



## HØRINGSNOTAT

**Center i departementet**  
Center for sektoromstilling  
og klimafremskrivning

**Team**  
Kontor for sektoromstilling

**Dato**  
27. september 2023

**J nr.** 2023-4853

/ TILMU

### Høringsnotat vedrørende forslag til lov om CO<sub>2</sub>-kvoter

Forslag til lov om CO<sub>2</sub>-kvoter blev sendt i offentlig høring den 7. juli 2023 med frist for afgivelse af høringssvar den 18. august 2023.

Der er modtaget i alt 10 høringssvar i høringsperioden.

Følgende høringsspart har oplyst, at man ingen bemærkninger har til lovforslaget:

- Dansk Erhverv

Følgende høringssparter har fremsendt bemærkninger til lovforslaget:

- Brancheforeningen Dansk Luftfart
- Dansk Affaldsforening
- Dansk Fjernvarme
- Dansk Industri (DI)
- Drivkraft Danmark
- DTL - Danske Vognmænd
- Erhvervsflyvningens Sammenslutning (ES-DAA)
- Kommunernes Landsforening (KL)
- Landbrug & Fødevarer

I det følgende vil de indkomne høringssvar blive gennemgået, efterfulgt af ministeriets bemærkninger, der er markeret med kursiv. For detaljerede oplysninger om svarenes indhold henvises der til de fremsendte høringssvar, som kan ses på Høringsportalen.

**Brancheforeningen Dansk Luftfart** anser CO<sub>2</sub>-kvotesystemet for et centralt instrument til reduktion af drivhusgasser. For et internationalt konkurrenceudsat erhverv som luftfart er international regulering, der kan bidrage til et "level playing field", afgørende for konkurrenceevnen. Brancheforeningen erklærer sig enig i, at de mange markante ændringer i EU-retten gør det mest relevant at udarbejde en ny lov.

Det undrer brancheforeningen, at lovforslaget ikke beskæftiger sig med, hvordan de statslige og formentlig stigende auktionsprovenuier kan bringes i målrettet spil til finansiering af klimaomstillingen. Foreningen savner endvidere en mere omfattende redegørelse og analyse af forslagens økonomiske og administrative konsekvenser i lyset af den forventede stigning i kvoteprisen i det eksisterende kvotehandelssystem. Foreningen har desuden noteret sig forøgelsen af minimumsbødestørrelsen og foreslår, at der om muligt tilstræbes en nogenlunde ensartet sanktionering på EU-niveau.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet kan oplyse, at statens indtægter fra kvoteauktioner ifølge direktivet fremover skal anvendes til klimarelaterede formål. Dette er uddybet i de almindelige lovbemærkninger, afsnit 2.1.2 om kvoteordningens overordnede funktionsmåde og markedsvolumen. Det vil være op til en politisk prioritering ved finanslovens vedtagelse at fastlægge anvendelse af auktionsindtægterne i de enkelte år.

De økonomiske og administrative konsekvenser af lovforslaget forelå ikke fuldt ud belyst på tidspunktet for høringens start på grund af den korte implementeringsfrist for direktivændringerne. De økonomiske og administrative konsekvensvurderinger er i mellemtiden udarbejdet og sendt i supplerende offentlig høring inden lovforslagets fremsættelse.

Hvad konkret angår kvoteprisens kommende udvikling, så påvirkes denne efter ministeriets opfattelse ikke af lovforslagets vedtagelse, men vil bero på markedets prisforventninger og eventuelle fremtidige revisioner af reguleringen. De direktivændringer, der ligger til grund for lovforslaget, er således allerede afspejlet i den aktuelle kvotepris for det eksisterende kvotehandelssystem og må ligeledes forventes at blive afspejlet i kvoteprisen ifm. etableringen af det nye, separate kvotehandelssystem (ETS2). Markedets prisforventninger kan aflæses af prisen for relevante finansinstrumenter, fx future-kontrakter på kvoteprisen, ligesom prisforventningerne er genstand for løbende vurdering fra markedsanalytikerens side.

Med henblik på ønsket om en ensartet sanktionering på EU-niveau kan det oplyses, at kvotedirektivet overlader det til medlemsstaterne at sikre regelefterlevelsen inden for de håndhævelsestraditioner, der findes i de forskellige medlemslande. Denne tilgang sikrer bl.a., at medlemslandene ikke forpligtes til at fastsætte hårdere sanktioner, end hvad der må anses for påkrævet i det enkelte land. I Danmark har det kun sjældent været nødvendigt med bødesanktion på kvoteområdet. Med de foreslåede bødereglere m.v. anser ministeriet sanktionsbehovet for tilgodeset i dansk sammenhæng, uden at sanktionens størrelse kan tillægges negativ betydning for luftfartsbranchens konkurrenceevne.

**Dansk Affaldsforening** erklærer sig enig i, at en lovforenklung som foreslået er hensigtsmæssig. Foreningen påpeger, at den forventer højere kvotepriser, end hvad der ifølge Klimastatus og –fremskrivning 2023 er forudsat for 2030. Dette har betydning for vurderinger af branchens fremtidige rammevilkår. Foreningen ønsker desuden at blive inddraget sammen med andre brancherepræsentanter, såfremt Energistyrelsen har planer om at ændre på vilkår og rammer for verifikation og på beregning af gebyrbetaling.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet kan oplyse, at kvoteprisdannelsen bliver påvirket af en række faktorer, og et skøn over kvoteprisen i 2030 er forbundet med betydelig usikkerhed. Fremskrivninger af kvoteprisudviklingen opdateres løbende.

Ministeriet kan endvidere oplyse, at lovforslaget ikke lægger op til en ændring af krav til verifikation, idet disse fastsættes i direkte gældende EU-ret, fx MR-forordning 2018/2066/EU og AV-forordning 2018/2067/EU. Der er desuden ikke lagt op til en ændring af princippet om, at kvoteordningens administration skal være fuldt ud gebyrfinansieret, jf. forslagens § 21, stk. 1, nr. 4, og hertil knyttede lovbemærkninger. Kommende gebyrer for kvoteordningens administration vil på Energistyrelsens og Erhvervsstyrelsens område blive fastsat i bekendtgørelsesform. I den offentlige høring over relevante bekendtgørelsesudkast vil det være muligt at kommentere på forventede ændringer af gældende gebyrmodeller.

**Dansk Fjernvarme** finder det positivt, at direktivet indeholder en priskontrolmekanisme for brændstofsektoren (ETS2). Herudover findes det positivt, at fjernvarmeselskaber med indfyret kapacitet på mindre end 20 MW, som bliver omfattet af ETS2, ikke ser ud til at blive ramt af administrative byrder af samme tyngde, som ETS1 pålægger de stationære anlæg. Dansk

Fjernvarme påpeger, at sektoren arbejder målrettet på at blive fossilfri i 2030, og uddyber sammenhængen mellem kvotesystemet og afgiftssystemet, ligesom der fremsættes en række opfordringer herom.

*Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet deler Dansk Fjernvarmes vurdering af, at de administrative byrder ved ETS2 vil blive mindre, end hvad der påhviler de stationære enheder under ETS1. Dette er en følge af, at de omfattede brændstoffer i høj grad er standardiserede og deres emissionseffekter dermed kendte, hvilket har gjort det muligt at udforme ETS2 lettere administrerbart. Dansk Fjernvarmes betragtninger om sammenhængen mellem kvotesystemet og afgiftssystemet tages til efterretning, idet afgiftspolitiske overvejelser dog falder uden for nærværende lovforslag, der alene sigter mod en implementering af EU-retslige ændringer på kvotedirektivets område.*

**Dansk Industri (DI)** er enig i det fornuftige i at fremsætte en ny kvotelov frem for et ændringslovforslag, herunder at lejligheden benyttes til at forenkle og tydeliggøre loven. DI påpeger det væsentlige i en velfungerende implementeringsproces, herunder i forhold til nye kvoteomfattede sektorer og kulstofgrænsetilpasningsmekanismen CBAM's indførelse. DI fremhæver i denne forbindelse Energistyrelsens arbejde med at informere virksomhederne om ændringer, vejledninger, m.v. og opfordrer til et tæt myndighedssamarbejde desangående.

DI har noteret sig den korte implementeringsfrist for kvotedirektivændringerne, samt at de erhvervsøkonomiske konsekvenser ikke forelå fuldt belyst på høringstidspunktet. DI opfordrer klart til, at få disse vigtige konsekvenser afdækket og fremlagt. Blandt sine øvrige bemærkninger har DI noteret sig forslaget om at øge minimumsbøders størrelse fra 30.000 kr. til 75.000 kr. En omtrentlig ensartet sanktionering på EU-niveau ville DI anse som fornuftig.

*Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet takker for den positive modtagelse af lovforslaget. Ministeriet er enig i vigtigheden af, at forslagets erhvervsøkonomiske konsekvenser belyses, som ikke var muligt inden høringens start grundet den korte implementeringsfrist for direktivændringerne. De økonomiske og administrative konsekvensvurderinger til lovforslaget er i mellemtiden udarbejdet og sendt i supplerende offentlig høring inden forslagets fremsættelse. Med henblik på ønsket om en ensartet sanktionering på EU-niveau henviser ministeriet til sine bemærkninger oven for til en tilsvarende overvejelse rejst af Brancheforeningen Dansk Luftfart.*

**Drivkraft Danmark** støtter generelt de foreslåede lovændringer, idet man anser ETS som et effektivt redskab til at nå de opstillede klimamål i EU. Direktivændringerne og inklusion af blandt andet søfart og brændstoffer vil yderligere cementere ETS som et effektivt og centralt redskab i opfyldelse af EU's klimamål. Det er Drivkraft Danmarks forståelse, at der er lighed mellem lovforslagets definition af "brændstofoperatør" og biobrændstoflovens definition af "brændstofleverandør", og på baggrund heraf foreslås terminologien ensrettes efter biobrændstofloven.

*Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet takker for den positive modtagelse af lovforslaget. Om begrebet "brændstofleverandør" bemærker ministeriet, at dette ikke betragtes som ensbetydende med "brændstofoperatør", som anvendes i lovforslaget. Eksempelvis vil en brændstofleverandør, der udelukkende leverer til landbrugskunder, efter omstændighederne kunne falde uden for kvoteordningen. Kvotedirektivet signalerer denne forskel gennem anvendelsen af begrebet "reguleret enhed". Lovforslaget søger at etablere det mere mundrette og alment forståelige ord "brændstofoperatør" og herved undgå potentiel forveksling med begrebet "brændstofleverandør" i fx biobrændstofloven. Derved bliver det også tydeliggjort, at*

*lovforslagets regler vedrørende "operatører" generelt også omfatter de brændstofleverandører, der fremover skal operere under kvoteordningens regler.*

**DTL Danske Vognmænd** støtter indsatsen for at mindske klimabelastningen og finder, at en international kvoteregulering af drivhusgasser er en god løsning. Et kvotesystem på EU-niveau med fælles ikrafttrædelse, krav og prisdannelse vil sikre, at reduktionsmålene opfyldes uden at forvride konkurrencen blandt de kvoteomfattede virksomheder. I dette lys anser DTL Danske Vognmænd det dog for uhensigtsmæssigt, at medlemslandene ifølge kvotedirektivet har mulighed for at udsætte kvotereturneringspligten for brændstofoperatører (ETS2), da dette kan bryde med kvotesystemets grundlæggende princip og potentielt vil forvride konkurrencen på det indre marked. Endvidere havde DTL Danske Vognmænd gerne set, at lovforslaget indeholdt en vurdering af dets økonomiske konsekvenser.

*Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet kan bekræfte, at kvotedirektivets artikel 30e, stk. 3, indeholder en overgangsoption, der muliggør en senere start af ETS2-returneringspligten i enkelte medlemslande under visse betingelser, herunder Europa-Kommissionens godkendelse. Ministeriet anser de af DTL Danske Vognmænd rejste overvejelser for relevante og agter derfor at holde sig orienteret om bestemmelsens anvendelse.*

*Ud fra det foreliggende kvotedirektiv lægges det til grund, at bestemmelsen er tiltænkt tilfælde, hvor et lands eksisterende lovgivning eller forventede ændringer i lovgivningen om nationale kulstofafgifter i kombination med ETS2 ville føre til en uacceptabel dobbeltbelastning af brændstofforbrugere. Overgangsoptionen har således til hensigt at hindre konkurrenceforvridning gennem dobbeltbelastning i enkelte lande, samt at give mulighed for i de kommende år at justere afgiftsregler, så disse bedre kan forenes med ETS2. Det kan endvidere oplyses, at eventuelt berørte medlemslande senest den 31. december 2023 skal underrette Europa-Kommissionen om deres nationale kulstofafgift. Derfor vil der efter årsskiftet være klarhed over bestemmelsens mulige anvendelsesområde, hvorefter Europa-Kommissionen kan kontaktes med eventuelle bemærkninger til bestemmelsens påtænkte udnyttelse i berørte lande.*

*Med henblik på lovforslaget økonomiske konsekvenser, forelå disse ikke fuldt belyst på tidspunktet for høringens start grundet den korte implementeringsfrist for de bagvedliggende direktivændringer. Lovforslagets økonomiske og administrative konsekvensvurderinger er i mellemtiden udarbejdet og sendt i supplerende offentlig høring inden forslaget fremsætelse.*

**Erhvervsflyvningens Sammenslutning (ES-DAA)** udtrykker en usikkerhed om, hvorledes luftfartsoperatørers overvågningspligter skal kunne udføres vedrørende bl.a. klimavirkningerne af vanddamp, herunder kondensstriber. Derfor anbefaler Erhvervsflyvningens Sammenslutning, at der udarbejdes opfølgende materiale, hvor den praktiske håndtering af disse overvågningspligter tydeliggøres.

*Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet kan hertil oplyse, at reglerne vedrørende de anførte opgaver med luftfartens emissionsovervågning forventes at blive fastsat i en EU-forordning inden udgangen af 2023. Der forventes for nærværende ingen særskilt dansk regulering på området. I det omfang, at et evt. behov for vejledning ikke måtte blive dækket gennem publikationer fra Europa-Kommissionen, vil Energistyrelsen stå til rådighed for fornøden vejledning af luftfartsbranchens virksomheder.*

**Kommunernes Landsforening (KL)** har meddelt, at foreningen ikke har bemærkninger til, at lovforslaget i den nuværende udgave optages som udgiftsneutral på lov- og cirkulærepro-

grammet for 2023/2024. Foreningen har noteret sig et forbehold i Energistyrelsens høringsbrev for mulige væsentlige ændringer i lovudkastet. På denne baggrund forventer KL, at lovforslaget kommer i fornyet økonomisk høring, såfremt der foretages væsentlige ændringer.

*Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet har taget KL's bemærkninger til efterretning.*

**Landbrug & Fødevarer** fremhæver behovet for at sikre optimalt samspil og koordinering med øvrige, relaterede indsatser på klimaområdet, samt fremhæver vigtigheden af fremadrettet at opnå rimelige vilkår for branchens virksomheder i de områder af EU-regelsættet, som endnu ikke er kommet på plads. Som opmærksomhedspunkter udpeger Landbrug & Fødevarer både nationale tiltag som en CO<sub>2</sub>-afgift, og EU-initiativer, såsom mulige kommende kvoteregler eller klimakreditregler for landbruget.

Som et særligt opmærksomhedspunkt påpeges kulstofgrænsemekanismen CBAM, der indføres sideløbende med udfasning af ETS-gratiskvoter. Landbrug & Fødevarer ønsker det sikret, at CBAM virker efter hensigten, også i forhold til omfattede virksomheders eksporter, så der ikke opstår konkurrencemæssig skævvridning eller lækage af produktion til lande med mindre eller ingen klimaregulering, hvilket CBAM netop skal beskytte imod.

I forhold til det nye kvotesystem for brændstoffer (ETS2) bemærker Landbrug & Fødevarer, at dette kan komme til at påvirke en række virksomheder, hvis de aftager brændstoffer til bl.a. opvarmning. Det er derfor vigtigt at sikre, at systemets opbygning og udmøntning ikke medfører uforholdsmæssigt store omkostninger, ligesom risikoen for forringede konkurrencevilkår og lækage skal elimineres.

*Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet deler Landbrug & Fødevarers opfattelse af, at kvotereglernes samspil og koordinering med øvrige reguleringstiltag fortjener løbende opmærksomhed. Konkret angående CBAM kan ministeriet bekræfte, at spørgsmålet om en mulig lækagerisiko for virksomheder med eksportaktiviteter til tredjelande uden for EU har været drøftet under forhandlingen om CBAM-forordning 2023/956/EU. For kvotedirektivets vedkommende har dette resulteret i, at artikel 10a, stk. 1a, har medtaget en nærmere beskrevet pligt for Europa-Kommissionen til senest den 31. december 2024 at fremkomme med en vurdering af risikoen for kulstoflækage for varer, som er underlagt CBAM og produceret i Unionen med henblik på eksport til tredjelande. Hvis relevant, så skal Europa-Kommissionen udarbejde et lovgivningsmæssigt forslag til håndtering af denne risiko.*

*Med henblik på Landbrug & Fødevarers betragtninger angående omkostningsbegrænsning og konkurrencevilkår inden for ETS2, har Europa-Kommissionen ifm. revisionen bestræbt sig på at balancere hensyn til bl.a. omkostninger og konkurrencesituationen. Den danske regelimplementering søges udformet med henblik på at reducere unødige merbelastninger af de kvoteomfattede virksomheder, dog under fastholdelse af det hidtil gældende princip om fuld gebyrfinansiering af den danske del af kvoteordningen.*