggørelser efter § 17, stk. 1, kan f.eks. foretages på Energistyrelsens hjemmeside.

Foreslåede § 17, stk. 2, bestemmer, at klima-, energi- og forsyningsministeren offentliggør navnene på driftsledere, luftfartsoperatører og søfartsoperatører, der ikke overholder kravet i § 10, stk. 1, om returnering af tilstrækkelige kvoter.

Den foreslåede bestemmelse der viderefører nuværende kvotelovs § 28, stk. 2, i ændret form, har til formål at implementere kvotedirektivets artikel 16, stk. 2. Den ændrede affattelse af bestemmelsen har til formål at sikre en tættere overensstemmelse med kvotedirektivets tekst.

Klima-, energi- og forsyningsministeren er efter den foreslåede affattelse af bestemmelsen kun pligtig til at offentliggøre navnene på driftsledere, luftfartsoperatører og søfartsoperatører, der ikke overholder kravet i § 10, stk. 1 om returnering af tilstrækkelige kvoter. Ministeren vil imidlertid have mulighed for at fastsætte bestemmelser om yderligere offentliggørelse i medfør af lovforslagets § 21, stk. 1, nr. 5. Det er således hensigten at videreføre den offentliggørelse af afgørelser om pålæg af afgift for overskridelse af kvotereturneringsfristen, der hidtil har været pålagt ministeren i henhold til gældende § 28, stk. 2.

Offentliggørelser efter foreslåede § 17, stk. 2, kan f.eks. foretages på Energistyrelsens hjemmeside.

## *Til § 18*

Nugældende kvotelov indeholder i § 29, stk. 4, en bestemmelse, hvorefter klima-, energi- og forsyningsministeren og erhvervsministeren kan påbyde, at forhold, der strider mod loven, regler udstedt i henhold til loven, EU-retsakter om forhold omfattet af loven eller afgørelser truffet i medfør heraf, skal bringes i overensstemmelse med reglerne inden for en nærmere angivet frist.

Det foreslås, at videreføre denne bestemmelse som en selvstændig paragraf med samme indhold, men i sproglig justeret form.

Foreslåede § 18 bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren samt erhvervsministeren til at udstede påbud om, at forhold, der strider mod kvoteordningen eller mod afgørelser truffet i medfør heraf, skal bringes i overensstemmelse med reglerne inden for en nærmere angivet frist.

Formålet med den foreslåede bestemmelse er, at sikre begge ministre en generel adgang til at udstede påbud om lovliggørelse af forholdene inden for den pågældende ministers ansvarsområder på kvoteordningens område. Et påbud er en forvaltningsretlig afgørelse, der indebærer handlepligter for adressaten.

Et påbud kan indeholde frist for efterlevelse, f.eks. om hvornår en handlepligt senest skal være opfyldt. Hvor der ikke måtte være fastsat administrative regler om efterlevelsfristens længde, fastsættes denne skønsmæssigt af den pågældende minister. Fastsættelsen sker så vidt muligt under passende hensyntagen til adressatens praktiske muligheder for at efterkomme påbuddet, samt under antagelse af, at de her til fornødne foranstaltninger iværksættes af adressaten omgående efter påbuddets modtagelse.

Formuleringen »kan udstede påbud om« foreslås at træde i stedet for den hidtidige formulering »kan påbyde«. Ændringen har til hensigt at markere sprogligt, at bemyndigelsen angår afgørelsestypen »påbud«. Der er tale om en sproglig præcisering uden indholdsmæssig betydning.

Muligheden for at udstede påbud kan være nærmere specificeret i kvoteordningens øvrige regler, herunder direkte gældende EU-retsakter og administrative bestemmelser fastsat af ministeren i medfør af forslagets § 21. For så vidt kan § 18 karakteriseres som en opsamlingsbestemmelse, der kan sikre, at klima-, energi- og forsyningsministeren samt erhvervsministeren kan udstede påbud også i situationer, hvor mere konkrete hjemler mangler eller forekommer usikre.

Den foreslåede bestemmelse specificerer som hidtil ikke, hvem et påbud kan rettes imod, således at et påbud kan bringes i anvendelse for alle, der over for den pågældende minister har pligt til at overholde regler eller afgørelsesvilkår under kvoteordningen. Ud over operatører og ejere af aktiver henhørende under kvoteordningen, kan påbud eksempelvis også udstedes over for kontohavere i EU-registret eller Kyotoregistret.

Hvis en adressat ikke efterkommer et påbud efter den foreslåede bestemmelse, kan dette resultere i retlige konsekvenser, herunder bødestraf ifølge forslagets § 25, stk. 1, nr. 4. eller bøderegler fastsat i medfør af forslagets § 25, stk. 4. Operatører, der groft eller gentagne gange tilsidesætter et udstedt påbud, risikerer desuden tilbagekaldelse eller bortfald af deres udledningstilladelse, jf. den foreslåede § 6, stk. 1 og 3. Luftfartoperatører, der ikke efterkommer et påbud, kan efter omstændighederne risikere, at EU-Kommissionen nedlægger et driftsforbud, jf. forslagets § 7, stk. 1, ligesom søfartsoperatører kan risikere tilbageholdelse eller bortvisning af skibe i overensstemmelse med forslagets § 7, stk. 2.

Det følger af kravene om god forvaltningsskik, at en myndighed ved udstedelsen af et påbud bør gøre opmærksom på, hvilke retlige konsekvenser en manglende overholdelse af påbuddet kan medføre. Hvis

det oprindelige påbud ikke indeholdt oplysning herom, kan der udstedes et fornyet påbud, der indeholder denne oplysning. Det nye påbud kan sætte en ny, og efter omstændighederne eventuelt kortere, frist for påbuddets opfyldelse.

### *Til § 19*

Nugældende kvotelov indeholder i §§ 35 og 36 bestemmelser om digital kommunikation samt om automatiseret (»maskinel«) sagsbehandling. Bestemmelsernes hidtidige § 35, stk. 1, 2, 4 og 5, samt § 36, stk. 1, 2, 4 og 5, er udformet som bemyndigelser til henholdsvis klima-, energi- og forsyningsministerens og erhvervsministeren til at fastsætte regler om kommunikation, digitale formater og maskinel sagsbehandling m.v. Nugældende § 35, stk. 3, hhv. § 36, stk. 3, indeholder enslydende bestemmelser om, at en digital meddelelse anses for at være kommet frem, når den er tilgængelig for adressaten for meddelelsen.

Det foreslås, at videreføre disse bestemmelser i en stærkt forenklet og tidssvarende form. De hidtidige bemyndigelser til regeludstedelse i § 35, stk. 1, 2, 4 og 5, samt § 36, stk. 1, 2, 4, 5, foreslås i denne forbindelse udeladt, da sådanne bemyndigelser i stedet foreslås samlet i kapitel 11 af hensyn til lovens overskuelighed.

Om gældende ret og om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser samt den foreslåede bestemmelse henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 3.7.

Foreslåede § 19 regulerer anvendelsen af digital kommunikation og automatiseret sagsbehandling inden for kvoteordningen. Bestemmelse har det overordnede formål, at sikre grundlaget for en hurtig og omkostningseffektiv sagsbehandling ved hjælp af digital kommunikation mellem virksomhed og myndighed samt gennem mulighed for automatiseret sagsbehandling.

Foreslåede *stk. 1* fastslår, at skriftlig kommunikation til og fra myndigheder, der varetager opgaver ifølge kvoteordningen, skal foregå digitalt og under anvendelse af de it-systemer, digitale formater og identifikationsløsninger, som den administrerende myndighed anviser. Bestemmelsen lovfæster den hidtidige praksis, hvorefter de administrerende myndigheder på kvoteområdet, hvilket vil sige Energistyrelsen og Erhvervsstyrelsen, stiller it-selvbetjeningsløsninger til rådighed. En eventuel pligt til at anvende disse systemer i virksomheders kommunikation med myndighederne kunne hidtil følge af regler fastsat med hjemmel i nugældende § 35, stk. 1 og 2, og § 36, stk. 1 og 2.

Formuleringen om, at skriftlig kommunikation »skal foregå digital« indebærer, at myndigheden som udgangspunkt kan se bort fra oplysninger, der modtages via fysisk post. Oplysninger, der modtages mundtligt, kan kræves meddelt digitalt, uanset om de måtte være omfattet af en notatpligt i medfør af offentlighedslovens § 13, stk. 1.

Som »digital« kommunikationskanal anses f.eks. e-mail, digital post og selvbetjeningsløsninger, der stilles til rådighed via internettet. Relevante digitale kommunikationskanaler kan også stilles til rådighed af tredjemand, f.eks. EU-Kommissionen.

Begrebet »it-systemer« omfatter f.eks. kvoteordningens selvbetjeningsløsninger som dem, der aktuelt udbydes gennem virk.dk. Herudover skal begrebet forstås bredt som alle it-baserede former for kommunikation eller databehandling, der kan komme i betragtning i forholdet mellem virksomhed og myndighed. Virksomheder har i denne forbindelse krav på, at der tages passende hensyn til datasikkerheden,



således at der f.eks. ikke gyldigt kan stilles krav om, at drifts- eller forretningsforhold, der kræver hemmeligholdelse på grund af væsentlig økonomisk betydning for virksomheden, oversendes pr. almindelig e-mail.

De it-systemer, der anvises af myndigheden, vil som udgangspunkt blive stillet til rådighed gratis af det offentlige, idet myndighedens it-omkostninger dog indgår i beregningen af et gebyr, jf. forslaget § 21, stk. 1, nr. 4.

Begrebet »digitale formater« skal markere, at der kan stilles krav om, at data stilles til rådighed for myndigheden i en standardiseret form. Det kan eksempelvis kræves, at data, dokumenter, m.v. skal oversendes eller uploades i gængse dataformater for tekst, tal/regneark eller billeder m.v., også selv om dette i princippet kan påføre virksomheden en mindre udgift til anskaffelse af gængs programmel.

Begrebet »identifikationsløsninger« skal forstås som digitale løsninger, der tillader sikker identifikation af en afsender eller systemanvender, eksempelvis MitID.

Formuleringen »som myndigheden anviser« indebærer, at den administrerede myndighed som hidtil kan forpligte borgeren til anvende en udpeget bestemt kommunikations- eller databehandlingsløsning, f.eks. til at opfylde indberetningspligter eller foretage kontotransaktioner m.v. Anvisning kan ske gennem administrativt fastsatte regler, jf. forslaget § 21, stk. 1, nr. 2, men er ikke begrænset hertil, således at også en hjemmesideinformation eller en konkret opfordring kan være en bindende »anvisning« for adressaten. Skulle en virksomhed undlade at anvende et anvist it-system m.v., kan dette efter omstændighederne føre til, at en indberetning, oplysning eller anden kommunikation anses for ikke at være kommet frem til myndigheden.

Formuleringen »skriftlig kommunikation til og fra myndigheder, der varetager opgaver ifølge kvoteordningen« indebærer, at bestemmelsen ikke finder anvendelse på f.eks. besvarelse af aktindsigtsbegæring eller andre opgaver, der varetages i henhold til forvaltningsloven, offentlighedsloven, miljøoplysningsloven eller anden almindelig forvaltningsret. Derimod angår bestemmelsen al kommunikation med myndigheder, der løser virksomhedsvendte opgaver under kvoteordningen. I det omfang, at sådanne virksomhedsvendte opgaver varetages af EU-institutioner m.v., vil digitale kommunikationsformer som regel være anvist gennem direkte gældende EU-retsakter.

Foreslåede *stk. 2* fastslår, at myndigheders afgørelser om forhold omfattet af kvoteordningen kan udstedes ved hjælp af automatiseret sagsbehandling.

Formuleringen »myndigheders afgørelser« henviser til det forvaltningsretlige afgørelsesbegreb som bestemmelsens anvendelsesområde. Automatisering af øvrige administrative beslutningsprocesser vil som regel ligeledes være tilladt, hvilket følger af fortolkningsprincippet om »det mindre i det mere« (argumentum a fortiori). Således kan myndighedsbeslutninger, der ikke henleder mod en forvaltningsafgørelse, næppe tillægges mere indgribende konsekvenser for adressaten end retligt bindende afgørelser.

Formuleringen »automatiseret sagsbehandling« omfatter alle situationer, hvor en forvaltningsretlig afgørelse eller anden væsentlig beslutning bliver udformet og fremsendt, uden at indholdet er blevet kontrolleret af en medarbejder. Et vigtigt anvendelsesområde for automatiseret sagsbehandling er indtil videre selvbetjeningsløsninger, der ikke kræver skønsudøvelse fra myndighedens side og følgelig kan resultere i meget hurtig sagsbehandling, såsom en godkendelse, der kan udstedes automatisk og i umiddelbar forlængelse af, at en ansøgning indgives elektronisk (såkaldte »straksafgørelser«).

Automatiseret sagsbehandling kan fremover også forekomme i situationer, der kræver skønsudøvelse, såfremt skønsbaserede afgørelser fremover kan træffes automatiseret gennem anvendelse af et avanceret ekspertsystem eller andre former for såkaldt »kunstig intelligens«.

Borgerens retsstilling berøres i udgangspunktet ikke af, hvorvidt en afgørelse eller beslutning er truffet automatisk eller ej, således at myndigheden f.eks. hæfter for mangelfulde afgørelser på samme vis. Dog kan forvaltningsretlige regler eller generelle retssikkerhedsmæssige hensyn i nogle sammenhænge tale for, at der fastsættes særlige procedurekrav til automatiserede afgørelser, eksempelvis at borgeren skal gøres udtrykkeligt opmærksom på, at automatiseret skønsudøvelse er indgået i afgørelsesgrundlaget. Derved kan denne oplysning f.eks. indgå i borgerens overvejelse om, hvorvidt der bør indgives en klage over afgørelsen. Klima-, energi- og forsyningsministeren samt erhvervsministeren tillægges derfor ifølge forslaget § 21, stk. 1, nr. 2, mulighed for at fastsætte nærmere regler om bl.a. automatiseret sagsbehandling.

### *Til § 20*

Nugældende kvotelov indeholder i § 33 bestemmelser om, at klima-, energi- og forsyningsministeren, henholdsvis erhvervsministeren, kan bemyndige en institution oprettet under ministeriet eller en anden offentlig myndighed til at udøve beføjelser, der tilkommer ministeren i henhold til kvoteordningen. Det fremgår i denne forbindelse udtrykkeligt, at klima-, energi- og forsyningsministeren udpeger en kompetent myndighed i henhold til kvotedirektivet, og at erhvervsministeren udpeger en kompetent myndighed vedrørende administration af konti i det danske Kyotoregister og danske konti i EU-registeret.

Foreslåede § 20 viderefører disse bestemmelser med samme indhold, men i sproglig forkortet form.

Om gældende ret og om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser samt den foreslåede bestemmelse henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 3.8.

Foreslåede *stk. 1* giver klima-, energi- og forsyningsministeren adgang til at bemyndige en institution oprettet under ministeriet eller en anden offentlig myndighed til at udøve beføjelser, der i denne lov er tillagt klima-, energi- og forsyningsministeren. Ministeren udpeger i denne forbindelse en kompetent myndighed i henhold til kvotedirektivet.

Udtrykket »kompetent myndighed« skal med forbehold for *stk. 2* forstås i overensstemmelse med kvotedirektivets artikel 18, hvorefter medlemsstaterne bl.a. skal udpege en eller flere kompetente myndigheder til direktivets gennemførelse.

Klima-, energi- og forsyningsministeren har udnyttet den tilsvarende adgang i nugældende kvotelov ved bekendtgørelse nr. 1366 af 28. september 2022 om Energistyrelsens opgaver og beføjelser, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 1, nr. 9. Danmark har meddelt denne beslutning til EU-Kommissionen, som har offentliggjort Energistyrelsens kontaktoplysninger sammen med oplysninger om de andre medlemsstaters kompetente myndigheder på kvoteområdet.

Foreslåede *stk. 2* giver erhvervsministeren adgang til at bemyndige en institution oprettet under ministeriet eller en anden offentlig myndighed til at udøve beføjelser, der i denne lov er tillagt erhvervsministeren. Erhvervsministeren har udnyttet den tilsvarende adgang i nugældende kvotelov ved bekendtgørelse

nr. 1357 af 17. december 2012 om henlæggelse af visse beføjelser i lov om CO<sub>2</sub>-kvoter til Erhvervsstyrelsen. Ifølge denne bekendtgørelse udøver Erhvervsstyrelsen de beføjelser, som efter lov om CO<sub>2</sub>-kvoter er tillagt erhvervsministeren, idet ministeren dog fortsat udøver hjemlen til at delegerer beføjelser til andre offentlige myndigheder.

Medlemsstaterne har pligt til at udpege en national registeradministrator, jf. artikel 7, stk. 1, i gældende registerforordnings 2019/1122/EU, og Danmark har udpeget Erhvervsstyrelsen som landets nationale administrator. Dette er meddelt EU-Kommissionen, som har offentliggjort Erhvervsstyrelsens kontaktoplysninger sammen med oplysninger om de andre medlemsstaters nationale registeradministratorer på kvoteordningens område.

### *Til § 21*

Nugældende kvotelov indeholder et større antal bestemmelser, der bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren samt erhvervsministeren til at udstede administrative regler på kvoteordningens område. Sådanne regler kan uddybe eller supplere lovens bestemmelser, f.eks. gennem fastsættelse af administrative procedurer, herunder ved at implementere EU-retlige bestemmelser på kvoteordningens område i dansk ret. Bemyndigelsesbestemmelser af denne art er hidtil forekommet spredt over hele loven.

Foreslåede § 21 har sammen med § 22 til hensigt, så vidt som muligt at samle sådanne bemyndigelser til administrativ regelfastsættelse som en del af kapitel 11 om bestemte typer bemyndigelser. Derved opnås en kortere og mere overskuelig lovtekst, idet overlappende bemyndigelsesbestemmelser nemmere kan undgås.

Om gældende ret og om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser samt den foreslåede bestemmelse henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 3.8.

Foreslåede *stk. 1* bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren samt erhvervsministeren inden for deres eget ansvarsområde til at fastsætte regler om de forhold, der er opregnet under bestemmelsens nr. 1 – 5.

Nugældende kvotelovs § 5, stk. 3, nr. 1 og 2, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren til at fastsætte nærmere regler om afgørelser, som træffes efter kvoteloven, regler udstedt i medfør af loven eller EU-retsakter om forhold omfattet af loven, herunder i hvilke tilfælde, der skal søges om godkendelse, tilladelse m.v., og om ændring af disse, såvel som indholdet og formen af ansøgninger om godkendelser og tilladelser m.v.

Nugældende kvotelovs § 5, stk. 4, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren til at fastsætte vilkår i forbindelse med afgørelse som nævnt i stk. 3, nr. 1, herunder at driftslederen eller enhver anden, der er omfattet af EU-regler om krav til handel med kvoter for drivhusgasemissioner, overholder nærmere angivne krav, som er begrundet i virksomhedens særlige forhold.

Det foreslås at videreføre § 5, stk. 3, nr. 1 og 2, og § 5, stk. 4, som én samlet bestemmelse i ny affattelse samt således, at hjemlen også kan anvendes af erhvervsministeren.

Foreslåede *stk. 1, nr. 1*, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren samt erhvervsministeren inden for deres eget ansvarsområde til at fastsætte regler om pligter, frister, formkrav, procedurer og øvrige administrative forhold inden for kvoteordningen, herunder om påbud og forbud, om tilbageholdelse

og bortvisning af skibe, om i hvilke tilfælde og i hvilken form der skal ansøges om godkendelser eller tilladelser, samt om afgørelses vilkår, ændring eller tilbagekaldelse.

Bestemmelsens formål er at give en vidtgående adgang til regulering af administrative forhold i bred forstand, herunder navnlig også regler, der er bebyrdende for adressaten, idet de indebærer omkostninger, administrative byrder, indskrænkninger, indgreb eller øvrige ulemper. Bestemmelsen kan anvendes i kombination med lovforslagets øvrige hjemler til regelfastsættelse, således at den vidtgående adgang til regulering af administrative forhold gælder for samtlige reguleringer, som klima-, energi- og forsyningsministeren eller erhvervsministeren er bemyndiget til at udstede inden for kvoteordningens område.

Bestemmelsen er primært tiltænkt anvendelse til implementering, supplerende eller præcisering af såvel kvotelovens bestemmelser som af EU-retsakter, herunder direkte gældende EU-retsakter, hvor en sådan implementering, supplerende eller præcisering måtte anses for nødvendig eller hensigtsmæssig. Det er i denne forbindelse hensigten at undgå overflødig regulering, således at kvoteområdet i Danmark som hidtil i videst muligt omfang kan administreres med udgangspunkt i direkte gældende EU-retsakter, såsom forordninger og kommissionsafgørelser, m.v.

De mest indgribende regler, så som forbud, der indebærer indgreb i næringsretten, eller pligter og påbud, der er meget omkostningstunge for adressaten, bør kun reguleres med hjemmel i den foreslåede bestemmelse, hvis pligten i det væsentligste allerede følger af lov eller direkte gældende EU-ret, såsom forordninger eller kommissionsafgørelser, m.v. I hastende tilfælde, hvor udstedelsen af meget indgribende regler ikke kan afvente lovgiveres stillingtagen, kan det i stedet overvejes at anvende hjemlen i forslagets stk. 2, såfremt forudsætningerne herfor er opfyldte.

Mindre indgribende regler, såsom sædvanlige frister eller oplysningspligter, der kun bebyrder adressaten i begrænset grad, kan fastsættes ud fra rent skønmæssige overvejelser om hensigtsmæssige arbejds-gange, m.v.

Foreslåede *stk. 1, nr. 2*, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren samt erhvervsministeren inden for deres eget ansvarsområde til at fastsætte regler om digital kommunikation og automatiseret sagsbehandling.

Om udtrykkene »digital kommunikation« og »automatiseret sagsbehandling« henvises til de specielle bemærkninger til forslagets § 19, stk. 1 og 2. Gældende ret om digital kommunikation på kvoteområdet samt Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser hertil, er beskrevet i afsnit 3.7 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Hensigten med bestemmelsen er at skabe en udtrykkelig adgang til regulering af den digitale kommunikation og automatiserede sagsbehandling, der er beskrevet i forslagets § 19, stk. 1 og 2. Forslaget skal erstatte klima-, energi- og forsyningsministerens reguleringsadgang i nugældende kvotelovs § 35, stk. 1, 2, 4 og 5 samt erhvervsministerens reguleringsadgang i nugældende § 36, stk. 1, 2, 4 og 5, med en væsentligt kortere bestemmelse, uden at der herved er tilsigtet en begrænsning i ministrenes reguleringsmuligheder.

Der henvises til de specielle bemærkninger til lovforslagets § 19, stk. 1 og 2, hvor det bl.a. fremgår, at myndighederne ifølge forslaget kan anvise anvendelsen af bestemte it-systemer, digitale formater og identifikationsløsninger, også uden at sådanne krav fremgår af bindende regler. Den foreslåede bestemmelse giver dog mulighed for at regulere forholdene i administrative regelsæt, hvor dette skønnes nødvendigt eller hensigtsmæssigt, f.eks. fordi der måtte vise sig et behov for at udveksle data i usædvanlige

digitale formater, og hvor opfyldelsen af dette krav skønnes at være forbundet med usædvanligt store byrder for de berørte operatører m.v.

Bestemmelsen er tiltænkt anvendelse til implementering, supplerung eller præcisering af såvel kvotelovens materielle bestemmelser som af EU-retsakter, herunder direkte gældende EU-retsakter, hvor en sådan implementering, supplerung eller præcisering anses for nødvendig eller hensigtsmæssig. Ved bestemmelsens anvendelse tilstræbes løsninger, der letter de administrative arbejdsgange for enten myndighed eller virksomhed, og så vidt muligt for begge aktører på samme tid.

Nugældende kvotelovs § 31 bemyndiger i stk. 7 klima-, energi- og forsyningsministeren samt erhvervsministeren til at fastsætte regler om adgangen til at klage over afgørelser, der efter loven, regler udstedt i henhold til loven eller EU-retsakter om forhold omfattet af loven, træffes af vedkommende minister, herunder at visse afgørelser ikke skal kunne indbringes for Energiklagenævnet. Samme bestemmelses stk. 8 bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren og erhvervsministeren til at fastsætte regler om, at afgørelser truffet af en institution under vedkommende minister eller en anden myndighed, som vedkommende minister har henlagt sine beføjelser efter loven til, ikke skal kunne indbringes for ministeren.

Det foreslås, at videreføre disse bestemmelser med ændret ordlyd, men samme indhold.

Foreslåede *stk. 1, nr. 3*, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren samt erhvervsministeren inden for deres eget ansvarsområde til at fastsætte regler om adgangen til at klage over afgørelser, der på kvoteordningens område træffes af ministeren eller på dennes vegne, herunder hvorvidt afgørelser kan indbringes for Energiklagenævnet, eller hvorvidt afgørelser truffet efter bemyndigelse fra ministeren skal kunne indbringes for ministeren.

Hensigten med bestemmelsen er, at skabe en let overskuelig adgang til at regulere klageproceduren inden for kvoteordningen. Derved kan vedkommende minister fastsætte klageadgange, klagefrister eller klageprocedurer i det omfang, at dette er foreneligt med lovens øvrige bestemmelser, herunder bestemmelserne i lovforslagets § 23.

Foreslåede *stk. 1, nr. 4*, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren samt erhvervsministeren inden for deres eget ansvarsområde til at fastsætte regler om operatørers og kontohaveres betaling til dækning af ministerens omkostninger til tilsyn og sagsbehandling, herunder kontogebyrer og gebyrer til dækning af merarbejde eller andre merudgifter i situationer, hvor en operatør eller kontohaver ikke har overholdt sine forpligtelser ifølge kvoteordningen eller ifølge afgørelser truffet i henhold til kvoteordningen.

Nugældende kvotelovs § 5, stk. 3, nr. 3, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren til at fastsætte nærmere regler om betaling for ministerens omkostninger ved fastsættelse af drivhusgasudledningen eller aktivitetsniveauerne, hvis disse ikke er rapporteret i overensstemmelse med denne lov, bestemmelser fastsat i henhold til loven eller EU-retsakter om forhold omfattet af loven. Betalingspligten kan pålægges den rapporteringspligtige og omfatte alle omkostninger ved sagsbehandlingen, herunder eventuelt til sagkyndig bistand.

Nugældende kvotelovs § 21, stk. 4, bemyndiger erhvervsministeren til at fastsætte regler om betaling af gebyr for at have en konto i EU-registeret, som administreres af ministeren.

Nugældende kvotelovs § 22, stk. 3, bemyndiger erhvervsministeren til at fastsætte regler om betaling af gebyr for at have en konto i Kyotoregisteret.

Nugældende kvotelovs § 30 forpligter i stk. 1 driftsledere og luftfartsoperatører eller enhver anden, der er omfattet af EU-regler om krav til handel med kvoter for drivhusgasemissioner, til at betale klima-, energi- og forsyningsministerens udgifter ved ministerens opgaver efter kvoteloven, bestemmelser fastsat i henhold til loven eller EU-retsakter om forhold omfattet af loven, herunder udgifter til sagsbehandling, meddelelse af tilladelser, tildeling af kvoter, behandling og afgørelse af sager vedrørende overvågning, verifikation og rapportering, afgørelse om afgiftsbetaling og tilsyn. Samme bestemmelses stk. 2 bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren til at fastsætte regler om betaling af de udgifter, der efter stk. 1 skal betales af driftslederen, luftfartsoperatøren eller enhver anden, der er omfattet af EU-regler om krav til handel med kvoter for drivhusgasemissioner. Ifølge samme bestemmelses stk. 3 påhviler erhvervsministerens udgifter til tilsyn kontohavere i henholdsvis EU-registeret og Kyotoregisteret. Samme bestemmelses stk. 4 bemyndiger erhvervsministeren til at fastsætte regler om kontohavernes betaling af udgifter nævnt i stk. 3.

Det foreslås, at samle de anførte nugældende bestemmelser i én samlet bestemmelse med en væsentligt kortere affattelse, uden at der herved tilsigtes ændringer i operatørers eller kontohaveres betalingspligter eller i ministrenes reguleringsmuligheder.

Hensigten med bestemmelsen er, at skabe en let overskuelig adgang til at regulere de betalingspligter, som der pålægges kontohavere og operatører i forbindelse med kvoteordningens offentlige administration i Danmark.

Selv om bestemmelsen er formuleret som en »kan«-bestemmelse, er det som hidtil forudsat, at ministrene udnytter denne bestemmelse til at opnå fuld dækning af de omkostninger, der er forbundet med myndighedernes administration af kvoteordningen. Dette følger af det såkaldte »forurener-betaler-princip«, som i Danmark har været gældende på kvoteordningens område siden ordningens start den. 1. januar 2005. Uden for betalingspligten falder som hidtil alene opgaver relateret til ministerbetjening i bred forstand, hvilket ud over regelproduktion, herunder opgavevaretagelse i forbindelse med EU's regelproduktion, f.eks. også gælder bistand til ministerens besvarelse af borgerhenvendelser eller folketings spørgsmål, m.v.

Da de administrative omkostninger ved kvoteordningen kan ændre sig løbende fra år til år, og da omkostningerne skal fordeles på et varierende antal betalingspligtige, skal der ske en årlig tilpasning af de opkrævede gebyrsatser i overensstemmelse med Finansministeriets til enhver til gældende regler og vejledninger. Heraf kan det bl.a. fremgå, hvorvidt det er tilladt at akkumulere et mindre overskud eller underskud i enkelte år, eller hvorvidt gebyrtilpasning evt. kan undlades i enkelte år, fordi tilpasningsbehovet er uvæsentligt.

Det er muligt at fravige »forurener-betaler-princippet« gennem finansloven, f.eks. for at afbøde, at et akkumuleret eller forventet underskud skal pålægges de betalingspligtige. Således kan finanslovgiveren ud fra politiske overvejelser vælge at afholde store, usædvanlige engangsudgifter via statskassen, selv om disse i princippet skulle afholdes af de betalingspligtige deltagere i kvoteordningen. Årsagen til sådanne engangsudgifter kunne f.eks. være en omfattende it-modernisering eller meromkostninger som følge af en omfattende retssag.

Udmøntningen af gebyr- og betalingsregler beror på ministrenes skøn inden for de herfor gældende offentligt-retlige rammer, herunder grundlovens § 43, 1. led, hvorefter »ingen skat kan pålægges, forandres eller ophæves uden ved lov«. Alle opkrævninger skal følgelig være »ikke-fiskale«, det vil sige, skal svare til de omkostninger, der forårsages i forbindelse med områdets administration. Gebyrer og betalings satser kan dog standardiseres, således at de enkelte operatører kan opkræves gennemsnitlige satser,

uden at der opstår et behov for at undersøge, hvilke præcise omkostninger der måtte være forårsaget i forhold til hver enkelt betalingspligtig.

Ved tidligere gebyrregulering har dette bl.a. ført til, at de betalingspligtige er blevet kategoriseret efter størrelse målt i udledt forurening, ud fra den betragtning, at intensive drivhusgasudledere i gennemsnit forårsager større administrationsomkostninger end operatører, der kun forårsager en beskedent udledning. Samme princip kan fremover også tænkes gennemført på den måde, at der beregnes en gebyrsats pr. ton udledt CO<sub>2</sub>, evt. kombineret med en mindste og en højeste gebyropkrævning, der tager højde for de administrationsomkostninger, der sædvanligvis må påregnes som minimum eller maksimum i forhold til enkelte operatører eller kontohavere.

Ministrenes mulighed for at fastsætte regler om »gebyrer eller anden betaling til dækning af merarbejde eller andre merudgifter i situationer, hvor en operatør eller kontohaver ikke har overholdt sine forpligtelser ifølge kvoteordningen eller ifølge afgørelser truffet i henhold til kvoteordningen« viderefører og udvider en reguleringsadgang, der hidtil er tilkommet klima-, energi- og forsyningsministeren efter nugældende kvotelovs § 5, stk. 3, nr. 3. Muligheden for en sådan separat opkrævning for merudgifter som følge af manglende regelefterlevelse udvides ifølge forslaget til at gælde hele kvoteordningens område, herunder også inden for erhvervsministerens ansvarsområde. Ministrene få derved mulighed for at friholde de regelkonforme operatører og kontohavere fra meromkostninger forårsaget af ikke-regelkonforme aktører, uden at ministrene dog har en pligt til at udnytte denne mulighed.

Formuleringen »gebyrer eller anden betaling« er i denne sammenhæng foreslået for at markere, at den separate opkrævning af merudgifter kan ske enten pr. gebyrtakst, der dækker en gennemsnitspris for bestemte ekstraopgaver, eller pr. faktura, der afregner afholdte merudgifter i konkrete situationer. Faktureringsløsningen kan være at foretrække til dækning af ekstraopgaver, hvor passende gebyrer er svære at fastsætte grundet stærk varierende omkostninger fra sag til sag, eller hvor der kan opstå behov for at viderefakturere eksterne omkostninger, f.eks. til myndighedens antagelse af en verifikator eller anden sagkyndig bistand.

Foreslåede *stk. 1, nr. 5*, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren samt erhvervsministeren inden for deres eget ansvarsområde til at fastsætte regler om offentliggørelse af beslutninger, rapporter og øvrige oplysninger, som ministeren eller en af ministeren bemyndiget institution, bliver bekendt med i forbindelse med varetagelsen af administrative opgaver på kvoteområdet.

Bestemmelsen er ny og har til formål at give ministrene adgang til at regulere administrativt, hvilke dokumenter eller oplysninger der skal offentliggøres inden for deres eget ansvarsområde, samt evt. efter hvilke procedurer. For klima-, energi- og forsyningsministeren giver bestemmelsen mulighed for at skabe større retsklarhed for administration af offentliggørelsespligter efter lovforslagets § 17, hvor afvejningen mellem offentlighedshensyn og hemmeligholdelsesbehov kan gøre det hensigtsmæssigt med en generel stillingtagen i form af regelsætning. Begge ministre kan desuden anvende bestemmelsen for at sikre transparens om oplysninger, der efterspørges af offentligheden, bl.a. med henblik på at undgå, at borgere skal søge om aktindsigt for at gøre sig bekendt med oplysningerne.

Det er ved forslaget forudsat, at regeludstedelsen vil tage passende hensyn til virksomhedernes behov for beskyttelse af forretningshemmeligheder m.v., navnlig med henblik på at undgå væsentlige og påviselige økonomiske skadevirkninger for operatører under kvoteordningen. Oplysninger, der i medfør af miljøoplysningsloven eller offentlighedsloven lovligt ville kunne udleveres til enhver, kan dog altid gøres til genstand for offentliggørelse.

Nugældende kvotelovs § 3 bemyndiger i stk. 1 klima-, energi- og forsyningsministeren til at fastsætte regler eller træffe bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre, anvende eller håndhæve retsakter vedtaget af Den Europæiske Unions institutioner om forhold, der er omfattet af denne lov, vedrørende et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan herunder fastsætte regler om meddelelse af påbud og forbud og om oplysningspligter. Samme bestemmelses stk. 2 bemyndiger erhvervsministeren til at fastsætte regler eller træffe bestemmelser med henblik på at gennemføre eller anvende EU-retsakter om forhold vedrørende EU-registeret og Kyotoregisteret.

Nugældende kvotelovs § 4, stk. 2, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren til at fastsætte regler om, at loven skal gælde for nærmere angivne fysiske og juridiske personer omfattet af de til enhver tid gældende EU-retsakter på kvoteområdet.

Det foreslås at videreføre de anførte bestemmelser med ændret ordlyd, men med tilsvarende indhold.

Foreslåede *stk. 2, 1. pkt.*, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren samt erhvervsministeren inden for deres eget ansvarsområde til at fastsætte regler eller træffe bestemmelser, der er nødvendige for at gennemføre, anvende eller håndhæve retsakter vedtaget af Den Europæiske Unions institutioner om kvoteordningen, herunder om forbud, påbud, godkendelseskrav, oplysningspligter og enhver anden form for bebyrdende tiltag.

Hensigten med bestemmelsen er at skabe en reguleringsadgang, der tillader en mere vidtgående regulering, end hvad der er forudsat ved lovforslagets øvrige bemyndigelser til regelfastsættelse, dog kun med henblik på de sjældent forekommende tilfælde, hvor dette må anses for nødvendigt »for at gennemføre, anvende eller håndhæve retsakter vedtaget af Den Europæiske Unions institutioner om kvoteordningen«. Derved skal klima-, energi- og forsyningsministeren samt erhvervsministeren sættes i stand til på ethvert tidspunkt at kunne vedtage en nødvendig minimumregulering, der er krævet for at Danmark kan leve op til sine EU-retlige forpligtelser.

Bestemmelsen er dermed tiltænkt anvendelse i situationer, hvor andre eksisterende hjemler til regeludstedelse kan være usikre, men hvor der f.eks. af tidsmæssige årsager ikke synes at være passende mulighed for at tilvejebringe mere sikker lovhjemmel. Forslaget levner i sådanne situationer vedkommende minister en mulighed for at sikre, at dansk kvotelovgivning er indrettet i overensstemmelse med EU-retlige krav, også angående bestemmelser, hvor lovgiverens stillingtagen normalt ville blive anset for hensigtsmæssig.

For erhvervsministerens vedkommende er bestemmelsens anvendelsesområde i lighed med nuværende kvotelovs § 3, stk. 2, indskrænket til at fastsætte regler eller træffe bestemmelser med henblik på at gennemføre, anvende eller håndhæve EU-retsakter om forhold vedrørende EU-registeret, jf. lovforslagets § 14, og Kyotoregisteret, jf. forslaget § 15.

Da bestemmelsen ikke har til hensigt at påvirke forholdet mellem den lovgivende og den udøvende magt, kan det efter omstændighederne være på sin plads, at ministeren, forud eller efter bestemmelsens anvendelse, indhenter Folketingets stillingtagen. Dette kan for eksempel ske ved at forelægge en påtænkt anvendelse for det relevante folketingsudvalg til udtalelse, ved at fremsætte beslutningsforslag om bestemmelsens anvendelse i Folketinget, eller ved at fremsætte et lovforslag angående reguleringen ved førstkommande lejlighed efter bestemmelsens anvendelse.

Ved bedømmelsen af, hvorvidt en regulering kan karakteriseres som »nødvendig for at gennemføre, anvende eller håndhæve EU-retsakter« som omhandlet i bestemmelsen, vil det tilkomme vægt, om og



hvordan Folketinget måtte have taget stilling til spørgsmålet. Hvis Folketinget f.eks. gennem et folketingsudvalg eller en folketingsbeslutning har tilkendegivet, at der foreligger en nødvendighed for at gennemføre en bestemt regulering, vil den foreslåede reguleringshjemmels udnyttelse til dette formål som regel ikke kunne drages i tvivl. Derved kan der bl.a. skabes klarhed over, hvorvidt det kan være »nødvendigt« at udstede administrative regler for at undgå overimplementering af EU-ret eller for at nå en notifikationsfrist til EU-Kommissionen med henblik på at udnytte implementeringsoptioner i kvoteditivet, m.v.

Formuleringen »pligter, procedurer og øvrige forhold« skal muliggøre regulering af enhver form for regulering af såvel bebyrdende som ikke-bebyrdende eller begunstigende karakter. Begreberne »pligter« og »procedurer« er således alene anført for at illustrere ved hjælp af eksempler, at bestemmelsen kan bringes i anvendelse for at udstede bebyrdende retsregler også i et videre omfang, end hvad der er forudsat ved lovforslagets øvrige bemyndigelser til regelfastsættelse.

Tilsvarende skal formuleringen »herunder om forbud, påbud, godkendelseskrav, oplysningspligter og enhver anden form for bebyrdende tiltag« alene forstås som eksempler til illustration af bestemmelsens mulige anvendelsesområde. Der er således mulighed for andre regulerings tiltag, der efter omstændighederne også kan være begunstigende eller have mere indgribende karakter, end hvad eksemplerne illustrerer. Bestemmelsens anvendelsesområde indskrænkes ikke af, at en regulering også kunne udstedes med hjemmel i lovforslagets øvrige bemyndigelser til regelfastsættelse.

Foreslåede *stk. 2, 2. pkt.*, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren i forbindelse med sin udnyttelsen af reguleringshjemlen i *stk. 2, 1. pkt.*, til at fastsætte regler om, at loven skal gælde for nærmere angivne fysiske og juridiske personer omfattet af de til enhver tid gældende EU-retsakter på kvoteområdet.

Formuleringen »i denne forbindelse« er foreslået for at tydeliggøre, at kriterierne i *stk. 2, 1. pkt.*, herunder nødvendighedskravet, skal være opfyldt.

Hensigten med den foreslåede bestemmelse er at sikre, at ministeren har en sikker reguleringshjemmel i situationer, hvor den EU-regulering, som skønnes nødvendig at gennemføre, angår en større kreds af personer eller virksomheder, end hvad der var forudsat af lovgiveren ved lovforslagets vedtagelse. Nugældende kvotelov søger allerede at tage højde for denne situation ved at gøre bestemmelser anvendelig på »enhver anden, der er omfattet af EU-regler om krav til handel med kvoter for drivhusgasemissioner«, og en tilsvarende formulering foreslås også videreført i lovforslagets definition af »operatør« i § 3, nr. 4. Forslaget til *stk. 2, 1. pkt.*, giver i sammenligning hermed dog en mere utvetydig reguleringsadgang, henset til, at fastlæggelsen af en lovs anvendelsesområde normalt kræver lovgiveres stillingtagen. I nugældende kvotelov er en tilsvarende reguleringsadgang indeholdt i § 4, *stk. 2*, hvorefter klima-, energi- og forsyningsministeren kan fastsætte regler om, at loven skal gælde for nærmere angivne fysiske og juridiske personer omfattet af de til enhver tid gældende EU-retsakter på kvoteområdet.

Formuleringen »nærmere angivne fysiske og juridiske personer« skal forstås som personkredse, da en regulering normalt ikke adresserer enkeltpersoner eller enkeltvirksomheder m.v. Den adresserede personkreds kan være genstand for såvel begunstigende som bebyrdende regulering.

Bestemmelsen kunne eksempelvis tænkes anvendt i situationer, hvor en fremtidig EU-regulering inddrager andre typer operatører end de driftsledere, luftfartsoperatører, søfartsoperatører og brændstofoperatører, der udtrykkeligt er henført under lovforslagets anvendelsesområde, jf. § 3, nr. 4.

Foreslåede *stk. 3* bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren til at fastsætte regler om de forhold, der er opregnet under nr. 1 – 3.

Nugældende kvotelovs § 24 bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren til at fastsætte nærmere regler om overvågning af udledningen af kuldioxid (CO<sub>2</sub>) og andre drivhusgasser omfattet af loven, regler udstedt i medfør af loven eller EU-retsakter om forhold omfattet af loven.

Nugældende kvotelovs § 25 bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren til at fastsætte nærmere regler om verifikation af udledningen af kuldioxid (CO<sub>2</sub>) og andre drivhusgasser omfattet af loven, regler udstedt i medfør af loven eller EU-retsakter om forhold omfattet af loven.

Nugældende kvotelovs § 26 bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren til at fastsætte nærmere regler om rapportering af udledningen af kuldioxid (CO<sub>2</sub>) og andre drivhusgasser omfattet af loven, regler udstedt i medfør af loven eller EU-retsakter om forhold omfattet af loven.

Det foreslås at videreføre de anførte bestemmelser i én samlet bestemmelse, men med uændret indhold.

Foreslåede *stk. 3, nr. 1*, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren til at fastsætte regler om overvågning, rapportering og verifikation i forbindelse med udledning af drivhusgasser omfattet af kvoteordningen, herunder om afgørelser om fastsættelse af udledning.

Hensigten med bestemmelsen er at skabe en let overskuelig adgang til at regulere de pligter, som kvoteordningen pålægger operatører og verifikatorer i forhold til overvågning, rapportering og verifikation af drivhusgasudledninger.

Ministerens reguleringer kan være af såvel bebyrdende som begunstigende karakter, f.eks. hvis klima-, energi- og forsyningsministeren inden for de EU-retlige rammer finder det passende at fastsætte forenkede eller skærpede krav til overvågning, rapportering og verifikation. På grund af EU-rettens høje grad af harmonisering er hjemlens primære anvendelsesområde imidlertid regulering, der tydeliggør udvalgte EU-retlige krav samt fastlægger administrative procedurer og håndhævelsesmuligheder, m.v. i en dansk sammenhæng.

Udtrykkene »overvågning«, »rapportering« og »verifikation« skal forstås i overensstemmelse med kvotedirektivets anvendelse af disse begreber, jf. f.eks. artikel 14 om retningslinjer for overvågning og rapportering af emissioner samt artikel 15 om verifikation. Herudover skal begreberne imidlertid forstås bredt, idet f.eks. samtlige verifikatoropgaver under kvoteordningen bør anses som omfattet. Dermed omfattes ikke kun verifikation i snæver forstand, så som verifikation af et udledningsregnskab eller af en rapport om ændrede aktivitetsniveauer, men også f.eks. medfølgende verifikatoropgaver, så som udarbejdelse af forbedringsrapporter eller verifikators gennemførelse af anlægsbesøg som led i de opgaver, verifikator varetager inden for kvoteordningen.

Formuleringen »afgørelser om fastsættelse af udledning« refererer til de til enhver tid værende bestemmelser om, at myndigheder kan have en ret eller en pligt til at fastsætte i en bindende afgørelse, hvilken mængde drivhusgasser en operatør skal anses for at have udledt i en tidsperiode, for hvilken operatøren ikke rettidigt har rapporteret verificerede data i overensstemmelse med kvoteordningens regler. Et eksempel på en sådan bestemmelse er gældende artikel 70 i MR-forordning 2018/2066/EU om den kompetente myndigheds bestemmelse af emissionsmængden. Ifølge denne bestemmelse skal den kompetente myndighed i tilfælde af bestemte situationer med mangelfuld rapportering m.v., anlægge et konservativt skøn over emissionsmængden fra et anlæg eller en luftfartøjsoperatør.

Nugældende kvotelovs § 19, stk. 3, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren til at fastsætte nærmere regler om tildeling og tilbagelevering af kvoter, herunder tildelinger til nyttilkomne produktionsenheder og aktiviteter.

Nugældende kvotelovs § 27, stk. 2, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren til at fastsætte nærmere regler om fastsætte nærmere regler om returnering af kvoter.

Det foreslås at videreføre disse bestemmelser i én fælles regel med en justeret ordlyd, men uændret indhold.

Foreslåede *stk. 3, nr. 2*, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren til at fastsætte regler om returnering og gratis tildeling af kvoter, herunder afgørelser om fastsættelse af aktivitetsniveauer samt om tilbageføring af uretmæssigt modtagne kvoter.

Bestemmelsen har til formål at give ministeren mulighed for at regulere de procedurer og pligter m.v., der angår kvoteordningens bestemmelser om operatørers til at indlevere (returnere) skyldige CO<sub>2</sub>-kvoter til det offentlige, jf. bl.a. lovforslagets § 10 om pligten til at returnere kvoter, samt § 11 om betaling af en afgift i tilfælde af manglende overholdelse af returneringspligten, samt bestemmelser om det offentlige tildeling af gratis kvoter til operatører.

Begrebet »returnering« anvendes som hidtil i overensstemmelse med kvotedirektivet, bl.a. i artikel 12.

Formuleringen »gratis tildeling af kvoter« anvendes ligeledes i overensstemmelse med kvotedirektivets terminologi, jf. f.eks. artikel 3c, stk. 5, om gratis tildeling af kvoter til luftfartøjsoperatører for året 2024, eller artikel 10a om midlertidige unionsregler for harmoniseret gratis tildeling af kvoter til stationære anlæg.

Formuleringen »afgørelser om fastsættelse af aktivitetsniveauer« refererer til de til enhver tid værende bestemmelser om, at myndigheder kan have en ret eller en pligt til at fastsætte i en bindende afgørelse, hvilket aktivitetsniveau, f.eks. målt i produceret mængde varer, en operatør skal anses for at have udvist i en tidsperiode, for hvilken operatøren ikke rettidigt har rapporteret verificerede data i overensstemmelse med kvoteordningens regler. Et eksempel på en sådan bestemmelse er gældende artikel 3, stk. 4, i ALC-forordning 2019/1842/EU, ifølge hvilken den kompetente myndighed i tilfælde af bestemte situationer med mangelfuld rapportering m.v., skal anlægge et konservativt skøn over værdien enhver parameter, vurderer at være mangelfuld m.v. i henhold til bestemmelsen.

Formuleringen »tilbageføring af uretmæssigt modtagne kvoter«, der relaterer til operatørers pligt ifølge lovforslagets § 9, stk. 2, er for så vidt omfattet af kvotedirektivets returneringsbegreb, men fremhæves ligesom i nugældende kvotelovs § 19, stk. 3, udtrykkeligt for at tydeliggøre ministerens reguleringsadgang på dette område. Den sproglige affattelse »tilbageføring« stemmer med lovforslagets § 9, stk. 2, og indebærer ingen indholdsmæssig forskel sammenlignet med det hidtil anvendte begreb »tilbagelevering«.

Det påtænkte anvendelsesområde af den foreslåede bemyndigelse er især udstedelse af regler, der tydeliggør udvalgte EU-retlige krav samt fastlægger administrative procedurer og håndhævelsesmuligheder, m.v. i en dansk sammenhæng. En tidligere praksis, hvorefter den hidtidige bestemmelse blev anvendt til at kundgøre, henholdsvis inkorporere, direkte gældende EU-retsakter i bekendtgørelsesform er forladt i mellemtiden, da dette indebærer overflødig regelproduktion. I nyere tid har hjemlen derfor kun været anvendt til administrative regler i bekendtgørelse nr. 2134 af 21. december 2020 (kvotebekendtgørelsen).

Den foreslåede bestemmelse bemyndiger ikke ministeren til at tildele gratis kvoter diskretionært, det vil sige i videre omfang, end hvad der følger af EU-retlige bestemmelser. Dette fremgår af formuleringen i lovforslagets § 9, stk. 1, hvorefter gratis tildeling af kvoter kun sker »i det omfang, at [operatøren] har krav herpå i henhold til EU-retsakter om forhold omfattet af denne lov«. Endvidere er ministeren ikke bemyndiget til at begrænse eller nægte sin medvirken til gratis tildeling af kvoter til danske operatører, der ifølge EU-ret har krav på en sådan tildeling og fulgt den hertil forskrevne ansøgningsprocedure. Dette følger af gratis tildelingens karakter som EU-støtte, der skal tildeles efter harmoniserede regler på tværs af samtlige medlemslande med det formål at forhindre kulstoflækage til tredjelande.

Regeludstedelser efter den foreslåede bestemmelse kan kombineres med regeludstedelse ifølge forslagens § 21, stk. 1, nr. 1, som giver mere sikker hjemmel for meget bebyrdende regler om administrative forhold inden for kvoteordningen.

Nugældende kvotelovs § 22, stk. 4, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren til at fastsætte nærmere regler om, at visse kreditter ikke må indsættes på konti i Kyotoregisteret. Denne bestemmelse er udnyttet til at udstede kvotebekendtgørelsens § 25, stk. 3, hvorefter »eksisterende spærringer i det danske Kyotoregister opretholdes, således at CDM-klimakreditter af typerne T-CER og L-CER ikke må indsættes på registrets konti«.

Det foreslås at videreføre denne hjemmel med let varierende ordlyd, men uændret indhold.

Foreslåede *stk. 3, nr. 3*, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren til at fastsætte regler om, at konkrete kredittyper ikke må indsættes på konti i Kyotoregisteret.

Hensigten med bestemmelsen er, at give klima-, energi- og forsyningsministeren adgang til hindre, at bestemte typer klimakreditter, der blev udstedt under de nu afsluttede forpligtelsesperioder under Kyoto-protokollen til FN's klimakonvention (UNFCCC), kan registreres i Kyotoregistrets konti i Danmark. Ministerens adgang hertil blev oprindeligt indført ved lov nr. 554 af 6. juni 2007 om ændring af lov om CO<sub>2</sub>-kvoter, med henblik på at forhindre, at to typer midlertidige klimakreditter kan indsættes på konti i Det danske Kyotoregister. De pågældende kredittyper er T-CER og L-CER (også betegnet tCER og lCER), som er tidsbegrænsede kredittyper, der hidrører fra projekter, hvor skovarealer etableres eller genplantes. FN har fastsat regler i afgørelse 5/CMP. 1, afsnit K, der medfører, at en stat, der administrerer kyotoregisterkonti med beholdninger af disse kredittyper, kan risikere at hæfte for kreditternes erstatning i tilfælde, hvor de pågældende skove ikke længere binder CO<sub>2</sub> i de forudsatte mængder, for eksempel fordi skoven fældes eller nedbrænder.

Af denne årsag har Det danske Kyotoregister siden 2008 været elektronisk spærret for disse to kredittyper. Spærringen var under Kyoto-forpligtelsesperiode 1 hjemlet i daværende kvotelovs § 25, stk. 5, jf. lov nr. 554 af 6. juni 2007. For en uddybning af baggrunden for spærringen kan der henvises til lovbetragtningerne til denne bestemmelse, jf. Folketingstidende 2006-07, Tillæg A, L 183, side 6629. Under Kyoto-forpligtelsesperiode 2 blev spærringen opretholdt med hjemmel i kvotelovens § 22, stk. 4.

Da det ikke kan udelukkes, at der også efter udløbet af 2. forpligtelsesperiode i 2020 kan opstå hæftelssituationer for staten, såfremt denne spærring ophæves, vurderes det hensigtsmæssigt at bibeholde bemyndigelsen i § 22, stk. 4, i det omfang, der er nødvendigt, for at klima-, energi- og forsyningsministeren kan opretholde den eksisterende spærring af de to midlertidige kredittyper T-CER og L-CER. Under uændrede forhold forventes de eksisterende spærringer således opretholdt på ubestemt tid.

Foreslåede *stk. 4* bemyndiger erhvervsministeren til at fastsætte regler om de forhold, der er opregnet under bestemmelsens nr. 1 og 2.

Nugældende kvotelovs § 21, stk. 3, bemyndiger erhvervsministeren til at fastsætte nærmere regler for konti i EU-registeret, som administreres af ministeren, herunder om adgang til at oprette konti, dokumentationskrav for kontohavere, vilkår for brug af registeret og ministerens adgang til at blokere og lukke konti.

Nugældende kvotelovs § 22, stk. 2, bemyndiger erhvervsministeren til at fastsætte regler for konti i Kyotoregisteret, herunder om adgang til at oprette konti, dokumentationskrav for kontohavere, vilkår for brug af registeret og ministerens adgang til at blokere og lukke konti.

Det foreslås at videreføre de to bestemmelser i én fælles regel, men med uændret indhold.

Foreslåede *stk. 4, nr. 1*, bemyndiger erhvervsministeren til at fastsætte regler om konti i EU-registeret eller Kyotoregisteret, som administreres af erhvervsministeren, herunder om adgang til at oprette konti, dokumentationskrav for kontohavere, vilkår for brug af registeret og ministerens adgang til at blokere og lukke konti.

Hensigten med bestemmelsen er at skabe en let overskuelig adgang til at regulere de pligter, rettigheder for processer, der knytter sig til den løbende administration af konti i EU-registeret og Kyotoregisteret.

På grund af EU-rettens høje grad af harmonisering på registerområdet, især gennem den direkte gældende registerforordning, er den foreslåede hjemmels primære anvendelsesområde regulering, der tydeliggør udvalgte EU-retlige krav samt fastlægger administrative procedurer og håndhævelsesmuligheder, m.v. i en dansk sammenhæng.

Hjemlen forudsættes ligesom de tilsvarende nugældende regler anvendt til at udstede en bekendtgørelse om konti i EU-registeret samt vilkår for brug af EU-registeret, som oplister de krav, herunder sikkerheds- og dokumentationskrav, som er gældende for konti i EU-registeret. Ministeren bemyndiges endvidere til i supplement til registerforordningen at fastsætte regler om, at konti i EU-registeret i overensstemmelse med EU-ret kan blokeres og evt. lukkes ved kontohaverens misligholdelse af de krav, som er gældende for kontoen.

Regeludstedelser efter den foreslåede bestemmelse kan kombineres med regeludstedelse ifølge forslaget § 21, stk. 1, nr. 1, som kan give mere sikker hjemmel for meget bebyrdende regler om administrative forhold inden for kvoteordningen.

Nugældende kvotelovs § 31, stk. 9, bemyndiger erhvervsministeren til at fastsætte nærmere regler om betaling af gebyr ved indbringelse af en klage for Energiklagenævnet.

Det foreslås at videreføre denne bestemmelse uden ændring.

Foreslåede *stk. 4, nr. 2*, bemyndiger erhvervsministeren til at fastsætte regler om betaling af gebyr ved indbringelse af en klage for Energiklagenævnet.

Hensigten med bestemmelsen er at give erhvervsministeren mulighed for at fastsætte et klagegebyr til hel eller delvis dækning af ministerens udgifter til Energiklagenævnets sagsbehandling ved klager inden for kvoteordningens område, idet nævnet henhører under erhvervsministerens ressortområde.

Erhvervsministeren har hidtil valgt ikke at udnytte denne hjemmel, således at klager til Energiklagenævnet inden for kvoteordningens område indtil videre har været gebyrfri, jf. gebyrbestemmelsen i § 8 i Erhvervsministeriets bekendtgørelse nr. 664 af 19. juni 2006 om forretningsorden for Energiklagenævnet.

Såfremt erhvervsministeren i fremtiden vælger at udnytte den foreslåede gebyrhjemmel, forventes klagegebyret at ligge på niveau med gebyret for klagesager som omhandlet i forretningsordenens § 8, stk. 1, hvilket for nuværende svarer til 4.000 kr. pr. klagesag. Klager, der afvises fra realitetsbehandling, er ifølge den nuværende forretningsorden dog altid gebyrfri, ligesom nævnet kan bestemme, at et klagegebyr tilbagebetales helt eller delvist, hvis klager gives helt eller delvist medhold i den indbragte klage, jf. forretningsordenens § 8, stk. 2.

## *Til § 22*

Nugældende kvotelovs § 37 indeholder i stk. 1, bestemmelser om, at klima-, energi- og forsyningsministeren kan fastsætte regler om, at nærmere angivne internationale vedtagelser og tekniske specifikationer vedrørende krav til virksomheder, anlæg, luftfartøjer, indretninger m.v. eller betingelser for tildeling m.v. af kvoter, som der henvises til i regler udstedt i medfør af denne lov, ikke indføres i Lovtidende. Ifølge stk. 2, kan ministeren endvidere fastsætte regler om, hvorledes oplysning om de internationale vedtagelser og tekniske specifikationer, der ikke indføres i Lovtidende, jf. stk. 1, kan fås.

Foreslåede § 22 viderefører disse bestemmelser i sproglig ændret form og med et ændret anvendelsesområde. Bestemmelsen foreslås således ikke længere at gælde »betingelser for tildeling m.v. af kvoter«, da sådanne betingelser ifølge Kommissionens faste praksis fastsættes i direkte gældende EU-retsakter. Samtidig foreslås bestemmelsens anvendelsesområde udvidet til også at gælde gebyrbestemmelser, der fastsættes administrativt af klima-, energi- og forsyningsministeren eller erhvervsministeren.

Om gældende ret og om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser samt den foreslåede bestemmelse henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 3.9.

Foreslåede *stk. 1, 1. pkt.*, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren til at fastsætte regler om, at nærmere angivne internationale vedtagelser og tekniske specifikationer vedrørende krav til virksomheder, aktiver, indretninger m.v., som der henvises til i regler udstedt i medfør af denne lov, ikke indføres i Lovtidende.

Ved udtrykket »tekniske specifikationer« forstås især standarder, guidelines, normer, klassificeringer, forskrifter, retningslinjer eller tekniske definitioner udarbejdet af nationale eller internationale standardiseringsorganer som f.eks. Dansk Standard (DS), European Committee for Standardization (CEN) og International Organisation for Standardization (ISO), af nationale eller internationale akkrediteringsorganer eller af brancheorganisationer m.v.

Ved udtrykket »internationale vedtagelser« forstås beslutninger, rapporter, resolutioner, kodekser, guidelines m.v. fra FN, OECD eller andre internationale organisationer. I visse tilfælde kan en forskrift være både en international vedtagelse og en teknisk specifikation.

Udtrykket »aktiver«, der foreslås at træde i stedet for den hidtidige formulering »anlæg, luftfartøjer«, dækker alle former for aktiver, hvilket ud over stationære og mobile anlæg af enhver art også kan angå ikke-fysiske aktiver. Et eksempel herpå er CO<sub>2</sub>-kvoter, da disse har karakter af finansinstrumenter, der alene udstedes i elektronisk form.

Bestemmelsen er primært tiltænkt situationer, hvor ministeren i dansk ret vælger at fastsætte bindende krav om, at konkrete internationale vedtagelser eller tekniske specifikationer skal overholdes inden for

kvoteordningen. Sådanne situationer forekommer kun sjældent i praksis, da de relevante krav normalt allerede følger af direkte gældende EU-bestemmelser. Disse vil være gyldige og anvendelige i Danmark uden yderligere kundgørelse, således at forslagets mulighed for undtagelse fra kundgørelseskravet ikke bliver relevant.

Foreslåede *stk. 1, 2. pkt.*, forpligter klima-, energi- og forsyningsministeren til at fastsætte, hvorledes der kan fås oplysning om de internationale vedtagelser og tekniske specifikationer, der ikke indføres i Lovtidende.

Ifølge denne bestemmelse skal ministeren i alle tilfælde, hvor internationale vedtagelser eller tekniske specifikationer i medfør af 1. pkt. undtages fra indførelse i Lovtidende, angive, hvorledes oplysning om indholdet af forskrifterne i stedet kan fås. Derved får borgeren mulighed for at gøre sig bekendt med de pågældende vedtagelser eller specifikationer, som borgeren har pligt til at overholde. Bestemmelsen tilgodeser således hensynet til borgerens retssikkerhed i overensstemmelse med hensigten i grundlovens § 22, 1. pkt., 1. led, hvorefter »Kongen«, det vil sige regeringen, »befaler lovens kundgørelse«.

Klima-, energi- og forsyningsministeren har en pligt til at overveje i hvert enkelt tilfælde, på hvilken måde oplysning om indholdet af forskrifterne mest hensigtsmæssigt skal kunne fås. De oplysningsmuligheder, som ministeren kan fastsætte administrativt, afhænger af de konkrete forhold i det enkelte tilfælde, herunder ophavsretlige vilkår. Eksempelvis kan materialet gøres fysisk tilgængeligt til gennemsyn i ministeriet eller hos en underliggende institution, navnlig hvis de pågældende vedtagelser eller specifikationer er undergivet ophavsret og ikke er offentligt tilgængelige gennem f.eks. biblioteker. I praksis vil der i sådanne situationer ofte være mulighed for at købe de pågældende vedtagelser eller specifikationer hos udgiveren, f.eks. et standardiseringsorgan, hvilket kan være mest praktisk og omkostningsbesparende for en virksomhed. Gennemsynsmuligheden har i så fald begrænset praktisk betydning, men tilgodeser princippet om, at bindende retsregler bør være gratis tilgængelige for offentligheden.

Foreslåede *stk. 2, 1. pkt.*, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren samt erhvervsministeren til at fastsætte regler om, at operatørers og kontohaveres betalingspligter ifølge § 21, stk. 1, nr. 5, ikke indføres i Lovtidende.

Bestemmelsen er ny og giver mulighed for at fastsætte de gebyrer og betalingspligter, som ministrene kan beslutte, ifølge foreslåede § 21, stk. 1, nr. 5, ved hjælp af anden offentliggørelse end kundgørelse. Derved lovfæstes en praksis, der i en årrække har været gældende på erhvervsministerens område, jf. registerbekendtgørelsens § 12, stk. 1, 3. pkt.

Foreslåede *stk. 2, 2. pkt.*, forpligter klima-, energi- og forsyningsministeren og erhvervsministeren til at fastsætte, hvorledes der kan fås oplysning om de betalingspligter, der ikke skal indføres i Lovtidende i medfør af 1. pkt. Bestemmelsen tilgodeser således hensynet til borgerens retssikkerhed som beskrevet i bemærkningerne til forslagets stk. 1, 2. pkt., hvortil der henvises. Den oplysningsmulighed, som ministrene har til hensigt at bringe i anvendelse efter denne bestemmelse, er offentliggørelse af gebyrsatser og andre betalingspligter på en hjemmeside tilknyttet ministeriet eller en underliggende institution.

## Til § 23

Nugældende kvotelovs § 31, stk. 1, 3 og 4 indeholder bestemmelser om Energiklagenævnets kompetence på kvoteordningens område, herunder i stk. 1 om nævnets saglige kompetence, i stk. 3 om afgørelser, der ikke kan indbringes for nævnet, i og stk. 4 om, at forvaltningsretlige spørgsmål altid kan indbringes for Energiklagenævnet.

Det foreslås at videreføre nugældende kvotelovs § 31, stk. 1, 3 og 4, med samme indhold og sproglige præciseringer m.v.

Om gældende ret og om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser samt den foreslåede bestemmelse henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 3.10.

Foreslåede § 23, stk. 1, bestemmer, at Energiklagenævnet behandler klager over afgørelser truffet af klima-, energi- og forsyningsministeren eller erhvervsministeren i henhold til kvoteordningen, jf. dog stk. 2, 3 og 4.

Det er bestemmelsens formål at udpege Energiklagenævnet til kvoteordningens sædvanlige klageinstans for danske myndighedsafgørelser på kvoteområdet, medmindre der udtrykkeligt er fastsat en anden klageadgang. Ud over de undtagelser i bestemmelsens stk. 2, 3 og 4, som forslaget udtrykkeligt tager forbehold for, kan undtagelser også blive fastsat af klima-, energi- og forsyningsministeren eller erhvervsministeren i medfør af lovforslagets § 21, stk. 1, nr. 3, som tillader regulering af adgangen til at klage over afgørelser, der på kvoteordningens område træffes af ministeren eller på dennes vegne. Andre undtagelser kan fremgå af anden lovgivning, idet f.eks. klagervejen over Finanstilsynets afgørelser i henhold til finanslovgivningen bestemmes af finanslovgivningens regler, uanset om afgørelserne måtte relatere sig til CO<sub>2</sub>-kvotemarkedet.

Uden for nævnets kompetence falder desuden klager over afgørelser på kvoteområdet, som en EU-myndighed har truffet i forhold til danske operatører, idet klageadgangen i så fald bestemmes af EU-retten, hvilket kan resultere i, at klage skal indbringes for en EU-domstol. Et eksempel herpå kan være klager over EU-Kommissionens afgørelser om gratis tildeling af kvoter.

Foreslåede § 23, stk. 2, nr. 1, bestemmer, at afslag på at meddele udledningstilladelse, jf. § 5, stk. 1, ikke kan indbringes for Energiklagenævnet.

Bestemmelsen viderefører nugældende § 31, stk. 3, nr. 1, 1. led, med ændret ordlyd.

Klima-, energi- og forsyningsministerens afslag på udledningstilladelse efter § 5, stk. 1, kan af den pågældende operatør i stedet kræves indbragt for domstolene af ministeren i henhold til lovforslagets § 5, stk. 2. Denne regulering tilgodeser behovet for en særlig høj grad af retsbeskyttelse for operatører, der modtager sådanne afgørelser, henset til afslaget potentielle økonomiske konsekvenser. Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 5, stk. 2 og 3.

Foreslåede § 23, stk. 2, nr. 2, bestemmer, at afgørelser om midlertidige tilbagekaldelse af en udledningstilladelse, jf. § 6, stk. 2, ikke kan indbringes for Energiklagenævnet.

Bestemmelsen viderefører nugældende § 31, stk. 3, nr. 1, 2. led, med ændret ordlyd.

Klima-, energi- og forsyningsministerens afgørelse efter § 6, stk. 2, 1. pkt., om, at en udledningstilladelse inddrages midlertidigt, kan af den pågældende operatør i stedet forelægges for den domstol, der



behandler en samtidig igangværende sag om varig tilbagekaldelse af udledningstilladelsen, med henblik på at udvirke en kendelse mod ministerens midlertidige afgørelse. Denne regulering tilgodeser behovet for en særlig høj grad af retsbeskyttelse for operatører, der modtager sådanne midlertidige afgørelser, henset til de hermed forbundne potentielle økonomiske konsekvenser. Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 6, stk. 2, 2. pkt.

Foreslåede § 23, stk. 2, nr. 3, bestemmer, at meddelelser om kvotetildeling, jf. § 9, stk. 1, ikke kan indbringes for Energiklagenævnet.

Bestemmelsen viderefører nugældende § 31, stk. 3, nr. 2, med ændret ordlyd.

Klima-, energi- og forsyningsministeren meddelelser til operatøren om gratis tildeling, jf. § 9, stk. 1, har som udgangspunkt alene karakter af en information til operatøren. Er operatøren utilfreds med en afgørelse, som meddelelsen omhandler, kan operatøren i stedet overveje at klage den pågældende afgørelse. Sædvanligvis vil ministerens meddelelse angå en afgørelse eller påtænkt afgørelse fra EU-Kommissionen om tildeling af EU-støtte i form af gratis tildeling af kvoter, i hvilket tilfælde operatøren kan indgive klage over Kommissionens afgørelse i overensstemmelse med den til enhver tid værende procedure herfor ifølge EU-retten.

Bestemmelsen foreslås videreført af hensyn til retsklarheden, idet også en sædvanlig fortolkning af forslaget stk. 1 normalt ville føre til, at Energiklagenævnet ikke er klageinstans i forhold til simple meddelelser, da disse falder uden for det almindelige forvaltningsretlige afgørelsesbegreb og dermed uden for nævnet kompetence til at behandle »klager over afgørelser« som beskrevet i stk. 1.

Foreslåede § 23, stk. 2, nr. 4, bestemmer, at afgørelser om fastsættelse af drivhusgasudledning eller aktivitetsniveauer ikke kan indbringes for Energiklagenævnet.

Den foreslåede bestemmelse viderefører nugældende § 31, stk. 3, nr. 3, i uændret form.

Formuleringen »afgørelser om fastsættelse af drivhusgasudledning eller aktivitetsniveauer« skal forstås i overensstemmelse med formuleringerne »afgørelser om fastsættelse af udledning« i forslaget § 21, stk. 3, nr. 1, samt »afgørelser om fastsættelse af aktivitetsniveauer« i forslaget § 21, stk. 3, nr. 2. Der henvises til de lovbemærkninger, der er knyttet til disse bestemmelser, men henblik på en uddybende beskrivelse af disse typer afgørelser.

Baggrunden for forslaget om fortsat at undtage afgørelser om fastsættelse af drivhusgasudledning eller aktivitetsniveauer fra klageadgangen til Energiklagenævnet er, at afgørelsernes indhold er af en teknisk-faglig karakter af en sådan art, at bilæggelse af tvister desangående kan kræve en grundig bevisførelse med inddragelse af sagkyndige eller føring af vidner, m.v. En virksomhed, der har modtaget en afgørelse om fastsættelse af deres drivhusgasudledning eller aktivitetsniveau, vil kunne indbringe denne afgørelse for domstolene i henhold til retsplejelovens regler, der tillader en mere vidtgående bevisførelse end hvad der ville være muligt i forbindelse med Energiklagenævnets sagsbehandling. Undtaget herfra er imidlertid klager, hvor operatøren finder, at myndigheden ikke har overholdt forvaltningsretlige regler og principper, idet sådanne klager altid vil kunne indbringes for Energiklagenævnet, jf. forslaget

stk. 3, hvilket også ville være en forudsætning for eventuelt efterfølgende at indbringe klagen for domstolene, jf. stk. 4.

Foreslåede § 23, stk. 3, bestemmer, at klager over forvaltningsretlige spørgsmål i forbindelse med ministerens afgørelser uanset stk. 2 kan indbringes for Energiklagenævnet.

Bestemmelsen viderefører nugældende § 31, stk. 4, med sproglige ændringer, men uændret indhold.

Den foreslåede bestemmelse skal sikre, at Energiklagenævnet forbliver rette klageinstans i alle forvaltningsretlige spørgsmål om afgørelser truffet af klima-, energi- og forsyningsministeren eller erhvervsministeren i henhold til kvoteordningen, jf. forslaget's stk. 1, også selv om forslaget's stk. 2 hindrer, at nævnet kan tage stilling til afgørelsens indhold. Dermed kan Energiklagenævnet yde virksomhederne en let tilgængelig retlig beskyttelse vedrørende spørgsmål om, hvorvidt myndighedsafgørelser på kvotelovens område, som omhandlet i forslaget's stk. 1, er truffet i overensstemmelse med forvaltningsretten.

Udtrykket »forvaltningsretlige spørgsmål«, der afgrænser bestemmelsens anvendelsesområde, omfatter hele den generelle forvaltningsret, som typisk angår myndigheders mulige overtrædelse af forvaltningslovens bestemmelser eller de uskrevne forvaltningsretlige principper, så som myndighedens overholdelse af partshøringspligt, begrundelsespligt, habilitetsregler, tavshedspligt, pligten til at yde klagevejledning eller f.eks. overholdelsen af det forvaltningsretlige ligebehandlingsprincip, m.v.

Finder en operatør eksempelvis, at et afslag på meddelelse af udledningstilladelse er mangelfuld, da operatøren skulle have været partshørt inden afgørelsen blev truffet, så kan operatøren indgive klage til Energiklagenævnet, uanset at forslaget's stk. 2, nr. 1, forhindrer nævnet i at udtale sig om, hvorvidt ministerens afslag i øvrigt har været berettiget.

Foreslåede § 23, stk. 4, bestemmer, at afgørelser ikke kan indbringes for domstolene, før den endelige administrative afgørelse foreligger.

Bestemmelsen viderefører nugældende § 31, stk. 1, 2. pkt., i uændret form.

Den foreslåede bestemmelse tilgodeser princippet om, at administrative rekursmuligheder normalt bør udnyttes fuldt ud, inden en afgørelse kan indbringes for domstolene. I modsat fald ville der være risiko for, at en administrativ klageinstans vurderer klagen samtidig med, at tilsvarende klagepunkter procederes ved en domstol, hvor der er bedre muligheder for at få sagen belyst gennem vidneførelse m.v. Dette vil normalt ikke være hensigtsmæssigt, da det kan medføre et administrativt ressourcespild. Endvidere er sagsbehandlingen ved en administrativ klageinstans som regel mere omkostningseffektiv og egnet til at friholde domstolene fra ukomplicerede sager, der kan afgøres uden mundtlig forhandling m.v.

En »endelig administrativ afgørelse« foreligger som regel, når den øverste administrative klageinstans har fået klagesagens genstand forelagt til prøvelse og enten afgjort spørgsmålet eller afvist at behandle sagen. Øverste administrative klageinstans for danske myndighedsafgørelser på kvoteordningens område er som udgangspunkt Energiklagenævnet, jf. forslaget's stk. 1.

#### *Til § 24*

Nugældende kvotelovs § 31, stk. 2, 5 og 6, indeholder bestemmelser om Energiklagenævnets behandling af klager på kvoteordningens område, bestemmelser, herunder i stk. 2 om nævnets sammensætning

og formandens kompetencer desangående, stk. 5 om formkrav og klagefrist, samt stk. 6 om formandens eventuelle mulighed for at træffe afgørelse på nævnets vegne.

Foreslåede § 24 viderefører nugældende kvotelovs § 31, stk. 2, 5 og 6, med justeringer i ordlyden, men uændret indhold.

Om gældende ret og om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser samt den foreslåede bestemmelse henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 3.10.

Foreslåede § 24, stk. 1, bestemmer, at Energiklagenævnet ved afgørelser af klager inden for kvoteordningens område består af de medlemmer, som afgør klager efter lov om elforsyning. Såfremt klagen giver grundlag herfor, kan nævnets formand beslutte, at nævnet skal bestå af de medlemmer, som afgør klager efter lov om varmforsyning.

Den foreslåede bestemmelse viderefører nugældende kvotelovs § 31, stk. 2, i uændret form.

Bestemmelse fastlægger Energiklagenævnet sammensætning, når nævnet træffe afgørelse i klagesager på kvoteordningens område, i overensstemmelse med de til enhver tid gældende regler for Energiklagenævnets sammensætning ved klager over elforsyningsloven, herunder elforsyningslovens § 91. Ifølge denne bestemmelse fraviges nævnets sædvanlige sammensætning i påkommende tilfælde således, at to repræsentanter i Energiklagenævnet, der er udpeget efter indstilling fra henholdsvis Dansk Industri og Landbrug & Fødevarer, erstattes af to medlemmer med særlig økonomisk eller teknisk sagkundskab inden for elforsyning, som udpeges af klima-, energi- og forsyningsministeren.

Hensigten med denne bestemmelse er at sikre, at klagesager på kvoteordningens område afgøres under medvirken af nævnsmedlemmer, der besidder et særligt sagkundskab i forhold til kvoteordningens teknisk-faglige område.

Foreslåede § 24, stk. 2, bestemmer, at Energiklagenævnets formand efter nærmere aftale med nævnet kan træffe afgørelse på nævnets vegne i sager, der behandles efter denne lov eller regler udstedt i henhold til loven.

Forslaget viderefører den nugældende kvotelovs § 31, stk. 6, i uændret form.

Den foreslåede bestemmelse skal gøre det muligt for Energiklagenævnet at bemyndige nævnets formand til at træffe afgørelse i sager, der efter nævnets opfattelse egner sig hertil. Dette kan f.eks. ske ved, at nævnet udpeger bestemte typer sager eller afgørelser, der erfaringsmæssigt ikke giver anledning til principielle overvejelser eller væsentlig tvivl, idet formanden samtidig bevarer muligheden for, efter en konkret vurdering af sagen, at tilbagevise atypiske sager til afgørelse i nævnets plenum.

Foreslåede § 24, stk. 3, bestemmer, at en klage skal være indgivet skriftligt, inden 4 uger efter at afgørelsen er meddelt.

Den foreslåede bestemmelse viderefører nugældende kvotelovs § 31, stk. 5, i uændret form.

Hensigten med fastsættelsen af en klagefrist er at undgå situationer, hvor en sen beslutning om at indgive klage medfører, at sagsbehandlingen gennem længere tid fortsætter på et potentielt urigtigt grundlag med heraf følgende risiko for administrativ ressourcspild såvel som unødige ulemper for den virksomhed m.v., der har været adressat af den af en potentielt fejlbehæftet afgørelse.

Lovforslaget afskærer ikke den almindelige adgang til at få afgørelser prøvet ved domstolene.

## Til § 25

Nuværende kvotelovs § 32 om strafbestemmelser indeholder i stk. 1 en hjemmel til at idømme bødestraf for forskellige overtrædelser af lovens bestemmelser. Stk. 2 indeholder en bemyndigelse til at fastsætte bødestraf i administrative regler udstedt med hjemmel i loven. Stk. 3 indeholder hjemmel til idømme fængselsstraf indtil 2 år, medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning, i tilfælde, hvor udvalgte lovbestemmelser overtrædes med forsæt til at unddrage statskassen afgift. Stk. 4 bestemmer, at der kan pålægges selskaber strafansvar efter reglerne i straffelovens kapitel 5.

Det foreslås, at videreføre denne bestemmelse med tilpasninger i forhold til de bestemmelser, der værnes med strafbestemmelser. Endvidere henvises til afsnittet »Strafniveau« nedenfor, hvor de vejledende bødeniveauer for overtrædelser af kvoteloven foreslås hævet.

Om gældende ret og om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser samt den foreslåede bestemmelse henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 3.11.

Foreslåede § 25, stk. 1, nr. 1, bestemmer, at den, der undlader at afgive oplysninger eller afgiver urigtige eller vildledende oplysninger, som er krævet efter § 2, stk. 2, herunder på tro og love, straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning.

Den foreslåede bestemmelse viderefører nugældende § 32, stk. 1, nr. 1, med en konsekvensrettelse i forhold til henvisningen til forslagets § 2, stk. 2. Denne bestemmelse angår klima-, energi- og forsyningsministerens ret til at indhente oplysninger, der skønnes relevante for at kunne træffe afgørelse om, hvorvidt et aktiv eller en aktivitet er omfattet af loven. Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 2, stk. 2, for en uddybning af de oplysningspligter, der følger af denne bestemmelse.

Formuleringen »herunder på tro og love« er foreslås videreført for at markere, at der kan foreliggende skærpene omstændigheder i tilfælde, hvor urigtige eller vildledende oplysninger er afgivet med en erklæring på tro og love om oplysningernes rigtighed, jf. straffelovens § 161 om straf til den, der for eller til en offentlig myndighed afgiver en falsk erklæring på tro og love eller på lignende højtidelig måde, hvor sådan form er påbudt eller tilstedt. Der henvises herom til bemærkningerne til lovforslagets § 2, stk. 2.

Foreslåede § 25, stk. 1, nr. 2, bestemmer, at den, der udleder drivhusgasser uden gyldig tilladelse som krævet efter lovforslagets § 4, straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning.

Bestemmelsen, som er ny, svarer til en bestemmelse, der er fastsat i kvotebekendtgørelsens § 21, stk. 1, nr. 2. Hensigten med at optage bestemmelsen i lovforslaget er begrundet i overtrædelsens alvor, henset til, at udledning af drivhusgasser uden tilladelse hører til de mest alvorlige overtrædelser, der kan begås i forhold til kvoteordningen. En sådan overtrædelse vil som regel inden for kort tid medføre andre alvorlige overtrædelser, så som manglende emissionsovervågning i henhold til en godkendt overvågningsplan. Efter yderligere en tid risikerer overtrædelsen at resultere i flere alvorlige konsekvenser for bl.a. konkurrerende virksomheder, på grund af lovovertræderens opnåelse af økonomisk gevinst gennem manglende kvotereturnering, m.v.

Forslaget er endvidere begrundet i, at bestemmelsens optagelse i lovforslaget muliggør, at den, der overtræder bestemmelsen med forsæt eller ved grov uagtsomhed, straffes med fængsel indtil 2 år, medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning. Denne mulighed for strafskærpelse foreslås udnyttet, jf. forslagens stk. 2, til hvis bemærkninger der henvises.

Formuleringen »at udlede drivhusgasser uden gyldig tilladelse« medfører, at straf efter den foreslåede bestemmelse kun kan komme i betragtning, hvis der bevisligt er sket udledning af drivhusgasser uden udledningstilladelse i henhold til lovforslagets § 4. Det er således efter forslaget ikke i sig selv strafbelagt, uden tilladelse at drive et produktionsanlæg med f.eks. en forbrændingskapacitet omfattet af kvotedirektivets bilag 1, og med heraf følgende potentiale til at udlede drivhusgasser. Udledes der fra at sådant anlæg imidlertid drivhusgasser, jf. lovforslagets § 3, nr. 1, så er det uden betydningen for strafbarheden, hvorvidt udledningen f.eks. udelukkende stammer fra forbrænding af biomasse med den konsekvens, at udledningen eventuelt ikke ville have udløst pligt til at returnere kvoter, hvis anlægget var blevet drevet under velordnede forhold i henhold til kvoteordningens regler.

Foreslåede § 25, stk. 1, nr. 3, bestemmer, at den, der undlader at tilbageføre kvoter i henhold til afgørelse efter § 9, stk. 2, straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning.

Den foreslåede bestemmelse viderefører nugældende § 32, stk. 1, nr. 3, med en sproglig justering uden indholdsmæssig ændring.

Forslaget har til formål at sikre et egnet håndhævelsesmiddel i tilfældet, at en operatør ikke efterkommer en afgørelse fra klima-, energi- og forsyningsministeren om tilbageføring af tildelte kvoter, jf. lovforslagets § 9, stk. 2. Forslaget om at videreføre muligheden for bødestraf ved sådanne overtrædelser skal bl.a. ses på baggrund af, at overtrædelser efter omstændighederne kan medføre en ulovlig økonomisk fordel for lovovertrædelser til mulig ulempe for konkurrerende virksomheder. Det er ifølge forslaget ikke en betingelse for strafbarheden, at sådanne konsekvenser kan påvises eller sandsynliggøres, men en evt. bevisførelse desangående kan indgå i domstolens overvejelser om strafudmåling.

Foreslåede § 25, stk. 1, nr. 4, bestemmer, at den, der undlader at efterkomme et påbud efter § 18, straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning.

Den foreslåede bestemmelse viderefører nugældende § 32, stk. 1, nr. 2, med en konsekvensrettelse i forhold til henvisningen til forslagens § 18.

Forslaget har til formål at sikre et egnet håndhævelsesmiddel i tilfældet, at en operatør ikke efterkommer klima-, energi- og forsyningsministerens påbud om, at bringe forhold, der strider mod kvoteordningen eller mod afgørelser truffet i medfør heraf, i overensstemmelse med reglerne inden for en nærmere angivet frist. Det er ifølge forslaget ikke en betingelse for strafbarheden, at der kan påvises eller sandsynliggøres negative konsekvenser for eksempelvis andre virksomheders konkurrencesituation eller skadevirkninger i øvrigt, idet en evt. bevisførelse desangående dog kan indgå i domstolens overvejelser om strafudmåling.

Foreslåede § 25, stk. 1, nr. 5, bestemmer, at den, der uden for de i nr. 1 nævnte tilfælde undlader at afgive oplysninger eller afgiver urigtige eller vildledende oplysninger, der har betydning for myndigheders sagsbehandling efter kvoteordningen, straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning.

Den foreslåede bestemmelse viderefører nugældende § 32, stk. 1, nr. 3 og 5, i ændret form, idet bestemmelsens anvendelsesområde er præciseret med tilføjelsen af formuleringen »uden for de i nr. 1 nævnte tilfælde og i strid med § 16«, ligesom der er foreslået sproglige forenklinger.

Forslaget har til formål at sikre et egnet håndhævelsesmiddel i tilfælde af manglende efterlevelse af en oplysningspligt ifølge lovforslagets § 16. Denne bestemmelse pålægger operatører eller andre, der ejer eller driver aktiver eller i øvrigt udfører aktiviteter omfattet af kvoteordningen, til efter anmodning fra klima-, energi- og forsyningsministeren eller erhvervsministeren at afgive enhver oplysning, som vedkommende minister efter en rimelig vurdering finder nødvendig til varetagelse af ministerens opgaver efter denne lov, herunder opgaver i forbindelse med udøvelsen af ministerens tilsyn efter §§ 14 eller 15.

Strafbarheden vil ifølge forslaget som hidtil være betinget af, at overtrædelsen kan tillægges »betydning for myndighedernes sagsbehandling efter kvoteordningen«. Dette kan som regel lægges til grund, da klima-, energi- og forsyningsministeren samt erhvervsministeren har en betydelig skønsmargen ved bedømmelsen af spørgsmålet, hvorvidt en oplysning »efter en rimelig vurdering« findes nødvendig til varetagelse af ministerens opgaver. Der henvises desangående til bemærkningerne til lovforslagets § 16.

Forslaget om at videreføre kriteriet om overtrædelsens betydning for myndigheders sagsbehandling bevarer imidlertid en hidtil eksisterende mulighed for straffrihed i situationer, hvor det ikke kan sandsynliggøres, at overtrædelsen har haft betydning for en myndigheds sagsbehandling. Derved hindres, at bagatelagtige overtrædelser af oplysningspligten, der ikke kan tillægges en reel effekt på myndighedens opgavevaretagelse, resulterer i strafanvendelse.

Formuleringerne fra nugældende § 32, stk. 1, nr. 5, sidste led, hvorefter strafbarhed også kunne begrundes, hvis overtrædelsen »har indflydelse på myndighedernes afgørelser efter loven, bestemmelser fastsat i henhold til loven eller EU-retsakter om forhold omfattet af loven eller har betydning for afgiftskontrol« foreslås ikke videreført, da dette led næppe kan tilkendes selvstændig retlig betydning og ændringen følgelig tillader en sproglig forenkling uden indholdsmæssig konsekvens. Det er således ifølge forslaget lige som hidtil uden reel betydning for spørgsmålet om strafbarheden, hvorvidt overtrædelsens »betydning for myndighedernes sagsbehandling efter kvoteordningen« kan tillægges en påviselig indflydelse på en myndigheds afgørelse eller på andre myndigheders opgavevaretagelse, når blot det var berettiget af ministeren at kræve oplysningen og overtrædelsen kan betyde betydning for myndigheders sagsbehandling.

Domstolen vil ved sin bedømmelse af overtrædelser som hidtil have mulighed for at lade overvejelser om overtrædelsens konsekvenser indgå i spørgsmålet om strafudmålingen, herunder også i tilfælde, hvor konsekvenserne angår overtrædelsens indflydelse på myndigheders afgørelser eller kontrolopgaver, så som afgiftskontrol. Der ses imidlertid ikke tilstrækkelige grunde for at fremhæve nogle konsekvenser frem for andre, idet konsekvensernes art og alvor kan spænde meget bredt, bl.a. afhængig af de konkrete omstændigheder, der efter bevisførelsen måtte foreligge oplyst for domstolen i enhver individuel sag.

Foreslåede § 25, stk. 2, bestemmer, at den, der overtræder stk. 1, nr. 1 eller 2, med forsæt eller ved grov uagtsomhed, straffes med fængsel indtil 2 år, medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning.

Den foreslåede bestemmelse viderefører nugældende § 32, stk. 2, i ændret form.

Bestemmelse fastlægger tilfælde, hvor strafferammen for en lovovertrædelse kan forhøjes til fængselsstraf indtil 2 år. Dette er den strengeste strafferamme, der følger af lovforslaget, og straffens anvendelse foreslås begrænset til kun at angå de mest alvorlige overtrædelser, der kan forekomme på kvotelovens område, hvilket vil sige overtrædelse af forslagets stk. 1, nr. 1, og stk. 1, nr. 2, i tilfælde, hvor overtrædelsen blev begået med forsæt eller ved grov uagtsomhed.

Begreberne »forsæt« og »grov uagtsomhed« skal forstås i overensstemmelse med de sædvanlige strafferetlige tilregnelsesbegreber.

Overtrædelse af forslaget stk. 1, nr. 1, straffes ifølge forslaget med fængsel indtil 2 år, medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning, såfremt den, der undlader at afgive oplysninger eller afgiver urigtige eller vildledende oplysninger, som er krævet efter lovforslagets § 2, stk. 2, herunder på tro og love, handler med forsæt eller ved grov uagtsomhed.

Forslaget om fængselsstraf i sådanne tilfælde er begrundet i, at en forsætlig eller groft uagtsom overtrædelse af oplysningspligter efter § 2, stk. 2, kan resultere i, at klima-, energi- og forsyningsministeren vildledes om de oplysninger, der er relevante for at kunne træffe afgørelse om, hvorvidt et aktiv eller en aktivitet er omfattet af loven. Derved er der risiko for, at en operatør bevidst eller ved grov uagtsomhed unddrager sig de forpligtelser, der følger af kvoteordningen, helt eller delvis. Den heraf resulterende helt eller delvis ulovlige udledning af drivhusgasser kan indebære et væsentligt element af ulovlig berigelse gennem sparede udgifter til administrative byrder og kvotekøb til ulempe for bl.a. konkurrerende virksomheder.

Ulovlig drivhusgasudledning er herudover uforenelig med de klimahensyn, der skal tilgodeses gennem kvoteordningen, og overtrædelser kan skabe en generel mistillid i offentligheden, herunder erhvervslivet, til kvoteordningen som et væsentligt, effektivt og retfærdigt klimainstrument.

Overtrædelse af forslaget stk. 1, nr. 2, straffes ifølge forslaget med fængsel indtil 2 år, medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning, såfremt den, der udleder drivhusgasser uden gyldig tilladelse som krævet efter § 4, handler med forsæt eller ved grov uagtsomhed.

Forslaget om fængselsstraf i sådanne tilfælde er begrundet i, at en forsætlig eller groft uagtsom overtrædelse af pligten til at undlade drivhusgasudledende aktiviteter uden gyldig udledningstilladelse, resulterer i en ulovlig udledning af drivhusgasser, der kan indebære et væsentligt element af ulovlig berigelse gennem sparede udgifter til administrative byrder og kvotekøb til ulempe for bl.a. konkurrerende virksomheder.

Ulovlig drivhusgasudledning er herudover uforenelig med de klimahensyn, der skal tilgodeses gennem kvoteordningen, og overtrædelser kan skabe en generel mistillid i offentligheden, herunder erhvervslivet, til kvoteordningen som et væsentligt, effektivt og retfærdigt klimainstrument.

Foreslåede § 25, stk. 3, bestemmer, at der kan pålægges selskaber m.v. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

Bestemmelsen viderefører den nugældende § 32, stk. 4, i uændret form.

Forslaget om bestemmelsens videreførelse har baggrund i, at lovforslaget er erhvervsrettet, og at adressaterne for kvoteordnings bestemmelser, herunder strafbestemmelser, som regel er organiseret i virksomhedsform eller som juridiske personer i øvrigt. Det er således væsentligt at sikre et entydigt grundlag for strafbestemmelser anvendelse i overensstemmelse med reglerne i straffelovens 5. kapitel, der omhandler strafansvar for juridiske personer, samt i overensstemmelse med de dertil knyttede regler og vejledninger, så som Rigsadvokatens meddelelser om strafansvar for juridiske personer m.v.

Foreslåede § 25, stk. 4, bestemmer, at der i forskrifter, der udstedes efter loven, kan der fastsættes straf af bøde for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne.

Den foreslåede bestemmelse viderefører nugældende § 32, stk. 2, i sprogligt justeret form, men med uændret indhold.

Forslaget har til hensigt at sikre, at klima-, energi- og forsyningsministeren samt erhvervsministeren i forbindelse med udstedelse af administrative regler med hjemmel i lovforslaget kan fastsætte bødestemmelser i tilfælde af reglerne overtrædelse. Dette kan efter omstændighederne være påkrævet med henblik på at sikre, at der står egnede håndhævelsesmidler til rådighed i tilfælde af en manglende efterlevelse af de fastsatte regler.

### *Strafniveau*

Med lovforslaget er det intentionen at stramme sanktionsniveauet for alle overtrædelser af kvoteordningens regler. Dette sker ved at ændre den økonomiske strafferamme. Det er Ministeriets opfattelse, at målsætningen for strafudmålingen bør være, at den økonomiske sanktion fastsættes således, at den ud fra specialpræventive og generalpræventive hensyn fjerner ethvert incitament til at overtræde lovgivningen for at opnå besparelser på bekostning af klimaet og den grønne omstilling.

De virksomheder, i kvoteordningen, der overholder reglerne, må ikke stilles økonomisk og derved konkurrencemæssigt dårligere end de virksomheder, der ikke lever op til kravene i kvoteordningen. Bøder skal i overensstemmelse hermed have en sådan størrelse, at de er egnede til effektivt at få virksomhederne til at efterleve reglerne, og at det ikke økonomisk kan betale sig at overtræde reglerne.

Det er Ministeriets opfattelse, at straffen skal stå i et passende forhold til den pågældende overtrædelse og tage hensyn til størrelsen af virksomhedens omsætning, samt om der er tale om gentagne overtrædelser af ens karakter. Mindre alvorlige overtrædelser af kvoteordningen bør derfor påvirke bødens størrelse i formildende retning, mens alvorlige overtrædelser bør påvirke bødens størrelse i skærpende retning. Gentagne overtrædelser af ens karakter f.eks. gentagen overtrædelse af rapporteringspligten, bør ligeledes påvirke bødens størrelse i skærpende retning ligesom størrelsen af virksomhedens omsætning bør gøre.

Forslaget lægger op til at udgangspunktet er en minimumsbøde på ca. 75.000 kr. eller 10.000 €. Det er en betydelig stigning fra de nuværende bødestørrelser på ca. 30.000 kr.

Fastsættelse af straffens størrelse vil bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige sagens omstændigheder. Den angivne bødestørrelse vil kunne fraviges i op- eller nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder efter de almindelige regler i straffelovens 10. kapitel. Særligt forhold vedrørende virksomhedens størrelse, grad af professionalisering og samarbejdsvilje vil have en indvirkning på bødens størrelse af hensyn til at opnå den tilsigtede præventive virkning differentieret i forhold til virksomhedens størrelse.

### *Til § 26*

Det foreslås i § 26, stk. 1, at loven skal træde i kraft den 1. januar 2024.

Den foreslåede ikrafttrædelsesdato er valgt i overensstemmelse med EU-Kommissionens fortolkning af den generelle implementeringsfrist for ændringsdirektiv 2023/959/EU, jf. artikel 3, stk. 1, 1. og 2. pkt., hvorefter



medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme ændringsdirektivets artikel 1 senest den 31. december 2023, idet sådanne love og bestemmelser skal kunne finde anvendelse fra den 1. januar 2024. Bestemmelsens pligt til »ikraftsættelse« senest den 31. december 2023 svarer i dansk sammenhæng til, at implementeringslovgivningens kundgørelse skal være gennemført inden årets udgang.

Den foreslåede ikrafttrædelsesdato er endvidere valgt i overensstemmelse til EU-Kommissionens fortolkning af implementeringsfristen for ændringsdirektiv 2023/958/EU, jf. artikel 2, stk. 1, 1. pkt., som skal tolkes i overensstemmelse med den generelle implementeringsfrist for ændringsdirektiv 2023/959/EU.

Det foreslås i *stk. 2*, at brændstofoperatører først omfattes af loven med virkning fra den 1. juli 2024.

Den foreslåede ikrafttrædelsesdato er valgt i overensstemmelse med EU-Kommissionens fortolkning af implementeringsfristen for den del af ændringsdirektiv 2023/959/EU, der vedrører oprettelsen af et emissions-handelssystem for bygningssektoren, vejtransportsektoren og andre sektorer, jf. artikel 3, stk. 1, 3. pkt. Ifølge denne bestemmelse skal medlemsstaterne sætte de hertil nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft senest den 30. juni 2024. Bestemmelsens pligt til »ikraftsættelse« svarer i dansk sammenhæng til, at implementeringslovgivningens kundgørelse skal være gennemført på den anførte dato, og tilsigter ifølge EU-Kommissionen, at reglerne kan finde anvendelse fra den 1. juli 2024.

Det foreslås i *stk. 3*, at brændstofoperatørers pligt til at være i besiddelse af en udledningstilladelse, jf. § 4, først har virkning fra den 1. januar 2025, uanset forslaget *stk. 2*.

Den foreslåede dato implementerer direktivets tilsvarende frist i ændringsdirektiv 2023/959/EU, jf. bl.a. artikel 30b, stk. 1, om drivhusgasemissionstilladelser til brændstofoperatører. Det følger af denne bestemmelse, at medlemsstater har pligt til at sikre, at brændstofoperatører fra den 1. januar 2025 ikke udøver den i direktivets bilag III omhandlede aktivitet, medmindre de er i besiddelse af en tilladelse udstedt af en kompetent myndighed i overensstemmelse med samme artikels *stk. 2* og *3*. Perioden fra den 30. juni 2024, hvor brændstofoperatører omfattes af kvoteordningen, jf. *stk. 2*, og tilladelsespligtens begyndelse den 1. januar 2025, vil der blive udstedt udledningstilladelser til de brændstofoperatører, der har ansøgt herom, og som i øvrigt opfylder kvoteordningens betingelser.

Ifølge lovforslaget vil brændstofoperatørers drivhusgasudledende aktivitet uden udledningstilladelse fra den 1. januar 2025 være strafbar i medfør af forslaget § 25, stk. 1, nr. 2. Efter omstændighederne kan også andre håndhævelsesmidler blive bragt i anvendelse, eksempelvis et forbud mod drivhusgasudledning fastsat med hjemmel i forslaget § 21, stk. 1.

#### *Til § 27*

Det foreslås i § 27, *stk. 1*, at lov om CO<sub>2</sub>-kvoter, jf. lovbekendtgørelse nr. 563 af 27. april 2022, ophæves.

Bestemmelsen har til hensigt at sikre, at vedtagelsen af dette lovforslag resulterer i, at den nugældende kvotelov i sin helhed erstattes af den nye lov.

Det foreslås i *stk. 2*, at udledningstilladelser, der er udstedt i medfør af § 12 i den hidtil gældende lov, jf. *stk. 1*, forbliver i kraft, indtil de udløber, tilbagekaldes eller erstattes af en udledningstilladelse udstedt i medfør af denne lov.

Bestemmelsen har til hensigt at tydeliggøre, at igangværende driftsledere til stationære enheder, der udleder drivhusgasser på grundlag af en udledningstilladelse udstedt i medfør af nugældende kvoteloves §

12, fortsat kan udføre deres aktivitet på grundlag af den eksisterende tilladelse. Hvis en eksisterende tilladelse udløber eller tilbagekaldes, kan en ny udledningstilladelse kun udstedes efter lovforslagets § 4.

For luftfartsoperatører er bestemmelsen uden betydning, da disse ikke opererer på grundlag af en udledningstilladelse udstedt med hjemmel i nugældende lov. For søfartsoperatører og brændstofoperatører er bestemmelsen uden betydning, da disse ikke er omfattet af nugældende lov.

Det foreslås i *stk. 3*, at regler, der er fastsat i henhold til lov om CO<sub>2</sub>-kvoter, jf. lovbekendtgørelse nr. 563 af 27. april 2022, forbliver i kraft, indtil de ophæves eller afløses af regler fastsat i henhold til denne lov.

Bestemmelsen har til hensigt at sikre, at der ikke sker et utilsigtet bortfald af administrative bestemmelser i forbindelse med lovens ikrafttræden, hvilket ellers kunne være tilfældet som følge af forslagets stk. 1. Det er i denne forbindelse hensigten, at samtlige administrative regler udstedt med hjemmel i nugældende lov opdateres inden for de frister, der følger af lovforslagets § 26, hvilket bl.a. kan indebære, at forældede regelsæt ophæves og evt. manglende nye regelsæt ikraftsættes i rette tid.

#### *Til § 28*

Det foreslås i § 28, at loven ikke skal gælde for Færøerne og Grønland.

Forslaget viderefører territorialbestemmelsen i nugældende kvotelovs § 43, som har samme ordlyd. Lovens territoriale afgrænsning er foreslået i overensstemmelse med lovforslagets genstand om regelsætning, der henhører under Færøernes og Grønlands egne anliggender som følge af de vedtagne hjemmestyre- og selvstyreordninger inden for Rigsfællesskabet.