



Fremsat den 14. november 2023 af klima-, energi- og forsyningsministeren (Lars Aagaard)

Forslag

til

Lov om CO₂-kvoter¹⁾

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 og fra hvornår et aktiv eller en aktivitet er omfattet af loven.

Stk. 2. Til brug for at træffe afgørelse efter stk. 1, kan klima-, energi- og forsyningsministeren bestemme, at den fysiske eller juridiske person, som ejer, besidder eller driver et aktiv, eller som udøver en aktivitet, skal afgive enhver oplysning, herunder på tro og love, om aktivets eller aktivitetens indretning samt alle andre relevante forhold.

Kapitel 2

Definitioner

§ 3. I denne lov forstås ved:

- 1) Drivhusgasser: Kuldioxid (CO₂), metan (CH₄), lattergas (N₂O), hydrofluorkarbone (HFC), perfluorkarbone (PFC), svovlhexafluorid (SF₆) 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.

Stk. 2. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan afslå at meddele udledningstilladelse til en driftsleder eller brændstofoperatør, som gentagne gange eller groft har overtrådt kvoteordningen, herunder oplysningspligter i forbindelse med ansøgningen.

1) 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 (EU) 2023/958 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 (EU) 2023/959 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 (EU) 2015/757 af 29. april 2015 om overvågning, rapportering og verifikation af CO₂-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 (EU) 2023/957 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.

§ 5. En afgørelse truffet efter § 4, stk. 2, kan forlanges indbragt for domstolene. Afgørelsen skal indeholde oplysning om adgangen til at begære domstolsprøvelse og om fristen herfor, jf. stk. 2.

Stk. 2. En begæring om domstolsprøvelse, jf. stk. 1, skal være modtaget af klima-, energi- og forsyningsministeren, senest 4 uger efter at afgørelsen er meddelt driftslederen eller brændstofoperatøren. 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. 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 inddrages midlertidigt, indtil retssagen, jf. stk. 1, er endeligt afgjort. Retten afgør ved kendelse, om den midlertidige inddragelse af udledningstilladelsen står ved magt, hvis driftslederen eller brændstofoperatøren begærer det.

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 Europa-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 søfartsoperatørens danske skibe eller bortvise udenlandske skibe fra dansk havn i overensstemmelse med reglerne i kvotedirektivets artikel 16, stk. 11a, eller reglerne i artikel 20, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/757 af 29. april 2015 om overvågning, rapportering og verifikation af drivhusgasemissioner fra søtransport og om ændring af direktiv 2009/16/EF.

Kapitel 5

Auktionering, gratis tildeling og tilbageføring af kvoter

§ 8. Klima-, energi- og forsyningsministeren auktionerer de auktionsandele, som tildeles Danmark, jf. kvotedirektivets artikel 10. Indtægterne fra auktionering af kvoter tilfalder statskassen.

§ 9. Klima-, energi- og forsyningsministeren giver meddelelse til operatøren om gratis tildeling af kvoter i det om-

fang, at denne har krav herpå i henhold til EU-retsakter om forhold omfattet af denne lov.

Stk. 2. Er tildelingen 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, kan klima-, energi- og forsyningsministeren træffe afgørelse om, at en operatør skal tilbageføre en mængde kvoter svarende til de uretmæssigt modtagne.

Kapitel 6

Returnering af kvoter

§ 10. Driftsledere, luftfartsoperatører og søfartsoperatører skal i overensstemmelse med kvoteordningen hvert år senest den 30. september i EU-registeret, jf. § 12, returnere et antal kvoter svarende til deres verificerede udledning i det foregående kalenderår.

Stk. 2. Brændstofoperatører skal i overensstemmelse med kvoteordningen hvert år senest den 31. maj i EU-registeret, jf. § 12, 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 svarende til 100 euro for hvert udledt ton CO₂-ækvivalent, der ikke er blevet returneret.

Stk. 2. Afgiften efter stk. 1 indeksreguleres i henhold til udviklingen af det europæiske forbrugerprisindeks med basisår 2012.

Stk. 3. Afgiften efter stk. 1 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. Operatøren hæfter for betaling af afgift efter stk. 1. Er operatøren ikke ejer af aktivet, 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. Skatteministerens har adgang til enhver oplysning om de 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 Kyoto-protokollen.

Stk. 2. Skatteministeren har adgang til enhver oplysning om de 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 ministeren efter en rimelig vurdering finder nødvendig til varetagelse af ministerens opgaver efter denne lov, herunder opgaver i forbindelse med udøvelsen af tilsyn efter §§ 14 eller 15.

Stk. 2. Klima-, energi- og forsyningsministeren og erhvervsministeren har adgang til enhver oplysning hos told- og skatteforvaltningen, som er nødvendig for varetagelsen af ministerens opgaver.

Stk. 3. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan 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, herunder mod afgørelser truffet i medfør heraf, skal bringes i overensstemmelse med kvoteordningen 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 digitalt og under anvendelse af de it-systemer, digitale formater og identifikationsløsninger, som myndigheden anviser.

Stk. 2. Klima-, energi- og forsyningsministerens og erhvervsministerens afgørelser om forhold omfattet af kvote-

ordningen kan træffes 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.

Stk. 2. Klima-, energi- og forsyningsministeren udpeger en kompetent myndighed i henhold til kvotedirektivet.

Stk. 3. 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 kan inden for sit ansvarsområde fastsætte regler om følgende:

- 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 afgørelsens 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 betaling til dækning af ministerens omkostninger til tilsyn og sagsbehandling, herunder 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 kan inden for sit ansvarsområde fastsætte regler, 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 nærmere regler om følgende:

- 1) Overvågning, rapportering og verifikation i forbindelse med udledning af drivhusgasser omfattet af kvoteord-

ningen, 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.

§ 22. Erhvervsministeren kan inden for sit ansvarsområde fastsætte regler om følgende:

- 1) Pligter, frister, formkrav, procedurer og øvrige administrative forhold inden for kvoteordningen, herunder om påbud og forbud, om i hvilke tilfælde og i hvilken form der skal ansøges om godkendelser, samt om afgørelsens 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) Kontohaveres betaling til dækning af ministerens omkostninger til tilsyn og sagsbehandling, herunder kontogebyrer og gebyrer eller anden betaling til dækning af merarbejde i situationer, hvor en kontohaver ikke har overholdt sine forpligtelser ifølge kvoteordningen eller ifølge afgørelser truffet i henhold til kvoteordningen.

Stk. 2. Erhvervsministeren kan inden for sit ansvarsområde fastsætte regler, 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.

Stk. 3. Erhvervsministeren kan fastsætte regler om følgende:

- 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

§ 23. 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 regler om, hvordan oplysning om indholdet af sådanne internationale vedtagelser og tekniske specifikationer kan fås.

Stk. 2. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan fastsætte regler om, at de internationale vedtagelser og tekniske

specifikationer, som skal være gældende efter stk. 1, skal være gældende, selv om de ikke foreligger på dansk.

Kapitel 12

Klagebestemmelser

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

Stk. 2. Følgende afgørelser kan ikke indbringes for Energiklagenævnet, jf. dog stk. 3:

- 1) Afslag på at meddele udledningstilladelse, jf. § 4, stk. 2.
- 2) Afgørelser om midlertidige tilbagekaldelser af en udledningstilladelse, jf. § 6, stk. 2.
- 3) 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.

Stk. 5. Klage skal være indgivet skriftligt inden 4 uger efter, at afgørelsen er meddelt.

§ 25. Ved behandling af klager inden for kvoteordningens område består Energiklagenævnet af de medlemmer, som afgør klager efter lov om elforsyning. Nævnets formand kan efter omstændighederne 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.

Kapitel 13

Straffebestemmelser

§ 26. 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,
- 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 tilfælde, der er nævnt i nr. 1 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 forskrifter, der udstedes i medfør loven, kan der fastsættes straf af bøde for overtrædelse af bestemmelser i forskrifterne.

Kapitel 14

Ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser

§ 27. Loven træder i kraft den 1. januar 2024.

Stk. 2. Lov om CO₂-kvoter, jf. lovbekendtgørelse nr. 536 af 27. april 2022, ophæves.

Stk. 3. Udledningstilladelser udstedt i medfør af § 12 i lovbekendtgørelse nr. 536 af 27. april 2022, jf. stk. 1, forbliver i kraft, indtil de udløber, tilbagekaldes eller erstattes af en udledningstilladelse udstedt i medfør af denne lov.

Stk. 4. Regler, der er fastsat i henhold til lov om CO₂-kvoter, jf. lovbekendtgørelse nr. 536 af 27. april 2022, forbliver i kraft, indtil de ophæves eller afløses af regler fastsat i henhold til denne lov.

§ 28. Loven har virkning for brændstofoperatører fra den 1. juli 2024, jf. dog stk. 2.

Stk. 2. § 4 har virkning for brændstofoperatører fra den 1. januar 2025.

Kapitel 15

Ændring af varmforsyningsloven

§ 29. I lov om varmforsyning, jf. lovbekendtgørelse nr. 2068 af 16. november 2021, som ændret bl.a. ved lov nr. 217 af 7. marts 2023 og senest ved lov nr. 745 af den 13. juni 2023, foretages følgende ændringer:

1. I § 20, *stk. 8*, ændres: »efter kapitel 4 i lov om CO₂-kvoter« til: »efter lov om CO₂-kvoter«.

2. To steder i § 20, *stk. 9*, ændres: »i medfør af § 19 i lov om CO₂-kvoter« til: »i medfør af lov om CO₂-kvoter«.

3. I § 20, *stk. 10*, ændres: »afgift efter § 28 i lov om CO₂-kvoter« til: »afgift efter lov om CO₂-kvoter«.

Kapitel 16

Territorialbestemmelse

§ 30. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

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 ny hovedlov
 - 1.2.3. Mere overskuelige hjemler til regeludstedelse
 - 1.2.4. Sproglige forenklinger

2. Baggrund om kvotehandelssystemets 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
 - 3.1.2.1. Formålsbestemmelsen
 - 3.1.2.2. Begreber og definitioner
 - 3.1.2.3. Inklusion af søfart i kvoteordningen
 - 3.1.2.4. Oprettelse af et nyt separat kvotesystem for fossile brændstoffer
- 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 samt 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
 - Gældende ret
 - Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning
- 3.5. Returnering af kvoter
 - 3.5.1. Gældende ret
 - 3.5.1.1. Returneringspligten
 - 3.5.1.2. Afgift i tilfælde af overskridelse af returneringsfristen
 - 3.5.2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning
 - 3.5.2.1. Returneringspligten
 - 3.5.2.2. Afgift i tilfælde af overskridelse af returneringsfristen
- 3.6. Offentlighed
 - 3.6.1. Gældende ret

- 3.6.2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning
- 3.7. Digital kommunikation og automatisering
 - 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. Undtagelser fra kundgørelsespligten i Lovtidende
- 3.10. Klage
 - 3.10.1. Gældende ret
 - 3.10.2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning
- 3.11. Strafansvar
 - 3.11.1. Gældende ret
 - 3.11.2. Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning
 - 3.11.2.1. Strafniveau
- 4. Behandling af personoplysninger og forholdet til databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven
- 5. Konsekvenser for opfyldelsen af FN's verdensmål
- 6. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige
 - 6.1. Økonomiske konsekvenser for det offentlige
 - 6.2. Øvrige offentlige implementeringskonsekvenser
- 7. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.
 - 7.1. Administrative konsekvenser for erhvervslivet
 - 7.2. Øvrige konsekvenser for erhvervslivet
 - 7.3. Innovations- og iværksættertjekket
- 8. Administrative konsekvenser for borgerne
- 9. Miljø- og naturmæssige konsekvenser
- 10. Klimamæssige konsekvenser
- 11. Forholdet til EU-retten
- 12. Hørte myndigheder og organisationer m.v.
- 13. Sammenfattende skema

1. Indledning

1.1. Lovforslagets baggrund og formål

Nugældende lov om CO₂ –kvoter, jf. lovbekendtgørelse nr. 536 af 27. april 2022 (»CO₂ –kvoteloven«), implementerer sammen med tilhørende bekendtgørelser det europæiske system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner, også kendt som CO₂-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 anses for at være en central del af den europæiske klimaloggivning. 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 hensigterne med kvotedirektivets, 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.

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. Statens og EU's forpligtelser under Kyotoprotokollen er i mellemtiden under afslutning og Kyotoregisteret forventes at blive afviklet senest i 2025.

Den 30. juni 2021 vedtog Europa-Parlamentet og Rådet den europæiske klimalov ((EU) 2021/1119), 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 fællesfor-tegnelsen »Fit for 55«. På kvotehandelsområdet har dette ført til vedtagelsen af bl.a. to ændringsdirektiver til det gældende kvotehandelsdirektiv (2003/87/EF).

Ændringsdirektiv (EU) 2023/959 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 (EU) 2015/757 (»MRV-søfart forordningen«). Samtidig indføres der et separat kvotehandelssystem (»ETS2«) for fossile brændstoffer, der anvendes til forbrænding i bygningsektoren, 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 ((EU) 2023/956). 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 (EU) 2023/958 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 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 CO₂, navnlig nitrogenoxider (NO_x), 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 CO₂-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.

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

Med lovforslaget foreslås det, at fastholde 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. forslagens kapitel 11. Derved opnås en kortere og mere overskuelig lovtekst, og samtidig reduceres risikoen for overlappende bemyndigelsesbestemmelser.

1.2.2. Valg af ny hovedlov

Lovforslaget foreslås fremsat som en ny 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 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. 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 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.

Lovforslaget samler så vidt muligt disse bemyndigelser i kapitel 11, særligt §§ 21 og 22. Derved opnås en kortere og mere overskuelig lovtekst, hvor overlappende bemyndigelsesbestemmelser nemmere undgås. Overvejelserne herom er nærmere beskrevet i afsnit 3.8.2.

1.2.4. Sproglige forenklinger

Det anses som et centralt krav til god lovkvalitet, 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. Med lovforslaget foreslås derfor, i sammenligning med nugældende kvotelov, en række sproglige forenklinger, ligesom 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 forslagets § 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 på en sproglig forenkling er introduktionen af begrebet »operatør«, jf. definitionen i forslagets § 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 3.1.2, 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 forslagets § 19.

2. Baggrund om kvotehandelssystemets funktionsmåde m.v.

2.1. Funktionsmåde

I det følgende gives en kort oversigt over EU's kvotehandelssystem 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.

Kvoteordningen tilsigter en reduktion af udledningen af kuldiioxid (CO₂) og andre drivhusgasser på en omkostningseffektiv måde gennem et system med omsættelige udledningsrettigheder (CO₂-kvoter). Klimavirkningen af andre drivhusgasser end CO₂ omregnes i denne forbindelse til CO₂-ækvivalenter (»CO₂e«), hvorefter de kan afregnes med det antal CO₂-kvoter, der modsvarer udledningens skadevirkning på klimaet, hvis skaden var forårsaget af CO₂. Kvoterne udstedes i en bestemt, begrænset mængde, og 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 medlemsstater 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.

Ordningen 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 CO₂, der er genstand for overvågnings- og kvotehandelspligter.

På luftfartsområdet dækker EU ETS samtlige operatører, der har udført luftfartsaktiviteter i europæisk luftrum 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 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 procesmissioner, 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 udledningsmængder, 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 CO₂-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 CO₂-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 nu-gældende 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 medlemsstaterne, men kan i nogen udstrækning også være 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 medlemsstater, herunder Danmark, anvender samtlige indtægter hertil. De nu vedtagne direktivændringer forpligter alle medlemsstater 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 ((EU) 2015/1814). 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 underforsyning med kvoter, hvilket måles ved at opgøre antallet af kvoter, der er i omløb uden at være anvendt på udledning.

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.

Luftfartoperatører skal ligeledes udarbejde en overvågningsplan, som godkendes af deres nationale kompetente ETS-myndighed, men behøver ikke indhente en egentlig udledningstilladelse. Luftfartaktiviteter kan i stedet udføres 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 regelefterlevelsen 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 CO₂-ækvivalenter og skal verificeres af en uvildig tredjepart. Denne såkaldte verifikator skal være akkrediteret til samme formål af et EU-godkendt akkrediteringsorgan, såsom 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 Europa-Kommissionens forordning (EU) 2018/2066 af 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 (EU) 2018/2067 af 19. december 2018 om verifikation af data og akkreditering af verifikatorer (»AV-forordningen«).

Ifølge de nugældende regler skal operatørerne senest den 30. april hvert år indlevere (returnere) et antal CO₂-kvoter til staten svarende til sidste års CO₂-udledning i ton, jf. den verificerede udledningsrapport. De anvendte udledningsrettigheder (kvoter) annulleres efterfølgende og kan følgelig kun anvendes en enkelt gang som tilladelse til klimaforurening.

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 udledningens mængde bliver nået til tiden, garanterer systemet ikke i sig selv, at de omfattede sektorer gennemfører den tilsigtede omstilling til grønt 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 fossile 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 Europa-Kommissionen, idet tildelingen udgør EU-støtte, ikke statsstøtte ydet af medlemsstaterne. 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 klimateffektive operatører i Europa.

Benchmarksystemet resulterer følgelig i en relativ beskeden støtte til stærkt klimaforurenende operatører, mens de aller mest klimaeffektive operatører i bedste fald kan få tildelt flere kvoter end, hvad der svarer til deres returneringsbehov. Salget af et opstået kvoteoverskud udgør en økonomisk belønning for de investeringer, som virksomheden har foretaget som led i den grønne omstilling, og kan f.eks. finansiere de merudgifter, som 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 kvotområdet, 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 kvotedirektivet vedtaget, at tildeling af kvoter gradvist, men i videst muligt omfang, søges erstattet af kulstofgrænsemekanismen CBAM, jf. forordning (EU) 2023/956. 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 CO₂-kvotområdet en tidsmæssig inddeling i handelsperioder som et instrument til styring af den udstedte kvotemængde, såvel som virksomhedernes rettigheder og pligter i henhold til kvoteord-

ningen. 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 CO₂-kvoter, færre brancher og virksomheder, der anses som udsat for kulstoflækage, en hurtigere nedtrapping 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 CO₂-kvoter i bytteforholdet 1:1. Denne byttemulighed sænkede de daværende operatørers omkostning ved klimaforurening 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 CO₂-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 karakter. Navnlig ville et mere ensartet globalt prissignal for drivhusgasforurening begrænse de problemstillinger, der relaterer sig til kulstoflækage, og dermed fremme en verdensomspændende klimaind-

sats 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 CO₂-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 sektorerers 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). For ETS-data indberettet af medlemsstaterne i 2022 har Kommissionen indtil videre publiceret rapporten »Application of the European Union Emissions Trading Directive - Analysis of national responses under Article 21 of the EU ETS Directive (reported data in 2022)« af juli 2023.

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 kvo-

teregler 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, mens administrationen er delegeret til Energistyrelsen. Det er også Energistyrelsen, der fastsætter virksomhedernes årlige returneringsforpligtelser 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. CO₂-kvoter er defineret som finansielle instrumenter, der er undergivet EU's finansregulering, herunder finansmarkedsdirektiv 2014/65/EU (MiFID). Finanstilsynet, skattemyndighederne, den Nationale Enhed for Særlig Kriminalitet (NSK) og EU's tilsynsmyndigheder kan således få adgang til oplysninger i registrene. Adgangsmuligheden følger af registerforordningen eller, for skatteministerens vedkommende, af gældende kvotelov.

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 medlemsstaternes akkrediteringsorganer betydning for kvoteordningens funktion. Disse instanser sikrer standarden for verifikatorenes 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 CO₂-kvoter, jf. lovbekendtgørelse nr. 536 af 27. april 2022 (»CO₂-kvoteloven« herefter i det følgende »kvoteloven«). Denne lov indeholder de seneste ændringer, der følger af 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 CO₂-kvoter («CO₂-kvotebekendtgørelsen»), bekendtgørelse nr. 2255 af 2. december 2021 om gebyr og anden betaling for ydelser efter lov om CO₂-kvoter («kvotegebyrbekendtgørelsen») samt Erhvervsministeriets bekendtgørelse nr. 1637 af 18. november 2020 om EU's CO₂-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 medlemsstater.

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. CO₂-kvoternes markedspris øges især gennem mekanismer der regulerer, hvor mange kvoter, der årligt sættes i omløb, herunder den såkaldte markedsstabilitetsreserve (MSR), der bevirker aflysning af kvoteauktioner i tilfælde af overudbud, og den såkaldte lineære reduktionsfaktor (LRF), som afgør den årlige reduktionstakt i antallet af kvoter, der sættes i omløb på markedet.

Endvidere omfattes flere stationære forbrændingsanlæg af kvoteordningen (EU ETS) fra 2026. Dette skyldes bortfald af en regel i kvotedirektivets bilag 1, som hidtil har undtaget delanlæg, der udelukkede anvender biomasse fra opgørelsen af et forbrændingsanlægs samlede maksimale kapacitet under kvoteordningen. Et forbrændingsanlæg er omfattet af kvoteordningen, hvis dets samlede maksimale kapacitet er mere end 20 MW. Når et produktionsanlægs samlede maksimale kapacitet skal opgøres, vil ordningen fra 2026 inkludere delanlæg, der udelukkende anvender biomasse. Se desuden afsnit 2.1.1. for en nærmere forklaring af et anlægs samlede maksimale kapacitet.

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 CO₂-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 (CH₄) og lattergas (N₂O), 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 CO₂-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-niveaue.

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 brændstoffdistributører, såsom leverandører til 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. Brændstoffdistributører skal herefter løbende opfylde overvågnings-, verifikations- og rapporteringspligter i forhold til den drivhusgasudledning, der følger af deres salg af fossile brændstoffer til ETS2-sektorer. Brændstoffdistributørernes kvoteturneringspligt 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 sik-

res 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, ressourceudvinning 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 lavindkomstmedlemsstater, 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 omfattede enheder i sektorerne 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 CO₂-udledning i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/757 (»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 indeholder i dag en formålsbestemmelse, jf. kvotelovens § 1, der beskriver, at loven har til formål at fremme en reduktion af udledningen af kuldioxid (CO₂) og andre drivhusgasser på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde gennem et system med omsættelige kvoter.

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, jf. kvotelovens § 2, nr. 6.

Begrebet »drivhusgasser« defineres i kvoteloven som »Kuldioxid (CO₂), metan (CH₄), lattergas (N₂O), hydrofluorkarboner (HFC), perfluorkarboner (PFC), svovlhexafluorid (SF₆) 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

3.1.2.1. Formålsbestemmelsen

Det foreslås, at der i lovforslaget ikke indgår en bestemmelse om lovens formål, idet der ikke anses at være et væsentligt behov for at medtage en sådan bestemmelse i lovforslaget. I de tilfælde, hvor det måtte blive relevant med en formålsfortolkning af dansk kvotelovgivning, vil det falde bedst i tråd med lovens karakter af en implementeringslov, at retsanvenderen finder frem til formålet med de EU-retlige bestemmelser, som lovforslaget her skal implementere, og som kan findes i de indledende bemærkninger (præambler) til de relevante EU-retsakter.

Ved behov for fortolkning af dansk kvotelovgivning i overensstemmelse med det overordnede formål med kvoteordningen, kan der tages udgangspunkt i kvotedirektivets ar-

tikel 1, der beskriver, at direktivet fastlægger et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen (»EU ETS«) med henblik på at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde.

3.1.2.2. 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 Kyoto-registeret, 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-CO₂-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_x), 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. Den valgte terminologi skal desuden sikre begrebsmæssig klarhed, idet der f.eks. på søfartsområdet kan være forskel på rederibegrebet, sådan som det er anvendt i kvotedirektivet, og rederibegrebet, som det sædvanligvis anvendes inden for søfartslovgivningen. Kommissionen har i denne forbindelse tilkendegivet, at man i retsakter udstedt under kvoteordningen forbeholder sig muligheden for at fravige den betydning af begrebet »rederivirksomhed«, som almindeligvis ville blive lagt til grund inden for søfartsretten.

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 CO₂-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, erhvervs-mæssig 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 lovtækst.

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 nugæl-

dende 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«.

3.1.2.3. Inklusion af søfart i kvoteordningen

Med ændringsdirektiv (EU) 2023/959 omfattes søfartens emissioner af det hidtidige kvotehandelssystem (ETS1). De nye regulerede enheder på søfartsområdet betegnes »søfart-soperatører«, 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 henholdsvis 40 pct. af de omfattede emissioner i 2024, 70 pct. i 2025 og 100 pct. i 2026.

3.1.2.4. Oprettelse af et nyt separat kvotesystem for fossile brændstoffer

Med ændringsdirektiv (EU) 2023/959 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 forbrug).

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

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 ud-

arbejdet 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., jf. kvotelovens § 15, nr. 1-3. 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 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.

Driftslederens ret til at kræve sagen indbragt af ministeren har den retssikkerhedsmæssige betydning, at det ifølge den borgerlige retsplejes regler vil påhvile ministeren som sag-

søger, 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. Bevisbyrde-reglen har især betydning i sager, der giver retten anledning til tvivl.

Klima-, energi- og forsyningsministeren kan i ganske særlige tilfælde tilbagekalde en afgørelse i henhold til loven, herunder en allerede meddelt udledningstilladelse. En udledningstilladelse kan tilbagekaldelse af ministeren, 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. Driftslederen kan forlange en sådan afgørelse indbragt for domstolene af klima-, energi- og forsyningsministeren. Driftslederen kan i så fald forsætte sin virksomhed, uafhængigt af tilbagekaldelsen, indtil domstolenes afgørelse foreligger.

Hvis driftslederen gentagne gange eller groft har overtrådt kvoteordningens bestemmelser, kan en allerede udstedt udledningstilladelse ligeledes blive tilbagekaldt, dog kun ved en domstolsafgørelse.

Bestemmelserne om domstolenes inddragelse ved tilbagekaldelse af udledningstilladelser er nationalt forankret og følger for så vidt ikke af kvotedirektivets obligatoriske krav. Bestemmelserne, som har været gældende siden kvotedirektivets oprindelige implementering pr. 1. januar 2005, tilgodeser, at tilbagekaldelsen af en gældende udledningstilladelse kan udgøre et alvorligt indgreb i næringsretten, og at domstolenes medvirken yder virksomheden en særlig effektiv beskyttelse imod, at sådanne afgørelser kunne være fejlbehæftede.

Tilbagekaldelse af udledningstilladelse bør kun finde anvendelse i tilfælde, hvor øvrige håndhævelsesmidler ikke har haft den ønskede effekt. I Danmark har det hidtil ikke være påkrævet med sådanne tilbagekaldelser.

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 tydeligt, 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 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. På denne 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 af oplysningspligter og betalingspligter relateret til kvoteordningen.

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, ikke videreføres. Forslaget er baseret på den opfattelse, at gæld til det offentlige ikke generelt bør begrunde et så alvorligt indgreb i og næringsretten som obligatorisk nedlukning af et igangværende produktionsanlæg. Det er indgået i denne overvejelse 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 tilbagekalde

en udledningstilladelse. Overtrædelser af mildere karakter, eller gældsopbygning i anden sammenhæng end kvoteordningen, kan derimod ud fra en proportionalitetsbetragtning være dårligt egnet som grundlag for tilbagekaldelse af en igangværende 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 denne 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 indgå som et element i ministerens overvejelser.

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 denne bestemmelse 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 begrundet en nærliggende fare for misbrug af stillingen. Bestemmelsen har til formål at skabe retlig klarhed 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 Europa-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 Europa-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. Driftsforbud for en luftfartsoperatør har hidtil været reguleret i CO₂-kvoteloven § 15 a.

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 (EU) 2015/757, 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 kvotelovens § 18, auktionerer 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.

Efter § 19 i kvoteloven foretager klima-, energi- og forsyningsministeren 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 omkostningsty-

per. 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 Europa-Kommissionen til den enkelte virksomhed, hvorfor ministerens meddelelser herom til operatøren ikke nødvendigvis har karakter af en forvaltningsretlig afgørelse.

Medlemsstaterne 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

3.5.1.1. 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 CO₂-ækvivalenter. I praksis gennemføres returneringen gennem en transaktion fra driftslederen eller luftfartsoperatøren til statens kvotekonto i EU-registeret. Der ved skal kvoterne, der er udledningsrettigheder udstedt af Europa-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 fast-

satte CO₂-reduktionsmål. Returneringspligten er følgelig en af de mest centrale pligter under kvoteordningen.

3.5.1.2. 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 CO₂-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 kuldioksidafgift 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

3.5.2.1. Returneringspligten

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

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 kvotereturneringspligten indtræder for brændstofoperatørerne.

3.5.2.2. 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 pålægges 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 § 26, eller tilbagekaldelse af udledningstilladelse, jf. forslaget § 6, frem for en fast regel om årlig gentagne afgift af samme fristoverskridelse.

Bestemmelsen om ministerens pligt til at offentliggøre afgørelser om afgiftspålæg 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 svarende til 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 afgifts-

betaling 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 skal ifølge nugældende kvotelovs § 28, stk. 2, offentliggøre afgørelser om pålæg af afgift for overskridelse af kvotereturneringsfristen. Bestemmelsen implementerer kvotedirektivets artikel 16, stk. 2, idet direktivets tekst om offentliggørelse af overtrædernes navne dog ikke er medtaget.

Endvidere skal klima-, energi- og forsyningsministeren ifølge § 34 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. Bestemmelsen implementerer kvotedirektivets artikel 15a.

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

Det foreslås, at videreføre kvotelovens nugældende bestemmelser om offentlighed, idet disse dog foreslås samlet i en enkelt bestemmelse i lovforslagets § 17. Det foreslås endvidere præciseret udtrykkeligt, at navnene på driftsledere, luftfartsoperatører og søfartsoperatører, der ikke overholder deres kvotereturneringspligt, offentliggøres. Denne tilføjelse skal sikre, at kvotedirektivets artikel 16, stk. 2, implementeres med sin fulde ordlyd, så ministerens ret og pligt til at offentliggøre navne ikke kan drages i tvivl.

Herudover foreslås en ny bestemmelse i forslaget § 21, stk. 1, nr. 5, ifølge, hvilken klima-, energi- og forsyningsministeren bemyndiges til at udstede nærmere administrative

regler på kvoteordningens område om offentliggørelse af oplysninger i overensstemmelse med kvotedirektivet. Dette forslag tager højde for, at det offentliggørelsespligtens nærmere omfang bør kunne præciseres gennem administrativ regeludstedelse for at sikre retlig klarhed på området. Se hertil afsnit 3.8.2.

3.7. Digital kommunikation og automatisering

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 formater 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 foreslås væsentligt forkortet, da regeludstedende bemyndigelser foreslås flyttet til kapitel 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 lovtækst.

Således er sætningen om, at en digital meddelelse anses for at være kommet frem, når den er tilgængelig for adressaten, fundet undværlig, da en generel bestemmelse herom i mellemtiden følger af § 10, nr. 1, i lov om digital post fra offentlige afsendere, jf. lovekendtgørelse nr. 686 af 15. april 2021. For situationer, der ikke er omfattet af denne bestemmelse, kan samme resultat normalt udledes af almindeligt anerkendte retsprincipper, jf. bl.a. punkt 211 i Justitsministeriets vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven og Justitsministeriets vejledning nr. 9533 af 26. juni 2018 om beregning af klagefrister. Herudover giver lovforslaget klima-, energi- og forsyningsministeren samt erhvervsministeren mulighed for at regulere retstilstanden i medfør af henholdsvis lovforslagets § 21, stk. 1, nr. 1 og § 22, stk. 1, nr. 1.

Endvidere skønnes det undværlig med den nugældende bestemmelse om, at klima-, energi- og forsyningsministeren kan udstede afgørelser efter kvoteordningen uden personlig underskrift, idet de nærmere regler herom i dag er fastsat generelt i forvaltningslovens § 32 b.

Det foreslås, 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 hidtidi-

ge 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 herudover lovfæstet udtrykkeligt, at myndighedens afgørelser om forhold omfattet af kvoteordningen kan udstedes ved hjælp af automatiseret sagsbehandling. Bestemmelsen foreslås affattet tilpas bredt, så den kan rumme enhver form for automatisk sagsbehandling, herunder »automatisk behandling af personoplysninger«, »automatiske afgørelser« og »automatiske individuelle afgørelser« som omhandlet i databeskyttelsesforordning (EU) 2016/679, samt »automatisk sagsbehandling« som omhandlet i forvaltningslovens § 32 b. Anvendelsesmulighederne er dog ifølge forslaget ikke begrænset hertil, men omfatter alle sagsbehandlingsskridt, som indebærer en maskinel behandling uden en fysisk person som sagsbehandler, uanset om disse skridt udføres på grundlag af faste og entydige kriterier eller uden sådanne. Dette brede tilsigtede anvendelsesområde har baggrund i, at den tekniske udvikling inden for it-området er ved at frembringe mere avancerede it-værktøjer, der i de kommende år ventes at stå til rådighed både som del af standard-kontorprogrammer og som del af produkter målrettet den almindelige offentlige forvaltningsvirksomhed

I forbindelse med anvendelsen af automatiseret sagsbehandling består der en pligt til at påse tværgående lovgivning og retsprincipper, herunder forvaltningsloven og databeskyttelsesforordningen, (databeskyttelsesloven), samt de til enhver tid værende regler og standarder inden for det forvaltnings- og dataretlige område. Heraf vil der i nogle tilfælde kunne udledes et egentligt krav om regulering af bestemte automatiseringsprocesser, hvilket ifølge forslaget ligeledes kan tilgodeses gennem regeludstedelse med hjemmel i enten § 21, stk. 1, nr. 2 eller § 22, stk. 1, nr. 2.

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 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 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.

Herudover foreslås det, at samle langt de fleste bemyndigelser til administrativ regeludstedelse i to bestemmelser. Én for klima-, energi- og forsyningsministeren og én for erhvervsministeren. 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 u hensigtsmæssigt mange bemyndigelsesbestemmelser, som er svære at afgrænse indbyrdes.

Den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse til klima-, energi- og forsyningsministeren er opdelt i tre nye stykker i forslaget § 21.

I bestemmelsens første stykke foreslås det, at samle klima-, energi- og forsyningsministerens adgang til at regulere administrative forhold inden for kvoteordningen, herunder pligter, frister, formkrav og procedurer. Derudover kan der fastsættes regler om digital kommunikation og automatiseret sagsbehandling, klagebestemmelser, operatørers gebyrbetaling og offentlighed. Bestemmelsen er primært tiltænkt anvendelse til implementering, supplerung 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.

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 bemyndiges til at fastsætte regler, 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 lovhjemmel. Derved skal klima-, energi- og forsyningsministeren 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 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 indsættes på konti i Kyotoregisteret.

Den foreslåede bemyndigelsesbestemmelse til erhvervsministeren er opdelt i tre nye stykker i forslaget § 22

I bestemmelsens første stykke foreslås det, at samle erhvervsministerens adgang til at regulere administrative forhold inden for ministerens ansvarsområde af kvoteordningen, herunder pligter, frister, formkrav og procedurer. Derudover kan der fastsættes regler om digital kommunikation og automatiseret sagsbehandling, klagebestemmelser samt kontohaveres gebyrbetaling. Bestemmelsen er primært tiltænkt anvendelse til implementering, supplerung 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 gæl-

dende EU-retsakter, såsom forordninger og kommissionsafgørelser m.v.

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 erhvervsministerens bemyndiges til at fastsætte regler, 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 lovhjemmel. Derved skal 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.

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

3.9. Undtagelser fra kundgørelsespligten i Lovtidende

3.9.1. Gældende ret

Grundlovens § 22, 2. pkt. foreskriver, at love skal kundgøres. Herved forstås i praksis, at love skal indføres i Lovtidende, medmindre anden kundgørelsesform er fastsat ved lov. Efter § 3 i lovtidendeloven er Lovtidende den bindende kundgørelsesform for de retsfor skrifter, der er omfattet af lovtidendelovens kundgørelsesordning.

Klima-, energi- og forsyningsministeren kan i henhold til gældende kvotelovs § 37, stk. 1, 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 gældende lov, ikke indføres i Lovtidende. Derudover følger det af gældende § 37, stk. 2, at ministeren kan fastsætte regler om, hvorledes oplysning om de internationale vedtagelser og tekniske specifikationer, der ikke indføres i Lovtidende, kan fås.

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

Det er Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets vurdering, at det er nødvendigt for ministeren at kunne fastsætte regler om, at nærmere angivne internationale vedtagelser og tekniske specifikationer ikke indføres i Lovtidende.

Begrundelsen for at fravige den almindelige kundgørelsesordning, skal ses i sammenhæng med, at der i lovforslaget flere steder henvises til internationale standarder, eksempelvis Dansk Standard (DS), European Committee for Standardization (CEN) og International Organisation for Standardization (ISO).

Det er på den baggrund fundet nødvendigt med en alternativ kundgørelsesordning, hvorfor det foreslås, at ministeren kan fastsætte regler om, at angivne internationale vedtagelser og tekniske specifikationer ikke indføres i Lovtidende, jf. den foreslåede § 23, stk. 1, samt at ministeren kan fastsætte regler om, hvorledes oplysning om de internationale vedtagelser og tekniske specifikationer kan fås, jf. den foreslåede § 23, stk. 2. På den måde vil borgere og virksomheder kunne få viden om de enkelte standarders eksistens, og blive klar over, hvilke standarder, der ligeledes er gældende og som skal ses i sammenhæng med lovforslaget.

Love skal som udgangspunkt være skrevet på dansk, og som hovedregel bør der derfor også kun henvises til standarder, som er skrevet på dansk. Med den foreslåede § 23, stk. 2, kan ministeren fastsætte regler om, hvorledes oplysning om disse internationale vedtagelser og tekniske specifikationer kan fås.

Med den foreslåede § 23, stk. 2, gives der således mulighed for, at der i lovforslaget kan henvises til standarder, selvom de ikke er skrevet på dansk. Dette skal ligeledes ses i sammenhæng med, at de enkelte standarder vurderes at være målrettet en snæver kreds af professionelle, og at disse standarder er af særlig teknisk karakter.

3.10. Klage

3.10.1. Gældende ret

Afgørelser truffet af klima-, energi- og forsyningsministeren eller erhvervsministeren på kvotelovens område kan indbringes for Energiklagenævnet, medmindre der i kvotelovgivning er fastsat begrænsninger i klageadgangen.

En afgørelse om afslag på eller tilbagekaldelse af en udledningstilladelse kan ikke indbringes for Energiklagenævnet. I disse tilfælde lægger reglerne i stedet op til, at sagen indbringes for domstolene, 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 Europa-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 Energiklagenævnet 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. Foreslåede § 24 viderefører bestemmelserne om den almindelig klageadgang, og hvilke afgørelser der er undtaget fra klageadgangen. Foreslåede § 25 viderefører bestemmelserne om Energiklagenævnets sammensætning ved behandling af klagesager efter kvoteordningen samt formkrav til klagen.

Bestemmelsen om, at ministerens afgørelser om fastsættelse af drivhusgasudledning eller aktivitetsniveauer ikke kan indbringes for Energiklagenævnet, foreslås videreført i uændret form. Afgørelserne vil som hidtil kunne indbringes domstolene.

Bestemmelsen om, at afgørelser om kvotetildeling efter hidtidig kvotelovs § 19, stk. 1, ikke kan indbringes for Energiklagenævnet, videreføres ikke. Dette skyldes, at afgørelser om kvotetildeling træffes af Europa-kommissionen, da der er tale om tildeling af EU-støtte. Klagevejen bestemmes derfor efter EU-retten og indebærer som regel, at den pågældende virksomhed skal anlægges en retssag ved EU-domstolen. Den sagsbehandling, der finder sted i Energistyrelsen i forbindelse med tildelingssager, vil derimod som udgangspunkt ikke have karakter af en forvaltningsretlig afgørelse,

men for eksempel angå en meddelelse om en afgørelse truffet af Europa-Kommissionen.

Endelig foreslås det, at videreføre bestemmelsen om, at afgørelser ikke kan indbringes for domstolene, før den endelige administrative afgørelse foreligger. Den administrative klageadgang skal altså udnyttes først. Hvis klageren efterfølgende ikke er tilfreds med afgørelsen kan denne indbringes af klageren for domstolene.

3.11. Strafansvar

3.11.1. Gældende ret

Kvotelovens strafbestemmelser indeholder hjemmel til at straffe den, der ikke lever op nærmere anførte 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 til 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 kapitel 5.

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

Straffebestemmelsen foreslås videreført i delvist ændret form i forslagens § 26.

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 foreligge 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 påkrævet efter den foreslåede § 4, straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning. En tilsvarende bestemmelse er allerede i dag fastsat i kvotebekendtgørelsens § 21, stk. 1, nr. 2. 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 åbner bestemmelsens forankring i loven mulighed for, at drivhusgasudledning uden gyldig tilladelse efter omstændighederne kan håndhæves med fængselsstraf, jf. nedenfor.

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 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 tilregnelighed 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.

3.11.2.1. 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 skærpente retning. Gentagne overtrædelser af ens karakter, f.eks. gentagne overtrædelse af rapporteringspligten, bør ligeledes påvirke bødens størrelse i skærpente 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 domstolens 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 skærpente 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. Behandling af personoplysninger og forholdet til databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven

Under administrationen af kvoteordningen behandles kun oplysninger vedrørende virksomheder omfattet af kvoteordningen. Der vil som led i administrationen kunne ske behandling af oplysninger, som kan udgøre almindelige per-

sonoplysninger. Dette vil forekomme, når der er tale om oplysninger i forbindelse med identificerede eller identificerbare enkeltmandsvirksomheder.

Lovforslaget indebærer, at der vil ske behandling, herunder indsamling, registrering og videregivelse af almindelige personoplysninger i form af oplysninger om bl.a. navn, adresse og økonomiske forhold.

Der kan i alle led af kvoteordningens administration ske behandling af almindelige personoplysninger. Oplysninger der behandles vil alene ske med det formål at efterleve de forpligtelser, der følger af EU-retten og vil ske inden for rammerne af databeskyttelsesforordningens artikel 5.

Grundlaget for behandling af personoplysninger efter lovforslagets bestemmelser vurderes at være databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra c og e. Det vurderes at behandling af oplysninger efter dette lovforslag, er en nødvendighed, for at kunne overholde en retlig forpligtelse, som påhviler den dataansvarlige, jf. artikel 6, stk. 1, litra c, samt at behandlingen af disse oplysninger henhører under offentlig myndighedsudøvelse, som den dataansvarlige har fået pålagt jf. artikel 6, stk. 1, litra e. Lovforslaget implementerer EU-lovgivning, hvori Danmark er pålagt en forpligtelse til at administrere kvoteordningen.

Lovforslagets § 2, stk. 2, 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. Bestemmelsen vil således indebære en indsamling af personoplysninger. Denne indsamling af personoplysninger er nødvendig for, at klima-, energi- og forsyningsministeren kan overholde den retlige forpligtelse, som følger af kvotedirektivet.

Lovforslagets § 4, stk. 1, indebærer at der udstedes en udledningstilladelse. I praksis betyder det, at driftslederen eller brændstofoperatøren skal fremsende en ansøgning. Ansøgningens indhold indbefatter, at driftslederen eller brændstofoperatøren skal angive navn og adresse, jf. kvotedirektivets artikel 6, stk. 2, litra a. Hvis en driftsleder eller brændstofoperatør udskiftes, vil dette kræve en ajourføring af udledningstilladelsen for at anlægget lovligt kan videreføres, hvorved identifikation af driftsleder eller brændstofoperatør ligeledes vil blive ajourført. Det samme gør sig i øvrigt gældende for § 4, stk. 2, hvorefter en ansøgning kan afslås, hvis det konstateres, at en driftsleder eller brændstofoperatør har overtrådt kvoteordningen eller har overtrådt sin oplysningspligt i forbindelse med ansøgningen. I begge tilfælde indebærer det således en behandling af personoplysninger.

Lovforslagets §§ 5 og 6 indebærer ligeledes, at der sker behandling af personoplysninger, idet en afgørelse efter lovforslagets § 4, stk. 2, kan forlanges indbragt for domstolene, jf. § 5, og en udledningstilladelse kan tilbagekaldes, hvilket en domstol skal træffe afgørelse om, når denne anlægges af klima-, energi- og forsyningsministeren, jf. § 6.

Lovforslagets § 7, stk. 1, indebærer, at klima-, energi- og

forsyningsministeren i samråd med transportministeren kan anmode Europa-Kommissionen om at nedlægge driftsforbud for en luftfartsoperatør, hvilket i praksis kan betyde videregivelse af personoplysninger til transportministeren og Europa-Kommissionen. Grundlaget for Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets videregivelse af personoplysninger til transportministeren og Europa-Kommissionen vurderes at være databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra c, mens grundlaget for transportministerens og Europa-Kommissionens behandling af personoplysningerne vurderes at være databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra c.

Lovforslaget § 9, stk. 2, indebærer ligeledes en mulighed for, at der kan ske behandling af personoplysninger, idet der, hvis en tildeling er sket på baggrund af urigtige data eller oplysninger, eller uden at betingelserne i kvoteordningen er opfyldt, kan træffes afgørelse om, at der skal ske tilbageførelse af en mængde af kvoter, som svarer til de uretmæssigt modtagne.

Lovforslagets §§ 10 og 11 indebærer, at der i praksis sker videregivelse af personoplysninger til Erhvervsministeriet, idet returnering af kvoter sker igennem EU's CO₂-kvoteregister. Opgaven med at administrere den danske del af EU-kvoteregisteret samt Kyotoregisteret, henhører under erhvervsministeren, jf. lovforslagets § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, og er henlagt til Erhvervsstyrelsen, som kvoteordningens nationale administrator, der kontrollerer og gennemfører kontotransaktioner.

Lovforslagets §§ 12, stk. 1, og 13, stk. 1, indebærer således i overensstemmelse med ovenstående, at Erhvervsstyrelsen behandler personoplysninger, idet Erhvervsstyrelsen administrerer danske kvotekonti i det elektroniske EU-register, jf. § 12, stk. 1, og administrerer et elektronisk Kyotoregister, som indeholder oplysninger om klimakreditter m.v., jf. § 13, stk. 1.

Grundlaget for Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets videregivelse af personoplysninger til Erhvervsministeriet vurderes at være databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra c, mens grundlaget for Erhvervsministeriets behandling af personoplysningerne vurderes ligeledes at være databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra c.

CO₂-kvoter er defineret som finansielle instrumenter, der er undergivet EU's finansregulering, herunder finansmarkedsdirektiv 2014/65/EU (MiFID). Finanstilsynet, skattemyndighederne, den Nationale Enhed for Særlig Kriminalitet (NSK) og EU's tilsynsmyndigheder kan således få adgang til oplysninger i registrene. Adgangsmuligheden følger af registerforordningen eller, for skatteministerens vedkommende, af lovforslagets § 12, stk. 3, og § 13, stk. 2, hvorefter der, i henhold til disse bestemmelser, kan ske videregivelse af personoplysninger til Skatteministeriet.

Grundlaget for Erhvervsministeriets videregivelse af personoplysninger, jf. lovforslagets §§ 12, stk. 3, og 13, stk. 2, til Skatteministeriet vurderes at være databeskyttelsesforord-

ningens artikel 6, stk. 1, litra c, mens grundlaget for Skatteministeriets behandling af personoplysningerne vurderes at være databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra c.

Lovforslagets §§ 2, stk. 2, 16, stk. 1, og 21, stk. 2, indeholder oplysningspligter, hvorved det forventes at betyde, at der sker en indsamling af personoplysninger. Efter § 2, stk. 2, kan klima-, energi- og forsyningsministeren bestemme, at der skal afgives enhver oplysning til brug for at kunne træffe afgørelse efter bestemmelsens stk. 1. Efter § 16, stk. 1, skal der efter anmodning fra klima-, energi- og forsyningsministeren eller erhvervsministeren ligeledes afgives enhver oplysning, som ministeren efter en rimelig vurdering nødvendig til varetagelse af ministerens opgaver efter lovforslaget, herunder opgaver i forbindelse med indhentning af oplysninger ved told- og skatteforvaltningen samt miljøoplysninger fra miljøministeriet, jf. bestemmelsens stk. 2 og 3. Efter bestemmelsen indrømmes der en bred skønsmargen for klima-, energi og forsyningsministeren og erhvervsministeren i forhold til, hvilke oplysninger, der kan indhentes, dog således med den begrænsning, at disse oplysninger skal være relevante for at kunne administrere kvoteordningen. Efter den forvaltningsretlige begrundelsespligt har den, hvor oplysningspligten gøres gældende overfor, med hjemmel i lovforslagets § 16, stk. 1, krav på at få oplyst formålet med oplysningens indhentning. Er den oplysningspligtige uenig i ministerens indhentning, kan denne indgive en klage efter lovforslagets § 24, stk. 1. Efter § 21, stk. 2, kan klima-, energi- og forsyningsministeren inden for sit ansvarsområde, ligeledes efter det foreslåede, fastsætte regler, der er nødvendige for at gennemføre, anvende eller håndhæve retsakter vedtaget af EU's institutioner om kvoteordningen, herunder i forhold til oplysningspligter.

Lovforslagets § 17, stk. 1, implementerer den offentliggørelsespligt, som er indeholdt i kvotedirektivets artikel 15a, hvorefter medlemsstaterne skal sikre, at alle beslutninger og rapporter vedrørende mængden og tildeling af kvoter og vedrørende overvågning, rapportering og verifikation af emissioner offentliggøres straks for at sikre hurtig adgang til sådanne oplysninger på et ikke-diskriminerende grundlag. Offentliggørelsespligten er afgrænset, således at oplysninger, der er omfattet af tavshedspligt, ikke må videregives til andre personer eller myndigheder, undtagen i medfør af gældende love og administrative bestemmelser, jf. kvotedirektivets artikel 15a, sidste pkt.

Lovforslagets § 17, stk. 2, implementerer derudover kvotedirektivets artikel 16, stk. 2, som indeholder medlemsstaternes pligt til at offentliggøre navnene på driftsledere, luftfartsoperatører og søfartsoperatører, der ikke overholder kravene om returnering af tilstrækkelige kvoter i henhold til kvotedirektivet, og som er implementeret i lovforslagets § 10, stk. 1. Lovforslagets § 17, stk. 1 og 2, indebærer således behandling af personoplysninger inden for de rammer, der følger af kvotedirektivet artikel § 15a og 16, stk. 2.

I forbindelse med offentliggørelsesordningen i lovforslagets § 17, stk. 1 og 2, er der taget stilling til de overvejelser,

der følger af Betænkning om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser m.v., nr. 1516 fra 2010. Der vurderes et konkret behov for, at der etableres hjemmel i lov til offentliggørelse af de oplysninger, som er beskrevet nærmere ovenfor til lovforslagets § 17, stk. 1 og 2, idet der er tale om en offentliggørelsespligt, som medlemsstaterne er forpligtet til at implementere i national lov.

Offentliggørelsespligten efter lovforslagets § 17, stk. 1, jf. artikel § 15a i kvotedirektivet, er begrænset på den måde, at oplysninger, som er omfattet af tavshedspligt ikke må offentliggøres undtagen hvis, der er fastsat regler i medfør af gældende love og administrative bestemmelser. Offentliggørelsesordningen kan siges, at indeholde samfundsmæssige hensyn, idet offentliggørelse skaber mere retsklarhed om, hvilke beslutninger, der træffes og om resultater i rapporter, således at disse oplysninger kan blive synlige for offentligheden.

Lovforslagets § 17, stk. 2, implementerer artikel 16, stk. 2, i kvotedirektivet, som henhører under kvotedirektivets kapitel om sanktioner. Efter artikel 16 stk. 1, skal medlemsstaterne fastsætte sanktioner for overtrædelse af de nationale bestemmelser, og skal træffe de fornødne foranstaltninger for at sikre, at sanktionerne håndhæves. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have en afskrækkende virkning. Medlemsstaterne skal desuden underrette Kommissionen herom. Medlemsstaterne skal derudover i henhold til artikel 16, stk. 2, sørge for at offentliggøre navnene på dem, der ikke overholder kravene om returnering af tilstrækkelige kvoter i henhold til kvotedirektivet. Med lovforslagets implementering af artikel 16, stk. 2, er der ligeledes i lovforslaget indgået overvejelser om det konkrete behov for denne offentliggørelsesmåde, hvilket ligeledes falder tilbage på, at der er tale om en offentliggørelsespligt fastsat i medfør af kvotedirektivet. Der er ligeledes taget højde for, at selvom der er tale om offentliggørelse af navne på driftsledere, luftfartsoperatører og søfartsoperatører, som i almindelighed må betragtes som værende indgribende over for disse personer, så vejer hensynet bag, at sikre overholdelsen af kvotedirektivets krav om returnering af tilstrækkelige kvoter højere. Heri ligger også det samfundsmæssige hensyn i at sikre, at de personer, der ikke overholder de i kvotedirektivet fastsatte krav, bliver pålagt en effektiv sanktion, der virker afskrækkende over for andre.

I lovforslagets § 19, stk. 2, foreslås det, at myndigheders afgørelser om forhold omfattet af kvoteordningen kan udstedes ved hjælp af automatiseret sagsbehandling. Endvidere følger det af lovforslagets § 21, stk. 1, nr. 2, at klima-, energi- og forsyningsministeren kan fastsætte nærmere regler vedr. automatiseret sagsbehandling. Det følger bl.a. af databeskyttelsesforordningens artikel 22, stk. 1, at den registrerede har ret til ikke at være genstand for en afgørelse, der alene er baseret på automatisk behandling. Afgørelser truffet i medfør af lovforslaget kan være omfattet af databeskyttelsesforordningens artikel 22, stk. 1. Det vurderes dog,

at afgørelser efter lovforslaget er omfattet af undtagelsen i databeskyttelsesforordningen artikel 22, stk. 2, litra b, hvorefter databeskyttelsesforordningens artikel 22, stk. 1, ikke finder anvendelse, da disse afgørelser træffes i medfør af lovforslagets § 2, stk. 1, § 4, stk. 1 og 2, § 6, stk. 2, § 7, stk. 2, § 9, § 11, stk. 1, § 18, stk. 1, § 21, stk. 1, nr. 1, § 21, stk. 2, § 21, stk. 3, nr. 1 og 2, § 22, stk. 1, nr. 1, og § 22, stk. 2. Afgørelser kan endvidere påklages til Energiklagenævnet, jf. § 24, stk. 1, og domstolene, jf. § 4, stk. 2, og § 6, stk. 2.

Med den foreslåede § 21, stk. 1, nr. 5, vil der være mulighed for, at klima-, energi- og forsyningsministeren, inden for sit ansvarsområde, bemyndiges til at fastsætte regler om offentliggørelse af beslutninger, rapporter og øvrige oplysninger, som ministeren bliver bekendt med i forbindelse med varetagelsen af administrative opgaver på kvoteområdet. Det er hensigten, at det skal give mulighed for at skabe større retsklarhed for administration af offentliggørelsespligter efter lovforslagets § 17, og for at sikre transparens om oplysninger, der efterspørges af offentligheden. Bestemmelsen vil således indebære behandling af personoplysninger.

Med lovforslagets § 21, stk. 2, bemyndiges klima-, energi- og forsyningsministeren til at kunne fastsætte regler inden for sit ansvarsområde, der er nødvendige for at gennemføre, anvende eller håndhæve retsakter vedtaget af Den Europæiske Unions institutioner om kvoteordningen. Det vurderes at bestemmelsen kan medføre behandling af almindelige personoplysninger. Endvidere vurderes det at grundlaget for behandlingen vil være databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra c, og at behandlingen vil ske inden for rammerne af databeskyttelsesforordningens artikel 5.

Med lovforslagets § 21, stk. 2, bemyndiges erhvervsministeren til at kunne fastsætte regler inden for sit ansvarsområde, der er nødvendige for at gennemføre, anvende eller håndhæve retsakter vedtaget af Den Europæiske Unions institutioner om kvoteordningen. Det vurderes at bestemmelsen kan medføre behandling af almindelige personoplysninger. Grundlaget for behandlingen vurderes at være databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra c, og at behandlingen vil ske inden for rammerne af databeskyttelsesforordningens artikel 5.

Lovforslagets § 24 forudsætter videregivelse af oplysninger til Energiklagenævnet såfremt en operatør påklager en afgørelse truffet i medfør af lovforslaget eller forvaltningsretlige spørgsmål i forbindelse med klima-, energi- og forsyningsministerens afgørelser. Videregivelsen af oplysninger til Energiklagenævnet er nødvendigt for at Energiklagenævnet kan behandle og træffe afgørelse om en indbragt afgørelse. Grundlaget for Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets eller Erhvervsministeriets videregivelse af personoplysninger til Energiklagenævnet vurderes at være databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra c, mens grundlaget for Energiklagenævnets behandling af personoplysningerne vurderes at være databeskyttelsesforordningens artikel 6, stk. 1, litra e.

5. Konsekvenser for opfyldelsen af FN's verdensmål

Lovforslaget implementerer revision af EU's kvotehandelsdirektiv i dansk lov. Kvotehandelsdirektivet er EU's centrale redskab for en omkostningseffektiv reduktion af CO₂e-udledning på tværs af 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 at 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.

6. Økonomiske konsekvenser og implementeringskonsekvenser for det offentlige

6.1. Økonomiske konsekvenser for det offentlige

Det forventes, at forslaget medfører væsentlige positive og negative statsfinansielle konsekvenser.

I ETS1 mindskes kvotemængden grundet øget årlig reduktion af kvotemængden og forøget allokering af kvoter til Moderniseringsfonden og Innovationsfonden. Hermed forventes alt andet lige negative konsekvenser i form af mindskede statslige indtægter fra kvoteauktion i ETS1 grundet færre kvoter.

Kvoteprisen for ETS1 begyndte at stige fra slutningen af 2020 i forbindelse med, at EU forhøjede CO₂-reduktionsmål fra 40 til 55 pct. i 2030. Kvoteprisen forventes allerede at afspejle markedsreaktionen på revisionen af ETS1 i forhold til den reducerede kvotemængde og færre gratiskvoter. Denne effekt vil alt andet lige have øget de statslige indtægter og dermed udgøre en positiv konsekvens. De samlede konsekvenser for det danske kvoteprovenu som følge af ETS1-kvoteændringerne indgår allerede i den økonomiske fremskrivning.

Med revisionen af ETS1 omfattes udledninger fra søfart over 5.000 bruttoton af kvotebetaling. De statslige merindtægter heraf er allerede indregnet i kvoteprovenuet, men modsvares af mindreprovenu fra nationale afgifter på søfarten. Samlet set forventes der et afledt statsligt mindreprovenu på 0,1 mia. kr. i 2030 fra udvidelse af ETS1 til at omfatte søfart.

Etableringen af et særskilt ETS2 for vejtransport og opvarmning af bygninger forventes at medføre et statsligt provenu på ca. 1,5 mia. kr. i 2030. Det samlede forventede provenu skyldes dels provenu fra kvoteauktion, og dels et mindreprovenu fra nationale energi- og CO₂-afgifter som følge af, at der anvendes mindre energi og udledes mindre CO₂ ved en stigende kvotepris.

Derfor medfører lovforslaget administrative omkostninger

for staten vedr. gebyrordninger i hhv. Energistyrelsens og Erhvervsstyrelsens. Disse omkostninger forventes ikke at udgøre merudgifter for staten, da ordningerne finansieres ved gebyrer for operatører.

Lovforslaget vurderes at have begrænsede økonomiske negative konsekvenser på Justitsministeriets område som følge af en begrænset sagstilgang til straffesagskæden. Merudgifterne forventes at kunne afholdes inden for Justitsministeriets eksisterende økonomiske rammer.

6.2. 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.

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

Lovforslaget vurderes at følge de syv principper for digitaliseringsklar lovgivning.

Princip 1 om enkle og klare regler vurderes at være iagttaget, idet der med lovforslaget skabes en bedre systematik for retsanvenderen, som på en enkel og klar måde vil kunne orientere sig i lovforslagets begreber og henvisninger til EU-retsakter, og derved vil kunne få et mere fyldestgørende overblik over kvoteordningen.

Princip 2 om digital kommunikation vurderes at være iagttaget, idet der med lovforslaget skabes mulighed for at kunne fastsætte regler om digital kommunikation, således at retsanvenderen kan modtage afgørelser og øvrige dokumenter via Energistyrelsens elektroniske data online system. Ligeledes skabes der med lovforslaget mulighed for, at retsanvenderen kan orientere sig i, hvilke oplysninger, der skal indgives i forbindelse med en ansøgning om tilladelse eller, hvilke oplysninger retsanvenderen skal indberette, og hvornår disse skal indberettes.

Princip 3 om muliggørelse af automatisk sagsbehandling vurderes at være iagttaget, idet lovforslaget sikrer, at administrationen af kvoteordningen i videst muligt omfang kan ske digitalt og automatiseret, og at der kan fastsættes regler om blandt andet anvendelse af de it-systemer, digitale former og identifikationsløsninger.

Princip 4 om ensartede begreber og genbrug af data vurderes at være iagttaget, idet lovforslaget gør brug af begreber, der allerede er veldefinerede i kvoteordningens regelsæt, hvortil der henvises i lovbemærkningerne.

Princip 5 om tryk og sikker datahåndtering vurderes at være iagttaget, idet der kan henvises til afsnittet om behandling af personoplysninger, herunder udveksling af oplysninger mellem myndigheder for at kunne administrere kvoteordningen

og forholdet til databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven.

Princip 6 om anvendelse af offentlig infrastruktur vurderes at være iagttaget, idet anvendelse af offentlig infrastruktur så vidt muligt vil gøre brug af den allerede eksisterende infrastruktur.

Princip 7 om forebyggelse af snyd og fejl vurderes at være iagttaget, idet der med lovforslaget skabes mulighed for at fastsætte regler, der kan sikre en efterfølgende kontrol i overensstemmelse med de til enhver tid værende EU-retlige krav på kvoteområdet.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Forslaget vurderes at have væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser.

For ETS1 vil de negative erhvervsøkonomiske konsekvenser primært være omkostninger til kvotekøb ved søfartens udledninger, særligt for danske rederiers søfart i udlandet. Herudover medfører reduceret gratiskvotetildeling negative konsekvenser i form af øgede omkostninger for luftfartsoperatører og energi- og CO₂-intensive virksomheder, der modtager færre gratiskvoter fremadrettet. Samlet forventes øgede omkostninger for virksomheder i ETS1 for ca. 8,2 mia. kr. i 2030. Da danske rederier og deres konkurrenter omfattes af samme kvotepris, kan rederierne forventes at overvælte omkostningerne til andre led i værdikæden i form af øgede fragtrater og dermed øge prisen på varer, der importeres og eksporteres.

ETS2 forventes ligeledes at medføre negative erhvervsøkonomiske konsekvenser for operatører, der omfattes af det nye kvotehandelssystem for brændstoffer. Der forventes omkostninger på 4,7 mia. kr. i 2030 for omfattede operatører i ETS2, der fra 2027 skal svare kvoter for udledning fra brændstoffer, der overgår til forbrug i de omfattede sektorer. Det må forventes, at operatører overvælter en stor del af kvoteomkostningerne i brændstofpriserne, og husholdningerne derfor i sidste ende må forventes at bære størstedelen af omkostningerne.

Hermed forventes en fordyrelse af benzin hhv. diesel på 1,09 kr./liter hhv. 1,17 kr./liter inkl. moms i 2030. For en gennemsnitlig lastbil, dieselpersonbil og benzinpersonbil skønnes det med betydelig usikkerhed, at de skal betale henholdsvis ca. 15.600 kr. ekskl. moms, ca. 1.500 kr. inkl. moms og ca. 1.000 kr. inkl. moms ekstra årligt i 2030.

Nogle operatører i ETS2 leverer gas, olie og kul til opvarmning af bygninger og skal fra 2027 købe kvoter for udledningerne herfra. Der skønnes med betydelig usikkerhed at være tale om en prisstigning for leverandørerne på ca. 1.800 kr. hhv. 2.400 kr. (inkl. moms) årligt i 2030 til opvarmning af et standardhus med naturgas eller olie.

Endvidere kan forslaget skabe et større markedstræk efter

lav- og nulemissions-teknologier med positive effekter for dansk eksport og beskæftigelse.

Erhvervslivet skønnes pålagt begrænsede negative konsekvenser i form af merudgifter til Energistyrelsens kvoteordning og Erhvervsstyrelsens kvoteregister. Disse merudgifter estimeres i forbindelse med konsekvensvurdering af lovforslagets bekendtgørelser.

7.1. Administrative konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget vurderes at have negative administrative konsekvenser for erhvervslivet til overvågning og indberetning af emissioner samt verifikation og ansøgning om udledningstilladelse. Det anslås, at ca. 60 rederier og ca. 45 nye produktionsanlæg omfattes af ETS1, samt at ca. 600 operatører omfattes af ETS2. Samlet set skønnes de administrative merudgifter for erhvervslivet at udgøre ca. 35-52 mio. kr. årligt ved fuld indfasning af lovforslaget fra 2027.

7.2. Øvrige konsekvenser for erhvervslivet

Forslaget vurderes at have negative administrative konsekvenser for erhvervslivet til overvågning og indberetning af emissioner samt verifikation og ansøgning om udledningstilladelse. Det anslås, at ca. 60 rederier og ca. 45 nye produktionsanlæg omfattes af ETS1, samt at ca. 600 operatører omfattes af ETS2. Samlet set skønnes de administrative merudgifter for erhvervslivet at udgøre ca. 35-52 mio. kr. årligt ved fuld indfasning af lovforslaget fra 2027.

7.3. 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.

8. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ikke administrative konsekvenser for borgerne.

9. Miljø- og naturmæssige konsekvenser

Lovforslaget vurderes ikke at have miljø- og naturmæssige konsekvenser.

10. Klimamæssige konsekvenser

I overensstemmelse med revisionen af kvotehandelsdirektivet er lovforslagets formål at bidrage til CO₂-emissionsreduktion i tung industri og energivirksomheder, luft- og søfart samt i vejtransport, bygninger og el- og fjernvarmesektoren. Ved at prissætte CO₂-udledninger og løbende begrænse mængden af kvoter, vil det anses en omstilling væk fra fossile brændsler.

Udvidelsen af ETS1 til at omfatte søfart skønnes med betydelig usikkerhed at medføre en reduktion på ca. 0,11 mio. ton CO₂ i 2030, ud af et grundlag på ca. 0,5 mio. ton CO₂e

i 2030 fra indenrigssøfarten. Klimaeffekten forventes som følge af mere klimaoptimal færge- og skibsdrift og mindre færge- og skibsdrift. Dette er den isolerede effekt. Klimaeffekten af de øvrige ændringer i ETS1 vurderes allerede at indgå i seneste klimafremskrivning.

Oprettelsen af ETS2 skønnes med betydelig usikkerhed at medføre reduktioner på 0,28 mio. ton CO₂, ud af et grundlag på ca. 10,8 mio. ton CO₂ i 2030. Reduktionen forventes primært at skyldes reduceret transportomfang grundet højere brændstofpriser.

Lovforslagets samlede klimaeffekt i 2030 skønnes dermed til ca. 0,39 mio. ton CO₂e.

11. 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 (EU) 2023/959 og ændringsdirektiv (EU) 2023/958.

I implementering af revision af kvotehandelsdirektivet anvendes option for undtagelse af færgeruter fra kvotebetaling i ETS1 (artikel 12, stk. 3-d). Medlemsstater kan i 2024-2030 undtage indenrigsfærger mellem fastland og øer uden fast vej- eller jernbaneforbindelse og med færre end 200.000 indbyggere. Danmark gælder det alene Rønne-Køge-ruten, som undtages for kvotebetaling i 2024-2030.

12. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Lovforslaget har været sendt i høring i perioden fra den 7. juli 2023 til den 18. august 2023 samt i supplerende høring over lovforslagets konsekvenser fra den 4. oktober 2023 til den 10. oktober 2023 hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

ADB (Association Dansk Biobrændsel), Advokatrådet – Advokatsamfundet, Ankenævnet på Energiområdet, American Bureau of Shipping (ABS), Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Asfaltindustrien, Assuranceforeningen SKULD (Gjensidig), ATP, Biobrændselsforeningen, Brancheforeningen Dansk Luftfart, Brancheforeningen for Decentral Kraftvarme, Brintbranchen, Bryggeriforeningen, Bureau Veritas (BV), By & Havn, 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 Brancheforening, DSB, Danske Shipping- og Havnevirksomheder, Danske Tegl, Danske Tursejlere, Danske Vandværker, DANVA (Dansk Vand- og Spildevandsforening), DanPilot, DANVAK, De frie Energiselskaber, Decentral Energi, DNV GL, Drivkraft Danmark, DTU Aqua - Institut for Akvatiske Ressourcer, Dykkerfirmaernes Brancheforening, Emballage Industrien, Energiforum Danmark, Erhvervsflyvningens Sammenslutning (ES-DAA), Fair Maritim, Ferskvandsfiskeriforeningen for Danmark, Fiskeringen, Fiskernes Forbund, Fonden Femern Belt Development, Forbrugerrådet Tænk, FORCE Certifikation, Foreningen Biogasbranchen, Foreningen for Skånsomt Kystfiskeri, Foreningen af lystbådehavne i Danmark, Foreningen til Langturs-

sejladens Fremme, Forsikring & Pension, FSR Danske revisorer, Greenpeace, Handelsflådens Arbejds miljø- og Velfærdsråd, Klimarådet, Korean Register of Shipping (KRS), Kystdirektoratet, Landbrug & Fødevarer, Landsforeningen Levende Hav, Lederne Søfart, Lloyd's Register (LR), LRQA Danmark ApS, Maskinmestrenes Forening, Nippon Kaiji Kyokai (Class NK), NOAH Energi og Klima, Olie Gas Danmark, Plastindustrien, Procesindustrien, Radio Medical Danmark, Rejsearrangører i Danmark, Rådet for grøn omstilling, Sammenslutningen af Danske Småøer, Sammenslutningen af Mindre Erhvervsfartøjer, Skibstilsynsrådet, Skibs- og Bådebyggeriernes Arbejdsgiverforening, SMVdanmark, Småøernes Færgeselskaber, Sund & Bælt Holding A/S, Synergi, Søassurancen Danmark, Sølovsudvalget, Teknologisk Institut, Vedvarende Energi og WWF Verdensnaturfonden.

13. 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 stat, kommuner og regioner	Oprettelse af ETS2 forventes at medføre et samlet statsligt merprovenu på ca. 2,9 mia. kr. i 2030 som følge af kvotebetaling for udledning fra brændstoffer til vejtransport og opvarmning af bygninger.	Forslaget forventes at medføre negative statsfinansielle konsekvenser i form af et afledt mindreprovenu fra nationale afgifter på søfarten fsva. ETS1. Mindreprovenuet skønnes til ca. 0,1 mia. kr. i 2030. Hertil forventes et mindreprovenu for ETS2 på ca. 1,4 mia. kr. i 2030, som følge af afgifter på ETS2-operatører. Samlet set forventes således mindre provenu på ca. 1,5 mia. kr.
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 negative erhvervsøkonomiske konsekvenser for kvoteomfattede sektorer. For ETS1 forventes meromkostninger for ca. 8,2 mia. kr. i 2030 for danske rederier, mens der for ETS2 forventes omkostninger på ca. 4,7 mia. kr. i 2030 for brændstofleverandører. Mange virksomheder forventes i vid udstrækning at kunne overføre disse udgifter til forbrugerne.
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Lovforslaget vurderes at medføre negative administrative udgifter for erhvervslivet svarende til ca. 35-52 mio. kr. samlet ved fuld indfasning i 2027.
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Klimamæssige konsekvenser	Væsentlig CO-reduktion i sektorer, som omfattes af kvotebetaling. Samlet skønnes reduktion på ca. 0,39 mio. ton CO ₂ e i 2030.	Ingen

Miljø- og naturmæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Innovations- og iværksættertjekket	Ikke relevant	Ikke relevant
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget gennemfører Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2023/958 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 (EU) 2023/959 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 kvotelovs § 4, stk. 1 afgrænser lovens 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. Efter nugældende § 4, stk. 2 kan ministeren fastsætte regler om, at loven skal gælde for nærmere angivne fysiske og juridiske personer omfattet af de til enhver tid gældende EU-retsakter nævnt i stk. 1.

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

Det foreslås i § 1, at formulere lovens anvendelsesområde, således at loven finder anvendelse på udledning (emission) af drivhusgasser og aktiviteter, der er omfattet af kvotedirektivet samt tilhørende EU-retsakter.

Afgrænsningen vil dermed ske 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. Som nævnt i de almindelige bemærkninger under afsnit 1 blev kvoteordningen med ændringsdirektiv (EU) 2023/959 udvidet til også at omfatte søfartens emissioner, hvor der allerede siden 1. januar 2018 har eksisteret en pligt til emissionsovervågning i medfør af forordning 2015/757/EU (»MRV-søfart forordningen«). Denne forordning forbliver efter søfartens inddragelse under EU ETS i kraft i ændret form og anses nu som en del af kvoteordningen.

Anvendelsesområdet foreslås dermed afgrænset i overensstemmelse med anvendelsesområdet for hele kvotedirektivet og tilhørende EU-retsakter.

Det foreslåede vil indebære, at loven ikke finder anvendelse på andre drivhusgasser eller drivhusgasudledende aktiviteter end dem, der er omfattet af kvoteordningen. Efter det foreslåede vil der således ikke kunne slutes modsætningsvist dele af kvoteordningen ikke skulle være gældende i Danmark. Eksempelvis vil luftfartsoperatører have overvågningspligter i forhold til »ikke-CO₂-relaterede virkninger af luftfart«, hvorved forstås virkningerne på klimaet af udledningen under brændstofforbrænding af nitrogenoxider (NO_x), sodpartikler, oxiderede svovlforbindelser og virkninger fra vanddamp, herunder kondensstriber, jf. kvotedirektivets artikel 3, litra v, og artikel 14, stk. 1 og 5. Sådanne pligter vil være omfattet af lovforslagets anvendelsesområde uanset, at pligterne ikke er opført i kvotedirektivets bilag.

Det foreslåede vil medføre, at myndighedernes beføjelser, herunder i forhold til sagsbehandling, kvoteauktionering, registerføring eller andre kvotehandelsaktiviteter m.v., vil være omfattet af lovforslagets anvendelsesområde.

Ved »udledning« forstås emissioner som defineret i kvotedirektivets artikel 3, litra b. Begrebet »udledning« og »emission« har således samme indhold, idet »udledning« fastholdes som det foretrukne begreb i dansk lovgivning, mens det tilsvarende begreb i EU-retsakter er »emission«. Den indholdsmæssige overensstemmelse foreslås markeret ved anvendelsen af parentes.

Ved »drivhusgasser« i den foreslåede bestemmelse forstås den definition, der er nærmere defineret i lovforslagets § 3, nr. 1, i hvilken forbindelse der kan henvises til de specielle bemærkninger til denne bestemmelse samt til direktivets bilag II.

Ved »aktiviteter« i den foreslåede bestemmelse forstås de aktiviteter, som kvotedirektivet vedrører, og som er oplistet i direktivets bilag I, der opregner nærmere beskrevne aktiviteter inden for energi- og varmeproduktion, industri og forbrænding, luftfart samt søfart, såvel som i direktivets bilag III for så vidt angår brændstoffdistribution. Dertil kommer aktiviteter, som kvotedirektivet regulerer i tilknytning hertil, såsom auktionering, kvotehandel, verifikation, m.v.

Den foreslåede formulering »kvotedirektivet [...] med tilhørende EU-retsakter« skal forstås som en henvisning til direktiv 2003/87/EF med samtlige efterfølgende ændringer, rettelser m.v., samt de EU-retsakter, der er udstedt af EU-institutioner med hjemmel i kvotedirektivet.

Det foreslåede indebærer også, at Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/757 af 29. april 2015 om overvågning, rapportering og verifikation af CO₂-emissioner fra søtransport og om ændring af direktiv 2009/16/EF, den såkaldte MRV-forordning for søfarten, som følge af søfartens inddragelse under EU ETS, vil skulle anses som en »tilhørende EU-retsakt« uanset, at forordningen oprindeligt blev udstedt med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF).

Samlet vil lovens reguleringsområde med det foreslåede, svare til hele den regulering, der følger af kvotedirektivet og tilhørende EU-retsakter, idet retsakternes bestemmelser altid, enten direkte eller indirekte, vil kunne relateres til de aktiviteter og drivhusgasser, der er oplyst i kvotedirektivets bilag.

Den foreslåede formulering af bestemmelsen vil medføre, at den nugældende bemyndigelse til ministeren om regeludstedelse i § 4, stk. 2 vil være udeladt, idet denne bemyndigelse i stedet foreslås indført i lovforslagets kapitel 11 om bemyndigelser, således at disse, under hensyn til overskueligheden, er samlet ét sted i lovforslaget.

Til § 2

Nugældende § 5 fastsætter, at klima-, energi- og forsyningsministeren træffer afgørelse om, hvorvidt en given produktionsenhed eller aktivitet er omfattet af kvoteordningen (stk. 1), kan 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), kan fastsætte nærmere regler om afgørelser, godkendelser, tilladelser, ansøgninger og visse betalingspligter (stk. 3), samt kan fastsætte vilkår i forbindelse med visse afgørelser (stk. 4).

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

Det foreslås, at bestemmelsens nugældende § 5, stk. 1 og 2, videreføres i ændret form, dels af hensyn til lovtjekstens 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 fra den foreslåede bestemmelse, da sådanne bemyndigelser foreslås samlet i lovforslagets kapitel 11 af hensyn til lovens overskuelighed.

Det foreslås i § 2, stk. 1, at klima-, energi- og forsyningsmi-

nisteren skal 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, som ministeren vil skulle kunne tage stilling til, kan anføres afgrænsningen af et givent stationært anlæg, såsom hvorvidt et biogasanlæg eller en kullagerplads, der drives i tæt tilknytning til et industrieanlæg, skal anses som en del af denne produktionsenhed og følgelig være genstand for overvågnings- og rapporteringspligter m.v. Ministerens afgørelse vil også skulle tage stilling til, fra hvilket tidspunkt et aktiv eller en aktivitet skal anses for omfattet af kvoteordningen.

Adressaten for ministerens afgørelse vil være 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, vil afgørelsen skulle rettes 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, såsom 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.

Det foreslås i § 2, stk. 2, at klima-, energi- og forsyningsministeren vil kunne 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, vil bestemmelsens brede formulering i udgangspunktet medføre, 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 vil dog have en bred skønsmargin 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 § 26, stk. 1, nr. 1.

Til § 3

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

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

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

Det foreslås i § 3, nr. 1, at definere begrebet »Drivhusgasser« som Kuldioxid (CO₂), metan (CH₄), lattergas (N₂O), hydrofluorkarboner (HFC), perfluorkarboner (PFC), svovlhexafluorid (SF₆) 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-CO₂-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_x), sodpartikler, oxiderede svovlforbindelser, samt virkninger fra vanddamp, herunder kondensstriber.

Det foreslås i § 3, nr. 2, at definere 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 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 eksempelvis også regler om Kyotoregisteret, jf. forslagens § 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.

Det foreslås i § 3, nr. 3, at definere 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 »erhvervs-mæssig lufttransportør« som »en operatør, der mod vederlag stiller rute- eller charterflyvninger til rådighed for offentligheden med henblik på personbefordring, godstransport eller transport af postforsendelser».

Disse i direktivet omhandlede operatortyper, 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, erhvervs-mæssige lufttransportører og andre personer, der måtte være omfattet af kvoteordningens luftfartsbestemmelser.

Det foreslås i § 3, nr. 4, at 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 operatortyper 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. Der kan således være forskel på rederibegrebet, sådan om det er anvendt i kvotedirektivet, og rederibegrebet, som det sædvanligvis anvendes inden for søfartslovgivningen. I sådanne tilfælde vil det være EU-retsakter udstedt inden for kvoteordningen, der er afgørende for, hvad der skal forstås ved den i lovforslaget anvendte betegnelse »søfartsoperatør«.

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 (»Emissionshandels-system for bygningssektoren, vejtransportsektoren og andre sektorer«) således at 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 ((EU) 2020/262) 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 operatortyper 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, såsom 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.

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

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.

Det foreslås i § 4, stk. 1, 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 lovbemærkninger til denne bestemmelse.

Kravene til ansøgningen om og indholdet af en tilladelse til at udlede drivhusgasser fremgår henholdsvis artikel 5 og 6 for driftsledere og af artikel 30b for brændstofoperatører.

Nugældende § 15, stk. 1 regulerer den sagsbehandling, der skal gennemføres ved en driftsleders ansøgning om udledningstilladelse. Ifølge denne bestemmelse 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.

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 selvstæn-

digt 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 overtrædelse af kvoteordningens regler.

Det foreslås i § 4, stk. 2, 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 skønudøvelse lægges der vægt på dokumenterede erfaringer med regelovertrædelser 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 såsom påbud, forbud eller afgiftspålæg i henhold til foreslåede § 11.

Det indgår i ministerens skønudøvelse, 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 skønudøvelse, kan nævnes hensynet til de klimarisici, der kunne være forbundet med kommende regelovertrædelser 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.

Til § 5

Nugældende § 15, stk. 2 fastslår, at driftslederen kan forlange ministerens afgørelse jf. § 15, stk. 1, 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.

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.

Det foreslås at videreføre bestemmelsen i en ændret form.

Det foreslås i § 5, stk. 1, 1. pkt., at en afgørelse, truffet efter § 4, stk. 2, af operatøren vil kunne 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 § 4, stk. 2« 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 §§ 24 og 25.

Formuleringen »kan forlanges indbragt for domstolene« betyder, at klima-, energi- og forsyningsministeren uden unø-

digt ophold skal udtage stævning mod operatøren i en civil retssag, jf. forslaget's 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 bevisbyrderegler m.v.

Det foreslås i § 5, stk. 1, 2. pkt., at afgørelsen skal indeholde oplysning om adgangen til at begære domstolsprøvelse og om fristen herfor, jf. stk. 2.

Den foreslåede pligt hertil har 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. 2.

Det foreslås i § 5, stk. 2, 1. pkt., at en begæring om domstolsprøvelse vil skulle 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. Navnlig foreslås formuleringen »begæring« anvendt frem for »anmodning« for at opnå sproglig ensartethed med stk. 1.

Det foreslås i § 5, stk. 2, 2. pkt., 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 forslaget's stk. 1, 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).

Om gældende ret og om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser samt den foreslåede bestemmelse hen-

vises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 3.2.

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

Det foreslås i § 6, stk. 1, 1. pkt., at en udledningstilladelse vil kunne tilbagekaldes, hvis en driftsleder eller en brændstofoperatør har begået gentagne eller grove overtrædelser af kvoteordningen.

Bestemmelsen har til hensigt at sikre, at en udledningstilladelse vil kunne tilbagekaldes i situationer, hvor en operatør har begået så alvorlige overtrædelser af kvoteordningens regler, at udledningstilladelsen eksempelvis kunne være nægtet i medfør af forslaget § 4, stk. 2, 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 næringsretten, sammenlignet med situationer, hvor en virksomhed på forhånd vurderes til ikke at opfylde betingelserne for at igangsætte en bestemt aktivitet.

Det foreslås i § 6, stk. 1, 2. pkt., at afgørelse i sager om udledningstilladelsers tilbagekaldelse vil skulle 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. Reglen om, at afgørelsen om tilbagekaldelse træffes af en domstol, lægger således op til en meget grundig belysning og overvejelse, inden ministeren træffer afgørelse i denne type sager.

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 bevisbyrde m.v. Der henvises herom til bemærkningerne til lovforslagets § 5, stk. 1, 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.

Foreslåede § 6, stk. 1, 3. pkt., indebærer, at domstolen i for-

bindelse med domsafsigelsen vil kunne bestemme, at anke ikke vil have opsættende virkning.

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. Hvis retten i en dom, der tilbagekalder en udledningstilladelse, bestemmer, at anke ikke har opsættende virkning, får tilbagekaldelsen virkning fra dommens afsigelse, selv om dommen ankes. Uden en sådan bestemmelse i dommen får tilbagekaldelsen virkning, når fuldbyrdelsesfristen på 14 dage er udløbet, uden at anke er sket, eller hvis anke er sket inden 14 dage, når ankesagen er afsluttet ved stadfæstelse af tilbagekaldelsen eller ved, at anken hæves eller afvises, således at dommen i foregående instans står ved magt.

Foreslåede § 6, 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 uforsvarlig 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 opera-

tøren måtte have lidt gennem effektivering af den således underkendte afgørelse.

Foreslåede § 6, 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 tydeliggøre, at en udledningstilladelse bortfalder 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 begrundes 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 tilsige, 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 ankemulighed, 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 Europa-Kommissionen om at nedlægge driftsforbud for en luftfartoperatør i overensstemmelse med reglerne i kvotedirektivets artikel 16, stk. 5-11.

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

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.

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 vil kunne anmode Europa-Kommissionen om at træffe afgørelse om at nedlægge et driftsforbud i overensstemmelse med reglerne i kvotedirektivets artikel 16, stk. 5-11.

Kvotedirektivets artikel 16, stk. 5-11, angår situationer, hvor

en luftfartsoperatør ikke opfylder kravene i kvotedirektivet, herunder ikke har overholdt sin overvågnings- og rapporteringsforpligtelse, jf. kvotedirektivets artikel 14, eller sin returneringsforpligtelse, jf. kvotedirektivets artikel 12.

Forslaget lægger som hidtil op til, at det påhviler klima-, energi- og forsyningsministeren efter samråd med transportministeren at anmode Europa-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 Europa-Kommissionen om at træffe afgørelse om at nedlægge et driftsforbud. En sådan klageadgang følger heller ikke af nu-gældende kvotelovs § 31, som blandt andet regulerer klager over afgørelser truffet af klima-, energi- og forsyningsministeren. Dette skyldes, at beslutningen om at rette henvendelse til Europa-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 Europa-Kommissionen således efter sin undersøgelse af sagen, herunder Kommissionens høring af luftfartsoperatøren, at træffe afgørelse i overensstemmelse med anmodningen, vil luftfartsoperatøren 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 vil kunne 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 (EU) 2015/757, 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 (EU) 2015/757 (MRV-søfart forordning, som ændret ved forordning (EU) 2023/957) 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 nødstedte 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 Europa-Kommissionen notificerer klima-, energi- og forsyningsministeren eller en underordnet institution som den myndighed, der 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 auktionere 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.

Om gældende ret og om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser samt den foreslåede bestemmelse hen-

vises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 3.4.

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

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 Europa-Kommissionen tildeler Danmark i overensstemmelse med kvotedirektivets artikel 10.

Et 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 (EU) 1031/2010, 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 medlemsstater, 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. Omhandlede omkostninger relaterer sig til anvendelsen af den centrale auktionsplatform samt omkostninger til den fælleseuropæiske auktionstilsynsførende. Dette forbehold skønnes undværlig, da samtlige indtægter fra kvoteauktioner må anses som statslige indtægter, uanset spørgsmålet om, hvordan staten håndterer sine omkostninger ved kvotesalg.

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 tildelinger til nyttilkomne produktionsenheder og aktiviteter.

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 § 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.

Det foreslås i § 9, stk. 1, at klima-, energi- og forsyningsministeren vil skulle give meddelelse til operatører om gratis tildeling af kvoter i det omfang, at disse vil have 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 Europa-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 Europa-Kommissionen eller medlemsstater er berettiget til at tildele gratis kvoter, det vil sige EU-støtte, i videre omfang, end hvad der følger af EU-retten. Medlemsstaterne har således ingen mulighed for at tildele yderligere gratis kvoter ud fra skønmæssige overvejelser m.v.

Undtagelser herfra gælder kun, hvor EU-retsakter udtrykkeligt hjemler dette, jf. f.eks. kvotedirektivets artikel 10c. Denne artikel, som giver bestemte medlemsstater 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 undværlig under hensyn til det

selvfølgelig 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 § 9, 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 Europa-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 forslaget 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 skønmæssige 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 Europa-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.

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

Bestemmelsen foreslås videreført i ændret form, som implementerer de nye returneringsfrister, der er fastsat i ændringsdirektiv (EU) 2023/959. 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.

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 medlemsstater.

Fristdagen er ved ændringsdirektiv (EU) 2023/959 ændret fra den hidtil gældende frist pr. 30. april, hvilket har baggrund i administrative merbelastninger, der er opstået som følge af det tidligere ændringsdirektiv (EU) 2018/410, hvorefter hidtil gældende frister har vist sig at være for knap-

pe. Der kan henvises til præmis 66 i ændringsdirektiv (EU) 2023/959 for en uddybning af fristændringen.

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

Formuleringen »i overensstemmelse med kvoteordningen« 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.

Begrebet »verificerede udledning« skal forstås i overensstemmelse med kvotedirektivets begreb »verificerede emissioner«. Begrebet »verificere« skal forstås i overensstemmelse med kvotedirektivets artikel 15 og AV-forordningen.

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 medlemsstater.

Fristdagen er indført ved ændringsdirektiv (EU) 2023/759 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).

Begrebet »returnering« anvendes i overensstemmelse med kvotedirektivets, bl.a. artikel 12, jf. artikel 30e.

Formuleringen »i overensstemmelse med kvoteordningen« er foreslået for at markere, at de nærmere detaljer for brændstofoperatørers returneringspligt vil blive bestemt af de til enhver tid gældende regler på kvoteområdet, herunder direkte gældende EU-ret.

Begrebet »verificerede udledning« skal forstås i overensstemmelse med kvotedirektivets begreb »verificerede emissioner«. Begrebet »verificere« skal forstås i overensstemmelse med kvotedirektivets artikel 15 og AV-forordningen.

Til § 11

Nugældende kvotelovs § 28 regulerer de situationer, hvor en

operatør ikke efterkommer sin pligt til kvotereturnering, jf. forslagens § 10.

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

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.

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. forslagens § 10.

Det foreslås i § 11, stk. 1, at en operatør, der ikke har overholdt sin returneringspligt efter forslagens § 10, af klima-, energi- og forsyningsministeren vil få pålagt at betale en afgift til statskassen svarende til 100 euro for hvert udledt ton CO₂-ækvivalent, for hvilken operatøren ikke har returneret kvoter inden for de frister, der fremgår af § 10, stk. 1 og 2.

Udtrykket »ton CO₂-ækvivalent« skal forstås i overensstemmelse med kvotedirektivets definition af »ton kuldioxidækvivalent«, jf. artikel 3, litra f), hvorefter der herved forstås et ton kuldioxid (CO₂) eller enhver anden af de i direktivets bilag II nævnte drivhusgasser i en mængde med et tilsvarende globalt opvarmningspotentiale.

Det foreslås i § 11, stk. 2, at afgiften efter stk. 1 indeksreguleres i henhold til udviklingen af det europæiske forbrugerprisindeks 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. Tilføjjelsen indebærer ikke en indholdsmæssig ændring, da samme basisår hidtil kunne bestemmes gennem en fortolkning af kvotedirektivets artikel 16, stk. 4.

De foreslås i § 11, stk. 3, 1. pkt., at afgiften efter stk. 1 vil forfalde 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 § 11, 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 referencesats med et tillæg på 8 pct. Som referencesats 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 betalingsincitament. 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.

Det foreslås i § 11, stk. 4, at afgiftsbetalingen efter stk. 1 ikke fritager operatøren for forpligtelsen til at returnere kvoter i fuldt omfang, jf. forslagens § 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.

Det foreslås i § 11, stk. 5, at operatøren hæfter for betaling af afgift efter stk. 1. Hvis operatøren ikke er ejer af aktivet, 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 såsom 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 operatøren har nægtet at efterkomme sin betalingspligt.

Til § 12

Nugældende kvotelovs § 21 regulerer administrationen af det elektroniske EU-register over CO₂-kvoter, også kaldet »CO₂-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 skatteministerens 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 § 12, stk. 1, pålægger erhvervsministeren, at administrere de danske kvotekonti i EU-registret, herunder med henblik på tildeling, returnering og annullering af kvoter.

Det bestemmes, som hidtil, af kvoteordningens regler, hvilke administrative opgaver registeradministrationen indebærer, hvem der har ret til at have kvotekonti samt på hvilke betingelser m.v., herunder i form af direkte gældende EU-ret med EU's kvoteregisterforordning (EU) 2019/1122 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«.

Det foreslås i § 12, stk. 2, 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 (EU) 2023/959 ændret fra den hidtil gældende frist pr. 28. februar, hvilket har baggrund i administrative merbelastninger, der er opstået som følge af det tidligere ændringsdirektiv (EU) 2018/410, hvorefter hidtil gældende frister har vist sig at være for knappe. Der kan henvises til præmis 66 i ændringsdirektiv (EU) 2023/959 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 § 12, stk. 3, sikrer, at skatteministeren har adgang til enhver oplysning om de 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 fremhævnings i lovtjekter, at informationsudveksling kan foregå i elektronisk form.

For så vidt angår konti i EU-registeret, der ikke administreres af erhvervsministeren, vil disse henhøre under kontoadministrationen 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 »Kyotoregistret«. Ifølge bestemmelsens stk. 1 administrerer erhvervsministeren Kyotoregistret, som inde-

holder 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 § 13, 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 (EU) 389/2013 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 overholdsperiode fra 2013-2020, jf. artikel 88 i EU's kvoteregisterforordning (EU) 2019/1122.

Foreslåede § 13, stk. 2, sikrer, at skatteministerens adgang til enhver oplysning om de 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 lovtjekster, 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-reg-

ler 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.

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

Denne bestemmelse foreslås affattet som en selvstændig paragraf, der udelukkende angår klima-, energi- og forsyningsministerens tilsynsforpligtelse.

Indholdet af denne 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 Kyotoregisteret 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.

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

Denne bestemmelse foreslås affattet som en selvstændig paragraf, der udelukkende angår erhvervsministerens tilsynsforpligtelse.

Indholdet af denne tilsynsforpligtelse følger de almindelige offentlige 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 Kyotoregisteret, 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 Kyotoregisteret, 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 hidtidige 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 § 16, 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 og vil afgive disse på dennes ansvar.

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, såsom 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 § 16, stk. 1, være nærmere specificeret i kvoteordningens øvrige regler, herunder EU-retsakter og administrative bestemmelser fastsat af ministeren i medfør af forslaget §§ 21 eller 22. Derfor kan foreslåede § 16, 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.

Det bemærkes, at der er tale om en oplysningspligt, hvorfor retssikkerhedsloven finder anvendelse, herunder § 10 om retten til ikke at inkriminere sig selv.

Foreslåede § 16, 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.

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 fremhævning i lovtjekster.

Det foreslås i § 16, stk. 3, at klima-, energi- og forsyningsministeren ved administrationen af loven kan indhente miljøoplysninger fra miljøministeren.

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 vilkå-

rene 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.

Om gældende ret og om Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser samt den foreslåede bestemmelse henvises til de almindelige bemærkninger til lovforslaget, afsnit 3.6.

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

Det foreslås i § 17, stk. 1, 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.

Det foreslås i § 17, stk. 2, 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 im-

plementere 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. 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 eller 22.

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 kan indeholde frist for efterlevelse, f.eks. om hvornår en handlepligt senest skal være opfyldt. Hvor der ikke måtte være fastsat administrative regler om efterlevelsesfristens længde, fastsættes denne skønmæssigt 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 hertil 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«. Ændrin-

gen har til hensigt at markere sprogligt, at bemyndigelsen angår afgørelsestypen »påbud«. Der er tale om en sproglig præcisering uden indholdsmæssig betydning.

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 § 26, stk. 1, nr. 4. eller bødereglene fastsat i medfør af forslagets § 26, 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. Luftfartsoperatører, der ikke efterkommer et påbud, kan efter omstændighederne risikere, at Europa-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.

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 forsyningsministeren 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.

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

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.

Foreslåede § 19 regulerer anvendelsen af digital kommunikation og automatiseret sagsbehandling inden for kvote-

ordningen. Bestemmelsen 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.

Det foreslås i § 19, stk. 1, 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. Europa-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 og § 22, 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 at 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 og § 22, 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 aktindsigtsbegøring 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.

Det foreslås i § 19, stk. 2, at klima-, energi- og forsyningsministerens og erhvervsministerens afgørelser om forhold omfattet af kvoteordningen vil kunne udstedes ved hjælp af automatiseret sagsbehandling.

Automatisering af øvrige administrative beslutningsprocesser vil som regel ligeledes være tilladt, hvilket følger af fortolkningsprincippet om »det mindre i det mere«. 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 en fysisk person er sagsbehandler. Formuleringen omfatter maskinelle sagsbehandlingsskridt på baggrund af faste og entydige kriterier såvel som uden sådanne kriterier. Bestemmelsen favner således meget bredt og omfatter alle situationer, som kan tages i anvendelse i takt med, at den teknologiske udvikling skaber mulighed herfor.

Klima-, energi- og forsyningsministeren samt erhvervsministeren tillægges ifølge forslaget § 21, stk. 1, nr. 2 og § 22, stk. 1, nr. 2, mulighed for at fastsætte nærmere regler om bl.a. automatiseret sagsbehandling, idet en sådan regulering kan være hensigtsmæssig for at sikre en korrekt og transpa-

rent anvendelse af automatiseringsværktøjer. Efter omstændighederne kan der også være et egentligt krav om regulering af bestemte automatiseringsprocesser, hvilket kan følge af de til enhver tid værende dataretlige regler og standarder eller forvaltningsretlige krav.

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.

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

Foreslåede § 20, 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.

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.

Det forslås i § 20, stk. 2, at klima-, energi- og forsyningsministeren udpeger en kompetent myndighed i henhold til kvotedirektivet.

Udtrykket »kompetent myndighed« skal med forbehold for stk. 3 forstås i overensstemmelse med kvotedirektivets artikel 18, hvorefter medlemsstaterne bl.a. skal udpege en eller flere kompetente myndigheder til direktivets gennemførelse.

Danmark har udpeget Energistyrelsen og meddelt denne beslutning til Europa-Kommissionen, som har offentliggjort Energistyrelsens kontaktoplysninger sammen med oplysninger om de andre medlemsstaters kompetente myndigheder på kvoteområdet.

Foreslåede § 20, stk. 3, 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 CO₂-kvoter til Erhvervsstyrelsen. Ifølge denne bekendtgørelse udøver Erhvervsstyrelsen de beføjelser, som efter lov om CO₂-kvoter er tillagt erhvervsministeren, idet ministeren dog fortsat udøver hjemlen til at delegere beføjelser til andre offentlige myndigheder.

Medlemsstaterne har pligt til at udpege en national registeradministrator, jf. artikel 7, stk. 1, i gældende registerforordnings (EU) 2019/1122, og Danmark har udpeget Erhvervsstyrelsen som landets nationale administrator. Dette er meddelt Europa-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 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.

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 §§ 21 og 22 har sammen med § 23 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.

Foreslåede § 21, stk. 1, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren til inden for eget ansvarsområde 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.

Foreslåede § 21, stk. 1, nr. 1, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren inden for sit ansvarsområde til at fastsætte nærmere regler om pligter, frister, formkrav, procedurer og øvrige administrative forhold inden for kvoteordningen, herunder om påbud, jf. § 18, og forbud, om tilbageholdelse og bortvisning af skibe, jf. § 7, stk. 2, om i hvilke tilfælde og i hvilken form der skal ansøges om godkendelser eller tilladelser, jf. § 4, stk. 1, 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 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, 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 væsentligste allerede følger af lov eller direkte gældende EU-ret, såsom forordninger eller kommissionsafgørelser, m.v.

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

Foreslåede § 21, stk. 1, nr. 2, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren inden for sit ansvarsområde til at fastsætte regler om digital kommunikation og automatiseret sagsbehandling, jf. § 19, stk. 1 og 2.

Om udtrykkene »digital kommunikation« og »automatiseret sagsbehandling« henvises til de specielle bemærkninger til forslaget § 19, stk. 1 og 2. Gældende ret om digital kom-

munikation 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 forslaget § 19, stk. 1 og 2. Forslaget skal erstatte klima-, energi- og forsyningsministerens reguleringsadgang i nugældende kvotelov § 35, 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, supplerende eller præcisering af såvel kvotelovens materielle bestemmelser som af EU-retsakter, herunder direkte gældende EU-retsakter, hvor en sådan implementering, supplerende 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.

Udtrykket »automatiseret sagsbehandling« forstås i overensstemmelse med § 19, stk. 2, bredt og omfatter således databehandling såvel med som uden faste og entydige kriterier. Regeludstedelse herom kan efter omstændighederne være hensigtsmæssig for at sikre en korrekt og transparent anvendelse af automatiseringsværktøjer ved kvoteordningens forvaltning. Desuden kan et egentligt krav om regulering af bestemte automatiseringsprocesser følge af de til enhver tid værende dataretlige regler og standarder eller forvaltningsretlige krav.

Nugældende kvotelov § 31 bemyndiger i stk. 7 klima-, energi- og forsyningsministeren 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 ministeren, herunder at visse afgørelser ikke skal kunne indbringes for Energiklagenævnet. Samme bestemmelses stk. 8 bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren til at fastsætte regler om, at afgørelser truffet af en institution under ministeren eller en anden myndighed, som ministeren 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 § 21, stk. 1, nr. 3, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren inden for sit ansvarsområde til at fastsætte nærmere 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 ministeren fastsætte klageadgange, klagefrister eller klageprocedurer i det omfang, at dette er foreneligt med lovens øvrige bestemmelser, herunder bestemmelserne i lovforslagets § 24.

Foreslåede § 21, stk. 1, nr. 4, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren inden for sit ansvarsområde til at fastsætte regler om operatørers betaling til dækning af ministerens omkostninger til tilsyn og sagsbehandling, herunder gebyrer til dækning af merarbejde eller andre merudgifter i situationer, hvor en operatør ikke har overholdt sine forpligtelser ifølge kvoteordningen eller ifølge afgørelser truffet i henhold til kvoteordningen.

Denne bestemmelse foreslås at træde i stedet for § 5, stk. 3, nr. 3, og § 30 i nugældende kvotelov.

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 § 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.

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 betalingspligter eller i ministerens reguleringsmuligheder.

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

Selv om bestemmelsen er formuleret som en »kan«-bestemmelse, er det som hidtil forudsat, at klima-, energi- og forsyningsministeren udnytter denne bestemmelse til at opnå fuld dækning af de omkostninger, der er forbundet med myndighedernes sagsbehandling af kvoteordningen. Dette følger af det såkaldte »forurenere-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 efter omstændighederne opgavevaretagelse i forbindelse med EU's regelproduktion, f.eks. også gælder bistand til ministerens besvarelse af borgerhenvendelser eller folketingsspørgsmål, 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 løbende 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.

Efter nuværende praksis, er det muligt at fravige »forurenere-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.

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 CO₂, 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.

Ministerens mulighed for at fastsætte regler om »gebyrer

eller anden betaling til dækning af merarbejde eller andre merudgifter i situationer, hvor en operatør ikke har overholdt sine forpligtelser ifølge kvoteordningen eller ifølge afgørelser truffet i henhold til kvoteordningen« viderefører en reguleringsadgang, der hidtil er tilkommet klima-, energi- og forsyningsministeren efter nugældende kvotelovs § 5, stk. 3, nr. 3. Ministeren får 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.

Formuleringen »andre merudgifter« kan eksempelvis omfatte rejseomkostninger eller omkostninger til verifikatorbistand eller anden sagkyndig bistand.

Foreslåede § 21, stk. 1, nr. 5, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren inden for sit 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, jf. § 17, stk. 1.

Bestemmelsen er ny og har til formål at give ministeren adgang til at regulere administrativt, hvilke dokumenter eller oplysninger der skal offentliggøres inden for sit ansvarsområde, samt evt. efter hvilke procedurer. Bestemmelsen giver klima-, energi- og forsyningsministeren 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. Ministeren 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.

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 § 21, stk. 2, 1. pkt., bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren inden for sit ansvarsområde til at fastsætte regler, 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 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 lovhjælp. Forslaget levner i sådanne situationer ministeren 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.

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 Europa-Kommissionen med henblik på at udnytte implementeringsoptioner i kvotedirektivet, 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 reguleringsiltag, 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 § 21, 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 § 21, 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 (CO₂) 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 (CO₂) 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 (CO₂) 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 § 21, 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.

De regler, der kan udstedes i medfør af bemyndigelsen 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 forenk-

de 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, såsom verifikation af et udledningsregnskab eller af en rapport om ændrede aktivitetsniveauer, men også f.eks. medfølgende verifikatoropgaver, såsom 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 (EU) 2018/2066 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 tildele til nyttilkomne produktionsenheder og aktiviteter.

Nugældende kvotelovs § 27, stk. 2, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren til at 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 § 21, stk. 3, nr. 2, bemyndiger klima-, energi- og forsyningsministeren til at fastsætte regler om returnering, jf. § 10 og gratis tildeling af kvoter, jf. § 9, stk. 1, herunder afgørelser om fastsættelse af aktivitetsniveauer samt om tilbageføring af uretmæssigt modtagne kvoter, jf. § 9, stk. 2.

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 CO₂-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 (EU) 2019/1842, 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 medlemsstater med det formål at forhindre kulstoflækage til tredjelande.

Regeludstedelser efter den foreslåede bestemmelse kan kombineres med regeludstedelse ifølge forslaget § 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 nuværende § 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 registrats konti«.

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

Foreslåede § 21, 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 Kyotoprotokollen til FN's klimakonvention (UNFCCC), kan registreres i Kyotoregistrats konti i Danmark. Ministerens adgang hertil blev oprindeligt indført ved lov nr. 554 af 6. juni 2007 om ændring af lov om CO₂-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 kyotoregistratskonti med beholdninger af disse kredittyper, kan risikere at hæfte for kreditternes erstatning i tilfælde, hvor de pågældende skove ikke længere binder CO₂ 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 lovbemærkningerne 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 hæftelsessituationer 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.

Til § 22

Nugældende kvotelov indeholder et større antal bestemmelser, der bemyndiger erhvervsministeren til at udstede administrative regler inden for denne ministers ansvarsområde af kvoteordningen. 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.

Foreslåede §§ 21 og 22 har sammen med § 23 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.

Foreslåede § 22, stk. 1, bemyndiger erhvervsministeren til inden for eget ansvarsområde at fastsætte regler om de forhold, der er opregnet under bestemmelsens nr. 1–4.

Foreslåede § 22, stk. 1, nr. 1, bemyndiger erhvervsministeren inden for sit ansvarsområde til at fastsætte regler om pligter, frister, formkrav, procedurer og øvrige administrative forhold inden for kvoteordningen, herunder om påbud og forbud, om i hvilke tilfælde og i hvilken form der skal ansøges om godkendelser, samt om afgørelsers 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, erhvervsministeren er bemyndiget til at udstede inden for kvoteordningens område.

Bestemmelsen er primært tiltænkt anvendelse til implementering, supplerung eller præcisering af såvel kvotelovens bestemmelser som af EU-retsakter, herunder direkte gældende EU-retsakter, hvor en sådan implementering, supplerung 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, 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 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 forslagetets 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 skønsmæssige overvejelser om hensigtsmæssige arbejdsgange, m.v.

Foreslåede § 22, stk. 1, nr. 2, bemyndiger erhvervsministeren inden for sit ansvarsområde til at fastsætte regler om digital kommunikation og automatiseret sagsbehandling.

Om udtrykkene »digital kommunikation« og »automatiseret sagsbehandling« henvises til de specielle bemærkninger til forslagetets § 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 forslagetets § 19, stk. 1 og 2. Forslaget skal erstatte 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 lovforslaget § 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, supplerende eller præcisering af såvel kvotelovens materielle bestemmelser som af EU-retsakter, herunder direkte gældende EU-retsakter, hvor en sådan implementering, supplerende 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.

Udtrykket »automatiseret sagsbehandling« forstås i overensstemmelse med § 19, stk. 2, bredt og omfatter således databehandling såvel med som uden faste og entydige kriterier. Regeludstedelse herom kan efter omstændighederne være hensigtsmæssig for at sikre en korrekt og transparent anvendelse af automatiseringsværktøjer ved kvoteordningens forvaltning. Desuden kan et egentligt krav om regulering af bestemte automatiseringsprocesser følge af de til enhver tid værende dataretlige regler og standarder eller forvaltningsretlige krav.

Nugældende kvotelovs § 31 bemyndiger i stk. 7 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 ministeren, herunder at visse afgørelser ikke skal kunne indbringes for Energiklagenævnet. Samme bestemmelses stk. 8 bemyndiger erhvervsministeren til at fastsætte regler om, at afgørelser truffet af en institution under ministeren eller en anden myndighed, som ministeren 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 § 22, stk. 1, nr. 3, bemyndiger erhvervsministeren inden for sit 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 ministeren fastsætte klageadgange, klagefrister eller klageprocedurer i det omfang, at dette er foreneligt med lovens øvrige bestemmelser, herunder bestemmelserne i lovforslaget § 24.

Foreslåede § 22, stk. 1, nr. 4, bemyndiger erhvervsministeren inden for deres eget ansvarsområde til at fastsætte regler om kontohaveres betaling til dækning af ministerens omkostninger til tilsyn og sagsbehandling, herunder kontogebyrer og gebyrer til dækning af merarbejde i situationer, hvor en kontohaver ikke har overholdt sine forpligtelser ifølge kvoteordningen eller ifølge afgørelser truffet i henhold til kvoteordningen. Denne bestemmelse foreslås at træde i stedet for § 21, stk. 4, § 22, stk. 3, og § 30, stk. 3 og 4 i nugældende kvotelov.

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.

Ifølge nugældende kvotelovs § 30, 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 erhvervsministeren udnytter denne bestemmelse til at opnå fuld dækning af de omkostninger, der er forbundet med ministerens sagsbehandling 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 efter omstændighederne opgavevaretagelse i forbindelse med EU's regelproduktion, f.eks. også gælder bistand til ministerens besvarelse af borgerhenvendelser eller folketingssspørgsmål, 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 løbende tilpasning af de opkrævede gebyrsatser i overensstemmelse med Finansministeriets til enhver tid 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.

Efter nuværende praksis, er det 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.

Ved tidligere gebyrreguleringer er kontohavere blevet pålagt et fast gebyr, evt. kombineret med en yderligere gebyrsats pr. tildelt gratisvote, ud fra den betragtning, at gratisvotetildeling forårsager ekstra administrationsomkostninger. Efter nuværende gebyrmodel opkræves der et fast årligt gebyr

afhængig af kontotype. I denne forbindelse kategoriseres indehavere af konti, der anvendes til opfyldelse af returberingenspligter (såkaldte »compliancekonti«) efter størrelse målt i udledt CO₂.

De beskrevne gebyrmodeller vil fortsat kunne finde anvendelse fremover, idet ministeren ifølge forslaget er stillet frit med henblik på valg af den gebyrmodel, der til enhver tid måtte forekomme mest velegnet til formålet.

Ministerens 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« er ny. Ministeren får derved mulighed for at friholde de regelkonforme kontohavere fra meromkostninger forårsaget af ikke-regelkonforme aktører, uden at ministeren 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 stærkt varierende omkostninger fra sag til sag, eller hvor der kan opstå behov for at viderefakturere eksterne omkostninger, f.eks. til myndighedens antagelse af sagkyndig bistand.

Nugældende kvotelovs § 3 bemyndiger i stk. 2 erhvervsministeren til at fastsætte regler eller træffe bestemmelser med henblik på at gennemføre eller anvende EU-retsakter om forhold vedrørende EU-registeret og Kyotoregisteret.

Det foreslås at videreføre den anførte bestemmelse med ændret ordlyd, men med tilsvarende indhold.

Foreslåede § 22, stk. 2, bemyndiger erhvervsministeren inden for sit ansvarsområde til at fastsætte regler, 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 bebyrden- de 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 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 lovhjælp. Forslaget levner i sådanne situationer ministeren 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.

Bestemmelsens anvendelse er ifølge forslagens formulering begrænset til erhvervsministerens eget ansvarsområde under kvoteloven, hvilket i lighed med nuværende kvotelovs § 3, stk. 2, giver adgang til at udstede regler med henblik på at gennemføre, anvende eller håndhæve EU-retsakter om forhold vedrørende EU-registeret, jf. lovforslagets § 14, og Kyotoregisteret, jf. forslagens § 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 førstkommende 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 Europa-Kommissionen med henblik på at udnytte implementeringsoptioner i kvotedirektivet, 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 § 22, stk. 3, 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 § 22, stk. 3, 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 forslagens § 22, stk. 1, nr. 1, som kan give mere sikker hjemmel for meget bebyr-

dende 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 § 22, stk. 3, 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 forretningsordenen 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 § 23

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.

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 § 23 viderefører disse bestemmelser i sproglig ændret form med en mindre ændring for anvendelsesområdet. 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.

Foreslåede § 23, 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 CO₂-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 § 23, stk. 1, 2. pkt., forpligter klima-, energi- og forsyningsministeren til at fastsætte, hvordan 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 svarende til hensigten med grundlovens og lovtidendelovens bestemmelser om kundgørelsespligt.

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.

Forslåede § 23, stk. 2, bestemmer, at klima-, energi- og forsyningsministeren kan fastsætte regler om, at de internationale vedtagelser og tekniske specifikationer, som skal være gældende efter stk. 1, skal være gældende, selv om de ikke foreligger på dansk.

Bestemmelsen er ny og tager sigte på, at kvoteordningen er rodfastet i EU regi, samt at der som en naturlig følge heraf ofte bliver brugt fremmedsprog som f.eks. engelsk i internationale vedtagelser og tekniske specifikationer. Bestemmelsen kan af klima-, energi- og forsyningsministeren udmøntes ved bekendtgørelse.

Til § 24

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, og i stk. 4 om, at forvaltningsretlige spørgsmål altid kan indbringes for Energiklagenævnet.

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

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

Forslåede § 24, 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.

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, 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 eller § 22, 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 CO₂-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 Europa-Kommissionens afgørelser om gratis tildeling af kvoter.

Forslåede § 24, stk. 2, nr. 1, bestemmer, at afslag på at meddele udledningstilladelse, jf. § 4, stk. 2, 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 § 4, stk. 2, kan af den pågældende operatør i stedet kræves indbragt for domstolene af ministeren i henhold til lovforslagets § 5, stk. 1. Denne regulering tilgodeser behovet for en særlig høj grad af retsbeskyttelse for operatører, der modtager sådanne afgørelser, henset til afslags potentielle økonomiske konsekvenser. Der henvises til bemærkningerne til lovforslagets § 5, stk. 1 og 2.

Forslåede § 24, 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.

Forslåede § 24, stk. 2, nr. 3, 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, med 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 § 31, stk. 3, hvilket også ville være en forudsætning for eventuelt efterfølgende at indbringe klagen for domstolene, jf. stk. 4.

Foreslåede § 24, 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 § 31, stk. 1, også selv om forslaget § 24, 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 § 31, 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, såsom 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 § 24, stk. 1, nr. 1, forhindrer nævnet i at udtale sig om, hvorvidt ministerens afslag i øvrigt har været berettiget.

Foreslåede § 24, 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 § 31, stk. 1.

Foreslåede § 24, stk. 5, 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 administrativt ressourcespild 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

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.

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

Foreslåede § 25, stk. 1, bestemmer, at Energiklagenævnet ved behandling af klager inden for kvoteordningens område består af de medlemmer, som afgør klager efter lov om elforsyning. Nævnets formand kan efter omstændighederne 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.

Bestemmelsen fastlægger Energiklagenævnet sammensætning, når nævnet træffer 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 en særlig sagkundskab i forhold til kvoteordningens teknisk-faglige område.

Foreslåede § 25, 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.

Til § 26

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 at 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.

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

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.

Foreslåede § 26, 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, 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 forslagens § 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.

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 skærpene retning. Gentagne overtrædelser af ens karakter f.eks. gentagne overtrædelser af rapporteringspligten, bør ligeledes påvirke bødens størrelse i skærpene 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 domstolens konkrete vurdering af samtlige sagens omstændigheder i det enkelte tilfælde. Den angivne bødestørrelse vil kunne fraviges i op- eller nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpene 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.

Foreslåede § 26, 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, såsom 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. forslagets 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 et 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 bæredygtig 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.

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 skærpene retning. Gentagne overtrædelser af ens karakter f.eks. gentagne overtrædelser af rapporteringspligten, bør ligeledes påvirke bødens størrelse i skærpene 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 domstolens konkrete vurdering af samtlige sagens omstændigheder i det enkelte tilfælde. Den angivne bødestørrelse vil kunne fraviges i op- eller nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpene 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.

Foreslåede § 26, 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 overtrædelserne efter omstændighederne kan medføre en ulovlig økonomisk fordel for lovovertrædelserne 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.

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 domstolens konkrete vurdering af samtlige sagens omstændigheder i det enkelte tilfælde. 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.

Foreslåede § 26, 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 forslaget § 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.

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 domstolens konkrete vurdering af samtlige sagens omstændigheder i det enkelte tilfælde. 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.

Foreslåede § 26, stk. 1, nr. 5, bestemmer, at den, der uden for de tilfælde, der er nævnt i nr. 1 og i strid med § 16, 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 tilfælde, der er nævnt i nr. 1 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 bagatelagte 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 afgiftskontrollen« 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 betydningsfuld 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, såsom 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.

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 domstolens konkrete vurdering af samtlige sagens omstændigheder i det enkelte tilfælde. 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.

Foreslåede § 26, 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 overtrædelser efter forslagets § 26, stk. 1, nr. 1, og stk. 1, nr. 2, i tilfælde, hvor overtrædelser blev begået med forsæt eller ved grov uagtsomhed.

Begreberne »forsæt« og »grov uagtsomhed« skal forstås i overensstemmelse med de sædvanlige strafferetlige tilregningsbegreber.

Overtrædelse efter forslagets § 26, 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, 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 efter forslagets § 26, 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 § 26, 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, såsom Rigsadvokatens meddelelser om strafansvar for juridiske personer m.v.

Foreslåede § 26, 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 bødestørrelser 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.

Til § 27

Det foreslås i § 27, stk. 1, at loven skal træde i kraft den 1. januar 2024.

Den foreslåede ikrafttrædelsesdato er valgt i overensstemmelse med Europa-Kommissionens fortolkning af den generelle implementeringsfrist for ændringsdirektiv (EU) 2023/959, 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 Europa-Kommissionens fortolkning af implementeringsfristen for ændringsdirektiv (EU) 2023/958, jf. artikel 2, stk. 1, 1. pkt., som skal tolkes i overensstemmelse med den generelle implementeringsfrist for ændringsdirektiv (EU) 2023/959.

Det foreslås i § 27, stk. 2, at lov om CO₂-kvoter, jf. lovbekendtgørelse nr. 536 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 § 27, stk. 3, 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 kvotelovs § 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 § 27, stk. 4, at regler, der er fastsat i henhold til lov om CO₂-kvoter, jf. lovbekendtgørelse nr. 536 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 forslagetets 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, stk. 1, at brændstofoperatører først omfattes af loven med virkning fra den 1. juli 2024.

Den foreslåede ikrafttrædelsesdato er valgt i overensstemmelse med Europa-Kommissionens fortolkning af implementeringsfristen for den del af ændringsdirektiv (EU) 2023/959, der vedrører oprettelsen af et emissionshandelsystem 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 Europa-Kommissionen, at reglerne kan finde anvendelse fra den 1. juli 2024.

Det foreslås i § 28, stk. 2, at § 4, har virkning for brændstofoperatører fra den 1. januar 2025.

Den foreslåede dato implementerer kvotedirektivets tilsvarende frist i ændringsdirektiv (EU) 2023/959, 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 kvotedirektivets 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. 1, 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 forslagetets § 25, stk. 1, nr. 2. Efter omstændighederne kan også andre håndhævelsesmidler blive bragt i anvendelse, eksempelvis et forbud mod drivhusgasudledning fastsat med hjemmel i forslagetets § 21, stk. 1.

Til § 29

Til nr. 1, 2, og 3

(§ 20, stk. 8, 9 og 10)

De gældende regler i varmforsyningslovens § 20, stk. 8-9, omhandler, hvordan udgifter til erhvervelse af kvoter samt værdien af overskydende gratiskvoter kan indregnes i varmeprisen. Der henvises i bestemmelserne til kapitel 4 og § 19 kvoteloven. Den gældende regel i § 20, stk. 10, omhandler, at udgifter til afgifter efter kvotelovens § 28 ikke kan indregnes i varmeprisen.

Det foreslås at ændre i bestemmelserne, således at der ikke længere henvises til kapitel 4, § 19 og § 28 i kvoteloven, men til kvoteloven som helhed.

Der er udelukkende tale om konsekvensændringer i varmforsyningsloven som følge af, at nummereringen af kapit-

ler og bestemmelser i lovforslaget ændres i forhold til den gældende kvotelov. Konsekvensændringerne medfører ingen indholdsmæssige ændringer.

Til § 30

Det foreslås i § 30, at loven ikke skal gælde for Færøerne og Grønland.

Forslaget viderefører territorialbestemmelsen i nugældende kvotelovs § 43 med samme ordlyd. Bestemmelsen følger af, at sagsområdet er overtaget i henhold til, henholdsvis den færøske hjemmestyreordning og den grønlandske selvstyreordning.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende formulering

Lovforslaget

§ 29

I lov om varmforsyning, jf. lovbekendtgørelse nr. 2068 af 16. november 2021, som ændret bl.a. ved lov nr. 217 af 7. marts 2023 og senest ved lov nr. 745 af den 13. juni 2023, foretages følgende ændringer:

§ 20. ---

Stk. 8. Udgifter til erhvervelse af kvoter til varmeproduktion må først indregnes i priserne for ydelser omfattet af stk. 1, når de gratis tildelte kvoter efter kapitel 4 i lov om CO₂-kvoter ikke er tilstrækkelige til at dække CO₂-udledningen fra varmeproduktionen.

Stk. 9. Værdien af overskydende CO₂-kvoter tildelt til varmeproduktion i medfør af § 19 i lov om CO₂-kvoter modregnes i priserne for ydelser omfattet af stk. 1. Værdien af overskydende CO₂-kvoter, som er opstået ved statsligt støttet CO₂-fangst, -transport, -lagring og -udnyttelse, skal dog overføres til CO₂-fangstenheden, som skal lade værdien indgå i beregningen af støttebeløbet. Ved overskydende kvoter forstås, at antallet af gratis tildelte kvoter til producenten i medfør af § 19 i lov om CO₂-kvoter er større end det antal, producenten faktisk har haft behov for til dækning af CO₂-udledningen fra varmeproduktionen

Stk. 10. Udgifter til betaling af afgift efter § 28 i lov om CO₂-kvoter kan ikke indregnes i priser for ydelser omfattet af stk. 1.

1. I § 20, *stk. 8*, ændres: »efter kapitel 4 i lov om CO₂-kvoter« til: »efter lov om CO₂-kvoter«.

2. To steder i § 20, *stk. 9*, ændres: »i medfør af § 19 i lov om CO₂-kvoter« til: »i medfør af lov om CO₂-kvoter«.

3. I § 20, *stk. 10*, ændres: »afgift efter § 28 i lov om CO₂-kvoter« til: »afgift efter lov om CO₂-kvoter«.