

PRAKSISOVERSIGT · MILJØRET

Praksisoversigt over klimamål og CO2-kvoteordningen

Klimalovens bindende mål og kvotelovens administration af udledningstilladelser, gratis tildeling og returneringspligt

Version 2 · Opdateret 3. sep. 2026 · 36 afgørelser · 2006-2026

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Dansk klimaregulering hviler på to indbyrdes meget forskellige søjler: klimaloven, der fastsætter juridisk bindende reduktionsmål, men kun udmønter dem i en politisk handlepligt over for Folketinget, og kvoteloven, der gennemfører EU's kvotedirektiv 2003/87/EF og pålægger den enkelte operatør konkrete, håndhævelige pligter om udledningstilladelse, overvågning og årlig returnering af kvoter. Praksis afspejler denne asymmetri: klimalovens § 1 har hidtil ikke kunnet påberåbes som selvstændigt prøvelsesgrundlag over for forvaltningen, mens kvoteordningen har genereret en omfattende og streng retspraksis ved EU-Domstolen og Energiklagenævnet om anlægsafgrænsning, gratis tildeling og den faste afgift på 100 euro pr. ikke-returneret ton CO₂-ækvivalent. Oversigten samler den centrale praksis fra EU-Domstolen, Energiklagenævnet, Miljø- og Fødevareklagenævnet, Landsskatteretten og Skatterådet.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01** Klimaloven er en rammelov: § 1 fastsætter juridisk bindende reduktionsmål (70 pct. i 2030, klimaneutralitet senest 2050), men målene håndhæves politisk gennem ministerens handlepligt og Folketingets kontrol – ikke som individuelle rettigheder.
- 02** Energiklagenævnet har i Hejre-sagen udtrykkeligt fastslået, at nævnet ikke har kompetence til at prøve, om en tilladelse strider mod klimalovens § 1, fordi klimaloven ikke indeholder regler om administrativ rekurs.
- 03** En kommunal klimaplan med 70 pct.- og klimaneutralitetsmål udløser ikke i sig selv miljøvurderingspligt, når den kun fastsætter overordnede målsætninger uden stedsspecifikke rammer for anlægstilladelser.
- 04** Kvotepigten indtræder ved den første drivhusgasudledning – også under prøvedrift og før kommerciel produktion (C-457/15 Vattenfall).
- 05** Et anlægs samlede nominelle indfyrede termiske effekt beregnes ved at summere alle tekniske enheders maksimale effekt, medmindre driftslederen har pålagt permanente og efterprøvbare begrænsninger (C-575/20).

- 06** Webaserede eller softwarestyrede effektbegrænsninger godtages ikke som permanente, fordi de kan ophæves uden større teknisk indgreb – bevisbyrden påhviler driftslederen (Energiklagenævnet 23/03486).
- 07** Fysisk og driftsmæssig sammenhæng på samme lokalitet under samme driftsleder gør flere motorer til én produktionsenhed, selv om de har separate målere og kan køre uafhængigt (Energiklagenævnet 20/04784).
- 08** En midlertidigt stationær borerig er kun et kvoteomfattet delanlæg, hvis dens aktivitet både er nødvendig for driften af det kvotepligtige anlæg og integreret i dets samlede tekniske proces (Energiklagenævnet 25-02183).
- 09** Kvoter tildelt efter driftsophør, som ikke er meddelt rettidigt, er ikke gyldige kvoter, og krav om returnering uden erstatning er ikke ekspropriation (C-321/15 ArcelorMittal).
- 10** Afgiften på 100 euro pr. ikke-retturneret ton er fast og kan ikke nedsættes af den nationale ret; god tro, misforståede systembekræftelser og myndighedens tidligere påmindelser fritager ikke (C-113/19 Luxaviation).
- 11** Betaling af afgiften fritager ikke for returneringspligten, og ejeren hæfter solidarisk med operatøren, når de ikke er samme person, jf. kvotelovens § 11, stk. 4 og 5.
- 12** Energiklagenævnets prøvelse af kvotetildeling er historisk snævert afgrænset: nævnet kan efterprøve datagrundlaget, men ikke den retlige udmåling af kvotemængden – i den gældende lov er afgørelser om fastsættelse af udledning og aktivitetsniveauer udtrykkeligt undtaget fra klageadgang.
- 13** Overført CO₂, der bindes kemisk i et stabilt stof og ikke udledes til atmosfæren, må ikke systematisk medregnes som emission (C-460/15 Schaefer Kalk og C-561/18).
- 14** Har en driftsleder returneret for mange kvoter på grund af EU-regler, der senere erklæres ugyldige, kan registertransaktionen ikke omgøres, men driftslederen har krav på erstatning eller tilbagelevering (C-414/23 Metsä Fibre).
- 15** Gratis tildeling til luftfartsoperatører reduceres forholdsmæssigt, når operatøren indstiller sine aktiviteter i handelsperioden (C-165/20 Air Berlin).
- 16** Kvotepligtige virksomheder er underlagt en selvstændig registreringspligt hos told- og skatteforvaltningen efter emissionsafgiftslovens § 4, når de har en udledningstilladelse fra Energistyrelsen.

§ 1 Klimalovens bindende mål og handlepligtens retlige karakter

Klimaloven § 1 fastslår, at Danmark skal reducere udledningen af drivhusgasser i 2030 med 70 pct. i forhold til niveauet i 1990, og at Danmark opnår at være et klimaneutralt samfund senest i 2050 med Parisaftalens 1,5-gradersmålsætning for øje. Ved en ændringslov fra december 2021 blev der indsat et nyt § 1, stk. 2 med

et indikativt reduktionsmål for 2025 på 50-54 pct. – et mål der efter forarbejderne bevidst er fastsat som et *interval* og ikke et fast punktmål.

Forarbejderne til den oprindelige lov er utvetydige om, at der er tale om et nybrud i forhold til 2014-klimaloven, der ikke indeholdt bindende mål:

Det betyder, at Danmark for første gang får juridisk bindende klimamål om, at Danmark skal reducere udledningen af drivhusgasser her i landet i 2030 med 70 pct. reduktion af drivhusgasudledningerne i forhold til 1990 og et langsigtet mål om, at Danmark opnår at være et klimaneutralt samfund senest i 2050.

Forarbejderne præciserer samtidig tre forhold, der er afgørende for enhver retlig anvendelse af bestemmelsen: målet opgøres som et **treårigt gennemsnit** (2029-2031 for 2030-målet, 2024-2026 for 2025-målet), det omfatter alene udledninger **fra dansk grund** opgjort efter FN's metoder inklusive LULUCF, og det omfatter **ikke** international skibs- og luftfart.

De guidende principper i § 1, stk. 4 – foregangsland, omkostningseffektivitet, social balance og reelle indenlandske reduktioner – er efter forarbejderne netop *guidende*: »Nummereringen angiver ikke en prioritering. Der fastsættes ikke nærmere retningslinjer for, hvordan principperne bør vægtes i forhold til hinanden og de opstillede mål. Dette vil bero på en konkret vurdering.«

Den retlige konstruktion er ratchet-baseret. Efter § 2, stk. 1 skal ministeren mindst hvert femte år fastsætte en national klimamålsætning med tiårigt perspektiv, og en ny målsætning må ikke være mindre ambitiøs end den senest fastsatte. Forarbejderne knytter dette udtrykkeligt til Parisaftalen:

Det følger af forslaget til stk. 1, 2. pkt., at en ny klimamålsætning ikke må være mindre ambitiøs end den senest fastsatte målsætning. Dette flugter med Parisaftalens princip om »no backsliding«.

Håndhævelsesmekanismen er derimod parlamentarisk, ikke judiciel. Efter § 7 skal ministeren årligt fremlægge et klimaprogram med status på målopfyldelsen, og kan det ikke anskueliggøres, at målene nås, indtræder handlepligten: ministeren skal fremlægge nye initiativer med effekt på kort og langt sigt. **Klimarådet** vurderer årligt, om regeringens indsats anskueliggør målopfyldelse, herunder status for 2025-målet, og § 6 forpligter ministeren til en årlig klimastatus og -fremskrivning. De almindelige bemærkninger placerer sanktionen entydigt hos Folketinget:

Det er i sidste ende Folketinget, der vurderer, om regeringen lever op til handlepligten. [...] Et flertal i Folketinget vil altid kunne vedtage at kræve andre initiativer iværksat, og i yderste konsekvens kan et flertal i Folketinget udtrykke mistillid til klima-, energi- og forsyningsministeren.

Denne konstruktion – bindende mål uden individuel håndhævelse – er forklaringen på, at klimaloven i praksis optræder som fortolkningsbidrag og ikke som selvstændigt prøvelsesgrundlag.

LOV

Klimaloven § 1, stk. 1, 2

Klimaloven § 2, stk. 1

Klimaloven § 4

Klimaloven § 6

Klimaloven § 7, stk. 3, 4

Klimalovens § 1 for klagenævnene: Hejre-sagen og de kommunale klimaplaner

§ 2

Spørgsmålet om, hvorvidt klimalovens mål kan påberåbes direkte over for forvaltningen, blev sat på spidsen i Energiklagenævnets afgørelse om Hejre-feltet i Nordsøen, [24/05113](#) (11. november 2025). Greenpeace-Danmark gjorde bl.a. gældende, at godkendelsen af den reviderede udbygningsplan stred mod [klimalovens § 1](#) og Parisaftalen. Nævnet afviste dette spor af kompetencegrunde:

Klager hævdede, at projektet strider mod Klimaloven § 1s mål om Paris-aftalen. Energiklagenævnet konstaterede dog, at det ikke har retlig kompetence til at behandle denne side af sagen, da Klimaloven ikke indeholder regler om administrativ rekurs til nævnet.

Klageren fik derimod medhold ad en helt anden vej – nemlig miljøvurderingsreglerne. Nævnet fandt, at miljøkonsekvensrapporten var mangelfuld, fordi den ikke beskrev de afledte globale klimavirkninger af, at den indvundne olie og gas senere afbrændes af slutbrugerne. Nævnet henviste til EU-Domstolens praksis om, at vurderingen skal omfatte »driften af resultaterne af arbejderne«, og ophævede tilladelsen med hjemvisning. Ét nævnsmedlem dissenterede med henvisning til substitutionseffekten. Nævnet afviste samtidig, at den politiske Nordsøaftale fra 2020 skulle strategisk miljøvurderes, da en aftale mellem folketingspartier ikke er udarbejdet af en »myndighed«.

Afgørelsen illustrerer et gennemgående mønster: **klimahensyn får retlig gennemslagskraft gennem miljøvurderingsreglerne, ikke gennem klimalovens målbestemmelser.**

Samme skel ses på det kommunale niveau. I [22/07343](#) (5. januar 2023) tog Miljø- og Fødevareklagenævnet stilling til Viborg Kommunes Klimaplan 2022-2050, der opstillede mål om klimaneutralitet i 2050 og 70 pct. reduktion i 2030 – altså en kommunal spejling af klimalovens mål. Nævnet fastslog, at planen ikke var omfattet af miljøvurderingspligten, fordi den udelukkende fastsatte overordnede målsætninger:

Planen opstiller ikke præcise kriterier eller vilkår, der er af styrende og dominerende karakter for efterfølgende beslutninger om anlægstilladelser, idet indholdet er for upræcist.

At planens bilag omtalte en påtænkt energipark ændrede ikke vurderingen, da planen ikke indeholdt stedsspecifikke reguleringer. Prøvelsen af klimahensyn må derfor ske i forbindelse med den konkrete screenings- eller tilladelsesafgørelse for det enkelte projekt.

LOV	Klimaloven § 1	Miljøvurderingsloven § 8, stk. 1	Miljøvurderingsloven § 20, stk. 4
PRAKSIS	Energiklagenævnet · Energiklagenævnet ophæver godkendelse af udbygningsplan for Hejre-feltet: 11.11.2025 Klimaeffekt af afbrænding af olie og gas skulle have været vurderet Miljø- og Fødevareklagenævnet · Ikke medhold i klage over at klimaplan for Viborg Kommune ikke er omfattet af krav 05.01.2023		

§ 3 Kvotelovens systematik: anvendelsesområde, udledningstilladelse og kvotepligtens indtræden

Hvor klimaloven er en rammelov, er kvoteloven en pligtlov. [Kvoteloven § 1](#) fastlægger, at loven finder anvendelse på udledning af drivhusgasser og aktiviteter omfattet af **kvotedirektivet** – [direktiv 2003/87/EF](#) med tilhørende EU-retsakter. Loven er dermed en ren gennemførelses- og rammeforskrift: det materielle indhold ligger i EU-retten, herunder [direktiv 2009/29/EF](#), [direktiv \(EU\) 2018/410](#), Fit-for-55-revisionen i [direktiv \(EU\) 2023/959](#) og markedsstabilitetsreserven i [afgørelse \(EU\) 2015/1814](#).

De centrale nationale pligter er:

- **Omfangsafgørelsen.** Efter [§ 2, stk. 1](#) træffer ministeren afgørelse om, hvorvidt og fra hvornår et aktiv eller en aktivitet er omfattet af loven, og kan efter [stk. 2](#) kræve enhver oplysning – om nødvendigt på tro og love – om aktivets indretning.
- **Udledningstilladelsen.** Efter [§ 4, stk. 1](#) må driftsledere og brændstofoperatører kun udlede drivhusgasser med tilladelse. Efter [stk. 2](#) kan tilladelse afslås til den, som *gentagne gange eller groft* har overtrådt kvoteordningen, herunder oplysningspligter i forbindelse med ansøgningen.
- **Operatørkredsen.** [§ 3, nr. 4](#) definerer »operatør« bredt som driftsleder, luftfartsoperatør, søfartsoperatør (rederi), brændstofoperatør (reguleret enhed) eller enhver anden omfattet af EU-reglerne. [Kvotebekendtgørelsen § 2, stk. 2](#) afgrænser anvendelsesområdet til luftfart og søtransport, stationære anlæg og – via direktivets kapitel IVa – bygnings- og vejtransportsektoren.

Tidspunktet for kvotepligtens indtræden er afklaret af EU-Domstolen i **C-457/15** (Vattenfall Europe Generation), [dommen af 28. juli 2016](#). Vattenfall gjorde gældende, at kraftværket Moorburg først kunne omfattes, når det producerede el til salg – altså når det opfyldte definitionen af »elektricitetsgenerator«. Domstolen afviste dette: anvendelsesområdet bestemmes af bilag I-aktiviteten »forbrænding af brændsel« over 20 MW, og »forbrænding« er defineret bredt som enhver oxidering af brændsel uanset anvendelsen af den producerede energi. Pligten indtræder derfor ved den første drivhusgasudledning, herunder under prøvedrift, opstart og nedlukning. Definitionen af elektricitetsgenerator er kun relevant for reglerne om gratis tildeling.

Omvendt viser **C-682/17** (ExxonMobil), [dommen af 20. juni 2019](#), at et naturgasbehandlingsanlæg, der producerer el hovedsagelig til eget brug, men kontinuerligt sælger selv en minimal del til det offentlige net, er »elektricitetsgenerator« og dermed som udgangspunkt afskåret fra gratis tildeling. Dommen fastslog samtidig, at CO₂, der naturligt er indeholdt i naturgassen, er omfattet af ordningen, når den udledes ved forbrænding. Domstolen har ved begrundede kendelser afvist to italienske forelæggelser om samme »elproducent«-begreb som åbenbart utilstedelige, jf. **C-93/22** [kendelsen af 1. marts 2023](#) og **C-94/22** [kendelsen samme dag](#) – en påmindelse om, at forelæggelsen skal indeholde den nationale rets egne overvejelser og en tilstrækkelig faktumbeskrivelse.

LOV

[Kvotebekendtgørelsen § 2, stk. 2](#)
[Kvoteloven § 1](#)
[Kvoteloven § 2, stk. 1, 2](#)
[Kvoteloven § 3](#)
[Kvoteloven § 4, stk. 1, 2](#)

PRAKSIS	EU-Domstolen · Afvisning af præjudiciel forelæggelse i sag om CO ₂ -kvoter og definitionen af elproducent	01.03.2023
	EU-Domstolen · Afvisning af præjudiciel forelæggelse vedrørende CO ₂ -kvoter grundet mangelfulde oplysninger om sagens faktiske omstændigheder	01.03.2023
	EU-Domstolen · Definition af elektricitetsgenerator og gratistildeling af emissionskvoter ved behandling af naturgas (Claus-processen)	20.06.2019
	EU-Domstolen · ETS: Pligten til handel med emissionskvoter for nye kraftværker indtræder allerede ved første drivhusgasemission under prøvedrift	27.07.2016

§ 4 20 MW-tærsklen, sammenlægningsreglen og permanente kapacitetsbegrænsninger

Den hyppigste tvist i dansk kvotepraksis er ikke, *hvor meget* der skal returneres, men *om* anlægget overhovedet er omfattet. Kvotedirektivets bilag I, punkt 3, indeholder en sammenlægningsregel, hvorefter den nominelle indfyrede termiske effekt i alle anlæggets tekniske enheder lægges sammen – dog undtaget enheder under 3 MW og enheder, der udelukkende anvender biomasse.

EU-Domstolen fastlagde rækkevidden i **C-575/20** (Apollo Tyres), [dommen af 16. december 2021](#)-

. Udgangspunktet er summen af de **maksimale nominelle** effekter, også når enhederne ikke kører på fuld kapacitet – begrundet i miljøformålet, forudsigelighed og retssikkerhed. Men Domstolen anerkendte en undtagelse med to kumulative betingelser:

[...] et anlægs samlede nominelle indfyrede termiske effekt skal beregnes ved at sammenlægge den maksimale nominelle indfyrede termiske effekt af de tekniske enheder, som anlægget består af, medmindre de begrænsninger af denne maksimale nominelle indfyrede termiske effekt, som driftslederen har pålagt, er permanente, og at disse begrænsninger, ligesom deres permanente karakter, faktisk kan efterprøves af den nationale myndighed, der er kompetent til tildeling af emissionskvoter.

En begrænsning er permanent, hvis den ikke kan ophæves uden et større teknisk indgreb eller uden myndighedstilladelse, og bevisbyrden påhviler driftslederen.

Energiklagenævnet har anvendt denne standard restriktivt. I [23/03486](#) (7. februar 2024) havde Hammel Fjernvarme nedgraderet en gaskedel fra 12,60 MW til 5,9 MW ved en softwarebaseret spærring og fremlagde en montørrapport om, at ydelsen ikke kunne hæves uden en fuldstændig ny indregulering af brænderen. Nævnet fandt dokumentationen utilstrækkelig og stadfæstede afslaget på udtræden:

Efter en samlet vurdering finder nævnet, at den tekniske ændring i gaskedel 182-9 ikke udgør en permanent ændring, samt at ændringen ikke er en begrænsning, der vil kræve et større teknisk indgreb at gøre om.

Nævnet tiltrådte samtidig Energistyrelsens principielle synspunkt om, at webbaserede begrænsninger generelt vanskeliggør myndighedens kontrol og retssikkerheden, hvis en produktionsenhed regelmæssigt ved tryk på en knap kan komme under eller over 20 MW-tærsklen. Uden nedgraderingen var enhedens samlede effekt 26,6 MW.

Afgrænsningen af selve produktionsenheden blev prøvet i [20/04784](#) (8. september 2021), hvor EFFEKTMARKED.DK ønskede at opdele tre motorer med samlet 25,4 MW i to enheder under tærsklen. Nævnet lagde vægt på, at motorerne stod på samme lokalitet i tilstødende lokaler, ejedes og dreves af samme driftsleder og alle udelukkende stod til rådighed som elreserve. At motorerne havde separate gasmålere og kunne køre uafhængigt var ikke afgørende, og der forelå ingen dokumentation for fysiske ændringer siden den oprindelige afgrænsning i 2006. Nævnet henviste til, at kvotedirektivets bilag I ikke indeholder dispensationsmuligheder.

En tredje variant er, hvornår en aktivitet er et *delanlæg* til et eksisterende kvotepligtigt anlæg. I [25-02183](#) (28. maj 2026) ophævede Energiklagenævnet ved flertal 4-1 Energistyrelsens afgørelse om, at emissionerne fra en borerig ved Solsortfeltet (ca. 3.000-3.500 tons CO₂ pr. brønd fra flaring) skulle indgå i Syd Arne-anlæggets kvoteregnskab. Nævnet anvendte kvotedirektivets artikel 3, litra e, som fortolket i **C-158/15** og **C-617/19**, og krævede både nødvendighed og teknisk integration:

Syd Arneanlægget blev etableret med henblik på indvinding af det selvstændige Syd Arnefelt, og de igangværende brønde tilhørende Syd Arnefeltet påvirkes ikke af udboringen af brøndene tilhørende Solsortfeltet. Syd Arneanlægget er således ikke afhængigt af boreriggens aktivitet.

At brøndene *efter* idriftsættelsen ville fungere som almindelige Syd Arne-brønde var ikke tilstrækkeligt – den relevante vurdering angår perioden med boreriggens aktivitet. Mindretallet ville have anset boringen for en opstartsoperation og dermed en integreret del af anlægget. Nævnet understregede udtrykkeligt, at det alene tog stilling til den konkrete sag og ikke til Energistyrelsens generelle praksisændring.

Den til grundliggende EU-praksis om anlægsbegrebet omfatter desuden **C-617/19** (Granarolo), [dommen af 29. april 2021](#), hvorefter en tilladelse kan ajourføres, når en overdraget kraftvarmehenhed udgør et særskilt anlæg og overdrageren ikke længere har den faktiske kontrol, samt **C-938/19** [dommen af 11. november 2021](#), hvorefter sekundære enheder uden egne emissioner kan indgå i anlægget, hvis de kan påvirke emissionerne.

LOV	Kvoteloven § 2, stk. 1	Kvoteloven § 4, stk. 1	
PRAKSIS	EU-Domstolen · Beregning af termisk effekt i EU's kvotehandelssystem: Betydningen af driftsmæssige kapacitetsbegrænsninger		16.12.2021
	EU-Domstolen · Definition af anlæg og regler for gratistildeling af emissionskvoter ved eksport af kulde til sektorer med risiko for carbon leakage		11.11.2021
	EU-Domstolen · Overdragelse af kraftvarmehenhed og betydningen for drivhusgasemissionstilladelser i EU's kvotehandelssystem (ETS)		29.04.2021
	Energiklagenævnet · CO ₂ -kvotepligt for borerig ved Solsortfeltet: Energiklagenævnet ophæver Energistyrelsens afgørelse om kvoteomfattet delanlæg		28.05.2026
	Energiklagenævnet · Energiklagenævnets afgørelse om afslag på anmodning om udtræden af CO ₂ -kvoteordning		15.02.2024
	Energiklagenævnet · Energiklagenævnets afgørelse om stadfæstelse af Energistyrelsens afslag på anmodning om adskillelse af elproduktionsenhed		08.09.2021

Gratis tildeling: benchmarks, korrektionsfaktor og tilbageførsel af uretmæssigt modtagne kvoter

§ 5

[Kvoteloven § 9, stk. 1](#) er formuleret som en ren meddelelsesbestemmelse: ministeren giver meddelelse om gratis tildeling, *i det omfang* operatøren har krav herpå efter EU-retsakterne. Det materielle tildelingsgrundlag ligger altså uden for dansk ret, og den nationale prøvelse er tilsvarende begrænset. Efter [§ 9, stk. 2](#) kan ministeren træffe afgørelse om tilbageførsel, hvis tildelingen er sket på grundlag af urigtige data eller uden at betingelserne i øvrigt er opfyldt.

EU-Domstolen har prøvet Kommissionens tildelingsregler i en lang række sager:

Sag	Spørgsmål	Udfald
C-191/14 m.fl. (Borealis)	Den tværsektorielle korrektionsfaktor	Afgørelse 2013/448 art. 4 og bilag II ugyldige – virkning udskudt 10 måneder
C-80/16 (ArcelorMittal)	Benchmarks for varmt metal og sintret malm, BREF-data	Gyldige
C-58/17 (INEOS)	Flydende restprodukter som procesemissionsdelinstallation	Uden for begrebet
C-189/19 (Spanner)	Kapacitetsudvidelse før valgt basisperiode	Kun ændringer <i>efter</i> basisperioden tæller

C-320/19 (Ingredion)	Kapacitetsudnyttelsesfaktor for nytillkomne	Begrænset til under 100 pct.
C-271/20 (Aurubis)	Brændselsbenchmark; tildeling efter periodens udløb	Oxidering af svovl omfattet; tildeling mulig efter 31.12.2020
C-621/23 P (LKAB)	Jernmalmpiller som substitut for sintret malm	Appel forkastet – Kommissionens skøn

I **C-191/14 m.fl. (dommen af 28. april 2016)** fastslog Domstolen, at udelukkelsen af elektricitetsgeneratorer fra beregningen af den maksimale årlige kvotemængde var i overensstemmelse med direktivet, men at Kommissionen havde begået en beregningsfejl ved at medregne emissioner fra *aktiviteter*, der først kom ind under ordningen i 2013, selv om de fandt sted i anlæg, der allerede var omfattet. Ugyldighedens virkninger blev af retssikkerhedshensyn udskudt ti måneder, så Kommissionen kunne fastsætte en ny faktor.

Den strengeste konsekvens af fejltildeling følger af **C-321/15** (ArcelorMittal Rodange et Schifflange), [dommen af 7. marts 2017](#). Selskabet havde modtaget 81.073 kvoter for 2012, selv om driften var indstillet ved udgangen af 2011, og havde ikke underrettet myndighederne rettidigt. Domstolen fastslog, at direktivet ikke er til hinder for et krav om returnering uden erstatning, og at der ikke er tale om ekspropriation:

Kvoter, som er tildelt, efter at et anlæg har indstillet driften uden forudgående underretning, kan ikke kvalificeres som gyldige emissions-»kvoter« som omhandlet i artikel 3, litra a), i direktiv 2003/87.

Kravet er efter Domstolen ikke en ekspropriation af et formuegode, men en annullering af den fejlagtige tildelingsafgørelse. Denne præmis er den direkte EU-retlige baggrund for tilbageføringsadgangen i [kvotelovens § 9, stk. 2](#).

Samme logik gælder på luftfartsområdet. I **C-165/20** (Air Berlin), [dommen af 20. januar 2022](#), fastslog Domstolen, at gratis kvoter til en luftfartøjsoperatør skal reduceres forholdsmæssigt, når operatøren indstiller sine aktiviteter i handelsperioden – den faktiske udøvelse af luftfartsaktiviteten er en betingelse for tildelingen, og en betragtning i præambelen kan ikke fravige direktivets ordlyd.

De danske tildelingssager fra første og anden handelsperiode illustrerer, hvor teknisk tildelingsgrundlaget er. I **531-12** (19. juni 2006) ophævede Energiklagenævnet Energistyrelsens tildeling til Svanemølleværket og H.C. Ørsted Værket, fordi styrelsen havde behandlet al varmeproduktion som kraftvarmeproduktion med en fast varmekoefficiensgrad på 125 pct. Nævnet lagde vægt på, at beregningen efter forarbejderne skal foretages »anlæg for anlæg« og derefter summeres, med udgangspunkt i den faktiske produktionsform for hver enkelt kedel. I **1101-1** (1. februar 2010) blev et elektrostålværk anset for idriftsat efter den 31. marts 2004 – og dermed som ny produktionsenhed – fordi det var udskilt som selvstændig virksomhed i september 2004 og først genoptog produktionen i januar 2005 efter flere års stilstand.

LOV [Kvoteloven § 9, stk. 1, 2](#)

PRAKSIS	EU-Domstolen · Appel om gratistildeling af emissionskvoter: Jernmalmpiller som substitutter for sintret malm	22.05.2025
	EU-Domstolen · Ophør af gratis emissionskvoter ved luftfartøjsoperatørs insolvens og indstilling af virksomhed	20.01.2022
	EU-Domstolen · Gratistildeling af emissionskvoter: Brændselsbenchmarks og tildeling efter handelsperiodens udløb	25.11.2021
	EU-Domstolen · Begrænsning af kapacitetsudnyttelsesfaktoren for nytillkomne i EU's emissionshandelssystem	03.12.2020

EU-Domstolen · Gratistildeling af emissionskvoter og fastlæggelse af historiske aktivitetsniveauer ved kapacitetsudvidelser	14.05.2020
EU-Domstolen · Gratistildeling af emissionskvoter under EU ETS: Flydende restprodukter falder uden for 'procesemissionsdelinstallation' begrebet	17.01.2018
EU-Domstolen · Gyldigheden af EU's benchmark for gratistildeling af emissionskvoter: Stålintustrien, spildgasser og brug af BREF-data	25.07.2017
EU-Domstolen · Direktivet om kvotehandel: Tilbagelevering uden erstatning af fejlagtigt tildelte CO ₂ -kvoter efter driftsophør	07.03.2017
EU-Domstolen · EU-ETS: Kommissionens afgørelse om korrektionsfaktor for gratistildeling af emissionskvoter erklæres ugyldig på grund af beregningsfejl	27.04.2016
Energiklagenævnet · Afgørelse om idriftsættelsestidspunkt for stålværk ved tildeling af CO ₂ -kvoter	01.02.2010
Energiklagenævnet · Klage over grundlaget for tildeling af CO ₂ -kvoter til Svanemølleværket og H.C. Ørsted Værket	19.06.2006

§ 6 Hvad tæller som »emission«? Kemisk bundet CO₂ og grænserne for Kommissionens beføjelser

Overvågnings- og rapporteringsreglerne afgør, hvor mange kvoter der skal returneres, og de har været genstand for to ugyldighedsdomme, der begge angår CO₂, som *ikke* udledes til atmosfæren.

I **C-460/15** (Schaefer Kalk), [dommen af 19. januar 2017](#), ønskede et kalkforbrændingsanlæg at fratrække CO₂, der blev overført til et andet anlæg og kemisk bundet i udfældet calciumkarbonat (PCC). Kommissionens overvågningsforordning nr. 601/2012 indeholdt en ufravigelig formodning om, at overført CO₂ til PCC-fremstilling altid medregnes som udledt. Domstolen erklærede artikel 49, stk. 1, andet punktum, og bilag IV, punkt 10, afsnit B, ugyldige. Begrundelsen var kompetencemæssig: direktivet definerer »emission« som *udledning til atmosfæren*, og ved at skabe en ufravigelig formodning havde Kommissionen ændret et væsentligt element i direktivet og overskredet gennemførelsesbeføjelsen i artikel 14, stk. 1. Domstolen afviste samtidig konkurrenceargumentet med den begrundelse, at der er en objektiv forskel mellem en driftsleder, der udleder, og en, der undgår udledning gennem kemisk omdannelse til et stabilt stof.

Resultatet blev videreført i **C-561/18**, [kendelsen af 6. februar 2019](#), for CO₂ overført fra natriumkarbonatproduktion til PCC-fremstilling.

Dommenes efterspil er lige så vigtigt som dommene selv. I **C-414/23** (Metsä Fibre), [dommen af 15. maj 2025](#), havde en finsk bioproduktfabrik i 2013-2017 returneret ca. 115.000 kvoter for meget som følge af de regler, der blev underkendt i Schaefer Kalk. Da fabrikken efter store investeringer nu udleder under 20 ton om året, var de overskydende kvoter reelt værdiløse for virksomheden. Domstolen fastslog, at registerforordningens artikel 70 om tilbageførsel kun angår kontohaverens *egne* fejl og ikke kan anvendes analogt, og at transaktionernes endelighed efter artikel 40 ikke kan tilsidesættes. Men bestemmelserne er ikke ugyldige, fordi artikel 40, stk. 3, tredje afsnit, giver et selvstændigt krav:

Denne mulighed for at anmode om omstødelse, tilbagelevering eller skadeserstatning [...] skal a fortiori være tilgængelig for en kontohaver, som har foretaget en korrekt anvendelse af en EU-retlig bestemmelse, som Domstolen senere erklærer ugyldig.

Domstolen tilføjede en ligebehandlingsbetragtning med direkte betydning for grøn omstilling: en driftsleder, der har ændret sin produktionsproces for at reducere emissionerne, må ikke stilles ringere, fordi de nu

lave emissioner mindsker værdien af krediterede kvoter til fremtidige perioder. Erstatningen skal bringe driftslederen i en økonomisk situation, der i det væsentlige svarer til de driftsledere, hvis konti blev krediteret.

Selve verifikationskravene har også været prøvet nationalt. I [531-7](#) (26. februar 2007) ophævede Energiklagenævnet et vilkår i Grenaa Kraftvarmeværks overvågningsplan om, at oxidationsfaktoren for kul skulle bestemmes på et akkrediteret laboratorium. Nævnet fandt, at EU-retningslinjerne åbner for, at *enten* de tilgrundliggende data *eller* selve faktoren bestemmes akkrediteret, og at kravet derfor ikke var omkostningseffektivt, når værket allerede fik askeanalyserne udført akkrediteret.

LOV	Kvoteloven § 21, stk. 3	
PRAKSIS	EU-Domstolen · Gyldigheden af EU-registrets regler om transaktioners endelighed ved tilbagelevering af emissionskvoter baseret på ugyldige retsregler	15.05.2025
	EU-Domstolen · Sag C-561/18: Ugyldighed af regler om CO ₂ -emissioner ved kemisk binding i PCC-fremstilling	06.02.2019
	EU-Domstolen · Ugyldighed af EU-regler: Overført CO ₂ til kemisk binding må ikke systematisk tælles som emission under ETS	18.01.2017
	Energiklagenævnet · Klage over CO ₂ -kvotetildeling og vilkår i overvågningsplan for Grenaa Kraftvarmeværk	26.02.2007

§ 7 Returneringspligten og afgiften på 100 euro – den ubøjelige sanktion

[Kvoteloven § 10, stk. 1](#) pålægger driftsledere, luftfartsoperatører og søfartsoperatører hvert år **senest den 30. september** at returnere kvoter i EU-registeret svarende til deres verificerede udledning i det foregående kalenderår. For brændstofoperatører er fristen efter [stk. 2](#) den **31. maj**. Fristerne er en nyskabelse: forarbejderne til 2023-loven anfører, at returneringsfristerne »korrigeres i overensstemmelse med ændringsdirektivet (EU) 2023/959«, hvor den tidligere frist var 30. april.

De almindelige bemærkninger beskriver returneringspligtens funktion præcist:

Derved skal kvoterne, der er udledningsrettigheder udstedt af Europa-Kommissionen, retur til udstederen med henblik på annullering, således at enhver udledningsrettighed kun kan anvendes en enkelt gang. Dette system tillader en præcis styring af drivhusgasudledningen i sektorer dækket af kvoteordningen [...] Returneringspligten er følgelig en af de mest centrale pligter under kvoteordningen.

Sanktionen i [§ 11](#) er indrettet efter kvotedirektivets artikel 16 og består af fem elementer:

- **Afgiften** – 100 euro for hvert udledt ton CO₂-ækvivalent, der ikke er returneret, jf. [§ 11, stk. 1](#). Efter forarbejderne beregnes afgiften alene på grundlag af den kvotemængde, der var udestående på fristdagen.
- **Indeksering** – efter [stk. 2](#) reguleres afgiften efter det europæiske forbrugerprisindeks med basisår 2012. Præciseringen af basisåret blev indsat i 2023 for at tydeliggøre, hvad der hidtil måtte udledes af fortolkning af direktivets artikel 16, stk. 4.
- **Forfald og renter** – efter [stk. 3](#) forfalder afgiften 14 dage efter påkrav og forrentes efter [rentelovens § 5, stk. 1 og 2](#), dog mindst med 100 kr. Den tidligere faste rente på 1,3 pct. pr. måned blev opgivet, fordi den efter forarbejderne i lavrentemiljøer virkede urimeligt byrdefuld og i højrentemiljøer for lempelig.
- **Ingen afløsning** – efter [stk. 4](#) fritager afgiftsbetalingen ikke for returneringspligten i fuldt omfang.
-

§ 8 Offentliggørelse som sanktion – »name and shame« efter kvotelovens § 17

Kvoteloven § 17, stk. 1 pålægger ministeren at sikre, at alle beslutninger og rapporter om kvotemængde, tildeling, overvågning, rapportering og verifikation offentliggøres straks – med forbehold for tavshedsbelagte oplysninger. Bestemmelsen gennemfører kvotedirektivets krav om hurtig og ikke-diskriminerende adgang til oplysninger.

Den egentlige sanktionskarakter ligger i § 17, stk. 2, hvorefter ministeren offentliggør navnene på de driftsledere, luftfartsoperatører og søfartsoperatører, der ikke overholder returneringskravet i § 10, stk. 1. En parallel bestemmelse for brændstofoperatører findes i kvotebekendtgørelsen § 26, stk. 4.

Ordningens karakter blev kortlagt i [Betænkning nr. 1516/2010 om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv., s. 230](#), der gennemgik den dagældende kvotelovs § 26, stk. 5. Betænkningen beskriver formålet uden omsvøb:

Den direktivbaserede bestemmelse i kvotelovens § 26, stk. 5, har til formål at udstille de driftsledere, der ikke overholder kravene om returnering af tilstrækkelige kvoter efter kvotedirektivet (kvoteloven). Bestemmelsen findes i kvotedirektivets sanktionsbestemmelser.

I 2023-loven blev offentliggørelsespligten flyttet fra afgiftsbestemmelsen til den samlede offentlighedsbestemmelse i § 17. Forarbejderne anfører udtrykkeligt, at »bestemmelsen om ministerens pligt til at offentliggøre afgørelser om afgiftspålæg foreslås udeladt på dette sted og i stedet reguleret sammen med de øvrige offentliggørelsespligter«. Der er altså tale om en lovteknisk samling, ikke en indholdsmæssig lempelse – offentliggørelsen fungerer fortsat som en selvstændig, direktivpåbudt sanktion ved siden af afgiften i § 11.

I **C-113/19** (Luxaviation) blev både bøden og offentliggørelsen af selskabets navn opretholdt, hvilket bekræfter, at de to reaktioner kan kumuleres uden at rejse proportionalitetsproblemer.

Registersiden er reguleret særskilt i [bekendtgørelse om EU's CO2-kvoteregister og Det Danske Kyotoregister](#), hvor Erhvervsstyrelsen er national administrator, og hvor § 6 giver adgang til at kræve supplerende dokumentation og i særlige tilfælde at dispensere fra dokumentationskravene. Gebyrerne for compliancekonti er trinvist fastsat efter udledningsmængde i bekendtgørelsens bilag 1.

LOV

[Kvotebekendtgørelsen § 26, stk. 4](#)[Kvoteloven § 10, stk. 1](#)[Kvoteloven § 17, stk. 1, 2](#)

PRAKSIS

EU-Domstolen · Bøde for manglende returnering af CO2-kvoter: Proportionalitet og ret til god forvaltning i ETS-ordningen

26.03.2020

§ 9 Klageadgangen: Energiklagenævnets snævre kompetence i kvotesager

Klagesystemet er præget af en bevidst indskrænkning af prøvelsesadgangen, som har været konstant siden den første kvotelov.

Efter den gældende [kvoteloven § 24, stk. 1](#) behandler Energiklagenævnet klager over afgørelser truffet af klima-, energi- og forsyningsministeren eller erhvervsministeren i henhold til kvoteordningen. [Stk. 2](#) undtager tre afgørelsestyper:

1. Afslag på ansøgning om udledningstilladelse efter [§ 4, stk. 2](#).
2. Afgørelser om midlertidige tilbagekaldelser af en udledningstilladelse efter § 6, stk. 2.
3. Afgørelser om fastsættelse af drivhusgasudledning eller aktivitetsniveauer.

Efter [stk. 3](#) kan **forvaltningsretlige spørgsmål** i forbindelse med ministerens afgørelser dog uanset [stk. 2](#) indbringes for nævnet. Klagefristen er efter [stk. 5](#) fire uger, og efter [stk. 4](#) kan afgørelser ikke indbringes for domstolene, før den endelige administrative afgørelse foreligger. [§ 21](#) giver ministeren bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om bl.a. klageadgangen, om overvågning, rapportering og verifikation samt om tilbageføring af uretmæssigt modtagne kvoter.

Den historiske praksis under de tidligere love viser, hvor skarpt skellet trækkes. I [531-17](#) (19. juni 2006) fik Vandel Asfaltfabrik tildelt **0 kvoter**, fordi anlægget efter ombygning til 28,4 MW blev anset for en ny produktionsenhed med »let proces«. Asfaltindustrien gjorde gældende, at fortolkningen var konkurrenceforvridende, og at der slet ikke var noget datagrundlag at klage over, når der tildeles nul kvoter. Nævnet afviste alligevel klagen:

Det følger af Lov om CO₂-kvoter § 34, stk. 3, at Energiklagenævnet med hensyn til afgørelser efter lovens kapitel 4 om tildeling af kvoter alene er kompetent til at behandle klager over afgørelser efter § 16, stk. 6 om datagrundlag.

I [531-7](#) (26. februar 2007) præciserede nævnet, hvad »datagrundlaget« dækker: det rent talmæssige grundlag. Da parterne var enige om leveret varmemængde og virkningsgrad, men uenige om den *retlige* anvendelse af pro rata-princippet på affaldsvarme fra et nabo-forbrændingsanlæg, faldt tvisten uden for nævnets kompetence – mens klagen over vilkåret i overvågningsplanen blev realitetsbehandlet og førte til medhold.

[1101-1](#). (1. februar 2010) viser den todelte prøvelse i praksis: nævnet **havde** kompetence til at prøve idriftsættelsestidspunktet, fordi den afgørelse ikke var undtaget, men **ikke** til at prøve beregningen af kvoterne, herunder valget af nøgletal.

Et kompetencespørgsmål af nyere dato er, om nævnet kan prøve klimalovens mål. Det kan det ikke, jf. [24/05113](#), hvor nævnet henviste til, at klimaloven ikke indeholder regler om administrativ rekurs.

Bemærk en kommende ændring: Ved lov om Energiklagenævnet af 14. maj 2025 ophæves kvotelovens § 22, stk. 3, nr. 2, om gebyr ved klage og § 25 om nævnets sammensætning i kvotesager. Ændringen er endnu ikke konsolideret ind i kvotelovens tekst. Forarbejderne anfører, at »ophævelsen skal ses i sammenhæng med de foreslåede §§ 5, 6 og 12, der viderefører de hidtil gældende regler« i den nye [lov om Energiklagenævnet](#). Der er altså tale om en organisatorisk samling, ikke en indskrænkning af klageadgangen.

LOV	Kvoteloven § 4, stk. 2	Kvoteloven § 21, stk. 1-3	Kvoteloven § 24, stk. 1-5
PRAKSIS	Energiklagenævnet · Energiklagenævnet ophæver godkendelse af udbygningsplan for Hejre-feltet: Klimaeffekt af afbrænding af olie og gas skulle have været vurderet		
	11.11.2025		
	Energiklagenævnet · Afgørelse om idriftsættelsestidspunkt for stålværk ved tildeling af CO ₂ -kvoter		
	01.02.2010		
	Energiklagenævnet · Klage over CO ₂ -kvotetildeling og vilkår i overvågningsplan for Grenaa Kraftvarmeværk		
	26.02.2007		
	Energiklagenævnet · Energiklagenævnets afgørelse om tildeling af CO ₂ -kvoter til LMK Vej A/S' Vandel Asfaltfabrik		
	19.06.2006		

Grænsefladen til afgifts- og skatteretten: registreringspligt, § 10 godtgørelse og kvoters skattemæssige status

Kvotepigten udløser selvstændige forpligtelser uden for kvoteloven. Efter [emissionsafgiftsloven § 4, stk. 1](#) skal en virksomhed registreres hos told- og skatteforvaltningen, hvis den udfører aktiviteter, som kræver, at driftslederen i medfør af kvoteordningen skal have en udledningstilladelse fra Energistyrelsen. Anmeldelse skal ske senest 14 dage efter modtagelse af tilladelsen. Tilsvarende registreringspligt gælder efter [stk. 2 og 3](#) for indenrigsluftfart og indenrigsfærgefart, når operatøren er kvotereturneringspligtig. Selve den afgiftsmæssige behandling af CO₂- og energiafgifter behandles i praksisoversigten om [energiafgifter](#).

Samspillet mellem kvoteomfang og afgiftsgodtgørelse har været prøvet af Landsskatteretten. I [12-0191676](#) (30. august 2013) nægtede retten et fjernvarmeværk CO₂-afgiftsgodtgørelse for stilstandsvarme i 2005-2009, fordi den dagældende CO₂-afgiftslovs § 8 a udtrykkeligt undtog produktionsenheder omfattet af kvotelovens § 17, stk. 1. Retten fastholdt en streng ordlydsfortolkning:

Henset til ordlyden af CO₂-afgiftslovens § 8 a, hvoraf fremgår, at der ikke ydes tilbagebetaling til produktionsenheder omfattet af § 17, stk. 1, i lov om CO₂-kvoter [...] finder Landsskatteretten ikke, at der er hjemmel til CO₂-afgiftsgodtgørelse.

I [10-03587](#) (16. december 2011) fastslog Landsskatteretten tilsvarende, at afgifter på brændsel til rumvarme og varmt vand ikke kan medregnes til opfyldelse af EU's minimumsafgifter ved opgørelsen af tilbagebetaling af CO₂-afgift for kvoteomfattet energiforbrug.

Kvoternes egen formueretlige og skattemæssige status er belyst i Skatterådets praksis:

- [SKM2006.213.SR](#) (7. april 2006): ved salg af et kraftværk midt i handelsperioden skal fordelingen af overdragelsessummen omfatte **hele** den ikke-udnyttede kvote for 2005-2007 – ikke kun de faktisk udstedte kvoter.
- [SKM2019.273.SR](#) (23. maj 2019): et foreningsbeskattet fjernvarmeselskabs salg af overskydende, vederlagsfrit tildelte kvoter er skattepligtigt, anskaffelsessummen er 0 kr., og avancen beskattes forholdsmæssigt efter fordelingen mellem erhvervsmæssige og ikke-erhvervsmæssige varmeleverancer.
- [SKM2025.501.SR](#) (9. september 2025): håndpantssætning af CO₂-kvoter til en fondsmæglervirksomhed udgør ikke en afståelse, men et låneforhold.

Den varmemforsyningsretlige side reguleres af [varmekvotebekendtgørelsen](#), der bl.a. i [§ 5](#) fordeler overskydende gratis tildelte kvoter forholdsmæssigt mellem varmetafterne efter deres andel af CO₂-udledningen, og i [§ 9](#) pålægger varmeproduktionsenheden kvartalsvis at orientere aftagerne om udledning og overskydende kvoter. På prisreguleringssiden fremgår det af Forsyningstilsynets [vejledning om anmeldelse af budget og priseftervisning](#), at omkostninger til køb af kvoter først må indregnes, når de gratis tildelte kvoter ikke er tilstrækkelige til at dække CO₂-udledningen fra varmeproduktionen.

Endelig indeholder [lov om Den Danske Klimaskovfond § 14](#) en parallel – men adskilt – dokumentationsordning: fonden skal beregne og monitorere klimaeffekten af støttede skovrejsnings- og lavbundsprojekter, monitoreringen skal verificeres af en uafhængig tredjepart, og fonden fører efter [stk. 5](#) et offentligt register over opnåede netto reduktioner som grundlag for administration af fondens solgte CO₂-enheder. Disse CO₂-enheder er ikke kvoter i kvotelovens forstand og kan ikke returneres efter [§ 10](#).

LOV	Emissionsafgiftsloven § 4, stk. 1-4	Kvoteloven § 10, stk. 1
	Lov om Den Danske Klimaskovfond § 14, stk. 1, 5	
PRAKSIS	Landsskatteretten · Nægtelse af godtgørelse for CO ₂ -afgift af stilstandsvarme i perioden 2005-2009	30.08.2013
	Landsskatteretten · Afgørelse om modregning af energi- og CO ₂ -afgift af rumvarme i EU's minimumsafgift	16.12.2011
	Skatterådet · CO ₂ -kvoter pantsat som sikkerhed anses ikke som afståelse	09.09.2025
	Skatterådet · Salg af CO ₂ -kvoter skal avancebeskattes forholdsmæssigt	23.05.2019
	Skatterådet · Fordeling af salgssum ved kraftværkssalg og CO ₂ -kvoters værdiansættelse	07.04.2006

§ 11 EU-retlig ramme og kommende udvikling: Fit for 55, CBAM og 2040-målet

Kvorteordningen er i sin helhed EU-styret, og dansk praksis kan ikke forstås uden retsakternes udviklingslinje.

Grundretsakten er [kvotedirektivet 2003/87/EF](#), som er ændret gennem fire større reformer: [direktiv 2004/101/EF](#) om Kyoto-protokollens projektmekanismer, [direktiv 2009/29/EF](#) om udvidelse og harmoniseret gratistildeling, [direktiv \(EU\) 2018/410](#) om styrkelse af emissionsreduktioner samt Fit-for-55-revisionen i [direktiv \(EU\) 2023/959](#), der bl.a. inddrog søtransport og indførte det separate system for bygninger og vejtransport (ETS 2). Luftfarten kom ind ved [direktiv 2008/101/EF](#) og blev midlertidigt begrænset ved [forordning \(EU\) nr. 421/2014](#). Udbudssiden stabiliseres af [afgørelse \(EU\) 2015/1814](#) om markedsstabilitetsreserven.

Den operationelle regulering ligger i Kommissionens retsakter: [forordning \(EU\) nr. 601/2012](#) om overvågning og rapportering (afløst af gennemførelsesforordning (EU) 2018/2066) og [forordning \(EU\) nr. 389/2013](#) om EU-registret. Det er netop disse retsakter, der har været genstand for de gyldighedsdomme, som er behandlet ovenfor – [C-460/15](#), [C-561/18](#) og [C-414/23](#).

Den overordnede målramme ligger i [den europæiske klimalov](#), [forordning \(EU\) 2021/1119](#), der fastlægger EU's mål om klimaneutralitet i 2050. Kulstoflækage adresseres uden for kvotesystemet ved [CBAM-forordningen \(EU\) 2023/956](#), som er ændret ved [forordning \(EU\) 2025/2083](#) om forenkling og styrkelse af mekanismen, og som administrativt udmøntes gennem [gennemførelsesforordning \(EU\) 2023/1773](#) om indberetningspligten i overgangsperioden og [gennemførelsesforordning \(EU\) 2024/3210](#) om CBAM-registret.

Denne EU-styring har en vigtig praktisk konsekvens for prøvelsen: fordi det materielle tildelings- og opgørelsesgrundlag ligger i EU-retsakterne, kan en dansk operatør, der er utilfreds med tildelingens *størrelse*, sjældent nå igennem ved Energiklagenævnet, jf. [531-17](#) og [kvoteloven § 24, stk. 2, nr. 3](#). Den reelle vej går enten via en præjudiciel forelæggelse om retsaktens gyldighed – som i Borealis-sagen [C-191/14](#) – eller via annulationssøgsmål ved Retten, som i [C-621/23 P](#) (LKAB). Domstolen har samtidig indskærpet, at forelæggelser skal opfylde procesreglementets artikel 94, jf. afvisningskendelserne i [C-93/22](#) og [C-94/22](#).

Endelig bør bemærkes samspillet med industriemissionsdirektivet: kvotedirektivets artikel 8 kræver, at proceduren for drivhusgasemissionstilladelse samordnes med godkendelse efter [direktiv 2010/75/EU](#). Selve miljøgodkendelsen af listevirksomhed behandles i praksisoversigten om [miljøgodkendelse](#).

LOV	Kvoteloven § 1	Kvoteloven § 24, stk. 2	
PRAKSIS	EU-Domstolen · Appel om gratistildeling af emissionskvoter: Jernmalmpiller som substitutter for sintret malm		22.05.2025
	EU-Domstolen · Gyldigheden af EU-registrets regler om transaktioners endelighed ved tilbagelevering af emissionskvoter baseret på ugyldige retsregler		15.05.2025
	EU-Domstolen · Afvisning af præjudiciel forelæggelse i sag om CO2-kvoter og definitionen af elproducent		01.03.2023
	EU-Domstolen · Afvisning af præjudiciel forelæggelse vedrørende CO2-kvoter grundet mangelfulde oplysninger om sagens faktiske omstændigheder		01.03.2023
	EU-Domstolen · Sag C-561/18: Ugyldighed af regler om CO2-emissioner ved kemisk binding i PCC-fremstilling		06.02.2019
	EU-Domstolen · Ugyldighed af EU-regler: Overført CO2 til kemisk binding må ikke systematisk tælles som emission under ETS		18.01.2017
	EU-Domstolen · EU-ETS: Kommissionens afgørelse om korrektionsfaktor for gratistildeling af emissionskvoter erklæres ugyldig på grund af beregningsfejl		27.04.2016
	Energiklagenævnet · Energiklagenævnets afgørelse om tildeling af CO2-kvoter til LMK Vej A/S' Vandel Asfaltfabrik		19.06.2006

§ 12 Sammenfatning: to regimer med hver sin håndhævelseslogik

Praksis på området tegner et klart todelt billede.

Klimaloven giver Danmark juridisk bindende reduktionsmål, men målene virker indad i det parlamentariske system. Ministeren skal årligt anskueliggøre målopfyldelse i klimaprogrammet efter [§ 7](#), Klimarådet vurderer indsatsen efter [§ 4](#), og handlepligten udløses politisk. Ingen bestemmelse i klimaloven giver en borger, en organisation eller en virksomhed en subjektiv ret, og der er ingen administrativ rekurs – hvilket Energiklagenævnet udtrykkeligt fastslog i Hejre-sagen [24/05113](#). Klimahensyn får derfor i praksis retlig gennemslagskraft gennem andre regelsæt, først og fremmest miljøvurderingsreglernes krav om at beskrive også de indirekte klimavirkninger af et projekt.

Kvoteloven er derimod et gennemreguleret pligtsystem, hvor den enkelte operatør møder skarpe og i vidt omfang objektive retsvirkninger:

Pligt	Hjemmel	Reaktion ved svigt
Udledningstilladelse	§ 4, stk. 1	Afslag ved gentagne/grove overtrædelser, § 4, stk. 2
Korrekt gratis tildeling	§ 9, stk. 1	Tilbageførsel af uretmæssigt modtagne kvoter, § 9, stk. 2
Returnering 30. sept. / 31. maj	§ 10	Afgift på 100 EUR/ton, § 11, stk. 1
Betaling af afgift	§ 11, stk. 3	Rente efter renteloven, min. 100 kr.
—	§ 11, stk. 5	Solidarisk hæftelse for ejer
—	§ 17, stk. 2	Offentliggørelse af navn

Tre gennemgående mønstre fortjener at blive fremhævet:

- **Objektivering.** Afgiften er fast og kan ikke lempes af den nationale ret; kun force majeure hjælper, jf. **C-113/19**. God tro, systemmisforståelser og myndighedens hidtidige serviceniveau er uden betydning. Betaling afløser ikke returneringspligten.
- **Formel omfangsbestemmelse.** Kvotepigten følger anlæggets *nominelle* kapacitet, ikke dets faktiske drift, jf. **C-575/20** og **C-457/15**. Kun permanente og efterprøvbare begrænsninger tæller, og Energiklagenævnet stiller reelle beviskrav, jf. [23/03486](#) og [20/04784](#). Til gengæld er der grænser for, hvor bredt anlægsgrebet kan strækkes, jf. [25-02183](#).
- **Systemhensynet vejer tungere end den enkeltes tab.** Kvoter tildelt efter uanmeldt driftsophør er ikke gyldige kvoter og kan kræves tilbage uden erstatning, jf. **C-321/15**; registertransaktioner kan ikke omgøres, selv når de hviler på senere underkendte regler – men kompenseres i stedet med erstatning, jf. **C-414/23**.

For rådgivning betyder det i praksis, at den afgørende indsats ligger *før* fristerne: at få afklaret omfangsspørgsmålet efter [§ 2, stk. 1](#) i tide, at dokumentere enhver kapacitetsbegrænsning som permanent og efterprøvbar, at meddele driftsophør og kapacitetsændringer rettidigt, og at verificere selve returneringstransaktionen i EU-registret – ikke blot besiddelsen af kvoterne. Klageadgangen efter [§ 24](#) kan afhjælpe forvaltningsretlige fejl og fejl i omfangsafgrænsningen, men ikke selve udmålingen af kvotemængden.

LOV	Klimaloven § 4	Klimaloven § 7	Kvoteloven § 4, stk. 1, 2	Kvoteloven § 9, stk. 1, 2
	Kvoteloven § 10	Kvoteloven § 11, stk. 1, 3, 5	Kvoteloven § 17, stk. 2	Kvoteloven § 24
PRAKSIS	EU-Domstolen · Gyldigheden af EU-registrets regler om transaktioners endelighed ved tilbagelevering af emissionskvoter baseret på ugyldige retsregler			15.05.2025
	EU-Domstolen · Beregning af termisk effekt i EU's kvotehandelssystem: Betydningen af driftsmæssige kapacitetsbegrænsninger			16.12.2021
	EU-Domstolen · Bøde for manglende returnering af CO ₂ -kvoter: Proportionalitet og ret til god forvaltning i ETS-ordningen			26.03.2020
	EU-Domstolen · Direktivet om kvotehandel: Tilbagelevering uden erstatning af fejlagtigt tildelte CO ₂ -kvoter efter driftsophør			07.03.2017
	EU-Domstolen · ETS: Pligten til handel med emissionskvoter for nye kraftværker indtræder allerede ved første drivhusgasemission under prøvedrift			27.07.2016
	Energiklagenævnet · CO ₂ -kvotepligt for borerig ved Solsortfeltet: Energiklagenævnet ophæver Energistyrelsens afgørelse om kvoteomfattet delanlæg			28.05.2026
	Energiklagenævnet · Energiklagenævnet ophæver godkendelse af udbygningsplan for Hejre-feltet: Klimaeffekt af afbrænding af olie og gas skulle have været vurderet			11.11.2025
	Energiklagenævnet · Energiklagenævnets afgørelse om afslag på anmodning om udtræden af CO ₂ -kvoteordning			15.02.2024
	Energiklagenævnet · Energiklagenævnets afgørelse om stadfæstelse af Energistyrelsens afslag på anmodning om adskillelse af elproduktionsenhed			08.09.2021

REFERENCE Lovgrundlag

10 paragraffer

Klimaloven § 1	stk. 1, 2	Klimaloven § 2	stk. 1
Klimaloven § 4		Klimaloven § 7	stk. 3, 4
Kvoteloven § 4	stk. 1	Kvoteloven § 9	stk. 2

Kvoteoven § 10	stk. 1	Kvoteoven § 11	stk. 1-5
Kvoteoven § 17	stk. 2	Kvoteoven § 24	stk. 1-3

MATERIALE Citerede afgørelser 35 afgørelser

EU-DOMSTOLEN · EUROPÆISK DOMSTOL 20

22.05.2025	Appel om gratistildeling af emissionskvoter: Jernmalmpiller som substitutter for sintret malm	C-621/23 P
15.05.2025	Gyldigheden af EU-registrets regler om transaktioners endelighed ved tilbagelevering af emissionskvoter baseret på ugyldige retsregler	C-414/23
01.03.2023	Afvisning af præjudiciel forelæggelse i sag om CO2-kvoter og definitionen af elproducent	C-93/22
01.03.2023	Afvisning af præjudiciel forelæggelse vedrørende CO2-kvoter grundet mangelfulde oplysninger om sagens faktiske omstændigheder	C-94/22
20.01.2022	Ophør af gratis emissionskvoter ved luftfartøjsoperatørs insolvens og indstilling af virksomhed	C-165/20
16.12.2021	Beregning af termisk effekt i EU's kvotehandelssystem: Betydningen af driftsmæssige kapacitetsbegrænsninger	C-575/20
25.11.2021	Gratistildeling af emissionskvoter: Brændselsbenchmarks og tildeling efter handelsperiodens udløb	C-271/20
11.11.2021	Definition af anlæg og regler for gratistildeling af emissionskvoter ved eksport af kulde til sektorer med risiko for carbon leakage	C-938/19
29.04.2021	Overdragelse af kraftvarmenhed og betydningen for drivhusgasemissionstilladelser i EU's kvotehandelssystem (ETS)	C-617/19
03.12.2020	Begrænsning af kapacitetsudnyttelsesfaktoren for nytilkomne i EU's emissionshandelssystem	C-320/19
14.05.2020	Gratistildeling af emissionskvoter og fastlæggelse af historiske aktivitetsniveauer ved kapacitetsudvidelser	C-189/19
26.03.2020	Bøde for manglende returnering af CO2-kvoter: Proportionalitet og ret til god forvaltning i ETS-ordningen	C-113/19
20.06.2019	Definition af elektricitetsgenerator og gratistildeling af emissionskvoter ved behandling af naturgas (Claus-processen)	C-682/17
06.02.2019	Sag C-561/18: Ugyldighed af regler om CO2-emissioner ved kemisk binding i PCC-fremstilling	C-561/18
17.01.2018	Gratistildeling af emissionskvoter under EU ETS: Flydende restprodukter falder uden for 'procesemissionsdelinstallation' begrebet	C-58/17

25.07.2017	Gyldigheden af EU's benchmark for gratistildeling af emissionskvoter: Stålintustrien, spildgasser og brug af BREF-data	C-80/16
07.03.2017	Direktivet om kvotehandel: Tilbagelevering uden erstatning af fejlagtigt tildelte CO2-kvoter efter driftsophør	C-321/15
18.01.2017	Ugyldighed af EU-regler: Overført CO2 til kemisk binding må ikke systematisk tælles som emission under ETS	C-460/15
27.07.2016	ETS: Pligten til handel med emissionskvoter for nye kraftværker indtræder allerede ved første drivhusgasemission under prøvedrift	C-457/15
27.04.2016	EU-ETS: Kommissionens afgørelse om korrektionsfaktor for gratistildeling af emissionskvoter erklæres ugyldig på grund af beregningsfejl	C-191/14

LANDSSKATTERETTEN · ADMINISTRATIV KLAGEINSTANS

2

30.08.2013	Nægtelse af godtgørelse for CO2-afgift af stilstandsvarme i perioden 2005-2009	12-0191676
16.12.2011	Afgørelse om modregning af energi- og CO2-afgift af rumvarme i EU's minimumsafgift	10-03587

SKATTERÅDET · ADMINISTRATIV MYNDIGHED

3

09.09.2025	CO2-kvoter pantsat som sikkerhed anses ikke som afståelse	25-2991383
23.05.2019	Salg af CO2-kvoter skal avancebeskattes forholdsmæssigt	19-0021168
07.04.2006	Fordeling af salgssum ved kraftværkssalg og CO2-kvoters værdiansættelse	06-020071

ENERGIKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS

9

28.05.2026	CO2-kvotepligt for borerig ved Solsortfeltet: Energiklagenævnet ophæver Energistyrelsens afgørelse om kvoteomfattet delanlæg	25-02183
11.11.2025	Energiklagenævnet ophæver godkendelse af udbygningsplan for Hejre-feltet: Klimaeffekt af afbrænding af olie og gas skulle have været vurderet	24/05113
15.02.2024	Energiklagenævnets afgørelse om afslag på anmodning om udtræden af CO2-kvoteordning	23/03486
08.09.2021	Energiklagenævnets afgørelse om stadfæstelse af Energistyrelsens afslag på anmodning om adskillelse af elproduktionsenhed	20/04784
07.11.2014	Afgørelse om afgift for forsinket returnering af CO2-kvoter	1101-14-1
01.02.2010	Afgørelse om idriftsættelsestidspunkt for stålværk ved tildeling af CO2-kvoter	1101-1.
26.02.2007	Klage over CO2-kvotetildeling og vilkår i overvågningsplan for Grenaa Kraftvarmeværk	531-7.
19.06.2006	Klage over grundlaget for tildeling af CO2-kvoter til Svanemølleværket og H.C. Ørsted Værket	531-12
19.06.2006	Energiklagenævnets afgørelse om tildeling af CO2-kvoter til LMK Vej A/S' Vandel Asfaltfabrik	531-17

MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS

1

05.01.2023 Ikke medhold i klage over at klimaplan for Viborg Kommune ikke er omfattet af krav 22/07343

FORARBEJDE Betænkninger

1 reference

Betænkning om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv.

nr. 1516 · 2010 · Justitsministeriet
