

DEN GRØNNE OMSTILLING OG STATSSTØTTEREGLER- NES PÅVIRKNING HERAF

The green transition and the impact of state aid rules

af JAKOB FOGH LYNGE JENSEN og JACOB TAASTI MØLLER

Denne afhandling analyserer implementeringen af en CO₂-afgift i Danmark inden for rammerne af EU's statsstøtteregler og dens påvirkning på konkurrenceevnen. Afhandlingen tager udgangspunkt i Michael Hoels model. Modellen har tre ben. For det første, skal der indføres en CO₂-told på vare fra udlandet for at ligestille konkurrence på hjemmemarkedet. For det andet, skal det ydes eksportsubsidier for at opretholde konkurrencebalancen på udenlandske markeder. For det tredje, skal der indgås samarbejder med andre stater i form af "klimaklubber" for at undgå free-rider problematikken og CO₂-lækage. Modellen støder dog på udfordringer under EU's lovgivning, især i henhold til TEUF art. 107, der begrænser statsstøtte.

Derfor udforsker afhandlingen alternative strategier til omfordeling af indtægterne fra CO₂-afgiften, navnlig i form af skatterabatter og støtte til grønne investeringer, uden at dette bryder EU's regler. Det diskuteres også, hvordan Gruppefritagelsesforordningen (GBER) og Rammebestemmelser til F&U&I kan bruges til at understøtte virksomheder økonomisk uden at overtræde statsstøttereglerne.

Derudover analyseres EU's Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM), som delvist implementerer Hoels model ved at beskatte visse importerede varer for at undgå karbonlækage, men undlader eksportsubsidier på grund af konflikter med WTO-regler og EU's klimapolitik. Afhandlingen konkluderer, at en international koordineret indsats er mere effektiv for at reducere globale CO₂-udledninger end ensidige nationale tiltag.

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Indledning, problemformulering og metode.....	3
1.1. Indledning	3
1.2. Problemformulering.....	4
1.3. Metode.....	4
1.3.1. Juridisk metode	4
1.3.2. Økonomisk metode.....	5
1.4. Struktur	5
1.5. Rammeafsnit og afgrænsning	5
2. Præsentation af Hoels model.....	6
3. CO ₂ -afgiften i teorien og i praksis.....	7
3.1. Hvorfor er en CO ₂ -afgift nødvendig?.....	8

3.2. Ensartet eller differentieret CO2-afgift	9
3.3. CO2-afgift i forbruger- eller produktionsled?.....	11
3.4. Opsamling om CO2-afgifter.....	12
4. Importafgift	13
4.1. Hvorfor Hoel ikke kan bruges i det enkelte EU-land	13
4.2. Toldlignende afgifter.....	13
4.3. Interne afgifter	14
4.4. Skal en CO2-afgift kategoriseres som en toldlignende afgift eller en intern afgift?	15
4.5. Hvilke muligheder har den enkelte stat for at indføre en afgift?	15
4.6. Konklusion	17
5. Statsstøttereglerne	17
5.1. Statsstøtteforbuddet i art. 107	17
5.2. Statsstøtteproblematikken.....	18
5.3. Udformningen af statsstøtte	19
5.4. Støttens formål.....	19
5.5. Brugen af statsmidler	20
5.6. Selektivitet	21
5.7. Begunstigelse af visse virksomheder og produktioner	21
6. Eksportsubsidier	22
7. Tilbageførsel og omfordeling	23
7.1. Skatterabatter	23
7.1.1. Hvornår er en skatteordning selektiv?.....	29
7.1.2. Selektivitetstesten for skatte- og afgiftsregler.....	30
7.1.3. Hvordan skal en skatteordning udformes?.....	32
7.1.3.1. Skatteordning med provenu som formål.....	32
7.1.3.2. Skatteordning med adfærdsregulering som formål.....	33
7.1.4. Konklusion.....	35
7.2. Støtte til F&U&I	36
7.2.1. Grøppefritagelsesforordningen (651/2014)	36
7.2.1.1. Grundforskning	37
7.2.1.2. Industriel forskning	38
7.2.1.3. Eksperimentel udvikling.....	38
7.2.1.4. Grøppefritagelsesforordningen som løsning	38
7.2.2. Rammebestemmelser til F&U&I.....	40
7.2.2.1. Rammebestemmelsen som løsning	42
7.2.3. Konklusion.....	42
8. En CO2-afgift i et internationalt perspektiv.....	43

8.1. Importafgift i forbindelse med CBAM	43
8.2. Eksportsubsidier i forbindelse med CBAM	44
8.2.1. Problemer med WTO	44
8.2.2. Kommissionens initiativ	45
8.3. CBAM sammenholdt med Hoel	46
8.4. konkurrence- og klimahensyn i et internationalt perspektiv.....	46
8.4.1. Statsstøttens rolle for fremtidens klimapolitik.....	47
8.4.2. Konkurrencehensyn	48
8.4.3. Et eller to klimamål?	51
9. Konklusion og Perspektivering.....	52
9.1. Konklusion	52
9.2. Perspektivering:	53
Litteraturliste.....	54

1. Indledning, problemformulering og metode

1.1. Indledning

Statsstøtte bliver mere og mere udbredt til at løse de udfordringer som flere lande i verden står over for. En udfordring, hvis løsning kan hjælpes på vej af statsstøtte, er den grønne omstilling. Den grønne omstilling er, med tilslutningen til Paris-aftalen, fra politisk hold blevet en omstilling, hvor tid, finansiering, innovation og politik alle er blevet udfordringer der skal løses. Udfordringen er at omstillingen kan have en skadelig virkning på samfundsøkonomien, hvorfor den skal understøttes således, at omstillingen i stedet bliver en samfundsøkonomisk gevinst.

En del af denne omstilling går ud på, at man skal ændre adfærden hos både virksomheder og forbrugere. Dette kan man gøre ved at indføre enten regelregulering eller afgiftsregulering. Ved regelregulering indfører man regler og dikterer dermed hvad virksomhederne skal gøre. Ved afgiftsregulering pålægger man virksomhederne en afgift, hvilket giver højere omkostninger, der kan reduceres, hvis virksomheden reducerer deres udledninger. Ved afgiftsregulering bliver målet bestemt, men ikke midlet, hvorfor der ved regelregulering, er bestemt både mål og middel. I relation til den grønne omstilling er en CO₂-afgift en måde hvorpå man kan adfædsregulere både virksomheder og forbrugere til at udlede mindre CO₂.¹ Problemet opstår i forbindelse med indførelsen af en CO₂-afgift, da denne regulerer adfærden ved at pålægge virksomheden ekstra omkostninger, men disse ekstra omkostninger stiller virksomheden dårligere i konkurrencen med både nationale og internationale virksomheder.

Økonomen Michael Hoel har i sin artikel “Should a carbon tax be differentiated across Sectors” udarbejdet en model, som fokuserer på ovenstående konkurrencemæssige problemstillinger.² Dog indeholder denne model visse nye problemstillinger, da et stort element i løsningen er, at eksporterende virksomheder skal modtage en kompensation. Problemet er, at statsstøtte i en globaliseret verden kan være en god løsning på komplekse problemstillinger, men samtidig

¹ I denne opgave vil betegnelsen CO₂ dække over alle drivhusgasser

² Hoel, M. (1996)

skaber den forøgede brug af statsstøtte store problemer for konkurrencen - både nationalt og internationalt. Derfor er der i EU et forbud mod statsstøtte i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmådes (herefter forkortet TEUF) art. 107, stk. 1, da uddeling af statsstøtte kun er effektivt, hvis der er en markedssvigt, som statsstøtten kan bruges til at rette.

Som nævnt ovenfor opstår der, hver gang en løsning på et problem bliver introduceret, et nyt problem. Derfor vil det i opgaven blive undersøgt, hvordan en stat gennem støtte til skatterabat samt forskning, udvikling og innovation kan støtte virksomheder og produktioner, hvis konkurrencesituationen bliver forværret ved indførelsen af en CO₂-afgift.

1.2. Problemformulering

I hvilket omfang har den danske stat mulighed for at tilbageføre eller omfordele provenuet fra en CO₂-afgift til afgiftspligtige virksomheder i overensstemmelse med TEUF art. 107 set i lyset af Hoels model om udformningen af en CO₂-afgift.

1.3. Metode

Eftersom denne afhandling er et tværfagligt projekt med fokus på økonomi og jura, vil både juridisk og økonomisk metode blive anvendt.

1.3.1. Juridisk metode

Problemformuleringen vil blive besvaret med udgangspunkt i den retsdogmatiske metode. Dette metodevalg har til formål at systematisere, fortolke og beskrive de anvendte retskilder med henblik på at fastlægge gældende ret.³

Til undersøgelsen af problemstillingen vil vi anvende lovgivnings-, og domstolspraksis.⁴ Den primære retskilde vil være TEUF art 107. I forhold til fortolkningen af bestemmelsen og omfanget heraf, vil vi foretage en ordlydsfortolkning med baggrund i lovteksten og afgørelser fra Den Europæiske Unions Domstol (herefter forkortet EU-domstolen) for at fastlægge hvilke muligheder og begrænsninger, som bestemmelsen pålægger medlemsstaterne (herefter forkortet MS) for at yde statsstøtte.⁵ I forlængelse heraf vil vi inddrage forslag til afgørelse fra de forskellige generaladvokater, fordi disse afgørelser kan bidrage til forståelse af retsstillingen. Dog er disse forslag til afgørelse ikke bindende.⁶

Derudover vil der blive anvendt meddelelser fra Europa-Kommissionen (herefter forkortet Kommissionen) for at klarlægge retningslinjerne for brugen af statsmidler til støtte, herunder indretningen af en MS's skattesystem. Disse meddelelser anses som udgangspunkt som uforpligtende for alle implicerede, herunder Kommissionen. Dog har disse udtalelser fra Kommissionen betydning for fortolkningen af den bindende regulering, hvorfor de alligevel indirekte kan forpligte afsenderen, da disse meddelelser kan skabe en berettiget forventning hos virksomhederne i forhold til håndhævelsen af reglerne.⁷ Derfor vil Kommissionens meddelelser have en fortolkningsmæssig værdi.⁸ Desuden vil vi i afhandlingen inddrage forordninger. Forordninger skal anvendes i deres EU-retlige form, og administreres som udgangspunkt af de nationale myndigheder, men på konkurrenceområdet primært af Kommissionen.⁹ Med henblik

³ Retsskilder og retsteorier, Tvarnø, Christina, D., m.fl., s. 31 og 34.

⁴ Ibid, s. 47

⁵ Ibid, s. 147, 170, smh. s. 244-247

⁶ Ibid, s. 178

⁷ T-119/02, Royal Philips Electronic, præmis 242

⁸ Retsskilder og retsteorier, Tvarnø, Christina, D., m.fl., s. 145 smh. 149-150

⁹ Ibid, s. 145-146

på fortolkningen af de anvendte forordninger, vil vi anvende præamblerne deri, fordi disse også anvendes af EU-Domstolen, hvorfor de har en fortolkningsmæssig værdi, selvom de ikke er bindende.¹⁰

Desuden vil der i visse passager forekomme retspolitiske betragtninger.¹¹

1.3.2. Økonomisk metode

Den økonomiske del af afhandlingen vil tage sit udgangspunkt i neoklassisk mikroteori, hvor der vil være fokus på den positive økonomiske metode. Vi vil foretage en økonomisk analyse af, hvordan en MS bør indrette en CO₂-afgift, så den er konform med Hoels model. Samtidig vil vi undersøge de økonomiske konsekvenser for Danmark, som er forbundet med at være et foregangsland og det at styre efter to bindende klimamål samt EU-kvotemarkedet. Konsekvenserne af dette vil blive underbygget af modeller og teorier.

1.4. Struktur

Strukturen i denne afhandling er opbygget omkring Hoels model om, hvordan en CO₂-afgift kan udformes således at konkurrencen på det indre og det eksterne marked ikke bliver påvirket. Dette vil blive gjort med udgangspunkt i muligheden for at lave en importafgift eller et eksportsubsidium.

I afsnit 2 vil Hoels model blive introduceret og gennemgået.

Derefter vil det i afsnit 3 blive undersøgt, hvordan CO₂-afgiften fungerer i teorien og i praksis, og hvordan den udformes samfundsøkonomisk mest effektivt.

I afsnit 4 vil det blive gennemgået, hvorledes Danmark kan indføre en importafgift på varer fra EU- og tredjelande.

Efterfølgende vil statsstøttere reglerne blive gennemgået i afsnit 5.

Dernæst vil den anden del af Hoels model om eksportsubsidier blive analyseret i afsnit 6, og i afsnit 7 vil det blive analyseret og vurderet, hvilke muligheder en stat har for at tilbageføre eller omfordele provenuet.

I afsnit 8 vil vi undersøge det internationale perspektiv på klimapolitikken, og hvorvidt en MS primært bør føre klimapolitik igennem EU, såfremt målet er at drive den grønne omstilling mest samfundsøkonomisk effektivt.

Slutteligt vil der blive konkluderet og perspektiveret i afsnit 9.

1.5. Rammeafsnit og afgrænsning

I denne afhandling vil vi analysere, hvordan en MS i EU kan omfordele eller tilbageføre det provenu, som staten har opkrævet via en national CO₂-afgift med udgangspunkt i Hoels model. Med henblik på at fastlægge niveauet for en CO₂-afgift, har vi arbejdet ud fra at afgiftsniveauet bør være ensartet, fordi dette vil være det samfundsøkonomisk mest effektive, da alle vil betale

¹⁰ Ibid, s. 141-142

¹¹ Ibid, s. 57-58

det samme for forurening. Desuden vil vi diskutere om en CO₂-afgift bør indføres i produktledet eller forbrugsledet i forhold til at skabe de stærkeste incitamenter for at reducere CO₂-udledninger.

I forhold til at illustrere problematikken omkring indførelsen af en CO₂-afgift i EU, har vi valgt at fokusere på varer, fordi vi derigennem kan fremhæve de krav og regler, som en MS skal være opmærksom, hvis den ønsker at omfordele eller tilbageføre provenuet fra en afgift. Dermed vil de andre friheder ikke blive undersøgt nærmere. Vi vil tage udgangspunkt i Danmark, da Danmark er medlem af EU og andre EU-medlemslande vil møde tilsvarende udfordringer. Derfor finder de forskellige regler og bestemmelser i traktaten tilsvarende anvendelse på reguleringen af statsstøtte i andre EU-lande, og vil derfor finde tilsvarende anvendelse for dem.

Denne vurdering vil blive foretaget med udgangspunkt i TEUF art. 107, stk. 1, der indeholder et forbud mod statsstøtte. Derfor vil det blive undersøgt, hvad der omfattes af støttebegrebet med henblik på at fastslå, hvorvidt en stat kan bruge dens skattesystem til at adfærdsregulere virksomheder og produktioner i en mere grøn retning ved at tilbageføre provenuet fra en CO₂-afgift. Videre vil vi kigge på, hvordan en MS kan omfordele provenuet fra en CO₂-afgift til forskning, udvikling og innovation. Opgaven vil være afgrænset til at undersøge, analysere og diskutere disse to metoder.

Den første metode der vil blive analyseret er, om en stat kan tilbageføre provenuet gennem skatterabatter uden at dette bliver selektivt. Vi har valgt at fokusere på skattesystemet, fordi det giver en MS mulighed for at skabe bestemte incitamenter for virksomheder og produktioner. Dermed kan skattesystemet bruges som et effektivt redskab for en MS til at føre en bestemt type politik - i dette tilfælde grøn.

Den anden metode er, hvordan en stat kan omfordele provenuet fra en CO₂-afgift ved hjælp af støtteforanstaltninger til forskning, udvikling og innovation. Vi har valgt denne metode fordi støtteforanstaltninger til dette område har fået øget fokus samtidigt med, at støtte til dette område vil have en selvforstærkende effekt. Styrken er, at det er den, der er bedst til at reducere udledningerne generelt, der får støtten, hvilket vil styrke den grønne omstilling. Samtidigt har de virksomheder der betaler en CO₂-afgift også mulighed for, at få støttemidler til forskning, udvikling og innovation, hvilket betyder at de kan få støtte til at reducere deres egne udledninger. Derfor gavner denne metode samfundsøkonomien i kraft af omfordelingen af provenuet.

Indførelsen af en intern CO₂-afgift skal ikke kun ses i et nationalt perspektiv, men også i et internationalt perspektiv, da dette har stor effekt på, hvordan Danmark bedst agerer. Derfor vil det blive undersøgt, hvilke tiltag EU har gjort og nødvendigheden af at indføre en national CO₂-afgift samt hvilke konsekvenser indførelsen vil have på Danmarks konkurrenceevne.

2. Præsentation af Hoels model

Der er gennem tiden blevet foreslået forskellige løsninger på, hvordan en CO₂-afgift skal indrettes. Vi har valgt at tage udgangspunkt i Michael Hoels artikel "*Should a carbon tax be differentiated across sectors?*" fra 1996.¹² Artiklen diskuterer hvordan en CO₂-afgift bør udformes med henblik på at reducere konsekvenserne af en stats klimapolitik.

¹² Hoel, M. (1996)

Helt konkret vil en CO₂-afgift medføre stigende omkostninger for de virksomheder, som bliver pålagt afgiften. Dette svækker virksomhedernes konkurrenceevne sammenlignet med udenlandske konkurrerende virksomheder, der ikke er underlagt en afgift, da disse kan producere varerne billigere. Hoel fremhæver, at klimapolitikken bør varetages i fællesskab med andre stater. Såfremt én enkelt stat vælger at indføre en CO₂-afgift, vil produktionen flytte til andre stater, hvor der ikke er en CO₂-afgift. Dette fænomen bliver kaldt CO₂-lækage. Derfor bør en CO₂-afgift ifølge Hoel udformes i fællesskab med andre, da en stat ved at stå alene med indførelsen af en CO₂-afgift vil stå alene og miste sin produktion til andre stater.

Dette vil føre til en forringelse af statens økonomi, hvilket staten ikke er interesseret i.¹³ CO₂-lækagen kan dog finde sted selvom der er flere stater der er gået sammen om en CO₂ afgift, hvorfor der bliver skabt en free-rider problematik. Problemstillingen bliver således, hvordan en stat kan indføre en afgift på udledelsen af CO₂ uden at forringe sin egen økonomiske situation til skade for staten og statens indbyggere. Derfor foreslår Hoel, at indføre en importafgift på udenlandske varer for at ligestille konkurrence på det indenlandske marked.¹⁴ En importafgift vil løse free-rider problematikken, fordi det bliver mindre attraktivt for CO₂-intensive virksomheder at rykke deres produktion til en stat uden en CO₂-afgift, da de vil blive mødt af en importafgift.¹⁵ Dermed modvirker importafgiften en "race to the bottom" effekt, da stater uden for samarbejdet enten må tilslutte sig "klimaklubben" ved at indføre deres egen CO₂-afgift eller betale afgiften.¹⁶ Dermed forsvinder incitamentet til at flytte produktionen til en stat uden CO₂-afgift og reducerer free-rider problematikken.

I forhold til det udenlandske marked, foreslår Hoel et eksportsubsidium, så virksomhedernes konkurrenceevne på dette marked bliver udlignet. Disse to komponenter er tilsammen en del af kernen i Hoels bud på, hvordan en stat bør indrette et CO₂-afgiftssystem.¹⁷ De to komponenter vil tilsammen reducere risikoen for CO₂-lækage, idet virksomhedernes konkurrenceevne udlignes på det indenlandske og udenlandske marked. Dermed er virksomhedernes incitament til at rykke deres produktion til udlandet mindsket.

3. CO₂-afgiften i teorien og i praksis

Udledningen af CO₂ skader samfundet og skal derfor betegnes som en negativ eksternalitet.¹⁸ Samfundet bliver skadet, fordi udledningen af CO₂ skader miljøet, hvilket har negative konsekvenser for samfundet. At den negative eksternalitet skader samfundet betyder, at hver gang der bliver udledt CO₂, medfører det en omkostning for samfundet. Når der sker udledning af CO₂, ved eksempelvis produktion, koster det samfundet penge. Tidligere har samfundet betalt for denne omkostning. At samfundet har betalt omkostningen kan anses for at være et subsidium til virksomhederne, da staten betaler for en omkostning som er forbundet med produktionen af et produkt.¹⁹ Med indførelsen af en CO₂-afgift bliver det forureneren, der betaler for omkostningen i stedet for samfundet. At det er forureneren, der skal betale for sin egen forurening, har to funktioner for staten.²⁰ Den første funktion er, at virksomheden skal betale for sin egen udledning af CO₂ og dermed for den omkostning, som virksomheden påfører samfundet. Den anden funktion er af adfærdsrettende art, da virksomheden gerne vil have så lave

¹³ Ibid, s. 18

¹⁴ Ibid, s. 20

¹⁵ Ibid, s. 29

¹⁶ Ibid, s. 18

¹⁷ Ibid, s. 20 og 29

¹⁸ Skatteøkonomisk Redegørelse 2023, S. 154

¹⁹ Økonomi og Miljø 2017, S. 104

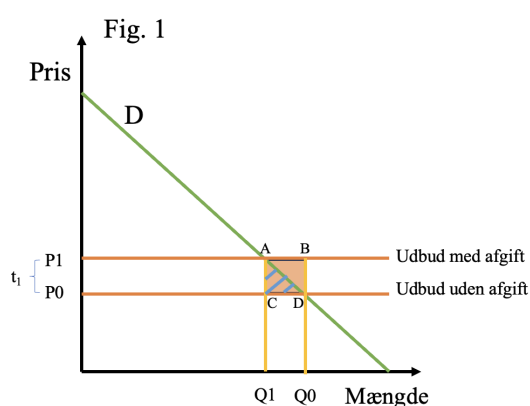
²⁰ Ibid, S. 103-104

omkostninger som muligt, og dermed vil reducere sin udledning af CO₂. Det er derfor i samfundets interesse at indføre en CO₂-afgift, da staten korrigerer, hvem der skal betale omkostningen. Samtidig korrigerer afgiften virksomhedernes adfærd til en mere klimavenlig en.

På baggrund af ovenstående afsnit er det derfor relevant at klarlægge, hvordan en CO₂-afgift skal udformes, da dette har stor betydning for samfundsøkonomien.

3.1. Hvorfor er en CO₂-afgift nødvendig?

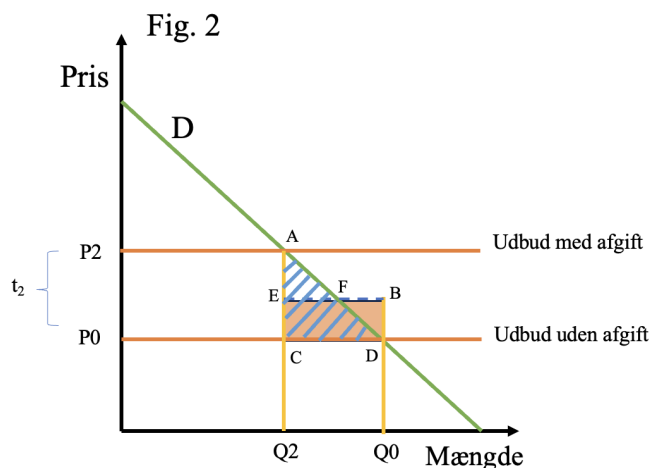
Baggrunden for at indføre CO₂-afgiften, er illustreret i figur 1 og 2.²¹ Forudsætningen for de to figurer er en CO₂-afgift i forbrugsleddet i en situation med fuld konkurrence på markedet for forurenende produkter.²² Udgangspunktet er et ureguleret marked, hvor der bliver introduceret en CO₂-afgift i form af t_1 og t_2 i hhv. figur 1 og 2 og at den eksterne miljøomkostning pr. mængdeenhed er konstant.



t_1 i figur 1 afspejler den marginale eksterne miljøomkostning, hvilket betyder, at prisen på CO₂ er korrekt fastsat således at omkostningen korrekt afspejler prisen på CO₂ og er dermed den optimale afgiftssats. P_0 i figur 1 er prisen på den forurenende vare uden afgift. P_1 er prisen på varen tillagt den marginale eksterne miljøomkostning i form af en CO₂-afgift, t_1 . Q_0 er den udbudte mængde ved prisen P_0 , og afspejler markedet og dets optimum uden en CO₂-afgift. Såfremt prisen er P_1 bliver den udbudte mængde Q_1 , hvilket afspejler markedsudviklingen, hvis der tilføjes en CO₂-afgift. Introduktionen af en CO₂-afgift på markedet har både en negativ og en positiv følgevirkning. Den negative følgevirkning er, at forbrugeroverskuddet bliver reduceret, derfor får forbrugeren mindre nytte. Dette er afspejlet i den orangefarvede skraverede trekant markeret af A, D og C i figur 1. Dog bliver dette tab af nytte for forbrugeren mere end udlignet af de positive effekter på miljøet. De positive effekter er afspejlet i den orange firkant markeret af A, B, C og D. Her stiger prisen P_0 til P_1 på grund af introduktionen af en afgift, $P_0 + t_1 = P_1$. Grundet prisstigningen til P_1 , falder mængden fra Q_0 til Q_1 . Afgiften i figur 1 er optimal, hvilket betyder, at den orangefarvede trekant markeret af A, B og D er den samfundsøkonomiske gevinst ved at indføre en CO₂-afgift. Den samfundsøkonomiske gevinst er større end det mistede forbrugeroverskud, hvorfor introduktionen af en CO₂-afgift totalt har en gavnlig samfundsøkonomisk virkning.

²¹ Økonomi og Miljø 2017, Figur 1 og 2 er inspireret af, og tager udgangspunkt i boks II. 1, s. 106-107

²² Økonomi og Miljø 2017, S. 106 og 107 - Boks II.1



Figur 2 viser derimod den situation og de konsekvenser, der opstår i det tilfælde hvor afgiften ikke er optimal. Hvis afgiften ikke er optimal, vil afgiften være større end den marginale eksterne miljøomkostning. Afgiften i figur 2 i form af t_2 er således større end den marginale eksterne miljøomkostning, og er derfor større end den optimale afgiftssats i figur 1. I figur 2 er afgiften højere, hvilket betyder at prisen stiger fra P_0 til P_2 . I og med at prisen stiger, falder forbruget tilsvarende fra mængden Q_0 til Q_2 . Således giver en højere afgift en større samfundsøkonomisk gevinst, hvilket er afspejlet af, at den orange skraverede firkant markeret af E, B, C og D er blevet større. Dog har en forhøjet afgift også den virkning at forbrugeroverskuddet bliver mindre, hvilket er afspejlet af den skraverede trekant markeret af A, D og C. I dette tilfælde er forbrugeroverskuddet blevet reduceret så markant, at den samfundsøkonomiske miljøgevinst i form af trekanten markeret af F, B og D ikke opvejer faldet. Derfor får en høj CO₂-afgift, der ikke korrekt afspejler den marginale eksterne miljøomkostning i stedet en negativ eller neutral virkning på samfundsøkonomien.

3.2. Ensartet eller differentieret CO₂-afgift

En CO₂-afgift kan indrettes enten som en ensartet afgift eller en differentieret afgift. En ensartet afgift er en afgift hvor alle virksomheder bliver pålagt den samme afgift. En differentieret afgift er indrettet således, at visse virksomheder eller produktioner betaler en anden afgiftssats. Sondringen mellem de to er vigtig, fordi der er forskellige fordele og ulemper ved begge udformninger.

Fordelen ved en ensartet CO₂-afgift er, at denne metode er den mest omkostningseffektive metode, og dermed den bedste samfundsøkonomiske løsning på problemstillingen.²³ Det er denne løsning som økonomisk set giver bedst mening, og det er den løsning der er tilstræbt af både af politikerne²⁴ og ekspertgruppen for en grøn skattereform i deres første delrapport.²⁵ Den ensartede CO₂-afgift er et økonomisk ideal, da der i praksis er andre hensyn der skal varetages end bare de samfundsøkonomiske. Forsøget på at opfylde dette økonomiske ideal er afspejlet i måden hvorpå Aftalen om Den Grønne Skattereform for Industrien er udformet.²⁶ En ensartet afgift er mest samfundsøkonomisk effektiv på grund af skyggepriser. Skyggepriser er en betegnelse for den omkostning, samfundsøkonomien pådrager sig pr. ton CO₂ der bliver

²³ Skatteøkonomisk Redegørelse 2023, s. 147

²⁴ Skatteøkonomisk Redegørelse 2023, s. 147

²⁵ Grøn skattereform - del I, s. 5

²⁶ Skatteøkonomisk Redegørelse 2023, s. 149 - figur 5.1

reduceret.²⁷ Det vil sige, at skyggepriser er en måde at sammenligne forskellige sammensætninger og indretninger af afgifter. Derudover kan skyggepriser bruges til at sammenligne konsekvenserne ved henholdsvis en afgift og et tilskud.

Den ensartede CO₂-afgifts ulempe er derimod fordelen for den differentierede. I den første delrapport om den grønne skattereform bliver der præsenteret en løsning i form af Model 1, hvor de konkurrenceudsatte virksomheder, særligt i form af virksomheder der arbejder med mineralogiske processer, bliver pålagt en afgift, der er ens med resten af de danske virksomheder der er omfattet af en dansk CO₂-afgift.²⁸ Da afgiften i denne model er ensartet for alle virksomheder, er det også den mest optimale løsning set fra et samfundsøkonomisk perspektiv.²⁹

Bagsiden af ovenstående er, at de virksomheder der udleder særligt meget CO₂, for eksempelvis virksomheder der arbejder med mineralogiske processer, vil blive særlig hårdt ramt ved indførelsen af en ensartet CO₂-afgift. Eftersom disse virksomheder udleder meget CO₂, vil de få høje omkostninger ved indførelsen af en CO₂-afgift. For virksomheder der arbejder med mineralogiske processer, er det særlig vanskeligt at reducere deres CO₂-udledning på grund af de produktionsmetoder, som de gør brug af. Derfor er det begrænset, hvilke CO₂-begrænsende tiltag de kan lave, og størstedelen af de besparelser som opnås ved Model 1 vil derfor være strukturelle effekter frem for tekniske effekter.³⁰ Strukturelle effekter er et udtryk for CO₂, som ikke bliver udledt på grund af produktionsnedgang eller udflytning af virksomheder - eksempelvis af virksomheder, der arbejder med mineralogiske processer.³¹ Teknologiske effekter er derimod besparelser på baggrund af tekniske løsninger.³² Model 1 vil derfor være den løsning der er bedst samfundsøkonomisk, men i og med at en stor del af den danske udledning forsvinder på baggrund af strukturelle effekter i form af CO₂-lækage, vil denne løsning ikke være den mest ideelle. For at undgå denne situation bør en CO₂-afgift være differentieret, så den tager højde for virksomheder med høj CO₂-udledning, så disse ikke forsvinder til udlandet i form af CO₂-lækage eller lukker deres produktion ned.

CO₂-afgiften i forhold til industrien er endnu ikke vedtaget, men i Den Grønne Skattereform for Industrien lægges der op til, at andre hensyn vejer højere end omkostningseffektivitet, og derfor bliver CO₂-afgiften som pålægges industrien en differentieret afgift.³³ Derfor er der i udformningen af afgiften politiske hensyn, der gør, at den samfundsøkonomisk mest effektive udgave af afgiften bliver fravalgt. Udformningen er dermed et udtryk for en konflikt mellem et teoretisk økonomisk ideal og en politisk virkelighed.

På baggrund af ovenstående har vi valgt at undersøge statsstøttere reglerne og de dertilhørende problematikker i forhold til en tilbageførsel og omfordeling af provenuet. Vi tager udgangspunkt i en ensartet afgift i vores analyse. Hvor det er relevant, vil differentierede afgifter også blive undersøgt, da ensartede afgifter, indtil nu, er et teoretisk udgangspunkt, hvor at differentierede afgifter er en realitet.

²⁷ Ibid, 154 - boks 5.2

²⁸ Grøn skattereform - del I, s. 23, Tabel 2.1

²⁹ Ibid, s. 32

³⁰ Ibid, s. 32 og 33

³¹ Grøn skattereform - del I, s. 24 boks 2.2

³² Grøn skattereform - del I, s. 24 boks 2.2

³³ Grøn skattereform for industri mv. - s. 4, 5 og 6

3.3. CO2-afgift i forbruger- eller produktionsled?

I dette afsnit vil vi ud fra et økonomisk perspektiv diskutere, om det vil være mere samfundsøkonomisk effektivt at flytte CO2-afgiften fra produktionsleddet til forbrugsleddet.

Indledningsvist skal det bemærkes at klimaafgifter har til formål at regulere forbrugere og virksomheders adfærd, så de har økonomiske incitamenter til at mindske udledningen af CO2. Dermed skal en CO2-afgift sikre, at udlederen betaler en afgiftssats, der svarer til miljøomkostningerne fra deres udledning.³⁴ Nedbringelse af CO2-udledning er altafgørende, hvis en stat skal leve op til forpligtelserne i Paris-aftalen.³⁵

Det kan umiddelbart synes mest intuitivt at indføre en afgift i forbrugsleddet i stedet for produktionsleddet, da en afgift i forbrugsleddet belaster indenlandske producerede varer og udenlandsk importerede varer ens. Eftersom en afgift i forbrugsleddet giver en MS en indirekte mulighed for at ramme importerede varer med en CO2-afgift, uden at indenlandske producenters konkurrenceevne på udenlandske markeder svækkes, kan det umiddelbart fremstå tættere på Hoels ideal til udformningen af en CO2-afgift.

Dog har en afgift i forbrugsleddet den svaghed, at afgiften skal baseres på et skøn over, hvor meget drivhusgas der på globalt plan er udledt ved produktion og transport af den forbrugte vare. Denne vurdering er i praksis meget usikker og administrativ tung, fordi myndighederne har begrænset information om, hvordan produktionen i udlandet foregår. Desuden vil en afgift i forbrugsleddet ikke tilskynde virksomhederne til at reducere deres udledninger, da afgiften rammer forbrugerne. Derfor vil afgiften primært tilskynde forbrugerne til at reducere deres omkostninger i form af ændrede vaner eller nye forbrugsmønstre. Samtidig er afgiftsgrundlaget baseret på et skøn over, hvor meget forurening som er forbundet med produktionen af varen, hvilket den enkelte virksomhed har begrænset indflydelse på.³⁶

Desuden vil en afgift i forbrugsleddet kun blive pålagt forbruget i hjemlandet. Dermed vil eksporterede varer ikke blive påvirket af en afgift i produktionsleddet. Dette indsnævrer incitamentet for producenterne til at reducere CO2-udledningen, da forbrugsafgiften kun omfatter produkter på et marked. Således vil en afgift i forbrugsleddet primært skabe incitamenter for forbrugerne til at omstille deres forbrug. Derimod vil producenterne ikke have et incitament til at omlægge produktionen af de enkelte varer mod en mindre CO2-belastende produktionsform.³⁷

Derfor er en CO2-afgift i forbrugsleddet problematisk, hvis formålet er at fremme den grønne omstilling med de lavest mulige samfundsøkonomiske omkostninger. Omvendt er en afgift i forbrugsleddet effektiv, hvis formålet alene er at reducere hjemlandets globale klimaaftryk, fordi en afgift på importerede varer vil reducere udledningen på grund af mindre forbrug.³⁸ Det skyldes, at en stats globale klimaaftryk består af statens forbrug af egne varer og import, hvorimod eksport modregnes i det globale klimaaftryk.³⁹ Derfor kan en CO2-afgift på forbrugsleddet med fordel indføres, hvis målet er at reducere et lands globale klimaaftryk.

³⁴ Miljø og Klima 2017, s. 97

³⁵ [Hvad er Paris-aftalen?.](#) besøgt d. 30/5

³⁶ Grøn skattereform - del i, s. 11

³⁷ Miljø og Klima 2023, s. 29

³⁸ Ibid, s. 29

³⁹ Grøn skattereform - del i, s. 11

En afgift i produktionsleddet fjerner problematikken omkring informationsasymmetri, da producenterne har den største indsigt i, hvordan de sænker deres CO₂-udledninger bedst og billigst. Dermed sikrer en afgift i produktionsleddet, at den viden som producenter har aktiveres, hvilket reducerer de samfundsøkonomiske omkostninger til den grønne omstilling. Dette gør at reduktionerne bliver så omkostningseffektive som muligt, hvilket i sidste ende kommer forbrugerne til gode. Årsagen hertil skal findes i, at det er forbrugerne, der bærer byrden for en CO₂-afgift. Producenterne vil overvælde afgiften på forbrugerne i form af lavere lønninger og højere priser grundet de ekstra omkostninger til produktion, som en CO₂-afgift vil medføre.⁴⁰

Samtidig vil en afgift i produktionsleddet give producenterne et økonomisk incitament til at reducere deres udledninger, hvis omkostningerne til CO₂-mindskende tiltag er mindre end afgiften. Dette skyldes at producenterne vil opnå en gevinst ved både teknisk omstilling samt ændring af sammensætningen af de inputs, som indgår i produktionskæden. Desuden vil denne mekanisme medføre, at priserne på de produkter, der udleder mest CO₂, vil stige. Dermed vil forbrugerne opleve en prisstigning på de CO₂-intensive produkter, hvilket vil tilskynde forbrugerne til at omlægge deres forbrug til andre mindre CO₂-intensive produkter. Dermed vil udledningen af CO₂ reduceres yderligere på grund af mindre efterspørgsel på CO₂-intensive produkter.⁴¹

I Rapporten om Grøn Skattereform - Endelig Afrapportering anbefaler ekspertgruppen eksempelvis at en CO₂-afgift skal lægges på produktionen i stedet for forbruget.⁴² Dette skyldes, at skyggeprisen ved en afgift på forbrug er højere end ved en afgift på produktion. Det betyder, at en afgift på produktionen er den metode der gavner samfundsøkonomien mest, da en afgift på forbrug vil være dyrere og dermed mindre effektiv end en produktionsafgift. Derfor vil en CO₂-afgift på produktionen være at foretrække, da dette gavner samfundsøkonomien mest og er mest effektivt.

3.4. Opsamling om CO₂-afgifter

På baggrund af ovenstående afsnit om en CO₂-afgift, kan det konkluderes, at en CO₂-afgift, for at være mest gavnlig samfundsøkonomisk, skal være ensartet, pålægges i produktionsleddet og være nøje afstemt så afgiften afspejler prisen på udledning af CO₂ korrekt. En afgift i forbrugsleddet er eksempelvis udfordret af informationsasymmetri, og dette kan føre til at der er betydelig usikkerhed i forhold til om CO₂-afgiften er prissat korrekt. Det vil sige, at ud over at have en højere skyggepris, vil en afgift i forbrugsleddet på grund af usikkerheden kunne føre til, at en afgift enten bliver sat for højt eller for lavt. Jf. afsnit 3.1, vil der være en risiko for at en for høj eller for lav prissætning vil have en negativ indvirkning på samfundsøkonomien. Dette er et yderligere argument for, hvorfor afgiften skal lægges på produktionsleddet i stedet for forbrugsleddet.

Ovenstående er et teoretisk udgangspunkt, og der vil være andre overvejelser samt hensyn der skal tages i betragtning, når en CO₂-afgift skal udformes. Dette relaterer sig både til ensartetheden, hvilket led afgiften bliver pålagt etc. Dette kommer f.eks. til udtryk ved, at Klimarådet modsat ekspertgruppen fra Den Grønne Skattereform mener, at man ud over en afgift på produktionen også bør indføre en CO₂-afgift i forbrugsleddet på fødevarer.⁴³ Videre har man i

⁴⁰ Grøn skattereform - del i, s. 12

⁴¹ Miljø og Klima 2023, s. 28

⁴² Grøn skattereform - del ii, s. 14

⁴³ Klimarådet - Statusrapport 2024, s. 204

aftalen bevæget sig tættere på en ensartet afgift, men har på grund af konkurrencehensyn bibeholdt elementer af differentiering af afgiften. Dette er eksempler på, at den mest effektive og samfundsøkonomiske løsning ikke nødvendigvis er den bedste.

En anden grund til, at udformningen af en CO₂-afgift adskiller sig fra det teoretiske udgangspunkt er, at det generelt er sådan, at der er mange forskellige interesser der har meget forskellige holdninger til, hvordan en CO₂-afgift skal se ud. Dette er blandt andet afspejlet i Klimalovens §1, stk. 4, nr. 2 samt i Den Grønne Skattereform, hvor ekspertudvalget skriver, at det ikke er muligt at lave en ensartet afgift, hvis man samtidig skal varetage politiske hensyn.⁴⁴

4. Importafgift

4.1. Hvorfor Hoel ikke kan bruges i det enkelte EU-land

Hoels model indebærer, at der ved indførelsen af en CO₂-afgift tilsvarende skal indføres en importafgift på udenlandske varer og et eksportsubsidium til indenlandske varer. I det følgende vil det blive undersøgt, om Danmark har mulighed for at indføre en importafgift, som Hoel foreslår, uden at dette er i strid med EU-retten. Hoel foreslår, at der indføres en CO₂-told på varer fra udlandet for at udligne konkurrence på det hjemlige marked. EU-retten indeholder visse begrænsninger for MS'erne mulighed for at indføre afgifter, som hindrer varernes frie bevægelighed. TEUF art. 30 og 110 indebærer et forbud mod indførelsen af afgifter, som kan være diskriminerende. I det følgende vil det blive undersøgt, om en CO₂-afgift er omfattet af TEUF art. 30 eller 110.

Sondringen mellem TEUF art. 30 og 110 er vigtig, da konsekvensen ved overtrædelse af bestemmelserne er forskellige. Derfor er det essentielt at fastslå, hvornår en afgift har tilsvarende virkning som told efter TEUF art. 30, og hvornår en afgift er en intern diskriminerende afgift efter TEUF art. 110. Derfor vil bestemmelserne blive analyseret enkeltvis, hvorefter det vil blive vurderet, om en CO₂-afgift er omfattet af anvendelsesområdet for TEUF art. 30 eller TEUF art. 110.

4.2. Toldlignende afgifter

Indledningsvist skal det bemærkes, at et af formålene med EU og det indre marked ifølge TEUF art. 28 er, at skabe en toldunion der omfatter udveksling af varer mellem MS'erne. Grundet forbuddet i TEUF art. 30, kan en MS ikke pålægge told på varer indført fra andre MS'er, eller afgifter med tilsvarende virkning. En told kan betegnes som en afgift opkrævet af en offentlig myndighed eller stat. Omvendt er en afgift med tilsvarende virkning:

“(...) enhver økonomisk byrde, der ikke er told i egentlig forstand, som pålægges ensidigt og belaster varer som følge af grænseoverskridelsen, uanset benævnelse eller opkrævningsmåde, er en afgift med tilsvarende virkning.”⁴⁵

Dette gælder også selvom afgiften ikke opkræves til fordel for staten.⁴⁶ Helt konkret indeholder TEUF art. 30 et forbud mod told og afgifter med tilsvarende virkning MS'erne imellem, hvorfor MS'erne er forpligtede til at afskaffe en sådan afgift. Forbuddet i TEUF art. 30 gælder for:

⁴⁴ Grøn skattereform - del i, s. 5

⁴⁵ C-90/94, Haahr Petroleum, præmis 20

⁴⁶ C-72/03, Carbonati Apuani, Sml. I, s. 8027, præmis 20

“(…) varer med oprindelse i medlemsstaterne og på de varer hidrørende fra tredjeland, som frit kan omsættes i medlemsstaterne”, jf. TEUF art. 28, stk. 2.

Samtidig skal det bemærkes, at TEUF art. 30 er direkte anvendelig, fordi den har vertikal virkning.⁴⁷

Forbuddet mod told og afgifter med tilsvarende virkning skyldes et konkurrencemæssigt hensyn, da henholdsvis en told eller afgift vil gøre det dyrere at importere udenlandsk producerede varer, hvorfor hjemligt producerede varer vil opnå en fordel. Derfor vil:

“(…) selv minimale økonomiske byrder ved grænseoverskridelsen hindrer varernes bevægelighed, hvilket forværres af de administrative formaliteter i forbindelse hermed.”⁴⁸

Som konsekvens heraf, kan en MS ikke indføre en CO₂-afgift på udenlandsk producerede varer, da dette vil være forbundet med en økonomisk byrde, som vil hindre varernes frie bevægelighed. Eksempelvis vil indførslen øge den administrative byrde, hvilket vil være en omkostning for de importerende virksomheder. Netop hensynet til varernes frie bevægelighed er helt centralt for samhandlen i EU, hvorfor der er tale om et absolut forbud, hvilket følger af generaladvokat Jacobs forslag til afgørelse:

“(..) når der foreligger en sådan afgift eller byrde, uanset hvor lille den måtte være, kan overensstemmelsen med art. 25 EF (i dag TEUF 30) kun opnås ved, at den ophæves.”⁴⁹

Dermed forbyder TEUF art. 30 en MS at indføre en afgift, som på nogen måde kan begrænse varerne frie bevægelighed, da dette vil være uforeneligt med EU-retten.

4.3. Interne afgifter

Det følger af dommen, Kommissionen mod Danmark:⁵⁰

“(..) at en importafgift (...) kun kan betragtes som en intern afgift, hvis den er et led i en generel ordning, der systematisk og efter objektive kriterier anvendes på kategorier af produkter, uanset disses oprindelse.”⁵¹

Dermed indeholder TEUF art. 110 et forbud mod generelle interne afgiftsordninger for MS'erne, hvis disse ordninger er til ugunst for udenlandske producerede varer. Derfor omhandler forbuddet i bestemmelsen hvorvidt en afgift er diskriminerende eller har beskyttende karakter. Det er ikke nok blot at konstatere, at afgiften kan karakteriseres som en intern afgift efter bestemmelsen.

Formålet med TEUF art. 110 er at sikre fri bevægelighed for varer MS'erne imellem. Således skal bestemmelsen sikre at MS'erne ikke indfører diskriminerende interne afgifter, idet disse afgifter vil påvirke konkurrencesituationen på markedet, fordi indenlandske varer vil nyde en beskyttelse mod varer fra andre MS'er på grund af den interne afgift.⁵² Såfremt der ikke eksi-

⁴⁷ Sag 26/62, van Gend en Loos

⁴⁸ C-254/13, Orgacom, præmis 22

⁴⁹ Generaladvokat Jacobs forslag til afgørelse i C-383/01, Danske Bilimportører.

⁵⁰ Sag 158/82, Kommissionen mod Danmark

⁵¹ Ibid, præmis 21

⁵² C-68/96, Grundig, præmis 11

sterer indenlandske produktioner eller lignende produktioner, der konkurrerer med udenlandske, finder TEUF art. 110 ikke anvendelse.⁵³ Omvendt, hvis der eksisterer en situation med import samt en indenlandsk produktion af varer, så indeholder bestemmelsen et absolut forbud mod at pålægge højere afgifter på udenlandske varer.⁵⁴ Derfor vil MS'erne i dette tilfælde skulle bringe den diskriminerende interne afgift ned på samme niveau, som afgiftsniveauet for indenlandske producerede varer, da dette vil fjerne den diskriminerende virkning.

4.4. Skal en CO2-afgift kategoriseres som en toldlignende afgift eller en intern afgift?

Eftersom TEUF art. 30 vedrører told og afgifter med tilsvarende virkning som told, og TEUF art. 110, vedrører diskriminerende interne afgifter, kan bestemmelserne ikke anvendes kumulativt. En afgift kan således ikke samtidig henhøre under begge bestemmelser.⁵⁵ Med henblik på at afgrænse bestemmelserne over for hinanden, har EU-Domstolen primært fokuseret på det grænseoverskridende element. Såfremt det er selve grænsepassagen der udløser afgiften, vil afgiften have karakter af en told eller toldlignende afgift, hvorfor en afgift som udløses af en grænsepassage, vil være omfattet af anvendelsesområdet for TEUF art. 30. Omvendt vil en generel afgiftsordning, som pålægges varer uafhængigt af om de har passeret en grænse, være afgifter der er omfattet af anvendelsesområdet for TEUF art. 110. Forskellen mellem de to afgiftstyper skal altså findes i, hvad der udløser afgiften. Dermed er det væsentligste kendetegn for TEUF art. 30, at afgiften udelukkende rammer det grænseoverskridende produkt, altså varer der indføres i landet. Omvendt gælder det for en intern afgift efter TEUF art. 110, at denne afgift både rammer importerede, eksporterede og indenlandske produkter.⁵⁶

En CO2-afgift er en generel afgift, der systematisk omfatter forskellige kategorier af varer efter objektive kriterier, der anvendes uden hensyn til varernes oprindelse. Afgiften vil ikke blive udløst af en grænseoverskridelse, men derimod ramme både importerede, eksporterede og indenlandske produkter. Derfor vil en CO2-afgift være en intern afgift jf. TEUF art. 110.

En CO2-afgift er som udgangspunkt forenelig med fællesskabsretten, fordi den økonomiske byrde ikke tager hensyn til varernes oprindelse, hvorfor den ikke er omfattet af forbuddet i TEUF art. 110. Dog må en MS ikke tilbageføre provenuet fra afgiften udelukkende til de indenlandske produktioner, da dette vil være diskriminerende overfor udenlandske produktioner, hvilket er i strid med forbuddet i TEUF art. 110.⁵⁷

4.5. Hvilke muligheder har den enkelte stat for at indføre en afgift?

I det ovenstående afsnit, er det blevet fastslået, at en CO2-afgift vil blive kategoriseret som en intern afgift. Hvis den opkrævende MS tilbagefører afgiftsprovenuet til indenlandske producenter, vil afgiften være uforenelig med EU-retten, da de udenlandske producenter i så fald vil bære den økonomiske byrde. Derfor vil dette afsnit undersøge forbuddets karakter. Formålet med undersøgelsen er at fastlægge, om der findes undtagelser til dette udgangspunkt.

Selvom en national foranstaltning som udgangspunkt er uforenelig med EU-retten, hvis denne medfører forskelsbehandling og begrænser den frie bevægelighed, kan denne foranstaltning alligevel opretholdes, hvis der ligger legitime hensyn til grund herfor. Der skal sondres mellem

⁵³ C-383/01, Danske Bilimportører, præmis 38

⁵⁴ C-230/89, Kommissionen mod Grækenland

⁵⁵ C-234/99, Nygård, præmis 17

⁵⁶ De forenede sager C-441/98 og C-442/98, Michailid, præmis 22

⁵⁷ C-234/99, Nygård, præmis 22-23 og 42

traktatfæstede og domstolsskabte legitime hensyn. Eftersom der ikke findes traktatfæstede undtagelser til TEUF art. 110, vil det i stedet blive undersøgt, om en MS har mulighed for at påberåbe sig domstolsskabte hensyn og undgå forbuddet i bestemmelsen.

I Cassis de Dijon-dommen åbnede EU-Domstolen op for at MS'erne kunne påberåbe sig visse hensyn, som legitimt kunne begrænse varernes frie bevægelighed.⁵⁸ EU-Domstolen udtalte således:

“(...) hindringer for samhandelen indenfor Fællesskabet, der beror på forskelle i de nationale lovgivninger vedrørende afsætningen af de pågældende produkter, må accepteres i det omfang, disse bestemmelser er uomgængeligt nødvendige af hensyn til (...), beskyttelse af den offentlige sundhed (...).”⁵⁹

Dog har generaladvokat Jacobs i sit forslag til afgørelsen i Danske Bilimportører forholdt sig afvisende hertil, idet han har udtalt at:

“Forbuddet gælder imidlertid ikke afgiftspålæggelse, men forskelsbehandling (...), således er det tilstrækkeligt at fjerne det forskelsbehandlende (...) element for at efterkomme artiklen.”⁶⁰

Derfor må det afvises, at en MS kan indføre en afgift, hvor afgiftsprovenuet udelukkende tilbagesendes til indenlandske producenter, da en sådan afgift vil udgøre en indirekte forskelsbehandling, som ikke kan begrundes i de domstolsskabte hensyn.

Derimod må en MS gerne indføre en differentieret afgiftsordning for visse produkter, der tilgodeser miljøhensyn, hvis det sker efter objektive kriterier, selvom denne afgift vil ramme lignende produkter hårdere. En MS kan altså lovligt indføre en CO₂-afgift, fordi dette vil være et objektivt kriterium. Dog vil en sådan afgiftsordning kun være forenelig med EU-retten, hvis udformningen ikke udgør direkte eller indirekte forskelsbehandling af varer fra andre MS'er eller beskyttelse af konkurrerende indenlandske producerede varer.⁶¹ Således må det konstateres, at TEUF art. 110 ikke begrænser en MS i at indføre en CO₂-afgift, hvis blot denne afgift ikke forskelsbehandler udenlandsk producerede varer hverken direkte eller indirekte. Derfor vil en MS ikke kunne tilbageføre skatteprovenuet for en CO₂-afgift udelukkende til indenlandske producenter, fordi dette vil være indirekte forskelsbehandling. Såfremt den økonomiske byrde kun blive oppebåret af udenlandske producenter, vil ordningen de facto udgøre forskelsbehandling mellem indenlandske og udenlandske producenter.

Formålet med at en CO₂-afgift både skal omfatte indenlandske og udenlandske varer er at ligestille konkurrencen på det nationale marked, da både indenlandske og udenlandske virksomheder skal betale en CO₂-afgift. Såfremt en CO₂-afgift kun omfatter indenlandske produkter, vil afgiften påføre dem en ekstraomkostning, som vil skade deres konkurrenceevne. Dermed kan Danmark ikke indføre en CO₂-afgift som omfatter både indenlandske og udenlandske produktioner, hvis formålet med afgiften er at tilbageføre provenuet til CO₂-forbedringer hos indenlandske producenter. Dette skyldes at en sådan ordning skal være åben for alle, som har betalt afgiften, fordi der ellers vil forekomme indirekte diskrimination, idet indenlandske producenter favoriseres.

⁵⁸ C-120/78, Cassis de Dijon

⁵⁹ Ibid, præmis 8

⁶⁰ Generaladvokat Jacobs forslag til afgørelse i C.383/01, Danske Bilimportører, præmis 28

⁶¹ C-213/96, Outokumpu Oy, præmis 30

Dette er illustreret i sagen om den danske PSO-afgift,⁶² hvor omstillingen af den danske energiproduktion til vedvarende energi var medfinansieret af el produceret i udlandet, der også skulle betale afgiften. Dermed var den importerede elektricitet med til at finansiere støtteforanstaltninger, der kun gavnede den danskproducerede elektricitet. Selvom Kommissionen i den omtalte sag ikke endegyldigt konkluderede at ordningen var ulovlig, har Kommissionen fremført, at en sådan støtteforanstaltning også skulle give udenlandske el-producenter mulighed for at nyde godt af den danske støtte. I stedet for den daværende ordning, foreslog Kommissionen, at en MS kunne finansiere ordningen direkte via statsbudgettet eller oprette en ordning som tager højde for forskelsbehandling mellem producenter ved, i et vist omfang, at give udenlandske producenter mulighed for at nyde godt af den danske støtte.

4.6. Konklusion

På baggrund af ovenstående vurderes det, at en CO₂-afgift er omfattet af TEUF art. 110. TEUF art. 110 begrænser en MS's mulighed for at varetage konkurrencehensyn. MS'en kan ikke målrette tilbageførslen af afgiftsprovenuet til de konkurrenceudsatte eksporterende virksomheder, da dette vil udgøre indirekte diskrimination. Derfor vil det i praksis ikke være muligt at indføre en CO₂-afgift, der både omfatter indenlandske og udenlandske producerede varer, hvis provenuet udelukkende tilbageføres til indenlandske virksomheder. Dermed er en MS begrænset til at lave en ren national afgift, som udelukkende rammer indenlandske producerede varer, hvis staten skal lave en model som tilbagefører afgiftsprovenuet til eksporterende virksomheder i tråd med Hoels model. Problemet med udelukkende at indføre en indenlandsk CO₂-afgift er, at danske virksomheders konkurrenceevne på EU-markedet vil blive forringet, og dette vil føre til enten CO₂-lækage eller mindre eksport til EU-markedet. Samtidig vil indenlandske virksomheders konkurrenceevne på det nationale marked blive udfordret, fordi de indenlandske virksomheder vil have en ekstra produktionsomkostning i form af en CO₂-afgift.

Dermed udfordrer EU-retten Danmarks muligheder for at implementere Hoels model, da en MS hverken må indføre en told eller tilbageføre afgiftsprovenuet udelukkende til hjemlige virksomheder. Derfor er det relevant at undersøge Danmarks mulighed for at tilbageføre provenuet af en rent indenlandsk CO₂-afgift, hvilket vil blive analyseret nærmere i afsnittet om statsstøtte.

5. Statsstøttereglerne

På baggrund af ovenstående afsnit om en importafgift vil det i afsnit 6 og 7 blive undersøgt, vurderet og diskuteret, hvorvidt en stat kan støtte eksporterende virksomheder ved indførelsen af en CO₂-afgift. Derfor vil statsstøttereglerne i dette afsnit blive klarlagt.

5.1. Statsstøtteforbuddet i art. 107

Som udgangspunkt findes der i TEUF art. 107, stk. 1 et forbud for MS'erne imod at give statsstøtte til *visse virksomheder* eller *visse produktioner*, da dette truer med at fordreje konkurrencevilkårene på det indre marked. Først bestemmelsen finder anvendelse, skal følgende betingelser være opfyldt:

- i) der skal foreligge støtte
- ii) støtten skal være ydet af staten eller via statsmidler
- iii) støtten skal begunstige visse virksomheder eller produktioner
- iv) støtten skal påvirke samhandelen mellem MS'erne ved at fordreje konkurrencevilkårene

⁶² Det med PSO'en, sidst besøgt d. 30/5

Hvis de fire ovenstående kumulative betingelser er opfyldt, vil statsstøtte være uforenelig med det indre marked.⁶³ Betingelsernes formål er at hindre gennemførelse af statsstøtte, som strider mod traktatens mål og principper. EU-retten indeholder også undtagelser til hovedreglen, hvilket betyder at statsstøtte alligevel kan accepteres, hvis støtten falder ind under anvendelsesområdet for undtagelsesbestemmelserne i TEUF art. 107 eller 108.

5.2. Statsstøtteproblematikken

I forhold til statsstøtteforbuddet i TEUF art. 107, stk. 1 skal det undersøges, hvad som kan kategoriseres som værende støtte. EU-Domstolen har lagt vægt på, om en MS ensidigt og selvstændigt stiller økonomiske midler til rådighed for virksomheder eller giver dem fordele, som skal begunstige virkeliggørelsen af MS'ernes ønskede økonomiske eller sociale mål.⁶⁴ Samtidig har EU-Domstolen også lagt vægt på, at statslige foranstaltninger, som giver en økonomisk fordel, som ikke kan opnås under sædvanlige markedsbetingelser, må anses for at være støtte.⁶⁵ Dermed har EU-Domstolen ikke udarbejdet en konkret definition af begrebet statsstøtte, men nærmere en række karakteristika som skal undersøges, før det kan vurderes om en statslig foranstaltning udgør statsstøtte efter TEUF art. 107.

Formålet med TEUF art. 107, stk. 1 er at hindre, at konkurrencevilkårene bliver fordrejet eller truet med at blive fordrejet på det indre marked, fordi en MS begunstiger visse virksomheder eller produktioner.⁶⁶ Derfor skal begrebet statsstøtte, som nævnt ovenfor, fortolkes tilstrækkeligt bredt, så det indeholder alle potentielle former for fordele, som kan opfylde karakteristika for at være statsstøtte. I den forbindelse skal det bemærkes, at EU-Domstolen har tilkendegivet, at statsstøtte udelukkende skal vurderes på baggrund af virkningen af støtten,⁶⁷ altså er arten af formen, hensigten og formålet med at give støtten ikke udslagsgivende for, om en foranstaltning udgør statsstøtte.⁶⁸ Således sonderer TEUF art. 107, stk. 1 ikke imellem de forskellige hensyn, som en MS kan begrunde en støtteforanstaltning med, f.eks. miljøbeskyttelse. Det skyldes, at bestemmelsen primært har fokus på, hvorvidt en foranstaltning indebærer en støtte, der skaber en økonomisk og konkurrencemæssig virkning. Såfremt TEUF art. 107, stk. 1 primært havde fokuseret på formålet med støtten i stedet for virkningen, ville en mulig konsekvens være at MS'erne ville kunne påberåbe sig diverse hensyn, og dermed undgå forbuddet mod statsstøtte i bestemmelsen. Modsat TEUF art. 107, stk. 1, er formålet med en støtteforanstaltning relevant i forhold til anvendelsesområdet for undtagelserne i TEUF art. 107, stk. 2 og 3.

Dermed er det afgørende at undersøge virkningen af støtten. Støttens virkning vurderes på baggrund af, om støtten begunstiger modtagerens konkurrenceevne på det indre marked. Dette gælder uagtet om støtten skal kompensere indenlandske virksomheder for deres tab af konkurrenceevne, som følge af den økonomiske byrde som en intern foranstaltning udgør.⁶⁹ Såfremt modtageren opnår en økonomisk fordel, som ikke kan opnås under sædvanlige markedsbetingelser, vil modtageren have opnået en konkurrencemæssig fordel på grund af støttens virkning. Dette skyldes, at støtteforanstaltningen har givet modtageren en ensidig økonomisk fordel. En støtteforanstaltning vil udgøre en økonomisk fordel, selvom modtagerens situation i forhold til

⁶³ C-345/02, Pearle, præmis 32-33 smh. Kommissionens meddelelse (2016/C 262/01), punkt 70

⁶⁴ 61/79, Denkavit, præmis 31

⁶⁵ C-39/94 SFEI m.fl., præmis 60

⁶⁶ C-173/73, Italien mod Kommission, præmis 26

⁶⁷ Ibid, præmis 27

⁶⁸ C-81/10 P, France Telecom, præmis 17

⁶⁹ C-173/73, Italien mod Kommission, præmis 36

den tidligere retstilstand ikke ændrer sig, hvis blot formålet med foranstaltningen er at begunstige visse virksomheder eller produktioner frem for andre, der befinder sig i samme faktiske og retlige situation.⁷⁰

Dette gør sig også gældende, når støtten er betinget af, at modtageren virkeliggør en MS's ønskede sociale eller økonomiske mål. Det skyldes, at modydelsen vil være af så atypisk karakter i forhold til sædvanlige markedsvilkår, at støtteforanstaltningen ikke kan bringes uden for anvendelsesområdet af TEUF art. 107.⁷¹ Derfor vil et løfte fra en virksomhed om at nedbringe deres CO2-udledning ikke kunne sidestilles med en reel modydelse, hvorfor en sådan støtteforanstaltning vil være omfattet af forbuddet i TEUF art. 107, stk. 1. Dog har en MS mulighed for at kompensere en virksomhed for udførelsen af tjenesteydelser af almindelig interesse,⁷² hvis visse betingelser er opfyldt.⁷³ Betingelserne fremgår af Altmark-sagen.⁷⁴ Dette vil dog ikke blive undersøgt nærmere.

5.3. Udformningen af statsstøtte

I forhold til udformningen af statsstøtten, skal det bemærkes, at forbuddet i TEUF art. 107, stk. 1:

“omfatter enhver statsstøtte eller støtte, som ydes til virksomheder ved hjælp af statsmidler.”⁷⁵

Dermed skal statsstøtte tolkes mere generelt end tilskud, fordi statsstøtte både omfatter direkte tilskud, men også indirekte tilskud, der under forskellige former mindsker de økonomiske byrder, som normalt belaster en virksomheds budget. Derfor kan indirekte tilskud få tilsvarende virkning som et direkte tilskud.⁷⁶ Dermed indeholder vurderingen af, hvorvidt en støtteforanstaltning er uforenelig med TEUF art. 107, stk. 1 ikke en principiel sondring mellem om støtten er direkte eller indirekte.⁷⁷

5.4. Støttens formål

Det fremgår af Kommissionen mod Frankrig,⁷⁸ at særlige formålsbestemte afgifter ikke har betydning for støttevurderingen.⁷⁹ Dette betyder i praksis at det er underordnet hvor pengene til støtten kommer fra, da støtte fortsat vil stamme fra statsmidler, selvom pengene er opkrævet til et bestemt formål, hvilket er uforenelig med TEUF art. 107, stk. 1. Samtidig viser retspraksis, at det provenu en stat opnår ved opkrævelse af obligatoriske afgifter, som er pålagt virksomheder og private, ligeledes betragtes som statsmidler efter TEUF art. 107, stk. 1.⁸⁰ Derimod er formålet for støtteordningen alene relevant, når det skal vurderes, om undtagelsesbestemmelserne i TEUF art. 107, stk. 2 og 3 kan finde anvendelse. Det skyldes, at der ved godkendelsen af en støtteforanstaltning skal ske en afvejning af, om de negative konsekvenser ordningen medfører på samhandlen, kan opvejes af det hensyn som ønskes gennemført. Såfremt dette ikke

⁷⁰ C-143/99, Adria-Wien Pipeline, præmis 41

⁷¹ C-61/79, Denkavit, præmis 20 og 31-32

⁷² C-53/00, Ferring SA, præmis 27

⁷³ C-280/00, Altmark, præmis 89-94

⁷⁴ Ibid, præmis 89-94

⁷⁵ C-106-120/87, Asteris m fl., præmis 22

⁷⁶ C-387/92, Banco Exterior, præmis 13

⁷⁷ C-323/72, Intermills, præmis 31

⁷⁸ Sag 47/69, Frankrig mod Kommissionen

⁷⁹ Ibid, præmisserne 14-15

⁸⁰ Sag 173/73, Italien mod Kommissionen, præmis 35

var tilfældet, ville MS'erne kunne undgå statsstøtteforbuddet i TEUF art. 107, stk. 1 ved at påberåbe sig diverse formål.

5.5. Brugen af statsmidler

Forbuddet i TEUF art. 107, stk. 1 omfatter *statsstøtte* eller *støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form*. Dermed indeholder bestemmelsen to krav, som begge skal være opfyldt. Støtten skal være finansieret med statsmidler, og tildelingen heraf skal være kontrolleret af staten. Sondringen mellem statsstøtte og støtte, som er ydet ved hjælp af statsmidler, har til formål at sikre, at støttebegrebet udvides, så det både omfatter offentlige og private organer, som er udpeget eller oprettet af staten.⁸¹ Dette gælder også selvom disse organer blot er udpeget til at forvalte støtten.⁸²

Dog er forbuddet i TEUF art. 107, stk. 1 ikke begrænset til udelukkende at omfatte offentlige og private organer, som er udpeget eller oprettet af staten. Såfremt staten kan udøve dominerende indflydelse, enten direkte eller indirekte, over en virksomhed eller et organ, vil dette udgøre en del af staten.⁸³ Det skyldes, at midlerne vil blive anset som værende til rådighed for staten, hvorfor de skal betragtes som statsmidler. Dermed omfatter begrebet statsmidler alle økonomiske midler, som den offentlige sektor faktisk kan anvende til at støtte virksomhederne. Derfor er det tilstrækkeligt, at de midler, som anvendes til en støtteforanstaltning, er under de offentlige myndigheders kontrol, og dermed står til rådighed for de kompetente myndigheder.⁸⁴ Dette medfører ikke, at alle støtteforanstaltninger er omfattet af TEUF art. 107, stk. 1, men der skal foretages en vurdering af, om staten har udøvet kontrol. Således bliver det afgørende, om de offentlige myndigheder på den ene eller anden måde anses for at være impliceret i vedtagelsen af en støtteforanstaltning.⁸⁵ Dermed forhindrer den udvidede fortolkning af statsstøttebegrebet, at en MS kan undgå forbuddet i TEUF art. 107, stk. 1.

Som nævnt ovenfor, omfatter statsmidler både direkte og indirekte støtte, hvorfor en afgift indbetalt til en offentlig kontrolleret enhed også vil være omfattet af bestemmelsens anvendelsesområde.⁸⁶ Derfor må statsmidler, der er opkrævet på baggrund af henholdsvis direkte og indirekte afgifter, ikke anvendes til at yde statsstøtte, fordi dette vil være uforeneligt med TEUF art. 107, stk. 1.⁸⁷ Dette gør sig gældende, selvom en støtteforanstaltning er helt eller delvist finansieret gennem bidrag, der er opkrævet hos de virksomheder, der vil modtage støtten. Dette skyldes, at virksomhedernes afgiftsbetaling modsvares af den fordel, som virksomhederne opnår ved støtten, hvorfor en sådan støtteforanstaltning fortsat vil være en vederlagsfri fordel.⁸⁸

Derfor omfatter anvendelsesområdet for TEUF art. 107 enhver situation, hvor en virksomhed opnår enten direkte eller indirekte finansiering via statsmidler, uagtet om virksomheden selv har bidraget til finansiering via en afgiftsbetaling, f.eks. CO2-udgift. Derfor skal det undersøges, hvilke muligheder en MS har for at give støtte, som er forenelig med reglerne i TEUF art. 107, stk. 1.

⁸¹ C-379/98, PreussenElektra, præmis 58

⁸² Sag 284/84, Tyskland mod Kommissionen, præmis 17, smh. Sag 78/76, Steinike und Weinlig, præmis 21 og sag 173/73 Italien mod Kommissionen

⁸³ De forenede sager C-67-70/85, Van der Kooy, præmis 37-38

⁸⁴ C-482/99, Stardust Marine, præmis 37

⁸⁵ C-482/99, Stardust Marine, præmis 51-52

⁸⁶ Sag 78/76, Steinike und Weinlig, præmis 22

⁸⁷ C-379/98, PreussenElektra, præmis 58

⁸⁸ De forenede sager C-78-83/90, Compagnie commerciale de l'Ouest, præmis 35 smh. sag 78/76, Steinike und Weinlig, præmis 22

5.6. Selektivitet

Art. 107, stk. 1 forhindrer MS'erne i at vedtage økonomiske foranstaltninger, som selektivt udvælger og begunstiger visse virksomheder og produktioner i denne MS. Bestemmelsen er sammen med art. 108, stk. 2 og 3 indrettet sådan, at hvis den tildelte statsstøtte er selektiv, så skal den accepteres af Kommissionen, ellers er den ulovlig. Modsat, er MS'erne berettigede til at give statsstøtte, der har generel karakter. Selektivitet er defineret som:

“(...) som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner”⁸⁹

Således er statsstøtten selektiv, hvis statsstøtten er målrettet visse virksomheder eller produktioner, og støtten fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen. Det er denne bedømmelse, som kaldes selektivitetskriteriet. Dog er MS'erne ikke forhindret i at vedtage og gennemføre støtteforanstaltninger, som ikke er selektive, da MS'erne har beføjelse til at gennemføre den økonomiske politik, som staten anser som hensigtsmæssig.⁹⁰

I denne vurdering skal det undersøges, hvad der forstås ved henholdsvis *virksomheder, produktion* samt hvornår en støtteordning *begunstiger visse virksomheder og visse produktioner*, da en sådan støtteordning vil blive anset som værende selektiv.⁹¹

5.7. Begunstigelse af visse virksomheder og produktioner

Hvorvidt en virksomhed eller produktion er blevet begunstiget, skal vurderes objektivt på baggrund af den fordel en støtteforanstaltning har givet virksomheden eller produktionen.⁹² Dermed har vurderingen fokus på, om staten har favoriseret en virksomhed eller produktion enten økonomisk eller på anden vis, der ikke afspejler sædvanlige markedsvilkår.⁹³ Dog følger det af retspraksis, at denne favorisering primært relaterer sig til de økonomiske byrder, som belaster virksomhedens budget.⁹⁴

EU-Domstolen har defineret virksomhedsbegrebet inden for konkurrenceretten. Begrebet virksomhed omfatter enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmetode.⁹⁵ Statsstøtteforbuddet i TEUF art. 107, stk. 1 indgår i afsnit VII, kapitel 1, 1. afdeling om reglerne om konkurrence i TEUF og er derfor omfattet af det brede virksomhedsbegreb.

Helt konkret betyder det at enhver aktivitet, der består i at udbyde varer og tjenesteydelser, udgør en økonomisk virksomhed.⁹⁶ Eftersom virksomhedsbegrebet skal fortolkes bredt, vil der ikke være særlige krav til den juridiske udformning af et privat selskab. Derfor omfatter reglerne for statsstøtte såvel kapitalselskaber, fonde, enkeltmandsvirksomheder etc. Derfor vil enhver virksomhed, som udøver økonomisk aktivitet i princippet, kunne modtage statsstøtte i strid med TEUF art. 107, stk. 1.

Dermed er forbuddet mod statsstøtte i TEUF art. 107 ikke begrænset til udelukkende at omfatte private virksomheder. Konkurrencereglerne gælder også for offentlige virksomheder, jf. TEUF

⁸⁹ TEUF art. 107, stk. 1

⁹⁰ Jessen, P. W., EU-Konkurrenceretten, s. 481

⁹¹ Jessen, P. W., Forbuddet mod statsstøtte i EU, s. 206.

⁹² T-46/97, SIC, præmis 83

⁹³ C-71/09 P, Comitato, m.fl., præmis 91

⁹⁴ C-310/99, Italien mod Kommissionen, præmis 50-51

⁹⁵ C-244/94, FFSA, præmis 14.

⁹⁶ T-81-83/07, Jan Rudolf Maas, præmis 178.

art. 106, stk. 1 - bortset fra offentlige virksomheder omfattet af TEUF art. 106, stk. 2. I forlængelse heraf, skal det bemærkes, at det ikke har betydning for virksomhedsbegrebet om offentlige organer er udskilt som en selvstændig juridisk enhed eller ej.⁹⁷

I forhold til begrebet, *visse produktioner*, i TEUF art. 107, stk. 1, omfatter det produktioner, som udføres af enheder, der opfylder kravene defineret i virksomhedsbegrebet. Dette er illustreret i sagen 203/82, Italien mod Kommissionen,⁹⁸ hvor den italienske stat havde givet statsstøtte i form af skattefinansieret tilskud til en sygesikringsordning for lønmodtagere, som industrivirksomheder og visse servicevirksomheder skulle finansiere. Støtteordningen var uforenelig med bestemmelsen om statsstøtte, fordi ordningen medførte en større nedsættelse af arbejdsgiverbidragene til kvindelige lønmodtageres sygeforsikring end mandlige. Derfor fremmede ordningen i særlig grad de italienske industrivirksomheder, som anvendte kvindelig arbejdskraft.⁹⁹ Dermed fremmede ordningen *visse produktioner*, fordi den omfattede en bestemt industri, der havde et højt antal kvindelige lønmodtagere, som blev begunstiget i form af en lavere indbetaling til sygesikring for lønmodtagere. Dette understreger at *visse produktioner* udvider virksomhedsbegrebet, idet produktioner ikke blot henviser til én enhed, men derimod en industri.

6. Eksportsubsidier

I og med at statsstøttere reglerne nu er klarlagt, vil vi nu undersøge, under hvilke forudsætninger en MS kan yde eksportstøtte, som er forenelig med reglerne i TEUF art. 107. I Afsnit 3 om hvordan en CO₂-afgift skal indrettes indebærer, at import fra andre MS'er i EU skal betale en CO₂-afgift ved import til Danmark for at ligestille konkurrencen på det nationale marked. Tilsvarende skal eksport fra Danmark til udlandet modtage et eksportsubsidium for at udligne konkurrenceevnen på de udenlandske markeder i både EU og tredjelande. Dette skal sikre, at staten ikke skader danske virksomheders konkurrenceevne på udenlandske markeder ved at indføre en CO₂-afgift. Således kan man indføre en CO₂-afgift uden at danske virksomheders konkurrenceevne bliver skadet sammenlignet med MS'er, der ikke har indført en CO₂-afgift. Det er her vigtigt at pointere, at dette skal gøres i det tilfælde hvor andre MS'er ikke har en CO₂-afgift, da billedet vil ændre sig, hvis de forskellige MS'er tilsvarende indfører en CO₂-afgift.

EU's regulering af det indre marked gør, at der opstår en konflikt mellem eksportsubsidier og EU's statsstøttere regler. Som skrevet ovenfor, i afsnit 5.6, så er det et krav at statsstøtte, for at kunne blive accepteret, skal være generel og baseret på objektive kriterier. EU-Domstolen har fastslået, at eksportsubsidier helt grundlæggende er i strid med statsstøttere reglerne og at eksportsubsidier anses for selektivt, selvom disse kan opnås af alle eksporterende virksomheder.¹⁰⁰ Dette på trods af, at alle eksporterende virksomheder kan opnå eksportsubsidiet og derfor umiddelbart må anses for at være generelt frem for selektiv. Problemet er, at det kun vil være danske virksomheder, der eksporterer, hvorfor udenlandske virksomheder ikke vil kunne få andel i støtten. Statsstøtten vil derfor gå til en bestemt gruppe danske virksomheder og dette anses af EU-domstolen for at være selektivt.¹⁰¹

⁹⁷ C-92/91, Taillandier, præmis 14

⁹⁸ Sag 203/82, Italien mod Kommission

⁹⁹ Ibid, Præmis 4

¹⁰⁰ Sag C-501/00, Spanien mod Kommissionen, præmis 120

¹⁰¹ Ibid, præmis 120

Det at den danske stat ved en indførelse af et eksportsubsidium vil forsøge at udligne konkurrencen for danske virksomheder i andre MS'er anses af EU-Domstolen ikke som en formildende eller undskyldende omstændighed. Det bliver anset som ulovlig statsstøtte og i strid med TEUF art. 107, stk. 1.¹⁰² Dermed er det ikke muligt at bruge Hoels model i udviklingen af en CO₂-afgift, idet det ikke er muligt at give et eksportsubsidium til danske virksomheder. Dermed kan Danmark ikke udligne den ulempe i form af øgede omkostninger, som danske virksomheder bliver pålagt ved en national CO₂-afgift, når de skal eksportere varer til udlandet.

Derfor vil vi i det følgende undersøge, hvordan en stat kan udligne konkurrencen på det nationale marked samt for eksporterende virksomheder ved at tilbageføre eller omfordele et provenu fra en CO₂-afgift. Tilbageførslen og omfordelingen vil ske gennem hhv. skatterabatter og forskning, udvikling og innovation.

7. Tilbageførelse og omfordeling

I afsnit 4, har vi analyseret en stats mulighed for at pålægge indenlandske og udenlandske produktioner en CO₂-afgift. Såfremt staten udelukkende ønsker at tilbageføre provenuet til indenlandske produktioner, opstår der to problemstillinger. Den første problemstilling omhandler muligheden for at tilbageføre eller omfordele provenuet til indenlandske virksomheder, så disse virksomheder bibeholder deres konkurrenceevne på det indenlandske marked. Den anden problemstilling omhandler muligheden for at udligne indenlandske virksomheders konkurrenceevne på eksportmarkedet, da en CO₂-afgift medfører stigende omkostninger.

Problemet består i, at en stat ikke kan indrette afgiften således, at eksporterende virksomheder bliver kompenseret ved at provenuet går direkte til danske virksomheder, da dette vil blive anset for at være selektivt. Nedenfor vil det blive undersøgt, hvilke muligheder en stat har for at kompensere virksomheder igennem dens skattesystem eller støtte til forskning og udvikling og innovation (Herefter forkortet F&U&I).

7.1. Skatterabatter

I dette afsnit, vil vi analysere og undersøge EU-Domstolens retspraksis med henblik på at fastlægge hvilke muligheder og begrænsninger en MS har for at tilbageføre provenuet fra en CO₂-afgift via dens skattesystem.

TEUF art. 107, stk. 1 er som udgangspunkt ikke relevant i forhold til nationale skatte- og afgiftsregler, idet bestemmelsen omfatter *begunstigelse* af visse virksomheder og produktioner. Såfremt en MS vælger at beskatte en virksomhed eller pålægge den en afgift, vil det udgøre en *økonomisk omkostning*.¹⁰³ Dog kan en MS have indrettet dens skattesystem eller lavet en skatteordning, som giver de modtagne virksomheder eller produktioner en fordel, der mindsker deres økonomiske byrde. Såfremt dette er tilfældet, kan en skatteordning alligevel blive omfattet af forbuddet i TEUF art. 107, stk. 1, fordi bestemmelsen forbyder støtteforanstaltninger *under enhver tænkelig form*. Således følger det af *France Télécom*,¹⁰⁴ at særlige regler for erhvervsbeskatning kan udgøre en finansiel fordel, hvis reglerne tilgodeser visse virksomheder eller produktioner sammenlignet med virksomheder og produktioner underlagt den generelle skatteordning.¹⁰⁵ I forhold til at vurdere, om en støtteordning er omfattet af forbuddet i TEUF

¹⁰² De forenede Sager 6 og 11/69, Frankrig mod Kommissionen, præmis 21

¹⁰³ Kommissionens meddelelse (2016/C 262/01), punkt 156 og C-35/98, Verkooijen, Sml., præmis 32

¹⁰⁴ C-81/10 P, France Télécom

¹⁰⁵ C-81/10 P, France Télécom, præmis 18-28

art. 107, stk. 1, skal fire kumulative betingelser være opfyldt - disse betingelser gennemgås nedenfor.¹⁰⁶

For det første, skal skatteordningen give den modtagende virksomhed eller produktion en fordel, som mindsker de byrder, der normalt belaster deres budget. En sådan fordel kan være en reduktion af beskatningsgrundlaget for de virksomheder og produktioner, som er omfattet af skatteordningen, hvilket sænker disse virksomheders omkostninger.¹⁰⁷ *Dernæst*, skal fordelene være ydet via statsmidler eller af staten. Dette kriterium vil de facto være opfyldt, hvis en MS giver fradrag eller fritager virksomheder eller produktioner for beskatning. Dette vil medføre et tab af skatteprovenu svarende til virksomhedens sparede omkostninger og derfor være statsmidler.¹⁰⁸ *For det tredje*, skal den pågældende foranstaltning påvirke konkurrencevilkårene og samhandelen mellem MS'erne. Det kræver at den begunstigede virksomhed eller produktion udøver økonomisk aktivitet, der er genstand for samhandel mellem MS'erne.¹⁰⁹ *Afslutningsvist*, skal foranstaltningen være selektiv eller specifik, så den begunstiger *visse virksomheder eller visse produktioner*. Derfor må hverken virksomheder eller produktioner være undtaget for beskatning, medmindre dette kan begrundes i skattesystemets karakter eller forvaltning. Dette betyder at en foranstaltning skal være direkte affødt af grundprincipperne eller hovedlinjerne i den pågældende MS's skattesystem, hvis ikke dette er tilfældet, er der tale om statsstøtte.¹¹⁰ Omvendt vil en foranstaltning, der kan begrundes i skattesystemets karakter eller forvaltning ikke være omfattet af forbuddet i TEUF art. 107, stk. 1.¹¹¹

Dog begrænser ovenstående ikke en MS's mulighed for at anlægge en erhvervs politik, der fremmer visse politiske eller økonomiske mål. Dermed kan en MS fortsat indrette dens skattesystem, så systemet skaber incitamenter for virksomheder og produktioner til grøn omstilling.

Retningslinjer for at støtte til den grønne omstilling

I forlængelse af ovenstående, har Unionen i forbindelse med indgåelse af den grønne pagt, Fit for 55, revideret retningslinjerne for statsstøtte for at forhindre, at statsstøtte fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene på det indre marked. Derfor vil dette afsnit klarlægge rammerne for, hvilke muligheder en MS har for at tilbageføre eller omfordele provenuet fra en CO₂-afgift. En MS kan indirekte støtte den grønne omstilling via dens skattesystem inden for TEUF art. 107, stk. 1. Såfremt en støtteforanstaltning falder inden for kriterierne i retningslinjerne, kan MS'en forvente en godkendelse af støtteordningen. Dog vil støtteordningerne som falder uden for kriterierne fortsat have mulighed for at opnå en individuel godkendelse.

I forhold til støtte i form af nedsættelse af miljøafgifter, skal der sondres mellem negativt adfærdsregulerende og positivt adfærdsregulerende miljøafgifter. En negativt adfærdsregulerende miljøafgift har til formål at sanktionere miljøskadelig adfærd, og sigter derfor mod at lede virksomheder og forbrugere i retning af mere miljøvenlige valg. Omvendt har en positivt adfærdsregulerende miljøafgift til formål, gennem målrettede afgiftsnedsættelser, at tilskynde virksomheder til at ændre deres adfærd.¹¹² Disse to adfærdsregulerende metoder vil blive gennemgået nedenfor.

¹⁰⁶ Meddelelse fra Kommissionen (98/C 384/03), punkt 8

¹⁰⁷ Meddelelse fra Kommissionen (98/C 384/03), punkt 9

¹⁰⁸ Ibid, punkt 10

¹⁰⁹ Ibid, punkt 11

¹¹⁰ Ibid, punkt 16

¹¹¹ Ibid, punkt 12

¹¹² Meddelelse fra Kommissionen (2022/C 80/01), punkt, punkt 292

Negativt adfærdsregulerende miljøafgift

En miljøafgift har til formål at sanktionere miljøskadelig adfærd. Dog kan der forekomme situationer, hvor visse virksomheder eller produktioner modtager statsstøtte i form af en nedsættelse af afgiften, fordi afgiftsordningen bringer disse virksomheders økonomiske aktiviteter i fare. Muligheden for at anvende denne undtagelse kræver, at det ikke ville være muligt at indføre miljøafgiften, uden at indføre denne beskyttende foranstaltning.¹¹³ Dette kræver at følgende to kumulative betingelser er opfyldt.

For det første,¹¹⁴ skal nedsættelsen af miljøafgiften være rettet mod de virksomheder, der bliver hårdest ramt af miljøafgiften, og som derfor ikke er i stand til at udøve den pågældende økonomiske aktivitet på en økonomisk bæredygtig måde uden afgiftsnedsættelsen. Dette vil være virksomheder som har CO₂-intensive produktioner, hvorfor en CO₂-afgift på udledninger vil medføre massive omkostninger, der vil true virksomhedens økonomiske grundlag, fordi det vil være svært fortsat at drive den pågældende produktion på rentabel vis. *Dernæst*,¹¹⁵ skal miljøbeskyttelsesniveauet der opnås ved nedsættelsen af afgiften i forhold til de CO₂-intensive produktioner, være højere end det miljøbeskyttelsesniveau, som kunne opnås uden gennemførelsen af nedsættelsen.¹¹⁶ Netop CO₂-intensive produktioner bliver ramt hårdere på deres omkostninger sammenlignet med andre typer af produktioner, når der indføres en CO₂-afgift. Konsekvensen af stigende omkostninger kan ultimativt blive at produktionen må lukke, fordi den ikke er økonomisk rentabel at drive, eller flytte til udlandet. Dette er de såkaldte strukturelle effekter.¹¹⁷ Dette vil medføre at CO₂-udledningen stiger eller forbliver på samme niveau, da produktionen bliver overtaget eller flyttet til et tredjeland med mindre restriktive klimamål, hvorfor incitamentet til at reducere CO₂-udledningen mindskes. Derfor har MS'erne mulighed for at indrette en afgiftsordning, så den sikrer, at de CO₂-intensive produktioner forbliver i MS'er med høje miljøstandarder og ambitiøse klimamål med henblik på at undgå CO₂-lækage.

For at påvise, at ovenstående to betingelser er opfyldt, er det et krav, at MS'en kan forelægge Kommissionen en række oplysninger.¹¹⁸ *Endelig*,¹¹⁹ skal MS'en ved anvendelsen af støtteforanstaltningen minimere konkurrence- og samhandelsfordrejninger. I forhold til vurderingen af om en støtteforanstaltning er nødvendig og proportionel sondres der mellem om afgifterne er harmoniseret på EU-plan. Såfremt afgiften ikke er harmoniseret på EU-niveau, skal nødvendigheden, hensigtsmæssigheden og proportionaliteten af støtteforanstaltningen vurderes.

Nødvendigheden

For *nødvendighedskriteriet* gælder, at statsstøtte som udgangspunkt kun skal anvendes til at korrigere markedssvigt. Der foreligger et markedssvigt i den situation, hvor det er sandsynligt at markedet ikke vil kunne skabe et effektivt resultat med henblik på optimering af velfærd for forbrugerne og samfundet som helhed. Dermed vil der i en situation med markedssvigt opstå utilstrækkelig miljøbeskyttelse.¹²⁰ Dog er det ikke tilstrækkeligt, at der forekommer markedssvigt, idet allerede indførte foranstaltninger for at afhjælpe det påviste markedssvigt skal medtages i vurderingen, før statsstøtte er berettiget. Derfor skal en MS påvise, at statsstøtten vil

¹¹³ Ibid, punkt 293-295

¹¹⁴ Ibid, punkt 295

¹¹⁵ Ibid, punkt 295

¹¹⁶ Ibid, punkt 295

¹¹⁷ Se afsnit 3.2.

¹¹⁸ Meddelelse fra Kommissionen (2022/C 80/01), punkt 296

¹¹⁹ Ibid, punkt 300

¹²⁰ Ibid, punkt 10

korrigere på den resterende del af et markedssvigtet - under hensyn til de eksisterende foranstaltninger.¹²¹ Dertil gælder yderligere tre kumulative betingelser vedrørende selve udvælgelsen af støttemodtageren. Den første betingelse er, at udvælgelsen sker på objektive og gennemsigtige kriterier og at alle virksomheder i samme erhvervssektor eller samme retlige og faktiske situation vurderes på samme vilkår.¹²² Den anden betingelse er, at der sker en betydelig stigning i produktionsomkostningerne. Den tredje betingelse indeholder et krav om, at omkostningerne ikke skal kunne overvælttes på forbrugeren uden betydelig nedgang i salg.¹²³

Hensigtsmæssighed

Det næste der skal vurderes, er *hensigtsmæssigheden* af ordningen, henset til konsekvenserne for samhandlen og konkurrenceforvridningen. Det betyder, at en MS skal påvise, at ordningen er afpasset til kun at omfatte det pågældende markedssvigt, og der må ikke findes et mindre foretrukket alternativ.¹²⁴

Proportionalitet

Endelig skal *proportionaliteten* af ordningen undersøges. Proportionalitet er defineret i retningslinjerne ved, at en støtteordning er proportionel hvis støttebeløbet er begrænset til det minimum, der er nødvendigt for at gennemføre den støttede aktivitet eller projekt.¹²⁵ I dette tilfælde vil afsnit 3.2.1.3 i Kommissionens meddelelsen dog ikke finde anvendelse, hvorfor proportionaliteten i stedet for skal vurderes på baggrund af én af de følgende to betingelser. Betingelsen om proportionalitet kan opfyldes på en af to følgende måder:¹²⁶

Den første er ved, at en støttemodtager betaler mindst 20 % af det nominelle beløb for miljøafgiften, som ellers ville være gældende for den pågældende støttemodtager uden nedsættelsen.

Den anden er, at afgiftsnedsættelsen ikke må overstige 100 % af en national miljøafgift. Det andet krav er, at støttemodtageren skal forpligte sig via en aftale til at nå et miljøbeskyttelsesmål, der har samme virkning, som hvis støttemodtagerne betalte mindst 20 % af den nationale skat eller afgift. I forlængelse af denne betingelse, skal det bemærkes, at der gælder tre kumulative betingelser for en sådan aftale, før den er gyldig. *For det første*, skal der fastsættes en tidsplan for at nå målene. *Dernæst*, skal MS'en sikre, at der sker en uafhængig og rettidig overvågning af forpligtelserne i aftalen. *Endelig skal* aftalen revideres løbende, så den afspejler den teknologiske udvikling og anden udvikling i øvrigt samt fastsætte sanktioner for manglende overholdelse.¹²⁷ Dermed kan en MS konformt med retningslinjerne tillade en afgiftsnedsættelse, hvis blot den støttemodtagende virksomhed eller produktion via en aftale forpligter sig til at anvende en beløb svarende til 20 % af en national afgift på CO₂ til at nå miljøbeskyttelsesmålet med afgiften. Dette mål kan opfyldes ved at investere i grønne produktionsmetoder som kan nedbringe CO₂-udledningen eller teknologier som har negativ CO₂-påvirkning, f.eks. Carbon capture and storage (herefter CCS).

Positiv adfærdsregulerende miljøafgift

¹²¹ Ibid, punkt 34-36

¹²² Meddelelse fra Kommissionen (2022/C 80/01), punkt 302

¹²³ Ibid, punkt 302, b og c

¹²⁴ Ibid, punkt 39-46 samt 305

¹²⁵ Ibid punkt 47

¹²⁶ Ibid, punkt 307-308 (vores omskrivning af betingelserne)

¹²⁷ Meddelelse fra Kommissionen (2022/C 80/01), punkt 309

Den anden metode giver en MS's mulighed for at tilskynde virksomheder til at foretage grønne investeringer ved at give virksomhederne afgiftsnedsættelser i forbindelse med investeringen.¹²⁸ Illustrativt kan det foregå gennem et fradrag for grønne investeringer. Eftersom støtten i metode 2 er målrettet investeringer i miljøvenlige projekter og aktiviteter, skaber MS'en et incitament for støttemodtageren til at ændre eller tilpasse deres adfærd. Dermed har denne model den indbyggede mekanisme, at støtten går direkte til grøn omstilling.

En MS kan give støtte til miljøbeskyttelse inden for følgende områder:

- i) Forbedring af bygningers energimæssige ydeevne og miljøpræstationer, eks. forbedringer af bygnings energimæssige ydeevne¹²⁹
- ii) Ren mobilitet, eks. lavere priser for renere transportkøretøjer sammenlignet med konventionelle køretøjer¹³⁰
- iii) Ressourceeffektivitet og cirkulær økonomi, eks. udskiftning af primære råstoffer med sekundære (genbrugte eller genanvendte)¹³¹
- iv) Forebyggelse eller reduktion af forurening bortset fra drivhusgasser, eks. investeringer, der sætter virksomheder i stand til at gå videre end EU-standarderne for miljøbeskyttelse¹³²
- v) Udbedring af miljøskader, genopretning af naturtyper etc., eks. genopretning af biodiversitet¹³³
- vi) Derudover gælder der et særligt regelsæt for dekarbonisering. Dekarbonisering omfatter eks. CCS¹³⁴

I forhold til ovenstående områder, skal støtten leve op til følgende krav: i) *tilskyndelsesvirkning*, ii) *proportionalitet* og iii) *undgåelse af uberettigede negative virkninger på samhandlen og konkurrence*. I det følgende vil omfanget af disse tre krav blive analyseret mere dybdegående med henblik på at give et indblik i deres omfang.¹³⁵

Tilskyndelsesvirkningen

Indledningsvist er det et krav, at støtten har en *tilskyndelsesvirkning*. Dette betyder, at støttemodtageren bliver tilskyndet til at ændre adfærd, øge sin økonomiske aktivitet eller foretage en investering eller dele af en investering, som ikke ville blive foretaget uden at virksomheden modtog støtte.¹³⁶ Dog er der visse begrænsninger for MS'ernes støttemuligheder. Således må støtten ikke overstige de økonomiske omkostninger ved en aktivitet, som støttemodtagerens under alle omstændigheder ville udføre, eller kompensere for den almindelige forretningsmæssige risiko ved den givne aktivitet. Derudover skal en MS via en kvantificering påvise, at den pågældende aktivitet ikke vil blive udført uden støtte.¹³⁷

Denne kvantificering skal bruges til at fastslå finansieringskløften, som danner grundlag for nødvendigheden af støtten. Finansieringskløften er forskellen mellem det virksomheden kan investere i et projekt og det som er nødvendigt at investere i et projekt. Finansieringskløften er således det støttebeløb, der er nødvendigt for at få virksomheden til at foretage investeringen.

¹²⁸ Ibid, punkt 310,

¹²⁹ Ibid, punkt 135-140

¹³⁰ Ibid, punkt 158-163

¹³¹ Ibid, punkt 217-224

¹³² Ibid, punkt 253-259

¹³³ Ibid, punkt 276-279

¹³⁴ Meddelelse fra Kommissionen (2022/C 80/01), punkt 312 smh. 77-88

¹³⁵ Ibid, punkt 310-224

¹³⁶ Ibid, punkt 26

¹³⁷ Ibid, punkt 27-28

Formålet med dette er at påvise rentabilitet af projektet eller aktiviteten med og uden støtte. Støtten vil blive givet som en afgiftsnedsættelse.

I forhold til beregningen af støtten, vil MS'en skulle fremlægge alle de vigtigste omkostninger og indtægter. Disse vil udgøre de anslåede vægtede gennemsnitlige kapitalomkostninger (WACC) for støttemodtagerne. Derudover skal de fremtidige pengestrømme tilbagediskonteres til nettonutidsværdien (NNV) med henblik på at fastslå værdien af aktiviteten eller projektet. Dette gøres for at fremstille henholdsvis et faktisk og kontrafaktisk scenarie over det mulige afkast. Det gøres for at fastslå, om virksomheden ville have foretaget investeringen med eller uden støtte.¹³⁸ Dette krav gælder tilsvarende for støtte til aktiviteter og projekter i forbindelse med dekarbonisering.¹³⁹

I forlængelse heraf, er det et krav at støttemodtageren som udgangspunkt ikke må have påbegyndt den pågældende økonomiske aktivitet som støtteforanstaltningen tilsigter. Der er dog undtagelser til dette udgangspunkt, hvor støtten kan accepteres, selvom projektet er påbegyndt. Det kræver dog at støtten ydes automatisk på baggrund af objektive og ikke-diskriminerende kriterier samt uden skønsbeføjelse til MS'en.¹⁴⁰ Samtidig er det et krav at støtten giver tilskyndelsesvirkninger, der går videre end EU-standarder.¹⁴¹ Dog kan MS'erne godt støtte opfyldelsen af nationale standarder, såfremt disse er mere ambitiøse eller strengere end EU-standarder.¹⁴²

Proportionalitet

Når *proportionaliteten* af støtten til miljøbeskyttelse skal vurderes, skal følgende tre krav overholdes. *For det første*, må støtten ikke overstige det beløb eller den sats, der er gældende for den opkrævede miljøafgift. Dermed kan en MS ikke støtte med et højere beløb, end MS'en har opkrævet gennem miljøafgiften. *Dernæst* er det et krav, at nedsættelsen af miljøafgiften svarer til de investeringsomkostninger, som er direkte forbundet med opnåelsen af en øget miljøbeskyttelse. Dette betyder, at støttemodtageren kun kan modtage støtte til omkostninger, der er forbundet med et projekt eller en aktivitet, som forbedrer miljøbeskyttelsen. Denne vurdering er baseret på støtteintensiteter og maksimale støttebeløb som er gældende for de forskellige områder, som er omfattet af reglerne for miljøstøtte og de dertilhørende underkategorier.¹⁴³ Støtteintensiteten er bruttostøttebeløbet i procent af de støtteberettigede omkostninger.¹⁴⁴ *Endelig* må støtten ikke overstige forskellen mellem de løbende driftsomkostninger, som støttemodtageren ville have haft med og uden støtten.¹⁴⁵ Dog gælder det for dekarbonisering at støtte hertil bør ydes gennem en udbudsprocedure med henblik på at minimere konkurrence- og handelsfordrejningen.¹⁴⁶

Undgåelse af uberettigede negative virkning på samhandlen og konkurrence

Med henblik på at sikre *undgåelse af uberettigede negative virkninger på samhandlen og konkurrencen*, skal støtteordningen lever op til kriterierne for nødvendig- og hensigtsmæssighed,

¹³⁸ Meddelelse fra Kommissionen (2022/C 80/01), punkt 51 smh. 315

¹³⁹ Ibid, punkt 89-90 smh. 38

¹⁴⁰ Ibid, punkt 29-31 smh. 316

¹⁴¹ Ibid, se punkt 19, nr. 89 for definition af EU-standard

¹⁴² Ibid, punkt 32

¹⁴³ Ibid,, punkt 317-319

¹⁴⁴ Ibid, punkt 19, nr. 2

¹⁴⁵ Ibid, punkt 320

¹⁴⁶ Ibid, punkt 103-104

se gennemgang af kriterierne ovenfor. Dertil gælder yderligere formkrav.¹⁴⁷ Desuden skal støtteordningen være åben for alle støtteberettigede virksomheder inden for samme erhvervssektor, der befinder sig i samme retlige og faktiske situation med hensyn til formålet med støtteordningen. Betydningen af disse begreber vil blive nærmere analyseret i afsnit 7.1.2. Samtidig skal ordningen være underlagt en løbende 3-årig kontrol, hvis foranstaltningen er længerevarende. I forlængelse heraf, skal det bemærkes, at der gælder særlige regler for bygninger, køretøjer og opladnings- og optankningsinfrastruktur.¹⁴⁸ I forhold til dekarbonisering gælder det, at støtteforanstaltninger skal godkendes af Kommissionen for en 10-årige periode, mens de andre krav for samhandel og konkurrence ikke gør sig gældende. Derimod skal en MS leve op til andre underkriterier.¹⁴⁹

Konklusion på retningslinjerne

Der er i forbindelse med både den negative og positive adfærdsregulering fordele og ulemper. Generelt er retningslinjerne komplicerede, men dette er med til at sikre, at støtteforanstaltninger ikke fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen. Begge metoder kan være effektive værktøjer til brug for at få virksomheder til at omstille sig, og bliver allerede i dag brugt af MS'erne. Et eksempel på den negative adfærdsregulering er, at visse virksomheder i dag har et bundfradrag i CO₂-afgiften. Metode 1 mindsker dermed støttemodtagerens omkostninger, fordi miljøafgiften nedsættes. Dog har en reduktion af miljøafgiften dens berettigelse, fordi visse virksomheders produktion kan være CO₂-intensiv og samtidig svær at omstille. Derfor er det nødvendigt at reducere disse virksomheders omkostninger med henblik på at undgå CO₂-lækage.¹⁵⁰ Den positive adfærdsregulerende metode bruges eksempelvis i ordningen for *Merfradrag for udgifter til forskning og udvikling*.¹⁵¹ Her kan virksomheder modtage et merfradrag på 110% (fra 2026) for udgifter i forbindelse med forskning og udvikling.¹⁵² Dermed sikrer brugen af både den negative og positive adfærdsregulering miljøafgift, at der skabes ens incitamenter for positive og negative udledninger. Det er derfor muligt at tilbageføre eller omfordele provenuet fra en CO₂-afgift gennem begge metoder.

7.1.1. Hvornår er en skatteordning selektiv?

I ovenstående afsnit er det blevet analyseret under hvilke forudsætninger en MS's skatteordning er omfattet af TEUF art. 107, stk. 1, og retningslinjerne for brugen af skattesystemet til at støtte den grønne omstilling. Derfor vil vi i dette afsnit analysere, hvornår en skatteordning bliver selektiv. TEUF art. 107, stk. 1 indeholder et forbud med begunstigelse af visse virksomheder og produktioner.

Vurderingen af, om en skatteordning er selektiv, er relevant i to tilfælde. *Det første er*, hvor kredsen af begunstigede virksomheder ikke er klart afgrænset. *Det andet tilfælde*, er ved tvivl om hvorvidt, at de begunstigede virksomheder adskiller sig tilstrækkeligt fra ikke-begunstigede virksomheder til at forskelsbehandlingen kan retfærdiggøres.¹⁵³ Dette er illustreret i Sardinien-sagen,¹⁵⁴ hvor regionen havde indført en skat på mellemlandinger og anløb for fysiske og juridiske personer med skattemæssigt hjemsted uden for regionens område. Dog havde regionen fritaget fysiske og juridiske personer hjemmehørende på Sardinien for denne skat, fordi de

¹⁴⁷ Meddelelse fra Kommissionen (2022/C 80/01), se punkt 34-70 for gennemgang af disse formkrav

¹⁴⁸ Ibid, punkt 321-324

¹⁴⁹ Ibid 115-134 smh. 70

¹⁵⁰ Grøn skattereform - del i, s. 28

¹⁵¹ Fremtidens erhvervsstøtte – kortlægning, principper og sanering, s. 188

¹⁵² Ibid, S. 188

¹⁵³ Generaladvokat Kokott forslag til afgørelse i C-169/08, Sardinien, punkt 124-128

¹⁵⁴ C-169/08, Sardinien

hjemmehørende selskaber allerede havde bidraget med deres forholdsmæssige del af betalingen til miljøudgifter gennem en regionalskat.

Dermed er udgangspunktet, at en MS ikke kan indføre en skatteordning der udelukkende tilgodeser bestemte virksomheder, hvis ikke disse begunstigede virksomheder adskiller sig tilstrækkeligt fra de ikke-begunstigede virksomheder. Såfremt dette er tilfældet, vil der foreligge en forskelsbehandling der ikke vil kunne retfærdiggøres, hvorfor ordningen vil være selektiv. EU-Domstolen har ligeledes bekræftet, at denne sondring ikke er begrænset til virksomheder, men også omfatter produktioner og bestemte aktiviteter.¹⁵⁵

Dog kan det være nødvendigt at modificere dette udgangspunkt, da en MS alternativt vil kunne designe en skatteordning der synes generel, men er selektiv. Dermed vil konsekvensen blive, at en MS vil kunne fritage visse virksomheder og produktioner fra den økonomiske byrde, uden at ordningen bliver selektiv.¹⁵⁶ Illustrativt kunne en dansk CO₂-afgift være udformet, så den fritager visse danske produktioner, som vil blive ramt på deres konkurrenceevne som konsekvens af en CO₂-afgift. Derfor er det helt centralt at fastlægge referencerammen, så det kan afgøres, hvad der er henholdsvis generelle og selektive foranstaltninger. En foranstaltning vil være unormal, hvis denne er modstridende med formålet i ordningen. Såfremt dette er tilfældet, vil ordningen være selektiv. Dermed vil en ordning som fritager CO₂-udledende virksomheder for at betale en CO₂-afgift være selektiv.¹⁵⁷ Både referencerammen og formålet vil blive gennemgået i det næste afsnit.

7.1.2. Selektivitetstesten for skatte- og afgiftsregler

I vurderingen af om der foreligger selektivitet, skal selektivitetstesten gennemgås. Denne består af tre steps.

Det første step der skal vurderes i selektivitetstesten er, hvad der er almindeligt eller normalt i den pågældende MS's regulering af skatter og afgifter.¹⁵⁸ Udgangspunktet er, at en skatte- eller afgiftsregel som indebærer en økonomisk fordel for visse virksomheder og produktioner sammenlignet med andre, som befinder sig i samme faktiske og retlige situation, vil være selektiv. Det skyldes, at førstnævnte gruppe vil opnå en fritagelse for beskatning, hvilket de facto vil udgøre en finansiel fordel.¹⁵⁹ Vurderingen af normaliteten vil tage udgangspunkt i referencerammen. Udgangspunktet for referencerammen vil altid være den nationale lovgivning, fordi MS'erne på skatteområdet har autonomi. Derfor vil det være den enkelte MS, der fastlægger de grundlæggende kendetegn ved dennes skatteordning, som definerer referencerammen, og dermed normaliteten af en given skatteordning. Således vil selektivitet skulle analyseres på baggrund af referencerammen i forhold til at vurdere, om de begunstigede virksomheder befinder sig i samme retlige og faktiske position.¹⁶⁰

Dog modificeres dette udgangspunkt, hvis forskelsbehandlingen er logisk og konsekvent i forhold til ordningens formål.¹⁶¹ Derfor må en MS ikke fritage CO₂-intensive produktioner og virksomheder for en CO₂-afgift, fordi en sådan afgift vil medføre stigende produktionsomkostninger og muligheden for lækage. Dette ville ikke være en logisk og konsekvent i forhold til

¹⁵⁵ C-75/97, Belgien mod Kommissionen, præmis 31 smh. C-393/04, Air Liquide, præmis 31-32

¹⁵⁶ De forenede sager C-106-107/09 P, Gibraltar, præmis 104 og 106

¹⁵⁷ Generaladvokat Jääskinens forslag til afgørelse i C-106-107/09 P, Gibraltar, punkt 178

¹⁵⁸ C-78/08, Paint Graphos, præmis 49

¹⁵⁹ C-403/10, Mediaset, præmis 62.

¹⁶⁰ Generaladvokat J. Kokotts forslag til afgørelse i C-457/21 P, præmis 55

¹⁶¹ C-222/04, Cassa di Risparmio, præmis 137

ordningens formål henset til miljøhensynet bag opbygningen af afgiftsordningen og dennes karakter.¹⁶²

Det andet step i selektivitetstensen handler om virkningen af en støtteordning.¹⁶³ Virkningen vurderes ud fra, om en støtteordning begunstiger visse virksomheder eller produktioner. Det skyldes, at bestemmelsen forbyder forskelsbehandling af virksomheder og produktioner i samme retlige og faktiske situation henset til formålet med ordningen.¹⁶⁴ Dermed kommer ordningens formål til at få en central betydning for vurderingen af virkningen. Det er formålet med ordningen, der etablerer sammenligningsgrundlaget mellem virksomheder og produktioner, som gør det muligt at vurdere om disse er udsat for forskelsbehandling.¹⁶⁵ Dermed kan Danmark ikke fritage visse virksomheder eller produktioner fra CO₂-afgift, og fortsat pålægge udenlandske produkter fra andre MS'er en CO₂-afgift, hvis formålet med ordningen er at nedbringe CO₂-udledningen.

Hvis ordningen omfatter alle skatteydere, vil det tale for en generel skatteordning. Hvis visse virksomheder eller produktioner bliver begunstiget, så taler det for, at ordningen er selektiv.¹⁶⁶ Derfor er det centralt at klarlægge referencerammen med henblik på at undersøge, hvem som er omfattet af ordningen og formålet med ordningen for at kunne vurdere forskelle og ligheder mellem de berørte virksomheder. En skatteordning der giver en afgrænset gruppe en finansiell fordel sammenlignet med andre, vil være en selektiv støtteforanstaltning.¹⁶⁷ Sammenligningsgrundlaget vil i dette tilfælde være en virksomhed eller produktionsevne til at nedbringe deres CO₂-udledning, fordi målet med støtten er at give den til de virksomheder, som er mest kompetent til at reducere deres CO₂-udledning. Dermed kan en MS ikke tildele støtten til hjemlige virksomheder eller produktioner, hvis ikke disse er de mest kompetente til at reducere CO₂-udledningen. Derfor vil netop formålet med at nedbringe virksomheders eller produktioners udledning af CO₂, have en central betydning for vurderingen af, hvem som skatteordningen finder anvendelse på.¹⁶⁸

Dermed er det afgørende om virkningen af ordningen bliver, at alle virksomheder og produktioner, som ud fra ordningens formål er i samme retlige og faktiske situation, har lige adgang til de fordele, som ordningen giver. Hvis ikke dette er tilfældet, vil ordningen begunstige visse virksomheder og produktioner, og derfor være selektiv. Dette er årsagen til at formålet med ordningen skal sammenholdes med virkningen for at vurdere selektiviteten. Alternativt vil MS'erne have beføjelse til at prioritere visse virksomheder og produktioner over andre, fordi de vil kunne varetage bestemte formål, hvilket er imod TEUF art. 107, stk. 1.¹⁶⁹ Dette vil give de begunstigede virksomheder en konkurrencemæssig fordel sammenlignet med de ikke-begunstigede virksomheder.¹⁷⁰ Derfor skal analysen af formålet med ordningen sammenholdes med virkningen af ordningen. Såfremt en MS målretter ordningen mod bestemte virksomheder eller produktioner, vil den være selektiv.

¹⁶² C-143/99, *Adria-Wien*, præmis 49-52

¹⁶³ C.487/06 P, *British Aggregates*, præmis 85

¹⁶⁴ C-88/03, *Kommissionen mod Portugal*, præmis 54

¹⁶⁵ C.487/06 P, *British Aggregates*, præmis 85

¹⁶⁶ C-143, *Adria-Wien*, præmis 41

¹⁶⁷ De forenede sager C-106/09 P og C-107/09 P, *Gibraltar*, præmis 90

¹⁶⁸ Kommissionens meddelelse (2016/C 262/01), punkt 133-134

¹⁶⁹ Kommissionens meddelelse (2016/C 262/01), punkt 135

¹⁷⁰ Generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse i C-487/06 P, *British Aggregates*, punkt 98

I det tredje og sidste step i selektivitetstesten, skal det undersøges, om forskelsbehandlingen kan retfærdiggøres.¹⁷¹ Såfremt en MS kan godtgøre, at en foranstaltning er en direkte følge af et grundlæggende eller ledende princip i dens skattesystem, vil MS'en kunne retfærdiggøre en forskelsbehandling.¹⁷² Dog kræver det at forskelsbehandlingen kan begrundes i skatteordningens logik og opbygning. Hvis ikke dette er tilfældet, vil ordningen stride imod MS'ernes pligt til ligebehandling af virksomheder i forhold til ordningens formål.¹⁷³

Endvidere skal den kompetente myndigheds skønsbeføjelse begrænses. Hvis ikke myndigheds-skønnet er begrænset, vil dette kunne lede til forskelsbehandling af visse virksomheder og produktioner. Dermed vil myndighederne på grund af skønsbeføjelserne kunne begunstige visse virksomheder eller produktioner, samtidigt med, at myndighederne ikke begunstiger virksomheder der ellers, under hensyn til det forfulgte formål, befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation.¹⁷⁴ Omvendt bliver en støtteordning ikke selektiv, hvis myndighederne har et begrænset skøn, eller at forskelsbehandlingen af visse virksomheder eller produktioner er fastsat på baggrund af objektive kriterier. Derfor er det muligt at pålægge virksomheder eller produktioner den samme afgiftssats, hvis blot alle virksomheder eller produktioner befinder sig i samme faktiske og retlige situation. Omvendt vil det formentligt også være muligt at differentiere afgiftssatsen, hvis ikke virksomhederne befinder sig i samme faktiske og retlige situation. Dermed er det centralt at skatteordningen ikke begunstiger visse virksomheder eller produktioner, der under hensyn til det forfulgte formål befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation.

7.1.3. Hvordan skal en skatteordning udformes?

I dette afsnit vil det blive analyseret hvilke fordele og ulemper som er forbundet med udformningen af henholdsvis en skatteordning med provenu som formål og en skatteordning med adfærdsregulering som formål.

7.1.3.1. Skatteordning med provenu som formål

Det klassiske formål med en stats skatte- og afgiftssystem er at opkræve skat hos borgere og virksomheder. Dette kan være i form af en selskabsskat, hvor et selskab bliver beskattet på baggrund af dets skattepligtige indkomst. Såfremt den skattepligtige indkomst er positiv, vil selskabet betale en skat af denne indkomst, som udgør et provenu for statskassen. Dette provenu kan staten efterfølgende bruge på at finansiere dens aktiviteter. I forhold til selektivitet skal det derfor vurderes, om en afvigelse fra dette formål vil være selektivt.

Som udgangspunkt vil en skatteordning, hvis formål det er at tilvejebringe provenu til statskassen, omfatte alle virksomheder beliggende på en stats område. Derfor vil alle virksomheder i princippet være i samme retlige og faktiske situation, idet selve formålet med skatteordningen er at tilvejebringe provenu. Derfor vil enhver fritagelse eller mulighed for at opnå ret til fradrag for en bestemt virksomhed eller produktion som udgangspunkt være selektiv.¹⁷⁵

Dog har MS'erne mulighed for at indrette deres skatteordninger, så alle virksomheder eller produktioner i tilsvarende retlige og faktiske situationer ud fra lovens formål kan opnå adgang til fradrag eller fritagelser. Dette kræver at adgangen til fradrag og undtagelser er baseret på objektive kriterier, gennemsigtighed samt ikke indeholder en myndigheds skøn. Dette skyldes,

¹⁷¹ Kommissionens meddelelse (2016/C 262/01), punkt 138-141

¹⁷² C-88/03, Kommissionen mod Portugal, præmis 81

¹⁷³ Kommissionens meddelelse (2016/C 262/01), punkt 138-141

¹⁷⁴ De forenede sager C-649/20 P, C-658/20 P og C-662/20 P, præmis 57

¹⁷⁵ C-143/99, Adria-Wien, præmis 35-36

at en skønspræget vurdering vil give de nationale myndigheder muligheden for at begunstige visse virksomheder eller produktioner. Derfor kan disse potentielt opnå en konkurrencemæssig fordel sammenlignet med deres konkurrenter, hvilket vil gøre ordningen selektiv i stedet for generel. Derfor skal muligheden for at opnå fritagelse eller fradrag være baseret på MS'ens skattesystems logik, opbygning og karakter, hvis ordningen skal være gyldig.¹⁷⁶

Dermed skal en skatteordningen gælde for alle virksomheder og produktioner på en MS's område, hvis den skal være generel.¹⁷⁷ Såfremt ordningen er afgrænset til at omfatte visse virksomheder eller produktioner qua en myndigheds skøn, vil der ikke være en lige adgang til skatteordningen for alle. Dette skøn vil de facto begrænse rækkevidden af ordningen, så den ikke omfatter virksomheder eller produktioner, der er omfattet af formålet med skatteordningen.¹⁷⁸ Dog begrænser dette ikke en MS's beføjelser til at føre den økonomiske politik, som staten finder mest hensigtsmæssig. Staten kan fortsat fordele skattebyrden ud på de virksomheder eller produktioner som forurener mest. Det er blot et krav at foranstaltningerne anvendes ens for samtlige virksomheder og produktioner, der er omfattet af skatteordningens formål.¹⁷⁹

Derfor kan en stat ikke fritage eller give fradrag til bestemte virksomheder eller produktioner. Enten må staten give til alle som er omfattet af formålet med skatteordningen eller ingen, da der ellers vil være tale om en selektiv ordning.¹⁸⁰ Konsekvensen af dette er, at en MS ikke kan fritage visse virksomheder eller produktioner fra en CO₂-afgift, da en fritagelse vil være modstridende med selve formålet med en CO₂-afgift. Formålet med en CO₂-afgift er at nedbringe virksomheders og produktioners CO₂-udledning. Dermed vil en fritagelse gøre ordningen selektiv i stedet for generel, da en undtagelse af visse virksomheder eller produktioner, vil medføre at ordningen vil være at betragte som støtte efter TEUF art. 107, stk. 1.¹⁸¹ Således gælder det for en generel støtteforanstaltning, at den skal finde anvendelse uden forskel på alle erhvervsdrivende, hvis disse befinder sig i samme retlige og faktiske situation.¹⁸²

Dermed kan en stat i princippet helt lovligt give virksomheder et incitament til at gennemføre grønne initiativer via et fradrag i skattebetalingen for omkostninger forbundet med CO₂-reducerende tiltag. Dette gælder på trods af, at en sådan skatteordning vil give en større fordel for virksomheder eller produktioner, som er CO₂-intensive. Det skyldes, at skatteordningen fortsat vil være af generel karakter i dens udformning, idet ordningen ikke er afgrænset til at omfatte bestemte virksomheder eller produktioner. Derimod vil ordningen omfatte alle virksomheder og produktioner, der er omfattet af formålet med ordningen. Eftersom skatteordningen i så fald er generel, vil statens muligheder for at fritage og give fradrag ikke betragtes som værende støtte efter TEUF art. 107, stk. 1, selvom ordningen primært tilgodeser de virksomheder, der nedbringer deres CO₂-udledning.¹⁸³

7.1.3.2. Skatteordning med adfærdsregulering som formål

Såfremt staten ønsker at påvirke virksomheder eller forbrugeres adfærd, kan staten indføre en afgift eller skat på et bestemt område. Dermed kan staten bruge afgifter til at skabe økonomiske incitamenter til at fremme en bestemt adfærd. I tilfældet med en CO₂-afgift, vil denne afgift

¹⁷⁶ C-501/00, Diputación Foral de Álava, præmis 121-123

¹⁷⁷ Meddelelse fra Kommissionen (98/C 384/03), punkt 17, 1. pkt.

¹⁷⁸ Ibid, punkt 21-22

¹⁷⁹ Jessen, P. W., m.fl. EU-konkurrenceretten, s. 481

¹⁸⁰ Meddelelse fra Kommissionen (98/C 384/03), punkt 14

¹⁸¹ Ibid, punkt 12

¹⁸² C-562/19 P, Kommissionen mod Polen og Ungarn, præmis 28-30

¹⁸³ Meddelelse fra Kommissionen (98/C 384/03), punkt 12 og 15

skabe et økonomisk incitament hos virksomheder til at begrænse deres udledninger for at reducere deres omkostninger. Danmark har et ønske om at designe en skatteordning, som skaber økonomiske incitament for virksomheder og produktioner til at fokusere på den grønne omstilling. Sådanne incitament skabes de facto ved en afgift på grund af de øgede omkostninger til udledning af CO₂. Samtidig forstærkes disse incitament yderligere ved også at skabe en incitamentsstruktur for positive udledninger i form af fradrag for omkostninger til reduktion af CO₂-udledning.¹⁸⁴

I forhold til at vurdere om en sådan skatteordning er selektiv, skal det undersøges hvilket formål staten ønsker at opnå ved ordningen. I dette tilfælde er adfærdsreguleringen formålet, da staten vil bruge en afgift til at ændre virksomhedernes adfærd. Dermed kan en afgift på CO₂ udgøre referencerammen, som er det grundlag, der bruges til at vurdere om virksomheder og produktioner befinder sig i samme faktiske og retlige situation i forhold til at opfylde formålet med ordningen. Derfor vil en støtteforanstaltning, som afviger fra formålet, som forfølges med afgiftsordningen, være selektiv.¹⁸⁵

Derfor er det afgørende at fastlægge formålet med afgiften med henblik på at sikre ligebehandling af virksomheder og produktioner, så skatteordningen omfatter alle virksomheder og produktioner som befinder sig i samme faktiske og retlige situation. Således kan Danmark som udgangspunkt ikke pålægge en differentieret afgift på CO₂-udledning, som vil gavne virksomheder eller industrier inden for en specifik sektor, f.eks. mineralogiske processer. Dette skyldes, at en differentieret afgiftssats vil begunstige visse produktioner eller virksomheder, hvilket vil gøre ordningen selektiv, idet selve formålet med en CO₂-afgift er at reducere virksomheders og produktioners CO₂-udledning. Samtidig kan Danmark hverken tilgodese indenlandske virksomheder, der eksporterer varer til udlandet eller danske virksomheder og produktioner udsat for international konkurrence. Dette vil begunstige en bestemt gruppe af virksomheder eller produktioner, hvilket vil være selektivt og hermed omfattet af TEUF art. 107, stk. 1.¹⁸⁶ Dette havde ellers været i tråd med Hoels idé til udformningen af en CO₂-afgift - hvorfor der de facto er en diskrepans mellem økonomi og jura.

Grundet den skattemæssige autonomi i EU, kan den enkelte MS fastsætte den afgiftssats, som den enkelte stat finder mest hensigtsmæssig. Dog skal MS'erne overholde EU-retten, hvorfor en forskelsbehandling i afgiftssatsen skal kunne rummes inden for referencerammen. En differentiering skal begrundes i formålet med skatteordningen.¹⁸⁷ Derfor er en differentieret afgiftssats lovlig, hvis der ud fra formålet med afgiftsordningen findes saglige grunde til at differentiere afgiftssatserne for udledning af CO₂. Således undgår en ordning at blive selektiv, hvis der findes saglige grunde til at differentiere afgiftssatserne mellem virksomheder og produktioner, såfremt disse ikke er modstridende med formålet bag ordningen.¹⁸⁸ I forhold til en CO₂-afgift, vil det derfor formentligt være sagligt og i overensstemmelse med ordningen, at indføre en differentieret afgiftssats for virksomheder eller produktioner, der er særligt lækageudsatte. Ikke desto mindre kan en MS ikke indføre en CO₂-afgift baseret på princippet om at "forureneren betaler", hvis staten fritager bestemte virksomheder eller produktioner, der befinder sig i en

¹⁸⁴ Fremtidens erhvervsstøtte, S. 52-53

¹⁸⁵ Kommissionens meddelelse (2016/C 262/01), punkt 135-137 smh. C-562/19 P, Kommissionen mod Polen og Ungarn, præmis 31

¹⁸⁶ Meddelelse fra Kommissionen (98/C 384/03), punkt 18

¹⁸⁷ C-562/19 P, Kommissionen mod Polen og Ungarn, præmis 37-39

¹⁸⁸ C-75/97, Belgien mod Kommissionen, præmis 26-31 smh. Kommissionens beslutning af 9. marts 2004 om en østrigsk støtteordning for naturgas og elektricitet

sammenlignelig situation ud fra formålet med afgiften. Dette skyldes at en sådan forskelsbehandling ikke vil være saglig ud fra formålet med en CO₂-afgift.¹⁸⁹

I forhold til at vurdere, om der foreligger saglige grunde til at differentiere afgiftssatserne, skal formålet med skatteordningen sammenholdes med statens interesse, der danner grundlag for ordningen. Såfremt der er særinteresser som danner grundlag for differentieringen i afgiftssatsen for bestemte virksomheder og produktioner, vil denne forskelsbehandling være selektiv. Omvendt vil en differentiering i afgiftssatsen ikke være selektiv, hvis forskelsbehandlingen er baseret på objektive forhold som er tilstrækkeligt dokumenteret.¹⁹⁰

På baggrund af ovenstående kan Danmark helt legitimt indrette en CO₂-afgift med differentierede afgiftssatser, hvis formålet er adfærdsregulerende. Det skyldes, at de virksomheder som er en del af kvotemarkedet allerede, har betalt en europæisk afgift, hvorfor deres samlede omkostninger for CO₂-udledning er højere, end de virksomheder som ikke er en del af kvotemarkedet. Samtidig er visse produktioner, som er omfattet af kvotemarkedet, navnlig mineralogiske processer, udfordret på deres omkostningsbase. Derfor vil en for høj afgift kunne medføre CO₂-lækage. Dermed vil produktionen flyttet fra et land med en ambitiøs klimapolitik til et mindre ambitiøst land for at undgå stigende omkostninger, hvilket vil skade den grønne omstilling. Derfor er forskelsbehandlingen i form af en differentieret afgiftssats begrundet i objektive forhold.

7.1.4. Konklusion

På baggrund af ovenstående, vil det være mest hensigtsmæssigt at udforme en skatteordning med adfærdsregulering som formål, hvis en MS ønsker at nedbringe CO₂-udledninger og sætte fart på den grønne omstilling. Dette skyldes, at en MS har mulighed for at varetage visse hensyn, under forudsætning af, at disse hensyn er begrundet i objektive forhold, der er tilstrækkeligt dokumenteret og i overensstemmelse med formålet for selve ordningen. Omvendt vil en afgift med provenu ikke give en MS samme mulighed for at varetage forskellige hensyn, hvilket kan være problematisk for den grønne omstilling, herunder problemet med CO₂-lækage. Det skyldes, at en skatteordning med provenu som formål har den indbyggede mekanisme, at alle er i samme retlige og faktiske situation, hvilket gør, at en lempelse skal gælde for alle. Visse virksomheder og produktioner kan derfor ikke fritages eller betale en lavere afgift.

Dermed vil en MS kunne bruge den adfærdsregulerende skatteordning til at differentiere afgiftssatsen for de virksomheder og produktioner, hvis budget bliver særligt tyngt af en CO₂-afgift, og reducere risikoen for lækage. Dette giver Danmark muligheden for at indføre en lavere afgiftssats for mineralogiske processer, som er særlig udsatte for CO₂-lækage. Dog må Danmark ikke sænke afgiftsniveauet for denne gruppe til mindre end 20 % af den nationale afgift på CO₂.¹⁹¹ Denne afgiftssats skal udmåles i forhold til virksomheder og produktioner, som befinder sig i samme retlige og faktiske situation. Derfor skal afgiftssatsen for mineralogiske processer sammenlignes med den afgiftssats, der pålægges andre virksomheder og produktioner, som er omfattet af EU's kvotemarked, inden for særligt konkurrenceudsatte område og kulstoflækage.¹⁹² Samtidig kan en MS bruge dens skattesystem til at lave målrettede nedsettelse af skatter og afgifter til formål at tilskynde virksomhederne til at ændre eller tilpasse

¹⁸⁹ C-169/08, Sardinien smh. generaladvokat J. Kokott forslag til afgørelse i C-169/08, Sardinien, punkterne 75 og 137

¹⁹⁰ C-159/01, Nederlandene mod Kommissionen, præmis 44-47 smh. C-279/08 P, Kommissionen mod Nederlandene, præmis 76-77

¹⁹¹ Meddelelse fra Kommissionen (2022/C 80/01), punkterne 307-309

¹⁹² Forordning 2023/956 (CBAM), bilag I

deres adfærd. Dermed kan en MS bruge dens skattesystem til at tilskynde virksomheder i bestemte erhvervssektorer til, at foretage grønne investeringer via støtte til miljøbeskyttelse i form af en afgiftsnedsættelse, såfremt betingelserne i afsnit 7.1 er overholdt.

7.2. Støtte til F&U&I

Danske virksomheder, der eksporterer deres varer til et tredjeland, vil skulle betale CO₂-afgift, men vil ikke kunne blive kompenseret for denne omkostning på grund af reglerne om selektivitet. Dermed kan en grundlæggende forudsætning i Hoels model ikke opfyldes. Det skal i stedet undersøges, om der er alternative metoder, hvortil en stat kan omfordele pengene, uden at det er i strid med reglerne om statsstøtte. En metode er, at man kan omfordele pengene, så de i stedet for uddeles til F&U&I, så den grønne omstilling styrkes. Eftersom målet om CO₂-neutralitet bliver opnået hurtigere, vil behovet for CO₂-afgifter også blive udfaset. Derudover kan man omfordele støtten til de eksporterende virksomheder, der ellers ikke kan opnå støtte, ved at de kan modtage støtte til F&U&I og dermed selv reducere deres samlede udledning af CO₂. En reduktion af de eksporterende virksomheders samlede CO₂-udledning vil også føre til, at omkostningerne til en CO₂-afgift for virksomhederne bliver mindre. Dermed skaber CO₂-afgiften ikke kun incitament til at nedsætte CO₂-udledningen, men også til at investere i grøn innovation. Det er dog vigtigt at bemærke, at det er de virksomheder der kan reducere udledningen mest, der skal opnå støtten, og at støtten til F&U&I ikke skal være kompensation for CO₂-afgiften.

Hvis en støtteforanstaltning er generel og dermed ikke selektiv, vil TEUF art. 107, stk. 1 ikke finde anvendelse. En støtteforanstaltning er generel, medmindre betingelsen om selektivitetskriteriet i TEUF art. 107, stk. 1 er opfyldt. Problemet opstår dermed i det tilfælde, hvor støtteordningen er selektiv. Derfor skal selektivitetstesten helt konkret tages i brug for at vurdere, om støtte af F&U&I falder ind under anvendelsesområdet for TEUF art. 107. Mere specifikt relaterer F&U&I sig i dette tilfælde til den grønne omstilling, og hvordan støtteforanstaltninger kan hjælpe virksomheder med at udvikle ny teknologi. Problemstillingen med støtteforanstaltninger til eksporterende virksomheder går i forbindelse med støtte til F&U&I igen. Støtte til eksportvirksomheder er de-jure selektiv, hvorfor det ikke er muligt.¹⁹³ Heller ikke i forhold til støtte af F&U&I.

Selvom en støtteordning til F&U&I i relation til eksporterende virksomheder anses for selektiv, og derfor ikke kan gennemføres på baggrund af art. 107, stk. 1, så er der alligevel to måder hvorpå eksporterende virksomheder kan opnå støtte til F&U&I. Den første metode er gennem Kommissionens forordning nr. 651/2014 kaldet Gruppefritagelsesforordningen (Herefter GBER).¹⁹⁴ Den anden metode er gennem TEUF art. 107, stk. litra c smh. med Meddelelsen om Rammebestemmelser for statsstøtte til forskning og udvikling og innovation (herefter Rammebestemmelsen).¹⁹⁵ GBER og Rammebestemmelsen fungerer således som undtagelser til hovedreglen i TEUF art. 107, stk. 1, hvor staten fortsat kan støtte virksomheder i deres bestræbelser på at løse den grønne omstilling og udvikle nye teknologier.

7.2.1. Gruppefritagelsesforordningen (651/2014)

GBER's berettigelse og hjemmel stammer fra TEUF art. 108, stk. 4 og 109, hvor Rådet i samarbejde med Kommissionen og Europa-Parlamentet kan indføre forordninger, der blandt andet regulerer, hvilke støtteforanstaltninger der skal indberettes til Kommissionen, og hvilke der

¹⁹³ Meddelelse fra Kommissionen, 2016/C 262/01, punkt 121

¹⁹⁴ Forordning 651/2014 (GBER)

¹⁹⁵ Meddelelse fra Kommissionen 2022/C 414/01 (Rammebestemmelser om FUI)

ikke behøver at blive indberettet¹⁹⁶. Herunder hører F&U&I jf. GBER art. 1, stk. 1, litra d. Udgangspunktet er, at støtteforanstaltningens forenelighed med TEUF art. 107, stk. 1 skal vurderes og testes af Kommissionen jf. TEUF art. 108, stk. 3. GBER repræsenterer således de situationer, hvor en støtteforanstaltning ikke skal anmeldes til Kommissionen efter art. 108, stk. 3, og hvor staten umiddelbart kan udbetale støtten. Staten skal selv vurdere støtteforanstaltningens forenelighed med unionen efter GBER¹⁹⁷, og fungerer som et praktisk værktøj for staten.

I og med at GBER er en undtagelse til hovedreglen om, at staten ikke selektivt må støtte virksomheder og at der ikke skal ske anmeldelse, så er kravene til at der kan ske udbetaling af statsstøtte skærpede. Dette er de for, at GBER ikke kan bruges til at omgå TEUF art. 107, stk. 1 og udbetale selektiv statsstøtte til virksomheder, der ikke ellers er berettigede til statsstøtte. Kravene er skærpede i forhold til, hvilken kategori af F&U&I der er tale om og for at konkurrencen på det europæiske marked ikke skal lide skade. Derudover stiller forordningen krav om, at støtten kun må gives til den del af F&U&I, der falder ind under en af de meget detaljerede definitioner i GBER art. 4, stk. 1, litra i, nr. i, ii og iii. Disse bestemmelser i GBER udlægger definitioner for, hvad der er F&U&I, og hvilke forskellige betingelser der hører til de forskellige kategorier. I GBER bliver begreberne grundforskning, industriel forskning og eksperimentel udvikling brugt i stedet for F&U&I. GBER indeholder både krav og begrænsninger alt efter om der er tale om grundforskning, industriel forskning eller eksperimentel udvikling. Denne sondring bygger på, at de tre typer forskning befinder sig forskelligt i forhold til markedet¹⁹⁸. *Grundforskning* befinder sig markant længere væk fra markedet, hvorfor risikoen for at fordreje eller true konkurrencen er meget lille. *Industriel forskning* befinder sig derimod markant tættere på konkurrencen, hvorfor risikoen for at fordreje eller true konkurrencen er markant større. *Eksperimentel udvikling* befinder sig tættest på markedet. Derfor behandles disse tre på forskellige måder både i forhold til hvor meget støtte den enkelte virksomhed kan få, men også i forhold til de krav der går forud for at støtten udbetales. Nedenfor vil de tre forskellige former for F&U&I i GBER blive gennemgået.

Det gælder generelt for alle tre typer, at støtteintensiteten er et mål for hvor stor en andel af støtten som må udgøres af de samlede støtteberettigede omkostninger.¹⁹⁹ Derudover er det et krav, at virksomheden ikke ville have realiseret projektet uden støtte fra staten.²⁰⁰

7.2.1.1. Grundforskning

Grundforskning er defineret i GBER art. 2, nr. 84, hvor grundforskning udlægges som eksperimentel eller teoretisk forskning, hvor ny viden bliver erhvervet uden at have et kommercielt formål direkte for øje. Definitionen lægger til grund for, hvorfor både støttebeløbet og støtteintensiteten er højere ved grundforskning. Grundforskning vil naturligt befinde sig længere væk fra markedet, da der er tale om erhvervelse af en hel ny viden, som endnu ikke er kommercialiseret. Ved grundforskning kan staten støtte virksomheder med maksimum 40 millioner EUR, før der skal ske anmeldelse om støtten til Kommissionen jf. GBER art. 4, stk. 1, litra i, nr. i. Ved grundforskning må støtteintensiteten være på 100 % jf. GBER art. 25, stk. 5, litra a. Det vil sige, at støtten til grundforskning godt må udgøre 100% af omkostningerne. Støtteintensiteten er høj, fordi grundforskning befinder sig langt væk fra markedet, og derfor ikke fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen.

¹⁹⁶ TEUF art. 109

¹⁹⁷ Forordning 651/2014 (GBER), præambelbetragtning 15

¹⁹⁸ Forordning 651/2014 (GBER), punkt 47 i præambelen

¹⁹⁹ Ibid, art. 2, nr. 26

²⁰⁰ Ibid, præambelbetragtning 18

7.2.1.2. Industriel forskning

Industriel forskning er defineret i GBER art. 2, nr. 85 ved at være forskning der:

“med henblik på erhvervelse af ny viden og nye færdigheder med det formål at udvikle nye produkter, produktionsmetoder eller tjenesteydelser, eller med henblik på en væsentlig forbedring af eksisterende produkter, at udvikle nye produktionsmetoder eller tjenesteydelser.”²⁰¹

Industriel forskning bevæger sig dermed tættere på markedet ved, at der er et klart kommercielt mål for virksomheden. Dermed er risikoen for at konkurrencen bliver fordrejet eller truet med at blive fordrejet, større. Dette er afspejlet ved, at både støttebeløbet og støtteintensiteten er lavere. Støttebeløbet er ved industriel forskning 20 millioner EUR jf. GBER art. 4, stk. 1, litra i, nr. ii. Støtteintensiteten er fastsat i GBER art. 25, stk. 5, litra b til maksimum 50%. Det vil sige, at virksomheden selv skal finansiere halvdelen af den industrielle forskning. Dette betyder, at virksomheden selv påtage sig en del af risikoen og omkostningerne ved industriel forskning. Derudover er der ved industriel forskning og eksperimentel udvikling særregler for små og mellemstore virksomheder (SMV'er). Støtteintensiteten kan maksimalt blive sat op til 80% jf. art. 25, stk. 6, litra a og b for SMV'er.

7.2.1.3. Eksperimentel udvikling

Eksperimentel udvikling er den tredje og sidste form for forskning og innovation, der er undtaget i GBER. Eksperimentel udvikling er defineret i GBER art. 2, nr. 86:

“erhvervelse, kombination, udformning og anvendelse af eksisterende videnskabelig, teknologisk, forretningsmæssig og anden relevant viden og færdigheder, der har som mål at udvikle nye eller forbedrede produkter, processer eller tjenesteydelser.”²⁰²

Eksperimentel udvikling gør dermed brug af allerede eksisterende viden, og er dermed den mindst innovative af de tre. Samtidig befinder eksperimentel udvikling sig tættest på markedet. Dette bliver også afspejlet i støttebeløbene, hvor man maksimum kan få 15 millioner EUR i støtte pr. projekt jf. GBER art. 4, stk. 1, litra i, nr. iii. Derudover kan støtteintensiteten maksimum være på 25% jf. GBER art. 25, stk. 5, litra c. Igen er dette et udtryk for, at den eksperimentelle udvikling er tættere på markedet, hvorfor virksomheden primært selv skal finansiere projektet, og dermed påtage sig størstedelen af omkostningerne og risikoen. Desuden er der også ved eksperimentel udvikling særregler for SMV'er. Støtteintensiteten kan maksimalt blive sat op til 80% jf. art. 25, stk. 6, litra a og b for disse virksomheder.

7.2.1.4. Gruppefritagelsesforordningen som løsning

Det der taler for GBER som en af de løsninger der kan bruges er, at den løser nogle af de indlejrede problemer der opstår i forhold til, at føre penge tilbage til de virksomheder der betaler en CO₂-afgift. Det positive ved at føre penge tilbage gennem undtagelsen i GBER om F&U&I er, at man binder pengene til formålet om at reducere CO₂-udledningen. Derfor er der ikke en risiko for, at pengene går til andre formål i virksomheden. Derudover vil det at man binder pengene i innovation være positivt for virksomhederne, idet de ved at investere i løsninger der kan reducere deres udledning af CO₂ også reducerer de omkostninger, som de vil have til betalingen af en CO₂-afgift. Dermed sikrer staten sig, at virksomhederne er motiveret til at mindske deres udledninger samtidigt med, at virksomhederne ikke bærer omkostningerne til

²⁰¹ Forordning 651/2014 (GBER), art. 2, nr. 85

²⁰² Forordning 651/2014 (GBER), art. 2, nr. 86

omstillingen alene. Dette følger også Kommissionens mål om, at sætte fart på den grønne omstilling ved hjælp af støtteforanstaltninger til at virksomheder kan omstille sig ved hjælp af innovation.²⁰³ GBER bliver allerede brugt til at finansiere innovation i forbindelse med den grønne omstilling gennem Det Energiteknologiske Udviklings- og Demonstrationsprogram (herefter kaldet EUDP).²⁰⁴ ²⁰⁵ EUDP vil derfor som eksisterende platform kunne understøtte den udvikling og omstilling, som virksomheder der betaler en CO2-afgift skal igennem.

Det der taler imod at bruge GBER som en af de mulige løsninger på tilbagebetalingen er, at fokus hos GBER kan anses for at være snævert. Forordningen er udformet således, at støtteforanstaltninger, givet med udgangspunkt i GBER, har en minimal risiko for at fordreje eller true med at fordreje konkurrencen på markedet. Dette gør, at vurderingen af, om et projekt skal have støtte, er tilknyttet mange forskellige krav og betingelser. Disse betingelser kan være både omfattende og komplicerede. Eksempelvis, skal den udbetalte støtte være gennemsigtig jf. GBER art. 5. Gennemsigtig støtte betyder, at støttens bruttosubventionsækvivalent kan beregnes uden at der skal udarbejdes en risikovurdering jf. GBER art. 5, stk. 1. Bruttosubventionsækvivalent er defineret som støtten før skatter og/eller fradrag jf. GBER art. 2, nr. 22. Derudover har GBER en lang præambel, art. 2 indeholder mange definitioner som ansøgeren skal forholde sig til, koncernrelationer skal kortlægges jf. Bilag III og støtteintensitet og støttebeløb skal være beregnet etc., Derfor skal ansøgeren have forberedt sig grundigt inden ansøgning. Derudover skal der søges om støtte inden projektet er gået i gang, hvilket betyder, at eksisterende projekter ikke kan opnå støtte gennem GBER jf. art. 6. Videre fremgår det af præambelen, at kapitaltilførsler kun kan anses som gennemsigtige under særlige betingelser²⁰⁶ og virksomheden skal, hvis den ikke modtager støtte, ikke ville lave projektet.²⁰⁷

At det er kompliceret og omfattende at ansøge om støtte skyldes, at Kommissionen vil sikre sig, at staterne har klare retningslinjer for, hvornår de kan udbetale støtte. Videre sikrer det, at der ikke er risiko for at markedet bliver påvirket af støtteforanstaltningen. Selvom grundforskning, industriel forskning og eksperimentel udvikling alle ligger et stykke væk fra markedet, så er der en risiko for at udbetalt støtte kan have en effekt på markedet. Ved at have klare og præcise krav til, hvornår støtten kan udbetales, sikrer man sig at risikoen for dette er minimal. Virksomhederne skal inden de ansøger have besluttet sig for, hvilken af de ovenstående kategorier i forhold til innovation de befinder sig i. Hvilken kategori deres projekt ender med at høre under, kan have stor indflydelse på, hvor store risici og omkostninger virksomheden selv skal bære. Videre, så skal virksomheden have udformet projektet inden at det går i gang for at kunne søge støtte i og med at det nødvendige støttebeløb og støtteintensitet skal beregnes på forhånd. Det ovenstående kan særligt være en stor byrde og udfordring for SMV'er, idet der ofte er tale om virksomheder med et begrænset antal ansatte og en begrænset kapital. Dette er Kommissionen opmærksom på, og de udfordringer som SMV'er kan have, er adresseret i præambelen ved at SMV'er flere steder i GBER bliver behandlet anderledes end større virksomheder.²⁰⁸ Eksempler på, at Kommissionen gerne vil tilgodese SMV'er generelt er,²⁰⁹ at de kan opnå højere støttebeløb og støtteintensitet i forbindelse med industriel forskning og eksperimentel udvikling.

²⁰³ Industriplanen for den grønne pagt - Pressemeddelelse fra Kommissionen

²⁰⁴ <https://eudp.dk/om-eudp>, besøgt d. 19/03

²⁰⁵ EUDP's administrations håndbog, s. 18, Regelgrundlag for EUDP

²⁰⁶ Forordning 651/2014 (GBER), Præmis 17

²⁰⁷ Ibid, præmis 18

²⁰⁸ Forordning 651/2014 (GBER), præambelbetragtning 46

²⁰⁹ Ibid, præambelbetragtning 40

7.2.2. Rammebestemmelser til F&U&I

En anden metode hvorpå staten kan fordele et provenu fra en CO2-afgift er præciseret gennem meddelelsen om Rammebestemmelser til F&U&I. Denne uddyber TEUF art. 107, stk. 3, litra c, som er en undtagelsen til statsstøtteforbuddet i TEUF art. 107, stk. 1. TEUF art. 107, stk. 3, litra c omhandler hvornår statsstøtte er foreneligt med det indre marked. Dette gør bestemmelsen med fokus på F&U&I. F&U&I er udpeget som et prioriteret område, da dette skal hjælpe med at løse de udfordringer der er opstået i forbindelse med den grønne omstilling.²¹⁰ I og med at der er tale om, at statsstøtte undtagelsesvist kan gives selvom der foreligger selektivitet, så er der flere krav og betingelser i vurderingen af projekterne, som skal være opfyldt. Udgangspunktet er, at Kommissionen ved hjælp af GBER har overladt vurderingen til MS'erne, og størstedelen af den statsstøtte, der bliver givet, bliver givet gennem GBER.²¹¹ Derfor er det kun i de tilfælde, hvor GBER ikke finder anvendelse, f.eks. på grund af at det søgte beløb overstiger tærsklerne i GBER, at man søger støtte gennem Rammebestemmelsen. Det er et krav i Rammebestemmelsen, at støtteforanstaltningen skal anmeldes til Kommissionen jf. TEUF art. 108, stk. 3, og Rammebestemmelsens punkt 14 og 15, og det er i denne forbindelse, at staten skal dokumentere, at alle betingelser og krav er overholdt. Hvor GBER har fritaget en gruppe for anmeldelse af statsstøtte, så skal der med Rammebestemmelsen i stedet foretages en individuel vurdering af den anmeldte statsstøtte. Rammebestemmelsen adskiller sig markant fra GBER ved, at der i Rammebestemmelsen ikke er noget maksimum på det støttebeløb der kan udbetales. Der er i stedet et krav om at støttebeløbet skal være proportionalt, hvilket betyder at der ikke må udbetales mere end hvad der er nødvendigt²¹²

Bedømmelsen af, om en støtteforanstaltning kan godkendes af Kommissionen jf. Rammebestemmelsen tager udgangspunkt i de to betingelser, der er opstillet i TEUF art. 107, stk. 3, litra c, hvor det skal bedømmes, om en støtteforanstaltning er foreneligt med markedet. Det vil sige, at støtteforanstaltningen skal fremme udviklingen af en erhvervsgren samtidigt med at samhandelsvilkårene ikke må ændres på en måde, der strider mod den fælles interesse jf. TEUF art. 107, stk. 3, litra c. Disse to betingelser er i Rammebestemmelsen blevet uddybet således, at de to kriterier er blevet udvidet til 9 kriterier, der skal vurderes.²¹³ De 9 kriterier er som følger:

39 a) Støtten til F&U&I fremmer udviklingen af en økonomisk aktivitet:²¹⁴

- (i): Identificering af økonomisk aktivitet
- (ii): Tilskyndelsesvirkning
- (iii): Støtten er ikke i strid med relevante EU-retlige bestemmer og principper

39 b) Støtte til FoUoI påvirker ikke samhandelsbetingelserne på en sådan måde, at det strider mod den fælles interesse:²¹⁵

- (i): Behov for statslig indgriben
- (ii): Støtteforanstaltningen egnethed
- (iii): Støttens proportionalitet
- (iv): Støttens gennemsigtighed

²¹⁰ Kommissionens meddelelse (2022/C 414/01), punkt 6

²¹¹ Pressemeddelelse (IP/14/587), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_587 (baseret på 2012 data)

²¹² Kommissionens meddelelse (2022/C 414/01), punkt 76

²¹³ Kommissionens meddelelse (2022/C 414/01), punkt 39 a) og b)

²¹⁴ Ibid, punkt 39 a), (i) - (iii)

²¹⁵ Ibid, punkt 39 b), (i) - (vi)

- (v): De negative konsekvenser, som støtte til F&U&I kan have på konkurrencen og samhandelen skal begrænses eller undgås
- (vi): Afvejning af støttens positive og negative virkninger

Alle ovenstående kriterier vil ikke blive gennemgået, og i stedet vil de kriterier der er mest relevante, blive behandlet. Derfor vil kun betingelserne om tilskyndelsesvirkningen, behovet for statslig indgriben og proportionaliteten blive gennemgået nedenfor.

Kriteriet om tilskyndelsesvirkningen baserer sig på, at støtteforanstaltningen skal støtte udviklingen af en økonomisk aktivitet.²¹⁶ Tilskyndelsesvirkningen er et krav fra Kommissionen om, at projektet ikke vil blive realiseret uden støtte fra staten.²¹⁷ Der er derfor indeholdt et krav om, at virksomheden ved at modtage statsstøtte bliver tilskyndet til at iværksætte F&U&I. Støtten skal derfor markere, at der sker en ændring i virksomhedens adfærd ved at den laver en investering, der ikke ellers ville have fundet sted.²¹⁸ Derfor skal der ansøges om støtten, inden projektet bliver påbegyndt. Hvis projektet var påbegyndt inden støtten blev udbetalt, ville det tale for at projektet ville være blevet påbegyndt under alle omstændigheder.²¹⁹

Et andet kriterium er, at godkendelsen af støtteforanstaltningen forudsætter, at der foreligger en markedssvigt på markedet, og at der derfor er behov for en statslig indgriben for at udligne denne fejl.²²⁰ Kommissionen har observeret, at der foreligger tre forskellige årsager til, at der foreligger et markedssvigt. Disse består i positive eksternaliteter eller videnovertførsel,²²¹ mangelfuld eller asymmetrisk information,²²² mangelfuld koordinering og netværkssvigt.²²³ Støtteforanstaltninger givet efter Rammebestemmelsen har til formål at fjerne disse markedssvigt, der vurderes til ikke at kunne løses af markeds kræfterne selv og øge både effektiviteten og konkurrencen.²²⁴ Den grønne omstilling er et prioriteret mål for EU jf. Den Grønne Pagt, og dette taler for, at udvikling af teknologier til den grønne omstilling skal anses for at være et marked, hvor der er behov for statslig indgriben.²²⁵

Et tredje kriterium er, at støtteforanstaltningen skal være proportionel jf. Rammebestemmelsen punkt 39b) (iii). Det vil sige, at beløbet skal holdes på et så lavt niveau som muligt. Dette gælder både selve støttebeløbet, men også støtteintensiteten. Foranstaltningen skal være så lav, at den tilskynder modtageren til at udføre projektet uden at konkurrencen risikerer at blive påvirket.²²⁶ Dette skal ses i sammenhæng med, hvilken afstand projektet har til markedet. Jo længere væk projektet er for markedet, jo bedre, idet risikoen for at konkurrencen bliver truet eller fordrejet bliver mindre. Projekter der beskæftiger sig med innovation og udvikling vil derfor få støtte ved en lavere intensitet, idet disse projekter er tættere på markedet. Omvendt vil forskning og udvikling få støtte ved højere intensitet, fordi de er længere væk fra markedet. Derudover skal det også vurderes, hvor alvorligt markedssvigtet er, da der kan være behov for mere støtte til mere alvorlige markedssvigt.

²¹⁶ Ibid, punkt 39 a) (ii)

²¹⁷ Kommissionens meddelelse (2022/C 414/01), punkt 41

²¹⁸ Ibid, punkt 42

²¹⁹ Ibid, punkt 43

²²⁰ Ibid, punkt 39 a) (ii)

²²¹ Ibid, punkt 61 (a)

²²² Ibid, punkt 61 (b)

²²³ Ibid, punkt 61 (c)

²²⁴ Ibid, punkt 60

²²⁵ Ibid, punkt 4 og 5

²²⁶ Ibid, punkt 78

Til sidst afvejer Kommissionen de positive og negative virkninger, og tager en beslutning om støtteforanstaltningen skal godkendes eller ej.

7.2.2.1. Rammebestemmelsen som løsning

Svagheden ved Rammebestemmelsen er, at der er tale om individuelle omfangsrige vurderinger. GBER blev udformet for, at disse vurderinger ikke skulle foretages af Kommissionen, men i stedet af MS'erne, da de individuelle vurderinger er både komplekse og omfangsrige. Rammebestemmelsen vil derfor være ineffektiv i forhold til, at føre pengene fra en CO₂-afgift tilbage til markedet, idet det ville være byrdefuldt, langsomt og kompliceret for både de modtagende virksomheder, staten og Kommissionen. Rammebestemmelsens sigte er at behandle ansøgninger om støtte til F&U&I, der bevæger sig ud over beløbene og intensiteterne i GBER og har således et markant smallere sigte. Det smalle sigte gør, at Rammebestemmelsen ikke vil være den optimale løsning i forhold til at omfordele provenuet fra en CO₂-afgift tilbage til markedet.

7.2.3. Konklusion

F&U&I er et prioriteret område for både EU og Danmark. I Danmark er F&U&I sammen med klima de to områder, der modtager mest erhvervsstøtte gennem de danske statsstøtteordninger.²²⁷ ²²⁸ Danmark gør således allerede brug af F&U&I som strategi for at nå både målene i klimaloven, men også for at forbedre samfundsøkonomien i og med at F&U&I har positive eksternaliteter, der gavner Danmark.²²⁹ Staten kan således føre provenuet tilbage til markedet fra en CO₂-afgift ved at støtte virksomheder med deres F&U&I og på den måde både gavne miljøet og samfundsøkonomien.

Et eksempel på, hvordan strategien bliver ført ud i livet, er Innovationsfonden. Innovationsfonden modtog i 2023 2565 ansøgninger,²³⁰ og disse bliver blandt andet behandlet og vurderet ved brug af GBER.²³¹ Dette illustrerer, hvorfor GBER blev udformet i og med, at Innovationsfonden selv kan vurdere ansøgningerne efter kriterierne opstillet i GBER. Hvis alle ansøgninger skulle behandles af Kommissionen efter Rammebestemmelsen, ville processen være mere kompliceret og omstændig. GBER og Rammebestemmelsen skal derfor anses for at være supplerende, da støtteforanstaltninger der er godkendt gennem GBER vurderes til ikke at fordreje eller true med at fordreje konkurrencen på markedet. Hvis det i stedet er større projekter, hvor risikoen for at konkurrencen bliver fordrejet eller truet med at blive fordrejet, skal støtten i stedet vurderes efter de mere omstændige kriterier i Rammebestemmelsen. GBER og Rammebestemmelsen skal derfor ikke ses som værende i modsætning til hinanden, men som to forskellige værktøjer.

Der kan dog være udfordringer ved ovenstående. Et problem ved dette kan være, at F&U&I er en abstrakt størrelse, og at der skal laves et grundigt forarbejde inden man udbetaler støtten for at sikre sig den højeste grad af teknologineutralitet, som muligt. Teknologineutralitet betyder, at staten skal støtte den teknologi som medfører færrest muligt omkostninger, hvilket betyder at staten ikke må støtte en specifik teknologi, da dette kan medføre ekstra omkostninger.²³² Dette skal ses i sammenhæng med, at det er virksomhederne selv der bedst ved, hvilken slags innovation der kan betale sig at lave, og derfor sikrer man sig, at det er omkostningseffektive

²²⁷ Fremtidens erhvervsstøtte - Kortlægning, principper og sanering, S. 32

²²⁸ Ibid, S. 17, fig. 1.1

²²⁹ Ibid, S. 92

²³⁰ <https://innovationsfonden.dk/da>

²³¹ Innobooster, retningslinjer, s. 24

²³² Notat om centrale begreber - teknologineutralitet, Energikommissionen, 16/11-16

løsninger.²³³ Det er derfor også vigtigt at være bevidst om formålet med tilskuddet, idet det ikke nødvendigvis er den mest omkostningseffektive tilgang til den grønne omstilling. Der skal være virksomheder til rådighed med gode projekter, før det giver mening, og allerede nu stiller Ekspertgruppen fra Fremtidens Erhvervsstøtte i deres rapport spørgsmålstegn ved, om der er behov for at sanere nogle af de nuværende støtteordninger.²³⁴ Dette gør de fordi det er tvivl om hvilket beløb og i hvilket omfang at støtteforanstaltninger til F&U&I gavner samfundsøkonomien.²³⁵ Derfor kan man ende med at lave støtteforanstaltninger, der ikke gavner hverken samfundsøkonomien eller klimaet, og ordningen bliver derfor ineffektiv. Da det optimale niveau af støtte til F&U&I ikke er afklaret, og rapporten om Fremtidens Erhvervsstøtte allerede nu lægger op til, at der er støtteordninger til F&U&I der kunne saneres for at nedbringe mængden af støtte, så kan det blive en udfordring at skulle tilføre flere midler fra en CO2-afgift. Dette skal ses i sammenhæng med, at Det Økonomiske Råd i deres rapport om Produktivitet 2024 anbefaler, at Danmark skal nedbringe mængden af statsstøtte, da statsstøtte ikke er omkostningsfrit, men er betalt ved hjælp af skatteyderens penge.²³⁶

F&U&I er derfor et vigtigt område at støtte, men der er en risiko for at man kan støtte så meget, at man udhuler de positive effekter der er på samfundsøkonomien ved, at man støtter for meget, og i stedet gør støtteforanstaltningen til en investering uden udbytte.

8. En CO2-afgift i et internationalt perspektiv

Den grønne omstilling er ikke kun relevant fra et dansk perspektiv, men er også en prioritering på både EU- og internationalt niveau. Derfor er det vigtigt at se Danmarks indførelse af en CO2-afgift i et EU- og internationalt perspektiv, da disse har stor indflydelse på effekten af en dansk CO2-afgift. Derfor vil det blive undersøgt, hvilken indflydelse særligt EU's initiativer har på den danske indførelse af en CO2-afgift samt påvirkningen af konkurrencen i Danmark. Lovgivningen i EU har stor indflydelse på, hvordan Danmark indretter sig eller burde indrette sig i forhold til at gennemføre den grønne omstilling. Derfor vil Hoels model i det følgende afsnit blive undersøgt

I de foregående afsnit, har vi undersøgt en MS's mulighed for at implementere Hoels model. Dog begrænser EU-retten MS'ernes mulighed for at indføre told og varetage konkurrencehensyn, hvorfor det ikke er muligt at gennemføre Hoels model i dens rene form. Derfor vil vi i det følgende undersøge, hvilke muligheder EU har for at indføre Hoels model med henblik på at vurdere og diskutere, om klimapolitikken bedst varetages nationalt eller gennem EU.

8.1. Importafgift i forbindelse med CBAM

EU's forordning kaldet Carbon Border Adjustment Mechanism²³⁷ (Herefter forkortet CBAM), der trådte i kraft 1. oktober 2023, er en gradvis implementering af en CO2-afgift på visse varer fra tredjelande.²³⁸ Det er en mekanisme, der skal sørge for, at der ikke sker lækage af CO2 fra MS'er til tredjelande. Forordningen skal forhindre, at CO2-intensive virksomheder der er beliggende i EU, ikke flytter til tredjelande i takt med at reguleringen af udledningen af CO2 stiger.²³⁹ Ved at flytte til tredjelande ville de CO2-intensive virksomheder få gavn af, at der i

²³³ Grøn skattereform - del I, s. 106

²³⁴ Fremtidens erhvervsstøtte - kortlægning, principper og sanering, s. 92

²³⁵ Ibid, s. 92 og 93

²³⁶ Produktivitet 2024, S 17

²³⁷ Forordning 2023/956 (CBAM)

²³⁸ https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en#cbam-transitional-phase-2023--2025 - Information om den gradvise implementering af CBAM

²³⁹ Forordning 2023/956 (CBAM), præambelbetragtning 9

tredjelande ikke bliver reguleret lige så stringent som det er tilfældet i EU og dermed sænke deres omkostninger. Dette kaldes CO2-lækage i og med at udledningen ikke bliver nedsat, men i stedet flytter væk. Desuden er der en risiko for at der ikke er regulering af udledning af CO2, hvorfor der er en risiko for at udledningen af CO2 vil stige i forbindelse med at virksomheder beliggende i EU flytter til tredjelande.

Problemet med CO2-lækage løser CBAM ved, at der bliver lagt en CO2-told på importerede varer fra tredjelande.²⁴⁰ Lige nu er CBAM begrænset til at gælde industrier, der er særligt skadelige i forhold til udledning af CO2 og særligt konkurrenceudsatte. Dette gælder foreløbigt cement, elektricitet, gødningsstoffer, jern og stål, aluminium og nogle kemikalier.²⁴¹ CBAM er således et effektivt værktøj til at regulere de CO2-tunge industrier målrettet, hvor der er størst risiko for at der sker CO2-lækage i forbindelse med at EU og MS'erne regulerer udledningen af CO2.²⁴² De virksomheder der udleder mest CO2, og oplever den største forøgelse af deres omkostninger til betaling af eksempelvis CO2-afgifter, vil have det største incitament til at flytte deres produktion. Virksomheder, der i forvejen har en lav udledning, er ikke i samme grad motiveret til at flytte deres produktion til tredjelande. CBAM er derfor en delvis indførelse af Hoels model på EU-niveau.

8.2. Eksportsubsidier i forbindelse med CBAM

For at Hoels model om en CO2-afgift skal kunne fungere, skal der ud over importafgiften også følge et eksportsubsidium til de virksomheder der eksporterer til tredjelande.²⁴³ Hvis der ikke bliver givet et eksportsubsidium, vil der være en risiko for at der sker CO2-lækage fra EU til tredjelande, da virksomhederne vil kunne undgå at skulle betale en CO2-afgift på deres produktion i tredjelande. Dette vil betyde, at de kan producere og eksportere deres varer billigere til de internationale markeder ved at have deres produktion i et tredjeland. Derfor kan indførelsen af CBAM få utilsigtede konsekvenser ved, at der finder CO2-lækage sted, selvom det var formålet at CBAM skulle modvirke dette. Igen vil det være et problem at udledningen af CO2 kan være mindre reguleret i tredjelande, hvorfor udledningen af CO2 ved flytning af produktion til tredjelande kan stige. Samtidig vil eksporterende virksomheders konkurrenceevne internationalt blive forværret uden et eksportsubsidium.

8.2.1. Problemer med WTO

Det er diskuteret om ovennævnte eksportsubsidium kan indføres, da der i WTO er lavet regler for den statsstøtte som WTO's medlemmer må give til virksomheder beliggende i WTO-medlemmerne.²⁴⁴ EU har været medlem af WTO siden 1995, hvorfor EU er forpligtet til at overholde alle aftaler lavet i WTO-regi.²⁴⁵ ²⁴⁶ Derfor kan det vise sig svært at indrette et system, hvor man støtter virksomheder i MS'erne uden at det er i strid med reglerne i WTO. I "Agreement on Subsidies and Countervailing Measures" (Herefter ASCM) er det aftalt hvilke former for statsstøtte der kan godkendes, og hvilke former for statsstøtte der ikke kan godkendes. Det er denne aftale der sætter grænserne for, hvad medlemmerne må i forbindelse med statsstøtte i international kontekst. I ASCM ligger der i art. 1 sammenholdt med art. 3 og Annex I et forbud mod eksportsubsidier både direkte og i indirekte form. Dette betyder, at man eksempelvis ikke

²⁴⁰ Forordning 2023/956 (CBAM), art. 20 og 21

²⁴¹ Ibid, Bilag I

²⁴² Ibid, præmis 9

²⁴³ Hoel, M. (1996), s. 20

²⁴⁴ https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm_01_e.htm#ArticleIII, agreement on Subsidies and Countervailing Measures - art. 1 og 3 og annex I

²⁴⁵ https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/european_communities_e.htm - besøgt d. 09/02/24

²⁴⁶ https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/displ_e.htm - dispute settlement in the WTO system

må undtage virksomheder for CO₂-afgifter, selvom varerne skal eksporteres til et tredjeland, jf. ASCM, Annex I, litra e-h.

De MS'er som med indførelsen af CBAM bliver ramt af en ekstraregning på deres udledning af CO₂ har efterspurgt eksportsubsidier til lande, der ikke selv har et tilsvarende system som CBAM.²⁴⁷ Problemet er, at EU med CBAM vil blive tvunget til at udfase de nuværende gratis kvoter, hvor de CO₂-tunge industrier har fået kvoter fra indtil nu.²⁴⁸ De gratis CO₂-kvoter bliver udfaset for, at indførelsen af CBAM bliver kompatibel med reglerne i WTO, og dette kan de ikke være med de gratis CO₂-kvoter.²⁴⁹ Derfor skal virksomhederne omfattet af CBAM selv betale for deres udledninger, hvilket stiller dem dårligere i den internationale handel. Derfor har AEGIS, der er en paraplyorganisation for tunge industrier i Europa,²⁵⁰ udarbejdet en model, hvor EU kan sikre de tunge industriers mulighed for at konkurrere på lige vilkår, samtidigt med at modellen ikke er i strid med reglerne i WTO.²⁵¹ AEGIS mener, at man kan indrette et system med brug af det nuværende EU Emission Trading System (ETS), hvor virksomheder fortsat kan gøre brug af ETS, men uden at det bliver anset som statsstøtte af WTO.²⁵²

8.2.2. Kommissionens initiativ

Kommissionen har i forbindelse med udarbejdelsen af CBAM fået lavet en impact assessment, og i denne fremgår det, at eksportsubsidier ikke er foreneligt med EU's klimamål. Samtidigt med at eksportsubsidier ikke er kompatible med reglerne i WTO.²⁵³ Derfor er det blevet forkastet som en mulighed.

I stedet for at give støtte til eksporterende virksomheder, så har kommissionen valgt en anden tilgang til, hvordan CO₂-udledningen kan reduceres. Det første mål med indførelsen af CBAM er at sikre, at der ikke sker CO₂-lækage fra EU til tredjelands.²⁵⁴ Dette ville underminere den regulering som EU foretager for at nå de vedtagne klimaambitioner.²⁵⁵ Det andet mål med CBAM er at virksomheder i tredjelande skal omstille sig til en mere CO₂-neutral produktion for at minimere deres omkostninger ved import til EU.²⁵⁶ Dermed udvider CBAM sit sigte ved at øge kravet til den grønne omstilling i tredjelande, hvor de respektive regeringer ikke har sat ind i. Det tredje og vigtigste ben er, at man i art. 9 i CBAM kan få nedsat afgiften der skal betales i forbindelse med import til EU, hvis den producerende virksomhed er beliggende i et land hvor der er indført en CO₂-afgift. Målet med denne bestemmelse er at udvide andelen af lande, der indfører begrænsninger på udledning af CO₂ og helt konkret at lave en såkaldt "klimaklub".²⁵⁷ Målet er derfor for Kommissionen, at CBAM skal sprede sig som ringe i vandet og føre til et internationalt samarbejde der sammen vil reducere udledningen af CO₂.

Det vigtige ved at lave disse klimaklubber er, at det vil sænke den samlede udledte CO₂, forhindre CO₂-lækage og mindske den potentielle free rider-problematik.²⁵⁸ I 2009 udgav OECD

²⁴⁷ https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en, sidst besøgt d. 24/5/24

²⁴⁸ Ibid, sidst besøgt d. 24/05/24

²⁴⁹ Ibid, sidst besøgt d. 24/05/24

²⁵⁰ <https://www.aegiseurope.eu/about> - sidste besøgt d. 09/02/24

²⁵¹ [AEGIS Europe, Consistency of an EU Carbon Boarder Adjustment Mechanism with WTO rules](#), S. 3, besøgt 30/5-2024

²⁵² Ibid, S. 11

²⁵³ [CBAM – Impact assessment report](#) s. 42, table 2.

²⁵⁴ Forordning 2023/956 (CBAM), præambelbetragtning 9

²⁵⁵ Ibid, præambelbetragtning 10

²⁵⁶ Ibid, præambelbetragtning 14

²⁵⁷ Ibid præambelbetragtning, 72

²⁵⁸ Se [afsnit 2](#)

en bog, der skulle være med til at forberede de forskellige lande på, hvordan den grønne omstilling kunne opnås med mindst mulige omkostninger, og leve op til målet om en global gennemsnitlig temperaturstigning på 2%.²⁵⁹ I denne bog bliver det analyseret, hvordan en reduktion af udledningen på 50% i 2050 (i forhold til 2005) har indflydelse på CO₂-lækager til tredjelande.²⁶⁰ Hvis EU går enegang i forhold til den grønne omstilling, så vil der være en CO₂-lækage på 11,5%, hvilket betyder at 11,5% af udledningen fra reduktionen bare ville flytte sig til tredjelande. Hvis man derimod kunne få Brasilien, Indien, Kina og landene i Annex 1 med,²⁶¹ så vil man kunne reducere CO₂-lækagen til 0,2%. Dette viser, at det er effektivt at lave "klimaklubber" i forbindelse med CBAM og lave internationale samarbejder for at reducere udledningen af CO₂.

Ovennævnte klimaklubber er allerede ved at blive en realitet, da USA viser interesse for at lave et lignende system,²⁶² og UK planlægger at indføre et tilsvarende system fra 2027.²⁶³ Også Kina har indført ETS således, at der handles med CO₂-kvoter for produktion i Kina.²⁶⁴ Dette betyder, at EU kan begynde at samarbejde med disse lande, og derigennem yde indflydelse og hjælpe den grønne omstilling på vej.

8.3. CBAM sammenholdt med Hoel

Som skrevet om i afsnit 2, så bygger Hoels model på tre ben. Disse tre ben skaber en effektiv CO₂-afgift, der ikke forvrider konkurrencen for MS'ens virksomheder og skaber samtidig incitament for virksomheder i tredjelande til at omstille sig hen imod den grønne omstilling. EU har med CBAM indført det første ben i form af en CO₂-afgift ved import af særligt konkurrenceudsatte produkter. Dette sikrer konkurrencen på det indre marked for virksomheder i EU, så virksomheder i tredjelande bliver ligestillet omkostningsmæssigt med virksomheder i EU. Derudover lægger EU med CBAM vægt på det tredje ben, der handler om at lave "klimaklubber" og dermed lave et internationalt samarbejde med interesserede stater. Dettets ses blandt andet i CBAM art. 9, hvor man kan få en rabat ved import til EU tilsvarende det man har betalt i CO₂-afgift i produktionslandet. Disse to ting følger Hoels model.

Modsat har EU fravalgt den del af Hoels model der omhandler eksportsubsidier. Dette er blevet gjort, fordi andre hensyn vejer tungere. Disse hensyn relaterer sig til miljøet, den grønne omstilling og de internationale forpligtelser, som EU skal følge. Dette viser, at der i udformningen af politik konstant skal laves afvejninger af, hvad der er mest vigtigt i og med, at det ville være mere effektivt for EU og bedre for europæiske virksomhedernes konkurrenceevne, at man havde valgt at lave et eksport subsidium.

8.4. konkurrence- og klimahensyn i et internationalt perspektiv

I afsnit 8.2 blev det slået fast, at en stat ikke kan målrette provenuet fra en afgift til indenlandske virksomheder, der bliver ramt på deres konkurrenceevne. Dette er problematisk ud fra Hoels

²⁵⁹ The Economics of Climate Change Mitigation: Policies and Options for Global Action beyond 2012, OECD Publishing, s. 3

²⁶⁰ Ibid, S. 86-87 and table 3.2

²⁶¹ The Economics of Climate Change Mitigation: Policies and Options for Global Action beyond 2012, OECD Publishing, Annex 1, Table A1.4

²⁶² <https://www.jec.senate.gov/public/index.cfm/democrats/2024/2/what-is-a-carbon-border-adjustment-mechanism-cbam-and-what-are-some-legislative-proposals-to-make-one> , Joint Economic Committee, forslag til US udgave af CBAM

²⁶³ [Britisk udgave af CBAM](#)

²⁶⁴ [Kinesisk udgave af CBAM](#)

model, fordi forurenende virksomheders produktionsomkostninger forøges ved indførelsen af en CO₂-afgift.

En naturlig konsekvens af højere omkostninger er en forringet konkurrenceevne. Derfor er det relevant at give virksomhederne som er pålagt en CO₂-afgift subsidier, så disse virksomheders konkurrencevilkår forbedres. Dog har denne løsning en indbygget svaghed, idet virksomhederne som tildeles subsidier, ikke betaler det fulde beløb for de samfundsøkonomiske omkostninger som følger af deres produktioner. Dermed mindskes de forurenende virksomheders incitament til at reducere deres CO₂-udledning, fordi deres omkostninger hertil reduceres.²⁶⁵ Desuden kan brugen af subsidier medføre andre afledte effekter, som kan have konsekvenser for samhandlen i verden. En konsekvens af subsidier kan blive at visse stater indfører en toldbarriere for at forhindre, at deres hjemmemarked bliver påvirket af billigere udenlandske alternativer. Illustrativt har USA indført en øget toldtarif på kinesiske eksportvarer der modtager statsstøtte, hvilket eksempelvis betyder at tolden på elbiler er steget fra 27,5% til 102,5%.²⁶⁶

Alternativt kan en stat forsøge at modvirke konkurrencepresset ved selv at indføre subsidier til hjemlige producenter.²⁶⁷ Brugen af subsidier er ikke nødvendigvis den mest samfundsøkonomisk effektive løsning på problemet, da midlerne til at tilføje produktioner tages fra borgerne. Derfor kan den grønne omstilling blive uforholdsmæssig dyr, hvis den skal bæres udelukkende af subsidier. Subsidier bør som udgangspunkt kun anvendes til at korrigere markedssvigt.²⁶⁸

Problematikken omkring et kapløb på subsidier kan illustreres med udgangspunkt i Kinas investeringer i ren teknologi.²⁶⁹ Kina har gennem et massivt brug af subsidier til statsejede virksomheder indtaget en førerposition på markedet for ren teknologi. Kinas massive brug af subsidier vil føre til overkapacitet og prispres, der kan gøre det svært for industrier i andre lande at konkurrere.²⁷⁰ Det er ikke kun Kina som udfordrer EU på brugen af subsidier, da USA med Inflation Reduction Act også har oprustet markant på støtten til den grønne omstilling. I forhold til at imødekomme disse udfordringer, har EU skærpet fokus på diversificeret udbud og øget den indenlandske kapacitet.²⁷¹

8.4.1. Statsstøttens rolle for fremtidens klimapolitik

På grund af den øgede konkurrence på de internationale markeder grundet statsstøtte, har EU styrket deres fokus på statsstøtteområdet. Kommissionen har blandt andet bedt den tidligere præsident i Italien, Enrico Letta, om at udarbejde en rapport om, hvordan det indre marked bliver sikret på bedst mulig vis.²⁷² EU klarer sig på sammenlignelige parametre dårligere end både USA og lande i Asien,²⁷³ hvorfor der skal igangsættes initiativer der kan modarbejde denne udvikling.²⁷⁴ Et parameter kunne eksempelvis være BNP indbygger, hvor USA's er vokset markant mere end EU's siden 1993.²⁷⁵ Det er dog vigtigt, at de initiativer der anvendes er

²⁶⁵ Miljø og Klima 2017, s. 110

²⁶⁶ <https://apnews.com/article/biden-china-tariffs-electric-vehicles-evs-solar-2024ba735c47e04a50898a88425c5e2c>, besøgt 24/5/2024

²⁶⁷ Produktivitet, 2024, s. 17

²⁶⁸ Ibid, s. 13

²⁶⁹ Ren teknologi er elbiler, vindmøller, solceller etc.

²⁷⁰ Årsrapport om det indre marked og konkurrenceevnen 2024, s. 26-29

²⁷¹ Ibid, s. 26-29

²⁷² https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/enrico-lettas-report-future-single-market-2024-04-10_en - Kommissionens "News Blog"

²⁷³ Letta, E., Much more than a market: Speed, Security, Solidarity, S. 4,

²⁷⁴ Ibid, S. 5

²⁷⁵ Ibid. S. 4

de bedst egnede til løsningen. For meget udbetalt statsstøtte kan i stedet blive til en samfundsøkonomisk omkostning, fordi det er statskasserne der skal finansiere den øgede konkurrence.²⁷⁶ Statsstøtte er primært effektivt hvor der er markedssvigt,²⁷⁷ og derfor er det nødvendigt at eventuelle reviderede regler er proportionale.²⁷⁸ Desuden kan det indre marked tage skade af, at EU følger Kina og USA, da der ville være tale om et "race to the bottom", og dette vil særligt gå ud over de lande i EU, der har de mindste statskasser.²⁷⁹ Dette vil Enrico Letta løse ved at EU laver statsstøttesystemet om således, at MS'erne indbetaler et beløb til EU, hvorfra pengene bliver udbetalt.²⁸⁰ Dette skal ses i sammenhæng med, at de nationale regler for statsstøtte skal strammes, samt at kontrollen af den statsstøtte, der bliver givet i MS'erne, skal forbedres.

Statsstøtte er således gået fra at være et konkurrenceforvridende instrument til nu at være et vigtigt instrument til at opretholde og forbedre EU's konkurrence på de internationale markeder. Enrico Lottas forslag om, at centralisere statsstøttesystemet så det bliver et fællesskabssystem i EU, skal sikre, at den interne konkurrence på det indre marked bliver opretholdt samtidig med at EU forbedrer dets konkurrenceevne i tredjelande. Statsstøtte er ikke kun en problematik i EU, og WTO har eksempelvis modtaget en klage fra Kina, hvor USA's Inflation Reduction Act bliver udfordret som ulovlig statsstøtte og i strid med WTO's regler.²⁸¹ Svaret fra USA er, at statsstøtte skal hjælpe den grønne omstilling på vej, hvorfor det er en nødvendighed at støtte de hjemlige virksomheder med omstillingen.²⁸² Det er således blevet et internationalt problem, at der gives store mængder af statsstøtte i både Kina, USA og måske snart også i EU. Den øgede mængde statsstøtte giver dårligere konkurrencevilkår for stater, der ikke giver statsstøtte, hvilket fører til at de også begynder at give statsstøtte. Dette kan blive til en ond cirkel, hvor der bliver givet mere og mere ineffektiv statsstøtte, der ikke gavner samfundsøkonomien. I stedet opstår der et "race to the bottom", hvor staterne konkurrerer om, hvem der kan give mest statsstøtte. Statsstøtte er finansieret af skatteyderne, hvilket betyder, at staterne er nødt til at opkræve flere skatter fra skatteyderne for at kunne blive ved med at være konkurrencedygtige. Dette vil fordyre den grønne omstilling yderligere.

8.4.2. Konkurrencehensyn

En intern CO₂-afgift vil få konsekvenser for Danmarks konkurrenceevne både på det nationale marked, men også på det internationale marked. Derfor vil det i det følgende afsnit blive undersøgt, hvilke konsekvenser indførelsen af en CO₂-afgift har på Danmarks konkurrenceevne samt hvilke konsekvenser der er ved at være et foregangsland, der følger to klimamål.

En afgiftsfritagelse vil være udtryk for statsstøtte, idet staten begunstiger visse virksomheder eller produktioner ved at fritage dem fra at betale for deres CO₂-udledninger. Dette er problematisk for den grønne omstilling, da det medfører, at de forurenende virksomheders produktion og den samlede miljøbelastning øges. Dette skyldes, at en virksomhed vil optage en større andel af et samfunds ressourcer, desto større dens produktion er. Derfor vil produktionen hos virksomheder i andre sektorer blive mindre. Illustrativt estimeres det at 1200 årsværk vil kunne flyttes til mindre forurenende brancher, hvis beskatningen havde været ensartet.²⁸³ Dermed vil en fritagelse for en CO₂-afgift skubbe samfundets ressourcer i retning af de afgiftsfritagede

²⁷⁶ Produktivitet 2024, S. 17

²⁷⁷ Ibid, S. 17

²⁷⁸ Letta, E., Much more than a market: Speed, Security, Solidarity, S. 27

²⁷⁹ Ibid, S. 27

²⁸⁰ Ibid, S. 28

²⁸¹ https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds623_e.htm - Kinas klage over USA/IRA

²⁸² <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/623-2.pdf&Open=True> - Svar fra USA

²⁸³ Økonomi og Miljø 2022, s. 25

virksomheder på bekostning af de afgiftsregulerede. Derfor er det helt centralt at finde den rette vægtning mellem en stats konkurrencehensyn og hensynet til den grønne omstilling. På den ene side, vil en afgiftsfritagelse af de forurenende virksomheder øge omkostningerne til den grønne omstilling eller alternativt øge forureningen, hvilket vil påvirke den samlede velfærd negativt.²⁸⁴ Omvendt vil en manglende afgiftsfritagelse eller kompensation kunne medføre en svækkelse af virksomhedernes konkurrenceevne - i særdeleshed for de CO₂-intensive virksomheder.

Dermed er risikoen ved en manglende afgiftsfritagelse, at den vil medføre CO₂-lækage. Dette skyldes, at de CO₂-intensive virksomheder vil opleve en markant stigning i produktionsomkostninger, som gør det vanskeligt for dem at konkurrere mod tilsvarende virksomheder fra stater uden en CO₂-afgift. Derfor er der en risiko for, at de CO₂-intensive virksomheder vil flytte produktionen til en stat, der ikke har en CO₂-afgift. Dette kan potentielt sænke tempoet i den grønne omstilling, da incitamentet til at reducere CO₂-udledningen forsvinder, uden en CO₂-afgift. Dette vil udhule effektiviteten af den førte klimapolitik, hvorfor CO₂-lækagen vil medføre at nettoeffekten på de globale udledninger falder. Det kan være vanskeligt at estimere omfanget af CO₂-lækagen, fordi det bindende klimamål i den stat, hvor den CO₂-intensive produktion flytter til, spiller en stor rolle heri. Desto større lækageeffekt, desto mindre global klimaeffekt.²⁸⁵

Nationale eller territoriale reduktioner, er derfor ikke den mest effektive løsning på den grønne omstilling, fordi der er en risiko for, at CO₂-udledningen øges i andre stater, som ikke har et bindende klimamål. Derimod er det mere hensigtsmæssigt at føre en aktiv klimapolitik i samarbejde med andre stater for netop at reducere lækageeffekten.²⁸⁶ Dette er i tråd med Hoels tilgang til, hvordan en stat bør udforme en CO₂-afgift. Hoel argumenterer for at udforme en fælles klimapolitik, og indføre en importtold for at modvirke lækageeffekter. Derfor bør en stat som hovedregel indgå i et samarbejde med andre stater, da dette er den mest effektive løsning på den grønne omstilling. Såfremt en stat ønsker at gå enegang, bør staten indføre en mere lempelig afgift for de virksomheder, som har en CO₂-intensiv produktion for at undgå CO₂-lækage.²⁸⁷ Dog er det at gå enegang ikke den mest optimale løsning.

En CO₂-afgift vil øge omkostningerne på udledningerne, hvorfor virksomhederne vil have et økonomisk incitament til at mindske deres udledninger. Desuden vil en ensidig reduktion af CO₂-udledningerne i foregangslandet mindske omkostningerne ved udledning i ikke-foregangslande. Dette skyldes, at foregangslandet vil være med til at reducere usikkerheden om omkostningerne, hvilket kan have en gavnlig effekt for andre staters indsats på klimaområdet.²⁸⁸ Det er ikke nødvendigvis et problem, at en stat har en ambitiøs klimapolitik og indtager en rolle som foregangsland. Dog kan det øge de samfundsøkonomiske omkostninger ved den grønne omstilling, fordi den grønne omstilling skal ske hurtigere. En mulig afledt positiv effekt ved, at Danmark som foregangsland vil indføre en CO₂-afgift, er at andre stater bliver inspireret til at indføre en lignende afgift. Omvendt er det usikkert, om en mere ambitiøs dansk klimapolitik vil have en effekt på den globale udledning af CO₂.²⁸⁹ Derfor vil det være mere effektivt at føre en fælles klimapolitik.

²⁸⁴ Økonomi og Miljø 2017, s. 110

²⁸⁵ Svarer, M (2024), s. 9

²⁸⁶ Ibid, s. 9

²⁸⁷ Økonomi og Miljø 2018, s. 149

²⁸⁸ Økonomi og Miljø 2018, s. 149-150

²⁸⁹ Produktivitet 2024, s. 23

Som allerede nævnt, er Danmark en del af EU's kvotemarked. Formålet med kvotemarkedet er at nedbringe de enkelte MS's CO₂-udledninger. Dette sker helt konkret ved at europæiske produktioner tildeles en mængde kvoter, der afspejler den mængde CO₂, som den givne produktion kan udlede. EU vil løbende reducere antallet af tilgængelige kvoter, så producenterne bibeholder et incitament til at reducere deres CO₂-udledninger. Dette sker med henblik på at sikre et CO₂-neutralt EU i 2050.²⁹⁰ Såfremt producenten ikke bruger den tildelte mængde CO₂-kvote kan disse sælges til en produktion, som har brug for ekstra kvoter. Dermed sikrer kvotemarkedet, at forurenere betaler for sin udledning af CO₂. For at undgå lækageeffekten til tredjelande, tildeler CO₂-intensive produktioner gratis kvoter, så deres omkostningerne ikke stiger uforholdsmæssigt meget, da dette vil flytte deres produktion fra EU til et tredjeland.²⁹¹

Det er dog ikke alle produktioner der er omfattet af kvotemarkedet, hvorfor visse virksomheder ikke betaler for en del af deres udledning af CO₂, fordi de modtager en pulje gratis kvoter.²⁹² Dette faktum ønsker Danmark at ændre på med indførelsen af en CO₂-afgift på både produktioner omfattet af kvotemarkedet og produktioner der ikke er omfattet af kvotemarkedet. Formålet med dette er at indføre en mere ensartet pris på CO₂-udledninger. Dermed vil Danmark indtræde i en rolle som foregangsland, idet prisen for CO₂-udledning i Danmark vil blive dyrere sammenlignet med andre stater.²⁹³ Derfor vil indførelsen af en dansk ekstra afgift på CO₂-udledning øge de samfundsøkonomiske omkostninger til den grønne omstilling. Dog skal det bemærkes, at andre EU-lande kan blive tvunget til at foretage lignende foranstaltninger, hvis reduktionsmålene for byrdefordelingssektoren skal nås. Dette skyldes, at hverken landbrug eller affald, som står for en væsentlig del af CO₂-udledningen i byrdefordelingssektoren, er reguleret af ETS II, der er en udvidelse af det eksisterende kvotemarked.²⁹⁴

EU's kvotemarked kan være medvirkende til at løse de konkurrence- og miljømæssige udfordringer, der er ved at gå enegang med en CO₂-afgift. Dette kan illustreres med udgangspunkt i EU's kvotemarked, hvor en dansk ekstra reduktion af udledningen af CO₂, vil føre til en tilsvarende stigning i CO₂-udledningerne fra andre MS'er.²⁹⁵ Dette skyldes, at en ekstra reduktion af CO₂-udledningen vil frigøre kvoter, som kan forbruges af andre stater. Såfremt udbuddet af tilgængelige kvoter på markedet stiger, vil kvoteprisen falde, indtil de frigjorte kvoter er opkøbt af udenlandske udledere. Dermed vil en ensidig reduktion blive modsvaret af en stigning i samme størrelsesorden fra andre MS'er, hvorfor en ensidig reduktion vil medføre lækage. Dog har EU's kvotemarked indbygget en mekanisme, markedsstabilitetsreserven, som modvirker lækageeffekten ved at annullere kvoter, hvis der er et stort kvoteoverskud på markedet. Dermed sikrer markedsstabilitetsreserven, at prisen for CO₂-udledning forbliver konstant, hvorfor lækagen ved ensidige reduktioner forbliver begrænset.²⁹⁶ Derfor bør den danske klimaindsats baseres primært på internationale aftaler og gensidige CO₂-reduktioner, i stedet for ensidige danske reduktioner.²⁹⁷

I Figur 3 er det illustreret,²⁹⁸ hvordan kvotemarkedet reagerer, når efterspørgslen på kvoter falder. Et fald i efterspørgslen vil blive tilsvaret af et fald i prisen på kvoter. Helt konkret vil

²⁹⁰ Økonomi og Klima 2023, s. 21

²⁹¹ Ibid, s. 21-23

²⁹² Energistyrelsen, <https://ens.dk/ansvarsomraader/cbam-og-co2-kvoter/love-og-regler-co2-kvorteordningen> – EU-regler, Carbon Leakage

²⁹³ Grøn skattereform for industri mv., s. 2-4

²⁹⁴ Økonomi og Miljø 2023, s. 23

²⁹⁵ Det antages i dette eksempel at mængden af kvoter er fast

²⁹⁶ Økonomi og Klima 2023, s. 27

²⁹⁷ Økonomi og Klima 2018, s. 150 smh. Økonomi og Klima 2023, s. 27

²⁹⁸ Beck, Ulrik R., m.fl. (2018), Figur 3 tager udgangspunkt i og er inspireret af s. 11-12

prisen ved en mindre efterspørgsel falde fra p^* til p^1 ved mængden m^* . Denne situation opstår, når en stat indfører en intern CO₂-afgift, der reducerer udledningen af CO₂ og derfor også behovet for kvoter. EU-Kommissionen vil gerne undgå et fald i prisen på kvoter, da dette vil gøre det billigere for virksomheder at forurene. Derfor bliver incitamentet for virksomhederne til at reducere deres CO₂-udledning ved et prisfald formindsket. Det er i dette tilfælde, at markedsstabilitetsreserven træder i kraft, hvilket er illustreret i Figur 4.²⁹⁹ I denne situation mindskes udbuddet af CO₂-kvoter, hvilket øger prisen på kvoter. Som vist i Figur 4, vil mekanismen reducere den udbudte mængde fra m^* til m^1 , hvilket vil få prisen til at stige fra p^* til p^1 . Derfor reguleres markedet ved, at der kan tages kvoter ud af markedet, hvis efterspørgslen på kvoter falder, så prisen holdes på et vist niveau. Nedenstående figurer er en forsimpning af kvotemarkedet og dets mekanismer, da der er flere komplicerede variable, der kan have en effekt på, hvordan kvotemarkedet udvikler sig.

Fig. 3

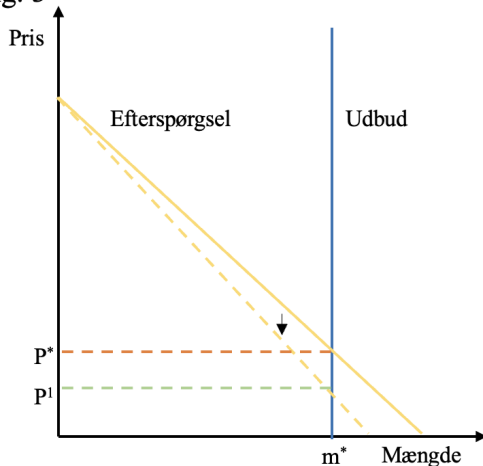
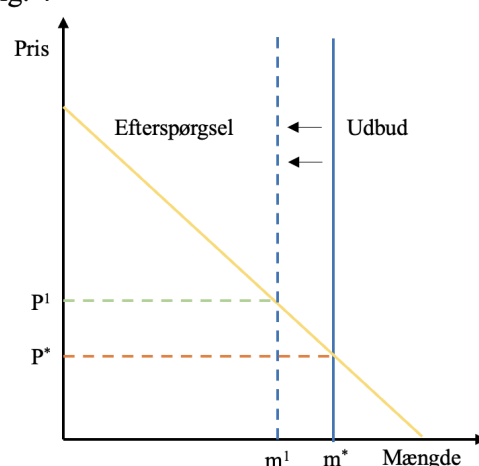


Fig. 4



8.4.3. Et eller to klimamål?

Grundlaget for indførelsen af en dansk ekstra afgift på udledningen af CO₂ er opfyldelse af 2030-målsætningen i Klimaloven.³⁰⁰ Derudover er Danmark forpligtet gennem EU til at leve op til målsætningen i EU's Fit for 55. Dermed sker reguleringen både på EU- og nationalt niveau, og Danmark skal derfor opfylde flere forskellige mål samtidigt. Dermed bliver det uklart, om Klimaloven eller EU's krav udgør de bindende restriktioner for Danmark. Denne usikkerhed skyldes, at de mål som fremsættes i Klimaloven og EU's Fit for 55 umiddelbart ikke er sammenlignelige. Dette skyldes, at Klimaloven har et delmål for Danmarks niveau af CO₂-udledning i 2030, hvorimod Fit for 55 opererer med et klimabudget for en periode frem mod 2050.³⁰¹

Derfor styrer Danmark i øjeblikket efter to forskellige målsætninger, hvilket skaber en risiko for, at Danmark med kort varsel må ændre sin politik, hvis ikke ambitionsniveauet er det samme for de forskellige målsætninger. Pludselige ændringer medfører ekstra samfundsøkonomiske omkostninger, fordi virksomheder og forbrugere må foretage ekstra investeringer for at opfylde målet. Derfor bør tiltagene til opfyldelse af klimamålene være bestemt i god tid, fordi forbrugere og virksomheder har brug for tid til at omstille sig. Denne pointe er illustreret

²⁹⁹ Beck, Ulrik R., m.fl. (2018), Figur 4 tager udgangspunkt i og er inspireret af s. 11-12

³⁰⁰ Grøn skattereform for industri mv., s. 4

³⁰¹ Produktivitet 2024, s. 23

ved at Folketinget pludseligt måtte forhøje afgiften på diesel for at opfylde 2025-målet i Klimaloven.³⁰²

I forhold til at imødekomme denne problematik bør Danmark vælge et dominerende mål, så usikkerheden om målsætninger i klimapolitikken efter 2030 kan undgås. Derfor skal Danmark enten vælge at inkorporere EU's krav til reduktion af CO₂-udledningen i Klimaloven eller afskaffe de selvstændige nationale målsætninger. Et alternativ er at skærpe de nationale klimamålsætninger, så de nationale klimamål er mere ambitiøse end de internationale, hvorfor de nationale klimamål vil udgøre den bindende restriktion.³⁰³ Efter 2032 vil være stor lækageeffekt ved selvstændige danske tiltag rettet mod CO₂-udledninger, som omfatter virksomheder og produktioner inkluderet i et EU-kvotemarked. Derfor vil selvstændige danske klimamålsætninger formentlig blot øge de samfundsøkonomiske omkostninger til den grønne omstilling.³⁰⁴ Danmark bør derfor indrette klimapolitikken efter EU, og føre en aktiv klimapolitik gennem Parlamentet. Dette vil være den mest hensigtsmæssige måde at føre klimapolitik på. Dette skyldes, at EU er tæt på at opfylde Hoels ideal for implementeringen af en CO₂-afgift. Et ideal som Danmark ikke kan opfylde alene, fordi EU-retten indeholder visse begrænsninger for medlemsstaterne.

9. Konklusion og Perspektivering

9.1. Konklusion

Hoels model er et effektivt fundament at bygge en CO₂-afgift på, da denne imødekommer de negative konsekvenser som indførelsen af en CO₂-afgift kan have på konkurrencen på både det nationale og internationale marked for de indenlandske virksomheder. Risikoen er, at en stat med indførelsen af en CO₂-afgift øger omkostningerne i produktionen for de indenlandske virksomheder. Dermed forringes konkurrenceevnen for danske produktioner både nationalt, i EU samt tredjelande. Dette løser Hoels model ved at indføre en CO₂-afgift på importerede varer samtidig med at eksporterende indenlandske virksomheder bliver givet et subsidium. Dette udjævner konkurrencepåvirkningen ved, at man øger importerende udenlandske virksomheders omkostninger til det samme niveau som de indenlandske virksomheder. De eksporterende virksomheders omkostninger bliver tilsvarende sænket ved eksportsubsidiet.

Dog giver Hoels model anledning til flere problemstillinger. En af disse problemstillinger er, at TEUF Art. 107, stk. 1 er indeholdt et statsstøtteforbud, der forhindrer MS'er i selektivt at udlodde statsstøtte målrettet egne virksomheder. EU-Domstolen har fastslået, at Hoels løsning i form af et eksportsubsidium er selektivt og i strid med EU-retten, hvorfor det ikke er en mulighed. Derfor er det nødvendigt at undersøge, hvilke muligheder som stater har for at enten af tilbageføre provenuet til de betalende virksomheder eller at omfordele pengene til andre virksomheder, der med støtten kan gavne den grønne omstilling.

I forhold til omfordeling eller tilbageførsler af provenu, har en MS'S mulighed for at gøre dette via dens skattesystem. Helt konkret kan en MS nedsætte miljøafgiften eller skabe incitamenter for virksomheder til at ændre adfærd gennem investeringer i grøn omstilling. Eftersom en lempelse af en skat vil udgøre støtte, skal støtteordningen leve op til kravene i selektivitetstesten. Såfremt dette ikke er tilfældet, vil støtten være i strid med TEUF. art. 107, stk. 1. Endelig skal en MS ved indretningen af en skatteordning vælge formålet med ordningen. Det vurderes at

³⁰² Produktivitet 2024, s. 23-24

³⁰³ Ibid, s. 23 og Økonomi og Miljø 2023, s. 26

³⁰⁴ Økonomi og Miljø 2023, s. 26-27

ske mest effektivt ved at have adfærdsregulering som formål, fordi dette giver MS'en mulighed for at varetage visse hensyn, der kan gavne den grønne omstilling.

Både GBER og Rammebestemmelsen kan være med til at omfordele provenuet fra en CO₂-afgift. De udfordringer der er i forbindelse med omfordelingen er, at vurderingen i forbindelse med udbetalingen af statsstøtte til F&U&I er kompliceret. Samtidig skal det klarlægges med hvilket formål man vil udbetale statsstøtte, da det er afgørende, hvilke forudsætninger man lægger til grund for udbetalingen. Omfordelingen af pengene ved brug af GBER og Rammebestemmelsen er bestemt ladsiggørligt. Særligt GBER er effektiv i omfordelingen af pengene fra et provenu fra en CO₂-afgift, da dette er en markant mindre bureaukratisk proces, hvor staten selv kan lave vurderingen af, om en støtteforanstaltning er i strid med TEUF art. 107. Dette bliver allerede gjort af eksempelvis Innovationsfonden. Samtidig kan man bruge Rammebestemmelsen som supplerende værktøj til at omfordele provenuet fra en CO₂-afgift, men dette vil kun være relevant i det tilfælde, at støtteforanstaltningen overstiger tærsklerne i GBER, da man så vidt som muligt gerne vil undgå at støtteforanstaltningen skal vurderes af Kommissionen, da dette er en omstændig proces.

Det er derudover også vigtigt at se på nødvendigheden af statsstøtte, da statsstøtte kun er et effektivt værktøj, hvis der er et markedssvigt som skal udbedres. Derfor er det et vigtigt element, at statsstøtten er nødvendig, da det ellers bliver en omkostning for samfundet frem for en samfundsøkonomisk gevinst. Det er derfor ikke givet, at den bedste løsning er at omfordele eller tilbageføre pengene, da der er usikkerhed behæftet med denne udmøntning af statsmidler.

I forhold til implementeringen af Hoel, er EU allerede ved at implementere CBAM og lade flere sektorer blive omfattet af kvotemarkedet med henblik på at ensarte CO₂-afgiften. Dermed danner EU rammen for en klimaklub bestående af de europæiske lande, som mindsker risikoen for intern CO₂-lækage i Europa. CBAM sikrer, at varer fra tredjelande pålægges en CO₂-told, så konkurrencen på det europæiske marked forbliver effektiv og fungerer derfor som en importafgift til EU. Samtidig undersøger EU i øjeblikket muligheden for at liberalisere og centralisere reglerne for statsstøtte. Direkte eksportstøtte til eksporterende virksomheder er dog ikke muligt, da WTO indeholder visse begrænsninger for brugen af statsmidler til eksportstøtte. Derfor giver det ikke mening for Danmark at gå enegang på klimaområdet, fordi indførelsen af Hoel på nationalt niveau ikke er muligt på grund af begrænsningerne i EU-retten.

9.2. Perspektivering:

Denne afhandling har primært fokuseret på muligheden for at tilbageføre eller omfordele provenuet fra en CO₂-afgift via en MS's skattesystem eller støtteordninger. Et alternativ til denne tilgang kunne være at undersøge muligheden for at støtte den grønne omstilling gennem udbud. Dermed kunne en fremtidig afhandling dække samspillet mellem statsstøtte- og udbudsretten, navnlig åben dør-ordningen med henblik på at fastlægge hvorvidt retten til at opføre VE-anlæg bør anses som en selektiv fordel, herunder tildelingsmekanismen.³⁰⁵

Udbud fremhæves eksplicit i Kommissionens retningslinjer for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi i forhold til muligheden for at reducere drivhusgasemissioner på den måde, som mindsker konkurrence- og handelsfordrejninger mest.³⁰⁶ Samtidig giver udbud en MS mulighed for at prækvalificere visse virksomheder eller produktioner, hvorfor staten hermed kan give en form for støtte. Dog er brugen af udbud ikke uproblematisk, hvilket blandt andet

³⁰⁵ Øe, Henrik S., mf. (2023), s. 4-7

³⁰⁶ Meddelelse fra Kommissionen (2022/C 80/01), punkt 103

har afspejlet sig i udbuddet af Danmarks første CCS-projekt, hvor en af de tre prækvalificerede virksomheder måtte trække sig fra projektet grundet omkostninger forbundet med udførelsen af projektet. Samtidig var vinderen af udbuddet afhængig af økonomisk støtte fra en tredjepart, før projektet kunne blive rentabelt. Dermed kunne det i en fremtidig afhandling være relevant at undersøge, hvordan en MS kan gøre grønne udbud mere rentable ved brugen af statsmidler.³⁰⁷

I forhold til brugen af statsmidler, har vi i denne afhandling undersøgt, hvorvidt det giver økonomisk mening at støtte den grønne omstilling. Dog tager denne tilgang ikke højde for andre vigtige hensyn, som ikke nødvendigvis er forenelige med et krav om en fuld ud omkostnings-effektiv grøn omstilling. Derfor vil det være relevant at undersøge, hvilke konsekvenser fuld omkostningseffektivitet har for både fordelings-, sikkerheds- og arbejdsmarkedspolitikken.

Litteraturliste

Artikler

Beck, Ulrik R., m.fl., "*Endogenizing the cap in a cap-and-trade system: Assessing the agreement on EU ETS phase 4*", 2018

Hoel, M., "*Should a carbon tax be differentiated across sectors?*", *Journal of Public Economics* (59), 1996

Lauritzen, F., "*Hvordan kommer vi bedst videre med CCS?*", tænketanken Axcelfuture, juni 2023

Svarer, M., "*Veje til grøn omstilling*", *Administrativ Debat* (1), april 2024

Øe, Henrik S. mf., "*Fremtiden for åben dør-ordningen – nogle retlige perspektiver*", *Gorrissen Federspiel*, marts 2023

Bøger

Jessen, P. W., m.fl., *EU-konkurrenceretten – regulering af stat og marked*, 5. udgave, Djøf Forlag, 2024

Jessen, P. W., *Forbuddet mod statsstøtte i EU: særligt med henblik på at vurdere miljøstøtte*. 1. udgave, Forlaget Thomson GadJura, 2003

Tvarnø, Christina, D, m.fl., *Retskilder og retsteorier*, 6. udgave, Djøf Forlag, 2021

Domme

C-26/62 - van Gend en Loos

Sag 47/69 - Frankrig mod Kommissionen

De forenede Sager 6 og 11/69 - Frankrig mod Kommissionen

C-323/72, Intermills

C-173/73, Italien mod Kommissionen

Sag 78/76 - Steinike und Weinlig

C-120/78 - Cassis de Dijon

61/79 - Denkavit, præmis 31

Sag 203/82 - Italien mod Kommissionen

C-158/82 - Kommissionen mod Danmark

Sag 284/84 - Tyskland mod Kommissionen

De forenede sager C-67-70/85 - Vand der Kooy

C-106-120/87 - Asteri

C-230/89 - Kommissionen mod Grækenland

³⁰⁷ Lauritzen, F. (2023), s. 2

De forenede sager C-78-83/90 - Compagnie commerciale de l'Ouest
C-92/91 - Taillandier
C-387/92 - Banco Exterior
C-90/94 - Haahr Petroleum
C-39/94 - SFEI m.fl.,
C-244/94, FFSA
C-177/95
C-68/96 - Grundig
C-213/96 - Outokumpu Oy
T-46/97, SIC
C-75/97, Belgien mod Kommissionen
C-35/98 - Verkooijen
C-379/98 - PreussenElektra
De forenede sager C-441-442/98, Michailid
C-143/99 - Adria-Wien Pipeline
C-234/99 - Nygård
C-310/99 - Italien mod Kommissionen
C-482/99, Stardust Marin
C-53/00, Ferring SA
C-280/00, Altmark
C-501/00, Diputación Foral de Álava/Spanien mod Kommissionen
C-159/01, Nederlandene mod Kommissionen
C-383/01 - Danske Bilimportører
C-345/02 - Pearle
T-119/02, Royal Philips Electronic
C-72/03 - Carbonati Apuani
C-88/03, Kommissionen mod Portugal
C-222/04 - Cassa di Risparmio
C-393/04 - Air Liquide
C-487/06 P - British Aggregates
T-81-83/07 - Jan Rudolf Maas
C-169/08 - Sardinien
C-78/08 - Paint Graphos
C-279/08 P, Kommissionen mod Nederlandene
C-71/09 P - Comitato
C-106-107/09 P - Gibraltar
C-81/10 P - France Télécom
C-403/10 - Mediaset
C-254/13, Orgacom
C-562/19 P - Kommissionen mod Polen og Ungarn
De forenede sager C-649/20 P, C-658/20 P og C-662/20

Forslag til afgørelse

Generaladvokat Jacobs forslag til afgørelse i C-383/01, Danske Bilimportører

Generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse i C-487/06 P, British Aggregates

Generaladvokat Kokett forslag til afgørelse i C-169/08, Sardinien

Generaladvokat Jääskinens forslag til afgørelse i C-106-107/09 P, Gibraltar, punkt 178

Generaladvokat J. Kokotts forslag til afgørelse i C-457/21 P

Links

AEGIS Europe, About AEGIS Europe,
<https://www.aegiseurope.eu/about>

AEGIS Europe, Consistency of an EU Carbon Border Adjustment Mechanism (“CBAM”) with World Trade Organization (“WTO”) rules, <https://static1.squarespace.com/static/5537b2f8e4b0e49a1e30c01c/t/60ec0a57e370ac6322a86209/1626081879682/AEGIS+Europe+-+CBAM+WTO+Legal+Analysis+-EXECUTIVE+SUMMARY+-KS+and+NCTM+-+Confidential+3+June+2021+REV.pdf>

AP News, Biden hikes tariffs on Chinese EVs, solar cells, steel, aluminum — and snipes at Trump, <https://ap-news.com/article/biden-china-tariffs-electric-vehicles-evs-solar-2024ba735c47e04a50898a88425c5e2c>

Energikommissionen, Notat om centrale begreber - teknologineutralitet, november 2016, <https://kefm.dk/media/7294/baggrundsnotat-om-centrale-begreber-teknologineutralitet.pdf>

Energistyrelsen, Love og regler for CO2-kvoteordningen, <https://ens.dk/ansvarsomraader/cbam-og-co2-kvoter/love-og-regler-co2-kvoteordningen>

Europa Kommissionen, Carbon Border Adjustment Mechanism, https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_en#cbam-transitional-phase-2023--2025

Europa Kommissionen, Det med PSO'en ..., https://denmark.representation.ec.europa.eu/news/det-med-psoen-2016-12-01_da

Europa Kommissionen, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism, working paper, impact assessment, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:be5a8c64-e558-11eb-a1a5-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

EUDP, Om EUDP, <https://eudp.dk/om-eudp>

EUDP, Regelsæt for støtte fra EUDP til projekter inden for forskning, udvikling og demonstration, marts 2015, <https://eudp.dk/files/media/document/Regels%C3%A6ttet%20af%2023.%20marts%202015.pdf>

HM Treasury, m.fl., Gov.uk, New UK levy to level carbon pricing, <https://www.gov.uk/government/news/new-uk-levy-to-level-carbon-pricing>

Innobooster, retningslinjer https://innovationsfonden.dk/sites/default/files/2021-12/Retningslinjer%20for%20Innobooster%20%28g%C3%A6ldende%20fra%201.%20december%202021%29_0.pdf

Innovationsfonden forside, <https://innovationsfonden.dk/da>

International Carbon Action Partnership, China National ETS, <https://icapcarbonaction.com/en/ets/china-national-ets>

Joint Economic Committee, what is a carbon border adjustment mechanism CBAM and what are some legislative proposals to make one, <https://www.jec.senate.gov/public/index.cfm/democrats/2024/2/what-is-a-carbon-border-adjustment-mechanism-cbam-and-what-are-some-legislative-proposals-to-make-one>

United Nations, What is the Paris Agreement, <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement>

World Trade Organization, A unique contribution, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/displ_e.htm

World Trade Organization, The European Union and the WTO, https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/european_communities_e.htm

World Trade Organization, United States — Certain Tax Credits Under the Inflation Reduction Act, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds623_e.htm

World Trade Organization, United States - certain tax credits under the Inflation Reduction Act, <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/623-2.pdf&Open=True>

Lovgivning

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 2023/956 af 10. maj 2023 om indførelse af en kulstofgrænsetilpasningsmekanisme

Lovbekendtgørelse 2021-12-13 nr. 2580 om klima (Klimaloven)

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 EØS-relevant tekst

Konsolideret udgave af Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, (EUT, C 202/1, 7. juni 2016, s. 47)

WTO - https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm_01_e.htm#ArticleIII

Meddelelser

Kommissionens beslutning af 9. marts 2004 om en om en i Østrig anvendt støtteordning vedrørende godtgørelse af energifgifter på naturgas og elektricitet i 2002 og 2003, (2005/565/EF)

Kommissionens meddelelse om begrebet statsstøtte i artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, (2016/C 262/01)

Meddelelse fra Kommissionen om Rammebestemmelser for statsstøtte til forskning, udvikling og innovation (FUI-rammebestemmelser), (2022/C 414/01)

Meddelelse fra Kommissionen om anvendelsen af statsstøttere reglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne (Meddelelse fra Kommissionen (98/C 384/03)

Meddelelse fra Kommissionen om retningslinjer for statsstøtte til klima, miljøbeskyttelse og energi, (2022/C 80/01)

Politiske aftale

Aftale mellem regering og Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti om: Grøn skattereform for industri mv. (24. juni 2022)

Pressemeddelelser fra Kommissionen

Industriplanen for den grønne pagt: Europas CO2-neutrale industri skal i førertrøjen -https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/da/ip_23_510 (IP/23/510)

State aid: Commission exempts more aid measures from prior notification - https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_587 (IP/14/587)

Rapporter

Det Økonomiske Råd, Produktivitet 2024, Stibo, 2024

Det Økonomiske Råd, Økonomi og Miljø 2017, Rosendahls

Det Økonomiske Råd, Økonomi og Miljø 2018, Rosendahls,

Det Økonomiske Råd, Økonomi og Miljø 2022, Rosendahls

Det Økonomiske Råd, Økonomi og Miljø 2023, Rosendahls

Ekspertgruppen for en Grøn skattereform, Grøn skattereform - første delrapport

Ekspertgruppen for en Grøn skattereform, Grøn skattereform - endelig afrapportering

Ekspertgruppen for fremtidens erhvervsstøtte, Fremtidens erhvervsstøtte - Kortlægning, principper og sanering, Stibo, 2024

Europa-Kommissionen, Årsrapport om det indre marked og konkurrenceevnen 2024

Klimarådet, Statusrapport 2024, Stibo, 2024

Letta, E., Much more than a market: Speed, Security, Solidarity, 2024

OECD (2009), The Economics of Climate Change Mitigation: Policies and Options for Global Action beyond 2012, OECD Publishing, Paris, <https://doi-org.ez.statsbiblioteket.dk/10.1787/9789264073616-en>.

Skatteministeriet, Skatteøkonomisk Redegørelse 2023, SKM