



Foto Shutterstock

Af
AFSAGT

#Skatter og afgifter #EU-ret

Af Jakob Bundgaard, ph.d.,
managing director / CORIT Advisory
professor / Aalborg Universitet

Indledende skattemæssige overvejelser i forbindelse med fremkomsten af Carbon Capture and Storage (CCS) og Carbon Capture and Utilization (CCU)

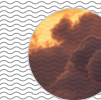
1. Emnet: Løsningerne på klimakrisen og disses skattemæssige implikationer

Det synes efterhånden at være et uomgængeligt faktum for selv de mest skeptiske, at jordens klima lider under den vestlige livsførelse.

Siden mine unge år har jeg forsøgt at vedligeholde og give næring til interessen for miljø- og klimaretlige problemstillinger i erhvervs-mæssig og akademisk henseende. Man kommer dog ikke uden om, at krisen ikke kan løses af skattejurister, men af helt andre ingeniørfaglige og tekniske kompetencer.

Det store problem i forhold til at fremme en mere klimavenlig dagsorden er, at eksternaliteterne forbundet med udledning af driv-

husgasser ikke er tilstrækkeligt internaliseret i prisen på fossilbaseret energi og forbrug. En fundamental ændring af adfærd synes at forudsætte, at der etableres et tydeligt prissignal. Dette kan fx ske gennem et cap and trade system (som vi kender det fra EU's Emission Trading Scheme (ETS), hvor der sættes et loft på maksimal udledning og en pris på omsættelige kvoter eller kreditter. En anden velkendt metode er ved en direkte



skat på udledninger (omtalt som CO₂-skatter eller -afgifter). Det er således velkendt, at skattesystemet kan spille en væsentlig rolle som klima- og miljøpolitisk redskab. For eksempel via beskættning af forurening og udledninger (discouraging) eller gennem særlige incitamenter (encouraging). I forhold til de teknologiske løsninger taler man om to overordnede tilgange: *technology push* og *demand pull*. Det konkrete design kommer i mange varianter, herunder gennem tilskud (støtte) eller forskellige former for incitamentsordninger, herunder ved at tillade skattefrihed, fradrag, afskrivninger (herunder accelererede eller forøgede), tax credits osv., osv.

Derimod har der ikke hidtil været stort fokus på at forstå og beskrive de skattemæssige implikationer af nye tekniske løsninger, der frembringes og præsenteres, som kan bidrage til at løse klimakrisen. Det synes alment erkendt, at der ikke findes én løsning, som kan håndtere alle klimamæssige udfordringer. Alle brancher og alle aspekter af vores liv er i spil, og dermed er løsningerne mangeartede. Se fx Bill Gates udmærkede oversigtsbog: *How to Avoid A Climate Disaster – The Solutions we have and the Breakthroughs we need*, 2021.

Fokus for dette korte bidrag er de løsninger, som indebærer, at drivhusgasemissioner kan opfanges og lagres og dermed fjernes fra atmosfæren eller forhindres i at havne i atmosfæren. Det er således erkendt, at sådanne løsninger nødvendigvis må spille en centrale rolle som klima-mitigeringsstrategi. Dette afspejles også af, at der i Danmark pt. er iværksat adskillige ambitiøse projekter i konsortier med adskillige aktører involveret, herunder projekt Bifrost med DUC, Ørsted og DTU.¹ Udviklings- og demonstrationsprogrammet indebærer udviklingen og udvælgelsen af et koncept for transport og lagring af CO₂ i DUC's Harald-felt i Nordsøen. Bifrost CO₂-lageret har en forventet lagringskapacitet ved opstart på 3 millioner tons CO₂ årligt (m/t per år).

Det er forventningen, at vi globalt vil se en opblomstring af CCS og CCU som en del af løsningen på klimakrisen i den kommende år. Af denne årsag er det relevant at overveje de skattemæssige problemstillinger forbundet hermed. Grundet manglende lovgivning og praksis behandles dette emne dog nedenfor på skitseniveau, idet stort set alle spørgsmål foreløbigt er uafklarede.

2. Hvad er Carbon Capture and Storage og Carbon Capture and Utilization?

Helt overordnet er Carbon Capture and Storage (CCS) en teknologi, der omfatter opsamling (fangst/capture), transport og geologisk lagring af CO₂.² I populærvidenskabelige kilder defineres teknologien således:³ *Carbon capture and storage (CCS) or carbon capture and sequestration is the process of capturing carbon dioxide (CO₂) before it enters the atmosphere, transporting it, and storing it (carbon sequestration) for centuries or millennia. Usually the CO₂ is captured from large point sources, such as coal-fired power plant, a chemical plant or biomass power plant, and then stored in an underground geological formation.*

Ud over selve opsamlingen, transporten og lagringen kan også tilføjes udnyttelse heraf (utilization), og herom anvendes betegnelsen Carbon Capture and Utilization (CCU).⁴

Teknologien er ikke ny, men har hidtil ikke været anvendt i stor skala med lagring grundet de store omkostninger forbundet hermed. Teknologien har fx været anvendt i forbindelse med enhanced oil recovery (EOR). I 2020 blev kun ca. 1/1000 af globale CO₂-emissioner opfanget gennem CCS. Samtidig kritiseres teknologien for ikke at medvirke til reduceret forbrug af fossile energi, idet man i realiteten blot kan fortsætte som hidtil og blot lagre emissionerne forbundet hermed uden at ændre adfærd.

CCS og CCU behandles til tider samlet under betegnelsen Carbon Capture, Utilization, and Sequestration (CCUS).⁵ Dette skyldes, at CCS er en relativt omkostningsstung proces, som genererer et produkt med en relativt lav værdi (CO₂), hvorfor det giver bedre mening at kombinere opfangningen med en udnyttelsesproces, hvor den billige CO₂ kan anvendes til at producere fx dyrere kemikalier.

En yderligere anvendt betegnelse er Carbon Dioxide Removal (CDR) eller Greenhouse Gas Removal (GGR), også kendt som "negative CO₂ emissions". Dette er en proces, hvor drivhusgasser opfanges direkte fra luften og lagres. Disse metoder omtales også som negative emissions technologies (NET).

Overordnet er det tanken, at anlæg installeres ved fossile produktionsanlæg, såkaldt "point capture" devices. En relateret teknologi er såkaldt "direct air capture", som indebærer opfangning direkte fra luften. Denne løsning er mere fleksibel end CCS, idet denne teknologi ikke er bundet til noget geografisk sted. Der arbejdes for tiden intensivt med at reducere omkostningerne forbundet med begge teknologier. Se herom fx Bill Gates udmærkede oversigtsbog: *How to Avoid a Climate Disaster – The Solutions we have and the Breakthroughs we need*, 2021, p. 63 og p. 94f.

Overordnet kan strukturen i CCS/CCU illustreres som vist på næste side:⁶

Det er væsentligt at holde sig for øje, at capture kan ske direkte ved kilden, men også direkte fra luften. Herfra kan der enten ske transport til en geologisk lagringsfacilitet eller til industriel brug (fx kemikalieproduktion).

3. Lovgivningsmæssige rammer

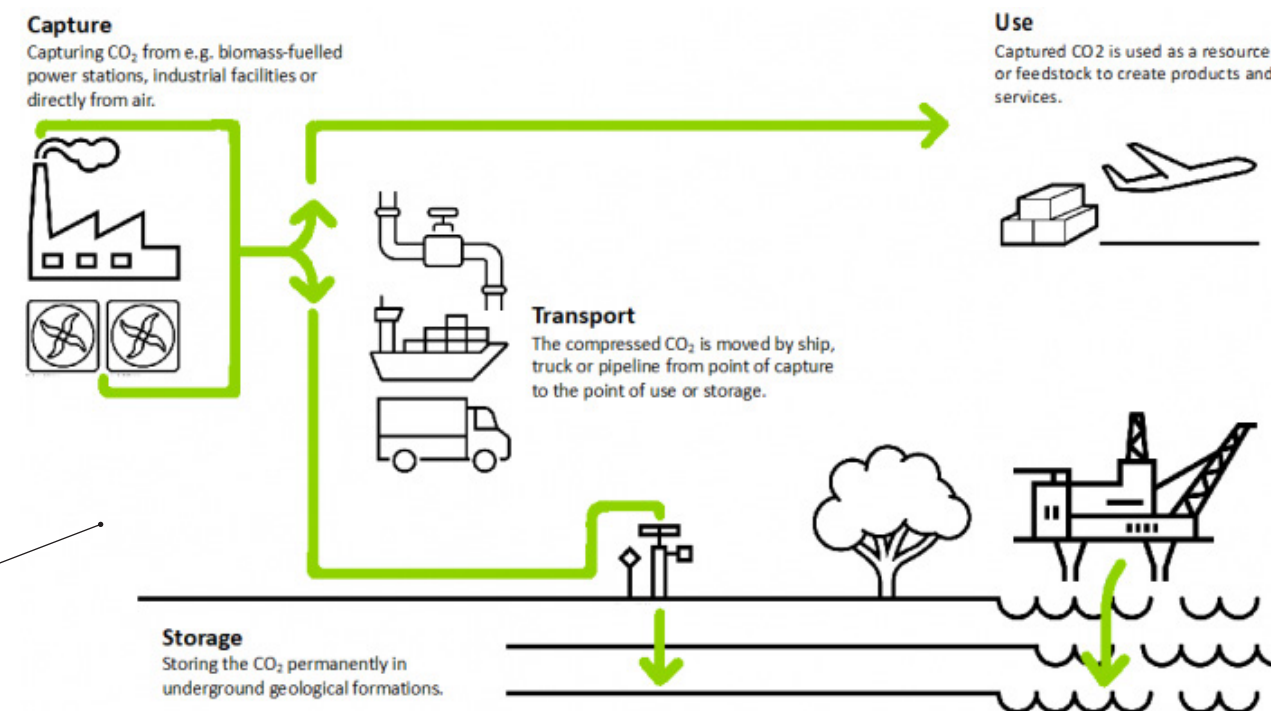
Der er lovgivet om CCS i EU-regi, jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/31/EF af 23. april 2009 om geologisk lagring af kuldioxid (CCS-direktivet). CCS-direktivet giver mulighed for, at medlemsstaterne selv beslutter, hvorvidt lagring af CO₂ i undergrunden skal tillades. Danmark har implementeret direktivet i undergrundsloven og ved bekendtgørelsen om geologisk lagring af CO₂ (CCS-bekendtgørelsen). I dag er det dog ikke muligt at få tilladelse til lagring af CO₂ i den danske undergrund. Klima-, energi- og forsyningsministeren har dog tilkendegivet, at regerin-

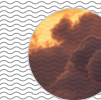
gen nu er ved at afdække de lovgivningsmæssige barrierer for CCS i de sektorer, hvor teknologien kan være relevant, som led i arbejdet med klimahandlingsplanerne.

4. Skattepolitiske spørgsmål

Så vidt vides, har skatteretten i global målestok endnu ikke forholdt sig direkte til CCS, CCU og øvrige teknikker. Indtil dette er tilfældet, må retsstillingen udledes af den almindelige skatteret.

Indtil teknologien har vundet indpas, må skattesystemets primære rolle være at hjælpe udviklingen på vej. Dette kniber det dog med i langt de fleste lande. I EU synes det primære incitament at være, at indfanget CO₂ ikke anses for at være udledt i henseende til EU's ETS





(siden 2015 eksplicit omtalt i EU's Emission Trading Directive).

Nedenfor anvender jeg de særlige regler i USA som et case study som eksempel på konkrete målrettede incitamenter til at opføre og investere i CCS.

4.1. Incitamenter til fremme af brugen af CCS/CCU Case study – US Tax Credit for Carbon Sequestration

I USA er der på føderalt niveau indført et målrettet tax credit (et direkte nedslag i den betalbare selskabsskat) for Carbon Sequestration (Internal Revenue Code Section 45Q) med det erklærede mål, "to incentivize investment in carbon capture and storage (CCS) projects".⁷ Denne mulighed har eksisteret siden 2008, men er tilsyneladende først blevet økonomisk relevant i 2018 med en udvidelse af reglerne. I 2020 og tidligt 2021 udgav US Treasury og IRS således guidance vedrørende den konkrete anvendelse af 45Q-credits.⁸

For at et projekt skal være omfattet af reglerne, skal der være tale om et såkaldt "qualified facility", som enten skal sikre storage eller use af drivhusgassen. Derudover kræves det, at "qualified facility" enten lagrer drivhusgassen i et geologisk forsvarligt rum eller bruger det til visse anerkendte formål (herunder EOR). Generelt er det den skatteyder, som ejer udstyret efter 9. februar 2018, og som fysisk og kontraktuelt sikrer indfangningen, udnyttelsen eller lagringen, som er berettiget til at modtage tax credits. Det er muligt at få en underleverandør til at stå for hele CCS-processen i forhold til skatteyderes anlæg. Regelsættet indeholder særlige regler for "recapture", hvis de lagrede drivhusgasser lækker til atmosfæren inden for en defineret periode.

CCS-projekter i USA kan tillige gøre brug af den meget udbredte *tax equity financing*, herunder flip partnership strukturer, som anvendes til at monetize tildelte Section 45Q (og andre) tax credits.⁹

Denne mulighed dækker over, at tax credits generelt kan overdrages til andre, som har tilstrækkelig indkomstkapa-citet til at kunne udnytte disse. Det er derfor meget udbredt i USA, at tax credits overdrages til en vis kurs til en investor, som mod kontant betaling modtager skatteyderens tax credits.¹⁰

4.2. Konkrete skattemæssige spørgsmål

Generelt

Når først CCS-anlæggene er opført, bliver det tillige nødvendigt at forstå, hvilken skattemæssig behandling teknologien og forretningsmodellen kan blive mødt med.

En forståelse heraf kræver naturligvis konkret viden om det konkrete projekt og anlæg, de involverede parter og involverede lande. I fraværet af en sådan indsigt udgør nedenstående alene en skitse-mæssig oversigt over, hvilke skattemæssige spørgsmål (og her fokuseres alene på de direkte skatter) der kan opstå ved anvendelsen af CCS (og listen er helt sikkert ikke udtømmende).

For at forstå den skattemæssige håndtering skal man forstå økonomien i et CCS/CCU-projekt, og det skal fastslås, hvor der fremkommer betalinger og evt. indtjening.

Selve udgangspunktet for projekterne er, at der er sat en pris på CO₂-udledning, og at det derfor er forbundet med et økonomisk incitament at opfange drivhusgasserne. Dette kan forekomme ved, at opfanget CO₂ ikke medregnes som udledt CO₂ i henseende til kvotesystemet eller ved en fritagelse for en eventuelt generelt gældende CO₂-afgift.

Afskrivning på selve anlægget

Det første skattemæssige emne, der dukker op, er, hvorledes CCS/CCU-anlægget skal håndteres i sig selv. Det er således et relevant spørgsmål, hvorvidt udgiften til anlægget kan medføre skattemæssige afskrivninger eller andre fradrag.

Dette spørgsmål synes der ikke generelt at være taget stilling til, og det må forventes i de fleste lande at kunne give anledning til betydelig tvivl og usikkerhed, hvorledes et CCS/CCU-anlæg skal kvalificeres i skattemæssig henseende, herunder ikke mindst i fraværet af særregler herom.

Capture

Dernæst må man se på selve opfangningsdelen (capture). Hvis CCS/CCU-anlægget er opstillet og ejet af udlederen selv, synes der ikke at være nogen transaktion forbundet med opfangningen. Det er min forståelse, at der ikke vil være nogen betaling forbundet med dette.

Hvis tredjemand står for opsamlingen, må den skattemæssige behandling af dette afhænge af, om der er betalinger involveret. Idet der ikke er nogen pris på CO₂, er det min forståelse, at en aftager ikke vil være villig til betaling for indfangelsen af CO₂. Derimod kan udlederen opnå en økonomisk besparelse gennem evt. sparet indkøb af yderligere CO₂-kvoter eller en evt. afgift. En sådan besparelse kunne der godt være villighed til at betale den opsamlende part for. Hermed ville der være tale om en skatterelevant begivenhed i form af en indkomst hos den modtagende part og evt. en udgift hos den betalende part.

Dette scenarie synes ikke at opstå ved DAC, hvor der, så vidt forstås, alene indsamles CO₂ frit fra atmosfæren.

Transportelementet

Efter indfangelsen skal drivhusgasserne transporteres (i komprimeret form) til udnyttelses- eller lagringsstedet. Transporten er det, der binder CO₂-kilderne til produktionen eller lagringen. Der er fire almindeligt kendte veje til dette: rørledninger (pipelines), vandbåren transport (med skib) eller via jernbanen eller vejnettet.

I forhold til transport via rørledning opstår det spørgsmål, om der lokalt pålægges en skat på brugen af rørledninger, som det var kendt i Danmark med rørledningsafgiften. Tilsvarende opstår de velkendte spørgsmål om, hvorvidt en rørledning udgør et fast driftssted, fast ejendom eller noget helt andet, og dermed hvorledes beskatningen af indkomst, som genereres via en rørledning, skal fordeles (erhvervsindkomst, passiv indkomst eller anden indkomst m.v.). Det skal i denne henseende også overvejes, om en grænseoverskridende rørledning er af hjælpende og forberedende karakter (ift. artikel 5 i DBO'erne).¹¹

Transport via jernbane og vejnet synes ikke at give anledning til nogen særlige skattemæssige problemstillinger.

Hvis derimod der er tale om vandtransport, kan denne aktivitet være undergivet særlige tonnageskatteregimer, og beskatningsretten tilkommer som udgangspunkt rederiets hjemstat (artikel 8 i DBO'erne).

Storage

Kernen i CCS-modellen er selve oplagringen af CO₂ i geologiske formationer. Med opstilling af sådanne anlæg i stor skala må det være forretningsmodellen, at den virksomhed, som står for lagringen, modtager en betaling for denne service fra andre udledere af drivhusgasser.

En sådan indkomst må antageligvis i de fleste lande være underlagt ordinær selskabs- og erhvervsbeskatning. I de lande, som har erfaring med særlige offshore-regimer baseret på ressourcerente for indvindingsindustrien (olie og gas), må det tillige overvejes, om denne anskuelse af undergrunden som et alment samfundsgode vil blive udbredt til CCS/CCU gennem en særlig høj skat, som vi kender det fra kulbrinteskatten.



I Serviceeftersynet om den danske kulbrinteskattelov fra 2013 har udvalget udtalt, at det er udvalgets opfattelse, "at den egentlige ressourcerente for så vidt angår indkomst genereret ved udnyttelse af undergrunden til lagring af CO₂ med henblik på EOR – helt tilsvarende indvinding af kulbrinter – som udgangspunkt bør tilfalde staten. Det taler for på sigt at inddrage indtægter ved lagring af CO₂ under kulbrintebeskatningen."

En sådan inddragelse af indtægter ved lagring af CO₂ under kulbrintebeskatningen vil medføre, at investeringer relateret til lagringsaktiviteten behandles som kulbrinteaktivitet, herunder at der kan opnås kulbrintefradrag herfor, ligesom indkomsten kulbrintebeskattes (52 % + 22 % (med fradrag herfor). Uanset denne anbefaling i forbindelse med Serviceeftersynet i 2013 er der ikke fremstillet forslag om at udvide anvendelsesområdet for ring-fence til ligeledes at omfatte CO₂ lagring. Dette skyldes formentlig, at der ikke på tidspunktet var udsigt til rentable projekter på området, hvilket kan ændre sig i fremtiden.

Utilization

I CCU-projekter kan indfanget CO₂ indgå i produktionen ved anvendelse i andre produkter (fx i læskedrikke, drivhuse, til brug for EOR, konvertering til produkter som polymers, byggematerialer, kemikalier og syntetiske brændstoffer. Hvis aftageren af CO₂ betaler for dette, opstår spørgsmålet om et eventuelt fradrag herfor. Uanset hvad vil salget af slutproduktet give anledning til en indkomst, som oftest vil blive underlagt ordinær selskabs-/erhvervsbeskatning.

5. Afslutning

Ovenstående udgør alene en oversigt over nogle af de skattemæssige spørgsmål, som anvendelse af CCS/CCU-projekter vil give anledning til. Som på mange øvrige områder er skattesystemet meget sent til at indrette sig efter det omkringliggende samfund og udviklingen heri. Jeg håber inderligt, at den grønne omstilling bliver taget tilstrækkeligt alvorligt til, at lovgiver med rettidig omhu vil sikre ordentlige og forudsigelige rammevilkår.



- 1** <https://corporate.totalenergies.dk/news/den-danske-stat-stotter-innovativt-ccs-projekt-bifrost-med-eudp-tilskud>
- 2** Se fx herom https://ec.europa.eu/clima/eu-action/carbon-capture-use-and-storage_en
- 3** https://en.wikipedia.org/wiki/Carbon_capture_and_storage
- 4** Se fx <https://www.energy.gov/carbon-capture-utilization-storage>: Carbon capture, utilization and storage (CCUS), also referred to as carbon capture, utilization and sequestration, is a process that captures carbon dioxide emissions from sources like coal-fired power plants and either reuses or stores it so it will not enter the atmosphere.
- 5** Jf. https://en.wikipedia.org/wiki/Carbon_capture_and_storage
- 6** Figuren er taget fra: https://ec.europa.eu/clima/eu-action/carbon-capture-use-and-storage_en
- 7** Denne mulighed suppleres tillige af adskillige enkeltstatlige lignende tax credits.
- 8** Jf. 86 FR 4728 samt Notice 2020-12, og Revenue Procedure 2020-12.
- 9** Se herom generelt: Tax Equity Financing: An Introduction and Policy Considerations, Congressional Research Service, 2019, R45693.
- 10** Disse modeller kan beskrives således, jf. fx <https://www.whitecase.com/publications/insight/carbon-capture/us-tax-credit-encourages-investment>: "... In general, a flip partnership is a partnership, for tax purposes, between a developer and one or more tax equity investors (a "project company"). The most common tax equity investors in today's market are financial institutions, strategic investors and certain companies with significant taxable income. In this structure, until such time as the tax equity investors achieve an agreed after-tax internal rate of return (the "flip rate"), 99 percent of all partnership taxable items, including tax credits and losses, generally are allocated to them, along with a lower percentage of cash distributions. Once the flip rate is reached, the allocations and distributions "flip", and going forward, the developer generally is allocated 95 percent of the partnership taxable items and is entitled to distributions of an equal amount of cash, while the remaining 5 percent is allocated or distributed to investors. Revenue Procedure 2020-12 provides a safe harbor (the "carbon capture safe harbor") pursuant to which the IRS will treat an investor in a project company that is structured as a flip partnership as a partner for US federal income tax purposes. Where such carbon capture safe harbor is met, allocations of partnership items to such investor, including allocations of the Section 45Q credits, generally will be respected ...".
- 11** Se for en udførlig analyse af dette emne: Knut Olsen: Characterisation and Taxation of Cross-Border Pipelines, 2012.

Ambitiøs, energisk og fagligt nysgerrig skatterådgiver til CORIT Advisory P/S

Vi søger en ny kollega til vores team, til håndtering af af komplekse skattemæssige problemstillinger, for nogle af de mest interessante og toneangivende virksomheder.

Vi søger en ambitiøs holdspiller, som har højt energiniveau og som er fagligt nysgerrig. Til denne stilling er en vis erfaring en forudsætning og der er betydeligt udviklingspotentiale.

Vi lægger stor vægt på, at det er en person som deler vores syn på rådgivning, faglighed, service, kvalitet og kollegialitet.

Stillingen vil appellere til en person:

- Som trives godt i uformelle omgivelser i en lille organisation uden bureaukrati og stramme procedurer.
- Som lægger stor vægt på et inspirerende fagligt og kollegialt miljø med en stejl læringskurve.
- Som ser fordele ved at drive en fokuseret og helt uafhængig forretning indenfor højt specialiseret skatterådgivning.
- Som sætter pris på selvstændighed og medindflydelse.
- Som arbejder selvstændigt under ansvar.
- Som har humor og ikke er selvhøjtidelig.

Har du således mod på at medvirke til videreudviklingen af en meget ambitiøs rådgivningsvirksomhed, hører vi gerne fra dig.

Om CORIT Advisory

CORIT Advisory er et lille men højt specialiseret firma, som netop i år har rundet 10 år. Vi har primært fokus på komplicerede skatteforhold, og den internationale dimension er ofte fremtrædende. Vi er så privilegerede at assistere førende virksomheder i deres håndtering af komplekse skatteudfordringer i juridisk, politisk og strategisk henseende.

Vores tilgang indebærer et meget strengt fokus på faglighed, grundighed, forståelse af industrier og rammevilkår samt et gennemgående internationalt perspektiv.

Vi henviser til vores hjemmeside for en mere detaljeret oversigt over vores arbejdsområder: www.corit-advisory.com

Kontakt

Hvis du er interesseret, kan ansøgning og CV indsendes på corit@corit.dk. Du er meget velkommen til at ringe for at høre nærmere hos Jakob Bundgaard (+45 40422284) eller Katja Dyppele Weber (+45 40422295).

Alle henvendelser behandles fortroligt.



ADVISORY®

INDEPENDENT TAX CONSULTING