

## MRF 2021C.6

### **Specialeafhandling om Aalborg Portlands muligheder og forpligtelser efter kvotedirektivet, klimaloven og aftalen med regeringen af 16. september 2020.**

*Af cand.jur. Emma Sommer Degn*

#### ***Forord af Peter Pagh***

Denne specialeafhandling er den første retsdogmatiske analyse af, hvordan klimaloven og de samarbejdsaftaler, som regeringen indgår med kvotevirksomheder, er afstemt med EU's kvotedirektiv og EU-rettens regler om statsstøtte. Emnet omfatter en meget kompleks og detaljeret lovgivning med mange lag, hvilket specialet generelt belyser overbevisende. Analysen af, om Aalborg Portlands reduktionsforpligtelse efter samarbejdsaftalen er i strid med kvotedirektivet, konkluderer bl.a., at efter klimalovens § 1 og samarbejdsaftalen med regeringen er Aalborg Portland ikke berettiget til at anskaffe kvoter for at opfylde den 30 % begrænsning af udledningerne, der er fastsat i samarbejdsaftalen, men at Aalborg Portland omvendt har en sådan ret efter kvotedirektivet, der har direkte virkning og derfor kan påberåbes af Aalborg Portland uanset modstridende danske regler. Men samtidigt viser specialeafhandlingens analyse, at den statsstøtte, der er forudsat i regeringens samarbejdsaftale med Aalborg Portland, ikke er i modstrid med EU-retten, men holder sig inden for de økonomiske rammer, der fremgår af Kommissionens meddelelse om rammebestemmelser for statsstøtte til forskning, udvikling og innovation.

Med den dybde, som kendetegner specialeafhandlingen, er det naturligvis kun muligt at belyse en begrænset del af de mange komplicerede juridiske spørgsmål, som Parisaftalen, EU-retten og klimaloven giver anledning til. Afhandlingen er dermed på sin egen måde et brud med den aktuelle klimaretlige diskussion, der ikke tynges af indsigt i de vanskelige retlige dilemmaer, som følger med en reduktion i udledningen af drivhusgasser, og hvor man ofte kan blive i tvivl om, hvorvidt de pågældende har læst de regler, som hævdes overtrådt. Vil man opnå en mere nuanceret forståelse af klimalovens retlige udfordringer, er denne specialeafhandling et udmærket sted at starte.

---



## Specialeafhandling: Aalborg Portlands muligheder og forpligtelser efter kvotedirektivet, klimaloven og deres aftale med regeringen af 16. september 2020

**Fagområde:** International Environmental Law

**Problemformulering:** Er Aalborg Portlands og Danmarks forpligtelser efter samarbejdsaftalen som fortolket i overensstemmelse med klimaloven i overensstemmelse med EU-retten, herunder kvotedirektivet og statsstøttere reglerne?

| Navn             | KU-brugernavn |
|------------------|---------------|
| Emma Sommer Degn |               |

|                                |           |
|--------------------------------|-----------|
| Afleveringsdato: 5. april 2021 | Karakter: |
|--------------------------------|-----------|

## Forkortelsesoversigt

|                       |                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Afg. 2011/278         | Kommissionens afgørelse 2011/278/EU af 27. april 2011 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til art. 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (L 130/1 af 17. maj 2011)                |
| Afg. 2013/448         | Kommissionens afgørelse (2013/448/EU) af 5. september 2013 om nationale gennemførelsesforanstaltninger vedrørende foreløbig gratistildeling af drivhusgasemissionskvoter i overensstemmelse med artikel 11, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF |
| AP                    | Aalborg Portland A/S                                                                                                                                                                                                                                                    |
| CCS                   | Carbon Capture Storage / CO <sub>2</sub> -opsamling, -lagring                                                                                                                                                                                                           |
| CCU                   | CO <sub>2</sub> -opsamling og -anvendelse                                                                                                                                                                                                                               |
| CCUS                  | CO <sub>2</sub> -opsamling, -anvendelse og -lagring                                                                                                                                                                                                                     |
| CL-liste              | Liste over sektorer og delsektorer i risiko for kulstoflækage                                                                                                                                                                                                           |
| CO <sub>2</sub>       | Kuldioxid                                                                                                                                                                                                                                                               |
| CO <sub>2</sub> -æ    | CO <sub>2</sub> -ækvivalent                                                                                                                                                                                                                                             |
| COP                   | Partskonferencerne til Klimakonventionen                                                                                                                                                                                                                                |
| De minimis-forordning | Kommissionens forordning (EU) nr. 1407/2013 om de minimis-støtte                                                                                                                                                                                                        |
| Direktiv 2003/87      | Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet                                                                                                                          |
| Direktiv 2009/29      | Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009 om ændring af direktiv 2003/87/EF med henblik på at forbedre og udvide ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet.                                                     |
| Direktiv 2018/410     | Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2018/410 af 14. marts 2018 om ændring af direktiv 2003/87/EF for at styrke omkostningseffektive emissionsreduktioner og lavemissionsinvestering og afgørelse (EU) 2015/1814. L 76/3 af 19. marts 2018.                           |
| ENS                   | Energistyrelsen                                                                                                                                                                                                                                                         |

|                     |                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| EU                  | Europæiske Union                                                                                                                                                                                                                                                  |
| EU ETS              | Det europæiske kvotehandelsmarked                                                                                                                                                                                                                                 |
| EUD                 | EU-Domstolen                                                                                                                                                                                                                                                      |
| EUDP                | Det Energiteknologiske Udviklings- og Demonstrationsprogram                                                                                                                                                                                                       |
| EUDP-loven          | Lov om et Energiteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram med senere ændringer                                                                                                                                                                             |
| EUK                 | EU-Kommissionen                                                                                                                                                                                                                                                   |
| EUK om statsstøtte  | Kommissionen meddelelse (2016/C 262/01) af 19. juli 2016 om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde                                                                                                        |
| EUK om F&U&I        | Meddelelse fra EU-Kommissionen om Rammebestemmelser for statsstøtte til forskning og udvikling og innovation (2014/C 198/01)                                                                                                                                      |
| F&U&I               | Forskning, udvikling og innovation                                                                                                                                                                                                                                |
| FoU                 | Forskning og udvikling                                                                                                                                                                                                                                            |
| Forordning 2019/331 | Europa-Parlamentets og Rådets delegerede forordningen (EU) 2019/331 af 19. december 2018 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til art. 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF |
| GBER                | Kommissionens forordning (EU) nr. 651/2014 om visse kategorier af støttes forenelighed med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107 og 108 (Gruppefritagelsesforordningen)                                                                           |
| IPCC                | Intergovernmental Panel on Climate Change                                                                                                                                                                                                                         |
| IPR                 | Immaterielle ejendomsrettigheder                                                                                                                                                                                                                                  |
| Klimaaftalen        | Klimaaftalen om energi og industri mv. 2020                                                                                                                                                                                                                       |
| Klimapartnerskabet  | Klimapartnerskabet for energiintensiv industri                                                                                                                                                                                                                    |
| Kvotebkg            | Bekendtgørelse om CO <sub>2</sub> -kvoter                                                                                                                                                                                                                         |
| Kvotedirektivet     | Den konsoliderede version af direktiv 2003/87 med senere ændringer                                                                                                                                                                                                |
| Kvoteloven          | Lov om CO <sub>2</sub> -kvoter                                                                                                                                                                                                                                    |
| LULUCF              | Arealanvendelse, ændring af arealanvendelse og skovbrug                                                                                                                                                                                                           |
| MS                  | EU-medlemsstat                                                                                                                                                                                                                                                    |
| MSR                 | Markedsstabilitetsreserven                                                                                                                                                                                                                                        |
| NAP                 | Nationale allokeringsplaner                                                                                                                                                                                                                                       |

|                   |                                                                                                  |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| NDC               | Nationally determined contributions / Nationalt bestemte indsatser                               |
| NOx               | Kvælstofoxid                                                                                     |
| PtX               | Power-to-X                                                                                       |
| Samarbejdsaftalen | Samarbejdsaftale mellem Aalborg Portland og regeringen af den 16. september 2020                 |
| TEU               | Traktaten om den Europæiske Union                                                                |
| TEUF              | Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde                                                 |
| UNFCCC            | United Nations Framework Convention on Climate Change / FN's Rammekonventionen om Klimaændringer |

## Indholdsfortegnelse

|                                                                                                                                                 |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Forkortelsesoversigt .....</b>                                                                                                               | <b>2</b>  |
| <b>Indholdsfortegnelse .....</b>                                                                                                                | <b>5</b>  |
| <b>Abstract .....</b>                                                                                                                           | <b>8</b>  |
| <b>Resumé .....</b>                                                                                                                             | <b>9</b>  |
| <b>Kapitel 1. Indledning .....</b>                                                                                                              | <b>10</b> |
| 1.1 Problemformulering .....                                                                                                                    | 12        |
| 1.2 Afgrænsning af projektet.....                                                                                                               | 13        |
| 1.3 Metode.....                                                                                                                                 | 14        |
| 1.4 Disposition .....                                                                                                                           | 15        |
| <b>Kapitel 2: Klimaforandringer og det internationale klimaretlige regime .....</b>                                                             | <b>17</b> |
| 2.1 Klimaret.....                                                                                                                               | 18        |
| 2.2 International regulering .....                                                                                                              | 20        |
| 2.2.1 United Nations Framework Convention on Climate Change .....                                                                               | 20        |
| 2.2.2 Kyotoprotokollen .....                                                                                                                    | 21        |
| 2.2.3 Parisaftalen .....                                                                                                                        | 24        |
| 2.3 Opsamling .....                                                                                                                             | 26        |
| <b>Kapitel 3. CO<sub>2</sub>-kvoteregulering i europæisk og dansk ret .....</b>                                                                 | <b>27</b> |
| 3.1 Introduktion til EU ETS .....                                                                                                               | 27        |
| 3.1.1 EU's klimapolitik.....                                                                                                                    | 27        |
| 3.1.2 Retsakter vedtaget af EU .....                                                                                                            | 29        |
| 3.1.3 EU ETS .....                                                                                                                              | 31        |
| 3.2 Aalborg Portlands forpligtelser og muligheder efter kvotedirektivet .....                                                                   | 34        |
| 3.2.1 Forpligtelse til at returnere kvoter.....                                                                                                 | 35        |
| 3.2.2 Aalborg Portlands muligheder efter kvotedirektivet .....                                                                                  | 37        |
| 3.2.2.1 Auktionering .....                                                                                                                      | 37        |
| 3.2.2.2 Tildeling af kvoter .....                                                                                                               | 38        |
| 3.2.2.3 Brug af fleksibilitetsmekanismer .....                                                                                                  | 42        |
| 3.2.4 Opsamling .....                                                                                                                           | 43        |
| <b>Kapitel 4. Er der overensstemmelse mellem Aalborg Portlands forpligtelser og muligheder efter samarbejdsaftalen og kvotedirektivet?.....</b> | <b>44</b> |
| 4.1 Samarbejdsaftalen .....                                                                                                                     | 44        |
| 4.2 Klimaloven.....                                                                                                                             | 45        |
| 4.3 Samarbejdsaftalen og klimalovens målsætninger .....                                                                                         | 47        |
| 4.4 Samarbejdsaftalen og klimalovens guidende principper .....                                                                                  | 48        |
| 4.5 Analyse af klimalovens <i>reduktionsmekanismer</i> .....                                                                                    | 49        |

|                                                                                            |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.5.1 Forarbejder vedr. reduktionsmekanismer .....                                         | 50        |
| 4.5.2 Reduktionsmekanismer: EU's fleksibilitetsmekanismer .....                            | 51        |
| 4.5.3 Reduktionsmekanismer: Øvrige danske tiltag med international effekt .....            | 52        |
| 4.5.4 Reduktionsmekanismer: Tiltag, der kan bidrage til reduktion .....                    | 53        |
| 4.5.5 Opsamling .....                                                                      | 54        |
| <b>4.6 Kan samarbejdsaftalen afskære en mulighed efter kvotedirektivet? .....</b>          | <b>54</b> |
| <b>Kapitel 5. Udgør regeringens forpligtelse efter samarbejdsaftalen statsstøtte?.....</b> | <b>59</b> |
| <b>5.1 Samarbejdsaftalen .....</b>                                                         | <b>59</b> |
| <b>5.2 Klimapartnerskabet for energiintensiv industri.....</b>                             | <b>60</b> |
| <b>5.3 Samarbejdsaftalen og klimapartnerskabets arbejde .....</b>                          | <b>62</b> |
| 5.3.1 Klimaaftalen for energi og industri mv. 2020.....                                    | 63        |
| 5.3.2 GreenCem .....                                                                       | 64        |
| 5.3.3 Opsamling .....                                                                      | 65        |
| <b>5.4 Modtager GreenCem lovlig statsstøtte? .....</b>                                     | <b>65</b> |
| 5.4.1 Statsmidler .....                                                                    | 66        |
| 5.4.2 Økonomisk aktivitet .....                                                            | 69        |
| 5.4.3 Økonomisk fordel.....                                                                | 70        |
| 5.4.4 Selektiv støtte .....                                                                | 72        |
| 5.4.5 Konkurrenceforvridende.....                                                          | 73        |
| 5.4.6 Samhandelspåvirkning .....                                                           | 74        |
| 5.4.7 Sammenfatning.....                                                                   | 75        |
| <b>5.5 Er statsstøtten til GreenCem forenelighed med det indre marked? .....</b>           | <b>76</b> |
| 5.5.1 De minimis-støtte.....                                                               | 77        |
| 5.5.2 TEUF art. 107, stk. 2 og 3 .....                                                     | 79        |
| 5.5.3 Statsstøtte til F&U&I .....                                                          | 80        |
| 5.5.4 Gruppefritagelsesforordningen .....                                                  | 81        |
| 5.5.4.1 Generelle betingelser .....                                                        | 82        |
| 5.5.4.2 Særlige betingelser for FoU-projekter .....                                        | 84        |
| 5.5.5 Sammenfatning .....                                                                  | 88        |
| <b>5.6 Delkonklusion.....</b>                                                              | <b>89</b> |
| <b>Kapitel 6. Statsstøtteretlige overvejelser om tildeling af gratiskvoter.....</b>        | <b>91</b> |
| <b>6.1 Statsmidler, økonomisk aktivitet og økonomisk fordel .....</b>                      | <b>92</b> |
| 6.1.1 Statsmidler .....                                                                    | 92        |
| 6.1.2 Økonomisk aktivitet .....                                                            | 93        |
| 6.1.3 Økonomisk fordel.....                                                                | 93        |
| <b>6.2 Selektivitet .....</b>                                                              | <b>95</b> |
| <b>6.3 Konkurrenceforvridning .....</b>                                                    | <b>96</b> |
| <b>6.4 Påvirkning af samhandelen .....</b>                                                 | <b>98</b> |
| <b>6.5 Sammenfatning .....</b>                                                             | <b>99</b> |
| <b>6.6 Analyse af domme fra EUD.....</b>                                                   | <b>99</b> |
| 6.6.1 Iberdrola m.fl. mod Spanien .....                                                    | 99        |
| 6.6.2 ŠKO-ENERGO mod Tjekkiet .....                                                        | 101       |

|                                                                                                              |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 6.6.3 PPC Power a.s. mod Slovakiet .....                                                                     | 103        |
| 6.6.4 Hvad kan udledes af dommene om det statsstøtteretlige aspekt af tildelingene? .....                    | 104        |
| <b>6.7 Er APs forpligtelse efter samarbejdsaftalen konkurrenceforvridende i lyset af EUDs praksis? .....</b> | <b>105</b> |
| <b>6.8 Delkonklusion .....</b>                                                                               | <b>106</b> |
| <b>Kapitel 7. Konklusion .....</b>                                                                           | <b>109</b> |
| <b>Litteraturliste .....</b>                                                                                 | <b>113</b> |
| Konventioner, traktater, direktiver, love mv .....                                                           | 113        |
| Lovforarbejder .....                                                                                         | 119        |
| Domme .....                                                                                                  | 120        |
| Bøger .....                                                                                                  | 121        |
| Aftaler .....                                                                                                | 121        |
| Artikler og andre udgivelser .....                                                                           | 122        |
| Nyhedsartikler og andre internetkilder .....                                                                 | 124        |

## Abstract

This study examines if the obligations that Aalborg Portland A/S (AP) and Denmark derive from their collaboration agreement from September 2020 (the agreement) as interpreted according to the Danish Act on Climate are in conformity with acts under EU, including the Directive on greenhouse gas emission allowance trading within the Union (directive on EU ETS) and the rules on state aid.

The first question regards AP's options and obligations derived from the directive on EU ETS. According to the agreement, AP is obligated to reduce its GHG emission in accordance with the Danish Climate Law. Focus is on AP's possibility to use *emissions allowance trading*, which an analysis concludes is a *reduction mechanism* that must not be used to reach reductions according to the Act on Climate. The restriction on APs' use of emissions allowance trading after the directive on EU ETS is contrary to the purpose of the directive on EU ETS. It therefore violates the directive on EU ETS.

The second question seeks to clarify the government's obligation derived from the agreement. The obligation is about supporting the switch-over to sustainable cement production. Support is given from the state through EUPD to AP's research project GreenCem. An analysis concludes that the support is state aid according to TEUF art. 107, stk. 1. The state aid can be in harmony with internal market after the rules on de minimis. The aid is in harmony with the internal market after the block exemption regulation chap. I and art. 25, 1), on research projects. The aid is therefore admissible.

The third question seeks to clarify if the allocation of free allowances after the directive on EU ETS is state aid. The allowances are allocated on the basis of harmonized rules after the directive on EU ETS, including benchmarks and a reserve of allowances for new entries. This points towards the allocations not being an *advantage, selective, distorting competition or influencing trade*, and therefore is not state aid. The EU Court of Justice (ECJ) does not find the allocations to be state aid. In case law from ECJ national schemes may be contrary to the rules on free allocation on allowances, if the schemes are inconsistent with the object of the directive, estranges the incentive to reduce GHG emissions or creates distortion of competition. The purpose of the agreement and the directive is in harmony. The restriction on APs use of emissions trading creates a risk of distortion of competition and is probably not in accordance with the directive on EU ETS.

This thesis concludes that the agreement's obligations are partly in conformity with acts under EU.

## Resumé

Dette speciale indeholder en undersøgelse af om Aalborg Portland A/S' (AP) og Danmarks forpligtelser efter deres samarbejdsaftale af den 16. september 2020 som fortolket i overensstemmelse med klimaloven er i overensstemmelse med EU-retten, herunder kvotedirektivet og statsstøttereglerne.

Det første spørgsmål går på, om APs muligheder og forpligtelser efter kvotedirektivet og samarbejdsaftalen er i overensstemmelse. AP har efter samarbejdsaftalen en reduktionsforpligtelse, der skal opfyldes i overensstemmelse med klimaloven. Fokus er APs mulighed for at benytte *kvotehandel* efter kvotedirektivet, som efter en analyse er omfattet af *reduktionsmekanismer*, der ikke må bruges til at opnå reduktioner efter klimaloven. Det er en begrænsning af APs mulighed for at bruge kvotehandel efter kvotedirektivet, som går imod direktivets formål, og derfor er i strid med kvotedirektivet.

Det andet spørgsmål går på om, hvorvidt regeringens forpligtelse efter samarbejdsaftalen indebærer statsstøtte. Forpligtelsen går på at støtte omstillingen til bæredygtig cementproduktion. Staten yder gennem EUDP støtte til APs forskningsprojekt GreenCem. Efter en analyse udgør støtten statsstøtte efter TEUF art. 107, stk. 1. Det konkluderes, at støtten kan være forenelig med det indre marked efter de minimis-forordningen. Støtten er forenelig efter GBER kap. I og art. 25, stk. 1, om forskningsprojekter. Statsstøtten til AP er derfor lovlig.

Det tredje spørgsmål er, om gratistildeling af kvoter efter kvotedirektivet er statsstøtte. Tildelingerne sker på baggrund af harmoniserede regler, herunder ved brug af benchmarks, og ved brug af en reserve af kvoter til nyttilkomne. Det taler for, at tildelingerne ikke er en *fordel*, *sektiv*, *konkurrenceforvridende* eller *samhandelspåvirkende*, og dermed ikke statsstøtte. Efter EU-Domstolens (EUD) praksis anses tildelingen af gratiskvoter af samme grunde ikke for at være statsstøtte. EUDs praksis belyser, at nationale ordninger kan være i strid med reglerne om gratistildelinger, hvis ordningerne går imod formålene med direktivet, fjerner incitamentet til at reducere drivhusgasudledning eller skaber konkurrenceforvridning. Selvom begrænsningen af APs mulighed for at benytte kvotehandel ikke er i strid med formålet om at opnå drivhusgasudledninger, konkluderes det, at begrænsningen formentlig må anses for at være i strid med kvotedirektivet.

Det konkluderes i specialet, at samarbejdsaftalens forpligtelserne delvist er i overensstemmelse med EU-retten.

## Kapitel 1. Indledning

Opmærksomheden på klimaforandringer har gennem de sidste årtier været stigende, og det samfundsmæssige fokus på problemet er især vokset de seneste år. Det kom bl.a. til udtryk ved sidste års folketingsvalg, der blev kendt som *klimavalget*, og med vedtagelsen af klimaloven. Samtidig er der kommet større juridisk fokus på området bl.a. med forekomsten af klimaretssager. Dette fokus hænger formentlig sammen med den mere veldokumenterede naturvidenskabelige viden på området, der betyder, hvor store udfordringer vi står overfor, men også løsninger på problemerne. Klimaforandringer kender ingen nationale grænser, og der er derfor tale om en global udfordring med globale konsekvenser.

Netop på grund af det internationale aspekt af klimaforandringerne reguleres dele af klimaretten på internationalt niveau. United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) fra 1992 var starten på den internationale regulering, der siden er udvidet med bl.a. Kyotoprotokollen og Parisaftalen under UNFCCC, som forpligter aftaleparterne på forskellig måde til at tage skridt mod reduktion af den globale drivhusgasudledning. Med Kyotoprotokollen fra 1997 blev der sat reduktionsmål for nogle af parterne til protokollen, og der blev samtidig introduceret fleksibilitetsmekanismer, herunder kvotehandel.

EU vedtog i 2003 kvotedirektivet, der har gjort kvotehandel mulig indenfor EU. Systemet kendes i dag som EU ETS, og dets formål er at reducere drivhusgasudledningen fra virksomheder omfattet af direktivet. Alle sektorer og delsektorer, der er omfattet af direktivet, kaldes samlet kvotesektoren. Reguleringen dækker ca. 45 % af den europæiske udledning. En kvote giver ret til udledningen af et ton CO<sub>2</sub>-ækvivalent (CO<sub>2</sub>-æ). Kvotedirektivet pålægger virksomheder indenfor kvotesektoren at indlevere en kvote pr. ton CO<sub>2</sub>-æ, som virksomheden udleder.

For at sikre at den samlede udledning i kvotesektoren i EU reduceres, indeholder EU ETS en begrænset mængde kvoter. Denne mængde reduceres hvert år fra 2021 lineært med 2,2 %. Kvotevirksomhederne tildeles et antal kvoter gratis hvert år, som falder med samme lineære hastighed, som den samlede kvotemængde. Gratiskvoterne dækker ikke den samlede udledning på de fleste kvotevirksomheder.

der. Derfor kan kvotevirksomhederne tilkøbe ekstra kvoter gennem fleksibilitetsmekanismen *kvotehandel*. Efter udløbet af hvert kalenderår skal kvotevirksomhederne indlevere en mængde kvoter, der svarer til virksomhedens samlede udledning i løbet af det forgangne år.

Aalborg Portland A/S (AP) er en kvotevirksomhed og Danmarks største enkeltudleder af CO<sub>2</sub> (kuldi-oxid). AP indgik den 16. september 2020 en aftale med regeringen (samarbejdsaftalen).

Formålet med dette speciale er at undersøge og analysere APs retsstilling ud fra et juridisk perspektiv. Kvotereguleringen er ikke behandlet indgående i den danske juridiske litteratur. Samspillet mellem kvotereguleringen og den danske klimalov, er heller ikke behandlet indgående i den juridiske litteratur, hvorfor retsstillingen på området er uklar.

Det er derfor særligt relevant at undersøge konsekvenserne af samarbejdsaftalen. Det sker ved brug af en juridisk tilgang og metode for at klarlægge, hvilke muligheder og forpligtelser AP har efter kvotedirektivet samt efter samarbejdsaftalen og klimaloven. Fokus er på om APs muligheder og forpligtelser efter disse retskilder er i overensstemmelse eller i konflikt med hinanden. I dette speciale vil APs retsstilling på området derfor blive analyseret og vurderet.

I samarbejdsaftalen forpligter AP sig til at reducere sin drivhusgasudledning, svarende til 2019-niveauet, med 30 % i 2030. Reduktion skal tage udgangspunkt i klimalovens guidende principper. Et af de guidende principper er, at reduktion af drivhusgas reelt skal ske på dansk grund. I dette speciale undersøges det, om princippet er modstridende med APs ret til at anvende fleksibilitetsmekanismer efter kvotedirektivet.

Samtidig forpligter aftalen regeringen til at indgå i et samarbejde med AP, der skal ske på baggrund af *Klimapartnerskabet for Energiintensiv Industris* arbejde. I samarbejdet skal regeringen bidrage økonomisk til videreudvikling af teknologiske løsninger, som skal bidrage til, at AP kan foretage en større drivhusgasreduktion. Staten støtter økonomisk APs CO<sub>2</sub>-fangst-projekt GreenCem. I dette speciale undersøges det, om støtten er lovlig statsstøtte efter Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF).

Kvotedirektivets funktion er baseret på tildeling af gratiskvoter, altså en støtte med økonomisk værdi, der gives til virksomhederne. Denne støtte anses ikke af EU-Kommissionen (EUK) for at være statsstøtte. I domme afsagt af EU-Domstolen belyses det, hvornår nationale ordninger kan gøre tildelingerne konkurrenceforvridende. I dette speciale undersøges det, om begrænsningen af APs mulighed for at bruge kvotehandel er konkurrenceforvridende.

## 1.1 Problemformulering

I dette speciale undersøges det, i hvilket omfang Danmark er bundet af de retlige forpligtelser, der følger af Parisaftalen med særligt fokus på kvotevirksomhedernes muligheder og begrænsninger efter den danske klimalov og EU-retten. I undersøgelsen af denne problemstilling tager specialet udgangspunkt i samarbejdsaftalen indgået mellem AP og regeringen i 2020.

Problemstillingen i dette speciale omhandler, hvorvidt APs og Danmarks forpligtelser efter samarbejdsaftalen som fortolket i overensstemmelse med klimaloven er i overensstemmelse med EU-retten, herunder kvotedirektivet og statsstøttereglerne.

Specialet har følgende fokusområder:

- 1) Er APs reduktionsforpligtelse efter samarbejdsaftalen i strid med kvotedirektivet?
- 2) Er regeringens støtte til AP i overensstemmelse med EU's regler om statsstøtte?
- 3) Udgør tildelingen af gratiskvoter efter kvotedirektivet statsstøtte, og hvornår kan nationale ordninger gøre tildelingerne konkurrenceforvridende?

Det første fokusområde omhandler APs forpligtelser og muligheder efter kvotedirektivet. Dette område er ikke velbelyst i den danske juridiske litteratur og det er derfor nødvendigt at benytte analytiske redskaber til at nå frem til gældende ret på området. Herefter følger en analyse på baggrund af den juridiske metode af APs muligheder og forpligtelser efter klimaloven og samarbejdsaftalen. Det vil samtidig blive vurderet, om der er overensstemmelse eller konflikt mellem de muligheder og forpligtelser, der følger af kvotedirektivet, og forpligtelsen efter samarbejdsaftalen og klimaloven. Det vil i

den forbindelse også blive overvejet, om regeringen pålægger en kvotevirksomhed en national forpligtelse, som går imod kvotedirektivet, der har forrang.

Det andet fokusområde relaterer sig til regeringens forpligtelser efter samarbejdsaftalen. Regeringen forpligtes til at indgå et privat-offentligt samarbejde, hvor der bliver lagt offentlige midler i udvikling af teknologiske løsninger, der skal bidrage, til at AP opnår større drivhusgasreduktioner. På baggrund af reglerne om statsstøtte og retspraksis herom, vil det blive vurderet, om regeringens forpligtelse udgør statsstøtte.

Endelig er specialet tredje fokusområde på tildelingen af gratiskvoter til kvotevirksomheder. EUK anser ikke tildelingen for at udgøre statsstøtte. Det vil i specialet blive analyseret og vurderet om tildelingen af gratiskvoter er statsstøtte, og hvorfor det efter EUDs praksis ikke anses for at være statsstøtte. Til brug for analysen vil statsstøttereglerne, EU-retskilder, der fastlægger tildelingen, og EUDs retspraksis blive inddraget.

## 1.2 Afgrænsning af projektet

I projektet fokuseres der på APs forpligtelser og muligheder efter kvoteregimet. Fokus lægges særligt på forpligtelsen til at indlevere en kvote pr. udledt ton CO<sub>2</sub>, rettigheden til at modtage gratiskvoter og muligheden for at benytte fleksibilitetsmekanismer, herunder kvotehandel. Andre forpligtelser, der følger af kvotedirektivet, f.eks. overvågning og rapportering, inddrages ikke. Reguleringen af drivhusgasudledning uden for kvotedirektivet vil som udgangspunkt heller ikke blive berørt.

Projektet vil indeholde en beskrivelse af det internationale retsgrundlag for klimaretten. Her vil kun det mest relevante blive fremhævet. Specialet vil dermed ikke indeholde en fuldkommen fremstilling af retskildernes indhold og virkning, herunder UNFCCC, Kyotoprotokollen og Parisaftalen.

Andre fleksibilitetsmekanismer end kvotehandel, der også har grundlag i international regulering, herunder CDM- og JI-projekter samt Parisaftalens fleksibilitetsmekanismer i art. 6, vil ikke blive inddraget. Muligheden for at benytte CDM- og JI-projekter blev indført med Kyotoprotokollen, hvis 2. forpligtelsesperiode udløb med 2020. Brugen af mekanismerne har endvidere de seneste år kun

været anvendt i begrænset grad. Parisaftalens fleksibilitetsmekanismer efter art. 6 er endnu ikke fuldt udviklet. Retningslinjerne skulle være blevet fastsat ved COP24 i Madrid i 2019, men da der ikke var enighed herom, blev fastlæggelsen af retningslinjerne udskudt til COP25 i Glasgow i 2020. På grund af Covid-19-pandemien er COP25 udskudt til 2021, hvorfor fastlæggelsen af retningslinjer for brugen af disse mekanismer fortsat udestår. Af disse grunde inddrages de nævnte fleksibilitetsmekanismer kun overordnet i specialet.

Projektet vil ikke behandle samarbejdsaftalens retlige status. Aftalens retlige status er uklar, men kan opfattes som en forvaltningskontrakt. Det er dog et ikke nærmere belyst emne i dansk juridisk teori, og derfor behandles det ikke nærmere i dette speciale.

Projektets fokus er på APs forpligtelser efter enkelte bestemmelser i klimaloven, hvilket følger af samarbejdsaftalen. Derfor vil kun de relevante bestemmelser i klimaloven blive inddraget.

Projektet har fokus på, om regeringens forpligtelse efter samarbejdsaftalen udgør statsstøtte og om kvotetildeling er statsstøtte. Specialet vil derfor anvende reglerne om statsstøtte med henblik på at analysere denne støtte. Projektets afsnit om statsstøtte omhandler den almindelige statsstøtteregulering og ikke den statsstøtteregulering, der er afledt af kvotedirektivet. Projektet vil analysere statsstøtten med fokus på AP som modtager. Andre virksomheder, der modtager støtte fra samme EUDP-projekt, vil ikke blive inddraget i analysen.

I projektet inddrages 3 EUD-domme for at belyse statsstøtteretlige aspekter af tildelingen af gratis-kvoter, der ikke sker efter de harmoniserede regler. Disse 3 domme omhandler tildeling af gratiskvoter i 1. og 2. handelsperiode, hvor tildelingene skete på baggrund af nationale allokeringsplaner (NAP). Andre domme med fokus på NAP'erne vil ikke blive analyseret og inddraget, da disse i dag alene har historisk interesse. Endvidere vil domme på baggrund af Kommissionens beslutning 2011/278 om harmoniserede regler for tildeling, som senere delvist blev ophævet af EUD, ikke blive inddraget, da de ligger udenfor specialets fokusområde.

### 1.3 Metode

I specialet anvendes den retsdogmatiske metode med det formål at beskrive og fortolke gældende ret (de lege lata) for så vidt angår APs muligheder og forpligtelser efter kvotedirektivet, klimaloven og samarbejdsaftalen. Det er nødvendigt at benytte mange retskilder til at belyse projektets problemstillinger, da emnet ikke er behandlet indgående i dansk juridisk litteratur.

For at belyse APs muligheder og forpligtelser efter kvotedirektivet inddrages internationale retskilder, herunder UNFCCC, Kyotoprotokollen og Parisaftalen, samt kvotedirektivet og udgivelser om kvotedirektivet fra EU og vejledninger fra Energistyrelsen og Erhvervsstyrelsen. Kvoteloven og kvotebekendtgørelsen inddrages endvidere for at belyse relevante implementeringer i dansk ret.

For at belyse APs muligheder og forpligtelser efter samarbejdsaftalen inddrages TEU, samarbejdsaftalen, klimaloven med forarbejder og Klimapartnerskabet for energiintensiv Industris rapport af 2020.

For at belyse regeringens forpligtelser efter samarbejdsaftalen inddrages samarbejdsaftalen, Klimapartnerskabet for energiintensiv Industris rapport af 2020 og Klimaaftale om energi og industri mv. 2020. For at vurdere om forpligtelsen udgør statsstøtte inddrages TEUF, EUK om statsstøtte, EUK om F&U&I, GBER, de minimis-forordningen og EUDP-loven.

For at belyse om tildeling af gratiskvoter udgør statsstøtte inddrages TEUF, EUK om statsstøtte og domme fra EUD. Dommene er udvalgt, fordi de behandler spørgsmålet om, hvornår nationale ordninger, der ændrer på forhold ved tildelingen af gratiskvoter, skaber konkurrenceforvridning.

Retskildegrundlaget i projektet udgøres desuden af anerkendt juridisk litteratur.

#### 1.4 Disposition

I kapitel 2 redegøres der indledningsvist for, hvad der forstås ved klimaforandringer. Herefter følger en introduktion til den internationale klimaretlige regulering, der vil blive henvist til senere i specialet.

I kapitel 3 behandles den europæiske regulering af kvoter samt gennemførslen af denne regulering i dansk ret. Ved inddragelse af kvotedirektivet og dansk vil det blive analyseret, hvilke forpligtelser og muligheder AP har efter reguleringen.

I kapitel 4 behandles første del af samarbejdsaftalen, der forpligter AP til at reducere deres drivhusgasudledning på baggrund af principper i klimaloven. Indledningsvist analyseres det, hvilke forpligtelser, der følger af klimaloven og samarbejdsaftalen. Herefter vurderes det, hvorvidt AP efter samarbejdsaftalen har mulighed for at benytte kvotehandel. Endelig vurderes det, om der er overensstemmelse mellem APs afledte forpligtelser efter klimaloven og virksomhedens afledte muligheder efter kvotedirektivet.

I kapitel 5 behandles anden del af samarbejdsaftalen, der angår regeringens forpligtelse til at understøtte bæredygtig cementproduktion. Det vil på baggrund af statsstøttere reglerne blive analyseret og vurderet, om regeringens forpligtelse kan anses for at udgøre statsstøtte. Til brug for denne analyse vil EU-retsakter om statsstøtte blive inddraget.

I kapitel 6 vil det med inddragelse af statsstøttere reglerne blive analyseret, om gratistildelingen af kvoter er statsstøtte. Det vil også med inddragelse af EUDs domme blive analyseret, hvad EUD vurderer, i hvilke tilfælde nationale ordninger gør tildelingen konkurrenceforvridende.

I kapitel 7 vil der blive konkluderet på det samlede projekt.

## Kapitel 2: Klimaforandringer og det internationale klimaretlige regime

*”Klimasystemets opvarmning er utvetydig, og siden 1950’erne er mange af de observerede ændringer uden fortilfælde over årtier og helt op til årtusinder. Atmosfæren og havene er blevet varmere, mængderne af is og sne er reduceret, havniveauet er steget, og koncentrationen af drivhusgasser er øget.”*<sup>1</sup>

Dette fremgår af Intergovernmental Panel on Climate Change’s (IPCC’s) femte hovedrapports *Sammendrag for beslutningstagere*,<sup>2</sup> der beskriver den viden om klimaforandringer, som er videnskabeligt anerkendt. En stigning i jordens globale gennemsnitstemperatur medfører klimaforandringer, der manifesteres som større udsving i klimaet. Det vil medføre en større mængde ekstreme vejrforhold som hedeølger, storme af stor styrke, store mængder regn etc.<sup>3</sup> Større koncentrationen af drivhusgasser, f.eks. CO<sub>2</sub>, i atmosfæren medfører at jordens globale gennemsnitstemperatur stiger.<sup>4</sup>

Af IPCC’s femte hovedrapport fremgår det, at *”CO<sub>2</sub>-koncentrationen er steget med 40 % siden industrialiseringens begyndelse, primært pga. udledninger fra fossile brændstoffer [...]”*<sup>5</sup> Hvis disse udledninger fortsætter, vil det derfor forårsage yderligere opvarmning og ændringer i alle dele af klimasystemet.<sup>6</sup>

CO<sub>2</sub>-udledningerne kan opdeles i to hovedkategorier; 1) afbrænding af fossile brændstoffer og cementproduktion, og 2) frigivelse af CO<sub>2</sub> ved skovrydning og ændringer i arealanvendelsen.<sup>7</sup> I dette speciale vil der fokuseres på udledningen fra afbrændingen af fossile brændsler og cementproduktion.

---

<sup>1</sup> IPCC/DMI. Klimaforandringer 2013: Det naturvidenskabelige grundlag. Sammendrag for beslutningstagere. Bidrag fra arbejdsgruppe I til IPCC’s femte hovedrapport. 2013. [IPCC, 5. hovedrapport. Sammendrag for beslutningstagere. 2013]. S. 2. [https://www.klimatilpasning.dk/media/825494/klimaforandringer\\_2013\\_det\\_naturvidenskabelige\\_grundlag.pdf](https://www.klimatilpasning.dk/media/825494/klimaforandringer_2013_det_naturvidenskabelige_grundlag.pdf)

<sup>2</sup> IPCC, 5. hovedrapport. Sammendrag for beslutningstagere. 2013. Den sjette hovedrapport udkommer løbende fra 2021 til 2022.

<sup>3</sup> Dupuy, Pierre-Marie m.fl., International Environmental Law, 2. udgave, New York, Cambridge University Press, 2018 [Dupuy, International Environmental Law, 2018]. S. 172

<sup>4</sup> Dupuy, International Environmental Law, 2018. S. 172. Når drivhusgasser findes i større koncentrationer i atmosfæren, øges mængden af energi, der tilbageholdes i atmosfæren, hvilket medfører, at jordens globale gennemsnitstemperatur stiger.

<sup>5</sup> IPCC, 5. hovedrapport. Sammendrag for beslutningstagere. 2013. S. 9.

<sup>6</sup> IPCC, 5. hovedrapport. Sammendrag for beslutningstagere. 2013. S. 17.

<sup>7</sup> IPCC, 5. hovedrapport. Sammendrag for beslutningstagere. 2013. S. 10.

Cement består af kridt, som skal varmes op til ca. 1.500 °C, før det kan blive til cement. Selve opvarmningen, der ofte sker ved afbrændingen af fossile brændsler, udleder store mængder CO<sub>2</sub>. Kridtet er et fossilt materiale, hvori der naturligt er lagret kulstof i form af calciumkarbonat (CaCO<sub>3</sub>). Ved afbrændingen af kridt frigiver det fossile materiale CO<sub>2</sub>.<sup>8</sup>

Verdens førende producent af hvid cement, en særlig eftertragtet cementtype, som udleder store mængder CO<sub>2</sub>, er Aalborg Portland (AP), der ligger i Danmark. Virksomheden er Danmarks største enkeltudleder af CO<sub>2</sub>.<sup>9</sup> I 2019 udgjorde udledningen fra selve kridtet 50 % af APs drivhusgasudledninger fra produktionen, mens afbrændingen af fossile brændsler udgjorde de resterende 50 %.<sup>10</sup> I 2019 udledte AP 2,2 mio. ton CO<sub>2</sub>.<sup>11</sup> AP forventer at skulle købe CO<sub>2</sub>-kvoter for ca. 125 mio. kr. om året i EU ETS' 4. handelsperiode.<sup>12</sup> Cementproduktionen er stigende, og den vil i 2030 udgøre 75 % af drivhusgasudledningerne fra industrielle processer.<sup>13</sup>

## 2.1 Klimaret

---

<sup>8</sup> Energistyrelsen. Basisfremskrivning 2020 – Danmarks Klima- og Energifremskrivning. 2020. S. 27. [https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Basisfremskrivning/basisfremskrivning\\_2020-webtilg.pdf](https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Basisfremskrivning/basisfremskrivning_2020-webtilg.pdf)

<sup>9</sup> DI Business. Regeringen og Danmarks største CO<sub>2</sub>-udleder indgår aftale. Dansk Industri. 16. september 2020. <https://www.danskindustri.dk/di-business/arkiv/nyheder/2020/9/regeringen-og-danmarks-storste-co2-udleder-indgar-aftale/>. Besøgt den 18. Februar 2021.

<sup>10</sup> Aalborg Portland Miljøredegørelse 2019 - Grønt Regnskab og Arbejdsmiljø. Aalborg Portland Cementir Holding. S. 11. [https://www.aalborgportland.dk/wp-content/uploads/2020/10/Aalborg\\_Portland\\_Miljoredegorelse\\_2019\\_web.pdf](https://www.aalborgportland.dk/wp-content/uploads/2020/10/Aalborg_Portland_Miljoredegorelse_2019_web.pdf)

<sup>11</sup> Sæhl, Marie. Ekspert om klimaaftalen med Aalborg Portland: Det er langt fra nok. Dr.dk. 16. september 2020. <https://www.dr.dk/nyheder/viden/klima/eksperter-om-klimaaftalen-med-aalborg-portland-det-er-langt-fra-nok>. Danmark skal spare 20 mio. ton CO<sub>2</sub> for at nå klimalovens mål om at reducere den danske udledning med 70 %.

<sup>12</sup> Aalborg Portland. Replik til DR-omtale: Aalborg Portland betaler betydelige klimaafgifter. Aalborg Portland Cementir Holding. 16. januar 2020. <https://www.aalborgportland.dk/replik-til-dr-omtale-aalborg-portland-betaler-betydelige-klimaafgifter/>. Besøgt den 18. februar 2021. Prisen pr. kvote forventes i løbet af perioden at stige fra ca. 24 til 39 euro pr. kvote. Prisstigningen skyldes blandt andet markedsstabilitetsreservens funktion. Se kap. 3.

<sup>13</sup> Aalborg Portland Miljøredegørelse 2019 - Grønt Regnskab og Arbejdsmiljø. Aalborg Portland Cementir Holding. S. 11. [https://www.aalborgportland.dk/wp-content/uploads/2020/10/Aalborg\\_Portland\\_Miljoredegorelse\\_2019\\_web.pdf](https://www.aalborgportland.dk/wp-content/uploads/2020/10/Aalborg_Portland_Miljoredegorelse_2019_web.pdf)  
en økonomiske vækst.

Klimaret er en undersektion til miljøretten.<sup>14</sup> Klimaforandringer er et globalt problem, der også reguleres på internationalt niveau.<sup>15</sup> Det er relevant at undersøge den internationale klimaretlige regulering og udvikling, der ligger til grund for de mekanismer, der findes i det europæiske og danske klimaretlige system.

FN's Miljøprogram, Den meteorologiske verdensorganisation og Det Internationale Råd for Videnskab nedsatte i 1988 FN's klimapanel (IPCC).<sup>16</sup> IPCC's formål er at frembringe det bedst mulige videnskabelige grundlag for at forstå klimaforandringerne og potentielle effekter for mennesker, miljø og samfund. IPCC vurderer videnskabelige rapporter mv., der er fremkommet på området siden den seneste hovedrapport, og konkluderer på denne baggrund i nye hovedrapporter, hvad den bedste viden på området frembringer.<sup>17</sup>

Det er fast praksis, at partskonferencerne til Klimakonventionen (Conference of the Parties, COP) modtager IPCC's rapporter. IPCC har indtil videre udgivet 5 hovedrapporter. Rapporterne medfører ofte en politisk udvikling på området.<sup>18</sup> IPCC's 5. hovedrapport, der udkom i 2013-2014, fastslog, at klimaet utvetydigt opvarmes.<sup>19</sup> Herefter blev Parisaftalen vedtaget i 2014.<sup>20</sup>

Af den 5. hovedrapport fremgår det, at jordens globale overfladetemperatur sandsynligvis vil overstige 1,5 °C i forhold til niveauet i 1850-1900, og muligvis også 2 °C.<sup>21</sup> Temperaturstigningen vil medføre ændringer i den globale vandcyklus i atmosfæren, således at perioder med både tørke og regn vil blive forlænget, temperaturen i oceanerne vil stige og påvirke cirkulationen på jorden, den arktiske is vil smelte, hvilket vil medføre forhøjet vandniveau i verdenshavene samtidig med at klimaforandringerne medfører, at CO<sub>2</sub> i atmosfæren vil påvirke klimaet endnu mere negativt.<sup>22</sup>

---

<sup>14</sup> Dupuy, *International Environmental Law*, 2018. S. 3. Den internationale miljøret regulerer i dag ud fra et konserverings- eller ressourceorienteret udgangspunkt, men med større fokus på forurening, overbefolkning og miljø sikkerhed. Fra 1970'erne og frem har miljøbeskyttelse fået større opmærksomhed, særligt i den internationale arena.

<sup>15</sup> Dupuy, *International Environmental Law*, 2018. S. 172.

<sup>16</sup> FN's miljøprogram er også bedre kendt som UNEP. Det Internationale Råd for Videnskab er også kendt som International Council for Science (ICSU).

<sup>17</sup> Dupuy, *International Environmental Law*, 2018. S. 173.

<sup>18</sup> Dupuy, *International Environmental Law*, 2018. S. 173.

<sup>19</sup> IPCC, 5. hovedrapport. Sammendrag for beslutningstagere. 2013. S. 2.

<sup>20</sup> Dupuy, *International Environmental Law*, 2018. S. 173.

<sup>21</sup> IPCC, 5. hovedrapport. Sammendrag for beslutningstagere. 2013. S. 18.

<sup>22</sup> IPCC, 5. hovedrapport. Sammendrag for beslutningstagere. 2013. S. 18, 22, 23 og 24.

Hvis den gennemsnitlige globale temperaturstigning skal holdes på 1,5 °C, vil det kræve en global CO<sub>2</sub>-reduktion på ca. 45 % i 2030 i forhold til 2010-niveauerne. En gennemsnitlig global temperaturstigning på maksimalt 2 °C vil kræve, at hele økonomien bliver CO<sub>2</sub>-neutral i 2050.<sup>23</sup>

## 2.2 International regulering

FN's Generalforsamling afholdte i 1972 *FN's Konference om Det Menneskelige Miljø* i Stockholm, som i dag anses for at være starten på den moderne internationale miljøret.<sup>24</sup> Herefter fulgte flere andre initiativer.<sup>25</sup> På FN's Rio konference om miljø og udvikling i 1992 blev Rio Deklarationen om Miljø og Udvikling og to nye internationale konventioner vedtaget.<sup>26</sup> Den ene af konventionerne omhandler klimaforandringer.<sup>27</sup> Det blev starten på den internationale regulering af klimaret.<sup>28</sup>

### 2.2.1 United Nations Framework Convention on Climate Change

Med vedtagelsen af FN's Rammekonvention om Klimaændringer (UNFCCC) blev nogle principper for reguleringen af klimaretten fastlagt.<sup>29</sup> Under Rio Konferencen i 1992 blev UNFCCC underskrevet af flere stater, herunder EU og alle EU's medlemsstater (MS). Danmark er derfor bundet selvstændigt og gennem sit medlemskab af EU.

---

<sup>23</sup> UNFCCC. The Katowice climate package: Making The Paris Agreement Work For All. United Nations. <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/katowice-climate-package#eq-1>. Besøgt den 18. februar 2021.

<sup>24</sup> Dupuy, *International Environmental Law*, 2018. S. 9 og 11. På konferencen blev 'Deklarationen om det menneskelige miljø', bedre kendt som Stockholm Deklarationen, vedtaget. Stockholm Deklarationen fik stor betydning for den videre udvikling af den internationale miljøret – men også den regionale og nationale miljøret. Blandt andet begyndte EU i denne periode at lave miljøretlig lovgivning. På konferencen blev der også vedtaget en aktionsplan for det menneskelige miljø. Kort efter blev UNEP grundlagt, der ændrede navn til UN Environment (FN Miljøprogram) i 2016.

<sup>25</sup> Dupuy, *International Environmental Law*, 2018. S. 13. Efter FN's konference i Stockholm fulgte Brundtland-Kommissionens rapport *Our Common Future*, og i 1992 blev FN's Rio konference om miljø og udvikling afholdt. Brundtland-kommissionen skulle undersøge udsigterne for miljøbeskyttelse mod 2000 og frem. Kommissionen udgav rapporten 'Our Common Future' og introducerede heri begrebet 'bæredygtig udvikling'. Dette begreb indebærer, at man møder nutidens behov uden at forhindre kommende generationer fra at møde deres behov.

<sup>26</sup> Dupuy, *International Environmental Law*, 2018. S. 13 og s. 15. Rio Deklarationen om Miljø og Udvikling formulerer blandt andet hovedprincipperne for international miljøret, herunder principperne om "prevention", "inter-generational equity", "public participation", "precaution" og "the polluter-pays"

<sup>27</sup> Dupuy, *International Environmental Law*, 2018. S. 14.

<sup>28</sup> Dupuy, *International Environmental Law*, 2018. S. 15 og s. 17. Der har været afholdt flere konferencer siden Rio Konferencen, herunder 'the Johannesburg Summit', 'the Rio Summit'. Men med FN's rammekonvention om klimaændringer (UNFCCC), der blev udarbejdet i 1992, blev reguleringen af klimaforandringer rykket hen under denne rammekonvention.

<sup>29</sup> Dupuy, *International Environmental Law*, 2018. S. 147. Herunder definerer UNFCCC blandt andet det fælles men differentierede ansvar og respektive muligheder (CBDRRC) i art. 3.

Målet med UNFCCC er ”i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i konventionen at opnå en stabilisering af koncentrationerne af drivhusgasser i atmosfæren på et niveau, som kan forhindre menneskeskabt indvirkning på klimasystemet inden for en tidsramme, der er tilstrækkelig til at sikre, at økosystemerne kan tilpasse sig naturligt til klimaændringerne og at fødevareproduktionen ikke trues, og til, at den økonomiske udvikling kan fortsætte på et bæredygtigt grundlag”.<sup>30</sup>

I UNFCCC fastlægges principperne, der skal bruges ved opfyldelsen af konventionens mål. Parterne har således et fælles, men differentieret ansvar og respektive muligheder ved forpligtelserne for parterne til konventionen, jf. UNFCCC. art. 3.<sup>31</sup>

UNFCCC er en rammekonvention. Mål og forpligtelser på området, der er vedtaget efterfølgende, er bl.a. vedtaget som protokoller og aftaler til UNFCCC under konventionens partskonference (COP), der finder sted årligt.

### 2.2.2 Kyotoprotokollen

Kyotoprotokollen er en tillægsprotokol til UNFCCC, der blev vedtaget i 1997. Protokollen skal bidrage til at nå UNFCCC's mål. Bilag I-parter pålægges - med henblik på at fremme bæredygtig udvikling - at foretage kvantitative emissionsbegrænsninger og opfylde individuelle reduktionsforpligtelser efter protokollen. Parter, der er u-lande, er ikke pålagt forpligtelser.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), art. 2. Den danske oversættelse stammer fra Rådets afgørelse af 15. december 1993 om indgåelse af De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer (94/69/EF). De Europæiske Fællesskabstidende Nr. L 33/11. 7.2.94.

<sup>31</sup> Det fælles, men differentierede ansvar kommer blandt andet til udtryk i forpligtelserne efter UNFCCC art. 4.

<sup>32</sup> UNFCCC. Parties & Observers. United Nations Climate Change. <https://unfccc.int/parties-observers>. Besøgt den 18. februar 2021. Bilag I-parter udgøres af industrialiserede lande, der var medlemmer af OECD i 1992 samt lande i økonomisk transition.

Dupuy, International Environmental Law, 2018. S. 180-181. Kyoto-protokollen følger en ”top-down” regulering, da det på internationalt niveau bestemmes relativt konkret, hvad parterne til protokollen skal foretage sig.

Parterne til aftalen, der har reduktionsforpligtelser eller -begrænsninger, har accepteret kvantitative emissionsmål. Parten har altså ret til at udlede emissioner indtil denne grænse. Den mængde emissioner, som parten har ret til at udlede indenfor hver forpligtelsesperiode under Kyotoprotokollen, kaldes kvoter (assigned amounts).<sup>33</sup>

EU og alle MSerne underskrev i 1998 Kyotoprotokollen. Parter, der handler i fællesskab, er både bundet samlet og individuelt af deres forpligtelser jf. art. 4. Dermed er Danmark både bundet af sine forpligtelser individuelt og direkte af aftalen samt samlet gennem EU.<sup>34</sup> Rådet har fastsat de enkelte medlemslandes reduktionsforpligtelser, således at de samlet opfylder EU's emissionsreduktionsforpligtelser til Kyotoprotokollen.<sup>35</sup>

Kyotoprotokollens første forpligtelsesperiode gik fra 2008 til 2012. Ved COP-mødet i Doha i 2012 blev den næste forpligtelsesperiode for 2013 til 2020 vedtaget.<sup>36</sup> Denne har EU tiltrådt.<sup>37</sup> Doha-ændringen er trådt i kraft i 2020.<sup>38</sup>

For at give parterne fleksibilitet til at imødegå de bindende reduktionsforpligtelser, blev *fleksibilitetsmekanismer* introduceret i protokollens art. 6, 12 og 17.

---

<sup>33</sup> UNFCCC. Emissions Trading. United Nations. <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms/emissions-trading>. Besøgt den 4. december 2020.

<sup>34</sup> Rådets beslutning af 25. april 2002 om godkendelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af Kyoto-Protokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer og den fælles opfyldelse af forpligtelserne i forbindelse hermed. EF -Tidende nr. L 130 af 15. maj 2002, s. 0001-0003 (2002/358/EF) [Rådet beslutning om godkendelse af Kyoto-Protokollen, 2002/358/EF]. Betragtning nr. 10: I henhold til art. 10 i Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (TEUF) er medlemsstaterne enkeltvis og samlet forpligtet til at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnede til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, som følger af foranstaltninger, der er truffet af fællesskabets institutioner.

<sup>35</sup> Rådet beslutning om godkendelse af Kyoto-Protokollen, 2002/358/EF. Betragtning nr. 12. Medlemsstaternes reduktionsforpligtelser er differentieret blandt andet på baggrund af de enkelte landes forventede økonomiske vækst, energikilder og industrielle struktur.

<sup>36</sup> Dupuy, International Environmental Law, 2018. S. 180.

<sup>37</sup> Rådets afgørelse (EU) 2015/1339 af 13. juli 2015 om indgåelse på den Europæiske Unions vegne af Dohaændringen til Kyotoprotokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer og om den fælles opfyldelse af forpligtelserne i forbindelse hermed. Den Europæiske Unions Tidende, L 207/1, 4. august 2015. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1339&from=EN>

<sup>38</sup> SDG Knowledge Hub. Doha Amendment to Enter into Force. IISD (International Institute for Sustainable Development). 8. oktober 2020. <https://sdg.iisd.org/news/doha-amendment-enters-into-force/>. 18. februar 2021.

Fleksibilitetsmekanismerne tjener to formål: 1) mekanismerne skal hjælpe u-landsparterne med at skabe bæredygtig udvikling og samtidig bidrage til at nå målet med konventionen, og 2) mekanismerne skal hjælpe bilag I-parterne med at nå i mål med deres reduktionsbegrænsninger og -forpligtelser, jf. protokollens art. 12, stk. 2.

Fleksibilitetsmekanismerne efter art. 6 og 12, som kan lave nye kreditter gennem særlige projekter, benyttes ikke længere i EU ETS, og de vil derfor ikke blive gennemgået, jf. afgrænsningen.<sup>39</sup>

Fleksibilitetsmekanismen i art. 17 er relevant for dette speciale. Den fastlægger muligheden for emissionshandel, dvs. handel med kvoter og kreditter. Parterne til Kyotoprotokollen, der er underlagt kvantitative emissionsmål, kan sælge og købe kvoter og kreditter for at opfylde deres forpligtelser efter art. 3, jf. protokollens art. 17.<sup>40</sup> En part, der køber kvoter eller kreditter, må udlede tilsvarende mere CO<sub>2</sub>-æ, end hvad der fremgår af dennes reduktionsforpligtelse, mens den sælgende part må udlede tilsvarende mindre CO<sub>2</sub>-æ, end hvad der fremgår af dennes reduktionsforpligtelse.

---

<sup>39</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009 om ændring af direktiv 2003/87/EF med henblik på at forbedre og udvide ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0029&from=EN> [Direktiv 2009/29 om forbedring af EU ETS]. Betragtning nr. 28. JI-kreditter har ikke kunnet genereres siden 2013. Kyotoprotokollen giver ikke mulighed for at generere ERU'er fra 2013 og fremefter, uden at der fastsættes nye kvantificerede emissionsmål for værtslandene, altså de bilag I-parter, hvori projekterne skal foregå.

UNFCCC. The CDM Executive Board Considers CDM Beyond 2020. United Nations Climate Change. 6. oktober 2020. <https://unfccc.int/news/the-cdm-executive-board-considers-cdm-beyond-2020>. Besøgt den 19. februar 2021. 2. periode af Kyotoprotokollen udløb med 2020. Samtidig udløb muligheden for at benytte CDM-projekter og -kreditter. Kyotoprotokollens partskonference (CMP) skulle på deres møde i november 2020 afgøre, om CDM-projekter og -kreditter fortsat kan benyttes efter udgangen af 2020. På grund af Covid-19-pandemien er mødet dog udskudt til november 2021.

Mekanismen, der fremgår af art. 6, kaldes mekanismen for fælles gennemførelse (joint implementation (JI)). I art. 12 defineres en anden type fleksibilitetsmekanisme, der kaldes mekanismen for bæredygtig udvikling (clean development mechanism (CDM)). Kreditterne, der genereres, kan benyttes eller handles med jf. Kyotoprotokollens art. 6 og 12. De nærmere krav til projekterne fremgår af de relevante bestemmelser i Kyotoprotokollen.

<sup>40</sup> Det omfatter både de tildelte kreditter, AAU'er, samt kreditter genereret under JI- eller CDM-projekterne, kaldet ERU'er og CER'er.

Køb og salg af kvoter og kreditter registreres i Kyotoregisteret, et register under Kyotoprotokollen. Der er begrænsninger på, hvor mange kvoter en part kan sælge.<sup>41</sup> Partskonferencen fastsætter de nærmere principper, regler og retningslinjer, der gælder for kvotehandel, jf. protokollens art. 17.<sup>42</sup>

Siden vedtagelsen af Kyotoprotokollens art. 17 er kvotehandelsmarkeder opstået flere steder i verden, både på nationalt og regionalt niveau. Det europæiske kvotehandelsmarked (EU ETS) startede i 2005 og er det største i dag.<sup>43</sup>

### 2.2.3 Parisaftalen

Under COP21-mødet i Paris i 2015 blev Parisaftalen vedtaget ved COP-beslutning 1/CP 21.<sup>44</sup> Parisaftalen blev underskrevet af Danmark og EU i april 2016, og den blev ratificeret af Danmark i oktober 2016.<sup>45</sup> Danmark er også forpligtet af Parisaftalen gennem EU, da EU har ratificeret aftalen.

Parisaftalen har til formål at fremme implementeringen af UNFCCC og dens formål ved at styrke den globale reaktion på truslen fra klimaforandringer inden for rammerne af bæredygtig udvikling og indsatsen for at udrydde fattigdom jf. art. 2. Dette skal gøres ved at *holde den gennemsnitlige globale temperaturstigning et godt stykke under 2 grader celsius i forhold til førindustrielt niveau og arbejde for at begrænse temperaturstigningen til 1,5 grader celsius, ved at øge tilpasningsevnen til de skadelige virkninger af klimaforandringer og fremme modstandsdygtighed og en udvikling med lave driv-*

---

<sup>41</sup> UNFCCC. Emissions Trading. United Nations Climate Change. <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms/emissions-trading>. Besøgt den 4. december 2020. En part skal således beholde en reserve, der vurderes nødvendig at beholde, for at parten kan leve op til sine forpligtelser efter Kyotoprotokollen.

<sup>42</sup> De nærmere principper, regler og retningslinjer følger blandt andet af Decision 11/CMP.1 Modalities, rules and guidelines for emissions trading under Article 17 of the Kyoto Protocol. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2. <https://unfccc.int/resource/docs/2005/cmp1/eng/08a02.pdf#page=17>. 30. november 2005. S. 17.

<sup>43</sup> UNFCCC. Emissions Trading. United Nations Climate Change. <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms/emissions-trading>. Besøgt den 4. december 2020.

<sup>44</sup> United Nations FCCC. Conference of the Parties. FCCC/CP/2015/10/Add. 1. United Nations. <https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>. 29. januar 2016. Mellem vedtagelsen af Kyotoprotokollen og afholdelsen af COP21 i 2015 er blandt andet Doha-erklæringen og København Akkorden blev vedtaget.

<sup>45</sup> Danmark ratificerede Parisaftalen ved Beslutningsforslag nr. B2 fremsat den 5. oktober 2016 af energi-, forsynings- og klimaministeren om Forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af Parisaftalen, der blev vedtaget d. 27. oktober 2016. [Forslag til folketingsbeslutning om Danmark ratifikation om Parisaftalen]

*husgasudledninger på en måde, som ikke er til fare for fødevarereproduktionen og ved at gøre finansieringsstrømmene konsistente med omstillingen til lavemission og modstandsdygtighed over for klimaforandringer, jf. art. 2, litra a-c.*

Parisaftalen forpligter alle parter til aftalen til at *iværksætte og meddele ambitiøse, nationalt bestemte indsatser* (NDC), jf. art. 3, med henblik på at nå aftalens formål, som det fremgår af art. 2.<sup>46</sup> Med henblik på at nå aftalens langsigtede mål om begrænsning af den gennemsnitlige globale temperaturstigning skal parternes drivhusgasudledning toppe så hurtigt som muligt. Derefter skal parternes udledning falde hurtigt ved at benytte den bedst tilgængelige videnskab, jf. art. 4(1).<sup>47</sup>

Parisaftalens art. 6 introducerer to nye markedsmekanismer, der vil kunne anvendes på det internationale CO<sub>2</sub>-kvotehandelsmarked. Disse vil dog ikke blive inddraget mere i dette speciale, jf. afgrænsningen.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Kravene til NDC'erne (Nationally determined contributions) beskrives nærmere i art. 4, 7, 9, 10, 11 og 13. NDC'erne skal afspejle en progression i ambition. Samtidig skal der tages hensyn ved at støtte udviklingslande for at sikre en effektiv implementering af aftalen. Uden implementering af NDC'erne har FN's Klimapanel, IPCC, estimeret at den gennemsnitlige globale temperaturstigning vil ligge på 3,7-4,8 grader i forhold til det før-industrielle niveau. De NDC'ere, der blev indmeldt i første runde har FN's Miljøprogram, UNEP, estimeret vil ved en fuld implementering holde den gennemsnitlige globale temperaturstigning nede på 3-3,5 grader. Det Internationale Energiagentur (IEA) har estimeret at NDC'erne vil kunne holde den globale temperaturstigning på 2,7 grader i 2100. Ingen af estimerne er 'well below' 2 grader. Parterne skal hvert femte år melde nye NDC'ere, der skal successivt ambitiøse. Se Forslag til folketingsbeslutning om Danmark ratifikation om Parisaftalen. 7. Miljømæssig konsekvensvurdering, s. 11.

<sup>47</sup> I Parisaftalens art. 4 tages der hensyn til udviklingslandenes forskellige nationale forhold. Dog tilskyndes de til at bevæge sig mod reduktion eller begrænsning af drivhusgasudledninger, jf. art. 4(4).

<sup>48</sup> EU Kommissionen. COP25 climate change conference – Questions and Answers. EU. 2. December 2019.

[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_19\\_6650](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_19_6650). Besøgt den 7. december 2020.

Parterne er ikke forpligtet til at benytte mekanismerne, jf. Parisaftalens art. 6.3.

L 43, Fremsat den 8. oktober 2020 af klima-, energi- og forsyningsministeren Forslag til lov om ændring af lov om CO<sub>2</sub>-kvoter (Lovforslag som fremsat). 2.3.3 Parisaftalen. S. 8. [https://www.folketingstidende.dk/samling/20201/lov-forslag/L43/20201\\_L43\\_som\\_fremsat.pdf](https://www.folketingstidende.dk/samling/20201/lov-forslag/L43/20201_L43_som_fremsat.pdf). Mekanismerne giver mulighed for at overføre emissionsreduktionskreditter. Art. 6.2 giver mulighed for at overføre *internationalt overførte modvirkningsresultater*, og er dermed en mulighed for at handle med kvoter eller kreditter, så parterne kan møde deres reduktionsmål fastsat i NDC'erne. En part kan overføre resultatet af dennes klimaindsats til en anden part, hvilket har en vis reduktionsværdi. Denne reduktionsværdi kan den køvende part anvende til at opfylde sin NDC.

Carbon Brief. In depth Q&A: How 'Article 6' carbon markets could 'make or break' the Paris Agreement. What is article 6 of the Paris Agreement? Carbon Brief – Clear on Climate. 29. november 2019. <https://www.carbonbrief.org/in-depth-q-and-a-how-article-6-carbon-markets-could-make-or-break-the-paris-agreement>. [Carbon Brief: Q&A on Art. 6 of the Paris Agreement] Besøgt den 19. februar 2021. Et modvirkningsresultat opstår, når en part har reduceret mere, end hvad parten har haft som målsætning. Det kan ske indenfor emissionsreduktioner, men det er ikke begrænset hertil. Det kan også være på områder, hvor en part har sat et mål for andel vedvarende energi i deres energimix eller for udvidelse af skovområder.

### 2.3 Opsamling

Med UNFCCC blev det internationale klimaretlige regime grundlagt, og under denne rammekonvention er bl.a. Kyotoprotokollen og Parisaftalen vedtaget. Disse retskilder danner grundlag for den EU-retlige og danske regulering af CO<sub>2</sub>-udledning ved kvoter, som vil blive introduceret i kap. 3.

## Kapitel 3. CO<sub>2</sub>-kvoteregulering i europæisk og dansk ret

Fokus i dette kapitel er på at identificere APs forpligtelser og muligheder, der følger af kvotedirektivet. EU's klimapolitik vil indledningsvist blive præsenteret. Herefter vil der kvotedirektivet blive analyseret med fokus på at definere forpligtelser og muligheder efter kvotedirektivet til brug for en sammenligning med forpligtelser og muligheder efter samarbejdsaftalen, som følger i kap. 4. Danske implementeringsakter inddrages, hvor det er relevant. Der vil være fokus på forpligtelsen til at indlevere kvoter pr. udledt ton CO<sub>2</sub>-æ, og på mulighederne for tildeling af gratis kvoter samt muligheden for at benytte fleksibilitetsmekanismer.

### 3.1 Introduktion til EU ETS

I dette afsnit vil den EU ETS blive introduceret. Indledningsvist præsenteres den europæiske klimapolitik, der undergår stor udvikling i disse år. Herefter følger et afsnit om EU-retsakters virkning i MSerne. Endelig introduceres EU ETS.

#### 3.1.1 EU's klimapolitik

EU har gennem de seneste årtier haft fokus på at omstille EU til en bæredygtig økonomi, herunder ved at reducere drivhusgasudledninger. EU 2020-pakken blev implementeret i EU-retsakter i 2009, og den har været definerende for EU's håndtering af klimaretlige initiativer op mod 2020.<sup>49</sup>

EU vedtog i 2014 *Rammen for klima- og energipolitikken frem til 2030*, der indeholder EU's mål for 2030 herunder om en drivhusgasreduktion på 40 % i forhold til 1990-niveauet.<sup>50</sup> Målet om en drivhusgasreduktion på 40 % i 2030 i forhold til 1990-niveauet blev fastlagt internt i EU som et led i

---

<sup>49</sup> EU-Kommissionen. 2020 Climate & Energy Package. EU. [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_en). Besøgt den 28. december 2020. [EU: 2020 Climate & Energy Package] 2020-pakken sætter 3 målsætninger for EU, der skal nås i 2020. EU skal 1) opnå 20% reduktion i drivhusgasudledningen i forhold til 1990-niveau, 2) ændre i det europæiske energimix, således at 20% af EU's energi skal komme fra vedvarende energikilder, og 3) forbedre energieffektiviteten i EU med 20%.

<sup>50</sup> EU Kommissionen. 2030 Climate and Energy Framework. EU. [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en). Besøgt den 28. december 2020. [EU: 2030 Climate and Energy Framework]. De to andre hovedmål er at

forhandlingerne om Parisaftalen, og er også indmeldt som EU's NDC, der skal opfyldes af hele EU tilsammen.<sup>51</sup> Individuelle mål for hvert medlemsland er efterfølgende blevet forhandlet på plads med medlemslandene. Danmarks reduktionsmål er fastlagt gennem EU-samarbejdet.

EU fremlagde i 2019 *Den europæiske grønne pagt* bl.a. med henblik på at fastsætte *større EU-klimaambitioner for 2030 og 2050* samt for at *opnå en klimaneutral og cirkulær økonomi*.<sup>52</sup> På den baggrund er flere initiativer blevet fremlagt i 2020, herunder *forslag til en europæisk klimalov*, der skal sikre EU's klimaneutralitet i 2050, og *EU's klimaplan for 2030*.<sup>53</sup> EU's Klimaplan for 2030 indeholder bl.a. et nyt mål og NDC om at reducere drivhusgasreduktionerne med 55 % i 2030 i forhold til 1990-niveauet. Den nye målsætning er endnu ikke implementeret i EU-reguleringen.<sup>54</sup>

---

minimum 32,5% af energimixet skal komme fra vedvarende energikilder, og at energieffektiviteten skal forbedres med minimum 32,5 %.

<sup>51</sup> EU-Kommissionen. Klima- og energimål frem til 2030 – for en konkurrencedygtig, sikker og kulstoffattig EU-økonomi. EU. 22. januar 2014. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/IP\\_14\\_54](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/IP_14_54). Besøgt den 19. februar 2021. Se også Forslag til folketingsbeslutning om Danmark ratifikation om Parisaftalen. S. 4.

Submission by Latvia and the European Commission on Behalf of the European Union and its Member States. Subject: Intended Nationally Determined Contribution of the EU and its Members States. Latvian Presidency of the Council of the European Union. Annex. 6. Marts 2015. <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Austria%20First/LV-03-06-EU%20INDC.pdf>.

<sup>52</sup> EU-Kommissionen. Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Den Europæiske grønne aftale. COM(2019) 640 final. 11. december 2019. S. 7. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0023.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF). Pagten er en køreplan, der skal fremme effektiv udnyttelse af ressourcerne ved at gå over til en ren, cirkulær økonomi samt genoprette biodiversiteten og mindske forureningen.

<sup>53</sup> EU Kommissionen. Den Europæiske Grønne Pagt. EU. [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_da](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_da). Besøgt den 1. december 2020.

EU-Kommissionen. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law). COM (2929) 80 final. 2020/0036. 4. Marts 2020. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-proposal-regulation-european-climate-law-march-2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-proposal-regulation-european-climate-law-march-2020_en.pdf)

EU-Kommissionen. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Stepping up Europe's 2030 climate ambition – Investing in a climate-neutral future for the benefit for our people. COM(2020)562 final. 17. September 2020. [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/eu-climate-action/docs/com\\_2030\\_ctp\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/eu-climate-action/docs/com_2030_ctp_en.pdf)

<sup>54</sup> EU-Kommissionen. 2030 Climate Target Plan. EU. [https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/2030\\_ctp\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/2030_ctp_en). Besøgt den 1. december 2020. Dette mål er i overensstemmelse med Parisaftalens mål om begrænsning af den globale temperaturstigning.

Submission by Germany and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States: The update of the nationally determined contribution of the European Union and its Member States. EU 17. December 2020. [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/EU\\_NDC\\_Submission\\_December%202020.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/EU_NDC_Submission_December%202020.pdf)

EU regulerer særligt på tre områder for at nå målet om reduktionen af drivhusgasudledninger. Disse områder omfatter: 1) EU ETS for kvotesektoren, 2) byrdefordelingsaftalen for ikke-kvotesektoren og 3) arealanvendelse, ændring af arealanvendelse og skovbrug (LULUCF).

LULUCF regulerer udledningen og optaget fra skove og jorder, mens byrdefordelingsaftalen fastsætter nationale reduktionsmål for MSernes drivhusgasudledning fra sektorer, der ikke er omfattet af EU ETS, herunder landbrug, affald, husholdning og transport.<sup>55</sup> Sektorerne kaldes ikke-kvotesektoren og står for ca. 60 % af EU's drivhusgasudledning, mens sektorerne omfattet af EU ETS står for ca. 40 % af udledningen.<sup>56</sup> EU ETS adfærdsregulerer stor-skala virksomheder indenfor energi-, industri og luftfartssektoren, der tilsammen kaldes kvotesektoren.<sup>57</sup>

På baggrund af EU's NDC på 40 % i 2030 har EU vedtaget reduktionsmål for kvotesektoren på 43 % i 2030 i forhold til 2005.<sup>58</sup> For at nå dette mål er EU ETS revideret i 2018. På baggrund af EU's nye reduktionsmål på 55 % i 2030 forventes en revision af EU ETS at blive fremlagt i 2021.<sup>59</sup>

### 3.1.2 Retsakter vedtaget af EU

I Danmark anvendes folkeret som udgangspunkt ud fra en dualistisk teori.<sup>60</sup> EU-retten er dog særlig, da Danmark har tiltrådt EU med tiltrædelsesloven og overladt visse beføjelser til supranationale myndigheder, jf. Grundlovens § 20.<sup>61</sup>

---

<sup>55</sup> Europaudvalget, Energi-, Forsynings- og Klimaudvalget og Miljø- og Fødevareudvalget, EU-konsulent, Klima-, Energi- og Bygningsudvalgets EU-note. Klima- og energimålsætninger i de ikke-kvotebelagte sektorer. Folketinget. Europaudvalget 2015-16, EUU Alm. Del EU-note E 56. 12. august 2016 <https://www.ft.dk/samling/20151/alm-del/EUU/eu-note/56/1656610/index.htm>. Europa-Kommissionen fremlagde d. 20. juli 2016 et udspil med forslag om de bindende årlige reduktionsmål for drivhusgasudledningen i de ikke-kvotebelagte sektorer 2021-2030. Ikke-kvotebelagte sektorer er ansvarlig for næsten 60% af EU's samlede drivhusgasudledning. Danmarks forpligtelse ligger på 39 %.

<sup>56</sup> EU: 2020 Climate & Energy Package.

<sup>57</sup> EU-Kommissionen. EU Emissions Trading System (EU ETS). EU. [https://ec.europa.eu/clima/policies/ets\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en). Besøgt den 4. december 2020. [EU: EU ETS]

<sup>58</sup> EU: EU ETS. EU-Kommissionen. Effort sharing: Member States' emission targets. EU. [https://ec.europa.eu/clima/policies/effort\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/effort_en). Besøgt den 13. december 2020.

<sup>59</sup> EU: 2030 Climate and Energy Framework.

<sup>60</sup> Zahle, Henrik. Dansk forfatningsret. Studieudgaven. Danmark. 1. udgave. 7. oplag. DJØF Forlag. 2015. [Zahle, Dansk forfatningsret] S. 360.

<sup>61</sup> Lov nr. 447 af 11. oktober 1972 om Danmarks tiltrædelse af De europæiske Fællesskaber (Tiltrædelsesloven). Zahle, Dansk forfatningsret. S. 442.

EU's MSe har en loyalitetsforpligtelse, der følger af Traktaten om den Europæiske Union (TEU) art. 10, til at fortolke nationale regler EU-konformt. EUD fastslog i sag 6/64, *Costa mod ENEL*, at MSe ikke kan gøre en senere ensidig retsakt gældende, hvis den er uforenelig med Fællesskabets retsorden.<sup>62</sup> Danske myndigheder og domstole skal derfor som udgangspunkt fortolke nationale love i overensstemmelse med EU-retten. Denne forrang gælder bl.a. for forordninger, direktiver og afgørelser.<sup>63</sup>

I Danmark har EU-retten forrang for national ret. En EU-retsakt går *forud for en hvilken som helst national bestemmelse, idet den ellers ville miste fællesskabskarakter, og idet selve retsgrundlaget for Fællesskabet ellers ville blive bragt i fare*.<sup>64</sup> I Sag 26/62 *Van Gend en Loos* slog EUD fast at TEU indfører en særlig retsorden, hvor MSe begrænser deres suverænitet.<sup>65</sup> Baggrunden for forrangen er at sikre EU-rettens effektivitet og ensartede anvendelse i MSe.<sup>66</sup>

Direktiver er bindende for MSe for så vidt angår deres mål, men MSen kan bestemme på hvilken måde og i hvilken form, målet i direktivet skal gennemføres på.<sup>67</sup>

Kvotedirektivet har således direkte effekt for Danmark. Kvotedirektivet er desuden implementeret i dansk ret senest ved lov nr. 2066 af 21. december 2020 om ændring af lov om CO<sub>2</sub>-kvoter, jf. lovens § 1.<sup>68</sup>

---

<sup>62</sup> EU-Domstolens Dom af 15. juli 1964. Flaminio Costa mod ENEL. Anmodning om præjudiciel afgørelse: Guidice conciliatore de Milano – Italien. Sag 6-64. ECLI:EU:C:1964:66 (*Costa mod ENEL*), s. 536.

<sup>63</sup> Traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), art. 288. Forordninger er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. Afgørelser er bindende i alle enkeltheder. Hvis den angiver, hvem den er rettet til, er den kun bindende for modtageren.

<sup>64</sup> Sørensen, Karsten Engsig, m.fl. Uddrag af EU-retten. 6. udgave. Danmark. Jurist- og Økonomforbundets forlag. 2014. [Sørensen, Uddrag af EU-retten] S. 162.

<sup>65</sup> Sag 26/62, *Van Gend en Loos mod Nederlandske Finansforvaltning*. Præmisserne til *B – vedrørende realiteten*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:61962CJ0026&from=DA>

<sup>66</sup> Sørensen, Uddrag af EU-retten, s. 163-4. Uden forrang vil traktatens bestemmelser have virkning i nogle stater og ikke virkning i andre, der har modstridende national lovgivning. Dette vil i praksis være en forskelsbehandling af EU's statsborgere, jf. TEU art. 18.

Zahle, Dansk forfatningsret, s. 444. Det diskuteres hvorvidt forrangen både gælder i forhold til ældre og nyere national ret. Zahle mener, at lovgiver kan lovgive i strid med EU-retten på et område, der allerede er reguleret af en umiddelbar anvendelig fællesskabsregel uden at dette er grundlovsstridigt. Højesteret har accepteret forrangsprincippet med forbehold for Grundloven i Maastricht-sagen, UfR 1998.800 H, præmissernes pkt. 9.2 og 9.6..

<sup>67</sup> TEUF art. 288, 3. afsnit.

<sup>68</sup> Lov nr. 2066 af 21. december 2020 om ændring af lov om CO<sub>2</sub>-kvoter. <https://www.retsinformation.dk/eli/Ita/2020/2066>. Den konsoliderede lov fremgår af Bekendtgørelse nr. 1605 af 14. december 2016 af lov om CO<sub>2</sub>-kvoter. <https://www.retsinformation.dk/eli/Ita/2016/1605>. [Kvoteloven]

### 3.1.3 EU ETS

Efter vedtagelsen af Kyotoprotokollen og dens mulighed for kvotehandel mellem parterne til protokollen blev Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet (direktiv 2003/87) (kvotedirektivet) vedtaget.<sup>69</sup> Her etablerer et kvotehandelssystem inden for EU, der kaldes EU ETS.<sup>70</sup> Kvotedirektivet er senest ændret i 2018.<sup>71</sup>

EU ETS' 1. handelsperiode var fra 2005 til 2007 og 2. handelsperiode gik fra 2008 til 2012.<sup>72</sup> 3. handelsperiode gik fra 2013 til 2020, og i 2021 er 4. handelsperiode, der varer til 2030, begyndt.<sup>73</sup> I 1. og 2. handelsperiode skulle MSerne indgive nationale allokeringsplaner (NAP), der angav hvor mange kvoter MSen ville allokere og til hvilke anlæg allokeringerne ville ske. NAPerne skulle godkendes af EUK.<sup>74</sup> Kvoterne blev primært givet gratis til kvotevirksomhederne, mens en lille del blev auktioneret.<sup>75</sup> Tildelingsreglerne blev harmoniseret i 3. handelsperiode.<sup>76</sup>

---

<sup>69</sup> UNFCCC. Emissions Trading. United Nations Climate Change. <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms/emissions-trading>. Besøgt den 20. februar 2021. Det internationale kvotemarked blev dog først sat i kraft fra 2008.

<sup>70</sup> 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, som senest er ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv (EU) 2018/410 af 14. marts 2018.

<sup>71</sup> Dette er sket ved med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2018/410 af 14. marts 2018 om ændring af direktiv 2003/87/EF for at styrke omkostningseffektive emissionsreduktioner og lavemissionsinvestering og afgørelse (EU) 2015/1814. L 76/3 af 19. marts 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0410&from=da>. [Direktiv 2018/410 om revision af kvotedirektivet]

EU-Kommissionens rapport om det europæiske kvotemarkeds funktion, 2018. S. 5. Revisionen af kvotedirektivet i 2018 havde til formål at ændre i reguleringen af 4. handelsperiode for at 1) nå drivhusgasreduktionen på 43 % i kvotesektorerne senest i 2030, 2) sikre industriens konkurrenceevne og 3) fremme kulstoffattig modernisering og innovation. Revisionen blev lavet med Direktiv 2018/410 om revision af kvotedirektivet.

<sup>72</sup> EU-Kommissionen. Phases 1 and 2 (2005-2012). EU. [https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/pre2013\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/pre2013_en). Besøgt den 15. november 2020. [EU: Phases 1 and 2]

<sup>73</sup> EU: EU ETS

<sup>74</sup> EU-Kommissionen. National allocation plan. EU. [https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/pre2013/nap\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/pre2013/nap_en). Besøgt den 5. december 2020.

<sup>75</sup> EU: Phases 1 and 2. De kvoter, der blev auktioneret væk, udgjordes af de kvoter, der ikke blev givet gratis til virksomheder, hvis virksomhederne var ophørte i løbet af handelsperioden. Kvotedirektivet var begrænset til kun at omfatte CO<sub>2</sub> i 1. handelsperiode, mens 2. handelsperiode i flere lande også omfattede NO<sub>x</sub>. Der var også mulighed for at benytte internationale kreditter, og bødeniveauet for ikke at overholde forpligtelserne efter kvotedirektivet blev fastlagt. I 2. handelsperiode blev luftfartssektoren inkluderet i kvotesektoren. Ved udgangen af 1. handelsperiode i 2007 og 2. handelsperiode i 2012 blev der årligt handlet 2,1 mia. henholdsvis 7,9 mia. kvoter.

<sup>76</sup> EU: EU ETS

Formålet med EU ETS er at nå EU's internationale reduktionsforpligtelser, og at det sker på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde.<sup>77</sup> Reduktionerne er nødvendige for at undgå menneskeskabte klimaændringer.<sup>78</sup>

Direktivets anvendelsesområde er på emissioner af drivhusgasser, som omfattet af bilag II, fra aktiviteter anført i bilag I, jf. art. 2, stk. 1. Aktiviteterne, som er oplistet i bilag I, omfatter udledning af drivhusgasser, som omfattet af bilag II, fra bl.a. forskellige energiintensive erhvervssektorer.<sup>79</sup> CO<sub>2</sub> er oplistet som en drivhusgas i bilag II.<sup>80</sup>

Virksomheder omfattet af direktivet er forpligtet til at indlevere en kvote for hvert ton CO<sub>2</sub>, de udleder.<sup>81</sup> Udledes andre gasser omfattet af direktivet, skal der indleveres en kvote for hver udledt mængde af gassen, der svarer til klimabelastningen ved udledningen af et ton CO<sub>2</sub> (CO<sub>2</sub>-ækvivalent (CO<sub>2</sub>-æ)).<sup>82</sup> En kvote defineres dermed som en ret til i en nærmere angivet periode at udlede et ton CO<sub>2</sub>-æ, der kun er gyldig til opfyldelse af krav i kvotedirektivet, og som kan overdrages efter reglerne heri, jf. kvotedirektivets art. 3, litra a).

Systemet bygger på en cap-and-trade-funktion. EU fastsætter en samlet mængde kvoter i systemet – et loft – som fordeles og auktioneres ud til virksomheder, der har forpligtelser efter kvotedirektivet. Virksomheder med overskydende kvoter kan herefter sælge deres kvoter, mens virksomheder, der er i kvoteunderskud, kan købe kvoter. Formålet er, at markedsmekanismerne udbud og efterspørgsel skal regulere kvoternes værdi. Kvoteværdien skal dog være så høj, at der er incitament til at reducere drivhusgasudledning.<sup>83</sup>

---

<sup>77</sup> Kvotedirektivets art. 1, stk. 1 og 3.

<sup>78</sup> Kvotedirektivet, betragtning nr. 3.

<sup>79</sup> Kvotedirektivets bilag I.

<sup>80</sup> Kvotedirektivets bilag II. Se også EU-Kommissionen. Resumé af Direktiv 2003/87/EF om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet. EU. Senest ajourført den 3. oktober 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l28012&from=EN>. [EU:Resumé af kvotedirektivet]. Det omfatter også nitrogen, perflourcarboner, methan, hydroflourcarboner og svovlhexaflourid.

<sup>81</sup> Kvotedirektivets art. 12, stk. 3.

<sup>82</sup> Kvotedirektivets art. 3, stk. 1, litra j).

<sup>83</sup> EU: EU ETS

Frem til 3. handelsperiode udbød EU en mængde kvoter, som MSerne fordelte i overensstemmelse med deres NAP.<sup>84</sup> Fra 3. handelsperiode og frem er der fastsat en samlet kvotemængde for hele EU.<sup>85</sup> Ved udgangen af 3. handelsperiode var den samlede kvotemængde på 1.862 mia. kvoter.<sup>86</sup> I 4. handelsperiode falder den samlede kvotemængde lineært med 2,2 % hvert år, jf. kvotedirektivets art. 9, 2. afsnit.<sup>87</sup>

Anlæg, der var omfattet af EU ETS i 2. handelsperiode, skal også reducere deres kvotemængde fra 2013 og frem.<sup>88</sup> Derfor reduceredes den årlige mængde kvoter, der udstedes til disse anlæg, med samme sats, jf. kvotedirektivets art. 9, jf. art. 9a, stk. 1.<sup>89</sup>

Kvotemængden korrigeres årligt på baggrund af den tværsektorielle korrektionsfaktor, så efterspørgslen på gratiskvoter passer med mængden, der kan tildeles.<sup>90</sup> Udbud og efterspørgsel stabiliseres gen-

---

<sup>84</sup> National Allocation Plans. Se under 3.2.1 *Den europæiske kvotehandel*.

<sup>85</sup> EU-Kommissionen. Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om det europæiske kvotemarkeds funktion. COM(2018)842 final. Europaudvalget 2018, KOM (2018) 0842. 17. december 2018. [https://www.eu.dk/samling/20181/kommissionsforslag/kom\(2018\)0842/kommissionsforslag/1542441/1990790/index.htm](https://www.eu.dk/samling/20181/kommissionsforslag/kom(2018)0842/kommissionsforslag/1542441/1990790/index.htm) [EU-Kommissionens rapport om det europæiske kvotemarkeds funktion, 2018] S. 16.

<sup>86</sup> EU-Kommissionens rapport om det europæiske kvotemarkeds funktion, 2018. S. 16-17. Ved begyndelsen af 3. handelsperiode var den samlede kvotemængde i EU på 2.084 mia. kvoter. Denne kvotemængde er fastsat på baggrund af mængden af udledninger i midten af 2. handelsperiode, jf. kvotedirektivets art. 9, 1. afsnit.

<sup>87</sup> EU-Kommissionens rapport om det europæiske kvotemarkeds funktion, 2018. S. 8. Reduktionssatsen på 2,2 % svarer til en reduktion på ca. 48 mio. kvoter om året. Kommissionen har efterfølgende ved Kommissionens afgørelse (EU) 2020/1722 af den 26. november 2020 om den samlede kvotemængde i Union, der indenfor rammerne af EU's emissionshandelssystem skal udstedes for 2021 (C(2020)7704, L 386/26 af 18. november 2020) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020D1722&from=EN> art. 1 tilpasset EU-kvotemængden som følge af UKs udtræden af EU til i 2021 at være på 1,57 mia. kvoter.

<sup>88</sup> Der gælder andre regler for anlæg, der først er omfattet senere, jf. kvotedirektivets art. 9a, stk. 2.

<sup>89</sup> Anlæg, udfører en aktivitet som opført i bilag I, og som omfattes af EU ETS fra 2013 og frem følger dog en anderledes model. Der skal endvidere tages hensyn til det nye anlæg, når den samlede mængdekvoter, der udbydes i Unionen, skal tilpasses. Se kvotedirektivets art. 9a, stk. 2.

<sup>90</sup> For at sikre at den maksimale årlige kvotemængde, som fastsat ved kvotedirektivets art. 10a, stk. 5, ikke overskrides, kan der anvendes en tværsektoriel korrektionsfaktor. Denne faktor mindsker på en ensartet måde tildelingerne, for alle anlæg, der er berettiget til at modtage gratiskvoter. Se Kommissionens afgørelse (EU) 2017/126 af 24. januar 2017 om ændring af afgørelse 2013/448/EU for så vidt angår fastsættelsen af en ensartet, tværsektoriel korrektionsfaktor i henhold til artikel 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT L 19/93 af 25. januar 2017).

nem markedsstabilitetsreserven (MRS) for at sikre en kvotepris, der skaber incitament til grøn omstilling.<sup>91</sup> Er udbuddet for stort overføres kvoter til MSR, således at prisen pr. kvote stiger igen, og omvendt, hvis prisen er for høj.<sup>92</sup>

### 3.2 Aalborg Portlands forpligtelser og muligheder efter kvotedirektivet

AP er en produktionsvirksomhed, der fremstiller cementklinker i roterovne med en produktionskapacitet på 11.000 tons cement pr. døgn.<sup>93</sup> Cementproduktionen udleder CO<sub>2</sub>. AP's fremstilling af cementklinker er en aktivitet omfattet af kvotelovens bilag I, der udleder en drivhusgas, der fremgår af bilag II.<sup>94</sup> AP er derfor omfattet af kvotedirektivets regler om stationære anlæg.

I dette afsnit vil det blive analyseret, hvilke muligheder og forpligtelser AP har efter kvotedirektivet. Hvor det er relevant, vil der ske inddragelse af de danske implementeringsretsakter, herunder bekendtgørelse nr. 62 af 19. januar 2021 af lov om CO<sub>2</sub>-kvoter (kvoteloven) og bekendtgørelse nr. 2134

---

<sup>91</sup> EU-Kommissionens rapport om det europæiske kvotemarkeds funktion, 2018, s. 30. EU ETS har været kritiseret for ikke at have tilstrækkelig adfældsregulerende effekt. Dette har baggrund i, at der i 2013 var en stor uligevægt mellem udbud og efterspørgsel af kvoter, der svarede til 2,1 mia. kvoter. I 3. handelsperiode har man derfor vedtaget foranstaltninger, der skal stabilisere markedet på et niveau, der kan få en reducerende effekt. I perioden 2014-2016 anvendte man en foranstaltning kaldet 'backloading'. Derfor var der i 2017 kun 1,65 mia. kvoter i overskud, mod de 2,1 mia. i 2013.

<sup>92</sup> EU-Kommissionens rapport om det europæiske kvotemarkeds funktion, 2018, s. 31. Hvis den samlede mængde kvoter ligger over en øvre grænse på 833 mio. kvoter, vil kvoter blive taget fra den samlede mængde kvoter i omsætningen og blive lagt i reserven. Er der under 400 mio. kvoter i den samlede mængde kvoter i omsætning, vil kvoter blive taget fra reserven og blive tilføjet til den samlede mængde kvoter i omsætning. EU-Kommissionens rapport om det europæiske kvotemarkeds funktion, 2018, s. 32-33. Med revisionen af kvotedirektivet i 2018 blev MSR også styrket, så der blandt andet overføres en større procentdel af den samlede mængde kvoter til MSR, når kravene hertil er opfyldt. Ændringerne omhandler blandt andet, at fra 2019-2023 fordobles den procentdel af overskuddet, der skal overføres til markedsstabilitetsreserven fra 12%-24%. Fra 2023 vil reservekravsindeståender, der overstiger det foregående års auktionsmængde, ikke længere være gyldige. En anden markedsstabilitetsoverskudsindikator er også offentliggjort i maj 2018. Det vil medføre, at der overføres 265 mio. kvoter, svarende til 16% af overskuddet, til markedsstabilitetsreserven fra januar til august 2019. Dette vil mindske auktionsmængden i de første 8 mdr. af 2019 med ca. 40% sammenlignet med tilsvarende mængde i 2018.

<sup>93</sup> Rambøll. Aalborg Portland A/S Miljøteknisk beskrivelse. Maj 2015. <https://mst.dk/media/97063/20170310-aalborg-portland-bilag-a-b-c-d.pdf>. S. 6. Af rapportens s. 2 fremgår det desuden, at Aalborg Portland A/S er omfattet af godkendelsesbekendtgørelsens bilag 1, punkt 3.1.a, der lyder: Fremstilling af cementklinker i roterovne med en produktionskapacitet på mere end 500 tons/dag eller i andre ovne med en produktionskapacitet på mere end 50 tons/dag.

<sup>94</sup> Fremstilling af cementklinker som defineret i kvotedirektivet omfatter *anlæg, der fremstiller cementklinker i roterovne med en produktionskapacitet på mere end 500 tons/dag eller i andre ovne med en produktionskapacitet på mere end 50 tons/dag, og som udleder kuldioxid ved denne proces*, jf. kvotedirektivets bilag I.

af 21. december 2020 om CO<sub>2</sub>-kvoter (kvotebkg).<sup>95</sup> APs muligheder og forpligtelser efter kvotedirektivet vil blive identificeret. Det vil herefter blive konkluderet, hvad APs retsstilling er efter reguleringen.

### 3.2.1 Forpligtelse til at returnere kvoter

Kvotevirksomheder afleder muligheder og forpligtelser fra kvotedirektivet. I dette afsnit vil det blive analyseret, hvilke forpligtelser AP har efter kvotedirektivet.

Kvotevirksomheders driftsledere skal være i besiddelse af en udledningstilladelse udstedt af en kompetent myndighed i den relevante MS, før udledning omfattet af direktivet må finde sted. MSen skal sikre, at udledningen sker på denne måde, jf. kvotedirektivets art. 4.<sup>96</sup> Ansøgningen om en udledningstilladelse sker hos den kompetente myndighed, jf. kvotedirektivets art. 5, stk. 1. I Danmark er den kompetente myndighed Energistyrelsen (ENS), der udøver beføjelser på Klima-, Energi og Forsyningsministerens (KEFM) vegne, jf. bekendtgørelse om Energistylens opgaver og beføjelser § 3, stk. 1, nr. 9, jf. kvotelovens § 33, stk. 1, og jf. kvotelovens § 12.<sup>97</sup>

Udledningstilladelsen indeholder bl.a. en beskrivelse af aktiviteter og emissioner fra anlægget, en overvågningsplan, rapporteringskrav og en forpligtelse til at returnere kvoter, der svarer til anlæggets samlede udledning, jf. kvotedirektivets art. 6, stk. 2, a)-e).<sup>98</sup>

---

<sup>95</sup> Bekendtgørelse nr. 62 af 19. januar 2021 af lov om CO<sub>2</sub>-kvoter. <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2021/62>. [Kvoteloven]

Bekendtgørelse nr. 2134 af 21. december 2020 om CO<sub>2</sub>-kvoter (CO<sub>2</sub>-kvotebekendtgørelsen) <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2020/2134>. [Kvotebkg]

<sup>96</sup> Driftslederen eller enhver anden, der er omfattet af reglerne i kvotedirektivet, jf. kvotelovens § 12.

<sup>97</sup> Bekendtgørelse nr. 1068 af 25. oktober 2019 om Energistylens opgaver og beføjelser. <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2019/1068>

<sup>98</sup> Når et anlæg har modtaget en udledningstilladelse, skal driftslederen holde den kompetente myndighed underrettet om ændringer vedrørende anlægget, der medfører, at udledningstilladelsen ikke længere er retvisende. Det er f.eks. ændringer, der har betydning for anlæggets udledning, jf. kvotedirektivets art. 7, 1. pkt. Hvis sådanne ændringer af anlægget sker, skal den kompetente myndighed ajourføre tilladelsen, jf. kvotedirektivets art. 7, 2. pkt. Udstedelsestilladelsen samordnes med vilkår og proceduren for en godkendelse efter Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) (L 334 af 17. december 2010, s. 17), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:02010L0075-20110106&from=DA>, hvor det er relevant, jf. kvotedirektivets art. 8. Direktivet om industrielle emissioner omfatter

I det følgende bliver kun forpligtelsen til at returnere kvoter behandlet, da de øvrige forpligtelser falder uden for specialets fokusområde.

MSerne er forpligtet til at sørge for, at driftsledere for kvotevirksomheders anlæg årligt returnerer kvoter, der svarer til den samlede udledning fra anlægget i det forudgående kalenderår, som er omfattet af direktivet, jf. kvotedirektivets art. 12, stk. 3.<sup>99</sup> Det skal ske senest den 30. april hvert år. Forpligtelsen er implementeret i kvotelovens § 27, stk. 1 og 2, og kvotebkg § 18, stk. 1.<sup>100</sup> Kvotemængden, der returneres, annulleres efterfølgende. Driftslederens forpligtelse til at returnere kvoter fremgår også af udledningstilladelsen, som skal foreligge, før kvotevirksomheden må udlede drivhusgasser omfattet af direktivet, jf. kvotedirektivets art. 6, stk. 2, litra e), jf. art. 4, og jf. kvotebkg § 10, stk. 2, nr. 5.

For at skabe incitament til investeringer i CO<sub>2</sub>-opsamling, -lagring (CCS) og -anvendelse (CCU) er udledning af drivhusgasser, der er opsamlet og transporteret med henblik på CCS eller CCU, undtaget fra returneringspligten, jf. kvotedirektivets art. 12, stk. 3a.<sup>101</sup>

AP har således en forpligtelse efter kvotedirektivet til årligt at returnere kvoter svarende til det forrige kalenderårs verificerede CO<sub>2</sub>-æ-udledninger

---

aktiviteter som oplistet i bilag I, jf. direktivets kap. II, jf. art. 2, stk. 1. Dette omfatter fremstilling af cementklinker i roterovne med en produktionskapacitet på mere end 500 tons/dag eller i andre ovne med en produktionskapacitet på mere end 50 tons/dag, jf. direktivets bilag I, 3.1, a).

<sup>99</sup> Den samlede udledning fra anlægget skal være verificeret efter direktivets art. 15.

<sup>100</sup> Efter kvoteloven har driftsledere pligt til at returnere et antal kvoter, der svarer til deres udledninger i overensstemmelse med EU-retsakter om forhold omfattet af loven, jf. kvotelovens § 27, stk. 1. Dette skal ske i EU-registeret og senest den 30. april hvert år, jf. kvotelovens § 27, stk. 1. Returneringen af uddybet i kvotebkg, jf. kvotelovens § 27, stk. 2. Heraf fremgår det, at driftslederen er forpligtet til at sørge for, at den årlige returnering svarer til det foregående års verificerede og rapporterede udledning fra produktionsenheden, jf. kvotebkg § 18, stk. 1.

<sup>101</sup> Direktiv 2018/410 om revision af kvotedirektivet, betragtning nr. 14. Undtagelser til returneringspligten omfatter: For så vidt angår luftfartskvoter gælder der undtagelser til pligten til at returnere kvoter. Returneringsforpligtelsen gælder ikke for emissioner, der er verificeret som opsamlede og transporteret med henblik på permanent lagring, hvormed forstås CO<sub>2</sub>-lagring (CSS, carbon capture storage), jf. kvotedirektivets art. 12, stk. 3a. Dette skal ske hos et anlæg, der har en gyldig tilladelse til at foretage lagring efter Europa-Parlaments og Rådet direktiv 2009/31/EF af 23. april 2009 om geologisk lagring af kuldioxid (L 120/114, 5. juni 2009) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0031&from=GA>, jf. kvotedirektivets art. 12, stk. 3a.

### 3.2.2 Aalborg Portlands muligheder efter kvotedirektivet

I dette afsnit vil det blive fastlagt, hvilke muligheder AP har efter kvotedirektivet.

For at opfylde returneringsforpligtelsen efter kvotedirektivet må kvotevirksomheder anskaffe kvoter. Det kan gøres på forskellige måder. Fra 3. handelsperiode og frem anskaffes kvoterne som udgangspunkt ved auktionering, men en del kvoter tildeles dog gratis.

Auktionering og tildelingen af gratiskvoter sker med udgangspunkt i den samlede kvotemængde, jf. kvotedirektivets art. 10, stk. 1. Kvotetildelingen til stationære anlæg behandles i kvotedirektivets kapitel III. KEFM står for både auktionering, jf. kvotelovens § 18, stk. 1, og gratistildeling, jf. kvotelovens § 19, stk. 1, af de kvoter, der tildeles Danmark.

Kvotedirektivet giver også mulighed for brug af fleksibilitetsmekanismer.

Kvotevirksomheder kan overføre ubrugte kvoter fra 2. og 3. handelsperiode til opfyldelsen af returneringsforpligtelsen i 4. handelsperiode.<sup>102</sup> Kvoter udstedt i 3. handelsperiode er gældende på ubestemt tid, mens kvoter, der udstedes i 4. handelsperiode, skal indeholde en angivelse af den tiårsperiode, de blev udstedt i. Kvoterne er gyldige fra det første år af tiårsperioden og frem, jf. kvotedirektivets art. 13.

#### 3.2.2.1 Auktionering

MSerne auktionerer alle kvoter, der ikke 1) tildeles gratis efter kvotedirektivets art. 10a og 10c, 2) overføres til markedsstabilitetsreserven eller 3) annulleres efter kvotedirektivets art. 12, stk. 4, jf. kvotedirektivets art. 10, stk. 1. Ved begyndelsen af 4. handelsperiode auktioneres 57 % af den samlede kvotemængde, jf. direktivets art. 10, stk. 1, 2. afsnit.

---

<sup>102</sup> EU-Kommissionen. EU ETS Handbook. European Union. 2015. [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/ets\\_handbook\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/ets_handbook_en.pdf). S. 133.

MSerne tildeles en andel kvoter til auktionering, der fordeles efter kvotedirektivets art. 10, stk. 2, jf. art. 10, stk. 1, 4. afsnit, jf. dog art. 10, stk. 1, 3. afsnit.<sup>103</sup> Størstedelen af den kvotemængde, der skal auktioneres, fordeles i andele til MSerne baseret på tidligere verificerede emissioner, jf. kvotedirektivets art. 10, stk. 2, litra a).<sup>104</sup>

### 3.2.2.2 Tildeling af kvoter

Tildelingen af gratiskvoter reguleres i kvotedirektivets art. 10a og 10c, der fastsætter midlertidige unionsregler for harmoniseret gratistildeling.<sup>105</sup> Som supplement til reguleringen af tildelingen af gratiskvoter efter kvotedirektivets art. 10a, stk. 4, 5, 7 og 19, er der vedtaget delegerede retsakter, jf. kvotedirektivets art. 10a, stk. 1, 1. afsnit, herunder senest i 2019 om tildelingen af kvoter i 4. handelsperiode.<sup>106</sup>

De delegerede retsakter fastlægger ex ante-benchmarks (referencesatser) for hele EU med det formål at sikre, at gratistildelingen af kvoter er harmoniseret og *sker på en måde, der skaber incitament til reduktion af drivhusgasemissioner og anvendelse af energieffektive teknikker*, jf. kvotedirektivets art.

---

<sup>103</sup> Af den samlede kvotemængde for hele 4. handelsperiode, 2021-2030, bortauktioneres 2% med det formål at oprettes moderniseringsfonden, jf. kvotedirektivets art. 10, stk. 1, 3. afsnit. Fondens formål er at modernisere energisystemerne og forbedre energieffektiviteten i visse medlemsstater, jf. kvotedirektivets art. 10, stk. 1, 3. afsnit. Den resterende samlede kvotemængde, som medlemsstaterne skal auktionere, fordeles efter kvotedirektivets art. 10, stk. 2, jf. art. 10, stk. 1, 4. afsnit.

<sup>104</sup> Denne mængde, der fordeles på baggrund af tidligere emissioner udgør 90%, af den samlede mængde kvoter, der skal auktioneres. De resterende 10% fordeles til visse medlemsstater for at skabe solidaritet, vækst og sammenkobling i EU, jf. direktivets art. 10, stk. 2, b). Andelene, der fordeles til medlemsstaterne med henblik på auktionering, skal være lig medlemsstatens andel af de verificerede emissioner under EU ETS for 2005 eller gennemsnittet af perioden 2005-2007, og det højeste af disse to tal, er det, der benyttes, jf. kvotedirektivets art. 10, stk. 2, a). Hvis medlemsstaten ikke var en del af EU ETS i 2005, beregnes den verificerede emissionsandel på grundlag af tallene for 2007, jf. kvotedirektivets art. 10, stk. 2, 2. afsnit.

<sup>105</sup> I kvotelovens kap. 4, der omhandler auktionering og gratistildeling af kvoter, gives bemyndigelse til, at klima-, energi- og forsyningsministeren tildeler kvoter til driftsledere af kvotevirksomheder, jf. kvotelovens § 19, stk. 1. Tildelingen skal være baseret på benchmarks, der er fastsat i medfør af kvotedirektivet.

<sup>106</sup> De delegerede retsakter om tildelingen af gratiskvoter skal være i overensstemmelse med CO<sub>2</sub>-kvotedirektivets art. 23, jf. direktivets art. 10a, stk. 1, 1. afsnit. Se eksempelvis Kommissionens delegerede forordning (EU) 2019/331 af 19. december 2018 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til artikel 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (L 58/8 af 27. februar 2019). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:32019R0331> [forordning 2019/331 om gratistildeling af kvoter]

10a, stk. 1, 2. afsnit.<sup>107</sup> Tildelingen af gratiskvoter sker på baggrund af disse benchmarks, der er lavet for hver sektor og delsektor omfattet af direktivet, jf. kvotedirektivets art. 10a, stk. 1, 3. afsnit.<sup>108</sup>

EUK vedtager gennemførelsesretsakter i overensstemmelse med de delegerede retsakter, der fastlægger reviderede benchmarkværdier samt reduktionssatser for gratistildelingen af kvoter, jf. kvotedirektivets art. 10a, stk. 2, 3. afsnit.<sup>109</sup> Den årlige reduktionssats fastlægger, hvor meget benchmarkværdierne, og dermed gratistildelingene, årligt reduceres med. Reduktionsfaktoren ligger mellem 0,2 og 1,6, jf. kvotedirektivets art. 10a, stk. 2, afsnit 3.<sup>110</sup>

Benchmarks for 4. handelsperiode findes i Europa-Parlamentets og Rådets delegerede forordningen (EU) 2019/331 af 19. december 2018 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til art. 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF [forordning 2019/331].<sup>111</sup>

---

<sup>107</sup> De delegerede retsakter skal supplere kvotedirektivets fuldt harmoniserede bestemmelser for hele Unionen om tildelingen af kvoter efter kvotedirektivets art. 10a, stk. 4, 5, 7 og 19, jf. art. 10a, stk. 1, 1. afsnit. Kvotesektorenes benchmarks for 3. handelsperiode fremgik af to afgørelser fra Kommissionen; 1) Kommissionens afgørelse 2011/278/EU af 27. april 2011 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til art. 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (L 130/1 af 17. maj 2011) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011D0278-20140114&from=DA>. [Kommissionens afgørelse 2011/278/EU om gratistildeling af kvoter] som blev revideret ved 2) Kommissionens afgørelse 2013/448/EU af 5. september 2013 om nationale gennemførelsesforanstaltninger vedrørende foreløbig gratistildeling af drivhusgas-emissionskvoter i overensstemmelse med artikel 11, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (L 240/27 af 7. september 2013). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013D0448-20170301&from=DA>. [Kommissionens afgørelse 2013/448 om gratistildeling af kvoter]

<sup>108</sup> Benchmarket beregnes for slutproduktet i modsætning til at beregne det for inputtet, jf. kvotedirektivets art. 10a, stk. 1, 3. afsnit. Aktørerne for de enkelte sektorer og delsektorer inddrages i etableringen af principperne for fastsættelsen af ex ante-benchmarks for deres sektor eller delsektor, jf. kvotedirektivets art. 10, stk. 1, 4. afsnit.

<sup>109</sup> Se vedr. fastsættelsen af benchmarks kvotedirektivets art. 10a, stk. 2, 3. afsnit, litra a), 1. pkt, og art. 10a, stk. 2, 3. afsnit, litra c). Bestemmelsen regulerer, hvilke oplysninger, der skal benyttes ved fastlæggelsen af benchmarks og den årlige reduktionssats. Se vedr. fastsættelsen af reduktionssatsen kvotedirektivets art. 10a, stk. 2, 3. afsnit, a), 2. pkt, og art. 10, stk. 2, 3. afsnit, litra b). Den årlige reduktionssats fastsættes på grundlag af en sammenligning af benchmarkværdierne for 3. handelsperiode og første halvdel af 4. periode. Den sats, der fremkommer anvendes på de benchmarkværdier, der gælder i perioden 2013-2020 for hvert år mellem 2008-2023, jf. kvotedirektivets art. 10a, stk. 2, a). For anden halvdel af 4. handelsperiode, 2026-2030 fastlægges benchmarkværdierne og den årlige reduktionssats efter kvotedirektivets art. 10a, stk. 2, litra c).

<sup>110</sup> Den årlige reduktionssats skal minimum være på 0,2% og maksimalt på 1,6% for perioden 2021 til 2025. Ligger reduktionssatsen udenfor intervallet på 0,2-1,6%, beregnes benchmarkværdierne for 2021-2025 ved at benytte benchmarkværdierne for 3. handelsperiode og reducere dem med 0,2 eller 1,6% for hvert år mellem 2008 og 2023, jf. art. 10a, stk. 2, b).

<sup>111</sup> Europa-Parlamentets og Rådets delegerede forordningen (EU) 2019/331 af 19. december 2018 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til art. 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (L 59/8 af 27. februar 2019). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0331&from=DA>. [Forordning 2019/331 om gratistildeling af kvoter] For så vidt

Udgangspunktet for kvotedirektivet er, at sektorer og delsektorer omfattet af direktivet anses for at være i stand til at overvælte størstedelen af kvoteomkostningerne i produktpriserne. Derfor tildeles alle sektorer, der skal modtage gratiskvoter, gratiskvoter svarende til 30 % af den enkelte sektors eller delsektors benchmark, jf. kvotedirektivets art. 10a, jf. art. 10b, stk. 4.<sup>112</sup> Som udgangspunkt mindskes tildelingen af gratiskvoter med lige store mængder efter 2026 så, at der ikke gives gratiskvoter i 2030, jf. kvotedirektivets art. 10b, stk. 4, 2. pkt.<sup>113</sup>

Kvotedirektivet indeholder dog særlige overgangsregler for den energiintensive del af industrisektoren, der er i risiko for kulstoflækage, og derfor ikke kan overvælte kvoteomkostningerne i produktprisen. Kulstoflækage dækker over den situation, hvor en virksomhed flytter sin produktion ud af EU til et land, hvor det er billigere at udlede drivhusgasser.

Af kvotedirektivet art. 10b fremgår det, hvordan man beregner hvilke sektorer og delsektorer, der er i risiko for kulstoflækage.<sup>114</sup> I de deleregerede retsakter om benchmarks fremgår en liste over de sektorer, der efter disse beregningsmetoder anses for at være i risiko for kulstoflækage (CL-listen).<sup>115</sup>

---

angår tildelingen på anlægsniveau for etablerede anlæg reguleres dette i forordningens art. 16. Medlemsstaterne tildele en driftsleder, der har indgivet en gyldig anmodning om gratistildeling efter forordningens art. 4, en mængde kvoter. Mængden af kvoter beregnes hvert år, hvor driftslederen skal modtage gratiskvoter, på baggrund af data indsamlet efter forordningens art. 14, jf. art. 16, stk. 1. I denne beregning indgår dog også en beregning efter art. 16, stk. 2, litra a). Efter bestemmelsen skal produktbenchmarket for den pågældende tildelingsperiode ganges med anlæggets historiske aktivitetsniveau. Dette giver det indledningsvise tal på gratistildelingen til anlægget. Anlæg, hvor driften er steget eller faldet mere end 15% i forhold til det niveau, der blev lagt til grund ved tildelingen af gratiskvoter, justeres gratistildelingen. De justeres efter en vurdering på grundlag af et glidende gennemsnit over 2 år, jf. art. 10a, stk. 20.<sup>112</sup> Gratiskvoter efter kvotedirektivets art. 10a, stk. 1, udstedes inden d. 28. februar hvert år af de kompetente myndigheder, jf. art. 11, stk. 2.

<sup>113</sup> For så vidt angår reduktionsfaktoren gælder der særlige regler for fjernvarme og elektricitetsproduktion, jf. kvotedirektivets art. 10b, stk. 4, 2. pkt. og art. 10a, stk. 3.

Tildeling af gratiskvoter er betinget af, at driftslederen har en gyldig udledningstilladelse for det år, som gratiskvoterne skal tildeles for, jf. § 13 i kvotebkg. Derudover er der krav om, at andre nødvendige tilladelser for udledning foreligger, og at de indgivende oplysninger af betydning for kvotetildelingen er korrekte, jf. § 13 i kvotebkg. Tildeles kvoter på baggrund af urigtige oplysninger kan kvotetildelingen i de følgende år justeres, jf. § 14 i kvotebkg.

<sup>114</sup> De sektorer og delsektorer, der er udsat for risiko for kulstoflækage efter kvotedirektivet skal findes ved at gange den enkelte sektorer/delsektors handelsintensitet med tredjelande (den enkelte sektor/delsektors handelsintensitet med tredjelande er defineret som den årlige omsætning plus import fra tredjelande) med deres emissionsintensitet (måles i kg CO<sub>2</sub>) og divideret med deres bruttoværditilvækst (bruttoværditilvæksten måles i euro). Hvis resultatet af dette regnestykke overstiger 0,2, anses sektoren for at være udsat for risiko for kulstoflækage, jf. kvotedirektivets art. 10b, stk. 1.

<sup>115</sup> Medlemsstater skulle senest d. 30. juni 2018 anmode om at en sektor eller delsektor, der er opført i bilaget til Kommissionens afgørelse 2014/746/EU, anses for at være omfattet af tildelingen af gratiskvoter på 100% jf. art. 10b, stk. 1, jf. art. 10b, stk. 3, 5. afsnit.

*Fremstilling af cementklinker*, der er APs formål, fremgår af CL-listen for 4. handelsperiode. For 4. handelsperiode fremgår CL-listen af forordning 2019/331.<sup>116</sup>

De sektorer og delsektorer, der er i risiko for kulstoflækage, skal tildeles gratiskvoter indtil 2030, jf. kvotedirektivets art. 10b, stk. 1, 2. pkt.<sup>117</sup> Gratiskvoterne skal svare til 100 % af det benchmark, der er fastsat for den enkelte sektor efter art. 10a, jf. kvotedirektivets art. 10b, stk. 1, 2. pkt.

Forordning 2019/331 fastsætter benchmarks for første halvdel af 4. handelsperiode (2021-2025).<sup>118</sup> For cementproduktion fastlægges benchmarket på grundlag af fremstillingen af cementklinker.<sup>119</sup> Benchmarket for grå cementklinker er på 0,766 CO<sub>2</sub> pr. ton og på 0,987 CO<sub>2</sub> pr. ton for hvide cementklinker.<sup>120</sup>

AP er således efter kvotedirektivet berettiget til at modtage gratiskvoter, der svarer til 100 % af deres sektors benchmark, da fremstilling af cementklinker fremgår af CL-listen. AP udleder i gennemsnit 0,928 kilo CO<sub>2</sub> pr. kilo cement produceret (omfatter både hvid og grå cement), benytter altså 0,928 kvoter pr. ton cement, der produceres. Da APs udledning pr. produceret enhed cement ligger over benchmarket, dækker gratiskvoterne ikke hele APs udledning.<sup>121</sup>

---

<sup>116</sup> I 3. handelsperiode blev CL-listen reguleret ved blandt andet Kommissionens afgørelse 2011/278/EU om gratistildeling af kvoter. Listen blev revideret flere gange, herunder ved Kommissionens afgørelse (2014/9/EU) af 18. december 2013 om ændring af afgørelse 2010/2/EU og 2011/278/EU for så vidt angår de sektorer og delsektorer, der anses for at være udsat for betydelig risiko for carbon lækage (L 9/9 af 14. januar 2014) <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:009:0009:0012:DA:PDF>.

<sup>117</sup> Medlemsstaterne har pligt til at offentliggøre og fremsende en liste over anlæg på deres område, som er omfattet af direktivet, til Kommissionen, jf. kvotedirektivets art. 11, stk. 1. Gratistildelingerne for hvert anlæg må også fremgå, jf. kvotedirektivets art. 11, stk. 1. Listen skal indeholde oplysninger om produktionsaktiviteter mv. for anlægget for de 5 år op til indgivelsen af listen, jf. kvotedirektivets art. 11, stk. 1, 2. afsnit. Anlæg, der er omfattet af direktivet i årene 2021-2026, fremgår af en liste, som er sendt til Kommissionen i 2019.

<sup>118</sup> De er fastsat på baggrund af oplysninger indgivet i henhold til kvotedirektivets art. 11 for 2016 og 2017, jf. art. 10a, stk. 2, a).

<sup>119</sup> Fremstillingen af cement omfatter bl.a. følgende PRODCOM-koder: 26.51.12.10 White Portland cement og 26.51.12.30: Grey Portland cement. Se Ecofys, Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research, and Öko-Institut. Methodology for the free allocation of emission allowances in the EU ETS post 2012. Sector report for the cement industry. November 2009. [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/allowances/docs/bm\\_study-cement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/allowances/docs/bm_study-cement_en.pdf). S. 6.

<sup>120</sup> Kommissionens delegerede forordning (EU) 2019/331 af 19. december 2018 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til artikel 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF, Bilag I 'Benchmarks', 1. Definition af produktbenchmarks og systemafgrænsninger, hvori der ikke er taget hensyn til konvertering mellem brændsel og elektricitet.

<sup>121</sup> <https://www.altinget.dk/energi/artikel/replik-aalborg-portlands-produktion-er-slet-ikke-saa-groen-som-de-paa-staar>

### 3.2.2.3 Brug af fleksibilitetsmekanismer

Kvotevirksomhederne har også mulighed for at benytte fleksibilitetsmekanismer, der har til formål dels at gøre det nemmere for virksomheder at leve op til deres returneringsforpligtelse, og dels at skabe økonomisk incitament til drivhusgasreduktion ved at den sælgende virksomhed opnår fortjeneste. Fleksibilitetsmekanismen *kvotehandel*, der stammer fra Kyotoprotokollens art. 17, kan benyttes.

MSerne skal sørge for, at kvoter kan overdrages mellem personer i EU, samt mellem personer i EU og personer i tredjelande, jf. kvotedirektivets art. 12, stk. 1, litra a) og b). De tredjelande, der handles kvoter med, skal have anerkendt kvoter efter kvotedirektivets art. 25 og må ikke underlægge kvoterne andre restriktioner, end de restriktioner som kvoterne under EU ETS er underlagt, jf. direktivets art. 12, stk. 1, litra b).

MSerne skal sørge for at kvoter, der er udstedt af kompetente myndigheder i andre MSere, anerkendes i MSen, så driftsledere kan opfylde deres pligt til at returnere kvoter for deres verificerede emissioner, jf. kvotedirektivets art. 12, stk. 3, jf. art. 12, stk. 2. MSernes pligt til at sørge for, at der kan ske kvotehandel mellem personer i EU, er implementeret i dansk ret ved bekendtgørelse om EU's CO<sub>2</sub>-kvoteregister og Det Danske Kyoto-register, jf. kvotelovens §§ 21 og 22.<sup>122</sup>

EU forventer ikke at fortsætte benyttelsen af kreditter opnået ved fleksibilitetsmekanismerne efter Kyotoprotokollens art. 6 og 12 fra 4. handelsperiode.<sup>123</sup> Derfor behandles de ikke her.<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> Bekendtgørelse nr. 1627 af 12. november 2020 om EU's CO<sub>2</sub>-kvoteregister og Det Danske Kyoto-register <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2020/1637>

<sup>123</sup> Kyotoprotokollens 2. forpligtelsesperiode er udløbet med 2020. En 3. forpligtelsesperiode er ikke foreliggende. Derfor regner EU ikke med at fortsætte med at benytte disse fleksibilitetsmekanismer efter 2020.

<sup>124</sup> Dog kan de kreditter, der er genereret ved disse mekanismer og som allerede er ombyttet til kvoter i 3. handelsperiode, stadig benyttes i 4. handelsperiode, da man ikke kan skelne disse fra kvoter, der er auktioneret eller tildelt. De internationale kreditter skulle ombyttes til kvoter indenfor nærmere fastsatte tidsrammer, jf. kvotedirektivets art. 11a, stk. 2-5. Anvendelsen af kreditter fra JI- og CDM-projekter er fra 2008 er dog underlagt et kreditloft, jf. kvotedirektivets art. 11a, stk. 1. Kreditloftet for 3. handelsperiode er fastsat i Kommissionens forordning (EU) 1123/2013 af 8. november 2013 om fastsættelse af internationale kreditanvendelsesrettigheder i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (L 299/32 af 9. november 2013). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1123&from=DA>.

### 3.2.4 Opsamling

I nærværende kapitel er det blevet identificeret, hvilke forpligtelser og muligheder AP har som følge af kvotedirektivet. AP er efter kvotedirektivet forpligtet til at indlevere en CO<sub>2</sub>-kvote pr. ton udledt CO<sub>2</sub>. AP har efter direktivet mulighed for at opnå disse kvoter ved enten auktionering, gratistildeling eller kvotehandel.

AP har ret til at modtage gratiskvoter svarende til 100 % af benchmarket for cementproduktionssektoren, da sektoren er i risiko for kulstoflækage. APs CO<sub>2</sub>-udledning overstiger dog benchmarket, og AP kan derfor købe kvoter ved auktionering eller gennem kvotehandel for at dække den resterende udledning. Hvis AP har kvoter i overskud kan disse sælges ved kvotehandel.

Forpligtelsen og mulighederne, som AP har i henhold til kvotedirektivet, vil blive sammenholdt med APs muligheder og forpligtelser efter samarbejdsaftalen i kap. 4.

## Kapitel 4. Er der overensstemmelse mellem Aalborg Portlands forpligtelser og muligheder efter samarbejdsaftalen og kvotedirektivet?

Regeringen indgik den 16. september 2020 sammen med AP *Aftale om at sænke udledningen af drivhusgasser fra den danske cementproduktion* (samarbejdsaftalen), der bl.a. forpligter både regeringen og AP til arbejde for at opnå en 70 %-drivhusgasreduktion i 2030.<sup>125</sup>

Formålet med dette kapitel er at belyse, om APs muligheder og forpligtelser, der følger af samarbejdsaftalen, er i overensstemmelse eller i strid med APs muligheder og forpligtelser efter kvotedirektivet, der er identificeret i kap. 3.

Det vil i derfor i dette kapitel blive analyseret, hvad indholdet er af de forpligtelser og muligheder, som AP har efter samarbejdsaftalen. Til brug for analysen skal klimaloven og *Klimapartnerskabet for energiintensiv Industris* arbejde inddrages. Der vil være et særligt fokus på om *kvotehandel* er omfattet af *reduktionsmekanismer* efter klimaloven, som ikke må anvendes til at opnå reduktioner efter klimaloven. Det vil herefter blive vurderet, om reduktionsforpligtelsen efter samarbejdsaftalen er i overensstemmelse med de muligheder og forpligtelser, som AP har efter kvotedirektivet.

### 4.1 Samarbejdsaftalen

Samarbejdsaftalen er indgået mellem AP og regeringen med udgangspunkt i klimalovens målsætninger og guidende principper samt i Klimapartnerskabet for *Energiintensiv industris* arbejde, jf. sektion 1.<sup>126</sup> Samarbejdet er et udslag af regeringens indsats for at sikre en reduktion af drivhusgasudledninger i industrien.<sup>127</sup>

---

<sup>125</sup> Samarbejdsaftale mellem Regeringen og Aalborg Portland A/S om at sænke udledningen af drivhusgasser fra den danske cementproduktion. 16. september 2020. [Samarbejdsaftale mellem Regeringen og Aalborg Portland]

<sup>126</sup> Se DI. Regeringens klimapartnerskaber. Danmarks historiens største klimabrainstorm. Se hovedanbefalinger: Energitung industri. Dansk Industri. <https://www.danskindustri.dk/politik-og-analyser/klimapartnerskaber/>. Besøgt den 2. december 2020. [DI: Regeringens klimapartnerskaber; Hovedanbefalinger: Energitung industri] Cementindustrien hører under den energiintensive industri på grund af dens store drivhusgasudledninger. Aalborg Portland er derfor en del af Klimapartnerskabet for Energiintensiv industri.

<sup>127</sup> Samarbejdsaftale mellem Regeringen og Aalborg Portland, s. 1.

Formålet med aftalen er *at styrke samarbejdet mellem parterne med henblik på at mindske udledningen af drivhusgasser fra cementproduktionen i Danmark*, jf. samarbejdsaftalens sektion 1. Samarbejdet består af forpligtelser på erhvervslivets side til at reducere drivhusgasudledning og lave initiativer, og forpligtelser på regeringens side til at implementere *Klimaaftale for energi og industri mv.* og andre tiltag. Dermed har parterne en gensidig forpligtelse til at arbejde for at opnå regeringens 70 %-reduktionsmål, jf. sektion 1.<sup>128</sup>

På erhvervslivets side forpligter AP sig til at tage de første skridt mod 70 % reduktionsmålet ved at sænke deres udledninger med ca. 660.000 tons CO<sub>2</sub>-æ, jf. samarbejdsaftalens sektion 1.<sup>129</sup> Endvidere har AP en ambition om at reducere udledningerne yderligere frem mod 2030, jf. sektion 1.<sup>130</sup> Reduktionspligten tager udgangspunkt i de udledninger og den produktionsmængde, som AP havde i 2019. Reduktionsforpligtelsen svarer dermed til et reduktionsmål på 30 % i 2030 i forhold til 2019.<sup>131</sup>

## 4.2 Klimaloven

Samarbejdet mellem AP og regeringen tager udgangspunkt i klimalovens målsætninger og guidende principper, der vil blive introduceret og sammenholdt med reduktionspligten efter samarbejdsaftalen i dette og de følgende afsnit.

---

<sup>128</sup> Den retlige status af samarbejdsaftalen er uklar. Den opfattes som en forvaltningskontrakt, der dog ikke er et nærmere opdyrket emne i dansk juridisk teori. Aftalens retlige status behandles derfor ikke nærmere i dette speciale.

<sup>129</sup> Finans. Kritik af klimaaftale: Aalborg Portland slipper for billigt. Ritzau. 16. september 2020. <https://finans.dk/erhverv/ECE12418203/kritik-af-klimaaftale-aalborg-portland-slipper-for-billigt/?ctxref=ext>. Denne reduktion svarer til 30% af virksomhedens samlede emission i 2019, på 2,2 millioner tons.

<sup>130</sup> Energistyrelsen. Om effekten af Samarbejdsaftale mellem Regeringen og Aalborg Portland. 22. september 2020. [https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Basisfremskrivning/om\\_effekten\\_af\\_samarbejdsaftale\\_mellem\\_regeringen\\_og\\_aalborg\\_portland.pdf](https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Basisfremskrivning/om_effekten_af_samarbejdsaftale_mellem_regeringen_og_aalborg_portland.pdf) [Energistyrelsen: Basisfremskrivning: Effekten af samarbejdsaftalen]. Effekten af aftalen forventes at give en reduktion på 0,5 mio. ton CO<sub>2</sub>-æ i 2030 udover den, der allerede var forventet i Basisfremskrivning 2020.

<sup>131</sup> Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. Svar på spørgsmål 515 alm. del til Klima-, Energi- og Forsyningsudvalget. 20. oktober 2020. <https://www.ft.dk/samling/20191/alm.del/kef/spm/515/svar/1702174/2264601/index.htm>. Forpligtelsen til at reducere med 30% i 2030 har været kritiseret for, faktisk at være en forpligtelse til at reducere udledningen pr. enhed produceret cement med 30%. Derfor kan Aalborg Portlands udledning godt stige frem til 2030, hvis produktion stiger og stadig overholde forpligtelsen.

Danmark vedtog lov nr. 716 af 18. juni 2020 om klima (klimaloven), hvis formål er, at Danmark skal reducere nationale drivhusgasudledninger med henblik på at bidrage aktivt til Parisaftalens mål om at begrænse den gennemsnitlige globale temperaturstigning til 1,5 °C.<sup>132</sup> Klimaloven indeholder 2 reduktionsmål; 1) at reducere drivhusgasudledningen med 70 % i 2030 i forhold til 1990-niveauet<sup>133</sup>, og 2) at Danmark skal være et klimaneutralt samfund i senest 2050.<sup>134</sup> Danmarks håndtering af klimakrisen skal ske under hensyntagen til en række guidende principper, jf. klimalovens § 1, stk. 3.

*Danmarks samlede drivhusgasudledninger* omfatter kulstofoptag/-emissioner fra jord og skov, negative emissioner fra teknologiske processer og indirekte CO<sub>2</sub>-emissioner.<sup>135</sup> Reduktionsmålene skal dermed nås for de samlede udledninger fra disse kategorier.

Med henblik på at fastlægge indholdet af APs forpligtelse efter samarbejdstalen vil klimalovens bestemmelser, som samarbejdsaftalen tager udgangspunkt i, i de følgende afsnit blive sammenholdt

---

<sup>132</sup> Lov nr. 965 af 26. juni 2020 om klima. <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2020/965>. [klimaloven].

Loven blev vedtaget på baggrund af Aftale om klimalov af 6. december 2019. <https://prodstoragehoe-ringspo.blob.core.windows.net/08a6728d-34de-4767-a47f-68f08091f325/Bilag%20-%20Aftale%20om%20klima-lov%20af%206.%20december%202019.pdf>

Lov nr. 716 af 26. juni 2014 om Klimarådet, klimapolitisk redegørelse og fastsættelse af nationale klimamålsætninger. Loven indeholdt ikke i nogle bindende reduktionsforpligtelser.

Forslag til lov om klima som fremsat den 26. februar 2020 af klima-, energi og forsyningsministeren. LSF nr. 117 af 2019/1, [https://www.ft.dk/ripdf/samling/20191/lovforslag/l117/20191\\_l117\\_som\\_fremsat.pdf](https://www.ft.dk/ripdf/samling/20191/lovforslag/l117/20191_l117_som_fremsat.pdf). [forslag om klimaloven som fremsat]. Specielle bemærkninger til § 1. I bemærkningerne til den tidligere klimalov fremgik det dog, at der var et mål for Danmark om at reducere udledningen af drivhusgasser med 40% i 2020 ift. 1990-niveauet.

<sup>133</sup> Energistyrelsen. Basisfremskrivning 2020 – Danmarks Klima- og Energifremskrivning. 2020. [Energistyrelsen, Basisfremskrivning 2020. 2020.] [https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Basisfremskrivning/basisfremskrivning\\_2020-webtilg.pdf](https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Basisfremskrivning/basisfremskrivning_2020-webtilg.pdf). S. 11. I 2018 udledte Danmark 54,8 mio. ton CO<sub>2</sub>-æ, hvilket er en reduktion på 29 % sammenlignet med 1990-niveauet. Uden yderligere tiltag fra maj 2020 til 2030, vil Danmarks udledninger blive reduceret til 43,1 mio. ton CO<sub>2</sub>-æ. Det svarer til en reduktion på 44 % sammenlignet med 1990-niveauet. Dermed mangler Danmark at lave initiativer, der kan reducere udledningen med 26 %-point, altså 20 mio. ton CO<sub>2</sub>-æ.

<sup>134</sup> Klimaloven § 1, stk. 1 og 2.

<sup>135</sup> Forslag om klimaloven som fremsat. 2.1.2 Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning. Udledninger fra international skibs- og luftfart er ikke omfattet. Negative emissioner fra teknologiske processer omfatter eksempelvis lagring af CO<sub>2</sub> i undergrunden. Indirekte CO<sub>2</sub>-emissioner omfatter stoffer, som senere omdannes til CO<sub>2</sub> i atmosfæren.

Kulstofoptag og kulstofemissioner fra jord og skov er reguleret i LULUCF-forordningen, EU's regime for jorder og skov. Disse udledninger hører ikke under kvotesektoren. LULUCF er en del af EU's fleksibilitetsmekanismer, som MS kan benytte for at opfylde reduktionsforpligtelsen i ikke-kvotesektoren.

De Økonomiske Råd Formandskabet. Kapitel III Klimapolitik frem mod 2030. Økonomi og Miljø 2018.

[https://dors.dk/files/media/rapporter/2018/M18/kap\\_3/m18\\_kap\\_iii\\_klimapolitik\\_frem\\_mod\\_2030.pdf](https://dors.dk/files/media/rapporter/2018/M18/kap_3/m18_kap_iii_klimapolitik_frem_mod_2030.pdf). S. 138 og 189. Det kulstofoptag, som sker i en medlemsstats jorder og skove, kan fratrækkes medlemsstatens samlede CO<sub>2</sub>-æ-udledning. LULUCF-forordningen sætter dog et loft på, hvor meget der kan fratrækkes. Loftet for Danmark er på 4% af de samlede udledninger for perioden 2021-2030, hvilket svarer til 14,6 mio. ton CO<sub>2</sub>-æ. Denne reduktionsforpligtelse er fastsat i byrdefordelingsaftalen.

med APs forpligtelser efter samarbejdsaftalen. Det vil endelig blive vurderet, hvordan samarbejdsaftalen bør fortolkes i overensstemmelse med klimaloven.

#### 4.3 Samarbejdsaftalen og klimalovens målsætninger

APs hovedforpligtelse efter samarbejdsaftalen er at tage de første skridt mod reduktionsmålet på 70 % ved at foretage en drivhusgasreduktion på 30 % i 2030 med ambitionen om at *reducere yderligere*. Forpligtelsen skal, jf. samarbejdsaftalen, fortolkes i overensstemmelse med klimalovens målsætning om at sænke drivhusgasudledningerne med 70 % i 2030, det langsigtede mål om klimaneutralitet i 2050, og at disse reduktioner skal ske med Parisaftalens målsætning for øje.

APs *forpligtelse* om en drivhusgasreduktion på 30 % i 2030 er langt fra klimalovens reduktionsmål på 70 % i 2030. Det er dog et skridt på vejen mod 70 % reduktionen og klimaneutralitet i 2050.

APs *ambition* om at *reducere yderligere* bør fortolkes under hensyntagen til 70 %-reduktionsmålet. Denne ambitionsmålsætning må umiddelbart forstås på den måde, at AP bør søge mod en reduktion på 70 % i 2030, men at de ikke er forpligtet til det efter aftalen.

*Klimapartnerskabet for Energiintensiv Industris* arbejde bør inddrages til fortolkning af APs ambitionsmålsætning efter samarbejdsaftalen. Klimapartnerskabet vil blive behandlet mere dybdegående i kap. 5. I marts 2020 udgav Klimapartnerskabet for Energiintensiv Industri en rapport, hvori de fremlagde forskellige bud på, hvor stor en reduktion sektoren vil kunne bidrage med i 2030 ud fra forskellige modeller. Rapporten viste, at sektoren selv kan nå en drivhusgasreduktion på 30 % i 2030. Ved brug af flere tiltag fra regeringens side, vil sektoren kunne nå en reduktion på 50 % eller 70 %.<sup>136</sup>

I lyset af denne rapport, må APs ambitionsmål forstås som en ambition om at reducere op mod 50-70 % i 2030, alt efter hvilke tiltag staten benytter. AP er dog stadig ikke forpligtet til at opnå disse reduktioner.

---

<sup>136</sup> Regeringens klimapartnerskaber – Partnerskab for energitug industri. Afrapportering. 16. marts 2020. <https://www.danskindustri.dk/globalassets/dokumenter-analyser-publikationer-mv/pdfer/klimapartnerskaber/energiintensiv-afrapportering---20-marts-di.pdf> [Regeringens klimapartnerskaber – Partnerskab for energitug industri. Afrapportering.] S. 5. Tiltagene omfatter blandt andet etableringen af et offentligt-privat samarbejde.

Endelig skal opfyldelsen af APs forpligtelser efter samarbejdsaftalen ske i overensstemmelse med klimalovens sidste målsætning, som henviser til Parisaftalens målsætning. Det er målsætningen om at holde den gennemsnitlige globale temperaturstigning på 1,5 °C for øje, som forpligtelserne skal fortolkes i overensstemmelse med. For at nå dette mål bør de globale udledninger toppe så hurtigt som muligt og derefter reduceres hurtigt, jf. Parisaftalens art. 4. Derfor bør APs udledninger ligeledes toppe hurtigt og derefter reduceres hurtigt.

AP har som nævnt en forpligtelse til at reducere deres drivhusgasudledning med 30 % i 2030 med ambitionen om at reducere yderligere. Dette må i overensstemmelse med klimaloven fortolkes således, at reduktionen skal ske hurtigst muligt, for at holde den globale temperaturstigning på 1,5 °C. Derudover giver ambitionen om at reducere yderligere plads til fortolkning. I overensstemmelse med klimalovens målsætning om en 70 % reduktion samt Klimapartnerskabet for Energiintensiv industris arbejde, må ambitionen fortolkes på den måde, at AP bør søge at opnå en yderligere reduktion på 50-70 %.

#### 4.4 Samarbejdsaftalen og klimalovens guidende principper

Samarbejdsaftalen, herunder APs forpligtelse til at foretage drivhusgasreduktioner, skal fortolkes i overensstemmelse med klimalovens guidende principper, der følger af lovens § 1, stk. 3. De guidende principper omhandler, at

- der er tale om en global problemstilling, hvor Danmark har historisk og moralsk ansvar for at gå forrest, jf. klimalovens § 1, stk. 3, nr. 1,
- reduktionerne skal ske så omkostningseffektivt som muligt under hensyn til den langsigtede grønne omstilling, bæredygtig erhvervsudvikling og dansk konkurrencekraft mv., jf. klimalovens § 1, stk. 3, nr. 2,
- velfærdssamfundet skal bibeholdes under omstillingen, jf. klimalovens § 1, stk. 3, nr. 3, og
- tiltag, der anvendes for at reducere drivhusgasudledningen efter denne lov, *skal medføre reelle, indenlandske reduktioner, men samtidig skal det sikres, at danske tiltag ikke blot flytter*

*hele drivhusgasudledningen uden for Danmarks grænser (kulstoflækage), jf. klimalovens § 1, stk. 3, nr. 4.*<sup>137</sup>

Sidstnævnte princip, der følger af § 1, stk. 3, nr. 4, er særligt relevant for nærværende analyse. Af forarbejderne til klimalovens § 1 følger det, at *reduktionsmekanismer* ikke må anvendes til at opnå disse reduktioner før en evt. revidering af loven i årene op til 2030, hvor *fleksible mekanismer* eventuelt tages i brug.<sup>138</sup>

APs drivhusgasreduktion på 30 % skal dermed ske ved omkostningseffektive tiltag, under hensyntagen til den grønne omstilling, bæredygtigt erhvervsliv og dansk konkurrencekraft, og tiltagene skal medføre reelle reduktioner i Danmark og samtidig ikke føre til kulstoflækage. APs reduktion på 30 % i 2030 skal derudover foregå uden brug af reduktionsmekanismer.

#### 4.5 Analyse af klimalovens *reduktionsmekanismer*

Kvotedirektivet giver AP mulighed for at anvende fleksibilitetsmekanismer til at imødegå deres kvoteforpligtelser. Det fremgår ikke direkte af klimaloven eller forarbejderne hertil, om EU ETS' fleksibilitetsmekanismer er omfattet af klimalovens *reduktionsmekanismer*.

Det vil i de næste afsnit blive undersøgt, om *reduktionsmekanismer*, som ikke kan medtælles i reduktionsmålet efter klimaloven, omfatter EU ETS' *fleksibilitetsmekanismer*, herunder kvotehandel, som AP har ret til at benytte efter kvotedirektivet.<sup>139</sup> Det er relevant at analysere, da et bekræftende

---

<sup>137</sup> Forslag om klimaloven som fremsat. Specielle bemærkninger til § 1. Princippernes vægtning i forhold til hinanden og klimalovens mål beror på en konkret vurdering.

<sup>138</sup> Forslag om klimaloven som fremsat. Specielle bemærkninger til § 1. Reduktionsmekanismer kan som udgangspunkt ikke anvendes til opfyldelse af 70% reduktionsmålet i 2030. Såfremt Danmark har svært ved at nå i mål med 70% reduktionsmålet i 2030, kan aftaleparterne alligevel vælge at benytte reduktioner opnået ved brug af fleksibilitetsmekanismer. Revideringen skal ske for at tage hensyn til udviklingen i reduktionsmekanismerne, særligt med hensyn til deres reelle klimaeffekt.

<sup>139</sup> Kvotehandel defineres i Kyotoprotokollen som en fleksibilitetsmekanisme, jf. Kyotoprotokollens art. 17, og kvotehandel indgår også i EU ETS som en rettighed for de virksomheder, der er omfattet af kvotedirektivet. CDM- og JI-projekter og -kreditter er i gang med at blive udfaset, jf. afsnit xx, og de vil derfor ikke blive inddraget yderligere i analysen. De var dog gældende indtil udgangen af 2020, hvilket giver et overlap på 3-4 måneder mellem indgåelsen af samarbejdsaftalen og muligheden for at benytte fleksibilitetsmekanismerne efter EU ETS. Endvidere kan de CER- og ERU-kreditter, der stammer fra CDM- og JI-projekter, og som er ombyttet til kvoter under EU ETS, fortsat benyttes efter

svar vil medføre, at forpligtelsen efter samarbejdsaftalen hindrer APs mulighed for at bruge kvotehandel efter kvotedirektivet.

#### 4.5.1 Forarbejder vedr. reduktionsmekanismer

Som udgangspunkt må der benyttes en præciserende fortolkning af klimalovens 4. guidende princip, der lyder:

*de tiltag, der skal anvendes for at reducere udledningen af drivhusgasser, skal medføre reelle, indenlandske reduktioner, men samtidig med at det skal sikres, at tiltagene ikke medfører kulstoflækage udenfor Danmarks grænser.*

Formuleringen *reelle, indenlandske reduktioner* må umiddelbart forstås således, at tiltagene skal medføre reelle reduktioner i Danmark. Endvidere må tiltagene ikke medføre risiko for kulstoflækage, altså risiko for at udledningen blot flyttes udenfor Danmarks grænser. Dette stemmer overens med klimalovens forarbejder, hvor det fremgår, at reduktionerne skal ske på *dansk grund*.

Som nævnt ovenfor fremgår det af forarbejderne, at reduktionsmekanismer som udgangspunkt ikke skal benyttes til *opfyldelse af 70 %-målet i klimaloven*. Reduktionsmekanismer efter klimaloven omfatter *reduktionsmekanismer som EU-fleksibilitetsmekanismer, danske reduktioner fra international luft- og skibsfart og øvrige danske tiltag med international effekt, som f.eks. eksport af el* men også *tiltag, der ikke nødvendigvis har en direkte reduktionseffekt på drivhusgasudledningen fra dansk grund, men kan bidrage til at reducere de globale drivhusgasudledninger*.<sup>140</sup> Det kan ikke direkte udledes, om EU ETS' fleksibilitetsmekanismer er inkluderet i denne kategori.

Ud fra en indskrænkende fortolkning bør EU ETS' fleksibilitetsmekanismer, der er velkendte og har stor betydning for drivhusgasreduktionen i kvotesektorer, nævnes specifikt i forarbejderne sammen med de andre store reduktionsmekanismer, hvis de skulle høre under *reduktionsmekanismer*. Det

---

2020. Når denne ombytning fra kreditter til kvoter er sket, er det ikke muligt at skelne mellem de "originale" kvoter og de kvoter, der stammer fra internationale kreditter. De nye markedsmekanismer under Parisaftalens art. 6 er ikke færdigudviklet, og de vil derfor ikke indgå i analysen, jf. afgrænsningen.

<sup>140</sup> Forslag om klimaloven som fremsat. 2.1.2 Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning.

vil dog i de næste afsnit blive undersøgt, om EU ETS' fleksibilitetsmekanismer med fokus på kvotehandel kan anses for omfattet af en af de oplistede kategorier. Da AP ikke driver international luft- og skibsfart, vil denne kategori ikke blive behandlet.<sup>141</sup>

#### 4.5.2 Reduktionsmekanismer: EU's fleksibilitetsmekanismer

I forarbejderne til klimaloven oplistes EU's fleksibilitetsmekanismer som en reduktionsmekanisme. EU's fleksibilitetsmekanismer omfatter for Danmark 4 fleksibilitetsmekanismer for de ikke-kvotebelagte sektorer, som anvendes til at nå ikke-kvotesektorens reduktionsmål.<sup>142</sup> Reguleringen minder om EU ETS, f.eks. tildeles hvert medlemsland udledningsrettigheder, som skal indleveres ved udledning.<sup>143</sup> De 4 mekanismer omfatter:

- ubegrænset adgang til at købe andre medlemslandes udledningsrettigheder,
- ubegrænset adgang til at købe EU-interne projektkreditter,
- anvendelse af kvoter fra EU's kvotehandelssystem, og
- medregning af LULUCF-kreditter.<sup>144</sup>

Allerede fordi *EU's fleksibilitetsmekanismer* vedrører ikke-kvotesektoren kan kvotesektorens fleksibilitetsmekanismer, herunder kvotehandel, ikke anses for at være omfattet efter en ordlydsfortolkning. Dog må det overvejes om kvotehandel kan være omfattet efter en udvidende fortolkning.

---

<sup>141</sup> Det er kun en del af kvotedirektivet, der omhandler luftfart, jf. kap. 3, og som derfor muligvis vil kunne være omfattet ad denne vej. Kvotehandel for stationære anlæg, som AP er en del af, kan derimod ikke anses for at høre under *international luft- og skibsfart*, hvorfor det ikke vil blive undersøgt i nærværende fremstilling.

<sup>142</sup> Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. Klimapolitik i EU. Besøgt den 4. december 2020. <https://kefm.dk/klima-og-vejr/klimapolitik-i-eu>.

<sup>143</sup> Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg. Europaudvalget 2015-16, KOM (2016) 0482, bilag 1. 23. august 2016. [https://www.eu.dk/samling/20151/kommissionsfor-slag/KOM\(2016\)0482/bilag/1/1658320/index.htm](https://www.eu.dk/samling/20151/kommissionsfor-slag/KOM(2016)0482/bilag/1/1658320/index.htm). S. 4. Under ikke-kvotesektoren tildeles hvert medlemsland i perioden 2021-2030 et antal udledningsrettigheder, der sammenlagt svarer til reduktionsmålene. Udledningsrettighederne udgør medlemsstaternes udledningsloft. Udledningsrettighederne kan anvendes i hele perioden med en vis fleksibilitet. Medlemslandene kan anvende op til 5 pct. af det næstkommende års udledningsret i året, der går forud for udstedelsen. Ubrugte rettigheder kan ubegrænset overføres til de næste år indtil 2030.

<sup>144</sup> Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. Klimapolitik i EU. Besøgt den 4. december 2020. <https://kefm.dk/klima-og-vejr/klimapolitik-i-eu>.

EU's fleksibilitetsmekanismer, der giver mulighed for, at EU-lande kan købe og sælge ubrugte rettigheder til udledning af drivhusgasser inden for ikke-kvotesektoren, har samme funktion som kvotehandlen på kvotesektorens område. Ud fra en udvidende fortolkning taler dette for, at kvotehandel under kvotedirektivet er en reduktionsmekanisme, som defineret i klimaloven. Sådanne fortolkninger vil indskrænke handlemuligheden for kvotevirksomheder på kvotemarkedet. I sådanne tilfælde, hvor en virksomheds muligheder indskrænkes, bør en ordlydsfortolkning dog anvendes i stedet for en udvidende fortolkning.<sup>145</sup>

Kvotehandel kan dermed ikke anses for at være en *reduktionsmekanisme* under EU's fleksibilitetsmekanismer efter en ordlydsfortolkning.

#### 4.5.3 Reduktionsmekanismer: Øvrige danske tiltag med international effekt

Det fremgår af klimalovens forarbejder, at en reduktionsmekanisme også kan være *øvrige danske tiltag med international effekt*. Det må analyseres, hvad der kan forstås ved sådanne tiltag. Tiltag skal være danske, men der skal kunne ses en *international* effekt, hvilket står i modsætning til de reduktioner, der tælles med i reduktionsmålet, som skal være *reelle, indenlandske reduktioner*.

En *effekt* må favne en bredere vifte af følgevirkninger end en reel reduktion. Dermed behøver tiltagene ikke nødvendigvis at medføre en reel reduktion. Når kvoter udbydes til handel i Danmark og EU, har det ikke nødvendigvis en *reel reducerende effekt*. Danske kvotevirksomheder kan købe og sælge kvoter og dermed rettigheden til at udlede CO<sub>2</sub>-æ. Ved salg af kvoter flyttes udledningen af CO<sub>2</sub>-æ til et andet sted inden for Danmarks eller EU's grænser. Samtidig har kvotehandlen en *international effekt*, da den medvirker til at gøre det fleksibelt at være en kvotevirksomhed i EU underlagt pligterne efter kvotedirektivet, hvorved kulstoflækage undgås.

Kvotehandlen under EU ETS er et initiativ, altså et *tiltag* ifølge fortolkningen af klimalovens forarbejder. Der foregår kvotehandel i Danmark blandt danske kvotevirksomheder, som også kan defineres som et *tiltag*, og erhvervsministeren administrerer danske konti under EU-registeret, jf. kvotelovens § 21, stk. 1. Det taler for, at kvotehandel i Danmark under EU ETS er et dansk tiltag. Tiltaget er dog

---

<sup>145</sup> Blume, Peter. Retsystemet og juridisk metode. 2. udgave. Jurist- og Økonomforbundets forlag. 2014. S. 236.

EU-retligt og reguleres i et direktiv, hvilket umiddelbart adskiller sig fra kravet om, at der skal være tale om et *dansk* tiltag.

Kvotehandlen er i det store billede et tiltag med international effekt. Tiltaget er dog EU-retligt, da det er iværksat af og reguleres af EU. Dermed kan tiltaget, på trods af at det administreres af en dansk myndighed, ikke anses for at være dansk. Kvotehandlen er derfor ikke omfattet af *øvrige danske tiltag med international effekt*.

#### 4.5.4 Reduktionsmekanismer: Tiltag, der kan bidrage til reduktion

I forarbejderne til klimaloven defineres reduktionsmekanismer også på en anden måde. Det fremgår, at *reduktionsmekanismer er tiltag, der ikke nødvendigvis har en direkte reduktionseffekt på drivhusgasudledningen fra dansk grund, men kan bidrage til at reducere de globale drivhusgasudledninger*.<sup>146</sup> Det undersøges i det følgende om kvotehandlen er omfattet af denne definition af reduktionsmekanismer.

Kvotehandlen indenfor EU ETS har en effekt på kvotesektorens udledning, da det er en markeds mekanisme, der gør det mere fleksibelt for kvotevirksomheder at deltage i EU ETS. Mængden af gratis kvoter, der tildeles, er faldende i takt med, at den samlede kvotemængde reduceres. Kvotevirksomheder vil derfor få et yderligere behov for at købe kvoter, hvis de ikke reducerer deres udledning. Samtidig sænkes udbuddet på kvotemarkedet generelt, mens efterspørgslen stiger, hvis ikke den samlede udledning også reduceres.

Uden kvotehandlen i EU ETS er der større risiko for kulstoflækage, fordi de virksomheder, der ikke kan møde reduktionsforpligtelserne uden mulighed for at købe ekstra kvoter, vil flytte deres produktion ud af EU, hvor udledningen kan være reguleret i mindre omfang.

Mekanismen sørger dermed for, at der sker en årlig reduktion af udledninger fra EU, hvilket påvirker den globale udledningsmængde, samtidig med at kulstoflækage undgås. *Effekten* af kvotehandlen kan således ses over en længere periode på internationalt plan. Kvotehandlen har dermed en *international*

---

<sup>146</sup> Forslag om klimaloven som fremsat. Specielle bemærkninger til § 1

*effekt, som kan være med at reducere drivhusgasudledningerne globalt.* Kvotehandel sikrer derimod ikke, at udledningen på dansk grund reduceres.

Fleksibilitetsmekanismen kvotehandel under EU ETS er dermed omfattet af *reduktionsmekanismer* i klimaloven, som ikke kan tælles med i reduktionsmålet.

#### 4.5.5 Opsamling

APs forpligtelse efter samarbejdsaftalen skal fortolkes i lyset af klimalovens guidende principper. Det er blevet undersøgt om kvotehandel efter kvotedirektivet er omfattet af *reduktionsmekanismer*, som ikke skal anvendes for at nå i mål med forpligtelsen.

På baggrund af en præciserende analyse må kvotehandel anses for at høre under *reduktionsmekanismer*, der har en *international effekt, som kan være med til at reducere drivhusgasudledningerne globalt.* EU ETS sørger for, at den samlede kvotemængde nedbringes årligt, hvilket reducerer den mulige udledning fra kvotesektoren. Her giver kvotehandlen kvotevirksomhederne en fleksibel mulighed for at leve op til deres forpligtelse efter kvotedirektivet samt incitament til at reducere deres udledning uden at forårsage kulstoflækage, hvilket gør reduktionen global.

På baggrund af en præciserende analyse konkluderes det, at kvotehandel under EU ETS er en *reduktionsmekanisme* efter klimaloven. AP bør derfor ikke anvende kvotehandel til at nå dens 30 %-reduktionsmål efter aftalen. Anvender AP kvotehandel, herunder køb af kvoter fra en kvotevirksomhed i en anden MS, vil klimalovens § 1 således ikke være opfyldt. Dog har AP stadig ret til at anvende kvotehandel efter kvotedirektivet.

#### 4.6 Kan samarbejdsaftalen afskære en mulighed efter kvotedirektivet?

Kvotedirektivet fastlægger en række muligheder, herunder kvotehandel, for kvotevirksomheder. MSerne er efter kvotedirektivet forpligtet til at sørge for, at kvotevirksomheder kan benytte kvotehandel, jf. kap. 3. Private kan umiddelbart påberåbe sig de rettigheder, der følger af et direktiv, som det er implementeret i MSen.<sup>147</sup> AP har dermed ret til at benytte kvotehandel efter EU-retten.

I Danmark har EU-retten forrang for national ret, og det må derfor vurderes, om den nationale samarbejdsaftale mellem AP og regeringen, særligt vedrørende brugen af *reduktionsmekanismer*, er i strid med kvotedirektivet.

Kvotedirektivets formål er at bidrage til at opfylde EU's forpligtelser mere effektivt efter Kyotoprotokollen og bidrage til at opfylde *Fællesskabets og medlemsstaters forpligtelser mere effektivt gennem et effektivt europæisk marked med kvoter for drivhusgasemissioner og med den mindst mulige negative indvirkning på den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituation*, jf. direktiv 2003/87, betragtning 5. Kyotoprotokollen udløber ved udgangen af 2020. Af direktivets betragtning 17 fremgår det, at *medlemsstaterne kan deltage i international handel med kvoter* med parter, der er opført i bilag B til Kyotoprotokollen, herunder EU.

EU har indgivet en NDC for hele økonomien efter Parisaftalen på 40 % drivhusgasreduktion i 2030 forhold til 1990, jf. direktiv 2018/410, betragtning 2.<sup>148</sup> Det Europæiske Råd har bekræftet, at *EU ETS med et instrument til at stabilisere markedet vil være det vigtigste europæiske instrument til at nå reduktionsmålet på 40 %*, jf. direktiv 2018/410, betragtning 5. Dette instrument blev vedtaget med revisionen af kvotedirektivet ved direktiv 2018/410. EU ETS' formål er derfor også at opfylde EU's NDC under Parisaftalen, jf. direktiv 2018/410, betragtning 2 og 5.

Hvis en MS gennem en aftale med en kvotevirksomhed begrænser virksomhedens brug af kvotedirektivets fleksibilitetsmekanismer, er dette en begrænsning af virksomhedens ret efter kvotedirektivet. AP kan ikke anvende kvotehandel til at nå reduktionsmålene efter aftalen. Aftalen begrænser APs brug af kvotehandel.

---

<sup>147</sup> Sørensen, Karsten Engsig, m.fl. Uddrag af EU-retten. 6. udgave. Danmark. Jurist- og Økonomforbundets forlag. 2014. [Sørensen, Uddrag af EU-retten]. S. 147.

<sup>148</sup> Denne NDC er nu revideret til et mål om 55 %-drivhusgasreduktion i 2030, jf. specialets kap. 2.

Hvis AP har kvoter i overskud og ikke må benytte kvotehandel til at opnå reduktioner må AP ikke sælge sine overskydende kvoter, hvilket reelt vil have samme betydning, som hvis kvoterne annulleres, da de så ikke benyttes. Det vil ikke flytte udledningen ud af Danmark, da udledningen slet ikke sker. AP vil ikke få den økonomiske gevinst, som salget af kvoter medfører. En sådan gevinst vil heller ikke kunne benyttes til at reducere APs udledning yderligere, herunder ved investering i grøn udvikling.

Hvis AP har kvoteunderskud, kan det være nødvendigt for AP at anvende kvotehandel til at opfylde forpligtelsen efter kvotedirektivet. I dette tilfælde vil en hindring af brugen af kvotehandel medføre, at AP ikke kan opfylde sin forpligtelse efter kvotedirektivet, hvilket vil medføre store bøder til virksomheden.<sup>149</sup>

Hvis AP ikke kan foretage salg og køb af kvoter gennem kvotehandel, hindrer samarbejdsaftalen direktivets anvendelse for en kvotevirksomhed.

Da EU-retten har forrang og direkte effekt i Danmark, bør det overvejes, om aftalen kan fortolkes EU-konformt og i overensstemmelse med kvotedirektivet. Hvis der anlægges en indskrænkende fortolkning, kan det anføres at kvotehandel under EU ETS mere klart skulle være nævnt i forarbejderne til klimaloven for at være en *reduktionsmekanisme* efter klimaloven. Det vil have den virkning, at kvotehandel falder udenfor *reduktionsmekanismer*.

Forarbejderne til klimaloven er dog formuleret således, at det er muligt at fortolke *reduktionsmekanismer* udvidende og dermed lade det omfatte andre mekanismer end dem, der klart fremgår af forarbejderne. Kvotehandel er omfattet af *reduktionsmekanismer* efter definitionen i forarbejderne.

Det kan overvejes, om lovgiver ved udarbejdelsen og vedtagelsen af klimaloven har vidst, at loven skulle indgå som fortolkningsbidrag til en aftale med en kvotevirksomhed. Lovgiver har dog valgt at samarbejdsaftalen skal fortolkes med udgangspunkt i klimaloven, hvilket taler for, at det har været intentionen at klimalovens guidende principper skal gælde for APs reduktionsforpligtelse.

---

<sup>149</sup> Bødeniveauet er sat til 100 euro pr. udledt ton CO<sub>2</sub>-æ, der ikke er indleveret en kvote for, jf. kvotedirektivets art. 16, stk. 3 og 4.

Staten er normalt ikke omfattet af kvotedirektivets forpligtelse for kvotevirksomheder, og det er formentlig af denne grund, at lovgiver ikke har nævnt EU ETS' fleksibilitetsmekanismer særskilt i forarbejderne. Henset til at forarbejderne nævner EU's fleksibilitetsmekanismer for ikke-kvotesektoren, der bl.a. indeholder samme funktion som kvotehandel under EU ETS, taler det for, at det har været lovgivers intention at inkludere den type reduktionsmekanisme i definitionen.

APs reduktionsforpligtelse efter samarbejdsaftalen går endnu længere end forpligtelsen efter EU ETS i 2030 for at nå Parisaftalens mål. Det taler for, at direktivets formål ikke bringes i fare, på trods af, at aftalen umiddelbart begrænser APs mulighed for at deltage i kvotehandel.

Der er dog risiko for, at kvotedirektivets anvendelse bringes i fare, netop fordi APs mulighed for at deltage i kvotehandel begrænses, hvilket kan øge risikoen for kulstoflækage. Et af formålene med kvotedirektivet er netop at undgå kulstoflækage. Samtidig kan store reduktionskrav på en kvotevirksomhed øge risikoen for kulstoflækage.

Det er usikkert, hvordan den årlige drivhusgasreduktion, som kvotehandel og EU ETS medvirker til at skabe i kvotesektoren, skal vurderes i forhold til APs egen opgjorte reduktion. EU ETS er baseret på brugen af kvotehandel, og det er derfor svært at trække en streg mellem den reducerende virkning fra EU ETS generelt og kvotehandlen isoleret set. EU ETS medfører en årlig reduktion på 2,2 % for hele sektoren, og det er således uvist, om denne kan medregnes.

Hvis der anvendes en præciserende fortolkning, må samarbejdsaftalen anses for at bringe kvotedirektivets anvendelse samt delformål i fare, da den begrænser AP i at benytte kvotehandel. Dette øger risikoen for kulstoflækage. Det er på trods af, at aftalens formål er at bidrage yderligere til at nå Parisaftalens mål, hvilket også er kvotedirektivets formål. Samlet set betyder det, at aftalen kan bringe direktivets anvendelse og formål i fare. Det taler for, at aftalen er i strid med kvotedirektivet.

Benyttes der omvendt en EU-konform fortolkning er kvotehandlen ikke en reduktionsmekanisme, fordi det ikke fremgår udtrykkeligt af forarbejderne. Forarbejderne åbner dog op for, at andre mekanismer end de udtrykkeligt nævnte er omfattet. Det er derudover usikkert, hvordan reduktioner skabt på baggrund af kvotehandel, og muligvis også EU ETS, vil skulle indgå eller fratrækkes i opgørelsen af APs reduktioner.

Sammenfattende kan det anføres, at samarbejdsaftalen bringer kvotedirektivets delformål og anvendelse i fare, hvis den fortolkes i overensstemmelse med klimaloven. Det vurderes, at reduktionsforpligtelsen efter samarbejdsaftalen er i strid med EU-retten.

## Kapitel 5. Udgør regeringens forpligtelse efter samarbejdsaftalen statsstøtte?

AP indgik samarbejdsaftale om at sænke udledningen af drivhusgasser fra den danske cementproduktion med regeringen den 16. september 2020, jf. kap. 4. I nærværende kapitel vil den del af aftalen, der omhandler regeringens forpligtelse, blive gennemgået.

Det vil blive belyst, hvilken støtte, regeringens forpligtelse omfatter, og hvilken støtte, regeringen indtil videre har givet på denne baggrund. Til brug herfor vil *Klimapartnerskabet for energiintensiv Industris* arbejde og *Klimaaftale for energi og industri mv. 2020* blive inddraget.

AP har modtaget støtte gennem CO<sub>2</sub>-fangst projektet GreenCem, og det vil derfor blive analyseret, om der er tale om statsstøtte og om denne støtte er forenelig med det indre marked. Til brug for denne analyse og diskussion vil EU's regler om statsstøtte blive inddraget. Afslutningsvist vil det blive konkluderet, om støtten er lovlig.

### 5.1 Samarbejdsaftalen

Regeringen er forpligtet til *at understøtte indsatsen for en bæredygtig cementproduktion*, jf. aftalens sektion 1, 2. afsnit. Regeringen skal derfor indgå i dialog om rammevilkår og understøtte udviklingen af nye teknologiske løsninger, bæredygtige brændsler og produkter.

Samarbejdets fokus er på bl.a.:

- *energieffektivitet,*
- *udfasning af fossile brændsler,*
- *udvikling af bæredygtige brændsler,*
- *CO<sub>2</sub>-fangst, -lagring og -anvendelse,*
- *produktion og efterspørgsel efter bæredygtige cementtyper, jf. aftalens sektion 2, 1. pkt.*

Relevante bidragsydere vil blive inddraget, hvor det er relevant, da reduktionerne også skal ske på andre områder end selve fremstilling af cement, jf. aftalens sektion 3, stk. 2. Regeringens forpligtelse udgør et bidrag til udvikling af den teknologi, som AP skal anvende.

Det er relevant at undersøge, hvordan regeringen indtil videre har støttet AP på baggrund af aftalen. I den forbindelse vil *Klimapartnerskabet for Energiintensiv industris* rapport fra marts 2020 blive inddraget, da *samarbejdet tager udgangspunkt i [...] Klimapartnerskabet for Energiintensiv industris arbejde*, jf. aftalens sektion 1, stk. 5.

## 5.2 Klimapartnerskabet for energiintensiv industri

Regeringen søger at inddrage erhvervslivet i udviklingen af klima- og energimålsætninger og -strategier for at nå klimalovens mål. Derfor har regeringen i samarbejde med erhvervslivet lavet 14 klimapartnerskaber, der repræsenterer alle dele af dansk erhvervsliv.<sup>150</sup> Klimapartnerskaberne og regeringen samarbejder om tiltag, der reducerer erhvervslivets drivhusgasudledninger og styrker virksomhedernes grønne konkurrenceevne, samtidig med at Danmark opnår drivhusgasreduktioner, der opfylder målene efter Parisaftalen.<sup>151</sup> Hvert partnerskab består af repræsentanter for det relevante erhvervsområde.<sup>152</sup> Klimapartnerskaberne har indtil videre bl.a. leveret rapporter, som har dannet grundlag for regeringens initiativer og køreplaner.<sup>153</sup>

---

<sup>150</sup> Statsministeriet. Regeringens Klimapartnerskaber. Pressemeddelelse. 13. november 2019.

<https://www.stm.dk/presse/pressemeddelelser/regeringens-klimapartnerskaber/> [Regeringens pressemeddelelse om Klimapartnerskaber, 2019.].

Dansk Erhverv. Det 14. Klimapartnerskab. 13. februar 2021. <https://www.danskerhverv.dk/politik-og-analyser/iva-erksaetterpolitik/14klimapartnerskab/>. Der er oprettet et 14. Klimapartnerskab efter Statsministeriets pressemeddelelse.

<sup>151</sup> Erhvervsministeriet. Klimapartnerskaber. Besøgt den 17. marts 2021. <https://em.dk/ministeriet/arbejdsomraader/erhvervsregulering-og-internationale-forhold/klimapartnerskaber/>.

Regeringens pressemeddelelse om Klimapartnerskaber, 2019. Samarbejdet skal understøtte bevarelse og udvidelse af job, velfærd, eksport og konkurrenceevne i Danmark.

<sup>152</sup> Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. Regeringens Klimapartnerskaber og Grønt Erhvervsforum. Besøgt den 14. februar 2021. <https://kefm.dk/klima-og-vejre/regeringens-klimapartnerskaber-og-groent-erhvervsforum> [KEFM, Klimapartnerskaber, 2021]. Herunder også relevante erhvervsorganisationer. Arbejdet i klimapartnerskaberne bliver fulgt af Grønt Erhvervsforum, der består af en række faste ministre, ressortministre, formændene for klimapartnerskaberne, fagbevægelsen og eksperter. Forummet skal styrke dialogen mellem regeringen, erhvervsliv og fagbevægelserne om muligheder og barrierer i erhvervslivets grønne omstilling.

Regeringens klimapartnerskaber. Kommissorium for klimapartnerskaber. 8. november 2019. S. 3-4. <https://www.asfaltindustrien.dk/files/Dokumenter/nyheder/kommissoriumforenergitungindustri.pdf> [Regeringens klimapartnerskaber. Kommissorium for klimapartnerskaber, 2019.].

<sup>153</sup> Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. De første opsamlende køreplaner for et grønnere erhvervsliv er klar. 25. marts 2021. <https://kefm.dk/aktuelt/nyheder/2021/mar/de-foerste-opsamlende-koereplaner-for-et-groennere-erhvervsliv-er-klar>.

Klimapartnerskabet for Energitung Industri (Klimapartnerskabet) omfatter virksomheder, der producerer cement, beton, sukker, glas og teglsten, og virksomheder, der indvinder grus og sten.<sup>154</sup> I 2017 udledte virksomheder indenfor disse industrier 4,8 ton CO<sub>2</sub>-æ, hvoraf AP alene står for næsten 50 % af denne udledning.<sup>155</sup> Langt hovedparten af de danske virksomheder indenfor denne industri er omfattet af EU's kvotehandelssystem.<sup>156</sup>

Rapporten fra Klimapartnerskabet blev udgivet i marts 2020. Rapporten fremhæver, hvor sektorens største udledninger kommer fra, og hvor der kan reduceres.<sup>157</sup> Sektoren kan selv reducere den energiintensive industris drivhusgasudledning med 30 % i 2030. Det er dog efter deres vurdering muligt at nå reduktioner på 50 % eller 70 % i 2030.<sup>158</sup>

I rapporten beskriver Klimapartnerskabet, hvilke initiativer der skal til, for at nå en reduktion på henholdsvis 50 % og 70 %. Disse ekstra 40 %-point består af henholdsvis 20 %-point, der kan opnås ved et skifte til biogas og ved at elektrificere processer ved lav- og middeltemperatur, og 20 %-point, der kan opnås ved at anvende CCS.<sup>159</sup>

At nå disse mål kræver dog, for så vidt angår skiftet til biogas, at der er en efterspørgsel i samfundet på produkter lavet på mere bæredygtige brændsler, da den højere pris på produktet vil blive overvæltet på forbrugerne. Det vil også kræve at der ydes et tilskud, der sænker prisen.<sup>160</sup>

---

<sup>154</sup> Regeringens klimapartnerskaber – Partnerskab for energitung industri. Afrapportering. S. 5. Klimapartnerskabet har en vision om at gøre dansk industri til den mest klimavenlige i verden og sikre langsigtet vækst, beskæftigelse og produktion i Danmark.

Energitung industri – De tunge drenge i klimaklassen <https://www.danskindustri.dk/globalassets/billedarkiv/kampagnesites/klimapartnerskaber/klimapartnerskab-onepagers-3.pdf?v=201008>

<sup>155</sup> Regeringens klimapartnerskaber – Partnerskab for energitung industri. Afrapportering. S. 21.

<sup>156</sup> Regeringens klimapartnerskaber. Kommissorium for klimapartnerskaber, 2019. Bilag b: Energitung industri – sektorbeskrivelse.

<sup>157</sup> Regeringens klimapartnerskaber – Partnerskab for energitung industri. Afrapportering. S. 22. Udledningerne kommer fra 1) produktionen, f.eks. i form af brændsler og proceskemisk udledning, og 2) fra indirekte udledninger fra up- og downstream i værdikæden, herunder transport og materialer.

<sup>158</sup> Regeringens klimapartnerskaber – Partnerskab for energitung industri. Afrapportering. S. 5.

<sup>159</sup> Regeringens klimapartnerskaber – Partnerskab for energitung industri. Afrapportering. S. 5 og 9.

<sup>160</sup> Regeringens klimapartnerskaber – Partnerskab for energitung industri. Afrapportering. S. 9. I rapporten vurderer Klimapartnerskabet, at skiftet til biogas også vil kræve, at udbuddet af biogas øges og at infrastrukturen for gas udvides.

For at nå målet om brugen af CCS vil det kræve, at der udvikles de rette teknologier, og at der laves et offentligt-privat partnerskab, hvor staten spiller en central rolle ved at støtte og investere i udviklingen. Derfor foreslår Klimapartnerskabet, at der laves et offentligt-privat fyrtårnsprojekt, der kan forventes at løbe op i 5-7 mia. kr.<sup>161</sup>

### 5.3 Samarbejdsaftalen og klimapartnerskabets arbejde

Hvis staten støtter AP på baggrund af Klimapartnerskabets anbefalinger, vil støtten særligt gå til skiftet til biogas og udvikling af CCS. For så vidt angår biogas vil en indsats på dette område være sammenfaldende med flere af samarbejdsaftalens fokusområder, herunder vil det støtte en *udfasning af fossile brændsler* og en *udvikling af bæredygtige brændsler*. Initiativet om udviklingen af CCS, vil støtte målet om CCUS, jf. samarbejdsaftalen.

Derudover vil initiativer på begge områder være med til at gøre *bæredygtige cementtyper* endnu mere bæredygtige, da brændslerne vil blive udskiftet, og CO<sub>2</sub> fra både brændsler og kridt vil blive fanget og lagret eller anvendt.

Klimapartnerskabet har dermed i sine anbefalinger tydeliggjort, hvad staten skal støtte, for at der kan ske en *yderligere reduktion* udover APs forpligtelse om 30 % i 2030. Regeringen har efter af rapportering fra alle Klimapartnerskaberne udarbejdet Klimahandlingsplanen 2020, der skal støtte den grønne omstilling af sektorerne som middel til at nå klimalovens reduktionsmål.<sup>162</sup> Klimahandlingsplanen er opdelt i udspil, som løbende vedtages som aftaler med Folketingets partier.<sup>163</sup> Herunder er *Klimaafspraken for energi og industri mv. 2020* indgået.<sup>164</sup>

---

<sup>161</sup> Regeringens klimapartnerskaber – Partnerskab for energitug industri. Afrapportering. S. 5 og s. 9.

<sup>162</sup> Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. Klimaprogram 2020. 2020. S. 13. [https://kefm.dk/Media/6/4/Klimaprogram\\_2020%20\(2\).pdf](https://kefm.dk/Media/6/4/Klimaprogram_2020%20(2).pdf)

<sup>163</sup> Se f.eks. Aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet) og Venstre, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance og Alternativet om Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi. 16. juni 2020. <https://www.regeringen.dk/media/9591/aftaletekst.pdf>

<sup>164</sup> Regeringen, Finansministeriet og Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. Bred klimaaftale bringer Danmark tilbage i den grønne førertrøje. Regeringen. 22. juni 2020. <https://www.regeringen.dk/nyheder/2020/bred-klimaaftale-bringer-danmark-tilbage-i-den-groenne-foerertroeje/>

### 5.3.1 Klimaafspraken for energi og industri mv. 2020

*Klimaaftale for energi og industri mv. 2020* (klimaafspraken) blev indgået den 22. juni 2020 med formål om at udvikle, udbygge og integrere grønne teknologier i energisektoren og industrien.<sup>165</sup> Aftalen skal sikre en drivhusgasreduktion på 3,4 mio. ton CO<sub>2</sub>-æ i 2030.<sup>166</sup>

Det fremgår af aftalen, at staten vil investere i CCUS. Denne beslutning er taget på baggrund af IPCC's vurdering om, at det er nødvendigt at anvende CCUS for at nå Parisaftalens målsætning. Med CCUS kan drivhusgasudledningerne for store produktionsvirksomheder reduceres. CCUS er derfor et vigtigt skridt på vejen mod at opfylde reduktionsmålene.<sup>167</sup>

Støtten til CCUS vil blive givet i form af en teknologineutral, markedsbaseret pulje, der skal bidrage til at fremme teknologi og levere drivhusgasreduktioner frem mod 2030 og derefter.<sup>168</sup> Støttepuljen starter i 2024 med 202 mio. kr., hvorefter den optrappes til 815 mio. kr. i 2029 og frem. Støtten løber i 20 år.<sup>169</sup>

Aftalen fastlægger også, at der vil blive ydet støtte til omstillingen til biogas og andre grønne gasser. Denne støtte vil løbe i 20 år fra 2024. Støtten skal bidrage til øget konkurrence og lavere omkostninger.<sup>170</sup>

Den støtte, som Klimapartnerskabet har efterspurgt i rapporten fra marts 2020, er dermed delvist indarbejdet i *Klimaafspraken*. Støtten til CCUS og omstillingen til biogas er endnu ikke igangsat, da de først starter fra 2024. Denne støtte vil derfor ikke blive behandlet yderligere i dette speciale.

---

<sup>165</sup> Klimaaftale for energi og industri mv. 2020 af 22. juni 2020. S. 2 <https://kefm.dk/Media/4/2/aftaletekst-klimaaf-tale-energi-og-industri.22.06.2020pdf.pdf> [Klimaaftale for energi og industri mv. 2020]. Aftalen blev indgået mellem Regeringen, V, DF, RV, SF, Ø, C, LA og A.

<sup>166</sup> Klimaaftale for energi og industri mv. 2020. S. 2.

<sup>167</sup> Klimaaftale for energi og industri mv. 2020. S. 5.

<sup>168</sup> Klimaaftale for energi og industri mv. 2020. S. 5-6.

<sup>169</sup> Klimaaftale for energi og industri mv. 2020. S. 6.

<sup>170</sup> Klimaaftale for energi og industri mv. 2020. S. 7. Udbuddet fremrykkes eventuelt fra 2022 til 2024.

### 5.3.2 GreenCem

Det Energiteknologiske Udviklings- og Demonstrationsprogram (EUDP) er en offentlig tilskudsordning, der har til formål at støtte ny teknologi på energiområdet, som kan bidrage til at indfri Danmarks målsætninger indenfor energi og klima.<sup>171</sup>

EUDPs ansøgningsrunde 2020-I havde ansøgningsfrist i marts 2020.<sup>172</sup> Udbuddet lovede bl.a. støtte til Power-to-X-projekter (PtX). PtX er en samlet betegnelse for *teknologier, hvor elproduktion omdannes til brint, syntetiske gasser, brændstoffer eller kemikalier*. Det betyder, at elektricitet, dannet af f.eks. vedvarende energikilder, kan omdannes til et grønt brændstof.<sup>173</sup> Omdannelsen sker bl.a. ved brug af CO<sub>2</sub>. PtX kan således anvende opfanget CO<sub>2</sub>, og derfor falder CCUS-projekter under kategorien PtX-projekter.<sup>174</sup>

AP havde indgivet ansøgning om støtte til projektet *GreenCem*, der falder under PtX.<sup>175</sup> Formålet med projektet er at afdække de tekniske og økonomiske vilkår for CCUS.<sup>176</sup> Med projektet skal der udvikles et CO<sub>2</sub>-fangstanlæg, der unikt er tilpasset de procesbetingelser, der findes på APs anlæg, og

---

<sup>171</sup> Energistyrelsen. EUDP. Besøgt 23. november 2020. <https://ens.dk/ansvarsomraader/forskning-udvikling/eudp> [Energistyrelsen EUDP].

<sup>172</sup> Teknologiuudvikling. EUDP – Forår 2020

<sup>173</sup> State of Green. Tema: Power-to-X. Besøgt den 15. december 2020. <https://stateofgreen.com/da/temaer/power-to-x/>

<sup>174</sup> Flindt, Mathilde Fenger, m.fl. Power to hvad for noget ... GASenergi. 2019, nr. 4. [https://www.danskgasforening.dk/sites/default/files/inline-files/4\\_%20Power%20to%20hvad%20for%20noget.pdf](https://www.danskgasforening.dk/sites/default/files/inline-files/4_%20Power%20to%20hvad%20for%20noget.pdf). Teknologiuudvikling. EUDP – Forår 2020

<sup>175</sup> Det Energiteknologiske Udviklings- og Demonstrationsprogram. Støttede EUDP-projekter (ansøgningsrunde 2020-I). Energistyrelsen. S. 5. [https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Forskning\\_og\\_udvikling/oversigt\\_over\\_stoettede\\_eudp\\_projekter\\_2020-i.pdf](https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Forskning_og_udvikling/oversigt_over_stoettede_eudp_projekter_2020-i.pdf) [EUDP. Støttede EUDP-projekter 2020-I].

<sup>176</sup> CSR.dk – forum for bæredygtig forretning. Aalborg Portlands direktør: Deponering af CO<sub>2</sub> kan blive nødvendigt. 17. september 2020. <https://csr.dk/aalborg-portlands-direkt%C3%B8r-deponering-af-co2-kan-blive-n%C3%B8dvendigt>. Aalborg Portland skønner, at hele processen vil koste ca. 1.500 kr. pr. ton CO<sub>2</sub>, der lagres. Energiforskning.dk. GreenCem. Besøgt den 8. januar 2021. <https://energiforskning.dk/projekter/greencem>. [Energiforskning.dk. GreenCem.]

som så billigt som muligt kan lave CO<sub>2</sub>-fangst.<sup>177</sup> AP er hovedansøger på projektet, mens medansøgere omfatter Aalborg Hav, Aalborg Energi Holding, RE::Integrate Aps, Aalborg Universitet, Cemtec Fonden og DFDS.<sup>178</sup>

Ansøgernes egen finansiering på projektet er på 4,49 mio. kr. EUDP gav i juni 2020 efter udbuddets afholdelse tilsagn om støtte på 6,76 mio. kr. til projektet.<sup>179</sup> Projektet er sat til at løbe i perioden 2020-2022.<sup>180</sup>

### 5.3.3 Opsamling

Regeringen er forpligtet til at *understøtte bæredygtig cementproduktion*, jf. samarbejdsaftalen. Denne støtte kan findes i Klimaafspraken, hvor der er afsat midler, der skal understøtte industriens overgang til en 50-70 % reduktion af drivhusgasser i 2030, jf. Klimapartnerskabets rapport. AP modtager derudover støtte til GreenCem, et projekt om CCUS, der også fremgår af samarbejdsaftalens fokuspunkter.

### 5.4 Modtager GreenCem lovlig statsstøtte?

Nærværende afsnit omhandler, hvorvidt støtten fra EUDP til AP gennem GreenCem er statsstøtte.

Statsstøtte defineres i Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) art. 107, stk. 1, som støtte, *som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandlen mellem medlemsstaterne*. Støtten skal dermed 1) bestå af statsmidler, 2) gives til en modtager, der udøver økonomisk virksomhed, 3)

---

<sup>177</sup> Energy Supply, Redaktionen, mppb. 308 millioner til CO<sub>2</sub>-lagring, grøn cementproduktion og en sensor-værktøjskasse. 24. juni 2020. Energy Supply. [https://www.energy-supply.dk/article/view/725450/308\\_millioner\\_til\\_co2lagring\\_gron\\_cementproduktion\\_og\\_en\\_sensorvaerktojskasse](https://www.energy-supply.dk/article/view/725450/308_millioner_til_co2lagring_gron_cementproduktion_og_en_sensorvaerktojskasse) [Energy Supply. 308 millioner til CO<sub>2</sub>-lagring, grøn cementproduktion og en sensor-værktøjskasse. 2020.]

<sup>178</sup> EUDP. Støttede EUDP-projekter 2020-I

<sup>179</sup> EUDP. Støttede EUDP-projekter 2020-I

<sup>180</sup> Energy Supply. 308 millioner til CO<sub>2</sub>-lagring, grøn cementproduktion og en sensor-værktøjskasse. 2020.

være en fordel, 4) være selektiv, 5) fordreje eller true med at fordreje konkurrencen, og 6) risikere at påvirke samhandlen.<sup>181</sup> Kriterierne er kumulative.

Udgangspunktet i TEUF art. 107 er, at statsstøtte er uforenelig med det indre marked og kræver godkendelse af EUK, jf. TEUF art. 108, stk. 3.<sup>182</sup> Statsstøtte kan dog være forenelig med det indre marked, når det er hjemlet i TEUF, herunder efter art. 107, stk. 2 og 3, og art. 108, stk. 2 og 4. Retsvirkningen af at tildele statsstøtte uden at iagttage TEUF art. 108, stk. 3, om godkendelse af EUK, er, at statsstøtten skal tilbagebetales.<sup>183</sup>

EUK har defineret statsstøtte nærmere i Kommissionens meddelelse (2016/C 262/01) af 19. juli 2016 om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUK om statsstøtte).<sup>184</sup>

I næste afsnit det blive analyseret og vurderet, om AP gennem GreenCem modtager statsstøtte. Analysen vil inddrage TEUF art. 107, stk. 1, om statsstøtte samt EUK om statsstøtte og behandle kriterierne enkeltvis. Afslutningsvist vil det blive vurderet og konkluderet, om der er tale om statsstøtte.

#### 5.4.1 Statsmidler

Det må først vurderes, om støtten ydes ved hjælp af statsmidler. Til brug for denne vurdering skal det overvejes, om støtten ydes på baggrund af offentlige midler, f.eks. midler fra staten. Statsmidler har mange former, herunder direkte pengetilskud.<sup>185</sup>

---

<sup>181</sup> Quigley, Conor. European State Aid Law and Policy. Hart Publishing. 3. udgave. S. 4-7.

<sup>182</sup> TEUF art. 108 indeholder også regler for blandt andet krav om notifikation samt Kommissionens behandling og afgørelse af sager om statsstøtteordninger.

<sup>183</sup> Kommissionens meddelelse om tilbagebetaling af ulovlig og uforenelig statsstøtte (2019/C 247/01) af 23. juli 2019, betragtning 13. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC\\_2019\\_247\\_R\\_0001&qid=1563866281177&from=DA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2019_247_R_0001&qid=1563866281177&from=DA). Denne standstill forpligtelse har direkte virkning.

<sup>184</sup> Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde C:2016/262/01. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN) [Kommissionens meddelelse om statsstøtte, 2016/C 262/01].

<sup>185</sup> Quigley, Conor. European State Aid Law and Policy. Hart Publishing. 3. udgave. S. 6 og 12.

Erhvervsstyrelsen. Statsstøttehåndbog. Erhvervs- og Vækstministeriet. 2017. S. 30. <https://em.dk/media/10141/statsstoettehaandbog-2017.pdf> [Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017]. Støtte kan også være eksempelvis skattefritagelser, fordelagtige renter, fortrinsstilling ved tildeling af udbudsopgaver og afståelse fra opkrævning af afgifter.

Støtten skal kunne tilregnes staten.<sup>186</sup> Ved vurderingen af, hvorvidt støtten kan tilregnes staten, skal der indgå flere betragtninger, jf. EUK om statsstøtte, betragtning 43.

#### Modtager støttemodtageren statsmidler?

For at der er tale om statsstøtte, skal midlerne komme fra staten. De midler, som AP modtager via GreenCem, kommer fra EUDP. Midler fra staten kan i praksis komme til at fremstå som om, at de kommer fra andre steder end staten, f.eks. fonde. Hvis disse fonde er udpeget eller administreret af offentlige myndigheder, vil støtte herfra som udgangspunkt også blive anset som *statsmidler*.<sup>187</sup> Det må derfor vurderes, om EUDP er en del af staten og uddeler statsmidler.

EUDP er oprettet ved § 2, stk. 1, i lov nr. 555 af 6. juni 2007 om et Energiteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram, som efterfølgende er ændret (EUDP-loven).<sup>188</sup> Programmet skal *yde tilskud til fortrinsvis udvikling og demonstration, aktivt fremme samarbejdet mellem offentlige og private aktører og styrke samspillet med internationale aktiviteter og programmer inden for energiteknologi*, jf. EUDP-lovens § 2, stk. 2, nr. 1-3.

Ordningen administreres af ENS under KEFM. EUDPs bestyrelse udpeges af KEFM'eren, herunder efter indstilling fra andre ministre, jf. EUDP-lovens § 3, stk. 1-2.<sup>189</sup> Det er bestyrelsen, der beslutter alle forhold vedrørende EUDP, herunder prioritering af projekter og udmøntningen af tilskudsmidler, jf. EUDP-lovens § 4, stk. 1. EUDPs bestyrelse, der udpeges af KEFM'eren, beslutter dermed, hvilke projekter, der skal tildeles støtte. Det taler for, at EUDP er omfattet af statsbegrebet.

---

<sup>186</sup> Quigley, Conor. *European State Aid Law and Policy*. Hart Publishing. 3. udgave. S. 6-7.

Erhvervsstyrelsen, *Statsstøttehåndbog*, 2017. S. 31. Det omfatter også betragtninger om hvad karakteren af den offentlige virksomheds aktiviteter er, og om disse udøves på markedet under normale konkurrencevilkår med deltagelse af private erhvervsdrivende.

<sup>187</sup> Erhvervsstyrelsen, *Statsstøttehåndbog*, 2017. S. 29.

<sup>188</sup> Lov nr. 555 af 6. juni 2007 om et Energiteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram. <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2007/555>.

Lovbekendtgørelse nr. 895 af 28. august 2019 om et Energiteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram og om Green Labs DK-programmet. <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2019/895> [EUDP-loven]. Der vil i resten af opgaven blive henvist til denne lovbekendtgørelse, når EUDP-loven omtales. Loven er senere ændret til også at inkludere Green Labs DK-programmet.

<sup>189</sup> Uddannelses- og forskningsministeren samt miljø- og fødevareministeren kan indstille personer til EUDPs bestyrelse.

Støtten skal endvidere have en form, som EUK anser for at være statsstøtte. EUDP giver direkte pengetilskud, hvilket EUK anser for at være en foranstaltning omfattet af *statsmidler*.<sup>190</sup>

I vurderingen af, om støtte kan tilregnes staten, kan der bl.a. lægges vægt på, om den pågældende offentlige virksomhed kan træffe den relevante beslutning uden at tage hensyn til krav fra offentlige myndigheder, og om den offentlige virksomhed er en integreret del af den offentlige forvaltning.<sup>191</sup>

For så vidt angår, om den offentlige virksomhed kan træffe beslutninger uden at tage hensyn til krav fra det offentlige, må det undersøges, hvad der fremgår af EUDP-loven. EUDP oprettes under det overordnede formål at *understøtte de energipolitiske målsætninger om forsyningssikkerhed, dansk uafhængighed af fossile brændsler, hensyn til det globale klima og et renere miljø samt omkostnings-effektivitet*, jf. EUDP-lovens § 1, 1. pkt. Når EUDP vurderer ansøgninger, skal der herunder lægges vægt på, om projektet bidrager til lovens formål, jf. § 7, stk. 3. Derudover fremgår der andre krav til projekterne, der skal modtage tilskud efter loven, jf. bl.a. EUDP-lovens § 7. At EUDP skal tage hensyn til energipolitiske målsætninger taler for at, at EUDP ikke kan træffe beslutninger uden at tage hensyn til det offentlige.

For så vidt angår, om den offentlige virksomhed er en integreret del af den offentlige forvaltning, skal det tillægges vægt, om de offentlige myndigheder har kontrollerende indflydelse på støttemidlerne. Det har de, hvis midlerne, inden de overføres til støttemodtageren, er under offentlig kontrol, og således er til rådighed for de offentlige myndigheder.<sup>192</sup> EUDP har mulighed for at give tilskud indenfor de bevillinger, der fastsættes hertil i finansloven, jf. EUDP-lovens § 10, stk. 1. EUDPs samlede bevillingsbeløb pr. år er derfor afhængigt af, hvor meget der bliver afsat hertil i finansloven. Finansloven er statens budget, der angiver, hvordan midlerne, som er *til rådighed for de offentlige myndigheder*, skal fordeles.<sup>193</sup> Bevillinger under EUDP er derfor en integreret del af den offentlige forvaltning.

---

<sup>190</sup> Statsstøttesag N 479/2007 – Danmark Energiteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram. 12.12.2007. K(2007)6463. [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/221656/221656\\_760736\\_30\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/221656/221656_760736_30_2.pdf). [Statsstøttesag N 479/2007 – Danmark EUDP]. S. 2. EUDP-lovens § 10, stk. 1.

<sup>191</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 31.

<sup>192</sup> Europa-Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte om artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (2016/C 262/01) 19. juli 2016. Præmis 57.

Quigley, Conor. European State Aid Law and Policy. Hart Publishing. 3. udgave. S. 12.

<sup>193</sup> Folketinget. Finansloven. Besøgt den 20. marts 2021. <https://www.ft.dk/da/folkestyret/folketinget/finansloven>.

Forvaltningsloven, lov om offentlig forvaltning samt Folketingets Ombudsmand finder anvendelse på EUDP, jf. EUDP-lovens § 4, stk. 2. Dette taler også for, at EUDP er en integreret del af den offentlige forvaltning.

Endvidere har de danske myndigheder tidligere ansøgt om godkendelse af EUDP-ordningen efter statsstøttere reglerne fra EUK. Ansøgningen blev godkendt. Midlerne fra EUDP har således tidligere været anset som statsmidler.<sup>194</sup>

Da midlerne, som EUDP bevilliger, er en integreret del af den offentlige forvaltning og bliver uddelt under hensyntagen til krav fra det offentlige, må EUDP's bevillinger tilregnes staten og anses for at være statsmidler.

#### 5.4.2 Økonomisk aktivitet

Modtageren af statsstøtte skal drive virksomhed. Dette defineres nærmere, som at drive økonomisk aktivitet, og vil typisk være opfyldt, hvis modtageren driver en virksomhed, som opererer på et marked, hvor der afsættes varer og tjenester mod vederlag, og hvor virksomheden deltager i konkurrence med andre virksomheder.<sup>195</sup>

#### Driver støttemodtageren virksomhed?

GreenCem er et projekt inden for forskning og udvikling (FoU). Deltagerne i projektet består af et samarbejde mellem virksomheder og et universitet. De enkelte deltagere er modtagere af et tilskud til projektet.<sup>196</sup> Det må derfor vurderes, om forskningsprojektets deltagere, som modtager støtten, driver økonomisk aktivitet.<sup>197</sup> I dette speciale, vil det kun blive vurderet, om AP driver økonomisk aktivitet.

---

<sup>194</sup> Statsstøttesag N 479/2007 – Danmark EUDP. S. 10.

<sup>195</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 12.

<sup>196</sup> Energiforskning.dk. GreenCem.

<sup>197</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 11.

AP indgår i markedet for *fremstilling af cement samt engroshandel med træ, trælast og byggematerialer*.<sup>198</sup> AP konkurrerer på dette marked, hvor der sælges og handles med varer, mod bl.a. andre cementvirksomheder i EU.

Virksomheden skal som hovedregel modtage betaling for ydelser, som den udbyder på markedet. Denne betaling skal som minimum dække omkostningerne.<sup>199</sup> AP havde i 2019 et overskud, og betalingen for deres ydelser må derfor dække deres omkostninger.<sup>200</sup> AP driver dermed virksomhed efter definitionen.

#### 5.4.3 Økonomisk fordel

Støtten skal give en økonomisk fordel til modtageren frem for andre. Denne støtte vil andre ikke kunne opnå på normale forretningsvilkår. Både indirekte og direkte støtte anses som en økonomisk fordel. Det relevante for vurderingen er, om staten letter en økonomisk byrde, som virksomheden normalt selv skulle bære.<sup>201</sup>

I denne vurdering kigger man på det markedsøkonomiske investor-princip, det vil sige, om MSen handler som en normal markedsinvestor ville gøre.<sup>202</sup> Hvis det er tilfældet, så er støtten ikke statsstøtte. En normal markedsinvestor handler med profit for øje. Er der handlet på denne måde, så opnår virksomheden, der modtager støtte, ikke en fordel.<sup>203</sup> Efter EUKs nyere praksis skal MSen

---

<sup>198</sup> CVR-registeret. Aalborg Portland A/S. Udvidede virksomhedsoplysninger. Besøgt den 20. marts 2021. <https://data.virk.dk/data/visenhed?enhedstype=virksomhed&id=36428112&soeg=aalborg%20portland&type=undefined&language=da> [CVR-registeret, Aalborg Portland A/S]

<sup>199</sup> Erhvervsministeriet. Tjekliste til brug for vurdering af statsstøtte. S. 2. <https://em.dk/media/10140/tjekliste-til-brug-for-vurdering-af-statsstoette.pdf> [Erhvervsministeriet. Tjekliste til brug for vurdering af statsstøtte].

<sup>200</sup> CVR-registeret. Aalborg Portland A/S. Regnskaber, Periode: 01.01.2019 - 31.12.2019, offentliggørelse den 27. april 2019.

<sup>201</sup> Quigley, Conor. European State Aid Law and Policy. Hart Publishing. 3. udgave. S. 7. Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 32.

<sup>202</sup> Quigley, Conor. European State Aid Law and Policy. Hart Publishing. 3. udgave. S. 10. Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. s. 33. Andre overvejelser, der er relevante i den konkrete sag, må inddrages i vurderingen af, om staten kan anses for at have handlet som en markedsinvestor.

<sup>203</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 33. Der kan således kigges nærmere på, om private virksomheder også har investeret i virksomheden på lignende vilkår, eller om staten modtager udbytte eller en rente, der svarer til markedsrenten. Til brug for denne sammenligning fastsætter Kommissionen årligt en referencerente, der anvendes som benchmark for sammenligning. Referencerenten afspejler den gældende gennemsnitlige rentesats i de forskellige medlemsstater for mellem- og langfristede lån med normal sikkerhed, jf. EFT C 273 af 9. september 1997.

kigge på, hvad de reelle økonomiske virkninger af foranstaltningen er, og hvad det økonomiske rationale er bag støtte.<sup>204</sup>

EUK vil umiddelbart anse det markedsøkonomiske investorprincip for at være opfyldt, hvis 1) tiltaget iværksættes på lige vilkår for offentlige og private (*pari passu*) eller 2) der gennemføres et konkurrencepræget, gennemsigtigt, ikke-diskriminerende og ubetinget udbud. Det er dog også muligt at bevise ved anden valid metode, at der er handlet på markedsvilkår. Hvis markedsinvestorprincippet er opfyldt, er der ikke tale om statsstøtte.<sup>205</sup>

#### Får støttemodtageren en økonomisk fordel?

GreenCem modtager et direkte økonomisk tilskud på samlet 6,76 mio. kr. Heraf modtager AP 1,48 mio. kr. Hvis der er handlet *pari passu*, er der samme risiko og afkast for begge parter ved transaktionen.<sup>206</sup> Hvis projektets resultater kan bruges, vil AP kunne reducere sin CO<sub>2</sub>-udledning og dermed spare penge på bl.a. køb af kvoter og andres CCUS-teknologi. APs risiko udgøres af, at de selv ligger i alt 2,21 mio. kr. i projektet. Statens risiko er, at de tildeler 1,48 mio. kr. til APs del af projektet. Afkastet for staten er, at projektets resultater muligvis kan bidrage til at staten når klima- og energimålsætningerne, men staten opnår ikke immaterielle rettigheder over resultaterne fra forskningen, jf. EUDP-lovens § 12.

Der foreligger ikke lige vilkår, herunder risici og afkast, for staten og AP ved statens tilskud til APs del af GreenCem-projektet. Tilskuddet er dermed ikke ydet på *pari passu*-vilkår.

Tildelingen af støtte er gennemført ved et udbud. Det er derfor relevant at kigge på, om det markedsøkonomiske princip er opfyldt gennem et gennemsigtigt, ikke-diskriminerende, ubetinget udbud i overensstemmelse med de principper om offentlige udbud, der følger af TEUF. Hvis støtte er givet på baggrund af sådan et udbud, er der en formodning for, at det er sket i overensstemmelse med det

---

<sup>204</sup> Statsstøttehåndbogen. S. 35. Dette er blandt andet fastslået i Ryanair Ltd mod Europa-Kommissionen T-196/04 (Charleroi-sagen).

<sup>205</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 39.

<sup>206</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 39.

Kommissionens meddelelse om statsstøtte, 2016/C 262/01, pkt. 87

markedsøkonomiske investorprincip. EUK har opstillet en række kriterier, der skal være opfyldt, for at der er tale om sådan et udbud.<sup>207</sup>

Hvis baggrunden for udbuddet er, at det af almene politiske hensyn, er blevet besluttet, at der skal gives støtte til en bestemt aktivitet, eller hvis finansieringsbeløbet fremgår af udbuddet, er udbuddet ikke gennemført på en måde, der skaber formodning for, at transaktionen foregår på markedsvilkår.<sup>208</sup>

EUDPs udbud sker af hensyn til klima- og energimålsætningerne, jf. EUDP-lovens § 1, 1. pkt., hvilket er almene politiske hensyn. Endvidere fremgår finansieringsbeløbet af EUDPs udbud af 18. december 2019.<sup>209</sup> Udbuddet skaber derfor ikke formodning for, at transaktionen foregår på markedsvilkår.

Hvis det skal påvises på anden måde, at transaktionen er sket på markedsvilkår, kan man bl.a. påvise dette ved at sammenligne transaktionen med andre lignende transaktioner, herunder ved at benytte benchmarking.<sup>210</sup> Der er dog ikke noget, der tyder på, at andre private aktører ville foretage samme transaktion, da staten ikke modtager afkast eller lignende.

Statens støtte til AP er således ikke tildelt på markedsvilkår, og AP tildeles derfor en fordel.

#### 5.4.4 Selektiv støtte

Støtte gennem generelle ordninger er som udgangspunkt forenelige med EU-retten. Selektive ordninger taler derimod for, at støtten er statsstøtte.<sup>211</sup> Hvis støtte fra staten begunstiger visse virksomheder eller produktioner, kan støtten være selektiv.

EUD har fastslået nogle kriterier, der kan tale for at en ordning er selektiv.<sup>212</sup> Det taler bl.a. for selektivitet, hvis myndigheden, der tildeler støtten, har en skønsbeføjelse ved fordelingen af midlerne.

---

<sup>207</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 40.

Kommissionens meddelelse om statsstøtte, 2016/C 262/01, pkt. 89-96.

<sup>208</sup> Kommissionens meddelelse om statsstøtte, 2016/C 262/01, pkt. 89.

<sup>209</sup> Teknologiudvikling. EUDP – Forår 2020. S. 5.

<sup>210</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 43-44

<sup>211</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 54-55

<sup>212</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 55.

Dette vil altid være tilfældet, hvis en indgivet ansøgning, der opfylder alle krav til at modtage støtte, ikke medfører en ret til støtten.<sup>213</sup> Det er også tilfældet, hvis en generel støtteordning er underlagt et bestemt budgetloft med den følgevirkning, at der kun kan ydes støtte, så længe der er midler tilbage på budgettet. Skønsbeføjelsen og budgetloftet giver mulighed for at tildele støtten selektivt i stedet for generelt.<sup>214</sup>

#### Er støtten til AP selektiv?

Bestyrelsen af EUDP må skønne over prioritering og udmøntning af tilskudsmidler, jf. EUDP-lovens § 4. I § 7 er oplistet nogle kriterier, der skal lægges vægt på, ved *vurderingen* af ansøgningen. Det fremgår også af bestemmelsen, at bestyrelsen *kan* tildele midler til ansøgerne, og dermed skal ansøgere ikke automatisk modtage støtte, hvis kriterierne er opfyldt. EUDP er underlagt et budgetloft, da midlerne, der skal uddeles, bliver fastlagt i finansloven, jf. EUDP-loven § 10, stk. 1. EUDP skal derfor vælge, hvilke af de projekter, der ansøges om penge til, der skal modtage midler.

Samlet er der indeholdt en skønsbeføjelse i ordningen, der sammen med budgetloftet skaber mulighed for at bruge ordningen selektivt.

#### 5.4.5 Konkurrenceforvridende

Støtten skal også fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene.<sup>215</sup> Støtten skal således forbedre den modtagende virksomheds stilling på markedet i forhold til andre virksomheder, den konkurrerer med. Det har i praksis den virkning, at en virksomhed, der får tildelt støtte fra staten, og som konkurrerer i en liberaliseret sektor, hvor der er eller kunne være konkurrence, generelt vil anses for at have fået forbedret sin stilling på markedet, og dermed er konkurrencen fordrejet.<sup>216</sup>

---

Sag C-143/99 *Adria-Wien Pipeline GmbH v. Finanzlandesdirektion für Kärnten*. Saml. 2001 I, s. 8365. Præmis 48. I *Adria-Wien Pipeline*-sagen omhandlede en ordning om energiafgiftsgodtgørelse. Ordningen omfattede alle virksomheder, der producerede materielle goder. EU-Domstolen udtalte i dommen, at hverken den omstændighed, at ordningen omfatter et stort antal virksomheder, eller at disse virksomheder hører til i forskelligartede og store erhvervssektorer, gør det muligt at fastslå, at en statslig foranstaltning udgør en generel økonomisk-politisk foranstaltning. Ordningen udgjorde statsstøtte, da den ikke omfattede virksomheder, der leverede andet end materielle goder. Ordninger kan således retligt være generelle og gælde eksempelvis hele industrier. Men det må vurderes, om deres effekt også er generel eller om den er selektiv.

<sup>213</sup> Kommissionens meddelelse om statsstøtte, 2016/C 262/01, Præmis 123.

<sup>214</sup> Erhvervsstyrelsen, *Statsstøttehåndbog*, 2017. S. 55.

<sup>215</sup> Erhvervsstyrelsen, *Statsstøttehåndbog*, 2017. S. 55.

<sup>216</sup> Quigley, Conor. *European State Aid Law and Policy*. Hart Publishing. 3. udgave. S. 7-8.

EUD har udtalt, at samhandel i EU antages at blive påvirket af støtten, når den styrker en virksomheds position i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med i samhandelen inden for EU.<sup>217</sup> Det tillægges ikke betydning, om konkurrerende virksomheder modtager støtte.<sup>218</sup>

#### Har støtten til AP konkurrenceforvridende virkning?

På trods af at AP er den eneste cementvirksomhed i Danmark findes der andre cementvirksomheder i EU, der udgør konkurrerende virksomheder på det indre marked. Det er netop konkurrencen på det indre marked, der skal kigges på i denne betingelse.

Den energitunge industri består af flere sektorer, særligt falder sektorer oplistet på CL-listen under denne industri. Sektorerne konkurrer ikke nødvendigvis mod hinanden på det indre marked normalt. Støtten går til et projekt, der skal udvikle teknologien for CCS. Virksomheder indenfor den energitunge industri, har en interesse i at finde ud af at anvende CCUS, og dem, der når først i mål, kommer til at have en markedsfordel.<sup>219</sup> CCUS vil nedbringe virksomhedernes drivhusgasemissioner, hvilket giver dem en økonomisk fordel bl.a. på det europæiske kvotemarked. Det giver også mulighed for at sælge teknologien og opnå en økonomisk gevinst.

Støtten til AP *truer* derfor med at *fordreje konkurrencen* på det europæiske marked.

#### 5.4.6 Samhandelspåvirkning

Støtten skal også have en samhandelspåvirkning. Efter EUDs praksis anses samhandelen for påvirket, når støtten *styrker en virksomheds stilling i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med*

---

Kommissionens meddelelse om statsstøtte, 2016/C 262/01, Præmis 187.

<sup>217</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 65.

Phillip Morris-sagen, C-730/79, Saml. 1980, s. 2671. Præmis 11.

<sup>218</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 65.

Kommissionens meddelelse om statsstøtte, 2016/C 262/01, Præmis 189.

<sup>219</sup> IEA. CCUS in Clean Energy Transitions – Part of Energy Technology Perspectives – A new era for CCUS. International Energy Agency. September 2020. <https://www.iea.org/reports/ccus-in-clean-energy-transitions/a-new-era-for-ccus#growing-ccus-momentum>

i samhandelen.<sup>220</sup> På baggrund af støttens forventede virkninger, skal det påvises, hvordan konkurrencevilkårene bliver eller trues med at blive fordrejet, og at dette kan antages at påvirke samhandelen.<sup>221</sup> Ved vurderingen skal det tillægges vægt, hvad den umiddelbare effekt eller fremtidige effekt af støtten er.<sup>222</sup> Der er ingen grænse for, hvornår en støtte er for lille til at udgøre en samhandelspåvirkning.<sup>223</sup> EUK fortolker kriteriet bredt, og det vil ofte være opfyldt.<sup>224</sup>

#### Påvirker støtten til AP samhandelen?

AP deltager i samhandlen, altså den indbyrdes handel, i EU på markedet for *fremstilling af cement* samt *engroshandel med træ, trælast og byggematerialer*, jf. kap. 5.4.2. I den energitunge sektor konkurreres derudover om at være en af de første til at udvikle CCUS. Samtidig modtager AP økonomisk støtte til CCUS-projektet. Der er sandsynlighed for at en fremtidig virkning af støtten, altså de resultater projektet opnår, har potentiale til at påvirke samhandlen. Støtten vil derfor ikke bare kunne have lokal men også grænseoverskridende virkning. Støttens størrelse er kun på 1,48 mio. kr., hvilket dog ikke kan tillægges en betydning ved vurderingen af, om det kan påvirke samhandelen.

Støtten må derfor umiddelbart anses for at true med at påvirke samhandlen.<sup>225</sup> Støttens størrelse har som udgangspunkt ingen betydning for, om den kan påvirke samhandelen.

#### 5.4.7 Sammenfatning

---

<sup>220</sup> Kommissionens meddelelse om statsstøtte, 2016/C 262/01, Præmis 190.

Quigley, Conor. *European State Aid Law and Policy*. Hart Publishing. 3. udgave. S. 7-8.

Erhvervsstyrelsen, *Statsstøttehåndbog*, 2017. S. 67. EU-Domstolens Sag T-288/97 Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia mod Kommissionen.

<sup>221</sup> Kommissionens meddelelse om statsstøtte, 2016/C 262/01, Præmis 195. Det er ikke tilstrækkeligt at påvirkningen er hypotetisk eller formodet.

<sup>222</sup> Erhvervsstyrelsen, *Statsstøttehåndbog*, 2017. S. 69. Forenede sager T-447-449/93 AITEC mod Kommissionen, Saml. 1995 II, s. 1971. Der skal også kigges på en foranstaltningens fremtidige effekt.

<sup>223</sup> Quigley, Conor. *European State Aid Law and Policy*. Hart Publishing. 3. udgave. S. 84. Støttens størrelse kan dog have en betydning for, om der er tale om de minimis-støtte.

Sag T-222/04 Italien v Kommissionen [2009] ECR II-1887, præmis 44.

<sup>224</sup> Erhvervsstyrelsen, *Statsstøttehåndbog*, 2017. S. 67. Kommissionen har i nogle sager fra 2015, der er meget konkret begrundet, fundet, at støtten ville have så lokale virkninger, at det ikke ville gå udover samhandlen eller have en marginal indvirkning herpå.

Kommissionens meddelelse om statsstøtte, 2016/C 262/01, Præmis 197.

<sup>225</sup> Quigley, Conor. *European State Aid Law and Policy*. Hart Publishing. 3. udgave. S. 83.

For at der er tale om statsstøtte skal de kumulative betingelser i art. 107, stk. 1, være opfyldt. I dette afsnit er det blevet vurderet, om den støtte, som AP modtager gennem GreenCem opfylder betingelserne, da der er tale om *statsmidler*, som gives *selektivt* til en *virksomhed*, der får en økonomisk *fordel* med risiko for at fordreje *konkurrenceevnen* og true *samhandelspåvirkningen*.

EUDPs støtte til AP gennem GreenCem er dermed statsstøtte.

### 5.5 Er statsstøtten til GreenCem forenelighed med det indre marked?

Da AP modtager statsstøtte, jf. TEUF art. 107, stk. 1, vil det som udgangspunkt være nødvendigt at notificere samt søge og modtage godkendelse hos EUK, før støtten er lovlig, jf. TEUF art. 108, stk. 3.

Statsstøtte kan være undtaget fra godkendelsesproceduren, hvis den opfylder en række nærmere fastsatte kriterier og på denne baggrund er eller anses for at være forenelig med det indre marked og dermed lovlig. Kriterierne fremgår af TEUF art. 107, stk. 2 eller 3, eller andre retsakter vedtaget efter TEUF art. 109, jf. art. 108, stk. 4.<sup>226</sup> Det omfatter:

- Kommissionens forordning (EU) nr. 651/2014 om visse kategorier af støttes forenelighed med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107 og 108, (gruppefritagelsesforordningen (GBER))<sup>227</sup>

---

<sup>226</sup> Støtte, der er forenelig med det indre marked, som oplistet i art. 107, stk. 2, er lovlig. Statsstøtte omfattet af art. 107, stk. 3, kan betragtes som forenelig med det indre marked og er lovlig statsstøtte. Rådet kan udstede de fornødne forordninger om TEUF art. 107 og 108, herunder vedrørende fastlæggelse af betingelser for anvendelse af art. 108, stk. 3, om underretning og godkendelse af Kommissionen, jf. TEUF art. 109. Bl.a. er Rådet forordning (EU) 2015/1588 af 13. juli 2015 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde på visse former for horisontal statsstøtte vedtaget (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:02015R1588-20181227&from=EN>). Rådet kan også udstede forordninger om de former for støtte, der er undtaget fra kravet om underretning mv., jf. TEUF art. 109. Kommissionen vedtager forordninger, der definerer hvilke typer af statsstøtte, som Rådet efter art. 109 har bestemt er undtaget fra kravet om underretning og godkendelse fra Kommissionen, jf. art. TEUF 108, stk. 4.

<sup>227</sup> Kommissionens forordning (EU) nr. 651/2014 af 17. juni 2014 om visse kategorier af støttes forenelighed med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107 og 108 (EUT L 187 af 26. juni 2014). Konsolideret 27. juli 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014R0651-20200727&from=EN> [Gruppefritagelsesforordningen, 651/2014]. Omtales som *Gruppefritagelsesforordningen* eller *GBER*.

- Kommissionens forordning (EU) nr. 1407/2013 om de minimis-støtte (de minimis-forordning)<sup>228</sup>

Det undersøges i det følgende, om statsstøtten til AP gennem GreenCem er undtaget fra godkendelsesproceduren ved at være forenelig med det indre marked efter TEUF art. 107, stk. 2 og 3, eller efter de minimis-forordningen eller GBER.<sup>229</sup> EUK skal notificeres om statsstøtte omfattet af GBER.<sup>230</sup>

Til brug for fortolkning af reglerne om statsstøttens forenelighed med det indre marked vil Meddelelse fra EU-Kommissionen om Rammebestemmelser for statsstøtte til forskning og udvikling og innovation (2014/C 198/01) (EUK om F&U&I) blive inddraget.<sup>231</sup> EUK om F&U&I fastlægger de kriterier, der skal indgå i vurderingen af, om statsstøtte givet til F&U&I er forenelig med det indre marked. Uanset om støtten efter meddelelsen kan anses som forenelig med markedet, skal den anmeldes og godkendes hos EUK.<sup>232</sup>

#### 5.5.1 De minimis-støtte

Støtte, der opfylder betingelserne i de minimis-forordningen, anses ikke for at opfylde alle kriterier i TEUF art. 107, stk. 1, jf. de minimis-forordningens art. 3, stk. 1.<sup>233</sup> Derfor er det ikke statsstøtte og kræver ikke godkendelse fra og notificering af EUK efter TEUF art. 108, stk. 3.<sup>234</sup>

<sup>228</sup> Kommissionens forordning (EU) nr. 1407/2013 af 18. december 2013 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte (EUT L 352 af 24. december 2013, s. 1). Konsolideret 27. juli 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013R1407-20200727&from=EN> [De minimis-forordningen, 1407/2013].

<sup>229</sup> Visse typer af støtte er altid foreneligt med det indre marked, jf. TEUF art. 107, stk. 2, mens andre kan anses for at være forenelige med det indre marked, jf. TEUF art. 107, stk. 3. Hvis støtten ikke umiddelbart kan siges at være forenelig med det indre marked, må det vurderes efter Kommissionens meddelelser eller retsakter, om Kommissionen kan godkende støtten alligevel.

<sup>230</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 71-72.

<sup>231</sup> Kommissionens Meddelelse om Rammebestemmelser for statsstøtte til forskning og udvikling og innovation (2014/C 198/01). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&from=DA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&from=DA) [Kommissionens meddelelse om F&U&I, 2014/C 198/01]

<sup>232</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 72.

<sup>233</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 70. De minimis-støtte anses bl.a. ikke for at påvirke samhandelen.

<sup>234</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 70. De minimis-støtte, der følger af de minimis-forordningen, anses ikke for at påvirke samhandelen.

Forordningen finder anvendelse på støtte til virksomheder i alle sektorer, undtagen de udtømmende oplyste, jf. de minimis-forordningens art. 1, stk. 1. Indenfor disse sektorer må den samlede støtte fra en MS til en virksomhed ikke overstige 200.000 euro, svarende til ca. 1,49 mio. kr. pr. virksomhed, over 3 regnskabsår, jf. de minimis-forordningen art. 3, stk. 2, 1. afsnit.<sup>235</sup> Der findes ikke et offentligt register over de minimis-støtte.<sup>236</sup>

Støtten til AP er på 1,48 mio. kr. og ligger dermed indenfor de minimis-grænserne. Har AP modtaget anden støtte i løbet af de seneste 3 regnskabsår, vil det formentlig i alt overstige beløbsgrænsen på 1,49 mio. kr. Da de minimis-støtte ikke offentliggøres, er det ikke muligt at fastlægge med fuld sikkerhed, om den støtte AP modtager, lever op til kravene for de minimis-støtte.

Andre krav efter forordningen er, at støtten skal være gennemsigtig, jf. art. 4, og reglerne om kumulation, jf. art. 5, skal være opfyldt. Støtte ydet som tilskud betragtes som gennemsigtig støtte, jf. art. 4, stk. 2. EUDP støtter ved tilskud, jf. EUDP-lovens § 10, stk. 1. Reglerne om kumulation fastsætter, hvilke andre typer støtte der skal medregnes ved beregningen af, om støtten er indenfor loftet. De minimis-støtte skal som udgangspunkt kumuleres med anden de minimis-støtte, jf. art. 5, stk. 1.<sup>237</sup> Det er ikke offentligt tilgængeligt, om AP modtager anden de minimis-støtte.

Da det ikke med fuld sikkerhed kan konkluderes, at AP opfylder betingelserne for de minimis-støtte, vil det blive analyseret, om støtten til AP er forenelig med det indre marked på andre måder.

---

<sup>235</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttemånbog, 2017. S. 83.

Støtten anses for at være ydet på det tidspunkt, hvor virksomheden opnår ret til at modtage den. Det er således ikke tidspunktet for udbetaling, jf. de minimis-forordningens art. 3, stk. 4. Virksomhedens regnskabsår fastlægges efter art. 3, stk. 5.

<sup>236</sup> EU-kommissionen. De minimis-regel – undtagelse fra underretning om små støttebeløb. Resumé af Forordning (EU) nr. 1407/2013 om de minimis-støtte som statsstøtte. [http://publications.europa.eu/resource/ellar/a2e7ab07-0fab-44af-bee5-ec94f3637ab0.0003.03/DOC\\_2](http://publications.europa.eu/resource/ellar/a2e7ab07-0fab-44af-bee5-ec94f3637ab0.0003.03/DOC_2)

Der findes dog et centralt register over de minimis-støtte, jf. de minimis-forordningen, 1407/2013, art. 6, stk. 2. Støttebeløb hvor tildelingen er på 500.000 euro og over skal offentliggøres, jf. Gruppefritagelsesforordningen, 651/2014, art. 9, stk. 1.

<sup>237</sup> De minimis-støtte skal ikke kumuleres med støtte ydet til konkrete støtteberettigede omkostninger, hvis kumuleringen vil overstige den højeste relevante støtteintensitet, der er fastsat i en gruppefritagelsesforordning mv., jf. art. 5, stk. 2.

### 5.5.2 TEUF art. 107, stk. 2 og 3

TEUF art. 107, stk. 2, oplister udtømmende hvilken støtte, der anses for at være forenelig med det indre marked.<sup>238</sup> Det omfatter støtte til enkelte forbrugere, støtte på baggrund af usædvanlige begivenheder og støtte til det tidligere Østtyskland, jf. TEUF art. 107, stk. 2. Støtten til AP er ikke omfattet af undtagelserne.

TEUF art. 107, stk. 3, oplister støtte, der kan betragtes som forenelig med det indre marked. Sådan støtte skal godkendes af EUK på baggrund af økonomiske, tekniske og politiske hensyn. EUK må også vurdere foranstaltningen ud fra et socioøkonomisk hensyn, der skal ses i kontekst af hele EU.<sup>239</sup>

Generelt er formålet med undtagelserne til statsstøtte at rette op på markedsfejl eller markedssvigt ved at forsøge at få virksomheder til at agere anderledes.<sup>240</sup> Støtten under TEUF art. 107, stk. 3, omfatter bl.a. *støtte til fremme af udvikling af erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse*, jf. TEU art. 107, stk. 3, litra c).<sup>241</sup>

---

<sup>238</sup> Støtte, der henhører under denne artikel, er derfor automatisk undtaget anmeldelsespligten og kravet om godkendelse i TEUF art. 108, stk. 3.

Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 72-73. Undtagelserne omhandler støtte a) af social karakter til enkelte forbrugere, b) hvis formål er at råde bod på skader forårsaget af naturkatastrofer eller lign. og c) støtteforanstaltninger for økonomien for visse dele af Tyskland, der var påvirket af Tysklands deling, jf. art. 107, stk. 2, litra a)-c).

<sup>239</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 73.

<sup>240</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 76-77. Ved vurderingen af, om støtten kan godkendes, lægger Kommissionen vægt på, om projektet er påbegyndt ved tildelingen af støtten. Ved vurderingen af statsstøtte til store virksomheder lægges der vægt på, om virksomheden vil ændre adfærd på baggrund af støtten. Støtten skal derudover være proportionel i forholdet til formålet.

<sup>241</sup> Derudover omfatter bestemmelsen; Støtte til fremme af den økonomiske udvikling i visse områder, jf. TEUF art. 107, stk. 3, litra a), støtte, der kan fremme virkeliggørelsen af vigtige projekter af fælleseuropæisk interesse eller af hjælpe en alvorlig forstyrrelse i medlemsstatens økonomi, jf. litra b), støtte til fremme af kulturen og bevarelse af kulturarven, jf. litra d), andre former for støtte, hvorom Rådet på forslag fra Kommissionen træffer afgørelse, jf. litra e). Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 74. På baggrund af art. 107, stk. 3, litra c), er der blevet godkendt statsstøtte fra den danske stat i flere tilfælde.

Bestemmelsen indeholder to krav til støtten; 1) støtten skal fremme udviklingen af visse erhvervs-grene, og 2) samhandelsvilkårene må ikke ændres på en måde, der strider mod fællesinteressen.<sup>242</sup> I det følgende vil det blive analyseret, om statsstøtten til AP overholder kravene efter TEUF art. 107, stk. 3. EUK om F&U&I inddrages i denne analyse, da statsstøtten til AP gives som led i et FoU-projekt.<sup>243</sup>

### 5.5.3 Statsstøtte til F&U&I

GreenCem modtager statsstøtte gennem EUDP, der giver tilskud til udvikling af ny teknologi på klima- og energiområdet. Derfor er det relevant at undersøge, om projektet hører under bestemmelserne om F&U&I i statsstøttereglerne.

F&U&I-projekter omfatter bl.a. industriel forskning, der er en underkategori til *anvendt forskning* under *støtte til FoU-projekter*, jf. EUK om F&U&I, præmis 12, litra a). Det defineres som *planlagt forskning eller kritiske undersøgelser med henblik på erhvervelse af ny viden og nye færdigheder med det formål at udvikle nye produkter, produktionsmetoder eller tjenesteydelser, eller med henblik på væsentlig forbedring af eksisterende produkter [m.v.]*, jf. EUK om F&U&I, præmis 15(q), og GBER, art. 2, nr. 85.<sup>244</sup>

Formålet med GreenCem er *at udvikle det fulde tekniske layout og dokumentation for et energieffektivt CO<sub>2</sub>-opsamlingssystem på Aalborg Portland cementfabrik [...] og et Ptx-anlæg som genanvender*

---

<sup>242</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 74.

For så vidt angår fremme af udviklingen af erhvervs-grene lægges der blandt andet vægt på, at aktiviteten, der ydes støtte til, ikke ville være blevet gennemført uden støtten.

For så vidt angår, at støtten ikke må stride mod fællesinteresser, så er det vigtigt, at støtten fremmer udviklingen af erhvervs-grenen, og ikke blot begunstiger en virksomhed.

<sup>243</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 75.

<sup>244</sup> Forskningen omfatter komponenter til komplekse systemer og kan omfatte konstruktioner af prototyper i et laboratoriemiljø, eller i et miljø med simulerede brugerflader til eksisterende systemer samt pilotlinjer, hvor det måtte være nødvendigt for den industrielle forskning og navnlig for validering af generisk teknologi, jf. GBER art. 2, stk. 85, og meddelelse om F&U&I, præmis 15(q).

*CO<sub>2</sub> i grønt e-fuel ved reaktion med brint. Projektet skal sikre en 'turnkey' løsning, der kan implementeres på andre store cementprocesanlæg.*<sup>245</sup> GreenCem indeholder industriel forskning, da projektet vil bestå af forskning og undersøgelse med det formål at udvikle et nyt produkt, altså PtX-anlægget. GreenCem er dermed et industrielt forskningsprojekt.

Som udgangspunkt skal statsstøtte til F&U&I anmeldes til EUK efter TEUF art. 108, stk. 3. EUK om F&U&I omfatter alle sektorer omfattet af TEUF og fastlægger kriterier, som støtten skal opfylde for at være forenelig med det indre marked efter TEUF art. 107, stk. 3, litra c), jf. EUK om F&U&I, præmis 8 og 14.

Hvis støtte til F&U&I forventes at afhjælpe markedssvigt, kan den anses for at være forenelig med det indre marked, jf. EUK om F&U&I, præmis 4. Afhjælpningen kan ske ved at støtte udviklingen af visse erhvervsgrene, hvor støttens fordrejningen af konkurrencevilkårene og samhandlen ikke er i strid med den fælles interesse, ved at afhjælpe projekter finansielt eller ved koordinering mellem virksomheder, jf. EUK om F&U&I, præmis 4.<sup>246</sup>

Støtte til GreenCem hører under *Industriel forskning*, der er omfattet af reglerne om støtte til FoU-projekter. Sådanne projekter er støtteforanstaltninger, der kan være forenelig med det indre marked, jf. EUK om F&U&I, præmis 12, litra a). Statsstøtte til F&U&I er undtaget fra anmeldelsespligten, hvis den opfylder betingelserne i GBER, jf. EUK om F&U&I, præmis 13. I så fald, skal støtten ikke vurderes efter kriterierne i EUK om F&U&I.<sup>247</sup> Derfor er det relevant at undersøge, om støtten opfylder kravene efter GBER, hvilket gøres i det følgende.

#### 5.5.4 Gruppefritagelsesforordningen

---

<sup>245</sup> Energiforskning.dk. GreenCem.

<sup>246</sup> Kommissionens meddelelse om F&U&I, 2014/C 198/01, præmis 4. Markedssvigt kan også medføre, at F&U&I-projekter gennemføres på en måde, der ikke tager hensyn til følgevirkningerne for andre markedsaktører. Derfor kan det være relevant at koordinere mellem virksomheder fra forskellige brancher.

<sup>247</sup> Gruppefritagelsesforordningen er vedtaget af Kommissionen i henhold til art. 1 i Rådets forordning (EF) nr. 994/98, jf. Kommissionens meddelelse om F&U&I, 2014/C 198/01, præmis 13.

Et af formålene med GBER er at fremme bæredygtig vækst på et konkurrencepræget indre marked. GBER skal også bidrage til at øge MSernes indsats for at opnå en effektiv udnyttelse af de offentlige finanser.<sup>248</sup> GBERs anvendelsesområde er angivet i udtømmende kategorier. Reglerne vedrørende *forskning, udvikling og innovation*, jf. GBER art. 1, stk. 1, litra d), findes i kapitel III, afdeling IV.

Støtte til FoU-projekter efter art. 25 er forenelig med det indre marked efter TEUF art. 107, stk. 3, og fritaget for anmeldelsespligt efter TEUF art. 108, stk. 3, når betingelserne i GBER kap. I og art. 25 er opfyldt, jf. GBER art. 25, stk. 1. Det vil i de følgende afsnit blive analyseret, om statsstøtten til AP opfylder betingelserne efter GBER kap. I og art. 25.

#### 5.5.4.1 Generelle betingelser

I nærværende afsnit gennemgås de generelle betingelser efter kap. I.

En F&U&I-ordning med et gennemsnitligt årligt støttebudget, der overstiger 150 mio. euro (ca. 1.116 mio. kr.) fra 6 måneder efter, at ordningen er trådt i kraft, er ikke omfattet af GBER, jf. art. 1, stk. 2, litra a). I 2020 var der afsat 536,3 mio. kr. til EUDP i finansloven, og i 2021 er der afsat 202,5 mio. kr.<sup>249</sup> EUDP er dermed finansielt indenfor rammerne af GBER.

GBER finder anvendelse på udvalgte typer af støtte, herunder *støtteordninger* og *individuel støtte ydet efter støtteordninger*, jf. GBER art. 3.<sup>250</sup> En støtteordning defineres i GBER art. 2, stk. 15, som *enhver retsakt, i henhold til hvilken der kan tildeles individuel støtte til virksomheder, som i retsakten er defineret generelt og abstrakt, uden at der er behov for yderligere gennemførelsesforanstaltninger, og enhver retsakt, i henhold til hvilken, der kan ydes en eller flere virksomheder støtte, som ikke er knyttet til et bestemt projekt, i en ikke nærmere defineret periode og/eller for et ikke nærmere defineret beløb.*

---

<sup>248</sup> Reglerne er også gjort mere ensartet for at fremme en hurtigere og mere konsistent beslutningstagning baseret på en klar økonomisk begrundelse. Gruppiefritagelsesforordningen, 651/2014, betragtning nr. 2.

<sup>249</sup> Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. Forslag til finanslov for finansåret 2021. Tekst og anmærkninger § 29. 29.22.01 Tilskud til energiforskning. <https://fm.dk/media/18169/ffl21a29.pdf>.

<sup>250</sup> Disse typer af støtte er forenelig med det indre marked efter TEUF art. 107, stk. 2 og 3, og er derfor fritaget for anmeldelsespligten i TEUF art. 108, stk. 3, hvis de opfylder betingelserne i GBER, jf. GBER art. 3.

EUDP giver løbende tilskud til projekter fra de ansøgende virksomheder, og den tildeler således støtte til virksomheder, som ikke er knyttet til ét bestemt projekt i en ikke nærmere defineret periode. EUDPs tilskud er ikke nærmere angivet, da det afhænger af hvor stort et beløb, der sættes af til ordningen i finansloven, og hvad der søges om til det enkelte projekt.

Når et projekt overvejende består af industriel forskning, må det maksimalt tildeles statsstøtte på 20 mio. euro. pr. virksomhed pr. projekt, jf. GBER art. 4, stk. 1, litra i). Et projekt består overvejende af industriel forskning, når halvdelen af projektomkostningerne er relateret til aktiviteter, der bl.a. falder inden for *industriel forskning*. GreenCem består overvejende af industriel forskning, og tildeles 6,76 mio. kr. i alt. Hver projektdeltagers andel ligger væsentligt under 20 mio. euro.

Statsstøtten skal være gennemsigtig, jf. GBER art. 5, stk. 1.<sup>251</sup> De typer, der anses for at være gennemsigtige, er oplistet udtømmende i GBER art. 5, stk. 2, og omfatter bl.a. støtte, der er indeholdt i tilskud, jf. GBER art. 5, stk. 2, litra a). EUDP giver støtte i form af tilskud, og kravet efter art. 5 er derfor opfyldt.

Statsstøtten skal have en tilskyndelsesvirkning, jf. GBER art. 6, stk. 1.<sup>252</sup> Hvis der skal indgives en skriftlig støtteanmodning til ordningen inden projektet er påbegyndt, vil projektet have tilskyndelsesvirkning, jf. art. 6, stk. 2.<sup>253</sup> EUDP støtter kun projekter, der ikke er startet, før tilsagn om tilskud er givet, jf. EUDP-lovens § 10, stk. 2, ordningen har derfor tilskyndelsesvirkning.

En ordning skal overholde reglerne om støtteintensitet og støtteberettigede omkostninger, jf. GBER art. 7, stk. 1. I disse beregninger anvendes beløb inden fradrag af skat mv., og der skal foreligge klar dokumentation for de støtteberettigede omkostninger. Støtte ydet af EUDP opgøres som de afholdte udgifter uden at fratrække skat mv.<sup>254</sup>

---

<sup>251</sup> Støtte kan også være gennemsigtig, hvis bruttosubventionsækvivalentet (støttens økonomiske markedsværdi) kan forudberegnes præcist, uden at det er nødvendigt at foretage en risikovurdering,

<sup>252</sup> Kravet om tilskyndelsesvirkning kan opfyldes på forskellige måder, jf. Gruppefritagelsesforordningen, 651/2014, art. 6, stk. 2-4.

<sup>253</sup> Gruppefritagelsesforordningen, 651/2014, art. 5, stk. 2, litra a)-e), definerer de nærmere krav til støtteanmodningens indhold. Endvidere indeholder forordningens art. 6, stk. 5, undtagelser til kravet om tilskyndelsesvirkning, jf. art. 6, stk. 5.

<sup>254</sup> EUDP. Regelsæt – for støtte fra EUDP til projekter inden for forskning, udvikling og demonstration. Administrationshåndbogen. 23. marts 2015. S. 12. 4.4 Skat og moms. [https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Forskning\\_og\\_udvikling/regelsaet\\_eudp\\_marts\\_2015.pdf](https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Forskning_og_udvikling/regelsaet_eudp_marts_2015.pdf) [EUDP. Administrationshåndbogen]. Dog fratrækkes moms. Derfor har statsfinansierede selvejende institutioner adgang til momsrefusion. Se evt. Skatteministeriets Momsvejledning.

En ordning skal også overholde reglerne for kumulering i forbindelse med beregning af, om beløbstærsklerne i GBER art. 4 og de maksimale støtteintensiteter i GBER kap. III overholdes, jf. GBER art. 8, stk. 1. EUDP fremhæver, at projekter, der modtager støtte fra flere ordninger eller fra EU skal overholde støtteintensiteterne i GBER kap. III, art. 25, stk. 5, der inddrages nedenfor. Finansiering til de samlede støtteberettigede omkostninger må heller ikke overskride støttesatserne, som er fastsat i relevante EU-bestemmelser. Disse satser er fastsat i GBER art. 4. Dermed lever EUDP op til GBER art. 8.<sup>255</sup>

MSen har en pligt til at offentliggøre oplysninger om støtte til projekter, der overstiger 500.000 euro (3,7 mio. kr.), jf. GBER art. 9, stk. 1.<sup>256</sup> Denne pligt påhviler således ikke EUDP.

EUDP opfylder de generelle betingelserne i GBER kap. I. Det vil herefter blive undersøgt, om betingelserne efter GBER kap. III også er opfyldt.

#### *5.5.4.2 Særlige betingelser for FoU-projekter*

Efter art. 25, stk. 2, litra b), ydes der støtte til FoU-projekter, der i sin helhed falder under industriel forskning. Det gør GreenCem, jf. ovenfor.<sup>257</sup>

GBER art. 25, stk. 3, litra a)-e) opstiller krav til de støtteberettigede omkostninger i FoU-projekter, som skal være overholdt, før støtten kan anses for at være forenelig med det indre marked. Omkostningerne skal kunne henføres til en af de i artiklen oplistede kategorier.

---

<sup>255</sup> EUDP. Administrationshåndbogen. S. 11. 4.1 Støtte fra EU og andre støtteordninger.

<sup>256</sup> EUDP. Administrationshåndbogen. S. 13. 5.2. Projektstart.

Energiforskning.dk. Forside. Besøgt den 22. marts 2021. <https://energiforskning.dk/>.

EUDP offentliggør projekter, der får tilsagn om støtte på [www.energiforskning.dk](http://www.energiforskning.dk), der således fungerer som register for alle dansk bevilligede energiforsknings-, udviklings- og demonstrationsprojekter.

<sup>257</sup> FoU-projekterne, der modtager støtte, skal i sin helhed falde under en eller flere af de kategorier, der fremgår af GBER art. 25, stk. 2, litra a)-d).

Det fremgår af EUDPs administrationshåndbog, hvilke omkostninger, der er støtteberettiget.<sup>258</sup> Det omfatter personaleudgifter, jf. GBER art. 25, stk. 3, litra a), instrumenter og udstyr, jf. GBER art. 25, stk. 3, litra b) og udgifter til bygninger, jf. GBER art. 25, stk. 3, litra c).<sup>259</sup> Det omfatter også omkostninger til eksterne leverandører, hvilket lever op til GBER art. 25, stk. 3, litra d), hvis der er tale om f.eks. køb af viden eller patenter fra eksterne kilder, som udelukkende anvendes til projektet.<sup>260</sup> Yderligere omkostninger, hvor både andre driftsudgifter, overheadomkostninger og andre udgifter falder under, er også omfattet, hvis omkostningerne afholdes i direkte tilknytning til projektet.<sup>261</sup> Støtte efter EUDP gives dermed i overensstemmelse med GBER art. 25, stk. 3.

GreenCems ansøgning til EUDP er ikke offentliggjort, og det er derfor ikke muligt at undersøge, hvilke kategorier, de søger om støtte til. Dog kan det forventes at ligge indenfor rammerne af EUDPs kategorier af støtteberettigede udgifter, og dermed også indenfor GBER art. 25, stk. 3.<sup>262</sup>

GBER art. 25 regulerer også støtteintensiteten. Af GBER art. 25, stk. 5, litra a)-d) fremgår støtteintensiteterne. Støtten til den enkelte modtager må højst udgøre 50 % af de støtteberettigede omkostninger for industriel forskning, jf. GBER art. 25, stk. 5, litra b). Dog kan støtteintensiteten forhøjes, jf. GBER art. 25, stk. 6, litra a)-b).

Industriel forskning kan opnå en maksimal støtteintensitet på 80 % af de støtteberettigede omkostninger, jf. GBER art. 25, stk. 6, 1. afsnit. Der gælder særlige regler for små- og mellemstore virksomheder (SMV). AP er dog en stor virksomhed, og derfor kan støtteintensiteten maksimalt forhøjes til 65 %.<sup>263</sup> Det kan ske, hvis projektet vedrører et reelt samarbejde, jf. art. 25, stk. 6, litra b), i), eller hvis projektets resultater formidles bredt gennem konferencer m.v., jf. art. 25, stk. 6, litra b), ii).

---

<sup>258</sup> EUDP. Administrationshåndbogen. S. 5- 8. 3.3 Projektbudget.

<sup>259</sup> EUDP. Administrationshåndbogen. S. 5-6. 3.3.1 Personaleudgifter, 3.3.2 Instrumenter og udstyr og 3.3.3 Bygninger.

<sup>260</sup> EUDP. Administrationshåndbogen. S. 6. 3.3.5 Eksterne leverancer / underleverancer.

<sup>261</sup> EUDP. Administrationshåndbogen. S. 6-8. 3.3.4 Andre driftsudgifter, herunder materialer, 3.3.6 Overheadomkostninger og 3.3.7 Andet, herunder rejser og formidling.

<sup>262</sup> Under 'Lovgrundlag' og 'Yderligere bekendtgørelser om EUDP' på hjemmesiden fremgår det, at tilskud også gives i henhold til GBER fra 2015. Det må derfor antages, at dette forhold også er opfyldt. Se EUDP. 7. januar 2021.

<https://ens.dk/ansvarsomraader/forskning-udvikling/eudp>

EUDP. Vejledning til ansøgning. Juni 2020. S. 12. Besøgt den 17. december 2021. [https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Forskning\\_og\\_udvikling/vejledning\\_til\\_ansoegning\\_2020-ii.pdf](https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Forskning_og_udvikling/vejledning_til_ansoegning_2020-ii.pdf)

<sup>263</sup> Store virksomheder defineres i GBER art. 2, stk. 24, som virksomheder, der ikke opfylder kriterierne for SMV'er i bilag I til forordningen. En SMV beskæftiger under 250 personer, og har en årlig omsætning på højst 50 mio. euro eller en samlet årlig balance på højst 43 mio. euro, jf. bilag I, art. 2, stk. 1. Allerede fordi Aalborg Portland beskæftiger

Et reelt samarbejde foreligger bl.a. mellem virksomheder, hvoraf mindst én er en SMV og ingen virksomhed afholder mere end 70 % af de støtteberettigede omkostninger. Det må derfor undersøges, om en af de andre virksomheder i samarbejdet er en SMV.

En SMV kan være enhver enhed, der udøver økonomisk aktivitet, jf. GBER, bilag 1, art. 1. En SMV beskæftiger under 250 personer og har en årlig omsætning på højst 50 mio. euro eller en samlet årlig balance på 43 mio. euro, jf. GBER, bilag I, art. 2, stk. 1. Bilaget indeholder nærmere oplysninger om, hvordan disse tal skal beregnes. Projektdeltageren Re::integrate ApS er en SMV, da den har 4 ansatte og opfylder de økonomiske krav.<sup>264</sup>

Dertil kommer, at de støtteberettigede omkostninger udgør i alt 11,25 mio. kr. (støttebeløbet på 6,76 mio. kr. og egenfinansieringen på 4,49 mio. kr.). Ingen projektdeltager afholder mere end 70 % af de støtteberettigede omkostninger, hvilket svarer til mere end 7,875 mio. kr.<sup>265</sup>

Der er derfor et reelt samarbejde mellem virksomhederne i projektet.

Et reelt samarbejde kan også foreligge når en virksomhed indgår et samarbejde med en forskningsinstitution. Det er et krav, at forskningsinstitutionen skal afholde min. 10 % af de støtteberettigede omkostninger og have ret til at formidle egne forskningsresultater, jf. GBER art 25, stk. 6, litra b), ii).

I GreenCem deltager Aalborg Universitet med en egen finansiering på 0,37 mio. kr. Deres andel af statsstøtten udgør 3,30 mio. kr. I alt kommer Aalborg Universitet til at afholde væsentligt mere end 10 % af de støtteberettigede omkostninger. For så vidt angår retten til at formidle egne forskningsresultater, så skal projektets resultater som udgangspunkt formidles overfor relevante målgrupper, men

---

ca. 370 personer, og dermed over 250 personer, er virksomheden ikke en SMV. For data på dette se CVR-registeret, Aalborg Portland A/S. Antal ansatte. Besøgt den 22. december 2020.

<sup>264</sup> CVR-registeret. Re::integrate ApS. Antal ansatte og Regnskaber. Besøgt den 23. marts 2021. <https://da-tacvr.virk.dk/data/visenhed?enhedstype=virksomhed&id=39428768&soeg=re::integrate&type=undefined&language=da>.

<sup>265</sup> Energiforskning.dk. GreenCem.

i særlige tilfælde kan offentliggørelse undlades.<sup>266</sup> Information, der skulle tale for sådan en undladelser, er ikke offentlig tilgængelig. Det fremgår dog heller ikke af offentlige dokumenter, om Aalborg Universitet har ret til at offentliggøre egne resultater.

EUDP har fastlagt særlige samarbejdskrav, der skal gælde i samarbejder mellem virksomheder og forskningsinstitutioner for at sikre, at der ikke er tale om indirekte statsstøtte gennem samarbejdet. Virksomhederne bærer i GreenCem ikke de fulde omkostninger, og derfor kan et reelt samarbejde foreligge, hvis 1) resultaterne, der ikke afføder intellektuelle ejendomsrettigheder (IPR) offentliggøres og tilfalder forskningsinstitutionen, samtidig med at resultaterne gøres tilgængelige for erhvervslivet eller 2) IPR tilfalder samarbejdspartnerne i en fordeling, der afspejler deres respektive interesser, arbejdsindsats og bidrag, mens forskningsinstitutionen modtager en godtgørelse svarende til markedsprisen for IPR.<sup>267</sup> De nærmere vilkår for det konkrete samarbejde i GreenCem er ikke offentliggjorte, men det kan formentlig antages, at samarbejdet i GreenCem sker i overensstemmelse med disse samarbejdsvilkår.

EUDPs krav er i overensstemmelse med reglerne om samarbejder mellem virksomheder og forskningsinstitutioner i EUK om F&U&I, præmis 27-30. Disse krav er dog ikke fuldstændig i overensstemmelse med kravene efter GBER art. 25, stk. 6. Formidles resultaterne bredt gennem konferencer m.v., kan der også være tale om et reelt samarbejde, jf. GBER art. 25, stk. 6, litra b), ii). Denne form for samarbejde fremgår af EUDPs mulighed nr. 2 ovenfor, hvorefter resultaterne skal gøres tilgængelige for erhvervslivet og IPR tilfalder forskningsinstitutionen.

Da udgangspunktet for EUDP-støttede projekter, at resultaterne offentliggøres, kan det formentlig antages, at det er et vilkår for GreenCem.

Der er et reelt samarbejde mellem virksomhederne, og der er formentlig et reelt samarbejde mellem forskningsinstitutionen og de resterende projektdeltagere. Det er således muligt at støtten til GreenCem kan nå op på 65 % af de støtteberettigede omkostninger, men det kan ikke konkluderes med fuld sikkerhed.

---

<sup>266</sup> EUDP. Administrationshåndbogen. S. 18. 6. Formidling af projektresultater.

<sup>267</sup> EUDP. Administrationshåndbogen. S. 11. 3.6 Samarbejde mellem virksomheder og forskningsinstitutioner.

Der skal ved beregning af støtteintensiteten tages hensyn til den samlede statsstøtte til den aktivitet eller det projekt, der ydes støtte til, jf. GBER art. 8. De samlede støtteberettigede omkostninger svarer til projektbudgettet, som der fremgår af ansøgning om støtte til EUDP.<sup>268</sup>

GreenCems projektbudget er på 11,25 mio. kr. GreenCem modtager 6,76 mio. kr. i støtte. Statsstøtten udgør dermed 60 % for det samlede projekt.<sup>269</sup> Støtteintensiteten gælder dog for den enkelte deltager. Støtten til AP må således ikke overstige 50 % som udgangspunkt, og evt. 65 %. AP modtager 1,48 mio. kr., hvilket udgør 13,1 % af de samlede støtteberettigede omkostninger. Statsstøtten til AP ligger dermed under grænseværdien på 50 %.

Støtten til GreenCem lever dermed op til de særlige betingelser for FoU-projekter i GBER art. 25.

#### 5.5.5 Sammenfatning

For at være omfattet af GBER skal et projekt opfylde både generelle krav efter GBER kap. I og særlige krav til den enkelte type støtte, der for F&U&I findes i kap. III, afdeling IV.

Der stilles krav til EUDP-ordningen, som uddeler tilskud, til beregning af støtteintensitet, gennemsigthed m.v. EUDP og GreenCem opfylder de krav, der foreligger offentlig dokumentation på. For så vidt angår de dele, hvor der ikke findes offentliggjort dokumentation, kan der ikke konkluderes noget.

For så vidt angår de særlige krav til FoU-projekter falder GreenCem under aktiviteten *industriel forskning*, jf. GBER art. 25, stk. 2, litra b). Som udgangspunkt må støtten til projektet udgøre 50 % af finansieringen, men hvis GreenCem består af et *reelt samarbejde*, kan støtteintensiteten øges til 65 %, jf. GBER art. 25, stk. 6, litra b). Af de oplysninger, der er tilgængelige, fremstår GreenCem som et reelt samarbejde mellem virksomheder og en forskningsinstitution. Da der mangler dokumentation

---

<sup>268</sup> EUDP. Administrationshåndbogen. S. 5. 3. Budgettering og støtteintensitet. 3.3. Projektbudget.

<sup>269</sup> Energiforskning.dk. GreenCem.

for Aalborg Universitets mulighed for at offentliggøre egne forskningsresultater, kan det ikke konkluderes entydigt, om støtteintensiteten må være på 50 % eller 65 %. Støtteintensiteten til Aalborg Portland er på 13,1 % af de støtteberettigede omkostninger, og ligger derfor indenfor grænserne.

Da støtten til GreenCem og AP opfylder de generelle og særlige betingelser efter GBER kap. I og art. 25, jf. GBER art. 25, stk. 1, der kan konkluderes på, er støtten formentlig omfattet af GBER. I så fald anses statsstøtten til projektet for at være forenelig med det indre marked efter TEUF art. 107, stk. 3, og skal dermed ikke anmeldes til EUK efter TEUF art. 108, stk. 3, jf. GBER art. 25, stk. 1.

## 5.6 Delkonklusion

Regeringen forpligter sig efter aftalen til at understøtte indsatsen for en bæredygtig cementproduktion, f.eks. ved dialog om rammevilkår samt ved at understøtte udviklingen af nye teknologiske løsninger, bæredygtige brændsler og produkter.

Regeringen har i samarbejdsaftalen med AP forpligtet sig til at understøtte bæredygtig cementproduktion. Klimapartnerskabet for Energiintensiv Industri har udpeget forskellige områder, hvor den energitunge sektor har brug for støtte fra staten for at opnå yderligere reduktioner. Dette er udmøntet i en række initiativer, herunder nogle der endnu ikke er trådt i kraft.

Efter et udbud hos EUDP har AP sammen med en række andre deltagere modtaget støtte til projektet GreenCem, der udgøres af et direkte økonomisk tilskud på samlet 6,76 mio. kr. Støtten opfylder samtlige kumulative betingelser i TEUF art. 107, stk. 1, og udgør derfor statsstøtte. Som udgangspunkt skal dette anmeldes og godkendes af EUK.

Nogle typer støtte anses for at være forenelig med det indre marked, herunder de minimis-støtte, og støtte der falder under GBER eller TEUF art. 107, stk. 3, litra c).

Grænsen for, hvornår statsstøtte er omfattet af de minimis-reglerne, er på 1,49 mio. kr. AP modtager 1,48 mio. kr. og ligger således under beløbsgrænsen. Dog skal maksimumbeløbet beregnes samlet for de minimis-støtte over en periode på tre regnskabsår. Disse oplysninger er ikke offentlige, og derfor

kan det ikke klart konkluderes, at der er tale om de minimis-støtte. Hvis AP opfylder alle betingelserne, undgår støtten at skulle anmeldes og godkendes hos EUK.

Statsstøtte, der falder under GBER skal opfylde forskellige kriterier, både generelle og særlige. EUDP-ordningen lever umiddelbart op til de generelle betingelser i GBER. Støtten til GreenCem falder under industriel forskning, der derfor skal opfylde kravene efter GBER art. 25. Støtteintensiteten, der tager udgangspunkt i de samlede støtteberettigede omkostninger og den enkelte modtager, er på 50 % med mulighed for at forhøje den til 65 %, hvis der foreligger et reelt samarbejde. Støtteintensiteten for AP er på ca. 13 % af de samlede støtteberettigede omkostninger. Støtten til GreenCem og AP opfylder dermed også de særlige betingelser.

Statsstøtten kan derfor anses for at være forenelig med det indre marked og er undtaget anmeldepligten. EUK skal dog stadig notificeres om støtten.

## Kapitel 6. Statsstøtteretlige overvejelser om tildeling af gratiskvoter

De fleste sektorer og delsektorer omfattet af kvotedirektivet får gratis tildelt kvoter, som kan benyttes til at opfylde deres forpligtelse efter kvotedirektivet eller til at handle med, jf. kapitel 3. I EU ETS' 1. og 2. handelsperiode blev fordelingen af kvoter fastlagt efter dagældende art. 10 i direktiv 2003/87 i MSernes NAP.<sup>270</sup> NAP'erne blev vurderet af EUK med henblik på at sikre, at de levede op til kriterierne i kvotedirektivet og statsstøtteregele.<sup>271</sup>

Kvotedirektivet er siden blevet ændret. Gratistildelingen af kvoter er i dag harmoniseret i art. 10a og 10c i kvotedirektivet efter ændring ved direktiv 2009/29 og direktiv 2018/410. Art. 10a og 10c fastlægger kvotetildeling til sektorerne omfattet af kvotedirektivet, jf. kap. 3.

Mængden af kvoter, der tildeles de enkelte sektorer og delsektorer, varierer på baggrund af sektorens eller delsektorens benchmark og risiko for kulstoflækage, jf. kap. 3. Benchmarks for tildeling i 3. handelsperiode er fastsat ved Kommissionens afgørelse 2011/278/EU [afg. 2011/278] og Kommissionens afgørelse 2013/448/EU af 5. september 2013 [afg. 2013/448].<sup>272</sup> For 4. handelsperiode er de fastsat ved forordning 2019/331.

Hver kvote har en værdi, som kvotevirksomhederne tildeles gratis af MSerne, jf. kap. 3. Det kan derfor overvejes, om tildelingen af gratiskvoter udgør statsstøtte.

EUK har dog udtalt, at de *finder, at gratistildelinger af kvoter til anlæg, der er omfattet af [EU ETS] [...], på grundlag af de på EU-plan harmoniserede regler ikke giver en selektiv økonomisk fordel til virksomheder [...], da MSerne har pligt til at tildele gratiskvoter til virksomhederne, og at MSernes beslutning om tildeling ikke anses for at indebære statsstøtte efter artikel 107 og 108 i [TEUF], jf. afg. 2013/448, betragtning 29.*

---

<sup>270</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF, L 275/32, 25. 10.2003. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0087&from=DA> [Direktiv 2003/87 om kvotehandel].

<sup>271</sup> EU-Kommissionen. National allocation plan. EU. [https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/pre2013/nap\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/pre2013/nap_en). Besøgt den 5. december 2020.

Direktiv 2003/87 om kvotehandel. Art. 11.

<sup>272</sup> Kommissionens afgørelse 2011/278/EU om gratistildeling af kvoter. Kommissionens afgørelse 2013/448 om gratistildeling af kvoter.

Med formålet om at efterprøve EUKs statsstøttevurdering vil det i dette kapitel blive analyseret, om tildelingen af gratiskvoter til AP og andre kvotevirksomheder er omfattet af statsstøttere reglerne. Betingelserne for, hvornår der foreligger statsstøtte efter TEUF art. 107, stk. 1, er gennemgået i kap. 5.4. I nærværende kapitel vil de relevante betingelser blive inddraget og diskuteret. Afslutningsvist vil det blive vurderet, om tildelingene er statsstøtte.

EUD har behandlet spørgsmål om nationale ordningers overensstemmelse med forpligtelsen til at tildele gratiskvoter. Disse sager vil blive analyseret med henblik på at belyse, hvorfor EUD ikke anser tildelingen af gratiskvoter for statsstøtte, og hvad der skal til for at en ordning skaber konkurrenceforvridning og dermed risiko for, at tildelingene alligevel kan anses for at være statsstøtte.

## 6.1 Statsmidler, økonomisk aktivitet og økonomisk fordel

Statsstøtte defineres som støtte, *som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandlen mellem medlemsstaterne*, jf. TEUF art. 107, stk. 1.

Indledningsvist vil det blive vurderet, om tildelingen af gratiskvoter består af statsmidler, der kan tilregnes staten, samt om modtageren af statsstøtten driver virksomhed og får en fordel af støtten.

### 6.1.1 Statsmidler

Støtten skal tildeles af midler, der kommer fra staten og kan tilregnes staten, jf. kap. 5.4.1. Kvoterne tildeles af MSen, jf. kvotedirektivets art. 11, der således er i besiddelse af kvoterne, før de tildeles. Det taler for, at tildelingen sker fra staten. I Danmark står ENS på vegne af KEFM'eren for tildelingen, jf. kvotelovens § 19. KEFM'eren og ENS er en integreret del af den offentlige forvaltning. Det taler for, at støtten kommer fra og kan tilregnes staten.

Statsstøtte kan tildeles af MSen som støtte i enhver tænkelig form, f.eks. hvor en offentlig myndighed giver afkald på indtægter, som myndigheden ellers ville have oppebåret.<sup>273</sup> Havde staten auktioneret de samme kvoter, som der tildeles gratis, kunne overskuddet fra salget gå til statskassen. Staten giver dermed afkald på indtægten fra kvoterne.

Ud fra en samlet vurdering er KEFM'eren og ENS en del af staten, og der er tilregnelse fra staten. Tildeling af gratiskvoter sker derfor med statsmidler.

#### 6.1.2 Økonomisk aktivitet

Modtagerne af statsstøtte skal drive økonomisk aktivitet, jf. kap. 5.4.2.<sup>274</sup> Kvotevirksomhederne er modtagere af gratiskvoterne. Kvotevirksomhederne driver anlæg, hvor der produceres et produkt, som sælges. Der drives dermed virksomhed. Det marked, som virksomhederne opererer på, afsætter varer mod vederlag, f.eks. cement. Virksomhederne deltager i konkurrence mod andre virksomheder indenfor EU, herunder andre kvotevirksomheder.

Kvotevirksomhederne driver dermed økonomisk aktivitet.

#### 6.1.3 Økonomisk fordel

Støtten skal give en økonomisk fordel til modtageren, jf. kap. 5.4.3. Hvis der ikke skal foreligge en økonomisk fordel, må tildelingen af gratiskvoter ske på normale forretningsvilkår, og staten skal handle som en almindelig markedsaktør. Staten må ikke lette en økonomisk byrde, som virksomheden normalt selv skulle bære.<sup>275</sup> Ved en vurdering af MSernes investeringer, skal der kigges på, om en

---

<sup>273</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 30.

Quigley, Conor. European State Aid Law and Policy. Hart Publishing. 3. udgave. S. 16. Statsstøtte omfatter også overallokering af kvoter.

<sup>274</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 32.

<sup>275</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. 32-33.

stat har fulgt de markedsøkonomiske vilkår.<sup>276</sup> Dette kan også ske ved at benytte benchmarks til at sammenligne transaktioner.<sup>277</sup>

I EU ETS opnås kvoter ved gratistildeling, auktionering eller kvotehandel, og kvoterne har dermed en økonomisk værdi. Indtjening fra kvoter, som staten auktionerer, går til statskassen, jf. kvotelovens § 18, stk. 2, og staten har således et afkast på disse disponeringer. Når staten tildeler kvoter gratis, selvom en fortjeneste kunne opnås, taler det imod, at staten handler som en almindelig markedsaktør.

EU's klimamål medfører, at EU's økonomi står overfor en udfordring, jf. Direktiv 2009/29, betragtning 15. For økonomiens skyld er der brug for, at kvoteordningen *fungerer med den størst mulige økonomiske effektivitet og på grundlag af fuldt harmoniserede vilkår for tildelingen i [EU]*.<sup>278</sup>

EU ETS og gratistildeling af kvoter er dermed indført for at lette den økonomiske overgang til grøn omstilling. På den måde har staterne en fornuftig økonomisk interesse i at tildele gratiskvoter, da det mindsker risikoen for kulstoflækage, og dermed mistede skatteindtægter og arbejdspladser.

Staterne er pålagt at tildele en vis mængde kvoter gratis til kvotevirksomhederne. Tildelingene er baseret på benchmarks for hver enkelt sektor og delsektor samt det enkelte anlægs produktionskapacitet. Kvotevirksomhederne tildeles således ikke samme mængde kvoter, men inden for hver sektor tildeles de relativt set samme andel kvoter som deres konkurrenter. Dette taler for, at der ikke foreligger en fordel.

Nogle kvotevirksomheder vil dog have kvoteoverskud efter gratistildelingen, som kan sælges på EU ETS. Det taler for, at disse virksomheder opnår en økonomisk fordel. Nogle sektorer modtager 100 % af benchmarket, mens andre kun modtager 30 %, og elsektoren modtager ingen. Denne differentiering taler for, at der er tale om en økonomisk fordel for dem, der modtager en større andel.

Differentieringen sker, fordi EUK har vurderet, at nogle sektorer lettere kan overvælde prisen for kvoter på forbrugerne end andre, der er i risiko for kulstoflækage. Differentieringen mellem mængden

---

<sup>276</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 35.

<sup>277</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 43-44

<sup>278</sup> Direktiv 2009/29 om forbedring af EU ETS. Betragtning 15.

af gratistildelinger sker på sektorniveau, hvilket taler for, at de enkelte kvotevirksomheder i sektorerne ikke modtager en fordel. Elsektoren har særligt let ved at overvælde kvoteprisen, og derfor anbefalede en ekspertgruppe i 1. handelsperiode at fjerne gratistildelinger til denne sektor. Elsektoren kunne tjene penge på gratistildelingerne, hvilket taler for, at der var tale om en fordel.<sup>279</sup> De tildeles dog ingen nu.

At staterne er pålagt at foretage gratistildelinger, og at disse foretages på et harmoniseret grundlag på sektorniveau, taler for, at der ikke er tale om en økonomisk fordel, og at staterne handler på markedsvilkår, når gratiskvoter tildeles. At kvoterne har en økonomisk værdi, som gives gratis i modsætning til andre kvoter, der skal købes af kvotevirksomhederne, taler for, at tildelingerne ikke sker på markedsvilkår, og at der derfor foreligger en fordel.

Samlet set opnår kvotevirksomhederne en kvote med økonomisk værdi, men da gratistildelingen sker på markedsvilkår under hensyntagen til de harmoniserede regler om benchmarks på sektorniveau, er der formentlig ikke tale om en økonomisk fordel i forhold til andre kvotevirksomheder.

## 6.2 Selektivitet

Støtten skal begunstige visse virksomheder eller produktioner, hvilket kan ske gennem selektive ordninger, jf. kap. 5.4.4. Der lægges vægt på, om ordningen indeholder et skønselement, budgetloft m.v.<sup>280</sup>

Tildeling af gratiskvoter skal ske til kvotevirksomheder på baggrund af reglerne efter kvotedirektivets art. 10a, stk. 1, og art. 10c, jf. kvotedirektivets art. 11, stk. 1. Kvotevirksomhederne skal opfylde betingelserne i art. 11, stk. 1, 2. afsnit, for at modtage gratiskvoter. Danske kvotevirksomheder skal indgive en anmodning til ENS om gratistildeling af kvoter, som skal overholde særlige krav, jf. kvotebekendtgørelsens §§ 12 og 13, jf. kvotelovens § 19, stk. 3. MSen skal hvert år udstede kvoter til virksomheder, der opfylder betingelserne, inden den 28. februar, jf. kvotedirektivets art. 11, stk. 2.

---

<sup>279</sup> EUD 2013.C-230/12 Iberdrola SA og Gas Natural SDG SA m.fl. mod Spanien (Iberdrola) præmis 9 og 10.

<sup>280</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 54-55.

Tildelingen af gratiskvoter er dermed baseret på, at kvotevirksomheden indsender en ansøgning, hvor den bekræfter, at kriterierne for at få tildelt gratiskvoter er opfyldt. Er betingelserne opfyldte, modtager virksomheden gratiskvoter baseret på virksomhedens produktionskapacitet og benchmarket for den sektor eller delsektor, som virksomheden tilhører. Der ligger ikke en skønsbeføjelse i afgørelsen. Det taler for, at ordningen ikke er selektiv.

Det taler for selektivitet, at den samlede mængde kvoter, der udbydes, er kendt på forhånd, jf. kap. 3. Der er dermed et maksimalt antal kvoter, som kan tildeles. Der kan ligge en skønsbeføjelse i at vælge, hvilken af kvotevirksomhederne, der skal tildeles kvoter, hvis der ikke er nok.

I afg. 2011/278 fremgår EUKs overvejelser om kvotetildelingens selektivitet i betragtning 35. EUK har søgt at eliminere det selektive element ved at lave en reserve for nytilkomne kvotevirksomheder. Der er derfor ekstra kvoter at dele ud af. Kvotevirksomheder, der udvider deres kapacitet væsentligt, kan få flere gratiskvoter tildelt efter kvotedirektivets art. 10a, stk. 20, og disse kvoter tages fra reserven for nytilkomne, jf. direktivets art. 10a, stk. 7. Der er dog krav til størrelsen af udvidelserne, og at de skal være overbevisende, hvilket skal sikre, at reserven for nytilkomne ikke opbruges for hurtigt.<sup>281</sup> Et for hurtigt opbrug af reserven vil resultere i, at ordningen kan have et selektivt element i sig, da der så igen er et loft på tildelingen, som kan medføre et skøn.

Kvoterne tildeles således på baggrund af nogle objektive kriterier. Der er dog et loft på støtten, som kan gøre den selektiv. Det er imidlertid imødegået ved at oprette en reserve af kvoter, der er tilrettelagt på en måde, så den ikke opbruges for hurtigt. Tildelingsordningen indeholder dermed ikke et skøns-element, hvorfor der ikke er tale om selektiv støtte.

### 6.3 Konkurrenceforvridning

Støtten skal fordreje eller true med at fordreje konkurrencen, jf. kap. 5.4.5, og således forbedre den modtagende virksomheds stilling på markedet i forhold til virksomheder, den konkurrerer med.<sup>282</sup>

---

<sup>281</sup> Det fremgår dog af forordning 2019/331, betragtning 22, at der muligvis implementeres en ændring for så vidt angår tildelingene på baggrund af kapacitetsændringer.

<sup>282</sup> Kommissionens meddelelse om statsstøtte, 2016/C 262/01, Præmis 187.  
Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 55.

Hovedformålet med kvotedirektivet er at reducere drivhusgasudledningerne efter EU's internationale forpligtelser. Et af delformålene med direktivet er at bevare det indre markeds integritet og undgå fordrejninger i konkurrencen inden for EU på trods af, at kvotemarkedet indføres. Harmoniseringen af tildeling af gratiskvoter skal bidrage til at sikre dette formål, bl.a. ved at undgå konkurrenceforvridning mellem og indenfor sektorer samt indenfor EU.

Kvotevirksomheder, der modtager støtte fra staten i form af gratiskvoter, kan benytte kvoterne til at opfylde deres indleveringsforpligtelse eller videresælge kvoterne. Kvoterne tildeles næsten samtlige sektorer, der er omfattet af kvotedirektivet. Kvotevirksomhederne tildeles ikke samme antal gratiskvoter, hvilket taler for konkurrenceforvridning. Det taler dog imod konkurrenceforvridning, at tildelingen sker på baggrund af harmoniserede regler baseret på benchmarks for de enkelte sektorer og delsektorer sammenholdt med anlæggets produktionskapacitet. Derfor er tildelingerne inden for hver sektor, set i forhold til anlæggets produktionskapacitet, lige store.

Benchmarkene er fastsat ud fra et gennemsnit af de 10 % mest energieffektive anlæg i sektoren eller delsektoren. På den måde har benchmarkene sektorerne imellem ikke nødvendigvis noget til fælles ud over den måde, som benchmarket er fastsat på. Der kan derfor være stor forskel mellem de forskellige sektors benchmarks. At sektorenes benchmarks kan være så forskellige kan tale for konkurrenceforvridning sektorerne imellem.

Det taler omvendt imod konkurrenceforvridning, at benchmarkene er fastsat efter samme procedure uanset sektor. Derudover skal støtten forvride konkurrencen på det marked, som modtageren konkurrerer på. Derfor skal der kun sammenlignes tildelinger indenfor de enkelte sektorer og delsektorer, da konkurrencen vil være på markedet for den enkelte sektor. Internt i sektorerne er der forskel mellem de mest energieffektive anlæg og de mindst energieffektive anlæg, men hvis de har samme produktionskapacitet, modtager de lige mange kvoter. Det taler for, at konkurrencen ikke forrejes.

Når sammenligningen skal ske indenfor den enkelte sektor, taler det for, at der heller ikke sker konkurrenceforvridning, når sektorerne, der er i risiko for kulstoflækage, modtager gratiskvoter. De modtager gratiskvoter svarende til 100 % af deres benchmark modsat andre sektorer, jf. kap. 3.

Kvotevirksomhederne, der modtager gratiskvoter, har ikke en forbedret stilling i forhold til konkurrenterne på markedet, der relativt set modtager samme mængde kvoter.

#### 6.4 Påvirkning af samhandelen

Statsstøtte skal have eller antages at kunne have en samhandelspåvirkning, jf. kap 5.4.6. Kriteriet fortolkes bredt. For at betingelsen er opfyldt, kræver det, at en virksomhed skal støttes finansielt, således at dens stilling i konkurrencen mod andre virksomheder styrkes.<sup>283</sup>

Kvotevirksomhederne tildeles finansiell støtte af staten i form af kvoterne, der har en værdi. Kvotevirksomhederne vil oftest, hvis ikke altid, konkurrere på et marked mod andre virksomheder. Kvotevirksomhedernes varer vil sjældent blive solgt udelukkende på et marked, der er meget lokalt.<sup>284</sup>

Hvis støtten falder under de minimis-grænserne på 200.000 euro over 3 regnskabsår, antages den ikke at påvirke samhandlen. Særligt de større kvotevirksomheder må forventes at have modtaget kvoter til en værdi, der ligger væsentligt over 200.000 euro over 3 regnskabsår.

Tildeling af gratiskvoter, der sker indenfor EU ETS efter de harmoniserede regler, må dog antages ikke at have en effekt på konkurrencen indenfor samhandlen. Det er i hvert fald det, der er tiltænkt med harmoniseringen.

Dog har tildelingen en virkning på virksomhedernes økonomi i overgangsperioden med grøn omstilling, og det stiller derfor de større udledere af CO<sub>2</sub>-æ bedre overfor de grønnere virksomheder i konkurrencen på markedet.

Samlet set er der nogle situationer, hvor gratistildelingene kan antages at ville true samhandlen. De harmoniserede regler for gratistildelingene gør dog, at alle kvotevirksomheder modtager samme støtte relativt set. Derfor forbedres deres stilling ikke i forhold til andre, som de konkurrerer mod, da disse også modtager støtte.

---

<sup>283</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 67

<sup>284</sup> Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017. S. 67

## 6.5 Sammenfatning

Tildeling af gratiskvoter efter de harmoniserede regler udgør statsmidler til virksomheder med økonomisk aktivitet. Når tildelingen sker efter de harmoniserede regler, gives der ikke en fordel til de modtagende kvotevirksomheder, og gratiskvoterne uddeles ikke på selektivt grundlag og er ikke konkurrenceforvridende eller samhandelspåvirkende.

Betingelserne for om der foreligger statsstøtte er kumulative. Da alle betingelserne ikke er opfyldt, er tildelingen af gratiskvoter efter de harmoniserede regler ikke statsstøtte.

## 6.6 Analyse af domme fra EUD

Tildelingen af gratiskvoter er ikke statsstøtte, når det sker efter de harmoniserede regler i kvotedirektivet. Det er dog ikke klart, hvornår tildelingen af gratiskvoter, der afviger fra de harmoniserede regler, alligevel kan anses for at udgøre statsstøtte.

EUD har afsagt tre domme om nationale ordningers overensstemmelse med art. 10 i direktiv 2003/87 om tildeling af gratiskvoter. Det vil blive analyseret, hvorfor EUD ikke anser tildelingen for statsstøtte, samt hvad EUD vurderer, der skal til, for at en national ordning om gratistildeling er konkurrenceforvridende.

### 6.6.1 Iberdrola m.fl. mod Spanien

EUD 2013.C-230/12 *Iberdrola SA og Gas Natural SDG SA m.fl. mod Spanien* (Iberdrola) omhandler en spansk ordning, der nedsatte elproducenternes betaling for elproduktion med et beløb, der svarede til værdien af gratiskvoterne, som elproducenterne var tildelt.

Under 1. handelsperiode, hvor MSerne skulle tildele mindst 95 % af kvoterne gratis, bestod Spaniens elmarked af et spotmarked. Elproducenter fik tildelt gratiskvoter og lagde værdien af kvoterne oveni prisen på el. Forbrugerne kom dermed til at betale for værdien af kvoterne, selvom selskaberne ikke havde udgiften. Selskaberne fik en uberettiget fortjeneste (windfallgevinst) på baggrund af tildeling

af gratiskvoter. Derfor lavede Spanien en ordning, hvorefter betaling til elproducenterne skulle ned-sættes med et beløb svarende til værdien af kvoterne, der var indregnet i prisen. Elselskaberne ind-bragte en sag for domstolene, der fremlagde et præjudicielt spørgsmål for EUD om, hvorvidt den spanske ordning var i strid med kvotedirektivets art. 10 om tildeling af gratiskvoter.

Direktiv 2003/87 medvirker til, at EU kan opfylde sine reduktionsforpligtelser efter Kyotoprotokol-len. Det sker *mere effektivt og med den mindst mulige negative indvirkning* gennem EU ETS, jf. Iberdrola præmis 3. Dog er det nødvendigt at fastsætte *EF-bestemmelser om medlemsstaternes tilde-ling af kvoter* for at *bidrage til at bevare det indre markeds integritet og undgå konkurrenceforvrid-ninger*, jf. Iberdrola præmis 4.

EUD fremhæver, at direktiv 2003/87 indfører tre initiativer: tildeling af gratiskvoter, jf. art. 10, jf. Iberdrola præmis 6, muligheden for kvotehandel, jf. art. 12, stk. 1, jf. Iberdrola præmis 7, og returne-ringspligten, jf. art. 12, stk. 3, jf. Iberdrola præmis 8.

Med revideringen af kvotedirektivet ved direktiv 2009/29 forsøges det at hjælpe økonomien endnu mere ved at indføre *fuldt harmoniserede vilkår for tildelingen i [EU]*, som anbefalet af Ekspertgrup-pen på højt niveau om Konkurrenceevne, Energi og Miljø, jf. Iberdrola præmis 9 og 10. Samtidig bliver auktionering det grundlæggende tildelingsprincip, fordi det skal afværge konkurrenceforvrid-ninger, herunder windfallgevinster, jf. præmis 10.

MSer må i princippet vedtage økonomipolitiske foranstaltninger, der er afgørende for fastsættelsen af værdien af gratistildelte kvoter til producenterne, da værdien overvæltes på forbrugerne, jf. Iberd-rola præmis 29. Foranstaltningerne må dog ikke neutralisere princippet om gratistildeling eller bringe kvotedirektivets formål i fare, jf. Iberdrola præmis 30.

Direktivets formål er, at EU ETS skal bidrage til mere effektivt at nå EU's forpligtelser om drivhus-gasreduktioner, der følger af Kyotoprotokollen, jf. direktiv 2003/87, betragtning 5, jf. Iberdrola præ-mis 3. Delmålene er at beskytte det indre markeds integritet og konkurrencevilkårene, jf. Iberdrola præmis 43.

Formålet med den spanske ordning er ikke at afgiftspålægge tildelingen af gratiskvoter, men at eliminere windfallgevinster, jf. Iberdrola præmis 38. Kvotedirektivet giver ikke en ret til at opnå windfallgevinster, og risikoen for windfallgevinster hos kvotevirksomhederne kan mindskes, så længe direktivets formål ikke bringes i fare, jf. Iberdrola præmis 41 og 42.

Ordningen fjerner ikke incitamentet til at reducere drivhusgasudledningen, jf. Iberdrola præmis 48 og 49. Den spanske ordning påvirker ikke markedet for kvoter, jf. Iberdrola præmis 46, herunder påvirkes prisen ved et videresalg ikke, jf. Iberdrola præmis 37, og kvoter kan derfor stadig benyttes eller handles med, jf. Iberdrola præmis 47. Et element i ordningen mindsker incitamentet til at reducere drivhusgasser, jf. Iberdrola præmis 52 og 53, men det fjerner dog ikke fuldstændigt incitamentet, jf. Iberdrola præmis 58.

Ordningen er derfor ikke i strid med kvotedirektivet og art. 10, jf. Iberdrola præmis 59.

### Opsamling

Da ordningen ikke ændrer på kvoternes værdi, eller indfører et vederlag for tildeling af gratiskvoter, fjerner ordningen heller ikke formålet med gratistildelingene, som er at afbøde de økonomiske konsekvenser ved indførslen af EU ETS ved at undgå, at visse kvotesektorer mister deres konkurrenceevne. Ordningen fjerner dermed heller ikke incitamentet til at reducere. Den spanske ordning er derfor ikke i strid med kvotedirektivet og art. 10.

### 6.6.2 ŠKO-ENERGO mod Tjekkiet

EUD 2015.C-43/14 ŠKO-ENERGO mod Tjekkiet (SKO-ENERGO) vedrører en sag om afgift på gratistildelte kvoter. I 2011 og 2012 under 2. handelsperiode af EU ETS pålagde Tjekkiet elproducerende kvotevirksomheder en gaveafgift på 32 % af gratiskvoternes værdi med det formål at skaffe finansiering til støtte af et solkraftvarmeanlæg. I samme periode skulle MSerne tildele mindst 90 % af kvoterne gratis efter kvotedirektivets art. 10. Elselskabet ŠKO-ENERGO lagde sag an ved domstolene, som anmodede EUD om en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkning af kvotedirektivets art. 10, og om hvorvidt gratistildelingen af kvoter kunne pålægges en gaveafgift.

Art. 10 er til hinder for, at der opkræves betaling for kvoterne, jf. ŠKO-ENERGO, præmis 18, men MSerne kan dog i princippet vedtage økonomipolitiske foranstaltninger, jf. præmis 19 og 20. Foranstaltninger må ikke neutralisere princippet om gratistildeling af kvoter eller bringe formålet med kvotedirektivet i fare, jf. præmis 21.

Den nationale gaveafgift udgør en beskatning af gratistildelingen af kvoter, som er uforenelig med kravet om vederlagsfrihed efter art. 10, jf. ŠKO-ENERGO præmis 24. Derudover er formålet med afgiften ikke det samme som formålene oplistet i kvotedirektivet, jf. præmis 25.

Afgiften var indrettet så den beskattede under 10 % af den samlede værdi af kvoter, som Tjekket var tildelt i perioden, jf. ŠKO-ENERGO, præmis 26. Art. 10 om andelen af kvoter, der skal auktioneres gratis, skal fortolkes i overensstemmelse med kvotedirektivets delformål om midlertidigt at afbøde de økonomiske konsekvenser ved indførslen af EU ETS, og om at sikre konkurrencevilkårene, jf. præmis 28. Derfor skal de 10 % af kvoterne, der må auktioneres, vurderes ud fra hver af de omfattede sektorer operatører, og ikke i forhold til det samlede antal kvoter udstedt til MSen, jf. præmis 28, hvilket Tjekket havde gjort. Elsektoren blev således med denne ordning hårdere ramt af de økonomiske konsekvenser af EU ETS' indførsel og kom samtidig i risiko for at miste deres konkurrenceevne.

Afgiften var derfor i strid med kvotedirektivets art. 10, jf. ŠKO-ENERGO, præmis 30.

### Opsamling

Den nationale gaveafgift udgjorde en beskatning af gratiskvoter til elsektoren, som dermed ikke kunne anses for at blive tildelt gratis. Formålet med afgiften er ikke det samme som de formål, der ligger bag vedtagelsen af kvotedirektivet, hvilket taler for, at afgiften er i strid med gratistildeling efter kvotedirektivets art. 10.

Gratistildelingen efter art. 10 skal vurderes i overensstemmelse med kvotedirektivets formål, herunder afbødningen af de økonomiske konsekvenser ved indførslen af EU ETS og afværge sektorer tab af konkurrenceevne. Derfor vurderes reglerne om gratistildeling ud fra hver sektor, og mindst 90 % af tildelingerne til elsektoren skulle derfor være givet gratis. Beskatningen var derfor i strid med kvotedirektivets formål.

### 6.6.3 PPC Power a.s. mod Slovakiet

Sagen EUD 2018.C-302/15 PPC Power a.s. mod Slovakiet (PPC Power) omhandler, hvorvidt en afgift på ubrugte eller solgte kvoter var i overensstemmelse med direktiv 2003/87.

Slovakiet indførte fra 2011 en lov, der afgiftspålagde gratistildelte kvoter, hvis de ikke var blevet brugt eller solgt. Afgiftsgrundlaget blev fastlagt efter en værdiansættelse af kvoterne ud fra deres gennemsnitlige markedspris. Den pålagte afgift på kvoterne var på 80 % af kvoternes værdi. Ordningen havde virkning under EU ETS' 2. handelsperiode, hvor MSerne var forpligtet til at tildele mindst 90 % af de til MSen tildelte kvoter gratis til kvotesektoren. Derfor lagde en af kvotevirksomhederne sag an mod de slovakiske myndigheder. Et spørgsmål om, hvorvidt afgiften var i strid med direktiv 2003/87, blev forelagt præjudicielt for EUD.

Præmisserne om MSernes ret til at vedtage økonomiske foranstaltninger, der kan påvirke de økonomiske følger af brugen af kvoter, formålet med kvotedirektivet og tildelingen af gratiskvoter, er de samme som i Iberdrola og ŠKO-ENERGO, jf. PPC Power præmis 20, 21, 22, 23 og 24. Hvis MSen opkræver en afgift på værdien af kvoter må det *ikke mindske incitamentet til at reducere drivhusgasser i sådan en grad, at det fjerner det fuldstændigt*, jf. præmis 25.

En afgift på ubrugte eller videresolgte gratistildelte kvoter skaber incitament til at forbruge kvoterne, og ikke til at reducere eget forbrug af kvoter, jf. PPC Power præmis 26 og 27. Forbrug af kvoter ved returnering er den eneste anvendelse af kvoter, som den nationale ordning ikke beskatter. Afgiften på 80 % fjerner næsten hele gratiskvoternes økonomiske værdi, den *tilintetgør* samtidig de incitamentsmekanismer, som EU ETS er baseret på, og fjerner dermed kvotedirektivets beregnede incitament til drivhusgasreduktion, jf. PPC Power præmis 27. Faldet i kvotens værdi på 80 % fjerner kvotevirksomhedernes incitament til at investere i grøn omstilling, jf. PPC Power præmis 27.

Afgiften neutraliserer dermed princippet om gratistildeling efter direktiv 2003/87 art. 10, og samtidig bringer den formålene med direktivet i fare, jf. PPC Power præmis 28. Derfor er direktiv 2003/87 til hinder for afgiften, jf. PPC Power præmis 29.

### Opsamling

Afgiften på gratiskvoter, der fuldstændigt fjerner incitamentet til at reducere drivhusgasudledningen, bringer kvotedirektivets formål i fare, herunder formålet om, at kvotevirksomhederne ikke skal miste deres konkurrenceevne. Den nationale ordning var derfor i strid med kvotedirektivets.

#### 6.6.4 Hvad kan udledes af dommene om det statsstøtteretlige aspekt af tildelingene?

De betingelser for statsstøtte, der ikke opfyldes for gratistildelingen af kvoter, jf. ovenstående analyse, er i høj grad bundet op på harmoniseringen af tildelingene. Af de tre domme kan det udledes, hvilke typer foranstaltninger, der kan medføre, at gratistildeling af kvoter anses for at være konkurrenceforvridende eller påvirke det indre markeds integritet.

Formålet med kvotedirektivets er at skabe incitament til drivhusgasreduktioner. Delformålene er bl.a. at bevare det indre marked og undgå konkurrenceforvridning. I Iberdrola mener EUD, at det indre markeds integritet bevares med indførslen af kvotedirektivets, og at konkurrenceforvridninger undgås, fordi tildelingen af gratiskvoter er harmoniseret på en måde, der afværger konkurrenceforvridninger. Endvidere bidrager muligheden for kvotehandel og returneringspligten til at bevare det indre markeds integritet og undgå konkurrenceforvridninger.

En national ordning, der mindsker risikoen for windfallgevinster, påvirker ikke kvotemarkedet og er derfor ikke i strid med kvotedirektivets formål og tildelingen af gratiskvoter, jf. Iberdrola.

Kvotedirektivets søger med de harmoniserede regler for tildeling af gratiskvoter at skabe et marked, hvor alle kvotevirksomheder tildeles samme antal gratiskvoter. Hvis en MS efter en national ordning pålægger en kvotesektor en afgift ved tildeling af gratiskvoter, skævvrides konkurrencen, da samme sektor i andre MSer ikke pålægges denne kvote, jf. ŠKO-ENERGO.

En national afgift, der fjerner incitamentet til at reducere drivhusgasudledningen, er imod kvotedirektivets formål, jf. PPC Power, da samme sektor i andre EU-lande ikke pålægges sådan en afgift. Det kan skabe konkurrenceforvridning, da det vil give virksomhederne i andre lande en fordel ved tildelingen af gratiskvoter. Når afgiften også fjerner incitamentet til at benytte kvotehandel, fordi

kvotens værdi som følge af afgiften neutraliseres ved et salg, skaber det risiko for konkurrenceforvridning og påvirkning af det indre marked.

#### 6.7 Er APs forpligtelse efter samarbejdsaftalen konkurrenceforvridende i lyset af EUDs praksis?

EUD lægger vægt på, at kvotedirektivet ikke påvirker det indre markeds integritet og eller skaber konkurrenceforvridninger, fordi tildelingen af gratiskvoter er harmoniseret på en måde, der afværger konkurrenceforvridninger. Kvotehandel og returneringspligten bidrager også til at bevare det indre markeds integritet og afværger konkurrenceforvridninger.

Tildeling af gratiskvoter til AP sker efter reglerne om tildeling til kvotevirksomheder på CL-listen. Tildelingerne er baseret på benchmarks, ligesom alle andre tildelinger, og de fremgår bl.a. af afg. 2011/278 og senest af forordning 2019/448. Tildelingerne sker dermed på harmoniseret grundlag, der skaber formodning for, at der ikke sker konkurrenceforvridning.

I PPC Power skaber det risiko for konkurrenceforvridning og påvirkning af det indre marked, at det økonomiske incitament til at bruge kvotehandel fjernes. Det er relevant at vurdere, om APs forpligtelse efter samarbejdsaftalen, hvorefter kvotehandel ikke må benyttes, også skaber konkurrenceforvridning.

AP har mulighed for at benytte sig af kvotehandel, jf. kap. 3. Dog begrænser APs forpligtelse efter samarbejdsaftalen APs mulighed for at benytte kvotehandel til at nå reduktionsforpligtelsen, jf. kap. 4. Når en national aftale begrænser APs brug af kvotehandel, øges risikoen for, at der sker en konkurrenceforvridning. Virksomheder, som AP konkurrerer med på markedet, kan stadig benytte sig af kvotehandel med de økonomiske gevinster, det medfører. De stilles derfor økonomisk bedre end AP.

En risiko er endvidere at AP ikke kan tilkøbe sig den mængde kvoter, der er nødvendig for, at AP kan opfylde sin returneringspligt. Det medfører, at AP enten skal begrænse sin produktion, hvilket må gå imod det indre markeds integritet, eller ikke kan opfylde sin returneringspligt.

I dommene lægges der vægt på, om fravigelsen af tildeling af gratiskvoter sker i overensstemmelse med kvotedirektivets formål. Formålet er at foretage drivhusgasreduktioner ved hjælp af delmål, hvor det vigtigste instrument udgøres af EU ETS, ordningen for *handel med kvoter*, med formålet om at bevare den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituation, og at beskytte det indre markedes integritet og konkurrencevilkårene, jf. Iberdrola præmis 43.

Formålet med samarbejdsaftalen er at *styrke samarbejdet mellem parterne med henblik på at mindske udledningen af drivhusgasser for cementproduktionen i Danmark*, jf. kap. 4.1. APs forpligtelse til at reducere sin drivhusgasudledning efter samarbejdsaftalen følger dermed delvist kvotedirektivets hovedformål om at foretage drivhusgasreduktioner. Dog er formålet særligt at opnå drivhusgasreduktioner i en sektor i Danmark og at styrke samarbejdet mellem AP og regeringen. Denne del følger ikke formålet med kvotedirektivet. Det følger også af hovedformålet, at reduktionerne skal ske ved hjælp af delmålene, herunder brugen af EU ETS og kvotehandel. Derudover vil begrænsningen kunne påvirke det indre markedes integritet og konkurrencevilkårene.

Aftalen har til formål at reducere APs drivhusgasudledning, og da det er i overensstemmelse med kvotedirektivets formål, taler det for, at aftalen ikke anses for at påvirke det indre marked. En fravigelse af de harmoniserede regler om tildeling af gratiskvoter, muligheden for kvotehandel eller returneringsforpligtelsen kan dog påvirke det indre markedes integritet og være konkurrenceforvridende. Aftalen påvirker muligheden for kvotehandel og medfører risiko for påvirkning af returneringsforpligtelsen.

At formålet med aftalen er i overensstemmelse med kvotedirektivets formål, kan medføre, at begrænsningen af APs mulighed for at bruge kvotehandel måske ikke er i strid med kvotedirektivet. Dog begrænser aftalen kvotehandel, der skal sikre økonomien under den grønne omstilling. Aftalen vil formentlig blive anset for at være i strid med det indre marked og skabe risiko for konkurrenceforvridning. Det er dog uvist, hvad EUD i nærværende problemstilling ville nå frem til.

## 6.8 Delkonklusion

På baggrund af kvotedirektivets art. 10a og 10c (tidligere art. 10) tildeles gratiskvoter på harmoniseret grundlag på baggrund af benchmarks fastsat af EUK. Det er analyseret, om tildelingene af gratis-kvoter kan anses for at være statsstøtte efter TEUF art. 107, stk. 1. Bestemmelsens betingelser er kumulative.

Kvotetildeling må anses for at bestå af statsmidler, som gives til virksomheder med økonomisk aktivitet. Tildelingene udgør ikke en fordel, da det vil kræve, at støtten ikke gives på markedsvilkår. Alle tildelinger er harmoniseret efter benchmarks, og derfor gives støtte på markedsvilkår. Af samme grund er tildelingene ikke konkurrenceforvridende, selvom kvotevirksomhederne indenfor forskellige sektorer ikke tildeles samme antal kvoter eller kvoter svarende til samme andel af deres udledning.

Tildelingene er ikke selektive, da afgørelsen om tildeling ikke indeholder en skønsbeføjelse. EUK har imødegået en risiko for, at tildelingsordningen havde et element af skøn, ved at oprette *reserven for nytilkomne*, hvor nye kvotevirksomheder og kvotevirksomheder, der udvider deres produktionskapacitet, kan opnå kvoter fra. EUK har opstillet krav til produktionskapacitetens udvidelse, så reserven ikke bliver opbrugt for hurtigt.

Samhandlen antages ikke at blive påvirket, hvis støtten falder under beløbsgrænserne for de minimisstøtte. Værdien af en del tildelinger vil formentlig falde herunder, men særligt de større udledere tildeles kvoter med en værdi væsentligt herover. Tildelingene afhjælper de kvotevirksomheder, der udleder store mængder drivhusgasser og stiller dem bedre i samhandlen overfor de grønnere virksomheder. Harmoniseringen af tildelingene gør dog, at ingen stilles bedre i konkurrencen.

På denne baggrund blev det vurderet, at tildeling af gratiskvoter ikke udgør statsstøtte, når det sker på baggrund af de harmoniserede regler.

Sker tildelingene ikke efter de harmoniserede regler vil der derimod være en sandsynlighed for, at tildelingene udgør statsstøtte. Dette er belyst i EUD's retspraksis.

EUD har i de tre domme om tildelingen af gratiskvoter efter art. 10 i direktiv 2003/87 slået fast, at tildelingen af gratiskvoter sker for at afbøde de økonomiske konsekvenser af EU's ensidige indførsel af EU ETS, samt at sikre det indre markeds integritet og undgå konkurrenceforvridning.

Nationale ordninger, der fratager kvotevirksomheder windfallgevinster, anså EUD ikke for at være i strid med kvotedirektivet eller art. 10. En ordning, der afgiftspålægger tildelingen af gratiskvoter til en hel sektor i en periode, hvor mindst 90 % af kvoterne skal tildeles gratis, blev anset for at være i strid med kvotedirektivets art. 10. En ordning, der eliminerer incitamentet til at reducere drivhusgasudledningen ved at afgiftspålægge gratiskvoter, der ikke returneres, men som er ubrugte eller sælges, er imod kvotedirektivets formål. Endelig blev en ordning, der fjerner det økonomiske incitament til at bruge kvotehandel, anset for at skabe konkurrenceforvridning.

Tildeling af gratiskvoter kan derfor udgøre statsstøtte, når tildelingen ikke sker på baggrund af de harmoniserede regler i kvotedirektivet.

AP må efter samarbejdsaftalen ikke benytte kvotehandel til at nå drivhusgasreduktioner. Det skaber risiko for konkurrenceforvridning, da AP ikke kan opnå samme økonomiske gevinster ved at reducere, som APs konkurrenter. Aftalen om, at AP ikke må bruge kvotehandel, har samme formål som kvotedirektivet – at reducere drivhusgasudledningen. Dog går ordningen imod direktivets mekanismer og regler og er derfor formentlig i strid med kvotedirektivet. Det er dog uvist hvordan EUD ville forholde sig til problemstillingen.

## Kapitel 7. Konklusion

I dette speciale er det undersøgt, hvorvidt APs og Danmarks forpligtelser efter samarbejdsaftalen som fortolket i overensstemmelse med klimaloven er i overensstemmelse med EU-retten, herunder kvotedirektivet og statsstøttere reglerne.

Det første delspørgsmål, som specialet har undersøgt, omhandler, hvorvidt APs reduktionsforpligtelse efter samarbejdsaftalen, som kvotehandel ikke må anvendes til at opnå, er i strid med kvotedirektivet.

Indledningsvist blev APs muligheder og forpligtelser efter kvotedirektivet identificeret. Kvotedirektivet omfatter virksomheder i sektorer, der udleder store mængder CO<sub>2</sub>-æ, herunder cementsektoren. AP er derfor omfattet af kvotedirektivet. Direktivet fastlægger en forpligtelse for kvotevirksomheder til at indlevere en kvote pr. udledt ton CO<sub>2</sub>-æ, en mulighed for kvotevirksomhederne til at få tildelt gratis kvoter, købe dem ved auktionering og benytte fleksibilitetsmekanismen *kvotehandel*.

Herefter blev APs forpligtelser efter samarbejdsaftalen med regeringen identificeret. AP er forpligtet til at reducere deres CO<sub>2</sub>-æ-udledning, og det skal ske i overensstemmelse med klimalovens guidende principper og målsætning. Med henblik på at fastlægge indholdet af reduktionsforpligtelsen blev klimalovens guidende princip om, at reduktionen skal foretages som *reduktioner på dansk grund*, analyseret. Det viste, at reduktionerne skal ske uden brug af *reduktionsmekanismer*. Herefter var det interessant at undersøge, om reduktioner opnået ved brug af fleksibilitetsmekanismer, herunder *kvotehandel* under EU ETS, kan anvendes til at opfylde reduktionsforpligtelsen. En analyse af, om *reduktionsmekanismer* omfatter *kvotehandel*, viste, at *kvotehandel* er en reduktionsmekanisme efter klimaloven. Kvotehandel kan derfor ikke anvendes til at opfylde reduktionsforpligtelsen i overensstemmelse med klimalovens guidende principper.

Det blev diskuteret, om det er i overensstemmelse med EU-retten, at samarbejdsaftalen begrænser APs brug af en mulighed efter kvotedirektivet. Konklusionen er, at reduktionsforpligtelsen fortolket i overensstemmelse med samarbejdsaftalen og klimaloven er i strid med kvotedirektivet.

Specialets andet spørgsmål omhandler, hvorvidt regeringens støtte til AP er i overensstemmelse med EU's regler om statsstøtte.

Regeringens forpligtelse efter aftalen går på at *understøtte bæredygtig cementproduktion* gennem forskellige tiltag. For at undersøge denne forpligtelse nærmere blev Klimapartnerskabet for energiintensiv Industris arbejde inddraget. Det kortlægger, hvordan sektoren kan opnå drivhusgasreduktioner på henholdsvis 30, 50 og 70 % i 2030. Bl.a. efterspørger sektoren et fyrtårnsprojekt om CO<sub>2</sub>-fangst. I 2020 modtog APs CCUS-projekt *GreenCem* støtte fra staten gennem EUDP.

På den baggrund blev det undersøgt, om AP modtager statsstøtte efter TEUF art. 107, og om denne støtte er forenelig med det indre marked. Det skete ved inddragelse af de EU-retlige regler om statsstøtte og EUDP-loven. På baggrund heraf blev det konkluderet, at støtten til AP gennem GreenCem sker ved *statsmidler*, som gives *selektivt* til en *virksomhed*, der får en økonomisk *fordel* med risiko for at fordreje *konkurrenceevnen* og true *samhandelspåvirkningen*, og støtten er derfor statsstøtte. Statsstøtte skal anmeldes og godkendes af EUK, medmindre støtten er forenelig med det indre marked, f.eks. som de minimis-støtte eller efter GBER. AP har modtaget et beskedent beløb. Derfor kan statsstøtten være omfattet af de minimis-reglerne, forudsat at AP ikke har modtaget anden statsstøtte de seneste 3 år.

Statsstøtte inden for F&U&I kan herudover fritages for godkendelse, hvis støtten overholder de generelle og særlige betingelser i GBER. EUDPs ordning overholder de generelle betingelserne i GBER kap. I. Derudover overholder tildelingen til AP gennem GreenCem de vilkår, der er fastsat for industriel forskning i de særlige betingelser i GBER. På denne baggrund blev det konkluderet, at støtten er forenelig med det indre marked og fritaget fra godkendelse af EUK.

Specialets sidste spørgsmål går på, om tildelingen af gratiskvoter efter kvotedirektivet udgør statsstøtte, og på hvornår nationale ordninger kan gøre tildelingene konkurrenceforvridende.

Kvotedirektivet indeholder en pligt for MSerne til at tildele gratiskvoter til kvotevirksomheder, og det er analyseret, om disse tildelinger opfylder betingelserne for at være statsstøtte. Det blev konkluderet, at tildelingen opfylder betingelserne om, at der skal være tale om statsmidler, og at modtageren af støtten skal drive økonomiske aktivitet.

Tildelingene sker på baggrund af harmoniserede regler og benchmarks, der på objektive vilkår fastlægger hvor mange kvoter, hver enkelt kvotevirksomhed skal modtage. Der er således ikke noget skøn i afgørelsen, der kan gøre tildelingen selektiv. Kvotevirksomhederne tildeles indenfor hver sektor samme andel benchmarks ud fra deres produktionskapacitet, og derfor modtager ingen kvotevirksomhed en fordel, der kan stille virksomheden bedre i konkurrencen eller samhandlen. Det medfører, at støtten ikke opfylder betingelserne angående fordelingen, det konkurrenceforvridende og delvist det selektive og samhandlen.

Det selektive element imødegås af en reserve af kvoter, der også fjerner skønselementet i afgørelsen om tildeling. Størrelsen af støtte varierer, og derfor vil nogle tildelinger ligge under de-minimis-grænserne. Samhandlen vil formentlig kunne anses for at kunne påvirkes i tilfælde, hvor der gives kvoter for en stor værdi. Da betingelserne er kumulative, blev det konkluderet, at tildelingene ikke er statsstøtte. Det konkluderes, at gratistildelingene ikke kan anses for at være statsstøtte.

EUD har afsagt flere domme om nationale ordningers forenelighed med kvotedirektivet og dets regler om gratistildeling. Dommene blev analyseret med henblik på at vurdere, om EUD anser tildeling af gratiskvoter for at være statsstøtte, og det blev konkluderet, at EUD ikke mener, at tildelingene er statsstøtte.

Dommene blev også analyseret for at undersøge, hvornår nationale ordninger kan gøre tildelingene konkurrenceforvridende. EUD lægger vægt på, at nationale ordninger ikke må gå imod kvotedirektivets formål om at reducere drivhusgasudledninger, og ikke må gå imod reglerne om gratistildeling, der har til formål at imødegå de økonomiske konsekvenser af indførslen af EU ETS. Tildelinger af gratiskvoter, der således afviger fra kvotedirektivets harmoniserede regler om tildeling af gratiskvoter, kan derfor udgøre statsstøtte.

Det blev herefter diskuteret, om APs begrænsning af brug kvotehandel som følge af en national ordning går imod kvotedirektivets formål og delformål. Begrænsningen kan være konkurrenceforvridende, da det går imod mekanismen bag kvotedirektivet, der skal afbøde de økonomiske konsekvenser. Dog er formålet med samarbejdsaftalen det samme som for kvotedirektivet – at foretage drivhusgasreduktioner. Det konkluderes, at det er uvist hvordan EUD ville forholde sig til problemstillingen,

men at samarbejdsaftalens begrænsning af APs mulighed for at bruge kvotehandel formentlig er i strid med kvotedirektivet.

Som besvarelse af specialets problemformulering kan det derfor anføres, at APs og Danmarks forpligtelser efter samarbejdsaftalen delvist er i overensstemmelse med EU-retten.

For så vidt angår Danmarks forpligtelse efter samarbejdsaftalen er den i overensstemmelse med EU's statsstøtteregele. APs forpligtelse efter samarbejdsaftalen er derimod mere tvivlsom. Forpligtelsen går imod kvotedirektivets mekanismer, men hovedformålet med forpligtelsen og kvotedirektivet er ens. Dog er forpligtelsen formentlig i strid med kvotedirektivet.

Specialet giver desuden anledning til at overveje, hvor langt Danmark kan gå i reguleringen af kvotesektoren, når Danmark skal holde sig indenfor de af EU fastlagte rammer.

## Litteraturliste

Konventioner, traktater, direktiver, love mv.

### International ret

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Dansk: Rammekonvention om klimaændringer. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>

Kyoto Protokollen til UNFCCC. <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>

Parisaftalen. De forenede nationer. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:22016A1019\(01\)&from=DA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:22016A1019(01)&from=DA)

### EU ret

Traktaten om den Europæiske Union (TEU)

Traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF)

### *Direktiver og forordninger*

Europa-Parlamentets og Rådets delegerede forordningen (EU) 2019/331 af 19. december 2018 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissions-kvoter i henhold til art. 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (L 59/8 af 27. februar 2019).

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0331&from=DA>. [Forordning 2019/331 om gratistildeling af kvoter]

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF, L 275/32, 25. 10.2003. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0087&from=DA> [Direktiv 2003/87 om kvotehandel]

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2018/410 af 14. marts 2018 om ændring af direktiv 2003/87/EF for at styrke omkostningseffektive emissionsreduktioner og lavemissionsinvestering og afgørelse (EU) 2015/1814. L 76/3 af 19. marts 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0410&from=da>. [Direktiv 2018/410 om revision af kvotedirektivet]

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, som senest er ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv (EU) 2018/410 af 14. marts 2018. Konsolideret version. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:02003L0087-20200101&from=DA>

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009 om ændring af direktiv 2003/87/EF med henblik på at forbedre og udvide ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0029&from=EN> [Direktiv 2009/29 om forbedring af EU ETS]

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/101/EF af 27. oktober 2004 om ændring af direktiv 2003/87/EF om en ordning for handel med kvoter for drivhusgas-emissioner i Fællesskabet, for så vidt angår Kyotoprotokollens projektmekanismer (L 338/18 af 13. november 2004) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0101&from=DA> [Direktiv 2004/101 om ændring af kvotedirektivet]

Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) (L 334 af 17. december 2010, s. 17), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:02010L0075-20110106&from=DA>

Europa-Parlamentets og Rådet direktiv 2009/31/EF af 23. april 2009 om geologisk lagring af kuldioxid (L 120/114, 5. juni 2009) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0031&from=GA>

Kommissionens forordning (EU) 1123/2013 af 8. november 2013 om fastsættelse af internationale kreditanvendelsesrettigheder i henhold til Europa-Parlamentets og Rådet direktiv 2003/87/EF (L 299/32 af 9. november 2013). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1123&from=DA>.

Kommissionens forordning (EU) nr. 1407/2013 af 18. december 2013 om anvendelse af artikel 107 og 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde på de minimis-støtte (EUT L 352 af 24. december 2013, s. 1). Konsolideret 27. juli 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013R1407-20200727&from=EN> [De minimis-forordningen, 1407/2013]

Kommissionens forordning (EU) nr. 651/2014 af 17. juni 2014 om visse kategorier af støttes forenelighed med det indre marked i henhold til traktatens artikel 107 og 108 (EUT L 187 af 26. juni 2014). Konsolideret 27. juli 2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:02014R0651-20200727&from=EN> [Gruppefritagelsesforordningen, 651/2014].

Kommissionens delegerede forordning (EU) 2019/331 af 19. december 2018 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til artikel 10a i Europa-Parlamentets og Rådet direktiv 2003/87/EF (L 58/8 af 27. februar 2019). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:32019R0331> [forordning 2019/331 om gratistildeling af kvoter]

#### *Kommissionens meddelelser*

EU-Kommissionen. Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Den Europæiske grønne aftale. COM(2019) 640 final. 11. december 2019. [https://eur-lex.europa.eu/re-source.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0023.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/re-source.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0023.02/DOC_1&format=PDF).

EU-Kommissionen. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the

Regions: A new Industrial Strategy for Europe. COM(2020)201 final. 10. Marts 2020. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-industrial-strategy-march-2020_en.pdf)

EU-Kommissionen. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Stepping up Europe's 2030 climate ambition – Investing in a climate-neutral future for the benefit for our people. COM(2020)562 final. 17. September 2020. [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/eu-climate-action/docs/com\\_2030\\_ctp\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/eu-climate-action/docs/com_2030_ctp_en.pdf)

EU-Kommissionen. Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om det europæiske kvotemarkeds funktion. COM(2018)842 final. Europaudvalget 2018, KOM (2018) 0842. 17. december 2018. [https://www.eu.dk/samling/20181/kommissionsforslag/kom\(2018\)0842/kommissionsforslag/1542441/1990790/index.htm](https://www.eu.dk/samling/20181/kommissionsforslag/kom(2018)0842/kommissionsforslag/1542441/1990790/index.htm) [EU-Kommissionens rapport om det europæiske kvotemarkeds funktion, 2018]

Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde C:2016/262/01. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)&from=EN). [Kommissionens meddelelse om statsstøtte, 2016/C 262/01]

Kommissionens meddelelse om Rammebestemmelser for statsstøtte til forskning og udvikling og innovation (2014/C 198/01). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627\(01\)&from=DA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0627(01)&from=DA) [Kommissionens meddelelse om F&U&I, 2014/C 198/01]

Kommissionens meddelelse om tilbagebetaling af ulovlig og uforenelig statsstøtte (2019/C 247/01) af 23. juli 2019, betragtning 13. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC\\_2019\\_247\\_R\\_0001&qid=1563866281177&from=DA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2019_247_R_0001&qid=1563866281177&from=DA)

#### *Kommissionens afgørelser*

Kommissionens afgørelse 2011/278/EU af 27. april 2011 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til art. 10a i Europa-Parlamentets og

Rådets direktiv 2003/87/EF (L 130/1 af 17. maj 2011) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011D0278-20140114&from=DA>. [Kommissionens afgørelse 2011/278/EU om gratistildeling af kvoter]

Kommissionens afgørelse 2013/448/EU af 5. september 2013 om nationale gennemførelsesforanstaltninger vedrørende foreløbig gratistildeling af drivhusgasemissionskvoter i overensstemmelse med artikel 11, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (L 240/27 af 7. september 2013). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013D0448-20170301&from=DA>. [Kommissionens afgørelse 2013/448 om gratistildeling af kvoter]

Kommissionens afgørelse (2014/9/EU) af 18. december 2013 om ændring af afgørelse 2010/2/EU og 2011/278/EU for så vidt angår de sektorer og delsektorer, der anses for at være udsat for betydelig risiko for carbon lækage (L 9/9 af 14. januar 2014) <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2014:009:0009:0012:DA:PDF>

Kommissionens afgørelse 2014/746/EU af 27. oktober 2014 om opstilling af en liste over sektorer og delsektorer, der anses for at være udsat for betydelig risiko for kulstoflækage, jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87, for perioden 2015-2019 (L 308/114 af 29. oktober 2014) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014D0746&from=DA>. [Kommissionens afgørelse 2014/746 om ændring af 2011/278]

Kommissionens afgørelse (EU) 2017/126 af 24. januar 2017 om ændring af afgørelse 2013/448/EU for så vidt angår fastsættelsen af en ensartet, tværsektoriel korrektionsfaktor i henhold til artikel 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT L 19/93 af 25. januar 2017)

Kommissionens afgørelse (EU) 2020/1722 af den 26. november 2020 om den samlede kvotemængde i Union, der indenfor rammerne af EU's emissionshandelssystem skal udstedet for 2021 (C(2020)7704, L 386/26 af 18. november 2020) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020D1722&from=EN>

*Rådets beslutninger og afgørelser*

Rådets beslutning af 25. april 2002 om godkendelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af Kyoto-Protokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer og den fælles opfyldelse af forpligtelserne i forbindelse hermed. EF -Tidende nr. L 130 af 15. maj 2002, s. 0001-0003 (2002/358/EF) [Rådet beslutning om godkendelse af Kyoto-Protokollen, 2002/358/EF].

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:32002D0358&from=EN>

Rådets afgørelse (EU) 2015/1339 af 13. juli 2015 om indgåelse på den Europæiske Unions vegne af Dohaændringen til Kyotoprotokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer og om den fælles opfyldelse af forpligtelserne i forbindelse hermed. Den Europæiske Unions Tidende, L 207/1, 4. august 2015. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1339&from=EN>

#### Danske love og bekendtgørelser

Lov nr. 2066 af 21. december 2020 om ændring af lov om CO2-kvoter. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/2066>.

Lov nr. 555 af 6. juni 2007 om et Energiteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2007/555>.

Lovbekendtgørelse nr. 895 af 28. august 2019 om et Energiteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram og om Green Labs DK-programmet. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/895> [EUDP-loven].

Lov nr. 716 af 26. juni 2014 om Klimarådet, klimapolitisk redegørelse og fastsættelse af nationale klimamålsætninger. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2014/716>

Lov nr. 965 af 26. juni 2020 om klima. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/965>. [klimaloven]

Bekendtgørelse nr. 62 af 19. januar 2021 af lov om CO2-kvoter. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2021/62>. [Kvoteloven]

Bekendtgørelse nr. 2134 af 21. december 2020 om CO<sub>2</sub>-kvoter (CO<sub>2</sub>-kvotebekendtgørelsen)  
<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/2134>. [Kvotebkg]

Bekendtgørelse nr. 1068 af 25. oktober 2019 om Energistyrelsens opgaver og beføjelser.  
<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/1068>

Bekendtgørelse nr. 1627 af 12. november 2020 om EU's CO<sub>2</sub>-kvoteregister og Det Danske Kyoto-register. <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/1637>

## Lovforarbejder

### EU ret

EU-Kommissionen. Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law). COM (2929) 80 final. 2020/0036. 4. Marts 2020. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-proposal-regulation-european-climate-law-march-2020\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-proposal-regulation-european-climate-law-march-2020_en.pdf)

### Dansk ret

Beslutningsforslag nr. B2 fremsat den 5. oktober 2016 af energi-, forsynings- og klimaministeren om Forslag til folketingsbeslutning om Danmarks ratifikation af Parisaftalen, der blev vedtaget d. 27. oktober 2016. [Forslag til folketingsbeslutning om Danmark ratifikation om Parisaftalen]  
[https://www.ft.dk/ripdf/samling/20161/beslutningsforslag/b2/20161\\_b2\\_som\\_fremsat.pdf](https://www.ft.dk/ripdf/samling/20161/beslutningsforslag/b2/20161_b2_som_fremsat.pdf)

L 43, Fremsat den 8. oktober 2020 af klima-, energi- og forsyningsministeren Forslag til lov om ændring af lov om CO<sub>2</sub>-kvoter (Lovforslag som fremsat). [https://www.folketingstidende.dk/samling/20201/lovforslag/L43/20201\\_L43\\_som\\_fremsat.pdf](https://www.folketingstidende.dk/samling/20201/lovforslag/L43/20201_L43_som_fremsat.pdf)

Forslag til lov om et klimaråd, klimapolitisk redegørelse og fastsættelse af nationale klimamålsætninger, fremsat den 26. marts 2014 af klima-, energi- og bygningsministeren. 2013/1 LSF 161.

<https://www.retsinformation.dk/eli/ft/201312L00161>.

Forslag til lov om klima som fremsat den 26. februar 2020 af klima-, energi og forsyningsministeren. LSF nr. 117 af 2019/1, [https://www.ft.dk/ripdf/samling/20191/lov-](https://www.ft.dk/ripdf/samling/20191/lov-forslag/1117/20191_1117_som_fremsat.pdf)

[forslag/1117/20191\\_1117\\_som\\_fremsat.pdf](https://www.ft.dk/ripdf/samling/20191/lov-forslag/1117/20191_1117_som_fremsat.pdf). [forslag om klimaloven som fremsat]

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. Forslag til finanslov for finansåret 2021. Tekst og anmærkninger § 29. 29.22.01 Tilskud til energiforskning. <https://fm.dk/media/18169/ff121a29.pdf>.

## Domme

EU-Domstolens Dom af 15. juli 1964. Flaminio Costa mod ENEL. Anmodning om præjudiciel afgørelse: Guidice conciliatore de Milano – Italien. Sag 6-64. ECLI:EU:C:1964:66 (Costa mod ENEL),

EUD 2013.C-230/12 *Iberdrola SA og Gas Natural SDG SA m.fl. mod Spanien* (Iberdrola)

EUD 2015.C-43/14 *ŠKO-ENERGO mod Tjekkiet* (SKO-ENERGO)

EUD 2018.C-302/15 *PPC Power a.s. mod Slovakiet* (PPC Power)

Sag 26/62, *Van Gend en Loos mod Nederlandske Finansforvaltning*. Præmisserne til *B – vedrørende realiteten*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CE-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:61962CJ0026&from=DA)  
[LEX:61962CJ0026&from=DA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:61962CJ0026&from=DA)

UfR 1998.800 H, Maastricht-dommen

Statsstøttesag N 479/2007 – Danmark Energiteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram. 12.12.2007. K(2007)6463. [https://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/221656/221656\\_760736\\_30\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/221656/221656_760736_30_2.pdf) [Statsstøttesag N 479/2007 – Danmark EUDP]

## Bøger

Blume, Peter. Retsystemet og juridisk metode. 2. udgave. Jurist- og Økonomforbundets forlag. 2014.

Dupuy, Pierre-Marie m.fl., International Environmental Law, 2. udgave, New York, Cambridge University Press, 2018. [Dupuy, International Environmental Law, 2018]

Quigley, Conor. European State Aid Law and Policy. 3. Udgave. Oxford og Portland. Hart Publishing. Oregon. 2015.

Sørensen, Karsten Engsig, m.fl. Uddrag af EU-retten. 6. udgave. Danmark. Jurist- og Økonomforbundets forlag. 2014. [Sørensen, Uddrag af EU-retten]

Zahle, Henrik. Dansk forfatningsret. Studieudgaven. Danmark. 1. udgave. 7. oplag. DJØF Forlag. 2015. S. 444. [Zahle, Dansk forfatningsret]

## Aftaler

Aftale om klimalov af 6. december 2019. Indgået mellem Regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Alternativet. <https://prodstoragehoeringspo.blob.core.windows.net/08a6728d-34de-4767-a47f-68f08091f325/Bilag%20-%20Aftale%20om%20klimalov%20af%206.%20december%202019.pdf>

Samarbejdsaftale mellem Regeringen og Aalborg Portland A/S om at sænke udledningen af drivhusgasser fra den danske cementproduktion. 16. september 2020. [Samarbejdsaftale mellem Regeringen og Aalborg Portland]

Klimaaf tale for energi og industri mv. 2020 af 22. juni 2020. <https://kefm.dk/Media/4/2/aftaletekst-klimaaf tale-energi-og-industri.22.06.2020pdf.pdf>. [Klimaaf tale for energi og industri mv. 2020]

#### Artikler og andre udgivelser

Aalborg Portland Miljøred egørelse 2019 - Grønt Regnskab og Arbejds miljø. Aalborg Portland Cementir Holding. [https://www.aalborgportland.dk/wp-content/uploads/2020/10/Aalborg\\_Portland\\_Miljoredegorelse\\_2019\\_web.pdf](https://www.aalborgportland.dk/wp-content/uploads/2020/10/Aalborg_Portland_Miljoredegorelse_2019_web.pdf)

Dansk Industri. Energ itung industri. De tunge drenge i klimaklassen. <https://www.danskindustri.dk/globalassets/billedarkiv/kampagnesites/klimapartnerskaber/klimapartnerskab-onepagers-3.pdf?v=201008>

Decision 11/CMP.1 Modalities, rules and guidelines for emissions trading under Article 17 of the Kyoto Protocol. FCCC/KP/CMP/2005/8/Add.2. <https://unfccc.int/resource/docs/2005/cmp1/eng/08a02.pdf#page=17>. 30. november 2005.

De Økonomiske Råd Formandskabet. Kapitel III Klimapolitik frem mod 2030. Økonomi og Miljø 2018. [https://dors.dk/files/media/rapporter/2018/M18/kap\\_3/m18\\_kap\\_iii\\_klimapolitik\\_frem\\_mod\\_2030.pdf](https://dors.dk/files/media/rapporter/2018/M18/kap_3/m18_kap_iii_klimapolitik_frem_mod_2030.pdf).

Ecofys, Fraunhofer Institute for Systems and Innovation Research, and Öko-Institut. Methodology for the free allocation of emission allowances in the EU ETS post 2012. Sector report for the cement industry. November 2009. [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/allowances/docs/bm\\_study-cement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/ets/allowances/docs/bm_study-cement_en.pdf)

Energistyrelsen. Basisfremskrivning 2020 – Danmarks Klima- og Energifremskrivning. 2020.  
[Energistyrelsen, Basisfremskrivning 2020. 2020.] [https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Basisfremskrivning/basisfremskrivning\\_2020-webtilg.pdf](https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Basisfremskrivning/basisfremskrivning_2020-webtilg.pdf)

EU-Kommissionen. EU ETS Handbook. European Union. 2015. [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/ets\\_handbook\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/ets_handbook_en.pdf)

Europaudvalget, Energi-, Forsynings- og Klimaudvalget og Miljø- og Fødevareudvalget, EU-konsulent, Klima-, Energi- og Bygningsudvalgets EU-note. Klima- og energimålsætninger i de ikke-kvotebelagte sektorer. Folketinget. Europaudvalget 2015-16, EUU Alm. Del EU-note E 56. 12. august 2016 <https://www.ft.dk/samling/20151/almdel/EUU/eu-note/56/1656610/index.htm>

IPCC/DMI. Klimaforandringer 2013: Det naturvidenskabelige grundlag. Sammendrag for beslutningstagere. Bidrag fra arbejdsgruppe I til IPCC's femte hovedrapport. 2013. [IPCC, 5. hovedrapport. Sammendrag for beslutningstagere. 2013] [https://www.klimatilpasning.dk/media/825494/klimaforandringer\\_2013\\_det\\_naturvidenskabelige\\_grundlag.pdf](https://www.klimatilpasning.dk/media/825494/klimaforandringer_2013_det_naturvidenskabelige_grundlag.pdf)

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. COP25: FN's klimaforhandlinger 2.-13. december 2019 i Madrid. Teknisk briefing af Klima-, Energi- og Forsyningsudvalget ved chefforhandler Annette Ejersted, KEFM. Klima-, Energi- og Forsyningsudvalget 2019-20. KEF Alm. Del Bilag 73. [KEFM: Teknisk briefing om klimaforhandlinger i Madrid] 2019 <https://www.ft.dk/samling/20191/almdel/KEF/bilag/73/2106188/index.htm>

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. Klimaprogram 2020. 2020.  
[https://kefm.dk/Media/6/4/Klimaprogram\\_2020%20\(2\).pdf](https://kefm.dk/Media/6/4/Klimaprogram_2020%20(2).pdf)

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. Svar på spørgsmål 515 alm. del til Klima-, Energi- og Forsyningsudvalget. 20. oktober 2020.  
<https://www.ft.dk/samling/20191/almdel/kef/spm/515/svar/1702174/2264601/index.htm>

Rambøll. Aalborg Portland A/S Miljøteknisk beskrivelse. Maj 2015. S. 6.  
<https://mst.dk/media/97063/20170310-aalborg-portland-bilag-a-b-c-d.pdf>

Regeringens klimapartnerskaber. Kommissorium for klimapartnerskaber. 8. november 2019.  
<https://www.asfaltindustrien.dk/files/Dokumenter/nyheder/kommissoriumforenergitungindustri.pdf>. [Regeringens klimapartnerskaber. Kommissorium for klimapartnerskaber, 2019.]

United Nations FCCC. Conference of the Parties. FCCC/CP/2015/10/Add. 1. United Nations.  
<https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>. 29. januar 2016.

#### Nyhedsartikler og andre internetkilder

Aalborg Portland. Replik til DR-omtale: Aalborg Portland betaler betydelige klimaafgifter. Aalborg Portland Cementir Holding. 16. januar 2020. <https://www.aalborgportland.dk/replik-til-dr-omtale-aalborg-portland-betaler-betydelige-klimaafgifter/> Besøgt den 18. februar 2021.

Carbon Brief. In depth Q&A: How ‘Article 6’ carbon markets could ‘make or break’ the Paris Agreement. What is article 6 of the Paris Agreement? Carbon Brief – Clear on Climate. 29. november 2019. <https://www.carbonbrief.org/in-depth-q-and-a-how-article-6-carbon-markets-could-make-or-break-the-paris-agreement>. Besøgt den 19. februar 2021. [Carbon Brief: Q&A on Art. 6 of the Paris Agreement]

CSR.dk – forum for bæredygtig forretning. Aalborg Portlands direktør: Deponering af CO<sub>2</sub> kan blive nødvendigt. 17. september 2020. <https://csr.dk/aalborg-portlands-direkt%C3%B8r-deponering-af-co2-kan-blive-n%C3%B8dvendigt>.

CVR-registeret. Aalborg Portland A/S. Udvidede virksomhedsoplysninger. Besøgt den 20. marts 2021. <https://datacvr.virk.dk/data/visenhed?enhedstype=virksomhed&id=36428112&soeg=aalborg%20portland&type=undefined&language=da> [CVR-registeret, Aalborg Portland A/S]

CVR-registeret. Re::integrate ApS. Antal ansatte og Regnskaber. Besøgt den 23. marts 2021. <https://datacvr.virk.dk/data/visenhed?enhedstype=virksomhed&id=39428768&soeg=re::integrate&type=undefined&language=da>

Dansk Erhverv. Det 14. Klimapartnerskab. 13. februar 2021. <https://www.danskerhverv.dk/politik-og-analyser/ivaerksaetterpolitik/14klimapartnerskab/>

Den Danske Ordbog. "Spotmarked". Ordnet.dk. Besøgt den 27. marts 2021. <https://ordnet.dk/ddo/ordbog?query=spotmarked>

Den Store Danske. "Fossile brændsler". Lex.dk. [https://denstoredanske.lex.dk/fossile\\_br%C3%A6ndsler](https://denstoredanske.lex.dk/fossile_br%C3%A6ndsler). Besøgt den 1. november 2020.

Det Energiteknologiske Udviklings- og Demonstrationsprogram. Støttede EUDP-projekter (ansøgningsrunde 2020-I). Energistyrelsen. [https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Forskning\\_og\\_udvikling/oversigt\\_over\\_stoettede\\_eudp\\_projekter\\_2020-i.pdf](https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Forskning_og_udvikling/oversigt_over_stoettede_eudp_projekter_2020-i.pdf) [EUDP. Støttede EUDP-projekter 2020-I].

DI Business. Regeringen og Danmarks største CO<sub>2</sub>-udleder indgår aftale. Dansk Industri. 16. september 2020. <https://www.danskindustri.dk/di-business/arkiv/nyheder/2020/9/regeringen-og-danmarks-storste-co2-udleder-indgar-aftale/>. Besøgt den 18. februar 2021.

DI. Regeringens klimapartnerskaber. Danmarkshistoriens største klimabrainstorm. Se hovedanbefalinger: Energitung industri. Dansk Industri. <https://www.danskindustri.dk/politik-og-analyser/klimapartnerskaber/>. Besøgt den 2. december 2020. [DI: Regeringens klimapartnerskaber; Hovedanbefalinger: Energitung industri]

Energiforskning.dk. Forside. Besøgt den 22. marts 2021. <https://energiforskning.dk/>.

Energiforskning.dk. GreenCem. Besøgt den 8. januar 2021. <https://energiforskning.dk/projekter/greencem>. [Energiforskning.dk. GreenCem.]

Energy Supply, Redaktionen, mppb. 308 millioner til CO<sub>2</sub>-lagring, grøn cementproduktion og en sensor-værktøjskasse. 24. juni 2020. Energy Supply. <https://www.energy-supply.dk/arti->

[cle/view/725450/308\\_millioner\\_til\\_co2lagring\\_gron\\_cementproduktion\\_og\\_en\\_sensorvaerktojskasse](#). [Energy Supply. 308 millioner til CO<sub>2</sub>-lagring, grøn cementproduktion og en sensor-værktøjskasse. 2020.]

Energistyrelsen. EUDP. Besøgt 23. november 2020. <https://ens.dk/ansvarsomraader/forskning-udvikling/eudp>. [Energistyrelsen EUDP]

Energistyrelsen. Om effekten af Samarbejdsaftale mellem Regeringen og Aalborg Portland. 22. september 2020. [https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Basisfremskrivning/om\\_effekten\\_af\\_samarbejdsaftale\\_mellem\\_regeringen\\_og\\_aalborg\\_portland.pdf](https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Basisfremskrivning/om_effekten_af_samarbejdsaftale_mellem_regeringen_og_aalborg_portland.pdf) [Energistyrelsen: Basisfremskrivning: Effekten af samarbejdsaftalen]

Erhvervsministeriet. Klimapartnerskaber. Besøgt den 17. marts 2021. <https://em.dk/ministeriet/arbejdsomraader/erhvervsregulering-og-internationale-forhold/klimapartnerskaber/>

Erhvervsministeriet. Tjekliste til brug for vurdering af statsstøtte. <https://em.dk/media/10140/tjekliste-til-brug-for-vurdering-af-statsstoette.pdf> [Erhvervsministeriet. Tjekliste til brug for vurdering af statsstøtte]

Erhvervsstyrelsen. Statsstøttehåndbog. Erhvervs- og Vækstministeriet. 2017. <https://em.dk/media/10141/statsstoettehaandbog-2017.pdf> [Erhvervsstyrelsen, Statsstøttehåndbog, 2017].

EUDP. Regelsæt – for støtte fra EUDP til projekter inden for forskning, udvikling og demonstration. Administrationshåndbogen. 23. marts 2015. [https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Forskning\\_og\\_udvikling/regelsaet\\_eudp\\_marts\\_2015.pdf](https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Forskning_og_udvikling/regelsaet_eudp_marts_2015.pdf). [EUDP. Administrationshåndbogen.]

EUDP. Vejledning til ansøgning. Energistyrelsen. Juni 2020. S. 12. Besøgt den 17. december 2021. [https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Forskning\\_og\\_udvikling/vejledning\\_til\\_ansoegning\\_2020-ii.pdf](https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Forskning_og_udvikling/vejledning_til_ansoegning_2020-ii.pdf)

EU-Kommissionen. 2020 Climate & Energy Package. EU. [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_en). Besøgt den 28. december 2020. [EU: 2020 Climate & Energy Package]

EU Kommissionen. 2030 Climate and Energy Framework. EU. [https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_en). Besøgt den 28. december 2020. [EU: 2030 Climate and Energy Framework]

EU-Kommissionen. 2030 Climate Target Plan. EU. [https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/2030\\_ctp\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/2030_ctp_en). Besøgt den 1. december 2020.

EU Kommissionen. COP25 climate change conference – Questions and Answers. EU. 2. December 2019. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_19\\_6650](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_19_6650). Besøgt den 7. december 2020.

EU Kommissionen. Den Europæiske Grønne Pagt. EU. [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_da](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_da). Besøgt den 1. december 2020.

EU-Kommissionen. Effort sharing: Member States' emission targets. EU. [https://ec.europa.eu/clima/policies/effort\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/effort_en). Besøgt den 13. december 2020.

EU-Kommissionen. Phases 1 and 2 (2005-2012). EU. [https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/pre2013\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/pre2013_en). Besøgt den 15. november 2020. [EU: Phases 1 and 2]

EU-Kommissionen. EU Emissions Trading System (EU ETS). EU. [https://ec.europa.eu/clima/policies/ets\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en). Besøgt den 13. december 2020. [EU: EU ETS]

EU-Kommissionen. Klima- og energimål frem til 2030 – for en konkurrencedygtig, sikker og kulstoffattig EU-økonomi. EU. 22. januar 2014. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/IP\\_14\\_54](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/IP_14_54). Besøgt den 19. februar 2021.

EU-Kommissionen. National allocation plan. EU. [https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/pre2013/nap\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/pre2013/nap_en). Besøgt den 5. december 2020.

EU-Kommissionen. Resumé af Direktiv 2003/87/EF om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet. EU. Senest ajourført den 3. oktober 2018. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l28012&from=EN>. [EU: Resumé af kvotedirektivet]

EU-Kommissionen. Submission by Germany and the European Commission on behalf of the European Union and its Member States: The update of the nationally determined contribution of the European Union and its Member States. EU 17. December 2020. [https://www4.unfccc.int/sites/ndc-staging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/EU\\_NDC\\_Submission\\_December%202020.pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndc-staging/PublishedDocuments/European%20Union%20First/EU_NDC_Submission_December%202020.pdf)

EU-Kommissionen. Submission by Latvia and the European Commission on Behalf of the European Union and its Member States. Subject: Intended Nationally Determined Contribution of the EU and its Members States. Latvian Presidency of the Council of the European Union. 6. Marts 2015. <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Austria%20First/LV-03-06-EU%20INDC.pdf>.

EU-Kommissionen. Use of international credits. EU. Besøgt den 12. januar 2021. [https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/credits\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/credits_en).

Finans. Kritik af klimaaftale: Aalborg Portland slipper for billigt. Ritzau. 16. september 2020. <https://finans.dk/erhverv/ECE12418203/kritik-af-klimaaftale-aalborg-portland-slipper-for-billigt/?ctxref=ext>

Flindt, Mathilde Fenger, m.fl. Power to hvad for noget ... GASenergi. 2019, nr. 4. [https://www.danskgasforening.dk/sites/default/files/inline-files/4\\_%20Power%20to%20hvad%20for%20noget.pdf](https://www.danskgasforening.dk/sites/default/files/inline-files/4_%20Power%20to%20hvad%20for%20noget.pdf).

Folketinget. Finansloven. Besøgt den 20. marts 2021. <https://www.ft.dk/da/folkestyret/folketinget/finansloven>.

IEA. CCUS in Clean Energy Transitions – Part of Energy Technology Perspectives – A new era for CUUS. International Energy Agency. September 2020. <https://www.iea.org/reports/ccus-in-clean-energy-transitions/a-new-era-for-ccus#growing-ccus-momentum>

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. De første opsamlende køreplaner for et grønnere erhvervsliv er klar. 25. marts 2021. <https://kefm.dk/aktuelt/nyheder/2021/mar/de-foerste-opsamlende-koereplaner-for-et-groennere-erhvervsliv-er-klar>.

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. Grund- og nærhedsnotat til Folketingets Europaudvalg. Europaudvalget 2015-16, KOM (2016) 0482, bilag 1. 23. august 2016. [https://www.eu.dk/samling/20151/kommissionsforslag/KOM\(2016\)0482/bilag/1/1658320/index.htm](https://www.eu.dk/samling/20151/kommissionsforslag/KOM(2016)0482/bilag/1/1658320/index.htm).

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. Klima og energi. <https://kefm.dk/klima-for-skoleelever/klima-og-energi>. Besøgt den 1. november 2020

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. Regeringens Klimapartnerskaber og Grønt Erhvervsforum. Besøgt den 14. februar 2021. <https://kefm.dk/klima-og-vejr/regeringens-klimapartnerskaber-og-groent-erhvervsforum>. [KEFM, Klimapartnerskaber, 2021]

Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. Klimapolitik i EU. Besøgt den 4. december 2020. <https://kefm.dk/klima-og-vejr/klimapolitik-i-eu>.

Regeringens klimapartnerskaber – Partnerskab for energitug industri. Afrapportering. 16. marts 2020. <https://www.danskindustri.dk/globalassets/dokumenter-analyser-publikationer-mv/pdfer/klimapartnerskaber/energiintensiv-afrapportering---20-marts-di.pdf>  
[Regeringens klimapartnerskaber – Partnerskab for energitug industri. Afrapportering.]

SDG Knowledge Hub. Doha Amendment to Enter into Force. IISD (International Institute for Sustainable Development). 8. oktober 2020. <https://sdg.iisd.org/news/doha-amendment-enters-into-force/>. Besøgt den 18. februar 2021.

State of Green. Tema: Power-to-X. Besøgt den 15. december 2020. <https://stateofgreen.com/da/temaer/power-to-x/>

Statsministeriet. Regeringens Klimapartnerskaber. Pressemeddelelse. 13.november 2019.  
<https://www.stm.dk/presse/pressemeddelelser/regeringens-klimapartnerskaber/>. [Regeringens pressemeddelelse om Klimapartnerskaber, 2019.]

Sæhl, Marie. Ekspert om klimaafalen med Aalborg Portland: Det er langt fra nok. Dr.dk. 16. september 2020. <https://www.dr.dk/nyheder/viden/klima/eksperter-om-klimaafalen-med-aalborg-portland-det-er-langt-fra-nok>

Teknologiudvikling. EUDP - Forår 2020. Besøgt den 18. december. <https://www.teknologiudvikling.dk/eudp/7260>. [Teknologiudvikling. EUDP – Forår 2020]

UNFCCC. Emissions Trading. United Nations Climate Change. <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/mechanisms/emissions-trading>. Besøgt den 4. december 2020.

UNFCCC. Parties & Observers. United Nations Climate Change. <https://unfccc.int/parties-observers>. Besøgt den 18. februar 2021.

UNFCCC. The CDM Executive Board Considers CDM Beyond 2020. United Nations Climate Change. 6. oktober 2020. <https://unfccc.int/news/the-cdm-executive-board-considers-cdm-beyond-2020>. Besøgt den 19. februar 2021.

UNFCCC. The Katowice climate package: Making The Paris Agreement Work For All. United Nations. <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/katowice-climate-package#eq-1>. Besøgt den 18. februar 2021.